

流動革命と都市「群租」現象の政治経済学： 上海の事例研究（＊）

陳 雲
森 田 憲

はじめに：中国の都市部における「隠れたスラム」

発展途上国の都市部にしばしばみられるスラム現象は、農村の貧困が都市で開いた「飢えた口」である。一方、1980年代以降、大規模な人口流動¹を経験することとなった中国の都市部では、東南アジアのような大規模なスラム現象はひとまず観察されていない（周知のとおり、中国では土地はすべて国有であり、かつ厳格な「都市景観管理条例」があって、常時取締りが行われている。そのため、違法建築としてのスラムそれ自体が存在しにくい）。それでは、いったい、中国の都市部にスラムは存在しないのだろうか。

中国の都市部にも、明らかに、スラムが存在する。しかし、管理が厳格であるために「隠れたスラム」として存在しているのである。この「隠れたスラム」が、本稿の分析対象である「群租」現象にほかならない。言い換えると、中国の都市化もまた発展途上国の都市化の一般性から逸脱するものではないが、しかし、「中国特色」のもとに存在しているものといえる。なお、本稿における「群租」とは、本文中で詳細に述べることとするが、基本的には、アパートなどの家屋のもともとの間取りを変更し、細かく分断された空間をつくって、安い家賃で多数の人びとに貸している現象をさす。また「群租」により部屋を借りることになった人びとを「群租客」という。

中国においては、不動産価格が高騰している大都市ほど、「群租」現象が深刻である。そして、おおむね「群租」は市街地の中高級住宅団地に寄生しやすい。これは一見奇妙な現象である。なぜ

なら、大都市における中高級住宅団地の住民とは、スラムと縁遠い人たちのはずだからである。しかし、いつの間にか、彼らの隣人として「ごみ拾い」や「路上商人」たちが蝟集することとなった。この奇妙な現象はある「皮肉な」哲学を物語っている。すなわち、「農村の苦難に無関心な態度を取る都市の住民は、いずれは農村の「逆襲」を受ける」。「群租」はその種の「逆襲」に該当している。同時に、また、「群租」現象は、戸籍制度が代表している現存の都市管理制度の非人道的な一面を明らかにした。そして重要なことは、「群租」に悩まされている都市政府や都市住民の行うべきことは、早急な取締りや排除では決してなく、制度それ自体の再検討だということである。

しかし一方で、広範囲に拡大した都市農村間の格差は、都市管理制度の見直しの足かせとなっているのもまた事実である。したがって本稿で、われわれは、国土の均衡のとれた開発が存在しなければ、健全な都市化もまた図れないものと考え

さらにいえば、私有財産権を守ろうとする都市住民と「群租」の間に繰り広げられた対立は、中国の市民社会に投げかけられたひとつの重大な課題にほかならない。権利と義務はコインの両面であり、「群租」対立において、個別利益を守ろうとする住民側の排除行為は、当然、「群租」の生存権を脅かす結果になる。都市住民が直面する権利と義務および自他関係とは、実のところ、きわめて複雑な局面を物語っているのである。そして、「群租」をめぐる対立に関わるさまざまな行為主体のビヘイビアは、高度成長をとげる中国の市民社会に大きな影をおとすことになった—はたして

¹ 「流動」および「移動」は、英語の、(要素の) 'mobility'、'movement'、'migration' 等に該当する言葉である。本稿では、原則として、いずれの言葉も同じ意味で用いられるものと考えていることにし、前後の文脈によって使い分けられている。意味は同じである。

中国における進化の道は、今後ここから上首尾に切り開いていけるだろうか。

こうした諸課題を本稿で取り上げてみることにする。

本稿は以下の6節から構成される。第1節では、本稿をはじめに際して、枢要な問題点を明らかにしておくことを目的として、労働移動の持つ経済効果すなわちそれが所得水準の拡大と所得格差の縮小であることを、標準的なマクドゥーガル＝ケンプ・モデルにもとづいて説明し、併せて経済的にみて何が問題なのか、政治経済学的に検討する課題の所在を明らかにすることにあてられる。第2節では、中国における戸籍制度改革と流動革命について考える。とりわけ戸籍制度改革における重要な課題およびその推進力をそれぞれ取り上げてみることにする。第3節では、上海市の戸籍制度改革をふまえて、上海における流動人口の「職」と「住」の現状をみてみることにする。第4節では、中国特有のスラム「群租」現象の特徴、住民と「群租客」の対立および都市政府の対策について概観する。第5節では、「群租」現象に関わるさまざまな行為主体—私有財産権の侵害を訴える常住の住民、最低限の生存を図る「群租客」、傍観者としての不動産投資家（物件所有者）ならびに仲介役の「サブ大家」、そして大きなジレンマを抱える都市政府（広義の政府）—の現状を具体的に分析してみる。第6節では、所得格差、不動産バブルの影響、不動産市場における構造的問題という3つの側面から、「群租」現象の生成要因を考察する。そして最後に、本稿の「まとめ」として、「群租」現象の解消には、'Better Village, Better Life' を目指す国土の均衡のとれた開発こそ必要であることを述べる。

1. 労働移動の経済効果とは何か

本稿の目的は、表題に示したとおり、「流動革命」（労働力の激しい「離村向都」現象）とそれに伴う「群租」現象（いわば中国特有の「スラム」現象）の分析である。関連してインフォーマル・

セクターにも言及する。

ところで、スラム現象とかインフォーマル・セクターの分析は、従来、発展途上国関連の課題であり、そこには雇用機会を供給できない発展の停滞があり、インフォーマル・セクターに活路をみいだすほかにない構造的な問題が存在している。また、いわゆる旧社会主義諸国の多くに、「第二経済」とか「地下経済」とよばれる現象が存在していた。基本的にはインフォーマル・セクターと類似しており、生産活動も消費活動も計画経済当局に統制された世界で、人びとの「選好」を反映させる場を供給する働きをしていた²。いずれの場合も、自由な経済行動を統制する体制のもとで発生しているという意味では変わるところはない。そういう「制約条件の存在」は、一党支配体制であり社会主義市場経済体制である中国の場合にも、一般性から逸脱することなく、同じように存在する。だが同時に、「市場機構が円滑に働いていない」場合の相違はほぼ千差万別である。そしてたしかに「中国特色」とよぶべき中国事情が存在する。本稿で焦点を合わせるのは、そうした「中国特色」の諸現象（戸籍制度、さらに中国式スラムである「群租」現象）であり、「中国特色」の解決策の模索である。

本節では、まず標準的な労働移動の議論に焦点をあて、その経済効果を確認してみる。そして枢要な問題とは何なのかの確認を試みる。

用いる分析用具は、マクドゥーガル＝ケンプ・モデルである。詳細な説明の必要はないものと思われるので、ごく簡単に要点のみふれておこう。図1である³。

0_L は、労働集約的産業における労働の限界生産力曲線 (MP_L) の原点を示し、 0_C は資本集約的産業における労働の限界生産力曲線 (MP_C) の原点を示している。いうまでもなく、 MP_L は右下がりの曲線 ($MP_L MP_L$) で表わされ、 MP_C は左下がりの（あるいは右上がりの）曲線 ($MP_C MP_C$) で表わされている。

労働集約的産業に従事する労働者は、 $0_L L^*$ の距離で示され、資本集約的産業に従事する労働者は $0_C L^*$ の距離で表わされる。したがって、労働

² この点については、例えば森田憲（1986）、（1987）等参照。

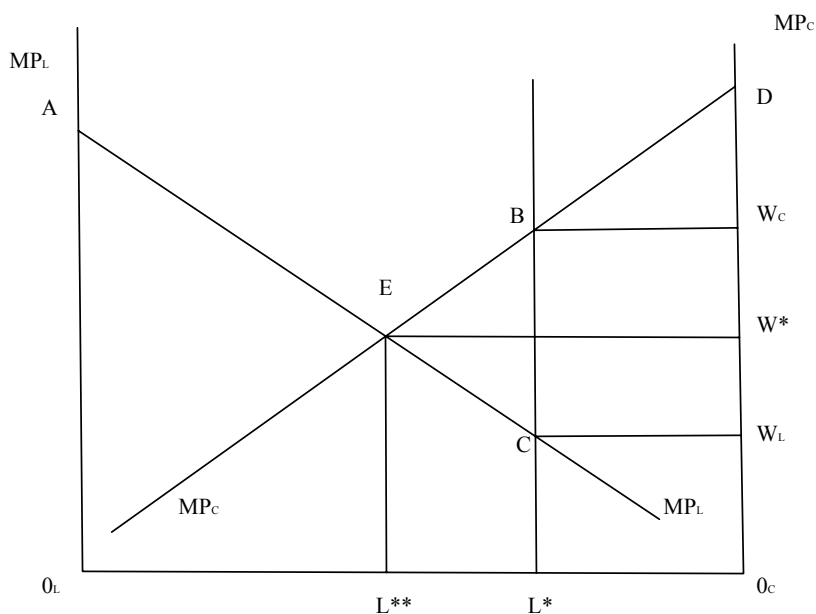
³ マクドゥーガル＝ケンプ・モデルを用いた中国モデルとりわけ長江デルタ地域の開発モデルの分析は、Morita and Chen（2011）参照。

集約的産業に従事する労働者は自らの限界生産力に見合い、資本集約的産業に従事する労働者は自らの限界生産力に見合った実質賃金率が支払われ、それぞれ W_L および W_C で表現される。当該モデルによって表わすことにすれば、その1人当たり所得水準の格差は、 $0_C W_C$ と $0_L W_L$ の距離によって示される。

さて、いま労働移動に何の制約も存在しないとすれば、1人当たり所得水準の格差すなわち $0_C W_C$ と $0_L W_L$ の距離は、明らかに（より高い実質

賃金率を求める）労働移動を引き起こす誘因となるはずである。かくして、 $0_C W_C$ と $0_L W_L$ の距離が消滅するまで労働移動が起こり、その結果、労働集約的産業に従事する労働者は、 $0_L L^{**}$ で示される距離に等しく、資本集約的産業に従事する労働者は、 $0_C L^{**}$ で表わされる距離に等しくなる。この $L^* L^{**}$ で示される距離に等しい労働移動が、効率性を保証する市場メカニズムの適切な働きを示している。なぜなら当該距離に等しい労働移動によって、ふたつの効果が発生するからである。

図1 労働移動、所得水準、所得格差



第1は、先に述べたとおり、労働移動はより高い実質賃金率を求めて発生するから、労働は実質賃金率の格差が消滅するまで移動する。その際の実質賃金率は図1で W^* として示され、当然そのもとで $0_C W_C$ と $0_L W_L$ の距離によって示される所得格差はなくなる。要するに所得格差の縮小あるいは消滅である。

第2は、所得水準である。労働移動が何らかの制約によって発生しないとすれば、その時の所得水準は、資本集約的産業では台形 $L^* B D 0_C$ の面積で示され、労働集約的産業では同じく台形 $L^* C A 0_L$ の面積で表わされる。したがって国民所得水準はその両者を足し合わせた面積に等しい。さて、そうした制約が取り除かれて $L^* L^{**}$ の距

離に等しい労働移動が発生したとすれば、その場合の所得水準は、資本集約的産業では台形の面積 $L^{**} E D 0_C$ に等しく、労働集約的産業では台形の面積 $L^{**} E A 0_L$ に等しい。国民所得水準は、したがって、その両者を足し合わせた面積に等しい。労働移動の前後を比較することによって、労働移動に伴って全体の所得水準が、三角形 EBC で示される面積だけ拡大していることがわかる。

すなわち、標準的な労働移動の世界を想定すれば、実質賃金率の格差ないしは限界生産力の格差（言い換えれば「所得格差」）は労働移動を促すシグナルであり、当該シグナルにしたがって労働移動が起これば、所得格差は消滅するはずである。それはまた効率的な生産要素の利用にほかならな

いから、全体の所得水準を大きくする。

以上が、本稿で焦点を合わせる「労働移動」の経済効果である。逆の表現をすれば、当然、「所得格差」とは起こるべき労働移動が起こっていないことの忠実な反映にはかならない。

だが、「労働移動に何の制約も存在しないとすれば」という想定は往々にして非現実的である。「所得格差」の縮小とは、図1に示されるメカニズムが描くとおり、原則として、(相対的であれ絶対的であれ)高い水準の所得を引き下げ、低い水準の所得を引き上げることによって起こるから、高所得者層は強い抵抗を示し、しばしば認められる「既得権益」の死守という行動が発生する。そして、いかにして「既得権益」の壁を突き崩し

ていくかという政治経済学的行動が「改革」とよばれ、それが国家の体制を揺るがすような規模で発生する場合を、われわれは「体制移行」とよんでいる。

「既得権益」の壁とは、図1のL*L**の距離で示される労働移動に抵抗を示し、場合によっては、 $0_c L^*$ の距離を小さくしようという行動を意味する。それによって所得格差が死守されるからである。だが、そのことは所得水準の拡大の障害、言い換えれば経済発展への障害を意味することにかならない。

なお、念のため、図1の状況を観察する際の確認を目的として、中国の失業率をみておこう。表1である⁴。

表1 中国の失業率(*)

(単位：%)

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
失業率	3.6	4.0	4.3	4.2	4.2	4.1	4.0	4.2	4.3

注*：失業率は都市戸籍人口の登録失業率に限られる。

出所：『中国統計年鑑』(各年版)。

ひとまず中国統計局によるデータに依拠するとすれば、都市戸籍人口にかぎっていえば、「完全雇用」からそれほど乖離しているわけではない状態と認められる。(もっとも、戸籍制度がまだ完全に撤廃されているわけではない中国では、毎年大量に発生している「農民工」とよばれる非都市戸籍労働者—出稼ぎ労働者—の雇用の現状は、失業率という意味では、無視してよいわけではない。彼らは、通常、インフォーマル・セクターに従事し、低賃金に加えて、都市部の社会保険や社会福祉サービスの供給からも外されている—地域ごとの実験により一部見直されているが—。彼らの所得および福祉の水準は、都市住民に比較して、明らかに低い)。図1にそくして表現すれば、L*の周辺でいったい何が起きているのか(労働移動を阻害する要因がどこにどのように存在するのか、住宅問題の要因はどこにどのように存在しているのか等)を観察し、記述し、分析してみると、(経済学の分析的枠組みでは明らかに困難

であり)政治経済学的に重要な試みであるものと思われる。

そうした基本的理解にもとづいて、本稿では、次節以降、労働移動を阻害する要因であり、「中国特色」として知られる「戸籍制度」の改革に焦点を合わせ、それをふまえて、特に都市部低所得者層(その多くは出稼ぎの農民工たちだが、不動産バブルのもとで、新卒の大学生たちも巻き込まれている)の住宅問題を、上海の事例に注目しながら、政治経済学的に分析することを試みる。

2. 戸籍制度改革と流動革命

中国の戸籍制度は、1949年以降の中国の国土開発に大きな影響をおよぼした。それによって、「城郷分離・市県分立」とよばれる体制が作り上げられたのである。その目的は、(1)限られた資源を重化学工業に集中的に利用するために、農村

⁴ ただし、表1には、注記のとおり「都市戸籍人口の登録失業率」のみが示されている。表1に拠ってみるかぎり、失業率の数字は大きくはない。だが、おそらく中国の正確な実態を捕捉するには不十分であろう。

を蓄積源泉にする必要があると考えられたこと、および、(2) 人口の大多数を占める農民を土地に縛りつけることによって、「社会の安定化」を図るという目的が存在したこと、である。当然、戸籍制度を可能にさせた根本的な背景は、1950年代から1970年代まで実施された「計画経済体制」である。

しかし、計画経済体制のもとでの戸籍制度は、都市と農村の関わりを人為的に切り離し、経済的破綻だけでなく、社会的分断という二重の弊害をもたらした。1978年以降の市場経済化への改革は、経済成長を目的としたものだが、そのための労働を含む要素の流動化が欠かせないため、社会的管理制度もまた改革を余儀なくされたのである。言い換えれば、人口の大規模な流動化とは、経済の活性化の源泉だが、同時に、社会的管理の難しさもまた大きくなるに違いない、ということである。

以下、戸籍制度の由来と改革の経緯をみてみよう。

2-1. 計画経済体制と戸籍制度

1951年、中国公安部は、新中国最初の戸籍管理に関する規定（戸籍管理暫定条例）を制定した（同条例は2004年9月30日に廃止）。1958年1月、全人代は「中華人民共和国戸籍登録条例」を通過させ、戸籍制度の正式な樹立を宣告した。この制度の柱は、14の関連制度⁵をめぐる都市農村間の分断にある。

先に述べたとおり、戸籍制度の目的は、限られた資源を重化学工業（特に軍需工業）に集中的に利用するためである。朝鮮戦争後、冷戦が決定的なものとなり、中国は「ソ連一辺倒」を決めた。しかし、1950年代末に、ソ連との関係が悪化し、「自力更生」での国づくりを余儀なくされることとなった。当然、国づくりの戦略的目標として、安全保障が第一義的なものであり、そのために重化学工業とりわけ軍需工業が重視されたのである。1960年代以降の時期に実施された「三線建設」はとりわけその色彩が鮮明である。

