

タイトル	中国における農村労働力移動に関する研究：先行研究の整理と政策展開
著者	多田，州一
引用	季刊北海学園大学経済論集，54(1)：71-85
発行日	2006-06-30

《論説》

中国における農村労働力移動に関する研究

— 先行研究の整理と政策展開 —

多 田 州 一

目 次

- 1 はじめに — 課題の設定
- 2 先行研究の整理
 - 〔1〕三農問題との関連での研究
 - A 零細経営と雇用問題
 - B 諸制度に起因する差別政策
 - 〔2〕労働力移動に関する研究
 - A 概況と4つの障壁
 - B 雇用拡大の必要性
 - C 貧困問題との関連
 - D 非農業拡大への支援
- 3 政府による政策展開
- 4 おわりに — 研究の方向性

1 はじめに — 課題の設定

中国は、悠久の歴史をもつ文明国の1つであり、約960万km²の国土と約13億の人口を有するアジアの大国である。単に大きいというだけではなく、多様な発展段階にある個性的な地域の集合体でもある。

例えば、沿海部に注目してみると、巨大な人口を背景にした安価で良質な労働力と、最新鋭の設備を導入した産業基盤を背景に、未曾有の経済発展を遂げている。他方、中西部の農村地帯では、依然として機械化されていない伝統的な農業労働がいまでも続いている。

1970年代末から始まった「改革開放」¹⁾は、中国経済に劇的な変化をもたらした。経済発展は計画経済から市場経済への転換過程の中で実現されたが、市場経済化による重要な成果の1つとして労働市場の成立があげられる。

計画経済下の中国では、都市労働者の9割が行政の配属に従って就業した一方、農村労働者は戸籍制度など人口流動を制限する制度によって、その出生地に縛りつけられ、自由に流動することができなかった²⁾。それが改革開放以降、国家による居住地及び職業選択の制約は徐々に緩和されてきたのである。

1980年代初期の農業改革は、中国における社会主義計画経済の象徴的存在であった「人民公社」³⁾を解体し、「農家生産請負制」⁴⁾を導入して商品経済市場を発展させた。その際、農村にお

ける「余剰労働力」⁵⁾を吸収するための組織として「郷鎮企業」⁶⁾が登場し、農村内の「非農業」として一時脚光を浴びた。

労働市場形成の必要性は、こうした農村部での新たな雇用体制確立への動きに伴うものであったが、同時に対外開放政策の中で、東部沿海地域を拠点とする外資企業や合弁企業などがまとまった労働力を確保するために労働市場を必要とするようになったことも原因としてあげられる。

こうして1980年代の末には、全国各地の農村から大量の出稼ぎ労働者が東部沿海地域へと移動したが、他方で大量の域外労働力の吸収能力がなかった都市では、あふれかえった人たちによって治安が悪化し、犯罪も増加した。

労働市場が無秩序状態に陥り、1988年後半から1989年前半にいわゆる「盲流」現象（盲目的に農民が都市へ流入する現象）による社会不安を引き起こした。このことは中国にとって労働市場の形成が容易ではないことを示すことになった⁷⁾。

1990年代初めになると、農村から都市へ、あるいは内陸部から沿海部へ移動する出稼ぎ労働者の規模は拡大の一途をたどった。市場経済化の進展に伴い、広域の労働市場が次第に形成され、労働力移動を妨げる諸要因が取り除かれたからである。

同時に、「盲流」という用語が次第に消え去り、それに変わる肯定的な意味合いの「民工潮」すなわち「農民出稼ぎ労働者のうねり」という言い方が一般化した⁸⁾。

しかし他方で、この巨大な人口を抱える中国の労働市場には、さまざまな問題が存在している。「^{かこう}下崗」労働者⁹⁾、失業者、新規労働者、出稼ぎ労働者の参入によって、労働市場は供給過剰となり、失業問題が深刻化していった。

さらに、戸籍制度のような労働力資源の合理的な配置を阻害する規制が依然として都市と農村の労働市場を分断していて、労働市場の整備はいっこうに進んでいない。今後、WTO（世界貿易機関）加盟に伴う自由貿易体制の下で、労働者が熾烈な競争にさらされ、就業問題はいつそう悪化する危険をはらんでいる¹⁰⁾。

