

「重慶モデル」で中国の都市 農村間格差は解消できるのか

早稲田大学准教授

阿古 智子



戸籍が規定する「都市」と「農村」

中国の地域や家庭間の経済格差は他の多くの国と同様、産業構造や人口動向、教育機会や職業階層に基づいて分析することができる。しかし、都市と農村間の格差については、中国特有の戸籍制度を理解する必要がある。なぜなら戸籍は社会保障や土地の権利と密接に関わっているからである。

戸籍制度は1958年、農村から都市への人口流入を抑制するために導入された。全ての国民の戸籍が農村戸籍（農業戸籍）と都市戸籍（非農業戸籍）に区分され、農村戸籍保持者が都市に転居

する場合、都市労働部門発行の採用通知、学校の入学証明、あるいは都市戸籍登録機関による転居証明が必要になった。当時、中国は重工業を発展させるためにソ連から借款を受け、農産物を輸出して獲得した外貨（ドル）で返済していた。また、都市に食糧を安定的に供給するため、食糧統一買付・販売システムを作るなど、「農業が重工業を支える」体制を取っていた。

改革開放期に入っても、農村から都市への移動は制限された。文化大革命によって悪化した経営状態を立て直すため、企業がリストラを進め、都市部に多くの「待業者」（就職を待つ者）が存在し

ていたからである。農業生産にマイナスの影響を与えることも懸念されたが、1980年代半ばには、人民公社による集団農業体制に代わり、各家庭が農業生産を請け負う「家庭請負経営制度」が全国の農村に広まり、食糧生産は大きな飛躍を遂げた。都市市民の生活水準も大きく上昇し、農民からは収入増加を望む声が高まったため、都市建設における労働力需要を満たす必要もあり、人口移動に関する規制が大幅に緩和された。

この頃の中国政府の基本的なスタンスは、「離土不離郷」（土地〈農業〉から離れても郷里を離れない）であり、戸籍所在地を変えることなく、一定期間に限って郷鎮企業（半官半民の企業。郷鎮は最も末端の行政単位）などで働くことを奨励するというものだった。だが、1990年代に都市市民に対する食糧供給制度が廃止され、農産物価格の低迷、郷鎮企業の不振などによって、都市と農村の経済格差が拡大すると、戸籍所在地の村から遠く離れた都市部で出稼ぎ労働を行う者が急速に増加していった。

中国の社会保障は基本的に、戸籍所在地において受給することになっている。経済水準の低い地域と高い地域では、医療、教育、年金、公共インフラなどにおいて大きな差が存在するが、農村戸籍のまま都市で働く「農民工」は、都市では社会保障を受けることができない。2億人以上に上るとも言われる農民工の経済発展に対する寄与は計り知れないほどだが、地域格差が大きい中で戸籍制度を抜本的に変えることは難しい。なぜなら、年収が都市部の月収しかないような貧しい農村が依然数多く存在するため、日本のようにどこにでも自由に住民票を移せるようになれば、貧困地域から都市部への移住者の大半が生活保護を申請できる状態になってしまうからだ。

地方政府は土地収用で財源を確保

都市と農村を区分する戸籍制度は土地制度ともセットになっている。つまり、都市と農村では土地の所有形態が異なる。

都市では土地の所有権は国にあるが、所有権の

下に使用権が設定されており、市民はその使用権を自由に売買したり、抵当に入れてお金を借りたりすることもできる。住宅地の場合、70年という使用期限が付いているものの、それを除けば、実質的に所有権を持っているのと同じようなものである。

一方、農村では土地は集体（村民委員会や村民小組、郷鎮・村の運営する経済組織など）が所有し、農民には生産を請け負う権利として「請負権（請負経営権）」が分配される。請負権の期限は、都市の土地使用権の半分以下の30年に設定され、自由に売買することも、抵当に入れることもできない。請負権には土地の使用および土地からの収益の権利が含まれるとされ、出稼ぎの際などに使用権を第三者に移転させることは可能である。しかし、原則として、用途は農業および農家の宅地に限定されており、土地に対する権利は、ほぼ集体の管理下にあるのが実情である。

このように農村の土地の権利は簡単には譲渡できないようになっていたのだが、「公共の目的」に

おいて必要であると認定された場合は、政府による土地収用が可能になる。ここで問題は、どのように「公共の目的」を定義するかである。現在、中国で行われている土地収用の多くは、マンションやショッピングセンターなどの商業施設の開発を目的としている。政府が貴重な耕地を収用してまで行うべき事業であるのかは、疑問の余地が大きい。

地方政府が積極的に土地を収用して都市開発を進めるのは、それが重要な財源となっているからだ。都市開発なしには財政が成り立たない地域も少なくない。開発プロジェクトによって得られる営業税は中央政府に上納する必要がなく、農地を商業用地に開発すれば地価が跳ね上がるため、整地費用等を控除してもなお、利潤の多くが地方政府の懐に入る。土地を失う農民に十分な補償もせず、暴力的に立ち退かせるようなケースも少なくなく、社会問題化している。

