

# 中国の都市の現状と分布について

季 増 民 \*

## I はじめに

中国は長らく農業国家と呼ばれ、農村を中心とする社会であった。膨大な農業人口や広大な農村地域に比して都市人口の増加、都市の発展は滞ってきた。しかし1978年以降、改革・開放政策の実施に際し、近代化の推進や地域開発における都市の牽引車としての役割が重視されるようになり、都市化へのテンポが速まった。都市数は78年の193から96年の666に急増し、18年間に実に473もの市が新たに誕生した。都市人口の比率は78年に17.92%から95年には29%となった。建成区(基本的な都市インフラができている連担市街地, built-up area)の面積は1985年の9386km<sup>2</sup>から、95年には、2倍の1万9264km<sup>2</sup>に拡大した。また、予測では、2010年には、都市数が1003(非農業人口が100万以上は59, 50～100万は82, 20～50万は290, 10万以下は572)に増え、都市人口率が42%に達するとされている。中国における都市化の動向は、1949年以降40年も続いた都市と農村という二元構造<sup>1)</sup>の是正、食糧供給、環境保全などの問題と絡めて、世界中から注目されている。

しかし他方では、既存都市の機能強化や都市の新設を主な内容とする都市化は、市制要件の変更、農業中心だった県から市への衣替え、周辺の県への管轄範囲の拡大による都市の広域化など、国情を踏まえた独特な方法で進められるため、中国の

都市のことが分かりにくいとの声をよく耳にする。例えば、訪中から帰った人や中国に関心を持つ受講生などから「同じ市でも格が異なり、市の中に市があるようだが、どう理解すればいいか」、「中国の都市に関する資料を見ると、人口や面積については地区と市区2つのカテゴリーで統計がとられているが、どちらのデータを使ったらよいか」などの質問を受けることが増えている。また、最近の中国関係書籍に留意してみると、行政区画にふれた場所では、「中国には3種類の市があることに注意しなければならない<sup>2)</sup>」などの「注意書き」が見受けられるが、紙幅の制約のためか、詳しい説明がなされていない。

本稿では、中国都市への理解に資するため、都市発展の推移、都市の分類、現行の市制施行基準、都市広域化のパターンなどの基本的問題に焦点を当て、文末にある参考資料と現地調査時のヒアリングを踏まえつつ系統的に整理、分析し、都市分布の特徴を明らかにしようとするものである。なお、本稿では入手できる資料の都合により、原則として市制を敷く都市のみを対象とし、1949年から96年までの資料を使用する。

## II 都市の生成と推移

中国では都市(Urban, City)のことを城市という。古代中国では城市には城と市の2つの概念が含まれていた。城とは、字義どおり土から成るところ、すなわち城壁に囲まれた軍事拠点もしくは

\* 椋山女学園大学文学部

君主と臣民の居住地を指す。市は農村の定期市（market）、また交易行為を意味する。その後、社会の進化に伴い、城壁内の住居が次第に密集し、周辺に点在していた定期市が城内又は近郊に移ったため、城と市場が結合した。これらの都市聚落に「城市」の名が冠せられた。都市が主に行政、情報、教育、文化、商工業の中心地として総合的な機能を果たしている現在も、城市（都市）化、城市（都市）計画法、城市（都市）地理学のように、都市のことを公式には城市と呼称している<sup>3)</sup>。毎年公刊される都市に関する統計資料は、「中国城市統計年鑑」(Urban statistical yearbook of China)、都市問題全般を扱う専門紙は、「城市導報」(City lead news)と称している。

黄河流域は、メソポタミア、インダス川流域、ナイル川流域と並んで都市の発祥地域と見られ、少なくとも3600年前にすでに城が築かれていた。八世紀前半の盛唐期の長安(現在の西安)、十一世紀から十五世紀にかけてのベン京(開封)、臨安(杭州)、大都(北京)など世界最大の都市は中国に存在した。また中国では数千年にわたって、都市と農村の2本立ての行政管理体制がとられてきたが、市制制度(the system of cities)が導入されたのは20世紀に入ってからである。

1912年、北洋政府(1912~1928年)は「市郷組織法」を公布し、ヨーロッパ式市鎮制度の設立を試みた。1921年7月3日、北洋政府内務部は、「大統領教令」の形式で「市自治制」を公布し、中央政府による国家レベルでの史上初の市制制度を創設した。翌年、「市自治制施行細則」が制定され、首都、省政府所在地、商業地、県政府所在地及び人口1万人以上の鎮が市制を敷くことができ、市を特別市と普通市に区分すると定めた。この細則に基づいて南京、上海は特別市として、無錫、杭州、寧波、安慶、南昌、漢口(現在の武漢市の一部)、広州、梧州などは普通市として、中国で最

初に市制を施行した。

市制都市(以下市と略す)は1921年(日本では1889年に市制町村制が施行された)に正式に誕生して以来、以下の5段階を経て今日に至っている(図1)。

### 1. 1949年までの初期形成期

1921年当時の市は、共通の組織法ではなく、それぞれの暫定条例に基づいて設置され、行政機関というより、一種の自治団体としての性格が強かった。また、明確な行政境界もなく、権限を巡って所在省や県との間にトラブルが頻発していた。1928年7月3日、国民党政府は、全国に適用する「特別市・普通市組織法」を公布し、市の法的位置づけを初めて明確にした。南京、北平(現在の北京市)、上海など8つの特別市、蘇州、杭州など17の普通市を設置した。1947年末まで、市の数は年平均2.3のペースで増え、計69(行政院管轄市12、省管轄市57)の市が設置された。

### 2. 1949~61年の持続発展期

中華人民共和国設立初期、政府は経済の復興を図るため、華北、華東、東北など経済基盤ができていた地域を中心に、1949年末までに、132の市を設置した。1953年、第1次五カ年計画の実施に伴い、156の国家重点開発プロジェクトの場所選定にあわせて、包頭、蘭州、玉門などに鉦工業都市を新設した。1957年末には、市の数は176に増えた。第2次5カ年計画期に入ると、急進主義の影響を受け、1958~61年の4年間に32の市が新設され、市の数は208に増えた。持続発展期においては、市の人口要件が5万(1949年)から、10万(1955)へと引き上げられていくのに伴って市の数は増減を繰り返していたが、1947年に比べると、年平均10.6の市が誕生した。

