

中国における大都市問題と日本の経験

—北京と東京の事例を中心に

張 兵

Experience of Big-City Problems :
The Case of Beijing and Tokyo

ZHANG BING

Abstract

In China, a large number of population is moving from the countryside area into the urban area. Eventually, on the one hand it helps to promote the urbanization and the rapid development of economic society in China; while on the other hand it also causes the problem of over-population (so-called big-city problems) in the urban area. In this report, I try to present the summary of big-city problems in Beijing and compare it with the corresponding Tokyo case.

キーワード：都市化、人口移動、大都市問題

key words: Urbanization, Migration, Big-city problems

はじめに

周知のように、都市への人口集中と大都市の形成は現代社会を特徴づける現象の1つであり、経済発展に伴って人口や産業が都市へ集中し、都市化が進むのである。したがって、都市化率（総人口に占める都市人口の比率）は一国の経済発展レベルのパラメーターとも言われている。地域の比較優位性や集積の経済性の存在により、都市への人口と産業の集中はより高い経済効率性をもたらすことができる。その意味で、都市化は経済発展の原動力の1つとも言える。しかし一方では、人口と産業の過集中は、大都市地域における人口の高密度化を引き起こし、交通、住宅、地価、環境、失業、犯罪などの問題を深刻化させ、経済と社会の発展にマイナス効果をもたらすことにもなる。

高度成長期の日本においては、地方農村から大都市圏への大規模な人口移動が生じ、それは、日本における都市化と経済社会の急速な発展を推し

進めた一方、都市地域の過密問題と農村地域の過疎問題をもたらした。このような問題を解決するために、日本はさまざまな施策を行っており、顕著な成果をあげた。1970年代半ば以降、大都市圏への人口流入は全体的に大幅に減少してきた。東京への人口の転入超過はその後も続いており、「東京一極集中」が問題視されているが、東京には人口流入を人為的に制限する制度・政策が存在せず、多くの国の都市化の過程でよくあるスラムなどの「大都市病」も見られていない。

現在の中国においては、かつて日本の高度成長期に見られたような地方農村から大都市圏への大規模な人口移動・集中が起こっており、それは、中国の都市部経済の発展を促進した一方、人口の高密度や住宅、交通、環境、雇用などの問題の深刻化を引き起こしている。人口の密度や都市インフラの整備状況から見れば、中国の大都市膨脹問題は、現在の日本はもとより、高度成長期の日本よりも深刻であると指摘されている（張兵

2008)。大都市問題を解決し、持続可能な社会経済を維持することは中国にとって喫緊の課題であり、また日本における大都市問題解決の経験は中国にとって参考になりうると考えられる。

本稿では、北京と東京の事例を中心に、中国における大都市問題の現状を明らかにした上で、東京における大都市問題解決の経験をいくつか紹介し、合わせてその中国への示唆について論じたい。

一. 都市部における人口増加とその背景

1. 都市化率の上昇

日本においては、高度成長期の10数年にわたって地方農村から大都市地域に向かったの大きな人口移動が生じた。それに伴い、沿岸部3大都市圏¹⁾の人口は1960年の3,738万人（全国総人口の39.6%）から、1975年5,323万人（同47.6%）と1,585万人も増えた。1995年、3大都市圏の人口は6,164万人となり全国総人口の半分近くを占めるようになった。3大都市圏への急激な人口集中により、戦後の日本は世界史の上でまれにみる都市化が進んだ。1945年、日本の都市化率は

27.8%であり、これはアメリカの1890年のそれ（28.2%）と同じであったが、1970年には72.1%となり、一挙にアメリカ（73.5%）と同水準になった。2010年に日本の都市化率は90.7%まで上がっている（図1）。

改革開放以降の中国は、高度成長期の日本と同様に、内陸部をはじめとする地方農村から沿海都市部への大規模な人口移動が生じ、それを背景に、都市化が急激に進んでいる。1980年19.4%であった都市化率は、1990年26.4%、2000年36.2%、2010年50.0%と急激に上昇し、2011年に51.3%となってついに農村人口と都市人口が逆転した（図1）。

2. 地方から都市部への人口移動

先ほど触れたように、日中における都市化率の急速な上昇は地方農村から沿海都市部への大規模な人口移動がその原因となっている（図3、図4）。北京の例を見ると、外来人口は1980～2010年の30年間に18.6万人から704.7万人へ、その総人口に占める比率は2%から40%へ大きく拡大している。ただし、日本は1970年代以降3大都市

