

< 論 説 >

現代中国の「新型城鎮化」政策における県級市の課題の検討

— 両極端な人口変動の趨勢を示す試験区域の課題の比較 —

柳 澤 和 也

目 次

はじめに

1. 試験区域の人口変動

2. 試験区域の課題

おわりに

はじめに

中国政府は、現在、農村住民の差別的待遇の解消と内需の拡大を目的とする「新型城鎮化」政策に取り組んでいる。「新型城鎮化」政策は、都市における農村住民の受入れを基本方針とするために、インフラの整備から農地制度や社会保障制度の改革に至るまで幅広い領域にまたがる包括的都市化政策となる。筆者は、「新型城鎮化」政策の成り行きが中国経済と中国社会の行方を占う試金石であると考えている。

「新型城鎮化」政策推進上の最大の懸念材料は、インフラの整備と諸制度の改革だけが機械的に続けられる可能性を排除できない点にある。中国政府は、「新型城鎮化」政策の推進にあたり、個別政策とその相互作用がもたらす結果をふまえて諸政策の微調整をくり返していく対応を終始要求されるが、農村住民の差別的待遇の解消と内需の拡大をもたらす都市化の進展は、そうした諸政策の微調整だけでは期待できない。この点は、多額の資金と労力を投じて建設した新市街区の相当数が「鬼城」¹と化している事実から窺える。

都市化の進展は、都市経済の発展と同義である。都市経済の発展は、都市と都市圏を構成する都市周辺部に集積の利益²が創出されてはじめて可能になる。遺憾ながら、筆者は、現在公開されている統計資料だけでは農村住民の受入れ拠点である県級行政区内あるいは県級行政区間の産業連関や雇用創出などの状況を示すことができない。それゆえ、筆者は、本稿の目的を中国政府

1 「鬼城」とは、ghost townの中国語訳であるが、中国では、現在、投機目的の不動産投資や開発運営事業の失敗により未完成のまま放置された街区、あるいは完成したとしても入居者が集まらないまま廃れた街区を意味するようになっている。

が実現を望んでいる都市・都市圏構想における県級市の課題の検討に限定したいと思う。具体的にいえば、本稿の目的は、前稿³の結果をふまえ、「新型城镇化」政策の243試験区域（認定当時の行政区画で分類すると、2省級行政区、59地級行政区、135県級行政区、47郷級行政区となる）^{4,5,6}のうち、2000年から2015年までの15年間に於いて戸籍人口を大幅に減少または増加さ

図表1 戸籍人口を減少した県級市の概略

	試験区域 認定時期	所属地区	行政区画（下轄地区）
新 民 市	第二期 (2015年)	瀋陽市 (遼寧省)	【5街道・18鎮・6郷】 東城街道、遼浜街道、西城街道、新柳街道、新城街道 大紅旗鎮、梁山鎮、公主屯鎮、興隆鎮、前当堡鎮、大民屯鎮、大柳屯鎮、 興隆堡鎮、胡台鎮、法哈牛鎮、柳河溝鎮、高台子鎮、羅家房鎮、 三道崗子鎮、周坨子鎮、東蛇山子鎮、陶家屯鎮、張家屯鎮 金五台子郷、紅旗郷、盧家屯郷、姚堡郷、于家窩堡郷、新農村郷
			【6街道・21鎮】 海州街道、興海街道、響堂街道、東四街道、駿軍街道、温泉街道 孤山鎮、岔溝鎮、接文鎮、析木鎮、馬風鎮、牌樓鎮、八里鎮、毛祁鎮、 英落鎮、感王鎮、西柳鎮、中小鎮、王石鎮、南台鎮、騰鰲鎮、耿莊鎮、 牛莊鎮、西四鎮、望台鎮、温香鎮、高坨鎮
梅 河 口 市	第三期 (2016年)	通化市 (吉林省)	【5街道・16鎮・3郷（1民族郷）】 新華街道、和平街道、光明街道、解放街道、福民街道 山城鎮、紅梅鎮、海龍鎮、新合鎮、曙光鎮、中和鎮、黑山頭鎮、水道鎮、 進化鎮、一座宮鎮、康大宮鎮、牛心頂鎮、湾龍鎮、杏鎮鎮、双興鎮、 興華鎮 李炉郷、吉樂郷、小楊滿族朝鮮族郷
			【4街道・11鎮・5郷】 渤海街道、勝利街道、民主街道、丹江街道 大石頭鎮、黄泥河鎮、官地鎮、沙河沿鎮、秋梨溝鎮、額穆鎮、賢儒鎮、 大蒲柴河鎮、雁鳴湖鎮、江源鎮、江南鎮 大橋郷、黑石郷、青溝子郷、翰章郷、紅石郷
北 安 市	第三期 (2016年)	黑河市 (黒龍江省)	【6街道・5鎮・4郷（1民族郷）】 兆麟街道、和平街道、北崗街道、慶華街道、鉄西街道、鉄南街道 通北鎮、趙光鎮、海星鎮、石泉鎮、二井鎮 城郊郷、東勝郷、楊家郷、主星朝鮮族郷

注 行政区画（下轄地区）の編成は、試験区域に認定された時点のものである。

資料 中華人民共和國民政部編（2015年）『中華人民共和國郷鎮行政区劃簡冊2015』中国統計出版社。

中華人民共和國民政部編（2016年）『中華人民共和國郷鎮行政区劃簡冊2016』中国統計出版社。

中華人民共和國民政部編（2017年）『中華人民共和國郷鎮行政区劃簡冊2017』中国統計出版社。

2 J.ジェイコブズ（2012年）『発展する地域 衰退する地域——地域が自立するための経済学』（中村達也訳）筑摩書房。

集積の利益とは、通常、産業と人口の集積によって生じる規模の経済性と外部経済効果を意味するが、筆者は、ジェイコブズの都市論から示唆を受けて、とりわけ後者の発現を重視している。ジェイコブズは、「イノベーション（innovation）」に並行してくり返される臨機応変の改良を意味する「インプロビゼーション（improvisation）」によって、市外から流入する膨大な商品を地場（市内）での生産に絶えず置き換えていく過程が定着することを発展する都市の条件とみなした。

