

中国都市部における出稼ぎ労働者の社会保障

The Social Insurance about Migrant Workers in City in China

張 玉菡
ZHANG Yuhan

要旨 中国は改革開放政策路線を実施して以来、社会全体の環境が大きく変化し、国内の様々な政策、制度の整備が急務になっている。本稿では、出稼ぎ労働者の社会保障実態を意識し、特に、都市へ流入した農民出稼ぎ労働者たちがどのような問題を抱えているか、どのような生活を送っているか、都市での生活を通じてどのような差別を感じているかなどの実態を明らかにし、その現実が現代中国社会にもつ意義を考察する。そもそも、中国では、出稼ぎ労働がなかった。1970年代末の経済体制改革をきっかけに、中国の農村では農地の減少や余剰労働力の発生など、深刻な問題が生じてきた。農村で余剰労働力となった人々は、都市へ出稼ぎを始めた。本論文は、第一部では、出稼ぎ労働の形成背景から、出稼ぎ労働問題の形成について論じる。第二部では、出稼ぎ労働者の社会保障の現状について検討する。第三部では、出稼ぎ労働者の社会保障体系をいかに構築するかについて、法律及び「企業の社会的責任」の両面から検討する。

はじめに

1970年代末の経済体制改革をきっかけに、中国の農村では農地の減少や余剰労働力の発生など、深刻な問題が生じてきた。農村で余剰労働力となった人々は、都市へ出稼ぎを始めた。建設ラッシュのなかで、大規模な出稼ぎ現象が行っている。但し、従来の中国においては、労働者の自由移動が厳しく制限されてきた。出稼ぎ現象により、都市で生活している農村労働者たちは、都市労働者と平等な待遇を要求し始めた。この問題については、中国政府が従来重視した「三農問題」¹⁾に加え、「四農問題」にレベルを引き上げた。本論文は、第一部で、出稼ぎ労働の形成背景から、出稼ぎ労働問題の形成について論じる。そして、既存の理論モデルと中国の実情の乖離について検討する。それから、出稼ぎ労働に対して、制度上の戸籍管理制度との矛盾問題については、この制度の歴史発展経過を通じて検討する。この制度の二分法を紹介する。最後は、出稼ぎ労働者の人口構造から何故、彼らは、低所得を余儀なくされているかを検討する。第二部は、出稼ぎ労働者の社会保障の現状について検討する。まず、出稼ぎ労働者を巡る社会問題について検討する。次は、中国の統計データの不十分のため、統計データは、ある程度しか、現実を反映できないから、出稼ぎ労働者実態を統計データだけではなく、出稼ぎ労働者が引き起こした社会問題から、この実態を検討する。第三部は、出稼ぎ労働者の社会保障体系をいかに構築するかについて、法律及び「企業の社会的責任」の両面から検討する。

¹⁾ 三農問題とは、農業の低位生産性、農地の荒廃と農民の貧困である。

I 出稼ぎ労働の形成背景

1. 中国における出稼ぎ労働者の概念の特殊性

出稼ぎ労働者とは、劉²⁾の定義によれば、わが国の経済社会転換期における特殊な範疇のものであり、農村戸籍と請負耕地を有するが、農業生活には従事せず、主として非農業産業に従事し、賃金収入に頼って生活を維持する人々を指す。彼らは農村に耕地を有するが、農村と耕地から離れて都市で就業しながらも都市戸籍を持っていない人々である。また、農村から都市に移動して非農業産業に従事しているが、戸籍上の身分は依然として、農民のままの労働者のことである。或いは、農村に住まいを構えている人がその永住地を一時離れて、収入の増加のために都市部に移って就労する労働者のことである。但し、本論文で定義する出稼ぎ労働者とは、戸籍を農村に残しながら、主に非農業に従事する者を指している。特に、農繁期には農業をやる者もいるし、農業を捨て長年都市部で働く者もいる。都市部の農民出稼ぎ労働者だけでなく、農村部の郷鎮企業で仕事をする兼業、または専業の労働者も農民工に含まれる。そして、現代中国の農民による出稼ぎについては、中日両国の研究者から多くの研究成果が出されている。例えば、大島(1996)³⁾、南⁴⁾、牧野(1999)によれば、一般に労働力の移動は経済発展によって引き起され、発展段階によって特徴があるとされる。中国も例外ではない。但し、そうは言っても、中国は独自の情勢の故に、既存の理論モデルでは、説明し難い。従来、労働力の移動問題に対しては、ルイス・モデルがよく使われてきた。ルイス・モデルとは、農業部門から余剰労働力を現代的な工業部門が吸収することで、工業化並びに持続的な発展が促されるという理論である。このモデルでは、伝統的な農業部門が労働集約型産業であることから、低賃金や豊富な労働力、そして低生産性によって特徴付けられている。

また、これとは対照的に、現代的な工業部門は農業部門よりも賃金や限界生産性が高く、労働力に対する需要も大きい。その上、資本集約型産業で利潤が再投資されるため、投資や資本形成が恒常的に可能である。その結果、農業、工業各部門における賃金格差から、余剰労働力は高賃金を求めて常に農業部門から工業部門へと流れる。こうして多くの労働者が農業部門から工業部門へと移動すると、それが誰であるかに関係なく福利厚生や生産性が改善されるわけである。

但し、この理論の想定する背景は、中国の現実と大きく異なるため、適用し難いと考える。その理由としては、このモデルによれば、労働人口の移動の背景は、伝統部門と近代部門が並存している為、労働人口は伝統部門から近代部門への移動を通じて、発展途上国の工業化が実現される。しかし、中国の場合は、労働人口の移動は、政府の戸籍管理と食料配給との政策で制限されている。例えば、「文化革命」の時期に「下放」(都市住民を農村へ定住させる政策)があった。この政策は「文化革命」の収束と同時に廃止され、続いて、「返城」(定住させた都市住民の引揚げ政策)が実施された。この二つの政策から、中

