

# 中国における 失地農民の就業安定政策の課題

—— 山東南四湖省級自然保護区の「退養漁湖民」を対象として ——

鮑 萌  
大 島 一 二

## 1. はじめに

### (1) 課題の設定

1978年の改革・開放政策実施以降、中国のインフラ建設や都市化の急速な発展に伴い、農村から都市に進出する農民が増えているが、その一方で公共開発のために農地を収用され、農地利用権を失った「失地農民<sup>1)</sup>」の人口も急増している。先行研究によると、これまで発生した失地農民人口は8,000万人を超えており（石晶（2018）<sup>2)</sup>、さらに「全国土地利用総体規画綱要」によれば、2000年から2030年までの30年間、農地の収用面積は36,333 haと予測され、2030年には中国の失地農民の総数は1.1億人を超えると指摘されている<sup>3)</sup>。しかし、補償政策の実施の遅滞など様々な理由から、農地と仕事を失ったが、社会保障も受けられない状態に陥っている失地農民も数多く存在し、その生活が脅かされているのが現状である。

こうした状況の中で、失地農民の生活を保障するためには、生活費の保障

- 
- 1) 失地農民は、正当な補償の下に、公共のために農地を収用された農民をさす。「被収用農民」と近い概念である。
  - 2) 石晶（2018）「城镇化背景下失地農民利益訴求路径問題研究」河北師範大学。
  - 3) 馮占輝，張国強（2011）「論中国失地農民問題」『經濟研究導刊』第120期 pp 41～42。

キーワード：中国，山東省，失地農民，山東南四湖省級自然保護区，農家調査

や失地農民の再就業先を確保することが最優先課題となっている。しかし、失地農民の教育水準（学歴）、労働技能は一般に低く、都市住民との就業競争では不利な状況にある。したがって、政府部門は失地農民の根本的な問題に適切に対応し、社会の安定を維持するために、失地農民の具体的な状況に応じて、適切な教育訓練制度と就業サポートを提供しなければならないと考えられる。

こうした状況の中で、本論文では、中国山東省済寧市に所在する「山東南四湖省級自然保護区」<sup>4)</sup>の「退養漁湖民」（自然保護のために水産養殖から撤退し、再就業機会の提供を必要とする元漁民を指す、以下同様）<sup>5)</sup>の再就業問題と生活安定問題を研究対象とする。

1982年に南四湖自然保護区は山東省の最初の自然保護区となり、2003年に南四湖省級自然保護区に昇格した。2006年山東省人民政府は南四湖省級自然保護区の機能分区<sup>6)</sup>に同意した。その中の「核心区」と「緩衝区」においては<sup>7)</sup>、保護区の開発と現地農漁民の再就業と生活安定のため、「退養漁湖民再就業斡旋政策」を策定した。そして2018年から再就業支援政策が開始された。

本論文は、南四湖省級自然保護区における「退養漁湖民」の就業機会開発と生活安定政策の展開過程を研究対象とし、中国における「三農問題」（農業・農村・農民問題の総称）の重要な構成部分である、失地農民としての「退養漁湖民」の再就業、生活安定政策の現状と課題を検討する。

---

4) 山東南四湖省級自然保護区が研究対象とした主要論文は以下の通りである。侯效敏・石曉艷（2009）「山東南四湖流域生態経済与可持続発展研究」山東社会科学院経済研究所，済南 250002，劉磊（2011）「南四湖流域退耕還湿工程 生態補償機制研究」山東大学，楊榮虹（2014）「南四湖湿地土地利用变化及其生態效应研究」中国鉱業大学，等。

5) 「退養漁湖民」は水資源事業，自然保護などの要因で，湖沼請負権を失った漁民である。

6) 山東南四湖省級自然保護区内を核心区（自然保護の中心地域，農民の土地を収用した地域），緩衝区，実験区に区分した。

7) 核心区は特別な科学研究以外に立ち入り禁止されている地域であり，住民は移住が原則とされ，出来るだけ人間の活動の影響を受けないように配慮された地域である，緩衝区は生産活動，経営活動が禁止されている地域である。

なぜ本論文において、山東南四湖省級自然保護区の「退養漁湖民」の再就業、生活安定問題に注目するのか、それは以下の三点に整理できる。

第一に、南四湖は中国北部の最大規模の湖として、中国の「南水北調工程」<sup>8)</sup>の東ルート of 重要な経由地と貯水地として位置づけられている。この結果、南四湖省級自然保護区の「退養漁湖民」の再就業政策は、広い面積と多くの漁民が対象となるという点で中国の他地域からも注目を受けている大きな問題である。つまり、南四湖省級自然保護区の「退養漁湖民」の再就業政策の成否は、中国の農村社会の発展と安定に関連して、社会の各部門から注目されている重要な問題であるためである。

第二に、中国においては、1958年に「国家建設征用土地弁法」が提起されて以降、中国政府は失地農民の再就業の主要な方途として、農業内部での再就業政策（異なる地域への移住は実施するものの農業就業を継続する政策）を実施してきたが（この点については後掲2において詳述している）、この方法は、改革開放政策実施以降、経済発展により多様化する社会情勢から徐々に乖離しており、多様な就業機会の提供が必要となっている。南四湖省級自然保護区では、これまでの各地の失地農民の再就業の規則と方法を学習する過程で、「退養漁湖民」に対して、経済的な補償を維持しつつ、労働年齢階層の元漁民（18歳～59歳）に積極的な技能育成と職業紹介を実施し、多様な就業機会を提供してきた。例えば、個人を支援対象とした就業支援政策、雇用条件を満たし、就業意欲のある「無職」世帯から、少なくとも1人が安定的な職種に雇用される就労支援政策など、再就業活動を積極的に推進し、請負権を有する湖沼と養殖業を失い、社会保障も満足に受けられない漁民が出現する事態を回避する政策を実施した。こうした政策経験は、近年の失地農民を対象とした再就業政策が多様化している典型的な例であるといえる。

---

8) 「南水北調工程」は、中国北方地域の水資源不足問題を解決するため、南方地域の水資源を北方地域に送水するプロジェクトである。南水北調工程は長江の上流、中流、下流からそれぞれ取水し、西北地区と華北地区の各地に引水する東線、中央線、西線の三つのルートがある。