### 3. 1962~65年の抑制期

大躍進の失敗で経済が低迷したため、政府は工業生産の目標の見直しを余儀なくされ、市制施行

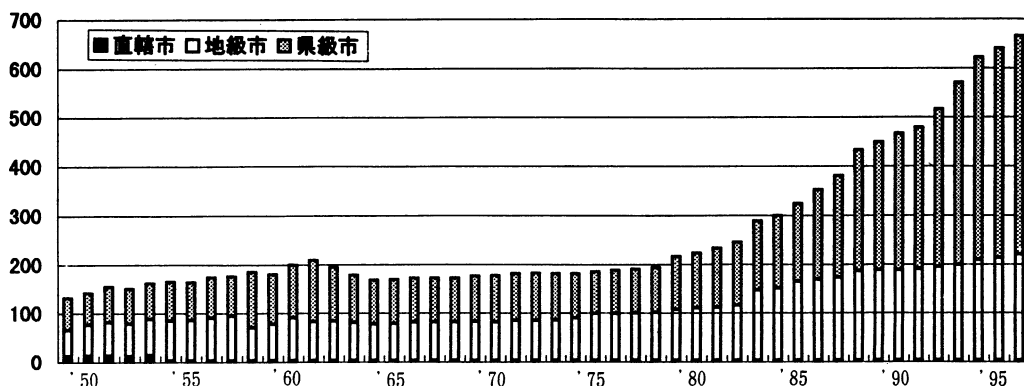


図1 中国における種類別都市の推移 (1949～1996年)  
 1949～1994年は参考文献2の360～361頁、1995、1996年は  
 「中華人民共和国行政区間簡冊・1996、1997」により作成

基準の引き上げと都市人口の削減に乗り出した。  
 1963年、政府は「市や鎮制の調整、都市郊外の縮小に関する指示」を出し、既存の市について逐一審査を行い、要件を満たさない市を廃止した。4年間、年平均10の市が減少し、市の数は1961年の208から65年の168に減った。

#### 4. 1966～1978年の低迷期

「文化大革命」という政治運動が全国を席卷したため、国全体が混乱してしまい、無政府に近い状態に陥り、政府は市への昇格問題を顧みる余裕すらなかった。1978年末までは、市の数は年平均1.9しか増えず、総数は193に留まった。

#### 5. 1978年以降の急速発展期

1978年以降、改革・開放政策の実施に伴って、政府は、県や鎮に降格した市を復活させたばかりでなく、多くの市を新設した。特に84年以降、町に農民が移住して非農業の職業を選択してよい趣旨の「農民の集鎮転入・定住に関する通達」が出され、また市制施行の資格(86年公布)が引き下げられたため、市への昇格ラッシュが現れ、83年、88年、94年にはそれぞれ44、53、52も増えた。96年末までに473の市が誕生し、市の総数が666を数えた(日本は668)。

### Ⅲ 市の分類

#### 1. 行政地位に基づく分類

前221年、秦の始皇帝によって皇帝政治が開始され、郡県制が全国に布かれた以降、歴代の王朝は、重要度、戸数、租税等を勘案して、同じ県の名が冠せられる地方行政の官署を、上県、中県、下県のようにいくつかのランクに区分した。その格付けに相応する階級をもつ首長が配置され、行政地位に対応してそれぞれ異なった政策、管理が実施されてきた。現行の市制にも等級制が継承されている。行政的権限を与えられている市は、人口規模と重要度に応じて階層化すると、通常区分では直轄市、地級市、県級市の3つのレベル、特例による指定を含むと、直轄市、副省級、比較的大きい都市、地級市、県級市の5つのレベルが考えられる(表1)。

##### (1) 通常区分

市が1級(省と同格の直轄市)、2級(地区と同格の地級市)、3級(県と同格の県級市)と3階級があり、1級市は2級市(重慶のみ)や区と県を管轄し、2級市は区と3級市と県を管轄し、3級市はその下に区(市轄区)を設けられず、郷

表1 中国の行政区画と都市の階層

国の行政区画	通常の都市階層				特例市を含む階層
		設置の許認可	非農業人口	区の有無	
省 <sup>1)</sup>	直轄市	国務院 →全人大	数百万以上	有	直轄市 計画単列 較大的市 地級市 県級市
地区 <sup>2)</sup> 県 <sup>3)</sup> 郷・鎮	地級市 県級市	省→国務院 省→国務院	20万以上 20万以下	有 無	

- 1) 省レベルは22省, 5自治区, 3直轄市を含む。  
 2) 地区レベルは217地級市, 79地区, 30自治州, 8盟を含む。  
 憲法上は省級, 県級, 郷級の三級制がとられる。地区行政公署は省政府の出先機関に過ぎないが, 実質上は省級と県級の中間にある政府の役割を果している。  
 3) 県レベルは, 446県級市, 1522県, 118自治県, 49旗, 3自治旗, 3特区, 1林区を含む。  
 数字は台湾省を除く1996年末の行政単位。

と鎮を管轄することが原則となっている。

直轄市 (municipality directly under the central government) は, 国務院 (中央政府) から直接的な管轄を受け, その行政地位は省に相当する (city of equivalent to province)。直轄という用語は単に国と市の間に介在する単位がないという以上のことを意味するものではない。直轄市は1967年から97年までずっと北京, 天津, 上海の3つと変わらなかったが, 1997年3月14日, 第8回全国人民代表大会 (国会) で, 地級市であった重慶市の4番目の直轄市への昇格が決まり, 同年6月, 重慶市は隣接する2つの地級市, 1つの地区と合併して, 面積約8万2000km<sup>2</sup>, 人口約3000万人の中国最大の直轄市となった。

直轄市はいずれも人口が1千万を越え, 非農業人口が4百万以上に達し, その規模と, 国がよってたつ, いわば国家的中心都市の故に, 最上級の地方政府たる地位を与えられているのである。首都北京は全国の政治, 文化, 管理の中心地として, 上海は最大の経済中心地として, 天津は北部の重要な工業・商業, 港湾都市として, 重慶は, 中西部内陸開発の拠点として, 国全体を支えるとともに, 周辺地域の発展を引っ張る牽引車としての役割を果たしている。直轄市は, 都市行政単位の中

で別格だという認識が国民に浸透し, 他の市との混同がほとんど生じていない。

地級市 (city of equivalent to prefecture) は, 基本的には唐代から続いてきた「府」という地方行政官署の延長であり, 行政地位においては地区又は自治州に相当する。1983年までは, 省が管轄する市を意味する「省轄市」と称されていた。しかし, 省轄市という呼称は, 以下のような問題点を抱えていた。まず, 省轄市と同格の市には, 省が管轄する市以外に, 自治区が管轄する市があり, 省轄市をもって自治体名の異なる市を一括して呼称することは, 明らかに正確性と科学性を欠く。次に省が直接に管轄する一部の県級市も, 省が地区に管理を委託する県級市も法律的には, 「省轄市」の範疇に入ることとなる。つまり, 省轄市という概念には, ランクが明らかに異なる地区と同格, 県と同格の2種類の市が一緒くたに含まれている。さらに, 民国時代(1912~1949)に設置された省轄市は, 何れも性格上県と同格の市にすぎなかった。以上のように, 省轄市という呼称は, 市の行政等級, 規模, 管轄関係などを明確に反映せず, 時空間的に市同士の比較研究をするときに大きな間違いを来すことになる。これらの混乱を避けるため, 地級市の呼称は1983年に民政部が提出した「地区級機構改革に関する報告」に対する国務院の回答文書の中で初めて正式に導入された。1985年, 民政部は, 「中華人民共和国における県級以上行政区画の沿革 (1949~1983)」を編纂する際に, 既存の市について逐一ランク認定作業を行ったうえで, 地級市, 県級市に統一的に区分し, 市の行政等級を明確にした。1996年末現在, 地級市の数は217を数える。その内, 33の地級市 (27の省都と6つの計画単列都市) は, 省内の中核都市として, 残りの184は地区における中心地として機能している。省別の設置数をみると, 広東(21), 四川(15), 山東(15), 遼寧(15), 江

