

第2章

農村労働力の地域間移動をめぐる政策の変遷

山口 真美

要約：

本章では、建国以来長く数々の規制を設けて農民の都市への移動を抑制してきた中国において、農民の離農がどのように実現してきたかを制度面から整理する。まず、建国初期より農民の地域間移動を厳格に規制してきた戸籍制度の緩和、また都市における農民工に対する就業規制政策の変遷と緩和を整理する。その上で、特に2001年以降公布・施行されている農民工保護政策の流れに注目し、その背景を考察すると共に、近年における農民の離農と定住の可能性は近年最も高まっていることを指摘した。

キーワード：

農民工，戸籍制度，就業規制，農民工保護

はじめに

本稿では、中国において地域間労働移動に伴う制度的障壁となっている諸制度を整理し、それらの変遷を考察する。それによって農村出身者の離農が制度的にどの程度緩和されており、現在の制約は何であるのかを明らかにすることを目的とする。

1. 戸籍制度の変遷

1.1. 中央による政策：戸籍制度の確立～緩和期

中国では建国初期から、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格に規制されてきた。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、食糧不足が深刻だったことから、1953年より食糧の政府による統一買い付け・統一供給体制（統購統銷）が実施された（中共中央「关于实行粮食计划收购与计划供应的决议」）。このとき、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とされ、戸籍制度による人口コントロールの基礎となっている¹。

表1は、戸籍制度に関する主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、「文化大革命」の混乱期にあたり、都市の人口拡大が厳しく抑

¹ 1955年より「市鎮居民糧食供应转移证明」政策が実施され、都市住民の戸籍移転と農村住民の都市戸籍への転入（「農転非」）にはこの証明書を発行することが求められた（国务院「关于市鎮糧食定量供应暂行办法的命令」）。これは「糧油關係」と呼ばれ、戸籍（「戸口關係」）と共に計画経済における人口・労働力配置の重要な手段であった（田島 [1984:239-240]）。なお、食糧流通体制の市場化と共に統一買い付け・統一販売体制は崩れ、各地で廃止されていた。行政手続き的には、都市住民の転居時と農業人口の「農転非」時に「市鎮居民糧食供应转移证明」の発行が求められたが、2001年5月1日をもって廃止されている（2001年3月9日国家糧食局「市鎮居民糧食供应转移证明」廢止の通知）。

² 戸籍制度の時期区分、主な政策の流れについては殷・郁 [1996:82-84]、伍 [2002:92-94] を参照。

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。これを反映して、1978年には、1954年憲法の第90条に規定された「中華人民共和国住民は居住と移転の自由を持つ」の条文が削除された³。

第Ⅱ期は改革開放政策が採られる1978年から1980年代終わりまでの人口移動・戸籍移転緩和期である。この時期には、改革開放に伴う経済の市場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り農家経営責任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。一方、都市の経済体制改革により労働需要が高まり、労働移動の素地が整った。現実の変化を受けて、戸籍移転政策の緩和を求める声も高まったという（伍 [2002:93]）。

この時期の戸籍制度は、都市人口の拡大抑制が引き続き基本とされながらも、一部の人々の農村から都市への転入と戸籍の移転を政策的に認めるようになった。農村から都市への戸籍の移転を「農転非」と呼ぶ。「農転非」はまず、都市で就業する高級専門技術職者などの家族で、農村戸籍を持つために都市に移動を認められず、別居を強いられていた配偶者や子女の呼び寄せを認める規定として1980年に発表された。この規定は、中国の戸籍制度が都市の経済建設に資する人材を優遇する目的を明らかにした初めのものといわれる（殷・郁 [1996:11]）。

1984年の通知では、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初めて認められた。転入した農民には、合法的な固定住所、安定的な就業または自営業などの経営能力があれば、本人と同居家族に対して食糧の自弁を条件とする常住戸籍を発行し、非農業人口として登録されることになった。

なお、戸籍移転を伴わない人の移動が増加し、戸籍による人口管理が実態を反映しなくなっていることを受けて、1985年から身分証による人口の動態的な管理が開始された。1989年には「農転非」を計画指標によってコントロールする通知が出され、農業人口の非農業人口への戸籍移転は引き続き厳しく抑制された。

³ 殷・郁 [1996:82-83], 李・閻 [2007:38]。

つまり、この時期には政策が認めた一部の特例が戸籍移転を伴う地域間移動を実現した以外は、戸籍移転を伴わない人口の実態的な移動と都市滞在が拡大した。

表1 戸籍制度にかんする主な政策の変遷

I 人口移動・戸籍移転抑制期 (1958-1977)		
1958年	「戸口登記条例」	・ 公民の農村から都市への移動制限の開始。
1962年	公安部「關於加強戸口管理工作的意見」	・ 5大都市（北京、上海、天津、武漢、広州）への移動を特に規制。
1977年	国務院批転「公安部關於处理戸口遷移的規定」的通知	・ 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年	公安部、糧食部、国家人事局「關於解決部分專業技術幹部的農村家屬遷往城鎮由国家供給糧食問題的規定」	・ 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年	国務院「關於農民進集鎮落戸問題的通知」	・ 県下の集鎮で就業または自営する農民と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年	「居民身分証条例」	・ 身分証による人口の動態管理の開始。
1989年	国務院「關於嚴格控制農転非過快增長的通知」	・ 「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年	公安部「關於实行当地有效城鎮居民戸口制度的通知」	・ 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年	国務院批転公安部「小城鎮戸籍管理制度改革試点法案和關於完善農戸戸籍管理制度的意見」	・ 小城鎮で就業・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年	国務院批転公安部「關於解決当前戸口管理工作中幾個突出問題的意見」	・ 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年	国務院批転公安部「關於推進小城鎮戸籍管理制度改革的意見」	・ 小城鎮では、合法的な固定住所、安定した職業または生活の糧を持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]、法令法規を下に筆者作成。

1.2. 中央による政策：小城鎮戸籍制度改革と大中市戸籍制度改革

1990年代以降の第Ⅲ期は、都市の規模（種類）別に異なる戸籍緩和政策が発表されている⁴。まず1992年の通知では、経済特区などの人材需要の大きい都市

⁴ 温 [2003:199-206] では、戸籍制度改革をめぐる中央政府と各地政府間でのせめぎ合いが紹介されている。温によれば1992年以降の農民の大規模流動を受けて、1993年より戸籍制度改革の必要性が認識されるようになり、1994年には公安部による戸籍制度改革通達の草稿が完成した。その中では、戸籍管理の原則を変更し、職業と居住地を根拠に戸籍を登録することが提唱された。ただし、1990年代半ばのインフレによるマクロコントロールの必要から、「転居の自由」を基本とした戸籍制度改革は先送りされた。1990年代後半、政府財政赤字が増大し、就業や社会保障制度改革を進める中で、人口移動の条件が整い、先送りされた戸籍制度改革

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。

(1)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見ていこう。小城镇とは、県級市の市区、県人民政府駐在鎮及びその他建制鎮のことであり、これらが小城镇戸籍制度改革の対象範囲となる⁵。1997年から全国で実施されたテストケース(試点)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。その主な内容は、以下の3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持つ者及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「糧油供給関係」手続きを行わない⁶。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」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、戸籍移転に伴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])。

戸籍移転に伴って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、軍隊志願、就業などの各方面で地元の住民と同等の権利を持ち、同等の義務を履行する。

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、就業と社会保障及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、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。

が実施に移された。

⁵ 「國務院批転公安部關於推進小城镇戸籍管理制度改革意見的通知」2001年3月30日。

⁶ もっとも脚注1で述べたように、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共に形骸化し、多くの地域で廃止されていた。

