埼玉学園大学・川口短期大学　機関リポジトリ

# The Household Registration (HUKOU) Control System in Contemporary China (pt. I) : The Formation Process of the Household Registration Control System


| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者:<br>公開日: 2017-08-21<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 張, 英莉<br>メールアドレス:<br>所属: |
| --- | --- |
| URL | https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/997 |

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.

# 新中国の戸籍管理制度（上）
## ――戸籍管理制度の成立過程――

The Household Registration (HUKOU) Control System in Contemporary China (pt. Ⅰ)

― The Formation Process of the Household Registration Control System ―

張　　英　莉

ZHANG, Yingli

## はじめに

現代の中国社会、中国経済を研究するに当たって、「人」にかかわる問題として、まず理解しなければならない重要な点は二つある。一つは「一人っ子」政策を中心とする人口問題であり、もう一つは戸籍管理制度である。本稿の目的は、後者の戸籍管理制度の成立過程を解明し、その構造を歴史的に分析することにある。

新中国の戸籍管理制度は、1950年代の一連の規定や条例に基づいて、当初の目的、性格を変化させながら作り上げられ、50年代末～60年代初頭に完成した中国独特の制度である。それは半世紀にわたって有効に機能し、中国の初期の工業化過程を支えた反面、都市と農村の二重社会構造、都市住民と農民に対する二重管理体制を作り上げたのである。この制度は近年、研究の対象として注目されるようになり、中国、日本の双方においてその研究成果が発表されている。例えば、中国では陸益龍は戸籍制度の構造と歴史的変化に着目し、中央政府は戸籍管理という手段を通して国家秩序の維持、社会統制の徹底を図る点では古代も現代も共通しているものの、1949年以後の戸籍制度を独立したものとして考察すべきだと指摘した。陸は安徽省安慶市郊外にある老峰鎮を実地調査し、大量の事例研究を用いて、ミクロ的に戸籍制度の現状や問題点を明らかにし、有益な試みを行った[(1)]。

一方日本では、内田知行は中国の戸籍制度及びこれと一体化となっている消費財（食糧・副食品・日常生活用品等）配給制度を中心に、1950年代初頭、大躍進、文化大革命等の時期に沿って、丹念にこの二制度の変遷過程を考証し、特に配給証、配給券の種類や仕組みについて詳しく分析した[(2)]。また張玉林は戸籍制度の形成原因について国家と農民の関係を視野に、農業集団化・人民公社と関連づけて分析し、戸籍制度の改革過程の問題点を提起した[(3)]。そして厳善平は中国の二重社会構造の形成原因、都市と農村の格差の実態をさまざまな側面から論証したうえ、格差を生み出したのは戸籍制度など人為的な差別政策にほかならないと指摘し、戸籍制度をベースにした諸制度（食糧・就職・教育・社会保障等）は二重社会構造の礎であると主張した[(4)]。

本稿はこれまでの先行研究を踏まえた上で、

キーワード：戸籍、人口、統制、工業化
Key words ：household registration, population, control, industrialization

前半（上）では、戸籍管理制度を成立させた中国の歴史的背景を考察し、戸籍制度の成立過程、特徴及び問題点について、改革開放前の時期に限定して検討する。その際、特に戸籍管理制度確立までの人口移動の状況を明らかにし、この制度が都市人口過大への対策の延長線上に形成され、強化された事実を浮き彫りにしたい。また後半（下）では、1980年代以降の戸籍制度の改革過程を中心に検討し、出稼ぎ労働者等流動人口問題と戸籍制度との関連を念頭に、戸籍管理制度の現状、改革の方向性と問題点を探る予定である。

## １　新中国建国初期の国内外情勢

1949年10月１日、毛沢東は中国人民が立ち上がったと宣言し、中華人民共和国は成立した。しかし、新中国を取り巻く国内外の情勢は厳しかった。国際的には米ソ対決は顕在化し、東西冷戦に伴う緊張は高まっており、中国の内戦で共産党に敗れて台湾へ移った蒋介石・国民党政権はアメリカから巨額な軍事・経済援助を受けて大陸への反攻を狙っていた。さらに、50年６月勃発した朝鮮戦争は米中関係の緊張を一層激化させた。誕生して間もない新中国は社会主義陣営の一員として、ソ連への傾きを強めざるを得ない状況にあったのであり、それは中国が本格的経済建設を始めた時から、ソ連を模範に重工業優先政策を採用した理由の一つである。もう一つの理由はアメリカの対中国封じ込めに対抗するために、国防工業を育成する必要があったからである。このように、中国は欧米先進国の工業化過程――軽工業から資金と技術の蓄積を行い、その蓄積を重工業に投入する――という経路と異なった発展戦略で工業化を進め、初期の社会主義経済建設をスタートさせた。

重工業優先政策は多額の資金を必要とするが、しかし、資金の絶対量は不足しており、ソ連からの援助資金も56年から本格的返済を始め、それは農産物を輸出し、取得した外貨＝ドルを返済に充てるというものであった。

以上の国際的、国内的状況のもとで、重工業のための資金の供給源は、農業部門に求めるしかないと毛沢東をはじめとする中国の首脳部が考えたのである。政府は農産物への「統一買付・統一販売」（「統購統銷」）を通して、食糧等への統制を強め、確保した食糧及び「副食品」を都市住民に低廉な価格で提供し、それによって労働者の賃金を低く抑えると同時に、農産物加工品、軽工業品を消費者に高く販売し、その収益を重工業に充てるという蓄積構造を作り上げた。しかし、重工業の発展による雇用機会の拡大は限られているため、農村から都市への流入人口の急増は、都市の失業者の増加と消費財・社会福祉サービスを提供する国家の財政負担を増大させた。したがって、計画経済システムのもとで、前述の重工業優先発展戦略下の蓄積構造を有効に機能させ、国家の財政負担の減少と、農業労働力の確保を図るために、農民を農村に固定し、農村から都市への人口移動を阻止する必要があったのである。その行政的手段は戸籍管理制度に他ならない。