また、農村から都市へと移動した出稼ぎ労働者は、「農村戸籍」を有するために、たとえ「都市（非農村）戸籍」を持つ者と同様の仕事をしていたとしても、彼らは「農民工」（農民労働者）という差別を受け、雇用、教育、労働保障、医療、年金などあらゆる面において冷遇されることになる。都市戸籍を有する者に付与されている当然の権利が与えられていないばかりでなく、そこから収入の低さと収入増の鈍化が慢性的な問題として派生してくるのである。

中国は、「農村人口が総人口の8割を占める」¹¹⁾農業大国である。改革開放後四半世紀を経て、中国経済は急成長を遂げ、総合的な国力も日増しに増強されてきているが、「農業労働力人口1人当たりの耕地面積が小さい」¹²⁾ために、中国産農産物はWTO加盟後の国際競争に耐えうる国際競争力を持ちあわせていない。

WTO加盟後の自由貿易体制への移行（関税引下げ、輸入割当、輸入許可制、補助金廃止など）による農業の自由化・規制緩和措置の導入を通じて、国際的水準と比較して生産性の低い中国農業が世界的な大競争の波に洗われることは、もはや回避できない趨勢であり、そこから生じた余剰労働力が職を求めて農村から都市へと移動していく流れに拍車がかかることは必至である。

そこで筆者は、中国農村に潜在する「余剰労働力＝雇用」問題の解決という視点から、農村労働力移動が中国の社会経済にもたらしうる影響について分析し、最終的には中国経済が今後も持続的発展を続けていくために必要な諸条件を提示したいと考えている。

そのために、本論文では、まず昨今の中国農業全体及び労働力移動をめぐる学界の論調を整理

し、その上で中国政府による政策展開と関連させながら中国における労働力移動をめぐる問題の全体像に迫っていききたい。

2 先行研究の整理

〔1〕三農問題との関連での研究

中国の長い歴史をふりかえると、農業問題はつねに歴代王朝にとっての最重要問題であり、1949年の「中華人民共和国」成立以後も、政府が解決すべき最優先課題として位置づけられてきた。

一般に、他の国家では農業に関するあらゆる問題を「農業」問題とひと括りにしているが、中国では「農業」「農村」「農民」の3つに区分して、「三農問題」として扱っていることから国家が如何にこの問題を重要視しているかがわかる。

中国農業にはさまざまなとらえ方があるが、その全体像を把握しやすくするために、特に(1)アジア型農業にみられる零細な家族経営、(2)郷鎮企業による独自の農村開発モデル、(3)戸籍制度にもとづく都市と農村の二元社会構造、(4)農民に対する低い待遇といった4つの観点から分析を試みたい¹³⁾。

A 零細経営と雇用問題

(1)について河原昌一郎(1999)は、農家生産請負制の成立によって、中国農業がきわめて多数の農家を基本的な農業経営単位とすることになったという見地から、「請負耕地は当初、人数割で各農家に原則として均等に分配されたが、農家数が多いため中国の農業経営規模はきわめて零細なものになった。中国の農家1戸当たりの平均経営規模は、日本の半分にも満たない。各農家に分配された請負耕地は、農家の生産と生活を守る最後の保障とみなされ、また、この請負耕地を頻繁に変更したり取り上げたりすることは、農民の利益を損ねるとともに、生産意欲を失わせ、農業発展の妨げになる」と述べ、零細な経営規模しかもたない農民に対し、請負耕地の使用権を保障することが生産向上への必須条件であると指摘している¹⁴⁾。

これに対し嚴善平(2004)は、「中国では、人口対土地の圧力が強く、農村には膨大な過剰労働力が滞積している。内陸地域ではそれが特に深刻である。国民1人当たりの耕地面積は0.10 haと日本の3倍強に相当するものの、農業就業者1人当たりで見ると、中国は日本の5分の1にも及ばない。しかし、希少な耕地資源でありながら、中国は95%以上の食糧自給率を実現している。中国農業はアメリカやヨーロッパと異なり、土地生産性を追及するアジア型農業の特徴をもっている」と述べ、深刻な余剰労働力を抱える農村の現状について問題視するものの、零細農業自体には必ずしも悲観的な見解はもっていない¹⁵⁾。

