

【目次】

- 1. 中国農民工の現状
- 1.1 農民工に関する統計
- 1.2 農民工の変化
- 1.3 農民工の現状
- 2. 農民工問題
- 2.1 農民工問題点
- 2.2 農民工問題に関する議論
- 3. 新たな動向
- 3.1 政府政策と問題点
- 3.2 新世代農民工

はじめに

近年、中国は急速な都市化を進んでいる。2018年現在、都市部における常住人口は58%に達したが、戸籍での都市化は42%に過ぎず、つまり、約1.7億の農民工といわれる都市戸籍を持たない農民工はいろいろの差別を受けながら都市部で暮らしている。農民工は中国独特の問題であり、その背景には都市と農村を分断させ、都市・農村の二元構造を作り出した戸籍制度が大きく関わっている。農民工問題を解決するには、戸籍制度による格差を解消する必要があるが、現在政府が進んでいる都市化と戸籍改革は問題解決にはつながっていない。本稿は中国農民工の現状と問題点、そして農民工問題を改善するにあたっての問題点、対策、そして中国国内の諸論議を整理し検討していきたい。

農民工問題に関する先行研究としては、分析視点より国家、経済に大別される。徐(2007)<sup>1</sup>は国家運営の視点から農民工問題の長期未解決がもたらす影響と危険性を論じている。農民工問題の長期化は政治の安定性を脅かし、政府は戸籍、就職、医療、社会保障、土地制度などに関する改革を加速させ、体制から問題を解決しなければならぬと述べている。また、張(2010)<sup>2</sup>は農民工問題解決について内需拡大の最も有効な手段と論じている。農民工と都市住民の収入の分析を通じて、農民工は最も消費を増やせる潜在能力をもつ集団であると結論付け、農民工をもっと市場に参加させるためには、法律整備を通じて自由移動を含む農民工各種の權益を守り、インフォーマルセクターを含むあらゆる産業で支援すべきと述べている。本稿の構成は以下となる。第一章ではまず農民工の現状と変化について論じる。第二章では中国国内における農民工問題に関する諸論議、問題の対策について議論する。最後に第三章では農民工問題に対して、農民工問題解決にあたって政府が制定する政策、第二世代農民工について論じる。

- 1. 中国農民工の現状
- 1.1 農民工に関する統計

農民工は一般的には、農村戸籍<sup>3</sup>を持ちながら、都市部で働く農村労働者のことを指している。2009年から公表される中国統計局編「農民工監測調査報告」では、農民工を地元またはそれ以外の地域で6ヵ月以上従業した農村戸籍所有者と定義している。つまり、農民工は従事する業種ではなく、戸籍と勤務期間によって定義されることになる。

従来、農民工のイメージは工事現場、工場などで汗水たらす肉体労働者であるが、近年では、大学を卒業したあと都市戸籍を取得できずに、都市部で働くホワイトカラーも農民工に含まれる。2017年現在、農民工の規模は28,652万人で、総就業人口の約37%、農村戸籍人口の36%を占めている。

<sup>1</sup> 徐増陽「民工、民工問題与民工的“終結”——国家治理視角的解讀」『寧波党校学報』2007年第1期、17～25頁。

<sup>2</sup> 張路雄「加速解決農民工問題是扩大内需的最有效手段」『社会科学論壇』2010年第7期、4～22頁。

<sup>3</sup> 中国では国民の戸籍は農業戸籍と非農業戸籍（都市戸籍）に分けられており、改革開放以前、都市農村間の移動が厳しく制限されていた。中国の戸籍制度の詳細については拙稿「産業構造轉換における中国農業—農業の改革と外部的要因を中心に—」『商学研究論集』明治大学大学院、第48号、2018年を参考されたい。

1978年の改革開放以降、中国政府は積極的に外資を呼び込み、沿海部を中心に多くの工場が建設された。その主たる労働力として生産を担ってきたのは農民工である。しかし、21世紀に入ってから農民工の動きは大きく変化している。2000年代、中国沿海部で発生した「民工荒」と言われる出稼ぎ労働者不足問題は中国のルイス転換点論争<sup>4</sup>を引き起こした。農民工は枯渇したのか、それともまだ農村部に存在しているだろうか。本来であれば、農民工の統計データを時系列に追っていくと、ある程度その変化を捉えることができる。しかし、中国国内においては、農民工に関する関心は高かったものの、2009年中国国家统计局の「農民工監測調査報告」ができるまで、農民工に関する継続的な公式統計がなく、2008年以前の農民工の動向を分析することは非常に困難となっている。

2008年以前の農民工に関する公式統計資料は主に労働部と国家统计局が発表している農村労働力移転に関する報告書（以下は報告書）がある。しかし、これらの資料はいずれも、農民工ではなく、それに相当する農村外出労働者もしくは農村労働力を対象としている。報告書<sup>5</sup>の発表によると1997～2007年の農村労働力移動者数は8,315～13,212万人となっている。同じく政府調査チームである中国農民工問題研究総報告起草小組<sup>6</sup>が発表した農民工の規模、1989年3,000万人、1993年6,200万人、2004年11,800万人を鑑みると、報告書の数値が農民工規模に近いと考えられる。

研究者による試算も、その数字に近い。南・薛（1999）<sup>7</sup>は中国労働統計年鑑で公表されている農民工の各省の数字が同時期に公表されている外来人口により明らかに少ないとし、北京、広州、武漢の200企業を調査対象とした調査で得た農民工の割合を1997年の「中国統計年鑑」総労働者数に当てて、該当年度の農民工の規模を7,689万人と試算した。600万ほどの差はあるが、報告書の1997年8,315万人とは近い数字とはいえる。

しかし、公式数字における農民工の数が過小評価されているという見解もある。南・薛（1999）<sup>8</sup>は公表数字下方のバイアスは、企業は政府部門に支払う雇用費を減少させるために農民工雇用を過小申告することにあると指摘した。また、山本（2003）<sup>9</sup>は農民工のあまりにも膨大な数字に、戸籍法などの政策対応が具体的にとられていないことから、統計当局は実際の数字を明示せず、統計操作をしていると評した。確かに、農民工について企業や政府が農民工の数を過小申告する可能性はある。農民工を含む外来人口<sup>10</sup>に関する各地方政府の管理制度は完備しておらず、各部門の連携がうまくいかないことが統計結果に影響を与えている。また、農民工には都市部で生活・就職することにあたって、暫住証、外来人口就業証などの管理費用（外来人口就業証）を逃れるため、登記しない人も存在する。とはいえ、農民工の実態を明らかにするためには、これらの統計を頼らざるを得ないのも事実である。

農民工資料が非常に乏しい中、「農民工監測（観測）調査報告」ができたことは非常に意義が大きい。2008年末に成立した農民工監測調査制度は中国全国の31省（自治区・直轄市）の6.8万世帯、7,100あまりの行政村<sup>11</sup>をサンプル（調査サンプルは2017現在では、8,890村、23.7万人に拡大）とし、農民工の規模、構造、就業、社会保障などを正確に反映するための調査である。現在、同調査報告は農民工の実態を分析する上で、最も権威のある基礎データとなっており、次節では同調査報告を用いて、農民工の実態を見てみよう。