## ２　戸籍管理制度の初級段階

### １）中国の戸籍管理制度の意味と特徴

中国の戸籍（中国語では「戸口」とも言う）管理制度は基本的には現代日本の本籍登録と住民登録とを重ね合わせた機能を持っている。例えば、住民の住所変更や出生・死亡による世帯数の変更があった場合に届け出なければならない。人口数の変化や住民の地域内での

移動状況を把握するという点では日本と同じである[5]。日本の戸籍の形態や意味合いとの相違について、まず記入形式や記入内容は違う。日本では戸籍は夫婦及びこれと氏を同じくする子を単位として編成されるが、中国の戸籍登録は個人単位であり、各人が一人一枚ずつ戸籍登記表[6]を記入・保管し、これを戸ずつに集めて「戸籍簿」として保存する。次に仕組みは違う。すなわち、日本でいう出生地または本籍は、現実の住所と関係なしにどこに定めてもよく、また自由に変更（転籍）できるが、中国の戸籍は常住地と連結しており、自由な移動ができないことになっている。中国の戸籍管理制度は中国の社会、経済、中国人の生活に与える影響が日本のそれをはるかに上回り、それは農村から都市への人口移動を完全に遮断するという重要な機能を果たしているのである。これこそ中国の戸籍管理制度の最大な特徴といえよう。

### 2）戸籍管理制度の出発点

最初に確立された戸籍管理制度の基本原則は、革命的秩序を確保するために、「人民の移転の自由を保障し」、「反動分子を発見し拘束する」ことであった。1950年８月12日、公安部門では内部資料として「特殊人員の管理に関する暫定的実施方法（草案）」（「特種人口管理暫行弁法（草案）」）が配布され、いわゆる「特殊人員」に対する管理が始まった。これを皮切りに、58年まで一連の人口管理に関する指示が出された。「暫定的実施方法」の管理対象である「反動分子」、「特殊人員」とは反共産党、反人民共和国勢力、台湾に移った国民党の残留分子・スパイ、秘密結社等であった[7]。この過程で全国公安会議が三度開かれ、公安部門の組織化が進んだが、組織化の最大の目的は人々の正常な移動に対する管理ではなく、上述の「特殊人員」に対するものであった。当時では、病院は入退院する患者がいれば直ちに公安局に報告しなければならなかったし、旅館の宿泊客名簿は毎日公安局のチェックを受けることが義務付けられているという徹底ぶりであった[8]。

1950年７月「都市戸籍管理暫定条例」（「城市戸口管理暫行条例」）が制定されたが、この暫定条例は「治安戸籍法」と呼ばれ、これによってほぼ全国都市部の戸籍登録制度が統一された。同条例では都市居住者が対象とされており、転出・転入・出生・死亡・変動（結婚・離婚・別居・失踪・就職・解雇など）について登録・申請する旨が定められた。この条例の中では、転出入時の手続きについての簡単な規定はあったものの、移動自体を制限するような内容は盛り込まれていなかった。そして、第１条に制定目的として「社会治安を維持し、人民の安全及び居住・移動の自由を保障するため」と記されていることから、この暫定条例は50年８月に配布された「特殊人員の管理に関する暫定的実施方法」と同性質のものであったと思われる[9]。移動の自由に関するこうした考えは54年憲法からも見出すことができる。54年９月、中国最初の社会主義憲法が採択・公布され、その90条において公民の居住・移転の自由を定めている。居住・移転の自由を規定する文言が盛り込まれたのは、唯一54年憲法のみであり、後の75年、78年及び82年憲法では、いずれもこの条項が削除された。

1955年６月、国務院は「恒常の戸籍登記制度の確立に関する指示」（「関於建立経常的戸口登記制度的指示」）を通達したが、その主眼はやはり人口の変動状況を把握することにあ

り、人々の移動・移住を制限するものではなかった。さらに56年３月、第１回全国戸口工作会議が開かれ、戸籍管理における三つの基本的機能、すなわち、①公民の身分を証明する、②人口センサスのための資料を提供する、③反革命分子及び各種の犯罪分子の活動を防止する機能が明確にされた。すなわち、この時に至っても、後述する「盲流」（農村から都市へ盲目的に流入した人口）を阻止するための通知・通達が出されたものの、人口移動を明確に制限する法規は制定されていなかった。

しかし、失業問題の深刻化及び国家財政負担の増大は戸籍管理制度の性格を大きく変化させ、社会秩序の維持、人口統計のための資料提供という基本的機能の他に、都市人口の増加を抑制する「特殊的機能」、都市住民に消費財を提供する「付加的機能」が付け加えられたのである[10]。

## ３　都市への人口移動の増大と政府の規制

### １）1950年代前期都市人口の膨張

前述のように、1950年代前半までの中国では、都市間や都市と農村の人口移動は基本的には自由であった。この時期に都市化の進展及び経済建設のための労働力需要の増大に伴い、政府・企業の計画募集と都市への自発的流入は並行していた。政府は「計画外」の流入人口に対して、農村に戻って農業に従事するよう説得したり、農村に戻れば交通費を支払い、土地の優先分配を約束したりするなど、緩やかな方法で対応した。言い換えれば、この時の規制はあくまで宣伝教育、大衆に協力を呼びかける段階にとどまり、流入人口を法的手段によって厳しく制限し、または都市から追い出す措置は取らなかった。むしろ正式な職業を見つけ、親族の住所に登録できた人については、都市での生活が許され、都市住民としての身分も認められた。こうした説得や呼びかけはある程度奏効し、1950～54年、合計14万５千人が都市から農村に戻り[11]、都市問題は一時的に緩和された。

