

第3章

農村労働力の非農業就業と農民工政策の変遷

山口 真美



はじめに

中国の農民は改革開放後のわずか30年の間に、就業環境を巡る大きな変化に翻弄されてきた。改革開放期の中国の沿海工業地域では、計画経済体制の下で生まれた都市と農村の格差を背景に、広大な農村部の余剰労働力を低賃金でほぼ無尽蔵に雇用できるといわれた。これが中国の急速な経済発展の大きな原動力になったことは周知のとおりである。ところが、2004年頃からこの無尽蔵といわれた「農民工」（農村出身の出稼ぎ労働力）が不足する事態が各地で発生し、注目を集めている。

本章の目的は、この間にマクロ環境の変化に合わせて制度的な環境がどのように変容し、現在では農家労働力の離農がどの程度可能になってきているのかを明らかにすることにある。

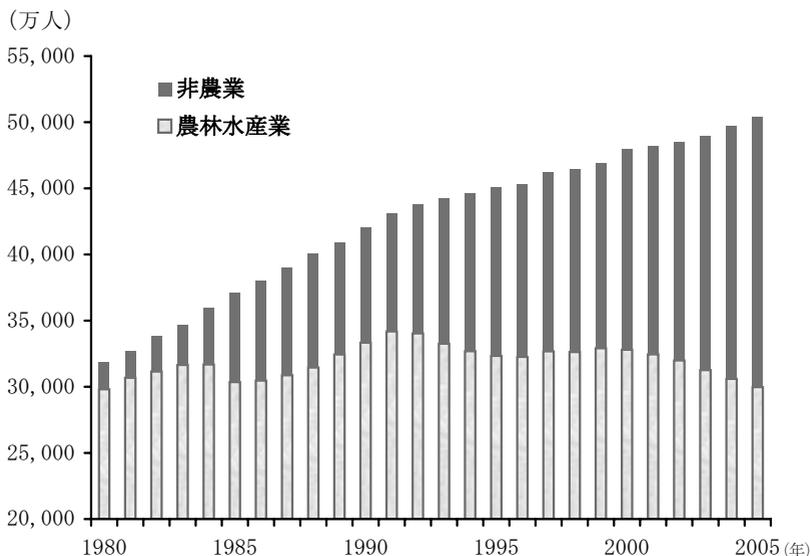
本章の構成は以下のとおりである。まず第1節でルイスの転換点論争を紹介し、次に第2節で戸籍制度の変遷、第3節で戸籍の転換をともしない労働移動に関する規制とその緩和の動きをまとめる。最後に、それらをふまえて中国の農家出身者の離農の可能性と制約を考察したい。

第1節 農民工の増加とルイスの転換点論争

1. 農家の非農就業と農民工の増加

1980年代初めより導入された農業生産請負制によって、農村部の余剰労働力が顕在化し、経済先進地域の労働需要と相まって農民の非農就業が始まった。図1は1980年以降、2005年までの農村の全就業者数に占める農業従事者と非農業従事者の割合の推移を示したものである。これによると、農村の就業者数は全体では1980年の3億1836万人から、2005年の5億387万人まで年々増加した。そのなかで、農業就業者（農業を主たる生業とする就業者）の規模は大きく推移せず、1991年の3億4186万人をピークに減少に転じていることがわかる。比率で見れば、農村の就業者総数に占める農業就業者数は、全体の93.9%（1981年）をピークに直近の2005年には59.5%まで縮小しており、その分非農就業従事者が拡大している。

図1 農村就業者の就業構成（1980～2005年）



(出所)『中国農業統計資料匯編 1949-2004』、『中国農村統計年鑑 2007』より筆者作成。

2005年の農村就業者数に占める非農就業者の割合は40.5%である。1980年当初は非農就業者が6.4%だったのと比較すれば、この間に農村における非農就業の機会が急拡大し、重要性を増していることがわかる。

この農村就業者の非農業就業機会は、①地元での就業、②遠隔地での季節的な出稼ぎ、③遠隔地における長期滞在型での就業、というすべての可能性を含む。2004年に国務院研究室が実施した農民工調査（国務院研究室課題組[2006: 5-6]）によると、県外へ移動して就業する農民工が全体の76%を占め、そのうち省を超えた移動者が51%、省内移動者が25%である。本章で後にも見るように、中国においては農民の都市への戸籍の転入が厳しくコントロールされている。中国において農民の出稼ぎが長期化し、ほぼ定住化してもなお、出稼ぎ労働者と呼ばれるのはそのためである。

では、農民工のなかで出稼ぎまたは長期滞在の形で地元を離れて就業する者はどのくらいいるのだろうか。国家統計局農村調査チームによる、全国31省・直轄市・自治区の農家6万8000世帯と7100あまりの行政村でのサンプリング調査から、2001年以降の全国の農村就業者のうち、出稼ぎなどで地元郷鎮を6カ月以上離れて居住している者についてデータが得られる（表1）。これによれば地元を離れて出稼ぎまたは長期就業する農村出身の就業者数は2002年時点で1億人を超え、最近では農村労働力の4

表1 農村労働力の出稼ぎ規模

| 年 | 出稼ぎ労働力数 (万人) | 農村労働力総数 (万人) | 農村労働力総数に占める 出稼ぎ労働力数 (%) |
|------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| 2001 | 8,961 | 48,229 | 18.6 |
| 2002 | 10,470 | 48,527 | 21.7 |
| 2003 | 11,390 | 48,971 | 23.2 |
| 2004 | 11,823 | 49,695 | 23.8 |
| 2005 | 12,578 | 50,387 | 25.0 |
| 2006 | 13,212 | 53,100 | 24.9 |
| 2007 | - | - | - |
| 2008 | 14,041 | - | - |

(出所) 『中国農村統計年鑑』(各年版)、『中国農村住戸調査年鑑』(各年版)、国家統計局ホームページより筆者作成。

(注) 出稼ぎ労働力の定義は農村労働力のうち戸籍のある郷鎮外に6カ月以上居住している者。農村労働力とは、1964年の行政区画を基準に農村(「郷村」)に指定された地域の常住人口の労働者数のこと。

分の1に達していることがわかる。これは、前述の国務院研究室によって2004年に実施された農民工調査（国務院研究室課題組[2006: 3-4]）による、2004年の農民工総数1.2億人というデータともほぼ整合的である。2008年には、地元を離れて就業する出稼ぎ労働者数は1億4000万人あまりとなった。

このような農民の自発的な労働移動は、1980年代にはやみくもな流動という意味合いの「盲流」と呼ばれた。しかし、沿海部の経済発展とともに労働需要が増大し、農民の非農就業も一般的になってきた1990年代には、この呼称もより中立的な表現である「民工潮」や「農民工」に改められている。

2. 「民工荒」と無制限労働供給の終焉

単純労働を担う出稼ぎ労働者が不足する事態が広東省などで最初に発生したのは、2003年から2004年の初頭といわれる（崔[2007: 4]、殷[2005: 42]）。2004年7～8月頃には深刻になり、メディアで出稼ぎ労働者不足（「民工荒」）として報道されるようになった。この時期に広東省統計局の農村調査隊が実施した調査によれば、広東省の労働市場はすでに買い手市場から売り手市場に転換しつつあり、全省の労働力不足は約100万人といわれた（殷[2005: 42]）。

2004年8月に労働・社会保障部が珠江デルタ、長江デルタ、福建省東南部、浙江省東南部など主要な労働力流入地と湖南、四川、江西、安徽などの労働力流出地において行った調査（遊[2005: 76-77]）によると、珠江デルタ、長江デルタ、福建省、浙江省などの製造加工業の集中する地域を中心に単純労働力の不足が発生しており、とくに18～25歳の若年女子労働者が不足する事態が深刻だとされた。なかでも、低賃金で労働強度が高く、就労環境が劣悪な労働集約型企業で労働力不足が深刻である。一般に、月給700元以下の企業では求人難が発生している。求人難は2000～2001年頃から起こっており、とくに顕著になったのが2004年からである。