<sup>4</sup> ルイス転換点とはA. ルイス (William Arthur Lewis) の二重構造論の中で、途上国が大量の余剰労働力を抱える状態からその余剰労働力が枯渇し、二重構造が解消するポイントを指している。中国がルイス転換点を迎えることは、労働力枯渇と賃金上昇により、労働集約型産業に依存している中国の構造が大きな変化を迎えることを意味する。具体的な論争内容は蔡昉『中国人口与労働問題報告No.7』社会文献出版社、第45巻1号62、2006年田島俊雄「無制限労働供給とルイス的転換点」『中国研究月報』第62巻第2号、2008年2月などを参照されたい。

<sup>5</sup> 農村労働力に関する報告書は労働保障部・国家统计局「農村労働力就業及流動状況」や国家统计局農村社会経済調査総隊（範小玉、且淑芬）が発表するものがある。例えば、範小玉「我国農村労働力移転現状及其發展趨勢」『調査世界』1997年、第3期、範小玉・且淑芬「2002年我国農村移転労働力力淨増1349万人」『調査世界』2003年、第4期などがある。

<sup>6</sup> 中国農民工問題研究総報告起草小組「中国農民工問題研究総報告」『改革』2006年、第5期、5～30頁。

<sup>7</sup> 南亮進・薛進軍「経済改革と変貌する労働市場」南亮進・牧野文夫編『大国への試練—転換期の中国経済』日本評論社、1999年、114～116頁。

<sup>8</sup> 南亮進・薛進軍前掲書、114頁。

<sup>9</sup> 山本恒人「中国における農民工の規模とその存在形態」『大阪経大論集』第54巻、第2号、2003年7月、268～269頁。

<sup>10</sup> 非戸籍地で暮らす住民のことを指す。

<sup>11</sup> 中国の行政村は共産党支部と村民委員会によって管理されており、いくつかの自然村によって構成する場合もある。

## 1.2 農民工の変化

農民工移動の特徴は、改革開放初期の「離土不離郷、進廠不進城」（農業は離れても農村は離れない、工場に勤めても都市に住まない）から「離土又離郷、進廠又進城」（農業を離れるだけではなく農村も離れる、工場に勤めるだけではなく都市にも住む）へと変化した。初期の農民工は主に農村で工業化を成しとげた郷鎮企業に吸収され、80年代後半から90年代にかけて多くの農民工は沿海部に移動し、「盲流」といわれる盲目的に都市部に流入する現象は沿海部の広東を中心に見られ、政府は農村労働力の流出に厳しく制限をかけた<sup>12</sup>。転機を迎えたのは1992年である。1992年の鄧小平の南巡講話以降、市場経済が加速し、翌年の中国共産党第十四期中央委員会第三回全体会議で「社会主義市場経済体制路線」が確定され、同会議で決議された「社会主義市場経済体制若干問題的決定」では、農村余剰労働力の非農業セクターへの移転を奨励と誘導を初めて明言されたのである。続いて、1994年に公布された「農村労働力省際（省を跨ぐ）移動暫定規定」は就業証制度<sup>13</sup>を導入し、農民工の管理の規範化が図られ、以降農村労働力の都市移転はさらに活発になった。

それでは、農民工の変化を実際に見てみる。まずは農民工の規模と移動である。農民工の規模は総じて、増加する傾向にあり、農民工の地元就職が増えている。図1は農民工規模の推移を表したものである。2001年、農民工の数は一時的に減少するが、その理由は多発する賃金不払いや大型インフラプロジェクトの完成により、農民工の多くが帰郷したことが考えられる<sup>14</sup>。

2008年以降に公表された農民工監測調査報告では、農民工の動向をさらに詳しく捉えるために、農民工をさらに外出農民工と地元農民工に細分化した。外出農民工とは調査年度内6ヶ月間以上、戸籍所在郷鎮地域以外で非農業に従事した者のことを指しており、地元農民工は調査年度内6ヶ月間以上戸籍所在郷鎮地域で非農業に従事した者のことである。2008～2017年、外出農民工は常に農民工全体の6割程度を占めているが、その割合は低下する傾向にある。年平均増加率をみても、農民工の3%、外出農民工の3.8%に対して、外出農民工は2.4%である。西部大開発によって、農民工輸出地である中西部で、労働力に対する需要が増え、本来沿海部に行くはずの農民工が地元で吸収さ、外出農民工の割合が低下した。こういった現象は沿海部に起きている出稼ぎ労働者不足の一因ともなっている。

都市化が進んでいる中、農民工が依然と増加していることは、農村部にはまだ余剰労働力が存在していることの証左ともなっている。しかしながら、近年の農民工の増加率は2000年代に比べて、かなり鈍っており、農民工の全体としては漸減傾向にあるのではないかと考える。

そして、農民工の高齢化と学歴の向上が指摘できる。農民工年齢の推移（図2を参照）をみると、9年間で、主力である40歳以下の農民工の割合は70%から52.4%に減少しており、50歳以上の農民工は11.4%から21.3%、倍近く膨らんだ。農民工の高齢化は農民工の就職を大きく影響する。農民工が都市部に就職する際に、年齢が一つ重要な条件となっている。とりわけ、製造業が労働年齢に厳しく、縫製工場や精密機械工場など手先の器用さと目力が必要な35歳までが目安となっている。無論、労働者不足で、企業の年齢に対する制限は緩くなっているのも事実である。ある沿海部の広東省東莞市にある玩具工場<sup>15</sup>の労働者募集条件をみると、2000年以前は18～25歳までとしたが、「SARS<sup>16</sup>」以降は上限を30歳に引き上げた。さらに、若い労働者が集まらないため2012年では上限を45歳まで引き上げた。しかしながら、2017年現在、非農業職業技能訓練を受けた農民工は全体の30.6%に過ぎず、農民工の高齢化が進む中、技術を持たない、体力が衰え始める50歳以上の農民工の職探しは難しくなる予想であり、政府の農民工に対する支援は十分とは言えず、早急に職業訓練や斡旋を強化することで、農民工の就職に対して対策を講じる必要がある。

最後に農民工の教育水準の変化を見てみる。現在、農民工の学力構造は中学校以下70%、高校17%、大学専科（短大）以上10%となっている。2011～2017年、農民工の教育水準は高校以下では大きな変化が見られなかったが、高等教育（大学専科以上

<sup>12</sup> 1989年3月、國務院が発出した「関与厳格控制民工外出的緊急通知（農民工の移動を厳しく制限するに関する緊急通知）」がその一例である。

<sup>13</sup> この制度は2004年から順次に廃止された。

<sup>14</sup> 範小玉・且淑芬「我国農村労働力及転移状況分析」2002年<[http://www.stats.gov.cn/z t j c / z t f x / f x b g / 2 0 0 2 0 5 / t 2 0 0 2 0 5 3 1 \\_ 1 4 0 9 2 . h t m l #](http://www.stats.gov.cn/z t j c / z t f x / f x b g / 2 0 0 2 0 5 / t 2 0 0 2 0 5 3 1 _ 1 4 0 9 2 . h t m l # >)>2018年11月1日閲覧。