3 柳澤和也（2018年1月）「現代中国における『新型城镇化』政策の検討——農村住民の受入れ拠点となる県級市の動向を中心に」神奈川大学経済学会『商経論叢』第53巻第1・2合併号、13～54頁。

せた10県級市が与えられている課題について比較検討することにある。10県級市は、都市住民と同一の待遇を約束する都市戸籍あるいは都市戸籍と農村戸籍を統合したうえでの住民戸籍の付与を前提として、農村住民を無条件で受入れていかなければならない。図表1と図表2は、本稿が検討対象とする10県級市の概略をまとめたものである。

両極端の人口変動の趨勢を示す試験区域に着目する理由は、各試験区域が「新型城鎮化」政策の推進にあたって直面する困難の多面性が浮き彫りにされると考えるためである。「新型城鎮化」政策が公表された2014年3月は、改革開放政策の実施からおおよそ35年後にあたる。この間を通

図表2 戸籍人口を増加した県級市の概略

	試験区域 認定時期	所属地区	行政区画（下轄地区）
新 密 市	第三期 (2016年)	鄭州市 (河南省)	【3街道・12鎮・1郷】 青屏街街道、新華路街道、西大街街道
			城関鎮、米村鎮、牛店鎮、平陌鎮、超化鎮、苟堂鎮、大隗鎮、劉寨鎮、 白寨鎮、岳村鎮、來集鎮、曲梁鎮
			袁莊郷
新 鄭 市	第一期 (2014年)	鄭州市 (河南省)	【3街道・9鎮・3郷】 新建路街道、新華路街道、新煙街街道
			新村鎮、辛店鎮、觀音寺鎮、梨河鎮、和莊鎮、薛店鎮、孟莊鎮、郭店鎮、 龍湖鎮
			城関郷、八千郷、龍王郷
登 封 市	第三期 (2016年)	鄭州市 (河南省)	【3街道・9鎮・3郷】 嵩陽街道、少林街道、中岳街道
			大金店鎮、潁陽鎮、盧店鎮、告成鎮、大冶鎮、宣化鎮、徐莊鎮、東華鎮 唐莊鎮
			白坪郷、君召郷、石道郷
禹 州 市	第一期 (2014年)	許昌市 (河南省)	【4街道・18鎮・4郷（1民族郷）】 潁川街道、夏都街道、韓城街道、鈞台街道
			火龍鎮、順店鎮、方山鎮、神屋鎮、鴻暢鎮、梁北鎮、古城鎮、無梁鎮、 文殊鎮、鳩山鎮、褚河鎮、郭連鎮、範坡鎮、朱閣鎮、淺井鎮、方崗鎮、 花石鎮、張得鎮
			長莊郷、磨街郷、小呂郷、山貨回族郷
長 葛 市	第三期 (2016年)	許昌市 (河南省)	【4街道・12鎮】 建設路街道、長興路街道、長社路街道、金橋路街道
			和尚橋鎮、坡胡鎮、后河鎮、石固鎮、老城鎮、南席鎮、大周鎮、董村鎮、 石象鎮、古橋鎮、增福鎮、仏耳湖鎮

注 行政区画（下轄地区）の編成は、試験区域に認定された時点のものである。

資料 中華人民共和國民政部編（2015年）『中華人民共和國鄉鎮行政区劃簡冊2015』中国統計出版社。
中華人民共和國民政部編（2016年）『中華人民共和國鄉鎮行政区劃簡冊2016』中国統計出版社。
中華人民共和國民政部編（2017年）『中華人民共和國鄉鎮行政区劃簡冊2017』中国統計出版社。

- 4 中華人民共和國国家發展和改革委員會（2014年12月）「国家新型城鎮化綜合試点方案」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201502/W020150204327302085897.pdf>）。
- 5 中華人民共和國国家發展和改革委員會（2015年11月）「第二批国家新型城鎮化綜合試点工作方案要点」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201511/W020151127367111138939.pdf>）。
- 6 中華人民共和國国家發展和改革委員會（2016年12月）「第三批国家新型城鎮化綜合試点地区名單」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201612/W020161207325716148080.pdf>）。

