

〔研究ノート〕

中国における農民工の規模とその存在形態*

山 本 恒 人

Summary

The movement of population and labor between the rural and urban areas in China has been limited by the dichotomy system in the family register policy. Indeed, it is surprising that the Chinese have no freedom of movement which would be one of the most fundamental human rights, but it might be more surprising that this compulsory family register method still exists even though as many as 100 million people from the rural areas already flowed into the city areas and have settled down to work there.

In China, the labors that flowed in the city areas to work are called the “*peasant-workers*” (農民工, in Chinese). This note addresses the focus to this “peasant workers” examining the definition, *scale*, occupational category, *income*, and life. Some “peasant workers” are employed in apparently informal sectors in the city areas, while others have become indispensable human resource in various types of enterprises, and their income level is not necessarily inferior to those of the ordinary city residents. Moreover, their *remittances* have obviously enriched the inland farm villages in China.

This note is a preliminary work to clarify *structural changes* that a large amount of advancement of such “peasant workers” has brought to the *labor markets* in urban China.

キーワード：農民工，その規模，所得水準，農村送金，労働市場の変容

*献辞

名誉教授上島武先生の学園からの離別を特別の感慨をもって記念致したい。ますます自由闊達に、社会主義理論を総括し、展開するにふさわしい大地を先生は掌中にされた。

名誉教授松原和男先生が経済学部長に就任された20年前、新人の私は補佐を仰せつかり、大学人の初歩から手ほどきいただいた。感謝をもって喜寿をお祝い致したい。

山本恒人

はじめに

1. 農民工の膨張と統計の怪
2. 農村労働力の流動状況と農民工の定義
3. 農民工の所得とその経済効果
4. 「分断的」労働市場と農民工
5. 非市民としての農民工の都市生活
6. 農民工に関する政策動向

小結

はじめに

中国では、正規に雇用されるか、非正規に雑業層となるかを問わないとすれば、農村から出稼ぎのために都市に流入する労働力は現在1億近い規模に膨張していると見られる。農村と都市とを分離する「戸籍制度」がなお存続するにもかかわらず、その勢いは止まるところを知らない。このような大量移動の需給それぞれの要因はどうなっているのか。「レイオフ（下崗）」を考慮に入れた都市の実質失業率が急上昇しているのであるから、都市労働者と農民工との間の就業をめぐる競合が予想されるが、どのような政策調整が行なわれているのか。農民工の収入、生活、農村への送金はどうなっているのか。また、逆に、農民工の存在は農村の経済社会にどのような正負の影響を与えているのか。とりわけ、このような動きが中国の労働市場にどのような構造変化をもたらそうとしているのか。まことに興味の尽きない問題である。

ここでは、農民工の規模の確定、農民工の定義、農民工の経済効果などを主眼にして、その存在形態を追究していくことにしたい。そのため、用いる資料には制約を設けず、比較的自由に論じていくことにしたい。本稿は、今後、農民工をめぐる経済学的分析を進めるための準備作業となるものであり、その意味で研究ノートとした。

1. 農民工の膨張と統計の怪

都市就業構造に関する中国公式統計（『中国統計年鑑』、『中国労働統計年鑑』）には巨大な「誤差」が含まれている。都市就業者合計数は当然にも都市各経済単位就業者数を合算した数値であるはずであり、下位統計の31省・市・自治区の都市就業統計では両者の数値はピタリと一致する¹⁾。ところが、31省・市・自治区の都市就業者統計

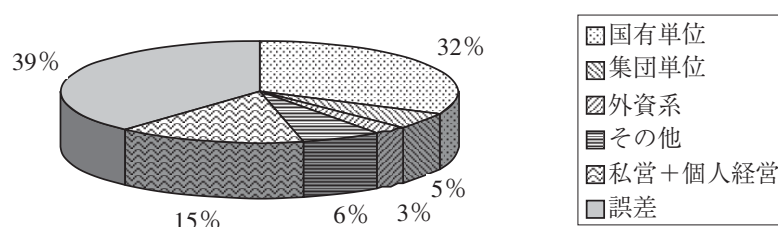
1) 『中国統計年鑑・2002』, 120, 121頁。

表 1. 都市就業者数の統計誤差

[都市就業者総数－都市各单位就業者の総和]			(万人)
	①誤差	②都市就業者総数	③ ①/② (%)
1985	367	12,808	2.9
1990	2,331	17,041	13.7
1995	1,693	19,040	8.9
1996	2,372	19,922	11.9
1997	3,074	20,781	14.8
1998	5,698	21,616	26.4
1999	6,836	22,412	30.5
2000	8,136	23,151	35.1
2001	9,158	23,940	38.3

資料. 『中国統計年鑑・2002』, 120, 121 頁。

図 1 都市就業構造2001年(A)