<sup>15</sup> 東莞日報「東莞玩具企業招工年齡一再放寬」『玩具世界』中国工芸美術学会玩具專業委員會、2012年、第3期、57～58頁。

<sup>16</sup> 中国では非典型肺炎とよばれ、2002～2003年中国南部を中心に起きたウイルス性の呼吸器感染症のことである。

)での成長が著しい。農民工を外出農民工・地元農民工別でみた場合でも同じく、両者高等教育を受けた割合はそれぞれ、2011年の7%、3.4%から2017年の13.5%、7.4%へと変化した。教育水準が高いほど、農民工は戸籍地以外の場所で働く傾向が見られる。

とりわけ、大都市は農民工にとっては魅力が大きい。上海、北京、深圳のような大都市においては、農民工は地元の都市戸籍を持たない労働者が受けられる社会福祉サービスなどはほとんど変わらず、求人も多い。また、居住・納税年数などが一定の条件(ポイント制)を満たせば大都市の戸籍が取得できることも教育水準の高い農民工を呼び込んでいる。

### 1.3 農民工の現状

まずは職業別で、農民工の就業をみてみよう。図3は農民工就業状況の変化を表したものである。それによると2008~2017年の農民工就業に大きな変化が見られるのは製造業と建築業である。製造業への就業は年々減少しており、建築業への就業の割合は2014年をピークに低下する傾向にあるが、あまり技能を必要としない建築業、製造業を代表とする第二次産業は依然として農民工の最大な就業先として約50%の農民工を吸収している。しかし、農民工が就く業種の「質的」変化も着々と進んでいるといえる。中でも、卸売業・小売業の就業者数の割合は9%から12.3%上昇している。一見、9年間で3.3%の上昇はあまり大きな変化はないが、農民工の絶対数が6110万人増加していることやほかの第三次産業(交通運輸等、宿泊等)の割合も上昇していることも加味すると、農民工の就業構造の「高度化」が進んでいないとも言えない。

続いて、地域別で農民工の就業である。農民工監測調査報告では中国を3つの地域、すなわち東部地域(北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東、海南)、中部地域(山西、吉林、黒龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南)、西部地域(内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆ウイグル)に分類している。それぞれの就業特徴を見てみると、東部地域では建築業の比重は上昇しているが、製造業に就業する農民工の比重は圧倒的に高く、40%以上を占めている。中部地域では、製造業と建築業が主要な就業先となっており、2011年から建築業が製造業を逆転し、製造業と建築業をあわせて全体の48.6%(2013年)、西部地域における農民工の就業構造は中部地域と類似しており、製造業と建築業が主要な就業先であるが、建築業の比重は30%(2013年)で、2位の製造業13.2%を大きく引き離し、最も農民工を吸収する産業となっている。

このような就業構造が形成される要因は主に以下が考えられる。東部地域では、海の近くにある東部地域は「地の利」で多くの製造業を誘致し、その労働力として、農民工を大量吸収していた。一方、中西部農民工の就業は政府の「西部大開発」プロジェクトに大きく影響されている。第十二回5カ年計画(2011~2015)で実施された鉄道、電力、水利、石油関連インフラなどの大型国家建設プロジェクトに、多くの農民工は建築労働者として、建設に参加した。現在、中国政府が押し進めている「一帯一路」構想で、起点となる西部で更なる工業化が期待できる。それによる農民工の就業構造は大きく変化するだろう。

ここで、農民工の待遇をみてみる。農民工の収入は年々上昇している。地域別で見ると、東部地域と中部地域の差は2008年の6%から2017年の10.3%に拡大し、西部地域との差は6%を維持しているが、生活費などを考えると大きな差があるとは言えない。また、都市住民との比較では、2017年全国農民工平均収入<sup>17</sup>は41,820元であり、城鎮就業人員平均収入<sup>18</sup>の60,040元よりは依然として差が大きい。都市住民が享受できる教育、医療保険などを考慮すると、その差はさらに大きくなっていることが窺える。

また、農民工の労働契約率は非常に低く、低下する傾向にある。中国は2008年から実施した「中国労働合同法(契約法)」の第八十二条<sup>19</sup>で労働契約の未締結について、使用者側に対して罰則を設けている。にもかかわらず、2009年の42.8%だった労働契約率(期間問わず)は2017年の35.1%まで低下した。農民工

<sup>17</sup> 中国国家统计局「農民工監測調査報告」2017年より算出。

<sup>18</sup>

本来、城鎮住民平均収入を使うべきであるが、城鎮住民の収入を公表していないため、中国統計局公表した2017年非私営企業・私営企業平均収入の平均を使っている。

<sup>19</sup>

使用者は雇用の日から1ヶ月以降1年未満に労働者と書面による労働契約を締結しない場合、労働者に対し労働によって得るべき報酬の2倍の賃金を支給しなければならない。使用者が本法律の規定に違反し、労働者と固定期間のない労働契約を締結しない場合、固定期間のない労働契約を締結すべき日から、労働者に毎月2倍の賃金を支払う。(出所:独立行政法人日本貿易振興機構北京センター知的財産権部編「中華人民共和國労働契約法」)

の労働契約締結は企業に大きく左右される。劉・周（2007）<sup>20</sup>が行った実証の結果によれば、農民工は労働契約についてある程度理解し、締結したいであるが、労働契約締結の主導権は使用者側が握っており、その規模が小さければ小さいほど、労働契約を締結したくない傾向が見られる。

こういった労働契約率の低さは社会保険加入率にも影響している。中国の社会保険は養老保険、失業保険、医療保険、工傷（労災）保険、生育保険、住宅公共積立金<sup>21</sup>といわれる五険一金によって構成される。工傷保険と生育保険は使用者側が全額負担する保険であり、加入は労働契約の有無に大きく左右される。2017年農民工の労災保険<sup>22</sup>加入率は34.3%で、その他の社会保険の加入率はもっと低い。厳しい労働環境におかれる農民工にとって労災保険は極めて重要な保障となっており、加入率の向上は重要な課題となっている。以上の農民工の現状を踏まえて、次章では農民工の問題点について、詳しく論じたい。

## 2. 農民工問題に関する議論

### 2.1 農民工の問題点

農民工に関する問題は多く存在する。産業の視点、都市の視点、農村の視点、農民工の視点など、視点によって問題は大きく変化する。本稿は農民工の視点から農民工の問題点を検討していく。

農民工の視点から農民工の問題点を考えた場合、給料問題、社会保障、子供の教育問題、高齢化問題、技能訓練、就職問題、家族問題などが挙げられる。それらの問題の根源はどこにあるのか。筆者はその根源は戸籍制度によって、もたらされたさまざまな「差別」にあるのではないかと考える。

