

# 中国における農民工の社会保障問題に関する一考察

—就労・生活実態の分析を通して—

巖 春鶴

## ■ 要約

本稿では、改革開放以来、中国の社会経済発展を底辺から支えている「農民工」と呼ばれる新しい社会集団を対象にして、地方都市における農民工の就労・生活等方面の実態をより一歩明らかにし、それに基づいた農民工の社会保障現状とその必要性を把握し、その問題のいくつかの課題について考察を行った。その結果、新政策体制下でも改善は見られる一方、農民工の都市部での生活、自身の心身や健康に影響しており、将来への不安をもたらす諸要因は解消されず、社会保障をめぐる諸問題は存在している。このことは、現時点において農民工の現状と実際の需要に基づく社会保障への対策、方針が欠けている一方、その制度構築と関連要因等への更なる分析と検証が必要であることが考えられる。

## ■ キーワード

農民工、社会保障、社会保障問題、就労・生活の実態

## I はじめに

世界の各先進国が経験したように、工業化、都市化の進展は必然的に農村から都市への労働力移動をもたらす。改革開放以来、急速な経済成長を遂げてきた中国社会では農村から都市への労働力移動過程において、「農民工」と呼ばれる新しい社会集団が生まれた<sup>1)</sup>。彼らは底辺から中国の経済発展を支え、都市部の経済成長に大きく貢献しているにもかかわらず、長時間・低賃金の労働が日常化し、非農業戸籍の都市住民が有している失業・医療・年金・労災等の社会保障が不足し、日常生活の設備や居住環境が劣悪であった。とりわけ都市部で働く農民工には、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、発展のために放置できない社会問題となっており、社会的関心も高まってきている。

農民工に対する社会的関心が高まった背景には2つの事実がある。一つは農民工が急増し続け、彼らが「世界の工場」と呼ばれる今日の中国を支えていること、もう一つは就職、失業、医療、年金等の社会保障面における農民工への制度的差別が改善されず、それに起因する労働力の供給不足が沿海部で発生<sup>2)</sup>していることである（巖 2007a：84）。そのような状況下で、特に農民工の社会保障問題は、中国の農村余剰労働力の移動、工業化、都市化の順調な発展に伴う中国の調和社会構築の成否にも関わっており、農民工の社会保障問題を如何に解決するかが現中国社会保障の課題の一つとしても、注目されている。

むろん、農民工に対しての社会的関心、それに伴い中央政府の農民工問題に対しての認識が高まっている流れの中で、農民工をめぐる政策も大きく転換してきた。従来の農民工の移動管理・就業政策中心から今世紀に入り、特に農民工の就業・生

活に関わる諸問題を解決すべく対策が打ち出され、農民工の就業制限の緩和や労働保護、子女教育、社会保険への適用等の領域に改善がみられる。特に、2008年の労働契約法、就業促進法、労働爭議調停仲裁法等の新法<sup>3)</sup>では農民工も適用対象とされ、都市部の人々と同じく保障の権利を有すると明記された。このような政策転換下で、多くの方面で改善が見られる一方、農民工の就労、生活に関わる問題は依然存在し、特に社会保障等の問題の解決は図られていない。

そこで、本稿では、農民工をめぐる社会保障問題を地方都市における農民工の就労・生活実態の事例分析から検証し、農民工の社会保障現状とその問題のいくつかの課題について考察することを目的とする。そのため、まず農民工をめぐる研究動向と関連政策について検証する。次に事例検証として中国・地方都市の農民工に対しての就労・生活方面等の実態を明らかにし、分析を行う。最後に、実態調査分析に基づいた社会保障の現状と課題について考察を行う。

## II 農民工をめぐる研究動向と 関連政策の展開

### 1 先行研究と研究動向

まず、従来の日本における中国の農民工に関する研究をみると、経済学の視点から農村労働力移動、労働市場、出稼ぎ労働、就業形態、行動意識等の面から農民工の現象について論じているのが主流であったが、近年、国際社会の注目の中で、中国の農民工に関する生活実態と権利問題に関する研究も増えている。例えば、厳（2007a）、（2007b）では、依然として農民工への都市部での制度的差別が存在し改善されていないことを指摘し、農民工を二等国民として扱ってきた諸政策を見直し、就職、社会福祉等における差別を無くすべきだという議論を展開している。また厳（2009）では、

近年の農民工をめぐる就労方面等の政策転換の背景に、実態調査データに基づいて農民工の就労現状を明らかにし、現存する問題点を論じている。劉（2007）は、農民工の諸問題を貧困問題としてとらえ、地域の調査データや事例の分析を用いて、その実態と性格を明らかにし、包括的な生活保障政策の構築が求められていることを提起している。このように、農民工の就労、生活に関する実態調査研究も多く存在しているが、特に農民工の社会保障問題をめぐる諸検討はあまり見当たらない。

