

< 論 説 >

「新型城鎮化」政策下の中国における 戸籍所在地の変更をともなう人口移動の動向 —新都市群・新都市圏の形成を軸とする都市化構想の行方—

柳 澤 和 也

目 次

はじめに

1. 農村戸籍保有者の受入れ方針の変更
2. 受入れ方針変更以前の県級行政区における戸籍人口の動向
3. 新都市群・新都市圏の形成を軸とする都市化構想の行方

おわりに

はじめに

中国で実施されている「新型城鎮化」政策は、農村戸籍（「農業戸籍」）保有者のうち、すでに市街地（本稿でいう市街地とは、中国語の「城区」または「鎮区」に相当する¹⁾）に居住している者と「新型城鎮化」政策の実施を契機にして市街地における居住を望むようになった者に対する都市戸籍（「非農業戸口」）の付与を最優先課題としている。「新型城鎮化」政策が目指す都市化は、「人の都市化」（「人的城鎮化」／「人口城鎮化」）と表現され、市街地面積の拡大に重点を置いた従来までの都市化、すなわち「土地の都市化」（「土地的城鎮化」）と対比される。

「人の都市化」を目的とする「新型城鎮化」政策は、領域横断的政策にならざるをえない。「新型城鎮化」政策は、実施にあたって、国土利用計画にはじまり、住民収容能力の向上を促す都市インフラの整備・拡充はもちろん、社会保障制度や農地制度改革に至る諸事業の擦り合わせを求められる。それゆえ、「新型城鎮化」政策は、国家発展・改革委員会、自然資源部、住宅・都市農村建設部、交通運輸部、人力資源・社会保障部、農業農村部（ここでいう部・委員会は、日本でいう省庁に相当する）等の國務院構成部門が連携する一大事業となっている。

とりわけ国家発展・改革委員会は、「新型城鎮化」政策において中心的役割を担う。国家発

1 国家統計局（2008年）「統計上画分城郷の規定」同ウェブサイト
(http://www.stats.gov.cn/statsinfo/auto2073/201310/t20131031_450613.html)。

「城区」とは、（地級市の）市轄区と区制を敷いていない市（すなわち県級市）において区・市政府所在地にある居民委員会が所轄している地区とその近隣地区を指す。また、「鎮区」とは、県政府所在地にある居民委員会が所轄している地区とその近隣地区を指す。

展・改革委員会は、「新型城鎮化」政策の進捗に応じて、関係部署がその都度重点的に取り組むべき任務を文書で指示してきた。2019年3月に発出された「2019年新型城鎮化建設重点任务」²〔以下、「重点任务」と表記する〕も、そうした文書のひとつに数えられる。しかし、「重点任务」が指示する事柄は、過去に発出された同趣旨の文書が指示してきた事柄とは一線を画し、農村戸籍保有者の受入れに関する当初の方針を大幅に変更するものであった。

個別政策の実施途上における方針の変更は、中国ではとりたてて異例なことではない。中国政府は、改革開放政策の実施以降一貫して、試験区域（「試点」）における実践をふまえて個別政策の到達目標や適用範囲を調整する漸進主義的改革を推進してきた。「新型城鎮化」政策も、実施から丸5年が経過し、方針の変更がいつなされても不自然ではない時期を迎えていた。国家発展・改革委員会は、2014年12月、2015年11月、2016年12月の3回にわたって設置した243試験区域（2省級行政区、59地級行政区、135県級行政区、47郷級行政区）^{3,4,5}における実践に基づき、農村戸籍保有者の受入れ方針の変更が必要であると判断したのだろう。農村戸籍保有者の受入れに係わる関係部署から寄せられる報告が、農村戸籍保有者の受入れ方針を変更させる決断を促したに相違ない。

本稿の課題は、農村戸籍保有者の受入れ方針変更以前の県級行政区における戸籍人口の動向を分析して（後述するように、農村戸籍保有者の受入れは、事実上、県級行政区に与えられた課題となっていた）、農村戸籍保有者の受入れ方針を変更した国家発展・改革委員会の意図と国務院構成部門が連携して取り組んでいる新都市群・新都市圏の形成を軸とする都市化構想の行方について考察することにある。この課題は、居住地の選択をめぐる政府と国民の思惑とその折合いによって進展する都市化という旧稿からの筆者の問題意識を引き継ぐものである^{6,7}。

1. 農村戸籍保有者の受入れ方針の変更

「新型城鎮化」政策のマスタープランである「国家新型城鎮化規画（2004－2020年）」⁸（2014

2 中華人民共和国国家發展和改革委員会（2019年3月）「2019年新型城鎮化建設重点任务」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/zcfg/201904/W020190408358270306122.pdf>）。

3 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>）。

4 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>）。

5 中華人民共和国国家發展和改革委員会（2016年12月）「第三批国家新型城鎮化綜合試点地区名单」同ウェブサイト（<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201612/W020161207325716148080.pdf>）。

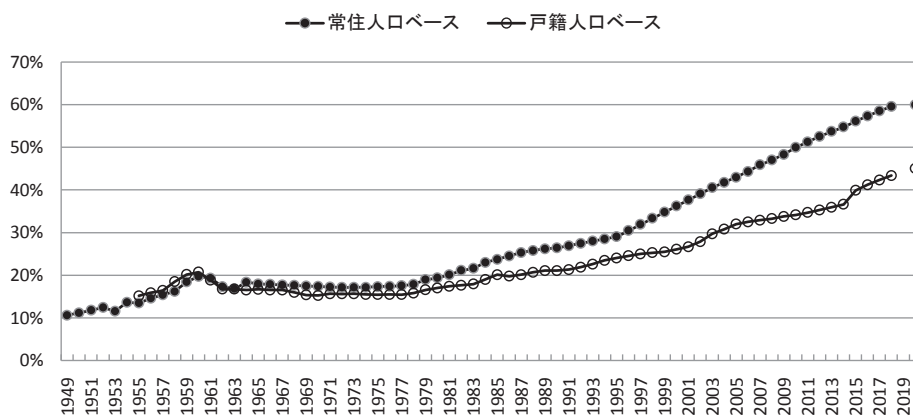
6 柳澤和也（2018年1月）「現代中国における『新型城鎮化』政策の検討——農村住民の受入れ拠点となる県級市の動向を中心として」神奈川大学経済学会『商経論叢』第53巻第1・2合併号、13～54頁。

7 柳澤和也（2019年7月）「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」神奈川大学経済学会『商経論叢』第54巻第4号、121～135頁。