注. 「その他」は, 「株式合作」, 「聯營」, 「有限責任公司」, 「株式責任公司」からなる。

資料. 『中国統計年鑑・2002』, 120, 121頁にもとづき作成。

の合計であるべき全国都市就業者統計だけに「誤差」が出る。その「誤差」は, 85年367万人, 90年2331万人, 95年1693万人, 96年2372万人, 97年3074万人, 98年5698万人, 99年6836万人, 00年8136万人, 01年9158万人と増加の一途を辿っている(表1参照)。しかし, 中国公式統計ではそれについて一片の説明とてない。今仮に, 全国都市就業者統計を図で表せば図-1となる。「国有単位」は総就業者の32%でかつての勢いは完全に削がれており, 次いで「私営＋個人経営」が15%, それ以外は小さな割

合で、以上についてはそれなりに現在の傾向を示して違和感はない。ところが正体不明の「誤差」は39%と都市の最大勢力となっている不可解に戸惑わされるのである。筆者は長年『中国年鑑』（中国研究所刊）の労働統計を担当しており、数年間この「誤差」に悩まされ続けてきたが、『中国年鑑』2001年度版からは、この「誤差」について都市で就業する「農民工」（出稼ぎ労働者）と断定し、中国当局に断りなしに新たに項目を立てることにした。『中国年鑑』2003年度版からは、その項目をさらに「農民工を主とする非正規労働者」と改めている。

「誤差」を都市で就業する「農民工」（出稼ぎ労働者）と断定した理由は、先ず、南・薛【1999】が1997年の農民工を7689万人と推計したことである²⁾。これまでも全国を流動する「労働大軍」が5000万とも8000万とも言われてきたのであるから、この推計の意義は大きい。次に、南・薛に触発されてこれまでの労働統計の洗い直しを行ったところ、農民工数値を示唆するものにいくつか行きあたった。例えば、『中国労働統計年鑑・1998』の「都市・農村の労働力資源配置情況」では「城镇で就業する農村のその他労働力（Other Employment）」として1713万人（1997年）、『中国労働統計年鑑・1999』では4750万人（1998年）という数値が掲げられている。ところが『中国労働統計年鑑・2000』ではその項目は消えており、対応する数値としては「その他」（Others）の5418万人（1999年）がなんとか確認できる。同様に『中国労働統計年鑑・2001』では6257万人（2000年）である³⁾。前記した都市就業者統計の「誤差」と今見た農民工を示唆する数値とは、1997年で3074万人と1713万人、1998年で5698万人と4750万人、1999年で6836万人と5418万人、2000年で8136万人と6257万人と全く一致しない数値である。しかし、公式統計の「誤差」を無視してしまうよりは、1000万から2000万人の差があったとしても、「誤差」の内実を総体的規模と増加の趨勢とから農民工と断定するほうがベターだと、筆者は考えたのである。しかも、最新の『中国労働統計年鑑・2002』からは「都市・農村の労働力資源配置情況」という項目自体が抹殺されてしまい、農民工を示唆する数値は一切確認することができなくなっている（さらに言えば、肝心の都市就業者総数の数値が、2002年公式統計では1990年にまで遡って改変され、大幅に増加している）。

中国の統計当局が、なぜ誰の目にも明らかな「誤差」を公式統計のうちに挟み込んでおきながら、説明さえせずに済まそうとしているのか、なぜ、都市経済に不可欠の

2) 南・薛【1999】。南亮進・薛進軍「経済改革と変貌する労働市場」、南亮進・牧野文夫編著『大国への試練—転換期の中国経済』日本評論社、1999年（第5章）、114-116頁。

3) 山本恒人「中国の私営経済領域における雇用と保障」、日中経済協会編『急成長する中国の私営企業』日中経済協会、2001年、76-78頁。

構成要員となっている農民工の統計を伏せようとするのか、その理由を類推することはできる。まず、31省・市・自治区それぞれの各都市就業者総数と各経済単位就業者合計数が一致しており、31省・市・自治区の各経済単位就業者数を合算した数値と全国の各経済単位就業者数値が一致していることは重要である。これが一致していないとすれば公式統計は無価値となる。これ以外に、中央統計当局は各都市における農民工数をも報告させているはずである。全国統計の段階では、31省・市・自治区の各都市農民工数を合算して全国都市就業者総数に組み込んでいると考えられる。なぜそのようなあいまいな統計処理を行なうのか、この事情は次のように考えてよいであろう。急増する都市流入農民工を無視したまま正確な労働政策を推進することは不可能であるから、その統計は確実に掌握しておこうとするであろう。しかし、余りにも膨大な数値であること、そして「戸籍法」など対応する政策が具体的決着をみていない現段階では、公式統計にその存在を明示し難い。その苦肉の統計操作だと筆者は判断している。

2. 農村労働力の流動情況と農民工の定義

2003年初頭、農業部によって農村の「郷外に外出する労働力」に関する統計数値および関連情報が公表された⁴⁾。この最新情報を含む一連の農業部調査統計にもとづく表が表2～4である。以上から、農民工の存在形態を次のように把握するのが妥当であろう。

