

# 「戸籍制度」と公共サービスの制度構築

明治学院大学 毛 桂 榮

## 目次

### はじめに

1. 伝統的な戸籍制度
2. 戸籍制度の形成とその役割
3. 戸籍制度の変容と公民身分証の登場
4. 戸籍制度の展望—比較の視点

### はじめに

中国の「戸籍制度」は「Household Registration System」あるいは「Hukou」と英訳され、「単位社会」とともに、現代中国を理解する重要なキーワードである。戸籍は「戸口」といい、城市戸口（都市戸籍）と農村戸口（農村戸籍）に区分される。通常、「戸口登記簿」（あるいは「戸口本」）が公安局（警察局）より交付され、個人で保管する。戸口登録がないと、戸口が無い、「無戸口」（戸口なし）あるいは「黒戸口」と呼ばれる。現在、一人っ子政策の問題との関係で、二人目が「戸口」がない状況が発生し、様々な行政サービス、特に教育を受けることができない問題が一部で発生している。

中国の戸籍制度には移動の自由がない。現在の中国憲法には「居住・移動の自由」の規定がないのである。1954年憲法にある「居住・移動（原文は「迁徙」）の自由」の規定が、1958年の戸籍制度によって空文化され、その後の憲法改正で廃止され、現在に至っている。

中国の戸籍制度は、日本の感覚で言えば国籍のような存在に近い。中国の農村の人間は原則、一生農村以外で生活することはできず、都市で働くためには「労働ビザ」を取得することが必要な状況であった。その結果、同じ国民であるにもかかわらず、都市住民が農村住民を「二等国民」視する傾向が強い。

本稿は、公共サービスの提供という視点から、戸籍制度に関する初歩的研究を行うものである。まず、伝統的な戸籍制度に関する分析を行い、第2節では1958年以後成立した戸籍制度のありようを分析する。第3節では、改革開放政策期における戸籍制度の変容及び公民身分証と居住証の登場などを分析し、第4節では、中国戸籍制度のこれからを展望し、国際比較に若干の議論を試みる。

## 1. 伝統的な戸籍制度

中国の歴史において、戸籍制度は古くから存在していた。各時代における戸籍制度の機能はまちまちで、必ずしも統一的な制度ではなかった。その基本的な役割は、以下の四つにまとめることができる。

- 1) 人口統計機能
- 2) 徴税労役機能
- 3) 身分秩序認知機能
- 4) 組織化と治安維持機能

## 2. 戸籍制度の形成とその役割

1949以後の戸籍制度は、おおむね三つの段階に分かれる。

まず、第一に1949-1958年までの「自由移動の時期」である。1954年に中国最初の社会主義憲法が採択・公布され、そこで公民の居住・移転の自由が定められている。

この時期に、今日の戸籍制度の準備も始まった。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、1955年に都市に常住する人々に対する配給証（「糧票」＝食糧切符）の配布を開始した。農業集団化に伴い、食料の国家管理などが開始され、農民は農業集団組織で働き、そこから食糧を得るが、都市住民は公定価格で国家から食糧の配給を受けるようになった。政府は食糧の管理・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ると、戸籍制度には人口移動や職業選択に対する抑制機能が予定されたのである。1955年に戸口登記制度を建設する指示が国務院より出され、戸籍登記は始まった。そして1956年より農民の都市への移動が規制され始めた。

第2期は、1958年-1978年までの「移動制限の時期」である。1958年に『中華人民共和国戸口登記条例』が公布された。条例は、戸籍を農業戸籍と非農業戸籍に厳格に分け、農業戸籍の人が都市に転入することを規制した。この制度によって戸籍管理制度の性格は大きく変化した。中国伝統社会にみる社会秩序の維持、人口統計のための資料提供という基本的機能のほか、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」（社会保障機能）が付け加えられたのである。

もちろん、戸籍制度には人口統計、治安維持の機能が存在する。しかしその発生から見た場合、食料配給などの社会保障機能を都市戸籍保持者には与え（包摂）、そのほかには与えない（排除）という制度規制に特徴がある。いわば都市戸籍に特権的な地位を与え、結果として都市と農村、あるいは都市間の格差が顕在化し、農村戸籍への差別や不平等な待遇が持続し、社会の身分秩序が形成された。

もちろん、戸籍制度そのものは、単独で機能するものではなく、関連する制度として、「単位」制度などがある。住居分配・初等中等教育・医療・食料配給などは基本的に「単位」ごとに行われ、これらを享受できない本籍地以外の場所での生活は、事実上、不可能であった。また、いわ

ゆる「人事档（檔）案」が存在する。所属する単位に「人事档（檔）案」が整備されている。これは先祖の階級をもとにした「本人成分」から始まり、家族構成・学校成績・党歴・就職・結婚・犯罪歴など、生まれた時から現在までの重要な個人情報記録され、その内容は非公開で、本人はその内容を生涯知ることはできないとされる。人の移動は、「戸籍」の移動であると同時に、所属「単位」の変更で、また「人事档案」の移動でもある。