そうした情勢の中で、人民公社制度のもとにおいて、農村は重工業の蓄積源泉として位置づけられた。都市部の労働者たちも、社会主義建設という巨大マシンのひとつひとつのネジとしての役割とはいえ、重化学工業の担い手として基本的生活が保証されることとなった。「配給制」の時代は、いわゆる「何でも切符」の時代であった。同時に、同じく「都市」といっても、都市と都市の間に市民待遇の差が存在した。すなわち、当時の中国では、都市と農村の間に統一した制度運営がなかっただけでなく、個々の都市もそれぞれ独自の運営を行い、統一性を持っていなかった。中国の地域単位は、それぞれ「排他的」存在だったのである。その時代の名残は、今日まで続いている。図2は計画経済体制と「重層的二重構造」を示したものである。

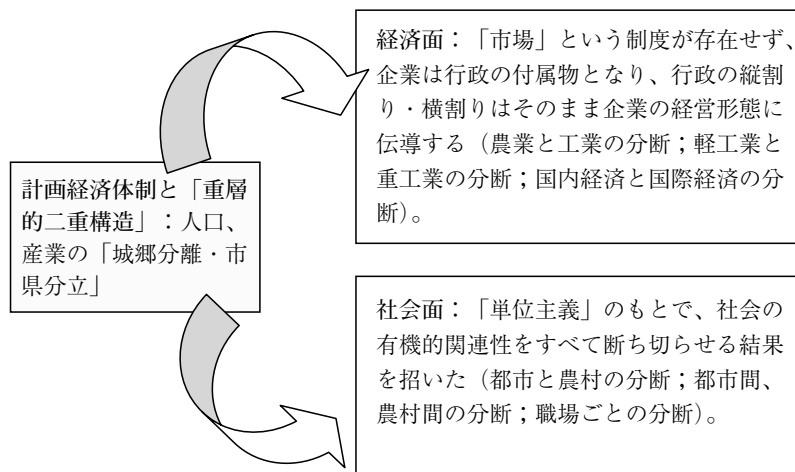
「重層的二重構造」は、経済と社会の両面で現れた。第1に、経済の側面では、「市場」という制度が存在せず、企業は行政の付属物であり、行政の縦割り・横割りはそのまま企業の経営形態に反映されていた。その結果、「農業と工業の分断」、「軽工業と重工業の分断」、「国内経済と国際経済の分断」等一連の経済的分断が発生したのである。第2に、社会の側面では、「単位主義」のもとで、社会の有機的関連性をすべて断ち切るという結果を招くこととなった。それによって、「都市・農村の分断」、「都市間の分断」、「農村間の分断」、「職場ごとの分断」等一連の社会的分断が惹起することとなった。言い換えると、計画経済体制と戸籍制度は、人口、産業の「城郷分離・市県分立」を固定化させ、「重層的二重構造」を作り上げたといつてよい。

要するに、ひと言で表現すれば、計画経済体制の時代の中国は、「有機的な社会」ではなく、「無機的な社会」であった。

また、計画経済体制の時代の都市建設の方針は、「生産重視、消費軽視」であり、換言すれば、「都市の生産機能を重視、生活基盤機能を軽視する」という傾向にあったといえる。すなわち、「生産のための都市」であり、「生活のための都市」ではなかった。そのため、住宅を含む生活基盤の建

⁵ 14の関連制度は次のとおりである。食糧供給制度、副食品供給制度、燃料供給制度、住宅制度、生産資料供給制度、教育制度、就業制度、医療制度、養老保険制度、労働保護制度、人材制度、兵役制度、婚姻制度、生育制度、である。郭書田・劉純彬（1990）参照。

図2 「無機的社会」の形成：計画経済体制と「重層的二重構造」



出所：筆者作成。

設が緩慢だったのみならず、消費財生産（軽工業）も抑制され、都市の老朽化がますます進行する結果となった。

実際、都市住民の住宅は基本的に国家によって供給されていた。表2は、1950 - 1975年の、中国住宅投資が中国の基本建設投資に占める比率を示したものである。1950年の11%から1970年の2.6%に低下し、1975年には5.9%とやや増大している。

住宅建設資金が著しく不足する中であって、都市人口は急増することとなった。新中国建国後の30年間に、中国は3回のベビーブームを経験している。1回目は、1950年代であって、ソ連のように、生育奨励政策が遂行され、人口増加率は高くなった。2回目は、1962年の「3年自然災害」が終ってからであり、1965年から1973年まで続いた。このベビーブームの規模が最も大きく、「主力ベビーブーム」といわれており、その後の経済に大きな影響を与えることとなった。そして3回目は、1986 - 1990年の時期に起きたブームであり、2回目の「主力ベビーブーム」の影響によるものである。

そうした状況を踏まえて、1970年代後半に中国の都市部で人口が急増した。当時、農村に送られた都市青年の「返城（都市帰り）ブーム」によって、都市部の機械的な人口増が引き起こされた（ただし、1979年から、「一人っ子政策」が開始されることになった）。住宅の供給と需要の間に

大きなギャップが発生したのである。

全体的にみると、新中国建国当初の中国都市部住宅面積はおよそ2.52億㎡だったが、時間が経過するにつれて老朽化がすすみ、「スラム化」した家屋が多い。1970年までに建築された家屋面積は、14.49億㎡であり、都市人口は1949年の5,767万人から1978年の1億7,245万人に膨らんだ。その結果、都市の1人当たり居住面積は、1949年の4.5㎡から1978年の3.6㎡に低下している（楊魯・王育鼎（1992）、楊魯（1991）、楊魯（1992a）、楊魯（1992b））。

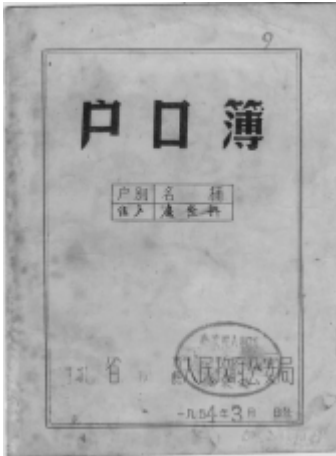
改革開放政策に伴って、住宅難を解消させるための模索が行われた。市場経済体制への改革ならびに戸籍制度の改革が大きな背景となった（上海市の事例参照）。

2-2. 流通革命と戸籍制度改革

1978年の改革開放政策に伴い、厳格な「城郷分離」を目的とした「戸籍制度」が緩められることとなった。農村の余剰労働力は都市の第2次、第3次産業へと流動しはじめた。中国社会の大規模な人口流動が現実となってきたのである。

国家統計局により実施されたサンプル調査によると、1982 - 1983年の中国における市・鎮・県をこえる人口流動数は、年間平均363万人だったが、1985 - 1986年には790万人に増大した。さらに1990年の第4回国勢調査によれば、1986 -

写真1 中国の戸籍証明書



出所：ネット資料による。

写真2 異なる待遇の都市戸籍と農村戸籍



出所：ネット資料による。

表2 中国住宅投資の中国基本建設投資に占める比率 (1950 - 1975年)

年	基本建設投資 (億元)	住宅投資 (億元)	基本建設投資に 占める住宅投資 の比率 (%)
1950	11.34	1.25	11.0
1955	93.02	6.16	6.6
1960	384.07	15.70	4.1
1965	170.89	9.43	5.5
1970	294.99	7.62	2.6
1975	391.86	22.94	5.9

出所：『中国統計年鑑』(各年版)。

1990年の流動人口は年間平均1,053万人にのぼった。2008年、人口と家族計画委員会は上海フォーラムを開催し、以下のような情報を伝えている。1990年、中国の流動人口は3,000万人余りだったが、10年後の2000年には、1.3億人に達した。さらに、2007年には1.5億人、2009年には2.3億人に増大した。

第6回国勢調査⁶の結果が、2011年4月に発表されている。2010年末時点で、中国の流動人口は2億6,139万人であり、2000年に比べて1億1,700万人増加しており、10年間の増加率は81.03%に達した。同時に、都市常住人口は6億6,557万人で、総人口に占める割合は49.68%となっている(2000年に比較して、13.46%増加している)。

省レベルの「常住人口上位5省」も、2000年に比べて、有意な変化が認められる。2000年の順位は、河南省、山東省、広東省、四川省、江蘇省であったが、2010年には、広東省、山東省、河南省、四川省、江蘇省の順位となった。すなわち、沿海部の省への人口流動が続いたものと考えられる。この傾向は、全国的にみても同様である。過去10年間に、東部沿海地域の人口比率が35.57%から37.98%へ上昇したのに対して、中部地域が1.08%、西部地域が1.11%、東北地域が0.22%、それぞれ低下を示している。

表3は各省常住人口の全国比率および変動を表したものである。2000年に比べて、2010年の、全国に占める常住人口の比率が上昇した省は、主に沿海部に集中していることが明瞭である。とりわけ、上昇が顕著な地域は、直轄市(北京は0.37%増、上海は0.40%増、天津は0.18%増。ただし、1996年に直轄市に昇格した内陸部に位置する重慶市は反対に0.29%低下している)のほか、上海に隣接し民間経済の活動が盛んな浙江省が0.37%、華南地域の中心である広東省が0.96%、石油等を中心としたエネルギー大省である新疆自治区が0.11%、それぞれ上昇している。反対に、常住人口が顕著に減少した省は主に中西部に位置している(四川省は0.58%、湖北省は0.49%、河南省と先に述べた重慶市は0.29%、湖南省と貴州省は0.19%の減少である)。人口の

⁶ 1949年から2010年まで、中国は合計6回の国勢調査を行っている。1953年、1964年、1982年、1990年、2000年、そして2010年である。

表3 常住人口の対全国比率および変化

省	常住人口(*) (人)	全国に占める比率 (%)		(B)-(A)
		2000年(A)	2010年(B)	
合計	1,339,724,852	100	100	
北京市	19,612,368	1.09	1.46	0.37
天津市	12,938,224	0.79	0.97	0.18
河北省	71,854,202	5.33	5.36	0.03
山西省	35,712,111	2.6	2.67	0.07
内モンゴル自治区	24,706,321	1.88	1.84	-0.04
遼寧省	43,746,323	3.35	3.27	-0.08
吉林省	27,462,297	2.16	2.05	-0.11
黒竜江省	38,312,224	2.91	2.86	-0.05
上海市	23,019,148	1.32	1.72	0.40
江蘇省	78,659,903	5.88	5.87	-0.01
浙江省	54,426,891	3.69	4.06	0.37
安徽省	59,500,510	4.73	4.44	-0.29
福建省	36,894,216	2.74	2.75	0.01
江西省	44,567,475	3.27	3.33	0.06
山東省	95,793,065	7.17	7.15	-0.02
河南省	94,023,567	7.31	7.02	-0.29
湖北省	57,237,740	4.76	4.27	-0.49
湖南省	65,683,722	5.09	4.9	-0.19
広東省	104,303,132	6.83	7.79	0.96
広西自治区	46,026,629	3.55	3.44	-0.11
海南省	8,671,518	0.62	0.65	0.03
重慶市	28,846,170	2.44	2.15	-0.29
四川省	80,418,200	6.58	6	-0.58
貴州省	34,746,468	2.78	2.59	-0.19
雲南省	45,966,239	3.39	3.43	0.04
チベット自治区	3,002,166	0.21	0.22	0.01
陝西省	37,327,378	2.85	2.79	-0.06
甘肅省	25,575,254	2.02	1.91	-0.11
青海省	5,626,722	0.41	0.42	0.01
寧夏自治区	6,301,350	0.44	0.47	0.03
新疆自治区	21,813,334	1.52	1.63	0.11
現役軍人	2,300,000			
常住地確定 困難人口	4,649,985			

注(*) : 「常住人口」は、「戸籍人口」と「半年以上滞在する外来人口」の合計である。

出所 : 第6回国勢調査(国家統計局)より筆者計算。

流動状況から判断すると、1980年代以降の沿海部への傾斜開発戦略は、現在も正されていないことが明らかである。

大規模な人口の流動は、戸籍制度の緩和と切っても切れない関係にある。一方、戸籍の付加価値は、都市農村間に大きな格差があるだけでなく、都市の規模や行政レベルによっても異なる。したがって、戸籍制度改革は具体的にはふたつの側面を持つといえる。ひとつは(同じ「都市」(地級市)⁷の内部での)「農村戸籍」から「都市戸籍」への転換問題であり、もうひとつは、低いレベルの都市から高いレベルの都市への「入籍」問題である。戸籍制度改革はきわめて複雑な問題といえる(図3)。

以下の節では、戸籍制度改革に関する政策の流れと戸籍制度改革における課題と推進力を分析してみることにする。

2-2-1. 戸籍制度改革に関する政策の流れ

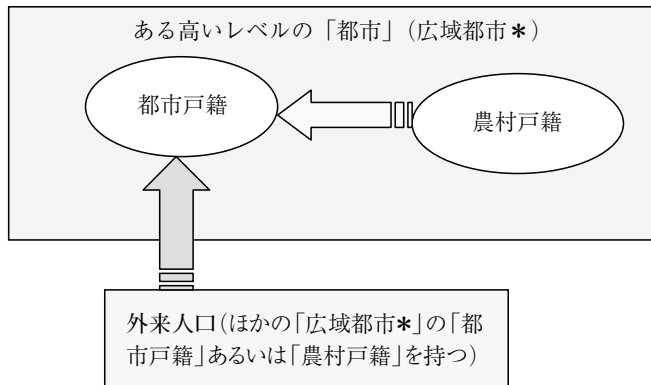
1984年1月1日、国務院による「1984年農村工作に関する通知」は、農民の自己資金と食糧を前提に、都市への出稼ぎを許可した。同じ年の10月13日に出された国務院の「集鎮に入る農民の戸籍問題に関する通知」には、出稼ぎの農民工および家族に対して、小城鎮(町)で安定した住所を持つ個人経営者は、あるいは郷鎮企業などに勤務先があれば、小城鎮への入籍ができると書かれている。これは「小城鎮発展」奨励政策であり、「離土不離郷」(土地を離れても、故郷を離れない)政策の一環である。

1985年1月1日の国務院による「さらに農村経済を活性化させるための10の政策」は、技術者等人材の流動を奨励することを明記した。「国有企業労働者招聘に関する暫定規定」は、国有企業が労働者招聘を行う際に、条件の合う城鎮および農村人員はすべて対象に含まれると規定し、労働市場の城鎮分断の打破を試みている。

1992年の中国公安部による、「地元有効城鎮住民戸籍の実行に関する通知」は、外来人口に「青

⁷ 中国の最も一般的な「都市」の意味は、「地級市」(戸籍制度の付加価値は「地級市」ごとに異なる)といい、広域都市である。「地級市」の内部では、工業地域(都市部:おおむね「〇〇区」と名づけられる)もあれば、農村地域も存在する(農村部:おおむね「〇〇県」と名づけられる)。都市戸籍の大半は、工業地域の住民が持つが、農村地域の中核鎮にも都市戸籍を持つ住民がいる。

図3 戸籍制度改革のふたつの側面



注(*)：この種の広域都市は、中国では「地級市」という。

出所：筆者作成。

色戸籍」(投資、起業、不動産購入などを条件に、準市民待遇を与える。戸籍証明証に押された印鑑の色が通常の「赤」ではなく、「青」であるため、「青色戸籍」とよばれる)を与えることを許可する、というものである。1992年、国務院弁公庁を中心に、公安部などの参加によって、国務院戸籍制度改革草案作成チームができた。そして、1993年6月に出された「草案」は、「農村・非農村という二重戸籍を取消し、都市・農村戸籍制度の統一化を図る。居住地登録原則を実行するものであり、その前提条件は、合法的な固定住所、安定的な勤務先あるいは生活資金など生活基盤を持つことである」と、その方向性を示した。

1997年、国務院は、公安部が制定した「小城镇戸籍制度改革試行方案」と「農村戸籍管理制度を健全化させるための意見」を批准している。小城镇に居住する農民は、一定の条件を満たせば、「城镇戸籍」へ移動することができるようになった。

また1998年、国務院は、公安部による「当面戸籍管理工作におけるいくつかの突出問題の解決に関する意見の通知」を批准した。同通知によれば、子供の戸籍地は、父親あるいは母親の希望にそって決める。居住地が別々の夫婦の戸籍の移動を緩和する。子供との同居を希望する高齢者の戸籍の移動を緩和する。同時に、都市部で投資、起業、不動産を購入した人びとには、戸籍を与えることを許可する(青色戸籍制度)。当該「青色戸籍制度」は、1992年の公安部の試行推奨から6