①「郷外に外出する労働力」9,400万人（2002年）が全て都市労働力（「城鎮労働力」）に転化するわけでないのは当然である。そのうち、「郷外」で農業に従事するケースがあり、その規模は460万人である。しかし、「郷外」の農村で農業以外の業種に就業する場合は、「郷外」の郷鎮企業従業員や私営・個人経営（いずれも農村労働力）、あるいは「鎮」以上の統計上の都市労働力を形成する。9,400万人が農村領域と都市（城鎮）領域のどちらに、どれだけの比率で分布しているかの明確な指標は与えられていない。

②9400万人の就業業種は、工業・建築・運輸に54.3%、5,104万人、流通・飲食サービス・家庭労務に27%、2,538万人、農業が4.9%、461万人、その他が13.9%、1,307万人であり、81.3%が明確な非農業分野に従事している。

4) 「農業部最新調査結果顯示，去年農村労働力外出就業超過9400万人」『人民日報』2003年1月16日。

表2 農村外出労働力就業状況（中国農業部サンプル調査1）

年 度	郷外就業	省外就業	
		県外就業	省外就業
1982	200		
1989	3000		700
1993	6200	4300	2050
1995	7000	5400	2500
1996	7223	4487	2364
2001	8961	6361	3933
2002	9400	6262	3468

資料. 82-01 年①農業部産業政策与法規司「農村労働力及其就業情況」
02 年②「農業部最新調査結果顯示」

出所. ①サイト『人民網』（www.people.com.cn）時政＞部委動態＞農業部專題專欄＞農村富余労働力轉移。

②『人民日報』2003 年 1 月 16 日。

表3 農村外出労働力省間移動・流出地流入地構成－2001 年

（中国農業部サンプル調査2）

省別流出地			区域別流出地		
	割合	万人		割合	万人
四 川	13.6	535	東 部	10.3	405
安 徽	12.7	499	中 部	55.7	2191
湖 南	11.6	456	西 部	34.0	1337
江 西	9.7	382	合 計	100	3933
河 南	9.1	358	省別流入地		
				割合	万人
重 慶	7.5	295	広 東	37.9	1491
広 西	7.2	283	福 建	4.3	169
湖 北	6.2	243	上 海	8.0	315
貴 州	5.8	228	浙 江	7.5	295
江 蘇	4.2	165	江 蘇	5.6	220
浙 江	4.0	157	北 京	6.8	267
その他	8.4	330	その他	29.9	1176
合 計	100	3933	合 計	100	3933

資料. 表2 の出所①の表 30 より。

表4 農村外出労働力9400万人の就業先

農業部サンプル調査(2002年)

	割合	万人
工 業	28.3	2660
建 築	20.5	1927
飲食・サービス	18.3	1720
流 通	6.9	649
運 輸	5.5	517
農 業	4.9	461
家庭労働	1.8	169
その他	13.9	1307
合 計	100.1	9410

注. 「外出労働力」は「郷以外で就業している農村労働力」

資料. 『人民日報』2003年1月16日。

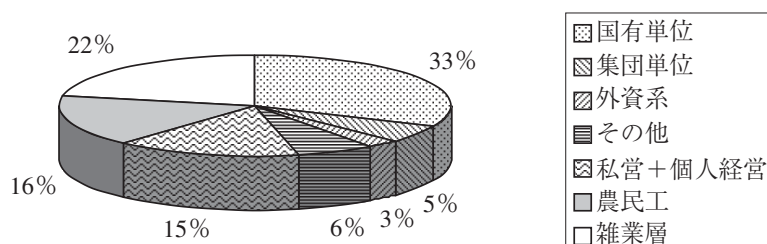
③2001年の「郷外に外出する労働力」8,961万人の43.9%、3,930万人が「省を越えて移動する労働力」である。「省を越えて移動する労働力」の64.2%、2,525万人が四川・安徽・湖南・江西・河南・重慶といった内陸部の人口稠密地を供給源としており、これらの労働力の主要な流入地は沿海経済発展地域の広東1,491万人・福建169万人・上海315万人・江蘇220万人・浙江295万人・北京267万人であり、総流入量の70%を占めている。残りは、その他の沿海部および中西部の都市に向かう。

④したがって、2001年公式就業者統計（『中国統計年鑑・2002』）の「誤差」9,158万人と2001年「郷外に外出する労働力」8,961万人から農業に従事する人数（約450万人）を除いた数値は近接する数値であり、前節で「誤差」について農民工を主とする非正規就業者数とした筆者の見解はほぼ誤りないと考える。ただし、われわれが普通イメージする大都市で就業する「農民工」（「外来人員」, 「外来人口」）は、「郷外に外出する労働力」のうち「省を越えて移動する労働力」であり、2001年では3,930万人である。

⑤外出労働の就労期間については「常年性」（年間を通じての就労）とされる10カ月以上が42.4%を占め3986万人となり、ほぼ「省を越えて移動する労働力」数と一致する。この数字は「都市で就業する農民工」の正規就業部分と非正規就業部分（雑業層）を区分する手がかりとなるものであろう。

以上から、あえて農民工を定義するとすれば次のようになる。

図2 中国の都市就業構造2001年(B)