求人難が非常に深刻なのは輸出向けの労働集約型の加工企業で、とりわ

け低価格競争にさらされる靴、玩具等のメーカー、電子部品の組み立て、アパレル、プラスチック製品等の企業で深刻であったとされる。これらの企業の多くでは、毎日の就業時間が少なくとも10～12時間で、月給わずか600～700元という低賃金・長時間労働が一般化している。さらに就労環境は劣悪で、多くの企業で従業員の離職防止のため、従業員の身分証をデポジットとして企業が保管したり、1～2カ月分の賃金を遅配するなどの措置が広く行われているという。

2006年に入っても広東、福建、浙江等の地域で労働力不足現象が続いている。とくに、珠江デルタ地区の労働力不足は100万人ほどといわれる(崔[2007: 4])。珠江デルタ地区の中心、広東省東莞市において2006年11月に國務院發展研究センターが実施した調査では、東莞市には約600万人の農民工がおり、賃金待遇のよい大企業では労働力不足は起きておらず、順調に操業している。一方で、低賃金の中下層の労働集約型企業では、ひどいところでは10～30%の労働力不足に直面している。労働力需給関係の変化は、(1)求人年齢の引き上げと夫婦そろっての採用、(2)就職斡旋手数料の負担者の変化(農民工から企業側へ)、(3)従業員募集方法の変化(古参従業員による友人知人の紹介を多用)、(4)採用時初任給の増額(最近3年間で約200元増)、(5)生産閑散期におけるレイオフの自粛、(6)労働力不足対策として工場の内陸移転などの現象にみとれる(崔[2007: 4])。

いずれの調査においても、最も不足しているのは18～25歳の若い労働力であることが明らかになっている。また、労働力不足発生から2年あまり経った2006年時点で、企業が賃金の増額と求人年齢の拡大によって労働力の確保に努めていることがわかる。

それでは、若年層を中心とする単純労働力の不足というこの「民工荒」現象を、どう考えたら良いのだろうか。近年、多くの研究者がこの現象をもって中国の農村労働力をめぐる市場環境は新しい段階に入ったと考えている(崔[2007]、蔡昉編[2007]など)。では、中国の農村労働力を巡る新しい市場環境とはどのようなものであり、農家出身者には今後どのような就業環境がひらけるのだろうか。このことを明らかにするために、次節では近年議論されているルイスの理論モデルを参照しつつ、中国の労働移動

に関連する制度を整理することとしたい。

3. ルイスの転換点論争

アーサー・ルイス (W. A. Lewis) は、現代の開発途上国には賃金原理を異にする工業部門 (近代部門) と農業部門 (伝統部門) という二つの部門があると考えた (Lewis[1958: 401-406], 速水[1995: 80])。工業の賃金は企業の利潤極大化行動に基づく限界生産性原理によって決まるが、農業では生存賃金ないしは慣行的に決まっている制度的賃金によって決定されると想定した。貧しい国々の農村や都市の自営業者には、家族その他の共同体的な相互扶助のシステムが存在するために、実際には生産に必要なない過剰労働力まで雇用されている。彼らの労働の限界生産性は制度的賃金より低い。そのため、工業部門の雇用者が制度的賃金さえ支払えば、彼らは農村から出てくるはずである。したがって、農業の過剰労働が枯渇するまでは工業への労働供給は無制限弾力的であると想定される。

ただし、工業部門の発展とともに農村の過剰労働はいつか枯渇し、それ以上農業から工業へ労働が移動すれば農業の賃金が限界生産性曲線に沿って上昇し始める点に達する。この点をルイスは「転換点」(turning point) と呼んだ。この点を超えて工業が労働を追加雇用しようとするれば、制度的賃金以上の賃金を支払わなければならない。したがって工業への労働供給曲線も右肩上がりとなる。ルイスの転換点に達するという事は農業もまた限界原理の働く近代的な経済の一部となり、それ以降は労働者の賃金は上昇し、生活は向上してゆく (速水[1995: 81])。

近年の「民工荒」について、中国社会科学院人口労働経済研究所所長の蔡昉らはルイスの転換点と結びつけて考え、中国の無制限労働供給が終焉に近づいていることを主張している (蔡昉編[2007: 95-112])。蔡の考察のポイントは、次の二点にある。

第一に、農村労働力数は『中国統計年鑑』2005年版により、2004年の農村労働力総数は約4億9695万人と想定する。第二に、農村にいる労働力と就業などで出稼ぎ中の労働力の年齢構成をそれぞれ明らかにする。統

計年鑑にこのデータがないため、ここで蔡はサンプリング調査に基づく農村人口の年齢構成、出稼ぎ労働力の年齢構成を用いて表2の結果を導いている。

表2 2004年農村労働力の年齢構成

| 年齢階層 (歳) | 出稼ぎ労働力 | | 農村就業者 | | 農村余剰労働力 | |
|-------------|--------|-------|--------|-------|---------|-------|
| | (万人) | (%) | (万人) | (%) | (万人) | (%) |
| 16-20 | 3,660 | 18.3 | 1,691 | 9.5 | 1,017 | 9.5 |
| 21-25 | 5,420 | 27.1 | 89 | 0.5 | 54 | 0.5 |
| 26-30 | 3,180 | 15.9 | 1,566 | 8.8 | 942 | 8.8 |
| 31-40 | 4,640 | 23.2 | 5,500 | 30.9 | 3,306 | 30.9 |
| 41- | 3,100 | 15.5 | 8,953 | 50.3 | 5,382 | 50.3 |
| 合計 | 20,000 | 100.0 | 17,799 | 100.0 | 10,701 | 100.0 |

(出所) 蔡昉編[2007: 100]。元データは、農村就業者数(総数)は『中国統計年鑑2005』による。農村就業者数の年齢構成については人口センサスデータによる予測、出稼ぎ労働力の構成は盛・彭[2006]による。

この表によれば、すでに農外に流出した労働力となお農業にとどまる労働力の年齢構成には明らかな違いがあることがわかる。出稼ぎ労働力の61.3%は30歳以下の年齢層であるのに対し、農村にとどまる労働力⁽¹⁾に占める30歳以下の割合は18.8%に過ぎない。41歳以上が農村労働力の50%以上を占めるといふ年齢構成は、筆者らの中国農村における観察とも一致する。ここからわかるのは、「民工荒」のなかでとくに不足しているといわれる25歳以下の若年層の労働力はすでに大部分が農外に流出しており、仮に農村になお1億人の余剰労働力が存在するとしても、そのうち30歳以下の労働力は2000万人に満たないということである。そのうえで、蔡は農村を含む労働力の不足現象はすでに現れていると結論づけ、ルイスの無制限労働供給の段階は終焉に近づいているとみている(蔡昉編[2007: 108])。

ところで、ルイスモデルによれば余剰労働力が工業部門によって吸収し尽くされ不足に転じるルイスの転換点の到来は、労働者の待遇改善のための制度環境が整備される条件が整うことを意味する。労働力が不足に転じることで、企業は十分な質と量の労働力を獲得するために競争し、そのため労働者の賃金が上昇し、労働条件も改善するはずだからである。つまり、

前項（1.2）でみた民工不足が発生している近年の中国を、ルイスの転換点と関連させて考察するためには労働者の待遇にも注意する必要がある。

しかし、中国において労働力不足という経済現象が労働者の待遇改善につながるかどうかについては、別途慎重に検討しなければならない。なぜなら、中国には計画経済期から残存する戸籍制度があり、これによって人の移動が制約されてきたからである。そこで、次の第2節では農民工に関わる戸籍制度の変遷と改革の動向を整理し、次節における農民工待遇の議論の土台としたい。

