

# 都市化政策と戸籍制度改革は中国経済を救うか —着地点のみえない改革の行方

調査部 主任研究員 三浦 有史

## 目 次

### はじめに

#### 1. 見えてきた都市化の狙い

- (1) 「万能薬」と期待される都市化
- (2) 目指すのはあくまで「生活の質」の改善

#### 2. 都市化の課題と戸籍制度改革の基本設計

- (1) こぼれ落ちた農民工
- (2) 戸籍制度改革の基本設計

#### 3. 目論見通りに進まない都市化と戸籍制度改革

- (1) 中部中小都市は都市化の牽引役か—都市常住人口増加の要因分析
- (2) 社会保険加入者数は過大報告の疑い

#### 4. 戸籍制度改革の行く手に待ち構える難題

- (1) 難しい戸籍人口ベースの都市化率引き上げ
- (2) 改革の費用は誰が負担するのか

### おわりに—戸籍制度改革は羊頭狗肉か

---

## 要 約

1. 中国政府は、2014年3月、「国家新型都市化計画（2014～2020年）」を公表した。同計画では、都市化に五つの効果—①内需の底上げ、②サービス業の拡大・高度化、③「三農問題」の解決、④均衡のとれた国土の発展、⑤生活の質の改善—があるとされ、政府が都市化を先行き不透明感の強まる経済を支えると同時に経済発展モデルの転換に寄与する「万能薬」と見做していることが明らかとなった。
2. 都市化の重点は基本的な公共サービスの拡充による「生活の質」の向上にある。スローガンが先行する傾向にあったこの問題に正面から向き合おうというのが都市化政策の最も重要なメッセージであり、都市化は不動産やインフラの開発でなく、あくまで「以人为本」（人間本位）で進めなければならないとされる所以である。
3. 中国の社会保障制度は、戸籍だけでなく就業先の所有形態によって設計が異なる複雑な構造を有する。また、負担と給付のバランスや保険の加入者をどのように設計するかについて地方政府に裁量を与えられているため、加入者が享受できる便益は地域によって異なる。これをいかに是正するかが習近平—李克強体制の課題である。
4. 政府は、2014年7月に公布した「戸籍制度改革を更に進める国務院の意見」において、改革の焦点は都市の社会保障制度からこぼれ落ちた農民工の救済にあることを明示した。大都市や特大都市への農業戸籍保有者の流入を抑制し、中西部中小都市への人口移動によって都市化を進めようというのが政府の本意である。
5. 2009年以降の3級行政区における都市常住人口増加率の地域別・行政単位別寄与度を求めると、中西部の県レベルの中小都市が都市化の牽引役であったことがわかる。しかし、これは都市から農村への人口移動ではなく、農村を都市に変えるという行政区画の変更によってもたらされたものと考えるのが妥当であり、実際の都市化は2級行政区以上の中大規模都市で起きている可能性が高い。都市化は政府が想定する形で進んできたとは言えず、先行きも楽観を許さない状況にある。
6. 戸籍制度改革の道筋も全くみえない。①地方政府は社会保険制度の加入率について「水増し」を行っている可能性が高いこと、②戸籍制度改革の手本とされる深圳市の経験が当てはまる地域は少ないこと、③改革の費用負担を巡る議論が全く進展していないことから、同改革は都市化を推進する起死回生の一打とはならず、羊頭狗肉と評される危険性を孕んでいることに留意し、その進展を慎重に評価していく必要がある。

はじめに

2014年9月、李克強首相は、天津市で開催された世界経済フォーラムの開会式に出席し、中国では成長の下押し圧力が高まっている一方、改革により安定的な成長を実現しつつあるとの見方を示した。改革の目玉とされるのが新型「城鎮化」(注1)と称される都市化政策である(以下、都市化政策とする)。李首相は、その成果の一つである都市における新規雇用が安定的に生み出されている限り、7.5%の目標成長率にこだわらない姿勢を強調した。

2014年3月に公表された「国家新型城鎮化計画(2014~2020年)」(以下、「計画」とする)では、都市化が中国の直面している諸問題を解決する「万能薬」と見做されていることが明らかになった。しかし、中国の都市化は、都市への人口集中にとどまらず、農村からの出稼ぎ労働者である農民工を農村戸籍から都市戸籍へ変え、都市の社会保障制度へ組み入れる、つまり、戸籍および社会保障制度改革という難題を伴う。

政府は所得格差の是正と消費主導型経済への移行を通じた経済発展方式の転換を目指している。都市化政策はその起爆剤と見做されており、農地制度、金融セクター、行財政における改革や民間セクターの振興などを含む政策パッケージとなっている(三浦[2014])。この政策パッケージのなかで最も早い展開がみられたのが戸籍制度改革である。政府は、7月、「戸籍制度改革を更に進める国務院の意見」(以下、「意見」とする)において改革に対する具体的な方針を示した。

戸籍制度改革は、安価な労働力を武器に「世界の工場」となった中国の経済および社会の仕組みを根底から変えようとする試みである。従来の下で便益を享受してきた都市戸籍保有者がこれに反対し、改革が難渋することは想像に難くない。それでも共産党と政府が都市化政策を進めるのは、潜在成長率が低下していくなかでも自らに対する信認が揺るがない新たな成長・分配システムを構築する必要性を自覚し始めたからにはほかならない。

「計画」と「意見」をいかに具体化するか。その成否によって中国の経済・社会、ひいては政治の安定性が左右されることとなろう。わが国でもそれらに対する注目が高まりつつあるものの、国内外の専門家による既存研究をみわたしても、その多くはデータの制約から(注2)いずれも内容の紹介や解説にとどまる。まして、中国を専門としない人にとって、都市化政策や戸籍制度改革は「果たして本当にうまくいくのか」といった程度の漠然とした問題としてしか捉えられていない。本稿の目的は、そうした人でも分かるように都市化政策の先行きを展望するとともに、戸籍制度改革の難易度を見極めることにある。分析にあたっては改革の骨格を示すと同時に、3級行政レベルの都市人口のデータを利用し、客観的な分析を心掛けた。

以下では、まず、「計画」の全体を俯瞰し、そこにどのような期待が込められているのかについて整理する(1)。次に、都市の社会保険制度からこぼれ落ちた農民工を救済することを目的とした戸籍制度改革の基本設計について解説する(2)。そして、都市人口データから都市化や戸籍制度改革がどのように進んできたかについて明らかにする(3)。最後に、戸籍制度改革を進めるための課題について展望する(4)。

(注1) なぜ「新型」と称されるのかについては三浦[2014]を参照。

(注2) 都市のデータは、『中国城市发展報告』(中国城市出版社)、『中国城市統計年鑑』(中国統計出版社)などがあるものの、国家統計局のホームページではそれらのデータは公開されていない。また、中国の都市は、直轄市、地級市、県級市などの様々な市があるうえ、県や郷鎮にも都市が存在すること、さらに、そうした行政区が複雑な入れ子構造になっているため(三浦[2014])、データの扱いが非常に難しい。

## 1. 見えてきた都市化の狙い

まず、「国家新型都市化計画(2014~2020年)」に定められた期待およびその目標について整理し、都市化政策が「生活の質」の向上に重点を置いていることを明らかにする。

### (1) 「万能薬」と期待される都市化

国務院(中央政府)は、2014年3月、「国家新型都市化計画(2014~2020年)」を発表した。「計画」は全8編31章からなる長編である。習近平氏の総書記就任以来、政府は「社会信用システムの構築」(注3)、「資源型都市の持続可能な発展」(注4)、「重大な科学基礎インフラの建設」(注5)など、様々な長期開発計画を打ち出してきたが、「計画」はボリュームおよび達成すべき数値目標の明示という点で明らかに他とは異なり、政府が如何に都市化政策を重視しているかがうかがえる。

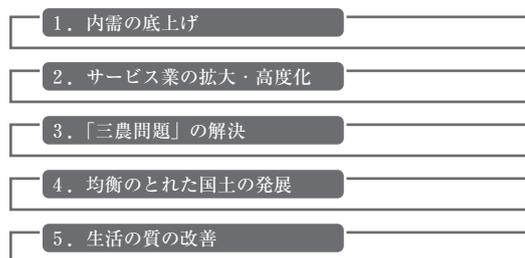
都市化政策が重視される背景には、その効果が非常に大きく、先行き不透明感の強まりつつある経済を支えると同時に経済発展モデルの転換に寄与すると考えられていることがある。「計画」では都市化に五つの効果があるとされ、さながら中国の政治、経済、社会を安定化させる「万能薬」と期待されていることが分かる(図表1)。

第1に挙げられるのが、都市化によって新たな内需が創造され、それが健全かつ持続的な経済発展の原動力になるという効果である。都市化は、①第一次産業から第二次・第三次産業への就業者の移動による収入増加、②住民向けの公共サービスの拡充による個人消費の拡大、③住宅などの都市インフラに対する需要の拡大という三つのルートで内需を底上げし、投資主導型経済の限界が露呈しつつある中国(三浦[2013a])を個人消費主導型経済へ導く転換促進剤になると期待されている。