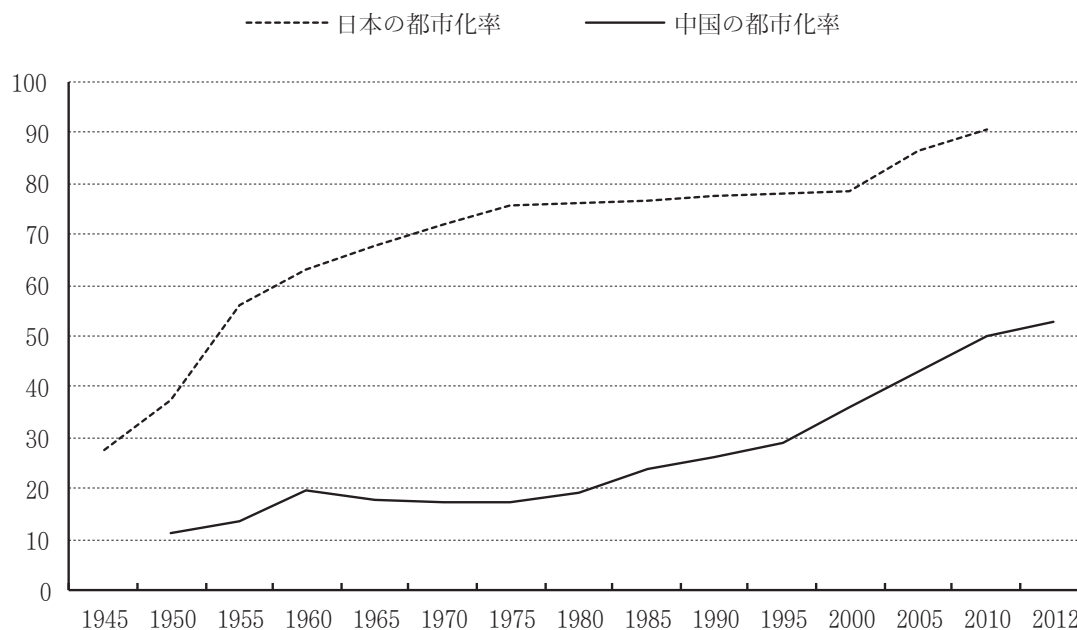


図1 日本と中国の都市化率の推移 (1945～2012年、%)

出所：総務省『国勢調査報告』各年版、21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック』2013年版より作成。