現行の戸籍制度の下では、貧しい地域の戸籍を持つ親から生まれた子どもは貧困からなかなか抜

け出せず、逆に裕福な地域の戸籍があれば有利に進学や就職を進められる。このような不平等な制度は改革すべきだとの声が高まり、多くの地域で戸籍制度改革が行われるようになった。しかし、先述の通り、地方財政を肥やす手段として土地収用が行われる中、改革の実態は「戸籍を餌に立ち退かせる」という状態だという（後述の陳錫文主任記者会見での『21世紀経済報道』賈海峰記者の発言）。戸籍を得れば社会保障もついてくるかという点、必ずしもそうではなく、新市民は異なる条件で処遇されることが多い。中央政府は戸籍転換後に供与すべき社会保障について指針を示しているが、具体的な内容を定めていない。2010年8月26日付『時代週報』の社説は、「都市化は、土地の都市化」であって、人の都市化ではない。GDP成長を至上とする地方政府は雇用や福祉の増進を重視していない。野蛮な方法で都市化を推進し、農民から耕地を奪い、農民が流民になっている」と批判している。

「重慶モデル」とは？

土地および労働力において農民・農民工を搾取する状況を打破し、都市—農村間の格差を是正するとして2010年8月から開始したのが、重慶市の経済改革である。ちまたでは「重慶モデル」とも呼ばれている。

重慶モデルは外資の導入や輸出に大きく依存するのではなく、内需拡大によって経済発展を目指す。そのために企業と連携して正規雇用を増やし、農民工を正式な市民として受け入れ、生活の基盤を築いた新市民にしっかりと税金を納め、消費してもらうというのである。移住に伴い農村の宅地を手放す人が増えれば、それを整備し直し、都市開発によって減少している耕地面積を補うこともできる。重慶市の黄奇帆市長は各メディアへの取材に対し、「惠普」（ヒューレット・パッカー）「思科」（シスコ）といった有名企業を誘致し、その8割の部品を重慶で生産する形で300万人の雇用を創出し、2020年までに1000万人の農民

を都市に移住させる、そのためにまず、2013年までに4000平方メートルの賃貸公共住宅を交通の便のよいところに建てると述べている。

既得権益層の保護に走ってきた中国の経済政策をひっくり返すかのような画期的な計画だが、当然課題は山積している。これまで各地で行われてきた戸籍制度改革は主に、都市開発のための土地取得に伴うものか、高技能・高学歴人材の確保を目的としたものであった。前者は言うまでもなく、後者の場合でも、新市民に対する社会保障は古くからの市民と同じレベルとはいかない場合が少なくない。重慶モデルでは、1000万人という大規模の農民の戸籍を短期間で転換し、古くからの市民と完全に同じレベルの社会保障を供給させるのだという。土地を明け渡す人の中には、農業以外の仕事をしたことのない人もいるだろう。彼らが都市で順調に生活の糧を得て、社会に順応するためのサポートは十分に行われるのだろうか。そもそも、企業と連携して雇用を創出するとい

企業が負担する年金掛金およびその他税金は、現在より50%以上上昇する見込みだという（「重慶『城市化…怎一個戸改了得?』」『新華網』2010年9月8日）。企業が負担を嫌い、正規雇用が拡大しなければ、失業手当や生活保護の受給者が増え、大きな社会的コストが発生する。あるいは、新市民に約束以上の負担を求めることになるかもしれない。若年労働力不足も懸念される。新市民の平均年齢は32〜33歳だというのが（前掲論文）、当然、高齢者、病人、障害者など、移住当初から生活保護を受けなければならない者もいる。

建設用地不足も深刻である。人口の増加に伴い、基礎インフラ用地や工業用地として新たに2000平方メートル以上が必要になるといだが（前掲論文）、これを確保するために、さらに農村の土地を収用するというのか。そうであれば、中央政府に課されている耕地面積保護の目標を達成することが出来なくなる。

土地と戸籍・社会保障の交換

ところで、都市に移住した後、農民の土地はどうなるのだろうか。重慶市では、3年の移行期を設け、その間は宅地と農地の使用権・収益権を留保できるとしているが、3年たつて移住者が都市に順応できなかつたり、権利譲渡の価格に満足できなかったりすれば、市の政策に対して異議を申し立てられるということなのだろうか。

今、多くの地域が土地と戸籍・社会保障を交換するとういう方法を実施しようとしている。これまでに新市民への社会保障がおざなりにされていたことを考えると、大きな進歩ではある。しかし、社会保障は本来全ての国民が平等に受給できるはずであり、新市民が農地と宅地を差し出して都市戸籍と交換するというのは公正ではないという意見が出てきている。つまり、もともと享受できるはずのものを享受させておらず、さらに土地と戸籍を交換させるなら、再度権利を奪うことになるという考え方である。