第2はサービス業の拡大や高度化を促すという効果である。中国のGDPに占めるサービス業の割合は46.1%と、先進国の平均74%、中所得国の平均53%を大幅に下回る。政府は都市化とサービス業の発展の間には密接な関係があり、サービス業の発展の遅れは都市化の遅れによるものと考えている。都市化によって生活水準が高まるとともに生活様式が変われば、サービス業に対する新たな需要が生まれるだけでなく、知識の集約と拡散が促され、新興産業の発展も促されると見込んでいる。

第3は、都市化が共産党と政府にとって長年の頭痛の種であった「三農問題」(「農業」の低生産性、「農村」の荒廃、「農民」の貧困、注6)解決の決定打になるという効果である。「計画」は、中国の農家一世帯当たりの耕地面積はわずか0.6ヘクタールに過ぎず、これが「三農問題」の根底にあるとみな

(図表1) 「計画」で示された都市化の5大効果



(資料) 「国家新型城鎮化計画(2014-2020年)」より訳出

している。実際、中国は世界的にみて単位面積当たりの労働投入量が最も多い国の一つであり、中国より全就業者に占める農業の割合が高く、一人当たり耕地面積が少ない国は、アジアのなかでベトナムとスリランカのみである（図表2）。政府は、農村の労働力を都市で雇用する、つまり、単位面積当たりの労働投入量を減らすことによって農業の機械化・大規模化が可能となり、農業の生産性ひいては農民の所得を引き上げることができるとみている。

第4は均衡のとれた国土の発展を促す効果である。改革開放政策によって、沿海部（東部）ではいち早く都市化が進み、常住人口（「常住」は6カ月以上滞在）でみた都市化率は62.2%に達する。なかでも、①北京市—天津市—河北省からなる「京津冀」、②上海市を中心とする「長江デルタ」、③広州市や深圳市を中心とする「珠江デルタ」という3地域は中国経済を牽引する役割を果たしてきた。この3地域は国土面積の2.8%を占めるに過ぎないが、人口の18%、GDPの38%を占める。一方、中部と西部では都市化が遅れ、都市化率はそれぞれ48.5%と44.8%にとどまる。政府は中西部の都市化を促進することで、均衡のとれた国土開発が進むと考えている。

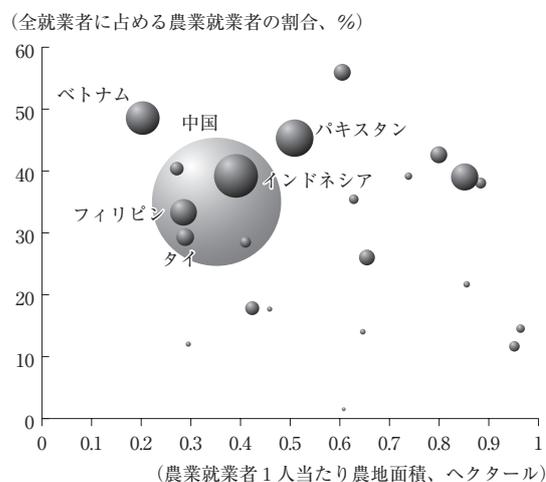
第5は、「全面的小康社会」につながる生活水準の向上である。「計画」は、都市化によって都市—農村間だけでなく、都市戸籍保有者—農民工という都市内の二元構造も解消され、すべての国民が経済発展の恩恵を享受できる社会が到来すると想定する。それは、社会的公正や正義が実感できる社会、つまり、社会不安定化のリスクが少ない調和のとれた理想的な社会である。都市化は経済発展モデルの転換と社会の安定化という中国が直面する課題を同時に解消するとともに、共産党の存在理由を国内外に改めて示す絶好の政策なのである。

## (2) 目指すのはあくまで「生活の質」の改善

政府は2020年までにどのような都市空間を創ろうとしているのか。「計画」では達成すべき数値目標が示された（図表3）。上述の効果が都市化政策のアウトカムだとすれば、それらは都市化政策のアウトプットと位置付けることができる。アウトプットを一瞥すると、道路や地下鉄など、成長率引き上げに寄与する大型インフラ整備に関する目標が盛り込まれていないことがわかる。これは習近平—李克強体制の経済運営に対する基本姿勢を反映したものといえる。

都市の人口増加に対する受容能力を上げるためには、道路や電力、さらには、住宅などのインフラ整備が不可欠である。実際、政府は景気の急減速を回避するため、中西部において鉄道の整備を進めている。しかし、そうしたハードのインフラ建設を目標に盛り込むと、地方政府が非効率な投資を拡大

（図表2）農業就業者1人当たり耕地面積と農業就業者の割合（2011年）



（資料）World Bank, *World Development Indicators* より作成  
 （注）バブルの大きさは農業就業者数の規模を表す。上記資料よりデータの有効な国のみ（インドは含まず）をプロット。

し、投資効率のさらなる低下を招来しかねない。こうしたことから、一人当たり都市建設面積を100平方メートル以下に抑制する一方、公共交通の利用率といったエネルギー効率や市民の利便性の向上、あるいは、ゴミや汚水処理など深刻化する環境問題の改善に資する目標が入れ込まれたと思われる。

都市化の重点はなんとといっても基本的な公共サービスの拡充による「生活の質」の向上にある。公共サービスには義務教育、職業訓練、公的年金、公的医療保険、低所得者向け住宅などが含まれ、受益者として想定されているのは都

市戸籍を保有しない農民工およびその家族である。中国では、戸籍の種類、つまり、都市戸籍か農村戸籍かによって享受できるサービスに大きな格差があるうえ、農民工には次節で指摘するように都市で就労、納税しても都市戸籍が与えられるわけではないため、その多くは都市公共サービスの対象外とされてきた。都市化は、本来、都市への人口集中という単純な現象であるが、戸籍制度がある中国では都市化によって階層意識の先鋭化など社会の軋轢が高まる。都市化を金看板に掲げる以上、習近平総書記が率いる指導部はこの問題を放置できなくなったのである。

農民工は都市で就業することにより高い所得を獲得し、実家の世帯所得ひいては厚生水準を引き上げることができる。しかし、農民工自身は公共サービスへのアクセスが制限されていることもあり、必ずしも「生活の質」が向上するとは限らない。スローガンが先行する傾向にあったこの問題に正面から向き合おうというのが都市化政策の最も重要なメッセージであり、都市化は不動産やインフラの開発ではなく、あくまで「以人為本」(人間本位)で進めなければならないとされる所以である。「計画」では戸籍にかかわらず都市住民に公共サービスを行きわたらせることで、「造福人民」(人民に幸福をもたらす)を実現するとされた。

冒頭で紹介した「全面的小康社会」の実現は、改革開放政策を採用して以降、つまり、鄧小平氏から一貫して引き継がれてきた共産党の最重要目標であり、党は経済成長という規模の拡大を追い求めることでその実現に向けた道を着実に歩んできた。しかし、指導部はこうした伝統的なアプローチではもはや党の存在理由を示すことができないと認識し、「生活の質」の向上を約束することで国民からの支持を取り付けようとしているようにみえる。

社会科学院の『中国社会形勢分析与予測(2014年)』(社会科学文献出版社)では、毎年都市住民がどのような社会問題に関心を持っているかについて調査している(図表4)。その多くは都市化の重点政

(図表3) 新型「城鎮化」政策の主要目標

No.	項目	2012年	2020年
1	城鎮化水準		
	城鎮常住人口比率(%)	52.6	60前後
	城鎮戸籍比率(%)	35.3	40前後
2	基本公共サービス		
	農民工子女の義務教育比率(%)		≥99
	城鎮失業者および農民工への職業訓練比率(%)		≥95
	城鎮常住人口の基本養老保険加入率(%)	66.9	≥90
	城鎮常住人口の基本医療保険加入率(%)	95	98
	城鎮常住人口の保障性(低所得者向け)住宅入居率(%)	12.5	≥23
3	基礎インフラ		
	人口100万人以上の都市の公共交通利用率(%)	45*	60
	城鎮公共給水普及率(%)	81.7	90
	城市汚水処理率(%)	87.3	95
	城市生活ゴミ無害化処理率(%)	84.8	95
	城市家庭ブロードバンド・アクセス・スピード(Mbps)	4	≥50
	城市社区総合サービス施設普及率(%)	72.5	100
4	資源環境		
	1人当たり城市建设用地(mi)		≤100
	城鎮エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合(%)	8.7	13
	城鎮新建築に占める「緑色建設」の割合(%)	2	50
	都市建設区における緑地面積の割合(%)	25.7	38.9
	地級市以上の空気汚染基準の国家基準達成率(%)	40.9	60

(資料)「国家新型城鎮化計画(2014~2020年)」より訳出

(注) \*は2011年値。「城鎮」は中小規模を含む都市全体、「都市」は大都市を表す。「緑色建設」とは、環境負担軽減のため、設計段階から省エネ、省資源、再利用などを組み込んだ建築方法。

(図表4) 都市住民が関心を持つ社会問題のランキング (上位10位の抜粋)