(2) 大中都市戸籍制度改革

小城鎮以外の大中規模都市の戸籍制度改革については、1998年に「戸籍管理工作中突出した問題の解決に関する意見の通知」(国発[1998]24号)が発表された。この中では、①新生児の戸籍は従来母親の戸籍地で登録するものとされたが、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。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ふまえ、具体的な政策を制定する。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年の通知を下に、2001年から多くの大中都市で改革テストケースが実施されている(伍[2002:89-91])。中でも最も革新的な事例である河北省石家庄市の戸籍制度改革では、①市内の常住戸籍を持つ者の直系家族の呼び寄せを許可。②外地公民で市内の正規の雇用単位(機関、団体、企業・事業単位、工商サービス業)で管理者または専門技術者として雇用され勤続1年以上の者、あるいは契約労働者として雇用され勤続2年以上の者は雇用単位の証明にもとづいて戸籍を転入できる。③市区内で自ら事業または商売をする外地公民は戸籍を転入できる。④外地戸籍の大専、中専卒業者は、師範専攻は本科以上、師範以外の専攻の者は大専以上、中専卒業者については特殊な専攻の者について、市内に受け入れ単位があれば本市に転入できると規定している。

この改革ケースは、従来の「農転非」政策に比べ、幅広い外地公民に戸籍転入の可能性を開いた点で大中都市の戸籍改革としては革新的だと評価される。石家庄市政府の政府関係部門は、この改革動機について「改革は石家庄市の都市化水準を引き上げ全国レベルにキャッチアップすること、より多くの農村人口を含む

外来人口を呼び入れ、生産・消費レベルを上げて都市の経済発展と都市建設を推進すること、人口の資質を上げること、政府の戸籍工作中的の突出した社会問題（家族の呼び寄せなど）を完璧に解決することの各方面で有利なものであり、人口管理上メリットがある」との見方を示している（伍 [2002:90]）。ただし、一方で研究者からは社会保障が戸籍制度の緩和に追いつくのかという懸念、また戸籍取得目的で転入し、必ずしも石家庄市に居住しない外地公民が出て人口管理上問題になる恐れがあるとの見方が示されている（伍 [2002:90]）。

以上で概観した戸籍制度にかんする主な政策の変遷をまとめよう。

戸籍制度の確立から改革開放までの第Ⅰ期においては、人の移動が戸籍制度によって完全にコントロールされており、人の地域間移動と戸籍の移転はどちらも厳格に抑制されていた。つまり、本稿の目的に照らして考えれば農民の離農はほとんど存在しなかった。改革開放後の第Ⅱ期においては、マクロ環境の変化を受けて戸籍の移転を伴わない人々の実態的な移動が始まった。戸籍の移転については、一部の特例的な措置と、農民の地方小都市への条件付き転入が可能になった。1990年代以降の第Ⅲ期においては、都市の規模や性格別に戸籍制度改革の方針が示されている。しかし、制度改革が実態的にどの程度進捗しているかについては、各都市政府の政策を見ていく必要がある。

1.3. 各地における戸籍制度関連政策

(1) 小城镇戸籍制度改革：江蘇省東台市の事例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。前項で見た小城镇にあたる。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、市外の戸籍を持つ流動人口が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。その主な内容は以下の通りである。①非農業戸籍と農業戸籍の区別を撤廃し、

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）及び塩城市政府ホームページ（中国・塩城：<http://www.yancheng.gov.cn/>、2008年1月31日アクセス）より。

「居民戸口」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、専科、中専の学歴を持つ者及び中等以上の職稱を持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。⑤戸籍情報の電子化が2006年に完了し、塩城市下の各市・県間での戸籍の転出・転入は居住地の派出所だけで当日中に完了するようになった⁸。

なお、この戸籍制度改革は住民の居住実体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については関与しない。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。

東台市の戸籍制度改革の①、②の点については、前項で述べた2001年の「小城镇戸籍制度改革の推進に関する意見」に符号する内容である。つまり、従来の市区の戸籍を持つ者を一律「居民戸口」という常住戸籍に統一し、転入者について合法的な居住実体と就業単位があればそれを追認する形で東台市の常住戸籍を取得できることとしている。その他、③の学歴条件、④の投資条件はこのような人材を招致したいという地元東台市の意向を反映した付加的な優遇策と考えられる。転入者が農民である場合、従来の請負農地の経営権について関与しない点も2001年「意見」の規定を踏襲している。なお、転入後の東台市における社会保障制度を補償しない点についても、もしそれまでの東台市戸籍住民と同等であるならば、「意見」の規定を外れるものではない。目下の東台市の財政力に合わせて、戸籍の付加的な価値を取り去った（或いはもともと存在しなかった？）上で、市内在住者の居住実体を反映した戸籍を付与しようとしていると考えられる。

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28.5万人であり、2006年には44.2万人になった。増加した15.7万人が新しく新設の「居民戸口」を取得した住民にあたるとのことであった。転入者は大部分が市内の農業戸籍者

⁸ 従来は戸籍の移転には、まず転出地の派出所で手続きをし、その後転入地の派出所で手続きをする必要があり、負担が大きかった。

であるという。実際に、東台市の人口数の変遷をみた表2によれば、2000年以降の東台市の総人口は減少傾向にあり、その中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非農業戸籍取得につながっていることがわかる。

表2 江蘇省東台市の人口の変遷（2000-2006年）

年	（万人）	
	総人口	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

（出所）『東台統計年鑑2006』[2006:32]。

以上から、東台市に関する限り、小城镇戸籍制度改革は市内の農業戸籍と非農業戸籍の統合の方向に寄与しているものの、市外からの転入者を招来する状況にはないと思われる。

なお、地方小都市・町の都市化について、小島[2005]は人口統計を用いて実証分析を行っている。結論として、地方小都市・町の発展は産業集積を形勢しやすい産業を持つ都市や鎮を除き、一般的には小規模都市・町の都市化は難しく、大都市に人口が集中する傾向があると指摘している。つまり、小城镇の戸籍制度改革は市内の農業人口の離農を進める、もしくは追認する可能性があるものの、一般的には都市の行政区画をこえた人口の転入を引き起こすことは考えにくい。

ただしここで注意しなければならないのは、事例にとりあげた東台市は江蘇省の中では相対的に工業化の遅れた地域に属する農業県であり、非農業雇用機会は現在もそれほど多くないことである。その点で、上述の小島[2005]が指摘する産業集積を形勢するような産業をもつ地域ではない。そのため、労働集約的な産

業をもち、外来人口が多く流入するタイプの県については小城镇戸籍改革が外地出身者の流入を招いている可能性を排除するものではない。

(2) 大中都市戸籍制度改革：広東省広州市の事例

次に、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を事例に、戸籍制度改革の進展状況を考察しよう（李・閩 [2007]）。

表3は中央の政策で戸籍制度緩和策が採られるようになった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な行政費用を支払った者にたいする「藍印戸口」、大学学歴及び中級職位保有者の転入枠の柔軟化がそれである。家族の呼び寄せには、15年経過後という非常に厳しい条件が付けられており、実質的には有効性が疑問である。

表3 広州市の戸籍制度改革関連政策

年	政策	備考
1984	広州市対華僑、港澳同胞投資優惠暫行弁法	・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一人を企業所在地の都市戸籍に転入させられる。
1985	広州市区人口機会増長的管理試行弁法	・広州市に進出する企業に対し、一人あたり1万円の都市インフラ拡充費の納付を課した。
1992	關於嚴格控制廣州市人口機會增長的若干規定	・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	広州市藍印戸口管理規定 広州市藍印戸口管理規定實施細則	・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藍印戸口を取得できる。 ・ただし、藍印戸口は計画指標が適用される。
1999	關於調整廣州市人口機械增長管理弁法的通知	・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	廣州市公安局關於貫徹市政府轉發省人民政府轉發國務院批轉公安部「關於解決當前戸口管理工作中幾個突出問題意見的通知」實施意見	・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 [2007] より筆者作成。