戸籍制度は、基本的に（本籍地などの）登録制度と移動（戸口遷移）制度に分けられる。前者は農村戸籍と都市戸籍（記録上は、「非農」戸籍）に分類されることを基本にし、また個人戸籍、集団戸籍の区別がある。都市部の大学に通う大学生などは、4年間集団戸籍として登録され、卒業後、就職先へ戸籍を移動する。また軍人戸籍も集団戸籍である。戸籍の登録は警察である公安局の支所、派出所が行うが、戸籍を記録した「戸籍簿」あるいは「戸口簿」は、本人が保管することになっている。公民身分証明書が無い時代は、それは身分証明になる。

戸籍制度の根幹は、移動制度（戸口遷移制度）であり、移動の許可制である。戸籍移動の場合、多くは転出元と転入先の両方の同意が必要である。転出と転入の2重許可制であり、一方の許可だけでは、戸籍移動はできない。若干の説明をすると、例えば、婚姻の場合、同じく農村戸籍の場合、農村間の戸籍の移動になり、あまり食糧配給等に影響しないので比較的容易である。それぞれの戸籍を管轄する公安局の許可を得て、まず転出元より「戸口遷移証」が発行され、この「遷移証」をもって転入先の公安局へ転入の手続きをする。都市の場合、同じ都市の中では容易で、前記の手续とほとんど同様で、ただし、職場（単位）が移動する場合、移動先の所属する単位の許可を得てその単位を通じて戸籍移動の手续を行う。中国の戸籍制度には、いわゆる「本籍」という概念がないので、戸籍は同じ都市の中で居住や職場の移動に伴って戸籍地を移動することになる。異なる都市の場合、事前に転入先の許可（許可書）、あるいは職場の許可を得てから、転出元より「遷移証」を発行してもらい、転入先へ戸籍を移動する。異なる都市の場合、大都市から中小都市への転移が比較的容易で、その逆が非常に困難である。その理由は、戸籍制度は、都市への人口流入を抑制するための方策なので、大都市への移転が困難である。大都市への移転と中小都市への移転をトレードするケースがたまにある。戸籍が異なることによって夫婦別居が強いられることがあり、職場を交換するという解決法がみられる。

大学へ入学する場合、例えば農村戸籍の学生が「晴れて」都市戸籍となるが、大学では「集団戸籍」となり、卒業後、就職先へ戸籍及び人事档案を移動する。もう少し言うと、大学入学の場合、合格通知書を持って戸籍管轄の公安局で戸籍転出の手续をし、「戸口遷移証」を持って入学する大学へ向かう。大学の戸籍を管理する部署（大学にある「戸政科」すなわち戸籍課）では、戸籍が記録され、大学生は集団戸籍となる。私は、そのケースであった。卒業後、就職先は、政府による「分配」であったので、選べる自由がなく、指定される職場へ戸籍を移転する。大学生がエリートであった時代では、ほとんど公務員になるので、その「分配通知書」で戸籍を、人事档案等とともに勤め先の都市へ移動する。

都市への戸籍移転が困難なので、都市の男性が農村の女性と結婚する場合、女性の戸籍が農村戸籍のまま、移転できないことが多く、生まれる子供（母親の戸籍を継ぐことが制度の規定）も農村戸籍になる。戸籍は言わば、生まれつきのもので、まさに「身分」である。逆のケース、

すなわち、都市の女性が農村の男性と結婚する場合、子供が母親の戸籍を継承するので、子供は都市戸籍になるが、そういうケースは減多にない。

ついでに、出国となる場合、出国の証明書類を持って戸籍を取り消し（中国語では「注消」）、帰国する場合、その取り消した単位で戸籍を回復し、新しい職場があればそこへ戸籍を移動する。取り消し制は、現在変化し、厳密に行わなくなった。出国で戸籍の取り消しをする制度は、日本ではあり得ないが、中国の戸籍制度は人口管理機能などのほか、食料配給などの社会福祉機能があるため、そのような手続になったのである。収監や強制労働となった場合も、戸籍は取り消され、あるいは移され、刑期の満了とともに、戸籍は回復され、あるいは新しい職場へ移動する。兵隊へ招集される場合、戸籍は所属先へ移転され、軍人戸籍となる。

都市と農村の二重構造では、農村出身者にとっては都市戸籍の取得が非常に困難である。よくあるケースとして、軍隊に入ることによって、戸籍はいったん軍人戸籍になり、除隊される際に、元の農村になる場合があるが、地方都市の戸籍になることが多く、運がよければ大都市に残ることもある。しかし農村で結婚している場合、本人の戸籍の移動は、家族の戸籍とは関係なく行われる。夫婦別居、離婚など社会問題が生じる。第2は、大学への入学である。これは、多くの農村の若者にとって都市戸籍を入手する唯一の方法と考えられ、受験競争に拍車をかける。大学入試は、文化大革命の期間中、中止にされ、1977年まで農村の若者にとっては、軍隊入隊がほぼ唯一の都市戸籍取得の方法であった。