年が経過した1998年に、(上海のような大都市を含む)全国へ広がった。

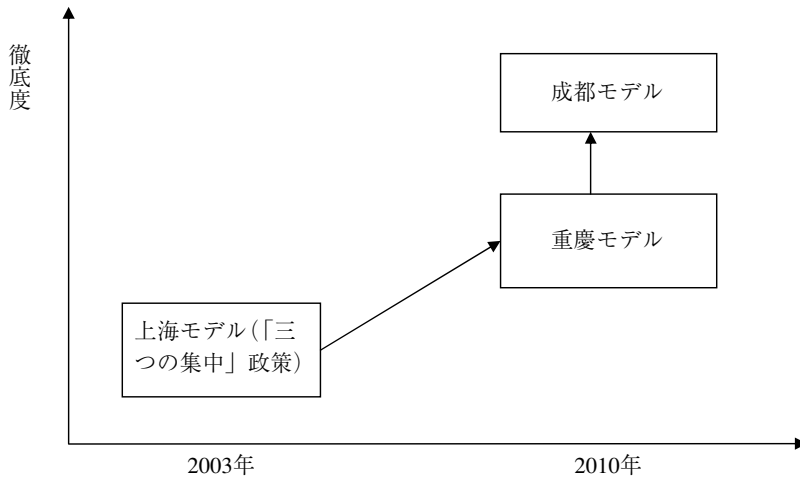
2000年、国務院は「小城镇の健全な発展を促進するための若干の意見」を出し、県政府所在地で合法的な住所、安定的な職業あるいは生活基盤を持つ農民は、本人の希望で城镇戸籍に入ることを選択した。農民に対して、戸籍開放の地は一般の「鎮」から「県政府所在地」へと引き上げられることとなった。

2000年ごろから、公安部は、各地がそれぞれの地域の事情に合致するような戸籍改革を試行するように指示した。その後、全国各地において積極的な模索がすすめられた。具体的には、そうした政策はふたつの側面からなる。ひとつは「農転非」(農村戸籍から都市戸籍への転換)の改革であり、もうひとつは異なる「都市」の間の「移籍」(とりわけ高いレベルの都市への入籍)政策である(図3)。以下、順次みてみよう。

まず、「農転非」の改革については、少なくとも次の3つのパターンが現れた(図4)。

最初の段階では、「土地を持って社会保障と交換する」入籍政策が一般的であった(上海の「三つの集中」政策はその代表的モデルである。陳雲(2006)参照)。それによって、農村はかなり変貌したといえる(「新農村建設」と名づけられることが多い)。「新農村」というのは、形の上では都市部並みの住宅団地が作られ、農民がその中に集中的に居住するような地域をさすが、しかし中身は農民のままである。上海では、これら「新農村」

図4 中国都市の「農転非」戸籍改革の変遷



出所：筆者作成。

と名づけられるコミュニティに住む人びとは、おおむね「小城镇保険」(鎮保)に加入している(土地を取り上げることと交換に加入させる)。「鎮保」は、都市部の社会保険よりもいわば「一段低い」水準のものである。農民個人の加入という意味でも各レベル政府の投入という意味でも低いが、保障の程度も低いのである。2010年8月に発表した重慶市の戸籍改革方案もまた、基本的には、「土地を持って社会保障と交換する」改革案であり、2年間で300万人、10年間で1,000万人の農民を都市へ移籍させるといわれている。上海の「鎮保」よりは一歩すすんだものと思われる。

注意すべきことは、これら土地を持って社会保障と交換する「農転非」戸籍制度改革の中に、明らかな「落とし穴」が存在するということである。それは、いってみれば「土地財政」の「落とし穴」という狙いが隠されているといつてよい。今日のような土地徴用における地方政府対農民の強硬な対決姿勢をみると、急速な「農転非」政策の推進は、農民の利益を急速に喪失させる可能性がきわめて高いものと思われる。

現在、改革は新たな段階に入り、「成都モデル」

が「最も完全な戸籍撤廃案」として脚光を浴びている。すなわち、2010年11月に成都市が行った発表によると、2012年までに成都市の範囲内において、都市農村の住民の間で完全に自由な移動を、無条件に、許可するという⁸。つまり、都市戸籍の取得は、「無条件」というだけでなく、農村での土地権利を失うこともなく、「入籍」できることとなった。同時に、都市部の住民も、農村への自由移動ができるようになった(この改革に先立って、農村土地所有権の取引制度も樹立された)。いわば、社会保障などの公共サービスの均一化の実現によって、50年以上続いた戸籍制度は終止符を打つことになる。この史上最も「革新的」な方策に、当然、喝采が起きている。しかし、それはあくまでも方策であり、実際にどのように実施されるのか、本当に成功するのか、慎重に見守る必要があるだろう。

次に、異なる「都市」間の「移籍」(とりわけ高いレベルの都市への入籍)政策については、各地域で、大別して2通り存在する。上海の場合でみると、一方で低所得者層の外来人口に対しては、「暫住証」や「臨時居住証」を与えているが、それは単なる人口管理のための手段で、付加価値が

⁸ 成都市は、2003年から戸籍改革の試みをはじめ、数量制限から条件制限に変わっている。2004年、農村戸籍と非農村戸籍の区分を廃止し、統一した「住民戸籍」登録を行った。2006年、都市部で働く農民工は、統一的に企画・建築された家屋を借りた場合、都市戸籍に入籍できることとなり、2007年には重慶直轄市とともに、「全国城郷統合のための総合的改革実験区」に指定された。2008年には、個人所有の家屋を借りて実際に住む場合にも都市戸籍に入れるということになった。

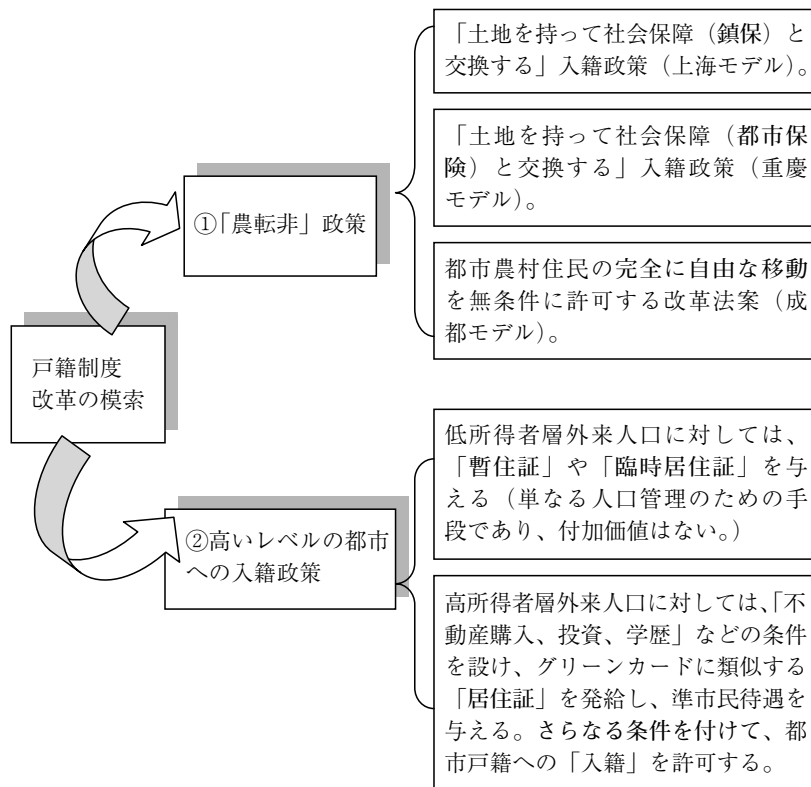
ないものである。それに対し、もう一方で高所得者層の外来人口に対しては、「不動産購入、投資、学歴」などの条件を設け、グリーンカードに類似した「居住証」を発給して、準市民待遇を与えている。2009年には、さらに新たな条件を付加し、都市戸籍への「入籍」を許可している。

広東省の戸籍改革法案は、「農転非」および「都市間移籍」の双方を含む。広東省では、2010年6月から、点数制による農民工の都市戸籍入りが始まった（当然、大都市ほど、点数の要求が高い。入籍先は主に州政府所在地および鎮である）。この制度には、省内の都市化の加速化および熟練労働力の獲得などの狙いが複合的に含まれている。計画では、2012年までに、点数制にもとづき、省内農村戸籍人口のうちの180万人を、順次、都市戸籍に変更させ、都市化率67.5%の

達成を目ざすと発表した⁹。この改革によって、2種類の都市戸籍者が生まれる。すなわち、(1)完全入籍者は、土地を引き渡すことが条件であり、(2)土地などの権利を保留したい人びとは、「居住証+アルファ」制度が適用される（準市民待遇が得られる）。制度緩和によって、弾力性が大きくなったといえる。

しかし、総じていえば、戸籍制度改革は各地で試行錯誤的に行われているが、当面農民工の社会保障ネットワークの参入率は依然として低い。失業保険、基本医療保険、労災保険、生育保険、養老保険の参加率はそれぞれ、3.7%、13.1%、24.1%、2%、9.8%であるのに対して、都市住民の参加率はそれぞれ、40%、52.7%、47.9%、34.9%、57%である。

図5 中国における戸籍制度改革の模索：地域における実験



出所：筆者作成。

⁹ 2010年6月に発布された広東省の「農民工点数制にもとづく都市戸籍入籍工作进行を展開させるための指導意見（試行）」による。点数に加算できる指標は、具体的に、「学歴、技能、社会保険の参加状況」等である。60点が「入籍」の基準値となる。

2-2-2. 戸籍制度改革：課題と推進力

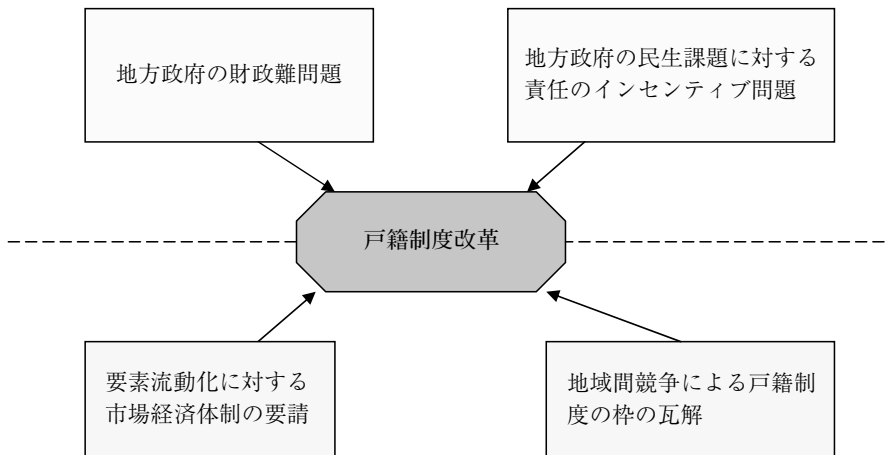
戸籍制度改革の鍵は、これまでの戸籍に付随した「付加価値」の除去にある。最終的な目的は、都市と農村、大都市と中小都市を問わず、普遍的な国民待遇の実現である。しかし、戸籍制度の改革に当って、幾多の課題が横たわっている。以下のとおりである（図6）。

第1は、地方分権化の流れと地方政府の財政難問題である。1980年代以降、地方分権化への改革がすすみ、地方政府による「地域保護主義」が次第に台頭し、「諸侯経済」とよばれる現象が全国的に発生した。さらに、1994年の分税制によって、中央地方間の「財政権と事務権の非対称性」が深刻化し、各レベルの地方政府の財政自給率が普遍的に低下し、深刻な「資金渴望症」が起きた。したがって、「予算外財政資金」に帰属する地方の「土地財政」問題が一気に噴出したのである（Chen Yun（2009）、Chapter4、陳雲・森田憲

（2009））。すなわち、戸籍の開放による財政負担増問題は各都市政府にとって、大きな不安材料である。とりわけ、上海のような大都市では、戸籍人口の高齢化がすすみ、ただでさえ財源が逼迫している中で、大量に流入する外来人口への公共サービス供給は手に負えないと考えられる。

2001年11月、河南省の省都鄭州市は、河南省の範囲内で、「入籍基準を緩め、優れた人材を誘致する」という内容の戸籍制度改革を推進した。「不動産購入、投資、学歴」などの条件のひとつを満たせば、鄭州市への入籍が許可されることとなった。2003年8月、さらに全国に先立って、鄭州市の戸籍政策が完全に開放され、「親戚・友人」との共同生活という理由でも、戸籍申請ができるようになった。しかし、この政策は1年後の2004年8月に、急遽停止された。政府部門の説明では、「教育資源の逼迫」が最も直接的な原因だという。

図6 戸籍制度改革：課題と推進力



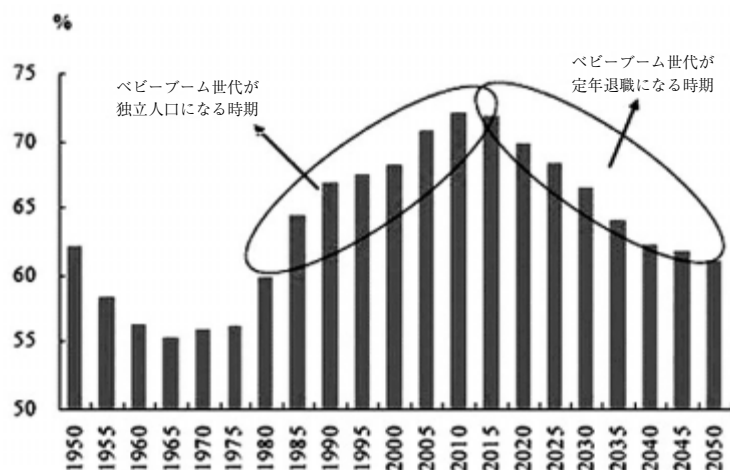
出所：筆者作成。

実際、2008年末、遼寧、吉林、黒竜江、天津、山西、上海、江蘇、浙江、山東、河南、新疆など13の「従業者基本養老保険個人口座を充実させるプロジェクト」実験省・自治区の状況を見ると、累積された個人口座の基金は1,100億元余りであり、不足額は依然として4兆元に達する（2004年には、この額は7,400億元だったが、4年間で急増した）（人的資源と社会保障部（2008））。そ

の結果、全国1.6億人の60歳以上の高齢者のうち、定期的に養老保険金を受け取れる人数は4,400万人であり、全体の3割にも満たない。

養老保険基金の不足問題は、すでに高齢化社会に大きな影響をおよぼしている。事実、中国の高齢化は着実にすすんでいる。国家統計局が発表した第6回国勢調査の結果によると、2010年末の時点で、0-14歳人口の全人口に占める比率は

図7 中国の独立人口の総人口に占める比率



出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成。

16.6%であり、2000年より6.29%低下した。60歳以上の人口の比率は13.26%であって、2000年に比べて2.93%上昇している。このうち、65歳以上の人口の比率は8.87%を占め、1.91%上昇した。

図7は中国の独立人口（15歳以上65歳未満の人口）の総人口に占める比率であり、2010－2015年をピークに、その比率は低下するものと予測されている。

このように、既存の都市戸籍人口を中心とした「養老保険制度」さえ、支払能力の不足という状況に陥っており、都市戸籍のいっそうの開放は、都市財政のいっそうの負担増になるのではないかと懸念される（この点は後述）。

第2は、地方政府の民生の課題に対する責任のインセンティブに関する問題である。中国において、各レベルの地方政府はいったい誰に対して責任を持つのだろうか。住宅のような民生の課題を解決するには、市民権の行使が不可欠であろう。すなわち、選挙権の行使および権力のチェック・アンド・バランス原則の確立が重要なのである。戸籍を持つ市民でさえ、「教育、医療、住宅」という「3つの重荷」を背負う現状の中で、戸籍を持たない外来人口は、さらに都市の各種社会保障制度から隔離される一流動化社会では、選挙権の確立とともに、居住地原則で有権者登録を認めることがどうしても必要であろう。

また、先に述べたとおり、現在の権威主義体制

のもとでも、戸籍制度の改革がすでに起こっており、外来人口の「市民待遇」問題が世論の焦点となっている。中国の戸籍制度改革は、トップダウン式に行われているようにみえるが、実際には、ボトムアップ式の伝導ルートも存在しているのである。しかも、後者はより根本的な推進力に違いない。ボトムアップ式の伝導ルートは、以下の事情によって実現されたものと考えられる。

ひとつは、戸籍制度の緩和の背後には、市場経済体制の要請があるということである。それは、先の節で理論をとおして述べたとおり、生産要素の自由な移動を許可し促進させることは、市場メカニズムを働かせる上で不可欠であり、それによって所得水準の拡大と所得格差の縮小がもたらされるからである。それは明瞭であって、経済を効率的に発展させるためには必要な趨勢というべきものであろう。

もうひとつは、地域間競争は戸籍制度の枠を実際に瓦解させているということである。例えば、1980年代、広州を中心とする華南地域は最も多くの出稼ぎ労働者を集め、外資企業を中心とする加工産業はその受け皿であった。しかし、1990年代初頭の浦東開放以降、長江デルタ地域が人気を集めることとなり、いわば「足で投票する」農民工は華南地域を離れ、長江デルタ地域へ流れるようになった。華南地域では「民工荒」（農民工不足現象）に悩まされたのである。そして、その背景には「農民工待遇」の格差が存在した。実際、

上海では、農民工を対象にする「総合保険制度」が実施されたのに対して、華南地域では、最低賃金さえ、2003年まで10年以上、見直されなかった（労働と社会保障部の規定によれば、本来、3年ごとに見直されるべきものである）。2003年以降、長引いた「民工荒」に悩まされた華南地域は、ようやく最低賃金の見直しに乗り出した。