第三に、2020年の新型コロナの感染拡大により、多くの政策やプログラムが順調に進展していないなかで、微山県人力資源と社会保障局（微山県は済寧市に所属）は「南四湖自然保護区退養漁湖民培訓与就業工作实施方案」（「南四湖自然保護区「退養漁湖民」訓練および就業工作实施方案」と「南四湖省級自然保護区緩衝区池塘退養漁湖民就業服務工作方案」（「南四湖省級自然保護区緩衝区湖沼「退養漁湖民」就業服務工作方案」）（徽人社字〔2020〕13号）を制定した。これらの政策においては、疫病の予防と抑制をしっかりと行いながら、「講義の中止・継続にかかわらず育成の継続を実施する」ことを重視し、オンライン育成課程に参加した「退養漁湖民」に課程時間に応じて生活費を給与する措置を実施し、「疫病と戦い、復職を確保する」という就業説明会を開催するなどの政策で、「退養漁湖民」の再就業政策を加速した。こうした政策は、緊急状況の下で、失地農民の再就業と生活安定政策をどのように実施するかについての一つの提起となると考えられる。

本論文では、具体的に研究を進めるうえで、三つの具体的な課題を設定する。

第一の研究課題は、調査対象地である南四湖省級自然保護区の現状と失地農民の補償政策の実態を明らかにすることである。まずは南四湖省級自然保護区の現状を検討する。つぎに核心区と緩衝区を中心に補償政策を分析する。

第二の研究課題は、失地農民の概要と再就業問題について詳しく検討する。中国は都市・農村の二元構造のもとで、一般に都市・農村開発のバランスが崩れ、多くの地域で失地農民の権利と利益が害されている。そこで、中国の失地農民の補償政策の現状と失地農民再就業問題の実態を検討する。

第三の研究課題は、アンケート調査結果にみる「退養漁湖民」の生活・経済に関する事例分析である。労働年齢階層別に「退養漁湖民」を対象としたアンケート調査結果を分析し、再就業政策の現状と不足点を検討する。

## (2) 先行研究

中国における失地農民の再就業と生活安定問題については、以下のような先行研究が存在する。ここで概観しよう。

孔ら (2004)<sup>9)</sup>は、現地の政府や企業による強制占有による失地、政府の政策によって誘発される組織的な失地、農業の低生産性による自発的な土地の失地などの問題の存在を指摘している。

また、大島 (2012)<sup>10)</sup>は、農家による農地の喪失は、社会の不安定化の重要な要素の一つであると指摘している。

さらに祁 (2011)<sup>11)</sup>は、政府の主導のもと、「生存保障、発展保障、資産保障、財産権保障」の4つの保障ネットワークを構築すべきだと提唱している。失地農民が自ら起業し、自らを発展させ、リスクに対応する能力を強化することが必要であると指摘している。

このほか、王 (2008)<sup>12)</sup>は、失地農民の雇用問題を解決する鍵は、失地農民の人力資本への投資を増やすことであり、労働市場での競争力を高めるために、失地農民の教育、育成、健康への投資を増やし、失地農民の育成制度を確立することを指摘している。

同様に李 (2013)<sup>13)</sup>は、失地農民の育成政策の実施の過程で、人材育成は重要な要因であるとする。どのようにして失地農民のための雇用育成の政策を実施する過程で相対的な利益のバランスを達成し、政策実施主体と政策実施対象のゲーム理論を効果的に回避し、政策実施の効率を向上させることが重要であると指摘する。

これらの論考では、失地農民の増大は社会安定に負の影響を与え、そうした事態の改善のために、人材育成や再教育の重要性を指摘している点は共通

---

9) 孔祥利・王君萍・李志建 (2004)「農民失地的路径, 成因与对策」『雲南民族大学学報』(哲学社会科学版) 第21卷第6期, pp 93~98。

10) 大島一二 (2012)「中国における失地農民の事態と課題」『桃山学院大学経済経営論集』第54巻第1号, pp 1~15。

11) 祁媛媛 (2011)『被征地農民可持續生計体系構建研究』上海交通大学。

12) 王曉紅 (2008)『失地農民再就業培訓体系研究』西北大学。

13) 李沢剛 (2013)『我国失地農民就業培訓政策實施問題研究』電子科技大学。

している。しかし、具体的な事例研究をもとに分析を実施した研究は限定されているのが実態である。

こうした中で、本論文では、山東省南四湖農村の現地における失地農民の現状と、就業の再就業、人材育成方法等について、現地調査およびアンケート調査の結果から研究を実施しており、この点は本研究の特徴といえるだろう。

### (3) 調査対象地域の概況

南四湖は微山湖、昭陽湖、独山湖、南陽湖等の湖が南北に連なった大型淡水湖の総称である（第1図参照）。このうち微山湖の面積が一番大きく、総称としても微山湖と呼ばれることも多い<sup>14)</sup>。南四湖省級自然保護区は4つの県（市区）<sup>15)</sup>から構成され、総面積は4,647.12平方キロメートル、64の鎮（鎮と街道）、2,742の村（集落）を含み、総世帯数は124万8,500世帯、人口は407.2万人である。

自然保護区の面積は1,116.51平方キロメートル。このうち、核心区面積は451.14平方キロメートル、保護区の総面積の40.4%を占める。緩衝区は126.96平方キロメートル、保護区の総面積の11.4%を占める。実験区は538.39平方キロメートル、保護区の総面積の48.2%を占める。