移動制限を最大目的にして始まった戸籍制度であるが、都市と農村の二重構造を作ってしまった。都市が農村を搾取する制度とえば、反発する人が多いが、明らかに都市を優遇する制度である。都市の戸籍者が持つ特権とも言うべき優遇は、例えば次のようなものがある。

- (1) 食糧供給の保証。配給制の時代、都市に主食などを低価格で供給できるように食料徴収政策を50年代より開始していた。農民は自給自足の生活であった。さらに都市への食料供給が優先され、農村は都市への食料供給基地とされた。主食だけではなく、その他の生活必需品が低価格で供給され、多くの場合、配給切符で政府より支給される。農村戸籍者が一時的に都市に滞在できても、切符の配給を受けていないので、買うことができない。「大躍進」のあと、中国では食料不足に陥り、一説では3千万の餓死者が出たとされる。都市は食料供給が確保され、上海や北京などでは死亡率がほとんど変化しないのに対して、食料生産地である農村、特に安徽省と四川省の農村では餓死者が大量に出ていた。農村戸籍者がその土地に縛られ、出稼ぎもできないような状況でより多くの餓死者を出していたと言える。都市へ出たとしても、配給切符を持たなければ、都市で食事すらできない状況である。ノーベル経済学受賞者のセンが配分の問題を議論した研究では、この中国の飢饉と餓死のことを例にしたことが有名である。
- (2) 都市戸籍者には、政府による住宅供給が保証される。現在、住宅価格高騰の中国では想像できないかもしれないが、都市では所属する単位を通じて住宅が無料で提供されていた一方で、農村戸籍者は、こういうサービスを受けていない。
- (3) 教育も、都市が優先され、設備投資などを含め、政府の援助を受けている。農村の教育レベルが確保できないまま、義務教育も農村では基本的に実施できない。また教育は基本的に

戸籍所在地でしか受けることができないので、後述するように戸籍制度の変容でこの制限が大問題となる。

- (4) 都市では、公務員や国有企業労働者の場合、全額免除の公費医療制度があるが、農村では基本的に全額自己負担である。もちろん医療施設、医者なども都市に優先される。「裸足の医者」という言葉が有名であるが、農村の医療条件がいかに欠けているかを物語っている。ちなみに、大学生の場合、公費医療制度が適用され、在学期間中は、全額無料であった。
- (5) 公務員はもちろん、都市の国有企業労働者（公務員の定義によるが、これは公務員）は、定年後、勤続年数に応じて、退職金（毎月の支払い、いわば年金）が終身支給される。国有企業のほかに、集団所有制（地方政府所有）企業の労働者は、国有企業ほどではないが、住宅、医療、年金では、ほぼ国有企業並みの給付がある。
- (6) 労働保険（労災保険）。都市部の国有企業労働者は、労働保険制度の適用対象になるが、農民はその対象外とされた。
- (7) 「婚姻」に関する説明は既にしたが、都市で婚姻する場合、所属先あるいは政府より住宅が配給される。なお結婚自体は、単位の許可を得ることが必要であった。2004年に婚姻法の改正で、その許可制が廃止された。結婚は住宅の付与が必要になるので、所属単位の許可制があったのである。
- (8) 就職に関して、政府は、都市戸籍の労働適齢人口に対して職業斡旋の義務を負うが、農村戸籍者に対する義務はない。都市のすべての者は所属単位があることになり、未就職者は、「待業」（就業を待っている状況）とされ、統計上、都市では失業者がない状況になる。もちろん、北京にある中央政府の公務員受験は、北京市の戸籍者でないと受験できないことになっている。ついでに、都市戸籍者は、元々農村の出身者であった、あるいは別居で家族や子供が農村戸籍である場合、退職時に農村へ戸籍を移動するが、その子供が一人、親の代わりとして都市へ就職することが可能である。「頂替」という制度である。兄弟が多い場合、末っ子はその都市の職を得ることがほとんどである。都市戸籍は、言わば特権である。
- (9) 都市の者は高校など学校を出る場合、政府によって仕事を配分されるが、高校卒業後、大学に入る場合、農村の出身者と同じように、入学によって大学に戸籍を移動し、一時的に大学の集団戸籍となり、卒業後、就職先（都市）へ戸籍を移動する。都市戸籍者は優先的に元の都市へ戻ることができる。農村出身の大学生も農村に戻ることが基本的に無かった。しかし、大学の入学者選抜においては、農村より都市の出身者をより多く採用する地域別の傾斜配分があり、都市を優先する制度で農村出身者が差別される。この問題は、現在に至って未解決である。