第2節 戸籍政策

1. 戸籍制度の変遷

中国では建国初期の1950年代から、計画経済体制の下で都市の工業化を優先的に進めるため、農村から都市への人の移動が厳しく規制されてきた。移動規制は1958年に公布された戸籍制度（「戸口管理条例」）による厳格な人口管理が担っていた。建国初期には食糧不足が深刻だったことから、1953年より政府による食糧の統一買付・統一供給体制が実施された。政府が食糧を供給する範囲は県以上の都市と農村の集鎮の人口であり、買付は農村部から行われた。このシステムを構築するために、戸籍制度による人口コントロールが始まった。

表3は、戸籍制度に関するおもな政策の変遷と時期区分を示している⁽²⁾。第Ⅰ期は、「戸口管理条例」によって戸籍制度が開始された1958年から1978年の改革開放までの人口移動・戸籍移転の抑制期である。この時期は大躍進とその後の食糧危機、文革の混乱期にあたり、都市の人口拡大が厳しく抑制された。一連の政策も都市への人口流入を厳しく抑制するものである。

つづく第Ⅱ期は改革開放政策が採られる1978年から1980年代終わりまでの特例措置による人口移動・戸籍移転緩和期である。この時期には、改

表3 戸籍制度に関する主な政策の変遷

| I 人口移動・戸籍移転抑制期（1958～1977） | | |
|-------------------------------------|---|--|
| 1958 | 「戸籍登記条例」 | ・公民の農村から都市への移動制限の開始 |
| 1962 | 公安部「戸籍管理の強化についての意見」 | ・5大都市（北京、上海、天津、武漢、広州）への移動を特に規制 |
| 1977 | 公安部「戸籍移転に関する規定」 | ・農村から都市、農業戸籍から非農業戸籍、北京・上海・天津の3市への流入を厳しく規制した |
| II 特例措置による人口移動・戸籍移転緩和期（1978～1980年代） | | |
| 1980 | 公安部、糧食部、国家人事局「専門技術者の農村家族呼び寄せに関する規定」 | ・高級幹部などの家族の農村からの呼び寄せ転入を可能にする特例規定 |
| 1984 | 国務院「農民の集鎮への転入に関する通知」 | ・県下の町（集鎮）で就業または自営する農民とその家族に食糧を自弁することを条件に常住戸籍を発行し、非農業人口とする |
| 1985 | 「身分証条例」 | ・身分証による人口の動態管理の開始 |
| 1989 | 国務院「農業戸籍から非農業戸籍への転換規制通知」 | ・「農転非」を国家計画委員会による計画指標管理でコントロールすることを規定 |
| III 都市規模別戸籍緩和期（1990年代～現在） | | |
| 1992 | 公安部「地元限定の都市住民戸籍制度の通知」 | ・経済特区、経済技術開発区、ハイテク産業開発区で認められる地元限定の戸籍を認める |
| 1997 | 公安部「小城镇戸籍管理制度改革試点法案と農村戸籍管理制度の改善についての意見」 | ・小城镇で就業・自営する者及び住宅保有者本人と同居家族に都市戸籍の取得を認める |
| 1998 | 公安部「現行の戸籍管理政策の突出した問題を解決するための意見」 | ・都市機銃者の家族及び投資家・起業家・住宅購入者と同居家族の戸籍取得を許可 ・北京・上海の特大都市のみ厳格コントロール |
| 2001 | 公安部「小城镇戸籍制度改革を進めるための意見」 | ・小城镇では、合法的な特定住所、安定した職業または生活の糧をもつ者とその同居家族は希望すれば都市常住戸籍を取得できる |

（出所）伍[2002]、殷・郁[1996]、法令法規をもとに筆者作成。

革開放にともなう市場経済化が人口移動の実態に大きな影響をもたらした。農村では人民公社の集団労働に替わって個々の農家による農業経営の請負制が導入されたことにより、農家に余剰労働力が生まれて自由な移動が可能になった。1984年の「農民の集鎮への転入に関する通知」は、農民の自主的な移動を初めて合法的に認めたものである。地方の小都市である郷鎮経済の発展を受けて、県政府所在地の中心鎮を含まない県以下の集

鎮と限定された範囲ではあるものの、農民の自主的な移動が認められた。これを機に農民の自主的な地域間移動が活発化していく。

1990年代以降の第三期には、都市の規模別に異なる戸籍制度緩和政策が発表されている。まず1992年の「地元限定の都市住民戸籍制度の通知」では、経済特区などの人材需要の大きい都市で地元限定の戸籍を発行することが認められた。さらに、都市を規模別に小城镇と大中都市とに分けてそれぞれに異なる戸籍制度改革の方針が示された。

2. 小城镇戸籍制度改革

「小城镇」と呼ばれる地方小都市の戸籍制度改革からみていこう。小城镇とは、県レベル以下の比較的小さな都市を指し⁽³⁾、これらが小城镇戸籍制度改革の対象範囲となる⁽⁴⁾。1997年から全国で実施されたテストケースの経験を反映して、2001年に「小城镇戸籍制度改革の推進に関する意見」が出されている。そのおもな内容は、以下の三点である。①小城镇に合法的な固定住居と安定した職業または生活の糧をもつ者およびその同居家族は、希望すれば当該地に戸籍を転入できる。②小城镇への転入許可を受けた者には穀物と食用油の配給手続きを行わない⁽⁵⁾。③それまでの請負農地の経営権は本人の希望により保留するか、法に則って有償で譲渡することを認める。①②は従来の「農転非」⁽⁶⁾と異なり、小城镇への戸籍転入が中央政府による計画コントロールを受けず、居住実体を反映することを意味する。③の措置には、戸籍移転にともなう農民の不安感を解消し、積極的に改革を進めようとする政府の意向がある（伍[2002: 88]）とされる。さらに、戸籍移転にともなう各地方政府は都市インフラ拡充費などのいかなる費用も徴収してはならないとされ、戸籍転入後は入学、従軍志願、就業などの各分野で地元住民と同等の権利をもち、同等の義務を履行することが規定された。

ただし、「通知」には「各地区は地元の経済・社会の実際の発展水準に照らして具体的な実施方法を研究、制定する。小城镇の人口発展が経済・インフラ建設、就業と社会保障およびその他の公益事業の発展と相互に調

和するようにし、盲目的な都市規模の拡大や農地の収用によって農業を脅かすようなことがあってはならない」との言及があり、最終的な改革の実施は各地に任されているものと思われる。

そこで、小城镇戸籍制度改革の事例として、筆者らが訪問調査を行った江蘇省東台市の例から小城镇戸籍制度改革の実施状況を見てみよう⁽⁷⁾。江蘇省東台市は、江蘇省中部の塩城市下にある県級市である。2006年末の東台市の常住人口は115万人、うち都市人口が44万人、市外の戸籍をもつ流動人口が3~5万人いる。

東台市では、塩城市の規定に基づいて2003年より戸籍制度改革を実行している。そのおもな内容は以下のとおりである。①非農業戸籍と農業戸籍の区別を撤廃し、「居民戸口」（住民戸籍）に統一する。②市内に合法的な住居（個人で購入した住宅、賃貸住宅を含む）と就業単位があれば戸籍を転入することができる。③大学本科、高等専門学校（大専）、中等専門学校（中専）の学歴をもつ者および中等以上の職能認定をもつ者とその子女は希望する場合、本市に戸籍を転入することができる。④市内に30万元（外国人なら5万ドル）以上の投資をした者とその子女は戸籍を転入できる。なお、この戸籍制度改革は住民の居住実態に対して戸籍を付与するもので、転出元の農村での土地の請負権は引き続き保持することができる。また、転入した東台市での社会保障とも連動しないとのことであった。