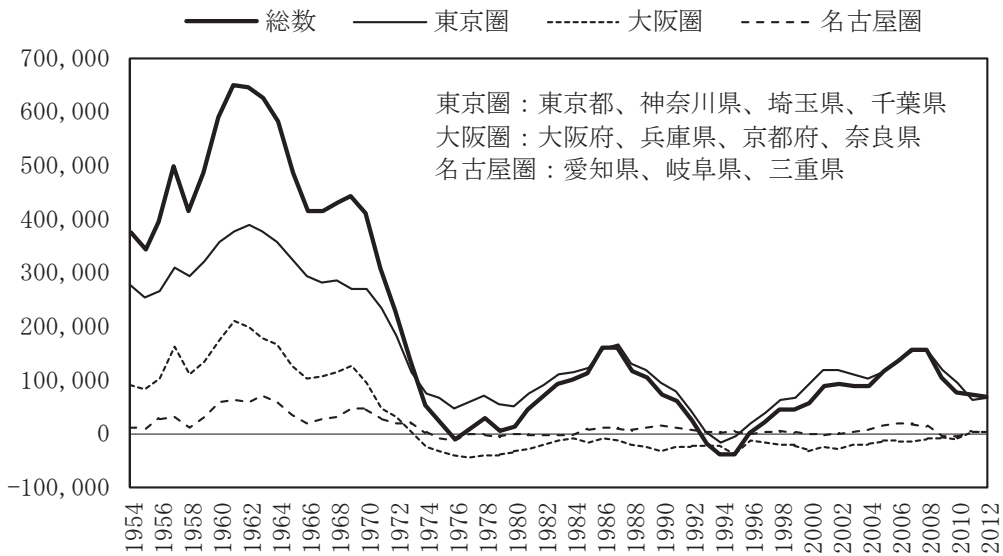


図2 日本3大都市圏への転入超過数の推移（1954～2012年、人）

注：マイナスは転出超過。

出所：総務省『住民基本台帳人口移動報告年報』各年版より作成。

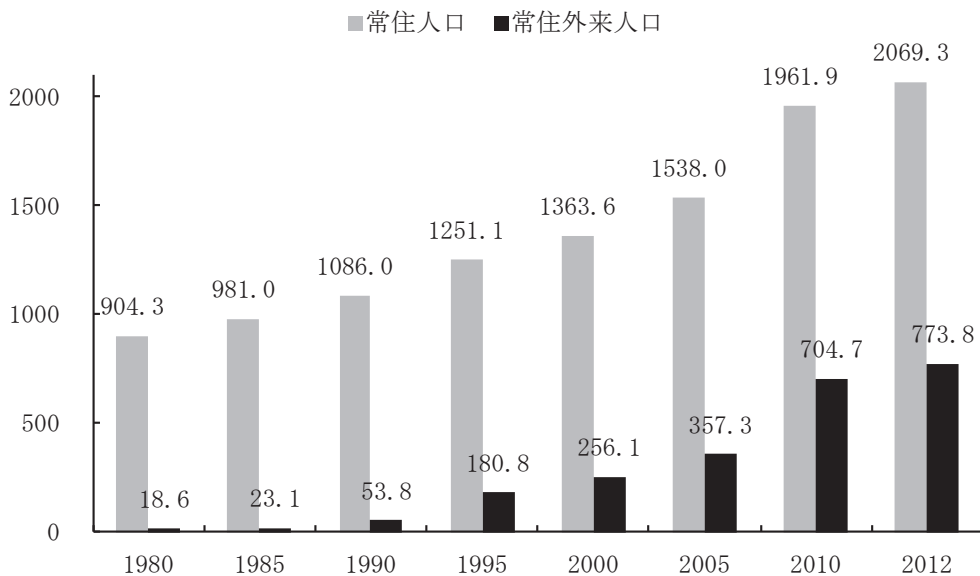


図3 北京の人口動態（1980～2012年、万人）

出所：『北京統計年鑑』2013年版より作成。

圏への人口転入が一気に減少に転じたのに対して、中国の場合はこれからも都市部への人口移動が年々増加するだろうと考える。国連の中位予測によれば、現在7億の中国都市人口は、2017年8億、2022年9億、2030年10億を突破する勢いである（21世紀中国総研編2014、p.38）。

二. 北京における大都市問題の現状—東京との比較

1. 人口の過集中

北京市と言いながら実は広大な農村エリアを持っているため、全体の人口密度は東京のほうが高くなっているが、人口集中地区の人口と人口密度を見ると、北京のほうがすでに東京を超えてい

る(表1、表2)。2012年東京人口密度最高の豊島区は22,161人/km²であるが、北京人口密度最高の西城区は25,470人/km²に及んでいる。

2. 都市インフラの不足

人口の急速な増加に対して、都市インフラの整備が立ち遅れ、住宅難、交通混雑、環境汚染などの問題が深刻化し、過密の弊害が顕在化してくる。1970年代頃には、1住宅あたり延べ面積の全国平均80.28m²に対して、東京圏は61.90m²(東京都54.48m²、東京区部52.76m²)、鉄道主要区間

のピーク時の混雑率(列車の定員に対する乗客数の割合)は200%を超えているほど(300%近くにのぼる路線もあるという)、深刻な住宅難、交通難を経験していた(表3)。北京の住宅状況を見ると、1人当たり住宅面積が全国平均より大きく下回っており、同じく住宅難問題を抱えている(表4)。

3. 環境問題の深刻化

環境問題の深刻化は大都市問題の重要な1つである。1979年の調査によると、日本における大

表1 北京中心部の常住人口密度(2012年)

地区	人口(万人)	常住人口密度(人/1km ²)
全 市	2,069.3	1,261
CDC	219.5	23,758
東城区	90.8	21,691
西城区	128.7	25,470
UFED	1,008.2	7,902
朝陽区	374.5	8,229
豊台区	221.4	7,240
石景山区	63.9	7,578
海淀区	348.4	8,089

注1: CDC:Core Districts of Capital Function.
 2: UFED:Urban Function Extended Districts.
 出所:『北京統計年鑑』2013年版より作成。

表2 東京都心部の常住人口密度(2012年)

地区	人口(万人)	常住人口密度(人/1km ²)
東京都	1,322.9	6,044
区部	900.7	14,458
千代田区	4.9	4,203
中央区	13.0	12,772
港区	21.0	10,336
新宿区	32.8	17,999
文京区	21.0	18,550
台東区	18.0	17,911
渋谷区	21.0	13,885
豊島区	28.8	22,161

出所:東京都ホームページより作成。

表3 主要指標から見た東京の過密問題

	調査年度	全国平均	東京圏
人口密度(人/ha)	1980年	3.10	21.27
1住宅あたり延べ面積(m ² /戸)	1978年	80.28	61.90
平均居住水準未達世帯(%)	1978年	58.3	71.0
最低居住水準未達世帯(%)	1978年	14.8	19.9
鉄道主要区間のピーク時混雑率(%)	1970年	—	228
人口10万人あたり病床数	1975年	1,276.2	972.4
1人1日あたりごみ排出量(g/人・日)	1981年	828	996
大気汚染による被害者(%)	1979年	100	39.1
1人あたり水資源賦存量(1,000m ³ /年)	1975年	2.98	0.35
1人あたり都市公園面積(m ² /人)	1982年	4.34	1.69

注:大気汚染による被害者は公害健康補償法による認定患者に限定している。
 出所:国土庁大都市圏整備局(1984)より作成。

表4 都市住民1人当たり住宅面積(建築面積、m²)

年	全国平均	北京
2002	24.5	19.2
2003	25.3	19.7
2004	26.4	21.5
2005	27.8	22.0
2006	28.5	23.7
2007	30.1	24.8
2008	30.6	26.9
2009	31.3	27.7
2010	31.6	28.9
2011	32.7	29.4
2012	32.9	29.3

