



重慶市の戸籍改革は、内需拡大につながるか

開発経済調査部 研究員 五味 佑子
yuko_gomi@iima.or.jp

最近、中国で戸籍（中国語で「戸口」）制度改革が加速している。2012年2月、国务院公庁は、従来の小都市に加え中都市も対象に含めた、戸籍移転政策を打ち出した。その後、各都市で戸籍改革が進められ、2013年6月の国家発展改革委員会の報告によれば、全国の14省が農村と都市の戸籍制度の統一に向けて検討を進めている。

背景には、都市へ出稼ぎ労働をしている「農民工」とよばれる人々の増加がある。彼らは都市戸籍（非農業戸籍）でないため、都市で生活するにあたって、都市市民と比べ社会保障などの公共サービスを十分に受けることができない。このため、農民工は、経済成長に伴い確かに賃金レベルは上昇しているのだが、安定的な生活水準にはほど遠い状況となっている。

いわゆる「農民工の市民化」の問題は、消費主導の内需拡大への成長転換を目指す中国にとっては重要な問題である一方、農民工に都市戸籍を付与すればよいという単純な問題でもない。本稿では、2010年に全国に先駆けて始まった重慶市の戸籍改革を紹介し、その意義及び課題について振り返ってみたい。

1. 戸籍の歴史的な意味

中国の戸籍は、元々計画経済の下、人口動態を把握するためのものだった。都市戸籍と農村戸籍の区分は、食料配給対象を明確にするためになされた。戸籍の移転は許可制で、人々は基本的に生まれた土地を離れるという前提がなかったため、戸籍に付随して教育、就職、社会保障などの制度は設けられた。

その後、市場経済の発展に伴い、都市部への人口流入が進んだが、戸籍の転換は厳しく制限されていたため、都市部に実際に居住する「常住人口」と「戸籍人口」が大幅に乖離し、戸籍本来の役割である人口動態の把握ができなくなってきた。また、戸籍の移動制限は、実際には労働力や人材の自由な流動を制限し、都市の発展と農村の都市化の進行を阻害してきた。いわば、市場経済が進んだ中国において、社会主義経済を前提としている戸籍制度が取り残され、市場経済の障害となって立ちふさがってきた。

レポート内の重要用語を
HPトップページ右上部「用語解説ツール」で解説しています。以下のURLにリンクしていますので「用語解説ツール」を是非ご活用ください。
<http://www.iima.or.jp/Docs/keyword/keyword.pdf>

もちろん、政府もこういった問題を把握し、暫定的な都市戸籍を付与したり、一定の条件に合致すれば都市戸籍を付与したりするなど、徐々に戸籍政策を緩和する動きが出てきた。また、1985年以降、国民一人一人に発行され、移動制限のない「居民身分証」という身分証明書が登場し、当初は戸籍に代わる役割が期待されていたが、その発行申請は戸籍地にて行われるし、役所での諸手続き、就職面接、銀行口座開設など、日常生活で必要とされる本人確認機能に止まり、戸籍の役割は果たせていない。

2. 求められる「農民工の市民化」

「農民工」とは、いわゆる農村出身の出稼ぎ労働者のことをいうが、2012年農民工監測報告によれば、2012年の全国の農民工は2.6億人となり、前年比3.9%の増加、全人口の約19%を占めている。30歳以下の若者が36.8%を占め、全体の60.5%が初中（日本でいう中学校）卒業レベルで、全体の35.7%が製造業に従事する。2012年の全国の農民工の平均月収は2290元（約37789円）である。中国国家统计局によれば、都市部の国有企業職員の3897元（約64300円）、都市部の民間企業職員の2046元（約33759円）であるから、所得水準は都市市民と遜色ないレベルまで上昇している（ちなみに、農民の平均月収は659元、日本円で約10874円）。かつては、賃金の未払いが問題になるなど、悪条件での就労を余儀なくされていた農民工だが、2011年末に都市部人口が農村部人口を上回り、都市部での労働者が不足し始めてからは、農民工の交渉力が上昇し、待遇改善がなされているようである。

それでも、長時間労働を強いられ、かつ短期雇用のものも多く、農民工の労働環境は依然厳しい。農民工の内、持家を持つ人は0.6%に止まり、多くは会社や工場の宿舎で生活しているが、その住環境は古いアパートなどで、居住設備が悪いものが多い。また、都市戸籍を持たないため、都市に居住していても、都市での教育、医療などの公共サービスを享受できず、その影響は農民工の子女にも及んでいる。加えて、戸籍が社会生活に深く根ざしていることから、就職、住居や車の購入といったことも、都市戸籍を持たないことで実質的に制限されている。例えば北京市では、購入した車を車道で走らせるにはナンバープレートが必要だが、このナンバープレートの番号が取れるかどうかはくじ引きで決まる。このくじ引きに参加するためには、運転免許を持つこと、北京ですでにナンバープレートを持っていないことに加え、北京市戸籍者、工作居住証（市外や海外から招聘した高技能人材向け居住証）を持つ人、北京市在住の香港・マカオの人々及び外国人、暫定居住証を持ち、5年以上社会保険や所得税を納付している人のいずれかでなければならない。

3. 重慶市の取り組み

内需拡大による経済発展を目指すために、企業と連携して正規雇用を増やし、農民工を正式な市民として受け入れ、納税・消費してもらう、という理念の下、重慶市は戸籍改革を推進している。

2010年8月、市内1000万人の農民を対象に、4000億元を投入し農村戸籍から都市戸籍への切り替えを本格的に開始、2020年までに非農業人口の割合を全体の29%から60%