No	2009年		2010年		2011年		2012年		2013年	
	問題	(%)								
1	住宅価格	33.9	物価	48.6	物価	61.1	物価	43.4	貧富の格差拡大	38.6
2	医療	32.5	住宅価格	39.1	住宅価格	54.4	住宅価格	36.1	住宅価格	35.6
3	就業	29.3	医療	37.5	食品・薬品安全	23.1	貧富の格差拡大	31.6	物価	35.1
4	物価	23.3	就業	28.2	就業	22.7	食品・薬品安全	28.8	反腐敗	23.1
5	社会保障	22.8	社会保障	25.0	医療	16.3	社会安定	22.2	社会安定	22.1
6	反腐敗	17.6	食品・薬品安全	18.9	社会保障	15.3	就業	20.1	就業	20.5
7	食品・薬品安全	16.7	貧富の格差拡大	13.9	反腐敗	14.5	反腐敗	19.5	食品・薬品安全	17.8
8	貧富の格差拡大	15.3	教育改革	11.2	貧富の格差拡大	13.5	社会保障	14.2	医療	17.8
9	教育改革	11.5	反腐敗	10.0	社会安定	13.1	領土紛争	9.8	社会道徳	15.7
10	社会治安	11.4	経済危機	6.3	教育改革	9.5	社会道徳	8.8	社会保障	12.0

(資料)『中国社会形勢分析予測 (2014年)』(社会科学文献出版社)より作成

(注) 3つを選ぶ複数回答方式。

策となる基本的な公共サービスにかかわるものである(図表の網掛け部分)。わが国を含む国外メディアの多くは習近平総書記の「反腐敗」運動に焦点をあて、「前例のない」取り組みと紹介するが、社会問題としては、不十分な公共サービスに起因する生活不安の方が遥かに深刻である。「生活の質」を掲げたのは指導部の「温情」ではなく、そこに活路を求められない状況に追い込まれてしまったためとみるのが妥当である。

(注3)「國務院關於印發社会信用体系建設規劃綱要(2014~2020年)的通知」国発〔2014〕21号([http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content\\_8913.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm))

(注4)「國務院關於印發全國資源型城市可持續發展規劃(2013~2020年)的通知」国発〔2014〕45号([http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-12/02/content\\_4549.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-12/02/content_4549.htm))

(注5)「國務院關於印發國家重大科技基礎設施建設中長期規劃(2012~2030年)的通知」国発〔2014〕8号([http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-03/04/content\\_5176.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-03/04/content_5176.htm))

(注6) 經濟産業省〔2005〕を参照。

## 2. 都市化の課題と戸籍制度改革の基本設計

「生活の質」が問題視されているのは農民工である。以下では、都市と農村の社会保障制度を概観したうえで、農民工が都市の社会保障制度からどの程度疎外されているかを明らかにする。また、この問題に対処するため2014年7月に公布された戸籍制度改革の基本設計について解説する。

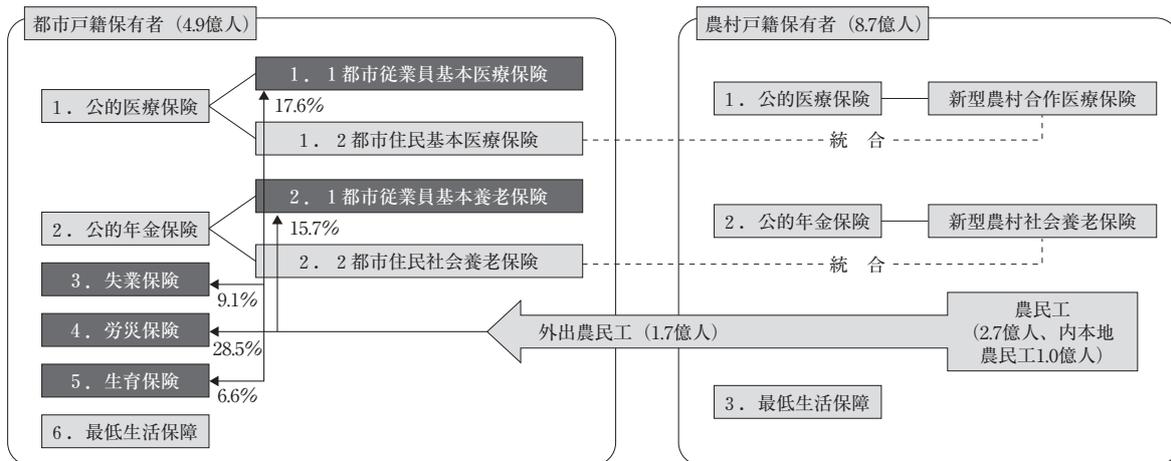
### (1) こぼれ落ちた農民工

1990年代前半までは、農村から都市への人口移動が少ないうえ、農民工は帰農を前提に都市で就業し、短期間で入れ替わる状況にあったため、彼らの「生活の質」が社会問題になることはなかった。しかし、近年、都市開発などにより農地を持たない「失地農民」(注7)や帰農を前提としない都市定住型農民工(注8)が増加し、社会の不安定化を増長する存在とみなされるようになってきた。また、彼らの子供が増加していることも問題視されている。その多くは農村戸籍であるが、農作業に携わった経験がなく、生まれも育ちも都市で、自らを「市民」として位置づけるため、否が応でも戸籍制度の抱える矛盾を実感せざるを得ない環境に置かれているからである。

「生活の質」の向上はこうした閉塞感の高まる社会を打開するうえで妥当な政策目標といえるが、その一方で非常に厄介な政策目標ともいえる。「全面的小康社会」が10年で所得倍増という時間軸による客観的な評価がしやすい目標であるのに対し、「生活の質」は幸福度と同様に個人の主観的判断による曖昧な目標だからである。[10年前に比べれば]という時間による評価軸が薄れる一方、権利意識の高い1980年代以降に生まれた「新生代農民工」(注9)の増加や急速な情報化の進展によって、「生活の質」の評価に[他者と比較すれば]という新たな評価軸がもちこまれ、その比重が高まることは必至である(三浦[2013b])。

2013年11月の「三中全会」(中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議)では、都市化政策は農地制度改革、民間企業の振興、金融セクター改革など様々な補完的な政策とパッケージであることが示された(三浦[2014])。その中核になると考えられるのが戸籍制度改革である。戸籍によって公的サービスにどのような差が生じているのかについて社会保障制度を中心にまとめると、都市戸籍保有者に対しては六つの公的サービスが提供されているが、農村戸籍保有者には三つのサービスしか提供されていない(図表5)。

(図表5) 戸籍別に見た社会保障制度



(資料) 人口は「戸籍城镇化才是真实城镇化」土地资源網2014年3月24日 ([http://www.charan.cn/news\\_zc\\_list.asp?id=20679](http://www.charan.cn/news_zc_list.asp?id=20679))、農民工の都市社会保障制度の加入率は「2013年全国農民工監測調查報告」中央政府門戸網2014年5月22日 ([http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/12/content\\_2677889.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/12/content_2677889.htm))より作成

(注) 数値は2013年値。農民工の都市社会保障制度の加入率は戸籍地を離れた「外出農民工」のもの。

もっとも、失業保険と労災保険はわが国においても被雇用者だけを対象にしており、農村戸籍保有者が対象外とされるのは当然のことといえる。また、農村には生育保険(出産にかかわる保険制度)がないものの、政府は農村における出産の医療化(自宅ではなく病院における出産の奨励)の進展に伴い、2012年から新型農村合作医療保険により分娩費用を国として補助するとしたことから(注10)、地方政府もこの問題に対する取り組みを強化している。こうしたことから戸籍間の社会保障制度のメニューの差は実はそれほど大きくないといえる。

問題は保障水準の差である。中国の公的医療保険には、①国有および国有持ち株企業の就業者が大宗

を占める「職工」を主な対象とした都市従業員基本医療保険（中国語では「城鎮職工基本医療保険」）、②都市従業員基本医療保険の加入者以外の都市住民を対象にした都市住民基本医療保険（「城鎮居民基本医療保険」）、③農民を対象とした新型農村合作医療保険の三つがある。一方、公的年金保険にも、①「職工」を対象とした都市従業員基本養老保険（「城鎮職工基本養老保険」）、②都市従業員基本養老保険の加入者以外の都市住民を対象とした都市住民社会養老保険（「城鎮居民社会養老保険」）、③農村を対象とした新型農村社会養老保険の三つがある。

「職工」を対象とする都市従業員基本医療保険と都市従業員基本養老保険は、加入者の賃金水準が高いこと、また、雇用主である企業側が保険料の多くを負担することに起因する、「高負担・高給付」を特徴とする。また、加入者の多くが公的部門に属するという点から両保険はクラブ財としての性格を持つ。さらに、両保険には2011年で2,226億元、同年の中央政府支出の13.5%に相当する補助金が投入されている。一方、その他の保険は任意加入で、加入率の引き上げと補助金抑制のため「低負担・低給付」を特徴とする。また、都市と農村では所得だけでなく、地方政府の財政力格差も大きいことから、都市の住民基本医療保険と住民社会養老保険は農村のそれに比べ負担・給付水準が高い。

