

戸籍制度改革

中国国務院は七月三十日に《戸籍改革をさらに一歩すすめることに
関する意見》を発表した。これまで都市・農村に分かれていた二元
的戸籍制度を廃止し、統一された居住証制度に変換するというのが
大きな政策の目玉だ。しかし居住証制度は新たな差別化された制度
にすぎないこと、農民にとってメリットになるかどうかは疑問
である。

◆ 大東文化大学国際関係学部教授

岡本信広

中国国務院は二〇一四年七月三十日に新
華社を通じて、《戸籍改革をさらに一歩す
すすめることに関する意見》を発表した。こ
れまで中国では、《小城镇の戸籍管理制度
改革の推進に関する意見》（二〇〇一年）
によって小城镇の戸籍は農民に開放される
とともに、成都や重慶の都市農村一体化総
合改革試験区（二〇〇七年設置）を初めと
して、多くの都市で戸籍制度改革が試行さ
れてきた。

今回の「意見」では、国家として二〇二
〇年までに約一億人の都市在住農民工や農
村からの移動人口を都市に定住させること
が目標として掲げられている。また、都市
の受け入れ容量能力に依存して差別的な政
策実施を認めながらも、都市規模に応じた
農民の都市定住について、統一的な方針を
打ち出しているのが特徴だ。

本稿では「意見」の中身を簡単に紹介し

ながら、今回の戸籍制度改革を評価してみ
てみたい。

一、都市規模別の定住方針

今回の「意見」の第一のポイントは、都
市規模によって戸籍転換の基本的指針を示
したことだ。簡単に整理すると以下のよう
になる。

建制鎮や小城镇・二〇〇一年の「意見」
を踏襲し、就業しており住所があれば当該
地の定住戸籍を申請できる。

中等都市（人口五十万人から百万人）…
就業と住所および国家が規定する一定期間
都市の社会保障参加があれば、基本的に定
住戸籍を認める。受け入れ能力がある中等
都市は、建制鎮や小城镇と同じ方針を採用
してもよい、能力がない都市は条件を明確
にすることを求めるが、社会保障の参加年
限を三年越えてはならないとしている。

大都市1（百万人から三百万人）…中等

都市とほぼ同じ方針である。

大都市2（三百万人から五百万人）…就
業範囲、就業年限、住所の条件を明確にし、
ポイント制度を採用して徐々に定住をすす
める。社会保障参加の年限は五年を越えて
はいけないとしている。

特大都市（五百万人以上）…厳格に人口
管理を行う方針であり、就業、住所、社会
保障などの参加程度によってポイントを付
与し、ポイントを公平かつ合理的に設定し、
ポイントがたまったら世帯から定住を申請で
きる、としている。

二、「居住証」による戸籍管理

「意見」の第二のポイントは、都市・農
村と二つに分かれていた戸籍制度をなくす
ことを明確にしており、それに変わって、
「居住証」による戸籍管理制度を確立する
ということである。

居住証は半年以上当該都市に住めば当該

地で申請できる。そして居住証は居住年数などの定住状況をリンクさせ、それに応じた公共サービスを受けることができるとしている。すなわち、居住証は居住年数、社会保障制度への加入年数を基本として徐々に当該地戸籍保有者と同じような労働就業支援、公共教育、公共医療、計画生育、公共文化等のサービスを受けられるものとなっている。共に移住した子女教育も当該地の待遇を享受するものとしている。

またこの居住証は人口管理などのデータベースとして利用される。人口にまつわる就業、教育、社会保障、収入、不動産、計画生育、税務、婚姻、民族などの情報を正確に把握していき、公共サービス充実に利用していく、としている。

三、農村財産権改革

「意見」の第三のポイントは、農村での財産権改革をより完全なものにすることである。

中国の土地は、都市部は国有地、農村部は集団所有地と二つに分かれている。

土地経営請負権、宅地使用権、そして集団所有の農村財産に関する集団収益分配権を明確にし、登記し、証書を発行する。基本的に都市に入った農民は、法律、自らの意思、有償という原則のもとでこの三権を手放すことによって都市定住を可能にするとしている。これらの財産権は設置される財産権取引（取引）所で市場取引を可能に

するとしている。

また一方で、都市部にしかない各種社会的公共サービス（教育、医療衛生、年金制度）を農村でも普及させ、将来的には都市と一緒にしていくことが目指されている。

最後に、これらの費用については財政移転制度が用いられ、農民市民化の数とリンクさせることがうたわれている。

四、評価

以上が「意見」の中身であるが、今回のこの政策はどう評価できるだろうか。

成果はやはり都市・農村という二元化された戸籍制度を一本化するという大きな方針転換が示されたことであろう。都市・農村という二元化された戸籍は計画経済を実施する上で必要不可欠な制度であった。労働者と土地を国家が別々に管理することによって都市部の工業と農村部の農業に対して計画的な経済政策が実施できた。しかし市場経済化が三十五年も過ぎると、多くの農民が安い労働力として都市部で雇用されているという現実にそぐわなくなっていた。時代の流れという面では、早晚戸籍制度改革は必要であった。

一方で問題点もある。

問題点の一つめは、居住証に統一化することによって表面上は二元化された戸籍は消滅するが、居住証のポイントによって「含金量（含まれる金（実際の享受できる公共サービス）の量）」の差が生まれてい

ることだ。都市に経済的、財政的にどれだけ貢献できているかという基準でもって差別化されている。学歴があり、専門職につき、高い賃金をもたらして住居も所有することができた「成功した」農民と学歴もなく単純労働に従事し住居費用や社会保障費を支払うことができない農民とが差別されることになる。都市を管理する地方政府にとって農民移住管理政策の手段が戸籍から居住証に変わっただけともいえる。

問題点の二つめは、都市部にいる農民にとってポイントがないと公共サービスが受けられないという状況は、農村に残してきた土地や宅地を手放す動機はないということである。自分の請負地を他人に貸したり、請負地の所有によって政府から毎年もらえる「種糧費（食糧生産補助金）」を受け取る方が老後の保障になる。この意味では本当に都市と農村の公共サービスが統一化されるのか、そのような財政余力が地方政府（とくに農村）にあるのか、という問題がある。

今回の意見では、国家として約一億人の農民の都市化が目標として掲げられているので、地方政府の「指標」（計画数値）による計画的な都市化政策は実施されることになるだろう。政府による「上からの」都市化は進展するかもしれないが、農民が納得できる、「以人為本（人を基本とする）」の都市化にはまだまだ課題山積である。