蘇(13), 河南(13), 黒竜江(11), 湖南(11), 河北(11), 浙江(10)の順となる。つまり62%の地級市は東部沿海地方などに偏っていて、西部のチベットや青海にはそれぞれ1つしかない。

県級市(city of equivalent to county)は、行政地位では県に相当する。県の制度は秦代に施行され、唐代に整った。以後、県数は清まで時代によって若干は上下するものの、ずっと1000~1500の間で推移し、地方行政組織の中で最も安定していた。1949年以来、県から衣替えした市は、専区轄市、地(区)轄市と呼ばれてきたが、行政等級、管轄関係を明確化するために1983年に、県級市という呼称が正式に登場した。県級市は建前上省の直接管轄下におかれる。しかし、普通一つの省には数十から百以上の県級行政機構がある。こうした状況では省政府が直接県級市を管理するのは、物理的に困難であるため、実際は、地区または地級市に管轄代行を委託している。市の中に「市」があり、県級市長は地級市副市長の「部下」とあるという現象はこのためである。「県制を撤収して市制を敷く」を中心とする県級市の新設は1985年以降、年平均24のペースで進められ、その数は1996年現在の446に急増した。その内、89の県級市はその勢力圏が県域を越えて、地区という広域地域で中核都市の役割を果たしており、残りの357は県域における政治、経済、文化の中心地である。1996年現在の省別の分布を見ると、山東(34)、広東(33)、江蘇(31)、浙江(25)のように、地級市と同様東部に偏っている。

## (2) 特例都市

1978年に改革、開放政策が実施されてから、社会経済の発展のニーズに応え、地域開発を促進するため、国務院や省、自治区は、一部の重要な都市について地域指定を行い、特殊な権限や優遇政策を付与した。

### ①計画単列都市(cities with separate plans)

は、90年以降、東部沿海地方偏重による地域格差を緩和する目的で、国務院の許可を経て指定された特殊な行政地位を有する市である。瀋陽、大連、長春、ハルビン、南京、寧波、アモイ、青島、武漢、広州、新セン、成都、重慶、西安の14市が指定され、1級(省級)行政区なみの管理権限が付与される。日本の「政令指定都市」のような市である。これらの市はいずれも地級市であったが、指定により、その行政地位が省の下、地級市の上に昇格したため、「副省級市」とも呼ばれる。そのほか、杭州、済南も副省級市にランクされ、合計16となる。

②比較的大きい都市(原語、較大的市)は、1984年以降、国務院の許可を経て指定された特殊な行政地位を有する市である。「較大的市」に指定されると、その市の議会には、法により、必要に応じて地方法規草案を制定する権限が付与される。強いて言えば、日本の「中核市」のようなものである。唐山、大同、包頭、大連、鞍山、撫順、吉林、チチハル、無錫、淮南、青島、洛陽、重慶の13市が指定を受けた。

③その他に、経済特区都市(4)、経済特区に準ずる沿海経済開放都市(15)、長江沿岸開放都市(9)、内陸都市(26)、国境開放都市(28)など地域指定を受けた都市がある。

地域指定を受けたこれらの市は、地級市が多数を占め、重複指定を受けたものも多い。

## 2. 人口に基づく分類

表2のように、666市は非農業人口の規模に基づいて、特大都市(100万以上)、大都市(50~100万)、中都市(20~50万)、小都市(20万以下)の4ランクに区分される。数でみると、特大都市は34、都市数の5.11%を占め、以下大都市は44、6.61%、中都市は195、29.28%、小都市は393、59%となる<sup>5)</sup>。特大・大都市、中都市、小都市の比率は1:2.5:5と、ピラミッド構造を示す。都市非農業人口の

表2 各省における人口規模別の都市の分布（1996年現在）

省名	都市人口 (万人)	特大都市 100万以上		大都市 50~100		中都市 20~50		小都市 20万以下	
		人口(万)	%	人口(万)	%	人口(万)	%	人口(万)	%
北京	658.45	628.45	100	0	0	0	0	0	0
天津	477.56	477.56	100	0	0	0	0	0	0
河北	804.65	242.52	30.14	214.40	26.65	182.78	22.72	164.95	20.49
山西	538.85	172.10	31.49	88.47	16.42	125.91	23.37	151.37	28.27
内蒙古	476.51	105.99	22.24	70.78	14.85	160.14	33.61	139.60	29.30
遼寧	1608.33	828.54	51.52	325.35	20.23	268.61	16.70	185.83	11.55
吉林	856.96	313.55	36.59	0	0	324.89	37.91	218.52	25.50
黒龍江	1197.12	366.61	30.62	409.95	32.24	258.77	21.62	161.79	13.52
上海	841.75	841.75	100	0	0	0	0	0	0
江蘇	1420.28	330.05	23.24	244.69	17.23	534.84	37.66	310.70	21.87
浙江	629.42	128.76	20.46	65.37	10.39	139.78	22.21	295.51	46.94
安徽	650.27	0	0	225.61	34.69	311.78	47.59	112.88	17.63
福建	415.25	100.81	24.28	0	0	142.62	34.35	171.82	41.37
江西	471.53	121.58	25.78	0	0	204.91	43.46	145.04	30.76
山東	1674.87	480.18	28.67	266.37	15.92	601.17	35.89	326.98	19.52
河南	969.56	138.82	14.32	314.75	32.46	268.50	27.69	247.49	25.53
湖北	1177.81	382.08	32.44	182.02	15.45	342.67	29.09	271.04	23.02
湖南	696.83	127.03	18.23	157.04	22.54	229.40	32.92	183.36	26.31
広東	1674.10	322.14	19.24	211.16	12.61	729.14	43.55	411.66	24.60
広西	407.21	0	0	164.48	40.39	117.72	28.91	125.01	30.70
海南	115.16	0	0	0	0	40.58	35.24	74.58	64.76
四川	1192.95	486.16	40.75	0	0	465.47	39.02	241.32	20.23
貴州	304.60	125.27	41.13	0	0	99.66	32.72	79.67	26.15
雲南	293.63	128.48	43.76	0	0	45.69	15.56	119.46	40.68
チベット	14.65	0	0	0	0	0	0	14.65	100
陝西	450.39	220.59	48.98	0	0	136.51	30.31	93.29	20.71
甘粛	295.54	137.48	46.52	0	0	53.90	18.24	104.16	35.24
青海	68.63	0	0	58.67	85.49	0	0	9.96	14.51
寧夏	96.81	0	0	0	0	74.54	77.00	22.27	23.00
新疆	367.65	119.33	32.46	0.33	0.09	95.87	26.08	152.45	41.73
全国	20817.68	7325.83	35.19	2999.64	14.41	5955.85	28.61	4536.36	21.79