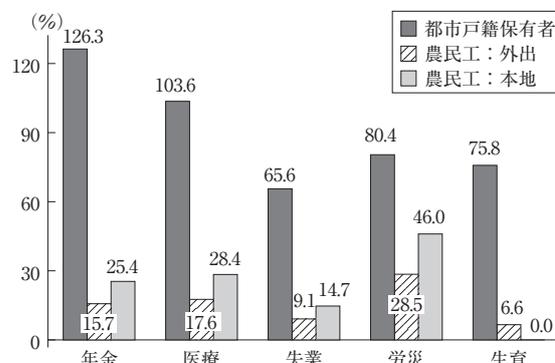
中国の社会保障制度は、戸籍だけでなく就業先の所有形態によって設計が異なる複雑な構造を有する。また、負担と給付のバランスや保険の加入者をどのように設計するかについて地方政府に裁量権が与えられているため、加入者が享受できる便益は地域によってもかなり異なる。これらをいかに是正するかが指導部に課された課題である。政府は、2014年7月に公布した「戸籍制度改革を更に進める国务院の意見」（以下、「意見」とする）において、改革の焦点は都市の社会保障制度からこぼれ落ちた農民工の救済にあることを明らかにした。

図表5は、戸籍地を離れて就業する「外出農民工」が都市戸籍を保有する「職工」向け社会保険制度（図表5の濃色部分）にどの程度組み込まれているかについて、その加入率を示したものである。医療、年金、失業、労災、生育の各保険の加入率は、2013年時点でそれぞれ17.6%、15.7%、9.1%、28.5%、6.6%と極めて低い。2008年のそれは13.1%、9.8%、3.7%、24.1%、2.0%であることから、普及のスピードも緩慢である。

これらは都市戸籍を保有する都市就業者の加入率とどの程度の差があるのであろうか。両者を比較したのが図表6である。実際に、都市戸籍を有する就業者の加入率は非常に高い。年金と医療の加入者が100%を超えるのは加入者に「職工」の退職者が含まれるためである。その一方、彼らの失業、労災、育成の各保険の加入率が100%に届かないのは、都市戸籍を有する私営企業や自営業者といったインフォーマル・セクターの就業者が制度に加入していないためと思われる。

図表6からは、同じ農民工でも「外出農民工」と「本地農民工」との間で加入率に差があること

(図表6) 戸籍・就業地別にみた「職工」向け社会保険制度の加入率



(資料) 前図資料および「2013年人力社会資源和社会保障事業発展統計公報」ほかより作成

(注) 都市は都市就業者-「外出農民工」、農民工は「外出」と「本地」の農民工数を分母に算出。

がわかる。「外出農民工」より「本地農民工」の加入率がやや高いのは、地元企業に就業する「本地農民工」が「外出農民工」より優遇されているためと思われる。それでも、都市戸籍保有者との差は歴然としており、農民工の都市社会保険制度への加入率をいかに引き上げるかが、「生活の質」の向上、ひいては、都市化政策の成否を左右するという問題の本質は変わらない。

## (2) 戸籍制度改革の基本設計

農民工にどの程度の公的サービスを提供するかは、これまで地方政府の裁量にゆだねられてきた。しかし、こうした状況を放置しておいては彼らの「生活の質」の向上はままならないことから、戸籍制度改革をどのように進めるかについて中央政府の方針を示したのが前述した「意見」である。以下では、「意見」に基づいて、戸籍制度についてどのような改革が行われようとしているのかについて解説する。

「意見」は、「三中全会」および「計画」で示された改革方針を具体化したものと位置付けることができる。最大の特徴は、都市の規模に応じて農村戸籍保有者（農民工本人だけでなく、配偶者、未成年の子供、両親を含む）の受け入れ条件を明確にしたことである。具体的には、都市の規模を、①建制鎮（注11）と小都市（市轄区の人口が50万人未満）、②中都市（同50～100万人）、③大都市（同100～500万人）、④特大都市（同500万人超）の四つに分類したうえで、定住に必要な条件として①住所、②就業先、③都市社会保険制度の加入履歴を示した（図表7）。

（図表7）都市規模別の都市戸籍取得および定住条件

分類	都市規模	定義 (市轄区人口)	都市戸籍取得および定住条件				
			①合法的 かつ安定 的住所	②合法的 かつ安定 的就業先	③都市社 会保険制 度の加入 実績	④その他（①～③の具体化）	⑤定住条件 （「積分落 戸」制度）
1	建制鎮・小都市	～50万人	○				
2	中都市	50～100万人	○	○			
	(1) 人口流入圧力の小さい都市		○				
	(2) 人口流入圧力の大きい都市		○	○	○	①、②について具体的な条件を設定することができる。また、③についても3年を上回らない範囲で条件を設けることができる。しかし、住居の面積や金銭的条件を設定することはできない。	
3	大都市	100～500万人	○	○	○		
	(1) (人口規模小)	100～300万人	○	○	○		
	(2) (人口規模大)	300～500万人	○	○	○	①、②について具体的な条件を設定することができる。また、③についても5年を上回らない範囲で条件を設けることができる。	○
4	特大都市	500万人～	○	○	○	①、②について具体的な条件を設定することができる。また、③についても地方の実情に合わせた条件を設けることができる。	○

（資料）「國務院關於進一步推進戸籍制度改革の意見」 2014年7月24日 中国政府網 ([http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content\\_8944.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm)) より訳出

中国の行政単位別の統計がとれる『2012中国建制鎮統計年鑑』（中国統計出版社）と『中国城市發展報告2013』（中国城市出版社）から、市轄区の人口規模と行政単位を対応させると、概ね①建制鎮・小都市は建制鎮、県政府のある鎮、規模の小さい県級市、②中都市は規模の大きい県級市および規模の小さい地級市、③大都市は中規模の地級市や内陸の省・自治区の省都、④特大都市は北京、上海、天津、

重慶の4直轄市、沿海各省の省都、大規模地級市に相当する（注12）。

建制鎮・小都市と人口流入圧力の小さい中都市の規制は緩く、合法的かつ安定した住所と就業先があれば都市戸籍が与えられる。規制は都市の規模が大きくなるのに伴い強化され、都市社会保険制度の加入実績が3年から5年に引き上げられる。規制が最も厳しいのは市轄区の人口が300万人を超える都市である。これらの都市は「積分落户制度」という定住のためのポイント制度を導入し、人口流入を厳しく抑制する。「意見」は、大都市はこのポイント制度を具体化し、すでにこの制度を設定している特大都市はどの程度の人に戸籍を与えるかという受け入れ枠を明らかにしなければならないとしている。

ポイント制度の設計は都市によって異なるものの、大都市の都市戸籍取得の条件は非常に厳しい。上海市の場合、年齢や学歴・資格をベースに基礎点を与え、そこに社会保険料の納入年数、納税額、居住地、行政機関等からの表彰歴などによって加点、あるいは、行政処分などによって減点するシステムを導入し、点数に応じ「臨時居住証」、「一般居住証」、「人材居住証」と居住証のレベルが上昇するとともに享受できる公的サービスの範囲も広がる仕組みとなっている。しかし、その先にある都市戸籍を取得するための得点が非常に高い水準に設定されているため、実際に戸籍を取得できるのは一部の高学歴・高所得者に限られるという（厳 [2014]）。また、都市戸籍を与える枠も非常に小さい。天津市は2014年に都市戸籍を与える人数を2万人と設定している（注13）。これは同市の市轄区人口の0.2%に過ぎない。

政府は大都市や特大都市への農業戸籍保有者の流入を抑制する一方、中小都市への流入を促進したい意向である。李克強首相が、2014年3月の政府活動報告で「三つの1億人」政策—①1億人の農業人口を都市に定住させる、②1億人が住む「都市のなかの農村」と称される貧困地域の開発を進める、③1億人の中西部の農民を近隣の中小都市で就業させる—で強調したように、東部の大都市ではなく、中西部の中小都市への人口移動によって都市化を進めようというのが政府の本意である。

（注7）「失地農民」についての時系列統計はないものの、国家統計局は、2004年時点で約4,500万人、毎年200万人のペースで増加しているとしている。また、2030年には1億人を超えるとする研究もある。前者については、「論中国失地農民問題」北京中大網 2013年5月30日（<http://www.wangxiao.cn/lunwen/shx/8343522009.html>）、後者は「林添福：失地農民問題研究述評」社会科学院農村發展研究所2005年9月6日（[http://rdi.cass.cn/show\\_news.asp?id=6196](http://rdi.cass.cn/show_news.asp?id=6196)）を参照。

（注8）「2013年全国農民工監測調査報告」によれば、戸籍地を世帯ごと離れた「挙家外出」は、2013年時点で3,525万人である。外出農民工全体（1億6,610万人）に占める割合は高くないものの、前年比4.4%増と高い伸びを示している（[http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/12/content\\_2677889.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/12/content_2677889.htm)）。

（注9）「2013年全国農民工監測調査報告」によれば、「新生代農民工」は2013年時点で1億2,528万人と農民工全体の46.6%を占め、うち戸籍地を離れて就業する「外出農民工」は1億61万人と「外出農民工」全体（1億6,610万人）の60.6%を占める。

（注10）「衛生部副部長劉謙：讓廣大農村居民病有所醫」中国政府網2012年3月22日（[http://www.gov.cn/jrzq/2012-03/22/content\\_2097788.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2012-03/22/content_2097788.htm)）

（注11）鎮とはわが国の「町」に相当する行政単位であり、建制鎮とはそのなかで都市戸籍保有者が集中している中心地域を指す。ただし、中国では鎮といっても人口が50万人を超えるところもあり、その人口規模は「町」からイメージされるものよりはるかに大きい。

