

中華人民共和国における「戸口」管理制度と人口移動

まえ 田 ひ ろ こ
前 田 比 呂 子

はじめに

- I 歴史の変遷
- II 現行制度確立を促した背景
- III 「戸口」管理制度の抱える諸問題
- IV 現状と展望

(『アジア経済』第30巻第7号 1989年7月)／若林敬子
「中国における近年の人口流動をめぐって—考察—」(『アジア経済』第32巻第4号 1991年4月)等がある。

I 歴史の変遷

はじめに

長期にわたって中国の人口移動のありようを規定してきたシステムのひとつである「戸口」管理制度については、文革後の人口流動の活発化に伴う矛盾の顕在化によって、中国内外を問わず次第に議論に上るようになってきた。日本においては、糧食制度など経済システムとの関わりや労働力移動など人口移動の視点からの論考が発表されている^(注1)。本稿では表題に掲げたテーマについて、主に政府の政策の変遷などの歴史的事象をたどることにより、1980年代に活発化した人口流動が「戸口」の静態的管理の在り方に対してどう影響したのか、また、「戸口」による格差の実態にどう結果したのかを論じる。

(注1) 「戸口」管理の制度的変遷についてよくまとめられているのは、内田知行「現代中国の「籍制度」(中国民衆史研究会『老百姓の世界——中国民衆史ノート——』研文出版 第3号 1985年)であり、同氏には糧食制度との関わりからの論文もある(同「戸籍管理・配給制度からみた中国社会——建国～1980年代初頭——」(毛里和子編『現代中国論1：毛東沢時代の中国』国際問題研究所 1990年))。また、後者の例としては、嚴善平「中国における都市化の展開と人口・労働力の移動」

まず、現行の「戸口」管理制度の実態と特徴を概観しておきたい。

1. 概要と機能

「戸口」は一般に「戸籍」と日本語に訳されることが多いが、その概念は日本の戸籍とは同一のものではない^(注1)。日本では戸籍は夫婦と氏を同じくする子を単位として編成されるが、中国においては登記表が1人1枚ずつ割当てられ、各自が保管する。これを「戸」ずつに集めたものが「戸口簿」である^(注2)。また、結婚すなわち分籍という図式も成り立たず、夫婦であっても「戸口」が別々のこともある。日本でいう「本籍」とは戸籍所在地のことであって現実の住所とは関係なしにどこに定めてもよく、また自由に転籍できるが、中国の「籍貫」は生まれた子どもが父母どちらの姓を名乗るかによって決まる^(注3)ので、「戸口」所在地や常住地の決定とはさしたる関わりを持たない。

また、中国の「戸口」登記は日本でいうところの住民登録を兼ねており、「戸口」と常住地が連結している^(注4)。これは中国社会における人口の非流動性(特に1970年代後半までの)と深く関わっていた。

「戸口」管理制度の機能については丁水木氏による分類に従って説明しよう。丁氏はその機能を3種類に分けて分析している^(注5)。

(1)「基本機能」：社会治安を維持する機能、(2)「特殊機能」：都市人口の社会的増加を抑制する機能、(3)「附加機能」：「戸口」に基づく生活物資供給と物価手当などの給付を行なう機能。

(1)は各国の国民管理システムに共通する基本的機能であり、(2)と(3)の存在とその肥大化が中国の「戸口」管理の特色である。具体的には、農村人口の都市部への流入抑制、食糧・生活必需品の配給、労働力の統一分配など計画経済を実施する手段としての役割であり、それによって「戸口」の価値・等級の発生が帰納的に導き出される。

価値・等級の発生とは、「戸口」が都市と農村に厳密に区分されていることに由来する。都市人口の社会増を抑制するため政府は農民の都市への流入を極力抑え、労働力として都市で就業させる場合も農村「戸口」のまま採用することによって都市「戸口」に付随するさまざまな利権・サービスの負担を軽減してきた。「戸口」の移動は原則として都市「戸口」から農村のそれへの一方通行だけが許され、管理の度合いにおいても都市に厳しく農村に緩い姿勢が貫かれてきた。新生児の「戸口」の決定については、子どもの「常住戸口」は母親の常住地に従うという「母系的」「戸口」決定制を採っているため^(注6)、たとえば、都市「戸口」の父親と農村「戸口」の母親から生まれた子どもは農村「戸口」となる。

「戸口」に価値が生ずるのは、「戸口」管理制度という行政的システムがさらに食糧や労働力の計画配置などの経済的システムと強固にタイアップしていることに由来する。次にその関係を整理してみよう。

2. リンケージされた諸システム

「戸口」管理制度とリンケージされたシステムのうち経済分野のものとしては、(1)糧食制度や、(2)都市部における労働力統一分配がある。

(1)については、1953年冬季から「統購統銷」(計画買付・計画供給)制度が導入された。この制度は当初、人口の「盲流」を抑制するという目的で実施されたものではないが、都市「戸口」と農村「戸口」で「商品糧」^(注7)の購入権に差異が設けられている実状からすると、結果として「戸口」移動を大きく規制してきたといえる。文革後、供出外食糧の自由市場での販売が許可される一方、1985年には「統購統銷」制度は「定購」(契約買付)制に変わった。また、常住地の移動については1984年の国务院の規定により農民の「集鎮」への移住が許可され、都市で食糧や生活必需品の購入ができるようになった^(注8)。しかし、後述するようにその実施は条件つきである。配給キップの種類が減り^(注9)、また余剰の「糧票」(穀類の配給券)が流通して農民の都市への流入を可能にしているといわれるが、このことの基本的な変化は見られない。なお、1992年からは同制度の新たな改革が進行している。

(2)については、1950年代後半頃から急増する農民の都市での就業に対して都市の待業者を優先させるようにといった通達が出るようになる^(注10)。その後、「中華人民共和国戸口登記条例」や人民公社化によって落ち着いたかに見えたものの、大躍進期の労働力不足によって約2000万人の農民が都市で就業した。だが、後に彼らは農村に返され、1961年以降、集団所有制経済と区分された農村からの国営部門への労働力移動は禁止された^(注11)。文革期以降、完全な「統包統配」(国家が統一的に請負い、配置する)体制が敷かれ、文革後は下放青年

の都市還流による個人業・集団企業の奨励や1986年の国営企業での労働契約制の導入などの変化は見られたものの、農民の実質的参入は阻まれていた。

次に、人民生活を日常レベルから管理・統制するシステムとしての(3)人民公社や、(4)1950年代の都市住民組織化、「単位」社会体制がある。

(3)については、農村における「政社合一」組織として人口流動に対して与える影響が大きかった。農民は「戸口」や労働力の移動に際して、生産隊→生産大隊→人民公社の各レベルで統制を受けた。1980年代前半における人民公社の解体によっても「戸口」の管理系統の実質的な変化は見られないが、経営請負制の導入と潜在的労働力の顕在化に伴う農村からの人口排出力の増大により、「戸口」管理の事務レベルで新たな問題が生じている^(註12)。

(4)については、1950年代前半に都市の末端行政組織と治安防衛に関する法令が出され、行政機関と大衆組織が密着した都市管理体制が整備されていった^(註13)。また、都市住民の生活全般を規制する「単位」社会体制^(註14)も「戸口」管理の強化に重要な役割を果たしてきた。

この他に「档案」管理制度や人口センサス^(註15)など「戸口」管理と密接に関わるシステムがあるが、その管理姿勢については今後も強化の方向で継続されると思われるのでここでは指摘するにとどめる。

3. 近年における変化

「戸口」管理制度の主な法的根拠となるものは、1958年1月9日公布の「中華人民共和国戸口登記条例」(以下、「58年条例」)である。条例中には具体的には示されていないが「盲流」規制が同条例制定の重要な目的であったことが当時の公安部長羅瑞卿氏の発言^(註16)によってわかる。法令制定の変遷を見てわかることは、「戸口」管理がまず都

市から農村へと拡張されていったこと、1953年7月の第1回人口センサス実施が農村地域も含めた全国的な「戸口」管理体制樹立の契機となったこと、それを主管する機関に変更が見られることなどである。