出所：参考文献8の24頁による。

総数に占める比率をランク別にみると、特大・大都市は49.6%、中都市は28.61%、小都市は21.79%となる。その比率は4.6:1.3:1となり、逆ピラミッドを示す。省別の分布をみると、安徽、広西、海南、チベット、青海、寧夏を除いて、各省には1~4の特大都市がある。一方、西部地域では、青海を除いて50~100万人の大都市は存在しない。

### 3. 機能に基づく分類

周辺地域に対して行政、経済、文化、教育、情報などの中心地としての役割を果たす総合都市が最も多く、省都、地区級政府所在都市、県都のほとんどがそれにあたる。そのうち、瀋陽、広州、武漢、ハルビンなどの省都は、その勢力圏が省域を越えて、仙台、名古屋のような広域中心都市的機能を果たしている。

鉱物資源の開発、利用から成長してきた鉱工業都市は、100あり、市総数の15%を占める。遼寧、河南、山西、黒龍江など北部の省に多く立地し、石炭、石油、鉄の採掘とそれらの加工を中心とする。特に全国一の石炭埋蔵量を誇る山西においては、約半数の都市は、石炭の採掘と加工を基幹産業とするいわゆる「炭坑の街」である。一方、南方には資源志向型の都市は少なく、その少数の都市も非鉄金属の開発をその中心とする。

交通輸送の結節点として機能する都市は87、主として東部に偏っている。沿海港湾都市は34、長江などの内陸河川港湾都市は38、両者を併せると市総数の10.8%にあたる。

1992年、全方位開放政策に伴い、周辺部対外開放の枠組みをつくる目的で国境都市が開放された。

まず、ロシアとの国境の4都市（黒河、琿春、綏芬河、満州里）の一層の開放が決定された。その後、南西部の雲南、広西、北西部の新疆、内蒙古などにまで及び、96年まで国境貿易都市は28となった。これらの多くは周辺諸国とのバザール経済の中心地である。

1984年以来、火山地形を観光の目玉とする五大連池市の新設を皮切りに、黄山、武夷山、峨嵋山、張家界などの観光都市が新設され、1996年現在、目立った歴史・文化、観光機能を備える都市は81を数える。

#### IV 現行の市制施行要件

都市の設置に関する基本法は、「憲法」と「組織法」であるが、市制施行の基準及び細則の制定や申請許認可などの具体的な運用には、国务院の所管機関である民政部が当たっている。民政部は、1993年2月8日付で、国务院に「市制施行要件の見直しに関する報告」を提出した。この報告には、県級市と地級市への昇格要件について定められている。国务院は同年5月17日付けで同報告を、国発「1993」38号文書の形式で各省、自治区、直轄市に通達し施行を求めた。国务院の「お墨付き」を受けたこの報告は、実質上現行の市制施行基準となっている。

##### 1. 県級市

###### (1) 通例

周知の通り、中国の東部、中部、西部の3つの経済地帯は、自然環境、経済の発展状況、人口分布、都市化レベル等の面で大きく異なる。人口分布が自然環境と社会経済条件と密接な関連があることに鑑み、「東部」375人、「中部」148人、「西部」50人という人口密度の開きに即して、表3のように人口密度400人以上、100～400人、100未満の3つのカテゴリーが設けられ、縦の列にそれに対応した市制施行の基準が規定されている。中西

表3 中国の市制施行要件（県級市）

人口密度		>400人	100～400	<100人
県政府所在地	非農業人口(万) <sup>1)</sup>	12	10	8
	その内非農業戸籍を持つ人口(万) <sup>2)</sup>	8	7	6
	上水道普及率(%)	65	60	55
	道路舗装率(%)	60	55	50
市街地の都市インフラと排水施設が既に整備されている				
全	非農業人口(万)	15	12	8
	総人口に占める非農業人口の比率(%)	30	25	20
	郷・鎮以上の工業生産高(億元) <sup>3)</sup>	15	12	8
	工業農業総生産額に占める上欄の比率	80	70	60
	GDP総額(億元)	10	8	6
域	GDPに占める第三次産業の比率(%)	20	20	20
	地方予算に占める財政収入の額	総額(万元) 100	5000 80	4000 60
	一定額の上納金を納めている			

出 所：参考文献2の340頁による。

- 1) 非農業人口の定義は次のようになされている。県政府所属の企業、非営利事業体が雇用した農民契約工、長期臨時工、工商行政管理部門が認可した固定的な場所を持つ鎮営・街道営・村営・農民の共同出資または単独出資で興した第2次、第3次産業の従事者、城鎮中等以上の学校に入学した農村出身の学生、駐屯部隊等の団体の人員を含む。
- 2) 非農業戸籍を有する人口は、その地域に正式に登録をすませた常住戸籍(urban registered residence)の人口を指し、暫住戸籍(to register as temporary residence)の人口を含まない。
- 3) 郷・鎮以上の工業生産額は、当該県の管轄地域内における州、地区、市、省(自治区)、中央及び他地域から進出した企業を含む郷・鎮以上企業の工業生産額を指す。表中の経済指標は1990年の不変価格に依拠し、会計年度で計算する。表中の実数と比率(%)はいずれも下限を表す。

部の現状に配慮が払われ、市制施行の要件を低く設定したのが特徴である。

これまでの市制施行の経験を踏まえて、県政府所在地に加えて全県に関する要件が追加された。前者については、市街地における都市インフラと排水施設ができていているという共通項のほか、人口要件が、後者については、一定の上納金を納めるという共通項のほか、人口、経済要件がそれぞれ明確に定められている。県政府所在地と全県を含めて、縦の列に列挙してある基準をすべてクリアした県が、県級市に移行できる。

