

中国における農村出身労働者政策と 社会保障

李 根 忠
大 島 一 二

1. はじめに

中国国家统计局の「農民工」（農村出身労働者、以下同様）調査によれば、2018年の全国の「農民工」数は2億8,836万人に達し、2017年より184万人増加した。この中で、「新世代農民工」（1980年以降に出生した農村出身労働者を指す）は51.5%を占め、前年より0.6ポイント増加した。「農民工」の規模が2000年代に入ってから一貫して拡大する一方、その代代的な中心は改革・開放政策実施以降に生まれた「新世代農民工」に移りつつある。教育水準が高く、権利意識も強い彼らは、労働力の絶対的な過剰時代から相対的不足時代への転換を背景に、労働市場の需要動向に速やかに反応し、都市部への移動や定住を求め、戸籍にまつわるさまざまな差別をなくすよう声を上げ始めている。中国政府はこうした社会経済の情勢変化を認識し、「農民工」の就業や暮らしに関する制度改革に取り組まざるを得なくなっている。

中国における「農民工」をめぐる制度改革は、1980年前後から、これまですでに40数年にわたって取り組まれてきた。2008年10月開催の中国共産党第17期中央委員会第3回全体会議（三中全会）において、2020年を目処に都市農村の一体化を実現し、「調和社会」を構築する目標が掲げられた。この政策は良好な成果をもたらしつつある。とりわけ「農民工」をめぐる諸

キーワード：中国、農村出身労働者、社会保障、農民工

政策の改革において、「中国には平等な就労制度が存在しない、あるいはほとんど存在しない」という声に触発された中国のメディアや研究者は、これを「調和社会」の主題として取り上げ、結果的にはかなりの成果を挙げたと考えられる。例えば、「農民工」の就労時間の短縮、労災保険、医療保険への加入が保障されるようになったことがそれである。2018年までに、「農民工」の医療保険の加入率は2015年より2.6ポイント高い21.7%に達した。また、都市化に伴い、2014年6月に都市と農村の「二元戸籍制度」が「一元戸籍制度」¹⁾に代替されつつあり、制度面での一体化が進んでいる。2019年の中央1号文件²⁾では、医療保険、子女入学などを重視し、新世代「農民工」の市民化を促進すると指摘されている。また、2013年中国の都市化率は、53.73%であったが2018年までに60.60%³⁾となり、事実上の都市農村一体化も進展しつつある。

しかし、現在においても、中国の「農民工」政策においては、多くの論者が指摘しているように、「二元社会制度」ともいえる社会差別が形成されていることは否定できない。すなわち、都市戸籍を持つ就労者にはより高い賃金が支払われ、社会保障制度も整備されているのに対し、「農民工」には安い賃金しか支給されず、社会保障制度に加入する権利を十分に有していないのが実態である。この問題は、以前から研究者の注目を受け、さまざまな究明がなされてきた。そのなかで、嚴善平(2009)は、「農民工」が失業、医療、労災、年金などの社会福祉を享受できない原因として、二元戸籍制度を挙げている⁴⁾。これに対し、徐玲(2012)は、2011年7月に実施された「中国保険法」に基づき確立された、都市と農村をカバーする社会保障システムは納付地域外への移行や乗継が可能になったものの、保険料の納付期間を15年間以上と定めているため、流動性の高い「農民工」に適合した制度と

1) 「二元戸籍制度」とは、都市と農村においてそれぞれ異なる戸籍制度で管理することを示す。「一元戸籍制度」とは都市と農村の統一的な戸籍管理の実施を指す。

2) 2019年第十三届全国人大二次会議で李克強総理が報告を行った。

3) 国家統計局が公布した2019年国民経済和社会发展公報による。

4) 嚴善平(2009)「農村から都市へ—1億3000万人の農民大移動」岩波書店

はならなかったと指摘した。また、袁麗暉（2013）は、新型農村合作医療保険制度が導入されていることが、「農民工」が都市部での医療保険システムに加入するインセンティブを与えないと指摘している。さらに張嘉文（2019）は、「新世代農民工」に対応して、社会保障を構築すべきだと指摘している。陳礼開（2019）は、「新世代農民工」の社会保障問題をめぐる研究文献が少ないことを指摘している。

こうした状況の中で、本論文では「農民工」の就労、医療保険などの社会保障制度を検討対象とし、「農民工」の市民化への移行に関する政策の変遷を整理し、「農民工」が現在直面している課題と対応策について検討していく。