本論文において検討する対象は、自然保護区のコア区と緩衝区である。実

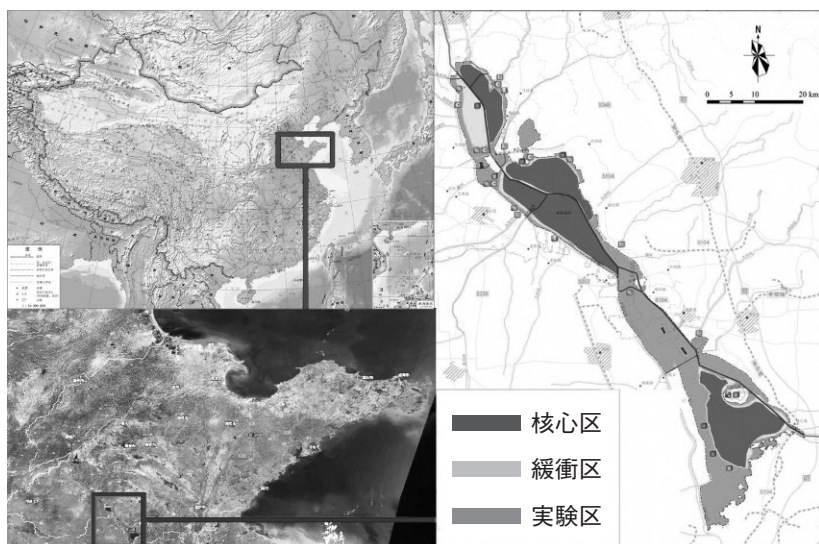
---

14) 南四湖は、河川陥没型の湖であり、その原因は、京杭運河の開削に直接的な関係がある。古泗水河はもともと淮河下流の最大の支流であった。1128年から1855年まで、700年以上の長い間に、徐州から淮陰までの泗水道に土砂が沈降した。砂の堆積で、南陽、独山、朝陽、微山の4つの湖が徐々に形成された。南四湖は中国北部の最大規模の湖として、南北の水流を結ぶ重要な経路地であり、水資源の貯留地となっている。南四湖保全地域は広大で、森林生態系、沼澤生態系、湖生態系が同時に存在し、多様で複雑な地形が豊かで多様な植生を生み出し、多くの種の生息環境と繁殖条件を生み出している。重要な水鳥の生息地、水資源貯蔵地、自然科学研究基地、自然観光宣伝教育基地、資源の持続可能な利用研究基地など、数多くの価値がある。南四湖の自然環境保護の強化は、生態系の多様性を維持し、地域の生態学的バランスを維持するための重要な戦略的重要性を有している。

15) 微山県、漁台県、済寧市任城区、騰州市。

験区は土地、池の収用が実施されていないため今回は検討対象としない。核心区と緩衝区内において、自然保護区を建設したことによる「退養漁湖民」の再就業には、7,000戸以上28,000人の漁民が関わっている。さらに、自然保護区の開発のために炭鉱会社12社が採掘権から撤退し、18,000人の炭鉱会社の社員も再就業する必要が発生している。この合計4.6万人余の再就業問題が、現地の地方政府にとって大きな課題となっているのである。

第1図 南四湖省級自然保護区



資料:「地之図」 [http://ditu.ps123.net/china/List\\_25.html](http://ditu.ps123.net/china/List_25.html)

濟寧市自然資源和規畫局

[http://nrp.jining.gov.cn/art/2020/1/20/art\\_14457\\_2438748.html](http://nrp.jining.gov.cn/art/2020/1/20/art_14457_2438748.html)

2018年の微山県都市人口一人当たり純収入は30,901元、農村一人当たり純収入は15,637元（「2018年微山県国民経済和社会発展統計公報」より）であり、この水準は、2018年の山東省都市人口一人当たり純収入39,549元、農村一人当たり可支配収入16,297元（2019年『山東統計年鑑』より）との比較で、「中」または「中の下」の水準にあると考えられる。こうしたやや不利な経済状況の中で、自然保護区の建設のためにかつて従事してきた



農業・漁業の就業機会が失われることは、「退養漁湖民」にとって大きな困難となっている。

## 2. 中国の失地農民問題の現状

### (1) 失地農民移住政策の展開

中国の失地農民の移住政策は、経済の継続的な発展に伴い、補償と移住制度の内容も常に調整されて現在に至っている。しかし、失地農民の補償レベルが相対的に向上しているにもかかわらず、長期的には対象地域農漁民の生計問題、就業問題にはいまだ十分に解決できていない課題が残されている。その発展段階については、大別して以下の3つの段階を経てきた。

第一段階は集団所有制下の農業集団移住段階（1949年～1981年）である。1958年に「国家建設征用土地弁法」が提起され、農業移住は、失地農民の移住・再就業の主要な方針として位置づけられてきた。この時期の社会主義計画経済と厳格な戸籍制度の実施により、失地農民の大多数は、再び異なる地域で農業に就業し、安定した職に就くことで長期的な生計を確保し、生計問題はほとんど存在しなかった。

第二段階は金銭による補償段階（1982年～2003年）である。改革・開放政策実施以降、経済の発展のもとで、中国共産党中央委員会は、1982年に「国家建設土地征用条例」を発表した。この条例では、失地農民に関する住民の移住については、地方の土地管理機関が管理することが示され、土地収用の過程で発生した失地農民は、県・市の土地管理機関によって組織され、土地取得単位、土地利用単位、関連単位によって適切な支援と適切な住民移住を行うことが明記されていた。そしてこの時期は、これまでの農業移住政策が転換され、失地農民は主に金銭的な補償によって再配置された。短期的には補償金に生計を頼ることができ、生活水準が大きく低下することはないが、長期的には、補償金が徐々に消費されていく中で、失地農民の生活は徐々に困窮し、失地農民に対する再雇用や社会保障問題がますます顕在化していった。



第三段階は、多角的な政策実施段階（2004年～現在）である。中国国土資源省は「關於完善征地補償移住制度的指導意見」を發表し、失地農民に適切な土地補償金や再定住補助金を支払い、生活水準を低下させず維持する方針が示された。そして失地農民が本来の生活水準を維持できない場合、地方人民政府は、農業就業の再配置、他の産業への再就業、株式や配当金の配分、移住の促進等の方策を示した。現実には、これらの諸政策は、失地農民の長期的な生活を保障するためには十分ではなく、また、失地農民は自らの就業と生活を発展させ、リスクに対応する能力を育成させるという点では十分ではなかったが、そうした方向を示したという点では一定の政策的な充実を果たしたといえよう。

## (2) 失地農民問題の顕在化と都市地域への波及

1949年の中国建国以来、都市開発と工業開発が優先された結果、都市と農村の二元構造が形成された。工業化と都市化は、土地資源利用の再構成と開発をもたらし、近代化の過程は、土地利用を農業から非農業へと移行させ、発展途上国であり、かつ農業大国である中国は、産業発展の過程で失地農民を大量に生み出してきた。失地農民は生活の糧である農地利用権を失い、都市地域や新興産業部門での就業は容易でなく、資本蓄積や技能・能力の蓄積も困難であった。こうした生活環境の大幅な変化のなかで、仮に補助金や育成サポートの機会を得られても、その金額や援助は不十分であり、都市住民との競争には不利な状況に置かれることとなった。

一方、農地利用権は農民にとって基本的な生産手段であると同時に、最も確実な生活保障でもあり、農地利用権を持たない農民は、都市地域において、長期にわたって都市住民と同等の待遇を受けることができず、失業保障、低所得政策、年金保障、医療保障等の多くの保護を受けることができなかった。このような状況では、補助金も大きな助けにならず、その結果、失地農民は不安定雇用となり、生計を維持することが困難になり、結果的に失地農民から貧困な市民に変貌してしまうことが常態化している。したがっ