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。1958年以來、食糧需給と組み合わせることで国内の人口の移動を厳しく抑制してきた戸籍制度は、改革開放後の経済体制改革と経済環境の変化を受けて、人口の実質的な移動を抑制する効力を失った。1980年代に入り、実体的な人の移動が始まり、1990年代には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、実際には人口の非農化を進めるには効力が弱い。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中級以上の職稱の者に対してわずかに緩和されたにすぎないことがわかる。

つまり本稿の目的に立ち返って考えると、「農民工」と呼ばれる農村から都市への人の移動は改革開放後の経済体制改革を背景として実質的に生じた。しかし、もちろん一部の例外⁹はあるものの、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。

2. 農民工の都市就業に関する規制政策の変遷

次に、「農民工」つまり戸籍の移転を伴わずに都市に流入、居住している農村出身者を中心に、都市への移動と居住に伴う制度的な障害を整理する。

2.1. 外来人口管理にかんする総合的法令

第1節で見た1984年の「農民が食糧自弁で集鎮に転入し、戸籍を取得することに関する通知」は、人口の移動を完全に禁止していた従来の戸籍管理体制からの大きな変化であった。実際には、通知が許可した地方小都市のみならず、大都市や経済発展地域に多くの農民が流入した。

それに対する人口管理上の対策として中央政府から発布された外来人口管理

⁹ 例えば、何らかの産業が発展した地方小都市で安定した就業を継続している農村出身者が戸籍の転入を認められる、大中都市で就業する中で技能を身につけ、中級以上の職位ランクを取得した農民工がその都市への戸籍転入を認められるなどの例が想定される。

にかんする最初の法令が、1985年の公安部「城鎮暫住人口の管理に関する暫行規定」である。この規定では、集鎮以上の都市に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ヶ月以上滞在する16歳以上の外来者は「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。外来人口管理に関するいわば総合的な規定であるこの法令を基礎に、各地方はそれぞれこれに沿った外来人口管理法令を定めている。李・閻[2007:41]の整理によると、その内訳は表4に見られる通りである。

表4 各省・都市の最初の外来人口管理規定発布時期

年	省レベル			地区レベル都市		
	東部	中部	西部	東部	中部	西部
1985	北京					
1986						昆明
1988	天津、遼寧、上海	黒龍江		撫順	チチハル、吉林	
1989	広東、海南	吉林			長春	
1990			寧夏	広州、廈門		
1991				太原		成都
1992		内モンゴル		スワトウ		
1993				新圳、無錫		
1994	江蘇、福建			大連、南寧	大同、長沙	貴陽
1995	浙江、河北	河南、江西	甘肅、雲南	南京、青島、邯鄲	武漢	
1996	山東	山西	四川、貴州、陝西	中山、長春、合肥、珠海	淮難、大慶	
1997		安徽	新疆	東莞、瀋陽、徐州		銅川
1998				済南、本溪		西寧
1999			重慶	唐山、杭州		
2000		湖北			景德鎮	ラサ
2001						西安、蘭州
2002				常州		

(出所) 李[2007:41]。

1985年に中央の規定が出ると、1985～2000年にかけて各省が省レベルの規定を公表した（表5）。その後、各省内の外来人口を多く抱える都市が省規定にそって都市の規定を公表したところが多い。空間的には外来人口管理の必要に迫られた東部の省や都市から先に制定されている。各省・都市が制定した規定の内容は1985年の公安部規定とほぼ同じである。

表5 外来人口管理法令の種別

		全国法令	地方法令（省、市レベル）
総合的法令		1985年	1980年代末～1990年代中
専門的 法令	就業管理	1994～1997年	北京市1989年/上海市1993年、広州市1986年/廈門市1991年
	計画出産管理	1991/1999/2000年	1980年代末～1990年代初
	治安管理	1995年	1990年代中-後期
	教育管理	1998/2003年	上海市1998年/北京市2002年

（出所）李・閻〔2007:52-53〕を下に筆者作成。

2.2. 外来人口管理にかんする分野別法令

各地方で総合的な外来人口管理法令が出された後、実際の運用にあたって分野別法令が追加的に各地で公布されている。それらは、大きく分けて（1）就業管理にかんする法令、（2）計画出産管理にかんする法令、（3）治安管理にかんする法令、（4）教育管理にかんする法令に分けられる。以下、李・閻〔2007〕の整理に従ってまとめる。

(1)就業管理にかんする法令

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ものである。1984年の人口移動の実質的解禁から現在までの30年あまりは、大きく次の5つの段階に分けて整理される。

① 1984～1988年：農民の都市への流入開始

1984年通知により、農民の都市への移動が実現するようになったのを受け、

各地の外来労働者就業規制が緩和された。鉱山労働などを中心に、労働強度の高い作業、危険を伴う作業では農民工の雇用が認められるようになった。1984年に国務院、陝西省より、また1986年には鉄道部から企業による農民工の雇用を許可する法令が発表されている。

② 1989～1991年：農村労働力移動のコントロール期

この時期には、都市の就業者を守るために農村労働力の流入を厳しく管理、コントロールする方針が各地で出された。

北京市では、1989年に「北京市外地務工人員管理弁法」が公布され、北京市で外来労働者に就業を認める業種と職種を規定し、さらに外来人口の総数を厳しく制限した。この法令では、各雇用単位は外来労働力を雇用する際に、市内の農村を含む地元労働力ではその職位を充足できないことを条件とし、また雇用計画を政府に報告する義務を強調している。1990年には再び「農村労働力の募集と雇用にかんする問題の通知」が発表され、農村労働力募集・雇用の抑制、雇用にあたっての政府への報告義務、1年以上の常時雇用ポストについては農民の臨時工を雇用してはならないこと、全ての農民工雇用には証明書による行政管理を実施することを求めた。また、北京で就業する外来労働者は「外地来京人員暫住証」と「外地来京人員做工証」の公布をうけることが義務づけられた。

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、労働力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。北京市では1992年に「外地から上京して就業する者の労働契約を確立、徹底する通知」を出し、(北京の)雇用単位が労働力送り出し地域の労働部門と労働契約を結び、外地で労働力を雇用することを定めた。同年に北京市労働局は「外地就業者の雇用にかんする一部権力を下放する通知」を出し、雇用単位は行政的に許可された外地労働力の使用枠内で、募集地域や雇用者を制限されず、自主的に選択できることとした。

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伴うリストラにより、都市就業者

に多くのレイオフ、失業者が出現した。就業情勢の悪化を機に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。

北京市では1995年に「北京市外地来京務工経商人員管理条例」により、外来人口の就業管理のため、就業、自営のために上京する外地出身者は「暫住証」と「外来人員就業証」の発行を受けなければならないとした。同年6月には、「北京市外地来京人員務工管理規定」により外地からの上京者に対し数量コントロールを実施すると共に、雇用単位の雇用について詳細な規定を作った。また、家政婦など家庭に雇用されて就業する外地出身者に対し、「北京市外地来京人員従事家庭服務工作管理規定」を公布し、これらの外地出身者に「北京市外来人員家庭服務員証」の発行を受けることを義務づけた。1999年には北京市労働局が「外来就業者の管理手続きにかんする通知」を出し、外地出身者の雇用と「就業証」の手続きを詳細に規定した。2000年には「2000年度外地来京就業者の総量コントロール指標の到達にかんする通知」によって各雇用単位は外来者の雇用計画枠を遵守し、超過してはならないこと、各地政府は総量コントロールを実施し、市政府は下級政府への業務考課の指標としてこれを考慮することが示された。

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伴う各種の不合理な制限が廃止された。2001年12月の国家計画委員会等による通知では、2002年2月末までに農民に対する7つの費用徴収（暫住費、暫住人口管理費、計画出産管理費、城市増容費、労働力調節費、外地務工経商人員管理服務費、外地建築企業管理費）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、小都市建設などの関連する多くの分野でセット改革が積極的に進められている。李・閩[2007:68]は、そのうち最も重要なものは上述の小城鎮戸籍制度改革による都市と農村の二元構造の改革であるとしている。