2. 「農民工」の基本状況

「農民工」という巨大労働者集団の実態について、いくつかの側面から見てみよう。表1は、「農民工」を、戸籍所在地の郷鎮で非農業部門に携わる「農民工」と、戸籍所在地の郷鎮以外に移動した「農民工」とに区分したものである。これによれば、地元で働く「農民工」と移動「農民工」数はいずれも増加しており、2018年では2015年よりそれぞれ6.51%、2.26%増となった。両者を比べると、2018年はほぼ1:1.49となっている。ただし、地域的には大きな差が見られ、郷鎮企業が発達している中部の「農民工」の方が、東部と西部の「農民工」より地元志向が強いことが読み取れる。

次に、移動「農民工」について、移出と移入の地域別構成をみてみよう。

表1 「農民工」の分類とその構成 (単位:万人,%)

	「農民工」 総数	移動「農民 工」	地元に残る 「農民工」	構成	東部	中部	西部
2015年	27,747	16,884	10,863	100.0	29.28	39.04	31.68
2016年	28,171	16,934	11,237	100.0	28.89	38.34	32.77
2017年	28,652	17,185	11,467	100.0	28.62	38.39	32.99
2018年	28,836	17,266	11,570	100.0	28.54	38.39	33.07

出所: 国家統計局発表の『「農民工」監測調査報告(各年)』をもとに筆者作成。

表2 地域別移出と移入の構造 (単位:%)

移出	2015	2016	2017	2018	移入	2015	2016	2017	2018
東部	37.12	36.92	36.40	36.10	東部	57.69	56.65	55.82	54.82
中部	33.07	32.94	32.96	33.08	中部	20.18	20.39	20.65	20.98
西部	26.59	26.84	27.23	27.46	西部	18.77	19.47	20.06	20.78
東北部	3.22	3.30	3.41	3.36	東北部	3.09	3.21	3.19	3.15
					その他	0.27	0.28	0.28	0.27

注:その他は台湾、香港、マカオ及び海外。

出所:表1と同様。

表2によれば、東部地域の移入「農民工」は移入先全体の半分以上を占め主要な流入地域となっていることがわかるが、2015～2018年にかけては東部からの移出と移入はどちらもやや減少している。これにたいして、中部と西部の移入「農民工」は増加傾向にある。また、東北部の移出「農民工」の大部分が地域内にとどまっていることがわかる。こうした状況は、地域間の経済発展及び産業構造の格差によってある程度説明できよう。つまり、東部地域では輸出加工業をはじめ製造業が発達しており、「農民工」に対する需要も相対的に高く、主要な流入地域となっていると考えられる。移動をもたらすもう一つの要因は、地域間の賃金格差である。2018年の地域別「農民工」の月額給与を比較すれば、中部・西部は3568元・3522元であり、東部地域平均の3955元より低いことが要因となっている⁵⁾。

さらに、2015年の産業別「農民工」の分布をみれば(表3参照)、製造業は34.1%、建築業21.0%であるが、2018年の製造業は27.7%、建築業

表3 「農民工」の従業別の構造 (単位:%)

	2015年	2016年	2017年	2018年
製造業	34.1	30.5	29.9	27.7
建築業	21.0	19.7	18.9	18.6
第三次産業	44.5	46.7	48.0	50.5

出所:表1と同様。

5) 国家統計局(2018年)「「農民工」監測調査報告」

表4 「農民工」の学歴構成 (単位:%)

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
小学校以下	15.9	15.1	14.2	14.0	16.7
中学校	60.3	59.7	59.4	58.6	55.8
高校	16.5	16.9	17.0	17.1	16.6
大専以上	7.3	8.3	9.4	10.3	10.9

出所:表1と同様。

18.6%となっており、それぞれ6.4ポイント、2.4ポイント減少したことがわかる。この一方で、第三次産業に従業する「農民工」数は、2015年から年々増加していることがわかる。

また、「農民工」の属性に関しては、国家統計局「農民工」監測調査報告から何点かの特徴が確認できる。第一に、男性と女性の比はほぼ2:1であるが、地域別に産業構造の違いによって男女の構成比が異なっている。第二に、「農民工」の教育水準は高まっている。中学校卒以上の比率が2018年に83.3%を占めており、その中で、大専(3年制の大学)以上の学歴を持つ「農民工」が急増し、2018年には全体の10.9%を占めるようになっている(表4参照)。