しかし、その後、農村に戻った人口に比べ、農村から流出した方がはるかに多く、都市人口の増加速度は政府の予想を超え、計画経済のスムーズな運行に支障をもたらした。都市人口が総人口に占める割合は、1949年の10.6%から52年の12.5%、さらに57年の15.4%に上昇した。57年の都市人口は9,949万人、49年の1.7倍となっている[12]が、この中から都市の自然増加人口数を差し引いても、建国時から57年まで数千万人が農村から都市に流入した計算になる。

### ２）都市への人口流入の誘因

都市部への自発的移動の最大誘因は、都市と農村の所得格差であった。地域によって労農間の格差の程度に差異があり、例えば、江蘇省、吉林省は２：１前後、河北省張家口市は２～2.4：１となっていた。また消費について、1952～56年、全国範囲での都市労働者・職員と農民の一人当たり消費額を比較すると、労働者・職員の消費水準は農民の２倍をも上回っていた[13]。全体的に言えば、50年代前半では、解放前（1949年以前）に比べ収入・消費水準の上昇は著しかったものの、労農間の格差は縮小したとは言えない。こうした都市住民と農民の収入格差は農村から都市への人口流入を促す大きな誘因の一つとなった。

次の誘因として、第１次五カ年計画期（1953～57年）の工業化の進展による雇用機会の増加、都市に移住した労働者の家族に対する手厚い福祉サービスが挙げられる。農村か

ら流出した農民の多くは臨時工として雇用され、その人数は57年まで毎年200万人以上に達した。各部門の臨時工の割合は1955年末の調査では工業10.1%、基本建設44.3%、水利45.5%、林業44.9%、鉄道11.2%となっており[14]、特に基本建設、水利、林業労働者の５割弱が農民中心の臨時工であった。彼らの主な職種は建築業の土掘り、土担ぎ、現場掃除、サービス業の清掃、守衛、炊夫など、技能が必要としない肉体労働関係のものである。そして、経済建設の発展に伴い、労働者に対する需要はますます増加し、57年河南省某建築関係の企業では、雇用労働者の60%は農民であった。この時期に農村の郷人民委員会と農業合作社は合作社の副業収入を増やすため都市への就職を促したり、企業側は政府の臨時工募集計画に違反して無契約あるいは短期契約で農民を長期雇用したりする等、さまざまな混乱が起きた。

労働者の家族が都市に入れば、家族手当、医療費の半額免除、生活保護、低廉な家賃及び水道・電気代、就職や進学上の便宜等、いわゆる「６大利点」を享受できることは、彼らが都市に移る誘因となった。その結果、1956年の被扶養人口は53年より280万人、70%の増加で、そのうち121万人は他地域、特に農村からの転入であった[15]。

### ３）都市人口の減少策

農村から都市への人口流入問題とは別に、都市部の小中学卒業生の進学・就職問題があった。中国教育部の統計によれば、1954年小学校卒業生は約429万人、53年中学校に進学できなかった者も含めれば500万人にのぼった[16]。この問題への対策は、都市部の進学・就職できない若者を動員し、農村に赴き、農業に従事させることであった。1955年８月11日『人民日報』は「小中学校卒業生を労働に従事させるよう確実に組織・動員しなければならない」（「必須做好動員組織中、小学畢業生従事生産労働的工作」）を題とする社説を掲げ、その後20年も続いた知識青年の「上山下郷」（都市部の就職問題や食糧問題を解決するため、青年学生を農山村に送り込み、長期間定住させること）に初めて触れた。

55年９月、国家主席である毛沢東は次の指示を出した。農村には「数百万人の会計係が必要である。……大勢の中学・高校卒業生を動員しこの仕事に当たらせればいい」。「農村に行かれるすべての知識人は喜んで行くべきだ。農村は広大な天地であり、そこで大いに貢献できよう」と語り、この台詞は後に広く宣伝された。さらに、57年４月８日、全人代常務委員長である劉少奇を中心に書かれた『人民日報』社説で、「最も人を受け入れられる場所は農村であり、最も就業しやすい産業は農業である。今後農業は小中学卒業生の主な就業先となろう」と明確に小中学卒業生の就業と農業労働を結びつけた。この結果、57年小中学卒業生約300万人は定住を前提に農村行きを強いられた[17]。

一方、これより先に、都市人口の減少策としてもう一つの計画が進められていた。1955年７月、「第１次五ヵ年計画」が人民代表大会に承認され、3868万ムー（258万ヘクタール）の荒地開墾が決定されたが、開墾への参加を呼びかけた団中央（中国共産主義青年団中央委員会,共産党指導下の青年の大衆組織）は北京、天津、上海等10余りの省・直轄市において「青年遠征志願開墾隊」を組織し、例えば８月30日「北京青年開墾隊」を黒龍江に、９月７日浙江省の中学卒業生504名を新疆に、

10月20日「上海青年志願開墾隊」を江西に送り出し、「祖国の辺疆建設」に参加させた。57年末まで開墾隊に参加し辺疆に赴いた都市部の青年は７万９千人であった[18]。

この他に地域開発・工業配置調整政策に基づいて、沿海部の大工場、大企業は内陸部へ移転したが、それに伴う労働者及びその家族の移動、新興工業地区への経営管理者、技術者の移動は同時に行われた。

1954～56年の３年間に、上述した都市部の青年学生の下郷運動、辺疆支援運動、沿海部から内陸部への工場の移転に伴う移動など、全国の移動人口数は7,700万人に上り、新中国建国後初めての人口移動の高潮期となった[19]。