中国の戸籍制度は、農村人口の都市流入を制限するとともに、都市・農村の二重構造を作り出し、また戸籍に基づく社会保障、教育など公共サービスが提供されることになり、戸籍はいわば社会的配分・再配分を内在化した制度である。戸籍制度は、中国では、公共サービスの制度基盤であった。

### 3. 戸籍制度の変容と公民身分証などの登場

中国の戸籍制度の第3期は、1978年以後の時期で、いわば「半開放の時期」である。改革開放政策の進行に伴って、戸籍の役割も変化してきた。研究によっては、1990年代を80年代と区別する議論があるが、基本的に緩和・半開放の方向では共通する。

1980年代の初めに、農村は生産請負制によって生産性が向上し、多くの農村余剰労働力が就業の機会を見つけるため都市に流れてきた。そのため、1984年に中国政府は人口移動制限をやや緩和した政策を展開し、農民が県の下にある行政単位の「郷」や「鎮」に移住できるようになった。市場経済が発展し、都市の労働力需要が増大することで、人口の合理的な流動は、もはや止めることのできない流れとなっていく。戸籍の移動制限は、労働力や人材の自由な流動を制限しており、都市の発展と農村の都市化の進行を阻害する。中国政府は、農業から非農業（都市）戸籍への変更を許容しながら、人口管理の基礎となる「居民身分証制度」に関する法律を1985年に採択し、戸籍登録ではなく、居民身分証（全国統一の国民ID番号）をもって、人口管理を考えるようになった。ただ、説明が必要なのは、居民身分証は基本的に戸籍所在地の公安局で発行され、戸籍所在地が記載される。居民身分証は姓名、性別、民族、生年月日、戸籍住所（実際の居住地ではない）のほか、公民身分番号（現在は18桁の番号、第7番より13番までは、生年月日）が付されている。居民身分証には、現住所が記載されていない。居民身分証の共通番号は、正式の表現は、「公民身分号码」（コード、番号）で、「居民」ではなく、「公民」という表現を使っている。戸籍制度は形では「戸」（家族、世帯）を中心にした制度であるが、居民身分証の登場は、戸を単位とする人口管理から個人を単位とする人口管理への過渡も意味するものである。全国民に18桁の番号がつけられる公民身分証は、「居住・移動の自由」を制限せず、戸籍の代わりとしての期待があるが、そのようには機能していない。実際、身分証は戸籍の登録地で発行され、戸籍を基礎にしている。

また中国政府は『都市における人口管理の暫定規則』を制定し、そこでは都市に流入してくる農村人口が暫定居住としての登記を要求した。こうして各地で居住証、暫定居住証を発行する、あるいは暫定戸籍を制度化する流れが形成された。一部の都市では、戸籍を開放する政策を取り始めた。国務院は、地方都市（小都市）ではビジネスを起こした者、都市の組織、企業などに雇用される管理者、専門技術者、そして都市で住宅（商品化した住宅を自宅用に）を購入した者の戸籍を都市戸籍に変更できるように指示した。以後各地方政府はそれぞれの政策によって、ビジネスを起こした者、住宅購入者、高額納税者、特殊や指定産業の技能職などに、（都市居住証ないし）都市戸籍を与えるように政策を展開した。一律に戸籍を開放するよりも、各地方政府、或は都市が条件付きで審査をして、戸籍を与えるかどうかをそれぞれ判断している。中国の改革における地方の政策イノベーションが、戸籍改革でも現れている。

2002年、共産党16大で、漸次、2重戸籍制度を解消する政策目標が打ち出された。しかし、現実では一度に二重戸籍制度を解消し、移動の自由を可能にすることができないので、漸次的な開放政策をとるようになった。その姿をランダムに整理すると、次のようなやり方がある。かつては、農村戸籍者にとっては、軍隊に入隊するか、大学に入るかのいずれかの方法で都市戸籍をと