出所:『中国統計摘要』2013年版、『北京統計年鑑』2013年版より作成。

気汚染による被害者の4割が東京圏に居住しており（表3）、東京はかつて深刻な大気汚染に直面していた。しかし、ボイラー等のばい煙規制や工場と発電所における低硫黄重油使用の普及、ディーゼル車規制の強化などさまざまに取り組んだ結果、東京の大気環境が大きく改善してきた。一方、周知のように、近年、北京をはじめとする中国の大都市におけるPM2.5に起因する激甚な大気汚染が大いに注目されている。図4は北京と東京におけるPM2.5の濃度を比較するものである。北京のPM2.5の観測値が800 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超え

る時もあり、これは中国の環境基準値（1日平均値75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）の10倍以上、日本の環境基準値（同35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）の20倍以上に相当するものである。

図5と図6に示されているように、北京の1日当たりエネルギー消費量は2000年の11.3万トン（石炭換算量）から2012年に19.6万トンへ、自動車保有量は同157.8万台から520.0万台へと著しく増大しており、北京におけるPM2.5問題は工場や自動車から排出された大量の汚染物質に起因していると考えられている。

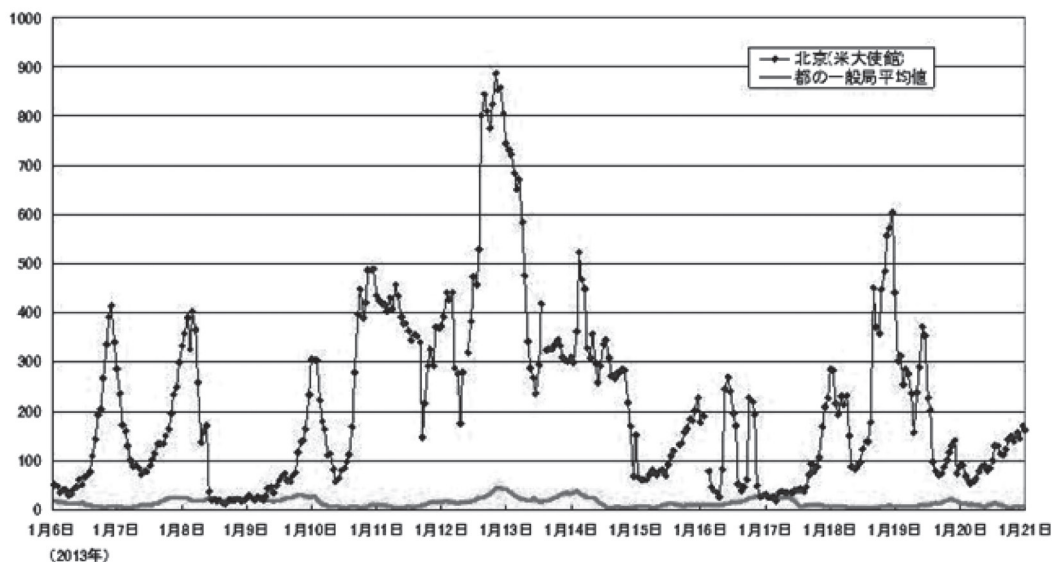


図4 北京と東京のPM2.5濃度の比較（1時間値 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）

注：北京の濃度については、在北京米国大使館のtwitter情報に基づくデータを使用。
出所：東京都環境局ホームページ。

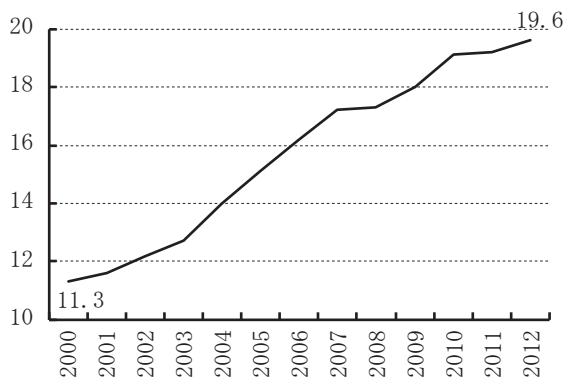


図4 北京の1日当たりエネルギー消費量
（2000～2012年、石炭標準トン、万トン）

出所：『北京統計年鑑』2013年版より作成。

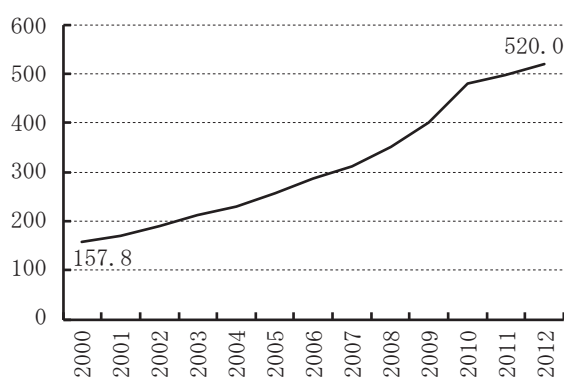


図6 北京の自動車保有量
（2000～2012年、万台）

出所：『北京統計年鑑』2013年版より作成。

三. 東京の大都市問題解決策及びその中国への示唆

1. 都市計画関連法政策の制定

東京における大都市問題解決の経験としてまず法律と計画を策定し、法律に依拠し計画的に遂行していくことが挙げられる。表5と表6はそれをまとめたものである。中国の場合、日本のような都市計画が作られておらず、都市の整備と発展に関する政策は基本的に5年ごとに策定されている「国民経済と社会発展5カ年計画」の中に反映されることになる（現在施行されているのは「第12次5カ年計画（2011～2015年）」であり、国レベルの「5カ年計画」と各地方の「5カ年計画」²⁾がある）。例えば、北京の場合、都市の経済から社会、環

