



中国の戸籍制度改革とその経済効果

黒岩 達也

ポイント

- 中国政府は、従来の農業戸籍と都市戸籍を一本化する方針を明らかにし、2020年までに約1億人を都市部へ移住させる計画であることを表明した。
- 大規模な人口移動を誘発することによって投資や消費の新規需要を生み出し、今後の経済成長の原動力とする考えである。
- また、農業の規模の拡大を通じて、都市部との格差是正をも目指している。

はじめに

7月24日、国務院（政府）は、『戸籍制度改革の一段の推進に関する意見』を発出し、農業戸籍と都市戸籍（非農業戸籍）に分断されている現在の戸籍制度を一本化し、これまで農村戸籍者の都市への移住を厳しく制限していた政策を全面的に転換する方針を明らかにした（図表1）。

『意見』では、2020年までに、約1億人の農民を都市部へ移住させる目標を掲げており、大規模な人口移動を誘発することによって巨額な投資や消費の新規需要を生み出し、今後の経済成長の原動力とする考えだ。

1. 戸籍制度改革は経済成長のカギ

中国経済は、すでに輸出を原動力とした高度成長期から、安定成長期へ移行した、と考えられる。特に、輸出を支えてきた安価な労働力が減少し、労働集約型の産業は立ち行かなくなっている。

このため、今後の中国経済は消費を中心とする内需がリード役となるのが期待されている。ただ、

北京、上海などの大都市の住民は、すでに先進国並みの生活を享受している。サービス消費には拡大の余地はあるが、モノの消費はほぼ飽和状態に近い。

こうしたなか、今後の消費の主役と考えられるのが改革開放政策の恩恵を十分に享受して

（図表1）『戸籍制度改革の一段の推進に関する意見』の概要

<p>1. 全体の要旨</p> <p>(1) 指導思想</p> <ul style="list-style-type: none"> ・鄧小平理論、3つの代表思想、科学的発展観の思想に基づき、さらに一步戸籍制度改革を推進し、戸籍の移動を開放する。工業化、情報化を進め、都市化と農業の近代化を同時に発展させ、大中小都市を協調発展させ、産業と都市部を融合的に発展させる。 <p>(2) 基本原則</p> <ul style="list-style-type: none"> ・積極的かつ安定的に推進し、秩序立てて総量を増やす。 ・民意を尊重し、住民の自主的な都市への定住を尊重する。法に基づき、移住者の合法的な権利を保障する。 ・当該地域の経済社会の発展水準、受入れ能力、公共サービスの提供能力を十分に考慮する。 ・戸籍制度改革と公共サービスの能力拡充を均等に進め、教育、就業、医療、年金、住宅などの公共サービスの普及に努める。 <p>(3) 発展目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに、新しい戸籍制度を規範化し、約1億人の農民の都市部移住を実現するよう努力する。
<p>2. 戸籍移転政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・小都市への移住を全面開放する。 ・50～100万人規模の都市への移住は、秩序立てて開放する。都市部で合法的に就業し、合法的住所（賃貸を含む）を有し、国家が規定する社会保障制度に一定期間参加した実績がある場合、本人および配偶者、子女、父母は常住戸籍を申請できる。 ・100～300万人規模の都市への移住は、合理的な条件を定めて開放する。一定期間、都市部で合法的に就業し、合法的住所（賃貸も含む）に居住し、国家が規定する社会保障制度に一定期間参加した実績がある場合、本人および配偶者、子女、父母は常住戸籍を申請することができる。 ・300～500万人規模の大都市については、人口流入を適度に抑制する。合法的就業の範囲と期間、合法的で安定した住所（賃貸を含む）など、諸条件を厳しく規定する。 ・特大都市の人口規模は厳格にコントロールする。500万人以上の都市の現行戸籍制度を改正する。総合的な受入れ能力や社会的需要に基づき、合法的で安定した就業、合法的な住所（賃貸を含む）、社会保障制度の参加年限、居住年限などの実績を基に、総量規制を実施する。
<p>3. 人口管理の刷新</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市と農村の統一的な戸籍登記制度を確立する。農業戸籍、非農業戸籍の区分を取り消し、居住戸籍に統一する。
<p>4. 農民の合法的利益の保障</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農民の土地請負経営権と宅地使用権は、法律によって財産権を保障する。農村の財産流通市場を確立し、農村の財産権の流通を公開し、公正かつ規範的に運用する。 <p>（備考）『国務院戸籍制度改革の一段の推進に関する意見』14年7月31日付より作成</p>

こなかった約 8.8 億人（12 年現在）の農村住民である。

今回の戸籍制度改革は、農村から都市への移住を通じて、第 2 次、第 3 次産業への就労を促し、所得の底上げを図るとともに、農業の規模拡大などを通じて、農村経済を活性化させる効果が期待されている。加えて、所得格差の是正を通じた社会の安定も意図されている。