るしかなかった時代に比べると、かなり緩和されてはきたが、依然、制限は解消しておらず、不公平は決して是正されていない。

1. 1980年代に、別居等の問題を解消するための政策として都市の戸籍を取得させていた。特定の時期に取った特殊政策である。「下放青年」の都市戻しも特殊政策である。
2. 「食糧自弁戸籍」は1980年代から登場していた。現在そういう表現がほとんどなくなった。
3. 「暫住戸籍」。これは、1980年代に出稼ぎ労働者を管理するために、暫住人口管理として制度化したもので、現在、一部では引き続き、実施している。暫住人口は「暫住戸籍」を保有していても、「常住戸籍」の保有者である都市住民が享受する行政サービス、例えば医療、教育の保障が受けられないケースがほとんどである。
4. 売買による戸籍取得。一部地方都市では実施していた。都市の拡大をしながら周辺住民から一定額の金銭を徴収して都市戸籍を与えるケースが見られる。また、単に財政的な理由で戸籍を販売したケースがある。販売によって得た戸籍が、都市戸籍と全く同様かどうか、地域によって異なっていた。このような戸籍売買には批判が多く、中央政府も推奨しないので、現在は、ほとんどなくなった。
5. 「青色戸籍」（「藍印戸籍」）、一定額の投資をした者などに対して発行する戸籍である。暫定戸籍とは異なるが、通常の都市戸籍でもない。例えば、1994年に「上海市青色戸籍管理の暫定措置」が実施され、一定額の投資者、一定面積以上の住宅の購入者、専門の人材として上海市の企業に3年以上雇用された者に対して、「青色戸籍」を与えていた。上海市は、現在、この制度を廃止したが、この政策を引き継ぐ形で、特定の者に対して、戸籍を開放する政策をとっている。いわば単純労働力の受け入れをしないが、投資移民、特殊技能を持つ者などに対して、「入国ビザ」などを発給するような制度である。
6. 発想として、上記の政策と基本的に同様であるが、多くの都市では、特定の「技能」、一定額（高額）の「納税」、一定額の投資を条件に、一定の経過年数、あるいは条件審査を経て、都市戸籍を与える政策を実施している。たとえば、一定の技能があって、会社に雇われ、その会社は一定の手続きをしてその人物の都市戸籍を申請するという形である。「技能入戸」、「納税入戸」、「投資入戸」などの形で表現される戸籍取得方法がその類型の方法である。

一例であるが、広東省の広州市では点数制による戸籍取得政策をとっている。その規定には、次のようなものがある。

- (1) まず計画出産政策に違反した者、犯罪記録のある者、広東省居住証を持たない者、社会保険料をおさめていない者、一年以上の雇用契約を持たない者は申請できない。
- (2) 12項目の点数計算で85点以上を得る者が広州市戸籍を申請できる。
- (3) 広州は、年度人口総量規制を定め、その範囲の中で、申請者に対して点数に基づいて優先順位をつけ戸籍を取得させる。先着順ではない。
- (4) 点数は同数の場合、広州で（暫住証を含め）居住証を取得した期間が長い方が優先される。さらに同点の場合、社会保障カードを持った期間が長い方が優先される。

この政策は、居住や就職、社会保障制度への参加を前提に一定の条件をクリアした者に、戸籍を付与する方法である。基本的には、戸籍制度を廃止するのではなく、戸籍制度を維持

し、選抜を通じて戸籍を付与することで、都市の規模拡大を抑制する方策である。諸個人にとっては、都市戸籍の取得が依然として最終目標である。

7. 地方都市に定住先があり、農業以外の職業によって安定的な収入を得て、すでに2年以上都市で生活している農村戸籍者は都市戸籍を取得し、都市住民と同様の社会サービスを受けることができるように戸籍改革を進めるところがある。その場合、多くは地方の小規模都市が多い。

8. 2010年秋から、重慶ではいわゆる「戸籍と土地の交換」といわれる戸籍改革が進められている。都市に居住し、3年の猶予期間で農地を放棄する者には、都市戸籍を付与する。もちろん、農地などを放棄する場合、一定の補償を行う。数年で数千万の都市戸籍保持者を創出する予定である。「重慶モデル」と言われている。

全体としては、都市、特に大都市への流入を規制、抑制する方向であるが、一定の条件を付けて、ゆっくりと都市戸籍を開放するという方策がとられている。当然、都市戸籍保持者、新規申請者、申請資格の無い者（ただし都市在住者）、農村戸籍、農村在住者などの間で、教育や医療などの社会福祉における大きな格差が存在している。

他方、居住証制度をみると、その発行が許可制で、申請も煩雑である。またその有効期間が短いものでは半年、長いものでも10年（多くは1-2年）で更新が要求される。暫住証（暫定的居住証）、居住証制度は、流動人口に対して管理制度であり、それがないと、建前では都市では居住できない仕組みになっていた。2003年に孫志剛という青年が、広州で暫住証が持ち合わせていなかった理由で、浮浪者として拘束され、暴行を受けて死亡した事件が発生した。その事件を契機に都市戸籍のない者、居住証の無い者を強制収容し、戸籍地へ強制送還する制度が改正されることになった。

労働力の流動などによって、戸籍の所在と居住（就労）のずれが発生する場合、公民身分証は、個人確認の手段になるが、行政サービスの基盤にはなっていない。居住証は、現在の居住地、所在を示すものである。また現在、多くの行政サービスは居住地で受けるようになるが、すべての行政サービスを受けることができるわけではない。2億あまりの「農民工」は、農村に戸籍を残しながら都市で生活し、居住する都市では必要となる行政サービスを受けることがほとんどできない。また、その子供世代は戸籍の所在地（親の戸籍と同様）とは関係なく生まれた都市で成長していく中で、居住地に戸籍がないことによって、就学・就職が問題になり、差別を受ける。

