日本農業研究所研究報告『農業研究』第38号（2025年）p. 69～111

中国農村戸籍制度の改革と課題

河　原　昌一郎

目　次

１．はじめに
２．中国戸籍制度の歴史的経緯
　１）中国戸籍制度の時期区分
　２）戸籍制度前史（1949年～1958年）
　３）戸籍制度厳格運用期（1958年～1978年）
　４）戸籍制度漸進的改革期（1978年～2014年）
　　（１）市場経済化改革初期（1978年～1992年）
　　（２）市場経済確立期（1992年～2000年）
　　（３）経済高度成長期（2000年～2014年）
３．中国戸籍制度改革の現状（2014年～現在）
　１）2014年７月国務院「戸籍制度改革推進意見」
　２）居住証制度
　３）農民の権利との調整
　　（１）中国農民の三権
　　（２）農地請負権の調整
４．中国戸籍制度の本質的問題
　１）農民労働者の生活と人権
　　（１）農民労働者就業の現状
　　（２）農民労働者都市戸籍取得の状況
　　（３）都市の公共サービス受益に関する都市住民と農民労働者の格差
　２）中国国家と中国戸籍制度
　　（１）二元社会の形成
　　（２）中国政府による体制維持への利用
　　（３）経済活動での差別と利用
　　（４）人権の不在とその黙認
５．おわりに

1．はじめに

中国の農民に関する戸籍制度は日本人にとって理解しにくいものの一つであろう。中国の戸籍には都市戸籍と農村戸籍の二つがある。農村戸籍の人は、仕事で都市に常住していても都市戸籍はなかなか取得できない。そして、都市戸籍がないという理由で都市の提供する公共サービスの享受に制限があり、勤務先でも都市労働者との間で労働条件に深刻な格差がある。すなわち、中国では、住居移転の自由は実質的に制限されており、法の下の平等という憲法の原則も守られていない。中国では、都市または農村という出生地によって、受けることのできる公共サービスの内容や程度に差があるのである。そして、都市と農村との格差だけでなく、都市と都市の間または農村と農村の間においても公共サービス等の程度は均一ではなく、地方政府によってかなり大きな格差がある。

日本をはじめとする民主国家では、こうした制限や格差の存在は、由々しき憲法違反、人権侵害の問題として議論がなされ、少なくともこうした状態がそのまま放置されることはないだろう。民主国家に生活している人間が、中国の農村戸籍問題を知ったとき、ある種の驚きと違和感を抱くのはこのためである。

ところが、中国ではこうしたことは一切議論されることはない。憲法違反や人権侵害の問題として正面から議論することは、逆に、共産党の政策方針に反旗を翻し、共産党を批判するものとして受け取られ、不利益を受けかねないのである。

中国の都市に住む人の意識では、都市と農村で差別があることは当然であり、都市のために農村が犠牲になることはやむを得ないことであるとされる。そして、農村住民が都市住民となることは既存の都市住民にとっては歓迎されることではない。地方政府が限られた予算で公共サービスを提供している状況で、提供対象者が増えることは公共サービスの支出を増大させて予算を圧迫するか、サービスの質を低下させることになりかねないと考えられているのである。このため、各都市は農村住民を新しい都市住民として受け入れることに概して消極的なのである。農村戸籍問題が順調に解決しないのはこうした地方政

府の利己的姿勢も一因となっている。

中国の戸籍制度は、主として中国の経済成長に伴う労働者政策、都市化政策、地方発展政策等の一部をなすものとして政策が立案され、実施されてきた。

最初に述べたように、中国では、農民が労働者として都市に移住しても、それで直ちに都市住民として登録されるわけではない。近年では、こうした農村戸籍のまま都市に住む農民労働者の数は実に３億人近いものとなっているとされる[1)]。中国にとって、多数の低賃金の農民労働者の存在は、経済発展に欠くことのできない要素なのである。

このため、都市化を適切に進め、農民労働者を労働力として活用し、社会の安定等を図るためにはこの農民労働者の住居の確保、子女の教育、医療制度の充実といった問題がまず解決されねばならないことは当然である。このため、戸籍制度の改革はこうした問題の解決が重要な目的とされているが、現在も多くの課題が残されている。

中国の戸籍制度は、方向性としては、一貫して都市戸籍登録を推進する方向で改正が進んできたと言えるだろう。これによって農民労働者の社会福祉の向上をめざそうというものであるが、まだまだ十分ではない。そして、先述した憲法違反、人権侵害の問題についてはまったく封印されたままである。

本稿では、こうした状況下にある中国戸籍制度について、まずその時期区分を行い、この時期区分に従って中国戸籍制度の歴史的経緯や具体的な事情を明らかにする。そして、そうした歴史的経緯等を踏まえ、中国戸籍制度の現状・課題と、中国戸籍制度がなくならない本質的問題についての検討、分析を行うこととする。

２．中国戸籍制度の歴史的経緯

１）中国戸籍制度の時期区分

新中国成立後、中国の戸籍制度は概ね経済制度の進展とともに変化してきた。中国の戸籍制度の変遷を時期区分すれば表１に掲げたとおりとなる。

表１　中国戸籍制度の時期区分

時期区分	戸籍制度前史	戸籍制度厳格運用期	戸籍制度漸進的改革期	戸籍一元化転籍改革期
時期	1949～1958年	1958年～1978年	1978年～2014年	2014年～現在
主要内容	・食糧の統一買付・統一販売（食糧供給）の実施。 ・農民の都市流入の制限。	・計画経済時における厳格な戸籍制度運用。 ・都市から農村への労働力移転（下郷運動）。	・農村労働力の都市流入への対応。 ・小城鎮の建設推進。小城鎮を中心とした戸籍制度改革。	・都市戸籍、農村戸籍の区別をなくし、住民戸籍に一元化する。 ・都市の規模別に住民戸籍への転籍を推進する。小都市は転籍の制限をなくす。
その他	・都市の労働雇用力が不足。都市に過剰労働力が存在。	・都市化率の増加はほぼなし。	・居民身分証の発行。	「居住証」を発行。

資料：各種資料から筆者作成

同表の戸籍制度の時期区分の考え方を簡単に説明しておきたい。

まず同表で、1958年までの時期は戸籍制度前史とした。中国の戸籍制度は1958年の戸籍登録条例の成立から全国的な運用が始まるが、この時期はその準備期すなわち前史に該当するためである。工業の発展は不十分で労働雇用力が不足し、都市には実質的に過剰労働力が存在する時期であった。

1958年から1978年までは戸籍制度厳格運用期とした。この時期は計画経済期であり、戸籍制度は厳格に運用され、農村労働力の都市への移転はほとんどなく、都市化率はほとんど増加しなかった。

1978年から2014年までは戸籍制度漸進的改革期とした。2013年11月に中共第18期三中全会で改めて戸籍登録に関する分類推進[2)]の方針が示され、さらに2014年になって戸籍一元化の方針が打ち出されるまでの時期である。改革開放政策の開始後、農村から多数の労働力が都市に流れ込んだため、戸籍制度改革の必要に迫られ、不十分ながら種々なことが試みられた。1985年からは居住地で居民身分証が発行されるようになった。この時期に特に重視されたのは小城鎮[3)]の建設であり、小城鎮を中心に戸籍制度の改革が進められた。

2014年から現在までは戸籍一元化転籍改革期である。都市戸籍と農村戸籍の区別はなくなり、戸籍は住民戸籍に一元化されることとなった。ただし、農村戸籍であった者が自動的に住民戸籍に転籍できるわけではない。転籍には、従来と同様、その者が常住している都市に申請して都市戸籍（住民戸籍）に転籍しなければならない。そして、この転籍をいかに進めるかが現在の主要な課題なのである。現在は、一元化政策の下で、都市を特大都市、大都市、中規模都

市、小城鎮および建制鎮[4]の４つのグループに分け、規模の大きい都市ほど人口増加（すなわち都市戸籍への転籍）は抑制し、小さな都市ほど人口を増加させるという基本方針の下に都市化が進められている。また、2015年からは、都市に常住している農民労働者には居住証が発給されるようになっており、農民労働者等の福利の向上に役立っている。しかしながら、居住証では都市戸籍（住民戸籍）のように全面的な公共サービスが提供されるわけではない等、課題は多く残されている。

２）戸籍制度前史（1949年～1958年）

1949年10月１日に中華人民共和国（共産中国）の成立が宣言されて後、国家建設を速やかに進める上で、言うまでもなく戸籍の整備は喫緊の課題であった。中華民国の時代にも戸籍制度はあったが、共産中国は民国期の法規・制度は全廃して使用しないという方針をとったため、全く新しく戸籍制度を構築することとなったのである。

戸籍業務を進める上で、1950年11月の第一回全国治安行政工作の総括報告では、「都市を先に、農村は後に」という基本的推進方策が示された。新国家建設を速やかに進めるため、まず都市の治安の維持を図り、都市での経済活動等を回復、振興させることが急がれたのである。1951年７月に「都市戸籍管理暫定条例〔城市戸口管理暫行条例〕」が公安部から公布され、これによって、中国では都市部だけではあるが、全国の都市が一律の制度で管理されるようになり、都市の秩序の回復とともに、都市経済回復のための基礎が築かれることとなった[5]。

この時期、これとともに工業化、都市化建設が積極的になされたことによって、表２のとおり、都市人口は増加した。

都市人口の増加率は全国人口の増加率を上回っており、都市化率は1949年の10.6％から1957年の15.4％にまで増加した。1957年の都市人口は9949万人となり、1949年と比較して合計で4200万人以上、毎年の平均で400万人以上の増加となった。

この増加した約4200万人のうち、自然増、新興工業都市・鉱区からの招聘等を除き、その60.7％に当たる約2500万人が農村からの流入であったという[6]。

表２　都市人口の変動状況（1949～1957）

単位：万人

年次	全国人口	都市人口	都市人口増加数	都市化率（%）
1949年	54,167	5,765		10.6
1950年	55,196	6,169	404	11.2
1951年	56,300	6,632	463	11.8
1952年	57,482	7,163	531	12.5
1953年	58,796	7,826	663	13.3
1954年	60,266	8,249	423	13.7
1955年	61,465	8,285	36	13.5
1956年	62,828	9,185	900	14.6
1957年	64,653	9,949	764	15.4

資料：『中国統計年鑑』

この時期は、第１期５カ年計画（1953～1957年）の時期であり、「力を集中させて重工業を発展させる」という指導方針が掲げられたが、農村人口の都市への流入には抑制的な対応がなされるようになった。

1953年４月17日には政務院から「農民の都市への盲目的流入の制止に関する指示〔関于勧止農民盲目流入城市的指示〕」が発布され、都市の組織が関係部門の許可なく無断で農村から労働者を調達することが禁止された。次いで1956年12月30日に国務院は「農村人口の盲目的流出を防止することに関する指示〔関于防止農村人口盲目外流的指示〕」を発出し、都市の組織が農村剰余労働力を必要とする場合は、先に労働計画を作成し、労働部局を通して統一的計画の中で調達しなければならず、個別に調達することはできないことが明記された。そして、1957年12月18日には中共中央・国務院の連名で「農村人口の盲目的流出を制止する指示〔関于制止農村人口盲目外流的指示〕」が発布され、戸籍管理をさらに厳格に行うこととなった。