年3月)〔以下、「城鎮化規画」と表記する〕は、都市化率を2020年までに常住人口ベースで60%（前後）、戸籍人口ベースで45%（前後）まで引き上げること目標としている。常住人口ベースの都市化率とは、市街地において6か月以上の居住の実態がある者の割合であり、戸籍人口ベースの都市化率とは、市街地に戸籍を置いている者の割合である。図表1は、1949年の建国時から今日に至るまでの常住人口ベースと戸籍人口ベースの都市化率の推移を示している。

常住人口ベースの都市化率は、1990年代後半から「新型城鎮化」政策実施後の今日に至るまで毎年1%ポイント強のペースで増加している。他方、戸籍人口ベースの都市化率は、「新型城鎮化」政策の実施を機にして増加ペースを速めた。この結果、常住人口ベースの都市化率と戸籍人口ベースの都市化率のいずれも、2020年までに目標値である60%と45%に十分に到達する見通しである。過去5年間の関係部署の取組みは、都市化率の向上という外形基準だけで判断すれば、国家発展・改革委員会の期待に十分に答える内容であったといえる。

図表1 都市化率（都市人口の割合）の推移



注 2018年までの数値は、実績値であり、2020年の数値は、「城鎮化規画」で掲げた目標値である。

資料 中華人民共和国国家統計局編（2018年）『中国統計年鑑2018』国家統計出版社。

中華人民共和国国家統計局人口和社会科技統計司（2018年）『中国人口和就業統計年鑑2018』中国統計出版社、ほか。

中華人民共和国国家統計局（2019年2月）「2018年国民經濟和社会發展統計公報」同ウェブサイト (http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html)。

図表2は、「城鎮化規画」とその補足規定のひとつである「關於進一步推進戸籍制度改革の意見」（2019年3月）〔以下、「意見」と表記する〕に示される当初の農村戸籍保有者の受入れ方針、図表3は、「重点任务」に示される新規の農村戸籍保有者の受入れ方針をまとめたものである。

「城鎮化規画」と「意見」は、建制鎮、小都市（市街地常住人口50万未満）、中都市（市街地

8 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）」同ウェブサイト (http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm)。

図表 2 農村住民の受入れに関する当初の方針 (2014 年 7 月～2019 年 3 月)

都 市			条 件			
区 分	市 街 地 常住人口	基本方針	合法かつ安定した 就業	合法かつ安定した 居住地 (賃貸可)	都市部社会保険 加入年数	配偶者、未成年 子女、父母等への 戸籍の付与
巨大都市	500 万以上	総人口の厳格 管理	他の項目を加味した「ポイント制」(注) の導入			許 可
(Ⅰ 型) 大 都 市	500 万未満 300 万以上	受入れ条件の 確定	必 要 適度な受入れのた めに巨大都市に準 じる基準を設けて もよい	必 要 適度な受入れのた めに巨大都市に準 じる基準を設けて もよい	一定期間必要 ただし、5 年を超 える基準を設けて はならない	許 可
(Ⅱ 型) 大 都 市	300 万未満 100 万以上	合理的受入れ	必 要	必 要	一定期間必要	許 可
中 都 市	100 万未満 50 万以上	秩序ある 受入れ	必 要	必 要 ただし、面積と価 格に基準を設けて はならない	一定期間必要 ただし、3 年を超 える基準を設けて はならない	許 可
小 都 市	50 万未満	全面的受入れ	規定なし (=不要)	必 要	規定なし (=不要)	許 可
建 制 鎮	—	全面的受入れ	規定なし (=不要)	必 要	規定なし (=不要)	許 可

注 1. 「ポイント制」とは、居住年数、社会保険料納付年数、学歴、年齢、業績、各種資格、外国語スキル、IT スキル、賞
罰などの各人の属性をポイントに換算して、その合計点数が一定以上に達する者だけに戸籍を与える仕組みである。
2. 「規画」と「意見」は、大都市を市街地常住人口の規模によって 100 万以上 300 万未満の大都市と 300 万以上 500 万
未満の大都市と表現しているにすぎないが、国務院が「規画」と「意見」と同年に発出した「国務院関于調整城市規模
画分標準的通知」では、前者はⅡ型大都市、後者はⅠ型大都市と表現されている。

資料 「規画」および「意見」より作成。

図表 3 農村住民の受入れに関する新規の方針 (2019 年 4 月以降)

都 市			条 件			
区 分	市 街 地 常住人口	基本方針	合法かつ安定した 就業	合法かつ安定した 居住地 (賃貸可)	都市部社会保険 加入年数	配偶者、未成年 子女、父母等への 戸籍の付与
超大都市	1,000 万以上	総人口の厳格 管理	「ポイント制」の簡素化 ならびに社会保険納付年数や居住年数に比重をおいた 「ポイント制」への変更			許 可 (推定)
巨大都市	1,000 万未満 500 万以上					
(Ⅰ 型) 大 都 市	500 万未満 300 万以上	特定条件を 満たす者の 全面的受入れ	必 要 (推定)	必 要 (推定)	必 要 (推定)	許 可 (推定)
(Ⅱ 型) 大 都 市	300 万未満 100 万以上	全面的受入れ	不 要 (推定)	必 要 (推定)	必 要 (推定)	許 可 (推定)
中 都 市	100 万未満 50 万以上	全面的受入れ	不 要 (推定)	必 要 (推定)	必 要 (推定)	許 可 (推定)
小 都 市	50 万未満	全面的受入れ	不 要 (推定)	必 要 (推定)	不 要 (推定)	許 可 (推定)
建 制 鎮	—	全面的受入れ	不 要 (推定)	必 要 (推定)	不 要 (推定)	許 可 (推定)

注 1. 新規の方針は、市街地常住人口 1,000 万以上の都市を超大都市に区分して巨大都市と区別している。
2. 300 万以上 500 万未満の (Ⅰ 型) 大都市における特定条件を満たす者とは、常住先で安定した生活を営んでいる新世
代の農民工や高等教育機関への進学のために到来した者などを指す。
3. 「任務」は、基本方針を示すにとどまり、条件については言及していない。図表中の条件は、当初の方針が全面的受
入れを指示した建制鎮、小都市、中都市に提示した条件をあてはめたものである。

資料 「任務」より作成。

常住人口 50 万以上 100 万未満) に対して農村戸籍保有者の全面的受入れを指示していた(厳密に言えば、中都市が指示された基本方針は、秩序ある受入れであった)。小都市と中都市のほとんどは、事実上、地方行政区の編成でいう県級行政区に相当する。当初の受入れ方針の意図は、農村戸籍保有者を建制鎮と市街地常住人口 100 万未満の都市へと誘導し、都市問題が深刻化している市街地常住人口 100 万以上の都市への流入を制限することにあった。