て、失地農民の長期的な生計手段を確保することは、都市地域の社会安定にも帰結する事態となっている。このためには、支援額の増額、就業サポート事業など、よりきめ細やかで多様な支援や福祉政策が求められている。

### (3) 失地農民の再就業問題

既存研究の分析と、現地におけるヒアリング結果を総合した結果、失地農民が再就業の際に直面する困難には、主に以下の3種の要因があることが判明した。

第一は、マクロ的な中国経済の発展過程における構造的変化によるものである。中国経済の急速な発展に伴い、発展の中心はしだいに労働集約型産業から資本集約型産業に移行しており、企業の雇用吸収力は明らかに減少している。その結果、技能面で劣る労働力の就業機会は減少し、競争が激化している。結果として、失地農民の就業機会は限定されたものになりつつある。

第二は制度問題である。そもそも失地農民の補償制度が明確になっていないことや、政府の管理政策が混乱しているために、失地農民の間で補償額に差が生じていること、村民委員会と農民との間の分配が不平等であること、農地利用権が正当な評価を受けていないこと、無計画な開発計画などの要因により、多くの失地農民が非常に低い補償額しか受けられない問題などが顕在化している。また、都市と農村の二元構造は、失地農民の戸籍の移転を妨げ、都市地域における農村戸籍者にとって不平等な雇用制度は、都市地域で働く農民が都市に定住できず、失業保障、所得補填、年金保障、医療保障等を受けられない事態を招来している。

第三には、失地農民自身の問題も存在する。農地利用権を失い、十分な準備もなく競争環境に置かれたことで、農家は今後の生計の方向性を見失い、就業意欲を失う事態もしばしばみられる。失地農民自身の就業活動は、既存の概念にとらわれていることから、新たな就業先の確保の際に地理的、業種的に限定されていることが多く、就業機会が限定される結果を招いている。

### 3. 「退養漁湖民」を対象とした補償、再就業政策の展開

#### (1) 補償政策の展開

南四湖省級自然保護区において、これまで実施されてきた「退養漁湖民」を対象とした補償政策を整理すると、以下三つの段階に区分することができる。

第一段階は準備段階である。2018年から微山県政府は核心区と緩衝区の「退養漁湖民」の情報を収集し、各漁民の家族資産を一つ一つ分類、確認し（池の所属、具体的な請負面積など）、補償面積を確認した。湖沼での養殖の生産手段と養殖関連装置（ボート、バイトキャスター、酸素供給装置など）を第三者を通じて価値を判断し、「關於濟寧市征地地上附着物和青苗補償標準的批復（魯国土資字〔2017〕394号）」を参考標準として示し、補償金額を確認した（この補償金は「退養漁湖民」が湖沼請負権を失い移動する際に支給される）。

第二段階は実施段階である。2019年から土地、湖沼の収用工程が開始された。漁民から収用された湖沼は毎年1ムー（0.67a）の農地・湖沼について、1000元の補償金が「退養漁湖民」に支払われた（支払い上限は100ムー、毎年一回支払で、支払期間は2020年から2039年までの20年間と定められた）。さらに養殖の生産手段と養殖関連装置を撤去して、農地、湖沼を自然保護区の計画に基づき整理した。

第三段階は最終段階である。2020年10月までに核心区と緩衝区の収用工程を完成すると計画された（調査時には完成については未確認である）。そして「退養漁湖民」に補償金を支払う計画である。

元漁民は南四湖両岸の対象地域外に居住しているので、住居の確保においては基本的に問題はない。とくに重要な問題は、農業・漁業における就業を失ったことによる再就業工程の進展である。

#### (2) 「退養漁湖民」の再就業、起業政策の展開

「退養漁湖民」の再就業と起業のための政策の基本方針について、現地政

府は元漁民の意志を十分に理解した上で以下の四原則を策定した。

第1原則は、自然資源保護を基本にした複合的な産業開発による雇用拡大である。現地の特色ある自然資源を基本にしつつ、関連産業クラスターの形成を加速し、雇用経路を拡大する政策を実施した。「自然保護優先原則」<sup>16)</sup>を堅持し、特色ある有利な自然資源を十分に活用し、湿地生態経済を発展させ、近代的な漁業と特色ある湖沼観光という産業開発を推進し、雇用機会を拡大し、雇用数の増加に注力する。この結果、現地の余剰労働力を活用し、元漁民の生産力と収入の増加を促進する。

第2原則は、元漁民にたいする技能訓練を強化し、雇用適性の向上に努めることである。「退養漁湖民」にたいして職業技能向上計画を策定、「退養漁湖民」の大規模な職業技能訓練を実施し、各種の訓練補助金や起業補助金政策を推進することによって、「退養漁湖民」の再雇用と起業能力の向上を支援する。具体的には、さまざまな形態での研修<sup>17)</sup>を実施し、湖沼産品の即売、現地の漁師料理の提供、民泊の管理代行など、農村部特有の産業育成を中心に新興産業を開発し、農漁村出身者が雇用されやすい技能訓練を実施する。農漁民が雇用と起業によって豊かになり、創造性を発揮できる社会的雰囲気を作成する。

第3原則は、起業への支援強化、起業に基づく新規雇用の拡大である。技能訓練学校を活用して、起業意欲を有し、資金調達等の一定の起業条件を備えた「退養漁湖民」を対象に、起業意識教育、起業能力の向上、起業の実践的なトレーニングなどの起業関連研修を実施した。さらに、電子商取引研修コースを設置し、農村の起業家、新世代の出稼ぎ労働者、失業者などの起業能力と起業成功率を高めるための支援を提供する。地域の特色ある産業と連携して、起業支援プランを策定し、研修に合格して起業する「退養漁湖民」を優先して、「創業孵化基地」・「創業園区」（いずれも起業優遇策の講じられ

16) 現地のスローガンは「緑水青山就是金山銀山」（自然資源価値の重視）である。

17) 現地のスローガンは「技能培訓進田間課堂」（農村でも職業技能の授業を受講できる）などであった。

た地域)への参入を推奨する。起業支援としては、①起業ローンの保証事業において保証基準ラインの引き下げを実施。②「退養漁湖民」のうち、技術を持ち、事業に成功した経験があり、農村信用合作社の信用状況が良好な農漁民にたいして、試験的に起業信用ローンを提供し、「退養漁湖民」の起業を支援し、起業による就業機会の増大を促進する。