### ４）1957年末までの流入人口への規制

流入人口に対して、厳しい法的措置には踏み込まなかったものの、都市への人口圧力の危機感から、政府は1952年より一連の通達や指示を地方政府･機関及び企業に発し、「計画外」流入人口が農村に戻るよう、主として個人を対象に呼びかけを重ねてきた。政府は急増した都市人口に対して、就業機会、食糧・住宅、教育・交通・医療機関等公共施設の提供は満足にできなくなり、数百万人に上る流動人口は社会の不安材料となり、それによって発生する社会秩序の混乱を恐れていたからである。1953年４月より58年初めにかけて、政府は次々と指示や通知を出し、特に56年12月から57年12月までの約一年間に、合計９つの人口流動を制限する通達を発した[20]。

これらの指示・通達の内容は、農民の盲目的流出の防止、企業が無断で農村からの労働者募集の禁止、公安機関による戸籍管理の厳格化、食糧部門による非都市人口への食糧供給の禁止、自発的に都市に流入した農民の送還等に要約できる。特に1957年12月18日中共中央・国務院の連名で発された「農村人口の盲目的流出の制限に関する指示」（「関於制止農村人口盲目外流的指示」）はそれまでの説得や呼びかけに比べ一段と厳しいものとなっている。その内容を列挙すると、①「盲流」を制限するために民政部を中心に公安・鉄道・交通・商業・食糧等の部門が参加する専門機関を設ける。②鉄道・交通部門は主要な鉄道沿線で厳しくチェックし、農民の流入を阻止する。③民政部は都市や工業地域に流入した農民を農村へ送り返し、彼らの乞食を厳禁する。④公安機関は戸籍管理を厳格に行い、流入した農民に都市戸籍を与えてはならない。⑤食糧部門は都市戸籍を有しない人に食糧を供給してはならない。⑥都市部のすべての企業は無断で労働者を募集してはならない、等が盛り込まれている[21]。

この時の最も大きな変化は、食糧に対する政府統制の強化と、都市への食糧・副食品の供給と戸籍管理との一体化である。物資不足の時代には必ず政府の統制は強化する。これは戦後復興期の日本を見れば分かるように中国に限る現象ではない。しかし、農村から都市への人口移動を阻止するために食糧統制を利用するのは中国の特徴といえよう。中国では1953年以降、食糧に対する国家統制、すなわち食糧の統一買付・統一販売が始まり、２年後の55年に都市、工業地帯に常住する人々に対する配給証（「居民購糧証」、「糧票＝食糧切符」）の配布を開始した。55年、国務院は「農村における食糧の統一買付･統一販売についての暫定的実施方法」、「都市部の食糧供給に関する暫定的実施方法」を公布し、これによって生産から消費に至るまでの食糧の全面

的国家管理体制は完成した。この管理制度のもとでは、農民は自らが所属する農業集団組織で働き、そこから食糧を得なければならなかったが、都市住民は公定価格で国家から食糧の配給を受けられる権利を享受していた。政府にとって食糧の管理・分配制度を混乱することなくスムーズに運用するために、人口や職業の流動化を抑制する必要があり、戸籍制度にはそうした人口移動や職業選択に対する抑制機能が付加されていた。食糧統制制度は食糧市場が十分に発達していなかった当時の中国においては絶大な効果があり、農村からの移住者は短期間ならともかく、長期的に都市で生活を維持することが実際に不可能となった。

食糧の他に、都市戸籍を持つものを対象とする「副食品」や「日常用品」の供給があった。副食品には、豚肉、魚、卵、サラダ油、砂糖等が含まれ、それぞれの券を持っていれば公定価格で購入できた。「副食品券」の他に、「居民購貨証」（住民物品購入証）が発行され、燃料としての石炭、野菜、その他の消費財を購入する際に必要であった。筆者が入手した西安市商業局発行の「居民購貨証」には、「葱、春雨、正月用食品供給済み」等が記されている。日常用品は、例えば綿布券（「布票」）、石けん券、肌着・シャツ券（「汗衫背心票」）が配布されていた。

## 4　1958年戸口登記条例の内容と特徴

1958年１月８日、第１期全国人民代表大会常務委員会第91回会議での審議・採択を経て、同日、『中華人民共和国戸籍登録条例』（『中華人民共和国戸口登記条例』、以下『条例』と略す）が公布された。これは新中国の初めての戸籍管理法規であり、その制定によって戸籍登録事務の全国的な整備・統一が実現された。『条例』は、改革・開放後の80年代に一部改正されたが、現在においても中国戸籍管理制度の基本法規として機能している。

『条例』は全部で24条からなり、その趣旨は「社会秩序を維持し、公民の権利と利益を保護し、社会主義建設に資するため、本条例を制定する」（第１条）[22] とあったように、「社会秩序の維持」が主な目的である。ただしこの時の「社会秩序の維持」は「都市の社会秩序の維持」であり、その目的は、農村人口を農村に釘付け、農村から都市への人口移動が行われないようにすることであり、50年代初頭の「社会秩序の維持」――中国政府・共産党の支配に対する抵抗勢力への鎮圧――とは明らかに異なっている。『条例』の適用範囲は現役軍人、中国領内に居留する外国人及び無国籍者を除くすべての中国の公民が含まれる（第２条）。戸籍登記事務は各級公安機関が主管するとしたが、執行機関として都市では公安派出所、農村及び公安派出所を設置していない鎮においては、郷・鎮人民委員会が登記事務を行うこととした（第３条）。51年「都市戸籍管理暫定条例」に盛り込まれている入退院患者の報告制度、毎日宿泊客の報告・チェック制度は廃止され、「旅館に設置されている旅客登記簿に随時登記する」に改めた（第15条）。

『条例』の最も重要な部分は次に示す第10条第２項の内容である。

「公民が農村から都市に移転する場合、かならず都市労働部門の採用証明書、学校の入学証明書、または都市戸口登記機関の転入許可証明書を持参し、常住地の戸口登記機関に申請して転出手続きをとらなければ

