

中国における格差問題 —農民労働者をめぐる諸問題と立法動向—

鎌田 文彦

【目次】

はじめに

- I 農民労働者の現状
- II 中国政府の認識と基本方針
- III 農民労働者をめぐる立法動向
- IV 今後の課題

はじめに

現在、中国では、農民戸籍を有しながら、都市に出稼ぎに出て各種労働に従事したり、農村に設立された工場等で働いたりして、農業以外の仕事を行っている農民労働者(中国語では「農民工」)は、約2億人にのぼると言われている。内訳は、都市で働く農民労働者が約1.2億人、農村の工場等で働く労働者が約0.8億人と見られている。^(注1)これらの農民労働者は、労働条件、社会保障、生活環境等の数々の困難に直面している。とりわけ都市で働く農民労働者については、都市住民との間に、あらゆる面で格差が存在し、社会の安定・発展のためには放置できない問題となっている。

本稿では、このような農民労働者をめぐる格差問題の現状と、それに対していかなる政策及び立法措置が講じられているかを紹介することとしたい。

I 農民労働者の現状

中国では、1982年に人民公社が解体されると、貧しい内陸部から沿海都市に向かう出稼ぎ農民が出現した。当時、それらの農民は「盲流」

という否定的な呼称で呼ばれ、望ましからざる社会問題とみなされた。実際、確かなあてもなく都市に流入して滞留し、時に社会不安の元凶ともなった。当時は、農民の都市への移動を止めるための各種の対策が講じられた。しかし、徐々に都市市民が嫌う単純労働やいわゆる「3K」労働の担い手として、出稼ぎ農民は都市機能を維持するうえで必要不可欠の存在となっていた。^(注2)1990年代になると、これら出稼ぎ農民は、中国の製造業や輸出産業を支える労働者となり、農民労働者という積極的・肯定的な呼称で呼ばれるようになった。

中国では、1958年に制定された「戸籍登記条例」により、都市住民と農村住民を厳格に区別し、分離する政策がとられてきた。農村住民は農業戸籍が与えられ、都市住民には非農業戸籍(都市戸籍)が与えられた。農村住民は、長い間、都市への移動を厳しく制限されていた。

改革開放政策がとられるようになった1980年代には、農村部での製造業等の工場建設が奨励され、それらは「郷鎮企業」と呼ばれ、農業をやめてそこで働く労働者が増加していった。また、上述のように、法令に違反してでも都市に出る農民が徐々に増えて、ついには農民の都市での就業が公認されるに至った。しかし、農民は、どのような職業に従事しようと、依然として農民であることに変わりはない。中国では、農民とは、従事している職業に基づく呼称ではなく、農民戸籍を有する者を指す、いわば身分上の概念である。農村に建てられた工場で働いていても、出稼ぎに出て都市の商業施設でサービス業に従事しても、農業戸籍を有する限り、

その人は「農民」であり、農民労働者ということになる。^(注3)

農民労働者の男女比は、男性63.4%、女性36.6%という調査結果が報告されている。また、農民労働者が就業している業種については、製造業30.3%、建築業22.9%、社会サービス業10.4%、宿泊飲食業6.7%となっている。農民労働者が総就業者数に占める割合は、第二次産業全体で58%、第三次産業全体で52%、加工製造業で68%、建築業で80%であるという。^(注4)

農民が、農村を離れて都市に出稼ぎに出る動機については、「農村には発展のチャンスがないから」49.8%、「金を稼いで家族を養う」42.8%、「都市に行って生活したい」21.9%、「親類・友人等が出稼ぎをしているのに影響を受けて」6.9%、「農村での面倒を避けたい(債務等)」1.4%という状況であるという。^(注5)

農民労働者の都市での働き口は、事実上、建設現場、工場、商業・サービス業等の下層労働市場に制限されている。最近のある調査によれば、上海市では地元住民と大体同じ仕事をする農民労働者の賃金が地元住民と比べて4割程度低い。地元住民の平均時給が8.5元であるのに対して、農民労働者は4.6元に止まる。湖南省、四川省、河南省では、農民労働者の労働時間は地元住民の1.5倍であるが、賃金は60%程度である。^(注6)