このうち管轄主体の変更については、建国初期は都市(「城市」と一部の「集鎮」)や国境地帯の治安管理の必要から公安機関が主管していたが、1953年の人口センサスの実施に伴い農村地域でも「戸口」登記制度を定着させることになり、民政部门が主管した。1955年には「全国の戸口登記行政は内務部と県級以上の人民委員会の民政部门が主管する」と定められた^(註17)。登記機関は都市(「城市」,「集鎮」)では公安派出所が、郷や公安派出所のない「集鎮」では郷鎮人民委員会であった。しかし、その後実際上の困難にぶつかり、1956年に国务院は通知を出して全国の「戸口」登記行政工作および人口資料の統計整理業務をすべて公安機関に移すことを決定した^(註18)。「58年条例」においてもこのことが明記され、以後今日に至るまで公安機関が「戸口」工作进行を主管している。

また、農村地区の「戸口」管理の変遷については、1953年の人口センサスに続く55年の指示で、(1)「遷出」(転出)規定や、(2)基層登記機関が明記され、1951年の条例(公安部「城市戸口管理暫行条例」1951年16日)が都市部のみを対象としていたことへの補充がなされた。

(1)については、自分のもという郷・鎮内の移動、別の郷・鎮への移動で県を越えない者、県境を越える者などの地理的な場合分けがなされ、後者へいくほど手続きは厳しくなる。6カ月以上外出する者は「遷出」手続きをしなければならない。また、階級「成分」を改められていない地主分子など政治的区分による「遷出」規制の強化に、政治

第1表 合法的な移動の具体的内容

- ・《58年条例》第10条第2項の規定
 公民が農村から都市に移転する場合、必ず
 都市労働部門の採用証明書
 学校の入学証明書
 都市戸口登記機関の転入許可証明書
 持参 → 常住地の戸口登記機関に申請して転出手続きをとる
- ・国家の規定に合った合法的な移動
 国家の規定にあって配置転換した職員・労働者およびそれに従って生活する
 (市鎮住民戸口を持つ者を指す) 随伴家族
 国家の規定に基づいて採用・配属された労働者と学生
 国家の規定に基づいて定年退職・中途退職が認可された職員・労働者で市鎮の家に戻ることを要する者
 市鎮の職員・労働者住民と結婚した農村人口で長期療養、自活が困難、農村に面倒を見てくれる親類がないといった確かな理由のある者
 市鎮の職員・労働者の農村にいる父母に頼る親族がなく、自活が困難で、市鎮に来て子女に頼らなければならない場合
 その他特殊な情況で市鎮に常住地を定めてもよい者、などは関係部門の証明により指導者の審査・認可を経て速やかに入戸手続きをする
- ・「準遷証」(移動許可証)を必要とする場合
 農村→市鎮、鎮→市、小さな市→大きな市、その他の市→[北京、上海、天津]の3市に移る幹部、職員・労働者、軍人の家族とその他の人員
 一般の農村→市郊外、鎮郊外の農村、または国营農場、“蔬菜隊”(野菜生産隊)、經濟作物区に移る人員
- ・「準遷証」がなくても他の証明書で移動できる場合
 採用された職員・労働者……………→「録用証明」(採用証明)
 合格した学生……………→「録取証明」(採用証明)
 配置転換された幹部、職員・労働者……………→「調動証明」(配置転換証明)
 復員・転業した軍人……………→「安置証明」(就業配置証明)
 釈放された人員……………→「釈放証明」(釈放証明)
 (一部の地区間で規定に基づき移動許可証を使用しないものについては、おしなべて転出地の戸口登記機関は転出の理由が十分に事実に基づいているかどうかをしっかりと審査するべきで、必要なときには直接転入地の戸口登記機関に問い合わせる転出後の戸口登記漏れを防ぐこと)

(出所) 張慶五編『戸口登記常識』北京 法律出版社 1983年 63~67ページより作成。

的格づけによる移動の自由の差別化の徴候が見受けられる。

「戸口簿」についてこの時期の登録が具体的にどのような下位単位で行なわれたのかはわからないが、その基本単位が郷・鎮レベルであるとするとかかなり大規模なものであったと思われる。「58年条例」で、農村においては合作社を単位として「戸口簿」が発給されることが決められた。農業集団化の過程で人民公社が全国的に設立されると、

公社、大隊の両級登記制度がとられるようになった。「戸口登記簿」は生産隊ごとに作成し、公社、大隊に一部ずつ保管する。それぞれのレベルには「戸口員」がいて、公社の「戸口員」は県の公安局への報告の義務を負うというものであった(註19)。1980年代の初めに人民公社が解体してからは、公社、大隊の管理委員会はそれぞれ郷人民政府、村民委員会となり、諸活動を受け継ぐことになるが、それ以前の78年に「公安派出所工作細則(試行条

例)」で従来の公安特派員が廃止されて公安派出所の設置が規定されたことで、徐々に農村部でも基層登録機関が公安派出所に変わってきているという(注20)。

また、処罰規定についてであるが、国家が合法と認めている移動形態は第1表のとおりである。罰則について「58年条例」第20条は、規定に従わない申告などに対し、「治安管理处罰を与え、または刑事責任を追及する」旨を規定している(注21)。しかし、実際には被災民の「自流遷移」(自発的な移動)などが少なからず発生しており、これに対しては荒地の開墾という目的に合致する限り事後承認というかたちをとっている(注22)。つまり、都市部への移住のみが処罰の対象となるのであり、農村へ返すこと自体が処罰となりえたといえる。

さて、「戸口」管理制度については特に1980年代になってからその在り方に变化の兆しが見受けられる。主な変化は3つある。

第1点は、「居民身份证」(住民身分証)の発行である。これは1984年から試行され始め、翌年に条例が出され都市部を中心に実施された(注23)。1990年末には全国で計7億5500万枚余りの住民身分証が作成・交付(全国の交付対象者の93%)され、翌年の初めに第1次の集中交付がほぼ完了した(注24)。この「居民身份证」の発行は「戸口」の身分証明の機能を分離させるとともに、同管理制度を補完するものとなっている。

第2点は、「戸口」のコンピューター化の推進であり(注25)、これによって事務能力は格段に高まるであろう。

第3点は、人口移動規制の若干の緩和である。11期3中全会後の農業改革に伴い1984年に「集鎮」への移動が認められ(注26)、翌年には「暫住人口」の規制が緩まり「城市」への暫住も許可され

るようになった(注27)。また、一部職種の職員・労働者の別居家族が職場の地区へ転入することが許されるようになった(注28)。

ところで、現行の「戸口」管理体制の在り方をほぼ決定づけた1950年代の状況はどのようなものだったのだろうか。

(注1) 中国の「戸籍」は住民の「戸口」を登録した簿冊を意味する(國谷知史氏の訳注。田中信行・國谷知史編『中華人民共和国主要法令集』第2集 中国研究所1981年 66ページ)。

(注2) 「戸」とは生活・居住を共にする集団を指し、同一家族でも別々に生活・居住していれば別戸となる(張慶五編『戸口登記常識』北京 法律出版社 1983年 27ページ)。

(注3) 中国では夫婦別姓である。一般に子どもは父親の姓を名乗ることが多いので「籍貫」もそれに従って決定する。

(注4) 内田「現代中国の……」。

(注5) 丁水木「戸籍管理与社会控制——現行戸籍管理制度再議——」(『社会』1989年3月)。

(注6) 田島俊雄「中国の人口センサスと戸口問題」(『一橋論叢』第92巻第2号 通巻526号 1984年8月)や内田「現代中国の……」は「母系制」という語を用いているが、「母系制」とは本来人類学の用語で家族・血縁集団についていう言葉であり、誤解を招く恐れがあるのでここでは「母系的」「戸口」決定制とした。

(注7) 「商品糧」とは国家が安定価格で販売する食糧で非農業人口(都市戸籍保持者)だけがこれを食べられる。なお、「返銷糧」(穀物を栽培しない農民や貧困地区の農民に国家が提供する「糧食」)を食べる者は農業人口(農村戸籍保持者)に入る。

(注8) 國務院「関与農民進入集鎮落戸問題的通知」1984年10月13日。この場合の鎮は県政府所在地のものを含まない。

(注9) 石原享一「価格改革」(小島麗逸編『中国の経済改革』勁草書房 1988年)179ページ。

(注10) 詳細は石原享一「都市と農村の収入格差」(小島麗逸編『中国の都市化と農村建設』龍溪書舎 1978年)161~162ページを参照のこと。

(注11) 小島麗逸「技術の商品化と労働力市場の形成」(小島編『中国の経済改革』)214ページ。

(注12) たとえば、都市(「城鎮」)「戸口」の男性と結婚した農村の婦女の「戸口」を都市が転入許可証を出さないのに抹消してしまうなど(1982年12月「農村の戸口受理問題を解決するための伺い」による公安部の意見を國務院が承認。公安部「関与解決有関農村落戸問題的請示」1982年12月6日)。