ならない」。

この条項は1957年12月18日中共中央・国務院の連名で発布された「農村人口の盲目的流出の制限に関する指示」の制度化であり、57年までの一連の指示を法律化したものである。これによって農村から都市への転入はほぼ不可能となった。54年憲法における「公民の居住･移転の自由を保障する」文言は、『条例』の中ですっかり影を潜めた。

憲法で保障されている居住・移転の自由と、『条例』の規定による移転の制限という矛盾した事態について、当時の公安部長である羅瑞卿は次のように説明している。すなわち農村人口の盲目的流出、公民の外出・寄留時間の規定等、一部の拘束的規定は、国家の統一的計画に従い、６億人の政治的権利と経済利益を保障するためのものであり、大多数の人民の民主・自由に抵触するものではない。憲法が定めた自由は大多数の人民の自由であり、少数の人々の自由ではない。もし少数の者の絶対的自由を許し、国や集団の利益を無視する盲目的移転を認めれば、国家の統一的計画・方針と社会主義建設の実行が妨害され、その結果必ず大多数の人民の居住と移転の自由が妨害されることになる。ゆえに、少数の者の不合理な流動を制限することは大多数の人の正当な居住と移転の自由を保障するためのものである[23]。しかし、こうした「少数者の自由の制限＝大多数の自由の保障」という「数の論理」による説明は非常に牽強付会といわざるを得ない。なぜなら、政府は農村から都市への移転を制限するために作った『条例』の制限対象は、「少数派」ではなく、人口の８割以上を占める農村人口だったからである。

この他に、違反者に対する厳しい処罰は『条例』のもう一つの特徴である。第20条において、「戸口を申告しない場合」、「戸口を偽って申告した場合」、「戸口証明書を偽造･変造･譲渡・貸与・売却した場合」、「旅館の管理人が、規定に従い旅客登記を行わない場合」等は、法に従い治安管理処罰を与え、または刑事責任を追及すると定めている。

## 5　1960年代都市から農村への人口移動政策

しかし、『戸籍登録条例』制定後、すぐには実行に移らなかった。「大躍進」はピークに入り、都市の労働力需要が旺盛で、農村から都市への流入人口が再び急増したからである。

「大躍進」とは1958年５月に始まった中国の急進的な社会主義建設運動であり、この政策のもとで、労働力の大量投入による人海戦術的な建設方式が採用され、「15年でアメリカ、イギリスに追いつき、追い越す」ことが国家目標として提示された。「大躍進」期間中（1958～61年）に重工業発展の重要性が極端に強調され、都市の多くの企業は突発的なプロジェクトや工事に取りかかり、農村労働力を大量に採用した。58年全国工業・建設業の新採用労働者数は２倍増の1,900万人余りで、その中に農村からの労働者は1,000万人以上に達した。そのほか契約労働者や臨時工として都市で働く農民は数多く存在し、また彼らの家族も大量に都市に流入した。家族は就職や家庭を作る必要がないことから多くの人は戸籍登録をしなかったと推測される。

この時期に農業労働力の減少や天候不順が原因で、食糧の生産量は58年の２億トンから59年の１億7,000万トン、さらに60年の１億4,400万トンに減少した[24]。深刻な食糧不足で特に農村は飢饉に見舞われ、餓死者が相次

いだ[25]。都市においても農村からの人口の大量流入は瞬く間に食糧不足の問題を引き起こし、労働者の急増で「商品糧」[26]の供給が追いつかず、食糧問題は緊迫化していた。

こうした状況のもとで政府が取った対応措置は都市人口の大量削減であった。その方法は主として、「戸籍登記条例」を法的根拠に、都市への人口流入を厳しく制限すると同時に、すでに都市部に流入した農民を動員・説得も含めた強制・半強制的方法で農村へ送り返すこと（返郷動員）と、都市部の16歳以上の青年学生を動員し、国営農場や農山村に送り込むこと（下郷運動）であった。

まず「返郷動員」の実施過程を見てみよう。1961年６月、中共中央は「都市人口及び都市の食糧販売量の減少についての９つの方法」（「関於減少城鎮人口和圧縮城鎮糧油銷量的九条弁法」）を発布し、都市人口を３年以内に2,000万人以上、61年以内に少なくとも1,000万人の減少を決定した。続いて62年２月14日、中共中央は「1962年前半に引き続き都市人口700万人の減少に関する決定」（「関於1962年上半年継続減少城鎮人口700万人的決定」）を打ち出し、その中で具体的に61年都市人口1,300万人減、労働者900万人減の上に、62年前半までさらに700万人減を求めた。さらに同５月27日、中共中央・国務院の連名で発した「職員・労働者及び都市人口の一層の削減に関する決定」（「関於進一歩精減職工和減少城鎮人口的決定」）の中で、国民経済の調整期に当たって、都市人口の減少による農業生産への労働力の増加は最も重要であると指摘し、都市人口は61年末の1.2億人から2,000万人を削減し、１億人にする目標を改めて設定した[27]。

帰農の主要対象者は技術的水準の低い労働者や1958年以後農村から都市に移転した新しい市民であり、彼らは手に入れたばかりの「戸籍簿」を市政府に返却し、故郷に帰らざるを得なかったのだが、都市の食糧難による窮迫した生活に耐え切れず、自ら帰郷した人もいた。この他に、「生産や業務において当面必要でない労働者」も人員整理され、都市戸籍と都市で生活する権利を失った。こうした措置によって、61～63年、政府は全国労働者1,800万人を含めて、都市人口2,600万人削減の成功を宣言した[28]。