注. 出所資料とも図1に同じ。

農民工は、狭義には、農村部に戸籍を持つが、農村部の郷から出て、非農業領域に従事する労働力のうち（2001年で8500万人、以下同様）、さらに他省の都市部に移動して（3930万人）、1年のうち10ヶ月以上就労する（3986万人）労働力である。この部分については、後に検討するようにインフォーマルな就労と見るのは妥当ではない。出身省の県内・省内の都市部（鎮以上の統計上の都市部）で非農業領域に就労する労働力も広義の農民工と見なすことはできるが、短期的な就労という性質から考慮すると雑業等に従事するインフォーマルな就労と見なすべきである。したがって、2001年では、都市部で通年的に就労する「農民工」（狭義）は約3900万人、その他雑業層は約5250万人とみなすことができる。そこで図1は図2のように修正しうる。都市就業構造において、非正規就業（雑業層）を含む農民工は最多勢力であるが、正規就業と見なしうる農民工に限ったとしても国有単位の二分の1の就業規模である。

3. 農民工の所得とその経済効果

農業部の調査結果（2001年）では次のようなことも明らかにされている⁵⁾。農民の外出労働による一人当たり平均年収5,597元、郷里への平均送金額3,472元であり、年収総額5,278億元、送金総額3,274億元に達するという推計値も示されている。農民一人当たり年間収入の全国平均が2366元であるから⁶⁾、農民工と農民の収入対比は2.4：1となる。送金額だけでも農民の年間平均収入の1.5倍である。ただし、この数字は

5) 同上。

6) 『中国統計年鑑・2002』、319頁。

筆者のいう広義の農民工の平均収入数値であり、雑業層を除く狭義の農民工、すなわち通年の比較的安定した雇用状態にある農民工（とくに企業従業員）の収入はこれよりはるかに高いと考えられる。

各都市では最低賃金制が普及しており、農民工にもこれが適用される。沿海地域の都市の最低賃金を整理した表5では、最も低い広東の最低地域で280元（年3360元）、最高地域で560元（年6720元）である。これが最低水準である。それに対し、企業に採用される農民工は賃金だけを取れば正規従業員との間に隔絶した差はない。表6によれば、正規工：農民工の賃金対比は、深圳では1.2：1、青島では1.4：1に過ぎない。農民工の賃金コストを低水準に抑えているのは、賞与と賃金外労務経費（年金、医療、住宅等の企業負担部分）であり、賞与の正規従業員・農民工対比は深圳で4.0：1、青島で2.9：1、賃金外労務経費の同対比は深圳で3.0：1、青島で5.0：1に拡大するのである。沿海部の経済発展地域で、たまたま企業に雇用されることになれば、農民工は賃金部分だけとはいえ、一般労働者の全国年間平均賃金（10870元）⁷⁾前後を稼ぎ出すことができるのである。

沿海部の都市で企業に雇用される農民工の平均賃金は表7に示されている。これは多数の地域および企業の標本にもとづいており、表6よりは一般的な状況に近いと考えられる。企業に雇用されるケースだけに、各地区の最低賃金を大幅に上回っているのは当然であるが、一般従業員の賃金より50～80%方低くなっている。とはいえ「農民の外出労働から得られる平均収入」との対比では30～50%方高く、これが農民工の沿海部大都市指向をもたらしているのである。内陸部の都市企業に雇用される場合得られる賃金は、「農民の外出労働から得られる平均収入」とほぼ等しい。いずれにしても、農民工は社会保障的給付や追加的賃金（賞与）では疎外されてはいるものの、激しく流動しながら雑業に就いているインフォーマルな出稼ぎ農民とは区別して捉えるべきであろう。

農民工の農村送金総額3,274億元が生産的に使用されるか、消費的に使用されるかは興味深い問題であるが、いずれにしてもこのような送金の持つ経済的波及効果（国内市場拡大）および農村近代化に及ぼす影響は極めて大きい。国家財政における農業向け総支出は2000年数値で1232億元、農家固定資産原価が2001年末で4884億元であるから、農民工の年間送金額の規模がいかに巨大であり、農村をいかに潤しているかは十分に推測できる⁸⁾。農民工の仕送り送金額の持つ凄まじい意味は表8にも示されて

7) 『中国統計年鑑・2002』、145頁。

8) 農村経済の数値は『中国統計年鑑・2002』、260、392頁。

表5 各地区最低賃金基準

(元)

地 区	1996 年	2002 年	備考
北 京	240	465	01 年 435
		時間当たり 2.78	01 年 2.6
上 海	270	535	
天 津	210	440	
		450	
		パート 時間当たり 4	
浙 江	230	99 年 320	
		350	
		380	
江 蘇	140	南京 00 年 290	
	175	～	
	210	390	
山 東	170	青島 01 年	
		市区 370	
		その他 340	
		パート 時間当たり 3～4.5	福利含む
広 東	7 分類	7 分類	
	220	280	
	～	～	
	380	560	
広 州	320	560	99 年 450
深 圳	380	特区内 595	
		時間当たり 3.56	
		特区外 460	
		時間当たり 2.75	