筆者らのヒアリングによると、戸籍改革前の2001年時点の都市住民が28万5000人であり、2006年には44万2000人になった。増加した15万7000人が新設の「居民戸口」を取得した住民にあたるということであった。転入者は大部分が市内の農業戸籍者であるという。実際に、東台市の人口数の変遷をみた表4によれば、2000年以降の東台市の総人口は減少傾向にあり、そのなかで非農業人口は拡大している。このことから、東台市の戸籍制度改革は市内の農業戸籍者の新戸籍取得につながっていることがわかる。

以上から、東台市の例では、小城镇戸籍制度改革は市内の農業戸籍と非農業戸籍を統合する方向に寄与しているものの、現状では市外からの転入者を招来する状況にはないと思われる⁽⁸⁾。

表4 江蘇省東台市の人口変遷（2000～2006年）

| 年 | 総人口（万人） | |
|------|---------|-------|
| | | 非農業人口 |
| 2000 | 117.3 | 27.5 |
| 2001 | 116.8 | 28.6 |
| 2002 | 116.4 | 35.0 |
| 2003 | 116.2 | 42.6 |
| 2004 | 115.9 | 42.6 |
| 2005 | 115.6 | 43.4 |
| 2006 | 115.4 | 44.2 |
| 2007 | 115.2 | — |

（出所）2000～2006年は『東台統計年鑑2006』および東台市公安局ヒアリング、2007年は東台市統計局ホームページより筆者作成。

3. 中規模・大規模都市の戸籍制度改革

小城鎮以外の中規模から大規模の都市の戸籍制度改革については、1998年に「戸籍管理について突出した問題の解決に関する意見の通知」（国務院1998年24号）が発表された。このなかでは、①新生児の戸籍は従来母親の戸籍地で登録すべきとされたが、父親の戸籍地への転入も同様に認める。②戸籍所在地が異なることによる夫婦別居の解消に便宜を図る。③その都市で投資や起業または商品住宅を購入した者とその同居家族には、都市で合法的な固定住居と合法で安定的な職業または生活の糧があり、一定年限以上その都市に居住していれば地元政府の規定によって都市に戸籍を転入することができると規定された。具体的な実施方法については、公安部がテストケースを実施し、その経験をふまえて段階的に推進する。なお、各省・市・自治区政府はこの「通知」の精神に沿って、地元経済・社会の発展状況と総合的な受け入れ能力を考慮して、具体的な政策を制定することになっている。北京、上海などの特大都市と大都市については、具体的な政策策定時に厳格なコントロールを行うとされている。

1998年の通知をもとに、2001年から河北省石家荘市、河南省鄭州市、

浙江省嘉興市、寧波慈溪市など各地の都市で改革テストケースが実施されている（伍[2002: 89-91]）。各地のテストケースで課題になっているのは、人口の大量流入をいかに回避し、転入者には地元戸籍のもつ福祉をどこまで提供するかという利害調整である。そのため、戸籍制度に関する全国的な法令は2001年以降発表されていない。政府各部門間での利害調整、制度設計が難航しているとみられている（『中国新聞週刊』2007年12月10日）。

この規模の都市の戸籍制度改革の進展を、多くの農村出身出稼ぎ労働者の流入先となっている広東省広州市の事例で見てみよう。表5は1980年代以降の広州市の戸籍制度関連政策を整理したものである。一見してわかるように、戸籍転入制限を緩和する方向の政策は多くない。また、そのハードルは相当高い。投資促進策としての戸籍転入、商品住宅購入者かつ都市インフラ拡充費と呼ばれる高額の行政費用を支払った者に対する特別戸籍（「藍印戸口」と呼ばれる）、大学学歴および中級以上の職位の者の転入枠

表5 広州市の戸籍制度改革関連政策

| 年 | 政 策 | おもな内容 |
|------|--|---|
| 1984 | 華僑及び香港・マカオ同胞に対する投資優遇についての臨時規定 | 広州市に30万米ドル以上（市内の県部では20万ドル）投資した華僑・香港マカオ同胞は農民1人を企業所在地の都市戸籍に転入させられる |
| 1985 | 市区人口の増加に対する試行管理法 | 広州市に進出する企業に対し、1人あたり1万円の都市インフラ拡充費の納付を課した |
| 1992 | 広州市の人口増加を厳しくコントロールするための規定 | 各種の事情により広州市に戸籍転入する者に対し、最低3500元から最高1万3000元までの都市インフラ拡充費を課す |
| 1999 | 「藍印戸口」管理規定、同実施細則 | 市内5区の指定された街道または鎮で一定面積以上の商品住宅を購入し、都市インフラ拡充費を支払うと特別戸籍（藍印戸口）を取得できる。ただし、藍印戸口は数量規制が適用される |
| 1999 | 広州市の人口増加を調整するための管理法 | 大学本科学歴保持者、中級職稱保有者の広州市区への転入には、従来の指標による計画管理から指導的な計画管理に改める（数量コントロールの緩和） |
| 1999 | 広州市公安局「現行の戸籍管理政策の突出した問題を解決するための意見」の実施についての意見 | 配偶者、子女、両親の戸籍転入規定（15年経過後に転入可とした） |

（出所）李・閻[2007]より筆者作成。

の柔軟化がそれである。家族の戸籍転入には、広州市における居住年数が15年経過してからという非常に厳しい条件が付けられている。

なお、広州市は現在、農業戸籍を廃止して都市戸籍を含む住民の戸籍登録を住民戸籍に統一する戸籍制度改革を模索している（『日刊中国通信』2009年1月13日）。しかし、これは広州市戸籍をもつ都市住民と農村住民の間の戸籍区分を撤廃する方針であり、市外からの転入者には何ら恩恵のないものである。

以上、本節で概観した戸籍制度改革の流れは以下のようにまとめられる。1990年代以降、都市の規模や種類別に戸籍制度改革の方針が中央政府によって示されている。小城镇戸籍制度改革は戸籍の転入についてかなり条件を緩和しているものの、地方小都市の雇用吸収能力の限界もあり、実際には多くの人に就業と戸籍の非農化を進める効果は小さい。一方、多くの外来人口が流入する広州市の事例からは、大都市の戸籍制度改革はごく一部の高学歴者と相対的に高い職位に就く者に対してわずかに緩和されたに過ぎないことがわかる。ところで、農民工の多くは中卒以下の低学歴階層で、おもな就業職種は建設業や工場労働、都市のサービス業など、労働市場の最下層にある。これを考えると、戸籍制度改革は現時点では農民工をその範疇とするとは考えにくい。

第3節 農民工政策

第2節でみたように、中国においてこれまで地域間の人の移動を厳しく制限してきた戸籍制度は改革が実施されているものの、現時点で農民工が戸籍の転入をともなつた地域移動をするケースはごく少数であると考えられる。しかし一方で、沿海部を中心に農民工が提供する低賃金労働への需要は大きく、第1節で確認したように農民の労働移動規模も拡大し続けている。農村と都市を分断する計画経済期の戸籍制度が残存するなか、現実には市場経済化による労働需要の増大があり、その狭間で農民工が生まれた。つまり、農民工とは戸籍の移動をともなわずに他の地域に移動し、就

業している農民のことである。

そこで、本節では現在の労働移動の主流である戸籍の移転をとまわらない移動についての政策動向を整理したい。

1. 農民工の移動に関する規制緩和

地域間を移動する農民に対する最初の人口管理政策として、1985年に公安部より外来人口管理の総合規定である「都市暫住人口の管理に関する臨時規定」が公布され、都市に3日以上滞在する外来者は戸籍管理部門に届け出ること、3カ月以上滞在する16歳以上の外来者は臨時居住証（暫住証）の発行を受けなければならないことが定められた。