それに対して、「重点任务」は、新規の方針として、住民収容能力の上限以内での受入れを求めているⅡ型大都市(市街地常住人口 100 万以上 300 万未満)に対しても農村戸籍保有者の全面的受入れを指示している。同時に、「重点任务」は、異なる受入れ条件の設定を認めていたⅠ型大都市(市街地常住人口 300 万以上 500 万未満)に対しても一定の条件を満たした者の全面的受入れを指示し、総人口の厳格的管理を認めていた巨大都市(市街地常住人口 500 万以上 1,000 万未満)と超大都市(市街地常住人口 1,000 万以上)に対しても戸籍発給件数の引き上げと戸籍取得条件の大幅な緩和を指示している(「城镇化規画」と「意見」は、市街地常住人口 500 万以上の都市を一括して巨大都市に区分してきたが、「重点任务」は、市街地常住人口 1,000 万以上の都市を超大都市に区分して市街地常住人口 1,000 万未満の巨大都市と区別している)。新規の受入れ方針の意図は、住民収容能力の上限に配慮しつつも、市街地常住人口 100 万以上の都市でも農村戸籍保有者を受入れることにある。

農村住民の受入れは、都市インフラの整備・拡充に加え、農村住民が生涯にわたって安定した生活を送りうる所得を約束された就業機会の創出を前提とする。一般に、インフラの整備・拡充は、政府が主体となって進められ、就業機会の創出は、企業が主体となって進められる。人口と産業の集積が進んでいる都市は、政府による都市インフラの整備・拡充と企業による就業機会の創出がすでに一定水準までなされている。こうした都市への農村戸籍保有者の誘導は、既存の都市インフラと就業機会の一部を活用できることから都市開発に要する公的資金と民間資金の節約をもたらす。公的資金に限定すれば、中国では、公共住宅をはじめとする都市インフラの整備・拡充を担う住宅・都市農村建設部や就業支援と社会保険および公的扶助を担う人力資源・社会保障部の財政負担が、大幅に軽減されるのである。国家発展・改革委員会は、243 試験区域の実践をふまえて、農村戸籍保有者の受入れ先を建制鎮、小都市、中都市に事実上制限してしまうよりも産業の集積が進んでいる大都市以上にまで拡大するほうが合理的であると判断したと思われる。

国家発展・改革委員会は、都市インフラと就業機会に恵まれた都市への流入が基調とならざるをえない人口移動の実態に鑑みて、市街地常住人口 100 万以上の都市における集積の利益の活用に重点を置く決断を下したに相違ない。同時に、国家発展・改革委員会は、市街地常住人口 100 万以上の都市で深刻化している都市問題については再開発によって乗り越える意思を固めたと思われる。当初の方針は、農村戸籍保有者の受入れ先を建制鎮、小都市、中都市に事実上限定していたとはいえ、数値目標として掲げた都市化率の達成にみるように、国家発展・改革委員会を納

得させる成果をもたらした。しかし、「新型城鎮化」政策の実施から5年にわたる実践の結果は、国家発展・改革委員会を満足させる成果にはなお遠かったと考えられる。

2. 受入れ方針変更以前の県級行政区における戸籍人口の動向

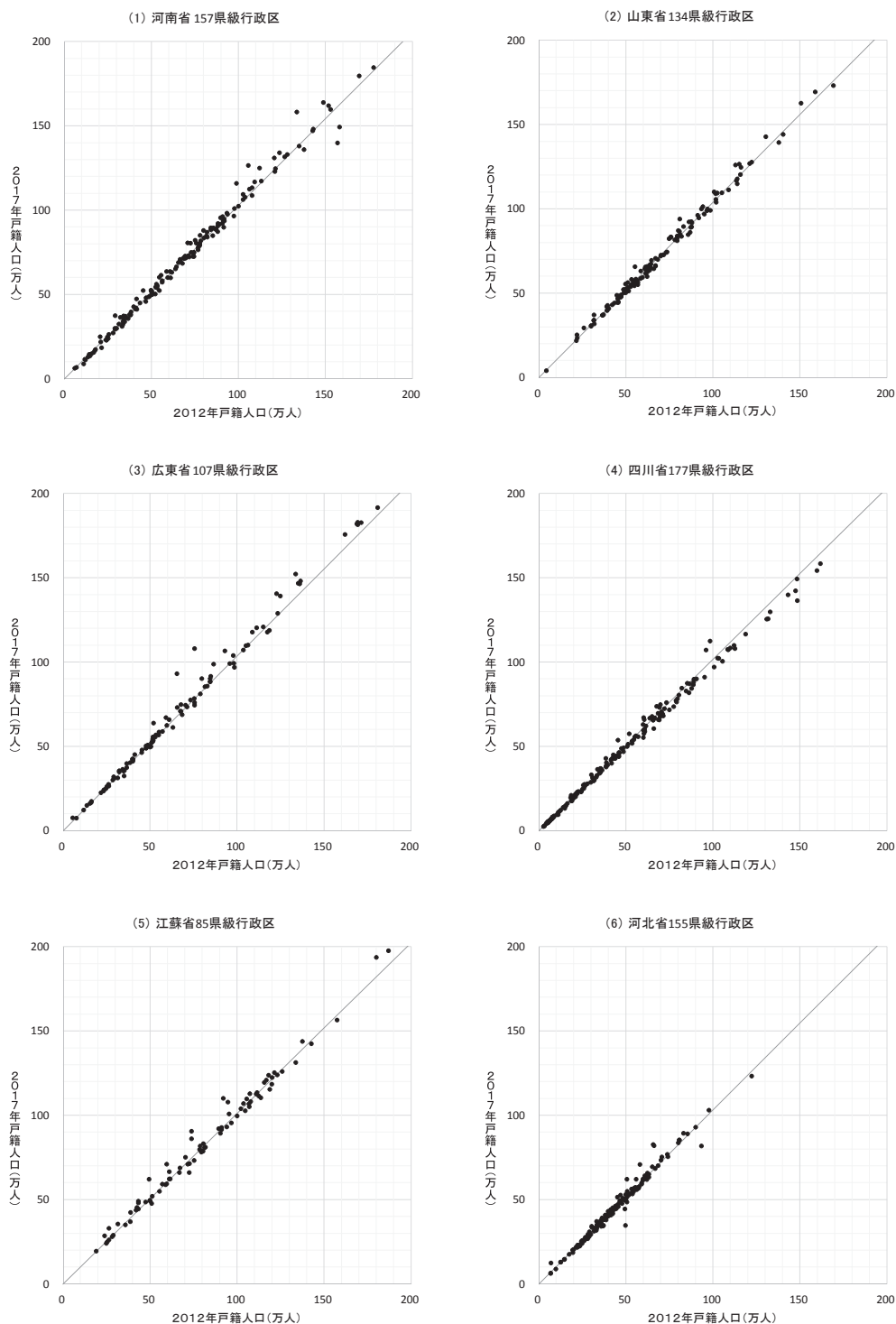
河南省、山東省、広東省、四川省、江蘇省、河北省は、戸籍人口上位6省級行政区である。2017年末の戸籍人口は、河南省1億1,377万、山東省1億9万、広東省9,317万、四川省9,113万、江蘇省7,794万、河北省7,682万であり、6省級行政区のいずれもが、一国の総人口に匹敵する規模を有している。図表4(1)～(6)は、これらの6省級行政区において2012年末から17年末にかけて生じた県級行政区単位の戸籍人口の変動結果である。なお、この間に行政面積がわずかでも変動した県級行政区は、図表4(1)～(6)には描画していない。他方、自然増減の調整は、資料上の制約のために断念した。自然増加率は、省級行政区単位もしくは地級行政区単位の値が常住人口ベースで算出されているにすぎず、県級行政区単位の値、ましてやその戸籍人口ベースの値は、算出されていない。それゆえ、図表4(1)～(6)における各県級行政区の戸籍人口は、この5年以内に現地都市戸籍を取得した常住者と移入者および現地都市戸籍を放棄した非常住者と移出者に加え、この5年内の出生者と死亡者を反映した値にならざるをえない。