²⁾ 劉懷廉 「關於農民工政策的幾個問題」 國務院研究室課題組編『中国農民調査報告』中国言実出版社 2006年

³⁾ 大島一二 『中国の出稼ぎ労働者 - 農村労働力流動の現状とゆくえ』 芦書房 1996年

⁴⁾ 南亮進・牧野文雄編著『流れ行く大河 中国農村労働の移動』日本評論社 1999年

国人口移動は、国の政策でコントロールされていることがはっきり読み取れると考える。

また、労働力移動要因を巡る研究に関するのは、プル・プッシュ理論もよく使われている。プル・プッシュ理論とは、流出地における自然資源の減少、農業生産コストの高騰、農業余剰労働力の発生、比較的低い経済収入など労働力移動のプッシュ要因となり、それに加えて、受け入れ先の比較的多くの就業機会、より高い収入、より高い生活レベル、より多くの教育機会、文化生活などが移動のプル要因となる。この理論については、内容的には、当てはまる部分が多いが、しかし、この理論は、労働市場の自由化を前提とし、中国のような戸籍管理を通じて、労働力の移動を制限している国には、完全な適用はできないと考える。上述のように、中国で発生している出稼ぎ現象は、中国の独自の国情勢と連携して分析しなければ、その本質が見えにくいと考える。

2. 出稼ぎ労働者の形成

出稼ぎ労働を論じる前に、まず、出稼ぎ労働者の形成については、巖善平氏⁵⁾の著書を

表1. 中国の総人口及び都市、農村別構成（単位：万人）

年	総人口	都 市		農 村	
		人口	比率 (%)	人口	比率 (%)
1990	114,333	30,195	26.41	84,138	73.59
1991	115,823	31,203	26.94	84,620	73.06
1992	117,171	32,175	27.46	84,996	72.54
1993	118,517	33,173	27.99	85,344	72.01
1994	119,850	34,169	28.51	85,681	71.49
1995	121,112	35,174	29.04	85,947	70.96
1996	122,389	37,304	30.48	85,085	69.52
1997	123,626	39,449	31.91	84,177	68.09
1998	124,761	41,608	33.35	85,153	66.65
1999	125,786	43,748	34.78	82,038	65.22
2000	126,743	45,906	36.22	80,837	63.78
2001	126,627	48,064	37.66	79,563	62.34
2002	128,453	50,212	39.09	78,241	60.91
2003	129,227	52,376	40.53	76,851	59.47
2004	129,988	54,283	41.76	75,705	58.24
2005	130,756	56,212	42.99	74,554	57.01

出所：筆者が『中国統計年鑑』（2005）により、作成した。

⁵⁾ 巖善平、『中国農村・農業経済の転換』勁草書房 1997年

参照する。概略は、以下の通りである。つまり、彼の調査結果に基づけば、中国の出稼ぎ問題について、中国の社会における二重の社会構造の下では、「農民」は社会的身分であり、国から福祉、老後生活、就職、住宅などの保障をほとんど受けられずにきた。また、都市住民との所得格差は大きく、一時期郷鎮企業への余剰労働力の吸収によって所得格差は縮小したものの、郷鎮企業自身が都市経済の改革に応じてより資本集約的にならざるをえなくなり、余剰労働力を吸収する能力が著しく弱まった。内陸部農村と沿岸部農村の所得格差に加え、都市住民と農村住民の所得格差が存在し、このことが出稼ぎの基本要因となっていると指摘されている。この問題は少し詳しく論じれば、中国の経済発展を論じるには、中国の「改革開放」政策に言及しなければならない。

中国は1978年からの「改革開放」政策を転機に急速な経済成長を遂げ、それにもなつて社会構造の急激な変容を見せている。確かに、中国の開放政策は、78年に正式に出されたがこの政策の功が奏するのは90年代に入ってからだと思われる。90年代に入ってから、中国政府は抜本的な改革を始めた。表1の統計データによれば、90年代から中国の農村人口に減少傾向が見られる。その背景には、90年代に入ると、中国の都市部では、二桁の経済成長が成し遂げられ、労働力の不足が現れてきたことがある。農村部においては、生産技術の進歩などにより、更なる余剰労働力が生みだされた。そしてこの頃から、中国の「先富論」の理念の下で、民衆が富を求め、出身地域を越えて経済発達地域で働くような活動が頻繁になった。或いは、沿海地域は内陸部地域に先駆けて発展を遂げたが、それによって生じた経済成長と近代化の地域間格差は大きい。それに加えて、都市部と農村部の所得格差の拡大がある。この二つの要因が中国国内の労働力移動を必然化したと考えられる。言い換えれば、出稼ぎ労働者問題は労働力分布と資本分布の矛盾の産物ともいえる。中国の労働力と資本の分布は、明らかな都市、農村の二元構成と地区分布における不均等問題がある⁶⁾。労働力は農村と内部地域に集中しているが、資本は主に都市と東南沿海地域に分布している。このアンバランスな分布が形成されていた原因は厳格な戸籍管理制度である。

3. 中国の戸籍管理制度

中国の戸籍は、都市戸籍と農村戸籍に分類されている。戸籍制度は六段階の制度整備を通じて、現行の戸籍管理体系を形成している。

第一段階は、戸籍制度の形成段階である。その経過は以下の通りである。

- ① 1950年8月、公安部は、「特殊人口の管理に関する臨時方案（草案）」を実施し、この法案は、建国初期の反政府活動に対し、社会治安と安全保障上の管理とコントロールを行うとともに、国家の人口管理と国建設のために人口資料を提供する。
- ② 1950年11月、中央政府は、「都市戸籍管理臨時条例」を公布し、この条例を通じ、都市人口の管理は、ある程度、規範化された。この条例の目的は、当時の中国の都市人口管理に統一の規範を提供した。
- ③ 1951年7月16日、公安部は「都市戸籍臨時管理条例」を公布した。この条例は、初の戸籍法規として、全国都市部の戸籍管理制度を基本的に統一した。