この総合法令を受けて、実際の運用にあたっては分野別の法令が各地で公布されている。それらは大きく、(1)就業管理に関する法令、(2)計画出産管理に関する法令、(3)治安管理に関する法令、(4)教育管理に関する法令に分けられる。以下、李・閻[2007]の整理にしたがってまとめる。

(1) 就業管理に関する法令

外来人口の就業管理に対する各都市の政策は、地元労働力の就業情勢や地元の経済需要を強く反映する。まとめれば、大きく以下の五つの段階に分けられる。

① 1984～1988年：農民の都市への流入開始期

鉱山労働など、労働条件の悪い3K職種において農民工の雇用が認められるようになった。

② 1989～1991年：移動のコントロール期

1989年、北京市で「外地従業者管理法」が公布されたのを始め、都市における外来労働者の就業を業種と職種で制限するとともに、総数を厳しく制限した。

③ 1992～1994年：外来労働力雇用規制の緩和期

1992年の鄧小平の南巡講話以降、経済成長が加速し、労働需要が増大したことを受け、都市の外来労働力政策も排斥から需要へと変化し

た。

④ 1995～1999年：外来労働力の雇用制限再強化期

1995年前後より、国有企業の経営近代化にともなうリストラにより、都市就業者に多くのレイオフ、失業者が出現し、各地で外来人口の就業規制策が再び講じられるようになった。

⑤ 2000年以降：公平な移動模索期

この時期に、中央政府の政策が外来労働者への公平な扱いを求める方向に大きく変化した。第一に、農民の都市への転入にともなう各種の不合理な制限が廃止された。2001年12月の国家発展計画委員会などによる通知では、2002年2月末までに暫住人口管理費、計画出産管理費など、農民に対する七つの費用徴収を廃止することが定められた。第二に、就業、社会保障、戸籍、教育、住宅、小都市建設などの面で、外来労働者への待遇改善の改革が積極的に進められている。

(2) 計画出産管理に関する法令

外来人口の計画出産コントロールについて、1980年代末から1990年代初めにかけて各地で管理法令が公布され、外来人口の戸籍所在地と居住地政府が協力して流動人口の計画出産管理にあたることが定められた。具体的には、居住時政府が外来人口中の出産年齢人口に対し、戸籍地で発行された「計画生育証明」をもつことを求め、それがなければ暫住証、就業証、営業許可証、交通運輸業証などの行政許可証を一切発行しない、また不動産賃貸も許可しないこととしている。

(3) 治安管理に関する法令

外来人口の増加とそれにとまなう犯罪の増加によって、1990年代のなかばから後半にかけて、各地で治安管理に関する法規が制定された。そのなかでは、流動人口の治安管理の主管部門を公安とし、おもに以下の四点が定められている。①暫住人口の転入・転出登録、証明書発行、外来人口が関わる違法犯罪事件の捜査。②暫住証の発行と管理。暫住者は法令に則って暫住証を取得し、公安機関は合法的な身分証、特定の住所、経済・生活

源をもたない盲流人員を収容し、民政部門が審査の上送還する。③住居賃貸の管理。住居は合法的な証明書のない者に貸し出してはならない。住居の提供者は借入者が非合法的な犯罪活動をしていることを発見した場合、これを公安に報告する義務をもつ。④暫住人口管理の責任者（雇用単位、民間単位の責任者、自営業者など）の条例違反を処罰する。

都市における治安管理に関しては、収容送還制度が重要である。1961年に中規模以上の都市に「収容送還所」が設置され、公安部門と民政部門が協力して都市の「盲流」者を収容し、原籍地へ送り返してきた。改革開放後、大量の農民が都市へ流入するようになり、都市の治安と就業に大きな負担と認識されるなかで、「三無人員」（身分証、居留証、工作証の三つの証明書不携行の者）が収容の対象となることが規定された（1991年国務院「収容・送還工作の改革についての規定」）。つまり、この規定によって流入農民が強制収容と送還の対象に含められたのである。

しかしその後、2003年3月に広東で大学生・孫志剛がこの法令を根拠に収容され、死亡した事件を契機にこの規定は改められ、収容対象から「三無人員」が除外された（2003年国務院「都市における流浪者・乞食の救助管理法」）。

(4) 教育に関する法令

外来人口の増加と都市滞在の長期化につれて、子供の教育問題が深刻化した。中国の義務教育制度は戸籍制度と関連づけられており、戸籍所在地を離れて都市に住む学齢児童は、流入先の居住地で小中学校に就学できない。そのため、親と離れて農村に残される子供や、親とともに都市に出て義務教育を受けられない子供が増えていた。こうした事態への対処として、1998年には国家教育委員会と公安部より「流動児童少年就学暫行法」が發布され、両親その他の保護者が流入地で半年以上居住している6歳から14歳または7歳から15歳の流動児童生徒について、戸籍地における就学を原則としながらも、流入地における義務教育就学を初めて認めた。これを受けて、上海市では1998年に上海市教育委員会と公安局が「上海市外来人口中の学齢児童、少年就学暫行法」を公布し、市内の各レベル教育部

門が外来人口の学齢児童・生徒の就学管理について方途を探り、解決するよう求めるなど、各地である程度の配慮がなされている。

2. 国務院の農民工保護方針

前節でみたように、農民工は経済の市場化と戸籍制度の緩和に乗じて都市に移動した、自発的な流入者である。いわば勝手に都市に流入し、都市の人口管理と就業、治安、教育システムに大きな負担となる農民工は、都市の地方政府には一般に歓迎されない存在であった。その流入を極力阻止し、すでに流入してきてしまった者については厳しくコントロールするための都市政府の施策が前項でみた規制政策であった。しかし、2000年代に入ってから農民工の就業制限の緩和や、社会保障の整備など農民工を保護する方向の法令が出されるようになってきている。本項ではこれらの農民工保護政策を検討したい。

2003～2006年にかけて三つの国務院方針が公布され、農民工に対する従来の不公平な規制を緩和・撤廃し、農民工を保護する方針が示された(表6)。

2003年に発表された「農民の都市就業に関する管理とサービス工作の徹底通知」(国務院弁公室2003年1号)は、農民工への規制緩和と保護に言及した最初の中央政府による総合的な方針である。まず、この通知では農民の都市への移動と就業は工業化と近代化の過程における必然的な趨勢であり、経済発展と社会の安定に貢献する存在として農民工を積極的に評価した。そして、農民工の都市への移動、居住、就業に関わる規制の多くを廃止することを指示している。都市における就業と居住規制の面では、従来の農民工への就業規制を撤廃し、都市滞在にとまなう行政的な手続きの簡素化と費用の減免を指示している。また、農民工子女の義務教育就学を始め、家族も含む地方出身者の計画出産、保健衛生などの公共サービスについて、初めて流入地政府が予算を執行して実施することを定めた。

