

中国における戸籍制度改革の動向
—農民労働者の待遇改善に向けて—

鎌 田 文 彦

- ① 中国では、多数の農民労働者が、農村を離れて都市に出稼ぎに出て、農業以外の仕事に従事している。2006年末時点で、その数は1億3181万人にのぼり、これは中国の総人口の約10パーセントにあたる。これらの農民労働者と都市住民との間には、あらゆる面で格差が存在し、農民労働者は、労働条件、社会保障、生活環境等の面で数々の困難に直面している。
- ② 中国では、農民とは、従事している職種に基づく呼称ではなく、農村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、農村戸籍を有する限り、その人は「農民」であり、農民労働者である。
- ③ 中国の戸籍制度は、制度の形成期(1949年～1958年)、厳格な統制の時期(1958年～1978年)、部分的な緩和の時期(1978年～今日)という変遷をたどってきた。1958年の戸籍登記条例により、「農村戸籍」と「非農村戸籍(都市戸籍)」は厳格に区別され、農村住民と都市住民が、まったく異なる社会を構成し、異なる社会的待遇を受けるという「二重社会構造」が定着した。
- ④ 農民労働者の出現により、都市の内部において、また同一職場において、法の下に平等であるはずの公民が、戸籍が異なるが故に、異なる待遇を受ける状況となり、戸籍制度のはらむ問題が顕在化した。
- ⑤ 中国指導部は、農民労働者の経済的、社会的、文化的権利を保護する姿勢を示すとともに、戸籍制度改革を実行して、農民が都市で安定して就業し、居住し、徐々に都市住民へと転身できるようにするとの方針を示している。中国各地方の状況はそれぞれ異なるため、戸籍制度改革の具体策については、各地方政府が現地の実情に合わせて策定し、諸々の試行を行うことが奨励されている。
- ⑥ 戸籍制度を主管する公安部は、新たな戸籍制度の土台となる「戸籍法」制定のための作業を継続している。また全国人民代表大会では、戸籍制度改革について、毎年のように論議がなされている。現行制度をいっきに変更すると、農村から都市への大量の人口流入が発生し、都市機能が麻痺する恐れもあるため、制度改革は漸進的に進める方針がとられている。
- ⑦ 農民労働者は、目覚ましい中国の経済発展を支え、また中国に進出する外国資本の経済活動の土台ともなっており、その動向は我が国とも密接なかかわりがある。今後の中国各地の戸籍制度改革の取組みや、全人代での論議、公安部による戸籍法の起草作業等の動向が注目される。

中国における戸籍制度改革の動向 —農民労働者の待遇改善に向けて—

総合調査室 鎌田 文彦

目 次

はじめに

I 農民労働者の現状

- 1 農民労働者の出現
- 2 都市と農村の人口の推移
- 3 農民労働者の概観

II 戸籍制度の変遷

- 1 戸籍制度の形成期（1949 年～1958 年）
- 2 厳格な統制の時期（1958 年～1978 年）
- 3 部分的な緩和の時期（1978 年～今日）

III 戸籍制度がもたらす問題

- 1 制度確立時の戸籍間の相違
- 2 農民労働者が直面する諸問題

IV 戸籍制度改革に関する基本方針

- 1 国務院の基本方針
- 2 中国共産党中央の農村問題に関する決定
- 3 「国家人権行動計画」における戸籍制度改革の位置づけ
- 4 農民労働者をめぐる立法動向

V 戸籍制度改革の試行

- 1 鄭州市の取組み
- 2 深圳市の取組み
- 3 上海市の取組み

おわりに

はじめに

中国共産党中央と国務院は、2010年1月31日に、2010年の中央「1号文件」として、「都市と農村の発展の力を統一して計画・調整し、農業農村の発展の基礎を更に固めることに関する中国共産党中央と国務院の若干の意見」(2009年12月31日付)を公表した⁽¹⁾。

新年早々に発表される「1号文件」は、党と政府がその年にもっとも重視する政策課題について、現状認識と政策の方向性を示す文書である。実は、2004年以降、連続して6年にわたり、「1号文件」は、農民・農村・農業のいわゆる「三農問題」にかかるものであった。2010年もまた、この流れを踏襲したことになり、現指導部が、「三農問題」を中核的な政策課題として重視していることを示している。

2010年の「1号文件」の内容について、特に注目されているのは、「都市と農村との統一的な発展」がテーマとして掲げられている点である。農村それ自体の振興を図るとともに、都市が農村を支え、工業が農業を支えつつ、都市と農村との調和ある発展を目指すとの方向性が前面に出されている点が、これまでの「1号文件」と比較して、際立った特徴であると指摘されている⁽²⁾。

そして、都市と農村との協調的発展のための重要課題の一つとして、都市に出稼ぎに出ている農民労働者の支援、その戸籍の問題の解決、農民労働者の社会福祉の充実、その子弟である「新世代農民労働者」をめぐる諸問題の解決など、農民労働者に対する支援の方針が明記されている。

現在、中国では、多数の農民労働者（中国語

では「農民工」）が、農村を離れ都市に出稼ぎに出て農業以外の仕事に従事している。これらの農民労働者と都市住民との間には、あらゆる面で格差が存在し、農民労働者は、労働条件、社会保障、生活環境等の面で数々の困難に直面している。これが、今後の中国社会の安定・発展のためには放置できない問題となっている。また、中国で実施されている戸籍制度が、このような農民労働者の窮状をもたらす根本的要因と言われている。中国の現行の戸籍制度は、今後の中国の発展のためには、何らかの形での解決を要する課題であるが、制度の改革には多大の困難がともなう。

本稿では、農民労働者の現状と直面している問題、中国の戸籍制度の由来と現状、戸籍制度改革をめぐる動向について紹介し、隣国中国が直面し、また解決を模索している諸課題の一端についてまとめてみたい。

I 農民労働者の現状

1 農民労働者の出現

後述のとおり、中国では、1958年に制定された「戸籍登記条例」⁽³⁾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。農村住民には農村戸籍が与えられ、都市住民には非農村戸籍（都市戸籍）が与えられている。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。

しかし、1978年に改革開放政策が始まり、沿海諸都市を中心に徐々に経済活動が活性化し、あわせて農村部で1982年に人民公社が解体されると、貧しい内陸部の農村から沿海諸都市に向かって、多数の農民が出稼ぎに出るようになった。当時、それらの農民は「盲流」とい

(1) 「中共中央，国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见」2010.1.31. 人民ネット 〈<http://politics.people.com.cn/GB/10889997.html>〉等

(2) この点については、例えば、「权威解读：2010年中央《一号文件》锁定《三农》」2010.2.1. 人民ネット 〈<http://politics.people.com.cn/GB/1026/10893986.html>〉参照。

(3) 中国で言う「条例」は、主として中央政府が制定する法令に付される名称である。

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なる場合もあったようである。当初は、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った⁽⁴⁾。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。これら大多数の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限定されていた。

また一方では、農村部での経済開発が奨励され、製造業等の各種工場が建てられて「郷鎮企業」と呼ばれるようになった。農業をやめてそこで働く農民も増加した。しかし、農民は、農業をやめて他の職業に従事したとしても、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、従事している職種に基づく呼称ではなく、農村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、農村戸籍を有する限り、その人は「農民」であり、農民労働者なのである。