⁶⁾ 巖善平、2007、「桃山大学院論文集」

- ④ 1953年4月3日、当時の政務院は、「全国人口調査登録方法」を通達した。これは中国の第一回の国勢調査である。
 - ⑤ 1953年10月16日、中国政府は、「中国共産党中央の食糧の統一買付と統一販売に関する決議」を通達し、食糧の買付と供給の範囲を規定した。
 - ⑥ 1954年、中国政府は、農村戸籍の登録制度を創設した。その同時に、「恒常的戸籍登録制度の創設」を通達し、国家による農村労働力に対するコントロールを強化した。
 - ⑦ 1955年6月、国務院は「恒常的戸籍登録制度の創設に関する指示」を通達し、全国の都市、郷鎮はすべて戸籍管理登録制度を創設することとし、それによって全国の都市と農村の戸籍登録を統一した。
 - ⑧ 1955年、国務院は、「都市食糧の定量供給に関する臨時指示」を通達し、穀物供給、食糧配給切符と食糧と食用油証明転換の管理制度を制定した。その年、国家は、「都市と農村の基準区分に関する決定」を通達し、農村住民と都市住民との区分を初めて行った。
 - ⑨ 1956年、最初の全国戸籍工作会議が開催され、戸籍管理に関する工作内容を確立した。
 - ⑩ 1956年6月、中央政府は、「中華人民共和国戸籍登録条例」を討論し、初めて前端的に戸籍制度により国家による労働力管理の主要な機能を確立した。
 - ⑪ 1958年1月9日、「中華人民共和国戸籍登録条例」が正式に公布された。実際には、この条例を通じて、全国の都市と農村の統一的な正式戸籍制度を形成した。この条例に実施によって、都市住民と農村住民との権益と義務が区分された。
- 第二段階は、「中華人民共和国戸籍登録条例」によって厳格に都市と農村の戸籍が確立された。その経過は以下の通りである。

- ① 1963年、公安部は国家計画供給商品穀物を消費するか否かによって、戸籍を農村と都市に区分した。
- ② 1964年8月、国務院は「公安部が戸籍移転処理に関する規定」を発表し、戸籍移転の基本的な処理方法を規定した。内容の中心とは、農村から郷鎮、そして、郷鎮から都市への戸籍移転に対して、厳しく制限した。この決定は、農村人口の都市への戸籍移動を避けるためであった。
- ③ 1977年11月、国務院は「公安部の戸籍移転処理に関する規定」を承認し、厳格に都市と郷鎮人口を制御することは、党の社会主義建設期の一つ重要な政策であるとし、いっそう厳格に農村人口の都市への移動を規制し、初めて正式に農村戸籍から都市戸籍に転換することを厳格に統制した。

第三段階は、改革開放政策の下での市場経済の進展によって、戸籍制度が段階的に緩和された。その経過は以下の通りである。

- ① 1984年10月、国務院は「農民の郷鎮への定住又は戸籍取得に関する通知」を通達し、一般的に郷鎮にサービス業、商業を営んでいる農民と家族が、郷鎮で固定住所と経営能力がある場合、又は郷鎮企業、国家期間で長期に就労している場合、食糧を自分で処理することを条件に常住戸籍を許可することを決定した。
- ② 1997年6月、国務院は、公安部の「小城鎮戸籍管理制度の改革に関する試験方案」を承認した。この方案によって、すでに小城鎮で就業、居住また一定の条件を持った

農村人口は、小城镇の常住戸籍を取得することができるようになった。

- ③ 1998年、国務院は、公安部の「当面の戸籍管理におけるいくつかの際立った問題に関する意見」を承認した。主な事項は、幼児の戸籍は両親のいずれの戸籍を選択するかは自由である。夫婦別居の場合、戸籍は広く解釈し問題の解決を行う。子女のところに定住する老人は子女の年戸籍を取得できる。都市で投資、会社の経営、都市住宅を買った公民及び一緒に居住する親族は、一定の条件を満たせば、戸籍を帰ることができる。

第四段階は、学界や政界から現行戸籍制度と戸籍移動自由権との乖離が指摘され、戸籍制度改革が一步前進した時期である。その経過は、以下の通りである。

- ① 2001年3月30日、国務院は、公安部の「小城镇戸籍管理の制度改革推進に関する意見」を発表し、小城镇戸籍制度改革を前面的に推進した。
- ② 国家戸籍制度改革を進めることによって、伝統的戸籍制度と乖離する公民の移動自由の問題については、2002年3月開催された全国人民代表大会で、広東省人民代表大会代表が「できるだけ早く公民の移動自由権を憲法修正案に組み入れる」との議案を提出した。
- ③ 戸籍管理に関する立法については、近年、幾人かの全国人民代表大会代表が発言した。2003年の第10期全国人民代表大会の第一次会議で、34人の代表者は、できるだけ早く戸籍法の議案を制定するようにと発言した。全国人民代表大会常務委員会が発表した「戸籍登録条例」は、すでに国家経済と社会発展に適応しないと述べた。
- ④ 2003年8月、国務院は30項目の国民の利便のための措置を公表し、その中の7項目が戸籍制度と関係がある。a. 新生児の常住戸籍は、両親のいずれかの戸籍を選択する。(1998年の公安部の「当面の戸籍管理におけるいくつかの際立った問題に関する意見」の完備)。b. 大、中都市に定住する専門人材は小都市と農村で仕事する場合は、戸籍を移転しなくてもよい。c. 新卒大学生が西部地区に就職する場合は、本人の願望によって、戸籍は西部に移動しても、移動しなくてもよい。d. 西部地区で企業又は投資するもの又は西部に必要な各種の人材に対して、戸籍を移動しても移動しなくてもよい。もし戸籍を西部地区に移動した場合は、将来、本人の意思で変わりたければ、戸籍を移動することができる。e. 普通大学、専門学校の学生は、入学する同時に、自らの意志で戸籍を移動することができる。f. 外国で暮らしている公民については、定住している中国人を除いて、戸籍を取り消さない。g. 犯罪者に対しては、戸籍を取り消さない。
- ⑤ 2003年9月、公安部全国公安機関は、現行の公安法規と規範について全面的、集中的整理活動を行った。公安部の第76号決議によると、今度公安部が廃止する部門規則の中に「都市部戸籍臨時管理条例」を含む。