（注12）中国の行政区画の概要および地級市や県級市の具体的な定義については拙稿（三浦 [2014]）を参照されたい。

（注13）「今年天津積分入戸指標2万個 本月開始進行審核」天津網2014年4月10日（[http://www.tianjinwe.com/tianjin/ms/qjtj/201404/t20140410\\_598990.html](http://www.tianjinwe.com/tianjin/ms/qjtj/201404/t20140410_598990.html)）

### 3. 目論見通りに進まない都市化と戸籍制度改革

始まったばかりの都市化政策と戸籍制度改革を評価するのは難しく、時期尚早でもある。しかし、都

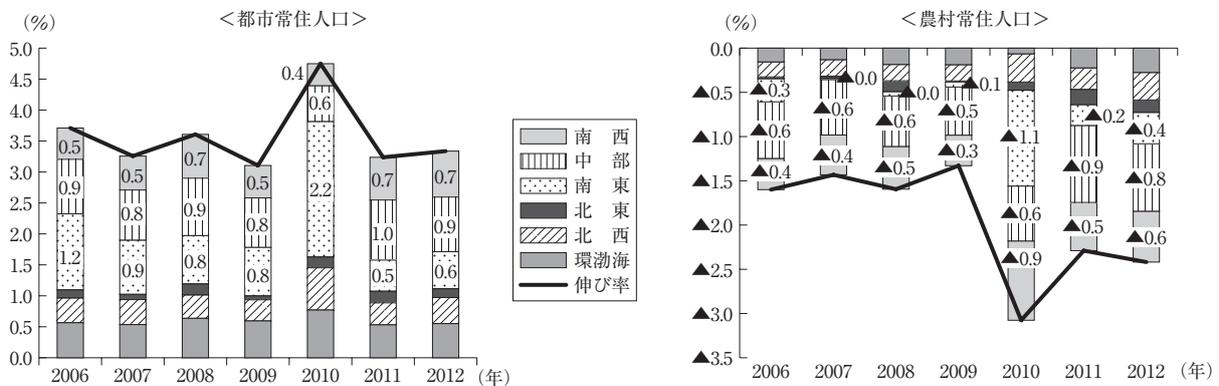
市化がどのようなかたちで進んできたか、社会保険制度の加入率がどのように推移してきたか、それぞれを分析することで先行きを展望することは可能である。以下では、都市化が「計画」や「意見」が想定するかたちで進んでいないこと、そして、「生活の質」を左右する社会保険制度の加入者数について過大報告がなされている可能性を指摘する。

以下で指摘するように、都市化政策とそれを補完する戸籍制度改革は実のところどこを着地点とするか、そして、進捗状況をどのように評価するかについての具体的な議論はほとんどなされていない。都市化政策が「万能薬」として機能するのか、戸籍制度改革が「生活の質」の向上に寄与するのかについては楽観を許さない状況にあると考えなければならない。

### (1) 中部中小都市は都市化の牽引役か—都市常住人口増加の要因分析

最初に、都市と農村の常住人口の伸び率と地域別（注14）の寄与度を確認しておこう（図表8）。都市常住人口は、年3.5%前後、絶対数では2,000万人前後のペースで増加している。一方、農村の同人口は、2009年まで年平均1.5%前後、1,000万人前後のペースで減少していたが、2010年を境に減少率は同2.5%を超え、人口も2,500万人前後で減少する局面に移行した。2010年については、他の年と傾向が異なるが、これは同年に人口センサスが実施されたことやリーマンショックに伴う4兆元の景気対策が実施されたことが影響した可能性がある。

（図表8）都市・農村常住人口の増減率と地域別寄与度



（資料）『中国統計年鑑』（2013年）より作成

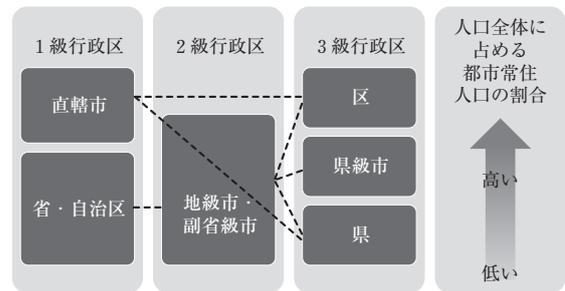
（注）統計年鑑の31省・市・自治区の合計と全国値は一致しないが、誤差は1%程度であることから、合計には地方合計値を採用した。

都市の常住人口の増加率および農村の同減少率に対する地域別の寄与度をみると、2011年からある変化が起きていることが分かる。それは、都市人口の増加に最も寄与した南東地域の寄与度が低下する一方で、中部および南西地域の寄与度が上昇していることである。他方、以前から高かった農村の常住人口の減少に対する中部および南西地域の寄与度は、ここに来てさらに上昇する傾向にある。これらは両地域の農村から同地域の都市への人口移動が起きている可能性を示唆する。

しかも、中部においては中小都市を舞台とした都市化が進んでいる。以下では、2009年以降の都市化を地域および都市規模の点から分析する。分析にあたっては3級行政区の人口データを用いる。3級行

政区は、主に区、県級市、県に分けることができ、一般的に人口に占める都市常住人口の割合もこの順に従って低下する（図表9）。3級行政区の1区当たりの常住人口は平均47万人、最大238万人、うち都市常住人口は平均10万人、最大128万人である。3級行政区において2008～2012年に都市化がどのように進んだかをみれば、中部および南西地域の都市化が中小都市主導によるものか否かを検証することができるはずである。

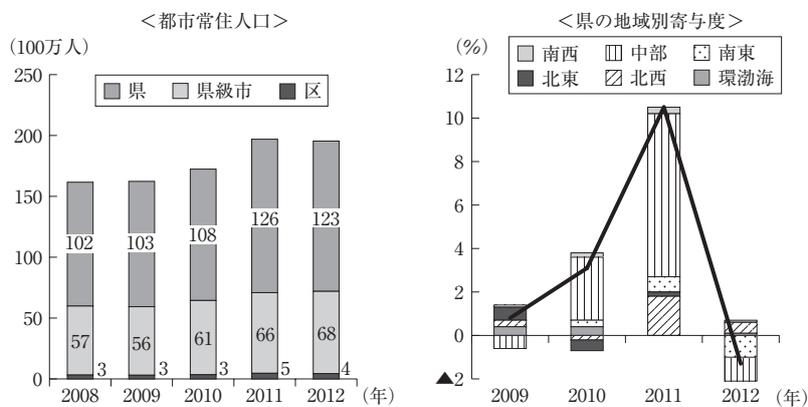
（図表9）中国の行政区画と都市・農村人口のイメージ



（資料）各種資料より作成

中国には2012年時点で約2,800の3級行政区があるが、このうちデータが得られるのは2,075で、そこから時系列データが有効な1,816を抽出し、これらを区、県級市、県に分類したうえで、地域別に再集計すると、都市常住人口の増加は経済発展の度合いと反比例するかたちで進んでいることが分かる。2012年の都市常住人口（1.9億）のうち県が63.1%、県級市が34.7%、区が2.2%を占める（図表10左図）。都市常住人口に占める割合が最も高い県の地域別寄与度をみると、中部が非常に高く（図表10右図）、この地域の中小都市が都市化の牽引役であったといえる。

（図表10）3級行政区の都市常住人口と県の都市常住人口の増減率に対する地域別寄与度



（資料）CEICより作成

しかし、図表10を仔細に見直すと、統計上の不整合が生じる。その一つは県における都市常住人口の急増である。図表10左図では、2010年に1億7,290万人であった3級行政レベルの都市常住人口は2011年に1億9,740万人と2,450万人増加した。これが約2,800ある3級行政区をデータの制約から約1,800に絞り込んで算出された数字であること、その一方で、都市常住人口は全国ベースでみても2,000万人程度でしか増加していないことを（後述の図表13参照）を考えれば、図表10のデータは過大評価されているとみることができる。

3級行政レベルの都市常住人口が増えた原因は、図表10の右図でみたように中部の県における都市常住人口の急激な増加にある。なぜこうしたことが起こるのか。中部の276の県の都市常住人口の推移を

一つひとつ精査すると、2011年に都市常住人口が異常に増えている県が多く、これが中部の県の都市常住人口を押し上げたことがわかる。例えば、湖北省荊州市監利県は、2010年の都市常住人口は35.6万人であったが、2011年には93.9万人と58.2万人も増加した。同県の総人口は2010年が116.3万人、2011年が116.4万人とほとんど変わらない一方、農村人口は80.7万人から22.5万人に減少した。

これは同県の都市常住人口の増加が農村から都市への移動ではなく、農村を都市に変えるという行政区画の変更によってもたらされた可能性を示唆する（注15）。上述した監利県の事例をみると、こうした変更は県の産業の発展やそれに伴う都市人口の増加を受けてなされたのではなく、上級政府である荊州市が監利県の一部で都市開発を進めることを決定した時点でなされている。中部の中小都市を舞台にした都市開発はリーマンショック後に発動された4兆元の景気対策によって浮上し、都市化政策に後押しされるかたちで現在も生き残っている。