広東省では、2000年に「戸籍制度改革をさらに進めることにかんする意見」により、広東省の戸籍を持つ人口について、実際の居住地にそって登記する原則（居住地主義）を実行し、都市と農村の戸籍管理の一体化を実現することを目標

にしている。「広東住民戸口」と呼ぶ。浙江省寧波市でも法令を制定し、農民の都市転入に関わる敷居を大幅に低くすることで外来労働力の流動を促進している。西安市でも「小城鎮戸籍制度改革の実施にかんする意見」を発表し、合法的な固定住所、安定した職業か生活の糧がある者とその同居家族が希望すれば居住先の小都市で常住戸籍を申請できるとしている。

以上、①～⑤の時期を通して見られた地元就業者保護のための外来労働者コントロールの方法には、①募集についての行政許可制度、②外来労働力の雇用数・従業員比率の規制、③業種・職種別の規制、④就業期間の規制、⑤行政費用の徴収の方法がある。

これら、各地の政策が実施された後、中央政府による全国法令としては、1994年「農村労働力跨省流動就業管理暫行規定」、1995年労働部「流動就業を証明書に依拠して管理する制度の実行に関する通知」により、流動人口の就業を証明書によって管理する制度を全国範囲で整備することが示された。

(2) 計画出産管理にかんする法令

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」または「節育証」を持つことを求め、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。

この分野の法令は地方法令が先に制定され、のちに全国的な法令が公布された。最も早期に公布された計画生育管理にかんする地方法令は1984年の「深圳市外来人員計画生育管理暫行規定」で、省レベルの最初は1987年の「広東省流動人口計画生育管理弁法」である。全国レベルの法令は、その後1991年に「流動人口計画生育管理弁法」として公布されている。

(3)治安管理にかんする法令

外来人口の増加とそれに伴う犯罪の増加に伴い、1990年代の半ばから後期にかけて、各地で治安管理にかんする法規が制定された。その中では、流動人口の治安管理の主管部門を公安とし、主に以下の4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、固定住所、経済・生活源を持たない盲流人員を收容し、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無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持つ。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。

外来人口の都市における治安管理に関しては、收容送還制度が重要である。1961年の「關於制定人口自由流動的報告」により、大中都市に「收容送還駅（收容遣送駅）」が設置され、公安部門と民政部門が協力して都市の「盲流」者を收容し、原籍地へ送り返すこととされた。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中で、「三無人員」（三証—身分証、居留証、工作証—不携行の者）が收容の対象となることが規定された（1991年国務院「關於收容遣送工作改革問題的規定」国（91）48号文件）。つまり、この規定によって流入農民が收容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收容され、死亡した事件を契機に、この規定は改められ、收容対象から「三無人員」が除外された（2003年国務院「城市生活無着的流浪乞討人員救助管理弁法」）。

(4)教育管理にかんする法令

外来人口の増加と都市滞在の長期化に伴って、子供の教育問題が突出するようになった。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、親と共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（山口 [2000]）。

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」が発布され、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、解決するよう求めている。

さらに2003年には、国務院より教育部など6部門による「都市で就業する農民子女の義務教育工作のさらなる推進に関する意見」（国発 [2003] 19号）が公布され、流動児童の義務教育実施について、流入地政府の責任が明言され、費用の徴収についても地元住民の子供と平等であることが求められ、居住地財政による支援にも言及されている。

以上、表5及び(1)～(4)の整理より、農民工の都市生活にかんする制度的障壁の確立はおよそ以下の順序で進められたといえる。まず、1985年の公安部規定により、全国レベルの総合的法令が提示された。それに則って各地方の総合的法令が公布された。さらに、各地方では運用の中で分野別に独立した法令が定められるところもあり、最終的には全国レベルでも個別分野の法令が公布されている（表6）。

分野別の法令については、表5と上述の2(1)～(4)の整理より、分野により、地方法令が先に制定され、のちに全国レベルの法令が整備されたものと、全国レベルの法令に合わせて地方法令が追随したものがあることがわかる。就業管理にかんする法令に典型的な、都市の地元住民保護目的の法令や外来人口からの費用徴収を規定する法令などは地方法令が全国法令に先駆けて制定されている。教育や計画出産管理にかんする法令など外来人口への行政サービスに関わるものについては全国法令が制定され、それに沿って地方法令が制定されている

とみることができる。

表 6 外来人口管理にかんする主な全国レベル法令

公布年	法令名称
1985	公安部「關於城鎮暫住人口管理的暫行規定」
1990	国務院「關於做好労働就業工作的通知」
1991	流動人口計画生育管理弁法
1994	農村労働力跨省流動就業管理暫行規定
1995	暫住証申領弁法 租賃房屋治安管理規定 労働部「關於抓緊落實流動就業凭証管理制度的通知」 中央社会治安綜合治理委員會「關於加強流動人口管理工作的意見」
1996	關於「外出人員就業登記カード」發放和管理有關問題的通知 公安部「關於流動人口通報協查工作的規定」
1997	国務院弁公庁転發労働部等「關於進一步做好組織民工有序流動工作意見的通知」
1998	流動兒童少年就学暫行弁法
1999	流動人口計画生育工作管理弁法
2000	国家計画生育委員會「流動人口婚育証明管理規定」
2001	外来人口婚育証明管理規定

(出所) 李・閻 [2007:53] より。

3. 農民工の保護政策

3.1. 農民工保護にかんする3つの国務院方針

農民工が都市における就業、居住のあらゆる面で不公正な待遇を受けることの背景には、計画經濟期から残存する二元的な社会經濟構造がある。つまり、都市の排他的な公共サービス・社会保障制度、高圧的な都市管理モデルが根源にある(鄭・黄 [2007:105])。第1節で見たように、農民工は經濟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、都市の地方政府にとって迷惑な存在であった。その流入を極力阻止し、既に流入

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第2節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。まずは、2003～2006年にかけて公布された3つの国務院方針から見ていこう。

表7の3つの国務院方針は、いずれも農民工に対する従来の不合理な規制を緩和、撤廃し、農民工を保護する方向を示したものである。

2003年に発表された「農民の都市移動と就業管理・サービス工作に関する通知」(国弁発[2003]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。この通知では、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、都市滞在に伴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「農民の都市移動と就業環境をさらに改善するための通知」(国弁発[2004]92号)は、2003年通知の公布から約2年経過して出された。2003年通知の実施状況を見てなお改善を要する部分についての指示とされている。

この通知では、2003年通知を継承して農民の都市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かんする事項である。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事を求め、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(工傷保険条例)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持

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送り出しを実施すると共に、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ことなど、都市と農村の一体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かんする若干の意見」（国発〔2006〕5号）では、農民工の定義を「我が国の改革開放と工業化、都市化の過程で出現した新しい労働者の一軍。戸籍は依然農村にあり、主に非農産業に従事する。農閑期に他出し就労する者、農業と非農業を兼業する者など流動性が高い者から、長期的に都市で就業し、既に産業労働者の重要な一部となっている者もいる」とした上で、いずれも中国の近代化建設に大きな貢献をしていると評価している。

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他、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。賃金にかんしては、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、その他従業員（地元住民―筆者注）との同一業務同一報酬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、民主政治を享受する権利、戸籍制度改革の推進にも言及されている。