第五段階は、戸籍制度改革が政府公認で部分的に進められた時期である。その経過は、以下の通りである。

- ① 公安部は2005年10月27日に情報を発表し、全国の都市と農村戸籍を統一する試験地を公表した。山東、遼寧、福建などの11の省の公安機関がすでに始めた。2005年25日に公安部のリーダの中央総合整理委員会第2回全体会議のなかでの発言によ

ると、山東省は、同年の10月1日から、その農村戸籍と都市戸籍の性質の区部を取り消し、統一的に登録し、住民戸籍になる。これは徹底的に都市と農村を分割する戸籍管理の二元構造を打ち破って、居住地は戸籍管理活動の唯一形式に登録させる。

- ② 2005年、北京市の全国区政治協商委員会の委員は、「人口流入制度を創設し、人口規模を制御し、人口と都市資源の平衡を守ることにに関する提案」を提案した。この提案のなかで、提案者は、北京市に人口流入制度を創設し、人口規模を制御して人口と都市資源の平衡を守ることによって、北京の持続可能な発展を保障すると述べている。第六段階は、現行の戸籍制度である。

公安部は、2007年3月29日に情報を発表した。中国は、現在12の省、自治区、直轄市で次々と農村戸籍と都市戸籍の二元戸籍を取り消し、都市と農村の戸籍登録制度を統一し、公民身分の法律上の平等を実現した。公安部は、戸籍制度改革に続いて、合法的固定住所があることを基本的な条件として、戸籍を調整し、条件に合う流動人口が居住地で定住することを許すと初めて明言した。

上述の分類は、中国政府が出された資料より、作成した分類段階である。或いは、このような戸籍制度の歴史段階分類は、中国で最も普遍に使われている分類である。しかし、中国の学界においては、四段階の分類は代表的な分類法である。学界の認識においては、中国では、計画経済期の1958年に実施された厳格な「戸籍制度」と、それに伴い食料配給制度、職業配分制度などがセットになって農村部の労働力が都市部に異動するのを制限してきた。1985年から、身分証明書発行（戸籍制度の並存）と食糧配給制度の廃止（食料切符の廃止）など、関連制度が変革された。しかし、諸制度における規制緩和はあるものの、特に戸籍制度は依然として存在している。一方、戸籍管理については80年代から、制限がある程度緩和された。しかし、この制度がまだ、廃止されていない。中国の学界においては、例えば、張⁷⁾、万⁸⁾、馬⁹⁾の論文において、四段階の分類法が使われている。それは、以下の通りである。

第一段階は、1979-1983年、厳しく制限する。都市と農村はそれぞれ戸籍制度と雇用制度を実施している。1980年、全国労働雇用工作会議後初めて都市部における産業間の労働力移動を認める一方、農村部の労働力移動は依然厳しく制限している。1981年、中国共産党中央委員会は雇用制度の多様化を都市部に試みた。それにより、雇用の形態は終身雇用から労働契約制度、臨時雇い、日雇い、終身雇用などまで多様化した。背景として、当時中国国内では食糧供給が不足しており、とくに移動する労働力に農産品の供給ができなかったことが挙げられる。さらに、文化革命の期間に、農村に強制下放した都市部の青年を都市に帰還させる事業も都市部の雇用にも大きな影響を及ぼした。

第二段階は、1984-1988年、条件付で移動を認める。食料、資金を自ら調達できれば農村労働者は都市部に商売（主に小売業）をすることができる。この期間、政府は農村労働力の地域間流動を奨励しとくに貧困地域における労働力の輸出が積極的に行われた。いうまでもなくこの間中国経済は急速に発展し、特に農村においては生産責任制（生産請負制）

⁷⁾ 張洪英「戸籍制度の歴史と改革」『寧夏社会科学』寧夏社会科学院、2002年3期

⁸⁾ 万川「現代中国戸籍制度改革の回顧と思考」『中国人口科学』中国社会科学院人口と労働経済研究所、1999年1期

⁹⁾ 馬福雲「中国戸籍制度改革及び将来政策発展」『中国公共政策分析』中国社会科学出版社2003年

を導入して労働生産性が上昇し、農産物の産量が改革以前より大幅に増えた。その結果、移動する農村労働力は食糧の調達が可能となった。都市部においては、企業の所有権と経営権の分離をはじめとした経済改革により大幅に就業機会が増えた。同時に、この時期の人民公社の解体や食糧の国家による統一買い付けと統一販売制度の廃止が中国政府の政策変化を促した一因でもある。この期間は農民の自由流動を阻止する制度的障害が部分的に解消したといえる。

第三段階は、1989-1991年 農村労働力の移動は認めながら盲目的移動を厳格に制限する。この時期は、労働力の流動を抑制する政策が段々に撤廃されてはいるが、制限は今と比べるとまだ、多い時期であった。

第四段階は、最近であり、農民と都市住民を分かち戸籍制度を改革しなければ、問題の根本的な解決ははかれないとの認識が、広く受け入れられつつある。勿論、中国の戸籍制度の発展に対する認識は、異なっているが、現行の戸籍管理体制について現在の国情勢に乖離が発生しているのは、共同の認識である。つまり、建国して以来実施されてきた「戸籍登記条例」及び関連法規の廃止は、公民の自由な移動と居住権の実現に繋がっている。そして、「二元戸籍」制度が、都市と農村との間の人口流動をさまたげ、経済格差を固定化する元凶とみなされるようになってきた。改革論議の基本構想は、二元戸籍を廃止して、都市と農村に統一的に適用される戸籍制度を導入するところにある。上述したように、山東省、遼寧省、福建省など12の省市で、統一的戸籍制度が試行されている。この制度は、出稼ぎ労働を妨害している一要因として認識されているが、しかし、出稼ぎ労働ブームの形成については、①過剰労働力の顕在化 ②民営工商業の復活 ③郷鎮企業の発展 ④農村耕地の減少と農村人口の持続的増加 ⑤沿海地域とくに経済特区の経済発展 ⑥規制緩和 ⑦都市住民のライフスタイルの変化 ⑧経済所得格差などの要因とともに、出稼ぎブームが引き起された。