###### (2) 特例

ア. 下記の条件の一を満たしたものについては、市制施行の要件を適当に緩和できる。

- ①自治州政府、地区(盟)政府の所在地。

②郷や鎮以上の工業生産高が40億元以上、GDPが25億元以上、且つ地方予算の内、財政収入が1億元以上を占め、上納金が50%以上に達し、経済が発達し、生産配置が合理的な<sup>7)</sup>県。

③沿海、長江沿岸、国境沿いに位置する重要な<sup>8)</sup>港湾、重要な貿易地及び国家重点プロジェクトの実<sup>9)</sup>施地、<sup>10)</sup>。

④政治、軍事、外交上、特に必要と認められる地域。

ただし、上記の条件の一を満たしたものが市に移行する場合は、州（盟、県）政府所在地の鎮における非農業人口が6万以上、そのうち、農業以外の産業に従事する非農業戸籍の人口が4万人以上であること。

イ。経済が発達し、周辺地域に対し経済的中枢の役割を果たしている鎮は、特に必要と認められた場合、鎮制を撤収し、市制を敷くことができる。市制に移行する場合は、非農業人口が10万以上、その内、農業以外の産業に従事する非農業戸籍の人口が8万人以上であること。地方予算の内、一人当たりの財政収入が500元以上、財政収入に占める上納金の比率が60%以上、工業・農業総生産高に占める工業生産高の比率が90%以上であること。<sup>11)</sup>

### (3) その他の規定

①国、中央省庁、省・自治区によって重点的に支援すべき貧困県と指定された県、財政補助を受給している県については、原則として市への移行を認めない。

②市制施行の際には、都市システムの構築と都市の合理的配置の要求を満たし、良好な地質・地理環境条件を備えること。

③県級市は区や区役所を設置しない。市制施行後、県が管轄していた郷や鎮は市の管轄下に入る。

## 2. 地級市

以下に定める各要件を満たした県級市が初めて地級市に昇格できる。

### ①人口要件

農業以外の産業に従事する市区人口が25万人以上、その内、市政府所在地における非農業戸籍<sup>12)</sup>を有し、農業以外の産業に従事する人口が20万人以上。

### ②経済要件

工業・農業の総生産額が30億元以上、その内、工業生産高が80%以上を占める。GDPが25億元以上。第三次産業が発達し、その生産高が第一次産業を越え、且つGDPに占める比率が35%以上。地方予算の内、財政収入が2億元以上。

### ③その他の要件

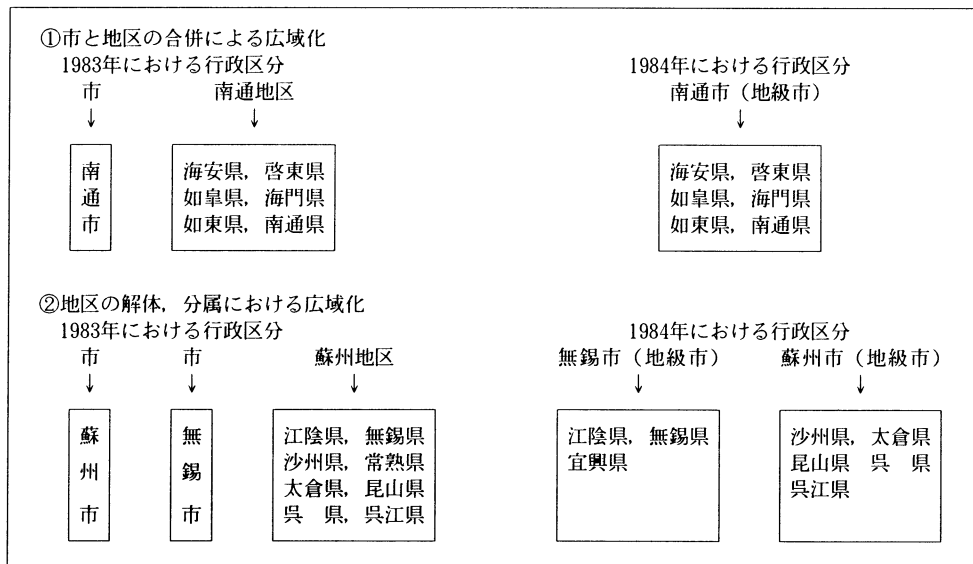
すでに周辺の若干の市や県に対し中核都市としての役割を果たしている。

## V 進む都市の広域化

中国では、都市が持つ経済中心地としての機能を活かしつつ、その周辺にある農村部の発展を促す目的で、市が幾つもの県を管轄する（以下、市轄県と略す）という行政管理制度が実施されている。市制制度が誕生して間もない1926年に、漢口市が漢陽県を管轄するのがその最初の例となった。

中心都市が周辺の農業県を配下に納め、市域を広げる形による都市の広域化が本格化したのは80年代に入ってからのことである。政府は1982年、「地区」制度を改革し、市が県を管轄する制度を実施するよう、「1982」51号の通達を公布した。「地区」は農業、「市」は商工業といった縦割り行政の垣根を撤廃し、県と市間の経済交流を促し、「点」としての市に「面」の地区を牽引させるのがその主なねらいである。同年末、まずモデル地域に江蘇が選定され、1983年から全国範囲での試行が開始された。江蘇に次いで84年には遼寧が、88年には広東が全域にわたって、農村・農業を意味する「地区」という行政単位を撤収し、「市轄県」の行政制度の確立を完了した。その後、





↓は管轄範囲を表す。

図2 「市轄県」による都市広域化の模式図

このような地級市が「地区」に取って代わるという市域の人為的な拡大は凄まじい勢いで全国に広がり、1994年末まで、海南を除く29の省は「市轄県」制度を採るようになった。その結果、合計196の市は、741県、31自治県、9旗、2特区を管轄するほか、省の委託を受けて240県級市を管理している。平均1市当たりが4県を管轄する。県を管轄する市は、直轄市、地級市の総数の94%を占め、市の配下に入っている県は県総数の45%を占める。1996年に河北でも全域における「市轄県」が完了した。

「市轄県」による都市の広域化は、地区と市(県)との合併、地区の解体、市域の管轄範囲の拡大、の3つの方法に大別される(図2)。

地区と市(県)との合併には2つのタイプがある。その一は同等合併。江蘇省南通市と同名地区、河北省石家庄市と同名地区のように、同等の経済的实力を持つ地級市と地区同士の合併がそれに当たる。その二は吸収合併。1984年に遼寧省は県級市の朝陽市を地級市に格上げした上で朝陽地区が管轄していた県を朝陽市に移管した。これは実質

上、地区が市に取って代わり、元の朝陽市政府は新しくできた地級市の管轄下にある区に降格した。

地区の解体には、1983年、江蘇省塩城地区、1987年浙江省舟山地区のように、地区全体が丸ごと地級市へ衣替えしたいわゆる「廃地(区)置市」タイプと、1983年に蘇州地区のように、地区が解体され、所属の県がそれぞれ隣接する蘇州市、無錫市に編入されたいわゆる「廃地(区)分属」タイプがある。