このように、都市では都市化、工業化のための整備等が推進される一方で、農村労働力の都市への流入には否定的な対応がとられたが、その理由としては、主に次の３つのものが挙げられよう。

まずその第一の理由は都市の就業問題である[7)]。

この時期の都市の失業者には、主に、民国期の中国から継承された失業者と

毎年絶えず発生する都市の待業者の二種類のものがあった。前者は新中国建国以来徐々に縮小していたが、1957年においてもまだ約200万人いたという。後者は新卒者で就職できなかった者であるが、具体的な数は不明である。

また、1956年に政府は工業面で雇用計画の定数より120万人多い雇用者を抱えており、こうした過就業状態を緩和する必要があった。

このように、都市は農村過剰労働者を受け入れる余裕はなく、まず、都市内の失業問題、過就業状態の解消に努める必要があったのである。

その第二の理由は食糧の配給問題である。

1953年10月、中央全国食糧会議は「食糧計画買付および計画供給の実施に関する決議〔関于実行糧食計画収購与計画供応的決議〕」を可決した。これによって、国内の食糧の買付・供給は、市場流通が廃止され、全国統一の計画（統一買付、統一販売）にしたがって行われることとなった。ただし、統一計画による食糧配給は都市住民に対してしか行われない。このため、都市に流入した農民の食糧は、統一計画に含まれていないため、そうした農民の食糧が確保されないという問題が生じることとなったのである。

食糧配給については、1955年５月に中共中央によって「都市食糧計画供給の業務の整頓に関する指示〔関于整頓城市糧食計画供応工作的指示〕」が、９月には国家糧食部によって「市鎮食糧定量供給の証明書使用の暫定方法〔市鎮糧食定量供応憑証印制使用暫行弁法〕」が発出され、１人当たりの配給量が定められるとともに、食糧切符がなければ食糧の供給を受けられないこととなった。都市において、食糧切符はまさに住民の命綱とでも言うべき存在となったが、言うまでもなく農村からの流入労働者には食糧切符は配布されなかった。

第三の理由は農村集団化（農村労働力の計画的利用）との関係である。

共産中国での農村集団化は、共産中国成立直後の農村土地改革を経て直ちに実施され、1958年の人民公社の設立をもって一応の終了を見る。

農村集団化の過程において、初級農業合作社、高級農業合作社の形態を経るがこれらは農業分野だけの合作社であり、規模も高級農業合作社で行政村程度であって、農村集団化という観点からは不十分なものがあった。これに対して、１ないし数郷の規模を有し、行政、経済、教育、軍事のあらゆる権限を集中させた人民公社は、まさにこの農村集団化という理念により即したものであった。

農村集団化の主要目的は労働力を集中的かつ計画的に管理し、工商業の分野に必要な労働力を配分するとともに、農業にも一定の労働力を振り向け、工商農業の全体としての発展を図ることである。こうした農村集団化の目的を的確に実現させるためには、農村労働力の無計画な都市流入は好ましいものではなく、制限、管理することが必要と考えられたのである。

この時期、中国政府は累次に農民の都市流入を制限する文書を発出していたが、1957年12月13日と同月18日の文書では農民の都市流入について次のような厳しい方針が示された[8)]。

① 都市民の雇用を優先しなくてはならない。都市で労働力が不足した場合には、農民を雇用できる。
②「盲目的に」流入した農民は勿論、すでに「臨時工」として雇用された農民も農村に戻らなければならない。この措置により空いたポストに都市の無職者を送りこむ。
③ 農村人口は農村に住むべきである。郷・農業合作社及びすべての都市行政機関は、農民の都市流入を厳しく制限せねばならない。農業生産をせずに都市に流入し、かつ他人を都市に誘う者に対しては、厳しく批判をし、何度もあきらめないと強制労働をさせるべきである。
④ これらの施策を効果的に行うため、民政・公安・労働・交通・商業・食糧・監察などの政府機関を動員する。食糧の配給範囲の制限、自由市場の縮小なども必要である。また、戸籍管理面の取締りが特に要求される。

こうした流れの中で、1958年１月９日、『戸籍登録条例』が公布された。この第10条の規定は次のとおりであった。

「公民は農村から都市に移転するとき、都市労働機関の採用証明書、学校の入学許可書、あるいは都市戸籍登録機関の移入許可書を所持した上で、常住地の戸籍登録機関に移出を申請しなければならない。」

この『戸籍登録条例』は現代中国の戸籍制度を樹立したものであったが、同時

にこの第10条の規定によって、農村在住者の都市移住が事実上禁止されることとなった。戸籍上、都市在住者（都市住民）と農村在住者（農民）との扱いが厳格に区別されることとなったのである。都市戸籍と農村戸籍の始まりである。

３）戸籍制度厳格運用期（1958年～1978年）

計画経済が本格的に開始されたこの時期は、もともと工業分野の発展は十分でなく、前述のとおり、都市では労働力需要がすでに飽和状態であって、これ以上都市人口を増やすことができない状況となっていた。1959年１月５日、中共中央から「ただちに新規職工の募集と臨時労働者の長期化を停止することに関する通知〔中共中央関于立即停止招収新職工和固定臨時工的通知〕」が出されたのはそうした事情を背景としたものである。

同通知によれば、1958年の新規増加職工数は約１千万人であったが、これは第１期５カ年計画(1953～57年)の期間全体での増加数をさらに上回っている。これは「大躍進」[9)]と言われる1958年の生産計画が過大で同年に募集した職工数が多すぎたためである。このため、今後は都市住民の数を抑えるため、職工の新規募集等は厳しく制限するというものであった。都市人口の制限は、都市での労働力需要が大きくはないため、やむを得ないものだったのである。

他方、都市住民の生活維持に必要な食糧の生産状況はどうだったのだろうか。図１は計画経済時の全国での食糧生産量の推移を見たものである。

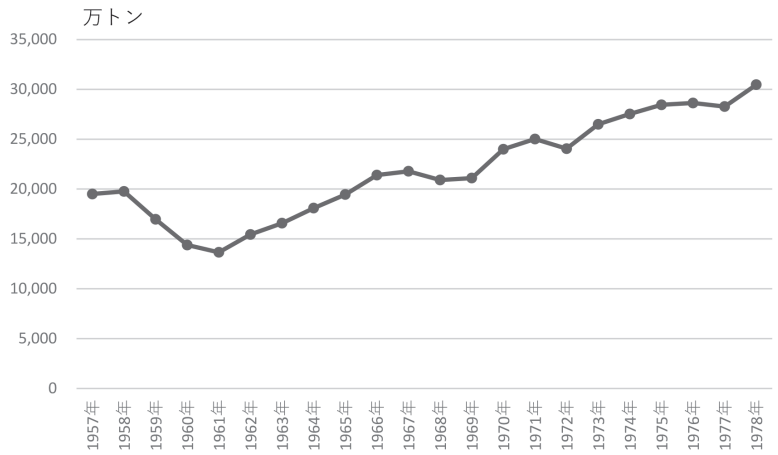

図１　計画経済時の食糧生産量

資料：中国国家統計局National data

1958年は農村の人民公社化が完成し、前述の「大躍進」の掛け声がかかった年であったが、現実を無視した空想的な経済運営が推し進められたため、農工業生産は、とりわけ1959年から1961年までの間は「三年困難」と言われるような壊滅的惨状を見る結果となった。

食糧についても、同図のとおり、1958年の食糧生産量は１億9766万トンであったが、1959年は１億6969万トン、1960年は１億4386万トン、1961年は１億3651万トンまで下落し、1961年は1958年と比較すると３分の１近い減産となった。

当然ながら中国国内の食糧不足は甚だしく、「大躍進」の結果として、推定で、全国で数千万人に上るとされる餓死者を出す結果となったのである。

こうした事情を踏まえ、1961年６月の中央工作会議では「城鎮人口を減少させ、城鎮食糧消費量を圧縮させることについての九条弁法〔关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法〕」が制定された。

同決定では1960年末の城鎮人口1.29億人を基数として、城鎮人口を三年内に2000万人以上減少させることとし、同時に1961年から1962年の間で、城鎮食糧消費量を2400万トンないし2450万トンにまで圧縮すること（前年比150万トンないし200万トン減少させること）とされた。

この後、計画経済が続く中で、1970年代中頃まで、農村から都市への移住は厳しく制約された。逆に、都市の過剰労働力の軽減を図るため、都市から農村への労働力移転が行われ、農村では人民公社がその受け皿となった。この時期、都市部の多くの青年が国営農場か人民公社に就職するかの選択を迫られたのである。特に、文化大革命（文革）が始まると「下郷運動」[10] の一環として多数の青年が農村に移住させられた。ただし、人民公社にも増加した労働力のための食糧の余裕が十分にあるわけではない。人民公社に移住させられた労働者の食糧の確保は困難を極めたという[11]。

この時期の中国では、都市においても農村においても多数の偽装失業者[12]が存在しており、全体として生活の余裕がなく食糧が逼迫する状況が続いたのである。

図２は計画経済時代の人口の都市化率の推移を見たものである。

同図から明らかなとおり、1959年から61年までの三年困難の時期は都市化率が異常に高くなっている。これは、「大躍進」政策の一環として都市部では非現実的な工業拡大計画を作成し、職工の新規募集等の制限にかかわらず、過剰

な労働力を農村から調達したためである。一方、この時期は、前述のとおり、食糧生産量が大きく減少した。結果、都市部においても多数の餓死者を出すこととなったのである。

この後、計画経済時代においては都市化率が大きく上昇することはなかった。農民の都市への移転は、この時期、厳しく制限されていた。都市化率が、わずかずつではあるが、ようやく上向くのは文革の終了した1975年以降のことである。

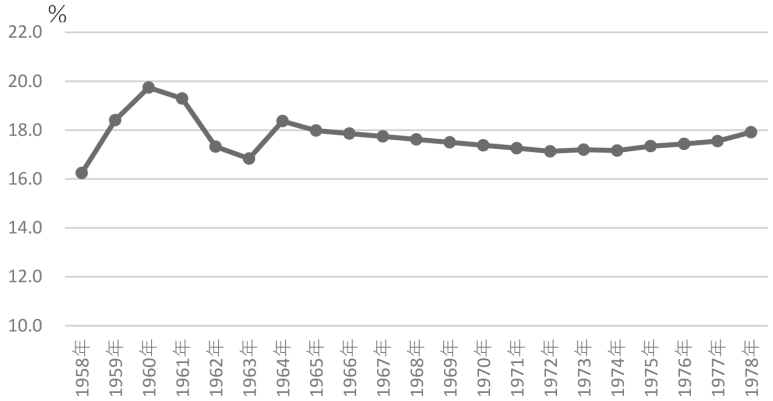

図２　計画経済時代の都市化率の推移

資料：中国国家統計局National data

ところで、計画経済時代は都市化率こそ上昇しなかったが、工業分野での生産性向上が全くなかったというわけではない。図３は計画経済時代の産業別構成比の推移である。

同図を見て目に付くのは食糧生産が大きく縮小した1960年の一次産業比率（21.2％）と工業生産計画の破綻が明らかになった1962年の二次産業比率（31.3％）の低さであろうが、食糧生産量が安定的に回復して一次産業比率がこの時期の最高（41.6％）となった1968年以降は二次産業比率が安定的に増加し、1978年には47.7％となった。