(2)について中兼和津次(2002)は、「中国の農業ないし農村が他の途上国のそれと違う最も大きな点は、農村工業の発達ないし郷鎮企業の存在だろう。もし農村工業や郷鎮企業がなければ、中国における都市農村間所得格差はさらに開いていたはずである。しかし他方、郷鎮企業があったからこそ、沿岸部農村と内陸部農村との間で所得格差は拡大することにもなった。農村工業はどの国にもあるが、中国の郷鎮企業ほど雇用労働力や外貨獲得力、それに国民経済全体の発展の原動力として貢献したものはない」と述べ、郷鎮企業の社会的存在意義について農民所得の向上という観点から評価している¹⁶⁾。

また上野和彦(2003)は、「農村工業化は、基本的に農家の余剰資金・労働力と地域資源を利

用して『郷鎮企業（社隊企業）』の再生と新規起業を支援し、利潤の一部を農村建設、農業支援に振り向けることを目標とした。この意味で中国の農村工業化は、農民自らの内発的発展の結果であり、中央政府による郷鎮企業の育成・支援政策も自立的農村経済循環という立場に立ち、農村工業化を推進する論理的根拠となった」と述べ、郷鎮企業の社会的存在意義について地域活性と農民の自立という観点から評価している¹⁷⁾。

しかし一方で、郷鎮企業の労働力吸収能力にはおのずと限界があった。丸川知雄（2002）によると、1978～91年の時期には「再び農業が成長し、農業就業者も伸びた。農家に労働力配分の自由が与えられたことで労働力率が上昇し、増加した労働力人口は主に郷鎮企業に吸収された」のであるが、その後1992年以降は「農業の労働需要は全く伸びなくなり、人口増加と労働力率の上昇によって増大した労働力人口を農業は吸収できなくなった、農業が吸収できない労働力人口の余剰部分は、地元の郷鎮企業と地域を越えた労働力の流動に向かったが、年を追うごとに後者の重要性が増している」のである¹⁸⁾。

こうして1990年代以降、農業から非農業に労働力が流出し、さらに地理的にも収益の低い農村部から賃金の高い都市部及びその近郊に労働力が移動する現象が顕著になったのであった。

B 諸制度に起因する差別政策

(3)について紀韶（2003）は、「新中国建国後の計画経済体制の下で、政府は、当時の経済の発展状況にもとづき、厳格な戸籍管理制度を実施した。当時、この制度は『だれでも最低限の生活を保障する』という就業問題の解決を目的としていた。しかし、現在でも中国社会は、都市と農村の『二元的経済社会構造』によって形成されている。この『都市・農村二元的経済社会構造』の完成が、逆に統一した労働市場を有することを不可能にしている。『改革開放』政策の実施以来、この局面は若干変わりつつあるものの、相変わらず都市と農村という2つの労働市場がある。そのために、統一した労働価格、社会保障制度、労働雇用制度及び労働力供給関係も存在し得ない」と述べ、戸籍制度にもとづく都市と農村の二元社会構造を解消しなければ、統一した労働市場の成立はありえないと指摘している¹⁹⁾。

また南亮進（2001）は、「1958年の戸籍制度では、全人口は都市戸籍と農村戸籍に分類され、農村戸籍の者は都市戸籍に変更することは原則として認められなかった。しかも当時は食糧不足で都市では食糧は配給であり、たとえ農村戸籍の者が都市へ流入しても、都市戸籍がないため食糧の配給にありつけなかった。これは当然人口の都市への流入を妨げる。しかし1984年になると、都市・農村間所得格差が拡大して農村人口の都市への流出圧力が強まり、政府は戸籍制度を緩めざるを得なくなった。すなわち2～3万人の小都市への流入は自由化されたのである。しかも92年には食糧配給制度も廃止された。しかし中国の特殊な戸籍制度は依然として存在しており、人口の都市集中を抑制している。これは当然地域間、都市・農村間経済格差を妨げる要因となっている」と述べ、戸籍制度が地域間及び都市農村間における格差拡大の主要な原因として存在する以上、一時的な規制緩和のみでは根本的な解決にいたらないと指摘している²⁰⁾。