市域の管轄範囲の拡大には、1983年江西省鷹潭市が、地級市への昇格とともに隣接する貴溪県と余江県を市域に組み入れたような例がある。

上述したように、市の管轄範囲を既存の県にまで広げ、県の上に市を持ってくる政策を実施したため、行政上の市域は社会経済上での実質的な都市地域を表さなくなり、相当広い周囲の農村地域を含んでいることに注意しなければならない。つまり、これらの市は日本の広域市町村圏のような性格を持っている。従って毎年公刊される「城市統計年鑑」<sup>13)</sup>は、人口について地区と市区2つのカテゴリーを設け、それぞれの全人口と非農業人口

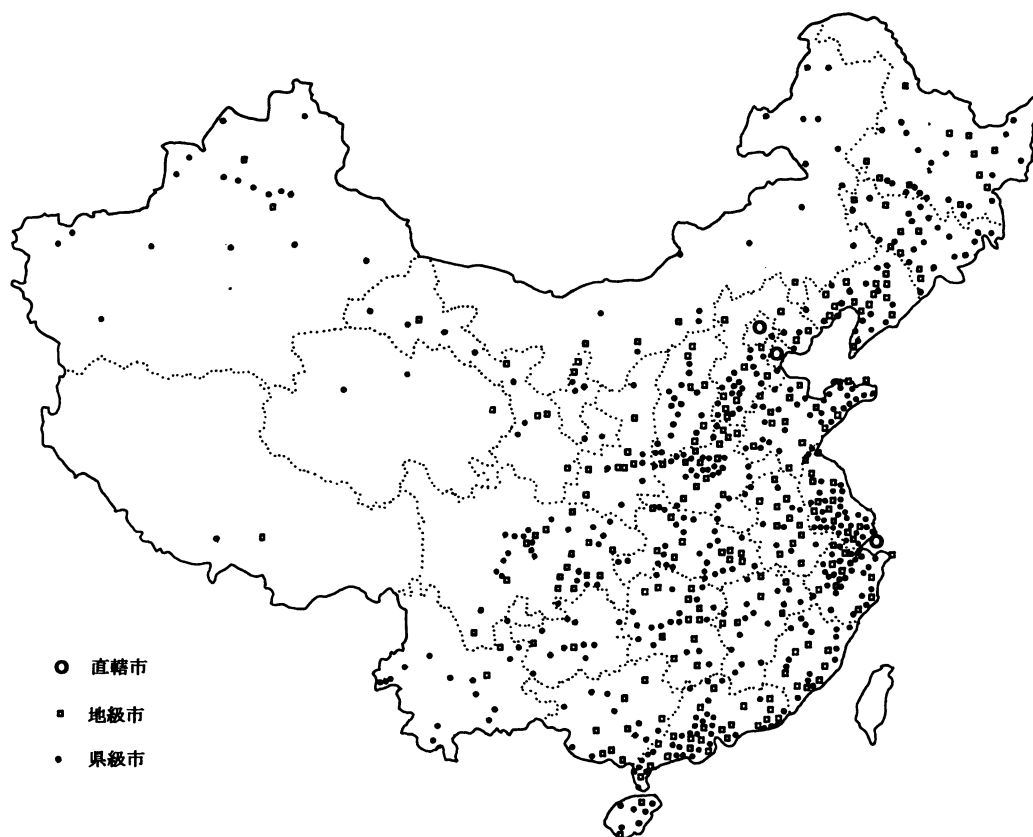


図3 中国の各省における都市の分布（1996年現在）

「中華人民共和国行政区画簡冊・1997」により作成

データ、面積については地区、市区、建成区の3つのデータを掲載している。地区欄の数字は農村地域まで含む市全域のデータであり、都市地域の実勢を正確に反映するには、人口は市区の非農業人口、面積は市区、場合によっては建成区のデータを使うべきである。

## VI 都市の分布

図3と表4をみてわかるように、歴史、地理、社会経済発展などの諸要因に左右されて、都市の空間分布は、東密（集）西疎を示し、1949年以降、中西部における都市開発に政府が力を注いだにもかかわらず、改善には至っていない。国土面積のわずか14.2%の東部沿海には44.47%の市、51.38

%の都市人口が集中している。北から南の順に遼寧中南部（瀋陽、大連をを核とし、鞍山など14市を含む）、京津唐（北京、天津を中核とし、唐山など9市を含む）、山東半島（済南、青島をはじめとする9市）、長江デルタ（上海をコアに、南京、杭州など44市を含む）、珠江デルタ（広州をはじめとする20市）の5つの都市圏が形成されている。対照的に国土面積の56.6%を占める西部では、市の数は18.47%、都市人口は16.06%に留まっている。つぎに、淮河～秦嶺～白竜江線を境とする都市の南北分布についてみてみよう。1949～1957年の間、旧ソ連の技術協力を受け入れながら、重工業化とそのため資源開発が進められ、北部において多くの鉱工業都市が設置された。1957～1978

表4 中国の東部沿海、中部、南部の三地帯における都市分布（1996年現在）

	全 国 数 量	東部沿海		中 部		西 部	
		数 量	比 率%	数 量	比 率%	数 量	比 率%
国土面積（万km <sup>2</sup> ）	960	136	14.20	280	29.20	544	56.6
都市数（個）	666	298	44.74	245	36.79	123	18.47
うち 特大都市	34	17	50.00	10	29.41	7	20.59
大都市	44	21	47.73	22	50.00	1	2.27
中都市	195	89	45.64	74	37.95	32	16.41
小都市	393	171	43.51	139	35.37	83	21.12
都市人口（万人）	20817.68	10697.03	51.38	7035.80	33.80	3084.85	14.82
うち 特大都市	7325.83	4380.76	59.80	1727.76	23.58	1217.31	16.62
大都市	2999.64	1492.02	49.74	1448.62	48.29	59.00	1.97
中都市	5955.85	2757.24	45.29	2226.97	37.40	917.64	16.31
小都市	4536.36	2067.01	45.57	1632.45	36.00	836.90	18.43

出 所：参考文献8の25頁による。

東部沿海地帯は、遼寧、北京、天津、上海、河北、山東、江蘇、浙江、福建、広東、広西、海南を含む。中部地帯は、黒龍江、吉林、山西、内蒙古、安徽、江西、河南、湖北、湖南を含む。西部地帯は、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、チベット、青海、新疆を含む。