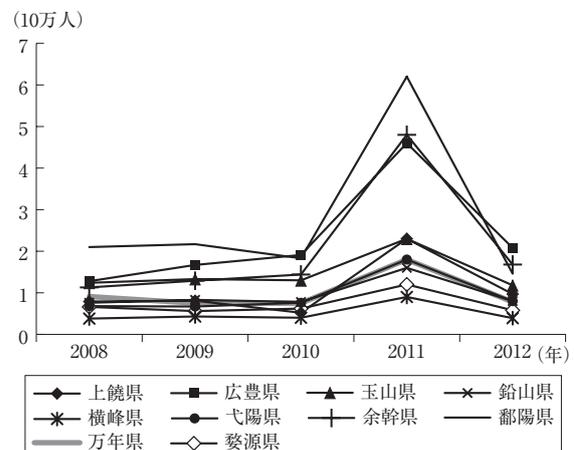
こうして生み出された都市常住人口の増加分はあくまで見かけ上のものであり、図表10から差し引くべきであろう。地方政府債務の拡大と不動産価格の下落が顕在化する環境下で、当初計画通りに開発計画が進むとは限らない。実際、2011年に都市常住人口が大幅に増加したものの、2012年に2010年の水準に戻った県は多い。例えば、江西省上饒市には10の県があり、いずれも2011年の都市常住人口は前年比2～3倍に増加したものの、2012年には再び2010年の水準に戻った（図表11）。これは、同市を含む広域大規模開発計画「鄱陽湖生態経済区」が2009年末に中央政府に承認されたことで、都市常住人口が急増したものの、リーマンショックの影響などで資金調達難に陥り、同計画の見直しとともに行政区画が都市から農村に戻されたためと思われる（注16）。

図表12はこうした事情を考慮した図表10の修正版である。具体的には、2011年の都市常住人口の前年比増加率が50%を超える中部の県は上述した特殊要因によって都市常住人口が増加したと仮定し、それら県の2011～2012年の都市常住人口を2010年の都市常住人口に2008～2010年の年平均増加率を乗じた値に差し替えた。目盛は前図表と同じに設定してあるので、都市開発計画によっていかに都市常住人口が膨張していたかが分かる。

図表11をみると、2011年の都市常住人口は前年比1,187万人増となり（左図）、全国ベースの同人口の増加ペースとの整合性が高まる。また、2011年の県の人口増加率とそれに対する中部の寄与度もそれぞれ5.4%、2.4%ポイントと大幅に低下する。中国統計年鑑をみても、31省・市・自治区の都市人口の合計と全国値は一致しておらず（注17）、国家統計局はもちろん、それぞれの行政レベルで下級政府から上がってくる都市人口数について前述と同じような修正を行っている可能性が高い。

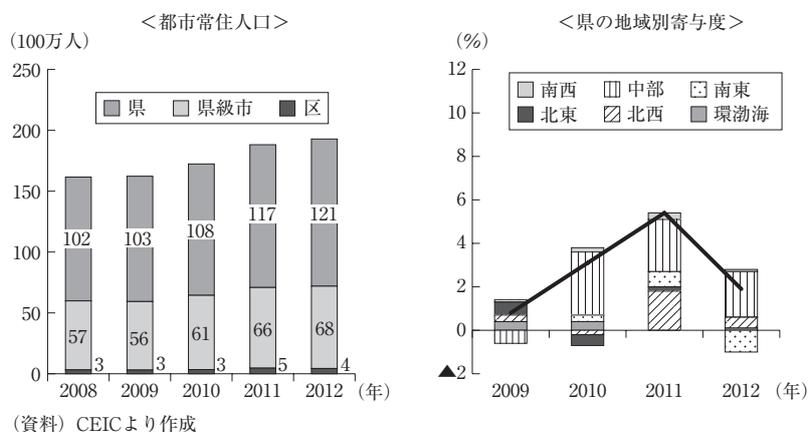
こうしたことから中部の県は都市化に一定の貢献をした可能性があるものの、都市化を牽引している

（図表11）上饒市の県別にみた都市常住人口



（資料）CEICより作成

(図表12) 3級行政区の都市常住人口と県の都市常住人口の増減率に対する地域別寄与度 (図表10の修正版)



とまでは言えない。都市常住人口の増加分の約半分が2級行政区以上の中大規模都市で生み出されているとみるのが妥当であろう。前述の都市常住人口の前年比増加率50%という条件を20%に引き下げると中大規模都市の寄与度はさらに上昇する。都市化は必ずしも「計画」が想定するかたちで進んできたとは言えず、先行きも楽観を許さない状況にあることがわかる。

## (2) 社会保険加入者数は過大報告の疑い

戸籍制度改革を評価するうえでも大きな問題がある。それは社会保険制度の加入率の「水増し」である。「生活の質」を重視する習近平—李克強体制は、人事考課において成長率の比重を引き下げ一方、社会保険制度の加入率の比重を引き上げるなど、大胆な政策転換をはかっている(注18)。しかし、戸籍制度改革により都市戸籍保有者を大幅に増やすことは容易ではない。このため地方政府は既存の社会保険制度の加入率を水増しすることで、「生活の質」の向上に向け努力している姿勢をアピールしている可能性がある。

医療保険では都市従業員基本医療保険と新型農村合作医療保険が急速に普及している。それぞれの加入者は、2013年末時点で都市住民基本医療保険が3.0億人、新型農村合作医療保険が8.0億人とされる。年金保険も同様で、都市住民社会養老保険と新型農村社会養老保険の保険料を負担している人は合わせて3.6億人とされる(注19)。都市住民社会養老保険は2011年、新型農村社会養老保険は2009年から始まったもので、歴史は浅いものの、補助金の投入や加入奨励運動が功を奏し、中国は「国民皆保険」を目前にしている。

しかし、上の数字は明らかにおかしい。例えば、2013年末時点で都市従業員基本医療保険の加入者が5.7億人であることを加味すると、公的医療保険の加入者は合計16.7億人と同年の人口13.6億人を遥かに上回る。また、年金保険も同様で、都市従業員基本養老保険の加入者が2.4億人であることを踏まえると、保険料を負担している現役世代の人口は合計8.2億人となり、15~65歳の人口(10.1億人)の6割に達する。義務教育以上の課程にある学生(0.7億人)と年金給付年齢対象者(0.7億人、注20)を引くと、分母は8.7億人となり、保険加入率は7割に達する。農民工の一部が都市と農村の両方で保険に加入して

いることを加味しても（注21）、公的保険の加入者数は明らかに実態とかい離している。こうした統計上の不整合が生じる原因は明らかではないが、地方政府は成長率と同様に（三浦 [2013]）、加入者数についても相当の水増しを行っていると思われる。

（注14）①環渤海：北京、天津、河北、山東、②北西：山西、内蒙古、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆ウイグル、③北東：遼寧、黒竜江、吉林、④南東：上海、江蘇、浙江、広東、⑤中部：安徽、河南、湖南、湖北、⑥南西：広西、海南、重慶、四川、貴州、雲南とした。

（注15）「棲湖・凱旋城登陸城北領勢監利中央居住区」荆州日報2014年3月21日（[http://news.cnchu.com/jzrb/html/2014-03/21/content\\_153664.htm?div=1](http://news.cnchu.com/jzrb/html/2014-03/21/content_153664.htm?div=1)）

（注16）「江西出台《鄱陽湖生態經濟区環境保護条例》」江西日報2012年3月30日（<http://jiangxi.jxnews.com.cn/system/2012/03/30/011939780.shtml>）

（注17）『中国統計年鑑』（2014年）をみると、2005～2009年までは国家統計局の全国値が31省・市・自治区の合計を200～600万人程度上回っていたのに対し、2010～2013年は31省・市・自治区の合計が国家統計局の全国値を200万人～400万人程度上回るようになっている。

（注18）「GDP不応是官員升遷唯一考題」新華網2013年7月1日（[http://news.xinhuanet.com/comments/2013-07/01/c\\_116348000.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2013-07/01/c_116348000.htm)）、「於開展“四風”突出問題專項整治和加強制度建設的通知」群衆路線網2013年11月4日（<http://qzlx.people.com.cn/n/2013/1104/c365007-23427813.html>）、「關於改進地方党政領導班子和領導幹部政績考核工作的通知」2013年12月10日人民網（<http://leaders.people.com.cn/n/2013/1210/c58278-23796965.html>）を参照。

（注19）「2013年人力資源和社会保障事業發展統計公報」人力資源和社会保障部2014年5月28日（[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/shizhengyaowen/201405/t20140528\\_131110.htm](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/shizhengyaowen/201405/t20140528_131110.htm)）、「2013年我国衛生和計劃生育事業發展統計公報」国家衛生和計劃生育委員会2014年5月30日（<http://www.nhfpc.gov.cn/guohuaxxs/s10742/201405/886f82dafa344c3097f1d16581a1bea2.shtml>）より抜粋。

（注20）中国における定年は、一般的に女性が55歳、男性が60歳となっている。

（注21）「城郷居民養老保險参保人数首次“縮水”」新華網2014年6月19日（[http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-06/19/c\\_126641196.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-06/19/c_126641196.htm)）