都市化率がほぼ一定の中で、二次産業比率がこれだけ増大したことは工業分野での生産性が相当程度上昇したことを意味している。計画経済時代の後半期においては、中国経済は、都市部では工業の一定の発展とともに雇用力が拡大して偽装失業者も減少したものと考えられ、都市部に限ってのことではあるが、必要な経済構造の健全化が進められたのである。

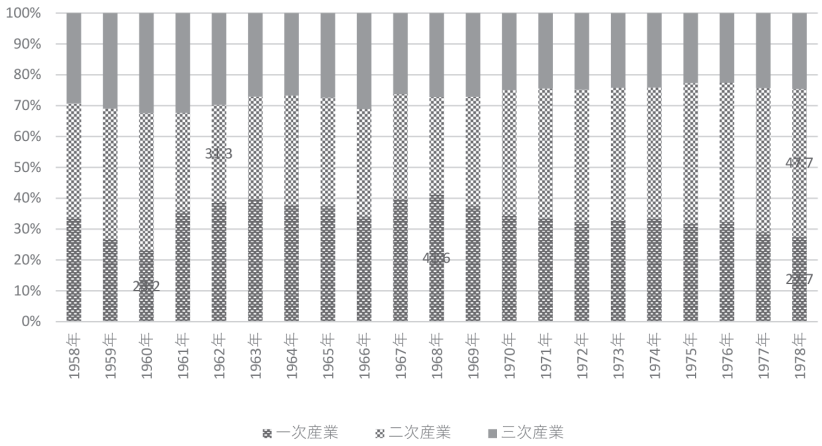

図３　計画経済時代の産業別構成比の推移

資料：中国国家統計局National data

1975年の文革終了後には農村に下放されていた幹部や青年が続々と都市に戻るようになり都市人口を増加させるようになった。このため、再び都市人口が過剰になることを恐れた国務院は、1977年11月に公安部「戸籍移転の処理に関する規定〔関于処理戸口遷移的規定〕」を批准し、国家の政策的な要請に基づく移転であっても、農民が非農民となること、特に農民の大都市への移転は厳しく抑制する方針を示した。計画経済時においては、いかなる事情があろうとも、原則として都市人口が増加することは厳しく抑制されていたのである。

こうした農民の農村への緊縛、都市人口の固定化の一方で、都市と農村の社会福祉や経済的な格差には大きなものが生じていたことから、都市に住むことが既得権益となり、社会保障、教育等の程度が戸籍と結び付けて考えられるようになった[13)]。そして、都市と農村との現実の経済格差と、「都市を先に、農村を後に」という中央政府の考え方とも相まって、中国に二元社会が形成されることとなったのである。

４）戸籍制度漸進的改革期（1978年～2014年）

（1）市場経済化改革初期（1978年～1992年）

1978年の改革開放政策の開始によって、各種産業分野で労働の請負制等の導入が試みられるようになり、農村では1982年ごろから農家請負経営の導入が進められた。農家請負経営は、国、農民集団（村または村民小組[14)]）に上納等の

所要の義務を果たせば、残りの生産物は全て当該農家のものにできるという制度であり、それ以上の義務はない。栽培する農作物の選択は自由にでき、余剰労働力の使用についての制約もなかった。一戸当たりの請負農地の面積は小さく、通常の農家は余剰労働力が生じる。農家は自分の意志で、この余剰労働力を他産業への就業に用いることができるし、自分で起業して新しく事業を始めることもできるようになったのである。

農家請負経営は1983年には全国に普及した。その一方で、農家請負経営の普及で機能しなくなった人民公社は解体されることとなった。人民公社は管内の農地を利用した農業生産活動を行っていたが、これら農地は各農家に請負に出されることとなったため、主たる業務が消失したのである。また、これによって、各農家の労働力は人民公社での非効率な労働から解放されることとなり、中国の農村では、1983年ごろには潜在的に膨大な余剰労働力が準備されることとなったのである。

先に、この時期のGDPの推移を図４で見ておきたい。改革開放政策が実施されるようになったと言っても直ちに市場化が実現したわけではない。GDPは増加しているが、1990年頃までの改革開放直後の約10年は増加幅もわずかなものであった。したがって、都市部での労働者需要の増加は限られたものだったのである。

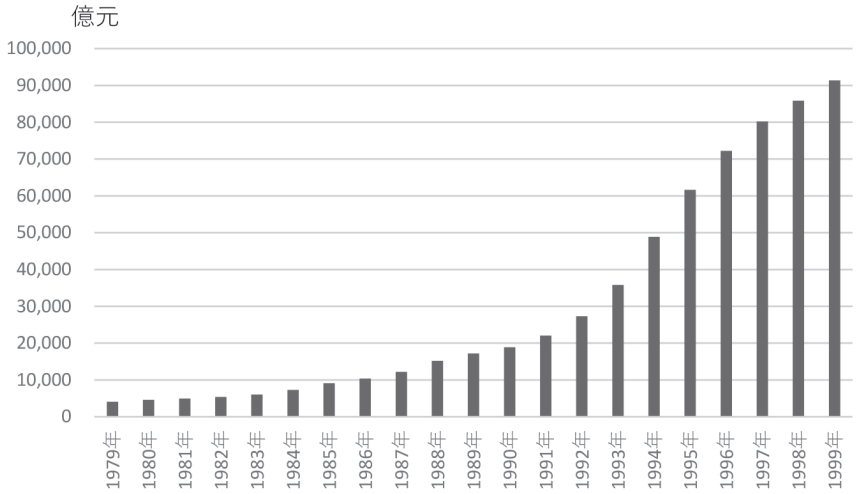

図４　改革開放直後のGDPの推移

資料：中国国家統計局National data

こうしたことから改革開放直後の戸籍制度の運用は慎重であった。工業分野、農業分野とも改革の動向がはっきりしない状況下ではそれもやむを得ないことであろう。1979年６月に国務院は公安部・糧食部「農業人口の非農業人口への移転は厳格に抑制することについての意見に関する報告〔関于厳格控制農業人口転為非農業人口的意見的報告〕」を批准し、都市人口を厳しく抑制する方針を継続することを明確にしている。

一方、都市計画については、1980年に全国都市計画会議〔全国城市規画工作会議〕が開催され、都市化の進展とともに大都市の無秩序な拡大を抑制し、中等都市[15]と小城鎮のバランスある発展をめざす必要性があるものとされた。この考えに基づき、「大都市[16]の規模は抑制し、中等都市は合理的に発展させ、小城鎮は積極的に発展させる」という方針が明示された。すなわち、農村周辺の小城鎮に農民が移転することは構わないが、大都市への農民の流入は厳しく抑制するということである。

こうした中で、1981年12月に国務院は「農村労働力が都市に入って労働に従事し、農業人口を非農業人口とすることを厳しく抑制することに関する通知〔関于厳格控制農村労働力進城做工和農業人口転為非農業人口〕」で、引き続き農民が都市で就業することを制限するとともに、この頃現れ始めた農村余剰労働力の問題については農村経済の発展に用いることとし、郷村が多様な事業を経営して当該余剰労働力を用いることを奨励した。

こうした都市での労働力流入制限と増大する農村余剰労働力は郷村での郷鎮企業の設立を促し、郷鎮企業の全国的な発展という新しい方向性を導くこととなったのである。

こうした状況に対応して、1984年１月の中共中央「1984年農村工作に関する通知〔関于1984年農村工作的通知〕」[17]で、各省市自治区でいくつかの集鎮[18]を選定して、農民が「食糧自己調達[19]」で工業等に就業して住所を当該集鎮に移すという方式の試験実施を行うこととした。

試験実施を経て、同年10月、国務院は「農民を集鎮に入れて住所登録する問題に関する通知〔関于農民進入集鎮落戸問題的通知〕」を発してこの方式を本格的に実施することとした。すなわち、集鎮で就業し、集鎮に固定住所を有し、生活能力がある者（家族を含む。）には公安部門が常住戸籍として「食糧自己

調達戸籍簿〔自理口糧戸口簿〕」を与えることとしたのである。この戸籍は、食糧配給は受けられないものの、統計上、農村戸籍ではなく、非農村戸籍に参入される。そして、街道居民小組のメンバーとなり、食糧配給以外のことについては、他のメンバーと同等の権利義務を有することとされた。

これ以降、集鎮に転居して「食糧自己調達戸」となることは農民が都市転居を行うための主要なルートとなった。1984年から1990年までに、全国で500万人の農民が都市転居を行って「食糧自己調達戸」となったという[20)]。

1980年代後半になると、中国の経済規模が徐々に拡大するに伴い、都市に出稼ぎに来る農民（農民労働者）が増加したことから、所在地と戸籍の乖離が頻繁に生じることとなった。こうした状況は、労働者が実際にどこに所在しているかを知る上で支障となる。このため、人口管理の適正化を図る観点から、1985年７月に公安部は「都市暫住人口の管理に関する暫定規定〔関于城鎮暫住人口管理的暫行規定〕」を発出し、暫住居住期間が３カ月を超える者には「暫住証」を発行し、暫住居住期間が比較的長期にわたる者には「寄住証」を発行することとした。これらの証は身分証明書としての役割を果たすとともに、これによって都市での就業、住居の賃貸契約、銀行口座の開設等の行政手続きが可能となったが、戸籍ではないことから社会保障制度については適用対象外であった。

引き続き1985年９月には全人代常務委員会の議決によって、「中華人民共和国居民身分証条例」が成立した。この居民身分証は居住地の当局が発行するものである。

暫住証および寄住証が都市で一時的に生活する非戸籍住民のための限定的な居住証明書であるのと異なり、居民身分証は全中国国民に発行される正式な身分証であり、基本的な公的証明書の一つである。

なお、農民労働者[21)] 等にとっては、その地の戸籍の登録がなければ、社会保障制度の適用対象とはならないことは従前と同様であり、これによって、戸籍制度の矛盾が解消されたわけではない。

この時期の都市化率の推移は図５のとおりである。

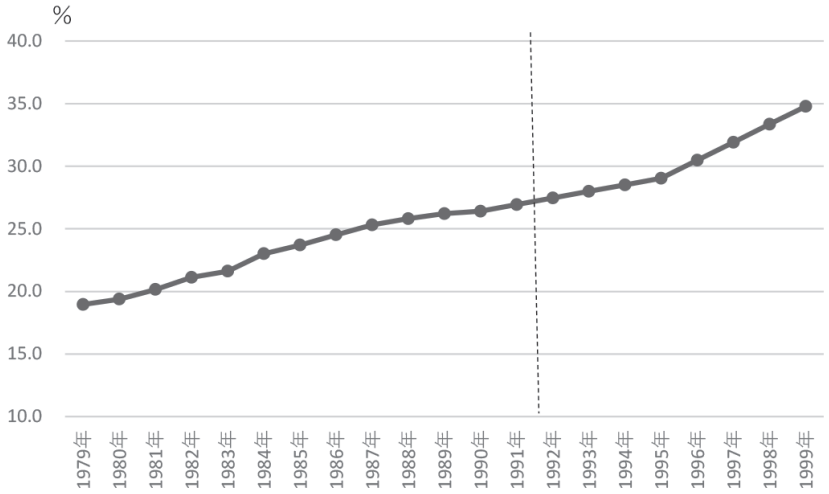

図５　改革開放直後の都市化率の推移

資料：中国国家統計局National data

(2) 市場経済確立期（1992年～2000年）

1989年天安門事件後の政治経済情勢が不安定な中で、1992年１月に鄧小平が行った南巡講話は、改革開放政策の推進を改めて確認、強調し、中国の市場経済化の基礎を固める効果を持つものとなった。中国経済は再び活性化して大量の農民が都市に流入し、「民工潮」と言われる現象を引き起こした。