1960年代初め中国政府が断行した都市人口・工場労働者の削減目標は順調に達成されたため、63年７月13日、中央政府は都市労働者・都市人口削減計画の終了を宣告した。中央政府直属の「精減小組」（削減グループ）は、労働者・都市人口・農村の一部の「商品糧人口」の大量減少によって農業が強化され、そして賃金コストと食糧の供給量の低減、労働生産性の向上及び国家財政の好転に大きな役割を果たしたと報告している。当時共産党主席の毛沢東は「われわれ中国人民、われわれ多くの幹部たちは実に素晴らしい！ 2,000万人は瞬く間に集まり、一瞬間に去っていく。共産党以外の政党はできるだろうか？」と讃嘆の声をあげたという[29]。

次に青年学生の「下郷動員」についてであるが、労働者の削減は終った後も、青年学生の「下郷運動」は続いた。前述した通り、1950年代前半、就職問題を解決するために政府は都市部の若者を計画的・組織的に農山村や辺境地区に送り込む政策を取っていた。その後「大躍進」政策による都市労働力需要の増加で「下郷運動」は一時停止したが、60年代初頭「大躍進」運動の失敗、食糧危機の発生、都市人口の爆発的増加等の問題は再び顕在化した

ため、「下郷運動」が再開され、しかも50年代に比べより大規模に推進された。1962年から都市部の青年学生は国営農場で就職するか、農山村の人民公社の生産隊に入隊するかの選択に迫られ、特に66年文化大革命が始まると、「下郷運動」は「貧農・下層中農の再教育を受ける」政治運動に発展し、農村という広大な天地で自分を鍛えようとの思いと情熱を胸に農山村へ赴いた青年は少なくなかった。1966～76年全国の下郷青年は累計1,400万人に達した[30]。文化大革命が終結した76年以後、下郷させられた「知識青年」は次々と都市に戻り（「知青回城」）、戻った人は農村戸籍を都市戸籍に変更できたが、70年代末に農山村や農場に残っている「知識青年」は未だに860万人にのぼったという[31]。こうした都市に戻った人達の就職問題は長い間中国政府を悩ませつづけた。

この時期に、戸籍制度に対して、さまざまな補充規定や補助的措置が付加えられた。例えば、1962年12月８日、公安部は「戸籍管理業務の強化について」（「関於加強戸口管理工作的意見」）を発布し、戸籍移動の際の原則を次のとおり通達した。①農村から都市への移動は厳しく制限しなければならない、②都市から農村への移動はすべてその定住を許可し、制限してはいけない、③都市間の正常な移動は許可してもよいが、中・小都市から大都市への移動、特に北京、上海、天津、武漢、広州等の５大都市への移動は適切に制限しなければならない[32]。この措置によって、「城門」――農村から都市への入口は完全に閉ざされ、農村から都市へ、中・小都市から大都市への移動はほぼ不可能となり、戸籍制度の最終的確立を意味した。そしてこれらの制限措置は、一部の地域における戸籍改革によって緩和されたものの、基本的には今日においても有効である。

## おわりに――戸籍管理制度の問題点

以上の過程を経て、中国独特な戸籍管理制度は1950年代末～60年代初めにできあがり、中国人の生活に深く根ざし、人々は否応なしにその影響・制約を受けてきた。建国初期の特殊な時期において、重工業の発展の必要性や資源不足への対応、都市の社会秩序を維持するために作り上げた戸籍管理制度は、それなりの役割を果たしたことが否定できない。しかし、その後、長期間にわたって、この制度が人口移動の制限手段として利用された結果、さまざまな経済的・社会的問題が生み出されたことも事実である。

### １）戸籍管理制度に基づく二重社会構造の形成

中国の都市と農村の二重社会構造論は郭書田・劉純彬によって提起された[33]。郭・劉は戸籍制度及びそれと関連する食糧の供給制度、就職制度、住宅・教育・医療などの福祉厚生制度のもとで、農村と都市は分断され（「城郷隔離」）、すべての面において農民は都市住民に比べて差別的な処遇を受けてきたと指摘し、国家のこうした差別政策は継続的に実施されていたため、都市と農村の二重社会構造が形成したと主張している。

戸籍制度の管理下ではすべての中国人は「商品糧」を享受するかどうかを基準に「農業戸籍」（農村戸籍）と「非農業戸籍」（都市戸籍）に分類され、約７割の農村人口と約３割の都市人口の間に社会的身分や物質的待遇において大きな相違が生じ、都市は都市住民の都市であり、農民は「二等公民」にすぎないという理不尽な論理は中国社会に定着してき

た。そして農村から都市への移動はもちろんのこと、都市間の移動（特に中・小都市から大都市への移動）も厳しく制限されている。この制度のもとで農家の家に生まれた子供は一生農業を営み、農村に住むしかなく、住居・職業を選択する自由は全くない。また戸籍は新生児が母系に従って登録するため、母親が農業戸籍なら子供も農業戸籍となる[34]。そのため都市男性と農村女性との結婚は稀である。農民が都市戸籍を手に入れるのは、数十倍の倍率に勝ち抜いて大学に合格するか、軍隊に入隊して将校になるかのどちらかであり、それ以外の方法はほとんど望めない。農民にとって都市戸籍の取得は大きな財産を入手するのと同じであり、都市住民にとって都市戸籍が取り消されることは最大の懲罰であり、最も恐れていることである。政治運動で失脚した知識人や国家の幹部たちはかつて「右派分子」、「走資派」のレッテルを貼られ、農村に「下放」（追放）されたが、国の手厚い保護から外され、農民と同じ生活をするだけで懲罰になるということ自体は、いかに都市住民と農民の待遇が違い、「二等公民」たる農民が差別されているかを物語っている。そして、1999年重慶に起きた綦江虹橋の崩壊事故への対応が示したように[35]、農民へのこの差別意識は今日においても本質的に変わっていない。