2004年の「農民の都市就労環境改善をさらに進めるための通知」(国務院弁公室2004年92号)では、2003年の「通知」を継承して農民の都市

表6 外来人口の規制緩和と保護に関する主な法令

| 公布年 | 法令名称 | 内容 |
|------|--|-----------|
| 2001 | 国家計委、財政部「出稼ぎに関する行政による費用徴収撤廃通知」(国家計画委員会2001年2220号) | [行政費用の減免] |
| 2003 | 国務院「農民の都市就業に関する管理とサービス工作の徹底通知」(国務院弁公室2003年1号) | [方針] |
| | 「労災保険条例」(2004年1月1日施行) | [労災保険] |
| | 国務院「都市に身寄りのない流浪者・乞食の救助管理法」 | [収容制度] |
| | 国務院「都市で就業する農民子女の義務教育対策改善通知」(国務院弁公室2003年78号) | [子女教育] |
| 2003 | 労働社会保障部、建設部「建設企業の農民工への賃金遅配欠配問題の解決通知」(労働社会保障部2003年27号) | [賃金未払い問題] |
| | 財政部、労働社会保障部ほか「農民工管理に係る経費を財政予算の支出範囲に組み入れる通知」(財政部2003年561号) | [行政費用の減免] |
| 2004 | 「中華人民共和国行政许可法」 | [就業制限の撤廃] |
| | 労働社会保障部「混合所有制企業と非公有単位の従業員の医療保険参加に関する意見」(労働社会保障部2004年5号) | [医療保険] |
| | 労働社会保障部「農民工の労災保険参加に関する問題の通知」(労働社会保障部2004年18号) | [労災保険] |
| | 国務院弁公室「農民の都市就労環境改善をさらに進めるための通知」(国務院弁公室2004年92号) | [方針] |
| 2005 | 労働社会保障部、建設部、全国総工会「建設業など業種の農民工契約管理に関する通知」(労働社会保障部2005年9号) | [労働契約] |
| | 労働社会保障部、建設部、全国総工会等「農民工の賃金遅配欠配問題のさらなる解決のための通知」(労働社会保障部2005年23号) | [賃金未払い問題] |
| 2006 | 国務院「農民工問題の解決に関する若干の意見」(国務院2006年5号) | [方針] |
| | 労働社会保障部「農民工の医療保険参加範囲拡大のための通知」(労働社会保障部2006年11号) | [医療保険] |
| | 労働社会保障部「農民工“平安計画”実施により労災保険参加を加速するための通知」(労働社会保障部2006年19号) | [労災保険] |
| | 「中華人民共和國義務教育法」改訂 | [子女教育] |

(出所) 李・閻[2007: 53]、鄭・黄他[2007: 106-112]、関連法令より筆者作成。

移動と就業に関わる不合理な規制の廃止、行政手続きの簡素化と賃金未払い問題の解決を求めている。2004年通知で新たに指示された点は農民工の権益保護と労働市場の整備に関する事項である。権益保護については、農民工と企業の間で労働契約を締結することを求め、多様な手段で農民工の正当な利益を保護するよう、政府部門に求めている。また、2004年に

労災保険条例が公布されたのを受け、農民工もこの条例の適用対象であり、雇用者は農民工を労災保険に加入させる義務をもつことを確認している。労働市場の整備については、農村から都市への組織的な労働力送り出しを実施するとともに、農民工が流入先の都市で公共の職業紹介機構における職業紹介サービスを無料で受けられるようにするなど、都市と農村を含む統合的な労働市場の実現を掲げている。

2006年の「農民工問題の解決に関する若干の意見」(国務院2006年5号)では、農民工の定義を再確認したうえで、中国の経済建設への貢献を評価している。2006年意見では、賃金未払いの解決、労働市場の整備、公共サービスの提供に引き続き取り組むことに言及したほか、権益保護の面で従来よりさらに踏み込んだ内容を指示している。賃金に関しては、最低賃金制度の適用により、農民工にも最低賃金を保障すること、地元従業員との同一労働同一賃金とすることが示されている。さらに、農民工の社会保障の整備に言及し、労災保険に続き、大病を中心とする医療保険の早急な整備と年金保険制度の模索が求められている。その他、農民工の出稼ぎ先地域での政治参加の権利や戸籍制度改革の推進にも言及している。

これらの国務院方針に関連して、2001年以降中央政府の関連部門から具体的な行政法規が公布されている(前掲表6)⁹⁾。前述の三つの方針を除き、(1)行政費用の減免、(2)収容送還制度、(3)子女教育、(4)賃金未払い問題、(5)就業制限、(6)社会保険に大きく分けられる。これらのいずれもが、戸籍を農村に残したまま都市に滞在する農村出身者を前提としていることは明らかであるが、就業・生活の各面で農民工保護のための具体的な法令が中央政府から出されていることが確認できる。これらの法令では、教育、就業など、本節第1項でみた項目と重なる分野については従来の管理から保護の方向性に転換している。その他は初めて法令で言及された分野であり、いずれも農民工保護のための内容である。

以上より、中央政府による農民工保護政策が整備されてきていることがわかるが、実際の現場での運用はどのようになされているのだろうか。以下では、農民工受け入れ地域である蘇州市の事例をみていきたい。

3. 流入地における農民工保護の取り組み：蘇州市の事例

(1) 農民工保護措置

長江デルタの経済発展地域に位置する蘇州市は、全国各地から農民工が流入する地域である。江蘇省は南北の経済格差が大きい。蘇州市は経済発展先進地域である省南部に位置し、市内の農村労働力の雇用吸収とともに、省内の経済後進地域である北部からの雇用吸収も期待されている。

蘇州市においても従来は外来農民工の就業制限を実施してきたが、2000年代に入って外来人口を巡る規制の緩和と保護の法令が多く公布されている。おもに以下の五つの分野で政府による積極的な措置がとられている(山口[2008: 65-70])。

① 就業規制の撤廃

蘇州市では、2002年より都市と農村の統合的な就業政策を採り、地元農民と外来農民工の就業に関する戸籍制限を撤廃し、地元都市住民と同様に蘇州市の労働市場で求職活動をすることができることとした。2003年には、企業の雇用時に都市・地元労働者優先の規制も撤廃した。また、前後して外来労働者の蘇州市における就業に関する行政許可、それにとまなう費用徴収とも廃止した。

② 職業訓練システムの整備

農民工の就業能力を高めるため、外来農民工を対象に職業訓練を実施する。訓練受講者には農村および外来労働者就業訓練合格証書を発行し、終了とともに就業先を紹介する。

③ 社会保障システムの整備

蘇州市では、2004年より都市と農村の統一的な社会保障制度を確立し、外来民工を地元都市就業者と同様に社会保険に加入、受給させる。市内の企業で就労する農民工は、すべて年金、医療、失業、労災、出産の5種の社会保険に加入させる。保険金の納付比率、受給待遇などは都市就業者と完全に同じである。

④ 労働権益保護システムの整備

求人企業に対する管理・指導を強化し、農民工を含む全被雇用者との

労働契約の締結を徹底させる。

⑤ 公共サービスシステムの整備

農民工の住居については、集団宿舍管理制度を整備し、農民工のために集団住宅を建設し、生活条件を改善する。就労の安全と衛生環境を整備する。農民工と家族の疾病予防に力を入れ、農民工子女にも本市戸籍在校生と同等に「少年児童医療保険」に参加させる。農民工子女が蘇州市において義務教育に就学する場合、地元児童と同様に扱う。

(2) 農民工の待遇改善状況

蘇州市の農民工待遇改善策は上述のように多角的に取り組まれ、農民工の基本的な需要を保障するようになっている（蔡昉編[2007]）。

第一に、統一的な就業政策の成果として、外来農民工 300 万人のうち 155 万人（省内約 67 万人、省外約 88 万人）が労働保障部門に就業登録をしている。

第二に、農民工就業訓練サービスを展開している。最近 4 年間に市は 4917 万元を農村労働力の就業訓練に投入した。2002 年以降、市内農村労働力と外来農民工を対象に 83 万 1700 人に訓練（うち職業技能訓練は 7 万 6500 人）を実施し、67 万 5000 人の就業を実現した。

第三に、農民工の賃金所得水準が上がった。市内の企業に対するサンプリング調査⁽¹⁰⁾によると、農民工を含む従業員の 97.3%の賃金が最低賃金基準を上回っている。2005 年の農民工の平均月収は約 1600 元だった。サンプリング調査によると、期日通り賃金の支払いを受けている農民工が全体の 99.8%だった。