表7 農民工の待遇改善に関する3つの国務院方針

法令名称	国務院弁公庁「關於做好農民進城務工就業管理和服務」国弁發〔2003〕1号	国務院弁公庁「關於進一步做好改善農民進城就業環境」国弁發〔2004〕92号	国務院「關於解決農民工問題的若干意見」国發〔2006〕5号
基本的認識	農民の都市移動、就業を肯	農民の都市移動と就業は重	農民工は産業労働者の重要
就業・滞在規制	<ul style="list-style-type: none"> ・都市就業に対する制限撤廃。 ・移動手続き簡素化と暫住証による一元管理化。行政手続き費用は規定の原価のみとする。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農民の都市移動と就業に関わる差別的な規制を廃止する。 ・都市への移動・就業手続きを整理し、暫住証による一元管理を実施する。 	
労働市場	都市収容送還法を農民工に適用しない	<ul style="list-style-type: none"> ・組織的な労務輸出を展開する。 ・都市の公共職業紹介所における職業紹介の無料化。 ・労働市場の管理強化、規範化。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市と農村の平等な就業制度を徐々に整備する。 ・農民工の都市への移動、就業のための職業紹介、情報の提供。
賃金問題	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用企業に労働契約締結を義務づけ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・賃金未払い問題の解決。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農民工賃金支払い保障制度の確立。
就労・生活環境	<ul style="list-style-type: none"> ・就労環境の整備、労災保険の完備。 ・農民工の健康、宿舍の整備。 		<ul style="list-style-type: none"> ・農民工を多数雇用する企業、工業団地による農民工宿舍の建設。
職業訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・流出地における職業訓練の実施。 		<ul style="list-style-type: none"> ・「陽光行程」による職業訓練の実施。 ・農村の中高生への職業教育の発展。
子女教育	<ul style="list-style-type: none"> ・農民工子女の義務教育を受ける権利を保障。流入地政府財政による農民工子女就学の実現。 		<ul style="list-style-type: none"> ・子女が平等に義務教育を受ける権利を保障。教育経費は実際の在校生数に応じて配分。
その他公共サービス、管理	<ul style="list-style-type: none"> ・農民工家庭の計画出産、子女教育、労働就業、出産医療、保健衛生、法律サービス、治安管理等のサービスを流入地の財政予算に組み入れて実施する。 		<ul style="list-style-type: none"> ・病気の予防、感染症の無料治療、学齡児童への予防接種。 ・計画出産管理サービスを流入地政府の財政予算範囲に入れて実施する。
權益保護	<ul style="list-style-type: none"> ・出身地の土地請負権の保障。 	<ul style="list-style-type: none"> ・労働契約管理と労働保障の監督強化。 ・農民工の関わる労働争議の迅速な処理。 ・農民工の合法的な權益保護のため、工会組織をサポートする。 ・「工傷保険条例」に則り、企業に雇用される農民工が労災保険に加入するよう指導。 	<ul style="list-style-type: none"> ・労働契約の実行。 ・最低賃金制度による最低賃金の保障。農民工とその他従業員との同一職務同一賃金。 ・国定休暇規定の遵守。 ・安全、衛生權益の保障。女性、未成年労働者保護。 ・農民工の労災保険、医療保障、養老保険制度の整備 ・公共サービスの提供。 ・民主政治の享受権保障。 ・戸籍制度改革の推進。 ・出身地の土地請負権保護。
就地就近移轉就業			<ul style="list-style-type: none"> ・郷鎮企業と県域經濟の發展により、地元經濟の就業機会を増加させる。

(出所) 関連法令をもとに、筆者作成。

3.2. 農民工保護にかんする具体的な法令

前項でみた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。それらを表 8 に整理した。前述の 3 つの方針を除き、大きく分けて (1) 行政費用の減免、(2) 收容送還制度、(3) 子女教育、(4) 賃金未払い問題、(5) 就業制限、(6) 社会保険に分けられる。以下、分野別に見ていこう。

表 8 外来人口の規制緩和と保護にかんする主な法令

公布年	法令名称	内容
2001年	国家計委、財政部「关于全面清理整顿外出或外来工人員收費的 通知」(計價格 [2001] 2220号)	[行政費用の減免]
2003年	国務院「关于做好農民進城務工就業管理和服務工作的通知」 (国弁發 [2003] 1号)	[方針]
	「工傷保險條例」(2004年1月1日施行)	[労災保險]
	国務院「城市生活無着的流浪乞討人員救助管理弁法」	[收容制度]
	国務院「教育部等部門关于進一步做好進城務工就業農民子女義 務教育工作的通知」(国弁發 [2003] 78号)	[子女教育]
	労働社会保障部、建設部「关于切实解決建築企業拖欠農民工工 資問題的通知」(勞社部發 [2003] 27号)	[賃金未払い問題]
	財政部、労働社会保障部ほか「关于將農民工管理等有關經費納 入財政預算支出範圍有關問題的通知」(財預 [2003] 561号)	[行政費用の減免]
2004年	「中華人民共和國行政許可法」	[就業制限の撤廢]
	労働社会保障部「关于推進混合所有制企業和非公有制經濟組織 從業人員參加醫療保險的意見」(勞社庁 [2004] 5号)	[医療保險]
	労働社会保障部「关于農民工參加工傷保險有關問題的 通知」(勞社部發 [2004] 18号)	[労災保險]
	国務院弁公庁「关于進一步做好改善農民進城就業環境工作的通 知」(国弁發 [2004] 92号)	[方針]
2005年	労働社会保障部、建設部、全国總工会「关于加强建設等行業農 民工合同管理的通知」(勞社部發 [2005] 9号)	[労働契約]
	労働社会保障部、建設部、全国總工会など9部委「关于進一步 解決拖欠農民工工資問題的 通知」(勞社部發 [2005] 23号)	[賃金未払い問題]
2006年	国務院「关于解決農民工問題的若干意見」(国發 [2006] 5号文件)	[方針]
	労働社会保障部「关于開展農民工參加醫療保險專項拓面行動的 通知」[勞社庁發 [2006] 11号]	[医療保險]
	労働社会保障部「关于實施農民工“平安計畫”加快推進農民工 參加工傷保險工作的通知」(勞社庁發 [2006] 19号)	[労災保險]
	「中華人民共和國義務教育法」改訂	[子女教育]

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

(1) 行政費用の減免

行政費用の減免は、3つの国務院方針に先立って 2001 年に国家計委・財政部

より「外出及び外来就労人員の費用徴収を全面的に整理整頓することにかんする通知」（計価格 [2001] 2220 号）が公布され、農民工の都市における就業と滞在にかかる行政的な費用の減免を指示した。この通知では、農民の出稼ぎ就業に際して従来徴収されていた 7 種の行政的な費用（暫住費、暫住人口管理費、計画生育管理費、都市インフラ拡充費、労働力調節費、外地務工経商人員管理服務費、外地建築企業管理費）を 2002 年 2 月末までに全て廃止すること、また、農民工を対象に徴収されているその他の費用についても各省レベル政府に改めて審査し、減免することを求めている。なお、この通知では証書発行に伴う費用は 5 元以下の範囲で原価を徴収するとしたが、前述の 2003 年国務院通知、2004 年国務院通知では、行政手続きを簡素化し、暫住証による一元的な管理を実施としている。これが実現すれば農民工の行政手続きに伴う費用負担は 5 元以下の証明書原価のみとなるものといえる。

この通知により、これまで農民工からの費用徴収によって賄われていた農民工への公共サービスは、その後、流入先政府の財政負担によって支出することが求められるようになった。これを規定したのが 2003 年の財政部・労働保障部・公安部・教育部・人口計生委による通知、「農民工管理などにかんする経費を財政予算支出範囲に組み入れることにかんする問題の通知」（財預 [2003] 561 号）である。ここでは、農民工の治安管理、計画出産、労働就業、子女教育などに関わる経費は農民工受け入れ地の地方財政部門の正常の財政予算支出の範囲に組み入れることが指示された。また、後に見る農民工子女の義務教育対策にかんする国務院通知（国弁発 [2003] 78 号）に合わせ、農民工子女の義務教育就学に係る経費を保障することも求めている。

(2) 収容送還制度

2003 年の国務院通知は、農民工の強制送還にも言及している。従来、農民工は証明書の不携行を理由にしばしば「都市流浪乞食者収容送還法」の適用に合い、都市において身柄を拘束され、故郷への強制送還にあっていた。これに対し、2003 年通知は同法の範囲を農民工に適用することは不当であるとしている。