第4原則は、再就業におけるインターネットの活用である。新しい雇用紹介サイトの開発を推進し、採用支援の効果を高めた。とくに、国、省、市の就業支援ネットワークを活用し、時間と地域のニーズに応じて、産業別、職種別、対象別に情報提供を行う。また、定時の募集活動を行い、求職者の注目度を高めた。さらに、人工知能技術とSNSを用いて、求職者と企業の就業マッチング情報を提供した。行政が積極的に人材採用会議を開催し、積極的に関連企業の採用活動を活性化させた。こうして、就業意欲の高い「退養漁湖民」の就業を促進した。

#### 4. アンケート調査結果にみる「退養漁湖民」の現状

##### (1) 核心区と緩衝区における「退養漁湖民」アンケート調査の概要

南四湖自然保護区の核心区には、張楼、高楼、魯橋、両城、南陽、留庄の6つの郷が含まれており、世帯数は5,600世帯、総人口は約20,000人に達する。緩衝区には、微山県の魯橋、両城、南陽、韓庄、微山島、張楼、留庄、高楼の8つの鎮が含まれており、世帯数は2,000世帯、人口は約7,000人である。

調査対象者は、技能育成ニーズがあると考えられる労働年齢階層の漁民(18歳~59歳)5,000人と設定し、今回のアンケートはこの5,000人から有効な回答を回収できた199人の情報を得た。アンケートは2019年8、9月に現地で実施した。

具体的なアンケート内容としては、「退養漁湖民」の生活・経済実態を明らかにしたうえで、「退耕還湿工程」(農業・漁業の中止と湿原の回復工程)の実施中に「退養漁湖民」の技能育成について分析した。アンケート項目と

しては、性別、年齢、受教育レベル、「貧困カード」<sup>18)</sup>の有無、技能育成のニーズ、就業状況、希望する再就業地などの項目である。

回収した199人のデータとしては、平均年齢38.79歳、男性133人(66.8%)、女性66人(33.2%)であった。

## (2) アンケート対象者のフェイスシート

アンケート対象者のフェイスシートは第1表に示した。

第1表 アンケート調査回答者の属性

		人数(人)	構成比(%)
性別	男	133	66.8
	女	66	33.2
年齢	19-29歳	28	14.1
	30-39歳	80	40.2
	40-49歳	64	32.2
	50-59歳	27	13.5
貧困カードの有無	有	33	83.5
	無	166	16.5
学歴	小学校卒業以下	9	4.5
	中学校卒業	164	82.5
	高校及び専門学校卒業	24	12.1
	大学卒業以上	2	1.0

資料:アンケート結果から作成。

今回のアンケート対象者は技能育成希望を有する「退養漁湖民」(18歳～59歳)を調査対象としたため、調査対象者の年齢階層は26歳～55歳の若年・中年層に集中している。また、アンケート対象者の性別は、男性が女性

18) 微山県農村の場合、2021年の月一人当たり収入475元以下の家庭が「貧困カード」を申請可能となる。申請が受理された場合「貧困カード」が支給される。支給額は基本生活標準額と保護標準額の合計から算出される。基本生活標準額は毎月620元(微山県農村の場合)、保護標準額は、保護程度により以下の三つの段階から算出される。第1段階毎月580元支給、第2段階毎月290元支給、第3段階毎月170元支給である。

の約2倍になっており、男性は技能訓練について女性より積極的と考えることができる。学歴はほぼ中学卒業に集中している。また、「貧困カード」<sup>19)</sup>の所有率は83.5%と高く、多くの対象者が、現地政府による再就業へのサポートによる生計確保を必要としていることがわかる。

### (3) 現在の就業状況

第2表はアンケート調査当時の職業である（このアンケートは農地と湖沼利用権を喪失してから、再就業プログラムを受講するまでの期間に実施されている）。結果としては当面の生活のために「退養漁湖民」の一部が臨時雇用機会に応募して、対象者の30.6%が、警備員、清掃員、家事サービス（家政婦など）、湖埠頭の荷物卸などの臨時的な就業をはたしていた。他の69.4%は職業訓練後に現地政府等の斡旋により何らかの職業に就くことを希望しており、当面は補償金によって生計を立てていた<sup>20)</sup>。

第2表 現在の就業状況

	人数（人）	構成比（%）
臨時雇用	61	30.6
無職	138	69.4

資料：アンケート結果から作成。

### (4) アンケート対象者と中国在職者の学歴格差

前述したように、アンケート対象者の学歴水準は中学校卒業程度に集中していると述べたが、これは中国の一般的な労働者や農民との比較においてどのような意味を持っているのか。

第3表は、アンケート対象者と中国在職者（平均）の教育レベルの相違を

19) 濟政字〔2020〕35号「濟寧市人民政府關於完善城鄉低保及特困人員供養標準自然增長機制和提高救助標準的通知」2020年6月19日発表による。

20) その後、現地政府はインターネットを活用して、現地の企業等と連絡を取り、「退養漁湖民」とのマッチングを実施した。結果として、技能訓練を受けた「退養漁湖民」の人数を上回る就職機会（5,000職位以上）が確保できたという。



示したものである。この表からは、全体としてアンケート対象者の低学歴状態がみてとれるが、とくに高等教育において差が大きいことがわかる。こうしたことから、政府の就業、起業サポート等の施策が必要とされていることがわかる。

また、第4表は済寧市人力資源市場における学歴別賃金額について示したものである。この数値からは、大学卒と中学卒の賃金の格差は、ほぼ2倍（中位および上位）から4倍（低位）存在していることがわかる。

こうした学歴間の賃金格差は、改革開放以来、中国経済の急速な発展に伴い、これも急拡大してきた。とくに大学卒業者の増大とともにその格差は拡大傾向にある。たとえば、中国の毎年の大学卒業生数は、2010年には259万人に過ぎなかったが、2015年359万人、2016年374万人、2017年384万人、2018年387万人、2019年395万人と急拡大している。学歴が就業に大きな影響を与える中国においては、アンケート対象者のような相対的な低学歴階層は、毎年増加する大量の大学・高校卒業生との厳しい競争に直面し、政府の支援がなければ就業することは困難となることが理解できよう。

第3表 アンケート対象者と中国在職者の教育レベル

	年齢階層(歳)	中学校卒業以下	高校及び 専門学校卒業	大学卒業以上
アンケート 調査結果	19-29	67.9	21.4	10.7
	30-39	86.2	13.8	0
	40-49	93.8	4.7	1.5
	50-59	92.6	7.4	0
中国就業者 平均	19-29	37.5	28.8	33.7
	30-39	49.8	22.2	28.0
	40-49	67.9	17.6	14.5
	50-59	78.1	14.5	7.4