#### 4. 戸籍制度改革の行く手に待ち構える難題

実質的な都市化の推移を振り返り、戸籍制度改革がいかに言易行難であるかを紹介する。そして、改革のコストを誰が負担するのか、また、高めるべき「生活の質」の目標水準をどこに置くのかといった具体的な議論が全く進んでいないことが改革推進のネックになることを指摘する。

##### (1) 難しい戸籍人口ベースの都市化率引き上げ

都市化の最終目標の一つは、農民工に都市における雇用を、そして、本人とその家族に都市戸籍保有者と同じ公的サービスを提供することで、国民全体に経済発展の成果を行き渡らせることにある。前章では都市常住人口をベースに都市化の進展状況を分析したが、この目標の観点からは、都市化率は都市常住人口ではなく、都市戸籍人口をベースに算出しなければならない。前者が名目上の都市化であるのに対し、後者は公的サービスの普及状況と直結する実質的な都市化といえるからである。

名目都市化率は2011年に5割を超え、都市への人口移動は着実に進んでいる。しかし、戸籍人口ベースでみた実質的な都市化率は、2005年からほぼ横ばいの状況が続いている（図表13）。名目と実質の差は、2012年で2.3億人と、2005年から7,900万人も増加した。都市常住人口は年約2,000万人のペースで増加しているものの、都市戸籍を取得しているのは多く見積もってもその半分の1,000万人程度に過ぎない。

戸籍人口ベースでみた都市化率を引き上げることがいかに難しいかは過去の戸籍制度改革の経験をもってもわかる。中国では、2001年のWTO（世界貿易機関）加盟を受け農民工が増加し、労働争議などの

トラブルが多発するようになった。このため、公安部が主導するかたちで農村戸籍と都市戸籍の区別をなくす「城郷戸口一体化」、つまり、「省民」として戸籍を一本化する試みがなされた（注22）。2003年に湖北省が先陣を切り、2006年までに12の省が一本化を実現したとされている（注23）。

しかし、この「城郷戸口一体化」は公的サービスを含めたものではなかったため、農民工の「生活の質」の改善にはほとんど寄与しなかった（OECD [2013]）。実際、湖北省の都市常住人口は2003～2012年に

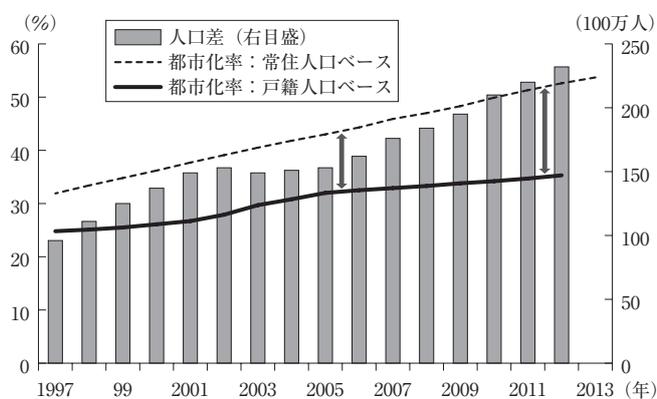
704万人増加したが、失業保険の加入者は111万、都市従業員基本養老保険と労災保険についてはそれぞれ247万人、317万人の増加にとどまった（注24）。また、「城郷戸口一体化」に踏み切った河北省蘇州市では人口流入によって交通、教育、病院などの都市機能が著しく低下し、2003年8月に導入した「城郷戸口一体化」をわずか1年で停止する事態に追い込まれたという（鎌田 [2010]）。

都市農村間の区別をなくし、農民に都市戸籍保有者が享受する公的サービスを提供するという抜本的な改革を行った地域は少ない。これを真っ先に行ったのが広東省深圳市である。同市は、2004年に農村戸籍を取り消し、市の戸籍保有者のすべてを都市戸籍に切り替えた。この切り替えは社会保障制度を伴うもの、つまり、すべての農民に都市戸籍を与えると同時に都市の社会保障制度に組み込むもので、同市はこれを政府が進めようとしている戸籍制度改革の手本になるものと自讃している（注25）。ところが、深圳市に追従できる地域は限られる。

改革開放政策によって目覚ましい経済発展を遂げてきた同市は、2003年時点で農村戸籍保有者は29万人と戸籍人口の19.4%、第一次産業就業者は4万人と就業者全体の0.1%を占める（注26）。これは、同年の北京市の27.6%と8.9%、上海市の22.4%と9.1%と比べてもかなり低く（注27）、しかも、深圳市の農民はこの時点で農業ではなく、第二次・第三次産業に就業することで高い所得を得ていた（注28）。このため同市では農民を都市の社会保障制度に組み込んでも、都市戸籍保有者の享受してきた権益が大幅に希釈されることはなかった。また、2003年の常住人口は戸籍人口の3.7倍の557万人に達していたことに象徴されるように、外資の進出によって同市の財政は非常に恵まれた状況にあり、農村戸籍保有者を都市戸籍に変更するのに伴う財政負担が重荷になることはなかった。

東部の地級市のなかには深圳市と同様の特徴を備えた都市が幾つかある。しかし、こうした都市化は、中西部の中小都市を改革の主な対象とする「計画」と「意見」の趣旨に反し、東部への人口集中を加速する可能性がある。その一方、深圳市の事例は、就業人口に占める農民の割合が極端に低くなると同時に彼らの所得水準が都市戸籍保有者と遜色ないまでに上昇した都市でなければ戸籍制度改革は難しいこと、換言すれば、それと逆の状況にある中西部の中小都市においては同改革が難しいことを示唆する。

(図表13) かい離する実質と名目の都市化率

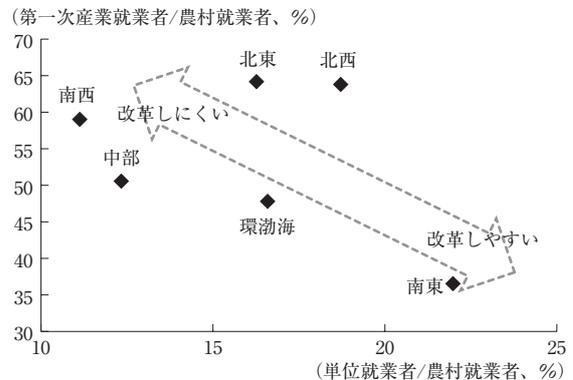


(資料) CEICより作成

(注) 2013年の戸籍人口はN.A

図表14は、このことを3級行政区の農業就業者数から分析したものである。横軸に都市単位就業者と農村就業者の対比、縦軸に農村就業者に占める第一次産業就業者の割合をとって、約2,000の3級行政区のデータを地域別に集計し、それぞれの加重平均値をプロットしたものである。前者の割合が高く、後者の割合が低い地域では戸籍制度改革は容易であるが、その逆の場合は難しいと考えることができる。政府の思惑に反し、南東以外の地域の中小都市では改革のハードルが極めて高い。

(図表14) 3級行政区の戸籍制度改革の地域別難易度



(資料) University of Michigan, China Online Databaseより作成  
(注) 各地区のデータは、2012年の約2,000の3級行政区の地域別加重平均値。

## (2) 改革の費用は誰が負担するのか

政府は、「計画」において都市住民基本医療保険と新型農村合作医療保険、そして、都市住民社会養老保険と新型農村社会養老保険の統合を進め、後者については都市従業員基本養老保険制度との接合にも言及するなど、「生活の質」の向上に向け邁進する姿勢を強調している。しかし、それを実現するまでには相当の紆余曲折が予想される。「職工」とそれ以外の人負担する保険料の格差は非常に大きい。それは当然のことながら受給水準や保障範囲に反映されており、両者の利害調整は容易ではない。

公的保険の保険料負担および保障水準は地域によって異なるため一概には言えないものの、都市従業員基本医療保険の保険料は賃金の9~15%、うち2%を被雇用者が負担する仕組み(注29)で、2012年の保険料は4,283~7,138元程度となるのに対し、都市住民基本医療保険と新型農村合作医療保険はいずれも300元前後である。一方、一人当たりの支出額は都市従業員基本医療保険が平均1,838元であるのに対し、都市住民基本医療保険と新型農村合作医療保険は300元を下回る。保険加入者の疾病確率に差がないとすれば、都市従業員基本医療保険とその他の保険には6倍の給付格差がある。

年金保険も同様である。都市従業員基本養老保険は、①北京市の場合、企業が賃金の20%、被雇用者が同6~8%、②上海の場合、同12.5%を企業が負担し、被雇用者の負担がないなど、企業の負担が重く、保険料が4,000元前後に達するのに対し、都市住民社会養老保険と新型農村社会養老保険はともに400元を下回る。2012年末の年金受給者一人当たりの給付額は都市従業員基本養老保険が年2万900元であるのに対し、都市住民社会養老保険と新型農村社会養老保険の平均給付額は年859元と、両者の間には24倍の給付格差がある。

都市住民社会養老保険と新型農村社会養老保険は、政府がまとめてデータを公表するため比較が難しいが、地域および都市農村間の格差はかなり大きい。31省・市・自治区の都市化率から給付額を推計すると、最も多い上海市の都市住民社会養老保険は年6,000元であるのに対し、最も少ない甘粛省の新型農村社会養老保険は同500元程度に過ぎない。もっとも、上海市の給付額は同市の都市の一人当たり消費支出の2割、甘粛省にいたっては農村の同支出の1割強であり、年金で老後の生活設計を立てることができないという点は同じである。