移住者の土地については法律上の規定がある。

『土地請負法』第26条（2003年施行）は、小都

市（中国語では小城鎮。県級市、市区、県城、郷鎮など）に移住する場合、土地を無期限で留保できるが、中・大都市（地級市以上）に移住するなら集体に返還しなければならないと明記している。⁽²⁾

この問題について、共産党中央農村工作指導小組弁公室の陳錫文主任は2008年3月3日の記者会見で次のように説明している。骨子を紹介しよう。「重要なのは都市に移住後、自力で住宅を購入し、仕事を探すことができるかどうかだ。小都市は社会保障の水準が比較的低い。移住後に生活に不安があつても、村に土地があれば戻って生活の糧を得ることが出来る。地級市以上の中・大都市に移住できるということは、生活力があるということだ。中・大都市の不動産価格は非常に高い。また、中・大都市なら移住後に問題があつても、ある程度の水準の社会保障が受けられる。それゆえ、中・大都市に移住するなら、土地を集体に返還しなればならない」（中央電視台『新聞1+1』2

008年12月20日)。

この論理から、中・大都市への移住者として想定しているのは学歴・所得の比較的高い層であることが分かる。単純労働力としての農民工は含まれる余地もない。また、重慶市の改革は違うが、一般に移住を許可されるのは、都市近郊の交通の便の良い場所に戸籍のある者が中心である。都市近郊の地価は上昇しているため、移住者のための社会保障や公共住宅・インフラ整備等のコストを土地取引の過程で生じた利益である程度まかなえる。しかし、中国の農村戸籍保持者の9割以上は都市中心部から遠く離れた地域に戸籍がある。つまり、ほとんどの農村戸籍保持者が移住者のリストから除外されているということである。これでは、戸籍制度を抜本的に改革することは難しい。

中国を救う「モデル」はあるのか？

2010年11月20日、上海市で「重慶モデルハイレベル研究会」が開催され、重慶市共産党委員会が担当者を派遣し、改革の進捗状況を説明した。

国際金融や外資導入に頼って経済発展を進めてきた上海市で、「民生（人間の生活）こそが硬い道理、公平も生産力」（重慶市党委員会・薄熙来書記）というコンセプトの重慶市の改革が議論されるというのは興味深く、170人以上の国内外の専門家や官僚、『亜州週刊』『鳳凰テレビ』『南方報業集団』など影響力のある30社以上のメディアが参加するなど、非常に高い注目を集めた。研究会では、重慶市の改革に対して、「共産党が戻ってきた」と歓迎する声上がり、中央民族大学の張宏良教授は「共産党に執政党として歴史を転換する能力があることが証明された。共産党にその能力がなければ淘汰されていくのであり、歴史と人民が共産党に与える時間は少ない」と発言したという（紀碩鳴「学者在上海討論重慶模式」『亜州週刊』2010年12月4日）。

しかし、先に触れたように、重慶モデルがそう簡単に効果を発揮するとは考えられず、都市―農村の格差を抜本的に変えることも出来ないだろう。研究会では、緻密な計画もなしに大々的に宣伝し、

短期間にトップダウンで実施しようというのは、党や政府の幹部が実績を示したいからではないか、結局はパフォーマンスで終わるのではないかという声も出たという。上海師範大学の蕭功秦教授は、このような強引なやり方は法治を無視することになるとし、「文革式政治」（文化大革命時のような政治）の復活を防ぐべきだ」と発言した（前掲論文）。言うまでもなく、中国経済で依然影響力があるのは重慶のような内陸都市ではなく、主流派が重慶の改革を煙たく感じているというのも想像に難くない。

中国ではこれまで、蘇南モデル（郷鎮企業中心の開発モデル）、温州モデル（民営企業中心の開発モデル）、上海浦東モデル（外資導入による開発モデル）等々、さまざまなモデルが提起されてきたが、格差の大きい巨大国家全体に統一の基準で適応できるようなモデルはそもそも存在しない。中国は格差を是正するためのモデルを見出そうとしているが、モデルを適用するためにはまず、格差を縮小しなければならぬ。現在の中国は、抜け

出すのが相当難しい悪循環にはまり込んでいる。

（注）

(1) 都市の中にも農村戸籍保持者が主要住民の「農村」があり、重慶市郊外にも「農村」がある。

(2) 中国の基本的な行政区画は省・直轄市（北京、上海、天津、重慶の四市）・自治州——地級市（地区クラスの市）・自治州——県級市（県クラスの市）・市轄区（市が管轄する区）・自治県——郷鎮・県轄区（県が管轄する区）・街道となっている。県城は県中心部の都市戸籍保持者が主に居住する地区。

阿古 智子

あこともこ

1971年大阪府生まれ。早稲田大学国際教養学部准教授。大阪外国語大学外国語学部中国語学科卒、名古屋大学国際開発研究科修士課程修了、香港大学教育学系 Ph.D（博士）取得。在中国日本大使館専門調査員、姫路獨協大学助教授、学習院女子大学准教授を経て、2009年より現職。