一方、中国においても、近年政府が農民工の権益保障等の問題に注目している中で、農民工の都市部の生存状況・生活実態の調査研究等が数多く存在する。そこでは、農民工に関する研究も従来の農民工の消費行為、労働環境、就業、収入等の領域から個別的に捉え分析し、実態を明らかにしている。例えば、代表的に國務院研究室課題組（2006）では、より早い段階で、全面的に中国の農民工が直面する問題とその原因を分析し、問題解決の構想や目標を提起し、政策提案等を行っている。劉（2005）、鄭・黄（2007）でも、農民工が直面する問題を理論的に分析し、その政策、課題等について論じている。同時に、個別的にも農民工の社会保障現状等について、戸（2004）は、現時点において都市部の農民工の社会保障は空白な状態であること；陳（2004）は、農民工は都市部に入って都市の発展に貢献したにもかかわらず、大部分の農民工は社会保障から排除されていること；宮（2005）、王（2004）等は、都市部での農民工の各社会保険加入状況が悪いことを指摘し、農民工の労災保険、医療保険等を最優先に解決すべきであると述べている。いずれにしても、農民工の社会保障現状を明らかにしており、具体的な問題解決への検討は論じられていない。一方、白（2004）は、都市と農村の二元社会構造が農民工の社会保障欠如の根本原因であると述べ、憲

法による社会保障権を享受しているが、具体的な社会保障分野における法整備の欠如、管理体制の不備によると指摘している。鄭・黄（2007）でも、農民工が都市における就業、居住のあらゆる面で不平等な待遇を受けることの背景には、計画経済期から残存する二元的な社会経済構造がある。つまり、都市の排他的公共サービス・社会保障制度、高圧的な都市管理制度モデルが根源にあるという立場からの指摘である。このように、計画経済時期から残存する戸籍制度による二元的な社会経済構造が根本原因であることが大方の共通の認識であることはすでに明らかである。

同時に、中国政府もこれまでにないほど農民工および農民工問題を重視し、農民工の社会保障問題を重点課題としてとりあげ、積極的に農民工の社会保障の問題解決に動き出し始めている。

## 2 農民工の社会保障関連政策の展開

従来の農民工に関する政策は、主に移動・就業管理政策を中心に展開されてきた<sup>4)</sup>。今世紀に入り、特に近年農民工に対しての移動管理・就業政策方面では就業制度の改善、立法等を通して、大幅に緩和され、改善してきたともいえる。農民工の社会保障関連政策は、今世紀に入ってから、農民工の社会保険等への適用を実施し始めてきたのである。特に農民工の社会保険問題をめぐり、中央政府が最初に言及したのは、國務院の「労災保険条例」（2003）で、初めて農民工が労災保険加入資格を有することになった。「国民経済と社会発展第十一次五ヶ年計画制定に関する中国共産党中央の意見」（2005）では、明確に都市部に就労している農村労働者の社会保障問題を解決するよう指示した。また「國務院の就業と再就業の強化に関する通知」（2005）でも、積極的に都市部に就労する農村労働者の必要な社会保障を提供する条件を整備するよう指示した。そして、「國務院の農民工問題の解決に関する若干の意見」（2006）

の公布では、農民工の低賃金と賃金未払い問題をより早く解決し、法規による農民工の労働管理を規範化し、農民工の就業訓練を強調し、農村労働力の就業転移を促進し、農民工に対しての指導を強化、改進することを要求した。さらに、農民工の重点課題である社会保障の要望に基づいて、全国各地は法律によって農民工を労災保険範囲に入れて実施すること、農民工の大病医療保障問題を解決すること、また、段階的に農民工の養老保険問題を解決すること等を示した。同時に、中国の温家宝首相は明確に農民工の特徴に合う社会保障体制の構築を研究するよう指示した。また、2010の政府活動報告でも「農民工の社会保険加入作業を積極的に推進する」と指示した。

このような研究動向と政策転換を踏まえて、新政策体制下における農民工の就労・生活実態をより一歩明らかにし、それに基づいた農民工の社会保障現状とその必要性を把握することは、農民工の社会保障問題の解決、制度改善に必要不可欠な作業であると考えられる。とりわけ、都市部での農民工の就労、生活実態を究明し、それに基づく彼らに適用する社会保障制度の構築は、農民工の現在の生活を安定させ、将来の生活の安定につながるものだと考える。

## III 農民工の社会保障現状と問題の事例 検証—蘇州市における農民工の 就労・生活実態調査から

### 1 調査の対象地域と調査対象の概況

本調査の対象地域—蘇州市は、中国の長江デルタの中部、江蘇省中の一都市であり、全国で一番早く都市と農村の統一的な就業体制を実行し、大規模の外来農民工を雇わせた地区であり、また農民工をめぐる社会保険加入問題にも積極的に取り組み、全国的に高い評価を得ている経済都市である。農民工は主に蘇州市の建築業、製造業、公共

サービス業、運輸・倉庫、飲食業、小商売に就労しており、製造業と建築業への就労者数が全体の7割以上を占めている。

## 2 調査手法

本調査は、中国の地方都市における農民工の就労・生活と社会保障の実態を明らかにすることを目的として、蘇州市における農民工に対してアンケート調査を行った。本調査の実施においては、調査対象者に調査の趣旨を十分に説明し、調査対象者の許可を得た上で実施したものである。調査は2010年8月15日から9月20日まで、約5週間をかけて行った。本調査において、アンケート回答方法は主に選択と一部の書き込みの両方を用いた。全体で350部を配り、回収は331部、回収率は94.6%である。また回収した中で、空白欄や欠欄が多い回答用紙は除外した。有効部数は313部であり、回収部数の94.5%を占める。本調査において、蘇