第四に、農民工の社会保障対策が強化された。現在、全市の城鎮基本年金、医療、失業、労災、出産保険に加入している農民工数は 76 万人で、とくに医療保険への参加者数は全省の 55%にあたる。2006 年末までに、蘇州市で毎月年金を受給する外来民工は 2500 人あまりいて、受給する年金の平均月額は 1000 元以上である。失業保険については、全市の受給者にしめる外来農民工の割合が 56%にあたる。農民工の社会保険対策は蘇州市の農民工保護政策のなかでも成功している分野である。

第五に、農民工への公共サービスについては、生活面を中心に改善があった。現在、市内に8000カ所あまりの農民工用集団宿舍があり、農民工の集団宿舍化が進んでいる。蘇州ハイテク工業パークでは、1億1000万円を投入し、8万平方メートルの宿舍エリアを建設した。ここに外資企業で就業する農民工1万1200人が居住している。また、外来民工への結核検査と結核患者への無料治療を実施し、500人の患者に治療を施した。流動児童への予防接種を積極的に展開している。さらに、農民工子女の蘇州における義務教育就学には、地元住民と同様の待遇を提供している。農民工の計画生育業務に取り組むとともに、保険に加入していない農民工その他外地出身の女性の出産に関し、市の計画生育、衛生、財政の各部門により、出産補助制度と指定医療機関における定額助産制度を実施、一度の出産にかかる費用が800元に抑えられている。

(3) 戸籍制度改革

戸籍制度については、2001年の蘇州市政府通知「蘇州市区都市常住人口への転入許可登録についての臨時規定」（蘇州市政府2001年25号）に、市内に戸籍を転入できる外来者の条件が挙げられている。それは、「合法的な特定の住所があり、安定した職業または生活の糧があり、計画出産政策に符号する18歳以上の外地戸籍者」は、希望すれば蘇州市に戸籍を転入できるというものである。問題になるのは「安定した職業または生活の糧」とは何かであるが、規定に挙げられた戸籍転入許可条件はかなり意図的なものである（山口[2008: 68-70]）。要約すれば、①高学歴または高い職業技能をもち、安定した地位に勤続して社会保険に加入し、私有住宅をすでにもっている者、②新卒者（職業系高校および高等教育卒業者）で就職先の内定している者、③高額投資者、④住宅を購入した者、⑤家庭の事情を考慮する必要のある者となっている。なお、学歴条件や就職内定の有無などに、市区内、市内、市外の順にハードルが高くなる地元優先の方針が見て取れる⁽¹¹⁾。

4. 農民工保護政策の考察

従来、農民工の都市転入にあたってさまざまな差別や規制が存在したことの背景には、農工間を分断する二重経済構造と、農村と都市を分断する二元社会構造がある。鄭・黄他[2007: 105]によれば、農民工は経済の市場化によって出現したが、流入先の都市は独自の排他的な社会保障システムと都市管理システムにより、農民工の利益分配への参加を規制してきた。都市政府は、地元経済の発展のためにしばしば企業側の保護者となり、代弁者となる。つまり、都市政府は一方では国の法律法規の執行者でありながら、他面では企業家の恨みを買うことを恐れて農民工の労働保護、労働組合の組織などの取り組みには傍観的な態度をとる。そのため、労使対立や農民工と都市社会の衝突を緩和する措置をとる役割は、中央政府によらざるを得ないと鄭・黄他[2007]は指摘している。

ここで、最近になって農民工保護の動きが出てきたことの背景を考えてみたい。一つには、第10次5カ年計画（2001～2005年）以来の、中央政府の「三農問題」（農業、農村、農民問題）重視の姿勢が大きな流れにあると考えられる。中央政府の毎年の基本方針が示される中共中央1号文件では、2004年以來2008年まで毎年三農問題への言及がなされている。その内容をみると、農民工への規制撤廃から公共サービスの提供、定住化へと、段階的により手厚い保護へシフトしている（山口[2008: 72]）。

他方、蘇州市の事例からは、地方政府の主体的な動きつまり中央政府の法令に先行した農民工への規制緩和措置もみられるのである。たとえば、2002年の蘇州市労働社会保障局通知（2002年4号）は、2003年の國務院方針に先んじて市内農村労働者と外来農民工に対する戸籍による就業制限を廃止している。こうした地方政府による規制緩和の動きをどう理解したら良いのだろうか。

労働和社会保障部労働科学研究所編[2005: 58]は、民工の權益が有効に保障されるか否かは、その地区の外来民工に対する吸引力と民工の就業安定性に関わり、結果として労働力受け入れ地域の企業の雇用と経済発展に直接影響することになると述べている。この見方は、前述した鄭・黄の「都

市政府は地元経済の発展のためにしばしば企業側の保護者となり、代弁者となる」という見方とある意味で総合的である。つまり、都市政府を地元経済の発展に最も大きなインセンティブをもつアクターとして考える⁽¹²⁾とき、マクロな経済環境の変化によって都市政府の政策動機が変化したと考えられるのである。

前述のように、マクロ経済の高度成長とともに農村労働力の需給関係には大きな変化が生じ、労働力不足現象がすでに現れている。こうしたマクロ環境のなかで、都市政府の使命は従来の労働力流入制限・規制から、近年では地元企業が必要とする労働力の確保にシフトしてきたと考えられる。この地方政府を取りまく経済的な環境の変化が、農民工保護政策のもう一つの背景にあると考える。

おわりに：農村労働力の離農の可能性と制約

本章では、第1節において中国が近年経験している「民工荒」現象を整理し、それについて中国内外で展開されているルイスの転換点論争を紹介した。これにより、現在の中国は労働力が不足に転じる大きな節目を迎えつつあるとの見方を得た。そのうえで、農村労働力のスムーズな農外・地域外への移動のための制度がどの程度整備されつつあるのか、第2節、第3節において整理した。本節では現時点における農村労働力の離農の可能性と制約を考えることでまとめとしたい。

中国において農民の地域間移動は、1984年の戸籍移動の条件付き緩和を契機に実質的に可能になったが、さまざまな規制政策が存在するため、農民工の都市における就業や居住には依然として多くのコストと制約がともなう。ただし、2001年以降多くの規制政策が廃止され、反対に農民工を保護するための政策が発表されるようになってきている。これらの政策の実施状況は各地で異なるが、本稿では先進地域の一つ蘇州市を取りあげた。蘇州市では、戸籍の転入をともしない中卒以上の農民工の就業と滞在に関する規制は基本的に撤廃され、社会保障を含む賃金待遇の地元住民

との統一も制度上はかなり進んでいる。蘇州市の例でいえば、目下戸籍の移転以外の就労条件、給与待遇は地元住民と同等になりつつあるといえよう。ただし、戸籍の転入には依然高いハードルが設けられている。

2001年以來の中央政府による農民工の地域間移動の肯定と保護方針はすでに大きな流れだと思われる。この農民工保護政策が法令どおりに実施された場合、労働市場の需給バランスにどのような影響を与えるだろうか。たとえば、農民工が受け取る賃金が従来と同水準であっても、賃金以外の待遇（社会保険、行政サービスなど）が改善することで、より多くの農民の離農と都市就業を引き出す結果になるのだろうか。

筆者は、一部の農村出身者にはこのような動きがみられることになろうと考える。一部とは、農村出身者のうち現在の就業先都市において長期的に就業・居住し続ける能力と展望をもつ者である。社会保険や行政サービスは、目下の中国においては都市別に異なる運用がなされており、その都市を離れた者への対応がほとんどできていないからである。ここで再び、戸籍の転入あるいはそれに準ずる形の実質的な定住化ができるかどうかが問題となる。都市で稼いだ金を農村に持ち帰って支出する従来型の農民工にとっては、賃金以外の待遇改善は大きな誘因にはならないと思われるからである。賃金水準が極端に低い農民工では、都市生活の高いコストを負担して持続的な生活を維持することはできない。数のうえで多くの農民工が後者に属する限り、農民工保護政策は労働市場全体の需給バランスを大きく変える効果は持ち得ないのではなかろうか。