2 都市と農村の人口の推移

表1は、中国における総人口と、そこに占める都市人口、農村人口の推移をまとめたものである。表1に見られるとおり、総人口は確実に増大している。とりわけ都市人口は増加の一途をたどっており、人口構成比も拡大を続けている。一方、農村人口は、構成比では一貫して減少を続けており、絶対数でも1995年をピークとして減少に転じている。

表1 中国の総人口及び都市・農村人口の推移

| 年 | 総人口 (万人) | 都市人口 (万人) | 都市人口比 (%) | 農村人口 (万人) | 農村人口比 (%) |
|-------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1953* | 59,435 | 7,726 | 13.00 | 50,534 | 85.02 |
| 1964* | 69,458 | 12,710 | 18.30 | 56,748 | 81.70 |
| 1982* | 100,818 | 21,082 | 20.91 | 79,736 | 79.09 |
| 1990* | 113,368 | 29,971 | 26.44 | 83,397 | 73.56 |
| 1995 | 121,121 | 35,174 | 29.04 | 85,947 | 70.96 |
| 2000* | 126,583 | 45,844 | 36.22 | 80,739 | 63.78 |
| 2005 | 130,756 | 56,212 | 42.99 | 74,544 | 57.01 |
| 2006 | 131,448 | 57,706 | 43.90 | 73,742 | 56.10 |
| 2007 | 132,129 | 59,379 | 44.94 | 72,750 | 55.06 |
| 2008 | 132,802 | 60,667 | 45.68 | 72,135 | 54.32 |

(注) 表中の*を付した年は、全国規模の人口センサスを実施された年であり、数値はそのセンサスによる。他の年は、サンプル調査による推計値である。1953年については、総人口に含まれる数値の一部が、都市・農村人口に含まれていないため、百分比が計100にならない。

(出典) 1953年～2007年の数値は、中華人民共和国国家统计局編『中国統計年鑑』2008年版、インターネット版、国家統計局ホームページ〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexch.htm>〉による。2008年の数値は、「2008年国民经济和社会发展統計公報」2009.2.26、国家統計局ホームページ〈http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226_402540710.htm〉による。

表2 出稼ぎ農民労働者の概観

| 出稼ぎ農民労働者の総数 | |
|---------------|-----------------|
| 総数 | 1億3181万人 (100%) |
| 男性 | 8434万人 (64%) |
| 女性 | 4747万人 (36%) |
| 年齢構成 | |
| 20歳以下 | 16.1% |
| 21-30歳 | 36.5% |
| 31-40歳 | 29.5% |
| 41-50歳 | 12.8% |
| 51歳以上 | 5.1% |
| 出稼ぎ場所 | |
| 自らの郷・鎮が属する県の内 | 19.2% |
| 県外の市・地区内 | 13.8% |
| 市・地区外で省内 | 17.7% |
| 省外 | 49.3% |
| 就業している産業区分 | |
| 第一次産業 | 2.8% |
| 第二次産業 | 56.7% |
| 第三次産業 | 40.5% |

(出典) 「第二次全国農業普查主要データ公報(第五号)」2008.2.27、国家統計局ホームページ〈http://www.stats.gov.cn/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/t20080227_402464718.htm〉により筆者作成。

(4) 「盲流」天兒慧ほか編『岩波現代中国事典』岩波書店, 1999, pp.1217-1218.

このような人口構成の変化をもたらしている大きな要因が、出稼ぎ農民労働者およびその家族からなる流動人口の存在である。

3 農民労働者の概観

以下、2006年末を基準時点として実施された第2回農業センサス⁽⁵⁾に基づいて、農民労働者の概要についてまとめてみたい(表2参照)。

この農業センサスによれば、2006年末時点で、1億3181万人の農民が、自らの属する村落を離れて、出稼ぎ労働に従事している。すなわち、総人口の約10パーセントにあたる農民労働者が「流動」していることになる。うち、男性は8434万人、女性は4747万人と、男女比は、ほぼ2対1であり、男性のみならず、女性もまた多数出稼ぎに出ていることが分かる。

出稼ぎに出ている農民の年齢については、21-30歳が36.5%、31-40歳が29.5%で、この年代で3分の2を占めており、20代から30代の青壮年層が出稼ぎ労働者の主力となっている。

中国の地方自治体は、ごく簡略化すると「郷・鎮→県・県級市→地区級市→省・直轄市・自治区」の階層となっている。「郷・鎮」は農民が属する基層の自治単位であり、その上位組織として県・県級市、地区級市があり、地方の最上位の自治体が省・直轄市・自治区である。農業センサスによれば、約半数にあたる49.3%の出稼ぎ農民は、自らが属する省等の枠を越えて移動している。これは、内陸部の各省出身の多数の農民が、北京、上海、広東等の大都市、沿海各地の都市に移動していることを示していると思われる。

農民労働者が、都市に従事している産業区分は、製造業等の第二次産業が56.7%と最も多く、サービス業等の第三次産業が40.5%と、こ

の分野にも多数が進出している。

以上紹介したのは、2006年末を基準時とした統計数値であるが、その後世界金融危機の影響を受けて中国の経済も困難に陥り、出稼ぎ農民の数も一時的に減少したものの、2009年には景気も持ち直し、農民労働者は再び増加に転じているようである⁽⁶⁾。

総人口の10パーセントにあたる農民労働者が、農村を離れて、都市において、製造業やサービス業に従事しているわけであるが、前述のとおり、農民労働者は、長く都市で就労し、場合によっては安定した収入の道を確保することができたとしても、あくまでも彼らは農村戸籍を保有する「農民」であり続ける。そして、都市の住民とは、生活のあらゆる面で異なる待遇を受ける。出稼ぎ農民は、産業労働者として、また都市生活にともなう各種サービスの提供者として、不可欠の存在となっているが、そのような立場に相応した待遇が実現できないところに、現代中国の社会構造の根本的な矛盾が潜んでいる。

II 戸籍制度の変遷

農民労働者が直面している具体的な諸問題については第III章で、あらためて取り上げることとし、次に現代中国における戸籍制度の形成とその展開について概観してみたい⁽⁷⁾。

中国の戸籍制度の変遷については、次のような時期区分で整理できることについては、多くの論考の共通の理解となっている⁽⁸⁾。

第1期:1949年～1958年:戸籍制度の形成期(自由な移動が可能)

第2期:1958年～1978年:厳格な統制の時期(戸

(5) 「第二次全国农业普查主要数据公报(第五号)」2008.2.27. 国家统计局ホームページ <http://www.stats.gov.cn/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/t20080227_402464718.htm>

なお、ここでの農村出稼ぎ労働者は、農村戸籍を有する就業者で、自ら所属する行政区以外で1か月以上就労している者と定義されている。

(6) 前掲注(1)

籍の異動の制限)

第3期:1978年～今日:部分的な緩和の時期(各地で緩和措置の試行)

時期区分の転機となる1958年は、後述の「戸籍登記条例」が制定され、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るようになる年である。また、1978年は、鄧小平による改革開放政策が始まった年である。本稿でも、この時期区分に基づいて、中国の戸籍制度の変遷をたどることとする。