(4)について胡鞍鋼（2003）は、「農民の所得水準と生活レベルを向上させるためにとるべきもっとも根本的な施策は、農民を差別しているいっさいの制度と政策の撤廃である。とくに都市部と農村部との格差と対立を生み出す最大の原因である戸籍身分制度を全面的に撤廃しなければならない。農民たちに自由に居住地を選択する権利、自由に職業を選択する権利、自由に職業を選択する権利および政治に参加する権利、いっさいの公共サービスを平等に受ける権利を与えなければならない」と述べ、農民に対する差別撤廃のためには現行の戸籍制度を完全に廃止するべ

きだという見解を主張している²¹⁾。

また王文亮(2003)は、「中国の農民が『二等公民』と呼ばれるゆえんは、いうまでもなく、その困窮きわまりない物質生活にある。では、中国の農民はなぜこんな貧しい生活からなかなか脱出できないのか。農民1人当たりの土地が極端に少なく、農業の生産性が低いといったことは、たしかに大きな原因になっている。しかし、それはあくまでも表層的なものにすぎず、より根本的、かつ深層にある原因は、農民と都市市民の間に横たわっている都市——農村の二元社会保障制度、そしてその中で農民が必至に耐えている差別的な処遇にほかならない」と述べ、中国農民の困窮の原因は零細な土地経営にあるのではなく、都市部との差別的な政策にあるのだと指摘している²²⁾。

以上が、三農問題との関連での研究におけるいくつかの論調であるが、これらの見解から中国農業全体がおかれている状況について読みとることができる。それではこうした全体像をふまえた上で、本論文における主題である労働力移動に関する研究に着目していきたい。

〔2〕労働力移動に関する研究

中国では長い間、職業選択と移住の自由が厳しく制限されてきた。毛沢東時代の計画経済下においては、都市と都市の間、あるいは同じ都市の内部での個人の意思による移動ですら容易ではなく、ことに農村から都市への自由な移動はほとんど不可能に近かった。

しかし、改革開放の時代になって規制が緩和されると、農村から都市への大規模な労働力移動の現象がみられるようになった²³⁾。

そこで、この「労働力移動」という社会現象に焦点を当てると、蔡昉(中国社会科学院)や林毅夫(北京大学)らが注目に値する研究をしている。

A 概況と4つの障壁

蔡昉(2002)によると、「経済改革以来、農村労働力は伝統的体制の束縛を打破し、農業から非農業へ、農村から都市地域へ、中西部地域から東部地域へと移動した。マクロ的レベルから見ると、このような労働力移動の現象は十分に積極的なものである。研究によると、労働力が生産効率の低い部門(農業から)生産効率の高い部門(例えば工業)へと移動することは、わが国の改革開放以来の経済成長にとって重要な基礎となる。労働力移動が国内総生産額に対する貢献の割合は16~20%である。

つぎに、移動を実現した農村労働力及びその家族は、移動の過程で少なからずの利益を得る。多くの調査結果によると、各移動者は年平均2,000元を家に送金するが、かりに現在のわが国における移動労働力の総数を8,000万人とすると、毎年の出稼ぎ労働によるものまたは蓄積された収入は1,600億元に達し、1998年に財政が支持した農業生産支出総額の12.9%及び農村における個人固定資産投資総額の59.7%に相当する。

ところがいくつかの大中都市では、中央政府による労働力移動の規制緩和に対して非常に消極的な態度をとり、しかもさまざまな手段を講じて依然として労働力移動を規制している。ここ数年、地方政府(都市)による域外労働者の定住と就業に対する規制は、かえって増える一方であり、その多くはより厳しいものとなっている。

このような政策傾向の下では、農村労働力が都市・非農業へと移動することに伴う障害は、克服するのがとても難しいだけでなく、時代にそぐわない政策もつぎつぎに復活している」という²⁴⁾。

その上で蔡昉は、中国の農村労働力移動に対して影響を及ぼすことになるさまざまな障壁について、以下の4つの方面から興味深い分析をしている²⁵⁾。

第1は、移動労働力自身の能力に起因する障壁である。多くの調査によると、地域間移動を実現した労働力のほぼ大部分は、20～35歳までの間に集中している。そのうち男性の比率は女性の比率を大きく上回り、農村労働力の平均的水準と比較すると、教育水準が比較的高い。移動者の家庭経済状況から見ると、通常はその出身地において中・上級の水準にある。これらのすでに出ていった人と比較して、農村に残った労働力は相対的に（文化的）素養が低く、外への移動を実現するためには、素養・年齢及び経済条件などの分野における障壁を克服する必要がある。