境などを総括する縦割り型の「5カ年計画」があるものの、都市計画については、1983年に策定された「北京都市建設総合計画」は「衛星都市」建設の加速を、³⁾ 1993年に策定された「北京都市総合計画（1991～2010年）」は都市建設の重点を中心都市から郊外へ転換させることを、⁴⁾ 2005年に修正改定された「北京都市総合計画（2004～2020年）」は北京周辺における新都市建設による新しい都市空間の創出をそれぞれ打ち出し、⁵⁾ もっぱら都市の空間と受容能力の拡大に力が入れている。中国にとっては、必要で有効な法政策を作り、都市整備と都市問題の解決を法律に基づき、組織的・計画的に推進することが今後の課題となるろう。

表5 東京都市計画関連法政策（部分）

年	法政策
1919	都市計画法公布
1956	首都圏整備法公布
1957	駐車場法
1958	首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律
1958	第1次首都圏基本計画
1959	首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律
1959	都市高速道路計画決定
1960	副都心計画決定（新宿）
1963	新住宅市街地開発法公布
1965	多摩ニュータウン計画決定
1966	首都圏近郊緑地保全法
1968	第2次首都圏基本計画
1969	東京都公害防止条例公布
1970	市街地区域・市街地調整区域指定
1970	筑波研究学園都市建設法
1973	東京都市計画高度地区指定
1976	土地利用基本計画公表
1976	第3次首都圏基本計画
1981	東京都環境影響評価条例全面施行
1985	東京都国土利用計画決定
1986	第4次首都圏基本計画
1986	都市再開発方針（区部）告示
1988	臨海部副都心開発基本計画策定
1992	首都機能移転問題に関する決議採択
1994	東京都環境基本条例、消費生活条例公布
1997	生活都市東京構想策定
1999	第5次首都圏基本計画
2007	東京都景観計画策定
2011	2020年の東京計画策定（防災都市の実現）

出所：各種資料より作成。

表6 東京都地域地区の種類

用途地域	その他の地域地区
第一種低層住居専用地域	用途地区
第二種低層住居専用地域	特定用途制限地域
第一種中高層住居専用地域	特例容積率適用地区
第二種中高層住居専用地域	高層住居誘導地区
第一種住居地域	高度地区
第二種住居地域	高度利用地区
準住居地域	特定街区
近隣商業地域	都市再生特別地区
商業地域	防火地域・準防火地域
準工業地域	特定防災街区整備地区
工業地域	景観地区
工業専用地域	風致地区
	駐車場整備地区
	臨港地区
	歴史的風土特別保存地区
	歴史的風土保存地区
	特別緑地保全地域
	緑地保全地区
	緑化地域
	流通業務地区
	生産緑地地区
	伝統的建造物群保存地区
	航空機騒音障害防止地区
	航空機騒音障害防止特別地区

注：都市計画法及び建築基準法に準ずる。

出所：東京都『都市計画のあらまし』2013年版より作成。

2. 公共住宅の整備

人口集中を受入れるための最大の問題は住宅の提供であり、東京は住宅の量の拡大を重視し、特に低所得層の住宅難の解決を目的とする都営住宅等公共住宅の建設と供給に力を入れてきた。2008年のデータを見てみると、公共住宅は賃貸住宅総数の約17%を占めて数は民間住宅より少ないが、公共住宅の家賃は国の補助金を差し引いた「原価主義」によって算定されるので、市場で成立する民間住宅の家賃より低い水準になっており、低所得層住宅難の解決に対して重要な役割を果たしている。

なお、郊外部でまとまった土地を安く大量に確保し、大規模な住宅団地を建設するいわゆるニュータウンの造成が行われた。1965年からスタートし、面積3,000ha、計画人口342,200人で国内最大規模と称される多摩ニュータウンをはじめとして、みなみ野シティ（八王子市）、ニュータウン小山田桜台（町田市）、なぎさニュータウン（江戸川区）、高島平（板橋区）、光が丘（練馬区）など、多数の大規模な住宅団地が作られた。これらの住宅団地の開発主体は東京都や日本住宅公団が中心となって家賃が比較的低廉であり、低所得層への住宅の提供及び都心から郊外へ人口の分散に有効であったと言える。ただし、これらのニュータウンについては、単に大規模な住宅地開発と住宅供給という発想で行われ、職場と住宅を併せた独立の都市にしようという考えがなかつ