以上の考察は、中央政府による農民工保護政策が確実に実施された場合を前提としている。本稿では蘇州市の政策をみたが、これについても農民工の就業先での保護政策の実施状況については一層の調査研究が求められる。また、蘇州市以外の各都市についても今後の展開を注視する必要がある。

なお、2008年に発生した世界的な金融危機の影響で沿海部の農民工雇用企業の経営が悪化し、大量の農民工が年末を待たずに帰郷する現象（「返乡潮」）が起きている。このため、労働力がいよいよ枯渇する転換点を前に、農村から都市、農業から非農業への労働移動の流れは一時停滞したとみら

れる。ここにも、農民の都市就業期間がかなり長期化してもなお、中国の農民の非農就業の基盤は弱く、農民工はいったん危機が起これば故郷の農村に戻るという不安定な存在であることがみてとれる。これについて、中国政府は2008年12月の通知で農民工保護の徹底を呼びかけ、企業における農民工の就業確保、職業訓練の強化による再就職支援、故郷での起業支援、賃金の遅配・欠配防止、社会保障と公共サービスの提供、土地請負権の保障を重ねて指示した（國務院弁公室2008年130号）。こうした逆流の動きにも注目しつつ、転換点を迎える労働市場の行方を考える必要があるだろう。

〔注〕

- (1) 表中の農村就業者と農村余剰労働力の二つを指す。なお、表中でこの両者の構成が同じとされているのは、農村において就業者と余剰労働力は不可分であることによる。
- (2) 戸籍制度の時期区分、おもな政策の流れについては殷・郁[1996: 82-84]、伍[2002: 92-94]を参照。
- (3) 具体的には、「県級市」（県レベルの市）の市区と県内の行政区画としての鎮を指す。
- (4) 公安部「小城镇戸籍制度改革を進めるための意見」2001年3月30日。
- (5) もっとも、糧食と食用油の統一販売体制は食糧流通体制の市場化とともに形骸化し、多くの地域で廃止されていた。
- (6) 農民の非農業戸籍（都市戸籍）への転換。中央政府による数量コントロールがなされていた。
- (7) 本研究会現地調査の東台市公安局におけるヒアリング（2007年8月13日）および塩城市政府ホームページ（<http://www.yancheng.gov.cn/>, 2008年1月31日アクセス）より。
- (8) 東台市の事例を直ちに一般化することには慎重であるべきだが、地方小都市の雇用吸収力に限界があることは既往研究でも指摘されるところである（小島[2005]）。
- (9) 詳細は山口[2008: 61-66]を参照されたい。
- (10) 蘇州市労働社会保障部門などによって実施されたサンプリング調査である。調査結果の詳細については、蔡昉編[2007]を参照されたい。
- (11) 同様の選択的な戸籍制度改革は、報道によると浙江省でも嘉興市、寧波市慈溪市の二つの市でモデルケースが実施されている。そこでは、戸籍の転入をともなわない「居住証」を発行し、そこに従来の戸籍制度が附帯していた社会保障機能をもたせている。「居住証」は段階的に、①30日以上居住する外来者に発行される「臨時居住証」、②「臨時居住証」を1年以上保有し、中卒以上の学歴があつて市内で養老保険を納めている者に発行される「普通人員居住証」、③高卒以上で「普通人員居住証」を2年以上もち、合法的な特定住所と安定した生活の糧がある者に発行される「專業人員居住証」に分けられ、それぞれ享受できる公共サービスの範囲が定められている（蔣[2007:

24-31]。

- (12) 農村部の郷鎮レベル政府については、政府が地方の企業収益最大化のために働くことは「地方政府コーポラティズム」(local state corporatism)といわれ、良く知られている(Oi[1992: 1995])。

〔参考文献〕

〈日本語〉

- 黒田篤郎[2001]『メイド・イン・チャイナ』東洋経済新報社。
小島麗逸[2005]「中国の都市化と小都市・町の盛衰」『アジア経済』第46巻10号、26-65ページ。
速水佑次郎[1995]『開発経済学：諸国民の貧困と富』創文社。
山口真美[2008]「農村労働力の地域間移動をめぐる政策の変遷」(池上彰英・寶劔久俊編『中国農村改革と農業産業化政策による農業生産構造の変容』(調査研究報告書)日本貿易振興機構アジア経済研究所)。

〈中国語〉

- 蔡昉編[2007]『中国人口与労働問題報告 No.8: 劉易斯転折点及其政策挑戦』北京 社会科学文献出版社。
蔡羅進[2007]「建立完善農民工政策和服務体系：蘇州市做好農民工工作情況的調查報告」『中国就業』第2期 (<http://zz.zgjy.org/>, 2009年1月15日閲覧)。
崔儀義[2007]「進入新階段的農村労働力轉移」『中国農村経済』第6期, 4-8ページ。
国家統計局農村社会經濟調査隊編[各年版]『中国農村統計年鑑』北京 中国統計出版社。
国家統計局農村社会經濟調査司編[2006]『中国農業統計資料匯編 1949-2004』北京 中国統計出版社。
国家統計局農村社会經濟調査総隊(農村社会經濟調査司)編[各年版]『中国農村住戸調査年鑑』北京 中国統計出版社。
国務院全国1%人口抽樣調査領導小組弁公室・国家統計局人口和就業統計司[2007]『2005年全国1%人口抽樣調査資料』北京 中国統計出版社。
国務院人口普查弁公室・国家統計局人口統計司[1993]『中国1990年人口普查資料』北京 中国統計出版社。
国務院人口普查弁公室・国家統計局人口和社会科技統計司編[2002]『中国2000年人口普查資料』北京 中国統計出版社。
国務院研究室課題組[2006]『中国農民工調研報告』北京 中国言実出版社。
蔣明偉[2007]「浙江戸籍改革含金量調査：人人都是城里人」『中国新聞週刊』2007年12月10日(第45期総351期)。
労働和社会保障部労働科学研究所編[2005]『2005年中国就業報告：统筹城郷就業』北京 中国労働社会保障出版社。
李若建・閻志剛[2007]『走向有序：地方性外来人口管理法規研究』北京 社会科学文献出版社。
全国人口抽樣調査弁公室編[1997]『1995年全国1%人口抽樣調査資料』北京 中国統計出版社。

- 盛来運・彭麗荃[2006]「当前農民外出務工的数量，構造及特点」（蔡昉編[2006]『中国人口与労働問題報告 No.7: 人口転变の社会経済後果』北京 社会科学文献出版社）。
- 伍先江[2002]「戸籍制度改革の新起步」（汝信・陸学芸・李培林編『2002年：中国社会形勢分析与預測』社会科学文献出版 87-97 ページ）。
- 楊中旭[2007]「戸籍改革需要総体方案：專訪戸籍改革專家，中国人民公安大学教授王太元」『中国新聞週刊』2007年12月10日（第45期総351期）。
- 殷寧宇[2005]「透視珠三角“民工荒”」『珠江經濟』第6期，42-45 ページ。
- 殷志靜・郁奇虹[1996]『中国戸籍制度改革』北京 中国法政大学出版社。
- 遊鈞編[2005]『2005年：中国就業報告』北京 中国労働社会保障出版社。
- 鄭功成・黄黎若蓮他[2007]『中国農民工問題与社会保護』北京 人民出版社。

〈英語〉

- Lewis W. A.[1958], “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, in A. N. Agarwala and S. P. Singh ed., *The Economies of Underdevelopment : A Series of Articles and Papers*, Delhi ; London: Oxford University Press, pp.400-449.
- Oi, Jean C.[1992], “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol. 45, No. 1, pp.99-126.
- [1995], “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, No. 144, pp. 1132-1149.