こうした中で、1992年８月に公安部は「当地の有効都市住民戸籍制度の実施に関する通知〔関于実行当地有効城鎮居民戸口制度的通知〕」を発出し、小城鎮、経済特区、経済開発区および高度新技術産業開発区といった地区には外国商業者の親族、投資経営者のほか、土地を買い上げられた一群の農民にも当地の有効な都市戸籍制度を適用することとし、都市常住戸と同等の待遇を与えてよいものとした。この当地有効都市戸籍は、戸籍簿には藍色で記載されたことから、「藍印戸籍」と呼ばれる。

藍印戸籍は、当初は小城鎮を中心に実施されたが、後には上海、深圳、広州、天津、アモイ、蘇州といった大中都市でも実施された。藍印戸籍は、当時において、有能な企業家等を招聘するとともに、住宅を販売する上での重要な手段となり、当地に少なからぬ経済効果をもたらすこととなった[22)]。ただし、藍印戸籍は、毎年、更新の手続きが必要とされる等、一時的なものであり、要件を満たさなくなれば取り消される等、通常の都市戸籍と全く同じであったわけで

はない[23)]。

また、1990年代半ばは、前述の1980年代の「大都市の規模は抑制し、中等都市は合理的に発展させ、小城鎮は積極的に発展させる」という都市発展計画の方針の下で、小城鎮の建設、発展が目指された時期であった。1994年９月には建設部、国家計画委、国家体改委、国家科学委、農業部および民生部の連名で「小城鎮の建設を強化することについての若干の意見〔関于加強小城鎮建設的若干意見〕」が出され、1995年４月には国家体改委等によって「小城鎮の総合改革の試験実施の指導意見〔小城鎮総合改革試点指導意見〕」が出されている。

こうした中で、1997年５月に、公安部は「小城鎮の戸籍管理制度改革の試験実施方案〔小城鎮戸籍管理制度改革試点方案〕」を発出し、非都市戸籍者が小城鎮に合法的で安定した非農業職業または安定した生活源を有し、かつ、合法的で固定的な住所で２年以上居住しているという条件を満たせば都市戸籍として処理することを明示した。

ただし、このことは小城鎮の人口をどこまでも増やしていいというものではなく、依然として小城鎮の総人口については抑制的に管理し、戸籍登録の手続きは厳正に行うことが求められていた。

ただし、もとよりこの時期は、上述の都市発展計画の方針のとおり、都市化は小城鎮が中心であり、北京、天津、上海といった特大都市の人口増加は変わらず厳格に抑制されていたのである。

(3) 経済高度成長期（2000年～2014年）

この時期は、経済の高度経済成長とともに都市化も大きく進展した。引き続き小城鎮の積極的な受入れが推奨される一方で、大中都市の受入れは慎重さが維持されたため、一部の大中都市では必要に応じて独自の受入れ策が実施された。

小城鎮での受入れについては、2001年３月に国務院が批准した公安部「小城鎮戸籍管理制度の改革意見を推進することについての通知〔関于推進小城鎮戸籍管理制度改革意見的通知〕」が発出され、小城鎮が農民の都市転籍を受け入れる条件等が改めて示された。

同通知では、戸籍管理制度の改革の対象となる小城鎮は県クラスの市、県人民政府の所在する鎮およびその他の建制鎮とされた。受入れ条件は、対象とな

る小城鎮内に合法的で固定的な住所、かつ安定した職業または生活源を有する者およびその者と共同生活をする直系親族で、都市戸籍になることを望む者である。小城鎮の人口について、計画的な指標を設けて管理することは、もはや求められなくなった。また、小城鎮の戸籍簿に登録された者は、社会福利等の面において、もとの住民と同等の権利義務を有し、差別的対応をすることは認められないこととされた。2001年に示されたこの条件は実質的に小城鎮に就職して生活を始めれば戸籍登録を認めるというもので、小城鎮の戸籍制度の改革において大きな進展を示すものであった。

こうした小城鎮における進展状況に比較して、大中都市においては、全国的な制度という観点からは大きな改革は認められなかったが、工業化の進展状況等に対応して、一部の都市ではその都市に必要と考えられた地域独自の方策が試みられた。それらの方策には、主として３つの方向性が見られたという[24)]。

１つは、都市戸籍の登録条件の緩和である。登録のための条件には、主として表３のようなものがあるが、これらの条件を一定程度緩和するというものである。

表３　都市戸籍登録のための主要な条件

番号	項目	条件の内容
1	投資・納税	投資額・納税額の下限その他
2	住宅購入	住宅購入総額の下限その他
3	優秀な人材	学歴の高さ、職業の内容
4	就業	学歴、職種、居住年限、住居等に関する要求
5	家族	直系親族同居、新生児、婚姻
6	特別の貢献	受賞、優秀な成績、社会貢献等
7	その他	―

資料：年猛（2003）10頁から筆者が整理。

登録条件緩和の措置は、石家庄、鄭州、成都、重慶、上海、アモイ、広州、武漢等の多くの都市で実施された。

２つ目は、形式的ではあるが、都市農村戸籍の別をなくして戸籍一元化を実施するというものである。すなわち、農村戸籍、非農村戸籍、地方都市戸籍、藍印戸籍、食糧自己調達戸籍という別をなくして、「居住民戸籍」に統一し、農村戸籍をなくするというものである。この方式は江蘇省から始められ、多く

の省で実施された。戸籍一元化は、現在では国レベルの方策として採用され、推進されている。

３つ目は、戸籍は変えずに「居住証」を交付して、一定の待遇を供与するというものである。この方式は、一定以上の学歴や特殊な才能をもった内外の人材を獲得するために、上海市で始めたものである。上海市は2002年４月に、「人材を獲得するため『上海市居住証』制度を実行する暫定規定〔引進人材実行「上海市居住証」制度暫行規定〕」を設け、居住証保有者の企業創設、科学技術面での活動、行政機関での任用、子女教育、基本養老保険、基本医療保険、住居公積金での待遇についての細かな規則を定めた。この「居住証」制度は、上海市に続いて、北京市、広東省等で実施された。さらに、この経験は現在の「居住証」制度に活かされている。

以上のように、この時期において、都市のレベルでは戸籍制度の各種の改革が実践され、国家レベルでの改革に向けての有益な経験が蓄積されることとなったが、この後、都市レベルでの改革が必ずしも順調に実施されたわけではない。

例えば、鄭州市では、2001年に戸籍登録のための条件を引き下げ、2003年にさらに引き下げるという措置をとったが、大量の人口が流入したため公共サービスの増加への対応が困難となる等、矛盾が激化した。このため、2004年８月には鄭州市公安局は「戸籍管理手続きを規範化する通知〔規範戸籍弁理程序的通知〕」を発出して、これまでとった措置を取り消し、それ以前の状態に戻さざるを得なかった[25)]。

また、戸籍一元化を実施した多くの省において、戸籍の変更のためには依然として従来のような条件を課したことから実質的に戸籍変更はほとんど行われず、戸籍の別によって差別があった教育、就職、医療、養老等の公共サービスの程度についてもほとんど改善されていなかった。これでは戸籍一元化の実質的な意味はないということとなろう。

居住証制度は、この後、国務院が「2010年に経済体制改革を深化させるための重点工作に関する意見〔関于2010年深化経済体制改革重点工作意見〕」で徐々に全国の範囲内で居住証制度を実施することを明記したため、この後の普及が見込まれるものとなったが、居住証制度は戸籍登録に代わるものではない。

このように、この時期の各都市の戸籍改革は行き過ぎも多く、その都市の実情に合わないものもあった。

こうしたことから、2011年２月に国務院弁公庁は「積極かつ穏健に戸籍管理制度改革を推進することについての通知〔関于積極穏妥推進戸籍管理制度改革的通知〕」を発出して、一部地域では都市の受入れ能力等を顧みず、都市戸籍の登録条件を緩和したため、都市化を健全に進める上で、多くの弊害を引き起こすこととなったものと指摘した。そして、今後は、都市戸籍登録条件を穏便に緩和する一方で、都市の人口規模を合理的に調整するという方向が提示された。

中国経済は2013年ごろまでは高度経済成長が続くが、その後は成長率が一桁台半ばで推移するようになり、経済成長の減速が見られるようになる。

経済の成長とともに、都市に人口が集中するようになり、都市化が進展するのは世界共通の現象であり、この時期、中国の都市化率は大きく増加した。ただし、近年の経済低迷とともに、都市化率についてもやや伸び悩みが見られる。

中国の2000年以降の都市化率の推移は図６のとおりである。

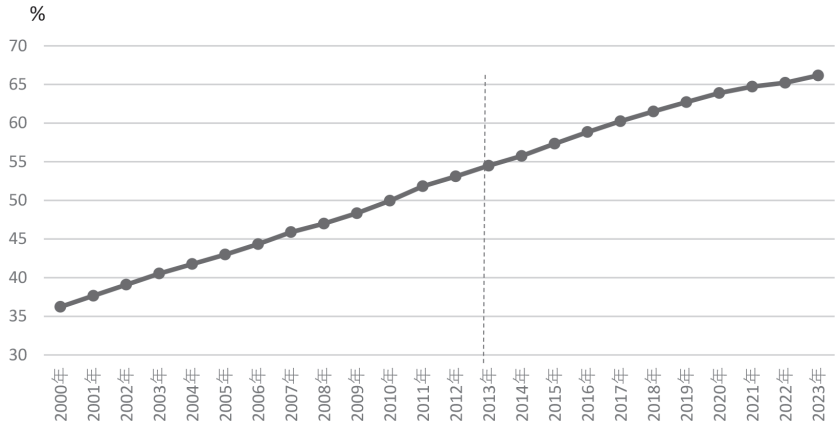

図６　都市化率の推移

資料：中国統計年鑑2024

同図のとおり、2000年に36％であった都市化率が、2013年には54％となり、さらに2023年には66％となっており、この時期に農村から都市への大きな人口移動があったことを示している。ただし、この都市化率とは、全国で都市に在住する者の人口比率のことであり、戸籍で都市戸籍を有する者の比率のことではない。すなわち、農村戸籍の農民労働者は、この統計では都市住民に含まれ

ている。

図では表していないが、戸籍でみれば、2020年の都市戸籍者の比率は、第７次人口センサスの結果によれば、45.4％である。2020年の都市化率は63.9％であり、約18％もの差がある。このことは、現実の労働力の流れに対応した戸籍面での対応が十分でないことを示していよう。

都市部で就労、生活していながら農村戸籍のままで十分な行政サービスを受けることのできない農民労働者は減少していない。近年の農民労働者数の推移は図７で示すとおりである。