に引き上げる目標を達成する計画を発表した。2012年9月までに約345万人が戸籍の切り替えを行った。

具体的には、重慶市では、持家、賃貸など安定した住所を持つ人や、一定年数都市で仕事を持つ人、一定以上の納税をしている人に対して、申請によって都市戸籍への転換を認め、本人及びその家族に対して就業、教育、生活保護、住居、医療などの公共サービスが都市市民と同等に受けられるようにした。都市戸籍へ転換すると、基本的には農村で使用していた宅地及び農地を手放し、補償を受け取り、その補償を元手に、養老保険など各種保険に加入することになる。重慶市に居住する200万人の農民工及びその家族、40万人の収用事業によって土地を失った人々、70万人の農民戸籍の大学・専門学生の戸籍転換に重点的に取り組む計画だ¹。

重慶市の改革が画期的なのは、例えば持家でなく賃貸であっても申請が可能となるなど、条件が緩和されていることに加え、戸籍の転換後も、農民の土地使用権、収益権を留保できる点、1982年以降の土地収用事業で補償されていない農民も本改革の対象としている点である。また、戸籍を転換するにあたって、農民は3年間、農地に付随する権利を留保できるが、その家族についてはその後も農民の土地の使用権、収益権を留保でき、それによって戸籍転換に関する特段のペナルティーもない。農民工の都市戸籍への転換に向けて、積極的な姿勢がうかがえる。

4. 重慶市の戸籍改革の限界

重慶市の改革では、受入児童増加に備えた学校の新設、公租房（公営住宅）の増設などを行う一方、都市部への過度な人口集中を避けるため、地区によって受け入れ人数を割り当てるなど、都市戸籍者増加に伴う受入体制に工夫がされており、改革には一定の実効性があると評価できる。

では、戸籍改革によって農民工に都市戸籍を付与すると、実際に消費拡大につながるのだろうか。実は、現在でも農民工の消費支出は相当のレベルに達している。フィナンシャル・タイムズ紙の調査によれば、2012年の農民工の消費支出は4兆2000億元（約69.3兆円）と、中国全体の個人消費（約21兆円）の約20%を占め、単純計算で収入の約59%を消費に充てていることになる。元来消費意欲が旺盛な彼らが、社会保障関連のサービスを楽しむようになれば、その分のコストが消費に回る可能性は高く、一定の効果が期待できる。その一方で、国立社会保障・人口問題研究所が2012年に発表した論文によれば、長時間労働が常態化している農民工は、労働以外の生活時間が十分に取れず、余暇も家で過ごすことが多い。手持ちのお金が増えれば、日常の買い物や、生活に必要な家電製品などに費やすお金は増えるだろうが、レジャー消費などの大型消費が急に増えるとは考えにくい。

また、すべての農民工が都市戸籍を望んでいるわけでもない。農民工の大部分は完全に農業から離れているわけではなく、休暇を利用して自分の農地を耕作したり、家族を手伝ったりしている。また、現に農業を営んでいない人でも、農業は非課税であるので、第三者に耕作を委託する場合もあるし、現に耕作をしていないからといって農地に付随

¹ ただし、前提として重慶市の農村戸籍を持っていることが必要。

する利権を放棄する人は少ない。

戸籍制度改革は、指導部が推し進める「都市化」の中でも重要な「人の都市化」の根幹をなす。重慶市の取り組みは、農民工を公共サービスに包摂するという点では、大きな第一歩だろう。ただし、就業実態・生活実態を鑑みれば、農民工が真の意味で「市民化」するためには、雇用の長期契約、労働時間の短縮といった雇用条件の改善や、農地の集約化など課題は多く、社会制度全般でみた問題解決が求められる。

参考文献

- ・阿古智子『『重慶モデル』で中国の都市—農村間格差は解消できるのか』外交 Vol.5 平成 23 年 8 月
- ・関志雄 「新段階に入る戸籍制度改革—中都市も改革実施の対象に—」経済産業研究所、2012 年 5 月 28 日
- ・巖善平「農民国家の課題」シリーズ現在中国経済 名古屋大学出版会 2002 年 10 月
- ・巖春鶴「中国における農民工の社会保障問題に関する一考察—就労・生活実態の分析を通して—」国立社会保障・人口問題研究所 海外社会保障研究 summer2012
- ・張英莉「新中国の戸籍管理制度（上）」—戸籍管理制度の成立過程— 埼玉学園大学紀要（経営学部編）第 4 号、2004 年 12 月
- ・張英莉「新中国の戸籍管理制度（下）」—戸籍管理制度の改革過程と現状— 埼玉学園大学紀要（経営学部編）第 5 号、2005 年 12 月
- ・「内需拡大のエンジンとして期待を集めている都市化」BTMU(China)経済週報 2012 年 11 月 7 日第 132 期
- ・「中国経済再調整のカギを握る出稼ぎ労働者」日本経済新聞電子版 2013 年 4 月 23 日
- ・「2012 年全国農民工監測調査報告」中国国家统计局 2013 年 5 月 27 日
- ・「中国、小規模都市・町の定住制限を全面撤廃」人民網日本版 2013 年 6 月 27 日
- ・「重慶戸籍改革近三年 政府農民各有各的忧虑」每経網 2013 年 5 月 6 日
- ・「人民網・重慶戸籍改革之窗」Web ページ

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2013 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokucho 1-Chome, Chuo-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話：03-3245-6934（代）ファックス：03-3231-5422

e-mail: admin@iima.or.jp

URL: <http://www.iima.or.jp>