(注13) 國谷知史「基層大衆組織の再建——住民委員会・人民調停委員会・治安防衛委員会および街道事務所……」(田中・國谷編 前掲書所収) 28~37ページ。

(注14) 路風「単位——種特殊的社會組織形式……」(『中国社会科学』1989年第1期)／西村成雄解説 太田秀夫訳・註 中国現代史研究会・池田誠監訳「路風：現代中国社会の編成原理——『単位社会体制』の形成とそのメカニズム……」(『立命館法学』第208号 1989年第6号)。

(注15) 「戸口」管理と人口センサスの関係と問題点については田島 前掲論文を参照。

(注16) 羅瑞卿「関与中華人民共和国戸口登記条例草案的説明」(『人民日報』1958年1月10日)。

(注17) 國務院「関与建立經常戸口登記制度的指示」1955年6月22日。

(注18) 徐彪編『公安行政管理』太原 山西人民出版社 1989年 47ページ。

(注19) 張慶五編 前掲書 57ページ。

(注20) 内田「現代中国の……」。

(注21) 「中華人民共和国治安管理处罰条例」(1957年10月22日公布・施行、80年2月再公布)第14条で、「58年条例」第20条に掲げられた違反行為に対しては「5日以内の拘留、10元以下の罰金に処するかまたは警告を行なう」ことが定められている。第1回人口センサスの際にも「拘留5日以内、10元以下の料料、戒告等のきわめて軽い刑罰でのぞんだ」ということから(吉田忠雄「中国の人口構造」〔石川滋編『中国経済発展の統計的研究(I)』アジア経済研究所 1960年〕213ページ)、この程度の処罰が重いものではなかったことがわかる。

(注22) 田方・林堯棠『中国人口遷移』北京 知識出版社 1986年 294ページ。

(注23) 「中華人民共和国居民身份证試行条例」1984年4月6日、翌年9月6日「中華人民共和国居民身份证条例」を公布・施行。

(注24) 『中国通信』1991年3月22日。

(注25) 若林敬子「人口問題」(中国総覧編集委員会編『中国総覧 1990年版』霞山会 1990年) 265~267ページを参照。

(注26) 國務院「関与農民進入集鎮落戸問題的通知」。

(注27) 公安部「関与城鎮暫住人口管理的暫行規定」(1985年7月13日)。

(注28) 『当代中国的労働力管理』北京 中国社会科学出版社 1990年 144~145ページ。

II 現行制度確立を促した背景

1. 1950年代の状況

1949年の新中国誕生後、中国が近代化を達成していくに当たった最大の課題は、工業化のための資本の「本源的蓄積」をどのようにして行なっていくかということであった。植民地や第三世界からの収奪が期待できたわけでもなく、外国からの援助も限られていた状況のもとにあつては、工業化のための「原蓄」は広大な農村とそこで働く農民たちから吸収するより他なかった。農業発展の如何によって工業発展の可能性が決まる——つまり、工業化のために必要な原材料の生産高、非農業人口を養うに足りるだけの食糧生産力(具体的には商品化率の可能性)、「剪刀差」(シェーレ)操作による余剰利益の獲得が工業発展の上限枠を決定するのだとされた。そのため非農業人口は食糧生産の枠を越えない範囲に抑えられなければならない、これは都市の側の制約要因となった。農業機械化の全国的普及が当分の間見込めない状況において、国家が頼れるものは廉価で豊富な労働力しかなかった。ここに都市への労働力の流出を抑制しなければならない農村の側の制約要因があつた。

以上のような背景を把握したうえで1950年代の中国を見てみると、必ずしも政府の計画経済の思惑どおりに事が運ばなかったことがわかる。たとえば、主要都市への人口集中による「計画外」都市人口の増加、農業生産の担い手である若年労働者や農村幹部たちの農村流出などである。それら

を人口集中が起こる側のプル要因と送り出す側のプッシュ要因に分けて見てみよう。

まず、プル要因である。1950年代の社会経済状況の特徴として、都市（特に大都市）の発展が挙げられる。第1次5カ年計画の準備期には政府機構の増大、建設労働者の増加が見られた。その後、積極的な重工業優先政策により重工業への投資が重視され、都市計画も工業都市の建設を目指し、大都市化への指向が強かった。こうした政策は、(1)都市における労働力需要を増大させ、(2)農工間の賃金格差を際立たせ、(3)国営企業の福利厚生サービスを整えることとなった^(注1)。これらの要因のうち、(3)についてはさまざまな手当（現金・実物両方とも）や住宅、医療、教育などの多方面にわたり、労働者本人だけでなくその家族や直系親族でない者にまでその恩恵がゆきわたり、非直系親族の都市流入を招く大きな原因となった^(注2)。

一方、送り出し側の主なプッシュ要因としては、旧中国においても農村の人口流出を促した自然災害や農業生産の収入の不安定さなどの他に、(1)商業・手工業つぶしによる中小都市（人口2万～30万前後）の崩壊^(注3)、(2)「統購統銷」の実施による農村食糧危機、(3)農業集団化による農民の生産意欲の減退などがある。(2)は具体的には、その徴収・買付け量の割増しによる絶対的不足や、その実施段階における工作の偏向に起因する食糧不足世帯の発生という相対的不足である^(注4)。(3)は、集団化の過程で合作社に供出した土地が無配当になるなど、やる気のある農民（特に青年や幹部たち）の農業の将来性に対する不安・絶望が生じたことである^(注5)。

さて、以上のようなプル・プッシュ双方の要因の結果として必然的に現われてくるのが、人々の都市志向である。特に農村女性の農村離れ、都市

志向は著しく、男性の場合と異なり結婚という切札があったために都市への移動は国家の統制下に置かれにくい状況にあった^(注6)。また、彼女たちの流出それ自体が農村青年たちの都市志向を助長したという側面も無視できないだろう^(注7)。彼女たちの農村流出＝都市流入は都市のあらゆるサービス・福利厚生費用の国家負担の増大となる一方、農村建設の不振をもたらしかねない危険性をはらんでいた。

このような状況を見ると、国籍法において両系主義を採っている社会主義国中国が、なぜ「母系的」「戸口」決定制を採っているのかについての答えが浮かび上がってくる。当時の都市志向が普遍的なものであったとするならば、都市「戸口」の女性が農村「戸口」の男性と結婚することは一般的ではなかっただろう。多くの農村「戸口」の女性が農村青年とよりも都市「戸口」の男性と結婚することを望み、しかも都市に流入した農民の生んだ子どもの増加が都市人口の増加において大きな比重を占めるという事実が存在するからには^(注8)、都市「戸口」人口の増加（それはさまざまな利権に対する国家負担の増大を意味する）を抑制するためには「常住戸口」の決定において「母系的」「戸口」決定制を採用するより他はなかったといえる。なぜなら、もし両系主義を採用したならば本人や家族の人生設計により有利な都市戸籍を選択するだろうからである。こうして「常住戸口」の決定における「母系的」「戸口」決定制が打ち立てられ、それが後の下放青年たちの悲劇にもつながっていくのである^(注9)。

若者の都市志向にも見られるように、1950年代の都市への大規模な人口流入の主体は若壮年者であった。彼ら自身は都市の労働力需要を満たし、社会主義工業化に貢献しえたであろう。だが、政

府の予測を越えた人口が「計画外」で流入し、都市の膨脹をもたらしたのであった。その多くは家族や非直系親族であった。彼らの流入が住宅不足などの都市問題を引き起こし、国家負担の増大や糧食の商品化率引き上げへの圧力としてはたつき、一方で農業生産・農村建設の減退をもたらした。こうした中で、政府は1950年代後半にかけて都市への新たな人口流入を抑えるとともに、労働者の等級分けやその待遇変更によって国家負担の軽減を図り^(注10)、実状を計画に近づけようとした。そうした動きの思想面における表われが、「盲流」規制である。