年の期間中、中ソ対立などの国際情勢の変化に伴い、南方の内陸部における工業開発に重点投資が行われ、多くの都市が新設された。1978年以降、経済の重心の南下とともに、広東を始めとする南方諸省の都市数が急増した。都市の数をみると、1949年以降南部より北部が多い状態がずっと続いてきたが、1988年末には同数となり、95年末には南部は都市総数の640の53.3%を占めるに至った。<sup>14)</sup>

表5に示したように、海岸沿い、河川沿い、鉄道・道路沿線に都市が集中するのは、分布上の一つの特徴といえよう。統計によると、約70%の都市は、交通結節点に立地するいわゆる交通志向型都市である。<sup>15)</sup>特に海岸沿いと長江沿いに都市総数の17%にあたる108の都市(1994年)が立地している。

地形(高度)別(表6)に見ると、82.8%の市は標高500m以下の平野、丘陵に集中する。気候帯別(表7)に見ると、約半数の市は亜熱帯に立地し、暖温帯、中温帯がそれに続く。

表5 中国における都市の主な集積地帯

都市集積帯名		1994年 現 在 都 市 数	1995-2010年 新設都市 予 測 数	2010年の 都 市 数
南 北 方 向	沿海地方 <sup>1)</sup>	77	38	115
	京広線 <sup>2)</sup>	36	12	48
	京滬線 <sup>3)</sup>	25	4	29
	哈大線 <sup>4)</sup>	19	8	27
東 西 方 向	長江沿線 <sup>5)</sup>	31	15	46
	隴海線 <sup>6)</sup>	16	10	26
	滬杭、浙かん線 <sup>7)</sup>	20	6	26
	藍煙、膠濟、石徳線 <sup>8)</sup>	18	4	22

出 所：参考文献9の244頁による。原注：北京、天津、上海を含まない。

- 1) 海岸から幅約50km範囲を指す。2) 北(京)～(広)州。  
3) 北(京)～上海。4) ハルビン～大連。5) 宜賓以下を指す。  
6) 連雲港～蘭州。7) 上海～杭州、杭州～株州。  
8) 藍(村)～(煙)台、青島～済南、(石)家荘～(徳)州。

表6 地形別に見た中国都市の分布(1994年現在)

地形段階 (海 抜)	東 → → → → 西		
	第一段階 (<500m)	第二段階 (500～2000)	第三段階 (>2000m)
国土面積に 占める比率%	16	47	37
都市総数に 占める比率%	82.8	15.8	1.4

出 所：参考資料9の219頁による。

原 注：都市数は市と人口5万人以上の鎮を指す。

表7 気候帯別に見た中国都市の分布(1994年現在)

気候帯	熱帯	亜熱帯	暖温帯	中温帯	寒温帯	チベット高原区	全国
国土面積に占める比率%	1.6	26.1	18.5	25.9	1.2	26.7	100
都市数	14	302	179	122	-	5	622
比率%	2.25	48.6	29.8	19.6	-	0.80	100

出所：参考資料9の220頁による。

原注：暖温帯は河南、山西、遼寧、陝西、北京、天津、山東などを含む。亜熱帯は上海、浙江、福建、江蘇、江西、安徽、湖北、湖南、広西、広東の大部分、貴州、四川を含む。熱帯は海南、広東と雲南の一部を含む。チベット高原区はチベット、青海を含む。残りの省は中温帯と寒温帯に属する。

## Ⅶ 終わりに

これまで、中国の都市に関わる基本像を提示してきたが、以下、総括的に所見を述べてみたい。

1. 1978年以降、工業化などの近代化政策の実施に伴って、新設都市や都市人口の増加が顕著となり、中国の都市化のテンポが急速に速まってきた。また、生産額からみて、中国農村の産業構造が四分の三まで非農業化している現状や人口の移動規制の緩和傾向からして、21世紀に入ってから都市人口の更なる増加と、年平均約28の都市の新設が予想されている。こうした中で、今後の都市開発は「量から質へ」の転換を図ることが重要であろう。道路や公共施設を中心とするインフラの整備といったハード面のほか、成長管理的な施策の導入によって都市の均衡ある発展を図ることが強く望まれる。また、環境の保全、交通の円滑化、安全の確保など市民の生活向上に資する施策を講じるべきであろう。

2. 中国の実態に即した都市システムを構築するためには、「大都市の抑制、中都市の合理的発展、小都市の積極的な開発」の方針を今後も確実に実行していくべきであると考え。周辺地域に対する経済、社会生活の中心である中小都市の牽

引機能を活かすには、大都市、中都市、小都市と高度に階層化された縦の関係に組み込まれている行政組織の階層をできるだけ減らし、中小都市に自主権、管理権を持たせた方が望ましい。また、農民が総人口の70%を占めるという実状を踏まえたうえで、既存の農村は農村として発展させつつ、各農村空間ごとに既存の鎮をベースに「都市空間」を創出することを目的とする「小城鎮」<sup>16)</sup>の育成を重点的に強化していくことが肝要である。このような小城鎮の建設により、農民の都市への流入を緩和し、都市住民と農民との格差を解消できるだけでなく、大都市を頂点とし、5万強の小城鎮をすそ野とする国情にふさわしい健全な都市システムの構築が可能になろう。

3. 現行の市制施行要件は、人口密度という指標の採用、GDPなどの経済指標の導入、非農業人口のほか非農業戸籍という項目の追加などによって、市制施行の基準をより明確にし、市制施行ブームに歯止めをかける効果を発揮した。しかし、実際の適用にあたっては、非農業戸籍の水増しなど統計上の不正操作を防止し、基準に照らして厳正且つ的確に審査する工夫が求められよう。また、隣接する都市同士による空港、港湾の重複建設、同業種工業の導入による原料・市場の奪い合いなどの弊害を避けるために、市制施行の許可にあたっては、有機的な広域都市システム構築の視点に立って、新設都市の位置づけ、機能分担、発展方向を明確にさせ、既存都市との具体的な役割分担、後背地との協調を厳格に義務づける必要がある。都市が密集する江蘇省南部、珠江デルタなどの地域においては、特に、このような対策が重要である。

4. 都市が周辺の農業県を配下に納める「市轄県」という行政組織の創設は、都市と農村の交流を促進するなどの積極的な効果を収めた。しかし、行政手段によって無理矢理合併させられた地域も

多く、都市住民と農民の対立、経済的なつながりの欠如、市側による工業・市街地整備への偏重、農業・農村・県企業の軽視、行政組織の肥大化といった新たな矛盾も生じている。特に経済力が拮抗する市と県が合併した地域では、両者の対立は日ましに深刻になっている。地理サイドからみても、このような人為的な市域の拡大は、都市の実態と大きくかけ離れ、都市人口と農村人口の峻別、都市同士の比較<sup>17)</sup>や外国都市との比較研究に多くの支障を来す。このような行政組織は、計画経済から市場経済への移行期に対応する過渡的なものに過ぎず、将来とも続くとは考えられない。今後は市場経済の浸透、地方分権の進行に伴って、地域の実態により相応しい都市のあり方、有機的な都市圏の再編方法を模索する必要がある。