1 戸籍制度の形成期(1949年～1958年)

新中国建国初期の戸籍制度にかかる課題は、当時の政治状況を反映して、「人民の移動の自由を保障し」、「反動分子を発見し拘束する」ことに置かれた。1950年8月に、公安部は「特殊人員の管理に関する暫定規則(草案)」を定め、反共産党、反人民共和國勢力、国民党の残留分子・スパイ等の「反動分子」、「特殊人員」に対する管理・監視を強化した。

1951年7月に、公安部は「都市戸籍管理暫定条例」を制定したが、これは新中国最初の統一的な戸籍管理に関する法規であり、これにより全国の都市部の戸籍制度が統一された。条例は、都市部の住民を対象として、転出、転入、出生、死亡、結婚、離婚等について、登録・申

請する義務を定めた。

また、1955年6月には、国務院が、「通常の戸籍登記制度の樹立に関する指示」を発し、都市と農村に共通する戸籍登録制度を定め、全国に適用される戸籍管理制度の形が一応整えられた。

この時期の戸籍管理は、単に現状・変更の登録を求めるものであり、都市・農村を問わず、移動や移住を制限するようなものではなかった。この点を、象徴的に示しているのは、1954年9月に、新中国で最初に制定された憲法である。この通称54年憲法の第90条は、公民の居住・移転の自由を定めている。公民の居住・移転の自由が明記されたのは54年憲法のみであり、後に制定された75年、78年、82年のそれぞれの憲法には、このような規定は置かれていない。

1956年3月に開催された「全国戸籍工作会议」では、戸籍制度の基本機能として、①公民の身分の証明、②人口センサスのための資料、③反革命分子および各種犯罪分子の活動防止が挙げられた。ここでも、戸籍管理と公民の居住・移転の問題は、まだ結びつけられてはいなかった。

一方、現実の社会では、この時期に農村から都市への大量の人口移動が発生し、それが徐々に看過できない深刻な国内問題と化していった。人口移動が発生した要因としては、都

(7) 中国の戸籍制度の形成と展開、内包する諸問題、その改善の試行等については、次の論考を参照した。

- ・張英莉「新中国の戸籍管理制度(上) 戸籍管理制度の成立過程」『埼玉学園大学紀要. 経営学部篇』4, 2004.12, pp.19-32.
- ・張英莉「新中国の戸籍管理制度(下) 戸籍管理制度の改革過程と現状」『埼玉学園大学紀要. 経営学部篇』5, 2005.12, pp.21-35.
- ・多田州一「中国における農村労働力移動に関する研究(第3報) 戸籍制度改革の現状と課題」『北海学園大学経済論集』54(3), 2006.12, pp.29-47.
- ・周平「中国における戸籍管理制度とその改革—『農民工』問題に関連して」『東アジア研究』6, 2008.3, pp.57-79.
- ・楊常宝「公民としての基本的権利を農民に一現代中国における農民差別」『人間文化』24, 2008.12, pp.99-113.
- ・李平「戸籍改革50年回眸 新中国戸籍管理制度的变迁」2005.3.1. 網易ネット <<http://news.163.com/05/0301/21/1DPQ74EM00011247.html>>
- ・崔晓黎「城乡户籍制度改革与政策建议」『今日中国论坛』2009年第1期, 2009.1, pp.18-21.

(8) 上記の多田、周、楊、李論文等。なお、周は1990年、楊は2000年を境として、第3期を、初歩的な改革の時期と本格的な改革の時期に分けている。

市と農村の間の所得格差があげられる。また、第一次五か年計画（1953年～57年）の工業化の進展による雇用機会の増加、都市に移住した労働者およびその家族に対する手厚い福祉サービスもまた、農民を都市に引きつける誘因となった。労働者の家族がいっしょに都市に入れば、家族手当、安価な医療費、家賃、水道・電気代、就職・進学の便宜など農村にない特典を享受することができた。このため、特に制度的に移動が制限されていたわけではないこともあり、農民がその家族・親族とともに、豊かな生活を求めて大挙して都市に流入したのである。建国時から1957年までの間に、数千万人が農村から都市に移動したと見られている。

政府は、急増する都市人口により、就業機会、食糧、住宅、教育・交通・医療等の公共サービスの提供が困難となり、社会秩序が混乱することを恐れるようになった。そこで、1953年から1958年にかけて、人口の流入を抑えると共に、流入した人口が農村にもどるよう求める指示・通達をたびたび発した。最初は、企業が許可なく農村から労働者を募集することを禁止するとともに、流動人口に呼びかけて自発的に農村に戻るよう説得するような内容であったが、人口流入が止まらないため、指示・通達は次第に統制色の濃いものとなっていった。

1957年12月に、中国共産党中央と国務院は、「農村人口の盲目的な流出の阻止に関する指示」を出し、厳しい統制の方針を鮮明にした。その内容は、次のようなものである。①「盲流」を阻止するため、民生部を中心とする専門機関を設ける、②鉄道・交通部門は、主要な鉄道沿線等の監視を強化する、③民生部は、都市や工業地域に流入した農民を農村に送り返す。流入者による乞食行為を厳格に取り締まる、④公安機関は、戸籍管理を厳格に行い、流入した農民に都市戸籍を与えない、⑤食糧部門は、都市戸籍

を有しない者に食糧を供給しない、⑥都市の企業による無断の労働者募集を禁止する。

ここに至って、移動を阻止するための手段として、戸籍管理と食糧供給が結合されることとなった。1958年に、この方針が制度化されることとなる。⁽⁹⁾

2 厳格な統制の時期（1958年～1978年）

1958年1月に、「中華人民共和国戸籍登記条例」⁽¹⁰⁾が制定された。戸籍登記条例は、現在も有効であり、その後の中国の戸籍管理制度の土台となった。

戸籍登記条例の第1条は、「社会秩序を維持し、公民の権利及び利益を保護し、社会主義建設に資するために、この条例を制定する」との立法趣旨をうたっている。当時の状況を考えると、この場合の「社会秩序の維持」とは、もはや建国初期の「特殊人員」への対応ではなく、農村から都市への大量の人口流入の阻止を意味していた。

戸籍登記条例の核心的な規定は、第10条2項に見られる。すなわち、そこには、「公民が農村から都市に移転する場合には、都市の労働部門の採用証明書、学校の入学証明書、又は都市戸籍登記機関の転入許可証明書を持参し、常住地の戸籍登記機関に申請して、転出手続きをとらなければならない」との規定が置かれている。

一見すると、この規定は、農村から都市への転出を認めて、その事務手続きを規定しているように見えるが、実際には、要件とされる証明書の取得に厳格な統制がかけられたため、農村から都市への移転の道は、事実上閉ざされることとなったのである。

1962年12月に、公安部は、「戸籍管理業務についての意見」を公布し、戸籍移動の際の原則を定めた。すなわち、①農村から都市への移

(9) この節の記述については、前掲注(7)記載の諸論文、とりわけ、張(上), pp.21-24; 李を参照した。

(10) 「中華人民共和国戸口登記条例」中国政府法制情報ネット <<http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/flk/195801/19580100125110.shtml>>