州市の農民工が集中し就労している産業別を考慮し、主に建築業や製造業、運輸・倉庫等のいくつかの外資系企業を中心に無作為抽出のルールに従い、調査を行った。その他に、宿泊飲食業や公共サービス業（清掃等）にも対象にして実施した<sup>5)</sup>。調査は、製造業や建築業や運輸・倉庫等の企業では関連部門の責任者に依頼し、アンケート用紙を渡して、3日後回収した。その他は、関連協力者と対象者の同意を得て、アンケート用紙を渡して、その場で回答してもらった。

## 3 調査対象者の基本属性

表1でわかるように、全回答者の約9割近くが20-30歳の青年に集中し、最終学歴が高校卒88.8%と意外に高率を占めている。該当地域での製造業等の関連企業は比較的に高い学歴への求人要求と農民工の教育水準が全体として高くなっているのが示唆される。今回の調査において、主に

表1 農民工の基本状況

項目	区分	人数	調査の比率(%)
年齢構成	21歳未満	10	3.2
	21-25歳	144	46.0
	26-30歳	134	42.8
	31-35歳	21	6.7
	36歳以上	4	1.3
学歴	小学校卒	0	0.0
	中学校卒	30	9.6
	高校卒	277	88.8
	大学卒	5	1.6
出身地域	本市区外	20	6.4
	本省内	157	50.2
	本省外	136	43.5
職業	建築業	59	18.8
	製造業	177	56.5
	運輸倉庫関係	45	14.4
	宿泊飲食業	29	9.3
	その他(清掃)	3	1.0
合計		313	100.0

出所：調査データより、筆者作成

製造業である企業・工場や運輸・倉庫関係、建築業の農民工を中心にし、任意調査を行ったため、特に製造業が多かった。

#### 4 就労実態の調査結果

表2でわかるように、農民工の就労の実態は楽ではない。中国の労働法による1日8時間の法定時間、週44時間を超えて就労しており、特に建築業、製造業等も8割以上である。また、1日12時間就労している農民工が約4割、毎日長時間就労しているにもかかわらず、約6割以上の人法定休暇（週2日）の通り、休めないのが現実である。労働賃金は、全体の9割が「1200-1500元未満」と「1500-2000元未満」に集中しているのがわかる<sup>6</sup>。だが、蘇州市のすべての都市住民の平均消費支出と対比してみれば、都市での物価高騰等による生活費用の増加、また一部の人たちは実家に送金活動している中で、彼らの生活は楽だとは言えない。当地域の経済発展、生活レベルと対比すれば、依然として高物価低賃金であり、非常に不満を持っている。

労働契約の有無については、「ある」300人（95.8%）、「ない」13人（4.2%）であり、ほとんどの人が労働契約を結んでいるが、契約内容上、ただ契約期限と基本賃金の規定以外に何も含まれていないこともある。例えば、各社会保険の任意加入の方針下で、企業内の福利待遇は一切受けられないことが一般である。つまり、労働契約率が高いといっても、「労働法」で明確にされた本当の意味での労働契約とは言えない。労働契約年数は多くは2年間以内であり、短期契約が見られる。本市で転職経験のない者は全体の3割未満で、出稼ぎ年数の長期化が見られる一方、農民工の一つの職場での勤務期間は1-2年未満が多いのであり、就業状況は不安定で、頻りに転職していると考えられる。就業のきっかけは、依然として、主に自分が求人情報などの広告を見て、仕事を見つ

けるか、親戚や友人などの知り合いの紹介で仕事を見つけている。つまり、安定した職場がないのである。また、農村から都市部に入って出稼ぎする農民工に対しての国家就業支援とか体制がまだ整えられていないと考えられる。労働技能訓練では、「参加しない」か「訓練がない」が7割以上であり、農民工に対しての労働技能訓練と支援が欠けていると見られる。

#### 5 日常生活実態の調査結果

##### (1) 休暇と余暇生活

休暇と余暇生活は、「テレビを見る」（84.7%）、「家で寝る」（85.9%）、「友たち・同郷人等と交流」（31.6%）、「買い物」（24.0%）、「家族と連絡する」（22.7%）、「本を読む」（28.4%）、「その他」（6.1%）であった<sup>7</sup>。農民工の都市での生活は単調で、十分ではないことが考えられる。休日は主に「テレビを見る」、「家で寝る」と答えた人が8割以上であり、周囲との交流も少なく、限られた範囲内で生活しており、都市部で就労し、生活しているにもかかわらず、都市生活には必ずしも溶け込むことができていると考えられる。

##### (2) 現在の居住環境

また、全体の6割近くが現在の居住環境に満足していないと思われる。居住場所は主に「就業先で提供した宿舎」26.6%、「工棚（飯場）」（工事現場で建てた小屋等）17.6%、特に「借りた民間住宅」46.8%で一番多いとみられるが、その住環境は古いアパート等で、居住空間が狭い、居住設備が悪い等の問題が普遍的に存在しているのが現実である。