そこで、本稿は、5年間に生じた戸籍人口の自然増減の影響を判断する目安として、図表4(1)～(6)中に以下の想定に基づく補助線を引くことにした。図表4(1)～(6)中の補助線は、省級行政区を単位とする常住人口ベースの自然増加率を用いて、2012年末から2017年末までの戸籍人口の変動が自然増減だけで生じると仮定した場合に描画される各県級行政区の人口規模を示す点を結んだものである。筆者は、この補助線より上方に描画される県級行政区では、常住者や移入者の現地都市戸籍の取得を通じた戸籍人口の増加が観察され、補助線より下方に描画される県級行政区では、非常住者や移出者による現地都市戸籍の放棄を通じた戸籍人口の減少が観察されると解釈する。

各県級行政区の戸籍人口は、2012年末から2017年末にかけて2012年末時点の規模（最小が四川省得栄県の2.6万、最大が広東省普寧市の238万である）に係わりなく増加あるいは減少している。戸籍人口の変動は、県級行政区内外の諸条件に規定される現象であり、初期の人口規模を問わない変動は、当然の結果であるといえよう。とはいえ、戸籍人口が増加した県級行政区の多くは、2012年末時点で50万から150万ほどの規模にあったと表現しても差支えないようである。国家発展・改革委員会による農村住民の受入れ方針の変更は、こうした現実をふまえたものと思われる。

居住地の選択が個人の自由に委ねられている国・地域の都市群は、経済成長の進展につれて、人口規模を縦軸、人口規模順位を横軸とする両対数グラフにおいて右下がりの直線に沿うように階層的に分布していく傾向をもつ（人口第2位の都市の人口は、人口第1位の都市の2分の1、人口第3位の都市の人口は、人口第1位の都市の3分の1、人口第n位の都市の人口は、人口第

図表4 県級行政区の戸籍人口の変動（2012～17年）



資料 中華人民共和国公安部編（2013年）『中華人民共和国全国分県市人口統計資料 2012』群衆出版社。
 国家統計局人口和就業統計司編（2018年）『中国人口和就業統計年鑑 2018』中国統計出版社。

1位の都市の n 分の1となる)。E.アウエルバッハによって発見されたこの傾向は、その後、G.ジップによって一般化され、現在に至るまでランクサイズルール（順位・規模法則）と呼ばれる自然法則として支持されている^{9,10}。人口移動の本質は、自由意思をもった個人による集積の利益の享受を主たる動機とする居住地の選択にほかならない。筆者も、そうした選択の集合がランクサイズルールに整合的な都市群の階層分布を形成させると考えている。

張長平は、ランクサイズルールを適用して、三大都市圏である北京・天津地区、長江デルタ地区、珠江デルタ地区に位置する都市群の1991年と2000年の階層分布を検討している。張は、第一位都市の首位性などに三大都市圏固有の変化が認められるが、ランクサイズルールとの整合性と時間の経過にともなうランクサイズルール正規分布への接近を指摘している¹¹。張は、都市を県級行政区のうち市街地面積の割合が高い地級市市轄区と県級市（ただし、北京市、天津市、上海市については、県級行政区単位ではなく全市単位としている）、都市人口を市街地常住人口と定義しており、戸籍所在地の変更をともしない人口移動がランクサイズルールに整合的である事実を示したといえる。

本稿の課題は、冒頭で述べたように、農村戸籍保有者の受入れ方針変更以前の県級行政区における戸籍人口の動向を分析して、農村戸籍保有者の受入れ方針を変更した国家発展・改革委員会の意図と国務院構成部門が連携して取り組んでいる新都市群・新都市圏の形成を軸とする都市化構想の行方について考察することにある。それゆえ、本稿は、張の研究とは角度を変えて、都市を全県級行政区、都市人口を全市戸籍人口として作成した2012年末と2017年末の三大都市圏¹²における都市群の階層分布を図表5(1)～(3)として示す。図中の直線は、2017年の人口規模順位最下位の県級行政区を最小都市とするランクサイズルール正規型の都市群の階層分布を理念モデルとして示したものであり、現実の都市群の階層分布がランクサイズルール正規型の都市群の階層分布とどの程度乖離しているかを判断する材料として挿入した。

三大都市圏における戸籍人口ベースの都市群の階層分布は、張が示した市街地常住人口ベースの都市群の階層分布に比較して、ランクサイズルール正規型からの隔たりが大きい。また、三大