第三に、「農民工」の平均年齢は、表5に示すように30歳代の比率はほとんど変化していないが、10歳代後半が1.1ポイント低下した一方、51歳以上は5.3ポイント上昇している。この変化から以下のことが推測されよう。

表5 「農民工」の平均年齢及び年齢階層別構成 (単位:%)

	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
16-20歳	3.5	3.7	3.3	2.6	2.4
21-30歳	30.2	29.2	28.6	27.3	25.2
31-40歳	22.8	22.3	22.0	22.5	24.5
41-50歳	26.4	26.9	27.0	26.3	25.5
51歳以上	17.1	17.9	19.1	21.3	22.4

出所:表1と同様。

いわゆる、1人っ子政策の影響で中国では少子化が進んで、若い労働力の供給が減少している。しかし、他方では経済成長の中で労働力需要が増加しているために、若年労働力の供給減を補うために、51歳以上の供給増が生じたのではないかと考えられよう。

こうした変化は年齢構成だけに起こっているわけではない。現在の「新世代農民工」は一世代前のそれに比べて、育った環境や意識の面などで大きな違いが認められる。彼らは農村戸籍でありながら農業以外の仕事に携わる若者のことである。この年齢層の「農民工」は、前述したように、2018年時点で「農民工」全体の51.5%を占め、1億4,851万人の規模を形成している。

「新世代農民工」のほとんどは農村より都市部で生活する志向が強い。彼らの価値観は同世代の都市部の若者に近く、個人生活の充実や自己実現に重みを置き、家族に対する義務を重んじる旧来の「農民工」と大きく異なる。理想が高いがゆえに、現実の壁にぶつかったときの喪失感も大きい。そして、彼らは公共サービスの面で受ける差別的待遇に対して敏感に反応する。その背景には、将来、都市部で生活基盤を築けるか否かについて、彼らが大きな不安を抱えていることが挙げられる。低賃金、家賃の上昇、子供の学校教育機会、社会保障などの公共サービスの不備などが不安材料である。

3. 中央政府文件等に見る「農民工」の社会保障政策の進展

中国の労働関連の主な法規としては、労働法（1994）、労働契約法（労働合同法、2008年1月1日施行）、雇用促進法（就業促進法、2008年1月1日施行）、労働紛争調停仲裁法（労働争議調解仲裁法、2008年5月1日施行）の4法規があげられる。このうち雇用促進法では、「「農民工」は都市部の戸籍住民と平等の労働権利を有し、農村から都市への就業移動に対して差別的制限が設置されてはならない（第31条）」という「農民工」に関する規定があるが、それ以外は、他の法規では「農民工」あるいは都市戸籍住民といった文言は見当たらず、条文の対象者についての文言も当然ながら存在しない。

ところが、「農民工」が都市部に住み非農業部門に従事していながら、そ

の戸籍身分が「農業戸籍」であるために、「非農業戸籍」の都市住民と同様の権利を享受できない、不利な立場におかれているという問題は依然として存在している⁶⁾。中国の経済発展を支えている「農民工」の就業と生活状況は決して恵まれたものではない。長時間、低賃金の重労働が日常化し、失業、医療保険などの、非農業戸籍の都市住民にとって当然享受できる社会福祉制度の対象とならないことが多く、住居をはじめとして様々な問題に対応しなければならない。そのような背景の下で、2003年初めに、「三農問題」の解決と併行して、共産党中央と國務院が連名で「中央1号文書」において「農民工」政策について以下に述べるような新たな方針を發した。

つまり、2004年の共産党中央國務院1号文件では、「農民工」の合法的権利を保障するという項目が設けられ、「農民工」を対象とした差別的で合理性を欠く諸費用の徴収制度を整理し廃止すること、職業訓練、子弟の学校教育、労働保障などの必要経費を政府予算の一般会計で計上すること、大中都市の戸籍制度改革を推進し農民の就業と都市定住の条件を緩和するといった方針が明記された。

続いて、2006年の中央1号文書には、2006年から2010年までの5年間にわたって、「農民工」の就業、賃金、労災、年金、医療といった社会保障、子弟の教育、移住など幅広い領域の諸課題の解決について共産党及び政府の基本方針が述べられている。具体的に整理すると次のようになる。