II 中国政府の認識と基本方針

以上のような農民労働者の状況に対して、中国政府はどのような認識を有しているのか、以下まとめてみたい。

2006年3月27日に、国務院は、「農民労働者問題の解決に関する国務院の若干の意見」(以下「意見」という。)^(注7)という文書を発表した。「意見」は、温家宝首相の指示のもとに、国務院研究室が、中央と地方の関係部門と共同で調査を

行い、専門家の意見も聴取したうえでまとめたものであり、農民労働者をめぐる現状に対する、中国政府の認識と基本方針を示す文書である。

「意見」は、農村に存在する大量の余剰労働力が、徐々に非農業部門や都市へと移動する趨勢が続いており、これら農民労働者は、中国の工業化、都市化、現代化に対して、今後も大きな役割を果たす重要な存在であることを認めている。そのうえで、現状では、ともすれば劣悪な労働環境や社会環境での生活を強いられている農民労働者の権利を保護する方針を打ち出している。

「意見」は、農民労働者が直面している問題として、低賃金、賃金の支払いの遅延・不払い、長時間労働、劣悪な労働環境、社会保障の欠如、職業病及び労働災害の多発、教育訓練の欠如、子女の教育の困難性、生活居住面の問題などを挙げている。経済、政治、文化面での権利についての保障がなく、このことが多くの社会矛盾や紛糾の原因となっている。「意見」は、農民労働者が直面するこれらの問題を解決してこそ、社会の公平と正義が実現され、調和のある安定した社会が形成できるとしている。

農民労働者にとって、賃金は死活問題であり、社会的に最も注目を集めている問題である。農民労働者は、往々にしてきわめて低い賃金での労働を余儀なくされ、しかもそのわずかの賃金でさえ支払ってもらえない被害に遭遇することが珍しくない。「意見」は、賃金問題の解決こそ最大の課題としており、農民労働者を多数雇用する企業の賃金支払い実態の監視・監督、賃金支払いに当てる保証金の準備制度の創出、悪質な賃金不払いを行った企業に対する罰則の強化などの対策を推進するとしている。また、農民労働者の最低賃金水準の向上、労働契約制度の徹底をとおして、農民労働者の収入増をはかるとしている。

「意見」は、賃金のみならず、農民労働者の

経済的、社会的、文化的権利を保護するための多くの施策を提起している。例えば、安全な労働条件の整備、教育・訓練を受ける権利の保障、公務災害保険・医療保健等の社会保障の充実、子女教育の保障、居住環境の整備、出身地における農地の請負経営権の保障などである。

以下、このような「意見」に盛り込まれた方針が、その後の立法動向の中で、どのように扱われてきたかを見てみたい。

Ⅲ 農民労働者をめぐる立法動向

1 義務教育法

2006年6月29日、第10期全国人民代表大会常務委員会第22回会議で、「義務教育法」の改正案が採択された。この改正義務教育法は、2006年9月1日から施行されている^(注9)。

中国では、わが国と同様、小学校（6年）と中学校（3年）の9年間が義務教育と位置づけられている。農民労働者は、一家を挙げて都市に出てくる場合が多く、その子女が、親が働く地域の学校に通おうとすると、多大の困難に直面すると言われている。上述の戸籍上の問題があり、農民の子女は都市の公立学校への入学を拒否されるケースが相次いだ。このような子女のための特別な学校（「民工学校」と呼ばれる）が運営されている地域もあるが、教育環境は決して十分なものとは言えない^(注10)。

改正法には、義務教育の完全無料化の原則、教育の質の向上と機会均等を目指す国の方針などが盛り込まれており、特に農民労働者の児童・生徒について言及し、家族が働く場所で、その子女が十全な義務教育を受けることができるよう、その地方の政府が条件を整えるべきことを定めている（第12条）。