2. 「盲流」規制

政府は1952年から58年の初めにかけて、10項目にわたる指示・通知を発して「盲流」規制の呼びかけを行なっている（第2表）。この他にも1957年に相次いで出されたいくつかの規定が関連すると思われる^(注11)。これら一連の呼びかけの内容からわかることは、この時期、「盲流」を抑制しようとする政府の思惑とは別に、都市の側では農村労働力に対する需要があったことである。都市に流入した農村労働力はその多くが臨時工として雇われたようである^(注12)。国家が都市における失業者の就業に苦心していたその頃、建設部門などの「単位」が農村まで出かけて行って労働者を集めていたことや、労働部門を通じての就業を政府が呼びかけなければならなかったことから見て、縁故・同郷意識などによる都市就業のネットワークや、きつくて危険な仕事に対する都市住民の忌避意識が存在していたと思われる。1950年代における人々の農村に対する意識や都市志向と考え合わせると後者の可能性が強かったであろう。

次に気づく点は、とにかく都市への流入を抑制し農村に返せばそれでいいといった姿勢が見受け

第2表 「盲流」規制に関する年表と資料

1952年7月25日	政務院「関与労働就業問題的決定」
1953年4月17日	政務院第175次政務会議「関与勸止農民盲目流入城市的指示」
4月20日	『人民日報』「盲目流入城市的農民應該回到鄉村去」
1954年3月12日	内務部・労働部「関与繼續勸止農民盲目流入城市的指示」
1956年12月30日	國務院「関与防止農村人口盲目外流的指示」
1957年3月2日	國務院「関与防止農村人口盲目外流的補充指示」
4月30日	内務部「関与災區農民盲目外流情況和处理意見的報告」
5月13日	國務院「批轉内務部関与災區農民盲目外流情況和处理意見的報告的的通知」
9月14日	國務院「関与防止農民盲目流入城市的通知」
12月18日	中共中央・國務院「関与制止農村人口盲目外流的指示」
1958年2月25日	國務院「関与制止農村人口盲目外流的指示的補充通知」

(出所) 趙德馨編『中華人民共和国經濟專題大記事(1949~1966)』鄭州 河南人民出版社 1989年／越沢明「中国の都市建設——都市化なき工業化への歩み……(1)」(『アジア経済』第17巻第7号 1976年7月)より作成。

られることである。これは都市問題の解決はすなわち農村問題の解決なのであるということに1957年頃まであまり注意が払われていなかったこと^(注13)とも関係するだろう。

これらの指示・通知はあくまでも宣伝教育、大衆への呼びかけにすぎず、実際に「盲流」を規制しようとするならばこれとは別の規制、システムが必要であった。その重要な手段のひとつとして「58年条例」公布があるのであり、その後1958年2月に再度「盲流」規制の補充通知が出されていることからしても当時の緊迫した状況が読みとれる。そして、これらの政策の極みが大躍進政策、

人民公社化であった。以上のような文脈の中で見て見ると、大躍進は熱狂的な集団労働による農民の不満、エネルギーの蕩尽を図り、人民公社は「盲目」外流する農民を引き留めておく「器」として機能したといえる。

「58年条例」が公布されるまでの背景は以上のようなものであり、「戸口」管理の強化においてなぜ「戸口」移動規定に政府が少なからぬ注意を払っているのかについての説明もつくだらう。

3. 居住・移動の自由についての認識

ところで、計画外の都市人口増加を抑制し、一方で農業生産のための労働力を確保することが国家の政策であったとしても、社会の側からは常にそれとは違った反応が見られた。「盲流」現象はその最たるものである。計画経済を順調に実施していくためには個人の移動の自由はある程度制限されなければならなかった。政府は「戸口」管理制度を確立させるにあたって、この移動の自由についてどのように考え、また人民にはどのような説明を行ってきたのであろうか。

「55年指示」（国务院「関与建立經常戸口登記制度的指示」）や「58年条例」の内容を見てもそのことについて触れられている箇所は見当たらないが、「58年条例」公布の際に発表された羅瑞卿公安部長の説明^(注14)の中で詳しく触れられている。その論旨はこうである。

「わが国の社会主義建設のためには工業生産、農業生産にかかわらず国家の統一的な計画によって行なわれなければならない。よって、都市^(注15)と農村の労働力は統一的・計画的に配置されるべきで、都市の労働力を盲目的に増加させたり、農村労働力を盲目的に外流させてはいけない。『条例』中のいくつかの拘束的な規定については、広大な人民の民主的自由や居住・移動の自由と抵触

するものでなく、それらを保障するものである。なぜなら、国家は公民の正当な居住・移動の自由を認めているからである。第16条の規定における3カ月という期間についても十分な時間であり、正当な理由があれば延長してもよいのである。だが、正業に従事せず、怠けて、外出、暫住を利用して外地で長期間流浪し、生産を行わず、社会秩序を乱すような少数の者にとってはそれは確かに拘束となるだろう」（傍線——筆者）。

つまり、狭いながらも「正当な」（合法的な）移動の門は開けてあるのだから決して「拘束的な」ものではない。これを「拘束」だと考えるのは、自分の利益しか考えない少数の者だけだというのである。新中国の歴史において、反対派の人々を全人民に対する「少数派」と位置づけることによってその勢力を封じ込めるという「大多数によって極少数を包囲する」論法がしばしば採られてきたが、ここにおいても同様の論法が貫かれている。前述した「盲流」の事実を考えると、「少数」の者が決して真の意味で「少数」ではなかったことは明らかだろう。

ここでもうひとつ指摘しておきたいのは、羅公安部長が同じ説明の中で「農村における生産力は大きな潜在力を持っており、大量の労働力を吸収できる」と述べていることである。こうした農村認識が農民の帰郷や都市住民の下放政策などの農村への大規模な「戸口」移動の背景としてあったことは否めないだろう。

この1958年段階での公安部長の説明に見られる論調は現在においても原則的に受け継がれており^(注16)、現行の「戸口」管理制度や居住・移動の自由に対する政府側の唯一の代表的な説明となっている。そのことは裏を返せば、経済発展のプロセスにおいて農業生産が減退するようであれば農

業人口の流出規制を強める、という政府の意向に根本的な変化が見られないということをも意味する^(注17)。

「戸口」管理制度は他の第三世界諸国に見られるような大都市のスラム化を防ぎ、計画経済をスムーズに実施していくうえで絶大な効力を発揮したが、一方で歪みも生じている。

(注1) 1950年代前半の段階において近代工業が成立していたのは人口30万人以上の都市までであり、この時期の経済建設も東北・西北を中心にこの規模どまりであった(小島麗逸『中国——都市の魅力と葛藤——』〔柴田徳衛・加納弘勝編『第三世界の人口移動と都市化』アジアを見る眼62 アジア経済研究所 1983年〕／越沢明「都市政策の変遷と都市計画」、および石原「都市と農村の……」〔小島編『中国の都市化と……』所収])。

(注2) 石原 同上論文 171ページ。

(注3) 小島「中国——都市の魅力と……」。

(注4) 山本恒人「中国型工業化(開発戦略)への模索」(池田誠ほか『中国工業化の歴史』京都 法律文化社 1982年) 203ページ／佐藤慎一郎『中国大陸の農村と農民から「中国」を見る——老百姓よ、今いずこ——』大湊書房 1985年 100ページ。

(注5) 佐藤 同上書 96～97ページ。

(注6) 久保真一「都市に対する意識構造——1950年代後半のできごと——」(小島編『中国の都市化と……』所収)。

(注7) 久保氏は、若い男性が農業に打ち込めない原因をこの理由だけから説明することはできないと述べている(同上論文)。なお、農村人口の都市への流入要因において結婚や従属移動が女性の移動の特色であることは近年においても変わらない。

(注8) 石原「都市と農村の……」159～160ページ。

(注9) 文化大革命時期の「上山下郷」政策によって下放された知識青年たちが文革後都市に戻ろうとした際に、すでに農民と結婚している者は都市「戸口」への変更が認められなかった。下放した知識青年と農村の青年たちとの結婚カップルの組み合わせとして一番多かったのは、知識青年の女性と農民男性との組み合わせであり、それは知識青年たちの置かれた微妙な立場と経済的諸要因に基づくものであった(Bernstein, T.P., *Up to the Mountains and Down to the Villages: The Transfer of*

Youth from Urban to Rural China, ニューヘブン, Yale University Press, 1977年, 162ページ)。都市「戸口」の両親からすれば、自分たちの娘だけでなく孫までもが農村「戸口」に入れられることは堪えがたいことであつたらう。ちなみに、中国人研究者の話によれば近年、下放された者で農村に残っている者の16歳以上の子供の「戸口」を都市に移してもよいという特別措置が採られるようになったという。