動は厳しく制限する、②都市から農村への移動はすべて定住を許可し、制限しない、③都市間の正常な移動は許可してもよいが、中小都市から大都市への移動、特に北京、上海、天津、武漢、広州の5大都市への移動は適切に制限しなければならない、とした。

また、この時期には、かつて農村から都市に移動して定着していた農民を農村に送り返し（返郷動員）、また都市の青年学生を、積極的に農村に送りこむ運動（下郷動員）も行われた。

1958年から1960年にかけて、「大躍進政策」の失敗と天候不順などの影響で、全国的規模で食糧不足が深刻化すると、これをきっかけとして「返郷動員」運動が展開された。農村から都市に入ったかつての農民を、説得や強制・半強制的手段により農村に送り返し、その数は2000万人にのぼったと言われる。

また、政府は、1950年代前半から、都市部の青年の就職問題解決のために、青年を計画的・組織的に農村や辺境地域に送り込む政策をとっていたが、「大躍進政策」の失敗以降、この「下郷動員」が、より大規模に行われるようになった。1962年以降は、都市部の青年は、国営農場に就職するか、農山村の人民公社の生産隊に入隊するかを選択を迫られたという。また、1966年に文化大革命が始まると、多数の青年が「貧農・下層中農による再教育を受ける」ために農山村に赴いた。文革期の1966年から1976年までに、1600万人の青年が農村に移動したと言われる。

この時期に、「農村戸籍」と「非農村戸籍（都市戸籍）」が厳格に区別され、約8割の農村住民と約2割の都市住民が、まったく異なった社会を構成し、異なった社会的待遇を受けるといいう「二重社会構造」が定着したのである。⁽¹¹⁾

3 部分的な緩和の時期（1978年～今日）

1978年12月に開催された中国共産党第11

期3中全会を期に、鄧小平が権力を握り、強力に改革開放政策を推進すると、中国社会は大きな変貌をとげることとなった。農村では、人民公社が解体され、農家による土地請負制が普及する。また、都市部では、国有企業改革が進み、個人経営、外国資本との合弁経営など多様な経営形態が生まれ、市場経済化が進み、経済活動が活発化した。このような社会的な変化が、それまでの厳格な戸籍制度に影響を及ぼし、徐々に様々な緩和措置が講じられるに至った。

緩和の嚆矢となったのが、1984年10月に、国務院が公布した「農民の集鎮への転入・定住に関する通知」である。この通知は、集鎮（小都市）で工業、商業、サービス業を営む農民とその家族で、固定の住所、経営能力がある者、または郷鎮企業で長期にわたり働いている者に対して、その集鎮への転籍を認めるとしている。ただし、食糧配給の対象とはならず、食糧は自弁するものとされた。これは、改革開放政策以降、農村に大量に設立された「郷鎮企業」の経営者やその従業員を想定して定められた措置である。「食糧自弁戸籍」と呼ばれる新たな戸籍の保有者は、都市住民が受けているような食糧配給、医療・年金等にかかる社会的待遇を、そのまま享受できるわけではないが、初めて制度的に農村戸籍から離脱できるようになった。ただし、その戸籍は、農村戸籍でもなく都市戸籍でもない、中途半端なものであった。

沿海部で活発な経済活動が行われるようになり、それに伴い大量の労働力需要が発生すると、高収入をもとめて、農村から都市へと再び人口の移動が始まった。前述のとおり、このような動きは、当初は「盲流」として規制の対象とされたが、徐々にその役割が積極的に評価されるようになった。1985年7月に、公安部は、「都市暫住人口管理暫定規定」を公布し、農民労働者に、「暫住戸籍」を認めることとした。「暫住戸籍」は、文字通り、「暫くの間都市に滞在

(11) この節の記述については、前掲注(7)記載の諸論文、とりわけ、張(上), pp.25-28を参照した。

することを認める」ものであり、都市住民が享受する社会的待遇がそのまま適用されるものではない。労働力に対する需給の関係から、大量に都市に流入する農民の現状を追認した措置といえる。

その後、農民労働者は、中国の経済発展にとって不可欠の存在であることが認められ、移動自体の規制はほとんどなくなった。しかし、戸籍制度の基本的な枠組みは、維持されたままである。農民が農村を離れて都市で労働するとしても、その農民が都市住民と同じ戸籍を保有し、同等の社会的待遇をうけることはできない。農民が、名目上、農村戸籍を離脱したように見えても、依然として「二元社会構造」の壁が存在するのである。中国社会の変化に呼応して、さまざまな形態の戸籍制度改革が試行されているが、基本的な枠組みの改革には至っていない。かつて、都市住民と農民は空間的に分離されて、それぞれの場で生活を営んでいたわけであるが、今や同じ都市という空間で、都市戸籍を有する特権的住民と農村戸籍または非都市戸籍を有する住民が共存する状況が出現した。中国の戸籍制度が内包する矛盾が、ここにますます顕在化することとなったのである。⁽¹²⁾

Ⅲ 戸籍制度がもたらす問題

農村戸籍と都市戸籍との二元戸籍制度が、それぞれの戸籍保有者に、具体的には、どのような相違をもたらすのか、農民は都市住民と比較して社会待遇上の不利益を被っていると言われるが、それはどのようなものなのか、本章でその一端をまとめてみたい。

最初に、二元戸籍制度の確立当初の状況を概観し、さらに最近の農民労働者が置かれている状況について、都市労働者と比較しつつ紹介する。

1 制度確立時の戸籍間の相違

1958年に戸籍登記条例が制定され、厳格な戸籍管理が実行されるようになると、都市戸籍の保有者と農村戸籍の保有者の間には、以下のような社会的待遇の格差が生じることとなった。

- ①主食供給：政府は都市住民に対して、主食の低価格かつ安定的な供給を確保するための財政措置をとったが、農民には何の保障もなく、自給自足を余儀なくされた。
- ②副食品・燃料：都市住民には配給切符が配られ、低価格の配給品を入手できたが、農村では、このような制度は実施されなかった。
- ③住宅供給：都市住民は、所属する企業や事業体から低価格の住宅の提供を受けたが、農村にはそのような制度はなく、住居費用は自弁しなければならない。
- ④教育費用：都市部の初等・中等教育は、政府からの財政支援があるため、学費の徴収はきわめて軽微であった。しかし、農村部では、政府の財政援助がないため、保護者が諸費用のすべてを負担しなければならない。
- ⑤医療：都市部では、国有企業労働者は労働保障医療制度を、公務員・教員・軍人は全額公費医療制度を、他の都市住民も公費医療制度を利用できるのに対し、農民は公的医療制度の対象外であり、全額自己負担しなければならない。
- ⑥退職金支給：都市部の国有企業労働者は、定年退職後に勤務年数に応じて退職金を支給されるが、農民にはそのような制度はなかった。
- ⑦労働保険（労災）：都市部の国有企業労働者は労働保険制度の対象となるが、農民は対象外であった。
- ⑧兵役：都市戸籍保有者は、退役後、政府の人事部門によって職業斡旋を受け、都市部の公務に就くことができたが、農村戸籍保有者は退役後農村に帰還しなければならない。