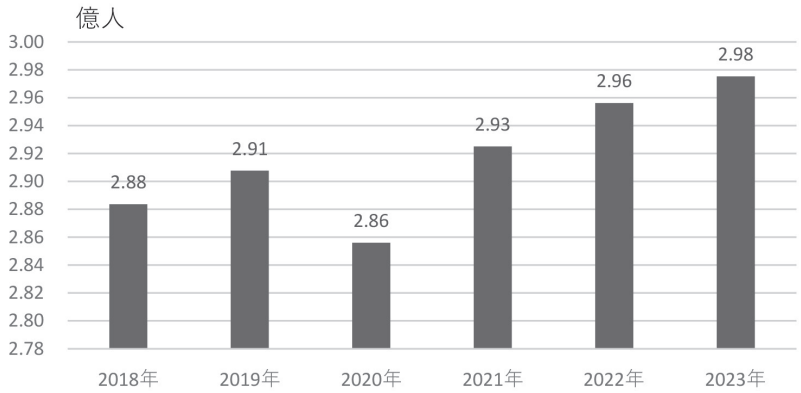

図７　農民労働者数の推移

資料：2023年農民工監測調査報告

農民労働者数は高度成長期であった2000年代後半に大きく増加した後、「経済の新常態」[26] に移行した2013年頃にピークとなり、約３億人となった。その後、経済の成長の鈍化、低迷にもかかわらず、農民労働者数は若干の増減はあるものの、基本的に横ばいとなっている。

３億人近い農民労働者の福祉、社会問題をいかに解決すべきかは、社会の安定の観点からも重大な問題であり、戸籍制度改善に向けて、これまでの試みを踏まえつつ、新しい展開が見られるようになった。

その基本的な方向を示したのが2013年11月の中共第18期三中全会で議決された中共中央「改革の全面深化に関する若干の重大問題の決定〔関于全面深化改革若干重大問題的決定〕」である。同決定では、条件を満たす農民労働者については徐々に都市戸籍を与え、住居供与と社会保障サービスの完全実施を図るものとすること、同時に、戸籍制度の改革は都市の規模で４グループに分ける

分類推進の方法をとり、建制鎮および小城鎮は戸籍登録の制限を全面的に即時撤廃すること、中規模都市については計画的に制限を撤廃すること、大都市については合理的に登録要件を定めること、特大都市については厳格に人口規模を抑制することという方針を明確にした。

次いで2014年３月の「国家新型都市化計画〔国家新型城鎮化規画〕(2014 - 2020年)」では、約１億人の農民労働者およびその他の都市常住人口を都市戸籍に登録するよう努力するとして、約１億人という具体的な目標数値を提示した。

農民労働者の都市戸籍登録に関するこうした各種の動きの中で、次に述べるように、都市戸籍や農村戸籍といった戸籍上の区別をなくし、住民戸籍に一元化するという政策文書が発出され、中国の戸籍制度改革は現在まで続く新しい動きが始まるのである。

３．中国戸籍制度改革の現状（2014 年～現在）

１）2014年７月国務院「戸籍制度改革推進意見」

現在、中国の戸籍制度改革は、2014年７月24日に国務院から発出された「戸籍制度改革をさらに推進することに関する意見〔関于進一歩推進戸籍制度改革的意見〕」（以下「戸籍制度改革推進意見」という。）を基本として行われている[27]ので、まずその文書の内容を見ておくこととしたい。

戸籍制度改革推進意見では、今後の政策上の重要な柱として、次の６点を挙げている。

①戸籍の一元化（同意見第９項）

都市戸籍、農村戸籍の区別のほか、藍印戸籍等の戸籍をなくして全て「住民戸籍〔居民戸口〕」に一元化する。これによって、戸籍による差別的区別を撤廃する。

この規定によって、制度的には戸籍上の区別は抹消されることとなった。しかしながら、現実に農村戸籍をなくすためには、まず農村戸籍の人を都市戸籍に転籍させなければならない[28]。

すなわち、住民戸籍に一元化するためには、都市戸籍の人は無条件で住民戸籍に移行するが、都市に居住する農村戸籍の人はまず都市戸籍に転籍しなけれ

ば現実的に住民戸籍には移行できないのである。

このため、現在、都市戸籍に転籍できないでいる大量の農民労働者は、農村戸籍のまま滞留しているのであり、現実には何も変わっていない状況である。問題は、こうした農村戸籍の者をどのようにして都市戸籍に転籍させていくかなのである。

②戸籍移転制限の緩和（同意見第４～７項）

小都市では自由転籍を認め、中都市、大都市では段階的・条件付きで転籍を許可するという都市の人口規模に応じた分類に基づき管理する。また、ポイント制[29]を導入する。

この戸籍移転制限の緩和については、この後、次のような方針が示されている。

まず、2019年３月に国家発展改革委「2019年新型都市化建設重点任務〔2019年新型城鎮化建設重点任務〕」で、常住人口が100万以下の中小都市が登録制限の撤廃を進めることを基礎として常住人口100万～300万の大都市の登録制限を全面的に撤廃するという方針が示された。

さらに2021年４月の国家発展改革委「2021年新型都市化および都市農村融合発展重点任務〔2021年新型城鎮化和城郷融合発展重点任務〕」では、「常住人口300万以下の都市では、戸籍登録の制限の全面撤廃を着実に進め、ポイント制登録政策を実施する都市は社会保険料納入年数および居住年数のポイントが大きな比率を占めるようにすること」という規定がなされた[30]。

ただし、現在に至るまで、戸籍制限を完全撤廃したと報告している都市はない。戸籍制限の完全撤廃に向けては、農村から都市への流入が引き起こす社会不安、財政負担の問題等、あらかじめ解決しなければならない問題がまだまだ横たわっているのである。

③基本公共サービスの均等化（同意見第９、10、13、14項）

教育、医療、年金、就業支援等の社会保障を「居住地」に基づいて提供し、戸籍による制限を縮小する。

基本公共サービスの均等化は同意見の目標として掲げられているが、現場レベルでは都市住民と農民労働者の間に深刻な現実的な格差が残されている。

たとえば、地元の公立小学校への子女の入学に際し、入学手続きで求められる書類（親の就労証明、居住証、納税記録など）が非常勤での雇用形態が多い農民労働者にとっては取得が厳しく、結果として地元の公立小学校には通えない等である。

④「居住証制度」の構築（同意見第10項）

移動人口に対し、居住地での公共サービスの利用を保証するため「居住証」を発行する。同制度の全国的整備を図る。

居住証制度については、次項でその意義、課題等を検討する。

⑤農民の土地権益の保護（同意見第12項）

戸籍を都市に移しても、農村での三権（農地請負権、宅地使用権、集団収益分配権）を引き続き保持できるものとする。

農村でのこれら三権の問題については、次々項でその意義、課題等を検討する。

⑥人口情報管理システムの整備（同意見第９、11項）

全国統一の人口情報管理システム（人口基本台帳）を整備し、個人情報の一元管理を推進する。

中国では、これまで述べてきたとおり、農村から都市への数億人に及ぶ移動や無戸籍人口（「黒戸口」）[31] などの問題により、正確な人口実態を把握できない状況が続いてきた。正確な人口データなしには、公共サービスの設計・提供や都市計画が的確に行えない。

教育、医療、年金、住宅、社会保障などの公共サービスをより的確に行うためには、リアルタイムな人口データの整備が必要である。

２）居住証制度

2014年７月の戸籍制度改革推進意見（第10項）の規定に基づき、2015年10月、国務院から「居住証暫定条例〔居住証暫行条例〕」が公布され、全国レベルでの居住証制度が実施されることとなった。居住証制度は、居住証の保有者に都市での基本的な公的サービスを供与することを保証するものである。しかしな

がら、当地在住の都市戸籍者とは享受するサービス等において格差があり、まったく同等になるというものではない。表４は居住証と戸籍の主要な差異を比較したものである。

表４　居住証と戸籍の比較

項目	居住証	戸籍
登録要件	条件付き申請	出生時に自動登録
背景	農村からの大量移住への対応	伝統的な家族ベースの戸籍管理
目的	一定の都市公共サービスの提供	地域行政における基盤
利用できる公共サービス	制限付き	制限なし

資料：各種資料から筆者作成

まず登録要件について、居住証の取得には都市に６カ月以上居住していて安定した就業先があること等の条件があるが（居住証暫定条例第２条）、戸籍登録は出生時に親の戸籍に基づいて自動的に登録される。

背景について、居住証は農村からの急速な大量移住に対応して一定の都市公共サービスを提供する必要性が生じていたことを背景とするが、戸籍は伝統的な家族ベースの戸籍整備の必要性が背景となっている。

目的について、居住証は居住証保有者への一定の都市公共サービスの提供を目的とするが、戸籍は、都市公共サービスの提供を含め、各種地域行政の基盤として利用することを目的とする。

利用できる公共サービスについて、居住証保有者は、通常、銀行口座の開設、就業支援、医療保険への加入、子供の義務教育の手続き等の公共サービスを受けることができる（同条例第12条）が、住宅購入、大学受験、一部の社会保障、各種補助制度等で制約がある場合がある。一方で戸籍保有者は制限なく全ての公共サービスを受けることができる。

このように、居住証には享受できる公共サービスの範囲に制限があるが、これに対して、出生時に自動登録された戸籍は全ての行政手続きの基礎となり、それに基づいてあらゆる公共サービスを受けることができるのである。

以上のように、居住証制度は、都市に住む農民労働者等に、一定の公共サー

ビスの享受を保証するものであり、農民労働者等の都市での生活を改善に資するものだが、まだ不十分なものであり、戸籍制度の改革による救済が引き続き求められている。

なお、同暫定条例の発効とともに、居住証の発行は同暫定条例の規定に基づいたものに一元化された（同暫定条例第23条）[32]。

３）農民の権利との調整

(1) 中国農民の三権

中国の農民と戸籍に関する重要な問題は、大多数の農民が都市で職を得て都市に定住してもただちに都市戸籍が得られるわけでなく、農村戸籍のまま都市に定住するという不自然な状態が長期に継続していることである。

農民労働者がこうした状態にあるとき、農民労働者は、その出身地の農民集団[33]との間で、農村に居住していた時と同様、農民の三権と言われる権利を保持している。三権とは、農地請負権、宅地使用権、集団収益分配権である。

このうち、農地請負権と宅地使用権は農民集団が所有している農村の土地をそれぞれ農地または宅地として使用する権利のことである。また、集団収益分配権とは、当該農民集団が郷鎮企業を経営している場合等、集団財産を利用して収益が得られた場合には、その収益から一定の割合で分配を受けることができる権利のことである。

言うまでもなく、この三権は、農民にとって生活の最後の保証である。現実には、農地請負権とは言っても農業収益は少ない。もとより宅地使用権は利益は見込めず、集団収益分配権についても東部の経済発達地区の周辺農村はともかく、都市から離れた農村では集団収益はあまり期待できない。したがって、三権といえども一般的に収入はわずかなものと考えられるが、それでも農民にとっては命の保証なのである。都市戸籍に変更することをあえて拒否して、農村戸籍にとどまることを選択する農家が少なくないのはこうした理由によるものである。

もし、都市戸籍の取得に当たり、この農民の三権を放棄するよう義務付けたならば、農民労働者の都市戸籍への移籍の大きな障害となろう。

「戸籍制度改革推進意見」で、都市戸籍に移籍しても、農民の意向に基づき、

この三権を保持できるとしたのは、こういう理由によるのである。

(2) 農地請負権の調整

農民労働者が都市に居住している間、農民の三権の中で最も調整を要することとなるのは農地請負権である。農民労働者は、前述のとおり、多くは戸籍を有する出身地の農村に請負土地を残したままであり、土地所有者である農民集団に返還するようなことはしていない。農民労働者は、都市に定住はしていても、その身分は極めて不安定である。景気の変動等によって雇用契約を簡単に打ち切られ、また、給料の未払いに直面するようなことも珍しくない。そうした場合、出身地にある農地がわずかではあっても最後の命の綱となるのであり、そのために、たとえ都市に長期に定住していても農地は手放そうとはしないのである。