改革開放政策の推進で、経済成長で戸籍制度のもとにある都市戸籍者の特権が廃れ、やがて戸籍制度の意義が薄れてくるが、完全にその機能を失った訳ではない。

(1) 経済成長で、食料供給の配給制などがなくなり、主食や副食品などの購買制限もなくなった。1980年代に「食料自弁」による都市への移動を認めていたが、1990年代は食料などの問題が存在しなくなった。経済成長と市場経済の構築で、戸籍がなくとも都市で滞在できるようになった。戸籍が都市での滞在を制限する大きな理由の一つがなくなったのである。

(2) 住宅政策の改革で、住宅が個人所有へ漸次移行するようになった。住宅の商品化とい

う政策の開始で、所属単位から現在使用する住宅を割安で購入できるようになった。さらに都市開発、住宅開発で新規住宅を売買できるようになった。制度上、土地の国家所有権を維持しながら、土地使用権を売買できるようになった。特権という意味では、その住宅の払い下げの対象は、都市戸籍の者であることに間違いはないが、都市で家を買える時代になったので、一部農村戸籍者が都市で自宅を購入し、都市で生活するようになった。

しかし、住宅政策においては、戸籍の意味が完全になくなったかと言うと、そうではない。最近、住宅価格の高騰を抑制するため、中国政府は金融手段（ローン規制）、土地政策、税制などの手段とともに、2011年に「戸籍」に基づく購入規制を導入している。例えば北京での住宅購入の場合、北京市戸籍の家族は、2軒以上の住宅を持っているなら、3軒目の購入を制限し、北京市以外の戸籍で1軒の家を持っているなら、2軒目の購入を制限し、北京市以外の戸籍であるが、家を持っていない家族は、5年間の北京市での納税証明がないと、北京市での住宅購入が制限される。これは戸籍による差別と批判されるが、問題は、戸籍が政策手段の基盤制度である点にある。いかに戸籍制度が重要かを物語っている。

また、2011年に深圳市ではユニバーシアード競技大会が開催されることに際して、8万人が深圳市より追い出されたと報道されているが、その大部分は、深圳以外の戸籍所有者で、定職のない、あるいは犯罪記録のある人物である。深圳市では7割以上が深圳の戸籍を持たない人口である。戸籍は、都市の就労、定住に依然として意味を有するのである。

- (3) 教育については、都市が優先される制度は基本的に変化していない。都市に流れる農村戸籍者の子供は、都市の戸籍を持たないので、居住地の学校に入学できずに、農民工学校が設置されることが多くみられた。都市によっては、都市の学校に農村戸籍の都市居住者の子供を入学させるが、多額の「借読費」や「賛助費」（学校に対する援助金）を納入しなければならない。新たな差別を生むことになった。2011年に、北京や上海は戸籍とは関係なく、居住によって学校入学し、農民工の学校を廃校する政策をとり始めた。

また、大学入学者の傾斜配分、都市優遇の政策は、基本的に変わっていない。大学受験が戸籍所在地で参加することが基本である。北京市戸籍者の北京大学への入学のボーダラインが、例えば江蘇省学生の北京大学入学ボーダラインより遥かに低い。そのような不平等の大学入試制度があって、中国では「高考移民」なる現象が登場する。「高考」とは大学入試のことで、入試条件のよい都市へ投資するなどの形で、子供にその都市の戸籍を取得させ、大学受験に参加させることである。地域によって定員配分が不均衡で、合格ラインが異なるため、条件のよい地域（都市）の戸籍を取得して、大学受験をする。大学受験制度の不平等があってからの現象である。北京や上海など大学が集中する都市では、その都市の受験生を優遇する制度が未だに持続している。現在、北京大学や清華大学の農村出身者が、1割を切るほどになったと報道されている。

- (4) 医療制度に関して、現在都市を中心に社会保障制度が整備されつつある。しかし、都市よりも農村における制度構築が遅れている。中国の社会保障制度は、積立方式がほとんどで、戸籍よりも、居住、職場によって制度加入することになっている。また制度そのものは地方政府ごとに、あるいは都市ごとに異なり、保険料もそれぞれ異なる。都市が異なると、保険証が通用できない。中国政府は、全国統一の社会保障カード（居民身分証明書の番号を使用）の準備を進めていると2011年に報道されている。
- (5) 年金制度も医療制度と同様である。戸籍の存在価値がこの社会保障分野ではなくなったわけではない。年金と医療は、都市や職場によって異なり、加入者負担も都市や職域によって異なる。国営企業、公務員などの職業は、社会保障では優遇され、その分野への就職がないと、付随する福祉機能を享受できないことになる。しかし、国営企業の就職も公務員への採用も都市の戸籍が前提となっている。その意味で社会保障機能においては、戸籍が依然重要である。もちろん失業手当・保険は、都市の戸籍保有者にしか与えられない。
- (6) 労働市場は自由化され、都市戸籍者も自分で職探しをしなければならない時代になった。就職斡旋については、戸籍による大きな相違がなくなったと考える。その意味で、戸籍の意味が薄れたが、都市戸籍者に対する都市政府の優遇が依然存在する。すでに言及したように、当該都市の戸籍がないと、就職できない職場がかなり存在している。
- (7) 大学卒業後、例えば北京市戸籍の大学生は、仕事が無くても北京に戸籍を残せるが、北京以外の大学生は卒業後、北京で仕事を見つからないと、よそへ戸籍を移動することになる。その場合、様々な形がある。新しい職場へ移動することが一番多いが、定職がない場合、戸籍をそのまま大学に残すことが既成事実化し、大学はその処理に苦勞している。人材斡旋センター、あるいは地方出身者は中小都市の人事局に預けることがある。最近、農村戸籍者が、進んで農村に戸籍を戻す選択をするケースが見られる。これは、農村にある耕地（請負制の土地）、宅地の継承を目当てにしているようである。
- (8) 「婚姻」に関しては、かなり自由になり、2004年単位の許可制が廃止され、若い人が結婚して都市で家を買えば、自由に都市で生活できる。しかし、すぐに戸籍を移動できるかという点、都市によって異なる。上海では一方が上海戸籍で、結婚して7年後、配偶者が初めて上海の戸籍を取得できるとなっている。