中華人民共和国建国（1949年）後、中国農民は常に政府の「搾取」の対象であった。建国初期、西側諸国と緊張関係にあった中国政府はいち早く重化学工業化（国防工業）を進める必要があったため、戸籍制度で農民を農村に固定させ、農産品の販売・価格統制を通じて、工業化の原資を調達した。その後、急速な人民公社化運動で、私有財産であった土地と生産財がすべて公有化にされ、現在に至るまで農地は公有制（村集団所有）のままである。1978年の改革開放以降、農民の移動は徐々に開放され、農民工として中国の経済発展に大きく貢献してきた。しかし、戸籍制度がそのまま維持され、都市・農村二元化構造によって生まれた様々な差別は現在なお農民工を苦しめている。

具体的に、差別は大きく経済的差別、社会的差別、政策的差別に分けられる。

まずは、経済的差別であるが、主に雇用に反映されている。2017年、全国企業の労働契約締結率は90%を超えている<sup>23</sup>のに対して、農民工の契約締結率は35.1%に過ぎない。契約率が低い要因は使用者にある。労働契約締結は法律で義務化されたが、実際には農民工の意思で労働契約を締結することはできず、使用者側が主導権を握っている。また、労務派遣労働者に占める農民工の比重も非常に高い。労務派遣労働者は企業の直接雇用比べて待遇面が非常に悪く、全総労働派遣問題課題組（2012）<sup>24</sup>の推計では2012年の労務派遣労働者は約3,700万人に対して、約70%の2,600万人が農民工となっている。加藤（2017）<sup>25</sup>の長江デルタの蘇州での調査では、農民工の比重はさらに95%となっている。

次に、農民工に対する社会的差別である。中国社会では、農民工に対する差別観念が根強い。現代中国では、農業は賤しい生業として認識されており、それに従事する者、つまり農民も賤しい存在として認識されている。したがって、中国においては、農民という言葉には貶す意味を帯びている。張（2011）<sup>26</sup>は嫌農現象が制度・政策や社会、文化面において「賤農主義」まで発展した国は現代中国ほかにないと評価している。

最後に、農民工に対する政策的差別である。農民工が受ける政策的差別は主に、公共サービスがある。都市の戸籍をもたない農民工の子供が都市で教育を受ける場合は、非常にハードルが高い。例えば、上海の場合「上海居住証」が必要となっている。

<sup>20</sup>

劉輝・周慧文「農民工労働合同低簽訂率問題の実証研究」『中国労働関係学院学報』中国労働関係学院、2007年6月、第21巻、第3期、20頁。

<sup>21</sup> 不動産購入の資金として使用される。

<sup>22</sup> 保険料は使用者が負担する。

<sup>23</sup>

中華人民共和国人力資源和社会保障部「2016年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」10頁。

<sup>24</sup> 全総労働派遣問題課題組「当前我国勞務派遣用工」『中国労働』2012年5月、23頁。

<sup>25</sup>

加藤光一「現代中国勞務派遣労働者：長江デルタ・蘇州の事例」『青山經濟論集』青山学院大学經濟学会、第9巻第3号、49頁。

<sup>26</sup>

張玉林「中国農業の現実—『賤農主義の形成』」『食と農のいま』ナカニシヤ出版、2011年、160～161頁。

しかし、居住証取得には安定的な仕事（労働契約）と住居が必須条件となっている。前述のように農民工の労働契約締結率は非常に低く、労働契約の提出が困難である。また、農民工の大多数は安い違法建築に住んでいるおり、住居証明の提出も難しい。では、戸籍制度をなくすことで農民工問題は解決できるだろうか。

## 2. 2 農民工問題に関する議論

農民工の論議の多くは、農民工問題を解決するには、市民待遇、農民工の市民化、都市戸籍の付与を解決の糸口としている。まずはそれぞれの主張を整理してみよう。梅（2007）<sup>27</sup>は農民工の市民化を実現することは農民工問題を解決する根本的方法であると主張した。市民化の最低条件はとして農村労働力が都市で安定的な仕事と収入があること、都市戸籍を取得すること、都市公共品の供給対象（社会保障、公共教育など）になることの3点を挙げ、市民化した農民工の存在は中国経済の持続的成長をささえる重要な保証になるだけではなく、自由かつ平等に都市に移住することは農業経済の成長を変える鍵にもなると指摘した。また、農民の市民化を阻害する最も大きな要因は戸籍制度改革に進展がないことにあるとしている。

そして、張智勇（2005）<sup>28</sup>は農民工の差別の根源は都市住民との競合や都市財政にもたらす収入にあると主張した。元来、都市にある国有企業は利益の最大化を目的とせず、都市労働力を吸収する役割を持っている。従って、比較的廉価な農民工の都市流入は必ずしも歓迎しない。しかし一方では、農民工に対して管理費などの名目で徴収される手数料は大きな財政収入にもなっており、北京市を例に挙げると、その収入は年間4億元にも達している。農民工の差別を解消するには、公平な労働市場を構築し、農民工に社会保障、子弟教育などにおいて市民待遇を与える必要があると論じている。

また、馮・楊（2013）<sup>29</sup>は戸籍制度がもたらす農民工の就職差別は都市戸籍の市場化の導入によってある程度解消できると主張した。例として挙げたのは上海・北京のような大都市では、戸籍を取得は能力次第で、本来の戸籍は関係ないとしている。また、一般の都市では住宅購入で戸籍を取得できるという制度を導入している。これらの措置の導入によって、第二世代の農民工に都市戸籍取得の可能性を与え、都市での成功の希望を与えることにもなる。

これらの主張を整理すると、農民工に都市戸籍、あるいは市民待遇をあたえることで、ある程度差別解消には繋がるが、解決できない問題がある。まずは、戸籍制度を廃止することは農民工に市民待遇を与えることになる。農民工に市民待遇を与えるには莫大な財政支出が必要となり、その費用はどこから拠出するか、検討する必要がある。まして高齢化が進んでいる中国では、都市部の社会保険に関する歳出は年々増加しており、保障対象をさらに加えると中央と地方政府の財政負担分担を明確にする必要がある。

また、能力本位による戸籍取得競合は一見公平に見えるが、そもそも農民工の教育水準は都市住民より劣っており、戸籍取得における競合はきわめて不利である。戸籍取得の条件は都市によって様々であるが、教育水準（学歴や出身大学）、社会保険の加入、不動産の所有などが条件となっている。農民工はそれらの条件においては、すべて不利である。

また、都市部住宅の購入においても、社会保険の加入率の低い農民工は住宅ローンの申請で通る見通しが低く、現金一括払いで購入するはさらに困難である。

## 3. 新たな動向

### 3. 1 政府政策と問題点

農民工問題を含める「三農問題」を解決するにあたって、政府はさまざまな政策を導入している。本節では、農民工と深くかかわる戸籍制度と社会保障の改革を中心に検討していく。

まずは戸籍制度改革である。戸籍制度改革の方向性は、都市を規模に応じて、戸籍を開放し、最終的に都市・農村戸籍制度を廃止することにある。

2012年2月に発表した「国務院弁公庁関与積極的穩便妥推進戸籍管理制度改革的通知戸籍管理制度改革的通知」（積極的かつ穩当に戸籍管理制度改革を推進することに関する国務院弁公庁の通知）では、都市の規模に応じる戸籍転入条件を明示した。