### 2）農民に対する差別的待遇

戸籍は以上のような一種の身分の確認であるだけではない。それはまた資源享受権の確認でもある。戸籍制度は食糧・副食品の定価・定量配給システム、就職システム、教育制度、住宅・医療・年金等の社会福祉制度と一体となり、人為的に中国社会における資源享受権の不平等や機会の不平等を作り出している。

①都市住民限定の食糧・副食品供給システム

物不足の計画経済時代において、幅広い範囲で消費財物資の配給が行われていたが、それは食糧配給から始まった。1953年、全国で食糧の統一買付・統一販売が開始され、都市住民に対する食糧・副食品及び日常生活用品の供給システムが導入された。しかし農民は「商品糧」の安価・安定的分配を享受できず、あくまで自力で食糧を確保しなければならなかった。自然災害が発生した60年代初頭においても、都市への供給物資が強化されたため農民の生活に打撃を与え、国家への上納後農民に分配された現物食糧は、農民自身の絶対必要量にも満たなかった[36]。副食品に関しても、都市住民のように国家からの供給がないため、卵を食べたければ鶏を飼わなければならないが、食糧が足りない農民は「飢えをしのぐため、鶏や卵などを都市部の人たちの糧票と交換し、その糧票で都市の食堂から食べ物を買う」しかなかったと証言されている[37]。食糧を生産する農民は食べる食糧がないという奇妙な現象が実際に現代の中国社会に起きていたのである。

②農民にはチャンスのない就職システム

都市住民の就職を保障するために、国営企業・都市の集団所有企業の従業員・労働者募集は厳格に都市戸籍の者に限定しており、国家公務員の採用も農村戸籍者と無縁である。唯一可能性のある就職は都市での募集が難しい採鉱業、建設業、森林伐採等の肉体労働であり、それも国からの募集を待たなければならず、自ら職業を選択する自由はまったくない。改革・開放後、都会に出る出稼ぎ労働者は急増し、就職の機会も増えたが、職種は依然として建設業・サービス業など都市住民が

嫌がる３Ｋの仕事に限られている。そして、今でも多くの大・中都市では、出稼ぎ労働者が就いてはいけない職種または分野が定まっており、それは60種以上にのぼった都市もある[38]。

③教育機会の不平等

憲法には「公民は教育を受ける権利を有する」と明記しているが、実際に都市戸籍の「公民」は教育において明らかに農民より優遇されている。日本のセンター試験に類似する全国統一試験は毎年実施されているが、受験生は戸籍の所在地でこの統一試験を受けなければならない。その際試験問題は全国統一であるにもかかわらず、大学の合格ラインは受験者の出身地域によって違う。例えば北京では北京市の戸籍を持つ者の合格ラインは地方の省のそれより数十点低い[39]。言い換えれば、都市戸籍の受験者は農村地域の受験者より点数が低くても、都市戸籍（特に募集する大学所在地〔市〕の戸籍）を持っているために優先採用される。

また、都市に移住した出稼ぎ労働者の子供はいかにその都市に長く住み、子供の父母は安定した収入があっても、都市戸籍を持っていない限り、都市の子供達と同じような形で教育を受けることができない。もし都市の学校に入るなら高額の「賛助費」（助成金）を支払わなければならない。こうして、教育面においても戸籍制度によって個人の能力や努力を不問に付する大きな不平等が存在している。

④農民と無縁の社会福祉制度

都市部の会社員や工場労働者の場合は住宅を職場から分配され、家賃や光熱費がただ同然に利用できる。そして、特に国営企業では、賃金の他に物価手当、交通手当、暖房手当、高温手当、入浴・理髪手当など、生活関連の諸種の手当が支給されている。これらはもちろん農民とは無縁である。福祉制度の中で都市住民と農民の最も根本的な格差を表わしているのが年金制度と医療保険制度である。国家事業部門の職員や国有企業の従業員は、定年後「退休金」（年金）を受けられるが、農民は老後の世話になるのが国ではなく自分の子供たちである。医療保険について、都市の職員・労働者本人はもちろんのこと、その扶養家族も公費医療の対象となっている。これに対して、農民の医療費はすべて自費で支払わなければならず、貧しい農民は病気になっても病院に行かれないのが現状である。

以上のように、経済面・社会面において、都市住民に比べ、農民はさまざまな差別を受けていることが明らかである。改革・開放政策は20数年経過し、戸籍管理制度及びそれに伴う諸制度の改革は進んでいるが、しかし、抜本的見直しはこれからである。

**注：**

（１）陸益龍著『戸籍制度――控制与社会差別』、商務印書館、2003年。

（２）内田知行「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Ⅰ『毛沢東時代の中国』、日本国際問題研究所、1990年所収。

（３）張玉林著『転換期の中国国家と農民（1978～1998）』、農林統計協会、2001年。

（４）厳善平著『農民国家の課題』、シリーズ現代中国経済２、名古屋大学出版会、2002年。以上の他に、日中両国における戸籍制度の先行研究として次の論著が挙げられる。前田比呂子「中華人民共和国における『戸口』管理制度と人口移動」、『ア

ジア経済』1993年２号；張慶五著『戸口遷移与流動人口論叢』、公安大学学報編輯部出版、1995年；殷志静・郁奇虹著『中国戸籍制度改革』、中国法政大学出版社、1996年；西島和彦「戸籍法」、西村幸次郎編『現代中国法講義』所収、法律文化社、2001年；王新華主編『中国戸籍法律制度研究』、中国人民公安大学出版社、2001年；兪徳鵬著『城郷社会：从隔離走向開放――中国戸籍制度与戸籍法研究』、山東人民出版社、2002年等。