資料:アンケート調査結果および『2019年中国人口と就業統計年鑑』より作成。

第4表 済寧市人力資源市場における学歴別賃金額(元/年)

学歴	低位	下位四分の一	中位	上位四分の一	上位
大学卒業	40,156	57,598	87,498	131,848	196,257
短大卒業	29,500	39,000	56,351	90,223	137,888
高校および専門学校卒業	25,620	33,831	52,619	74,182	116,916
中学卒業以下	21,994	30,006	44,428	69,846	91,459

資料: 関於発布済寧市2019年度部分職位(工種)人力資源市場工資額位的通知(濟人社字[2020119号]<sup>21)</sup>から作成。

### (5) 希望する職種

こうしたアンケート対象者を取りまく厳しい就業状況の中で、彼らはどのような職種に就業を希望しているのであろうか。またそれは職業訓練等によって就業可能なかという点が重要な問題となる。

ここで、第5表には、アンケート調査結果から現地政府が用意した職業訓練課程の中で希望する職種を示した。この表によれば、希望が多い順に溶接技師、電気技師、保育士、菓子師、自動車整備士、旋盤技師、中華菓子師などとなっている。

第5表 職業訓練の希望課程

	人数(人)	構成比(%)		人数(人)	構成比(%)
溶接技師	45	22.5	警備員	9	4.5
電気技師	37	18.6	中華料理師	8	4.0
保育士	30	15.1	美容美髪	7	3.5
菓子師	18	9.0	水産物加工	3	1.5
自動車整備士	13	6.5	料理師	3	1.5
旋盤技師	11	5.5	農家楽(服務員)	2	1.0
中華菓子師	11	5.5	修理工	2	1.0

資料: アンケート結果から作成。

21) 各賃金帯を「低位」、「下位四分の一」、「中位」、「上位四分の一」、「上位」の5つのクラスに分けた。

この希望する職種の結果と、それぞれの職種の平均的な賃金水準を示したものが第6表である。

第6表 済寧市人力資源市場における各職業の賃金額(元/年)

職種	低位	下位四分の一	中位	上位四分の一	上位
溶接技師	39,139	51,322	64,333	74,059	84,364
電気技師	36,244	45,011	58,140	79,526	108,140
保育士	32,116	35,600	38,953	42,076	48,726
菓子師	38,863	41,770	44,504	49,000	68,500
自動車整備士	28,548	36,016	40,005	50,030	61,345
旋盤技師	41,055	46,725	60,144	78,861	99,974
中華菓子師	33,040	40,149	47,652	59,949	72,237
警備員	20,780	24,600	26,600	32,400	44,930
中華料理師	39,570	42,448	46,360	50,600	54,694
美容美髪	29,400	36,000	47,441	51,831	59,410
水産物加工	30,852	35,400	37,392	41,872	52,072
料理師	37,797	40,690	47,640	60,435	66,958
農家楽(服務員)	24,000	29,600	37,648	45,000	59,977
修理工	31,001	41,157	55,016	67,131	96,766

資料:「關於發布済寧市2019年度部分職位(工種)人力資源市場工資價位的通知(済人社字(済人社字[2020]119号))から作成。

この第5表と第6表を併せて概観すると、概ねアンケート対象者が希望する職種は相対的に賃金の高い職種であることがわかる。つまり、希望者が10人以上の職種(溶接技師、電気技師、保育士、菓子師、自動車整備士、旋盤技師、中華菓子師の7種)の平均賃金は「上位四分の一」クラスで比較すると年収61,929元となっている。さらに、希望が多い3種の職種(溶接技師、電気技師、保育士)の「上位四分の一」クラス職種(希望者112人)の平均賃金はさらに高く年収65,220元となる。このように、アンケート対象者は相対的に高収入の職種を求める希望が多いことがわかる。前述したよ

うに、微山県農村の人口一人当たり純収入は15,637元にすぎず<sup>22)</sup>、さらに、調査時に約3割のアンケート対象者が就業していた、前述した臨時雇用の職種は、例えば警備員の場合は「上位四分の一」クラスで32,400元であるから、その格差は大きい。この結果、補償金と再就業支援（職業訓練）による就業機会の開拓は、アンケート対象者にとって大きな意味を持つものになると考えられる。

こうしたアンケート対象者の就業にかんする希望を背景に、現地政府は就業、起業支援において前述したような、比較的多彩な職種に就業するための職業訓練課程を準備している（第5表参照）。課程は職種によりその内容に相違があるが、おおよそ80～100時間の授業を受講し、約十日間を費やして、関連技能を習得する課程が準備されている。

#### (6) 希望する就業地域

今回のアンケート調査対象者の特徴は、中学校卒業程度の若年・中年層が中心であるため、出身地を遠く離れた地域への出稼ぎを希望する者はかなり少ない。調査結果では、微山県の県外で就業を希望する者は全体の8.5%にすぎない。これにたいして、県内就業希望者は91.5%を占めている（第8表参照）。この第7表をみると、出身地の郷鎮での就業を希望する者はごく少ないが、これは郷内の就業機会が非常に限定された状況であるためであるとの現地調査結果が得られている。

第7表 希望する就業地域

	人数（人）	構成比（%）
出身郷内	10	5.0
微山県内	172	86.5
済寧市内	7	3.5
済寧市外	10	5.0

資料：アンケート結果から作成。

22) この人口一人当たり純収入は、統計上、未就業者、退職者等を含む数値であるので、かなり低くなることはお断りしておく。

## (7) 調査対象者の属性と希望する職業

職種の選択時に、性別は結果に大きな影響を与える。この点について第8表をみると、アンケート対象者の希望する職種においては、多くの男性が溶接技師、警備員、自動車整備士などの理工科に属する職種を希望している。これにたいして、女性は保育士、美容美髪、菓子師などの職種を希望していることがわかる。

第8表 希望する職種と性別(人, %)

職種	男性		女性	
	人数	構成比	人数	構成比
溶接技師	44	22.1	1	0.5
電気技師	34	17.2	3	1.5
保育士	0	0	30	15.2
菓子師	3	1.5	15	7.5
自動車整備士	13	6.5	0	0
旋盤技師	11	5.5	0	0
中華菓子師	2	1.0	9	4.5
警備員	9	4.5	0	0
中華料理師	8	4.0	0	0
美容美髪	0	0	7	3.5
水産物加工	3	1.5	0	0
料理師	2	1.0	1	0.5
農家楽(サービス)	2	1.0	0	0
修理工	2	1.0	0	0
合計	133	66.8	66	33.2