たので、のちに「職住分離」とそれによる「通勤地獄」（交通混雑や長時間通勤など）、都心の空洞化と都市機能の低下、ニュータウンにおける生活関連施設の不足及び若者の流出、住民の高齢化など、さまざまな問題が生じてきた。⁶⁾ 日本における住宅難問題解決の経験と教訓は中国にとって大いに参考になると考える。

なお、表7、表8を見てわかるように、持家の構成比は東京が50%未満にとどまっているのに対して、北京は80%を超えており、北京における住宅難問題の解決には、公共住宅を含めた借家比率の増加と住宅所有の持家から借家への転換が必要であろう。

なぜ中国において持家比率が異常に高くなってきているのか。その背景としてまず持家奨励の住宅政策が行われていることが挙げられる。計画経済時代（建国から1970年代末まで）、一般市民のほとんどは国と勤務先国有企業が所有する公有賃貸住宅に住んでいたが、1980年代以降、公有住宅の払い下げや個人の住宅の購入などによる住宅制度改革が推進され、政府による奨励もあって住宅の「持家化」が急速に進む一方、借家住宅の建設と賃貸が立ち遅れている。そのほか、持家が結婚条件の1つという考え方は社会的に浸透していることなどを挙げることもできる。日本では結婚時に賃貸住宅に住むのが一般的であるのに対して、中国の適齢期男性は持家がないと結婚できないと言われる。しかし、近年における急激な住宅価格の

表7 東京都所有関係別住宅ストック（2008年）

所有関係	住宅数(万戸)	構成比(%)
持家	265.1	47.7
民営借家	220.6	39.7
都営借家	27.5	4.9
公団借家	22.6	4.1
給与住宅	20.3	3.6
合計		100

出所：東京都（2012）より作成。

表8 北京住民住宅状況（2012年）

住宅所有状況	公営借家	11.3%
	民営借家	3.5%
	持家	81.9%
	その他	3.3%
住宅建築様式	戸建て	0.2%
	4寝室	1.3%
	3寝室	25.5%
	2寝室	55.4%
	1寝室	8.2%
	その他	9.4%

注：北京都市部住民5,000世帯に対する調査の結果に基づく。
出所：『北京統計年鑑』2013年版より作成。

高騰を考えると、持家にこだわることはもはやできなくなっており、公共住宅を中心とした借家住宅の整備と借家利用の増加が有効な住宅難解決策として求められる。

3. 交通インフラ整備

日本では、1952年新道路法の制定により有料道路制度が導入され、1953年にガソリン税を特定財源として導入され、道路の建設整備が急速に進んできた。この2つは現在でも道路整備の2大財源になっている。東京の区部では1956年から1987年までの30年間で道路延長は22%、道路面積は60%増加した(田村1999、p.130)。一方、急速に増えてきた自動車数に対して、駐車場法が策定され、①自動車保有者は車庫をもつこと、②一定の地区のビルには駐車場を持つこと、③道路や公園、広場の地下に公的駐車場の整備を進めるなどの対策が講じられた。さらに、公共交通の整備に力を入れられ、路面電車の廃止、地下鉄道と地下鉄の増設、車両の改善、線路と駅の高架化、電車本数の増加、大深度地下の活用、電車と地下鉄との相互乗入れなどさまざまな取組みが進められ、公共交通機関の利便性と輸送力が劇的に改善されてきた。特に東京オリンピック(1964年)

とあわせて都市全体の計画、都市インフラの重点的整備などが短期間で実現した。一時期に車の増加により大気汚染や道路騒音、光化学スモッグなどの問題があったが、これらの問題も公共交通の整備に伴って緩和されるようになった。表9と表10を見てわかるように、東京における交通手段は主に鉄道と地下鉄に頼っているが、北京では公共交通の輸送能力が著しく不足し、かつ公共交通は依然としてバスが中心となっている。

中国では鉄道は中・長距離列車が中心であり、日本のような近距離通勤列車はほとんどない。地下鉄は国が担っている鉄道事業の一部としては位置づけられていないため、整備が遅れている。北京は1969年に第1号の地下鉄路線が開業したが、2008年オリンピック開催前には4路線しか存在しなかった。オリンピックを機に北京の地下鉄網整備が急ピッチで推進され、現在14路線・総延長403kmを有するようになったが(北京市地下鉄運営有限公司ホームページ)、その多くは市の中心部と郊外住宅地を結ぶ役割を果たしており、また利用にあたる関連施設とサービスにも多くの問題があり、利用人口の急増にはなかなか追いつかないのである。前述した「北京都市総合計画(2004～2020年)」によれば、北京市は2020年までに

表9 東京都区部交通機関別占有率(2009年)

交通機関別	東京都区部			
	年間(千人)	一日平均(千人)	占有率(%)	
J R	3,694,686	10,122	35.1	
私 鉄	2,831,449	7,757	26.9	
地下鉄	3,117,926	8,542	29.6	
路面電車	38,930	107	0.4	
バ ス	485,291	1,330	4.6	
ハイヤー・タクシー	364,465	999	3.4	
合 計	10,532,747	28,857	100.0	
上記のうち	都 営	1,078,360	2,954	10.2
	地下鉄	837,844	2,295	7.9
	路面電車	18,610	51	0.2
	バ ス	201,931	553	1.9
	新交通	19,975	55	0.2
(自家用乗用車)	1,813,557	4,969	—	