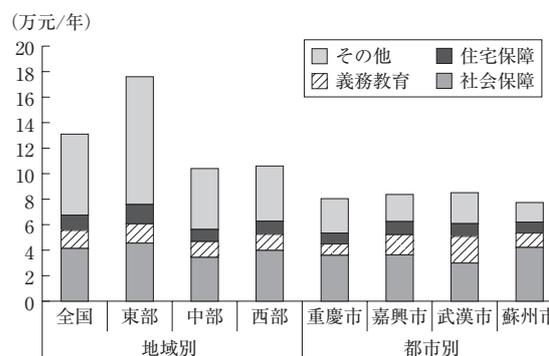
戸籍制度改革を進めようとするれば、これらの現実的な問題を議論しないわけにはいかない。図表15は、中国国内の研究者・機関における農民工の市民化に要する財政負担の試算結果を整理したものである。前提条件の設定などによってかなり幅があるものの、いずれをみても財政負担は大きい。仮に1億人の農民工を市民化し、一人当たりの費用が全国平均の13万円になると想定した場合、13兆元の財源が必要になる。これは2013年の歳入(12.9兆元)を上回る額である。

膨大な費用がかかるものの、市民化を2020年までの間に段階的に進めると考えれば負担できない額ではない。また、財政負担は現在の都市戸籍保有者一人当たりの財政支出をベースに算出されていることから、それを削減し、負担全体を軽減するという選択肢もある。仮に都市戸籍保有者が享受している公的サービスの水準を引き下げないとしても、中国の国全体としての財政状況は良好であり、財源を捻出する余裕はある。「三中全会」で指摘した固定資産税や相続税を導入すれば、所得格差の是正と財政安定化という二つの目標が同時に達成できる。

しかし、政府がこうした抜本的な解決策を採用するか否かは定かではない。新華社は、2014年1月、2.5億人の農民工を市民化するとその費用は30兆元に達し、うち企業が23兆元、残り7兆元を地方政府が負担することになるとしたうえで、ビジネスモデルの転換を迫られている企業と財政赤字拡大に苦悩する地方政府が到底負担できる額ではないとし、過度な期待をすべきではないと戒めた(注30)。

確かに、都市農村間、そして、都市戸籍保有者と農民工という都市内の公的サービスの格差をなくし、全国民が享受するサービスの質を均等化するというのは非現実的である。しかし、それならば地域毎にどこまで格差を縮小することを目指すのか、そして、その財源を誰が負担するのかについての議論を深める必要がある。2020年までに「すべきこと」をリストアップし、その工程表を作るのにはかなりの時間を要する。戸籍制度改革を画餅にしないためには、早急に財源とスケジュールについての具体的な議論に入らなければならない。

(図表15) 農民工1人当たりの市民化にかかる財政負担



(資料) 藩・魏 (2013)、國務院發展研究中心課題組 (2011) より作成

(注22) 「中国正逐步建立城鄉統一的戶口登記管理制度」2002年9月28日中国網 ([http://www.china.com.cn/city/zhuanti/hjgaige/txt/2002-09/28/content\\_5211251.htm](http://www.china.com.cn/city/zhuanti/hjgaige/txt/2002-09/28/content_5211251.htm))

(注23) 「戸籍制度改革如何“破冰”」2013年12月15日理論網 (<http://www.cntheory.com/Templates/zt/qyht/hjzdg.html>)

(注24) 『湖北統計年鑑』(2013年)より抜粋。

(注25) 「市社保局有關負責人表示深圳已統一城鄉居民養老保險」2014年2月9日深圳新聞網 ([http://www.sznews.com/news/content/2014-02/09/content\\_9077927.htm](http://www.sznews.com/news/content/2014-02/09/content_9077927.htm))

(注26) 深圳市の2003年のデータは、「深圳市2003年国民經濟和社会發展統計公報」2008年12月1日深圳市統計局 ([http://www.szstj.gov.cn/xxgk/tjsj/tjgb/200812/t20081201\\_2061601.htm](http://www.szstj.gov.cn/xxgk/tjsj/tjgb/200812/t20081201_2061601.htm))より抜粋。

(注27) 北京市、上海市のデータは、各市の統計総局資料より算出・引用。

(注28) 2003年の都市の一人当たり可処分所得は2万5,936元と、農村の同純所得の1万1,346元の2.3倍であったのに対し、同年の全国平均はそれぞれ8,472元、2,622元と3.2倍の格差がある。

(注29) “Mandatory Social Welfare Benefits for Chinese Employees”, February 21, 2012, China Briefing (<http://www.china-briefing.com/news/2012/02/21/mandatory-social-welfare-benefits-for-chinese-employees.html>).

---

(注30)「都市と農村の格差、所得差は縮小傾向 新たに浮上する「巨大な年金格差」—中国」新華社日本語版2014年1月28日  
(<http://www.xinhua.jp/socioeconomy/economy/372252/>)

おわりに—戸籍制度改革は羊頭狗肉か

新型「城鎮化」は、経済社会はもちろん政治面においても中国を安定化させる役割が期待されているだけに、想定通りに進まなかった時の反動も大きいと考えなければならない。李克強首相は、「意見」発表直後に、人口の7割を農民工が占める山東省德州袁橋社区を訪問し、戸籍制度改革によって生活がいかに改善されるかについて農民工と談笑した(注31)。習近平—李克強体制下では、「前例のない」反腐敗運動が展開される一方、許認可の廃止や「金飯碗」と揶揄される資格制度の廃止(注32)など、既得権益層の切り崩しが進められており、改革に対する意欲は高いと言える。

しかし、戸籍制度改革がどのように実現されていくのか、その道筋はなかなかみえない。「意見」が出されてからすでに3カ月が経つが、中央政府のホームページ内で「戸籍制度改革」を検索しても条件に合致する文書は119件に過ぎず、その多くが「意見」を確認するレベルのものにとどまる。4兆元の景気対策が発表された2008年11月から3カ月を対象に「内需拡大促進」を検索すると530件がヒットし、その多くが何にいくら投資するかについて地方政府が競うように名乗りを上げるものであったのと比較すると、戸籍制度改革に対する関係部局および地方政府の反応は極めて鈍い。

中国に限ったことではないが、できるだけ多くの予算を獲得し、自らが属す組織の権益拡大を図る一方、権益喪失につながる指示には従わないというのが官僚の性である。これは習近平総書記が強調する「新常态」、つまり、経済成長の「質」を高めることで潜在成長率が低下する環境下でも成長の持続性と社会の安定性が高まる社会への移行を阻害する最大の要因となるのではないか。

そうであるならば、戸籍制度改革は都市化を推進する起死回生の一打とはならず、羊頭狗肉と評される危険性を孕んでいるとみななければならない。都市化政策および戸籍制度改革は着地点が明確ではないこともあり、評価が難しい政策課題である。都市戸籍保有者がどのような地域あるいは規模の都市で増えているのか。また、農民工の市民化に際しどのように財源が手当されているのか。これらの問題をしっかりと見定めながら、改革の進捗を評価していく必要がある。

(注31)「李克強与進城農民握手指数城镇化好处」新華網2014年7月25日 (<http://www.gov.cn/zhuanti/special03.htm>)

(注32)「國務院關於取消和調整一批行政審批項目等事項的決定」国發〔2014〕50号政府門戶網2014年11月24日 ([http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/24/content\\_9238.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/24/content_9238.htm))

(2015. 1. 15)

## 参考文献

(日本語)

- ・経済産業省 [2005]. 『通商白書』
- ・鎌田文彦 [2010]. 「中国における戸籍制度改革の動向—農民労働者の待遇改善に向けて—」 国立国会図書館『レファレンス』 2010年3月

- ・ 巖善平 [2014]. 「中国における戸籍制度改革と農民工の市民化—上海市の事例分析を中心に—」 一般財団法人霞山会『東亜』2014年5月号No.563
- ・ 三浦有史 [2013a]. 「投資効率の低下が顕著な中国経済」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.3, No.4
- ・ 三浦有史 [2013b]. 「中国不平等社会の持続性—かみ合わないパズルをどう組み合わせるか」渡辺利夫+21世紀政策研究所監修 大橋英夫編『ステート・キャピタリズムとしての中国 政府か市場か』勁草書房
- ・ 三浦有史 [2013c]. 「中国の地方GDP統計の信頼性」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報 RIM』Vol.13 No.48
- ・ 三浦有史 [2014]. 「中国『城鎮化』の実現可能性を検証する」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.3, No.13

(英語)

- ・ OECD [2013]. *Urbanization, growth and social inclusion*, OECD Economic Surveys: China 2013  
World Bank and Development Research Center of the State Council [2014] *Urban China toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*.

(中国語)

- ・ 潘家華・魏後凱 [2013]. 『中国城市发展報告No.6—農業転移人口的市民化—城市藍皮書』社会科学文献出版社
- ・ 国务院發展研究中心課題組 [2011]. 『農民工市民化：制度創新与頂層政策設計』中国發展出版社