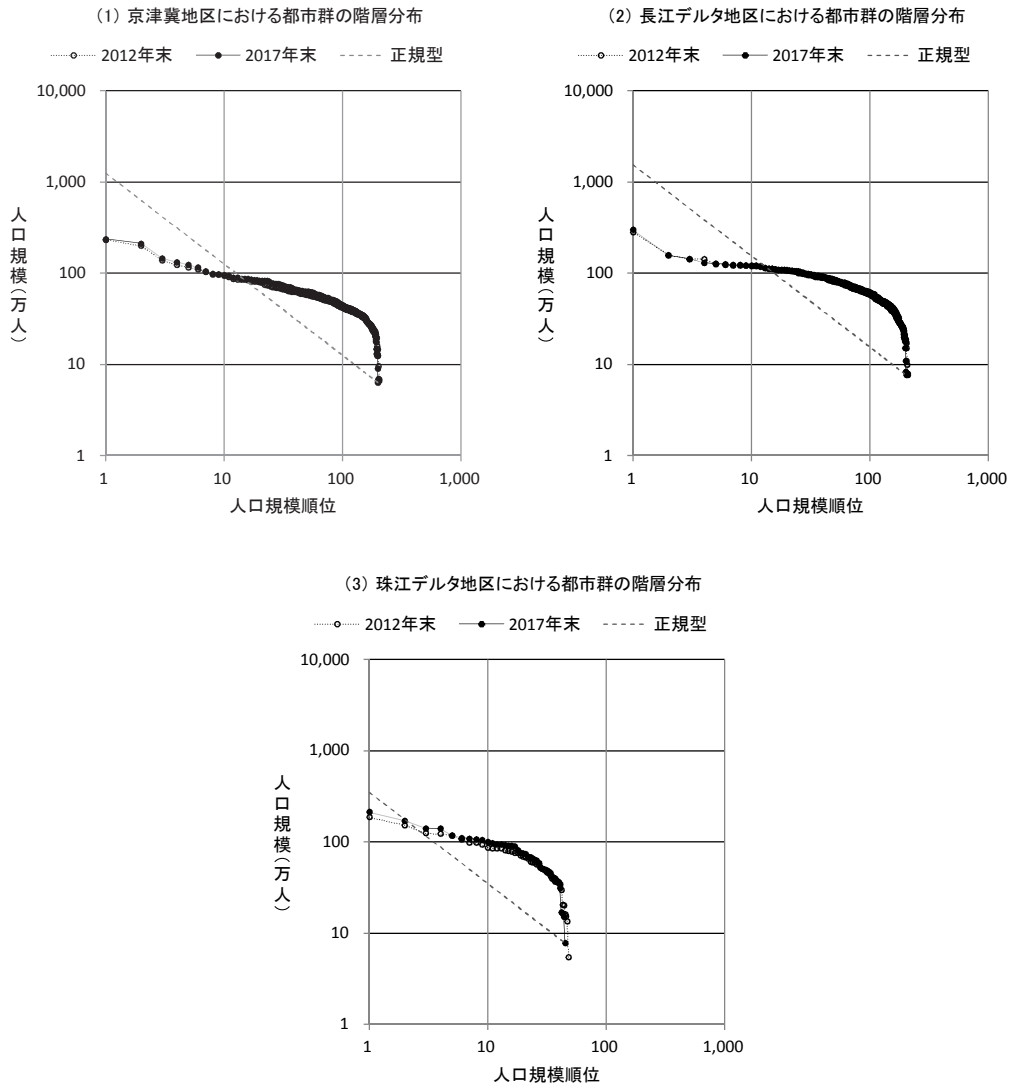
9 Auerbach, Felix (Jahrgang 1913), 'Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration', Petermann's Geographische Mitteilungen, 59, S.74-76 (未読)。

10 Zipf, George Kingsley (2012), *Human Behavior and the Principle of Least Effort: An Introduction to Human Ecology*, Martino Publishing (原著 (1949) Addison-Wesley Press)。

11 張長平 (2006年3月)「中国東部地域における都市の順位規模に関する実証分析」東洋大学国際地域学部『国際地域学研究』93～105頁。

12 本稿では、京津冀地区（張のいう北京・天津地域）を北京市、天津市、石家荘市、唐山市、秦皇島市、邯鄲市、邢台市、保定市、張家口市、承德市、滄州市、廊坊市、衡水市で構成される地区、長江デルタ地区を上海市、南京市、無錫市、常州市、蘇州市、南通市、塩城市、揚州市、鎮江市、泰州市、杭州市、寧波市、嘉興市、湖州市、紹興市、金華市、舟山市、台州市、合肥市、蕪湖市、馬鞍山市、銅陵市、安慶市、滁州市、池州市、宣城市で構成される地区、珠江デルタ地区を広州市、深圳市、珠海市、仏山市、江門市、肇慶市、惠州市、東莞市、中山市で構成される地区としている。

図表5 三大都市圏の都市群の階層分布



資料 中華人民共和国公安部編（2013年）『中華人民共和国全国分省市人口統計資料 2012』群衆出版社。

国家統計局人口和就業統計司編（2018年）『中国人口和就業統計年鑑 2018』中国統計出版社。

都市圏における戸籍人口ベースの都市群の階層分布は、「新型城鎮化」政策の実施によって農村戸籍保有に対する都市戸籍の付与が奨励されて3年半以上が経過した2017年末においても大きく変化していない。このような結果が示される理由は、2つ考えられる。ひとつは、三大都市圏に位置する県級行政区の多くが戸籍人口規模の抑制を基本方針としてきた市街地常住人口100万以上の都市に相当する可能性が高いことである。もうひとつは、計画経済期に形成された分散型かつフルセット型都市計画の名残がいまだ払拭されていないことである。後者については、広大な国土を要する中国では避けがたいともいえる。戸籍所在地の変更をともなう人口移動は、改革

開放政策の実施後、徐々に増加しつつあるが、同一都市圏に属する県級行政区間に存在する諸条件の相違、すなわち平均賃金、失業率、高等教育機関数、医療機関（病床）数等の相違に基づいて都市群の階層分布を書き換えるほどの規模にはまだ達していない。

3. 新都市群・新都市圏の形成を軸とする都市化構想の行方

当初の方針に基づいて進められた農村戸籍保有者に対する都市戸籍の付与は、改革開放政策の実施によって発生・拡大した人口集積地と産業集積地のずれを解消させる効果に乏しかった。しかし、この結論は、都市圏の範囲を三大都市圏に限定して導出されたにすぎない¹³。建制鎮、小都市、中都市にはほぼ限定した農村戸籍保有者の全面的受入れは、三大都市圏とは異なる範囲における新都市群・新都市圏形成の可能性を生み出さなかつたのだろうか。