資料:アンケート結果から作成。

また、年齢階層別の希望職種を整理すると以下ようになる(第10表参照)。つまり上位3位に注目すると、25歳以下層は溶接技師、電気技師、自

自動車整備士、26～40歳層は電気技師、溶接技師、菓子師、41～55歳層は、溶接技師、保育士、電気技師、56歳以上層は溶接技師、保育士、中華料理師、農家楽（サービス員）などとなっており、年齢階層によって大きな相違はない。

第9表 希望する職種と年齢階層(人,%)

	25歳以下	26～40歳	41～55歳	56歳以上
溶接技師	5 ( 2.5)	21 (10.6)	17 ( 8.6)	2 ( 1.0)
電気技師	3 ( 1.5)	23 (11.6)	11 ( 5.5)	0 ( 0)
保育士	1 ( 0.5)	11 ( 5.5)	17 ( 8.6)	1 ( 0.5)
菓子師	0 ( 0)	10 ( 5.0)	8 ( 4.0)	0 ( 0)
自動車整備士	4 ( 2.0)	5 ( 2.5)	4 ( 2.0)	0 ( 0)
旋盤技師	2 ( 1.0)	5 ( 2.5)	4 ( 2.0)	0 ( 0)
中華菓子師	0 ( 0)	3 ( 1.5)	8 ( 4.0)	0 ( 0)
警備員	0 ( 0)	2 ( 1.0)	7 ( 3.6)	0 ( 0)
中華料理師	0 ( 0)	5 ( 2.5)	2 ( 1.0)	1 ( 0.5)
美容美髪	1 ( 0.5)	5 ( 2.5)	1 ( 0.5)	0 ( 0)
水産物加工	0 ( 0)	1 ( 0.5)	2 ( 1.0)	0 ( 0)
料理師	0 ( 0)	3 ( 1.5)	0 ( 0)	0 ( 0)
農家楽（サービス員）	0 ( 0)	1 ( 0.5)	0 ( 0)	1 ( 0.5)
修理工	1 ( 0.5)	0 ( 0)	1 ( 0.5)	0 ( 0)
合計	17 ( 8.5)	95 (47.7)	82 (41.3)	5 ( 2.5)

資料:アンケート結果から作成。

さらに、第10表は学歴と希望する職種であるが、これも全体の学歴が中学校卒業程度に集中しているため、大きな特徴はない。総合的にみて、アンケート対象者は相対的に賃金の高い職種を希望していることが理解できる。

第10表 希望する職種と学歴(人, %)

	小学校 卒業以下	中学校 卒業	高校及び 専門学校 卒業	大学及び 短大卒業
溶接技師	2 ( 1%)	40(20.2%)	3 (1.5%)	0 ( 0%)
電気技師	0 ( 0%)	30(15.1%)	7 (3.5%)	0 ( 0%)
保育士	1 (0.5%)	27(13.7%)	2 ( 1%)	0 ( 0%)
菓子師	0 ( 0%)	15( 7.5%)	3 (1.5%)	0 ( 0%)
自動車整備士	0 ( 0%)	11( 5.5%)	1 (0.5%)	1 (0.5%)
旋盤技師	0 ( 0%)	7( 3.5%)	0 ( 0%)	3 (1.5%)
中華菓子師	3 (1.5%)	8( 4%)	0 ( 0%)	0 ( 0%)
警備員	0 ( 0%)	9( 4.5%)	0 ( 0%)	0 ( 0%)
中華料理師	0 ( 0%)	6( 3%)	2 ( 1%)	0 ( 0%)
美容美髪	0 ( 0%)	4( 2%)	3 (1.5%)	0 ( 0%)
水産物加工	1 (0.5%)	2( 1%)	0 ( 0%)	0 ( 0%)
料理師	0 ( 0%)	3 (1.5%)	0 ( 0%)	0 ( 0%)
農家楽(ウェイター)	2 ( 1%)	0( 0%)	0 ( 0%)	0 ( 0%)
仕上げ技師	0 ( 0%)	2( 1%)	1 (0.5%)	0 ( 0%)
合計	9 (4.5%)	164(82.5%)	22 ( 11%)	4 ( 2%)

資料:アンケート結果から作成。

## 5. 訪問調査にみる職業教育受講者の再就業

今回の現地調査においては、職業訓練を受講した元漁民の、職業教育受講後の再就業と起業プロセスが明らかになった。

南陽鎮のA夫婦(夫40歳と妻38歳)は、湖面5ムー(0.667ha)を請け負い、鮒やエビなどの水産養殖を展開し、年間約170,000元の水産業所得(粗利益)を得ていたが、今回の一連の工程で請負権を喪失した。このためA夫婦は、まず補償金毎年5000元を受け取り、ある一定期間生計を立てたが、その後、夫君は現地政府の紹介した職業訓練中の溶接技師の課程10日



間（受講時間約 100 時間）受講し、基本的な技術を体得した。この溶接技師課程を選択したのは、南四湖が湖の沿岸経済振興のための「三帯協同」<sup>23)</sup>政策のため、船製造工場の受注が増加していることによる。また、溶接技師の賃金水準が高いことも重要な要因であった。妻君は現地政府の紹介した職業訓練中の菓子師の課程を 10 日間（受講時間約 100 時間）受講し、基本的な技術を体得した。この菓子師課程を選択したのは、近年山東省では洋菓子店が急増しており、就業機会も増加しており、賃金水準も高いという要因があったためである。

職業教育課程受講後、A 夫婦は地元政府の紹介で、現地の船舶造船工場の溶接技師の職位と、洋菓子店の料理師として就業が実現し、現在の生活は安定しているという。

次に、1982 年生まれの B 氏は、微山島鎮古留村の出身で、湖面 4 ムー (0.267 ha) を請け負い、鮒やエビ、鴨などを飼養し水産養殖業を展開し、生計は安定していた。しかし、南四湖省級自然保護区の生態環境の保護・改善のために、B 氏はこの政策を強く支持し、積極的に協力して、率先して湖面養殖から撤退し、この結果「退養漁湖民」として、水産業収入を失った。B 氏と夫の D 氏は、速やかに県人力資源社会保障局から無料の事業指導と関連技能訓練を受け、創業補助金と保証付き事業融資を申請し、夫婦で協力して水産特産品加工工場を起業した。現在、系列商品 4 種類、商標登録 5 件の