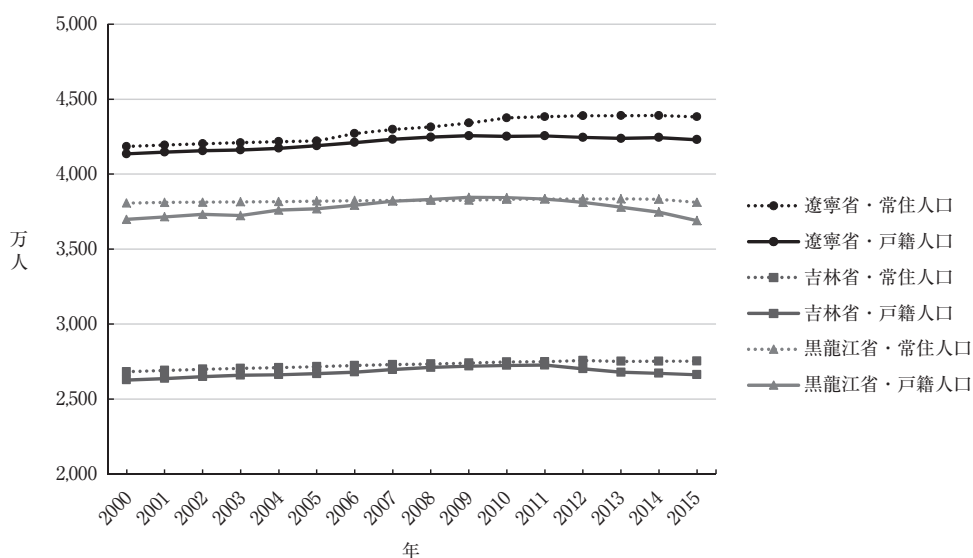
じて形成された人口移動の経路は、中国政府といえども基本的に尊重せざるをえず、中国政府が「新型城镇化」政策を通じて実現を望んでいる都市・都市圏構想は、現実の人口移動との折り合いを多方面で求められているに相違ない。筆者は、本稿が検討対象とする10県級市がその折り合いに最も苦勞する行政区に属していると考え。とりわけ人口を大幅に減少してきた試験区域は、中国政府が描く都市・都市圏構想を実現するために、現実の人口移動の経路に修正を迫る必要がある。

1. 試験区域の人口変動

課題達成までの道程で試験区域が乗り越えなければならない困難の性質と度合いは、人口変動の趨勢に大きく左右される。試験区域の人口変動の趨勢は、プッシュ・プル理論として人口に膾炙しているように、試験区域内の要因と試験区域外の要因に規定される。それゆえ、本稿は、最初に、10県級市が位置する東北3省（遼寧省、吉林省、黒龍江省）と河南省における戸籍人口と常住人口のずれを提示することによって、10県級市が課題遂行にあたって乗り越えるべき困難の性質と度合いにあらかじめ見通しをつけておくことにしたい。図表3は、東北3省の人口変動の趨勢、図表4は、河南省の人口変動の趨勢を示している。

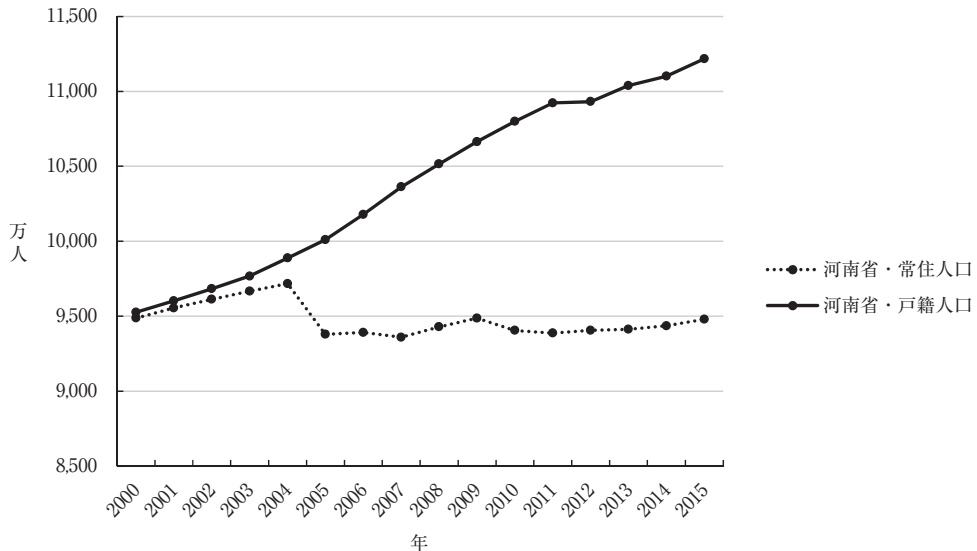
なお、戸籍人口は、居住実態の有無を問わず、戸籍登録の有無で数えた人口であり、常住人口は、戸籍登録の有無を問わず、居住実態（6か月以上）の有無で数えた人口である。中国政府は、「新型城镇化」政策のマスタープランである「国家新型城镇化規画（2014-2020年）」⁷の都

図表3 東北3省の人口変動の趨勢



資料 中華人民共和国公安部編（各年）『中華人民共和国全国分省市人口統計資料』群衆出版社。
 国家統計局人口和就業統計司編（各年）『中国人口和就業統計年鑑』中国統計出版社。

図表4 河南省の人口変動の趨勢



資料 中華人民共和国公安部編（各年）『中華人民共和国全国分省市人口統計資料』群衆出版社。
 国家統計局人口和就業統計司編（各年）『中国人口和就業統計年鑑』中国統計出版社。

市区分でいう市街地常住人口 100 万以上と 300 万以上の 2 群の大都市および 500 万以上の巨大都市への人口の集中を危惧して、改革開放政策実施以降も戸籍の自由な移動を制限してきた。それゆえ、2つの人口統計が完全に一致する行政区は、ひとつとしてない。就業機会の獲得を主たる目的とする人口移動は、先進地区における常住人口の優越と後進地域における戸籍人口の優越を常態化させている。

東北3省は、河南省に比較して戸籍人口と常住人口の乖離が小さい。都市における農村住民の受け入れは、現地の戸籍をもたない常住人口に戸籍を与えることで比較的容易に実現しそうにみえる。とはいえ、肝心の戸籍人口は、2010年代に入り相次いで減少傾向に転じており、なかでも黒龍江省の戸籍人口は、2015年には本稿が基準年と定めている2000年の人口を下回るまでになっている。

東北3省における戸籍人口の減少は、一階層下位の地級行政区単位でも裏書きされる。戸籍人口を増加した地級行政区数は、遼寧省では戸籍人口を減少した地級行政区数を辛うじて上回る程度であり、吉林省と黒龍江省では大きく下回る。吉林省と黒龍江省で戸籍人口が増加した地級行政区は、省都である長春市と哈爾濱市を含めても数都市を数えるにすぎない。それゆえ、さ