。

<sup>27</sup> 梅建明「実現農民工市民化は解決農民工問題的根本途徑」『武漢大学学报』第60巻第6期、2007年11月、952～957頁。

<sup>28</sup> 張智勇「戸籍制度：農民工就業岐視形成之根源」『農村經濟』2005年第4期、123～127頁。

<sup>29</sup> 馮虹・楊桂宏「戸籍制度与農民工就業岐視辨析」『人口与經濟』2013年第2期、86～91頁。



県級市（小都市）では安定的な職業と住居（賃貸含む）、地級市（中都市）では3年以上安定的な職業と住居（賃貸含む）、社会保険参加が一定年限に達すること（中西部地域はある程度職業の制限を緩和）がそれぞれの戸籍の転入条件となっており、直轄市、副省級市およびその他の大都市については転入条件を明確にしておらず、引き続き人口を抑制する方針を採っている。

さらに、2013年11月12日中国共産党第十八届中央委員会第三次全体会議<sup>30</sup>で議決された「中共中央関与全面深化改革若干重大問題的決定」（中共中央の全面的に改革を深化することに関する若干重大問題的決定）は戸籍改革を一気に加速させた。本決定では、農業移転人口<sup>31</sup>の市民化と戸籍制度改革を加速さ、「小都市は全面開放、中都市は段階的に開放、大都市は転入条件を合理的に決定し、特大都市（直轄市、副省級市）は厳格に人口を抑制する」都市規模別戸籍転入基本方針を打ち出した。この議決を受け、翌年の7月、国務院は具体的な改革意見を「関与進一步推進戸籍制度改革の意見」（さらに戸籍制度改革を推進させることに関する意見）を発表した。その主な内容は2020年までに1億程度の農業移転人口とその他の常住人口の戸籍転入を目指し、都市規模別戸籍転入条件の指針を明確に出すこととともに、「居住証制度」<sup>32</sup>と「統一城郷戸口登記制度」を導入することにある。

都市規模別戸籍転入条件は表3の通りである。安定的な職業、住居（賃貸含む）、郷鎮社会保険参加年限が基本の評価基準となっており、戸籍転入の開放度でみると、都市部人口300万人規模都市が分水嶺となっており、それ以上の都市は転入の条件が厳しくなっており、それ以下の都市は比較的制限が緩い。また、500万人以上の都市に関しては、人口の量的制限を設けている。しかし、農民工の現状を鑑みると、戸籍転入の一番大きなハードルは社会保険の参加であり、現実的には50万人以下の都市以外の転入は難しい。

そして、「居住証制度」は所有者に常住戸籍人口と同等の就職、基本公共教育、基本医療サービスなどを与える制度である。連続居住年限と社会保険加入年限が基本的な評価基準となっており、申請した半年後に受け取れる。申請条件は都市によって違いはあるが、基本的には安定的な住居が条件となっている。例えば上海市では2018年から就業関係書類の提出を廃止したに対して、福州市は就業関係書類と住居の証明書いずれが必要となっている。また、この制度に関しても農民工が利用することは難しい。建築業に従事する農民工の多くは工事現場の近くの仮設小屋、それ以外の多くは安さを求めて違法建築に住むため、条件に適合するような住居証明の提供が困難である。

続いて、「統一城郷戸口登記制度」は現在の非農、農業の区別を廃止して、居民（都市戸籍）に統一する戸籍登記制度であり、1958年に実施した「戸口登記条例」による都市・農村分断を解消することに大きな意味を持つ。

2000年代から、戸籍の区分をなくす動きはいくつかの省<sup>33</sup>で見られた。しかし、各省が出した実施意見には従来の戸籍制度によって生じた問題と格差について、具体的な対策が載っておらず、戸籍管理上、都市と農村戸籍の区別をなくすだけでは、本当の改革とは言えず、都市戸籍間（常住戸口と非常住戸口）に新たな格差が生まれる可能性が十分ある。また、農民が所有する土地の処遇は今後もっとも大きな争点になるだろう。

また、2016年1月に発表された「国務院関与整合城郷居民基本医療保険制度的意見」（国務院の城郷居民基本医療保険制度の整合に関する意見）は中国の医療保険に大きな変化をもたらした。2016年から既に導入した省（市、区）もあるが、2019年から全国で、非都市職工社会保険対象者を対象とする「郷鎮居民基本医療保険」と農民を対象とする「新型農村合作医療制度」が新たな「城郷居民基本医療保険」に統合される特徴としては、保障対象、保障待遇、資金調達、医療保険が適用される医薬品リスト、定点管理、資金管理が統一されることにある。当保険制度がもつ大きな意味は保障待遇を同一にすることで、戸籍による格差を解消することにある。

保険料や自己負担割合については、各都市の実際の状況に応じて決まる。例えば2018年間保険料について、上海市小学生以下は110元、19～59歳は720元、60～69歳は535元、70歳以上は370元に対して、福州は一律240元であり、農村住民にも手が届くような費用設定となっている。自己負担割合は年齢と受診病院によって各都市が細かく設定している。しかし、当該保険に加入するにあたって、所在地の戸籍と居住証が必要である。既に述べたように居住証取得が困難な農民工にとっては現実的に享受できるサービスかどうか、更なる検討が必要である。

### 3.2 新世代農民工

——農民工の高齢化が進む中、「第二世代農民工」（中国語では新生代農民工）と言わ

<sup>30</sup> 三中全会では中長期の国家運営の基本指針を決める最も重要な共産党大会の一つである。

<sup>31</sup> 農民工と農村の非労働適齢人口のことである。

<sup>32</sup> 居住証制度を既に導入した都市もある。例えば上海は2002年に既に導入している。

<sup>33</sup> 例えば山東省は2004年8月から農業と非農業の区分を廃止した。

れる1980・1990年代生まれ、農業に携わることがほとんどなく、都市で生まれ育った農民工の出現は大きな変化と可能性をもたらしている。その規模は約14459万人で、農民工全体の50.5%を占めている。第二世代農民工は第一世代農民工と違い、以下の特徴がある。

まずは、農村と土地に対する執着は弱い。邱・程(2011)<sup>34</sup>の土地に対する愛着に関する調査によると、土地に愛着があると答えた第一世代農民工は69.4%いるに対して、第二世代農民工は33.5%である。調査の結果から、第二世代農民工は、農村を離れることに対しでも、農地を手放すことに対しでも第一世代農民工より抵抗が少ない。

そして、第二世代農民工は都市に溶け込みやすく、故郷の農村よりも生まれ育った都市で暮らしたい願望を持っている。報道<sup>35</sup>によれば、上海市の第二世代農民工の規模は500万人を突破し、彼らに対する調査の結果では、97.5%は現在住んでいる都市が好き、73%が上海での長期的居住を希望している。一方で、地元住民とよく交流する第二世代農民工は全体の10%にとどまり、問題となっている。こういった、閉鎖的な状況が生み出される要因として、親の交流網や農民工子弟学校に通った経験などが考えられる。コミュニティはイベントなどを通して、農民工と現地住民交流のきっかけをつくる必要がある。