2 未成年者保護法

2006年12月29日、第10期全国人民代表大会常

務委員会第25回会議で、「未成年者保護法」が改正された。この改正法は2007年6月1日から施行されている^(注11)。

未成年者保護法は、1991年9月に制定された法律であるが、未成年者を取り巻く社会状況の変化に対応して、全面的に内容が改正された。この改正法は、あらゆる未成年者が、教育を受ける権利を持つことを強調し、平等に保護を与えるべきことを定めている。ここでも、農民労働者の子女についての規定が置かれており、「各レベルの人民政府は、未成年者の教育を受ける権利を保障しなければならず、経済状態が困難な家庭の未成年者、身体に障害を有する未成年者、又は出稼ぎ家庭の未成年者等が義務教育を受けることができるよう、措置を講じなければならない」としている（第28条）。

3 労働契約法

2007年6月29日、第10期全国人民代表大会常務委員会第28回会議で「労働契約法」が制定され、2008年1月1日から施行された^(注12)。同法は、雇用主と労働者が明文の労働契約を結び、双方の権利及び義務を明確化することにより、労働者の権利を保護し、健全な労使関係を構築することを目指している。

同法は、雇用主が労働者を雇用するに当たっては、労働内容、労働条件、労働の場所、労働に伴う危険性、安全対策、労働報酬、及び労働者が知ることを望む労働契約に関するその他の事項について、ありのままに労働者に告知しなければならないとし（第8条）、雇用にあたっては、書面による労働契約を締結すべきことを定めている（第10条）。

上述のように、農民労働者は、賃金の不払い、超過勤務の常態化、職場の安全についての配慮の欠如、労働災害に対する補償の欠如など、その権利を侵害される深刻な状況に直面している。明文化された労働契約が存在せず、労使双

方の権利義務が不明確なことが、このような弊害をもたらす一因であると考えられており、労働契約法の施行により、労働環境の健全化が進むことが期待されている。

4 就業促進法

2007年8月30日、第10期全国人民代表大会常務委員会第29回会議で、「就業促進法」が制定され、2008年1月1日から施行された。^(注13)同法は、就業の促進を目的として、国と地方政府の義務、職業教育・訓練、就業支援・職業紹介等の関連事項について規定している。一般的に、民族、人種、宗教、性別による雇用差別を禁ずると共に、特に都市で働く農民労働者に言及して、その権利の保障と差別の禁止を定めている。

国は、都市と農村の労働者に対して調和のとれた就業政策を実施し、双方の労働者に平等な就業制度を構築し、農村の余剰労働力が円滑に都市に移動できるようにしなければならないとしている。地方政府は、小都市の建設と発展を重視し、近郊農村の余剰労働力が、その小都市で就業できるよう指導すべきとしている（第20条）。

また、農民労働者は、都市に出て就業した場合には、都市労働者と平等な労働の権利を有するとして、農民労働者の就業について差別的な制限を設けてはならないと規定している（第31条）。

5 労働争議調停仲裁法

2007年12月29日、第10期全国人民代表大会常務委員会第31回会議で、「労働争議調停仲裁法」が制定された。^(注14)同法は、労働争議の速やかな解決をはかるための調停、仲裁等の手順を定めており、2008年5月1日から施行されることになっている。

同法の対象となるのは、次のような事項に関して発生した労働争議である。①雇用関係の確

認、②労働契約の締結、履行、変更及び解除、③解雇及び退職、④労働時間、休憩時間、社会保険、福利、教育訓練及び職場の安全、④賃金、労働災害医療費、補償金及び賠償金（第2条）。全国で労使紛争が増加傾向にあることが、同法制定の背景となっている。紛争の主な原因は、労働契約の解除をめぐるものや報酬、保険、福利等に関係するトラブルである。農民労働者と雇用主の間で、処遇をめぐる大規模な争議が発生する事例が頻発している。このような事態をうけて、ともすれば弱い立場に追い込まれがちな労働者の権利を保護することが、同法の主眼となっている。

IV 今後の課題

以上見てきたように、農民労働者は、いまや中国の社会経済の維持発展に不可欠の存在であるが、その置かれている状況は厳しく、中国に内在する最大の格差問題を形作っていると言える。「調和社会」の構築をスローガンとして掲げる胡錦濤・温家宝体制のもと、この問題は放置することはできず、問題解決に向けた立法措置がとられつつある。