7 中華人民共和国国务院（2014年3月）「国家新型城鎮化規画（2014-2020年）」中華人民共和国国务院ウェブサイト（http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm）。

「国家新型城鎮化規画（2014-2020年）」は、「新型城鎮化」政策のマスタープランであり、都市における農村住民の受け入れをはじめ、多岐にわたる都市化政策の並行的推進を明示している。

らに一階層下位の県級行政区である新民市、海城市、梅河口市、敦化市、北安市の戸籍人口の減少は、省級行政区単位や地級行政区単位で生じている戸籍人口の減少の縮図にすぎないといえる。5市の戸籍人口の減少は、人口の自然増加率の低下と省内の各級行政区でほぼ一律的に生じている華北地区や華東地区などへの人口流出に起因しており、改革開放政策の実施で生じた地区間の人口移動の帰結である。

また、常住人口の増加幅も、2010年代以降狭まってきており、常住人口も、今後、戸籍人口と同様に減少に転じる可能性が高いように思われる。東北3省の試験区域は、課題の遂行にあたり人口減少の抑止効果が最大となる対応の選択に迫られるだろう。

他方、河南省は、東北3省とは大きく異なり、戸籍人口と常住人口の乖離がきわめて大きい。戸籍の移動をとまなわない人口流出は、河南省の人口変動の最大の特徴である。もっとも、戸籍人口を大きく下回る常住人口も、東北3省のそれを大きく上回る規模であり、河南省の試験区域が農村住民の受入れにあたって直面する人口圧力は、東北3省とは比較にならない大きさをともなうに相違ない。ちなみに、2015年時点の河南省の常住人口は、広東省と山東省に次ぐ規模である。

図表5は、東北3省と河南省の1人あたり可処分所得を都市住民と農村住民に分けて示している(2000年の農村住民の値は、純収入である)。河南省の1人あたり可処分所得は、2000年と2015年のいずれの時点においても吉林省および黒龍江省のそれと大差ない水準にある。さすれば、河南省の戸籍人口も、常住人口と軌を一にして減少しても不自然ではない。しかし、河南省の戸籍人口は、東北3省の戸籍人口とは対照的に、行政区のレベルを問わず軒並み増加している。

図表5 東北3省と河南省の1人あたり可処分所得

	都 市 住 民			農 村 住 民		
	年	実 額 (元)	指 数 (河南省=100)	年	実 額 (元)	指 数 (河南省=100)
遼 寧 省	2000	5,357.8	112.4	2000	2,355.6	118.6
	2015	31,125.7	121.7	2015	12,056.9	111.1
吉 林 省	2000	4,810.0	100.9	2000	2,022.5	101.8
	2015	24,900.9	97.4	2015	11,326.2	104.4
黒 龍 江 省	2000	4,912.9	103.1	2000	2,148.2	108.2
	2015	24,202.6	94.6	2015	11,095.2	102.2
河 南 省	2000	4,766.3	100.0	2000	1,985.8	100.0
	2015	25,575.6	100.0	2015	10,852.9	100.0
全 国	2000	6,280.0	131.8	2000	2,253.4	113.5
	2015	31,194.8	122.0	2015	11,421.7	105.2

注 2000年の農村住民の値は、可処分所得ではなく純収入である。

資料 中華人民共和国国家統計局編 (2001年)『中国統計年鑑 2001』中国統計出版社、311, 325頁。

中華人民共和国国家統計局編 (2016年)『中国統計年鑑 2016』中国統計出版社、187, 195頁。

河南省における戸籍人口の圧倒的な優越は、図表6に示したように、東北3省とは異なる水準にある農村戸籍人口の割合に起因すると思われる。東北3省の農村戸籍人口の割合は、2014年には総人口の50%程度まで低下しているが、河南省の農業戸籍人口の割合は、2014年でも依然として80%近い（2015年の数値は、統計資料から欠落しており、ここではその前年の数値を示している）。

河南省で農村戸籍人口が圧倒的割合を占める理由は、河南省が歴史的に農業地帯として位置づけられてきたことに起因する（対照的に、東北3省は、中華人民共和国建国後間もない1950年代前半に旧ソ連の援助のもとではじまった5か年計画で重工業化の拠点として都市化が進んだ経緯を有する）。農村戸籍人口は、集団所有地である農地に対する権利、すなわち土地請負経営権を有する。農村戸籍人口の生活水準は、宝剣久俊が指摘するように、2000年代半ば以降の農業関連税（農業税、牧業税、農業特産税）の廃止や各種補助金の支給に代表される農業保護政策への緩やか転換を受けて、全国的に少しずつ改善しつつある⁸。各種補助金の支援能力も、その後、農作物優良品種導入補助金（「農産物良種補助」）、種糧農家直接補助金（種糧農民直接補助）、農業資材総合補助金（「農資総合補助」）への整理統合を経て強化されている⁹。制度変更がもたらす恩恵は、河南省の農村戸籍人口にも及び、都市へ転居する場合であっても、かれらに戸籍を出身地に留め置く決断を促す誘因になっていると推察される。

農村戸籍保有者が戸籍を出身地に留め置く誘因を強めている可能性は、都市に移住して都市戸籍（住民戸籍）取得した場合でも農村居住時に有していた土地請負経営権、宅地使用权、集団収益分配権¹⁰を保障することを「新型城鎮化」政策の公表からわずか3か月後の2014年7月に中