(12) この節の記述については、前掲注(7)記載の諸論文、とりわけ、張(下), pp.22-23；李を参照した。

⑨婚姻：都市戸籍保有者と農村戸籍保有者の間の結婚自体は禁止されていなかったが、農民の女性が都市住民の男性と結婚した場合、女性は実質的に都市に居住することはできず、しかもその子女は母方の農村戸籍に編入された。

⑩就業：政府は、都市戸籍の労働適齢人口に対して職業斡旋の義務を負うが、農村戸籍の労働者に対しては、そのような義務は負わなかった。

戸籍制度の確立に伴い、都市戸籍保有者と農村戸籍保有者は、同じ国民でありながら、異なる社会システムの中でそれぞれに生活し、異なる国民待遇を受けることとなった。

ここに紹介した事例は、前述の第2期の状

況であり、その後中国社会は大きく変化し、以上の諸待遇がそのまま現在も保持されているわけではない。例えば、都市部の食糧、副食品等の配給制度は、1993年までに廃止された。都市においては、住宅、教育、医療等の生活のすべてを、国有企業や国の事業体が丸抱えしてくれていた時代は過ぎ去り、都市戸籍保有者も自己責任において行動することを余儀なくされている面がある。しかし、それでも、都市住民が享受できて農民には認められない待遇が現存することも事実である。農民労働者の出現により、都市の内部において、同一職場において、法の下に平等であるはずの公民が、戸籍が異なるが故に、異なる待遇を受けるという事態が都市の日常の姿となっているのである。⁽¹³⁾

表3 2006年の中国各省・市における平均賃金と農民労働者平均賃金

| 省・市 | 平均賃金 (元/月) A | 農民労働者平均賃金 (元/月) B | B/A (%) |
|-----|-----------------|----------------------|------------|
| 北京 | 3,307.3 | 1,058 | 32.0 |
| 江蘇 | 1,971.4 | 1,079 | 54.7 |
| 浙江 | 2,297.5 | 1,270 | 55.3 |
| 広東 | 2,200.0 | 1,206 | 54.8 |
| 安徽 | 1,467.5 | 899 | 61.3 |
| 江西 | 1,280.8 | 895 | 69.9 |
| 河南 | 1,399.3 | 742 | 53.0 |
| 湖北 | 1,314.9 | 884 | 67.2 |
| 陝西 | 1,387.2 | 782 | 56.4 |
| 甘肅 | 1,415.9 | 622 | 43.9 |
| 平均 | 1,804.2 | 944 | 52.3 |

(出典) 王冉「農民工の福利状況」『中国人口与劳动问题报告』No.9, 2008, p.229 により筆者作成。

表4 都市における週労働時間の比較 (単位%)

| | 40時間未満 | 40時間 | 41-47時間 | 48時間以上 |
|---------|--------|------|---------|--------|
| 都市戸籍労働者 | 5.8 | 48.2 | 15.2 | 30.9 |
| 農民労働者 | 2.9 | 10.5 | 26.2 | 60.5 |

(注) 都市戸籍労働者のデータは、『中国労働統計年鑑』2007年版による2006年11月時点でのサンプル調査の結果であり、農民労働者のデータは、国家統計局による2006年農民労働者調査の結果である。

(出典) 王冉「農民工の福利状況」『中国人口与劳动问题报告』No.9, 2008, p.232 により筆者作成。

表5 農民労働者に対する賃金遅配の状況

(単位%)

| | 遭遇率 | 遅配金額の年収に占める割合 | | | | 遅配の期間 | | | |
|-------|-------|---------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 10%以下 | 10～30% | 30～50% | 50%以上 | 1か月以下 | 1-3か月 | 3-6か月 | 6か月以上 |
| 製造業 | 12.51 | 8.05 | 3.46 | 0.57 | 0.44 | 5.91 | 4.40 | 1.51 | 0.69 |
| 建築業 | 32.39 | 18.03 | 8.83 | 3.57 | 1.97 | 9.01 | 11.83 | 6.48 | 5.07 |
| 交通運輸業 | 15.33 | 9.76 | 3.41 | 0.93 | 1.24 | 8.52 | 5.26 | 1.39 | 0.15 |
| 小売業 | 13.59 | 9.56 | 3.52 | 0.50 | 0.00 | 7.05 | 5.20 | 1.01 | 0.34 |
| 飲食宿泊業 | 14.95 | 11.49 | 2.62 | 0.37 | 0.47 | 8.69 | 5.05 | 0.65 | 0.56 |
| サービス業 | 16.62 | 10.72 | 4.37 | 0.92 | 0.61 | 7.81 | 6.43 | 1.46 | 0.92 |
| 全業種平均 | 17.13 | 10.96 | 4.32 | 1.05 | 0.80 | 7.49 | 6.21 | 2.08 | 1.35 |

(出典) 王冉「農民工の福利状況」『中国人口与劳动问题报告』No.9, 2008, p.235.

(13) この節の記述については、前掲注(7)記載の諸論文、とりわけ、多田, p.34; 楊, p.103 を参照した。

表6 都市における都市戸籍労働者と農民労働者の社会保険加入率 (単位%)

| | 都市戸籍労働者 | 農民労働者 |
|-----------|---------|-------|
| 養老保険 (年金) | 42.9 | 12.2 |
| 失業保険 | 27.5 | 5.9 |
| 医療保険 | 49.0 | 16.2 |

(注) 国家統計局による2005年1%人口抽出調査のデータをもとに作成されている。

(出典) 王徳文「农民工の社会保障」『中国人口与劳动问题报告』No.9, 2008, p.211により筆者作成。

表7 留守児童と流動児童の概況

| | | 留守児童 | 流動児童 |
|----------------|--------|--------|--------|
| 0-17歳の児童数 (万人) | | 5,800 | 1,212 |
| 年齢構成 (%) | 0-5歳 | 27.05 | 28.17 |
| | 6-11歳 | 34.85 | 30.17 |
| | 12-14歳 | 20.84 | 13.73 |
| | 15-17歳 | 17.27 | 27.93 |
| | 合計 | 100.00 | 100.00 |

(注) ここでの流動児童数は、出身の郷が所属する県・市の範囲を越えて、省内の他の県・市や他の省・市に移住している児童の人数である。2005年全国1%サンプル調査の統計数値をもとにしている。

(出典) 高文書「留守与流动儿童教育问题研究」『中国人口与劳动问题报告』No.10, 2009, p.177により筆者作成。

表8 流動児童と都市現地児童の在学率 (単位%)

| | 6-11歳 | | 12-14歳 | | 15-17歳 | | 全体 | |
|--------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 流動児童 | 95.68 | 95.43 | 94.37 | 94.15 | 46.33 | 36.62 | 78.29 | 69.83 |
| 都市現地児童 | 96.36 | 96.56 | 96.56 | 96.29 | 82.26 | 82.82 | 92.12 | 92.23 |