この2006年の中央1号文件には、以前の政策や制度改革に加え、「農民工」に対して最低賃金程度を厳格に適用し、低賃金労働や賃金の未払問題を解決すること、労働契約制度の健全化や就労の安全を強化すること、労災制度を「農民工」に適用し、「農民工」の特質に応じる医療保険制度や年金制度を採求すること、「農民工」の子弟の学校教育問題を真剣に解決すること、等の政策課題が掲げられた。

さらに、2007年の中央1号文件では、「農民工」に対する職業訓練の重要性が強調され、雇用機会の公平性を重んじ諸制度をさらに改善し、これによ

6) 嚴善平 (2014) 「農民工の市民化は進むか」 p. 352

り「農民工」の生活の質と社会的地位を確実に向上させるといった点も初めて盛り込まれた。2008年の中央1号文件では、「農民工」向けの安価な賃貸住宅を供給し、「農民工」の居住環境を改善することが求められた。「農民工」の子弟が親の就労する都市部の公立学校で都市住民子弟と同じように学ぶことができるようにすべきである、とされた。

2010年の中央1号文件では、「農民工」関連の諸政策及び制度のさらなる改善が述べられたほか、「新世代農民工」の増加を背景に、戸籍、住宅社会保障の総合的な改革を加速し、それによって、「農民工」の市民化を実現するという新たな方向性が明らかにされた。これにより「新世代農民工」を対象とした政策は、医療保険、移住、子弟の学校教育などの社会保障に向けられている。具体的には、2014年6月に都市と農村の「二元戸籍制度」が「一元戸籍制度」⁷⁾に代置されたこともその一つである。それにより、「農民工」を含めた外来労働者が都市に移住する条件が緩和された。しかし、その条件については、各省・自治区・直轄市によって異なっている。2015年6月17日に国务院弁公庁が、「農民工」が出身地に戻り起業する場合は、政府から資本金補助や、所得税・法人税などの減免支援を受けられることとなった。

2016年からの13次五ヵ年計画（2016～2020年）では、豊かな社会主義新農村を作る方針が盛り込まれている。具体的には三農政策の強化、農村の公共サービスおよび農業生産効率の向上、農民収入の増加、の三つの面から強化することが明記されている。

2017年4月には、国务院が医療保険制度改革を発表し、それにより、医療保険料の12%と8%をそれぞれ雇用側と個人が支払い、しかも、納付した医療保険料が「農民工」の移動に伴って、地域間で引き継ぎが可能な制度が提起された。

2019年5月の中央1号文件⁸⁾では、医療保険、「農民工」の子弟入学、移

7) 「二元戸籍制度」とは都市と農村でそれぞれの人口管理制度であり、これに対して「一元戸籍制度」は都市及び農村で統一的な人口管理制度である。

8) 2019年全国政協和人民代表大會政府工作報告から。

住の面を重視し、「農民工」の市民化を促進すると述べられている。続いて2020年1月の国務院第742号令では「農民工」賃金を保障する条例が公布され、2020年5月1日までに「農民工」の賃金未払分をすべて払わなければならないことが法律的に定められた。

このように、2000年以降、「農民工」に関連する諸政策が実施され、「農民工」に関わる雇用、賃金、医療保険、移住、子弟の学校教育などの社会保障制度の改善が進展し、市民化という方針も前向きに進んでいる。

4. 「農民工」を対象とした社会保障政策の実態

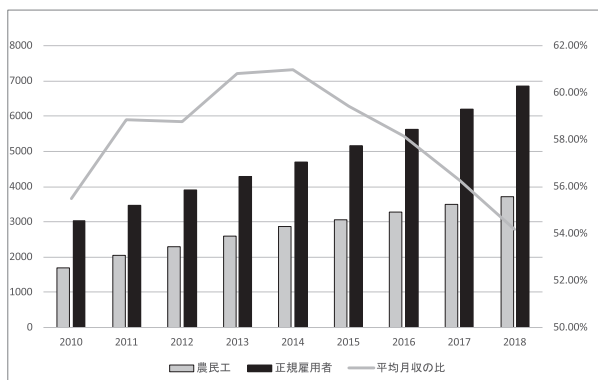
すでに述べたように、この20年余において、「農民工」の就業や賃金、社会保障に関する政策及び制度の改革が進められ、「農民工」を取り巻く就労、生活の環境が改善されつつあることは紛れもない事実である。しかし、いまだ解決できていない問題も存在する。ここでは、諸政策の効果について統計データを用いて説明しながら評価する。

