

中国大都市化の抑制——背景と手段

◆ 大東文化大学国際関係学部教授
岡本信広 ◆

中国は新型都市化を推進しながらも、北京、上海、広州などの大都市については都市化を抑制する方針である。なぜ都市化の抑制を行うのか。それは流入する人口を都市が支えきれなかったという過去のトラウマがあるからだ。社会主義市場経済の下で現在市場メカニズムにもとづいた都市化の抑制政策を試行錯誤している。

昨

年十一月に開催された中国共産党第十八回三中全会で《中共中央の全面的な改革深化における若干の重大問題に関する決定》が発表された。《決定》では、

人口管理を新しくするとともに戸籍制度を改革し、建制鎮（農村で人口が集中している行政区域を指す）や小都市への定住は全面的に開放した。中都市は定住制限を徐々に緩和し、大都市は定住条件を合理的に確定していく、特大都市は人口規模を厳格に管理することが謳われた。

中国の都市化は都市規模が大きくなればなるほど都市が大きくなるようにコントロールされている。ちなみに中国では、非農業人口二十万人以下が小都市、二十万人から五十万人が中都市、五十万人から百万人が大都市、百万人以上が特大都市と定義される。この定義からいえば、二千万人を超える北京、上海、広州をはじめ、大部分の

省都や大連、青島など計画単列都市（日本の政令都市のように独立性の強い都市）が特大都市となる。都市化を推進しながらも、なぜ特大都市を抑制しなければならないのか、そして政府は都市化抑制のためにどのようなコントロール手段を持っているのか、を考えてみたい。

まず中国が大都市を抑制する方針を採用する理由をみてみよう。一九四九年の中共第七期二中総会（中央委員会第二回総会）による毛沢東報告をきっかけに中国共産党は革命拠点を農村から都市に移し、都市化推進政策へ舵を切った。第一次五カ年計画（一九五三―五七）では、住宅建設、都市公共設備（上下水道やごみ処理場）などのインフラ建設が進められた。同時に都市に重工業企業が建設され、生産拠点としての都市建設が推進されたのである。

都市建設にもなって農村人口が都市に

流入するようになった。第一次五カ年計画には毎年二百万人から三百万人の労働者が都市に流入したともいわれ（小島編一九七八）、この都市化で一千万から一千五百万人以上の農村人口が都市に移動した。当時の中国の人口が五億人程度であったことを考えると二%強の人口が都市に移動したことになる。当時日中戦争や内戦によって都市にはスラムが形成されていたが、その上に社会主義改革で住宅が分配されるという期待、都市建設による労働需要及び就業機会の増加が、多くの農民を都市に惹きつけたのである。

この都市への人口流入は何を生み出したのか。それは、住宅不足、強制的農地収用、農村荒廃による食糧不足、という問題であった。工業化のために農地が収用され農民は都市に流入するもの住宅建設は間に合わず、一方で肉、野菜など副食品が不足す

るという結果になった。

中

国政府が採った政策は、工業分布の「大分散、小集中」であった。大都市の発展を抑制し、中小都市の工業化に力を入れた。そして一九五八年から急速に人民公社化を進め、農民の集団化と農村における工業化が進められた。最後に、都市技術者や青年を農村に下放した。

結局、流入する人口を都市が支えきることができず中国国政府は都市化を断念した。これが中国の都市化のトラウマだ。このトラウマが現在の特大都市抑制政策につながっている。市場経済化の流れの中で政府が都市の人口をどのようにコントロールするか。北京の事例をみてみよう。

北京市は、交通渋滞、大気汚染、水汚染、ごみ処理問題など大都市病を抱えてきた。

「北京市都市総体規画（二〇〇四―二〇一〇）」が実施されてすでに十年近く立っているが、問題は当時の人口コントロール目標一千八百万をとくに超えてしまっていることであつた。二〇一二年の人口はすでに二千万人を超えているといわれており（戸籍人口一千三百万人強、流動人口八百万人強である）、今年一月北京市の第十四回市人民代表大会にて目標の修正が提案され、二〇一五年常住人口二千八十万を人口コントロール目標としている。あと二年ほどであるが常住人口の増加は六十五万人ほどの余裕しかない（『財新網』二〇一四年二月

二十八日）。

人口管理の方法として三つの方法があげられている。一つは産業による人口管理（「以業控人」）、二つ目は住宅による人口管理（「以房管人」）、三つ目は居住証による人口管理（「以証管人」）である。産業による人口管理とは、産業を都市郊外に移転することにより中心部ではなく郊外に就業機会を設けることである。住宅による人口管理とは、住宅を都市郊外に建設することにより中心部ではなく郊外に居住空間を設け、人の移動を促すことである。実際北京市政府は三環路以内の産業はすでに郊外に配置したし、流動人口が集まりやすい卸売市場も郊外に移転した。とくに中低所得層の場合、就業機会が郊外にあり、都市中心部の住宅価格が高くなれば、市場調整を通じて多くの人が郊外に移転することが期待される。この意味で産業と住宅の配置は比較的市场の力を用いたものである。

一方、居住証による人口管理とは、流入してくる人口に対し、居住証を利用して管理する方法である。戸籍管理もこれに含まれる。この方法はまさに計画経済時代から行われているもので、政府が直接人口を管理するというものだ。政府が不動産や企業を通じて居住証や戸籍を持っていない流動人口への管理を強めれば、その都市で就業や居住は難しくなる。北京の友人の話によれば、現在北京市戸籍をもらえらる条件をもつ

ており、所属単位（機関や企業）に戸籍の枠があつたとしても、戸籍を手に入れることは難しいそうだ。戸籍人口の抑制を北京市が打ち出している以上、戸籍を獲得することは難しいのである。流動人口になるとなおさらだろう。

東京の都市化をふり返ると、人口集中を抑制するために「工場等制限法」によって工場や大学を二三区外に移転させた。多摩、港北、千葉にニュータウンが開発され、周辺部の都市化が進んでいった。このように産業や住宅配置によって人口を管理する方法は市場経済国でも使われる手法である。中国が日本と大きく違う点は居住証や戸籍による管理であり、現在も主要な都市化抑制のコントロール手段になっているところだ。

中国は歴史的に都市の人口管理に失敗したトラウマをもつ。大都市の渋滞、ごみ処理圧力などに対して特大都市では大量の人口流入は抑えたい。社会主義市場経済の下では極力市場メカニズムによる都市の抑制をしたいが、実際には政府による直接管理が主要手段として使われている。

●参考文献

小島麗逸編（一九七八）『中国の都市化と農村建設』龍溪書舎

「陸杰華・北京不应把人口单纯当负担」『財新網』二〇一四年二月八日