(出典) 高文書「留守与流动儿童教育问题研究」『中国人口与劳动问题报告』No.10, 2009, p.180により筆者作成。

2 農民労働者が直面する諸問題

この節では、都市で働く農民労働者が、どのような処遇を受けているのかについて、最近のいくつかの調査事例を見ていくこととする。

以下の各項目のうち、賃金、労働時間および賃金の遅配の状況については、2006年に国家統計局が行った都市で働く農民労働者を対象とした調査に基づき、北京市、江蘇省など表3に掲載されている10省・市の農民労働者12,206人に関する統計データを分析したサンプル調査の結果である⁽¹⁴⁾。

(1) 賃金

表3の10省・市の統計データによると、農民労働者の平均賃金(944元/月⁽¹⁵⁾)は、それらの都市の全労働者の平均賃金(1,804.2元/月)と比較して52.3%となっており、約半分の額にとどまっている。

地域的な差異が大きく、例えば、北京市の場合は、農民労働者の賃金の絶対額(1,058元/

月)は他の省・市と比べて大きいものの、全労働者と比較すると32.0%と、相対的に格差の大きい状況にある。江西省では、絶対額(895元/月)は北京等に比べて小さいが、比較すると69.9%で、相対的な格差は小さい。西部地方に属する甘粛省は、絶対額(622元/月)は他の省・市と比べて小さく、しかも比較すると43.9%と、格差が大きい状況にある。

農民労働者は、都市の労働市場の中で、決して恵まれた状況に置かれているわけではないということを、このような統計数値が示している。

(2) 労働時間

表4は、都市戸籍労働者と農民労働者の週労働時間を比較したものである。週48時間以上働く労働者は、都市戸籍労働者の30.9%に対して、農民労働者は60.5%にのぼる。表4には表れていないが、週80時間以上就労する農民労働者が、9.79%存在する。

(14) 王冉「农民工の福利状況」『中国人口与劳动问题报告』No.9, 2008, pp.227-248.

(15) 元対円レートは常に変動しているが、ちなみに、2010年2月10日現在のレートは、1元 = 13.15円である。

また、農民労働者の週労働日については、週1-4日が1.01%、週5日が13.91%、週6日が36.44%であり、週7日すなわちまったく休日がない農民労働者が48.65%と約半数にのぼる⁽¹⁶⁾。

農民労働者が、都市住民と比べて、長時間就労し、かつ低賃金を強いられている状況の一端をうかがうことができる。

(3) 賃金の遅配

農民労働者を、さらに苦しめる問題として、賃金の遅配がある。困難な長時間労働に耐えても、その対価の支払いが滞り、場合によっては踏み倒されてしまう現象が深刻である。2003年以降、政府は、賃金遅配問題に全力を挙げて取り組む姿勢を示し、雇用主に対する指導・監督を強化し、悪質なケースの取り締まりに力を入れている⁽¹⁷⁾。

賃金の遅配の概況は、表5のとおりである。全業種平均で17.13%の農民労働者が、賃金の遅配を経験している。業種による差異は大きく、建築業では、それが32.39%にのぼる。遅配金額の年収に対する割合が10%以下というのが全体の約64%を占め、被害金額は総じて極端に大きいわけではない。遅配の期間は、1か月以下が全体の約44%を占める。

ここにも、農民労働者が、きわめて不安定な労働環境のもとに置かれていることが示されている。

(4) 社会保険加入状況

表6は、都市戸籍労働者と農民労働者の、年金保険、失業保険、医療保険への加入状況を比較したものである。このデータによれば、都市戸籍の労働者の加入率も決して高いとは言え

ないが、農民労働者はなおさらで、大多数が社会保障制度の範囲外に置かれていることが分かる。社会保障制度は、都市の地方政府が管轄する制度であり、都市戸籍の保有が制度加入の前提条件とされる場合が多い。二元戸籍制度の有する問題が、社会保障の面に、未だに色濃く影を落としているのである⁽¹⁸⁾。

(5) 留守児童と流動児童の問題

農民労働者が故郷を離れて都市に出稼ぎに出る場合、子女との生活をどうするか、その教育をどうするかという問題に直面することになる。

農民労働者の中には、自らの子女を帯同して都市に出る人々があり、そのような子女は「流動児童」と呼ばれている。また、故郷に残り、都市に出た父母の片方または双方と別れて暮らす子女は「留守児童」と呼ばれている。両親が出稼ぎに出た場合、「留守児童」は親戚や知人に預けられて暮らすこととなる⁽¹⁹⁾。

表7は、留守児童、流動児童の概要を示している。2005年段階で、0-17歳の留守児童は5800万人にのぼる。農村の全児童に占める留守児童の割合は28.29%であるという。従って、今や農村の児童の4分の1強は留守児童であることになる。留守児童の小中学校の在学率は男女とも95%強で、これはすべての農村児童の平均の在学率と同等であり、留守児童が教育を受ける機会はほぼ保障されていると言える。ただし、父母と分れて暮らす生活が、これら留守児童の成長に何らかの影響を及ぼす可能性がある⁽²⁰⁾。

一方、出身地が属する県・市の範囲を越えて、省内の他の県・市や他の省・市に移住している0-17歳の流動児童の人数は、1212万人である。

(16) 王 前掲注(14), p.233.

(17) 同上, pp.234-236.

(18) 王徳文「农民工の社会保障」『中国人口与劳动问题报告』No.9, 2008, p.212.

(19) 高文书「留守与流动儿童教育问题研究」『中国人口与劳动问题报告』No.10, 2009, p.175.

(20) 同上, pp.176-179.

流動児童の教育環境は以前に比べてある程度改善されてきているが、表8に見られるとおり、都市の現地児童と比較すると在学率は、各段階で低くなっている。戸籍による制限があるため、大多数の流動児童は、現地の通常の小中学校への入学が困難であり、そこで、流動児童を対象とした民営学校に学ぶこととなる。しかし、その教育施設、設備は貧弱で、教師の質にも問題があり、都市児童との間には教育の質の面で格差が存在する。

流動児童の在学率は、義務教育段階では90%以上を保っているが、15-17歳の年齢層になると極端に低下する。中学校を卒業して高等学校に進学する流動児童は、男46.33%、女36.62%にとどまり、現地児童がそれぞれ82%台なのと比べて、極めて低い数値となっている。流動児童は、義務教育修了後からの中等教育を受ける機会から疎外されており、ここに明確に教育に関する格差が表れている⁽²¹⁾。

IV 戸籍制度改革に関する基本方針

二元戸籍制度や農民労働者の現状について、中国共産党中央や国務院などの中国指導部は、どのような認識を有し、どのような政策の方向性を打ち出しているのだろうか。以下、いくつかの側面から、国の戸籍制度改革に関する基本方針をまとめてみたい。

1 国務院の基本方針

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」⁽²²⁾（以下「意見」という。）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⁽²³⁾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している。

「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との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。「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。

「意見」は、農民労働者にとって賃金は死活問題であるとし、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

(21) 同上, pp.179-181.