第2は、移動労働力が直面する情報面での障壁である。労働力移動の方向とその地域分布から見ると、その中では「省内移動」が最も比重が高く、通常は移動人口の50%以上を占める。これは、出稼ぎ先を決める際、親戚・友人・同郷人などの社会的ネットワークの援助に依存するため、どうしても地域が限定されてしまいやすいからなのであるが、かりに「省外」に移動したとしても、長期にわたっての転居はめったに見られない。なぜなら省の境界を越えてしまうと、社会的関係が大幅に減少してしまうからである。

第3は、移動労働力が直面する偏見という障壁である。農村労働力にとって賃金がより高い都市部へと移動して就業することは、移動労働力の収益向上をもたらすという効果があるだけでなく、同時に都市労働力の賃金を低く抑える効果もある。そのため、大規模かつ無制限の労働力移動は、都市住民の特権に対して衝撃をもたらすことを意味し、その結果引き起こされる都市住民の不満は、抑えがたいものになってきている。

第4は、移動労働力が直面する制度上の障壁である。地方政府は、まず地域住民の利益を保護するために、各種のルートを通じて都市住民の域外労働力に対する不満を表明させた。そして地方政府は、すぐに関連する一連の政策措置を取り、域外労働力に対し都市での就業から排斥したことから、労働力移動が阻害され、労働市場の継続的な分割が引き起こされた。戸籍制度と排他的な都市の就業制度は、労働力移動の障壁となる典型的な制度措置である。

しかし、このような諸般の障壁があるのにもかかわらず、出稼ぎ労働者の数は増加の一途をたどっている。特に1990年代以降、内陸農村から大量の農民が沿海都市に流入する現象（民工潮）が起これ、恵まれた諸権利が付与されている都市住民と依然として劣悪な環境におかれた農民の間で矛盾や対立が発生し、都市部における深刻な社会問題となっている。

B 雇用拡大の必要性

河合正弘（2003）は、「中国農業の生産性、国際競争力は低く、現在、約3.5億人に上る農業労働力のうち、1.5～2億人ほどが余剰だとされ、農村部から都市部への大量の労働移動は引き続き避けられない。そうした労働移動を円滑なものにするためには、内陸地域の農村部から沿海地域の大都市部への直接移動を奨励するのではなく、その中間に多数の地方中小都市が労働集約産業の核になって成長し、余剰農業労働力の受け皿になるよう誘導することが望ましい。地方における労働集約型の非国有部門の発展により余剰労働力を吸収し、大量の労働移動を上手く管理・制御していくことが賢明なやり方」と述べ、余剰労働力解消のための効果的な方策として、地方中小都市における雇用拡大の必要性について提示している²⁶⁾。

このことについて、蔡昉（2003）は、「深刻な雇用情勢は、農村労働力の余剰圧力の拡大からも読みとれる。第5次全国人口センサスによると、目下全国の移動人口は1.25億人を超え、その中で省内移動は9,146万人、省外移動は3,314万人である。省内における移動人口の中では、

その52%が農村から都市への移民である。また、省外への移動人口の中では、その78%が農村から都市への移民である。ここから計算すると、約7,300万余の農村労働力が都市に移動して出稼ぎをしていることになる。この数字と農業部の調査結果は一致し、それは都市の全就業人数のほぼ3分の1を占める。以上から農村における労働力移動の規模と速度はともに拡大していることがわかる」とみなした上で、「雇用の拡大と失業の処理はわが国政府の各種社会経済政策の優先的目標となるべきである」と主張した²⁷⁾。

また蔡昉(2005)は、「当面の雇用及び失業問題を解決するためには、戸籍改革を加速させ、移動にかかるコストを下げなければならないと考える。それは、市場経済条件下における賃金形成メカニズムを構築することでもある。ここで強調しなければならないことは、雇用を優先させるという原則は、国家が策定する経済政策の前提条件になるべきだということである。国家が経済発展戦略を決めるとき、特にマクロ経済政策には、貨幣政策、財政政策、産業政策及び経済発展に関連する一切の規定制度が含まれるが、これらは全て雇用を優先させることを原則としている。もし中国における労働力供給過剰の条件下で、『就業の優先』の原則が許容されないならば、このような戦略や規則は出すべきではないだろう」と述べ、雇用問題の解決は国家主導による諸政策の「前提＝最優先事項」になるべきだと主張した²⁸⁾。