資料. 『中国年鑑・1997』, サイト『人民網』, 時政>部委動態>労働社会保障部>地方信息。

表6 ワーカー賃金比較-2001年

A,B は人民元, C は日本円

項 目	深圳A 企業		青島 B 企業		横浜C企業
	農民工	正社員	農民工	正社員	正社員
賃金 (年額)	12,000	14,400	8,400	12,000	456 万
賞与 (年額)	1,500	6,000	1,400	4,000	190 万
その他労務経費	3,000	9,000	1,200	6,000	380 万
合 計	16,500	29,400	11,000	22,000	1,026 万
比 較 指 数	1.5	2.7	1.0	2.0	62.2

注. 深圳・青島とも中国内資企業。

出所. 王曙光『中国製品なしに生活できますか』東洋経済新報社, 2002年, 107, 108頁。

表7. 沿海部都市の企業で雇用される農民工の平均賃金 (2002年)

地 域	調査都市	調査企業数	A.農民工(元・月) 同(元・年)		B.一般従業員(元・年)	対比・A=1
珠江デルタ	広州・深圳・佛山	672	716	8,592	広東省	15,682 1.8
	珠海・東莞・惠州					
閩江東南地区	福州・アモイ・泉州	302	618	7,416	福建省	12,013 1.6
長江デルタ	無錫・常州・杭州	542	639	7,668	江蘇省	11,842 1.5
	寧波・温州				浙江省	16,385 2.1
環渤海地区	北京・天津・大連 青島・煙台・威海	608	597	7,164	北京市	19,155 2.7
					天津市	14,308 2.0
					遼寧省	10,145 1.4
					山東省	10,008 1.4
					湖北省	8,619 1.4
中西部地区	武漢・成都・西安 蘭州	500	499	5,988	四川省	9,934 1.7
					陝西省	9,120 1.5
					甘肅省	9,949 1.7

資料. 労働社会保障部弁公庁「部分大中城市企業招用民工需求調査綜合分析簡報」, サイト『人民網』, 時政>部委動態>労働社会保障部>新聞動態. B 欄は『中国統計年鑑・2002』, 145頁。

いる。表8は、農民工の供給源となっている内陸部の一人当たり年間消費水準を、中部9省、西部10省毎にまとめたものである。農民工一人当たりの送金額は全19省共農民一人当たりの年間消費水準を大きく上回っているのである。各種統計が示すように、

表8 都市・農村の消費水準（2001年）

地 区		消費絶対額の比較(年・元)			
		平均	都市	農村	
全 国			3611		
	中 部				
		黒竜江	4029	6616	1823
		吉 林	3651	5813	1935
		湖 北	3183	6442	1916
		湖 南	2845	5974	2037
		内モンゴル	2806	4407	1584
		安 徽	2739	5806	1985
		山 西	2232	3907	1331
		江 西	2500	4845	1801
		河 南	2385	5358	1699
	西 部				
		新 疆	2882	5668	1427
		重 慶	2642	6766	1491
		四 川	2466	5535	1750
		雲 南	2192	5137	1646
		青 海	2443	5063	1347
		寧 夏	2384	4909	1357
		陝 西	2150	4938	1293
		甘 肅	1839	5064	1054
		貴 州	1631	4529	1137
		チベット	1939	4992	1223

資料：『中国統計年鑑 2002』p.68 にもとづく。

近年の農村における電化製品、電話・携帯電話、モーターバイクの急速な普及や住宅の改善が明らかであるが⁹⁾、農民工の送金が与かって大きいと考えられる。内陸部の農民工供給源のひとつである安徽省は省人口6300万人で、約600万人の農民工がおり、うち500万人が省外、主として長江・珠江両デルタと北京・天津地区に向かっている。農民工の稼ぎは総額240億元に達し、「農民が生活水準を引き上げ、改善するひとつの方式」となっており、このような収入は貧困地区では農家の純収入の30～40%を占めている、という¹⁰⁾。