図表6 東北3省と河南省の都市戸籍人口と農村戸籍人口の割合

	年	総人口				
		(人)	都市戸籍人口		農村戸籍人口	
			(人)	構成比	(人)	構成比
遼寧省	2000	41,353,441	19,022,387	46.00%	22,331,054	54.00%
	2014	42,442,269	21,889,047	51.57%	20,553,222	48.43%
吉林省	2000	26,272,571	11,430,091	43.51%	14,842,480	56.49%
	2014	26,713,268	12,478,476	46.71%	14,234,792	53.29%
黒龍江省	2000	36,981,063	16,919,341	45.75%	20,061,722	54.25%
	2014	37,469,552	18,416,709	49.15%	19,052,843	50.85%
河南省	2000	95,265,066	17,335,027	18.20%	77,930,039	81.80%
	2014	111,016,485	24,907,872	22.44%	86,108,613	77.56%

資料 国家統計局人口和社会科技統計司編（2001年）『中国人口統計年鑑2001』中国統計出版社、321頁。
国家統計局人口和就業統計司編（2015年）『中国人口和就業統計年鑑2015』中国統計出版社、270頁。

8 宝剣久俊（2017年）『産業化する中国農業——食料問題からアグリビジネスへ』名古屋大学出版会。

9 中華人民共和国財政部・農業部（2015年5月）「關於調整完善農業三項補助政策的指導意見」中華人民共和国農業部ウェブサイト（http://juban.moa.gov.cn/zwillm/zwdt/201505/t20150522_4612557.htm）。

国政府が約束したことから窺える¹¹（土地請負経営権、宅地使用权、集団収益分配権の保障については、同年12月に発表された試験区域の第一期認定にあたり試験区域ごとに与えた課題にも盛り込まれている）。中国政府は、農業経営規模の拡大という目的に多少抵触する可能性があったとしても、農村住民の都市への移住を促進するために農村居住時の土地請負経営権、宅地使用权、集団収益分配権を保障せざるをえなかったのだろう。

2. 試験区域の課題

試験区域の課題は、2014年12月、2015年11月、2016年12月の3期にわたる試験区域の認定にさいして国家発展・改革委員会が発出した文書に示されている。文書は、鏡文とそれに付属する計画（「方案」）からなり、課題は、後者にまとめられている。計画の総頁数は、A4用紙サイズで第1期278頁、第2期256頁、第3期330（257+73）頁になり、各試験区域に割かれた頁数は、第1期と第2期が4~5枚、第3期が3枚である。

試験区域の課題は、「新型城镇化」政策のマスタープランの形式に沿って与えられている。その結果、課題の大部分は、試験区域の相違を問わずほぼ共通する。その一方、各試験区域は、人口変動の趨勢だけでなく、位置、地勢、来歴などの要素で相当異なる条件下にあるために、課題の重点や優先度は、試験区域ごとに調整されざるをえない。それゆえ、本稿は、最初に試験区域に共通する課題を示し、次いで試験区域ごとの重点的または優先的課題を示して、各試験区域が課題達成までの道程で乗り越えなければならない困難の性質と度合いを窺うことにしたい。

2-1 共通課題

試験区域が共通して取り組むべき課題は、以下のようにまとめられる。共通課題は、内容から判断して同時遂行が期待されている。

(1) 農村住民受入れの費用分担基準の構築

試験区域は、農村住民受入れの費用分担基準を構築しなければならない。費用負担者は、政府、企業、個人（当事者）である。各試験区域に向けられた記述の内容から総合的に解釈すると、政府は、電力、ガス、水道、義務教育、公共交通、公営住宅、警察、消防などのインフラと社会保険、社会福祉、公的扶助（「扶貧」）などの社会保障への支出、企業は、年金、医療、雇用、労働者災害補償、育児などの社会保険と職業訓練にかかわる支出、個人は、社会保険と公営住宅への支出となる。

10 集団収益分配権（「集体収益分配権」）とは、農村戸籍保有者が共有資産からえた収益の配分を受ける権利とみなされており、胡錦濤体制の末期から農地制度改革に関する報告や行政文書に頻出するようになった。ただし、集団収益分配権は、物権法（2007年10月施行）で用益物権として明確に規定される土地請負経営権や宅地使用权とは異なり、現状では根拠法をもたず、法的位置づけが曖昧である。

11 中華人民共和国国務院（2014年7月）「国務院關於進一步推進戸籍制度改革の意見」中華人民共和国国務院ウェブサイト（http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm）。

(2) 多面的かつ持続可能な投融資制度の確立

地方政府は、末端になればなるほど、「新型城鎮化」政策を推進するに足る財政余力に欠ける。したがって、試験区域は、官民連携事業（Public Private Partnership：PPP）を積極的に組織し、資金不足を補う必要がある。

(3) 都市化と産業化の融合的進展

雇用機会の創出は、都市への農村住民の受入れにとって避けられない。産業構造の高度化は、従来の雇用機会の一部を喪失させる一方、新たな雇用機会を創出するとみられている。したがって、試験区域は、都市化の進展に親和的となる産業構造の高度化を推進しなければならない。

(4) 農業の現代化

試験区域は、先述した各種補助金などを活用して、農業経営者が農業の生産性と収益性の向上に積極的に取り組むように奨励しなければならない。農業経営者に期待される取組みは、試験区域の初期条件に照らして、世界各地で実施されているビニールハウスなどの容器的施設を利用して収穫時期を調整する施設園芸農業の導入から先進国を中心にして開発と普及がすすんでいる情報通信技術を駆使して同一圃場内にみられる生育のばらつきにきめ細かく対応する精密農業（precision agriculture）¹²の導入まで幅広い。