本稿は、ここで、「城鎮化規画」に先行して国務院が2010年12月に発出した「全国主体効能区規画」〔以下、「効能区規画」と表記する〕¹⁴について触れたい。国務院は、㉞資源賦存、㉟環境容量、㊱開発強度（総面積に占める建設用地面積の割合）、㊲潜在成長力の相違に基づき、県級行政区を単位として中国各地を「主体効能区」（主体機能区）と表現する4種の区域に分類している。4種の区域とは、㊱開発最適化区域（「優化開発区域」）、㊲開発重点区域（「重点開發区域」）、㊳開発制限区域（「限制開發区域」）、㊴開発禁止区域（「禁止開發区域」）であり、県級行政区は、自身が分類される「主体効能区」の性格に応じて必要な開発をやはりいずれかの「主体効能区」に分類される周辺の県級行政区と連携しつつ進めていくことを求められている。「効能区規画」を発出した国務院の目的は、区域の特性に応じた開発を周辺区域と連携しつつ進めるように各区域に促し、国土利用の効率化をより一層徹底することにある。なお、各区の名称に付されている「開発」とは、広範な面積にわたる大規模な工業化と都市化を意味する。したがって、適切な範囲にとどまる工業化と都市化は、開発制限区域と開発禁止区域でも必要に応じて進められる。

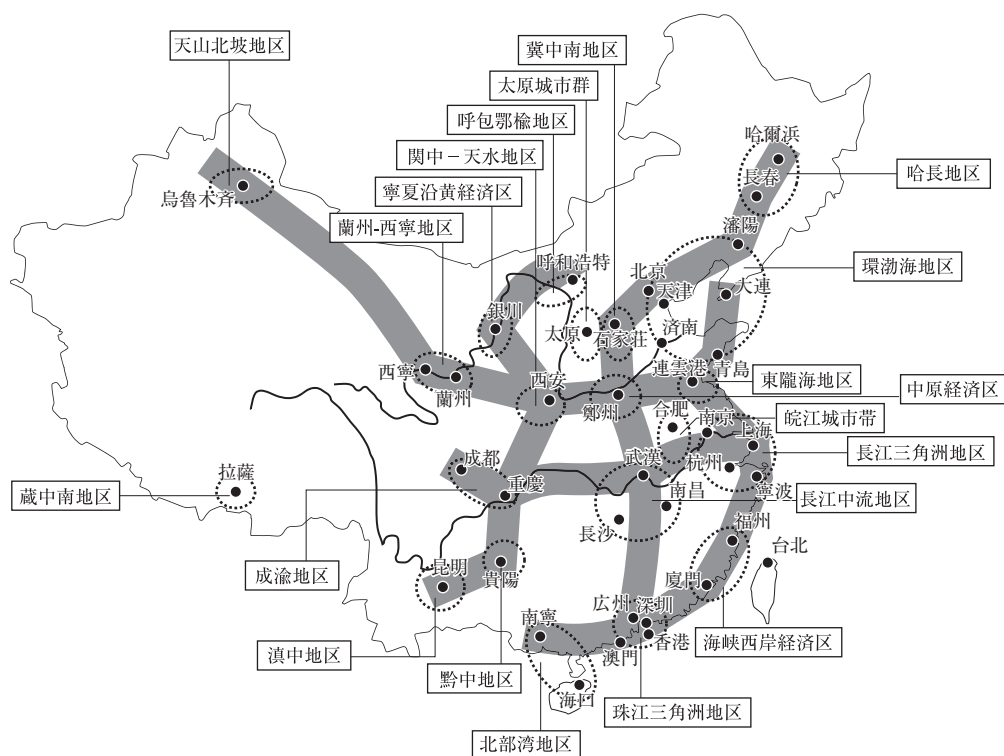
「新型城鎮化」政策と係わる県級行政区は、このうち開発最適化区域と開発重点区域に分類されている。前者は、都市構造の高度化を目的とする再開発が必要な段階にまで産業と人口の集積

13 日本では、国勢調査の調査区を基本単位とする「人口集中地区」（Densely Inhabited District : DID）の特定が1960年代以降行われるようになっており、一般に、このDID人口を厳密な意味での都市人口とみなすようになっている。DIDとは、人口密度4,000人/km²以上となる隣接した調査区でつくられる人口5,000以上の地域である。

ランクサイズルールを適用した都市群の階層分布の検討は、本来、DID人口を都市人口として実施するべきである。しかし、DID人口あるいはこれに準じた都市人口は、中国では一部例外的に作成されているにすぎない。

14 中華人民共和國國務院（2010年12月）「全国主体功能区規画——構建高效、協調、可持續的国土空間開發格局」中華人民共和國中央人民政府ウェブサイト
(http://www.gov.cn/zwgc/2011-06/08/content_1879180.htm)。

図表6 「二横三縦」都市化政策の見取図



資料 本図表は、新華社が「国民経済和社会發展第十二箇五年規畫綱要」の全文を2011年3月16日に報道したさいに「第五篇 優化格局 促進區域協調發展和城鎮化健康發展」の末尾に挿入した「『兩横三縱』城市化戰略格局示意图」(http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2011-03/17/content_1647851_6.htm)を参考にしている。新華社の報道時に挿入された見取図と「効能区規畫」に添えられた見取図は、地区の名称が一部異なる。

が進んでいる区域、後者は、開発の余地が大きく産業と人口の集積が今後最も期待されている区域である。とりわけ農村戸籍保有者の全面的受入れを担う県級行政区は、開発重点区域に相当する。

図表6は、「効能区規画」に添えられた都市化政策の見取図である。点線で表示されている21地区は、都市化を重点的に推進する地区を意味し、開発最適化区域に分類される県級行政区が数多く分布する環渤海地区、長江デルタ地区、珠江デルタ地区と開発重点区域に分類される県級行政区が数多く分布する冀中南地区をはじめとする18地区に分かれる。「効能区規画」は、開発最適化区域と開発重点区域が数多く分布する21地区とそれらをつなぐ東西二本と南北三本のルート（前者は、陸橋ルートと沿長江ルート、後者は、沿海ルート、京哈京広ルート、包昆ルートと呼ばれ、高速道路や高速鉄道が敷設されている）で形成される二横三縦（「両横三縦」）線に沿って都市化を進める構想を示している。

さて、戸籍所在地の変更をとまなう県級行政区間の人口移動は、「二横三縦」都市化政策や「新型城鎮化」政策のもとで実際にどのように推移しているのだろうか。図表7は、旧稿の検討

で用いた 2000 年から 2015 年までの 15 年間に生じた県級行政区別の戸籍人口の変動結果を中国全土が俯瞰できる地図上に一括して表現したものである。戸籍人口の増減幅は、丸印（●）の色と大きさで区別している。丸印が付されていない県級行政区は、戸籍人口の増減幅が 10 万未満となる（自然増減分の調整は、図表 4(1)～(6)と同様の理由により断念している）。