#### 6 就労・生活困難意識関連の調査結果

##### (1) 出稼ぎ動機

その第一目的として、「家族への生活費・教育費等」（31.0%）「自宅建設・結婚資金のため」

表2 農民工の就労基本状況

項目	区分	人数	調査の比率 (%)
労働時間/日	平均8時間	37	11.8
	9-10時間	139	44.4
	11-12時間	117	37.4
	13時間以上	4	1.3
	決まった労働時間がない	16	5.1
労働賃金/月給	500-900元未満	1	0.3
	900-1200元未満	9	2.9
	1200-1500元未満	97	31
	1500-2000元未満	186	59.4
	2000元以上	20	6.4
休日/月	休みがない	11	3.5
	月4日未満	164	52.4
	月4-8日未満	113	36.1
	月8-12日未満	23	7.3
	月12日以上	2	0.6
労働契約年数	1年	103	32.9
	2年	123	39.3
	3年	44	14.1
	4年以上	4	1.3
	担当仕事が完成するまで	28	8.9
転職経験	なし	84	26.8
	1回	85	27.2
	2回	68	21.7
	3回	58	18.5
	4回	9	2.9
	5回以上	9	2.9
就業のきっかけ	親戚友人の紹介	77	24.7
	自分で探す	115	36.9
	地元政府や学校が組織	36	11.5
	仲介機構からの紹介	19	6.1
	雇用者が直接農村に来て募集	1	0.3
	地元や村の請負工グループに入る	64	20.5
労働技能訓練	参加する	92	29.4
	参加しない	118	37.7
	訓練がない	103	32.9

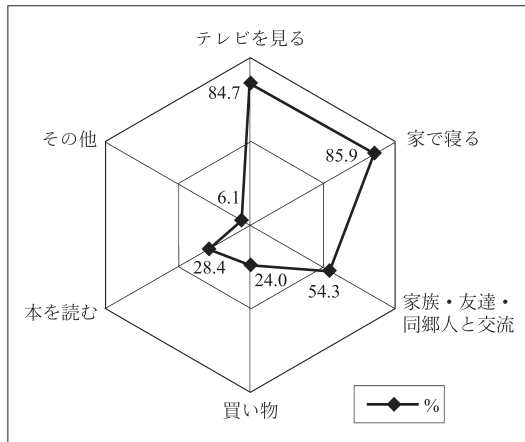
出所：調査データより、筆者作成

(29.7%) が比較的に多かった。これは農業生産による低農業収入等の原因で、魅力のない農業だけでは生活維持に困難な状況の下で、都市部に入り出稼ぎをしている現実が考えられる。また一部の若年農民工は単純な生活費等の目的で出稼ぎをするのではなく、激しい現代社会の競争の中で、発展的な視野で、自分自身の素質を高めるために努力している傾向が見られる。本調査で「見聞を

広げるため」が20.8%、「技術を学ぶため」が14.4%、「故郷で起業するため」も24.9% という結果から、このような自分自身の視野を広げたいという意向が見られる。

## (2) 生活上の困難、原因、解決方法<sup>8)</sup>

また、現在の生活上の第一困難は何かについて、「賃金が低い」77%、「住宅環境が悪い」37.4%、



出所：調査データより、筆者作成

図1 農民工の休暇余暇生活

「仕事・収入の不安定」35.5%、「企業職員採用に制限」28.4%であり、比較的多かった。農民工にとって一番心配していることは、依然として「賃金が低い」、「企業職員採用の制限」、「仕事・収入の不安定」等であり、都市部での就業方面から始

め、さまざまな困難に直面することがわかる。その第一原因として「労働力市場の激しい競争」73.2%、次は「学歴が低い」61.3%、「技術がない」41.5%である。また「就業制度の不備」12.1%、「農村戸籍であるから」11.8%であった。農民工は現在の就業制度にも不満を持っている一方、比較的に自分自身の低教育レベル、専門技術がないということ認め、都市での不平等待遇、困難な状況に置かれているのは、自分自身の原因であるという認識があるとも考えられる。その解決第一方法として「自分の努力」と思っている人は81.8%で圧倒的に多くて、次は「健全な就業制度」37.4%、「家族成員の互助」33.5%、等であった。都市での不平等な生活就業環境の中で、依然として自分の努力で生活環境を変えようとする強い意志が見られる。現在の企業等の就業方面で、農民工に対して平等な就業権利を与えることが必要である。農民工は都市部で生活の困窮に陥った場合、社会からの救助ではなくて、一部の人は友達や親戚等の

表3 現在の居住場所と居住環境の満足度のクロス表

			現居住環境				
			良い	普通	良くない	非常に良くない	合計
現居住場所	集団 宿 舎	度数	1	4	10	1	16
		%	6.3%	25.0%	62.5%	6.3%	100.0%
	就業先の 宿 舎	度数	2	16	55	9	82
		%	2.4%	19.5%	67.1%	11.0%	100.0%
	工 棚 ( 飯 場 )	度数		8	46	1	55
		%	0.0%	14.5%	83.6%	1.8%	100.0%
	借りた民間住宅	度数	6	77	61	2	146
		%	4.1%	52.7%	41.8%	1.4%	100.0%
	公 営 住 宅	度数		2			2
		%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	そ の 他	度数	5	5			10
		%	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	合 計	度数	14	112	172	13	311
		%	4.5%	36.0%	55.3%	4.2%	100.0%