9) 『中国年鑑・2002』創土社、2001年、341、342頁。

10) サイト『新華網』財經頻道>即時財經、2003.1.23。

4. 「分断的」労働市場と農民工

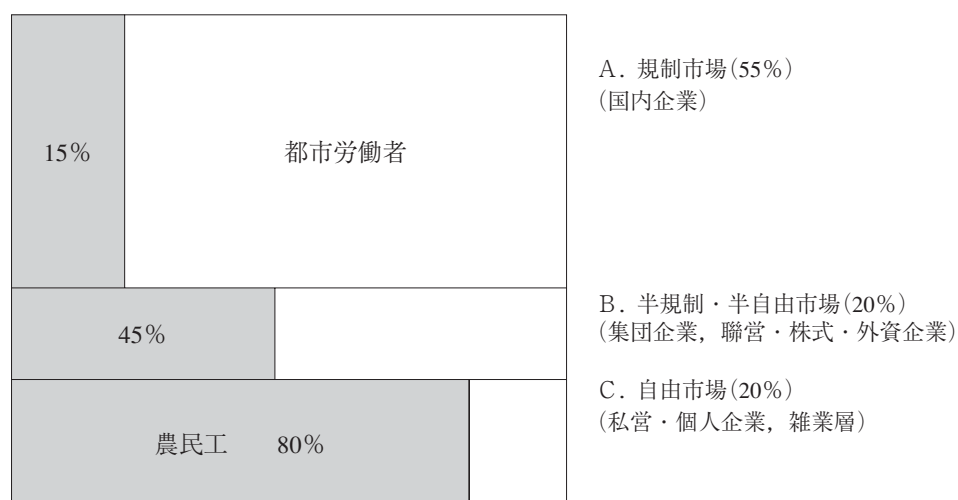
中国の労働市場が分断的な市場であることは、南・薛【1999】や丸川知雄【2002】らによって早くから指摘されてきた¹¹⁾。農民の都市への移動を制限する「戸籍法」、都市地方政府による地方主義や地元労働力を保護するための行政的関与、あるいは国有企業における労働諸規制が労働力の自由な移動を制限・制約しているために、労働の需給関係を調節するシステムが未成熟なままであることが分断の原因である。分断的労働市場を分かりやすく明示したものが南・薛【1999】による図3である。国有企業が主となる「規制市場」では農民工の進出が制限されおり、硬直的な市場となっているのに対し、私営企業・個人経営・雑業からなる市場では「自由で流動的な市場」として農民工が受け入れられているのである。「規制市場」では単に戸籍による分断があるだけではなく、今日のように「暫定居住証」の交付を受ければ都市で就労することができるようになって、各地方政府は就業上の競合から地元労働者を守るために、農民工が就労できない業種を定めて就労を制限し、労働市場の自由化を妨げてきたのは確かである¹²⁾。それでも表9が示しているように、農民工の19.3%は国有企業に雇用されているのであり、その推測値は1997年で600万人弱、2001年の農民工数に同じ比率を援用すれば1700万人強となり、当該年度に国有企業などからリストラされた「レイオフ（下崗）」労働者数に匹敵する規模となる。このことは農民工と都市労働者との間に就業上の競合が発生していることを示唆している。

表10は都市の失業率を地域別にまとめたものである。沿海部9地域では登録失業率は3.3%で全国平均より低いが大差はないにもかかわらず、実質失業率が4.5%と全国平均を大幅に下回っている。沿海部では「レイオフ（下崗）」の規模が小さいだけでなく、再就職率が50%と相対的に高いことが実質失業率を押し下げている。これに対し、東北3地域、中部7地域、大西部12地域の登録失業率は全国平均よりやや高いだけであるが、実質失業率がそれぞれ11.0%、9.9%、8.4%と東北、内陸中部で顕著に高い。それぞれの「レイオフ（下崗）」再就職率は30.7%、26.1%、31.9%と低く、このことが実質失業率を押し上げているのである。もちろん、東北地方や内陸部で「レイオフ（下崗）」労働者の再就職率が低い最大の理由は、それだけ市場経済の発展が

11) 南・薛【1999】、第5章。丸川知雄【2002】、丸川知雄『現代中国経済3－労働市場の地殻変動』名古屋大学出版会、2002年、第4章。

12) 丸川知雄【2002】、118頁。山本恒人【2000】、山本恒人『現代中国の労働経済1949-2000』創土社、2000年、45頁。

図3 都市労働市場の多重構造



注. 都市労働者数は12518万人（公式統計），農民工7689万人（推計値）として計算されている。ただし，農民工の公式推計値は1264.5万人。

原注. 1) () 内の数字は1997年現在における労働者の割合（概数）を示す。

2) 白い部分は都市労働者，網の部分には農民工を表わす。

出所. 南亮進，薛進軍「経済改革と変貌する労働市場」，南亮進，牧野文夫編著『大国への試練〔転換期の中国経済〕』日本評論社，1999年，104頁，（なお，筆者の責任で微小な修正を加えた）。

表9 農民工の都市における就業領域推計値
(万人)

就 業 先	就業割合 (%)	1997 年 農民工実数
国有企業・事業体	19.33	594
都市集団企業・事業体	9.24	284
都市私営企業	13.45	413
郷鎮企業	9.24	284
三資企業	5.04	155
個人経営体	12.61	388
都市・農村の家庭	5.88	181
個人経営の起業	9.24	284
その他	15.97	491
合計	100.00	3074

注：就業先の割合数値は下記出所より転記。

出所：馮海發「中国農業勞動力轉移的現狀、前景及对策」『複印報刊資料・F102』1997年3期，23頁。

表 10 地域別失業統計

	登録失業率	実質失業率	レイオフ再就職率
全国 31 地域合計	3.6	7.9	31.3
沿海 9 地域	3.3	4.5	50.6
東北 3 地域	4.4	11.0	30.7
中部 7 地域	4.0	9.9	26.1
大西部 12 地域	3.8	8.4	31.9