最近では、農民と都市住民を分かつ戸籍制度を改革しなければ、問題の根本的な解決ははかれないとの認識が、広く受け入れられつつある。「二元戸籍」制度が、都市と農村との間の人口流動をさまたげ、経済格差を固定化する元凶とみなされるようになってきた。改革論議の基本構想は、二元戸籍を廃止して、都市と農村に統一的に適用される戸籍制度を導入するところにある。すでに、河北省、遼寧省、重慶市など12の省市で、統一的戸籍制度が試行されている。また、2007年3月に開催された全国人民代表大会で、この問題を主管する公安部が、新戸籍制度導入のために、「戸籍法」の制定を目指す方針を表明した。ただし、上述の統一戸籍制度

を試行している地域では、制度が変わっても、都市住民と農民との間には厳然たる社会格差が残存しているとも言われている。戸籍制度の改善と、教育、就労、社会保障、医療等の面の制度改革を同時に進めるべきとの指摘もなされている。^(注15)

「戸籍法」制定準備作業は、その後も国務院内部で進められており、その帰趨が注目される^(注16)ところである。

注（インターネット情報はすべて2008年3月17日現在である。）

- (1) 「国務院研究室責任者就『国務院関于解決農民工問題的若干意見』答記者問」（『農民労働者問題の解決に関する国務院の若干の意見』についての国務院研究室責任者へのインタビュー）『人民日報』2006.3.29；「中国の農民工は2億人超：毎年800万人が新たに増加」『Nikkei BP Net』2008.3.12 〈<http://www.nikkeibp.co.jp/news/flash/564163.html>〉
- (2) 「盲流」『岩波現代中国事典』岩波書店、1999、p.1217-1218.
- (3) 座間紘一「中国の『農民工』の実態について」『産研通信』No.69、2007.7.31、p.1. 〈<http://www2.obirin.ac.jp/unv/research/sanken/69zama.pdf>〉
- (4) 同上、p.2.
- (5) 同上
- (6) 厳善平「農民工問題の諸相—農民工は国民か」『東亜』2007年3月号、p.62. 〈<http://rio.andrew.ac.jp/~yan-sp/200703dongya.pdf>〉
- (7) 「国務院関于解決農民工問題的若干意見」（「農民労働者問題の解決に関する国務院の若干の意見」）『人民日報』2006.3.28. なお、中国では、党や政府が、ある特定の問題に関する基本政策や今後の方針を、「若干の意見」と題する文書によって表明することが、しばしば行われる。
- (8) 「国務院研究室」は、「国務院弁事機構」と呼ばれる国務院の組織の一つであり、国務院の主要指導者のために、総合的な政策研究、調査業務を行うことを任務としている。
- (9) 改正義務教育法の全文は、『人民日報』2006.6.30に掲載されている。
- (10) 厳 前掲注(6)、p.67-69.
- (11) 改正未成年者保護法の全文は、『人民日報』2007.1.10に掲載されている。
- (12) 労働契約法の全文は、『人民日報』2007.7.10に掲載されている。
- (13) 就業促進法の全文は、『人民日報』2007.10.4に掲載されている。
- (14) 労働争議調停仲裁法の全文は、「全国人民代表大会サイト」〈http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/31/2007-12/29/content_1387739.htm〉参照。
- (15) 「中国将逐步取消城鄉分割的二元戸口登記制度」（「中国は徐々に都市・農村を分ける二元戸籍制度廃止へ」）「人民ネット」2007.3.11 〈<http://news.people.com.cn/GB/71648/71653/5540076.html>〉
- (16) 「公安部等14個部委正協議戸籍改革」（「公安部等14の部・委員会が戸籍改革を協議」）「人民ネット」2008.3.4. 〈<http://politics.people.com.cn/GB/1027/6951511.html>〉

（かまた ふみひこ・議会官庁資料調査室）

（本稿は、筆者が海外立法情報課在籍中に執筆したものである。）