出所：調査データより、筆者作成

援助によって、困難を乗り越えている者もみられる。

支援の認識を高める必要性が求められる。

### (3) 権利侵害とその対応

就労現場や都市部での日常生活上において、自分の賃金問題や労働紛争を含め、権利侵害を受けたことがあるかないかについて「ある」と答えた人は170人（全体の54.3%）であった。その回答者のうち9割近くの人が「解決方法がない」、「親戚や友人に助けを求める」と答えた。農民工の自分自身の権利を守る意識とその手段が欠けている一方、社会的に農民工に対しての権利保護や生活

## 6 社会保障関係の調査結果

### (1) 社会保険

社会保険については、中国の社会保障制度の中心である社会保険の失業、医療、労災、養老、生育の5大保険の加入状況を見ると、失業は23.0%、医療は66.1%、労災は59.1%、養老25.6%、生育は3.5%であった<sup>9)</sup>。医療保険と労災保険の加入率はかなり高く見えるが、これは2006年時点から、中央政府からの農民工に対しての関連政策の強化と地方政府の産業構造による農民工の重要性に認

表4 権利侵害とその対応のクロス表

		ある場合の対応手段							
		解決方法がない	親戚・友人	調停や仲裁を申請	法律の援助	労働組合	その他	合計	
権利侵害の有無	ある	度数	112	40	5	11	1	1	170
		%	65.9%	23.5%	2.9%	6.5%	0.6%	0.6%	100.0%
	ない	度数	3	7	2	7	2	7	28
		%	10.7%	25.0%	7.1%	25.0%	7.1%	25.0%	100.0%
	合計	度数	115	47	7	18	3	8	198
		%	58.1%	23.7%	3.5%	9.1%	1.5%	4.0%	100.0%

出所：調査データより、筆者作成

表5 農民工の社会保険加入状況（上段：人数、下段：%）

項目内容	合計	加入している	聞いたことがあるが加入していない	聞いたことがない
失業保険	183	72	108	3
	58.5	23.0	34.5	1
医療保険	303	207	95	1
	96.8	66.1	30.4	0.3
労災保険	299	185	112	2
	95.5	59.1	35.8	0.8
養老保険	183	80	102	1
	58.5	25.6	32.6	0.3
生育保険	106	11	86	9
	33.9	3.5	27.5	2.9

出所：調査データより、筆者作成



識を深めた結果と考えられる。蘇州地域において、農民工の保険加入率は全国的平均加入率より高くなっている<sup>10)</sup>が、農民工への任意加入の政策方針下で、都市部で比較的に不安定で低賃金で働いている農民工にとっては、保険料への負担は、彼らの生活の安定につながるどころか、かえって負担で苦しくなる状況に追い込むことも考えなければならぬ。

(2) 福利厚生

サービス業等を含め、回答者のうち、福利待遇については、有給休暇について「ある」と答えた人がわずか全体の8.0%、病気時の給与も同じく「ある」と答えた人は全体1.9%、女性有給産休に「ある」と答えた人は6人であった。全体的に見

ると、企業等は農民工に対しての福祉待遇が改善されず、かなり悪い状況に置かれている。

(3) 地域福祉サービスと最低生活保障

該当地域福祉サービスを受けることができるかについて、「できる」と答えた人はわずか1.3%であった。都市部で失業あるいは困難に陥って、生活の収入源がない場合、該当地域で最低生活保障を申請し、受けることができるかについても、同じく1.0%であった。農民工の就労と生活に循環的に起きうる各リスクを回避できる基盤となるのは最低生活保障制度でもあり、農民工の総合的な生活支援のベースともなることも考えられるが、調査結果からみると、該当地域においては未だ整備されていないと考えられる。

表6 企業内の福利待遇

		有給休暇		有給産休		病気時の給与	
		度数	%	度数	%	度数	%
有効	ある	25	8	9	2.9	6	1.9
	ない	125	39.9	80	25.6	109	34.8
	わからない	160	51.1	69	22	191	61
	合計	310	99	158	50.5	306	97.8
欠損値	システム欠損値	3	1	155	49.5	7	2.2
合計		313	100	313	100	313	100

出所：調査データより、筆者作成

表7 地域福祉サービスと最低生活保障を受けることの有無

		地域福祉サービス		最低生活保障	
		度数	%	度数	%
有効	できる	4	1.3	3	1
	できない	151	48.2	141	45
	わからない	153	48.9	167	53.4
	合計	308	98.4	311	99.4
欠損値	システム欠損値	5	1.6	2	0.6
合計		313	100	313	100