(注10) 山本 前掲論文 206～207, 213～215ページ／石原「都市と農村の……」。

(注11) 石原「価格改革」。

(注12) 石原「都市と農村の……」160ページ。

(注13) 越沢「都市政策の変遷と……」66ページ。

(注14) 羅瑞卿 前掲記事。

(注15) 原文「城市」。

(注16) たとえば、張慶五編 前掲書 63～65, 73～74ページ。

(注17) 1986年から88年にかけて糧食総生産高はいくらか上昇したが、84年の水準には達しなかった。糧食の欠乏は中央と地方の各級政府の注意を引くと同時に農業労働力のさらなる移動政策を抑制するという状況をもたらした。(李愛「我国農村剰余労働力の転移与問題」〔『社会学研究』1990年4月〕)。

III 「戸口」管理制度の抱える諸問題

「戸口」管理制度の実施によって生じた歪みのひとつとして、「戸口」の実質的等級づけによる社会経済的格差の存在が挙げられる。同制度に関する諸改革について論じる前に、中国社会の底流に横たわる事実としてこの点について見ておきたい。

1. 「戸口」の格差構造

「戸口」が都市と農村に区別され、その基本的機能以外に経済的システムやさまざまな福利厚生サービスと結びついている限り、そこには価値・等級の差異が生じ、人々の上昇志向——「戸口」の等級において低→高、即ち農村「戸口」→「城鎮戸口」(都市戸籍のうち、鎮レベルのもの)→「城

市戸口」(都市戸籍のうち、市レベルのもの)——が生じる^(注1)。丁水木氏はその格差について次のようにまとめている。

「わが国の農村は基本的に自給自足の自然経済であるので、政府は基本的に農民の必要とする生活必需品の供給には責任を負わないか、またはほとんど負わない。それゆえ、『農村戸口』は基本的に公定価格による生活必需品の供給がなく、たとえいくらあったとしても、供給の標準は城鎮の住民よりも低く物価手当はなく、関係部門は住宅分配の責任を負わず、城鎮で就学、就業することができないかあるいは難しく、従軍して復員しても農村に返される」^(注2)。

このように都市「戸口」と農村「戸口」の間には歴然たる格差が存在するが、実際には「戸口」の価値・等級の格差はさらに細分化できる。それを具体的に見ていく場合ひとつの目安となるのが、合法的な「戸口」移動に関する政府の方針である。つまり、合法的な「戸口」移動でないとして規制が加えられている方向にそって「戸口」の価値・等級が上昇していくのである。

ここで第3表を見て欲しい。このような地理的・空間的ヒエラルキーと、「戸口」による格差という社会的ヒエラルキーとは厳密には一致するとはいえないが、ほぼ対応すると見てよい。「特大城市」(特大都市)は、上海、北京、天津の中央直轄市とその他の都市であり、1988年末でこのレベルの都市は26ある^(注3)。

また、「集鎮」については、(1)「建制鎮」(県政府所在地、県政府に属する鎮政府の所在地)、(2)「郷鎮」(郷政府の所在地)、(3)「村鎮」(村民委員会の所在地)があり、(1)が鎮制実施の行政区域で(2)と(3)が自然に形成された人口集中地である^(注4)が、これを第3表の区分に当てはめると、(2)と(3)は

第3表 中国における地理的・空間的ヒエラルキー

人口規模	等級		
100万人以上 50万~100万まで 20万~50万まで 20万人以下	特大城市 大城市 中等城市 小城市		「城市」
基本的には 2万人以下の 県政府所在地	集鎮	県城	「建制鎮」(鎮制が実施された行政区域)
		県属鎮	
		一般郷鎮	自然に形成された人口集中地
		郷鎮 村鎮	
	農村	市郊外 県郊外 郷郊外 一般農村 僻遠地区	

(出所) 丁水木「戸籍管理与社会控制——現行戸籍管理制度再議——」(『社会』1989年3月)26~29ページ/西村成雄解説 太田秀夫訳・注 中国現代史研究会・池田誠監訳「路風：現代中国社会の編成原理——『単位社会体制』の形成とそのメカニズム——」(『立命館法学』第208号 1989年第6号)/嚴善平「中国における都市化の展開と人口・労働力の移動」(『アジア経済』第30巻第7号 1989年7月)2~24ページより作成。

(注) なお、郊外農村については必ずしも表中のように下位に位置づけられるわけではない。

「一般郷鎮」に相当することがわかる。

農村の細分化については同表のような地理的区分の他に、A：人民公社と国営農場のような所属単位の違いによる格差や、B：一般の穀物生産地区に対する「蔬菜隊」(野菜生産隊)、経済作物区などの栽培品目の違いによる地区間格差が考えられる。

Aについては、前者が農業人口(農村「戸口」保持者)に入れられるのに対して後者は非農業人口(都市「戸口」保持者)に入る^(注5)。Bについて

第4表 鎮「戸口」を持つ労働者と「農民工」との間における格差

	鎮戸口労働者	農民工
賃金	食糧分程度を見込んだ格差	
医療	(都市) 多くが無料 政府負担51.2%	(農村) 有料 自己負担94.7%
住宅費	税金を使う 例/国営企業労働者の住宅費は家計費の1.7%を払うだけ	自腹を切る

(出所) 若林敬子「都市に殺到する5千万人?の流民たち」(石井慎二編『別冊宝島:中国・危機の読み方』JICC出版局 1990年)156ページより作成。

第5表 戸籍区分による生活待遇の差別(上海市)

	市区戸籍	郊区戸籍
子供の就職	国営あるいは集団所有制企業	集団所有制企業のみ
賃金	8類地区	5類地区
食品配給量		市区より1.5斤少ない
食糧		〃 1両 〃
油		〃 2両 〃
砂糖		〃 14箱 〃
タバコ		〃 1档 〃
商品流通	2級卸売りセンター	2級卸売りセンター

(出所) 越沢明「都市化の動向と都市整備の展望」(石川滋・小島麗逸・関口末夫編『中国経済の中長期展望』日中経済協会 1984年)。

(注) 賃金類別については、船橋洋一『内部——ある中国報告——』朝日文庫 朝日新聞社 1988年の204ページを参照のこと。

ては、「蔬菜隊」や経済作物区は都市近郊農村に多く、都市区域の拡大や工場建設のための土地収用などで非農業人口に転入されるチャンスが一般の農村に比べて大きいといえる。

ここで格差の具体例を見てみよう。鎮レベルの

「戸口」を持つ労働者と「農民工」(農村戸籍を持つ都市労働者)との間(第4表)、市区と郊区の間(第5表)のそれぞれの例からもわかるように、賃金、住宅、社会的サービスなどの種々の面において格差が存在する。

教師についても、都市「戸口」を持ち国家から給料をもらう「公弁教師」と、農村「戸口」で国家からは保障がなく郷政府や村など地元から給料をもらう「民弁教師」の間で格差がある。

こうして「戸口」の移転が制限され非流動的であるためにそれに伴うさまざまな権利・利益が既得権益化し、後天的能力によってあがなわれるチャンスの少ない社会経済的格差を生じさせている。政府はその解消に対して積極的であるとはいえず、むしろ「戸口」をその本来の役割や機能とは異なった目的達成のための行政的手段として活用することがある。犯罪者への「城市戸口」抹消措置(注6)などはその典型的な例である。また、近年、若干の都市では外地から流入した「戸口」に対して一定額の城市建设費を徴収しているが、丁水木氏は「このようなやり方は、つまり、国家あるいは地方政府が實際上戸口に『官方価格』(公定価格)があることを認めていることを意味する」と述べている(注7)。

2. 顕在化する諸問題

こうした格差構造と政府の対応のもとで生活する人々が社会的上昇志向を抱いた場合、個々の現状に即したさまざまな行動をとらせることになる。それらは時として社会問題として取沙汰されるが、ここでは公的レベル(政府や経済政策立案者など)の立場から認識された諸問題について見ていきたい。

「戸口」移転が不自由であることに伴う夫婦別居の問題については1970年代末頃から本格的に対

策が講じられるようになり、80年から87年の8年間に「調動工作」によって解決された別居夫婦の労働者数は200万人であった。だが、1980年に出された通知によってもわかるように、大都市の労働者の増加を抑制し、より低いレベルの都市への移動のみを許可するという原則が貫かれており^(注8)、「戸口」移転に関する基本方針と同じ方向性が見てとれる。