一方で、土地所有者である農民集団にとっては、事実上放置されている農地があることは所有土地の有効利用という観点からは好ましくない。農民集団にしてみれば、こうした農地はただちに回収して、何らかの用途で利活用したいところである。

こうした農民と農民集団との利害の矛盾を調整したものが、2002年に制定された中国農村土地請負法第26条および2018年改正後の同法第27条である。

同条項の規定は表５のとおりである。

表５　農村土地請負法規定

2002年農村土地請負法	2018年農村土地請負法
第26条　請負期間内に貸出方は請負地を回収することはできない。 ２　請負期間内に請負方が家族全員で小城鎮に移転して定住している場合は、請負方の意向に即して、その土地の請負経営権を留保するか、または法にしたがい土地請負経営権を移転してもよい。 ３　請負期間内に、請負方が家族全員で区設置市に移転し、非農業戸となった場合は、請負耕地または草地を貸出方に返還する。請負方が返還しないときは、貸出方は請負耕地または草地を回収することができる。　４　（略）	第27条　請負期間内に貸出方は請負地を回収することはできない。 ２　国家は都市に入った農家の土地請負経営権を保護する。土地請負経営権の返還をもって農家の都市定住の条件とすることはできない。 ３　請負期間内に請負農家が都市に移転して定住した場合、本人の希望と有償の原則に基づき、もとの集団経済組織内で土地請負経営権を移転すること、または請負地を貸出方に返還することを指導・支援してもいいし、土地経営権の移転を勧めてもよい。 ４　（略）

まず、2002年土地請負法第26条の規定から見ていきたい。

第１項は、請負期間内は請負の権利が保証されるという一般的な規定である。

第２項と第３項が都市での定住または戸籍移転と農村土地との関係に関する規定である。第２項は農村近隣の小城鎮に移転して定住している場合であり、第３項は区設置市[34]に移転して非農業戸となった場合である。

小城鎮と区設置市の二つに分けて規定されているが、これは小城鎮は一般的に農村近くの町であり、小城鎮に住みながら農地を利用することが可能であるが、区設置市は大都市であり、農地の利用は現実的に不可能であるという事情に基づくものである。

したがって、小城鎮に移転した場合は請負経営権を有したままでいることが可能であり、または土地請負経営権を他者に譲渡してもよい。

一方で、区設置市で非農業戸となった場合は請負地を農民集団に返還しなければならない。もし、返還しなければ、農民集団は強制的に回収できる。

このように、2002年法第26条では、小城鎮と区設置市とで区別して規定されているが、都市化の急速な進展で両者の境界があいまいとなり、また、近年注目されている区設置市で定住しているが都市戸籍を得ていない農民労働者については規定がない等、矛盾や不十分な点が見られるようになった。こうした事情を踏まえて改正されたものが2018年法第27条である。

同条では、土地請負経営権を有する農家を保護するという側面が前面に出ている。

第１項は従前と同じであるが、第２項では、国家は都市に移転した農家の土地請負経営権を保護することを宣言し、農家が都市に定住するために土地請負経営権を返還することを条件にすることはできないと規定した。農家が土地を保有したまま都市に定住することは可能であることを改めて明記したのである。

第３項はこうした原則の中で、土地の有効利用を図ろうとするものである。すなわち、本人の希望と有償であるという条件の下で、同一農民集団内[35]での土地請負経営権の移転や請負地の返還または土地経営権[36]の移転を行えることとした。

このように、2018年法第27条では、都市に定住した後、非農村戸籍が得られるまでの農民労働者と農村土地に関する権利との調整を図ったものであり、全

体として、農民労働者が安心して都市で就業できるものになっていると言えるだろう。

もとより、都市戸籍が得られれば、農村戸籍はなくなるのであるが、請負地は農家の意向により[37] 農民集団に返還されるのである。

繰り返しになるが、請負地の管理の問題は、農民が都市に定住しても非農村戸籍が速やかに得られないことから生じている。都市で就業し、長期にわたり都市に住み、子弟も都市の学校に通わせているという実態にありながら、戸籍は変わらず、いつ失業するかもわからないという不安定な状況に農民が置かれていることから生じている。都市に長期に住むようになったときに、ただちに戸籍移転が行われるのであればこうした問題は起こらない。

結局のところ、農村土地からの退出の問題も、戸籍の問題に帰するのである。

４．中国戸籍制度の本質的問題

１）農民労働者の生活と人権

(1) 農民労働者就業の現状

中国の農民戸籍問題で解決を急ぐべき当面の課題は、帰するところ、３億人弱の農民労働者の生活改善をいかに図り、社会の安定をいかに実現させるかということであろう。そこで、まず、農民労働者の現状を見ておくこととしたい。

農民労働者は、日本でいえば出稼ぎ者であるが、都市に長期に滞在し、可能であれば都市に移籍したいとの希望を有している。農民労働者は、その多くが一家の大黒柱であり、年齢的には働き盛りの者が多い。表６は農民労働者の年齢構成を見たものである。

同表で明らかなとおり、農民労働者は、若い人に限らず、あらゆる年齢層に分布するが、近年では高齢化の傾向も見られる。2023年では50歳以上の比率が30％を超えるまでになっている。こうして都市で就業して定住するようになった農民労働者が農村にいる家族を呼び寄せようとするのは当然であろう。その結果として、農村が過疎の状態となり、高齢化が進み、耕作が放棄された請負農地が増加するのである。

表６　農民労働者年齢　　単位：%

年齢	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
16～20歳	2.0	1.6	1.6	1.3	1.2
21～30歳	23.1	21.1	19.6	18.5	15.4
31～40歳	25.5	26.7	27.0	27.2	28.0
41～50歳	24.8	24.2	24.5	23.8	24.8
50歳以上	24.6	26.4	27.3	29.2	30.6

資料：2023年農民労働者観測調査報告

農民労働者は、就業条件の良いところをめざして全国あらゆるところに向かうが、やはり経済が発展した東部地区[38]が多い。表７は、農民労働者がどの地区でどれだけの数が就業しているかを示したものである。

表７　農民労働者の転出入数　　単位：万人

	地区	2022年	2023年
転出数			
	東部地区	10403	10484
	中部地区	9852	9904
	西部地区	8351	8367
	東北地区	956	998
転入数			
	東部地区	15447	15277
	中部地区	6771	6982
	西部地区	6436	6552
	東北地区	843	872

資料：2023年農民労働者観測調査報告

この表の転入数から、農民労働者は東部地区以外の地区にはあまり向かわず、東部地区に集中している状況がわかろう。転出数より転入数が多いのは東部地区だけであり、概ね５千万人の純転入数となり突出している。ただし、最近では、中国政府は中西部の発展に尽力しており、2022年に比較して2023年の中部地区、西部地区の転入数が増加していることに注意しておきたい。

なお、農民労働者は必ずしも男性に限られるものでなく、女性の農民労働者も少なくない。女性の農民労働者数は、全農民労働者数の30.5%を占める[39]。

農民労働者の2023年の毎月平均収入は4780元（日本円で約10万円）である。

地区や業種で収入に若干の差はあるが、それでも上下で１千元は変わらない。農民労働者はあらゆる業種に就業しているが、収入が比較的高い業種は建築業（5488元）である。ただし、建築業は、最近の不動産業不振の影響を受けて、就業者数が減少している[40)]。

（2）農民労働者都市戸籍取得の状況

それでは、農民労働者の都市戸籍取得の現状はどうであろうか。図８は常住人口都市化率と戸籍人口都市化率の近年の推移を両都市化率の差とともに見たものである。ここで常住人口都市化率とは原則として都市に半年以上居住している人口の全国人口に占める比率のことであり、戸籍人口都市化率は都市戸籍の者の全国人口に占める比率のことである。

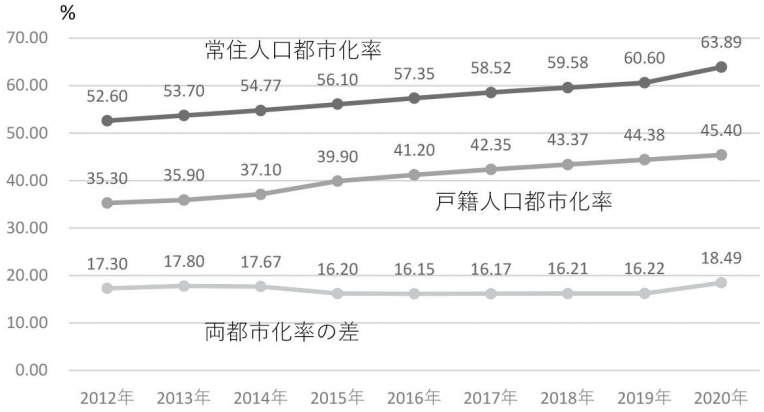

図８　常住人口都市化率と戸籍人口都市化率の推移

資料：年猛（2023）20頁（原資料：「国民経済及び社会発展統計広報」、「第７回全国人口センサス広報」）

中国の経済は、2000年代終わりから2010年代初めにかけて高度成長を成し遂げ、2011年には常住人口都市化率が50％を超えた。同図はその後の状況を示したものであるが、同図のとおり、中国では2020年までの間、比較的順調に常住人口都市化率を上昇させてきている。この間、戸籍人口都市化率も同じように増加したが、常住人口都市化率との差は縮まっていない。常住人口都市化率と戸籍人口都市化率の差は依然として20％近くある。

こうした大きな差が生じる主要な要因は言うまでもなく農民労働者の存在である。戸籍人口都市化率も上昇しているので、農民労働者のうちのいくらか

は都市戸籍を取得したものと見られるが、まだ多数の農民労働者が都市戸籍を取得できないまま滞留していることとなる[41)]。

表８は、農民労働者のうち都市戸籍取得を希望する者の比率（都市戸籍希望率）とそのうち実際に政府の許可を得て登録を取得した者の比率（政府許可率）を都市規模別に見たものである。なお、この調査で、都市の類別の基準は次のとおりである。

類別	都市常住人口
超大都市	≥ 1,000 万
特大都市	500万 ≤ 人口 ＜ 1,000万
Ⅰ型大都市	300万 ≤ 人口 ＜ 500万
Ⅱ型大都市	100万 ≤ 人口 ＜ 300万
中等都市	50万 ≤ 人口 ＜ 100万

表８　都市規模別都市籍希望率、政府許可率（2017年）

	都市籍希望率（%）	政府許可率（%）
超大都市	60.06	0.64
特大都市	49.63	0.75
Ⅰ型大都市	42.24	0.86
Ⅱ型大都市	35.71	0.80
中等都市	28.70	1.05

資料：年猛（2023）22頁（原資料「2017年中国流動人口動態観測調査資料」から筆者作成

同表のとおり、都市戸籍取得を希望する農民労働者の比率は都市規模の大きいほど高いが、政府許可率はその逆で都市規模の大きいほど低い。これは、言うまでもなく、都市規模の大きいほど、都市が提供する社会、公共サービスの質が高く、都市戸籍取得のメリットが大きいためである。