（５）前掲「中華人民共和国における『戸口』管理制度と人口移動」；張紀潯「現行戸籍制度下の経済格差と労働雇用」、拓殖大学海外事情研究所『海外事情』1991年11号を参照。

（６）中国語は「常住人口登記表」という。この中には「氏名」「出生年月日」「民族」「本籍」「学歴」「宗教信仰」「婚姻状況」「職業及び職場住所」「いつどこから本市に移入したか」「いつ本市のどこから現住所に移入したか」「いつどこに移出したか、戸籍が取り消された原因は何か」等の記入事項がある。

（７）天児慧は中国が建国宣言したにもかかわらず、「戦時体制下」にあったと指摘し、その根拠の一つとして、国民党が台湾に移った後も大陸には国民党残留分子、スパイなどの勢力がなお200万人余りを数えており、1950年だけでも４万近くの新中国の幹部らが彼らによって殺害されたことを挙げた。新政権はこうした事態に対処するために、50年に三度にわたり「反革命活動の鎮圧に関する指示」を発し、秩序化の第一段階に取り組んだ。天児慧著『中華人民共和国史』、岩波新書、2001年、22～23頁。

（８）前掲『城郷社会：从隔離走向開放――中国戸籍制度与戸籍法研究』、16頁。なお、初期の戸籍管理のもう一つの目的は正確な人口資料の提供にあった。田島俊雄「中国の人口センサスと戸口問題」、『一橋論叢』92巻２号、1984年７月参照。

（９）前掲『現代中国法講義』、159頁。

（10）この戸籍管理機能の分類は丁水木によるものである。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。

（11）董志凱編著『1949－1952年中国経済分析』、中国社会科学出版社、1996年、219～220頁。

（12）中国国家統計局編『中国統計年鑑』,中国統計出版社、1987年版、89頁。

（13）小島麗逸編『中国の都市化と農村建設』、龍渓書舎、1978年、147頁。

（14）同上、160頁。

（15）同上、158～160頁及び169～172頁を参照。

（16）董輔祁主編『中華人民共和国経済史』上、経済科学出版社、1999年、557頁。

（17）『人民日報』1957年11月11日。

（18）『中華人民共和国経済史』上、558～559頁。

（19）「大躍進」期は二回目の人口移動高潮期であり、その後長期間にわたって人口移動が完全に制限され、特に都市・農村間の移動は不可能であった。1980～90年代の「民工潮」は三回目の人口移動の高潮期と思われる。楊云彦「中国人口遷移的規模測算与強度分析」、『中国社会科学』2003年第６期；王海光「当代中国戸籍制度形成与沿革的宏観分析」、『中共党史研究』2003年第３期を参照。

（20）前掲『転換期の中国国家と農民』、198頁資料。

（21）前掲『城郷社会：从隔離走向開放――中国戸籍制度与戸籍法研究』、18頁。

（22）『条例』の内容に関する引用は、すべて中国研究所編『中華人民共和国主要法令集』第２集、1981年、63～66頁による。

（23）公安部三局編『戸口管理概要』、群衆出版社、1980年、105頁。

（24）『中国統計年鑑』、1983年版。

（25）1959～61年の平均死亡率は18.08‰、特に60年は25.43‰に達し、四川、安徽、河南、山東、湖南、貴州等を中心に、1,600～2,000万人ほどの「非正常死」が82年の人口センサスの結果によって判明した。「大躍進」運動等政策上の過ち、自然災害、及び旧ソ連への無理な債務返済が主な原因であった。若林敬子著『現代中国の人口問題と社会変動』、新曜社、1996年、59～60頁を参照。

（26）「商品糧」とは「商品化食糧」であり、農業生産者から国家に売り渡され商品流通部門に入った食糧を指す。1950年代前半に主要農産物の国家による統一的な買付・販売・供給体制が敷かれて以降、都市戸籍を有する者のみが前述の「居民購糧

証」、「糧票」及び各種の配給切符による商品化食糧の配給を享受できた。中国では都市戸籍人口を俗に「商品糧を食べる人口」というが、同食糧の配給は従来、都市戸籍に付随する既得権益の象徴でもあった。前田比呂子「中国における戸籍移転政策――農村戸籍から都市戸籍へ」、アジア経済研究所『アジア経済』、1996年５月号を参照。

(27) 前掲『1949－1952年中国経済分析』、559～560頁。

(28)『城郷社会：从隔離走向開放――中国戸籍制度与戸籍法研究』、30頁。

(29)『1949－1952年中国経済分析』、560頁。

(30) 同上、563頁。

(31) 劉小萌著『中国知識青年史』、中国社会科学出版社、1998年、717頁。

(32)『城郷社会：从隔離走向開放――中国戸籍制度与戸籍法研究』、30頁。

(33) 郭書田・劉純彬著『失衡的中国』、河北人民出版社、1990年。

(34) 1998年８月戸籍制度の改革により、新生児の戸籍は父親または母親のどちらの戸籍に登録するのかを自由に選択できるようになった。国務院批転公安部『関於解決当前戸口管理工作中幾個突出問題的意見』（国発〔1998〕24号、1998年７月22日）、範天吉主編『中華人民共和国居民身分証法与戸口管理実施手冊』（第一巻）、吉林音像出版社、2003年、196頁。

(35) 1999年１月４日重慶市にある綦江虹橋の崩壊で死者40人、負傷者10余人を出したが、遭難者に対して、都市住民か農民かによって死亡補償金は倍も違い、都市戸籍であった者は48,000元、農村戸籍であった者は22,000元という。『中国青年報』2000年12月19日。

(36) 前掲「戸籍管理・配給制度からみた中国社会――建国～1980年代初頭」、281頁を参照。

(37) 同上。

(38) 前掲『中華人民共和国居民身分証法与戸口管理実施手冊』（第一巻）、211頁。

(39) 同上、213頁。