それでは、制約要因と推進要因の駆け引きに挟まれた実際の戸籍制度改革の進展は、どうだったのだろうか。

戸籍制度改革の進捗度は、それぞれの種類の都市戸籍の「付加価値」と反比例の関係（加入のための社会保障に要する費用が大都市ほど高い）にあり、市場経済のレベルと正比例の関係にある（要素移動の必要性が高い）といつてよい。具体的にみると、現実の戸籍制度改革方式はおおむね3種類に分けられる。(1)「最低条件を設け、全面的に開放する」小城镇改革方式、(2)「入籍制限枠を撤廃する代わりに条件を設ける」一般的大・中都市の改革方式、そして(3)「入籍基準を高く設定し、門戸を大きく開く」北京、上海のような特別な大都市の改革方式、などである（王美艶・蔡昉(2008)）。

3. 上海における流動人口の「職」と「住」：戸籍制度改革の視点

上海は中国最初の商工業都市である。1843年の「南京条約」によって、上海は開港都市となった。

その後の10年の沈黙ののち、「太平天国の乱」と「小刀会の乱」という清朝末期の農民蜂起が発生し、江蘇省、浙江省の裕福な商人、地主、農民たちが避難のため、一斉に上海の地に駆け込んだ。1886年の『ニューヨークタイムズ』のいくつかの報道によると次のとおりである。当時「租界内では、約4,000人の西洋人と20万人の清国人が住んでいる。上海の旧城壁は租界と隣り合わせだが、その中に、さらに50万人の清国人が居住している。租界は川沿いの約4エーカーの面積を占める」。「多くの川辺の町と同じように、ここでは、たくさんの水上生活者が川を往来している。上海の旧城の外に、通常1,000以上のジャンクが止まっており、多くは貨物船だが、その辺りに、さら

に数千数万の小船が混み合っていて、それが水上生活者の唯一の居住場所となっている」（鄭曦原(2007)）。

写真3 戸籍改革の問題と意見はさまざま…



出所：ネット資料による。

大量の外来人口が上海の繁栄の基礎を作ったのであり、20世紀初頭の上海は、すでに「東洋のニューヨーク」、「東洋のパリ」という呼称でよばれていたのである。

以下、1980年代以降の上海における流動人口の拡大および彼らの「職」と「住」を具体的にみてみることにする。

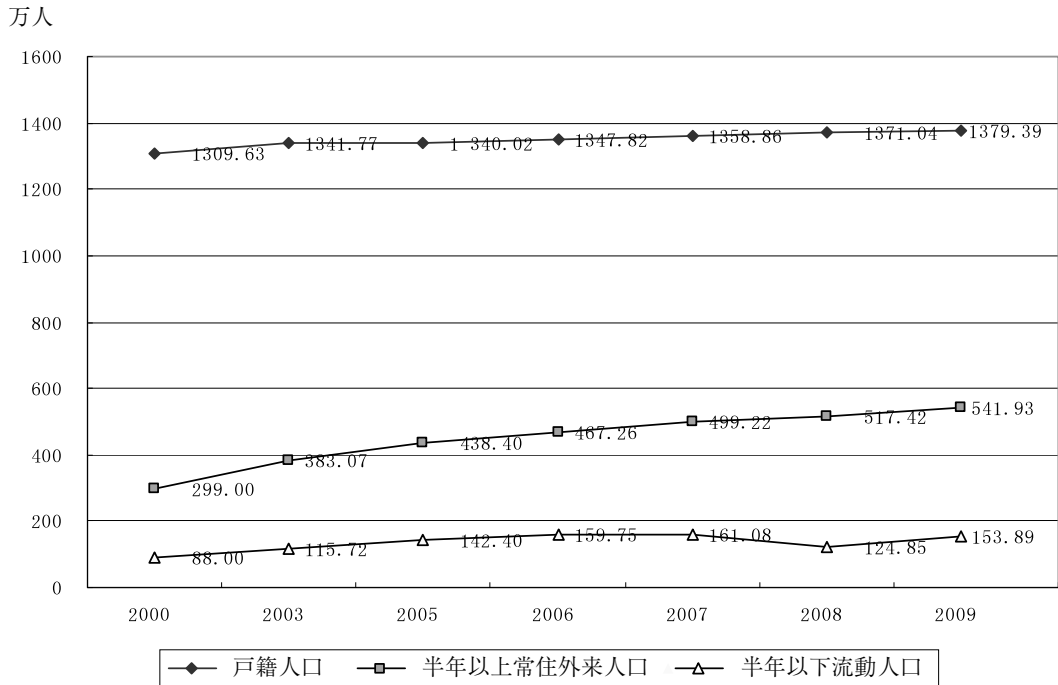
3-1. 外来人口比率の拡大

1980年代以降、上海の都市開発が再度活発となり、戸籍人口と流動人口がともに増大することとなった。2009年末には上海市の総人口は2,075万人に達した。そのうち常住人口は1,921.32万人に達した（戸籍人口が1,379.39万人、半年以上滞在する（無戸籍の）常住外来人口が541.93万人である）。そのほか、半年以下の流動人口はさらに153.89万人存在する（図8）。また、戸籍を持たない「外来人口」の合計は695.82万人を数える。すなわち、上海の総人口の3分の1強は「外来人口」ということになる。しかも、外来人口が総人口に占める比率は、2000年の22.81%から2009年の33.53%へと年々上昇していく傾向にある（表4）。

戸籍人口に関わる問題として、以下の2点に注意が必要である。

第1は、「少子高齢化」に関する問題である。上海では、2009年、60歳以上の高齢者の比率が

図8 上海市の人口の推移と内訳



出所：『上海統計年鑑』（各年版）より筆者作成。

表4 上海市の人口の推移と内訳

	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
総人口(万人) (A + B + C)	1,697	1,841	1,921	1,975	2,019	2,013	2,075
戸籍人口(万人) (A)	1,309.63	1,341.77	1,340.02	1,347.82	1,358.86	1,371.04	1,379.39
半年以上常住外来人口(万人) (B)	299.00	383.07	438.40	467.26	499.22	517.42	541.93
半年以下流動人口(万人) (C)	88.00	115.72	142.40	159.75	161.08	124.85	153.89
外来人口合計 (B + C)	387.00	498.79	580.80	627.01	660.30	642.27	695.82
外来人口が総人口に占める比率 (%) (B + C) / (A + B + C)	22.80	27.10	30.23	31.75	32.70	31.91	33.53

出所：『上海統計年鑑』（各年版）より筆者作成。

22.5%に達し（2008年は21.6%）、同比率は全国平均の2倍をこえる水準である。そして、2015年には、高齢者は400万人をこえ、戸籍人口の3人に1人が高齢者となり、2030年代に上海の高齢化率はピークを迎え、高齢者は500万人以上のほる。

高齢化と相まって発生したのは「少子化」であ

る。2009年、上海市の戸籍人口の自然成長率は-1.02%であり、1993年から戸籍人口のマイナス成長が続いている。各世帯にとって、経済成長とともに上昇する養育費が懸念材料である。例えば、上海市徐家匯区における調査によると、子供1人の養育費は49万円に達する（徐安琪（2004））。高い養育費を前にして、若い夫婦の生育願望がか

なり低下しているのが現状である。

大都市では、それはおおむね共通する現象である。深圳塩田区婦幼保健院が2002年7月に行った「都市住民既婚育児年齢夫婦の家族計画調査」(有効サンプル数は8,462)では、広州、上海、重慶、長春、西安の5都市の世帯平均月収は1,940.26元であり、子供1人の養育費は503.72元であって、平均月収の25.96%に相当する。

都市戸籍住民の生育願望が低下する中にあって、多くの南方諸都市では、流動人口の数がすでに戸籍人口をこえている。上海でも、松江、闵行、嘉定など郊外区域の流動人口が戸籍人口を上回っている(しかも、流動人口のうち、家族計画政策に違反する人びとが多い)。

第2は、戸籍人口はさらに「都市戸籍」と「農村戸籍」に分けられるということである(表5)。時間が経つにつれ、上海の非農村人口(都市戸籍)の比率は2000年の74.62%から2009年の88.25%へと上昇し、都市化の進展をうかがわせる。だが当然、「都市戸籍」と「農村戸籍」の間では、社会保障等公共サービスの享受度はかなり異なっているのが現状である(したがって、後述する外来人口に対する上海の「入籍」政策は、上海の「都市戸籍」を意味する)。

3-2. 外来人口の市民待遇は実現するのか： 「暫住証」政策、「居住証」政策および「入籍 (戸籍)」政策

全国的な戸籍制度改革に伴う上海の戸籍制度改革の基本姿勢は、「入籍基準を高く設定し、門

戸を大きく開放する」というものである。2004年までは、一般の出稼ぎ労働者(農民工)に対する「暫住証」政策と人材・投資家奨励策(たとえば、「青色戸籍制度」)の2通りの政策が並行的に行われた。だが、2004年以降、両者を新しい「居住証」政策に統合した。さらに、2009年から、「居住証」を持つ人びとのうち、具体的条件を提示して条件に合う人びとに上海戸籍を与える政策を提示し、世論の関心をよんだ。

先の第2節では、戸籍制度改革の課題と推進力を検討したが、上海にとっては、長期的には、推進力の方が優位を持つものと考えられる。全国の経済成長のエンジンとなった上海は、外来人口政策に保守的態度をとることは、困難だろう。上海自体は、戸籍制度改革に直面する課題を克服しながら前進する姿勢を明らかにしたが、まだまだ十分とはいえない。以下では、上海における「暫住証」政策、「居住証」政策、「入籍(戸籍)」政策という3つのステップの検討を試みる(図9)。

3-2-1. 「暫住証」政策

上海の人口統計に含まれる2,075万人のほかに、未登録の流動人口が存在する。従来の規定では、3日以上滞在する外来人口は、(ホテル宿泊者、入院等公的施設ですでに登録している人びとを除く)原則的に「暫住証」¹⁰を取得しなければならない。しかし、「暫住証」は流動人口を「管理」する目的で作られたものであって、公共サービスに繋がるものではない(付加価値が存在しない)。外来人口にとって、登録するインセンティ

表5 上海市の戸籍人口の推移と内訳

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
戸籍人口(万人)	1,321.63	1,360.26	1,368.08	1,378.86	1,391.04	1,400.70
農村人口	335.47	211.32	194.78	181.92	174.48	164.54
非農村人口	986.16	1,148.94	1,173.30	1,196.94	1,216.56	1,236.16
戸籍人口(%)	100	100	100	100	100	100
農村人口	25.38	15.54	14.24	13.19	12.54	11.75
非農村人口	74.62	84.46	85.76	86.81	87.46	88.25

出所：『上海統計年鑑』(各年版)より筆者作成。

¹⁰ 1995年5月の、公安部「暫住証申請弁法」にもとづいて、1996年9月に「上海市外来流動人口管理条例」が作られた。

ブに乏しいのである。とりわけ、「農民工」が代表する低所得流動人口の登録率はきわめて低い。

3-2-2. 「居住証」政策および特徴

2004年から、「暫住証」は新しい「居住証」(および「臨時居住証」—これは従来の「暫住証」に等しく、公共サービス面での付加価値はない—)に切り替えられた。2002年の試行(2002年6月15日、人材誘致のため、上海で「居住証」制度がはじめて試行された)の際に比べて、2004年の「上海市居住証暫定規定」は、発行対象の適応範囲を拡大している。上海で安定した職業と住所を持つ外来人口はすべて申請が可能である。しかも居住証を持つ人びとは、より多くの市民待遇が

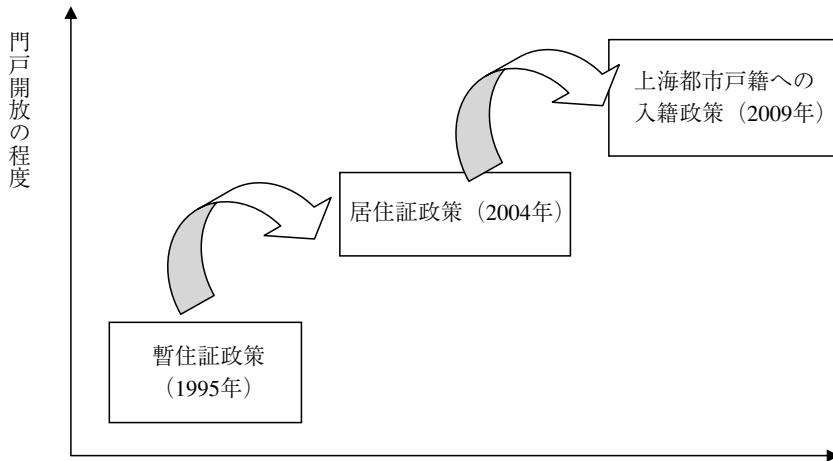
享受できる。従来、公安部門で手続きを行う規定だったものが、新しい規定では、居住地の「街道」(区の出先機関)で手続きが可能であり、申請者にとっては便利になる。登録率の向上が狙いであると考えられる。

しかし、新しい「居住証」制度の中身は、戸籍の壁を取り除くものではなく、従来の外来人口に関するバラバラの政策を統一するためのものである。

「臨時居住証」のほかに、「居住証」はさらに3種類に分類できる(表6参照)。

しかし、「人材」要件および「安定的職業と住所」要件を満たさない大多数の低学歴の農民工にとって、「居住証」は手の届かないものであり、彼らは「臨時居住証」を申請するしかない。

図9 上海市戸籍改革の三つのステップ



出所：筆者作成。

その結果、2007年末までに、上海は累計33.03万枚の居住証を発行したが(上海市統計局(2007))、499.22万人の常住非戸籍人口に照らしてみると、居住証の保有率は6.6%しかなく、保有率は非常に低かった。2008年末には、上海市臨時居住証申請者は627万人に達し、居住証申請者も54万人に増大したが、517.42万人の常住非戸籍人口の比率でみると、居住証の保有率は10.4%だった(表7)。

「居住証」政策の目的は、人口管理の方法を「戸籍管理」から「所在地管理」へ転換させるためであるといわれている。

ところで、「居住証」と「上海都市戸籍」の間には、依然として「付加価値」の差異が存在する。例えば、「居住証」の所有者は上海で社会保険(養老保険、失業保険、医療保険、住宅共同基金という「四つの社会保障基金」をさす)に加入できるが、待遇の差が存在している。すなわち、(1)失業保険は、もともと「居住証」の待遇から除外された。(2)養老保険の場合、社会保険の口座は戸籍に依存しており戸籍所在地でのみ受け取ることができる。(3)住宅共同基金の場合、上海戸籍を持つ従業員に対して、企業は住宅共同基金の納入を義務づけられるが、居住証を持つ従業員に対

しては、企業には強制的義務はない。(4) 居住証を持つ人びとは、上海を離れた際、養老保険、医療保険、住宅共同基金の中の「個人口座」の部分のみ本人とともに移転可能であり、企業（および政府）が納入した部分は移転不能である。住宅共同基金の場合、移転可能な部分はわずか3分の1程度にとどまる。

このほか、婚姻登録手続き、パスポート取得手続きなどを行う際、居住証を持つ人びとは、依然として戸籍所在地へ戻り、「戸籍証明書」を入手しなければならない。

また、住宅共同基金の場合と同様、子女教育に

関する規定も曖昧である。強制的な義務ではなく、「居住地所在の区・県教育行政機関が地元の規定をふまえて、子供の就学をアレンジする」という原則的規定のみである。

総じていえば、「居住証」政策によると、家族計画、衛生防疫、子女教育の分野で準市民待遇を与えられるが、社会保障の分野では、依然として戸籍所有者とかなりの差異が存在する。

それでは、「居住証」を持つ人びとは上海戸籍へ入る可能性があるのだろうか。「居住証」政策が正式に開始して5年経った2009年に、上海はようやく具体的入籍条件を提示した。

表6 上海市の「居住証」制度

	種類	有効期限	待遇
居住証	種類1：人材（学部以上の学歴あるいは特殊才能）・投資家	3年ないし5年（雇用契約期間内）	衛生防疫、人口と家族計画、子女教育、就職、社会保険などの面で準市民待遇が得られる。
	種類2：安定した職と住を持つ人	1年	
	種類3：配偶者・子女・親との同居生活；6カ月以上の教育目的での滞在	1年	
臨時居住証（従来の「暫住証」に等しい）	種類4：その他	6カ月	就職の際、身分証明証とともに提示する（特に付加価値はない）。

出所：「上海市居住証暫定規定」（2004年制定）より作成。

表7 上海市の居住証発行内訳（一部）

（単位：万人）

	2005	2006	2007	2008	2009
常住非戸籍人口	438.40	467.26	499.22	517.42	541.93
外来人口合計	660.30	642.27	695.82	580.80	627.01
居住証		27.60	33.03	54.00	
人材誘致	10.67		5.43	27.00	
安定就職					
親族と共同生活					
臨時居住証				627.00	
総合保険参加数		279.00	333.60	383.80	378.41

出所：各種資料より筆者作成。

3-2-3. 「入籍（都市戸籍）」政策およびその反響

2009年2月23日、上海市政府は「上海市居住証を持つ人員の本市常住戸籍を申請するための試行弁法」を発表した。具体的には、以下の条件を満たす人びとは上海市戸籍を申請できるという。

(一) 「上海市居住証」を持つ期間が満7年である。(二) 居住証を持つ期間中に、規定にもとづき、上海市の城鎮社会保険に参加した。(三) 居住証を持つ期間中に、法律にもとづき、所得税を納付した。(四) 上海市で中級以上のプロフェッショナルな職務あるいは技師（国家2級以上の