4. 出稼ぎ労働者の人口構造

人力資源・社会保障部が2002年に北京、天津、広州など26都市の企業2,600社あまりに対して行った調査によると、全国における農村の出稼ぎ就職者の平均年齢は33.2歳であることが分かった。また、2002年に農業部が全国31省（自治区、直轄市）に所属する300ヵ所近い農村の固定観察農村における約2万戸の農家に対して行った、2002年度における農村労働力の出稼ぎ就業状況のアンケート調査によると、出稼ぎ就業者中、男性が73.4%を占め、労務作業者の年齢は若年化の傾向にあり、平均年齢は31.9歳であった。出稼ぎ労務作業者において中学以上の教育を受けた者は、西部で69.8%、東部および中部でそれぞれ74.5%および72.2%であった。この割合は現地の農村労働力が受けた平均的教育レベルが非常に高いものの、都市労働力の受けた教育レベルと比べると一般的に低めであることを示す。これに関連して、農業部の調査によると、出稼ぎ農民工の多くは建築業、工業および飲食サービス業の3業界に集中しており、出稼ぎ労働力66%を吸収している。そのうち、建築業界および工業で就業する労働者がもっとも多く、25%および22%に達している。次が飲食、サービス業で18.6%を占めている。以下、順に輸送業就業者が7.3%、貿易ビジネス、農業就業者が6.7%および3.3%、家事手伝い、看護関連業就業者はわずかに1.6%、その他業種が15%を占めている¹⁰⁾。この調査結果から分析すれば、出稼ぎ労働者

が都市部で低所得の職業に従事しているのは普遍的なことである。しかし、彼らは、なぜ、都市部でこのような低所得労働に従事し続けているのだろうか。この点については、江¹¹⁾の調査結果によれば、出稼ぎ労働者は、確かに当初は「稼ぐ」ことを重視して出稼ぎを開始するが、しかし、出稼ぎの体験を通じて自分の視野を広げたいとか、新しい技術を習得したいなど新たな目標、動機を形成し、それによって出稼ぎを継続しているのである。特に若年層の出稼ぎにおいて、その傾向は顕著である。また、出稼ぎ労働者のなかには、頻繁な解雇によって、仕事が転々となって、表向きは標準的な労働時間でも実際には多くのサービス残業をこなしているなど、困難を抱えたものもいる。但し、彼らは、収入や職場環境を考慮して、自分にとって少しでもよい出稼ぎ先に移っていこうという意識が見られる。つまり、彼らは、現状の労働条件の厳しさを認識し、自分が身に付けた技術、知識を活用して自営業などの起業を考えるなど、新たな展望を模索している。

II 出稼ぎ労働者を巡る社会問題

1. 統計データと現実の矛盾

現在の統計データにおいては、日本ほど厳密なデータは揃わないのだが、中国人口情報センターの予測データに基づく、2000年の人口センサスによれば、中国の人口はまだ増加しているし、労働人口も減っていない。このデータからは、労働力不足ということは証明できない。また、2005年11月1日の1%抽出人口調査の結果から分析しても、労働力供給のピークを過ぎるのは2016年辺りだと考えられる。このデータから見ても労働者不足は証明できない。そして、出稼ぎ労働者の規模から考えても、省を超えて移動している出稼ぎ労働者数の統計を見ても、増加しつつある傾向が読み取れる。但し、上述のような統計データの立証があるにもかかわらず、2004年から中国の出稼ぎ労働者が不足しているという報道が毎年のように春節前後に集中的に報道されている。これについては、法政大学の客員教授、李天国氏の調査によれば、政策の影響がかなり大きいという結論が出されている¹²⁾。第一に、中国は、農業税を免除することになった。次に、生産企業としては、18歳から25歳の女性しか募集しない傾向がある。第三に、最も重要と指摘されたのは賃金が上がらないことである。これらの原因のため、労働者は採算が合わなくなり、田舎から出なくなったことになった。

それでは、何故、春節にこの現象が集中的に現れてきたのか。雇用パターンを分析すると、出稼ぎ労働者は、ほぼ契約労働者である。春節を機に、会社と労働者側と、双方がりセットすることは、出稼ぎ労働の特殊な慣行になっている。

出稼ぎ労働者の最低賃金について、表2から説明する。左側は中国の経済発達地域で、あるいは、出稼ぎ労働者の受け入れ先とも言える。右側は、内陸地域で、あるいは、出稼ぎ労働者の送り出し元とも言える。表の切り上げ幅を見ると、かなりアップしたと思われるかもしれないが、中国の雇用事情では、基本給は最低賃金に合わせるのが一般的なので、

¹⁰⁾ 農業部のデータにより。

¹¹⁾ 江秋鳳「現代中国における農民出稼ぎ者の生活実態と意識変化—北京の農民出稼ぎ者の事例を中心に—」神戸大学大学院人間発達環境研究科 研究紀要第4巻 2010年

¹²⁾ 李天国 「中国の労働市場を巡る変化と産業構造の転換」平成23年3月26日

表2. 最低賃金の最新状況変化 (2010年30省最低賃金を切り上げの平均幅22.8%)

北京市	960元	-1,160元	20%↑	寧夏回族自治区	900元		24.9%↑
広東省	1,100元	-1,300元	18%↑	重慶	680元	-870元	27.9%↑
上海市	1,120元	-1,280元	14%↑	吉林省	960元		20%↑
天津市	920元	-1,160元	26%↑	四川省	680元	-850元	↑
山東省	1,100元		26%↑	湖北省	700元	-900元	↑
江蘇省	960元	-1,140元	18.8%↑	河南省	650元	-800元	23%↑