出所：東京都(2014)。

表10 北京市公共交通の状況(2012年)

項目	計	交通機関別	
		バス	鉄道
車両(両)	25,831	22,146	3,685
線路(線)	795	779	16
延長(km)	19,989	19,547	442
輸送人員(万人)	761,578	515,416	246,162

注：鉄道は主に地下鉄のこと。地下鉄を除いた北京市域の鉄道はほとんど都市間幹線となる。

出所：『北京統計年鑑』2013年版より作成。

表11 国と東京都による大気汚染対策

主な関連法規	主な技術開発
ばい煙規制法 (1962年)	排煙脱硫装置
自動車NOx法 (1992年)	排煙脱硝装置
大気汚染防止法 (1968年)	排気ガスの循環利用
自動車NOx・PM法 (2001年)	燃料転換
ディーゼル車規制 (2003年)	燃焼管理

出所：各種資料により作成。

表12 多核分散型都市構造の構築

副都心	新都心	核都市
①新宿 (1960年～) ②池袋 ③渋谷 ④上野・浅草 ⑤錦糸町・亀戸 ⑥大崎 ⑦臨海	①埼玉 (埼玉市) 職員数7,000人規模の国の機関等が集団移転し、新たな広域的な行政の拠点をめざす ②幕張 (千葉市) 業務機能やコンベンション機能の集積 ③横浜みなとみらい (横浜市) 業務や商業機能の集積	①八王子 ②立川 ③多摩ニュータウン ④町田 ⑤青梅

出所：東京都 (2010) より作成。

同市の地下鉄を計30路線、総延長約1,050kmにするとの目標を打ち出しており、その実現が期待されている。

4. 環境対応策

日本は高度成長期の時に深刻な環境問題が発生し、それを解決するために、工場立地政策やゴミ対策、大気汚染対策を含めたさまざまな環境対応策が講じられ、有効な経験とノウハウを蓄積してきた。日本の環境問題対応の経験とノウハウは現在の中国にとって役に立つものだと考えられる。表11は日本と東京都による大気汚染対策の例である。

北京における大気汚染など環境問題の深刻化が大いに注目され、地元政府は環境規制に違反した工場の閉鎖やナンバープレートによる厳しい交通量制限などさまざまな取組みを行っているが、規制が緩めると状況が直ちに悪くなってしまい、持続的・有効的な効果がなかなか取れていないようである。日本の経験を参考に、関連法規の整備と技術の開発、エネルギー政策の転換を含めて、抜本的な解決策を講じることが必要であろう。

5. その他

(1) 軽都政策

人口の都市中心区への過集中を防ぐために、都内には複数の副都心を、さらに周辺に複数の新都心と核都市を作り、経済と社会生活の東京中心部へ依存する都心部集中型構造から複数の拠点による都市機能の分散と連携といった多核分散型構造へ転換することとなった (表12)。

(2) 税収拡大策

都市整備と都市問題の解決に必要な財源を確保するため、多くの税収拡大策を実施してきた (表13)。

(3) 国による地域格差是正

1960年代以降、政府の地域政策は一貫して大都市圏の過密と地方圏の過疎の解消に重点をおいた。それは、不足している都市インフラを整備し流入してきた人口を受け入れる政策と、地方への投資増大や工業分散によって地方振興をはかり、人口の都市から地方への還流を促進する政策にはかならなかった。1970年代以降、地方における

表13 都市整備等のための税収拡大策（一部）

①ガソリン税：揮発油に対する課税、1953年から国税として実施。道路事業財源の確保や自動車増加の抑制に効果がある。
②固定資産税：土地や家屋に対する課税、1950年から地方税として実施。都市建設資金の確保や住宅増加の抑制に効果がある。
③都市計画税：都市計画区域内の土地建物に対する課税、1956年地方税として実施。都市建設資金の確保や都市建設の計画的管理に効果がある。
④住民税：1954年地方税として改正・実施、対象者は1月1日の住所をもとに、税額は前年の所得をもとに決定。都市建設や住民福祉資金など地域社会の費用は住民に分担してもらうことになる。

出所：各種資料により作成。

表14 地域格差是正のための全国総合開発計画の概要

政策	策定年	基本目標	開発方式
全国総合開発計画（一全総）	1962年	地域間の均衡ある発展	拠点開発方式による工業の地方分散
新全国総合開発計画（二全総）	1969年	豊かな環境の創造	大規模プロジェクトによる全国交通ネットワークの整備
第三次全国総合開発計画（三全総）	1977年	人間居住の総合的環境の整備	地方都市を中心とした定住圏の形成
第四次全国総合開発計画（四全総）	1987年	多極分散型国土の構築	地域の特性を生かした地域整備の推進
21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）	1998年	多軸型国土構造の形成	多様な主体の参加と地域連携による国土づくり