(22) 「国務院关于解决农民工问题的若干意见」2006.3.28. 人民ネット 〈<http://gov.people.com.cn/GB/46742/4243061.html>〉

(23) 「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。

ける農地の請負経営権の保障などである。

「意見」では、そのためにも、都市と農村の社会管理を統一的に調整し、戸籍制度改革を実行して、中小都市に農民が戸籍を移すことができる条件を整え、農民が都市で安定して就業し、居住し、徐々に秩序だって都市住民へと転換できるようにするとしている。

2 中国共産党中央の農村問題に関する決定

2008年10月に開催された中国共産党第17期3中全会で、「農村改革の発展の推進に関する若干の重大な問題についての中国共産党中央の決定」⁽²⁴⁾（以下「決定」という。）が採択された。

「決定」は、農村改革の推進、農業・農村・農民の「三農問題」の解決が、中国にとって核心的重要性を有するとして、2020年までの農村改革政策の基本方針を示している。

2020年までの基本的目標として、農村経済体制の健全化、農業の総合的生産力の向上、主要農産品の供給確保、都市と農村の経済社会発展の一体化、都市と農村の基本的公共サービスの均等化、農民の民主的権利の保障、農民の一人当たり平均収入を2008年比で2倍にすること等が挙げられている。

さらに、「決定」は、都市・農村の一体的発展について、都市と農村の共通の労働力市場や統一的な公共サービスを創出し、農民が外に出て働いたり、職業を替えたり、再び農村に戻って事業を興したりといった活動を秩序だって行えるようにし、農民労働者の労働条件の改善、労働安全性の確保、労災・医療・年金等の社会保障の充実をはかるとしている。また、前述の国務院の「意見」と同じく、戸籍制度改革を推進して、中小都市に農民が戸籍を移し、都市で

安定的に働き生活し、徐々に都市住民へと転身できるようにするとしている。

3 「国家人権行動計画」における戸籍制度改革の位置づけ

国務院は、2009年4月に、中国の人権にかかわる問題についての政策方針をまとめた「国家人権行動計画（2009-2010）」⁽²⁵⁾を公表した。中国国内の人権問題について広範に扱ったこの文書においても、戸籍制度改革が言及されている。

すなわち、「農民の権利及び利益の保護」の一環として、農民労働者の保護がうたわれている。具体的には、「段階を追って、農民労働者が労働報酬、技能訓練等の面で、都市労働者と同等の待遇を享受できるようにし、子女の就学、公共衛生、住宅の購入・借入等の面での待遇改善をはかる。農民労働者の労働条件を改善し、労働災害、医療、養老保険（年金）等の面でのカバー範囲を拡大し、農民労働者が参加する基本養老保険規則を速やかに制定し実施する。戸籍制度改革を推進し、中小都市への戸籍定着条件を緩和する」ことがうたわれている。

戸籍制度改革の問題は、「人権」の問題の一環として、政策的に位置づけられているのである。

4 農民労働者をめぐる立法動向

以上のような基本方針を受けて、近年、全国人民代表大会で制定され、または改正される法律の中に、特に農民労働者の利益と権利を保護する規定が置かれるようになった。この節では、最近の立法活動の中での農民労働者の位置づけを見てみたい⁽²⁶⁾。

(1) 義務教育法

⁽²⁴⁾ 「中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定」2008.10.12. 全人代ネット 〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2008-10/20/content_1453636.htm〉

⁽²⁵⁾ 「国家人権行動計画（2009-2010年）」2009.4.13. 全人代ネット 〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/szyw/zyw/2009-04/13/content_1497547.htm〉

⁽²⁶⁾ 以下の立法動向の詳細については、鎌田文彦「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」『外国の立法』236号、2008.6、pp.136-140参照。

2006年6月に、第10期全国人民代表大会常務委員会（以下「全人代常務委」という。）第22回会議で、「義務教育法」が改正され、2006年9月から施行された⁽²⁷⁾。

前述のとおり、流動児童には戸籍上の問題があり、都市の学校への入学には多大の困難がともなう。流動児童が都市の公立学校への入学を拒否されるケースが相継ぎ、流動児童のための民営学校も運営されているが、教育環境は決して十分とは言えない。

改正義務教育法には、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、特に農民労働者の児童・生徒に言及し、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月に、第10期全人代常務委第25回会議で、「未成年者保護法」が改正され、2007年6月から施行された⁽²⁸⁾。

未成年者保護法は、1991年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応じて、内容が全面改正された。改正法では、すべての未成年者が、教育を受ける権利を有することを強調し、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月に、第10期全人代常務委第28回会議で「労働契約法」が制定され、2008年1月から施行された⁽²⁹⁾。同法は、雇用主と労働者が明文の労働契約を結び、双方の権利と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。

前述のように、農民労働者は、賃金の不払い、長時間労働、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、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月に、第10期全人代常務委第29回会議で、「就業促進法」が制定され、2008年1月から施行された⁽³⁰⁾。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求めている。

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）。

(27) 改正義務教育法の全文は、『人民日報』2006.6.30 参照。

(28) 改正未成年者保護法の全文は、『人民日報』2007.1.10 参照。

(29) 労働契約法の全文は、『人民日報』2007.7.10 参照。

(30) 就業促進法の全文は、『人民日報』2007.10.4 参照。

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月に、第10期全人代常務委第31回会議で、「労働争議調停仲裁法」が制定された⁽³¹⁾。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月から施行されている。

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、⑤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。

V 戸籍制度改革の試行

前章で見たように、中国では、農民労働者の待遇改善の課題およびその背後に存在する戸籍制度改革の必要性については広く認識されており、国の重要な政策課題として位置づけられ、関連する立法措置も講じられている。ただし、中国各地方の状況は異なるため、その具体策については各地方政府が現地の実情に合わせて策定し、戸籍制度改革の諸々の試行を行うこ

とが奨励されている。

以下、全国的にも注目されている3都市の状況を紹介する。

1 鄭州市の取組み

河南省の省都である鄭州市は人口240万の大都市である。同市では、全国に先駆けて戸籍制度改革に取り組んでいたが、2001年11月に、制度の大幅な緩和に踏み切った。すなわち、次の3条件のいずれかを満たす者に、鄭州市の戸籍の取得を認めることにしたのである。①住宅の購入。購入住宅の面積により戸籍を取得できる人数は異なる。最低限の56㎡で、本人と直系親族2人の戸籍取得が認められ、面積の増大に連れて取得可能な人数が増えていく。②投資または納税。3年以上市内で事業を営み毎年の納税額が3万元以上、または1年の納税額が10万元以上の者は、本人および同居する直系親族が市の戸籍を取得できる。外国人で、10万元以上を市に投資した者は、市の戸籍を取得できる。③高学歴。博士号保有者は、職業を問わず本人、配偶者および子女の戸籍が認められる。修士号保有者は、本人の戸籍取得が認められる。この緩和策の結果、10万人の人口が増加したと言われる。

2003年8月には、さらに改革を進めて、都市戸籍制度を全廃して、市内に居住する親戚や知人さえいれば、誰でも市の戸籍を取得できることとした。この措置により、さらに15万人の人口が増加した。

この急激な人口増加は、市の様々な機能に大きな影響を及ぼした。例えば、交通機関は需要に追いつかず、交通難が市民の生活を直撃した。また、小学校は限界を超える生徒が入学し、定員オーバー状態となった。その他病院、公安機関等が、突然の人口増加で混乱した。このような事態に直面して、市当局は、2004年8月に、2003年8月に定めた措置の暫時停止を表明し