出所：筆者が『人民日報（海外版）』（2010）により、作成した。

或いは、この最低賃金は、中国の出稼ぎ労働者の収入を反映しているとも言える。最近、中国では消費者物価指数が毎期、5%以上上昇しており、更に最低賃金を切り上げしなければ、労働力の保証が難しくなるのではないかと考える。

出稼ぎ労働者の賃金について、嚴善平は以下のように述べている。「2003年以降、最低賃金制度の運用に際して、その適用範囲は都市民だけでなく、農民工も含まれなければならないとされている。また、最低賃金は法定時間内の報酬のみを対象とし、残業、特殊作業、通勤などに支給される手当や社会保険料、住宅積立金を最低賃金に含めてはならないとも規定されている。しかし、実際に農民工の多くは政府の規定した最低賃金以下の給与しかもらっていない。一部の都市では、農民工は最低賃金制度の適用対象から排除されている。上海市では、農民工は最低賃金制度のカバーする対象とされているものの、流動性の高い農民工に対する管理が難しく、その実態を悪用する業者も多い。法定の最低賃金以下の給与しか支払わないことが生じて、それを摘発することは稀である。そして、摘発された場合でも、関係者への処分が軽い。結局、低賃金の状況は改善されないことになってしまうのだ¹³⁾」。

出稼ぎ労働者の農民の身分により、その労働報酬で差別を受けている。顕著なものとして、同労働別賃金がある。時間外労働に対して規定された時間外労働が支払われない、または支払われる賃金が現地の最低賃金基準を下回っているという現象はさらに、一般的となっている。

2. 出稼ぎ労働者の労使闘争

2010年の3月、中国の全人代で温家宝首相から「尊厳のある労働をさせる」という発言があり、5月からストライキが多発したという噂があったが、確かにマスメディアの報道から分析すると、政府が出稼ぎ労働者の労使闘争を支持するとはまではいえないものの、少なくとも、干渉しない姿勢を示していると考えられる。そして、昨年からの個人所得税の徴収ラインの切り上げの政策と関連してみれば、中国政府は、収入によって労働市場及び貧富の格差問題を解消したい動きが読み取れる。

¹³⁾ 嚴善平『農村から都市へー1億3000万人の農民大移動』岩波書店、2009年。

表3. ホンダの事例

2010年5月17日 - 6月4日	2011年3月1日
ホンダ系の工場で大きなストライキが発生した。 合意：1544(元賃金)+300(基本給)+60(ボーナス)+134(年末ボーナス)	事前合意：労使交渉をし、今年の賃上げ幅と数値を決めた。611元の切り上げを合意した。

出所：筆者が「中国の労使事件」『南方週末（日本語版）』（2011年第四号）により、作成した。

3. 失業者の無救済問題

表4. 出稼ぎ労働者の規模（年／人）

1997年	4,461万人
1998年	5,481万人
1999年	6,683万人
2001年	8,961万人
2002年	9,400万人
2009年	1億4,533万人（労災加入者5,589万人）
2010年	2億2,978万人（男性65.1%、女性34.9%）

出所：筆者が『中国的労働事情』（2010）により、作成した。

表4の出稼ぎ労働者の規模から、中国労働市場において、出稼ぎ労働の重要性が見えてくる。近年、出稼ぎ労働者は都市内で失業が最も頻繁な集団であることが証明された。仕事の安定性からすると、全国で出稼ぎ就業をする農村労働力のうち40%が固定した仕事を持っておらず、たびたびその職種および地点を変えている。失業した出稼ぎ労働者のうち、2000年および2002年にはそれぞれ52.3%および45.5%の人が3ヶ月またはそれ以上の失業期間を経験している¹⁴⁾。政府が構築した失業保険金体制および都市の最低生活保障ライン制度が保障するのは都市の正式な住民であり、農民工がそれを楽しむことができないこと、加えて、多くの人が都市に頼る人物を持たないことから、長期的な失業は必然的に深刻な社会問題を引き起こしている。

4. 就業の制限が多い

大量の農村余剰労働力の都市入りはまた、一部の社会問題をもたらす。そのなかで最も顕著なものは都市住民が巨大な就業競争プレッシャーにさらされることである。多くの都市では都市住民の雇用を保護するために、農民工の雇用に対して多くの制約条件を設けて

¹⁴⁾ 李強、唐壮「都市農民工と都市における非正規雇用」『社会学研究』2002年第6期

いる。ここ数年来、一部の都市では国の規定に基づいて都市入りする農民の就業制約および業界、職種制限を取り消したものの、都市入りする農民および都市住民の就職には依然として不公平な待遇問題が存在している。たとえば、一部都市政府は、企業はまず都市労働力を雇用してから農民工の雇用を行うよう制限を設けており、企業の農民工使用比率を厳しく制限し、農民工の雇用に対して変則的な費用徴収を行うなど、農民工の就職をますます難しくしている。

5. 未払い賃金問題

2006年、中国国家统计局は、「都市農民工生活質量状況調査報告」を公表した。この中で、指摘された重要問題のひとつが農民工賃金の未払い問題である。調査人数の二割に未払い賃金が発生したことがあった。調査データの半数以上で、未払い報酬は基本給料に属していた。最短未払い期間は一ヶ月であるが、最長は八年にも及んでいた。平均未払い期間は四ヶ月である。半年以上の未払いを経験した人数は被調査データの半分に上っている。また本報告書では、また、農民工の基本権益が保証されていないこと、及び待遇の差別化が指摘されている。調査対象の90%の出稼ぎ労働者は、住宅手当と住宅積立金を享受していない。80%の出稼ぎ労働者は有給休暇を取得できていない。それに加えて、女性農民工の八割は有給産休を取得できていない。他方、約半数の被調査対象は、傷害手当と残業手当を貰えていない。且つ、被調査対象の四割は雇用企業と何等かの労働契約を結んでいないのである。