資格証明書を有する)の職業資格を持つものでありかつ専門と職業に対応性が認められるもの。(五) 国家および本市における「家族計画政策」に違反する行為、治安管理処罰以上の違法犯罪記録およびその他の不良行為記録がないもの、である。

そのほかに補助規定が存在する。すなわち、(1) 上海で重要な貢献をし、それなりの奨励を得ていること、あるいは上海で高級なプロフェッショナルな職務と高級技師(国家1級職業資格証明書を有する)でありかつ専門と職業に対応性が認められるものであって、その場合には居住証を持つ年限と社会保険加入年限の制約を受けない。(2) 上海市の遠郊・近郊の教育、衛生などの職場で勤務する期間が満5年の場合、居住証と社会保険加入年限を5年間に短縮できる。(3) プロフェッショナルな職務あるいは職業資格制度を実施していない業種では、「賃金、納税あるいは職場創出の貢献度」が代替の指標として用いられる。

最後に、諸条件を満たす人びとの「入籍」には毎年総量規制があり、順番に手続きを行うということになっている(総量を超過した分は、翌年度に回される)。

この政策には賛否両論があった。多くの上海で働いているあるいは希望している人びとは当然この政策を歓迎した。上海戸籍の市民の間では意見が分かれた。一部の市民は、開放的な上海はより多くの人材を誘致すべきだという考えで、この政策を評価したが、一部の市民は上海の負担の超過を懸念し、慎重な姿勢を示した。上海『東方早報』と『市民信箱』が行った調査によると、962名の市民(このうち上海戸籍を持つ比率は53%)のうち、62%が賛成だが、上海戸籍を持つ回答者のうち、45%が賛成で、43%は「上海の都市負担に限度がある」という理由で、懸念を示した(張路(2009))。

その懸念には背景が存在する。「金持ち」とみられやすい上海だが、2008年の地方財政収入は2,382.3億元(前年比13.3%増)であり、同年の地方財政支出は2,617.7億元(前年比18.9%増)であって、財政赤字が顕著である。また、上海の社会保障基金には、深刻な支払超過が発生している。そのため、上海市財政当局が170-180億元を投入し、不足額を補填したのである。そして、

2009年の不足額は、さらに230-250億元に膨らむという見込みである。

高齢化がすすむ中で、財政赤字問題はますます深刻になるだろう。

上海では、いろいろな方策が試みられている。たとえば、(1) 養老金を受け取る年齢の引き上げである。上海では、すでにそのための「試行意見」が出されている。また、(2) 外来人口の社会保険加入率の引き上げを図り、財政赤字を緩和させる方策である。そのためには、「居住証」の推進および上海戸籍への入籍緩和(その具体的条件の提示)が必要である。実際、半年以上の外来人口を加えれば、上海の高齢化率はかなり下がる。したがって、上海のような大都市自身は、戸籍改革を推進する意欲を持っているものと考えられる。

2002年6月15日から、上海市は「居住証」の試行をはじめた。2002年の居住証保有者はおよそ3,000人だったが、こうした人びとは2009年の時点で、7年間の期間を終えた。その他の条件を同時に満たした人びとは、上海戸籍を保有することが可能となった。

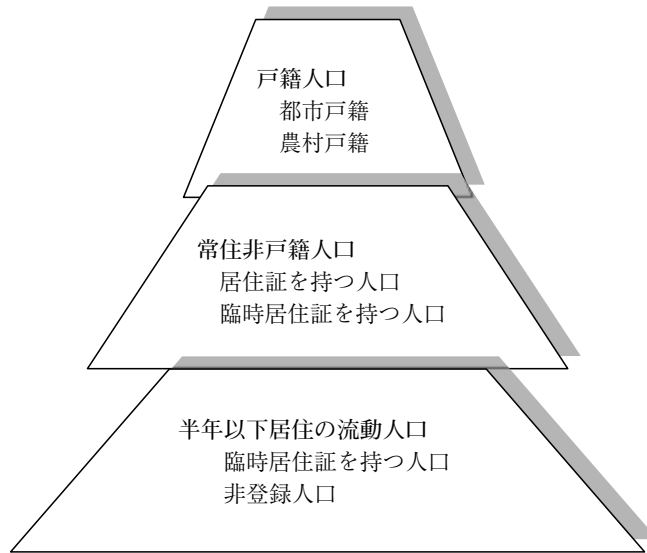
3-2-4. まとめ

全体として、1990年代以降の上海経済の復活によって、大量の人口が上海に流入し、その中には、高い所得水準の人材も多数存在し、低所得層の人びとも大勢集まった。先の節で、上海における「暫住証」政策、「居住証」政策、「入籍(戸籍)」政策という3つのステップを回顧したとおり、不十分とはいえ、上海は外来人口に対して、従来の管理者から公共サービス供給者へと姿勢の転換がみられる。外来人口を受け入れながら、都市の持続可能な発展を図る軌道は適切なものといえてよい。

しかし一方で、上海は流動革命への対応に必要な職場と生活基盤を用意できたのだろうか。残念ながら、答えは否定的である。現状では、上海住民の間には複雑な層が存在しており、彼らは、その保有する「身分証」によって、享受できる公共サービスも異なる(図10)。

東南アジアの大都市で、流動革命の結果として一般的に観察されるのは、インフォーマル・セクターの拡大(低所得流動人口層の職場の受け皿と

図10 上海住民における複雑な層



出所：筆者作成。

して)とスラムの蔓延(生活の場所として)だが、上海の状況はどうだろうか。

以下具体的にみてみよう。

3-3. 上海における流動人口の「職」

2003年、上海は失業対策として、インフォーマル・セクターの就業を促す方針を固めたが、上海市労働と社会保障局が発布した「インフォーマル・セクター就業の労働組織管理を規範化させるための若干の意見」の中で、地域保護(戸籍人口優先)の一面をうかがわせている。「インフォーマル・セクター就業組織での就職者の主体は、本市の失業者、協保人員、農村余剰労働力である。その他の人員の割合は30%をこえてはいけない」(第5条、第2項)。

このような政策の背景には、1990年代以降、上海で行われた大規模な国有企業の改革ならびに産業構造の調整があった(特に紡績業の全面撤退があり、それによって60万人の紡績工場の労働者が職を失った)。100万人以上の国有企業の労働者が「一時休業」(中国語では「下崗」といい、事実上の失業を意味する)となった(陳雲(2004))。内外の圧力によって、上海の就業状況は予断を許さない。上海市政府は、「下崗」労働者に対して、一定の失業手当を支払い、また3年間「職業訓練

センター」での無償再就職訓練などの措置をとった。1996年以降、インフォーマル・セクターでの就業促進(自営業の起業および就職拡大)のために、法人税免除などの優遇政策をとることになった。2003年の上海における新たに増加した就職者数は46万人だったが、そのうちインフォーマル・セクター就職者の寄与率はおよそ18%であった。そうした戸籍人口に比べて、流動人口はまず「都市失業率」にカウントされない上に、「市民待遇」を受ける権利も持っていない。

2003年の上海市のサンプル調査が示したとおり、上海外来人口のうち、製造業、建築現場および商業・サービス業などの低付加価値業種に勤務する就業比率は、それぞれ33.91%、19.83%、14.28%である。これらの業種は日本でいう「3K」業種に該当する。労働者の賃金も低い。高慧・周海旺によると、2003年11月、上海市外来労働力の平均月収は1,210元であり、地元労働力の1,419元より209元少ない。同時に、外来労働力のうち、月収1,000元以下の人びとは50.6%を占め、地元労働力より14%高い。そのうち、月収600元未満の比率は地元労働力より8%高い。反対に、月収1,600元以上の比率は、地元労働力より16%低い(高慧・周海旺(2007))。

3-4. 上海における流動人口の「住」

写真4 戸籍の壁：職と住

外来人口の「住」（生活基盤）については、高所得者層と低所得者層とで事情が異なる。以下、具体的にみてみよう。

3-4-1. 高所得の外来人口について

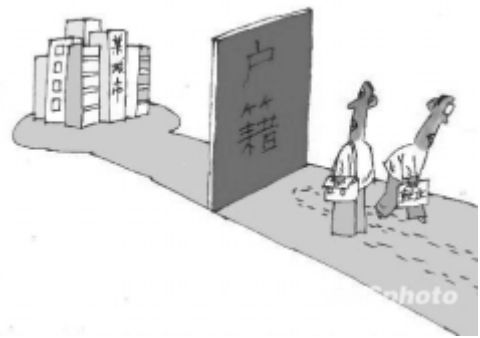
1998年から2002年の間、「住宅の実物分配制度」が廃止され、住宅供給の市場化がすすめられた。そのため、上海は「青色戸籍」政策を実施した。不動産を購入すれば、準市民待遇の「青色戸籍」が与えられるのである。それによって、高所得の外来人口に対して「入籍」の門戸が開いた。

2002年、不動産市場が加熱して、上海の「青色戸籍」政策が廃止されることになり、その代わりに「居住証」政策が試行された。条件を満たす外来人口（投資家、技術者、高学歴者等）は準市民待遇が得られる（前述）。

3-4-2. 低所得の外来人口について：住宅保障制度の視点

1988年3月、上海市に「住宅制度管理指導チーム」ができた。1990年3月、さらに「住宅問題研究チーム」を立ち上げ、具体的改革の草案づくりをすすめた。そして同年9月に草案が公表され、市民の意見を募集する段階に入った。1991年2月、上海市人民代表大会常務委員会は、「上海市住宅制度改革实施方案」を決め、住宅共同基金制度、家賃引き上げおよび補助金制度、家屋管理委員会を組織すること等を含む「五位一体」の枠組みが提示された。

住宅制度改革の一環として、上海は1987年から都市貧困人口の居住問題を重視しはじめ、1988年に、1人当たり延べ居住面積2㎡以下の「特別困難世帯」15,221戸の住宅難問題に対処することになった。さらに1991年、上海市の目標は、1人当たり居住面積2.5㎡以下の「困難世帯」の問題の解決に向かった。その後の2年間に、合計31,808戸の世帯が同問題解決の恩恵に浴することになった。そして、1995年5月、上海市は「1人当たり居住面積4㎡以下の困難世帯問題を解決するための实施方案」を提出した。この方案にも



出所：ネット資料による。

とづいて上海市は、1999年までに、72,135戸の世帯の支援を行った。

低所得世帯の住宅供給システムの作成のために、上海市は「廉価賃貸住宅制度」づくりの案を示し、2000年9月に、長寧区、閘北区で試行を行った。1人当たり月収が200元以下および1人当たり居住面積が5㎡以下の「双困世帯」（ダブル困難世帯）に対して、「家賃補助」あるいは「住宅供給」を行ったのである。2002年上半期に、この試行は徐匯、樅湾、楊浦、普陀、虹口、宝山、閘行、浦東という8つの区に広がり、同年12月には、「廉価賃貸住宅」制度は上海市全体に普及している。

2000年以降、上海市は2万人余りの困難世帯の住宅難問題の解消につとめた。2006年9月30日、上海市政府は「上海市住宅建設企画（2006-2010）」の中で、「住宅保障の対象を広め、廉価賃貸住宅制度を享受できる困難世帯の数を10万戸に増やす」と明記した。しかし、このような低所得者層向けの住宅保障制度は、戸籍人口を対象にするものであり、無戸籍の外来人口は含まれていない。上海市家屋土地資源管理局の規定によると、廉価賃貸住宅制度を申請できる世帯は以下の条件を満たさなければならない。すなわち、(1) 世帯当たりの月収は「城鎮住民最低生活保障基準」を満たし、しかも民政部门から6カ月以上の補助を受けたもの。(2) 世帯人員1人当たり居住面積が7㎡を下回ること。(3) 世帯構成員全員が上海市の非農村戸籍を持ちしかも実際に現住所に居住すること、同時に、世帯構成員の少なくとも1人は上海市非農村戸籍取得年限が5年以上で

あること、またその他の世帯構成員は、現住所に移転してから少なくとも1年以上経っていること。(4) 世帯構成員数は2人以上でなければならない、しかも互いに法定の扶養関係にあること、である。このほかの特殊世帯の廉価賃貸住宅申請条件は以下のとおりである。①省・直轄市・自治区等の労働模範表彰を受けた退職者の場合、世帯1人当たり月収が570元以下、1人当たり居住面積が7㎡以下であること。②烈士家族、軍属、および特級・1級傷痕軍人およびその配偶者の場合、世帯1人当たり月収が570元以下また1人当たり居住面積が7㎡以下であること。

上海市の「廉価賃貸住宅制度」の問題点も明らかである。すなわち、(1) 対象者の範囲が狭い。非戸籍人口が排除されただけでなく、上海市の農村戸籍人口も対象外である。(2) 都市戸籍の中でも、「ダブル困難世帯」¹¹しか申請できない。2007年までに、廉価賃貸住宅を申請した世帯数は上海都市世帯全体のわずか0.5%にすぎない(先進国では、この比率はおおよそ10%である)(李戦軍・楊紅旭(2007))。

2004年、上海市は「住宅賃貸管理実施弁法」を制定し、賃貸者1人当たりの建築面積は10㎡あるいは使用面積は7㎡を下回らないこと、団体宿舎の場合、1人当たりの建築面積は6㎡あるいは使用面積は4㎡を下回らないこと、を定めた。同「弁法」は、物件の所有者に、賃貸者情報について厳格な登録をするように促した。このような居住基準を満たすには、多大な費用が必要であり、おおよそ低所得者層の外来人口を念頭においたものではあり得ない。

都市住宅保障制度から排除された大量の外来人口は、低所得者でもある(前述)。所得水準が低いために、これらの低所得外来人口の債務負担能力もきわめて低い。2000年前後の時点で、上海の外来人口の居住形態について、「借家」と「宿舎」の比率はそれぞれ60.6%と28.8%である(同じ時期の北京の比率は50.6%と41.6%だった)(呉維平・王漢生(2002))。また、孟慶潔によると、上海市の外来人口のうち、「借家」と「宿舎・現場長屋」の比率はそれぞれ73.5%と

18.7%を占め、両者の合計は92.2%に達する。マイホームを持つ人は非常に少ない。このほかに、少数の人びとは、ホテル泊まり、親戚の家、雇用主の家および区・郷が管理する「農民工アパート」に住み、ごくわずかは路上生活者であるといわれている。同時に、「借家」の場合、80%近くの人々は家賃負担能力が300元/月以下である(孟慶潔(2007))。王桂新・羅恩立が2006年に行った調査でも類似した結果が報告されている。1,007名のサンプルに該当する人びと(上海で働く「農民工」)の月当たり平均家賃支出はわずか297.4元である(王桂新・羅恩立(2007))。

3-4-3. 考察

いずれにしても、上海が代表する巨大都市の、外来人口に対する基本政策の方向は、「嫌貧愛富」のひとりで概括できるだろう。低所得者層の外来人口を、経済的側面から受け入れているが、しかし社会保障は与えず、事実上の「搾取」が続いているといえる。実際、日常生活サービス業務から、建築現場の業務まで、これらインフォーマル・セクターで働く流動人口は、上海の発展に欠かせない存在であることは周知のとおりである。彼らも納税者だが、社会福祉の面で明瞭に差別されている。そうしたことを可能にした唯一の理由は、「代替性」にある。すなわち、無限に近い廉価な労働力を持つ中国では、差別をすすめる大都市の側が優位性(主導権)を持ち、差別される労働者の側はそれを甘受するしかない。

しかし一方で、「地域間競争」が熟練ブルーカラーの労働者へも浸透していく趨勢にあり、そうした中で、戸籍制度は事実上崩壊していくものと考えるのが妥当であろう。

大都市において、自力で生存を図るインフォーマル・セクターで働く低所得層の流動人口は、自らの居住問題について、どう対応してきたのだろうか。

東南アジアの場合は、鉄道や河川沿いがそうした人びとに占領され、スラム化されるのが一般的である。だが、中国では、厳格な都市管理が行わ

¹¹ 「ダブル基準」とは、世帯における「1人当たり月収」と「1人当たり居住面積」をさす。前者については、最初は280元/人であったが、2006年8月以降は320元/人に引き上げられた。現在は500元/人である。後者については、最初は5㎡/人だったが、その後6㎡/人、7㎡/人へと引き上げられた。

れ、違法な臨時建築は許されていない（「都市景観管理条例」にもとづき、各都市とも「都市管理局」が設置され、常時違法建築や路上の無免許営業に対する取締りが行われる）。したがって、確かに中国の都市部では東南アジアのような巨大な「スラム」現象は見当たらない。では、これらのインフォーマル・セクターで働く流動人口は、いったいどのようにして、居住問題に対応してきたのだろうか。

最初の都市開発の時点では、一部取り残された旧式アパート（「旧式里弄」）が彼らの住居として利用された。また、多くの大都市では、急速な都市化に伴い、「城中村」という現象（都市開発の際、近郊農村へ都市面積が拡張するのは避けられない。開発当局は、比較的費用の大きい「農村住宅地」を避け、費用の小さい農用地を徴用する傾向にある）が生まれ、飛び地のように存在する。そうした形態の村は、低所得の外来人口にとって格好の居住空間となった。家賃が安くまた出稼ぎにも便利だからである。