さて、11期3中全会後の開放政策、経済改革に伴い、固定的・静態的な「戸口」管理制度のもとで以下のような摩擦が生じている。

*労働力の非流動性による雇用難——外国企業が労働力を雇う際、「戸口」の制約で必要人数が確保できなかつたり、労働者の「戸口」を農村から都市へ移すために資金を提供しなければならなかつたりする^(注9)。また、都市部における就業でその職種が都会っ子の嫌う職業で応募者が少なく、かといって農村出身の青年は「戸口」の制約で雇用できないなどの事態が発生しており^(注10)、労働者の確保や労働意欲の減退を招いている。

*「黒人黒戸」（無戸籍者、無戸籍世帯）の増加——これには、(1)生まれつき「戸口」がない者と、(2)「戸口」管理の制度的要因によって無戸籍者になるのと2つのケースがある。

(1)のケースは、計画出産の実施のもとで2人目を生んだり、最初に生まれたのが女の子で男の子が欲しいためにその娘の出生を届け出ないなどの理由によるものが多い。(2)のケースは、(i)「戸口」移転の制約に基づくもの、(ii)自主的に「戸口」を捨ててしまい無「戸口」者の道を選ぶ場合^(注11)などがある。(2)(i)は農村「戸口」のまま都市で就業している労働者やその家族の「戸口」不在である。「戸口」がないため、

子どもはその都市で学校に行くことができず、「童工」（児童労働者）になって新たな「文盲」を作り出しているとして問題になっている^(注12)。

(1)については、各戸生産責任制の導入による労働力需要の増大なども関係するが、いずれのケースも都市「戸口」に比べて農村「戸口」がそれを持つ者にとってほとんど重要性を持たず、利益を享受することがほとんどないに等しいために、子どもの労働力や無「戸口」者になることの利益との選択の中で、これらの「黒人黒戸」が増加するのである。無「戸口」者の増加は、彼らが失業や生活不安から不法行為や犯罪に走りがちなことから社会治安悪化の一因ともなっている。

*政府による都市「戸口」の販売——地方政府が財政収入を増やすために都市「戸口」を売り出すという事件が近年に起こったが、都市「戸口」への転入人口が計画を大きく上回ってしまい、就業への圧力、食糧、医療、教育、交通、副食品などの補助金の増大という結果をもたらした^(注13)。地方政府の経済自由権の拡大による結果だが、商品経済の導入により「戸口」も商品価値を持ち始めたといえる。また、同事件はいかに都市「戸口」が政府にとって高くつくかという事実を裏づけている。

この他、非流動的社会的弊害として、農村における古い思想・慣習の温存や結婚圏の限定による結婚の近親化^(注14)、農村労働力の都市への流入規制が都市労働者の労働競争力を低下させてきたこと^(注15)も指摘されている。

3. 改革を唱える声

現行の「戸口」管理制度に対しては、中国および日本で経済学的立場や人口政策の立場から、あるいは社会主義的平等の立場から意見が出されて

いる。

たとえば、経済学的立場からは、同制度のもとにおける技術・知識の都市集中に対して、技術人員や熟練労働者が地方や農村建設に赴きやすくするために、「戸口」を都市から農村に移転させずに往來を自由にすべきだという意見が出されている^(注16)。また、都市人口抑制のための現行制度が、同じく大都市の膨脹を防ぐための衛星都市建設計画に対してはマイナスの役割を果たしているという指摘がある^(注17)。これは先に述べたような「戸口」の実質的等級づけによる格差の存在と政府の一貫した移動規制のもとで、大都市などの有利な「戸口」を持つ人々がいったん農村に移住してしまえば再びもとのレベルの都市には戻れないのではないかと恐れて都市を離れたがらないというような、合理的な経済改革や都市建設がスムーズに進行しにくい現状から出されたものである。

一方、人口政策の立場は「戸口」管理制度を前提とする人口センサスの限界性^(注18)や、人口問題の根本的解決は「戸口」管理制度などの政治体制の改革を伴わなければならないこと^(注19)を指摘する。また、都市一農村間の格差が「計画生育」政策の効果において両者の間に違いをもたらしているとして、都市「戸口」を「アメ」として利用することを主旨とした対策案が出されている^(注20)。これは農村の「城市」に対する強烈的な憧れという普遍的な心理状態を利用して子どもを1人しかつぐらないという夫婦とその子どもに将来「城鎮戸口」を付与するというものである。同案は「戸口」の価値・等級の解消ではなくそれを前提とし、折衷案を提唱しているという点で、同管理制度の在り方に対する認識の一部を形成するものとして興味深い^(注21)。

社会主義的平等論の立場は、「戸口」の価値・等

級の発生とその非流動性に起因する格差により農村「戸口」を持つ者が社会においていかに不利な立場に置かれているかを指摘して、その不平等の解消を要求するものである^(注22)。

ところで、それでは具体的にどのように解決すべきなのかについて述べたものはきわめて少ない。ここでは前にも触れた丁水木氏が提出した改革案^(注23)を検討してみよう。

先述したように丁氏は「戸口」管理制度の機能を3つに分類し、改革のやり方として、(1)「基本機能」(社会治安維持機能)を強化し、(2)「特殊機能」(都市への人口流入抑制機能)を転移させ、(3)「附加機能」(生活物資供給などの機能)を薄れさせていくべきだとしている。

具体的に見ると、(1)については商品経済の導入がもたらした流動人口によって、「戸口」管理が従来の静態管理から動態管理へとその性格が変化している中で、全国的な身分証制度を実施するなどして治安維持の強化を図ろうとするものである。先述の「居民身份证」の発行や「戸口」のコンピューター化などはまさにこの方向に沿ったものといえよう。(1)の強化は、すなわち「戸口」移動の抑制を緩和させるための前提条件ともなる。

(2)については、その機能を経済的手段による規制に転移させるべきだとしている。資本主義社会においては生活費の高騰など都市への大量の人口流入を防ぐ自己調節機能が存在するが、社会主義体制下においてはその機能を果たす経済的価値法則が作用しない^(注24)。そこで「戸口」管理によって人の流れを単一方向に規制してきたのだが、商品経済の発達に伴い社会主義体制のもとでも徐々にこのような自己調節機能を持たせていくべきだとしている。その前提となるものは、生活必需品の公定価格定量供給制の廃止、住宅の全面的な商

品化、労働力の自由な移動などである。それら経済的手段による規制が可能になってはじめて、「戸口」の両方向の流動メカニズムを導入することができるのだという。

また、(3)については(2)とも関連するのだが、住宅制度改革や労働力の自由な流動の増大によって、住宅分配と「戸口」の分離、青年や復員者の就業と「戸口」の分離を実現することにより、(3)の機能を薄れさせようとするものである。つまり、「戸口」の価値・等級を生み出している(2)、(3)の機能を他のものに代替あるいは薄れさせることによって、「戸口」管理本来の機能に近づけようというのである。ただ、これには一定の条件が付されている。それは計画と市場の調節機能の結合に対応して人材と労働力の合理的流動の実現が必要ではあるが、政治、社会、経済の客観的条件の可能性のもとでその流動には限度があり、「戸口」管理制度の改革もそれに合わせなければならないこと、都市人口の盲目的膨脹を抑制するためには、都市の吸引力に相応した排斥力をまず探し出さなければならず、同制度の改革はその次であるとしていること、である。つまり、改革はゆっくりと時間をかけて商品経済の発達があるレベルに達するまで待つべきだとしている。

同案は「戸口」の機能を3つに分け、それぞれの方向性を提示している点で興味深い。だが、これは改革の向かうべき理想としては評価できても実際の動向がこれに沿って進行するわけではない。そこで次節では丁氏の3つの機能分類を折に触れて利用しつつ、同制度の今後を展望してみよう。

(注1) 丁水木氏の区分による(同「現行戸籍管理制度初議」〔『社会』1987年1月〕18～19ページ)。この場合の「城鎮戸口」とは建制鎮レベルのことであり都市戸籍の総称ではない。