---

23) 三帯協同は「沿湖生態地帯」、「特色産業育成地帯」、「運河文化伝承保護地帯」の 3 地帯を区分し発展させる政策である。このうち「沿湖生態地帯」は、湖畔の 4 つの県（市・区）の湖岸線沿いを基本として、「退漁還湿、退池還湿、退耕還湿」（漁業・農業を停止し、自然の湖沼環境を復元する政策）と、湖岸線沿いの美化・緑化を加速させ、生態環境を向上させることを目標とする地帯である。「特色産業育成地帯」は、湖畔に立地する県の資源賦存状況と産業発展状況に基づき、環境保全型農業・漁業、現代文化・観光などの有利な産業の発展を強調し、港湾・航海の物流の拡大、療養・健康増進、船舶造船などの発展を促進し、第 1 次、第 2 次、第 3 次産業の深い融合と質の高い発展を促進し、生態経済の実現を目的とする地帯である。「運河文化伝承保護地帯」は、済寧市、棗庄市などの京杭大運河沿いの 8 つの県（市、区）を主軸として、大運河文化を深め、大運河文化の歴史的な系譜と現代的な価値を強調し、文化の保護と遺産の活用を強化し、山水の聖人文化、赤色革命文化、優れた伝統文化との相互振興と発展を実現することを主軸として推進する地帯である。

特色ある商品を開発し、年間生産額は500万元以上に達している。企業は安定した経営を続けており、年間を通して9人の固定労働者を雇用し、生産のピーク時には20人以上を臨時雇用している。この企業は地域の関連産業の労働力雇用を促進し、社会的・経済的に良好な効果をもたらしている。

## 6. まとめにかえて

本論文では、山東省南四湖省級自然保護区において実施された、失地農民の再就業、起業サポートを計画・実施した事例を中心に、現地で実施したアンケート調査の結果をもとに、現地の状況と政府のサポート政策の現状と課題を明らかにした。

南四湖省級自然保護区では、これまでの各地の失地農民の再就業の方法と経験を基本に、経済的な補償を維持しつつ、インターネット等を活用して、コロナ禍の不利な状況のもとでも、積極的に「退養漁湖民」にたいして技能訓練を実施し、就業適性を高め、再就業を推進してきた。こうした一連の、生計保証、技術訓練、再就業、起業支援を核とする支援政策の方法と経験は、他地域の地方政府にとって一定の参考になると考えられる。

中国においては、自然保護区の開発過程では、前述したように「退漁還湿、退池還湿、退耕還湿」<sup>24)</sup>などの一連の生産活動の停止と環境保護政策が実施されるため、往々にして合理的な経済的補償と社会保障が十分に実施されることがなく、生計の源泉を失った漁民は、再就業機会に乏しく、社会保障も受けられない脆弱なグループとなる可能性が高くなる。こうした失地農民の権利と利益が効果的に保護されるように、合理的な補償と再就業をどのように実施するのか、これは社会の安定と発展に関わる大きな課題であるといえよう。

最後に、本論文の不足点として、再就業、起業を可能にした「退養漁湖民」の、再就業過程の具体的な説明が不十分であったことがあげられる。こ

---

24) 「退漁還湿、退池還湿、退耕還湿」政策とは、漁業・農業を停止し、自然の湖沼環境を復元する政策をさす。

の点についてさらに追加調査を実施する計画である。

## 参考文献

「地之図」[http://ditu.ps123.net/china/List\\_25.html](http://ditu.ps123.net/china/List_25.html)

中華人民共和國生態環境部 「2019年中国生態環境狀況公報」<http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202006/P020200602509464172096.pdf>

石晶 (2018)『城鎮化背景下失地農民利益訴求路徑問題研究』河北師範大学。

馮占輝, 張国強 (2011)「論中国失地農民問題」『經濟研究導刊』第120期 pp 41~42。

侯效敏・石曉艷 (2009)「山東南四湖流域生態經濟与可持續發展研究」山東社会科学院經濟研究所, 濟南。

劉磊 (2011)「南四湖流域退耕還濕工程 生態補償機制研究」山東大学。

楊樂虹 (2014)「南四湖濕地土地利用变化及其生態効応研究」中国鉱業大学, 等。

孔祥利, 王君萍, 李志建 (2004)「農民失地的路徑, 成因与对策」『雲南民族大学学报 (哲学社会科学版)』第21卷第6期 pp 93~98。

大島一二 (2012)「中国における失地農民の事態と課題」『桃山学院大学經濟經營論集』第54卷第1号 pp 1~15。

祁媛媛 (2011)『被征地農民可持續生計体系構建研究』上海交通大学。

王曉紅 (2008)『失地農民再就業培訓体系研究』西北大学。

李沢剛 (2013)『我国失地農民就業培訓政策实施問題研究』電子科技大学。

微山県人民政府ホームページ 「2018年微山県国民經濟和社会發展統計公報」  
<http://www.weishan.gov.cn>

濟寧市人力資源社会保障局ホームページ 「關於發布濟寧市2019年度部分職位 (工種) 人力資源市場工資價位的通知」(濟人社字〔2020〕119号) <http://hrss.jining.gov.cn/index.html>

国家統計局 (2019)『山東統計年鑑2019年』中国統計出版社。

国家統計局 (2019)『中国統計年鑑2019年』中国統計出版社。

(ほう・ほう／大学院經濟学研究科博士後期課程)

(おおしま・かずつぐ／經濟学部教授／2021年7月5日受理)

## Challenges of Employment Security Policies for Displaced Farmers in China

— A Case Study of the “Retired Fishermen” in the South China  
Lake Nature Reserve in Shandong Province —

BAO Meng

OSHIMA Kazutsugu

Since the implementation of the reform and opening-up policy in 1978, with the rapid development of infrastructure construction and urbanization in China, the number of farmers from rural areas moving into cities has been increasing, but at the same time, the population of “landless farmers,” who have lost the right to cultivate their farmland due to expropriation for public development, has also been increasing rapidly. According to previous studies, the number of displaced farmers has exceeded 80 million, and it is estimated that the total number of displaced farmers in China will exceed 100 million by 2030.

However, due to various reasons, such as delays in the implementation of compensation policies, there are many displaced farmers who have lost their farmland and jobs, but are also without social security, and their livelihoods are currently threatened.

This paper examines the current status and challenges of re-employment policies based on the results of a questionnaire survey of local farmers.