さらに、第二世代農民工の教育水準は比較的高い。2012年の農民工教育水準をみる<sup>36</sup>と、高校、中専以上は23.7%、中学校は60.5%、小学校以下は15.8%となっている。それに対して、30歳以下の農民工は36.4%、57.8%、5.8%となっているが、30歳以下の農民工の統計が全体に含まれていることを考えると両者の教育において差はもっと開いていると考えられる。この結果が意味することは、第二世代農民工は従来の肉体労働ではなく、高度な仕事に従事することが十分考えられる。

しかしながら、都市に対する帰属感は都市住民と変わらないにもかかわらず、戸籍の影響で都市戸籍が享受できる公共サービスが受けられないことは都市住民と対立の火種になりかねない。さらに、第二世代農民工は適齢期に達しており、これから第三世代農民工が都市部で誕生していく。更なる格差を防ぐためには例えば、居住年数に応じて戸籍取得を優遇する政策を導入するなど、その子供たちには都市戸籍と同等な教育を受けさせる必要がある。

おわりに

農民工に関する問題は多く存在する。給料問題、社会保障、子供の教育問題、高齢化問題、技能訓練、就職問題、家族問題などが挙げられる。産業の視点、都市の視点、農村の視点、農民工の視点など、視点によってその問題も大きく変化する。農民工の視点から農民工の問題点を考えた場合は、問題の根源はどこにあるのか。筆者はこれらの問題の根源は戸籍制度によって、もたらされるさまざまな「差別」にあるのではないかと考える。その差別はいまだに根強く、農民工の経済活動にも反映され、労働契約率の低下を招き、農民工を労働条件の悪い労務派遣労働者に追い込んでいる。

では、戸籍制度をなくすことで農民工問題は解決できるだろうか。答えは不十分である。農民工の市民化に伴う莫大な財源が必要となり、たとえ都市住民と同じ公共サービスが享受できても、これまでの背負ってきたハンディキャップを持ったまま都市住民と競争できない。

一方では、政府は農民工問題の解決に、市民化、戸籍改革、公共サービスにおける不公平の解消に積極的に政策制定しているが、それは十分に農民工の実態を考慮したとはいえず、農民工の中で恩恵を受けられるのはごく一部である。また、戸籍最終的に都市・農村戸籍制度を廃止することにあるが、うわべだけの改革はかえて、常住戸口と非常住戸口間に格差をめぐる新たな対立を誘発しかねない。現在、農民工にとってはもっとも切実な問題は何か。答えは、安定的な住居と社会保険の加入にある。

他方では、農民工には大きな変化が起きている。高齢化が進み、50代人口の比重は21.3%まで上昇した。製造業、建築業など体力を必要とする業種が主要な就業先である農民工にとっては深刻な問題となっている。それに加え、農民工の規模は増えてはいるが、その増加率が鈍く、漸減傾向にある。しかしながら、農民工の中から、都市で生まれ育ち、農業に携わることがほとんどない第二世代農民工といわれる人たちが出

<sup>34</sup> 邱幼云・程玥「新生代農民工の郷土情結— 基于杭州和寧波の実証調査」『中国青年研究』2011年第7期52頁。

<sup>35</sup> 羅菁「沪新生代農民工総数逾500万人」労働報、2017年4月16日<<http://gov.eastday.com/ldb/node41/node2151/20170417/n60471/n60474/ul1ai329578.html>>2018年11月1日閲覧。

<sup>36</sup> 中国統計局「2013農民工監測調査報告」。



現し、彼らは従来の農民工とは違い、農村と土地に対する執着が弱く、教育水準も比較的高い。そして都市に対する帰属感も都市住民と変わらない。しかし、戸籍の影響で都市戸籍が享受できる公共サービスが受けられないことは都市住民と対立の火種になりかねない。

中米貿易の摩擦がますます拡大している中、中国の貿易はその影響を受け、とりわけ輸出に依存している企業は大きな打撃を受けると予想できる。そこで、あえて国内の農民工に目を向け、都市におけるさまざまな格差を解決することによって中国国内に安定性をもたらすだけでなく、内需を拡大できる。本稿では、最後に第二世代農民工について少し触れたが、第二世代農民工には大きな可能性を秘めており、第二世代農民工の可能性について、更なる分析が必要喫緊の課題であると考えている。