4.1. 所得構造

まず、「農民工」の賃金を底上げするために採られた最低賃金の引上げ、及びその効果を見ることにする。中国では、最低賃金制度を実施することが1994年に公布された労働法で初めて規定された。しかし、その本格的な実施は2000年代に入ってからのことである。最低賃金制度の実施に伴い、「農民工」の平均月収にどのような変化が生じたのか、国家統計局から公布された統計データをみてみよう。

まず、国家統計局のデータによる「農民工」の平均月収の推移を図1に示した。この図からわかるように、「農民工」の平均月収は2010年の1,690元から2018年の3,721元へと2.2倍増加した。年平均伸び率で見ると11.45%となり、物価上昇率を考慮しても「農民工」の月収は年平均10.86%伸びたことになる。しかし、都市部の正規雇用職員の平均収入と比べると、「農民工」の相対的低賃金が改善されていないことが明らかである。

図1 「農民工」と正規雇用の平均月収の推移 (単位:元)



出所: 国家統計局発表の「農民工」監測調査報告(各年), 年度データより筆者作成。

つまり, 図1 からわかるように, 「農民工」の平均月収の絶対額は年々増加したものの, この10年あまり一貫して正規雇用者の5~6割程度にとどまっておき, むしろその比率は2014年をピークに悪化していることがわかる。

この「農民工」全体の収入増は, 必ずしも異なる業界で一様に起こっているわけではない。前述のように, 2018年の「農民工」の平均月収は3,721円で, 2016年より446元増えたが, 表6に示したように, 業種別に見れば, 収入は大きく異なっていることがわかる。収入が多いのは建築業と交通運輸業である。2018年, 建築業と交通運輸業の収入は平均月収よりそれ

表6 「農民工」の平均月収 (単位:元)

	2016年	2017年	2018年
平均収入	3,275	3,485	3,721
製造業	3,233	3,444	3,732
建築業	3,687	3,918	4,209
小売業	2,839	3,048	3,263
交通運輸業	3,775	4,048	4,345
ホテル飲食業	2,872	3,019	3,148
家政サービス業	2,851	3,022	3,202

出所: 国家統計局発表の「農民工」監測調査報告(2016-2018年)より作成。

ぞれ 488 元, 624 元高い。

また、「農民工」の社会保険加入率は高まりつつあるが、依然として低水準であることも大きな問題である。これは、表7に示したように、2009年から2018年の9年間で、「農民工」の社会保険加入率は全体的としては増加しているが、個別に見ると、養老保険と失業保険が2009年よりそれぞれ14.05ポイント、13.22ポイント増加したものの、医療保険と労災保険については加入率の上昇はかなり緩慢である。

加入率がこのように低水準であるため、都市部の正規雇用の加入率との格差は大きい。例えば、表8に示すように、2018年の「農民工」の医療保険加入率は21.73%にすぎなかったが、都市部住民のそれは、75.81%に達しており、「農民工」の医療保険加入率が非常に低い水準に留まっていることがわかる。これは、「農民工」の移動先地での滞在時間が限定されているため、医療保険の継続が難しいためである。また、「農民工」が農村戸籍を持ちながら都市で働く労働者であるため、制度的には、都市就業者の医療保険と新型農村合作医療保険の両者に加入できる訳であるが、現実には、「農民工」は都市就業者の医療保険の加入条件を満たさないという理由から、「農

表7 「農民工」の社会保険加入率 (単位:%)

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
養老	7.60	9.50	13.91	14.30	15.70	18.20	19.97	20.13	21.09	21.65
労災	21.80	24.10	23.58	24.00	28.50	27.01	26.87	26.99	26.66	27.25
医療	12.18	14.30	16.67	16.89	17.60	18.66	19.09	18.62	17.13	21.73
失業	3.87	4.90	8.00	8.40	9.08	13.91	14.86	15.21	16.54	17.09

出所: 人力資源社会保障部「人力資源和社会保障事業発展統計公報(各年)」より作成。

表8 「農民工」と都市部住民の医療保険加入率 (単位:%)

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
「農民工」	17.60	18.66	19.09	18.62	17.13	21.73
都市部住民	74.70	74.36	73.94	74.86	75.63	75.81

出所: (2013-2018年) 人力資源社会保障部「中国労働統計年鑑(各年)」より作成。

民工」の都市医療保険加入を拒む企業が多いことも要因となっている。こうしたことは、地域によって医療保険の加入条件に相違があり、全国で統一的な医療保険管理制度が確立していないことが要因である。また、「農民工」が農村医療保険と都市医療保険に二重加入することを、費用面から忌避することも要因の一つである。