出所：張兵（2007）。

工業立地の成果として工業生産は地方においてかなりの比重を持つようになり、ふるさとで就業機会を十分得ることができるということから、都市圏から地方圏へのUターン、⁷⁾ Jターン⁸⁾現象が顕在化し、大都市圏への人口転入が急激に減少してきた。

おわりに

以上、日中における大都市問題の現状とその解決策について北京と東京の事例に基づき考察してみた。北京が直面している都市問題の多くは東京もかつては抱えており、東京における大都市問題解決の経験は北京をはじめとする中国の大都市にとって参考になるものであり、当面では特に以下の5つに力を入れる必要があると考える。すなわち、①関連法政策と計画を整備し、都市整備と都市問題の解決を法律に基づき、組織的・計画的に

推進すること、②低中所得層向け住宅の建設と提供に政府が積極的に役割を果たすこと、③地下鉄を含めた鉄道整備を大いに進め、大都市における交通システムを自動車中心型から鉄道中心型へ転換させること、④都市機能は都心に集中すべきではなく、多核分散型構造に形成させること、⑤後進地域における工業振興や都市化を促進し、地域間格差を是正すること、の5つである。

日本と比べて中国における大都市問題の解決は、人口が多いことや都市農村間格差が大きいことなどで難しい一面があるだろうが、一方では比較的容易だろうと考えられる一面もある。その理由として以下の3点を挙げることができる。①日本は国土が狭く、人口集中は主に東京への「一極集中型構造」となっているのに対して、中国のそれは複数の都市へ同時に分散する「多極分散型構造」であり、北京への「一極集中」は考えにくい。②日本は過去も現在も人口の都市流入を直接制限す

る制度・政策が存在せず、東京で居所（持家でも借家でも）さえあればすぐに東京都民になれるが、中国では都市住民と農村住民を区別し、農村住民の都市住民への転換を制限する戸籍制度があり、機能している。⁹⁾ ③日本では土地が基本的に私人所有となり、インフラ整備や都市計画などに当たって土地の収用・管理はたいへん難しい。中国では都市部の土地は国家所有に属しており、政府による収用・管理は比較的实施しやすい。

いずれにせよ、中国にとっては、人為的に農民の都市部への流入を防いたり、車の購入と利用を制限したりするような受け身的な措置には限界があり、諸外国の経験を参考にしながら、抜本的な大都市問題解決策を講じなければならないと考える。

注

- 1) 東京圏:東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県。大阪圏:大阪府、兵庫県、京都府、奈良県。名古屋圏:愛知県、岐阜県、三重県
- 2) 国レベルの5カ年計画（例えば「中華人民共和国国民経済と社会発展第12次5カ年計画」）の策定に伴って各地方がそれぞれ地方レベルの5カ年計画（例えば「北京市国民経済と社会発展第12次5カ年計画」）を策定する。
- 3) 衛星都市とはニュータウンのこと。「北京都市建設総合計画」では、衛星都市は中心都市の部分的な機能の延長であるとしたうえで北京周辺に5つの衛星都市を建設するとした。
- 4) 1983年の「北京都市建設総合計画」を修正したうえで策定され、これによると、北京周辺の衛星都市は5から14まで増えることになる。
- 5) 1993年の「北京都市総合計画（1991～2010年）」を修正したうえで策定され、既成の14の衛星都市を基に11の新都市を再編・建設し、2020年までに各新都市は約15万～100万人、総人口は約570万人になるとしている。
- 6) これらの問題を解決するために、その後、ニュータウン内における施設の増設、大学や職場、文化施設等をニュータウン内への誘致、「住宅付置義務」制度の実施（都心部人口の減少に対処するため、一定規模以上の建築や開発に住宅の設置を義務付ける制度。都心の中央、港、文京、台東、新宿、渋谷、千代田の7区で実施された）などが行われた。
- 7) 生まれ故郷に戻ることに。

8) 生まれ故郷の近くの都市に戻ることに。

9) 中国の戸籍制度の是非については別の問題であり、それに関する議論は別の場に譲る。

参考文献

- 国土庁大都市圏整備局（1984）『大都市圏の整備』首都圏整備協会
- 田村明（1999）『現代都市読本』東洋経済新報社
- 張兵（2007）『中国の地域政策の課題と日本の経験』晃洋書房
- 張兵（2008）「日本の経験から見た中国の大都市問題の現状と課題」『国際地域研究』第26号
- 東京都（2010）『東京の都市づくりビジョン（改定版）』東京都
- 東京都（2012）『東京都住宅マスタープラン』東京都
- 東京都（2013）『都市計画のあらまし』2013年版東京都
- 東京都（2014）『都政2014』東京都
- 東京都ホームページ <http://www.metro.tokyo.jp>
- 東京都環境局ホームページ <http://www.kankyo.metro.tokyo.jp>
- 21世紀中国総研編（2013）『中国情報ハンドブック』2013年版蒼蒼社
- 21世紀中国総研編（2014）『中国の省・市・自治区経済』蒼蒼社
- 北京市地下鉄運営有限公司ホームページ <http://www.bjsubway.com>