これを受けて、2003年4月に「都市流浪乞食者収容送還法」から改称・改正された「都市における身寄りのない流浪乞食人員救助管理弁法」は、その対象から「三無人員」の記載が削除された。そのため、これ以降都市の公安機関が証明書不携行を理由に農民工その他の外地出身者の身柄を拘束することは法的根拠を持たなくなった。

(3)子女教育

2003年の国务院「都市において就業する農民の子女の義務教育対策を改善することにかんする通知」（国弁発〔2003〕78号）は、農民工子女の義務教育実施について、流入地政府の責任を初めて明言した。流入地政府は公立の小中学校での受け入れを主に農民工子女の義務教育を実施し、財政予算を充当して農民工子女の義務教育実施に具体的な措置をとること、農民工子女の義務教育実施状況を地元の9年制義務教育普及プロジェクトの範囲に入れて推進することを求めている。費用面では、農民工子女の義務教育のための経費保障制度を確立し、財政部門は農民工子女を多く受け入れる学校に対して財政的補助をする。

こうした経費支出は、前述のように同じ年の財政部ほかによる通知（財預〔2003〕561号）によっても支持されている。

(4)賃金未払い問題

2003年通知で言及された農民工の賃金未払い問題が最も深刻なのは建設業である。2003年の国务院通知を受けて、労働社会保障部と建設部は同年9月、「建築企業の農民工賃金遅配欠配問題の着実な解決にかんする通知」（劳社部発〔2003〕27号）を発表し、建設業における賃金未払い問題の解決案を指示している。

2005年の労働社会保障部等による「農民工賃金の不払い問題のさらなる解決にかんする通知」（劳社部発〔2005〕23号）では、対策の範囲を農民工の就業が集中する建設業と、加工製造業に広げて賃金の不払い問題への対処を支持している。

(5)就業制限

就業制限の撤廃は、国務院による 2003 年通知、2004 年通知のいずれでも指示されている。さらに、2004 年 1 月より政府行政部門による行政許可の範囲と手続きを定めた「行政許可法」が施行されたことにより、各地で従来公然と実施されてきた農民工の就業規制は法律に抵触することとなった(鄭・黄[2007:108])。北京市は 2004 年 4 月に外来者就業証を初めとする 59 の行政許可を廃止し、1995 年から施行されてきた「北京市外地来京人員務工管理規定」を廃止している(鄭・黄 [2007:108])。2004 年 8 月には武漢市が「行政許可法」に抵触するとして暫住証を廃止し、2005 年 2 月には労働社会保障部が、流動人口の就業を証明書によって管理する制度の実施を定めた原・労働部「農村労働力跨省流動就業管理暫行規定」(勞部発 [1994]) の廃止を決めた(鄭・黄 [2007:109])。

(6)社会保険

農民工の社会保険加入措置は長年対応が遅れてきた分野だが、2003 年の国務院通知で最初に労災保険の整備が言及され、続いて 2006 年意見では医療保険と年金保険制度に言及されている。ここでは、関係部門による具体的な措置法が示されている労災保険と医療保険について、順に見ていきたい。

①労災保険

農民工を対象とした社会保険の中でも、最初に整備が始まったのは労災保険である。2004 年 1 月より「工傷保険条例」が施行されたのを受け、労働社会保障部が 2004 年に「農民工の労災保険参加にかんする問題の通知」(勞社部発 [2004] 18 号) を公布し、農民工も労災保険の対象に入ること、よって農民工を雇用する企業は労災保険の加入手続きをとらなければならないことが確認された。農民工の就業特性を考慮し、省外から就労地に来て就業している農民工が長期にわたる労災支給を受ける場合、一時金による支給か長期支給のどちらかを本人の希望で選択できるものとした。

労働社会保障部による「農民工『平安計画』の実施と農民工の労災保険参加対

策の推進を加速することにかんする通知」(労社庁発〔2006〕19号)は、2006年の国務院意見を徹底するため、特に炭坑や建設など高リスク企業の農民工の労災保険参加を推進するために公布された。労働社会保障部ではこれを「平安計画」と名付け、具体的な対策を指示して3年以内にこの2業種のすべての農民工の労災保険加入を実現することを掲げた。

②医療保険

労働社会保障部による2006年通知、「農民工の医療保険参加を普及させる行動を展開するための通知」(労社発〔2006〕11号)は2006年の国務院意見の実現のために公布された具体的措置である。

同通知によれば、国務院意見の要求に沿って、省都と大中都市、農民工の集中する製造加工業・建設業・採掘業・サービス業などの業種、都市雇用単位と労働関係を持つ農民工を重点とし、計画的に農民工の医療保険参加対策を推進する。また対策の実施には通知目標が掲げられ、2006年末の医療保険参加農民工数2000万人、2008年末には都市雇用単位に就業する農民工がほぼすべて医療保険に加入することとされた。医療保険の特徴としては、低い負担比率により大病への保険を重点とし、また雇用企業による費用負担を中心とした。

3.3. 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、周辺地域と全国各地から流入する農民工の一大集積地でもある。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蘇南に位置し、市内の農村労働力の雇用吸収と共に、省内の経済後進地域である北部の労働力吸収も期待される位置にある。

蘇州市においても、従来は外来農民工の就業制限が実施されてきたが、2000年代に入って外来人口をめぐる規制の緩和と保護の法令が多く公布されている(表9)。蔡〔2007〕によると、以下の5つの分野で政府による積極的な措置がとられている。

表9 蘇州市の農民工保護法令

公布年	公布部門	法令名称	主な内容
2001	蘇州市人民政府	关于印发《苏州市区城市常住户口准入登记暂行规定》的通知(苏府[2001]25号)	[戸籍制度改革]
2001	蘇州市劳动和社会保障局	关于贯彻《苏州市区城市常住户口准入登记的暂行规定》的通知(苏劳社就〔2001〕6号)	[戸籍制度改革]
2002	省物価局	《关于立即停止收取有关外出或外来务工人员收费的紧急通知》(苏价电传〔2002〕8号)	[費用徴収の廃止]
	蘇州市劳动和社会保障局	关于实行城乡统筹就业进一步促进流动就业有序化工作的通知(苏劳社就〔2002〕4号)	[戸籍制限の廃止]
2003	蘇州市人民政府	印发关于部分行政审批取消后改变管理方式和加强后续监管的若干意见的通知(苏府[2003]145号)	[行政許可の廃止]
2004	江苏省劳动和社会保障厅／江苏省建设厅	关于转发劳动和社会保障部、建设部《关于印发〈建设领域农民工工资支付管理暂行办法〉的通知》的通知(苏劳社劳薪[2004]20号)	[賃金問題対策]
	蘇州市劳动和社会保障局	关于印发《苏州市外来人员就业管理服务暂行办法》的通知(苏劳社就[2004]41号)	[労働契約の徹底] [社会保険]
	蘇州市南北劳务交流协调小组办公室／蘇州市劳动和社会保障局	转发省农村劳务输出工作协调小组办公室 省劳动和社会保障厅《关于进一步做好农民进城就业管理服务和权益保护工作的通知》的通知(苏协办[2004]5号 / 苏劳社就[2004]43号)	[就業制限の廃止] [費用徴収の廃止] [行政許可の廃止]
2005	蘇州市劳动和社会保障局	转发《关于废止<农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定>及有关配套文件的通知》的通知(苏劳社就[2005]10号)	[就業規制の廃止]
2006	蘇州市劳动和社会保障局	关于我市实行城乡统一失业保险制度的通知(苏劳社就[2006]11号)	[失業保険]
	市労働和社会保障局、市財政局	关于实行城乡统一失业保险制度有关问题的通知(苏劳社就〔2006〕30号)	[失業保険]
	蘇州市劳动和社会保障局	关于进一步促进民工参加医疗保险的通知(苏劳社医[2006]19号)	[医療保険]