次いで出産に関しては、計画出産政策があり、子供の出産に際して、「婚姻状況証明書」を提出して、「出産許可書」を申請する必要がある。「出産許可書」は、戸籍所在地の政府機関に申請し、あるいは戸籍地に関係資料を取り寄せてから居住地の政府機関に申請するものである。「出産許可証」がないと、妊娠中、病院では検診などのサービスを受けられない状況になり、生まれる子供の戸籍も登録できず、当然、公民身分証（18桁の番号）も発行されないことがある。要するに、居住証、公民身分証ではなく、戸籍制度が、依然として（住民把握の）基本である。

図表-1 中国における戸籍機能の歴史比較

機能と役割	伝統戸籍の機能	1958-1978	1978-2011
1) 人口統計機能	○	○	△
2) 徴税労役機能	○	○	△
3) 身分秩序認知機能	○	○	○△
4) 組織化と治安維持機能	○	○	○△
5) 社会保障と福祉機能		◎	○
6) 都市人口の抑制機能		◎	○△

要するに、都市戸籍がもつ多くの機能が薄れてきたが、社会保障、教育（義務教育入学、大学受験）などでは、都市戸籍者の優遇が依然として存続している。そのため、大都市へ移動し、都市戸籍の取得が目指されるのである。教育、社会保障などの公共サービスにおける格差がなくなれば、いわば戸籍の問題が存在しなくなるが、大都市が人口流入を抑制する理由が、そこにおける公共サービス（教育、社会保障など）が優れて、換言すると優遇されるので、競争の目標となる。その意味で、基本公共サービスの均等化が至極重要である。

経済成長に伴って、農民でも居住している都市での合法的で定まった住所や安定した職業、生活の収入源があれば、あるいはその都市に居住して一定年限に達すれば、その中小都市の都市戸籍を申請することができる。但し、大都市の戸籍取得は困難である。戸籍はもともと、都市への人口流入を抑制するための制度であるので、その機能は変化していない。大都市の住民自体は、戸籍の開放で自分たちの公共サービスがよそ者に使われるのが不愉快のようで、例えば北京市人民代表大会では「代表」が戸籍の開放に反対する意見、あるいは、非北京戸籍の北京在住に反対する意見がたびたび表明されている。

#### 4. 戸籍制度の展望—比較の視点

「居住・移動の自由」を制約する制度として戸籍が中国では存在しているが、身分証、居住証の登場が示唆するように、その制度は崩壊しつつある。しかし戸籍は、依然として出生登録、教育などにおける基盤制度である。居住を基盤にする行政サービスは多くなるが、戸籍は依然大きな選別・差別の制度である。各地方政府の居住証の発行や戸籍取得政策を見ると、都市戸籍の取得は依然、都市への移住で目標とされているものである。上海などの大都市では、居住を前提にしながら、一定の条件を満たした者に対して、戸籍を付与する政策をとっている。戸籍制度は、住民を選別する制度となっている。

この方向性を切り替える必要があるように思われる。すなわち、居住を前提に行政サービスを行う方向への改革を進める必要がある。言わば、居住を基盤にする行政サービスの提供を拡大することを政策の方向にすべきであり、居住証の役割を強化することである。

同時に戸籍による差別、選別を減らす。例えばパスポートは、戸籍ではなく、（身分証とともに）居住に基づいて発行すべき、また選挙も居住と連動すべきである。全国統一の居民身分証制度を

前提にして、個人確認ができるので、そういう制度変更はできないことではない。戸籍制度と年金、健康保険などの社会保障機能を一層分離することが必要である。また就職、義務教育、大学入学、住宅購入など、戸籍に付随するあらゆる優遇措置を廃止する方向で政策変更を行うべきである。住宅の購入制限政策にみる、戸籍を政策手段として使用することを避けるべきであろう。大都市は、戸籍を人口抑制策に使うが、都市規模の膨張を戸籍とは別に講じる必要があり、また可能である。