注. 実質失業者=登録失業者+「レイオフ（下崗）」されて再就職できない労働者

資料. 『中国年鑑・2003』（近刊）「要覧労働統計」表 4（山本恒人による）にもとづき作成。

遅れ、国有企業をリストラされた労働者を受け入れる受け皿が小さいことである。しかし、沿海部でも「レイオフ（下崗）」労働者の再就職は二人に一人で芳しいとは言えない。農民工が大量に都市に進出しようのは、すでに見たように都市にそれだけの労働需要があるからである。以前から、とくに建設業、労働集約的な加工業、飲食サービス業、清掃など「3 K」労働は都市の若者が敬遠し、労働需要が大きかったが、地方政府が、一般企業が農民工を採用するに際して「再就業基金」と称して企業に対し課徴金を取ったり、農民工を採用する代わりに「レイオフ（下崗）」労働者を採用した場合には税制上の優遇を与えたりしているのは¹³⁾、「3 K」労働以外にも農民工の採用職種が多様化していることの証左と考えられる。

5. 非市民としての農民工の都市生活

農民工が一般企業はむろんのこと「レイオフ（下崗）」＝リストラに躍起になっている国有企業にさえ吸収されるのは、低賃金もさることながら、前述の例にあるように、ボーナスや賃金外労務経費に格段の差をつけることによって、人件費を大幅に節約できるからである。前掲表 6 に示されているように、一般労働者と農民工の総人件費対比では、深圳で 1 : 0.56、青島で 1 : 0.50 となっており、人件費は半分に節約されている。それでもこの 2 例では、大差がつけられているとはいえ、農民工に対しても賃金外労務経費があてられている。すなわち、何らかの医療、年金、失業等の保険がかけられているのである。一般的にはそうではない。国家統計局によれば、農民工

13) 丸川知雄【2002】、117頁。山本恒人【2000】41-47頁。

全体のうち社会保険に加入（企業が社会保険料を負担）しているのは、年金保険で3.4%、失業保険で0.9%、医療保険で1.4%にすぎない。こうした社会保険以外に、各種商業保険に加入しているケースも2.7%にすぎないという¹⁴⁾。オリンピックを控えて建設ラッシュにわく北京では、農民工からなる建設労働者を大量に必要としている。とくに、河南省からは多くの農民出身建設労働者が来ており、「河南建設隊」と称されるほどであるが、建設下請け会社の社長からその雇用下にある従業員まで全て農民工というケースも珍しくない。もちろん、高級乗用車を乗り回す社長であっても「暫定居住证」を持つ非市民であり、従業員の労働災害・疾病などの面倒は市政府の援助が得られず、全て会社で面倒を見ることになる。前述の「各種商業保険」というのはこれを指しているのであろう。住宅も会社が用意する簡易プレハブ住宅で蚕棚生活する以外に方途はない。子供連れの場合も、市の学校には受け入れてもらえず、高い学費を払って私立学校に行かせなければならない。農民工の多くが3K労働に従事していることもあり、また雑業層も多いことから、市民はかれらを一級下の人間と差別的に見ているのである¹⁵⁾。

6. 農民工に関する政策動向

農民工の大量移動や、都市における労働の流動的な枠組の定着（労働契約制度の導入、大量「レイオフ（下崗）」）は、「戸籍法」といった身分制法規や労働市場に対する行政的関与や労働諸規制といった労働市場を分断化し、いびつなものにしてきた状況を根底から揺るがしつつあるといえよう。農民工規模が1億近い水準となり、沿海部大都市の正規に就労する農民工だけで3,000万という規模になってくると、農民工を組みこんだ労働市場整備が課題となってくるのは当然である。このような政策的課題意識を明瞭に示しているのが、国務院弁公庁が2003年1月15日付で各省・市・自治区政府、国務院各委員会・部および直属機構に対して発した「都市に進出し就労する農民に対する就業管理とサービス提供を改善することに関する通知」である¹⁶⁾。この通知では、一部の地方に「農民が都市に進出して就労することに対して不合理な制限を受けたり、農民工の合法的な権益に対して有効な保護が与えられずに、賃金の不払いや、不当な費用徴収が横行したりしている」ことに対し警告を発するとともに、

14) 国家統計局「外来農民市民化後参保率偏低」, サイト『人民網』(02.12.24), 時政>部委動態。

15) 「北京外来人―首都を支える農村出身者たち」(NHK日曜スペシャル, 2001年1月21日, BS放送) 【大阪経済大学AVライブラリー/No.32361】。

16) 国務院弁公庁「做好農民進城務工就業管理和服務工作」『人民日報』2003年1月16日。

「農民が都市に進出して就労することが社会治安や都市の管理業務に新たな問題を投げかけている」ことに注意を喚起している。この通知は「農村余剰労働力の非農業分野と都市への移転は工業化および現代化の必然的な趨勢であり、農村経済の調整と都市経済の発展をともに促進するものである」という基本認識に立っており、そのうえで通知は大要次の6点を指摘している。

(1) 農民が都市に進出して就労することに対する不合理な制限を撤廃する。

各地区および関連部門は企業が農民工を使用するうえでの許認可制度、就業職種の制限措置を撤廃する。「暫定居住証」以外の煩雑な手続きを撤廃し、国务院が規定する証明書発行手数料以外の各種農民工関連の費用徴収を撤廃する¹⁷⁾。