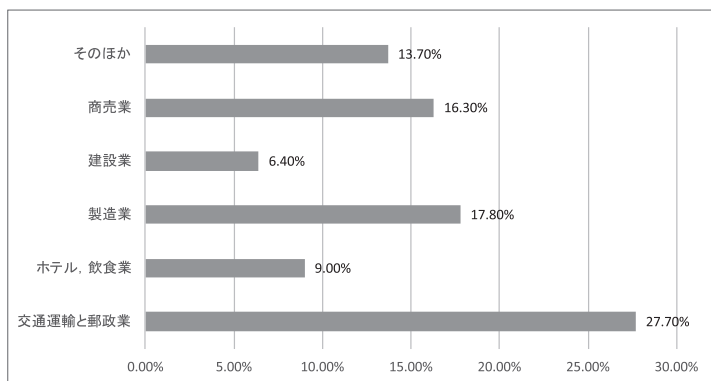
4.2. 社会保険の加入

また、「農民工」の就業先によっても医療保険加入率は異なっている。図2に示したように、交通運送・郵政業の加入率はかなり高い一方、建設業の加入率はもっとも低い。この格差の要因は、主に学歴の相違を反映していると考えられる。つまり、交通運送・郵政業従業者の学歴がやや高く、建設業のそれはやや低いことに由来しており、一般に高学歴者ほど保険制度に関心が高いためであるという⁹⁾。

4.3. 「農民工」の住宅状況

第3に、「農民工」の住宅状況をみてみよう。「農民工」の市民化を妨げる

図2 職業別の「農民工」医療保険の加入率



出所：国家統計局発表の「農民工」監測調査報告(2018年)より筆者作成。

9) 李実 (2016) 「中国労働力市場中的農民工状況」 p. 11

重要な要因としては、「農民工」が都市部において都市住民程度の住宅を確保できないことがあげられる。都市地域には低所得者向け住宅を行政が供給する制度があるが、申請条件を満たさない「農民工」は多い。こうした結果、「農民工」の住宅状況は全体として貧困であり、普通の市民として都市地域に定住できるような状態ではないといえる。表9に示したように、2016年に、「農民工」の6割強は勤務先の準備した寮で集団生活を送っている。住宅を賃貸している「農民工」は全体の約3割弱を占め、増加傾向にある。2018年まで賃貸住宅に居住する「農民工」は37.9%を占め、2016年より8.3ポイント増加した。その原因としては、前述した「新世代農民工」の増大が考えられよう。前述したように、2018年に「新世代農民工」は51.5%を占め、1億4,851万人に達している。

「新世代農民工」の特徴としては、幼い時から両親と一緒に都市部で生活してきたため、農村の生活実感を有していない場合が多い。そのため、彼らの生活習慣や考え方は、農村出身の両親と異なり、プライバシーを守る意識も強く、それに起因して賃貸住宅を選択する機会が多いと考えられる。また、「新世代農民工」は都市への移住を固定化するため、マンション購入に踏み切る者も、絶対数は少ないものの増加傾向にある（マンションの購入は当該地域の戸籍取得の際に有利となる）。彼らは都市部でのビジネスに成功した集団で、例外的な存在とみるべきである。それは、「農民工」向きの住宅ローンの制度が十分に整備されておらず、不動産価格が高騰している都市部では、「農民工」が都市市民のように市場価格で住宅を購入することは依然として難しい。それに加えて、現在でも都市戸籍を有さないと住宅購入が

表9 「農民工」の居住形態別構成

(単位:%)

	勤務先の寮	賃貸住宅	都市地域で購入した住宅
2016年	69.6	29.6	0.8
2017年	64.9	33.8	1.3
2018年	60.7	37.9	1.4

出所: 国家統計局発表の「農民工」監測調査報告(各年)より作成。

表10 「農民工」の居住面積構成

	2015年	2016年	2017年	2018年
平均居住面積	19.2㎡	19.4㎡	19.8㎡	20.2㎡
5㎡以下	8.3%	6.0%	4.6%	4.4%
6-15㎡	35.2%	37.4%	39.2%	41.3%
16-25㎡	23.4%	25.5%	27.1%	28.5%
26-35㎡	13.7%	12.6%	13.4%	13.6%
36㎡以上	19.4%	18.5%	15.7%	12.2%