2. 都市と農村の格差

従来、農村地域で生まれた住民は一生涯、農村戸籍を変えることができず、都市へ移住することができなかった。しかも、農民は中国ではその貧しさ故に、「2 等国民」扱いされ、加えて都市部の住民が享受してきた年金など様々な特典を受けられない状況が続いてきた¹。

都市と農村の所得格差をみると、13 年の都市部の年間可処分所得は 2 万 6,955 元（約 42 万 4,541 円）だったのに対して、農村部の年間純収入は 8,896 元（約 14 万 122 円）と、農村部は都市部の 33.0% の水準にとどまっている（図表 2）。

また、家電関連の耐久財の普及状況をみると、12 年時点で、携帯電話の普及率は百世帯当たり都市部で 213 台、農村部で 198 台、カラーテレビは都市部で 136 台、農村部で 117 台と両者遜色ない水準となっているが、エアコンは都市部 127 台、農村部 25 台、パソコンは都市部 87 台、農村部 21 台とかなりの開きがある（図表 3）。農村部には、まだ膨大な潜在需要が眠っている、と言えよう。

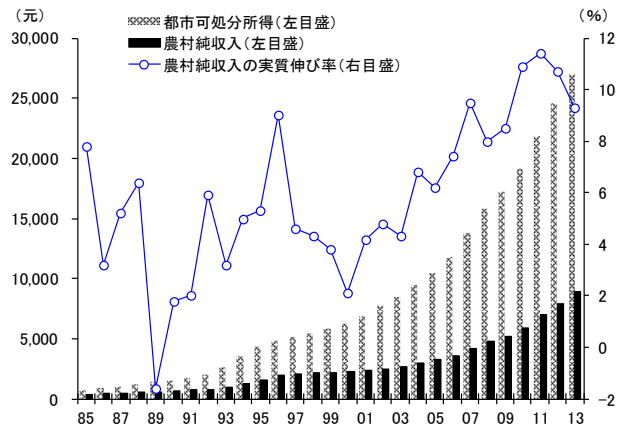
所得格差を是正するためには、農業の生産性向上が必要だが、中国は世界的にみても小規模農家が多い。中国では 1 人当たりの耕作面積が 0.13 ヘクタールしかなく、世界平均の 0.53 ヘクタールを大きく下回っている（11 年時点）。こうした問題を解決するためには、農村の余剰労働力の都市部への移住と、耕作地の大規模化などによる農業の生産性向上が不可欠である。この問題を解決するカギが戸籍制度改革なのである。

3. 都市への移住対象は農民工

近年、農村部の所得は順調な伸びを示している。この背景には、都市部で就労する農民工（出稼ぎ労働者）が増加し、仕送りが増えていることがある。13 年の農民工は、2 億 6,894 万人に達し、09 年の 2 億 2,978 万人から 3,916 万人増加した。その平均月収は、09 年の 1,417 元（約

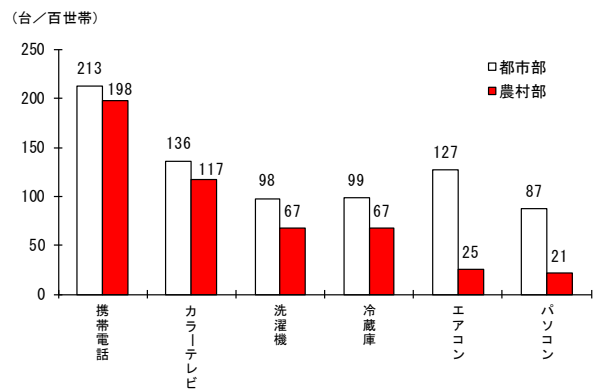
¹ これまで、一部の都市では、農民工が社会保障制度へ加入することを認めていたが、今後は全面的に農民工が都市部で社会保障制度へ加入することが認められる。

（図表 2）都市と農村の所得水準比較



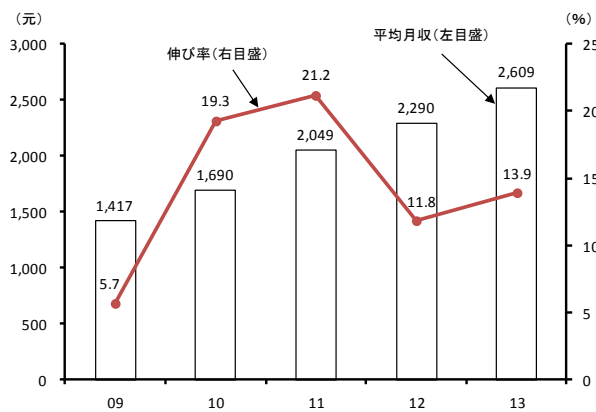
（備考） 1. いずれも 1 人当たり年間収入
2. 国家統計局『中国統計摘要』14 年版などより作成