図表 7 は、胡煥庸線の東部にほぼ限定されるとはいえ¹⁵、戸籍人口を著しく増加した県級行政区が中国各地に存在し、そうした県級行政区が地級行政区や省級行政区の境界を越えて密集地を形成している事実を示している。戸籍人口を著しく増加した県級行政区とその密集地は、「効能区規画」で描かれる新都市群・新都市圏を形成する県級行政区と重なり、北京市、天津市、上海市、広州市、深圳市等に続く大都市や三大都市圏に続く大都市圏へと成長していく可能性を秘めているといえよう¹⁶。とりわけ河北省南部、江蘇省北部、安徽省北部、山東省西部、河南省にまたがる地域〔以下、地域 A と表現する〕は、広域性において群を抜いている。このほか、広東省西部と広西壮族自治区東部にまたがる地域〔以下、地域 B と表現する〕と貴州省西部と雲南省東部にまたがる地域〔以下、地域 C と表現する〕も、存在感を示している。

地域 A は、東隴海地区（日照市、連雲港市、徐州市等）と中原経済区（鄭州市、洛陽市、南陽市等）および両者を結ぶ高速道路や高速鉄道の沿線に位置している。ちなみに、高速道路や高速鉄道は、中原経済区から西方に向かって伸びており、関中—天水地区（西安市、宝鶏市、天水市等）と蘭州—西寧地区（蘭州市、西寧市、臨夏回族自治州等）を経由して天山北坡地区（烏魯木齊市、哈密市、伊犁哈薩克自治州等）へと至る。この関中—天水地区以西の高速道路や高速鉄道沿線は、「一帯一路」構想の一帯ルートでもある。また、地域 B は、北部湾地区（南寧市、海口市、茂名市等）に相当する。残る地域 C は、黔中地区（貴陽市、遵義市、安順市等）と滇中地区（昆明市、曲靖市、楚雄彝族自治州等）および両者を結ぶ高速道路や高速鉄道の沿線に位置する。

地域 A～C における戸籍人口の増加は、そこに位置する県級行政区の多くが「効能区規画」における「開発重点区」と「新型城鎮化規画」における小都市または中都市に分類されたことでもたらされたと考えられる。別言すれば、上記 3 か所における戸籍人口の増加は、「効能区規画」と「城鎮化規画」の相乗効果によって促されたといえる。江蘇省北部における戸籍人口の増加は、この方針を裏づける最良の事例である。江蘇省経済は、歴史的に南部（江南）経済が北部

15 胡煥庸（1935 年）「中国人口之分布」中国地理学会『地理学報』1935 年第 2 期，33～42 頁。

中国の人口分布は、胡が明らかにしたように、黒龍江省黒河市と雲南省騰衝市を結ぶ線（胡煥庸線）の東西で大きく異なる。標高が、線付近を境にして大きく変わるためである。低地である湿潤な東部には農耕社会、高地である乾燥した西部には遊牧社会が形成されてきた。人口の 90% 以上が、今日でも胡煥庸線の東部に分布している。

16 戸籍人口の変動結果を中国全土が俯瞰できる地図上に一括して表現する方法は、都市圏の形成につながりうる人口の集積を予断に基づかず意識させる点で優れていると思う。

(江北) 経済に優越する構図となっており、この構図は、1990年代以降、南部経済が浦東新区の開発がはじまった上海市経済を中核とする長江デルタ経済圏の形成とともに成長を加速したことを受けて助長された。江蘇省内の人口分布は、戸籍制度という制約がなければ、南部に偏ると思われる。にもかかわらず、2000年から2015年にかけて生じた戸籍人口の増加は、上海市に近い南部ではなく山東省南部や河南省東部に近い北部で顕著である。北部の県級行政区における戸籍人口の増加は、「効能区規画」と「城鎮化規画」に関連した都市化政策に明らかに連動している。

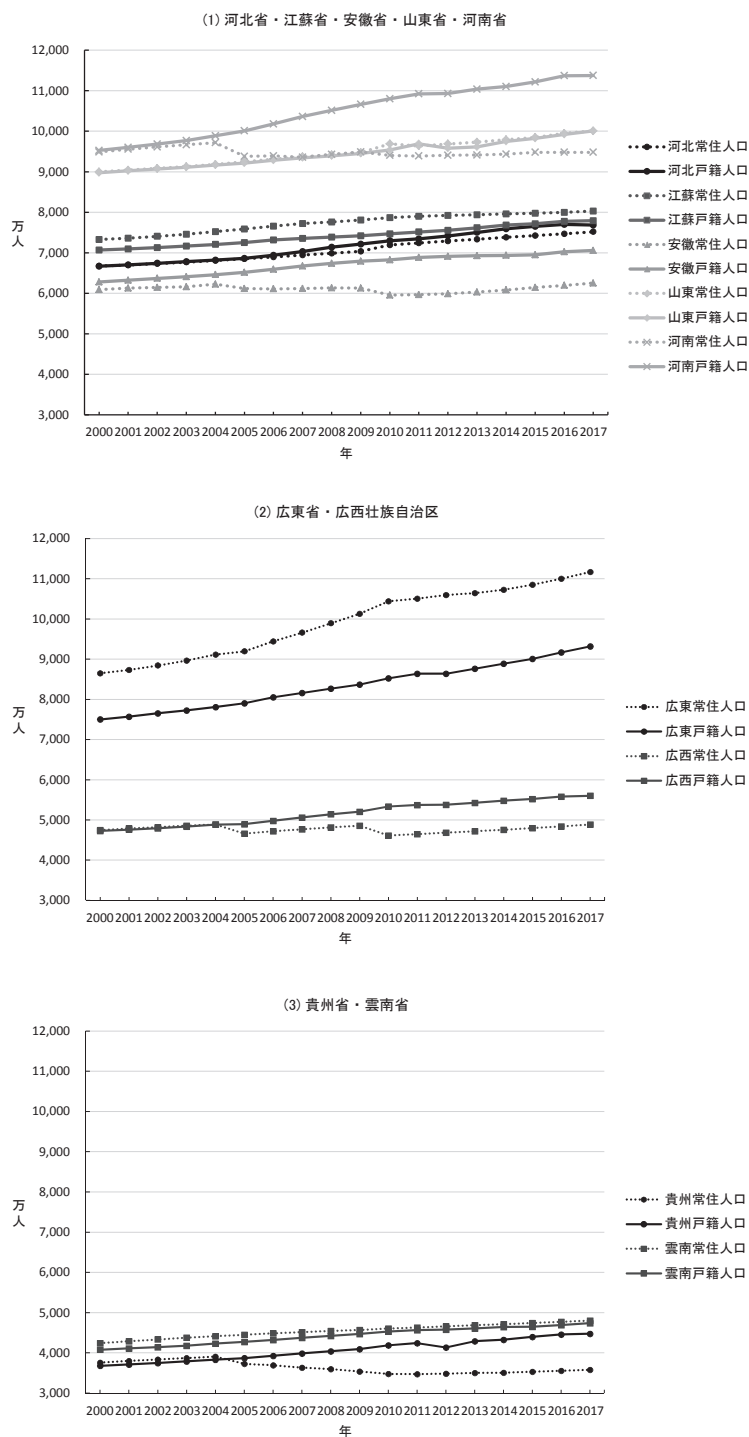
もっとも、北京市、天津市、上海市、広州市、深圳市等の都市や環渤海地区、長江デルタ地区、珠江デルタ地区に続く新都市群・新都市圏として期待される都市と地区のすべてが、中国政府の目論見通りに人口と産業を集積させていくとはかぎらない。開発重点区として新都市群・新都市圏構想を支える県級行政区の分布と図表7に示した戸籍人口の増加が著しい県級行政区の分布とのあいだには、やはり一定のずれがある。両者のずれは、「効能区規画」と「城鎮化規画」によって形成されつつある人口移動の経路が改革開放政策の実施によって形成された人口移動の経路と完全に一致していない現実を浮かび上がらせる。両者のずれは、時間の経過とともに解消に向かうのかもしれないが、現時点ではだれも想定していない新都市群・新都市圏が生まれる可能性も排除できない。