(2) 農民工雇用単位は賃金不払い問題を即刻解決するとともに労働契約を締結する。

農民工雇用は貨幣で賃金を支払い、いかなる名目での賃金の支払い延期、不払いも許されない。労働部門による監督を強化し、悪質な企業に対しては司法処理にかけ¹⁸⁾。

(3) 農民工の労働条件、生活条件を改善する。

農民工を労働災害や職業病から守るための措置を取るとともに、農民工を「労災保険」の適用対象にする。農民工の居住条件、衛生・健康条件、通勤条件の改善を進め、できるだけ医療保険を適用していく。

(4) 農民工の素質引き上げのため養成訓練を強化する。

農民工の出身地政府、流入地政府は既存の職業訓練機構など教育資源を活用し、農民工に訓練機会を提供する。雇用単位も技能訓練や安全教育を重視する。

(5) 農民工の子女の就学に道を開く。

流入地政府は公立学校への受け入れに努めるとともに、社会各界の協力をえて農民工子女簡易学校の設立、助成を行う。出身地政府は一部経費を負担するとともに、子女が出身地に復学する場合、無条件で受け入れる。

(6) 農民工管理の改善と強化。

公安部門は農民工の居住地での「暫定戸籍」および「暫定居住証」処理を行う。農民工雇用単位と居住地（社区）管理委員会が共同して違法・犯罪行為の予防に努める

17) このような費用徴収には、行政部門が企業や農民工本人から徴収する「管理費」や「税」、企業が農民工から「デポジット」類を徴収することが含まれる。農業部信息中心「関注農民工進城問題，加快全面建设小康社会进程」，サイト『人民網』，時政＞部委動態＞農業部。

18) 労働社会保障部の調査（2002年12月～2003年1月）によれば，農民工の就労が比較的多数にのぼる23省・市・自治区で賃金に関わる違法案件は1.3万件，62.6万人の農民工におよび，総額3億5000万元を追徴したという。『人民日報 海外版』2003年1月23日。

とともに、公共部門と居住地（社区）管理委員会は農民工本人と家族の便益を管轄責任範囲におく。また、出身地政府は農地の家庭請負制の基本政策を堅持し、農民工が請け負っている農地を強制回収したりせず、適法的で有償での農地使用権の移転を保証し、農民工の権益を守るとともに農地の荒廃を避ける。

小 結

「国務院通知」の指摘と政策理念が現実のものとなるには、まだかなりの時間を要すると考えられる。というのは、農民工の都市への大量進出という現実への認識や政策的対応をめぐっては、対応部門や地域レベルの間にさまざまな相違点や葛藤、場合によっては矛盾が存在しうるからである。例えば、農村経済の発展を第一義的に捉え、農民工の果す経済効果を重視する農業部の場合には、この「国務院通知」の基本線に限りないシンパシーを覚えると考えられる。しかし、都市企業の効率化と農民工採用のコスト性を重視してはいても、同時に都市労働者の失業問題の解決を切実な課題とし、さらに社会保険や社会保障の確立に責任を負う労働社会保障部の場合は、「国務院通知」の基本線に不服ではないとしても、相当な負担感を覚えると考えるのが妥当であろう。労働社会保障部は、90年代半ば以降、一方で都市企業の余剰労働力を解消するために国有企業を中心とする「再就業工程」（「レイオフ（下崗）」）を大々的に実施すること、他方で「農村労働力の秩序だった移転」を促進することを労働政策展開の基本としてきた。「農村労働力の秩序だった移転」という発想は、それ以前における都市労働力と農村労働力の「戸籍法」による法的・行政的分断という枠組を転換する積極的意義を持っている¹⁹⁾。しかし、「秩序だった移転」という発想は、当然にも大都市への労働力移転のある程度の制限を前提としており、中小都市（「小城镇」）への移転を優先する迂回的な移転を何よりも重視していた²⁰⁾。そのような発想は、中国全体の「戸籍法」改革の段取りにも反映しており、農民が中小都市に移転する場合には戸籍を中小都市に移すことができ、そのような実験範囲を次第に大都市にも拡大していくものとされていた²¹⁾。したがって、多くの大都市が実施したように、都市労働者との就業上の競合を避けるために、農民工が就労しうる職種を制限する措置もこのような枠組に対応するものであったと言える。ところが、上記の国務院通知は、農民工をいわば直ちに公民として扱うことを求めていると言っても過言ではなく、規制

19) 山本恒人【2000】、430-432、501頁。

20) 山本恒人【2000】、41-47、430-432頁。

21) 「戸籍改革」, サイト『人民網』, 時政>時政專題>迎接党的十六大, 2002.11.4。

（労働市場に対する行政的干渉）そのものを改善の対象としているばかりでなく、農民工の労働・生活諸条件を改善し、都市労働力としてより積極的に育成していくことを求めている。その意味では、「国務院通知」に示される政策志向には、圧倒的な量（農民工とそれに対する労働力需要）が質（政策）に対して本質的な転換を迫っていることを窺しめるものだといえよう。ただし、その実現にはなお紆余曲折が予想される。

（2002年5月6日）