しかし、都市化がいつそうすすんでいくと、これらの旧式アパートや「城中村」も次第に撤去され、彼らはずいに追い出されて、居場所を失った。一方、需要があれば供給が現れる。いつの間にか「群租」という「斬新なビジネス」が中国で生まれたのである。低所得流動人口にとって、これは最後の救いの場だが、同時に投資家にとって、これは不動産バブルが生んだ「最後の盛宴」といえるだろう。

以下、中国特色的スラム、すなわち、「群租」現象について、具体的にみてみよう。

4. 中国特色的スラムー「群租」現象ーの表と裏

4-1. 「群租」の特徴

2006年の上半期から、「群租」現象は上海を駆けめぐった。当時上海消防部門が閘北区、浦東新区、閘行区、普陀区で行った調査によると、3分の1以上の新築住宅団地では「群租」現象が起きていた（倪冬（2007））。図11は、上海「群租」

現象の目立つ住宅団地図だが、この風潮が巻き起こることによって、「群租」は、教育部が2007年8月に発表した171の新語のひとつになった¹²。

それでは、「群租」とは、一体どのような現象だろうか。

「群租」は新しい現象であるため、厳密に定義された概念ではないが、以下のような現象をさすといえる。すなわち、未内装のアパートの空間を（本来の間切りを変えて）勝手に細かく分割し、簡単な内装を行った上で、安い価格で多くの人びとーこれらの人びとは往々にして互いに知らないーに貸し出す現象をさす。

「群租」現象にはいくつかの特徴が認められる。

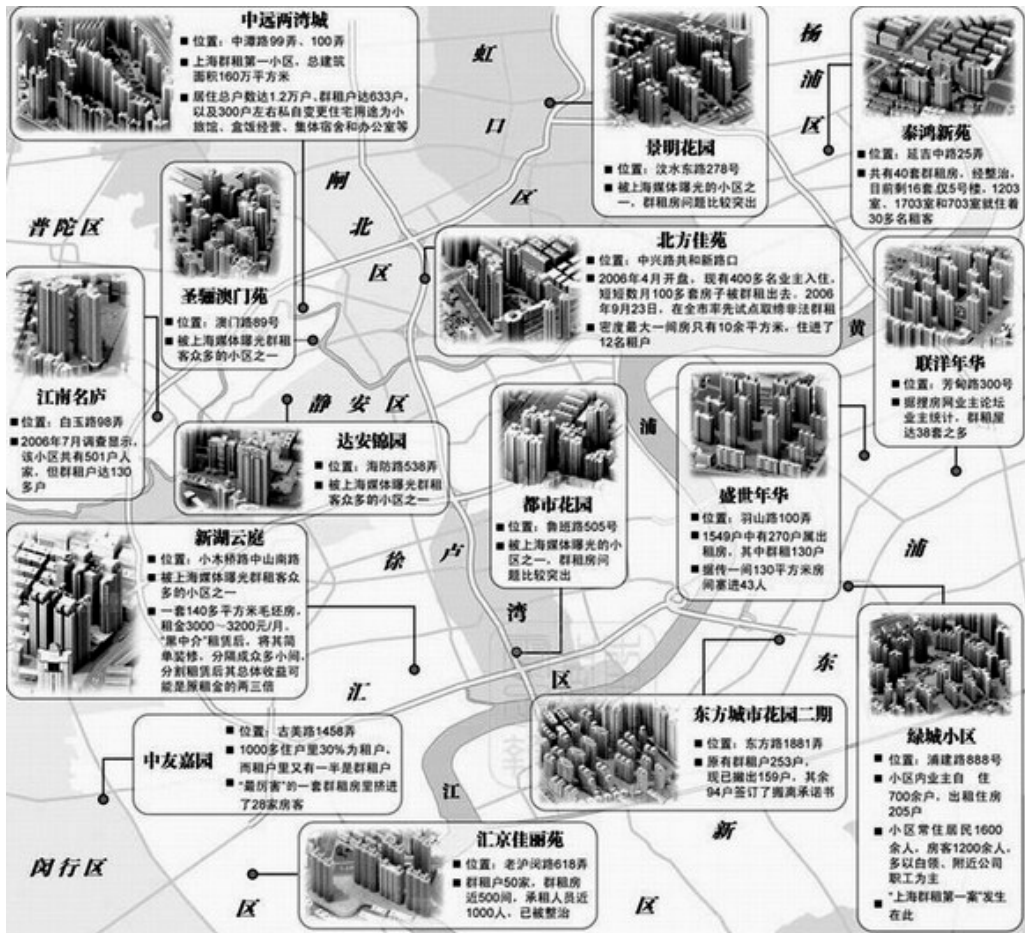
(1) 「群租」用アパートの名目上の大家は、不動産の実際の所有者ではなく、多数の物件を借り入れた「サブ大家」（問屋のような存在）である。

(2) 2006年の大規模な「群租客」が殺到する前に、本来、新卒の大学生などを中心に、数人の若者が同じアパートをシェアする「合租」（ルームメート）現象が存在していた。だがそれは、現在みられるような凄まじい「群租」現象ではなかった（新卒者の「合租」はあくまでも臨時措置で、いずれはそれぞれ独立する。つまり、時間がたてば「合租」は自然に解体するのである）。しかし、現在の「群租客」はほとんどインフォーマル・セクターで働く低所得者層の流動人口であり、彼らによる「群租」は（入れ替えがあり得るとしてもおおむね）長期化する傾向にある。

(3) 「群租」は、市街地に立地する中高級住宅団地に寄生するものである。2006年6月の（浦東新区に位置する）緑城団地の住民委員会と物件管理会社の共同調査によって、以下の事実が明らかになった。すなわち、緑城団地のアパートのうち、自家用のアパートは700軒余りで、貸出し用は205軒である。そして後者のうち、158軒は「群租」された。当該住宅区も陸家嘴金融貿易区にあり、総建築面積は47万㎡に達している。地下鉄2号線と4号線が近くをとっており、また生活関連施設も便利である。2006年9月、この住宅区の不動産価格は1.3万元/㎡に達したが、「群租」現象に悩まされた。

¹² 教育部は2007年8月16日に、「2006年中国言語生活状況報告」と題する記者会見を行った。

図 11 上海「群租」現象の目立つ住宅団地の地図



出所：『南都週刊』。

さらにもうひとつの事例である「上海群租第一村」で有名な中遠兩湾城住宅団地も、内環線と高架鉄道3号線の中潭駅に近い位置にある。住宅区の半分は上海の母なる河である蘇州河で、周辺的生活施設も完備している。立地が便利なほか、規模も大きい（1万戸以上である）ため、「群租客」に選好されたのである。2007年9月に第4期の住宅が交付されて以降、「群租」に手を出す「サブ大家」が群生することとなった。中遠兩湾城では、100以上の「サブ大家」が活動しており、そのうち約3分の2が福建省出身の人びとである。群租用のアパートは600余り存在し、多いときには、「群租客」は3万人以上に達する。

例えば、「黄」という姓の上海戸籍の「サブ大家」は一気に28軒のアパートを借入れ、群租のビジネスをはじめた。当時の賃貸相場で計算する

と、彼は年間8万円の利潤を得たことになる。一方、2007年9月、中遠兩湾城第1期住宅の単価は1.9万円/m²、第2期は2万円/m²、第3期は2.5万円/m²、第4期は群租の影響を大きく受けたが、それにしても単価は1.7万円/m²であった。緑城団地同様に、中高級の住宅団地であることは間違いない。

4-2. 「群租客」と住民の対立

4-2-1. 群租の「罪」

群租は市内の中高級住宅区で発生している。このような住宅区の住民と群租客の間には深刻な対立と争いが起きている。その引き金は、群租がもたらした消防、衛生、治安等に関わる問題であり、

次のとおりである。

第1は、治安問題である。群租客の身分はさまざまであって、流動性も高い。先に述べた「弁法」によると、アパートの所有者は、関係部署に賃貸者情報を登録しなければならない。しかし、物件所有者は「脱税」目的により、一般に、賃貸者情報の登録を怠る。群租客はさらに登録する動機がない。そこで、群租用アパートは犯罪の温床になる恐れが生じる。住民の流動性が高いため、同居者間の盗難や、性犯罪などが実際に起きている。また、住宅区域内の公共設備品の盗難も頻繁に発覚している。

第2は、消防問題である。群租用アパートは勝手に細かく分割され、場合によっては台所も分割して貸出される。そのため、群租客は各自勝手に電線や水道のパイプを敷き、消費電力の大きな電気製品を乱用しがちである。それが誘引となって火災が頻発した。例えば、2007年2月、中原両湾城のある群租用アパートでは勝手に電線の施設を改造したため、火災が発生した（発見が早かったため死傷者は出なかった）。同年の7月に、上海松江区新橋鎮新育路のある群租用アパートでは、同様の事情で火災が発生し、6名の群租客が死亡した。

第3は環境と衛生問題である。群租用アパート内部の人口密度は一般的な居住水準をはるかにこえている。内部の衛生状況が悪化するのみでなく、エレベーターの混雑（特に出勤時間）や汚れあるいはいたずら行為（例えば、すべての階のボタンを押ししたりすること）、住宅団地内の勝手なごみ捨て、緑化の破壊、高い階からの物品の投げ捨て、深夜の騒音、床の水漏れ、周辺の公共交通機関の極度の混雑など、さまざまな迷惑行為が実際に起きている（写真5）。

4-2-2. 群租に関する最初の訴訟

群租が起きた中高級住宅団地の住民は、高収入のほか、権利意識も強い。群租が引き起こしたさまざまな問題に対して、憤慨するだけでなく、自らの権利を主張する行動にも出る。彼らは真っ先に、住宅団地の物件管理会社に対して取締りを要求した。しかし、物件管理会社は民間企業であるため、強硬手段をとる権力を持たない。一方、住

写真5 中遠両湾城内の群租用アパート



出所：『南都週刊』。

民自らの組織である「住宅団地物件所有者委員会」も自発的組織であって強制力を持たない（多くの住宅団地は入居率が50%に満たないため、「委員会」さえ存在しない）。群租客と住民の対立が続く中で、上海で、群租に関する最初の訴訟が起きた。

2006年5月23日、原告である「付」という姓の「サブ大家」は、上海緑城団地内のある3LDKのアパート（居間とダイニングのほかに3部屋を持つ）を借りた後、簡単な内装と同時に、アパートの内部構造を変えた。その結果、部屋数が10に増えたのである（居間を3つに分け、寝室、書斎とダイニングをそれぞれふたつに分けた）。6月28日、付氏が引越会社とともに、10のベッドを部屋に運搬する際、団地の入り口で物件管理会社に阻止された。争った結果、付氏は自らおよびテナント（群租客）の出入りの自由を侵害されたことを理由に、物件管理会社を提訴した。権利侵害の停止および2,400元相当の家賃の賠償を請求したのである。緑城管理会社は、ベッドの運搬は群租行為の一部であり、付氏の行為はすでに「緑城団地住民臨時規約」における群租に関する禁止規定、および「緑城住宅区内装に関する管理規定」に違反したと反論した。2007年6月25日、浦東新区裁判所陸家嘴法廷における審理の結果、付氏の敗訴判決が出たのである。付氏は同判決を不服として控訴したが、10月30日に行った上海市第1中級人民裁判所による2審は、1審の判決を支持した。

当該案件の判決は、群租に対する政府指針を表したものと考えられる。この判決の意味をどう理解すればよいだろうか。群租現象は消滅に向かう

のだろうか。しかしおそらく楽観はできない。その理由の第1は、当該案件の原告は群租を図る「サブ大家」だが、容易に目につく運搬行為によって、物件管理会社と正面衝突が起きたのである。もし、このような運搬行為を数回に分けて行っただとすれば、発見される可能性は低いだらう。理由の第2は、今回の判決が示したように、群租に対する物件管理会社（および住宅団地の住民）の対応が社会的に支持されていたとしても、物件管理会社が普遍的に発生する群租に関わる問題をいちいち提訴することは諸費用が大きく、耐え難いものだからである。ひとつの住宅団地は、規模が小さければ数百のマンション、規模が大きければ千以上のマンションが存在する。マンションの数がそれほど多いとすると、1対数百の件数はとても物件管理会社の手に負えるものではない。

基本的には、大量に存在する低所得の流動人口が、「群租」現象を強硬に支えているとみるべきものである。

4-2-3. 市場で急速な進化をとげる「サブ大家」

当初、「サブ大家」たちはそれぞれの縄張りのもとにあって、賃貸価格の引き下げや賃貸物件の争奪など厳しい競争状態を示していたが、次第に権力に優れた「サブ大家」が出現し、「サブ大家」たちは互いに協力しあうようになった。特に2006年上半期以降、「群租」に対する政府の取締りが強化され、「サブ大家」たちはいっそうの団結を図るようになった。住民の陣営に対抗しながら、弁護士を雇うようにさえたのである。

取締りが一部の住宅団地で強化される中で、「サブ大家」たちはお互いに情報交換をしながら、群租客を取締りの弱い住宅団地へ移動させるなど対抗措置をとるようになった。事実、群租客が住民に迷惑をかけない（発覚されない）場合、一般的に、住民も群租に反対の声を上げない。住民反対運動は、住民たちにとっても、多くの時間とエネルギーを消費するからである。こうした環境の中であって、一部の「サブ大家」は、すでに群租客との間で、私的に「迷惑行為禁止協定」を結ぶようにしている。

このように、「群租」が新しい現象であること

を勘案すれば、「サブ大家」という存在は短期間に急速な進化をとげているとあってよい。その顕著な例として、(1)「サブ大家」たちの組織化・ネット化、そして(2)サブ大家と群租客との間の自粛協定などがあげられる。

しかし一方で、この種のビジネスに悩まされている都市政府も黙ってはいない。

4-3. 都市政府の対策

上海は、その歴史から移民都市であり、上海の発展は歴代移民の努力によって実った結果である。

そうした経緯に照らしてみると、今日の上海が代表する大都市の政策は、狭隘な一面をみせているといえる。2002年以降、上海市政府は「居住証」政策によって、ひとつの（富裕な）階層の導入を試みたところ、丸ごとひとつの社会を招き入れる結果となった（陳家華・彭希哲（2003））。流動革命を前に、いわゆる「嫌貧愛富」の政策志向が取られたのである。「群租」に対する取締りはその特質を鮮明に反映している。

4-3-1. 上海市の「群租」に対する取締り政策について

2006年上半期以降、群租現象は上海の多くの住宅団地へ蔓延しはじめた。（先に述べた判決が示しているとおり）上海市政府の基本的態度は「取締る」というひと言に尽きている。

2006年11月、上海市不動産與土地資源管理局は、「居住アパート賃貸管理を強化するための若干の規定（試行）」を制定し、「住宅を勝手に分割し、小間ごとあるいはベットごと貸出す行為」を「違法なホテル経営」とであると認定し、是正しなければならぬと規定した。当該規定によると、ひとつの部屋は1人の客あるいはひとつの世帯にしか貸せない。世帯へ貸出す場合、1人当たりの居住面積は5㎡を下回ってはいけない。居間、台所、トイレなどは単独で貸出してはいけないのである。

2007年5月、上海市政府は「住宅区綜合管理を強化するための工作會議」を開き、「住宅区綜合管理を強化するためのアクション（2007-

2009)」を定めて、「群租」取締りを今後3年の政策目標に掲げた。具体的な責任部署は公安、工商、都市企画、人口弁公室、消防衛生、地方税、総合統括部門であり、市政府と区・県政府の協力体制を求めている。同年8月、上海市不動産與土地資源管理局は通知を出し、2005年版の「住宅区住民規約」に「群租」追放の内容を加えた。すなわち、1人当たり居住面積は規定に合致していなければならない、所有者は勝手にアパートの内部構造を変えてはいけぬ等々である。当該通知は、物件管理会社にこの側面での管理権限を与えた。また、「住宅団地物件所有者委員会」は、規約違反の不動産所有者に対して、書面をつうじて注意を喚起することができる。

4-3-2. 「集中的取締り」の効果

このような方針が出されたにも関わらず、「群租」は一向におさまる気配がなかった。そして住民の苦情が殺到する中で、上海の各区政府は「集中的取締り」（「運動式取締り」）に乗り出した。以下、中遠両湾城の例をみてみよう。

2006年9月、中遠両湾城住宅区所在の普陀区宜川街道が「中遠両湾城群租総合取締り工作チーム」を立ち上げた。物件管理会社と住民の中の中堅分子たちの結合によって、「群租客」と「サブ大家」をだまかに把握したのである。2007年の火災事故の影響もあって、工作チームはすでに把握した633軒の群租用アパートを年内に消滅させる方針を固めた。その後、中遠両湾城は、新しい「住民規約」を定め、それによれば、「賃貸アパート」はまず物件管理会社で登録を行い、「住宅団地物件所有者委員会」の同意の上で、公安部門で手続きをしなければならない。2007年8月28日、工作チームは「サブ大家」たちを集め、最後通牒を言い渡した。会議の後、90名の「サブ大家」は「自己是正」の承諾書にサインをした。同年9月、工作チームは、安全検査通知書を掲示し、とりわけ「サブ大家」たちに現場に来るように照会を行った。そして室内の安全問題を指摘し、期限内に原状回復を行うように命じたのである。