(31) 労働争議調停仲裁法の全文は、全人代ネット〈http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/31/2007-12/29/content_1387739.htm〉参照。

た。

鄭州市の試みは、画期的なものであったが、結局挫折する結果となった。戸籍制度改革の問題は、単に二元戸籍を廃止すればよいという手続き上の問題ではなく、教育、就業、交通、都市インフラ等の整備の問題と密接に関連しており、その真の解決のためには、総合的な社会変革が必要であることを、鄭州市の経験がはっきりと示すことになったのである⁽³²⁾。

2 深圳市の取組み

広東省深圳市は、改革開放政策の初期に、4か所の経済特区の一つに指定されたことにより大発展を遂げた。深圳市の人口1400万人のうち、市の戸籍の市民は200万人のみであり、外来の流動人口の比率は85%に達する。もともとは地方の一県だったところが経済発展を遂げた結果であり、全国でも特殊な都市である。

この深圳市では、従来から、①技術保有、②社会貢献、③納税、④投資、⑤大学入学等の条件を満たした者に、深圳市の戸籍の取得を認めてきた。

2008年8月から、安定した職業と固定した住所を有する外来者に「居民証」を発行し、「深圳居民」に認定する制度を開始した。「居民証」の取得者は、いっきに都市戸籍の保有者と同等の社会待遇を得られるわけではない。しかし、「居民証」を有する子女は都市戸籍の子女と同等に義務教育をうけることができる。また、「居民証」取得後10年が経過すれば、都市住民と同等の社会保障を受けることができるとされている。

このような措置は、いっきに現行戸籍制度を撤廃することによる社会的混乱を回避しつ

つ、実質的に、また漸進的に「都市戸籍」と「農村戸籍」の境界を無くしてゆこうとする試みとして注目されている⁽³³⁾。

3 上海市の取組み

2009年段階で、上海市の常住人口は約1900万人であり、そのうち約600万人（約32%）が、上海市の戸籍を持たない外来の流動人口である。外来者のうち約400万人は、認められて上海市の「居住証」を保有している⁽³⁴⁾。

2009年2月に、この「居住証」を保有する者が一定の条件を満たせば、上海市の「常住戸籍」を取得できる制度が発足した⁽³⁵⁾。その条件とは、①上海市の「居住証」取得後7年以上が経過していること、②規定に従い社会保険に7年以上加入していること、③規定に基づく所得税を納めていること、④中級技師以上またはそれに相当する職業資格を有すること、⑤計画出産政策違反、犯罪行為その他の不法行為の記録がないことの5点である。この政策については、戸籍制度改革の重要な突破口が開かれたとの評価がある一方、7年があまりにも長すぎるとの批判もあり、賛否が分かれているようである⁽³⁶⁾。

なお、この制度では、上記の5条件を満たしていなくとも、「常住戸籍」を取得できる場合を定めている。すなわち、上海市に対して重要な貢献を行った場合、相当の表彰を受けた場合、高級専門職の職業資格を持つ場合等である。2008年の「全国優秀農民労働者」に上海市から選ばれた40人について、この特別規定が適用され、40人全員が「上海市常住戸籍」を取得したとのことである⁽³⁷⁾。

(32) 周 前掲注(7), p.73; 張(下) 前掲注(7), pp.31-32.

(33) 張 同上, pp.31-32; 張千帆「深圳居住证户籍制度改革宪法意义深远」『法制日报』2008.7.27.

(34) 「上海户籍新政到底走了多远」『人民日报』2009.3.16.

(35) 「持有《上海市居住证》人员申办本市常住户口试行办法」2009.2.19. 中国上海ネット〈<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node4656/node4662/userobject34ai70.html>〉に基づく。

(36) 「上海户籍新政策打破《坚冰》引发热议」『国际金融报』2009.2.24. 人民ネット〈http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2009-02/24/content_198625.htm〉

おわりに

中国の戸籍制度は、他の国と同様、人口の現状と動態の把握、公民の身分証明等ガバナンスの必要に応じて設けられた制度であった。しかし、建国後の特殊な国情のもとで、そこに特殊中国的な機能が付加されて現行制度が形成された。当初は、都市人口の爆発的増加の抑制など社会安定のための一定の役割を果たしたとはいえ、現在に至っては、計画経済時代の遺産として、中国社会に多大の負の影響をもたらす制度と化している。

山口大学大学院の周平氏は、その論文の中で、現代の眼から見た中国の戸籍制度が内包する問題を、次の3点にまとめている。すなわち、①社会階層を先天的な要素（出生場所）によって分断して、二元社会構造を固定化し、これが経済発展を阻害していること、②公正で合理的な社会流動の枠組み形成を妨げていること、③戸籍が政治、経済、文化教育等の資源配分と密接に結び付けられているため、本来合理的であるべき社会的資源配分に大きな歪みをもたらしていることである⁽³⁸⁾。

中国の今後のさらなる経済発展、社会発展のためには、その桎梏となっている戸籍制度の何らかの形での改革が避けておれない道であることは、これまで見てきたように、中国政府もはっきりと認識しており、戸籍制度改革の方向性を提起している。しかし、それをいっきに進めようとする、かつて鄭州市で見られたように、社会的混乱が生じることは目にみえている。

ここに、現代中国社会が抱えるジレンマの一つが存在する。そこで、中国指導部は、大枠の方針を定め、具体的な施策は各地方の取り組みにゆだね、全国の経験の蓄積をはかり、漸進的に制度改革を進めようとしているのである。

戸籍制度を主管する公安部は、戸籍制度改革は絶対的に必要であるとし、新たな戸籍制度の土台となる「戸籍法」制定のための調査・研究を継続している⁽³⁹⁾。

全国人民代表大会では、戸籍制度改革について、毎年のように論議がなされている。例えば、2009年10月に開催された全人代内務司法委員会で、一部の人民代表から提起された、現行の戸籍登記条例は時代に合わなくなっており、戸籍制度改革のためには、その改正または新たな戸籍法の制定が必要との議案について、審議が行われた。全人代としては、中国は国土が広く各地の差異が大きく、また戸籍制度改革が影響を及ぼす社会管理のための各種法律・規則・政策との調整が必要であることから、国務院が近年の戸籍制度改革の各地の試行をとりまとめ、適切なタイミングで戸籍法の立法活動に入るべきとの方針を示した⁽⁴⁰⁾。

農民労働者は、目覚ましい中国の経済発展を支え、また中国に進出する外国資本の経済活動の土台ともなっており、その動向は我が国とも密接なかかわりがある。今後の中国各地の戸籍制度改革の試行や、全人代での論議、公安部による戸籍法の起草作業等の動向が注目される。

(かまた ふみひこ)

(37) 「40名农民工喜获上海户籍」『人民日报海外版』2009.6.27. 人民ネット〈http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2009-06/27/content_283347.htm〉

(38) 周 前掲注(7), pp.71-72.

(39) 「公安部：加緊《戸籍法》的立法调研工作」2007.3.11. 全人代ネット〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2007-03/11/content_360993.htm〉

(40) 「全国人民代表大会内务司法委员会关于第十一届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告」2009.10.31. 全人代ネット〈http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dbgz/wj/2009-10/31/content_1525216.htm〉