中国の戸籍制度は将来的に、どうなるか。中国では、現在「基本公共サービス」（いわゆるナショナル・ミニマム）の均等化が課題とされ、そのための制度構築が提起されている。将来的に、行政サービスが居住を根拠に行われるようになるかどうか、そうなった場合、戸籍制度の役割がどう変化するか、検討に値する課題である。

公民身分証明の統一番号は、社会保障番号に使用されることが方針のようで、その意味で、日本のように共通番号制を新たに構築する必要はない。この番号は、納税、銀行口座の開設、株の売買、さらに最近では高速鉄道の切符購入まで使用されるようになり、使用範囲がかなり広い。しかしそれは居住などを証明するものではなく、単なる個人確認の手段である。地域別、或は地方政府ごとに提供される行政サービスの基盤には成っていない。これを居住証と連動する必要がある。

居住を前提にした制度を構築し、行政サービスを提供する方向ならば、戸籍の機能をこれから純化していく必要があるように思われる。戸籍は現在、教育、大学受験、その他のサービス機能で大きな意味を持っている。居住証の保持者が、それらの機能を享受できれば、戸籍は、「原籍」や家族関係を証明する資料に純化できる。中国の戸籍は、日本の戸籍制度のように家族関係を証明する資料として変容していくであろうか。

中国の著書や新聞では、よく「戸籍管理制度が世界で普遍的に採用される行政管理制度」という叙述が見られる。しかし、この説明は事実ではなく、中国の戸籍制度を見誤ることになる。戸

図表-2 各種身分証明制度の比較

制度	戸籍	居住証	公民身分証	社会保障カード
構築	1958年	1980年代	1985年より	各地方政府
番号	共通番号なし	共通番号なし	全国共通18桁番号	各地方・都市で自己管理。
役割	移動制限と公共サービス、特に教育（義務教育と大学受験）、投票の基礎	居住地政府に申請。居住証明	終身番号、戸籍地に申請。身分確認、本人確認	社会保障（健康保険、年金制度）
将来は	制限を緩和し、機能転換・純化？戸籍と公共サービスとの分離？	居住を基礎に公共サービスの提供。公共サービスの均等化	出生時に、居住を基礎に申請？	2011年より漸次、全国統一制度へ移行し、身分証の番号を使用
日本の諸制度との比較	戸籍制度：家族関係の証明など	住民基本台帳	住基ネット番号	社会保障カード
			共通番号制の導入	

籍制度は、かなりアジア的な制度であるが、中国の戸籍制度は、日本と韓国とはかなり異なる。中国の戸籍制度では、現在において家族事項を詳細に記載されてはいない。親と独立生計、戸籍が別になった場合、戸籍登録簿では親子関係が読みとれない。中国の戸籍制度は、戸を中心に管理しているとはいえ、基本的に個人別の管理で、家族を中心にした制度ではない。前述したように、農村戸籍と都市戸籍の保持者の結婚で、それぞれの戸籍は変わらないことがあり、婚姻と戸籍の管理は、別の仕組みである。当然、戸籍には、離婚や養子縁組などの記載はない。戸籍は公安部（局）の管轄で、婚姻などは、民政部（局）の管轄で、また前者は、移動制限が主たる目的であったので、家族事項に関心をもっていなかった。もちろん、ネットの時代で、身分証明書番号を基本にデータ照合をすれば、情報合わせができるが、制度改革も必要のように思われる。日本のように戸籍の役割を家族事項などに純化する場合、戸籍管理を公安部（局）から民政部（局）へ移管する必要がある。現在、戸籍制度の改革では、戸籍制度の完全廃止論はもちろん、業務の民政部への移管論も見られない。

日本では、「住基ネット」、社会保障番号のほか、国民共通番号制度の導入論議などがあるが、行政サービス提供の制度基盤の構築という視点から、日本と中国のケースを比較することが意味ある作業のように思われる。

参考：

毛桂榮「単位（DAN WEI）組織の研究」、明治学院大学法学研究所年報15号、1999年7月

毛桂榮「インターネットと中国政治」、明治学院大学『法学研究』77号、2004

毛桂榮、「公共サービス提供の制度構築—中国事業単位の改革」、明治学院大学『法学研究』90号、2011年

王威海『中国戸籍制度：歴史と政治的分析』上海文化出版社、2006年

陸学芸編著『当代中国社会結構』社会科学文献出版社、北京、2010年

西村幸次郎編『現代中国法講義・第3版』法律文化社、2008年

木間正道ほか編『現代中国法入門・第5版』有斐閣、2009年

鎌田文彦「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月号

張英莉「新中国の戸籍管理制度」、埼玉学園大学紀要（経営学部篇）、第4号、第5号、2004年、2005年