2007年9月8日、「上海歴史上最大規模の群租に対する集中的取締り」が行われた（写真6）。当日、工作チームの取締り対象は633軒の群租ア

パートの中の55軒だった。60名以上の政府関係者は、100以上の賃貸物件情報を持っており、価格の問題で、多くの群租客は一時的に路上での生活を強いられた。その翌日、政府関係執行員が大きなハンマーを持って、ドアや壁を打ち破る様子、および群租客の悲惨な路上生活の様子を撮った写真がニュースとして報道され、また新聞の一面に大きく掲載された。当然、大きな世論が沸き起こった（写真7、写真8）。

その後、工作チームは「連絡事務室」を設置し、ホットラインとメールボックスを公表して、群租についても情報を常時受け付ける措置を取った。情報の確度が高いようならば、工作チームに報告され、「除去」作業が行われる。このような取締りの結果、2007年11月末の工作チームによる対外的なインタビューでは、およそ9割以上の群租客はすでに中遠両湾城を離れたと伝えられた。「集中的取締り」は一見成功したようにみえる。しかし裏事情も存在する。すなわち、2008年の春節が近づくとつれ、外来流動者（農民工）はもともと故郷へ帰る予定だったものが、「集中的取締り」によって帰省の時間を前倒ししたにすぎないということである。裏付けとして、2008年の春節が過ぎてから、こうした（周期的に都市と農村の間を行き来する）「農民工」たちは再び都市に戻ったのである。したがって、群租は現在も上海の各中高級住宅団地で消えてはいない。

一方、群租に対する取締りから逃れるために、多くの「サブ大家」は借りた大量のアパートを異なる名前で登録し、さらなる隠避手段をとった。

5. 分析：「群租」現象に浮上したさまざまな主体

「群租」は、中国人にとっても目新しい言葉である。実際、2007年の「群租に関する最初の訴訟」の判決書には、「群租」という言葉はなく、「分割出租」（分割賃貸）という言葉が用いられた。「群租」問題の出現は、もうひとつの法律上の空白地帯の出現でもある。2006年7月18日、上海市立法研究所と『毎日経済新聞』は、共同で、「群租現象に対する法律対策検討会」を開催した。会議の主題は「平安、調和、適宜居住環境」であ

り、法学、社会学および行政学の側面から群租問題を検討し、以下の趣旨で締めくくった。すなわち、群租現象の出現は偶然ではなく、その存在の合理性を認識する上で、社会や住民あるいは財産に関するネガティブな影響も軽視してはならない。不動産の賃貸は、不動産所有者の正当な権利だが、この権利の行使は限度を守る必要がある。同会議は群租現象の性質を簡単に決めつけず、今後も引き続き研究すべきものと結論づけたのである。

以下の節では、群租現象に浮上したさまざまな主体の立場を観察し、群租が問いかけている課題をさぐってみよう（図12）。

5-1. 私有財産権の侵害を訴える常住住民

2004年、1982年版憲法の第4回目の修正が行われ、「国家が合法的私有財産を保護する」という内容が加えられた。その後2007年3月に「物権法」が全人代で通過し、中国は実質的に私有財

写真6 2006年9月7日、中遠両湾城で行われた大規模な群租取締り現場



出所：『南都週刊』。

写真7 上海群租取締りの現場（破られた壁）



出所：『南方都市报』。

産制度の社会に変わりつつあることをうかがわせた。国務院が、2007年8月26日に発布した「物権管理条例」第2章によると、「不動産所有者」が、本住宅団地内の公共活動への参加を許されることになっている。実際、1998年に「住宅の実物分配制」が停止され、不動産市場が活性化して以降、都市有産階級が主導した「権利主張運動」が全国の都市部で繰り返されたのである（孟偉（2007））。

写真8 群租取締りにより路上生活を強いられた群租客



出所：『南都週刊』。

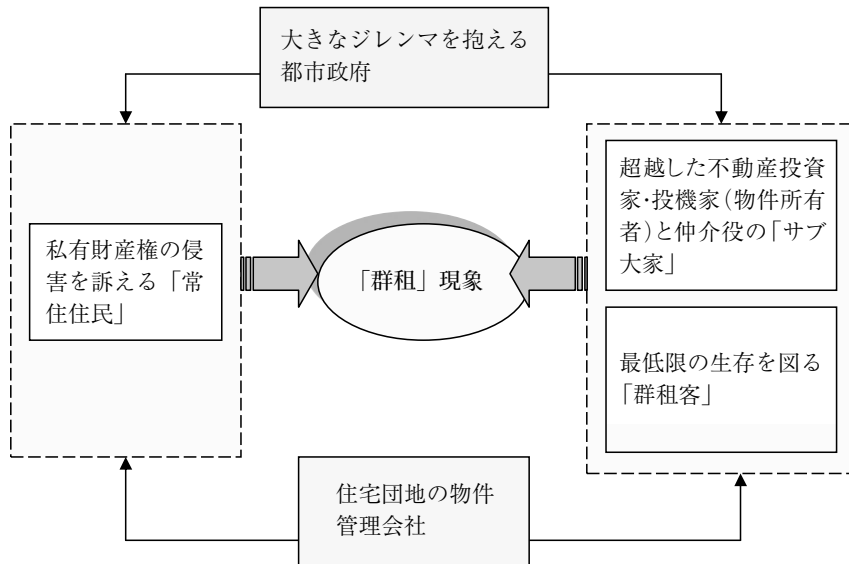
1994 - 2004年の10年間に、全国の「群発性事件」¹³は年間1万件から、7.4万件へと急激に増加し、年間上昇率は22.2%であるとともに、参加人数も年間73万人から376万人へと増え、年間上昇率は17.8%にのぼる（中国社会科学院（2005）、『大公报』2005年7月6日）。指数で見ると、事件数は1994年の100から2004年の740へ、参加人数は100から515へと増大の一途をたどった（胡聯合・胡鞍鋼・王磊（2006））。また、2005年以降の群発性事件の誘因は、環境問題および都市不動産所有者による権利主張運動へと形態が変わっている（劉能（2008））。

都市有産階級の権利主張運動は、住民、住宅団地物件所有者委員会、不動産開発業者、物件管理会社、基礎行政組織¹⁴などの主体が、それぞれの利益から出発して行われた駆け引きであり、その間に発生した紛糾は、法律あるいは制度の不備を反映しているものと思われる。最も中心的な存在である不動産所有者（住民）は、「不動産所有者規約」の制定、住宅団地物件所有者委員会の選挙、

物件管理会社の招聘および権利主張運動をつうじて、社会資本を蓄積し、自らの民主的精神と自治能力を鍛えてきた。多くの研究者は、これらの権利主張運動が将来中国社会における高いレベルでの民主化の基礎になるものとみている（邹樹彬（2005）。「住宅団地」内部に留まっても、これは中国社会最初の「公民社会」だと認識する専門家も存在する（夏建中（2003））。ただし、これ

らの権利主張運動は、ほかの集団行動と同様に、Olson が「集団行動のフリーライダー」とよぶ問題にぶつかる（Olson（1965））。集団内部での交渉によって、費用の分担を図ることは容易なことではない。したがって、報酬に関するメカニズムがなければ、集団行動は分裂し失敗に終わる可能性が存在する。

図 12 「群租」現象に浮上したさまざまな主体



出所：筆者作成。

「群租」で不動産所有者たち（住民側）が遭遇したのは、いつものような強権たる地方政府や政府とコネクションを持つ不動産開発業者ではなく、彼らより弱い立場の低所得の外来労働者たちである。それによって状況が微妙に変わる。自己の権利を主張する住民たちは、一時的に「勝利」しても、居場所を失くした群租客の境遇をみて、気楽にはいられないはずである。それは住民側にかかるジレンマであるといわざるを得ない。とい

うのは、自らの私有財産権に関する主張は、当然、人権なのだが、同時に低所得外来人口の居住権もまた厳然たる彼らの人権だからである。

群租の当事者の間に発生したのは、人権と人権がぶつかりあう対立にほかならない。

5-2. 最低限の生存を図る「群租客」

低所得の「群租客」たちは、巨大都市で蟻のよ

¹³ 「群発性事件」の概念は、深圳市共産党委員会、市政府が発布した「深圳市群発性事件の予防・処置に関する実施弁法」（2005年9月30日、深弁〔2005〕51号）によると、「群発性事件は、人民内部の矛盾に誘発されたものであり、多数の人員参加によって公共の安全を脅かし、社会秩序を攪乱する事件」である。

¹⁴ 中国の行政レベルは、中央政府以下、省、地区レベルの市（地級市）、県・区、郷・鎮という層から成る。さらに、郷・鎮以下には、自治組織として「行政村」が存在する（真の自治とはほど遠い体制のもとで、郷・鎮の出先機関と理解してよい）。本文でいう「基礎行政組織」あるいは「基礎政府」は、主として都市部の区政府をさすが、時にはその出先機関である「街道」および傘下の「自治組織」である「住民委員会」（農村部の「行政村」と同様の性質を持つ）が含まれる場合もある。

うにこつこつと働くが、発言の場は彼らにはない。追い出されれば、また別のところを探すかあるいは路上のどこかでしばらく身を寄せるしかない。

低所得の外来人口にあたる「群租客」は、事件の中で一弱者にすぎない。彼らは、あくまでも最低限の生存の条件を求めているだけである。彼らを最後の居場所から駆除しようとする「集中的取締り」の写真が新聞の一面に掲載され、多くの同情の声があがった。「群租客」ではあっても、彼らには都市での居住権がある。しかもそれは人権に属する範疇のものであり、取締りによって、安易に否定されるべきものではない。

現在、外来人口の都市建設に対する貢献を認め、彼らに対して公平に扱うべきだという市民の声が高まっている。群租に対処する場合、安易な追い出し策はきわめて場当たりのものであり、抜本的な効果は期待できない（ある住宅団地から追い出されても、いずれは別の住宅団地へ流れていく）。また、費用対効果から判断しても、「集中的取締り」政策は得策とはいえない。

流動人口の市民待遇問題とは、基本的に現在進行中の戸籍制度改革の課題なのである。

5-3. 超越した不動産投資家・投機家（物件所有者）と仲介役の「サブ大家」

群租に使われた物権は不動産投資家・投機家に属する。彼らは、ふだんは当該の住宅団地に住んでおらず、またほかの都市の戸籍を持つ場合が多い（例えば、「温州投資客」）。したがって、同じ団地内の物件の所有者であり、実際に住宅区に住んでいる「住民」とは一線を画する。彼らは、むしろ暗黙のうちに「住民」の生活を邪魔する「群租客」側に属する。

投資・投機目的で購入されたアパートは、未内装のまま「サブ大家」の手に渡される。その後の使用は投資家・投機家たちの関心の外にあり、高額の家賃収入さえ手に入れば、「サブ大家」任せにおいて一向に構わない。

都市政府は、群租に対する取締りを行う際、これらの物件の本当の所有者を発見し説得するのは困難であろう。また、投資家・投機家たちの物件の実際の用途を監視することも不可能であろう（ほかの都市に住む場合、監視費用はきわめて高

い）。また投資家・投機家たちに都市政府に協力するインセンティブも存在していない。

「群租モデル」を実際に考案・実施するのは「サブ大家」たちである。彼らは「不動産バブルの盛宴」を最後に味わおうとする人たちであり、「合理的経済人」の代表でもある。前述したとおり、「適者生存」で生まれた「群租ビジネス」の担い手である「サブ大家」たちは、短期間で素早い進化をとげている（組織化・ネット化で住民運動や行政の取締りに対抗している）。彼らを取締るよりも、「群租」を生み出した原因を失くす方が得策のように思われる（この点は後述）。

5-4. 住宅団地の物件管理会社

物件管理会社は両面性を持つ。まず、彼らは原則的に「住宅団地物件所有者委員会」の信任を得なければならない。同時に、彼らの存立には、基礎政府の支援も欠かせない。例えば、(1)住宅区は、実際には、物件管理会社（安全、清掃、物件の維持管理など）と行政の末端組織である「住民（居民）委員会」（「街道」の傘下にある）の共同管理下にある。ひとつの新築住宅団地を単位に、ひとつの「住民委員会」が組織されるのが一般的である。「住民委員会」のオフィスは住宅団地内にある（オフィスは、住宅団地建築を手がけた不動産開発業者により無償提供される）。したがって、物件管理会社は「住民委員会」と良好な関係を維持しなければならない。また、(2)「住宅団地物件所有者委員会」—これは半数以上の入居者が実際に住み、はじめて組織されるものである—が組織される前に、物件管理会社は、往々にして基礎政府とのコネクションを使って、「前期物件管理会社」¹⁵の身分を得るのである。大きな摩擦がなければ、「住宅団地物件所有者委員会」が成立後もそのままサービス供給を継続できる。

群租をめぐる紛糾の中にあって、私有財産権を守ろうとする住民側と「嫌貧愛富」の都市政府は同盟関係を結ぶことになり、物件管理会社も当然同じ陣営に属する。ただし、群租の取締りを手伝う際に、彼らはおそらく厳密に費用計算を行う。住民側と行政側から十分に強い要望がなければ、あるいは得られる利益が十分大きくなければ、自ら積極的に行動することはしない。

5-5. 大きなジレンマを抱える都市政府

大都市政府の外来人口に対する「嫌貧愛富」政策はきわめて短絡的なものであり、大きなジレンマに陥っているに違いない。それは次のような事情による。

第1に、もし実際に出稼ぎ労働者がすべて退去してしまったならば、出稼ぎ労働者も困るかもしれないが、上海市はもっと困るだろう。先に述べたとおり、2009年における上海市戸籍人口の高齢化率は、すでに22.5%をこえているのである。出稼ぎ労働者に頼る部分は非常に大きい。

第2に、大都市政府は低費用（別の表現を使えば「使い捨て」である）で低所得者層の外来人口を扱っている。彼らの職と住に関わる課題は、長引きかつ深刻化する一方である（実際、職と住のほか、農民工の精神面の問題もまた大きい）。それは、明らかに社会の安定を脅かす要因である。「安定第一」（中国語で「穩定压倒一切」¹⁶という）という政治責任を負わされている地方政府は、これを非常に危惧している。「臨時居住証」のような登録措置も、低所得者層の外来人口の居場所を把握するためである（現状では、低所得者層の外来人口が集中している地域——例えば近郊地域——で、治安の悪化が起こっている）。しかし、低所得者層の外来人口を危惧・防備の対象にするだけでは、問題の解決にはならない。「自力更生」の限度をはるかにこえる負担を強いられる人びとは、明らかに非行に走りやすいただろう。

6. 「群租」現象の生成要因

図13は流動革命を引き起こす原因をまとめたものである。1978年以降、戸籍制度が存続した

ままであるにもかかわらず、事実上の人口流動がはじまった。この人口流動はふたつの方向性を示している。(1)「離村向都」および(2)都市間の流動である。居住問題に限定していえば、大規模な人口流動である「流動革命」に対して、都市政府の住宅供給責任履行へのインセンティブははなはだ欠如している。

その制度的要因として、直接的には「戸籍制度」があげられるが、より深層には明らかに選挙権未確立問題が存在している。いわば、非戸籍人口だけでなく、戸籍人口も権威主義体制のもとで、安心できる住宅保障制度を享受できていない。この意味では、流動人口、戸籍人口を問わず、実は同じ立場にあるのが現状である。要するに、基本的生存権の保障は、政治体制の進化に求めざるを得ない。

具体的みると、上海のような大都市で発生した大規模な「群租」現象には、いくつかの要因が複合的に働いていると考えられる。例えば、(1)所得格差（特に農民工の低所得問題）、(2)不動産バブル、(3)住宅保障制度の欠陥、(4)急速な都市再開発による老朽化したアパート・「城中村」の消滅、(5)都市部における土地の国有制と厳格な都市管理体制、などである。そうした諸要因については、先の節でもふれたが、本節では、主に(1)、(2)および(3)についてみてみることにする。

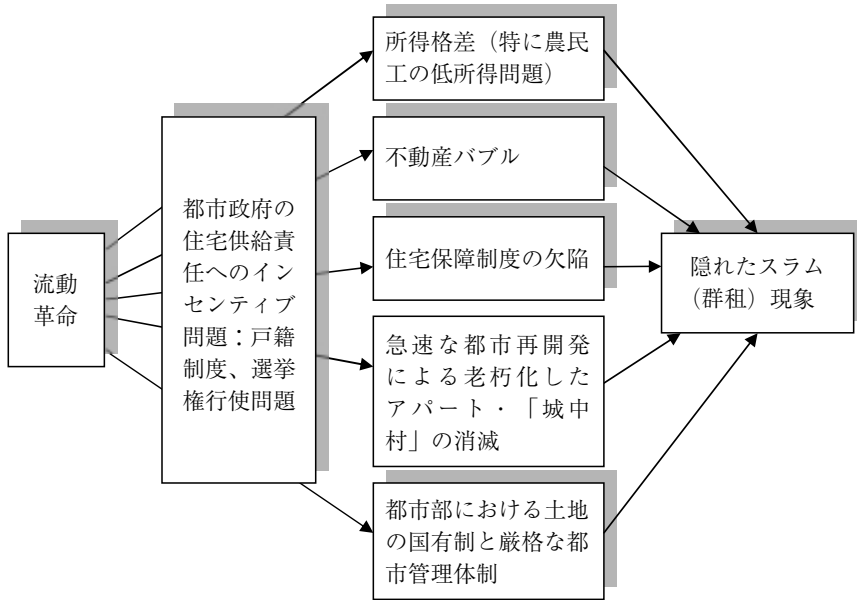
6-1. 所得格差の問題

2007年の上海におけるフォーマル・セクターの平均年収のうち、最も高い業種は金融業の100,849元であるのに対して、最も低い業種は生活サービス業の18,619元である。月収に換算すると、前者は8,404元であるのに対して、後者は