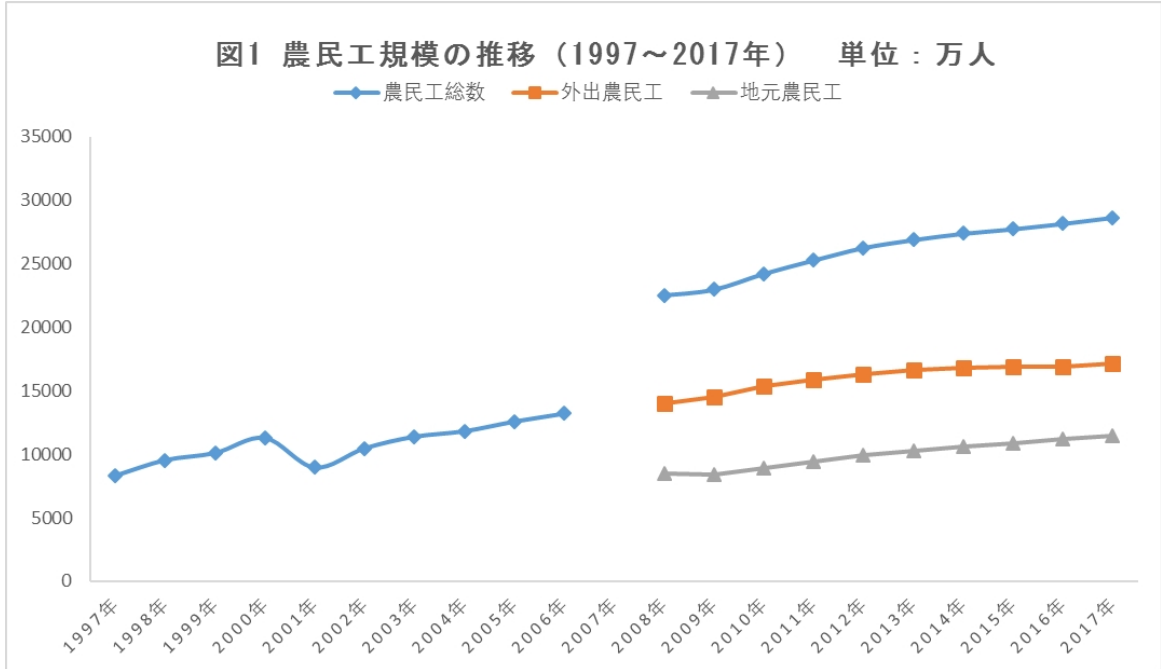
## 参考文献一覧

### 日本語文献

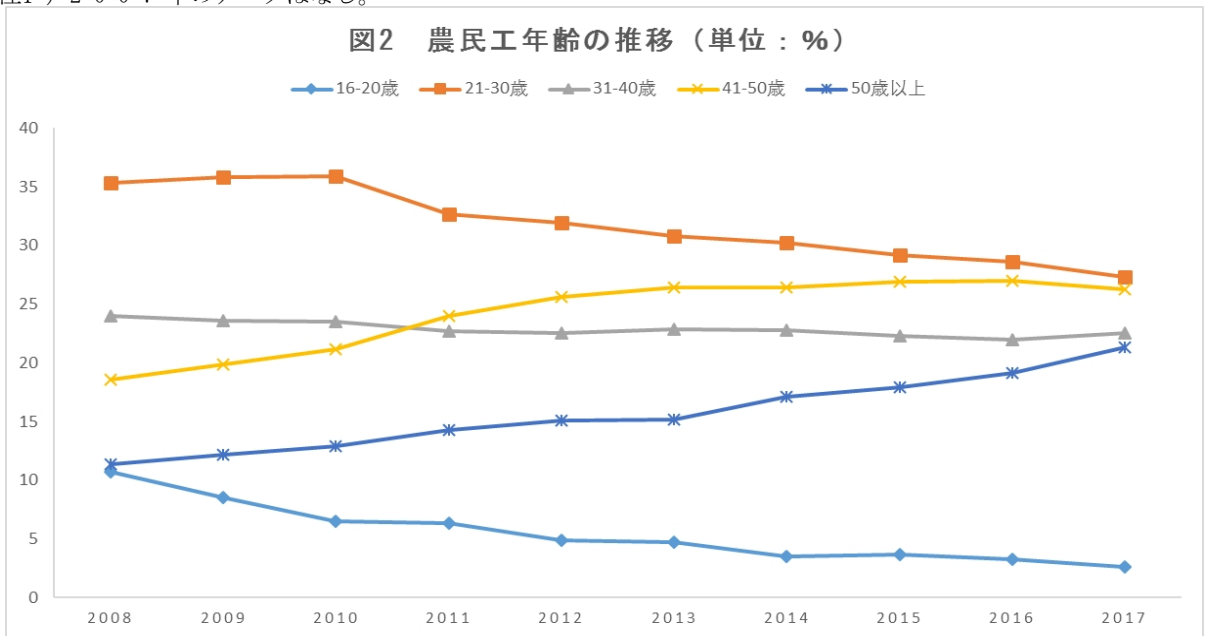
- 池上彰英『中国食糧流通システム』御茶の水書房、2012年  
座間紘一編『変貌する中国農村[湖北・四川省の「三農問題」と近代化]』蒼蒼社、2015年  
田島俊雄編『構造調整下の中国農村経済』東京大学出版会、2005年  
田島俊雄「無制限労働供給とルイス的転換点」『中国研究月報』第62巻第2号、2008年2月  
温鉄軍『中国にとって、農業・農村問題とは何か？- <三農問題>と中国の経済・社会構造』作品社、2010年  
石田浩『貧困と出稼ぎ—中国「西部大開発」の課題—』晃洋書房、2003年  
高橋五郎『中国経済の構造転換と農業』日本経済評論社、2008年  
川島博之『農民国家中国の限界—システム分析で読み解く未来』東洋経済新報社、2010年  
張玉林「中国農業の現実—『賤農主義の形成』」『食と農のいま』ナカニシヤ出版、2011年  
巖善平『農民国家の課題』名古屋大学出版会、2002年  
田代洋一『農業・食料問題入門』大月書店、2012年  
高橋文紀「産業構造転換における中国農業—農業の改革と外部的要因を中心に—」『商学研究論集』明治大学大学院、第48号、2018年  
涌井秀行『東アジア経済論—外からの資本主義発展の道』大月書店、2005年  
農業問題研究会編『農業構造問題と国家の役割—農業構造問題研究への新たな視角』筑波書房、2008年  
加藤光一「現代中国労働派遣労働者：長江デルタ・蘇州の事例」『青山経済論集』青山学院大学経済学会、第69巻第3号、25～59頁  
南亮進・薛進軍「経済改革と変貌する労働市場」南亮進・牧野文夫編『大国への試練—転換期の中国経済』日本評論社、1999年  
南亮進・牧野文夫編『流れゆく大河[中国農村労働の移動]』日本評論社、1999年

### 中国語文献

- 蔡昉『中国人口与労働問題報告No.7』社会文献出版社、第45巻1号62、2006年  
蔡昉・都陽・王美艷『労働力流動的政治経済学』上海人民出版社、2002年  
胡楓「関与中国農村労働力移転規模の估計」『山西財經大學學報』第28巻、第2期、2006年4月、14～18頁  
邱幼云・程玥「新生代農民工的郷土情結—基于杭州和寧波の実証調査」『中国青年研究』2011年第7期51～55頁  
馮虹・楊桂宏「戸籍制度与農民工就業歧視辨析」『人口与經濟』2013年第2期、86～91頁  
楊輝「農村労働力缺乏現状及对策研究」『宏觀經濟』2013年3日第6期、3～32頁  
中華人民共和國人力資源和社会保障部「2016年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」10頁  
全総労働派遣問題課題組「当前我国労働派遣用工」『中国労働』2012年5月、23頁。  
張銀・魏君英・何蒲明「湖北省農村労働力短缺的原因及对策研究」『農村經濟与科技』、2014年第25巻07期、29～30頁  
張智勇「戸籍制度：農民工就業歧視形成之根源」『農村經濟』2005年第4期、123～127頁  
張路雄「加速解決農民工問題是扩大内需的最有效手段」『社会科学論壇』2010年第7期、4～22頁  
梅建明「實現農民工市民化是解決農民工問題的根本途徑」『武漢大學學報』第60巻第6期、2007年11月、952～957頁  
劉輝・周慧文「農民工労働合同低簽訂率問題の実証研究」『中国労働關係學院學報』中国労働關係學院、2007年6月、第21巻、第3期、20頁  
徐增陽「民工、民工問題与民工的“終結”—国家治理視角の解讀」『寧波黨校學』2007年第1期、17～25頁  
インターネット  
中国国家统计局<<http://data.stats.gov.cn/>>  
農民工監測調查報告各年版  
羅菁「沪新生代農民工總數逾500万人」労働報、2017年4月16日  
<<http://gov.eastday.com/lldb/node41/node2151/20170417/n60471/n60474/u1ai329578.html>>  
範小玉・且淑芬「我国農村労働力及転移状況分析」2002年  
<[http://www.stats.gov.cn/z tj c / z t f x / f x b g / 2 0 0 2 0 5 / t 2 0 0 2 0 5 3 1 \\_ 1 4 0 9 2 . h t m l # >](http://www.stats.gov.cn/z tj c / z t f x / f x b g / 2 0 0 2 0 5 / t 2 0 0 2 0 5 3 1 _ 1 4 0 9 2 . h t m l # >)>