出所：調査データより、筆者作成

#### IV 農民工の社会保障現状とその対策の課題

以上の調査結果と分析を踏まえて、先行文献と関連して農民工の取り巻く就労・生活問題および社会保障現状を整理し、その問題およびいくつかの課題について検討してみる。

##### 1 農民工の就労・生活諸問題と社会保障現状

(1) 就業保障の欠如と雇用の不規範化  
今世紀に入り、農民工の都市部の経済発展への貢献を認めながら、関連対策を実施してきたが、依然として、多くの農民工は都市部での就業各方面で制限を受けている。企業採用の制限、頻繁に転職を行わざるをえない状況の下で、就業や収入の不安定等に悩んでいるのが実状である。また就業のきっかけからもわかるように、就業支援体制の不備、農民工への採用ルートの不規範化がみられ、これも就業や収入の不安定につながる一要因であると考えられる。また、依然として長時間労働と比較的低賃金、労働技能訓練の欠如等が普通に存在し、彼ら自身の権利を守る意識とその手段が欠けている現状もみられ、日常生活の営み、彼ら自身の心身や健康の成長に影響を与えている。都市での長期安定的な就業、生活を目標にしている農民工に対しての就業権利や就業援助体制の構築が求められる。

##### (2) 日常生活状況へ不安と個人価値実現の問題

仕事、収入の不安定の現実の中で、農民工の都市部での生活は単一で、十分ではなく、都市へ生活に溶け込むことができていない。農民工は、労働以外の生活時間を十分持っていないと判断できる。農民工の余暇時間は家で寝るか、友達、同郷人と交流するという形で過ごしており、彼らの生活は単調で、ほとんどは同じ出身地の友人と交際しているにとどまる。限られた交流範囲内で、周囲とのコミュニケーションを重視し、情報交換等

を行っているが、将来へのよりよい生活への憧憬と現実との矛盾に苦しんでいる。つまり、将来への生活の不安を持っている同時に、見聞を広げるため限られた範囲で、自分の個人の価値を実現しようと努力しているのが見てとれる。

##### (3) 居住環境の劣悪と住宅保障の欠如

今回の調査からもわかるように、多くの農民工は都市部で現在の居住場所と居住環境に満足していないのである。多くは古いアパートで、居住空間が狭い、居住環境が悪い等の問題が普遍的に存在していると考えられる。実際、農民工が生活している所は、一部屋に何人か共同生活をする集団宿舍や都市での農民工の集中している貧困地域の集団住宅である。多くの農民工は安定した住所がなくて、住宅保障も欠如しており、農民工が住宅状況を改善できる能力も非常に欠如している。

中国都市部の住宅の商品化に伴い、物価の上昇等の影響で、都市部の市民も住宅の購入が困難で、住宅ローンに頼るようになってきている。不安定就業や低賃金の大部分の農民工にとって、住宅の購入は不可能で、居住場所も都市部の辺縁の劣悪な住宅等に限られている。

住宅は住生活のみならず生活全般についての物的基盤になるもので、劣悪な住宅環境は生活全体が不安定な状態にならざるをえない。確かに、居住環境を悪さは、農民工自身の心身や健康にも影響しており、仕事・収入の不安定の現実の中で、これによる発病は彼らを更なる貧困に陥るリスクを増しているとも示唆される。

##### (4) 社会保障の不備

従来から都市住民だけに適用する社会保険制度も今世紀に入り、農民工にも適用することになり、現段階において、農民工に対する各社会保険は各地域の方針によって任意加入の形で制限はないのである。特に今回調査地域でも大きく改善がみら

れる。だが、農民工への任意加入の政策方針下で、比較的長時間・低賃金で働いている農民工に対して、保険料等への負担は極めて大きく、都市住民と同じよう保険料を支払うのが難しい状況である。一方、医療、労災等の保険への加入率は、ほかの保険加入率より比較的に高いことから、農民工のけがや病気になるリスクが高い労働環境下で自分の健康と労働環境への不安も考えられる。都市部での最低生活保障の対象は、依然として基本的にその都市戸籍をもっている都市住民に限られている。むろん、農民工は戸籍所在地の農村部ではそれなりの最低保障資格を有しているが、都市部で定着し長期安定的な生活を目指し就労している彼らは農村部の基準での保障は望めないのが現実である。依然として、農村戸籍である農民工は基本的に対象外であるため、最低生活保障等はほぼ空白の状態になっているのがわかる。大多数の農民工は就業の不安定や比較的に低賃金収入労働を強いられ、常に都市での最低水準の生活レベルで暮らしている。彼らの生活収入源は主に賃金収入であり、生活困難に陥った場合、都市部で貧困から脱出できない状況に置かれているといえる。

#### (5) 企業内福利厚生の悪さと地域福祉サービスの欠如

また、一般企業等は農民工に対しての福利待遇を改善しようとしなない。そして、農民工はこの地域に生活しているにもかかわらず、都市住民ではないため、社宅、教育、生活支援および福祉施設等の福祉サービスを受けられないのが現実である。