（図表 3）都市と農村の耐久財普及率（12 年）



（備考）国家統計局資料より作成

（図表 4）農民工の平均月収と伸び率



（備考）国家統計局『2013 年全国農民工観測調査報告』より作成
19,413 円）から 13 年には 2,609 元（約 41,092 円）と 1.8 倍に増加している（図表 4）。

業種別の就労先の割合をみると、製造業が 31.4%、建設業が 22.2%、卸・小売業が 11.3%、家事サービス・修理業が 10.6% などとなっている。

また、出稼ぎ期間は 13 年で平均 9.9 か月に達しており、もはや半定住状態の農民工が多く、家族を帯同しているケースも少なくない。こうした都市部に長期滞在している農民工が、今後、必然的に都市に常住する候補となる。

このような実態からみると、『意見』の2020年までに1億人という目標はかなり抑制されたものであると言えよう。

4. 都市の規模による受入れの差別化

農民工などが都市部の常住戸籍を取得できれば、これまで受けられなかった社会保障や帯同児童の公立学校への就学などの公共福祉サービスを受けられるようになる。

ただ、農民が都市における常住戸籍を得るためには、対象都市の規模によって異なる条件をクリアする必要があり、都市の規模が大きくなるほど、そのハードルは高くなる。これは、受入れ都市の公共福祉サービス提供能力に限界があるためである。

『意見』では、50万人未満の小都市は全面開放するとされている。人口50～100万人の中規模都市では一定条件の下で戸籍制限を徐々に緩和する。100～300万人の大規模都市は各地の状況に合わせた条件を設定し、適度に人口流入を抑制する。一方、500万人以上の超大都市では流入規模を厳しく抑制する方針である。北京や上海に代表される超大都市では、大気汚染や交通機関の麻痺状態など、すでに新たな人口を受け入れる余地がなく、こうした規模別の制限措置はやむを得ないものとみられる。

中規模以上の都市の常住戸籍を得るための条件としては、①安定した職業についていること、②定まった住居（賃貸を含む）を有していること、③一定年数以上、社会保障制度へ参加していること、の3点を少なくとも満たす必要がある。そして、大都市になればなるほど、満たさなければならぬ条件は厳しくなる、とみられる。

特に、条件の1つとして、一定年数以上、社会保障制度に参加していること、が盛り込まれているが、現段階では農民工の加入率は低い。例えば、13年時点の年金加入率は15.7%と低く、その他の加入率も総じて低水準にとどまっている（図表5）。

したがって、いまずぐ中規模以上の都市の常住戸籍を取得できる対象者はかなり限られており、都市部への人口移動は徐々に進展することになるろう。

5. 農地の流動化で大規模農業を実現へ

このほか、『意見』では、土地請負経営権や宅地使用権を農民の財産権として保障している。加えて、土地請負経営権や宅地使用権の流通市場の開設も盛り込まれている。

（図表5）農民工の社会保障加入率

	08	09	10	11	12	13
年金	9.8	7.6	9.5	13.9	14.3	15.7
労災保険	24.1	21.8	24.1	28.6	24.0	28.5
医療保険	13.1	12.2	14.3	16.7	16.9	17.6
雇用保険	3.7	3.9	4.9	8.0	8.4	9.1
育児保険	2.0	2.4	2.9	5.6	6.1	6.6

（備考）1. 育児保険は医療保険から分離されており、介護保険は制度化されていない。
2. 国家統計局『2013年全国農民工観測調査報告』より作成

これによって、都市部の常住戸籍を得て、農業を放棄する農民は流通市場で財産権を売却し、都市部へ移住する際の準備資金とすることができるようになる。

その一方で、農業に意欲のある農民は、流通市場で土地請負経営権を取得し、より大規模な農業を展開することが可能となり、規模拡大による農業の活性化が期待される。

農地の流動化は戸籍制度の改革と一体であり、農業の発展なしには所得格差の是正もあり得ない。

6. 日本企業にも商機

今後、中国で都市化が進展する際、各種の新規需要がでてくる。例えば、住宅やオフィス、ごみ処理施設、上下水道処理施設、都市交通などのインフラ設備があげられる。また、農民の移住とともに必要な家電や家具、乗用車などの需要も増加すると考えられる。これらの分野は、日本企業の得意とする分野ばかりであり、中国の内需にはまだまだ商機がある。

戸籍制度の一本化は、これまで貧困に甘んじてきた農民を豊かにする政策であると同時に、輸出主導の成長を、内需主導の成長へ転換する重要なカギとなる政策である。その成否は、中央政府の固い決意と地方政府の着実な実践にかかっている。

政策の成否は、日本企業の対中事業を大きく左右することにもなるろう。

以上