(出所) 蘇州市労働和社会保障局「蘇州労働保障網」(<http://www.szldbz.gov.cn/>)より、筆者作成。

① 統一的な就業サービス体系の整備

- －外来民工の就業にかんする戸籍制限の廃止(蘇劳社就〔2002〕4号)
- －企業の従業員雇用にかんする都市と地元労働者の優先政策の廃止(蘇府[2003]145号)
- －市内農村労働力と外地労働力就業にかんする行政許可の廃止(蘇府[2003]145)

号)

－企業に対する外来農民工管理費など行政費用の徴収廃止（蘇格電転〔2002〕4号)

② 統一的な労働力訓練システムの整備

③ 統一的な社会保障体系の整備

都市と農村の統一的な社会保障制度を確立し、外来民工を本市都市就業者と同様に社会保険に加入、受給させる。市内の各種企業に就業する農民工は、全て養老、医療、失業、工傷、生育の5種の社会保険に加入する。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（苏劳社就〔2004〕41号）。

④ 労働保障法による権益保護システムの整備による農民工の権益保護

⑤ 公共サービスシステムの整備

－農民工集団宿舍管理制度。農民工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の整備。

－農民工と家族の疾病予防。

－農民工子女と本市戸籍在校生を同等に「少年児童医療保険」に参加させる。

－農民工子女の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、就業システム、管理制度、公共サービスの多角的な面から取り組まれ、農民工の基本的な需要を保障するようになっている（蔡〔2007〕）。

第1に、統一的な就業政策が進展し、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）が労働保障部門で就業登録をしている。

第2に、農民工就業訓練サービスが展開している。最近4年間に市は4916.5万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83.17万人に訓練（うち職業技能訓練は7.65万人）を実施し、67.5万人の就業を実現した。

第3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4に、農民工の社会保障対策が強化された。現在、全市の城鎮基本養老、医療、失業、工傷、生育保険に加入している農民工数は76万人。特に、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人余りいて、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。農民工の社会保障対策は蘇州市の農民工保護政策の中でも成功している分野だと言える。

第5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カ所あまりの集団宿舍化管理点があり、農民工の集団宿舍化が進んでいる。蘇州ハイテク工業区では、1.1億元を投入し、8万平米の宿舍生活区を建設した。外資企業に就業する農民工1.12万人が居住している。また、外来民工への結核検査、結核患者への無料治療を実施し、500人を治療した。流動児童への予防接種を積極的に展開している。また、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。農民工の計画生育工作に取り組むと共に、保険に加入していない農民工女性その他外来女性の出産に関し、市計画生育、衛生、財政部門により、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、1度の出産が800元でできるようになっている。

(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「蘇州市区城市常住人口転入許可登記暫定規定」(蘇府[2001]25号)が市内に戸籍を転入できる外来者の条件を挙げている。それは、「合法的な固定住所があり、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

選択的である。

①人事局の担当範囲：

- (i)高級専門技術職の資格または修士以上の学位保持者
 - (ii)外国で学位を取得した者
 - (iii)中級以上の職称または本科学歴を持ち、年齢 35 歳以下の専門技術・管理者
 - (iv)雇用単位により合法的に雇用され、特聘工作証を持って社会保険または公積金に加入し、大専または中専学歴を持つ年齢 30 歳以下の者かつ、同一単位で勤続 3 年以上、私有住宅を持つ者
 - (v)その年の新卒大学院生、大学本科生、蘇州市出身の大中専卒業生で就職先が決まっている者、市区出身で就職先の決まらない大中専以上の卒業生
 - (vi)配偶者との別居、老父母の身边に子供がいないなど、移転の必要のある在職幹部とその配偶者、未成年の子女
 - (vii)その他、市人事局の許可する者
- ※(i)～(iii)は配偶者と未成年の子女も帯同できる。

②労働社会保障局の担当範囲：

- (i)配偶者との別居が 3 年以上の者、両親が高齢で近辺に子供がいないなどの理由で市内に転入する必要がある者とその配偶者、未成年の子女
- (ii)試験に合格し、招致条件を満たす需要の大きい職種の技術・管理者
- (iii)蘇州市出身の技工学校新卒者で就職が決まっている者、就職が決まっていない者は市区出身の技工学校卒業生
- (iv)市区外の技工学校、職業学校卒業生で市区の単位に合法的に雇用され、社会保険または公積金に加入し、年齢 25 歳以下、同一単位で勤続 3 年以上、かつ私有住居を持つ者
- (v)その他、労働社会保障局が許可する者

③公安機関の担当範囲：

- (i) 市区で 50 万元以上の投資をしたか、累計 5 万元以上の投資をした者とその配偶者、未成年子女
- (ii) 市区での住宅（単身者は 50 平米以上、既婚者は 75 平米以上）を購入した者。既婚者の場合は本人と配偶者、未成年子女も一緒に転入できる
- (iii) 父または母の居住地に転入する未成年子女または 18 歳以上で高校以下の在校生
- (iv) 結婚 5 年以上で配偶者と同居する必要がある無業都市戸籍者または農業戸籍配偶者
- (v) 男性 60 歳、女性 55 歳以上で原籍地の市区または郷鎮内に子供がおらず、蘇州市内の子女と同居する必要がある者
- (vi) その他公安機関の許可する者

以上をまとめると、以下の 5 類型の人々に蘇州市では戸籍転入の便宜が図られているとみられる。第 1 に、高学歴または高い職業技能を持ち、安定した地位に勤続して社会保険に加入し、私有住宅を既に持っている者。第 2 に、新卒者（職業系高校及び高等教育卒業生）で就職先の内定している者。第 3 に高額投資者。第 4 に住宅購入者。第 5 に、家庭の事情を考慮する必要がある者。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¹⁰。

¹⁰ 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、寧波慈溪市 2 つの市でモデルケースが実施されている。そこでは、戸籍の転入を伴わない「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を附帯させている。「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 年以上持ち、中卒以上で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 年以上持ち、合法的な固定住所と安定した生活の糧がある者に発行される「専門人員居住証」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（蔣明倬 [2007 : 24-31]）。

3.4. 農民工保護政策の考察

最後に、2001 年以降取られるようになった農民工保護の方向の政策の背景について、考えてみたい。

従来、農民工が都市への転入にあたって様々な差別や規制に直面したことの背景には、農工間を分断する二元経済構造と、農村と都市を分断する二元社会構造があると言われる（鄭・黄 [2007:105]）。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「資本」の保護者となり、代言人となる。そのため、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、他面では投資者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」（鄭・黄 [2007:105]）。そのため、労使対立と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 [2007] は示唆している。

最近になって農民工保護の動きが出てきたことの背景から考えてみたい。

1 つには、第 10 次五カ年計画（2001～2005）以来の、中央政府の「三農」（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。中央政府の毎年の大方針が示される、中共中央一号文件では 2004 年以来毎年「三農」問題への言及がなされている。表 10 は、毎年の一号文件から農民工に関連する部分を整理したものである。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、段階的に指摘が深化している。

政府の農民工保護の動きに関して、鄭・黄 [2007:106] は、近年、庶民特に農民工たち自身の権利意識が従来より格段に強まり、彼らの訴えがメディアを通して広く人々の同情を得るようになったことに起因するという。いうまでもなく、農民工は中国の産業発展を支える重要な労働力であり、農民工問題の解決は社会の安定にとって重要である。2003 年の孫志剛事件に始まる強制収容制度の廃止、各地政府による農民工賃金問題の解決などの動きは、民意と世論の圧力によるものだと指摘している。

法令の公布時期からみると、中央政府の財政関係部門からまず行政費用の減免を指示する 2001 年通知が公布され、続いて 2003 年の國務院方針が発表されたのち、具体的な法令が相次いで公布された。各地の農民工受け入れ地域は、これらの中央法令の指示に沿って地方法令を公布したものと見られる。