## 2 農民工の社会保障問題とそのいくつかの対策の課題

### (1) 平等・規範的な就業制度の強化促進と合法的な労働権利の保護

農民工の労働賃金政策だけでなく、就業と緊密に関連する政策等にも問題があることが考えら

れ、企業等は農民工に対しての採用制限をより緩和し、統一した労働力市場の発展と仕事仲介組織等への管理等、就業支援体制、雇用対策の規範化を図り、農民工に安定した労働力市場環境を作る必要がある。また、立法等による関連規定の徹底実施を通して、農民工の労働契約、労働保護、労働時間等における諸権利の保護、就業援助システムの構築を通して、都市部の就業と収入の安定化を図る必要がある。農民工の生活リスクからの社会保障の必要性和農民工の不安定な収入、保険料の支払能力等の矛盾から、保険等の加入への抵抗感、加入する「資格」を失う可能性もあり、都市での安定的な就業、生活を目指している農民工に対して、就業と収入の不安定化を解消しない限り、賃金収入を求める彼らの保険加入意欲を減退させる懸念もあり、農民工の社会保険等への普及には無理があると思われる。

### (2) 農民工の居住環境問題への対策

現時点において、農民工に対しての住宅保障は極めて不十分である。社会保障制度の一環として実施されてきた企業内福利にも農民工に対しての賃貸住宅の補助等の住宅保障の適用を通じて、住宅問題の解決に各施策を積極的に実施し、農民工の住宅環境を改善する必要がある。都市での農民工向けの周囲の環境にも配慮した廉価な賃貸住宅等の整備に積極的に取り組む必要がある。

### (3) 農民工へ教育訓練の提供と関心を持つこと

就労現場での農民工の就業技能を向上させるだけではなく、文化素質を向上させることも重視する必要がある。これは、単純な肉体労働の職場だけではなく、各方面の職場において、労働力の不足の問題の解決と労働力の充足に繋がることでもある。また、現政権は「調和社会の構築」という目標を打ち出している。このような社会全体で人々は平等であり人権を尊重する価値観が謳わ

れる中、膨大な規模であり、中国の経済発展に巨大な貢献をしてきた農民工に対して、社会全体から認め、尊重と関心を持つべきである。これは農民工の各保障問題の重視と各政策の徹底実施と転換に関わる方向でもある。

#### (4) 農民工の分類段階的な社会保障体制

現段階において、農民工の就労、生活から見て、総合的な社会保障体制の構築が急務である。最低生活保障の適用、失業時の生活を保障する失業保険の整備、医療保険および年金保険の確立などに積極的に取り組む必要がある。むろん、農民工のこのような問題解決の前提として、まず戸籍制度における課題がある。しかしながら、戸籍制度の名目的な緩和だけでは意味がなく、各分野において、農民工に対する社会保障の制度化、法制化が必要である。その上、盲目的な農民工の社会保険への加入だけを強調し、農民工の保険加入の有無で根本的な保障問題を解決する観点ではなく、特に都市部で、依然として就業や収入の不安定に置かれている農民工に対して、就労と生活に循環的に起きうる各リスクを回避できる基盤となる制度が求められる。農民工が自らの就労を通じて経済貧困から脱出できるような就業環境を整えると同時に、生活を支える防止策が不可欠である。

## V おわりに

以上、農民工をめぐる関連政策が展開される中、事例として中国の地方都市における農民工の就労・生活実態と社会保障実態の分析を通して、その現状を明らかにした。関連政策を転換している新政策体制下でも農民工をめぐる諸問題は依然として存在し改善されていない。また、就労・生活方面からの分析を通して、農民工をめぐる社会保障問題およびそのいくつかの課題が明らかになった。農民工の基本的生存権の確立、彼らの人間らしい

生活の営みを実現することが、経済発展から得られる成果をできるだけ多くの人々に配分できる社会を実現していくための一つの前提条件である。すべての社会構成員が享受できる平等な社会的保障網の実現に向けた施策が望まれる。

これまでみてきたように、農民工の社会保障問題の解決は急務であり、その第一歩としてより戸籍制度の緩和とその連動する社会的諸機能の転換プロセスを考えなければならない。一方、改革開放30年以上を迎える中国社会において、農民工の構成にも複雑化がみられ、異なる農民工集団が存在する。そのため、すぐに解決できる問題もまた一律ではない。農民工の分類化による社会保障体制の構築およびその構築関連要因等の検討も今後の大きな課題であると思われる。

#### 注

- 1) 「農民工」という言葉は、1984年、中国社会科学院『社会学通訊』で初めて登場してから広範に使われるようになった。「農民工」とは、中国の経済社会転換期における特殊な概念であり、戸籍身分は農民であり、土地を有しているが、主に非農業産業に従事しており、賃金を主要な収入源として生活を維持している労働者を指す。狭義の意味での農民工は出身地の農村地域を離れて都市部に進出し、賃金労働者として働く農村労働力である。広義の意味での農民工は、「狭義の意味での農民工」と県（市より下級の行政単位）域内で第二次および第三次産業に就業している農村労働力を総称したものである（國務院研究室課題組2006:1）。本稿では狭義の意味での農民工である。
- 2) 2004年の労働集約型産業が集中している珠江デルタでは、出稼ぎ労働者の募集難が最も深刻であり、推定不足人数は200万人を超え、不足率が10%以上と見られる。このような「農民工」不足が発生する背景には、「戸籍の違いにより、就業、失業、医療、年金、教育等の社会保障面における農民工への「制度的差別」が存在している（厳 2006:18）
- 3) 2008年に制定された「労働契約法」、「就業促進法」、「労働争議調停仲裁法」等の新法では、都市部で働く農民工に言及して、労働契約の欠如問題、権利の保障と差別の禁止、平等な就業政策の実施等、また農民工と雇用主の間での大規模な争議が発生する場合の労働権利の保護等の内容が明記されて