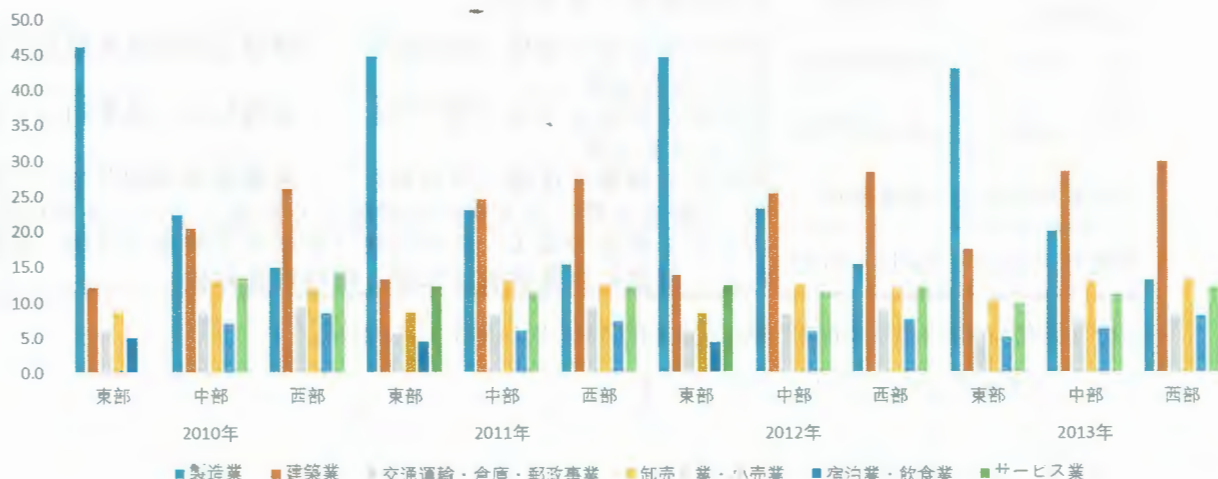
出所：1997～2006年は労働保障部・国家統計局「農村労働力就業及流動状況」、国家統計局農村社会経済調査総隊の報告書、2008～2017年中国国家統計局「農民工監測調査報告」各年版により作成。  
 (注1) 2007年のデータはなし。



出所：中国国家統計局「農民工監測調査報告」各年版により作成。

図3 2010～2013年農民工地域別就業の変化

図3 2010～2013年農民工地域別就業の変化



出所：図1に同じ。

表1 農民工教育水準の推移 (2011～2017)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	外出	地元	外出	地元	外出	地元	外出	地元	外出	地元	外出	地元	外出	地元
非識字者	0.9	2.1	1.0	2.0	0.9	1.6	0.9	1.6	0.8	1.4	0.7	1.3	0.7	1.3
小学校	10.7	18.4	10.5	18.4	11.9	18.9	11.5	18.1	10.9	17.1	10.0	16.2	9.7	16.0
中学校	62.9	59.0	62.0	58.9	62.8	58.4	61.6	58.9	60.5	58.9	60.2	58.6	58.8	58.5
高校	12.7	13.9	12.8	13.8	16.2	16.0	16.7	16.2	17.2	16.6	17.2	16.8	17.3	16.8
中専以上	5.8	3.2	5.9	3.3										
大専以上	7.0	3.4	7.8	3.6	8.2	5.1	9.3	5.2	10.7	6.0	11.9	7.1	13.5	7.4

出所：中国国家统计局「農民工監測調査報告」各年版により作成。

(注1) 2013以降中専と高校の統計は合算される。

(注2) 中専とは中等専門学校、日本の専門学校に相当する。大専とは大学専科のことであり、日本の短期大学に相当する。

表2 2008～2017年農民工就業の変化 (単位：%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
製造業	37.2	36.1	36.7	36.0	35.7	31.4	31.3	31.1	30.5	29.9
建築業	13.8	15.2	16.1	17.7	18.4	22.2	22.3	21.1	19.7	18.9
卸売業・小売業	9.0	10.0	10.0	10.1	9.8	11.3	11.4	11.9	12.3	12.3
交通運輸・倉庫・郵政事業	6.4	6.8	6.9	6.6	6.6	6.3	6.5	6.4	6.4	6.6
宿泊業・飲食業	5.5	6.0	6.0	5.3	5.2	5.9	6.0	5.8	5.9	6.2
サービス業	12.2	12.7	12.7	12.2	12.2	10.6	10.2	10.6	11.1	11.3

出所：図2に同じ。

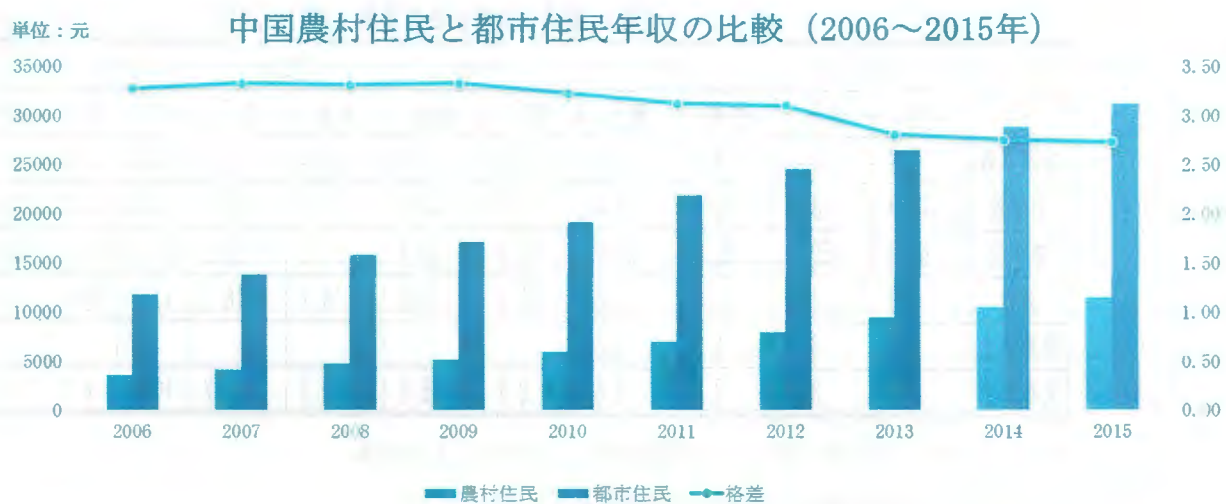
表3 都市規模別戸籍転入条件

都市規模	開放方針	条件
50万人以下 (小都市)	全面開放	安定的住居(賃貸含む)
50~100万人	順序的開放	安定的な職業と住居(賃貸含む)、郷鎮社会保険参加が一定年限(3年を上限)
100~300万人	合理的開放	安定的な職業と住居(賃貸含む)、郷鎮社会保険参加が一定年限(5年を上限)
300~500万人	適度制限	安定的な職業と住居(賃貸含む)、郷鎮社会保険参加が一定年限(5年を上限)などを比較的厳しく設定、ポイント制の導入
500万人以上	厳しく制限	ポイント制度の導入、評価基準「安定的な職業と住居(賃貸含む)、郷鎮社会保険参加年数、継続居住年数」

出所：国務院「関与進一步推進戸籍制度改革の意見」2014年7月より作成。

注(1) 都市規模は都市部の人口を指している。

図4 中国農村住民と都市住民年収の比較



出所：中国統計年鑑各年版より筆者作成

注：2012年までは平均純収入、2013年からは平均可支配收入である。