出所：国家統計局発表の「農民工」監測調査報告(2015-2018年)より作成。

できない制限を設けている地域もあるためである。

こうした結果、「農民工」の1人当たりの居住面積は一般に狭小であるが、近年徐々に増加傾向にある(表10参照)。つまり、2015年の19.2㎡から2018年の20.2㎡まで増加し、逆に2015年から2018年の3年間で、居住面積が5㎡以下の比率は半減した。また、一部地域で、「農民工」を含む低収入向けの住宅サービスの提供が拡大し、2016年にそのサービスを受用できた「農民工」は全体の2.4%を占めるに過ぎなかったが、2018年には2.9%に増加した¹⁰⁾。このようにして、「農民工」の居住環境は全体として徐々にではあるが改善されつつある。

5. 「農民工」子弟の学校教育状況

1990年代後半以降、農村から都市へ、内陸部から沿海部への出稼ぎ労働者が急増するに従って、親に連れられて移動した14歳以下の子供も膨大な数に達した。彼らは「流動児童」などと呼ばれている。「流動児童」が急速に増えたことにより、「流動児童」に関する政策の整備を急ぐ必要がある。例えば、1996年に、国家教育委員会は都市部に流入している子供の就学規定を公布し、1998年には、流動人口の更なる増大を踏まえて、「流動児童」についての暫定弁法を公布した。

2000年代に入ってから、中国経済の高度成長が続き、中央政府の財政事

10) 李実(2016)「中国労働力市場中的農民工状況」 p.11

情が大きく好転した。それを背景に、農村教育の無償化、「流動児童」の教育機会の平等化について一定の進展があった。その結果、「農民工」の都市地域への移動後、「農民工」子弟も出稼ぎ先地域の公立学校において地元住民と同様の教育機会を保障され、また、「農民工」子弟を受け入れる学校も、行政の指導と財政支援を受け、授業料の無償化など公立学校と同等の教育サービスを提供できるようになりつつある。こうして制度上は、戸籍、居住地を問わず、学齢期の子供であれば、いずれかの公立学校または政府公認の民間学校において、授業料などの無償化を受ける権利が保障されることになった。

さらに、2006年には、義務教育法が全面的に改正され、義務教育の実施に当たって、授業料及び雑費を徴収しないことが初めて明記された。それにより、「流動児童」の義務教育に関しては、中学校卒業までの9年間を義務教育期間とし、授業料及び雑費の無償化を実施し、経費は政府経費の一般会計から計上されることとなった。また、低所得者の子供に教科書を無料で提供し、寮に住む低所得者の子供には生活補助金を給付することも決定された。また、「農民工」など流動人口の子弟が親族の出稼ぎ先の学校で義務教育を受ける場合は、政府は受け入れ地の学生と同じ教育環境を提供しなければならないことになった。この改正義務教育法の規定を受けて、国務院は2008年に都市部における義務教育の授業料及び雑費を免除する通達を公布した。

このように、「農民工」子弟の就学問題については、規定としては、授業料、雑費も免除することに決定したが、いくつかの問題も残されている。それは、公立学校は厳しい入学条件が求められ、多くの「流動児童」は依然として教学条件の劣る私立学校、民工学校に通わざるをえない実態もある。また、公立学校の入学手続きが非常に煩雑であるという問題も残されている。

その後、前述の「新世代農民工」の要望が強まりつつあることを背景に、2018年2月には教育部が「教育部弁公庁关于普通中小学校招生入学工作的通知」（教育部弁公庁の普通小中学校学生入学手続きに関する通知）が

公布され、この「通知」により、出稼ぎ先で3ヶ月以上の「農民工」子弟が、小中学校義務教育だけではなく、高校にも入学できるようになった。また、入学手続きの簡易化も促進されることとなった。こうした入学政策の緩和のため、国家統計局は、2018年に「農民工」子弟の入園率と入学率は、それぞれ83.5%、98.9%となり、2015年よりどちらも0.2ポイント増加したと公表した。こうした措置により、「流動児童」小学生の82.2%と中学生の84.1%は公立学校に通っているという¹¹⁾。

このように入学政策は緩和されたが、「流動児童」の両親の頻繁な転職により、転居も頻繁となるケースも多い。そのため、「流動児童」の転校に由来する登校拒否、本来の学年に編入できないといった問題も残されている。