- いた。
- 4) 農民工の移動・就業関連政策は、1978年改革開放以降から現在までに、主に戸籍制度を基準として人口の移動制限、解禁等の経過を大きく5段階に分けて、農民工に対して移動・就業管理政策を行ったともいえる（劉懷廉（2005）『中国農民工問題』pp31-38参照）。
  - 5) 「2009年農民工監測調査報告」によると、現時点において、既出の農民工の中で、依然として、製造業が一番多くて39.1%、次は建築業17.3%、サービス業11.8%、宿泊飲食業関係は7.8%、交通運輸・倉庫郵政関係は5.9%であった。また、農民工の移動状況をみると、依然として東部・沿海部の地域が中心であり、大多数を占めている（中国国家统计局www.stats.gov.cn公布資料閲覧）。この点において、今回の調査対象の抽出には一定の有効性を確認できる。
  - 6) 2010年、蘇州市の最低賃金水準は960元/月であった。1-6月の都市住民一人当たりの平均消費支出は8425.69元、低所得住民の平均支配収入は6405.15元、比較的低所得住民の平均支配収入は9491.17元であった（蘇州市統計調査公衆網www.sztjj.gov.cn公布調査統計閲覧）。
  - 7) 複数選択のため、各項目は全体（313人）の比率であるため、100%にならない。
  - 8) 同上
  - 9) 従来からみると中国の社会保険制度は基本法がなく、基本的に都市住民に適用される保険制度であり、農村部には整備されていなかったのである。また、各保険制度は各条例等に基づいて実施してきた。今世紀に入り、都市部の農民工に保険制度への加入の適用を実施したが、任意に各保険への加入を認めた。さらに2008年末、「社会保険法」の草案の公開し、2010年10月採択され、2011年7月1日から正式に施行された。この保険法によって、移動による保険関係の継続等の仕組みが構築され、農民工の保険加入適用が拡大したといえる。
  - 10) 「2009年農民工監測調査報告」によると、東沿岸部の農民工の各保険への平均加入率は養老8.8%、労災24.6%、医療13.9%、失業4.6%、生育2.8%であった（中国国家统计局www.stats.gov.cn公布資料閲覧）。また、蘇州市は今世紀に入り、中央政府の基本方針に先立って、外来農民工をめぐる規制の緩和と保護の法令が多く公布され、保険への加入を進めた点で、全国でも高く評価される地域である。
- 『現代社会文化研究科』34 pp177-194  
 王文亮（2008）『現代中国の社会と福祉』ミネルヴァ書房  
 鎌田文彦2008「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 pp136-140  
 嚴春鶴2008「中国における農民工の生活問題および社会保障に関する研究—蘇州市における農民工の生活実態調査を通して」『東洋大学大学院紀要』45 pp147-172  
 ——2010「社会主義調和社会構築と社会保障制度の関連性に関する一考察」『東洋大学大学院紀要』47 pp191-213  
 嚴善平2006「中国の労働不足、主因は農民差別」『世界週報』10月16日  
 ——2007a「農民工と農民工政策の変遷」『中国21』26 pp67-88  
 ——2007b「農民工問題の諸相」『東亞』pp72-83  
 ——2009「農民工の就業と権利保障—2008年珠江デルタ9市農民工アンケート調査に基づく」『大原社会問題研究所雑誌』12月号 pp20-33  
 劉綺莉2007「中国における農民工の貧困問題」『賃金と社会保障』1442 pp28-48  
 袖井孝子・陳立行2008『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店  
 戸海元2004「健全な農民社会保障制度の構築に関する理論思考と政策提言」『経済学動態』10 pp52-56  
 陳錫文2004「資源配置と中国農村発展」『中国農村経済』1 pp4-9  
 宮曉霞2005「民工の社会保障制度の探究」『郷鎮経済』7 pp40-42  
 王文韜・韓敬山・姜微・江毅2004「農民工の社会保障現状調査」『半月談』7 pp6-11  
 白鳳嶺2004「農民工の社会保障制度構築に関する認識」『生産力研究』7 pp29-31  
 鄭功成・黃黎若蓮2007『中国農民工問題と社会保護』人民出版社  
 劉懷廉2005『中国農民工問題』人民出版社  
 国務院研究室課題組2006『中国農民工調研報告』中国言実出版社  
 韓俊2009『中国農民工戦略問題研究』上海遠東出版社  
 中国国家统计局2010「2009年農民工監測調査報告」  
[http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319\\_402628281.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm) (2011.5.1)  
 中国蘇州市統計調査公衆網 [http://www.sztjj.gov.cn/Info\\_Detail.asp?id=18944](http://www.sztjj.gov.cn/Info_Detail.asp?id=18944) (2011.5.1)

#### 参考文献

- 石曉紅（2005）「中国都市における特殊な階層—農民工—戸籍制度と社会保障制度からのアプローチ」（げん・しゅんかく 東洋大学大学院福祉社会デザイン 研究科博士後期課程）