(注2) 丁水木「戸籍管理与社会……」。

(注3) 国家统计局編『中国統計年鑑 1989年』北京中国統計出版社 1989年。

(注4) 嚴善平 前掲論文。なお、嚴氏によれば、「集鎮」の中で圧倒的に多いのは「鄉鎮」と「村鎮」である。

(注5) 同上論文。

(注6) 丁水木「現行戸籍管理……」。

(注7) この都市建設費は郊外県→市区周辺→市の中心へいくに従って高くなる(丁水木「戸籍管理与社会……」)。

(注8) 『当代中国的労働力管理』140～144ページ。

(注9) 永田二人『中国秘密報告』光文社 1990年90～91ページ。

(注10) 任賢良ほか「中国『戸禁』」(『中国青年』1989年6月)。

(注11) 鈴木明『中国に革命が起きる』文藝春秋 1990年 204～205ページ。

(注12) 輯録『『小乞丐』及其他——大陸兒童問題統編——』(『九十年代』1990年4月)。

(注13) 永田 前掲書 93～94ページ。

(注14) 高彩芹「封閉的農村通婚圈」(『農民日報』1989年2月18日)。

(注15) 蘭端華・陳端彪「開放労働力市場は加快農村剰余労働力轉移の戰略選択」(經濟体制改革中的人口与就業問題研究編輯組編『經濟体制改革中的人口与就業問題研究』北京 社会科学文献出版社 1987年。以下、「問題研究」と略す)。

(注16) 崔鳳垣「関与労働力流動問題的思考」(同上書所収)／李辰「関与農村剰余労働力轉移の幾個問題」(同書所収)。

(注17) 越沢明「都市化の動向と都市整備の展望」(石川滋・小島麗逸・関口未夫編『中国經濟の中長期展望』日中經濟協會 1984年)197～244ページ。

(注18) 田島 前掲論文。

(注19) 劉在平「生存空間与政治体制」(『社会』1990年1月)。

(注20) 俞德鵬「人口控制与城市化進程綜合方案」(『社会』1990年8月)。

(注21) 同案に対しては後に雑誌『社会』においていくつかの反論がなされている。

(注22) たとえば、船蓮村「談農民的不平等地位」(『社会』1989年6月)。

(注23) 丁水木「戸籍管理与社会……」。

(注24) 丁氏はこのように社会主義経済体制下における経済的価値法則の不備から人口移動に対する国家管理が必要になったと述べているが、中国においてもそれに代わる自己調節機能が作用していた。一例として「単位社会体制」を挙げておこう。「単位」内の「待業」者の存在や福利厚生サービスの充実などの面において「単位」は外来者に対する一定の排斥力を持っている。

IV 現状と展望

1. 「遷移」か「流動」か？

商品経済の発達に伴って、人、モノ、情報の流動化が不可欠であるというのは中国内外の分析者の一致した認識である。(1)経済発展のために不可欠な技術、知識の都市部への偏り、(2)都市における一部の業種、職種、あるいは急速な経済発展に伴う労働力不足、(3)農村における余剰労働力の解消や都市化の問題、など、中国が近代化を進めていくうえで避けて通れないさまざまな課題の解決策を模索していく中で、「戸口」管理制度が議題に上ることが多い。

第1番目の問題については、前節で都市「戸口」を移動させない人口移動という点での改革が提唱されていることを述べた。これは「戸口」の附加機能の固定化・温存を前提にしているという点で「戸口」の性格に変化はなく、実行に移されやすい要求であるといえる。このような改革が積極的に推進されるならば、都市「戸口」人口の農村、辺境地区への自発的移動が増えるであろう。

2番目と3番目の問題については、大都市への労働力移動は原則として禁止されているが、現実の必要性から政府としても認可せざるを得ない状況にある。実際、都市青年の職業意識の変化により、一部の業種・職種（たとえば、繊維業界など）で労働力不足が生じており^(注1)、農工間の賃金格

差や農村余剰労働力の存在などと相俟って農業人口が都市に来て就業している。ここでしばしば問題となるのが都市における失業・待業人口の存在であり、とりわけ政府側としてはそれを理由として農民の都市流入を抑制する方向へ動きがちだが、この点に関しては経済学的立場から、都市労働者の労働効率の低下を防ぎ、その競争意識を刺激するものとしての農業人口の積極的雇用が提唱されている^(注2)。また、このような農業人口の都市流入に対して、都市における社会サービスの負担やいわゆる「都市病」の発生を懸念する声が出されることが多く、これも大都市への人口流入規制強化につながっている。ここで注目すべきことはこれらの農業人口の都市への移動のほとんどが「戸口」移転を伴わない暫時的な移動であるということである。これらの暫時的な人口は「自來去」（自由に往来する）人口とか「両栖」（両方に泊まる）人口と呼ばれ、そうした言葉はそれを使う人々の対象認識をも表わしている。

たとえば、この「両栖」人口は一定の条件に達すれば都市の永久的な転入人口となるかもしれないとしつつも、目下の条件下では「戸口」移転政策が長期的に見て急激には変化しないだろうという認識のもとで、これらの人口は暫時的な人口であるので子女の就学や家族の就業などの問題が連動せず、住宅や交通などの要求も高くないので、国家の社会サービスの圧力が軽減されるとしている。さらに、いったん失業すれば彼らは自動的に都市から出ていくであろうとみなされている^(注3)。

また、蔡昉氏は、伝統的な社会主義体制下の農民に対する行政的強制による蓄積という形態の資本形成はもはや通用せず、城郷統一的な競争的労働力市場を形成して工業企業の労働生産性を向上させるべきだという認識に立つが、都市一農村間

の市場体系が不完全な現在の状況下では、農村労働力の滞りない都市経済活動への参加は都市の「周辺経済空間」をその主な領域とすべきだとしている。このような農村労働力は入れ替わり立ち替わりやって来るので、彼らに対して固定的な住宅、固定的な就業機会およびその生産、生活サービス施設を事前に備える必要はないし、また固定的住民に支払うべき「額外社会福利」金を支給する必要もないという(注4)。

以上、労働力移転において「戸口」移転を伴わない一時的な居住人口が提唱され、奨励されていることを見た。「戸口」移転を伴わないということはそれに附随する利権も変化しないということであり、要するに労働力のみを吸収しようとするものである。こうした見解は現段階においても一般的であり、政府の経済政策も同様の認識に基づいている(注5)。

中国では一般に、人口移動において「戸口」移転を伴う移動を「遷移」といい、伴わない移動を「流動」という(注6)。これまで述べてきた例からもわかるように、彼らのいうところの人口移動とは「遷移」ではなく「流動」であり、今後もこれが人口移動に対する基本的な認識として継承される方向にある。では、このような方針が「戸口」の価値・等級に対してはどのような影響を与えているのだろうか。

2. 既得権益の固定化と「戸口」価値の逡減化

この10数年来の経済改革や対外開放政策の実施に伴い、一部農村人口の都市への流入を許可しなくてはならなくなった。だが、「戸口」の価値・等級の格差による各種の負担からこれらの人口移動は原則として都市への「戸口」移転を伴わない「流動」として扱われてきた。

そのような方針のひとつの表われが、1985年の

公安部公布の「城鎮暫住人口管理に関する暫行規定」(注7)である。「城市」や「集鎮」に長期滞在する者について、「暫住証」あるいは「寄住証」が発行されることになったのだが、「暫住戸口」や「寄住戸口」への編入はあくまでも「常住戸口」の変更ではないから、これらの人口は依然として農村「戸口」のままである(注8)。つまり、新しく都市「戸口」を与えることによって増大する負担の軽減・回避が行なわれており、彼らを労働者として雇用する側にとってもその「安上がり」が魅力なのである。

また、炭鉱労働者・職員の農村家族に対しては1984年に国務院により、鉱井で採掘作業に満10年、あるいは補助作業に満15年従事し、家族の中に15歳以下の子女、18歳を越えない在学中の者を含む場合には労働者・職員の所在地で「城鎮戸口」を交付することが認可された(注9)が、これらの例は一部産業部門での労働力不足や雇用難、あるいは労働者の不満解消のための特別措置という文脈としてとらえられるべきものであろう。

以上のような状況から、「戸口」の附加機能の固定化、すなわち既得権益の固定化の傾向が見てとれる。

一方、1984年の国務院による「農民が集鎮に入って居住する問題についての通知」によって鎮への流入人口の増加はめざましいが、ここで注意すべきことは、これらの農民は「戸口」転入をした後すべて非農業人口に算入されるが彼らに対して発行されるのは「自理口糧戸口簿」であるということである。これは「口糧」は自前でなんとかしなければならぬということで「商品糧」の供給は受けられず、「加価糧油供給証」を発行してもらって加算価格で購入することになる。彼らは住宅供給や住民活動のうえでもとの居住人口と同等