ただし、いずれにしても、政府許可率は極めて低く、農民労働者が現実に中等都市以上の都市で都市戸籍を取得するのは至難の業と言わざるを得ない。

ここで、留意を要することは、超大都市への都市戸籍希望率でも約60%にとどまり、Ⅱ型大都市、中等都市では３割前後であるなど、必ずしも農民労働者の都市戸籍希望率が高くないことである。このことは、前述したとおり、原則として農村の三権を放棄しなければならないということもあるが、都市での社

会、公共サービスの程度や質も不確定なところがあり、また、社会保険等においても、これまでの掛け金額が低いと結局十分なサービスが受けられないなど、不安定なところがあるためである。

農民労働者が直面している状況は必ずしも単純ではない。ただし、現在のような劣悪な生活環境の中で放置されていていいというものではない。そこで、現在の社会、公共サービスにおける都市住民と農民労働者の格差を検討しておきたい。

(3) 都市の公共サービス受益に関する都市住民と農民労働者の格差

まず、都市において労働者が加入することとされている保険の種類は表９のとおりである。これらの保険は総称して「五険一金」と言われる。「五険」とは、養老保険、失業保険、労災保険、生育保険、医療保険の五種類の保険のことであり、「一金」とは住宅公積金のことである。住宅公積金は都市住民の住宅取得を支援するものであり、住宅ローンの頭金やローン返済等に利用される。表９では、北京市の例をとり、これらの保険の種類ごとの企業と個人の納入比率（納入額の賃金額に対する比率）が示してある。

表９　各種保険の納入比率

保険種類	納入比率	
	企業納入比率（%）	個人納入比率（%）
養老保険	19	8
失業保険	0.8	0.2
労災保険	0.5	不納入
生育保険	0.8	不納入
医療保険	10	2%+3
住宅公積金	12	12
合計	43.1	22.2%+3

資料：百科「五険一金」
注．2016年北京市の納入基準の例
表中、「＋３」は3元を付加する意。

都市では、企業と従業員にこれらの保険への加入を義務付けており、企業と従業員は表９に掲げた納入比率でもって掛け金を納入しなければならない。なお、企業の従業員について、都市住民と農民労働者で区別があるわけでなく、

制度上は都市住民であっても農民労働者であっても企業の従業員として等しくこれら保険制度の対象となっている。

ところが、現実には必ずしもそのように運営されておらず、都市住民と農民労働者である従業員とでは社会保険の加入、適用には大きな格差がある。これは、農民労働者の多くは非正規雇用であり、労働契約の締結率も低く、このため、企業は農民労働者である従業員については、多くの場合、これらの保険に加入せず、掛け金も納付しようとしないためである。

企業にとっては、農民労働者はいつでも解雇が可能な低賃金で低コストの労働力なのである。これは、農民労働者が都市戸籍を有しないことを悪用したものであり、農民労働者の都市での劣悪な生活環境は、こうした企業の取扱いに不当な面があることにもよるのである。

もとより、そこには農民労働者として都市戸籍を有しないことが根本的な差別要因となっていることは言うまでもない。

このように、本来、従業員として平等に扱われるべき社会保険制度においても現実には大きな格差があり、そこには政府だけでなく企業の不当な行為も要因の一つとなっていることを述べたが、社会保険以外の種々の公共サービスにおいても農民労働者やその家族が不当な扱いを受けている例は少なくない。表10はその例を示したものである。

表10　都市住民と農民労働者の公共サービスの格差の例

公共サービスの種類	都市住民への適用	農民労働者（その随伴家族を含む。）への適用と制限
義務教育及び就学前教育	公立学校には全員入学。公的支援のある就学前教育は全員が対象。	農民労働者の子どもが公立小学校に入学するためには、複数の書類（通称「五証」*）の提出が求められることが多い。私立学校に入学すれば費用が高い。就学前教育はさらに厳しい。
公的就業サービス	無料職業紹介、起業支援、技能研修等	制度上は整備されているが、多くの農民労働者はこのサービスの存在を知らず、またサービスを受けようとしても居住証等の必要書類の提供を求められる等の障害があって実態として利用されていない。
社会救助（最低生活保証、臨時救助）	最低生活保障基準は高く、申請手続きも簡便。	最低生活保障基準は低い。社会救助については地域で差異があるが、居住証の提出等を要件とすることがある。

資料：労働政策・研修機構、中国青年報ほか。
注*.「五証」とは就業証明書、居住証、出生証明書、戸籍関係証明書、予防接種証明書をいう。

都市住民と農民労働者の公共サービスの格差の例としてよく示されるのが義務教育および就学前教育の格差である。都市住民の子女にあっては公立小学校には原則として全員の入学が認められ、特に問題はない。

ところが農民労働者の子女が公立小学校に入学しようとすると居住証だけでは不十分であり、これとともにたとえば「五証」の提出を求められることが多い[42]。このため、入学のための大きな障害となっている。ここで「五証」とは、就業証明書、居住証、出生証明書、戸籍関係証明書、予防接種証明書をいう[43]が、農民労働者にとって入手は必ずしも容易ではない。例えば、就業証明書は、多くの農民労働者が非正規雇用なので取得が難しいという問題がある。居住証についても、住居の賃貸契約書が作成されていないことが多く、証明が難しい。戸籍関係証明書等については、出身地まで取りに帰らざるを得ず、多くの時間と労力が必要とされる。このため、農民労働者の子女が公立小学校に入学することは現実には困難が多いのである。そうするとやむなく私立の小学校に通わせるということになるが、その場合には費用負担や教育のレベルの問題が生じる。

就学前教育、すなわち幼稚園の場合も同様であるが、幼稚園の場合には農民労働者の子女のための定員が非常に限られており、さらに厳しい状況となっている[44]。

前述のとおり、居住証は以上のような不都合を改善し、簡便化が期待されたが、現実には、各地で追加書類の要求や高額な寄付金、ポイント制基準などが依然として存在しており、十分に改善されていないのである[45]。

公的就業サービスについては、制度的には農民労働者も利用できることとされているが、多くの農民労働者はこうしたサービスがあることを知らず、また、たとえ知っていてもサービスを受けようとすると居住証等の必要書類の提出を求められるので、実態として利用されていない。

社会救助については、現在、全国統一的な制度は設けられておらず、地域ごとに差異がある。従って、一律には言えないものの、最低生活保障基準については農民労働者と明らかな格差がある。また、災害時等の臨時救助については、居住証の提出等が求められることもあり、現実には利用できないことがある。

以上のとおり、都市の公共サービスに関して、農民労働者は大きな不利益を受

けており、その受益には現実的に大きな格差がある。そして、こうした差別は行政的に作り出されていると言わざるを得ず、まさに公的な人権侵害が常態化したものとなっている。ところが、官僚、研究者等を含め、この問題を人権侵害という観点で、あえて正面から取り上げる者は見られない。そもそも人権という観点から農村戸籍問題を取り上げることは現実的に忌避されている。こうした事情こそ、中国で農村戸籍問題が抜本的に解決しない真の課題なのである。

農村戸籍問題が機微な問題であるのは、共産党の現在の中国支配は、非差別者としての中国農民の存在を前提とし、農民の犠牲または農民へのしわ寄せが体制の発展と安定の不可欠な要素となっているためである。この仕組みが動揺すれば、中国の支配体制そのものが動揺する。

それでは、農村戸籍問題が中国国家の運営と具体的にどのような関係にあるのだろうか。次にこのことについて整理しておきたい。

２）中国国家と中国戸籍制度

(1) 二元社会の形成

中国の戸籍制度は、単なる戸籍の管理というだけでなく、中国の社会管理と経済運営の根幹にかかわる制度であり、この戸籍制度の運用によって、中国社会は、都市住民（都市戸籍）と農民（農村戸籍）の二階層による二元社会が形成されている。都市住民と農民の区分は単なる居住地の違いではなく、教育、医療、住宅、就業、年金などの社会保障や公共サービスの格差を正当化する根拠として機能している。

中国政府の都市農村政策は一貫して都市優先であり、このことは新中国成立直後から変わっていない。都市は政府直轄で教育、医療施設等の整備が進められるが、農村は放置されたままである。村で何かの施設を整備しようとすれば原則として各村民（農民）に費用の負担が割り当てられ、徴収される。結局、村での事業は自前なのである。食糧の確保も都市が優先された。このように、まず、農村からの徹底した収奪の上で、都市を安定させるというのが、中国政府の方針だったのである。

こうした都市優先の考えは現在の都市住民に完全に浸透している。都市住民の大多数は都市を守るために農村が犠牲になるのは当然だと考えている。たと

えば、洪水のときに、農村に水を流して農村が全滅しても都市は守られなければならないということである。

二元社会の形成は、中国政府の社会管理政策の一つの方式であり、あえて社会内に分断を持ち込むことが社会の管理・安定に都合がいいと考えられているのであろう。

(2) 中国政府による体制維持への利用

前述したとおり、中国政府は、あえて優遇階層と被差別階層をつくることによって社会を分断し、社会的矛盾は被差別階層にしわ寄せすることによって社会の安定を維持するという構造を形成した。

農民は、都市に移動しても都市住民としての権利は与えられないため、容易に都市に定住できず、不安定な身分のまま安価で使いやすい労働力として使い回されている実態にある。

また、農民労働者が都市に定住せず、流動人口として存在することは、都市部での組織的な抗議や集団行動があっても、都市内での鎮圧だけでなく、農民労働者を都市から追い出して農村に帰すという措置も可能であり、暴動の激化を防ぎやすいものとなっている。

すなわち、共産党は、都市における諸矛盾を農民にしわ寄せし、社会の安定維持を図ることに利用しているのである。

(3) 経済活動での差別と利用

農民労働者は、中国経済に安価な労働力を提供し、中国経済発展の基礎となっていることは誰しも認めるところであろう。ただし、企業内における農民労働者の処遇は、都市戸籍労働者と比較して明確な差別待遇となっている。以下で差別待遇の内容について整理しておきたい。

①雇用形態の差別

都市戸籍労働者は比較的安定した正式な雇用契約に基づいて採用されるが、農民労働者は多くが非正規雇用者として働き、口約束のみで書面契約がない場合も多かった。このため、農民労働者は企業の都合によって容易に賃金が

引き下げられ、解雇された。

②賃金体系の差別

都市戸籍労働者は賃金の昇給制度、賞与等が整備されていたが、農民労働者は多くが出来高払いや日給制で、同一業務でも農民労働者の賃金は都市戸籍労働者と比較してかなり低めにとどめられることがあった。

③昇進・昇給システムの差別

都市戸籍労働者は職位昇進制度が適用され、技能、勤続年数に応じて昇進・昇給の機会が提供されていた。一方で農民労働者は多くが昇進・昇給の機会から排除され、どれだけ経験を積んでも現場作業員のままであった。

④社会保険の加入・掛け金納入の差別

これについては前述したが、労働者の五大保険＋住宅積立金の掛け金は、企業を通じて支払われることとされているが、農民労働者の掛け金は納付されず、政府は農民労働者の社会保険加入を進めたものの、実質的に農民労働者の社会保険加入が忌避されていた。

(4) 人権の不在とその黙認

前に触れたが、農民労働者に対する権利侵害（賃金未払い、公的サービスの差別など）は行政も含めた恒常的な人権問題でありながら、中国国内では司法も立法もメディアもこの問題に声を上げようとしない。