今年の1月には、人力資源・社会保障部と発展改革委員会と監察部と財政部により、連合通知が発表された。通知の中、各地政府は、管轄内の建築プロジェクトに調査を行うことが要求されている。もし、出稼ぎ労働者の未払い問題が確定した場合、もしこの建設プロジェクトが政府の工程項目であれば、当地政府は未払い賃金の肩代わりを要求されている。この通知から、中国政府はこの問題を解決しようとする姿勢がみられるが、支払える範囲は政府工程に限定されているため、大きな効力は期待できないと考える。

6. 不十分な社会保障

北京市総工会がこのほど、北京市建設業外来労働者に対して行った調査によると、毎年約60-70万人の農民工が北京市の建設市場入りしている。しかし、建設労働請負企業のうちわずか約30%が「都市建設主管担当部門の勧告」によって、一部都市入りして作業労働を行う農民工のために「事故障害保険」を納めているだけで、養老、医療保険などにはほとんど加入していない。このほか、農民工の政治的民主的権利および子女の教育を受ける権利などの面で権利の阻害および差別の問題が存在している。

7. 組合代表の不足

組合代表の不足が出稼ぎ労働者の権利が保護されない組織的な要素となっている。都市戸籍を持つ労働者は組合に加入でき、組合に彼らの合法的権利を守らせることができる。しかし、農民工はその身分の違いからずっと非正規労働者と見なされ、組合の外へと排斥され、その全体的な弱勢状況が顕著である。組合の保護を得られないため、また代表してくれるそのほかの組織を見つけることが出来ないことから、農民工はその利益および訴え

を表現することができていないと考えられる。

8. 出稼ぎ労働者の社会保障の現状

まず、出稼ぎ労働者は現在、都市戸籍を持つ労働者と同様に、失業保険に参入できているが、区別され保険料が異なっている。現行の失業保険条例によると、企業事業単位（会社）は毎月、支払われた給料の2%を失業保険料として納付する。当該企業で都市戸籍を持つ労働者は、毎月、月給の1%を失業保険料として納付する。但し、農民工は納付の義務が要求されていない。もし、当該出稼ぎ労働者が当企業で一年以上勤務すれば、労働契約を解約するときに、一時的な補助金を貰えることになる。理由としては、農民工は農村で、土地を持っているため、都市部の仕事を失っても生活ができなくなるとは言えない。それ故、失業保険制度が創設されるときに、農民工は対象から外された。

次は、出稼ぎ労働者の年金保険の現地加入政策について、紹介する。

表5. 中日の年金法保険の異同

中国	日本
機関事業単位保健	公務員ための共済年金
城鎮企業職工基本養老保険	民間企業の従業員のための年金、厚生年金
農村社会養老保険	

出所：筆者が中華人民共和国人力資源社会保障部ホームページにより、作成した。

最初、年金保険を説明するために、中国の年金保険の種類を日本の年金種類に合わせて、簡単に説明する。年金制度改革においては農民工の救済も図られる予定である。都市の年金制度に加入している農民工は2005年時点で15%程度にとどまる。保険料の雇用主負担が重いことや頻繁に移動する農民工には加入のメリットが少ないことがその原因とされている。政府は2006年に、本来雇用主20%、本人8%となっている保険料負担を、農民工についてはそれぞれ12%、4～8%に引き下げ、他の都市や農村でも保険を継続できるようにすべきという方針を示すなど、農民工の都市年金制度への加入を促してきた。

III 出稼ぎ労働者の社会保障体系をいかに構築するか

1. 出稼ぎ労働者の権益に関わる法律の整備問題

特に、「社会保険法」、「労働契約法」、「労働安全法」、「労働監督監察法」、「労働争議処理法」、「反差別法」、「反不正労働行為法」の制定を強化し、早急に有効な労働関係分野の人権保障体系を構築しなければならない。

2007年6月29日、第10期全国人民代表大会常務委員会第28回会議で「労働契約法」が制定され、2008年1月1日から施行された。同法は、雇用主と労働者が明文の労働契約を結び、双方の権利及び義務を明確化することにより、労働者の権利を保護し、健全な労使関係を構築することを目指している。同法は、雇用主が労働者を雇用するに当たっ

では、労働内容、労働条件、労働の場所、労働に伴う危険性、安全対策、労働報酬、及び労働者が知ることを望む労働契約に関するその他の事項について、ありのままに労働者に告知しなければならないとし（第8条）、雇用にあたっては、書面による労働契約を締結すべきことを定めている（第10条）。上述のように、農民労働者は、賃金の不払い、超過勤務の常態化、職場の安全についての配慮の欠如、労働災害に対する補償の欠如など、その権利を侵害される深刻な状況に直面している。明文化された労働契約が存在せず、労使双方の権利義務が不明確なことが、このような弊害をもたらす一因と考えられる。労働契約法の施行により、労働環境の健全化が進むことが期待されている。「就業促進法」2007年8月30日、第10期全国人民代表大会常务委员会第29回会議で、「就業促進法」が制定され、2008年1月1日から施行された。同法は、就業の促進を目的として、国と地方政府の義務、職業教育、訓練、就業支援、職業紹介等の関連事項について規定している。一般的に、民族、人種、宗教、性別による雇用差別を禁ずると共に、特に都市で働く農民労働者に言及して、その権利の保障と差別の禁止を定めている。国は、都市と農村の労働者に対して調和のとれた就業政策を実施し、双方の労働者に平等な就業制度を構築し、農村の余剰労働力が円滑に都市に移動できるようにしなければならないとしている。地方政府は、小都市の建設と発展を重視し、近郊農村の余剰労働力が、その小都市で就業できるよう指導すべきとしている（第20条）。また、農民労働者は、都市に出て就業した場合には、都市労働者と平等な労働の権利を有するとして、農民労働者の就業について差別的な制限を設けてはならないと規定している（第31条）。