6. まとめにかえて

1990年代以降の中国では、農村から都市への労働力移動が急速に拡大し、都市化も速やかに進展している。それにより、「農民工」の雇用、社会保障、子弟の学校教育に関してさまざまな政策が打ち出されてきた。本稿では、中央政府の文件を中心に、諸政策及び制度の改革過程を踏まえて、その改革により得られた実績の評価と、なお残存する主な課題を明らかにしてきた。本稿で明らかになった点は以下の通りである。

第1に、「農民工」の基本状況を明らかにした。高度経済成長が進むに伴って、多くの農村労働者が農村から都市へ流入し、「農民工」の総数は増加の一途をたどっている。彼らにはいくつかの特徴がみられる。移動先からみれば、市場経済のグローバル化が進展するに伴って、対象地域は従来の東部地域中心から他地域へ拡大している。「農民工」の教育水準は、以前より高くなっており、大専以上の「農民工」の比率が高まっている。また、年齢層を見ると、「新世代農民工」の比率が高まっている。

この「新世代農民工」は、幼少期から都市地域で生活してきたため、今後都市地域で生活基盤を築けるか否かについて大きな不安を抱いている。それ

11) 国家統計局（2018年）「農民工監測調査報告」

は、相対的な低賃金、家賃の高騰、子弟の学校教育、社会保障などの公共サービスに関する不安である。この「新世代農民工」とその家族が長期的に都市で就業、生活するためには、さらに「農民工」に対する諸制度の改革を進めなければならないであろう。

第2に、本稿で述べてきたように、1990年代後半以降、「農民工」に対する、雇用、社会保障、子弟の学校教育などについて、関連する制度や政策の転換が急ピッチで進められており、かつての移動禁止から秩序ある流動という政策に転換してきた。こうして、2000年代以降、「農民工」の就業、賃金、社会保障、子弟の教育、戸籍移動など幅広い領域の諸課題の改善が進展している。とはいえ、「農民工」に関する社会保障制度の改革は数年ですべてを完了できるものではない。「農民工」と都市住民という二重構造が依然として存在している点においては、差別がない平等な社会が形成されたとは言いがたい。すでに述べたように、今後も改善しなければならない課題も数多い。

冒頭言及した、2008年10月に開催された中国共産党第17期中央委員会第3回全体会議（三中全会）において、2020年までに都市と農村の一体化を実現し、「調和の取れた社会」を構築する目標が掲げられた。この道はいまだ半ばであるといえるだろう。今後もどのような改革が進展し、「農民工」の就業、生活、教育が安定するのか、さらに研究を続ける必要があろう。

参考文献

〔日本語〕

1. 袁麗暉（2012）「中国農民工医療保険制度について」『東亜経済研究所』第70巻第2号, pp. 65-78
2. 袁麗暉（2013）「中国農民工医療保険制度に関する一考察」『東アジア研究』第68巻第3号
3. 巖善平（2009）『農村から都市へ—1億3000万人の農民大移動』岩波書店
4. 巖善平（2014）「農民工の市民化は進むか」『中国経済はどう変わったか』国際書

院

5. 徐玲 (2012) 「中国都市部における農民工の養老問題」『日中社会学研究』第20巻
「中国語」
1. 李実 (2016) 「中国労働力市場中の「農民工」状況」『労働経済研究』第1期
2. 孫海東 (2013) 「我国「農民工」医療保険問題研究」中南林業科技大学論文集
3. 張嘉文 (2019) 「論新世代「農民工」参与社会保険的影響因素」『佳木斯職業技術
学院学報』第4期
4. 陳礼開 (2019) 「中国労働力市場中の「農民工」状況」『湖北農業科学』第58巻
5. 楊康 (2019) 「我国「農民工」問題研究40年」『華南理工大学学報』第4期

(り・こんちゅう／三江学院商学院)

(おおしま・かずつぐ／経済学部教授／2021年2月24日受理)

Rural Workers Policy and Social Security in China

LI Genzhong

OSHIMA Kazutsugu

This paper aims to focus on the social security of migrant workers, to investigate the actual situation of social security and its policies. For a long time, China has carried out social security system reform around the “migrant worker problem”, but due to the restrictions of the household registration system, the reform of the social security system for migrant workers has not made much progress. As a result, migrant workers in the city as a special existence, in the labor market acceptance and social system rejection coexist.

After the reform and opening up, the scale of urban migrant workers has been increasing, resulting in more and more serious social problems. After 2014, with the progress of the reform of the household registration system, the social security reform for migrant workers began. However, the dual structure of the society caused by the household registration system has become a stumbling block to solve the problem of migrant workers.