NGO活動や市民運動も厳しく制限されており、人権の不在という状況が常態化している。

また、都市部の知識層や中産階級も、自らの利益と安定を守るためにこの制度を黙認している。農民労働者の搾取構造に自らも直接的に依存しているため、共犯的な沈黙が社会全体に広がっているのが現実である。

中国の農村戸籍問題は、人権侵害からの回復という観点がなければ、決して解決しないだろう。ところが、現在ではその点からの議論が始まっていない。現在進められている農村戸籍問題への解決策は、弥縫的なものであって、問題の改善はあっても真の解決につながるものではないと言わざるを得ない。

５．おわりに

もともと新中国成立前の中国において、農村戸籍問題があったわけではない。この問題は優れて新中国成立後の共産党による社会統治の方針によって形成されてきたものである。

新中国成立後、共産党は「都市を先に、農村は後に」という社会統治の方針を採用し、それを現在まで維持しているが、それこそが農村戸籍問題の根源である。

都市・農村の格差の拡大と二元社会の形成は計画経済時代に進んだ。この時期は、都市と農村間の人の移動は完全に制御され、農民は各農村内に緊縛された。そして、都市については、食糧確保、教育制度の整備、医療の充実、年金の支給といった公的サービスが優先的に整備され、その一方では農村、農民は完全に置き去りにされたのである。

改革開放政策の開始後、経済が発展し、都市での労働力需要の拡大に伴い、農民労働者が全国に移動を始めるようになった。この動きは、当初は「盲流」と呼ばれていたが、1990年代には「民工潮」と呼ばれるようになり、中国経済の発展を支える一つの要素として位置付けられることとなった。

ところが、ここで重大な問題が起こる。農民労働者は都市で就職して定住するようになっても都市の戸籍への移転は事実上認められず、戸籍は農村戸籍のままとされ、企業内での処遇、公的サービスの利用等において都市住民と差別されるようになったのである。

そして、この後、農民戸籍問題においては、主としてこの都市住民と農民との経済的格差をいかにして縮小、解消していくのかという問題に焦点が当てられ、議論されるようになった。

都市住民と農民との格差の現実は詳細に調査分析され、都市計画との調和の中で、解決策が模索された。

そして、こうした中で、2014年に国務院から「戸籍制度改革推進意見」が発出された。本稿で述べてきたように、これが現在の戸籍制度問題に関する政策の基本となっている。

同意見では、今後は戸籍の別をなくし、すべての戸籍を住民戸籍に一元化することを規定した。

ただし、実態は何も変わったわけではない。多数の農民労働者が農村戸籍のままで、劣悪な就業条件、生活環境等の中に置かれている。

居住証の発行という救済策が講じられてはいるが、これも限界があり差別を解消するには不十分であることは、本稿で述べてきたとおりである。

戸籍問題は決して弥縫的対策が通じる経済問題や社会問題ではない。

これまで述べてきたとおり、戸籍問題の本質は中国共産党が「都市を先に、農村を後に」という社会統治政策をとっているところにある。自ら二元社会を作り出し、被差別階級を犠牲にして社会安定を維持するという方法である。

現在では、被差別階級である農民または農民労働者は、中国の経済発展と安定に不可欠の要素となっているのであり、社会的矛盾を緩和、解消する場ともなっている。

経済的、社会的矛盾は、農村にしわ寄せされ、押し付けられる。都市政府・住民は既得権益を主張する。農村戸籍問題が解決されないのもこうした理由によるのである。

もし、農村戸籍問題を真に解決しようというのであれば、都市を優先して農村を後にするという政策を完全に放棄し、国民全員を平等に扱うことである。そして、全国民に平等に住居移転の自由を認めることである。

中国のいわば二元社会政策は、世界でも珍しいものであるが、一方で、視点を変えれば一定の成功を収めてきた社会統治の方法と言えるだろう。被差別階級である農民は情け容赦なく搾取され、社会的安定に一定の役割を果たしてきた。ただし、農民がいつまでもこうした劣悪で、虐げられた環境に甘んじているかはわからない。特にSNSが普及している現在においては、当局の取締り、弾圧にかかわらず、暴動が発生する可能性がある。すでに企業の賃金不払い等に対して、局所的ではあるが、少なからず暴動が発生している。

もちろん、こうした最悪の事態を避けるために、中国政府は現在講じているようないわゆる改善策を続けるだろう。また、農民労働者の経済的状況や生活状況を改善し、都市戸籍の取得をある程度促進させるだろう。

ただし、繰り返しになるが、中国の戸籍問題の根本的解決は、都市を優先さ

せる現在までの方策を撤回し、二元社会を解消させることである。本質を避けた現在のような方策では、中国の戸籍問題は永遠に解決することはないだろう。

注

1）「2023年農民労働者観測調査報告〔2023年农民工监测调查报告〕」
2）全国の都市を規模に応じて４つのグループに分類し、それぞれのグループごとに戸籍制度の改革を推進しようというもの。
3）県政府のある市等、都市化が進んだ鎮。小城鎮に住めば都市戸籍の取得が可能である。
4）２万人以上等の一定の要件を満たす鎮。小城鎮とは範囲が重複する。
5）年猛（2023）『戸籍制度改革と中国都市規模配置合理化の研究〔戸籍制度改革与中国城市規模体系優化研究〕』経済科学出版社１頁。
6）張玉林（1997）「現代中国の戸籍制度にみる国家と農民－1950年代を中心に」『農林業問題研究』92頁。
7）帳玉林（1997）91頁。
8）同上。
9）毛沢東が1958年に指導した工業と農業の大増産政策。
10）毛沢東の指示で、思想改造を図るため、知識青年等を長期間農村に定住させた運動のこと。
11）許楽（2024）「中国における失業の消滅と現実－精簡政策の実施過程を中心に－」『アジア経済Vol.65』21頁。
12）限界生産力がゼロまたはゼロに近い労働者。わずかしか労働の実態がなく、実質的に失業者と見られる労働者。
13）年猛（2023）５頁。
14）村民小組とは、村をいくつかに分けた行政的単位。人民公社時代の生産隊に相当する単位であり、農村土地の所有者であった。
15）人口が50万人から300万人までの都市。
16）人口300万人以上の都市。
17）この文件は、1984年に中共中央から最初に出された最初の政策文書であることから、「1984年１号文件」と言われることがある。
18）郷村と都市の間の過渡的な居住地域の形態。まだ、行政的には都市に指定されていない。
19）都市住民には通常は国家から食糧が配給されるが、そうした食糧配給に頼らず、食糧を自前で調達するということ。都市への食糧配給量は増加しないので、食糧当局の負担は増えない。
20）年猛（2023）６－７頁。なお、食糧の配給制度は市場経済の進展に伴い、1980年代半ばごろまでに段階的に廃止された。
21）農民で農村戸籍のままに都市に居住して労働に従事する者を一般に「農民労働者」、中

国語で「農民工」という。

22）年猛（2023）８頁。

23）2014年の戸籍制度改革で廃止された。

24）年猛（2023）10-11頁。

25）年猛（2023）11頁。

26）2013年ごろ、中国では経済が高成長から低成長に移行し、今後は低成長の経済が続くだろうとの認識が広まったが、こうした経済状態は「経済の新常態」と呼ばれた。

27）中国では、中共または国務院の発する政策文書は、内容によって、法規定以上の規範性を有することがある。法律、条令等の整備は必要に応じて後ほど行われる。

28）制度的には農村戸籍から住民戸籍に直接移行することは可能である。しかしながら、農村戸籍から都市戸籍への転籍のために多くの条件が設けられており、これらの条件を満たす必要があることから、まず農村戸籍から都市戸籍へ、その後住民戸籍へという手順を踏むのが一般的である。なお、農村部での農村戸籍は、住民戸籍へと移行するが、農村土地に関する権利、社会公共サービス等について、現状とは何も変わらない。

29）一定の評価項目（就業年数、教育程度、所有財産等）でポイントを算出し、一定の点数以上になれば転籍を認めるというもの。

30）『都市建設統計年鑑』によると、2019年末時点で全国において常住人口が300万人以上の都市は、「超大都市」が上海市、北京市、重慶市、広東省広州市、深セン市、天津市の６都市、「特大都市」が広東省東莞市、湖北省武漢市、四川省成都市、浙江省杭州市、江蘇省南京市、河南省鄭州市、陝西省西安市、山東省済南市、青島市、遼寧省瀋陽市の10都市、「大都市」が黒竜江省ハルビン市、吉林省長春市、遼寧省大連市、安徽省合肥市、雲南省昆明市、山西省太原市、湖南省長沙市、江蘇省蘇州市、広西チワン族自治区南寧市、新疆ウイグル自治区ウルムチ市、河北省石家荘市、福建省福州市、アモイ市、浙江省寧波市の14都市で、合計30都市である。これら30都市以外の都市では速やかに戸籍制限の撤廃が進められることになる。

31）実態は不明であるものの、一人っ子政策（第二子以降は登録しない）、児童誘拐等により、数百万人はいるのではないかと考えられている。

32）ただし、従前の居住証の有効期間中は同暫定規定発効後も有効である（同暫定規定第23条）。

33）社会主義における公有の単位。実質的には「村」とほぼ同義であり、集団構成員は村民。

34）一定の規模以上（たとえば人口が50万人以上等）の市で、行政区画として区が設置された市。

35）農村土地請負経営権は所有者である農民集団がその構成員に設定するものであり、同一の農民集団の構成員でなければ譲渡はできない。

36）2018年農村土地請負法で新たに設定された権利。請負土地を経営する権利のことであり、土地請負経営権から分離した権利。

37）都市戸籍を取得しても、老齢年金等の額は、保険料納入期間が短いため、生活には不十分なことが多い。

38）中国では、地域別発展戦略を考える場合等に全国を東部地区、中部地区、西部地区、

東北地区に分けることが多い。それぞれの地区に含まれる省・市・自治区は次のとおりである。

東部地区:北京市、天津市、河北省、上海市、江蘇省、浙江省、福建省、山東省、広東省、海南省。

中部地区:山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。

西部地区:内モンゴル自治区、広西チワン族自治区、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット自治区、陝西省、甘粛省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区。

東北地区:遼寧省、吉林省、黒竜江省。

39)「2023年農民労働者観測調査報告〔2023年农民工监测调查报告〕」

40) 同上。

41) なお、中国の統計上、農民労働者は必ずしも都市常住人口ではない。農民労働者のうちには地元で非農業に従事する「本地農民工」と言われる人が約１億人おり、これらの人は農民労働者ではあるが、都市常住者ではない。

42) 北京大学国家发展研究院『経済学（季刊)』第23巻第６期

43) 提出を求められる証明書は地域によって異なる。

44) 2016年10月11日『東方早報』
https://www.shnu.edu.cn/4c/a4/c16a609444/page.htm?utm_source=chatgpt.com

45) 中国農業科学院農業経済・発展研究所『研究簡報』2018年第12期

参考文献

1　許楽（2024)「中国における失業の消滅と現実－精簡政策の実施過程を中心に－」『アジア経済Vol.65』

2　国家統計局『2023年農民労働者観測調査報告〔2023年农民工监测调查报告〕』

3　中国農業科学院農業経済・発展研究所『研究簡報』2018年第12期

4　張玉林（1997)「現代中国の戸籍制度にみる国家と農民－1950年代を中心に」『農林業問題研究』

5　年猛（2023)『戸籍制度改革と中国都市規模配置合理化の研究〔戸籍制度改革与中国城市規模体系優化研究〕』経済科学出版社