2. CSR の呼びかけ

2005年から、中国政府は、格差を縮小するために、積極的にCSRを企業制度に導入した。CSRとは、Corporate Social Responsibilityの頭文字を取ったもので、「企業の社会的責任」と訳される。企業は利潤を追求し、株主に対して配当を行うだけでなく、従業員や内外の取引先、消費者、地域社会や国際社会など、企業活動に関係をもつ人々に対して、社会の一員としてふさわしい責任を果たさなければならないという考え方である。アジア地域におけるCSRはこの1年で大きく進展したが、中でも大きな変化を遂げたのが中国である。2005年だけで、中国全土で、政府あるいはその関係機関が主催するCSRセミナーが100以上に上っている。その理由は、2005年10月の五中全会（中国共産党第16期中央委員会第5回全体会議）では「第11次5ヵ年計画」の基本方針が採択された。これは前年の四中全会の「社会主義調和社会の構築能力の向上」を受けた内容となっており、都市と農村の発展、経済と社会の発展、人と自然などの「調和」を国家目標としている。同じ10月には、調和のとれた社会の建設と企業の責任に関する国際会議が中国生産力学会によって開催されている。そして、「国連グローバルコンパクトで掲げられた人権、労働、環境といった基本概念は、中国政府の掲げる人間中心戦略と基本的に同じものであり、われわれは企業が国連グローバルコンパクトに参加することを支持する」と、グローバルコンパクトを明確に支持する南昌宣言を採択したのである。その1ヵ月半後には、上海でグローバルコンパクトの国際会議が開催され、企業の責任のみならず、企業がこのような自主的な取り組みを進めるためには、各種の制度や法整備など、政府が後押しする必要があることを指摘し、政府の役割をも明確に示した「上海宣言」が採択された。

終わりに

市場経済が発展した今日、二元的戸籍制度がもたらす政府の管理理念および管理方法はすでに社会の発展に対応できなくなっている。これに対して根本的な改革の実施、つまり二元的戸籍制度を取り消し、一元的戸籍制度を採用すべきである。当然、この改革は長く、複雑で大きな工程をたどることになるが、疑いなく、これこそが中国が都市化を実現し、全面的な調和社会を構築するための必然的な方向性なのである。現在、社会全体で人々は平等であり人権を尊重するという価値観が強調されているなか、出稼ぎ労働者の都市建設への貢献が社会の公認を受けなければならない。同時に、さらに、各種出稼ぎ労働者の出稼ぎ就業に対する差別、制約的政策を取り除き、都市と農村が統一された労働力市場構築に向かっていかなければならないと考える。現状では、労働法の適用範囲が狭く、全ての労働者が保護対象に組み入れられず、このためにより多くの出稼ぎ労働者が労働法の外に置かれている。社会保障制度が保障するのは都市住民であり、出稼ぎ労働者はその農民身分によって、企業において長年働いていても社会保障を受けることがむずかしい。労働紛争の処理態勢に深刻な遅れがあり、出稼ぎ労働者が訴え出るルートがスムーズではないなど。今後労働立法作業を立法の重点とし、出来るだけ早く「労働契約法」、「雇用促進法」、「集団契約法」、「賃金法」、「社会保障法」、「労働紛争処理法」などを公布し、健全な労働法律体系を構築し、出稼ぎ労働者を労働法および社会保障法が保障する保護範囲内に組み入れ、農民工に公民の労働権利および尊厳を享受させねばならない。

参考文献：
和文文献

- 石田浩（2002年）『中国内陸農村の貧困構造と労働力移動』、研究双書
 大島一（1996年）『中国の出稼ぎ労働者—農村労働力流動の現状とゆくえ』、芦書房
 王文亮（2001年）『21世紀に向かう中国の社会保障』、日本橋報社
 江秋鳳（2010年）「現代中国における農民出稼ぎ者の生活実態と意識変化—北京の農民出稼ぎ者の事例を中心に—」神戸大学大学院人間発達環境研究科 研究紀要第4巻
 巖善平（1997年）『中国農村・農業経済の転換』、勁草書房
 巖善平（2007年）『桃山大学院論文集』
 巖善平（2009年）『農村から都市へ—1億3000万人の農民大移動』、岩波書店
 広井良典（2001年）『日本の社会保障』、岩波新書
 広井良典・駒沢康平編（2003年）『アジアの社会保障』、東京大学出版会
 中国総覧編集委員会編（2004年）『中国総覧2004年』、財団法人霞山会
 張紀潯（2001年）『現代中国社会保障論』、創成社
 中国研究所編（2006年）『中国年鑑2006年版』、新評論
 松村洋子（2002年）『社会福祉の国際比較』、放送大学教育振興会
 南亮進・牧野文雄編著（1999年）『流れ行く大河—中国農村労働の移動』、日本評論社
 宮本太郎編著（2002年）『福祉国家再編の政治』、ミネヴァ書房
 楊秋麗（2004年）「中国の失業問題研究」『桜美林大学論文集』2004年刊
 李天国（2011年）「中国の労働市場を巡る変化と産業構造の転換」
 呂学静・田多英範（2000年）「中国失業保険制度論」『流通経済大学論集』第35巻第1号
 劉曉梅（2002年）『中国の改革開放と社会保障』、汐文社

中国語文献

- 温銳・悠海華（2001年）『労働力与農村社会経済変遷』、中国社会科学出版社

- 朱農（2005年）『中国労働力と三農問題』、武漢大学出版社
鐘水映（2005年）『人口流動和社会經濟發展』、武漢大学出版社
張洪英（2003年）「戸籍制度の歴史と改革」『寧夏社会科学』、寧夏社会科学院
万川（1999年）「現代中国戸籍制度改革の回顧と思考」『中国人口科学』、中国社会科学院人口と労働經濟研究所
馬福雲（2003年）「中国戸籍制度改革及び将来政策發展」『中国公共政策分析』、中国社会科学出版社
李強（2003年）「影響中国城郷流動人口的推力与拉力因素分析」、中国社会科学雜誌者編『中国社会科学』1号
李強、唐壯（2002年）「都市農民工と都市における非正規雇用」『社会学研究』
「人民日報」（1980-1990）合訂版
『中国的労働事情』（2000年）労働出版者編集組

ホームページ

中華人民共和国人力資源社会保障部

http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2008-06/05/content_240415.htm