表 10 改革開放以降の三農問題に言及した中共中央一号文件

	文件名称
2004年	中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见 (10) 農民工の合法的な權益の保障 ・農民の都市就業に関わる差別的規定と不合理な費用徴収の更なる撤廃、手続きの簡素化。 ・農民工は産業労働者の重要な構成員で都市経済への貢献者、納税者と明言。 ・農民工の職業訓練、子女教育、労働保障、その他サービス・管理費用の都市財政の経常予算に組み入れること。 ・賃金未払い問題、労働条件の改善、子女入学問題の早期解決。 ・農民工の權益保障。 ・大中都市戸籍制度改革の推進と、農民の都市就業・定住条件の緩和。
2005年	国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见 (24) 農民の職業技能訓練工作の展開 ・農民の非農就業、転職訓練。「陽光工程」の実施規模拡大による農村労働力移転の加速。 ・各級財政の農民の職業訓練への財政投入増加。
2006年	中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见 (12) 非農就業農民の權益の保障 ・農民工の移動と就業に対する各種差別的規定と不合理な制限の撤廃。 ・都市と農村の一体的な就業実現のための公共サービスネットワークの確立と農民工への無料サービス。 ・最低賃金制度の徹底、賃金保障制度の確立、賃金未払い問題の解決。 ・労働契約制度の完備、就労環境の整備、社会保障制度の確立、労災保険の農民工への適用。農民工の大病医療保障、年金保険実施法の模索。 ・子女の就学問題の解決。
2007年	中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见 (2) 農民の非農就業訓練と權益保護 ・「陽光工程」など就業訓練の強化、補助金の増加、訓練内容の充実。製造業の発展需要に合う中高級技術工の養成。雇用企業、訓練機構の定向・訂単訓練の奨励。 ・都市と農村の一体的、公平な就業に向けて、農民の外出就業の制度保障を改善する。 ・農民工の就業についての公共サービス工作、子女就学、労災、医療、年金保障などの解決と農民工の生活の質、社会的地位の向上を図る。
2008年	中共中央国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见 (4) 都市と農村の一体化発展体制の模索 ・都市農村二元体制の打開のため、開発計画、産業配置、インフラ設備、公共サービス、労働就業・社会管理の一体化を実現する。都市と農村の管理、基本的公共サービスの均等化を目指す。

(出所) 筆者作成。

しかしながら、蘇州市の事例には、中央政府の法令に先行する規制緩和措置も見られるのである。例えば、2002年の蘇州市労働社会保障局通知（蘇勞社就〔2002〕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〔2006:58〕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係わり、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『資本』の保護者となり、代言人となる」という見方とある意味で整合的である。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持つアクターとして考える¹¹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。

マクロ経済の高度成長と共に、2004年前後より、無制限供給といわれた農民工の需給関係には大きな変化が生じ、「民工荒」と言われる労働力不足と賃金の上昇が見られている¹²。これをうけて、都市政府の使命は従来の労働力流入制限・規制から、一転して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。

本章の農民工をめぐる制度規制の変遷と蘇州市の事例からは、農民工をめぐる規制緩和の流れの背景に、中央政府の三農問題重視の流れに加え、地元の労働力需給状況を反映した地方政府の方針転換という要素もあることが示唆される。中央政府による人道的な配慮からの農民工保護政策は、農民工に対して比較的公平な処遇を実現する可能性がある。一方で、それだけでは各地で地方政府が十分に執行しない恐れもある。地方政府の経済的利害を反映した政策は、実行に移され

¹¹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)と言われ、良く知られている(Oi[1992;1995])。

¹² 王誠 [2005]、蔡昉 [2005]、蔡昉編 [2007]。

やすい。ただし、蘇州市の戸籍転入条件に見られるように、地方政府の利害に一致する人材を選択的に招致する傾向が強いものになることが考えられる。

まとめ

本章ではまず、第1節において人口移動の実質的開始以来の戸籍制度の変遷を整理した。

中央政府による戸籍改革の方針は都市規模別に出されている。地方小都市（小城鎮）の戸籍制度改革は規制緩和がかなり進んでいるものの、地方小都市の雇用吸収力に限界があることから、これが農村出身者の大規模な離農を促すとは考えにくい。一方、大中都市の戸籍制度改革は、各都市が地元住民の就業状況や地元産業の労働需要を見ながら条件付きで緩和しているにすぎない。また、目下その条件は多くの農民工にとっては高すぎるものだと見られる。

次に、第2節において農民工の都市就業にかんする規制政策を整理した。農民工の都市での居住と就業については、1985年に公安部より総合的な規定が公布され、それに沿って各地が規制を制定した。各都市で制定された法令は、就業にかんする規制が中心である。地元住民の就業を保護するため、農民工の就業には職種別制限や、行政許可による厳しいコントロール、農民工雇用企業からの費用徴収、農民工個人からの各種名目での行政費用徴収が制度化して行われた。

しかし、2000年代に入って、こうした農民工への差別的な規制が次々と廃止される方向にある。本稿では第3節において、2003年から2006年にかけて発表された3つの国务院方針の内容を概観し、それに関連して公表された中央政府による農民工保護政策を分野別に整理した。また、蘇州市を事例に農民工保護制度と待遇改善策の効果を整理し、このような政策変化の背景と特徴を考察した。その上で、農民工保護への政策的な流れの背景には、中央政府による「三農」問題重視の流れと、農民工受け入れ地域の地方政府の経済的利害の変化の2つの要因があることを示唆した。

以上より、最後に本章の目的であった農村出身者の離農はどの程度実現するよ

うになっており、現在の制約は何であるのかをまとめよう。

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。しかし、様々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は依然として多くのコストと制約を伴う。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、本稿では先進地域と思われる蘇州市をとりあげた。蘇州市では、戸籍の転入を伴わない中卒以上の農民工の市内での就業、滞在にかん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。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既に大きな流れだと見られる。今後は実施状況について、各都市の個別の事例を見ていかなければならない。本章で見た蘇州市のように外地出身者にもより平等な就労環境を整える地域が今後順調に増加するかどうか、またそれと共に戸籍の転入や全ての社会保障を付与する形の農民工待遇が実現するかどうかの 2 点について、今後の展開を注視する必要がある。

いずれにしても、農民の地域間移動と移住先における就業と定住に対する制約は緩和されつつある。農村出身者にとっては、非農就業を含めた就業選択をする条件が整ったといえるだろう。

参考文献

〈日本語文献〉

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巻第10号, 2005年10月) pp.26-65。

田島俊雄 [1984] 「中国の人口センサスと戸口問題」(『一橋論叢』第92巻第2号, 1984年) pp.115-131。

山口真美 [2000] 「『民工子弟学校』——上海における『民工』子女教育問題」(『中国研究月報』第631号), pp.1-17。

〈中国語文献〉

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戰』社会科学文献出版社。

蔡昉 [2005] 「労働力短欠：我们是否應該未雨綢繆」(『中国人口科学』第6期) pp.11-16。

蔡躍進 [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』総第116期)。

東台市統計局編印[2007] 『東台統計年鑑 2006』。

蔣明倬 「浙江戶籍改革含金量調查：人人都是城里人」(『中国新聞周刊』2007年総第351期) pp.24-31。

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。

王誠 [2005] 「労働力供給「拐点」与中国二元經濟轉型」(『中国人口科学』第6期) pp.2-10。

温鉄軍 [2003] 「戸籍制度改革の歴史、現状与未来」(汝信、陸学芸、李培林編『2003年：中国社会形勢分析与預測』北京：社会科学文献出版社) pp.199-206。

伍先江 [2002] 「戸籍制度改革的新起步」(汝信、陸学芸、李培林編『2002年：中国社会形勢分析与預測』北京：社会科学文献出版社) pp.87-97。

殷志静、郁奇虹 [1996] 『中国戸籍制度改革』北京：中国法政大学出版社。

鄭功成、黄黎若蓮 [2007] 『中国農民工問題与社会保護』北京：人民出版社。