また、土地請負経営権の円滑な移転は、生産性と収益性の向上の前提条件である。施設園芸農業や精密農業は、適切な農業経営規模の実現をふまえたうえで導入されるべきであり、試験区域は、土地請負経営権の集中による農業経営規模の拡大にも細心の注意をもって取り組まなければならない。

(5) 開発の境界の策定

試験区域は、生態環境（ecological environment）と農地に配慮して都市化を推進しなければならない。都市域と非都市域の境界は、科学的根拠に基づいて決定する。

(6) 行政管理体制の刷新と行政権限の建制鎮、民間団体、民営企業への委譲

試験区域は、事務処理と予算執行の権限を合理的な範囲で建制鎮、民間団体、民営企業へ委譲しなければならない。地場産業の活性化につながるマイクロビジネス（micro business）への支援や土地請負経営権の流動化の促進は、現地の状況を知悉する建制鎮、民間団体、民営企業こそが良好になしうる。

(7) 指導力の強化

試験区域は、中国共産党地方支部の書記あるいは行政区の長を長とする指導委員会を組織し、「新型城鎮化」政策の推進にかかわる様々な問題に対応しなければならない。

12 澁澤栄（2003年3月）「精密農業の研究構造と展望」農業情報学会『農業情報研究』第12巻第4号、259～274頁。

(8) 組織間・部門間の協調と広報活動の展開

試験区域は、組織間・部門間の協調を図り、組織・部門横断的取組みの実行性を担保しなければならない。また、試験区域は、住民に対する広報活動にも注力する。

(9) 事業運営の評価

試験区域は、事業ごとに責任部署（者）を明確にし、事業内容について第三者による評価を受けなければならない。

(10) 経験則の抽出

試験区域は、「新型城镇化」政策の推進を通じて抽出した経験則を上級政府部門へ報告するとともに、試験区域内でも共有しなければならない。

2-2 個別課題

続いて、試験区域が個別に取り組むべき課題は、以下のようにまとめられる。個別課題は、試験区域固有の条件をふまえたうえで、図表7に示した都市化率を達成するための具体的方法といえる。

(1) 新民市

新民市は、瀋陽市の副都心としての位置づけに立ち、周辺諸県の都市化を誘発する都市化を推進しなければならない。それゆえ、新民市の課題は、マスタープランに列挙されるあらゆる項目

図表7 都市化率の数値目標

	年	都市化率 (%)			年	都市化率 (%)	
		常住人口	戸籍人口			常住人口	戸籍人口
新民市	2014 (確定値)	52	不明	新密市	2015 (確定値)	53	49
	—	—	—		2017 (目標値)	57	54
	2020 (目標値)	65	不明		2020 (目標値)	63	60.5
海城市	2013 (確定値)	67.2	48.72	新鄭市	2013 (確定値)	48.5	22.6
	2017 (目標値)	70	59		2017 (目標値)	61.3	52
	2020 (目標値)	72	62		2020 (目標値)	68.8	63.7
梅河口市	2015 (確定値)	63	45	登封市	2015 (確定値)	54	35
	—	—	—		2017 (目標値)	57	37
	2020 (目標値)	70	54		2020 (目標値)	63	42
敦化市	2015 (確定値)	65.8	62.4	禹州市	2013 (確定値)	39.3	17.4
	—	—	—		2017 (目標値)	45.4	25.4
	2020 (目標値)	不明	不明		2020 (目標値)	50	32
北安市	2015 (確定値)	不明	不明	長葛市	2015 (確定値)	50.15	32.8
	—	—	—		—	—	—
	2020 (目標値)	不明	70 超		2020 (目標値)	60 超	不明

資料 中華人民共和国国家發展和改革委員会 (2014年12月)「国家新型城镇化綜合試点方案」。
 中華人民共和国国家發展和改革委員会 (2015年11月)「第二批国家新型城镇化綜合試点工作方案要点」。
 中華人民共和国国家發展和改革委員会 (2016年12月)「第三批国家新型城镇化綜合試点地区名单」。

にわたる観があり、農村住民の受入れ、産業構造の高度化、開発区・居住区・農業区への明確なゾーニング、スマートシティとグリーンシティの建設など総花的な印象を受ける。地方債や社債の発行も、開発資金の調達方法のひとつとして提示されている。

(2) 海城市

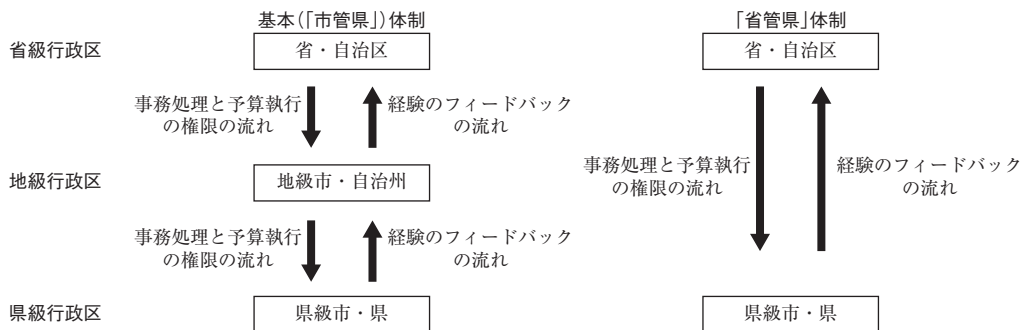
海城市は、中国全体では脱却すべき形態とみなされるようになった労働集約的産業の発展を梃子にして都市化を推進しなければならない。騰鰲鎮と西柳鎮は、その重点地区と位置づけられる。同時に、海城市は、企業家の経営努力を促す仕組みの構築や電子商取引の活性化に努めることを求められている。