¹⁵ 「前期物件管理会社」（前期物業）とは、マンションやアパートの分譲がはじまった時期にできた住宅団地の物件管理会社をさす。中国のマンションやアパートのほとんどは未内装のまま売り出され、内装を行うのに、ふつう3か月から半年かかる。したがって、この時期には、住宅団地に正式な入居者がほとんど存在せず、当然、「物件所有者委員会」という組織も存在し得ない（規定によれば、「物件所有者委員会」を立ち上げるには、入居率が50%以上である必要がある）。「物件所有者委員会」が存在しなければ、住宅団地の住民が自ら「住宅団地物件管理会社」を探し、決めることも不可能となる。しかし一方、住宅団地の分譲に伴い、住宅団地の管理（ごみの清掃、人の出入りのチェック等）が必要となる。その隙間をみて、地元政府あるいはその出先機関である「街道」とコネクションを持つ物件管理会社が、そのビジネスチャンスを手に入れるのである。

¹⁶ 「穩定压倒一切」という表現は、1989年天安門事件以降、繰り返し強調された。鄧小平自身も頻繁にこの表現を使った。

図 13 流動革命と都市「群租」現象



出所：筆者作成。

1,552 元である。このような収入に照らしてみれば、2,500 元の家賃はきわめて高いことが明瞭である。

それでは、インフォーマル・セクターで働く「農民工」の状況はどうだろうか。先に述べたとおり、上海の「農民工」の平均月収は戸籍住民より低く、したがって低所得外来人口の家賃負担能力もきわめて低い。そのことが不動産価格高騰（家賃高騰）の背景と相まって、「群租」に拍車をかけたのである（当然、厳格な都市管理体制や都市再開発の進行につれて起こった「城中村」や旧式民家の消滅も一因である）。

6-2. 不動産バブルの影響

「群租」現象は、不動産バブルを背景に起きた現象であるという視点を忘れてはならない。細かく分割したために、庶民が安い価格で、市の中心部に位置する住宅区に身を寄せることができた。いったいなぜ、彼らは家賃の低い郊外区域に住まなかつたのだろうか。それは、流動人口のうち、郊外区の工業園区の工場で働く若い労働者を除外

すれば、家族同居あるいは第 3 次産業のインフォーマル・セクターで働く流動人口に属する人びとは、市の中心部（特に商業区域、交通要衝の地域など）から離れては、生計が立てられないからである。

しかし一方で、2001 年以降、上海の不動産価格が高騰しはじめ、次第にバブル化していった。上海など大都市の不動産価格は、低所得者層の流動人口どころか、ふつうの市民の手にも届きにくくなっている。例えば、2002 年の上海の商品化住宅の価格の上昇率は 8.2 % だったが、2003 年には 24.2 %、2004 年には 15.4 % と上がっていった。2007 年、内環線道路の内側の住宅の平均価格は 1.9 万元/㎡¹⁷ に上昇した。先に述べた中遠両湾城では、1999 年の第 1 期住宅の平均価格は 3,200 - 4,200 元/㎡¹⁷ だったが、2007 年の第 4 期住宅は（群租の影響を受けているが）1.7 万元/㎡¹⁷ に達している。

上海各区の住宅平均価格は、19,009.02 元/㎡¹⁷ である（2011 年 7 月 29 日）¹⁷。上海市労働者平均年収の 42,000 元（2009 年）に照らしてみれば、住宅価格の高さは明らかであろう。高騰した住宅

¹⁷ 中国不動産取引サービスの HP、<http://sh.goufang.com/es/fj/HousePricePerDay.aspx>, 2011.7.29、参照。

価格は、すでに大量の「房奴」（重い債務を背負った人たち）、「啃老族」（親頼みの若者たち）を生んでいる。さらに、若者を徹底した「現実主義者」に陥れた。すなわち理想や夢を語る余裕をなくし、高収入の職に就くことや、結婚のための住宅購入で精一杯の状態に陥れたのである。

同時に、計画経済体制の時代から残された工場長の長屋、古い住宅などは居住条件がきわめて劣悪であり、都市の再開発に伴って次第に撤去された一かつて、このような古い住宅は流動人口の借家であった一。

それでは、低所得者層の流動人口が直面する課題をどう解決したらいいだろうか。

「群租」の出番となる。群租は不動産バブルの「最後の盛宴」であり、その誕生以降、群租は「大儲け」できるビジネスとなった。というのは、不動産バブルは大量の投資・投機目的の不動産購入を誘発した。しかし、不動産価格の高い上昇率に対して、不動産の家賃の上昇率はそれほど上がらなかった。また2005年旧正月以降、中央政府および上海政府が不動産市場へのマクロコントロール政策を次々と示し、不動産の販売および転売価格に影響がおよんだ¹⁸。そのため、多くの投資家・投機家は利益の確保をめざして、むしろ「賃貸」に目を向けることになった。

上海中原両湾城住宅区の例をみてみよう。60㎡のアパートの場合、2007年の1.7万元/㎡の価格で計算すれば、総価格は102万元となる。当時、このようなアパートの家賃は2,500元/月（未内装）だったから、投資費用を回収するには408カ月（34年）を要することになる。しかし、もし当該アパートを10㎡の小さい住居に分割し、各住居を600元/月の家賃で貸出せば、同じアパートの月当たりの家賃収入は3,600元に達する。したがって、投資費用の回収期間は283カ月（23.6年）に短縮できる。

このように、利益の最大化を目的とする投資

家・投機家と「群租」ビジネスの発案者の利害が一致して（プラス旺盛な市場需要が存在し）、群租現象が燎原の火の勢いとなったのである。

6-3. 不動産市場における構造的問題：流動化社会における都市政府の公共財供給責任を問う

上海市の「廉価賃貸住宅制度」の適用可能対象者はきわめて狭い範囲にとどまる。上海市の農村戸籍人口および非戸籍人口が排除されただけでなく、都市戸籍人口の中でも、「ダブル困難世帯」（注11参照）しか申請できないのが現状である。

「群租」に対する集中的取締りには多大な費用を要する。その場合、都市政府の選択肢はふたつ存在する。ひとつは、引き続き「集中的取締り」を繰り返すことだが、それはあたかも巨石を山の頂上へ押し上げ続けるシーシュポス（Sisyphus、古代ギリシャ神話の中の神）のようであって、抜本的改善を期待することはできない。もうひとつは、すべての流動人口を積極的に受け入れ、彼らの貢献に相応しい市民待遇を与えることである。むろん、それによって、相応の費用が発生するが、しかしそれは都市が本来支払うべき費用であり、「超過負担」と認識すべきものではない。流動人口は、それぞれの地域で働き、適切に納税しているはずである。したがって、現在までみられる「戸籍制度」にもとづいた差別は、きわめて不公平であるといわざるを得ない。市民待遇を与えることとは、本来支払うべき費用を支払うだけのことである。

ところで、前述のとおり、開発実践の中で、都市政府は後者を選択するインセンティブを発見することが可能である。そのひとつは、地域間競争による市民待遇の改善である。市場経済体制に囲まれた地方政府は、さまざまな人材を必要とし、したがって、地域間に競争が発生する（人材はよ

¹⁸ その経緯と状況は次のとおりである。2005年3月19日、市政府の公共ネットで登録した転売用の住宅は、価格制限が課された。2005年3月28日、上海市銀行業協会は、「個人住宅ローンの管理を強化する手引き」を発表した。16の銀行は第2、第3の住宅を購入する際に、支払いの頭金の割合を引き上げると同時に、金利も上方修正した。2005年4月6日、上海における商業銀行は、住宅を転売する際、ローンを同時に移転することを禁止した。2005年4月28日、国務院は不動産市場に対して、有名な「8カ条」のマクロコントロール政策を発表した。一方、3月以降、マクロコントロール政策が厳密に行われたが、不動産市場の反応は鈍かった。その後4月から5月にかけて最高値を更新して以降、急速に価格が低下した。そして、「不動産購入契約の解除」を求める市民が各地で騒動を起こした。

り待遇のよい地域へ移動する)。もうひとつは、都市社会保険基金の支払能力の不足によるものである。比較的若い流動人口によって保険金の納入が実現できれば、上海のような大都市の財政状況が改善され、社会保障制度の健全化に寄与することとなる。

当然、一方で、戸籍の開放による財政負担増の問題は各都市政府にとって大きな懸念材料だが、そのことは、分税制の徹底的な見直しによって、地方政府の事務責任と財政権の対称性を実現させることが急務であることを示している。財源が絶対的に不足しているというより、税の公正・公平な使用を実現させる枠組みづくりが、依然として、存在していないことが大きな問題なのである。

結論に代えて：'Better Village, Better Life' を目指す国土均衡開発の課題

1978年の改革開放は、それまでの「城郷分離」、「市県分立」の状況を変化させ、流動革命を引き起こした。市場経済体制は、その効率の上昇のために、財・生産要素の流動化を要請する。

具体的にいえば、流動革命はふたつの合力によって現実となった。すなわち、(1) ひとつは押し出す力であり、農村改革および余剰労働力の解放によって発生したものである。(2) もうひとつは引っ張る力であって、都市改革に对外开放が追い風となり、就業の場が広がったことである。

1980年代に流動革命を予測した政策当局は、「離土不離郷」（農業から離れても、故郷からは離れない）を唱えた。結局のところ、郷鎮企業の発展した沿海部の農村では、そのような傾向（郷鎮企業を中核にした「小城鎮」の発展）が認められるが、多くの内陸の農村では故郷で就業ができず、遠距離流動を余儀なくされ、現在に至っている。すなわち、同じように農村といっても、沿海部農村と内陸部農村の状況はかなり違ったのである（1992年以降、沿海開放戦略から全方位開放戦略への転換があり、その後、1999年の「西部大開発」、2003年の「東北老工業基地振興」、2005年の「中部台頭」戦略が次々に出された。しかし、発展に必要な要件をみると現在のところ、中西部を東部と比較することは困難であり、内陸の発展

にはまだまだ時間がかかるだろう）（Chen Yun (2009)、Chapter2）。

これまでの30年間、改革開放政策は大きな成果をあげてきたが、国土均衡開発の課題は取り残されたままである。沿海と内陸、都市と農村の格差はそれに該当する。Todaroの「3部門理論」によれば、都市農村間の格差が絶対的に大きくなった場合、都市をよりよくするための政策手段（就職促進政策等）は、離村向都の人口流動をいっそう刺激することとなる（Todaro (1969)）。その結果として、政策の無効化が起きる。したがって、都市農村の均衡的発展は、健全な都市化に不可欠なのである。良い都市化は農村の発展を内包していなければならない。そうでなければ、「群租」のような現象が、必然的に、発生する。

これまでの節では、流動化社会における都市政府の住宅等の供給責任を問うてきたが、本稿の最後に、都市農村間、沿海内陸間の格差解消を目指す「国土の均衡のとれた開発」が、より根本的な課題であることを強調しておきたい。

(*) 本稿に関する研究を行うにあたって、(順不同に)「中国国家社会科学基金」(課題番号：11BZZ043)、「中国教育部人文社会科学企画プロジェクト」(課題番号：08JA790021)、「上海哲学社会科学企画プロジェクト」(課題番号：2007BJL002)、「中国教育部哲学社会科学研究重点プロジェクト」(課題番号：07JZD0008)、および科学研究費補助金(課題番号：23530351)の助成をいただいた。上記諸事業に対して、この場をお借りして、厚くお礼を申し上げたい。

陳 雲：復旦大学国際関係與公共事務学院副教授

森田 憲：広島大学名誉教授

参考文献

陳家華・彭希哲(2003)、「上海人口規模が拡大する中で考えるべき若干の諸問題」(中国語)、『上海総合経済』(中国語)、7月号、59 - 60

- 頁。
- 陳雲 (2004)、「90年代からの上海の重点産業および産業政策の展開」、『季刊中国総研』第8-4巻第29号、31-45頁。
- 陳雲 (2006)、「上海郊外区県の都市化、産業化および農民の所得変動—「三つの集中」方針をめぐる政策的考察」、新藤宗幸 (監修)、五石敬路 (編)、『東アジア大都市のグローバル化と二極分化』、東京、国際書院、71-127頁。
- Chen, Yun (2009), *Transition and Development in China: Towards Shared Growth*, Farnham, Ashgate Publishing.
- 陳雲・森田憲 (2009)、「中国における分税制下の中央地方関係：立憲地方自治制度のすすめ」、『広島大学経済論叢』、第33巻第1号、1-48頁。
- 陳雲・森田憲 (2010)、『中国の体制移行と発展の政治経済学』、東京、多賀出版。
- 高慧・周海旺 (2007)、「上海外来と地元労働力の収入格差および影響要因の比較分析」(中国語)、『人口と経済』(中国語)、第4号、148-154頁。
- 郭書田・劉純彬 (1990)、『アンバランスの中国』(中国語)、河北省、河北人民出版社。
- 胡聯合・胡鞍鋼・王磊 (2006)、「社会的安定に影響する社会的矛盾の情勢に関する実証分析」(中国語)、『社会科学戦線』(中国語)、第4号、175-185頁。
- 李戦軍・楊紅旭 (2007)、「上海住宅保障体系および発展に関する考察」(中国語)、『上海房産』(中国語)、第4号、20-23頁。
- 劉能 (2008)、「現代中国群発性集団行動に関する若干の理論的考察：事例研究にもとづく観察」(中国語)、『開放時代』(中国語)、第3号、110-123頁。
- 孟慶潔 (2007)、『上海市外来流動人口の生活様式研究』(中国語)、上海、華東師範大学出版社。
- 孟偉 (2007)、『日常生活の政治ロジック：1998-2005年の都市不動産所有者権利主張運動を事例に』(中国語)、北京、中国社会科学出版社。
- 森田憲 (1986)、「ポーランドにおける第二経済」、『アジア経済』、第27巻第2号、2-14頁。
- 森田憲 (1987)、「第二経済の実態と分析：ポーランドの場合Ⅱ—分析編—」、名東孝二 (編著)、『共産圏の地下経済』、東京、同文館、241-265頁。
- Morita, K. and Yun Chen (2011), “Transition, Development and Integration: On the Yangtze River Delta Models in Transition”, Paper presented at the World International Studies Committee Conference, Porto, Portugal, August 17-20.
- 倪冬 (2007)、「上海部分城区の約3分の1以上の住宅区で群租現象が存在する」(中国語)、『新聞晨报』(中国語)、8月22日。
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- 人的資源と社会保障部 (2008)、『2008年度人的資源と社会保障事業発展統計公報』(中国語)。
- 上海市統計局 (2007)、『2007年度上海市国民経済與社会発展統計公報』(中国語)。
- Todaro, M. P. (1969), “A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries”, *American Economic Review*, Vol.59, No.1, pp.138-148.
- 王桂新・羅恩立 (2007)、「上海市外来農民工の社会融合現状調査研究」(中国語)、『華東理工大学学報』(中国語)、第3期、97-104頁。
- 王美艷・蔡昉 (2008)、「戸籍制度改革の沿革と展望」(中国語)、『広東社会科学』(中国語)、6月号。
- 呉維平・王漢生 (2002)、「寄居大都市：京滬兩地流動人口居住現状分析」(中国語)、『社会学研究』(中国語)、第3期、92-110頁。
- 夏建中 (2003)、「中国公民社会の先駆け：住宅区物件所有者委員会の事例」(中国語)、『文史哲』(中国語)、第3号、115-121頁。
- 徐安琪 (2004)、「子供の経済コスト：移行期の経済構造変化と改善」(中国語)、『青年研究』(中国語)、第12号。
- 楊魯・王育龍 (1992)、『住宅改革：理論的考察と現実的選択』(中国語)、天津、天津人民出版社。
- 楊魯 (1991)、「中国住宅制度改革実践における問題と政策設計」(中国語)、『管理世界』(中国語)、第6期、59-67頁。
- 楊魯 (1992a)、「中国城鎮住宅制度改革の基本原

- 則と関連政策への評価」(中国語)、『経済研究参考』(中国語)、第6期、27－39頁。
- 楊魯 (1992b)、「論城鎮住宅商品化および関連問題」(中国語)、『天津財經学院学報』(中国語)、第6期、30－36頁。
- 張路 (2009)、「上海は「居住証」から戸籍へ転換する実施規則を発表し、大きな反響」(中国語)、『工人日報』(中国語)、6月19日。
- 鄭曦原 (2007)、『帝国の記憶：「ニューヨークタイムズ」晚清觀察記(改訂版)』(中国語)、北京、当代中国出版社。
- 中国社会科学院 (2005)、『2005年社会青書』(中国語)、北京、社会科学文献出版社。
- 邹樹彬 (2005)、「都市住宅所有者権利主張運動：特徴およびインパクト」(中国語)、『深圳大学学报』(中国語)、第5期、44－49頁。