また、二横三縦ルート上の県級行政区における戸籍人口の増加のすべてが、「効能区規画」と「城鎮化規画」の相乗効果によってもたらされているとはかぎらない。二横三縦ルート上の戸籍人口の増加の一定量は、2015年以前の産児制限政策、いわゆる一人っ子政策（「一孩政策」）と2000年代半ば以降の農業政策の転換によって嵩上げされたものであるといわなければならない。2015年以前の産児制限政策は、農村戸籍保有者にかぎり、第一子が女子の場合における第二子の出産を認めていた。それゆえ、農村戸籍保有者の割合が高い県級行政区の人口の自然増加率は、農村戸籍保有者の割合が低い県級行政区に比較して高くなる傾向があった。また、2000年代半ば以降の農業関連税の廃止や各種補助金制度の整備・拡充は、農業経営に収益の改善をもたらし、土地請負経営権の配分が行われる農村戸籍の継続的保有に対するインセンティブを強めた¹⁷。農村戸籍保有者の一定数は、すでに都市における居住と就業を実態とする場合であっても、現地都市戸籍の取得を躊躇するようになっている。問題は、戸籍人口を嵩上げされたにすぎない県級行政区が今後の形成が期待される新都市群・新都市圏の範囲になりうると指摘した地域A～Cにどの程度含まれているかであろう。

図表8(1)～(3)は、地域A～Cを構成する河北省、江蘇省、安徽省、山東省、河南省、広東省、広西壮族自治区、貴州省、雲南省の常住人口と戸籍人口の推移を示したものである。常住人口が戸籍人口を上回る省級行政区は、戸籍所在地の変更をともなわない省・自治区外からの人口流入が常態化しており、対照的に、戸籍人口が常住人口を上回る省級行政区は、戸籍所在地の変

17 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。

図表8 地域A～Cを構成する9省級行政区における常住人口と戸籍人口の推移



資料 国家統計局人口和就業統計司編（2018年）『中国人口和就業統計年鑑2018』中国統計出版社ほか。

更をともしなわなない省・自治区外への人口流出が常態化している。

安徽省、河南省、広西壮族自治区、貴州省は、戸籍所在地の変更をともしなわなない省・自治区外への人口流出が大規模で発生しており、戸籍人口の増加は、相当量の嵩上げがなされていると判断せざるをえない。河南省は、その度合いが最も大きいといえる。また、貴州省西部における戸籍人口の増加は、一見すると、「新型城鎮化」政策の試験区域に認定されると同時に全国ビッグデータ産業集積区（「大数据産業集聚区」）にも認定されている貴安新区との関連性が疑われるが、図表7に示される戸籍人口の増加が著しい県級行政区は、貴安新区を構成する4県級行政区（貴州市花溪区、同清鎮市、安順市平壩区、同西秀区）でないばかりか、隣接する県級行政区ですらない。これらの県級行政区における戸籍人口の増加は、やはり農村戸籍保有者によって嵩上げされたものに相違ない。

おわりに

本稿の課題は、農村戸籍保有者の受入れ方針変更以前の県級行政区における戸籍人口の動向を分析して、農村戸籍保有者の受入れ方針を変更した国家発展・改革委員会の意図と国務院構成部門が連携して取り組んでいる新都市群・新都市圏の形成を軸とする都市化構想の行方について考察することにあつた。

農村戸籍保有者の受入れに関する当初の方針は、「新型城鎮化」政策において中心的役割を担う国家・発展改革委員会を納得させる成果をもたらしたが、満足させる成果にはなお遠かった。国家・発展改革委員会は、農村戸籍保有者に対する都市戸籍の付与が「新型城鎮化」政策の実施から5年が経過した時点において全市戸籍人口50万から150万あたりの都市で進展している実態をふまえ、市街地常住人口100万以上の都市における集積の利益の活用重点を置く決断を下したと思われる。

また、「城鎮化規画」において農村戸籍保有者の受入れを担う県級行政区は、「城鎮化規画」に先行する「効能区規画」において「開発重点区」に分類されていた。「城鎮化規画」で中都市と2群の大都市（Ⅱ型大都市とⅠ型大都市）に分類されるとともに「効能区規画」で「開発重点区」に分類される県級行政区は、戸籍所在地の変更をともしなう人口流入が窺われ、そうした県級行政区とその密集地は、新都市群・新都市圏へと今後成長していく可能性を秘めていた。

残された課題も、旧稿と同様に依然として多い。とりわけ戸籍人口の増加に対する農村戸籍保有者による嵩上げの実態は、より正確に推定される必要がある。本稿で言及した安徽省、河南省、広西壮族自治区、貴州省における嵩上げの実態は、地方政府が発行している公刊資料からなるべく多くの県級行政区の人口の自然増加率を収集して見定めるつもりである。