海城市の課題で最も興味深い内容は、源泉と内訳に一切触れないまま、毎年10億元（2014年のレートで172億円程度になる）の特別経費の計上を指示されていることである。計画における具体的金額の言及は、きわめて異例である。異例な指示は、海城市が東北地区の試験区域としては少数となる2020年の戸籍人口ベースの都市化率を提示されていることと無縁ではあるまい。海城市の試験区域認定は、2014年12月の第一期であった。数値目標の提示は、第一期の認定時には例外を認めない姿勢が貫かれたのであろう。とはいえ、指示をまとめた国家発展・改革委員会も、東北3省の人口の減少圧力を十分に理解していたと思われる。それゆえ、筆者は、人口の減少圧力を打ち消して2013年比10%ポイント強にもなる数値目標を達成する経費として累計60億元が盛り込まれたと考える。なお、特別経費計上の事実については、いまのところ確認できていない。

(3) 梅河口市

梅河口市は、地級市である通化市に所属するが、2013年11月に「省直管県」の認定を受けて以来、「省直轄県級行政単位」(Provincial-controlled division)として吉林省に直接管理されるようになった。いわゆる「省管県」体制とは、図表8に示したように、省級行政区が地級行政区を介在せずに県級行政区を直接管理する地方行政制度であり、県級行政区財政の脆弱性に起因する諸問題を改善する試みとして従来から中国各地で試験的に導入されている。

図表8 地方行政における基本（「市管県」）体制と「省管県」体制の相違



注 筆者作成。

「省管県」の認定を受けた県級行政区は、省級行政区から日本でいう地方交付税に相当する「転移支付」（使途を限定しない「一般的転移支付」と限定する「専項転移支付」がある）を直接受け取る。それゆえ、「省管県」の認定を受けた県級行政区は、人事権や事務権限に関する地級行政区との調整が円滑にすすめば、行財政の自由度が高まるといわれている。「省管県」となった梅河口市は、医薬品や薬材などの生産拠点及び鉄道貨物輸送の結節点としての役割を活かして、通常の県級行政区よりも現地の状況に即した取組みとその経験のフィードバックを期待されているといえよう。海龍鎮と紅海鎮は、重点開発区として位置づけられる。

もっとも、「新型城镇化」政策推進の経費として梅河口市が受け取る「転移支付」額とその使途については、資料の制約のために実態を追えない。財務部の刊行物やウェブサイトは、国から省級行政区への配分額を内訳のない総枠で示しているにすぎない。省級行政区と地級行政区の刊行物やウェブサイトも、独自財源に限定した歳出入を報告するにとどまり、省級行政区を経由して受け取っている「転移支付」を事実上簿外扱いとしている。したがって、省級行政区から地級行政区あるいは梅河口市のように「省管県」の認定を受けた県級行政区への配分額は、一部の例外を除いて確認する手段がない¹³。

(4) 敦化市

敦化市は、東北地区5市のうちで唯一、人口の減少を抑止する政策への期待が明言されている。核となる産業は、農業と観光業である。同時に求められている産業全般の高度化は、観光業と農業を支援する意味合いが滲み出ている。敦化市は、中国で最も厳格な生態環境保護制度を導入し、循環型農業と体験型レジャー農業を基軸に据えた観光業の育成によって人口の減少に歯止めをかけなければならない。

もっとも、その実効性は、2020年の都市化率が明記されていない事実に鑑みて、当初より限定的とみなされている可能性がある。

(5) 北安市

北安市は、哈爾濱市や齊齊哈爾市をはじめとする黒龍江省の各行政区と極東ロシアの結節点として、農産物や建材などの流通を活性化させる鉄道や道路などの交通インフラの拡充に努力しなければならない。交通インフラの拡充は、年率10%超と見込まれる経済成長や9%と見込まれる可処分所得の増加につながると考えられている。

また、北安市は、2020年の戸籍人口ベースの都市化率を70%超と指示されている。70%超達成までの困難は、試験区域認定時点の都市化率が不明であるために判断しかねる。しかし、計画は、極東ロシアの開発の恩恵によって目標である都市化率の達成も可能であると認識しているよ

13 孫萌 (2017年10月)「中国の省以下財政移転の新展開について——広東省を事例に」鳥根県立大学総合政策学会『総合政策論叢』第34号。

孫は、省級行政区以下の「転移支付」に関する情報がほとんど公開されていない現状において唯一の例外ともいえるべき広東省の事例について分析している。

うにみえる。

(6) 新密市

新密市は、石炭を中心とする鉱山資源への依存度が高い経済構造になっている。新密市が試験区域に認定された理由は、産業構造の転換を通じた低炭素社会実現へ取り組みのモデルを期待されたためであろう。新密市は、採掘地区から市街区への住民の集団移転、採炭地区周辺居住区の地盤沈下対策、洪水対策と雨水再利用を兼ねたスポンジシティの建設などの取り組みを通じて、同様の問題に直面している地方行政区の取り組みで参考となる成果を期待されている。

2020年の戸籍人口ベースの都市化率は、2000年比11.5%ポイントの上昇となっており、産業構造の転換がもたらす雇用創出効果を期待していると思われる

(7) 新鄭市

新鄭市は、中西部地区の普遍的都市化モデルの構築を期待されている。それゆえ、新鄭市の課題は、多岐にわたる。最も興味深い点は、スマートシティ建設の一環として公共情報プラットフォームを上級行政区である鄭州市のそれと接合する前提で構築していくことが求められている点にある。2市の行政活動は、将来的には共通のプラットフォームを通じて公開され、求人や公営住宅などの情報も、等しく共有されると予想される。さすれば、人口の流動性は、2市の境界を越えて高まらざるをえず、「柵戸区」¹⁴と「城中村」¹⁵の開発や旧市街区の再開発は、2市が共同して実施する場合もあるだろう。新鄭市は、事実上、鄭州市の副都心として都市化を推進するように要請されている。新鄭市は、鄭州市が有する集積の利益を最大限に利用して周辺部の農村住民の移住を促すことを期待されている。重点開発区は、中心市街区、薛店鎮、龍湖鎮、辛店鎮である。