の扱いを受けることが保障されているが、こうした差異があることも事実である。つまり、一部都市区域への「戸口」移転が認められたとはいうものの、新規転入者が取得する「戸口」には相対的な価値の逓減化が起こっているのである。彼らの取得できる都市「戸口」の等級が「城市」ではなくて鎮レベルのものであるという点からも同様のことがいえる^(註10)。

1950年代に都市に入って就業した農民とそうでない農民との間にその後「戸口」による格差が生じた。1980年代に入ってその垣根が徐々に取り除かれているが、それは「戸口」の価値の逓減化を伴ったものであり、既得権益の固定化は依然として続いている。このような傾向のもとで、はたして丁氏の改革案に提示されたような「戸口」の附加機能の解消、特殊機能の経済的手段への転化は実現の方向に向かっているのだろうか。

3. 展望と課題

これまで述べてきたように、経済改革に伴う労働力の流動化によって「戸口」管理制度の特殊機能は緩和される方向にある。同制度にリンクさせたシステムの改編や、近年来の「盲流」現象を見ても明らかなように、都市への人口流入を規制する手段としての同制度の役割は稀薄になってきている。

一方で、附加機能については既得権益の固定化、新規都市「戸口」取得者の「戸口」価値の逓減化など、依然としてその機能が解消される傾向にはない。だが、「戸口」の価値・等級の発生による格差のみが社会における格差構造を決定するのではない。より多い貨幣収入など「戸口」による格差を解消・逆転させるような要素が存在する。農村における「万元戸」はその典型的な例である。このような要素によって得られる社会的利益が

「戸口」の格差によって生じる不利益を上回れば、社会成層間の上昇方向移動の機会(農村「戸口」を都市のそれに移転させなくても社会的に上昇する機会)が増え、「戸口」管理制度の附加機能の重要性が薄れてくる。この点に関連して、蔡氏は都市と農村の一体化を論じた文章の中で次のように述べている。

「目下の都市住民と農村住民を厳格に区別し、かつしっかりと固定してしまっている戸口制度は無論速やかに改革しなければならないが、この制度はしかし、都市—農村間の垣根の核心ではない。實際上、都市—農村間の隔絶を生み出している根本的な原因は都市、農村住民の基本的福利において異なった待遇を受けていることにある。都市住民の消費財の公定価格による割当て供給が、都市と農村の一体化の発展を阻害している重要な経済的動機である」^(註11)。

蔡氏はその典型的なものとして、基本的食糧の低価格による割当て販売と家賃を払う必要のない、あるいは低家賃の住宅の分配を挙げているが、後者については近年改革の試みがなされており、前者については公定価格補助は一定収入レベル以下の住民に対して基本的食糧のみに限って実施すべきだとしている。

さらに、年金制度の有無も「戸口」による都市—農村間の格差と関係していることもここで指摘しておきたい。

このように「戸口」による格差については、経済的条件や社会保障制度の普及などの要素との関わりの中で考察していかなければならない。実際、農村における住宅ブームや一部農村地区における「一人っ子計画出産保険」の設立^(註12)など、「戸口」管理制度の附加機能による格差を打ち消すような兆しが徐々にではあるが現われてきている。丁氏

は商品経済の発達と経済体制改革の深化に伴って「戸口」管理制度の「附加機能」が次第に縮小していこうと述べているが、同制度そのものの改革によって起こるであろう既得権益者層の反発を考えると、改革は一定の条件が整った後という方向に今後は向かっていくであろうと思われる。

先述した、人口移動は「遷移」ではなく「流動」という政府や研究者たちの見解も、これと同じ認識に基づいているといえる。ここでは「戸口」の都市への移転がスムーズに実行できない状況のもとで、人口「流動」による都市—農村間の労働力、情報、モノ、資金などの交流が双方の格差を解消するものとして期待されている。ただ、このような効果を重視して労働力移動の活発化を要請する声に対して、政府としては統治手段としての「戸口」管理制度を堅持していく動きが強い^(注13)。

以上に見てきたように、商品経済の浸透と附加機能を縮小させるようなシステムの漸次的な確立によって、「戸口」の価値・等級の発生による格差が相対化され、「戸口」管理制度の改革のための条件が整えられていくであろう。それまでは「戸口」移転の規定に関して若干の修正が行なわれるにすぎないだろう。だが、このような方向性の中で、「戸口」による格差は依然として社会に沈澱し、将来の中国社会における社会成層間格差の前提となっていることを指摘しておこう。それはとりわけ教育の問題において顕著である。経済的格差の解消に要する時間的スパンは小さいが、教育水準の格差は人口「流動」化によっていかに都市—農村間の交流が頻繁になろうとも簡単には解消されない。それは新規都市就業者の子どもの教育問題が軽視されがちであることや「童工」の問題などを見ても明らかである。農村労働力の都市経済活動への参入の過程で彼らの教育水準の低さゆえに限

界があることが指摘されている^(注14)。

とはいうものの、以上の議論はあくまでも全体の流れを一方的にとらえた場合であって、マス・メディアの発達・普及による情報・知識獲得機会の均一化や、深圳経済特区での「暫住戸口」の生徒に対する「常住戸口」の生徒と同等の学費免除待遇の実施^(注15)の例に代表されるような地域的特殊性など、教育水準格差を解消する方向への別の流れの存在の重みも今後ますます大きくなっていくだろう。

つまり、「戸口」価値が社会的地位上昇において果たす役割の重要度について、全体的なアプローチと平行して、地理的なあるいは経済発達度などによる場合分けに基づく個別のアプローチによって把握していくことが必要である。たとえば、農村間移動で、内地から沿海地区への移動と内陸諸省内での移動とでは、同じ農村「戸口」でもその意味が違う^(注16)。

今後、「戸口」やそれに起因する格差構造が労働力をはじめとする人口移動や社会的移動に対して重要性を持つてくるのは、利潤獲得や社会的上昇の機会の多い経済発達地域でもなく、またその逆に経済的発達の遅れのために「戸口」による格差が意識に上ってこないような貧困地区でもない、両者の中間にある地域においてであるだろう。

(注1) 劉慶唐・王守志「北京城区農民工就業状況調査」(『問題研究』所収)／徐天琪・葉振東「論『兩栖』人口——農村労働力転移の一種重要形式——」(同書所収)。

(注2) 蘭端華・陳端彪 前掲論文。

(注3) 徐天琪・葉振東 前掲論文。

(注4) 蔡昉「中国的二元經濟与労働力転移——理論分析与政策建議——」北京 中国人民大学出版社 1990年 174~175ページ。

(注5) 悦光昭編『中国的労働政策和制度』北京 経

済出版社 1989年 32～33ページ。

(注6) 沙吉才「経済体制改革対人口遷移和流動的影響」(『問題研究』所収)。

(注7) 公安部「関与城鎮暫住人口管理的暫行規定」。

(注8) 座間紘一「中国における農村過剰人口の流出と戸籍管理」(『山口経済学雑誌』[山口大学経済学会]第37巻5・6号 1988年9月)。

(注9) 『当代中国的労働力管理』144～145ページ。

(注10) 鎮レベルの「戸口」に関して、「非農業人口」に準ずるものとしての「準非農業人口」を定義づけ、「非農業人口」と「農業人口」の間に介在させることを提起した文章に出会った(陳彤「浅議『準非農業人口』制度」(『経済研究』1991年5月))。これは要するに、都市「戸口」の中における「城市」レベルと鎮レベルとの相違に

対する認識の増大という1980年代に入って顕著になった事態の出現を、オフィシャルなものとして制度化しようとするものであるといえる。

(注11) 蔡 前掲書 178ページ。

(注12) 若林「人口問題」263ページを参照のこと。

(注13) たとえば、新「戸籍法」制定への動き(『人民日報』1991年2月2日)など。

(注14) たとえば、李辰 前掲論文。

(注15) 内田知行「深圳における人口増加と社会変化」(『季刊：中国研究』1989年第17号 1990年)。

(注16) たとえば、四川省から浙江省などの農村への婚姻移動(蘇策・鑑英「浅析蘇州農村興起的跨省(区)聯姻熱」(『社会』1989年3月))。

(一橋大学大学院)