5. 沿海部と内陸部の均衡化に向けた政策が展開される中、中西部を振興させるためにはこの地域における都市開発を一層強化する必要がある。また、沿海と内陸とのバランスのとれた都市配置を図ることも重要な課題となる。中部地帯では、京広、京九（北京～香港の九龍）鉄道を南北軸とし、隴海線の商丘～洛陽区間など5本鉄道を東西軸とする帯状都市の充実をさらに図っていけば、都市数は1996年の245から2010年には359に増える<sup>18)</sup>と見込まれる。西部地帯では西安、蘭州など拠点都市の機能強化を図るとともに、青海～チベット、新疆南部鉄道の建設にあわせて沿線都市を育成し、国境貿易都市、観光都市、鉦工業都市を適宜に新設すれば、都市数は1996年の123から2010年には220に増える<sup>18)</sup>と見込まれる。全国レベルで見ると、長江を横に、沿海地方を縦とするT定規を横にした形のT字型の都市帯が既に形成され、京広鉄道（南北）新ユーラシア・ンド・ブリッジ（東西）沿線の都市帯の形成を積極的に推進すれば、21世紀の前半にはT字型に+字型が加わり、#型の都市分布構造が形成されるであろう。

## 注

- 1) 1958年に施行された戸籍制度によって都市住民と農民が峻別される。農村戸籍を与えられた農民は、基本的に都市への移動を制限され、人民公社下の農村部で自給自足を強いられた。彼らには基本的に公定価格による生活必需品の供給がなく、関係部門は住宅の配分の責を負わない。また彼らは都市で就学、就業することができないか、或いは難しく、従軍して復員しても農村に返される。一方、都市戸籍を与えられた都市住民は、都市部に住み、所属する勤務先を通して国家から食糧の配給を受けることができた。戸籍の変更が認められないため、都市住民と農民との乖離は拡大し、経済格差だけでなく、生活習慣や価値観までも異なる2つの集団が形成され、都市住民対農民という一種の身分制度が形成された。
- 2) 小島晋助ほか（1997）：「中国百科・改訂版」、114頁、大修館書店。
- 3) 都市という呼称が皆無ではない。筆者は、権威のある「中国大百科全書」を調べたところ、「中国大百科全書・社会学巻」（1991年、中国大百科全書出版社、203頁）では、「城市」の代わりに都市の呼称を使っている。
- 4) 気賀澤保規（1996）：「世界史上の長安」、しにか1996、9、17頁、大修館書店。当時の長安城内住民数は70万から100万ほどと言われている。
- 5) 1998年9月1日付けの日中情報ネットニュースが中国建設省が発表した最新資料として伝えたところによると、都市数は666、うち特大都市と大都市は75、中都市は192、小都市は399であり、2000年には都市数は800に増え、うち中小都市は700を越える。
- 6) 一つの自治州又は地区は普通5～10の県を管轄する。広域行政、文化、経済の中心である政

府所在地を市に格上げすることにより、地域全体の社会経済の発展を促進する効果を期待できるからである。

- 7) 江蘇など東南沿海部における経済の発展が著しい県を主な対象とする。これらの県は全域にわたって都市化や工業化が進んでいるが、県庁所在地の人口が多くないことが市制施行の基準をクリアする際のネックとなっている。
- 8) 年間貨物取扱量が200万トンを超えている港湾を指す。
- 9) 国によって一類対外開放貿易地に指定された貿易地を指す。
- 10) 国の社会経済発展十カ年計画及び五カ年発展計画に組み込まれた建設中の重点プロジェクトであり、主に工業関連のプロジェクトを指す。
- 11) 主に少数民族地区、辺境地、鉱工業地、科学技術基地、交通の要所、名所旧跡に位置する重要な鎮を対象とする。
- 12) 県級市政府が所在する街道弁事処（市や区の出先機関、都市部の末端行政機関）及びそれと連たんする街道弁事処の管轄する行政地域、又は県級市政府が所在する建制鎮（鎮制を敷いた鎮）の管轄する行政地域を指す。
- 13) 例えば、南通市を例に見ると、行政市域の人口は782万(1996年)であるが、都市人口を表す市区の非農業人口は、市域人口の5%の42万に過ぎない。行政市域の面積は8001km<sup>2</sup>であるが、その内、都市地域を表す市区の面積は、行政市域のわずか3%の224km<sup>2</sup>、建成区に至っては、0.6%にあたる53km<sup>2</sup>に過ぎない。
- 14) 参考・引用文献7による。
- 15) 参考・引用文献8による。
- 16) 小城镇については、季増民(1997)：中国における小城镇の推進策、農村計画学会誌、16巻1号、7～18などを参照されたい。
- 17) 市街区を管轄するだけの市もあれば、周辺の

県まで数多く管轄する市もある。

- 18) 旧ユーラシア・ランド・ブリッジは、60年代に建設された全長1万3000kmのいわゆるシベリア鉄道であり、東はロシアのナホトカ、ウラジオストクから西はオランダのロッテルダムまで通じている。これに対する新ユーラシア・ランド・ブリッジは、1990年9月に新疆と旧ソ連、トルコ間の鉄道が接続され、92年に正式に開通した。東は江蘇の連雲港から途中で北路、中路、南路に分岐し100余りの都市をつなぎながら、西端のオランダのロッテルダム、ベルギーのアントワープまで1万1000kmを結ぶ。

#### 参考・引用文献

1. 厳重敏主編(1992)：「中国城市辞典」四川辞書出版社、912p.
2. 浦善新ほか(1995)：「中国行政区劃概論」知識出版社、551p.
3. 烏傑主編(1996)：「中国城市概覽」改革出版社、1290p.
4. 浦善新主編(1997)：「中国城市小百科」星球地图出版社、611p.
5. 国家統計局城市社会経済調査総隊編(1997)：「中国城市統計年鑑1996」中国統計出版社、576p.
6. 民政部(1997)：「中華人民共和國行政区划簡冊・1997年版」中国地图出版社、153p.
7. 周一星、曹広忠：「中国城市人口可比增長速度的空間差異(1949～1995)」経済地理18-1, pp. 27～34.
8. 顧朝林、胡秀紅(1998)：「中国城市体系現狀特徵」経済地理18-1, pp. 21～26.
9. 呉伝鈞編(1998)：中国人文地理叢書「中国経済地理」科学出版社、482p.
10. 小島麗逸(1995)：「中国の都市化と都市化構造」アジア経済、XXXVII-5: 2-29.
11. 平田幹郎(1996)：「最新中国データブック」古今書院、265p.