それゆえ、新鄭市が2020年に達成すべき戸籍人口ベースの都市化率は、63.8%という高い値になっている。この値は、2000年よりも41.1%ポイントの上昇になる。この上昇幅は、2020年にはほぼ同程度の都市化率を期待されている上述の新密市が11.5%ポイントの上昇幅であることに鑑みると、やはり突出しているといわざるをえない。

(8) 登封市

登封市は、世界文化遺産にも認定されている少林寺を観光資源として擁する行政区であり、歴史的遺物やスポーツを前面に押し出した観光産業に力を入れてきた。登封市が試験区域に認定された理由は、中国政府が観光産業を軸とした風土色の強い都市化モデルを求めたことにある。重点開発区は、大冶鎮、告成鎮、唐莊鎮である。

登封市は、景勝地区に居住する人口を制限する必要を認められていると思われる。その理由は、同様に河南省に位置する新密市や新鄭市に比較して2020年に達成すべき都市化率を低い水

14 「柵戸区」とは、複雑な路地や袋小路が多く低所得者が多く居住している街区を意味する。

15 「城中村」とは、都市域の拡大によって都市に取り囲まれることになった農村を意味する。その大部分は、すでに住宅地となっているが、低層の建物で構成され、周囲にある都市域とは景観を異にする。

準に止めることを容認されている点にある。

(9) 禹州市

禹州市は、河南省の行政区のうちでも農村戸籍人口の割合が高く、現状の市街区もすでに人口過密状態にあると認識されている。禹州市は、高人口圧力下における都市化の推進と必要経費の節約を課題として与えられている。具体的課題は、都市戸籍人口と農村戸籍人口とのあいだで二本立てとなっている社会保険制度の統合、農村宅地制度の改善、月収1,500元未満の農村住民への公共住宅の優先的提供、土地使用権市場の整備、国有ファンドによる建設債の発行、企業による社債の発行などである。

禹州市も、登封市とは理由を異にするとはいえ、2020年に達成すべき都市化率を低い水準に止めることを容認されている。

(10) 長葛市

長葛市は、2014年に「中国工業百強県(市)」の88位に叙せられた実績を評価されている。「中国工業百強県(市)」とは、工業・情報化部傘下のシンクタンクである中国信息通信研究院(旧工業・情報化部電信研究院)が毎年発表している県級市と県を対象とする工業化の序列である(地級市市轄区は、「中国工業百強区」として別建てで順位づけされている)。本稿で検討対象にしている海城市、新密市、新民市、登封市、禹州市、新鄭市も、2014年の序列で長葛市の上位に名前を連ねているが(海城市22位、新密市57位、新民市65位、登封市67位、禹州市73位、新鄭市75位)、長葛市は、最新版(2018年)の序列では46位まで順位を上げており、この間の工業化の進展と経済の高成長が窺える¹⁶。長葛市は、河南省や許昌市の経済において中心的役割を果たすことを期待されている。

計画は、企業家と技術者の育成支援やスマートシティあるいはグリーンシティの推進についても触れており、工業用地の多目的利用についても認めている。

おわりに

本稿は、「新型城鎮化」政策の243試験区域のうち、両極端な人口変動の趨勢を示す10県級市の課題を比較検討することによって、中国政府が実現を望んでいる都市・都市圏構想と現実の人口変動との折り合いに苦勞する県級市の困難の性質と度合いを追究した。人口変動の趨勢、位置、地勢、来歴などが異なる10県級市は、副都心型、「省管県」型、観光都市型、脱資源依存(産業構造の転換)型、人口過密都市型、先進的経済都市型などと表現すべき都市化モデルの可能性をそれぞれ模索していた。

筆者は、10県級市の課題の検討を通じて、人口減少あるいは人口増加が著しい試験区域に寄

16 中国信息通信研究院(2018年)『中国工業百強県(市)、百強区(2018年)』中国信息通信研究院。

「中国工業百強県(市)」の最新版(2018年版)は、中国信息通信研究院のウェブサイトでも閲覧できる(http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201811/t20181119_188992.htm)。

せられる行財政上の負担が中国政府の予想をはるかに超越している可能性を認めざるをえない。人口減少の抑止に必要となる費用と人員の捻出にしる、人口増加に見合ったインフラや行政サービスの提供に必要となる費用と人員の捻出にしる、財政余力に乏しい県級市が容易になしうることではない。中国政府は、県級市の行財政上の負担を軽減する措置として官民連携事業の導入を強く求めているが、採算割れのリスクが高い事業に資金を投じる民間団体や民営企業が存在しない点に目を瞑っている。筆者は、官民連携事業がリーマンショック後に濫立した地方融資プラットフォームの二の舞になることを危惧する。

民間資金の呼び水となる健全な政府資金の確保は、やはり何よりも重要である。中国政府は、この点に鑑みると、試験区域を数多く認定しすぎたといわざるをえない。限定された試験区域への傾斜的予算配分は、ばらまきに等しくなる均一的な予算配分に比較して、インフラの整備や運営を担おうとする民間資金の呼び水になりやすい。中国政府は、傾斜的予算配分の対象となる試験区域を企業家の目線で選択すべきではないだろうか。筆者は、中国政府が「転移支付」を通じて実際に行っている予算配分の動向を確認したい衝動を禁じえないでいる。