蔡昉らの意見に共通する点は、「労働力移動」に伴う問題解決のための最も有効的な手段は、政府による「マクロ的な政策措置」(後述)による戸籍制度や雇用体系の整備を通じて、農村部の余剰労働力の受け皿(就業先)を拡大し、かつ都市住民との格差を縮小していくことにある。

しかし一方で劉徳強・高田誠(1999)は、「現在の中国では、余剰労働力の問題を解決するために、長期的には労働移動を制限する戸籍制度の廃止と全国的な労働市場の整備が必要であるが、内陸部農村の膨大な余剰労働力と都市部門の人員整理という状況の下では、いまだちにこのような自由化政策をとることは必ずしも賢明な方法ではない。短期的には、むしろ従来の枠組みを維持しつつ、郷鎮企業をはじめ内陸部の実情に則した非農業部門の発展を促進することが望まれる」と述べ、性急な改革には否定的な見解をとっている²⁹⁾。

C 貧困問題との関連

これに対して林毅夫(2002)は、農村部における余剰労働力の発生は、そこに潜在している貧困問題と連結し、その解決をいっそう難しいものになっていることに着目し、農村部の貧困問題について次のような見解を述べている³⁰⁾。

農村における貧困問題を解決するために、まずは農村における貧困層の特徴とその生産の特性及び彼らが直面する政治的環境を理解しなければならない。これらの問題について深く理解し、関連する政策措置をその特性の上に実施してはじめて、農村貧困問題を解決するための発展戦略は、成功の可能性をもつことができるのである。

農村における貧困層の特徴には、主として以下の点があげられる。

第1に、農村における貧困層が有する最も重要な資源は、彼ら自身の労働力であるが、これはまさに彼らが比較優位をもつところである。富裕層は、労働力以外にもさらにいくつかの資産を有しているが、それは、土地、資本、良好な教育、人間関係、政治的・経済的ネットワークなどである。しかし農村の貧困層は、自己の労働力の他に収益を生み出す資産をほとんど持っていない。そのため、彼らが有する労働力が相対的に高い価値を有するということがならなければならない。農村における貧困層の収益と地位を向上させることは不可能である。

第2に、農村における貧困層の生活は、最低水準の上でかろうじて維持されているだけでなく、

自然災害、疾病、商品価格の大幅な変動による突発的衝撃もまた彼らの存在を脅かすことになるだろう。

第3に、農村における貧困層の生産は、主として食品に関連する栽培業であり、農産物の所得弾力性と価格弾力性はとても低い。所得弾力性が低いために、全国民経済の成長が農産物の増加に対する需要の刺激作用は大きくない。その上、個別の農家の増産はもとよりその農家の収入を増加させることができるが、もし多数の農家が同時に増産をすれば、農産物価格の弾力性が低いという特徴の下で、「穀賤傷農」（穀物が安いために農家が打撃を受ける）という状態が現れるだろう。

もし根本的に農村問題を解決することを目指すならば、新しい農村発展戦略は必ず農村労働力を減少させることにその重点を置かなければならない。農村労働力が減少すると、農村に留まって農業に従事している労働力は、さらに多くの土地と資源を獲得することができる。したがって、労働力を最重要資産とする農村の貧困人口の収益もこれに相応して上昇するであろう。

同時に、農村における「農業労働力」が「非農業労働力」へと変わると、彼らは農産物の供給者から農産物の需要者へと変わり、農産物の価格はこれに伴って上昇する。また、農業に従事する労働力の賃金も相応して上昇することだろう。

そして、農村労働力と農村人口の減少は、人口数とその環境の間における緊張関係を緩和することもできるのである。

D 非農業拡大への支援

また林毅夫（2003）は、以下のように『人民日報』記者の質問に答える形式で、非農業の拡大こそが「農民収入」増加のための根本的な解決策であると主張している³¹⁾。

(1) 農民収入と労働力移動の関係

記者「農民収入は、徐々に非農業によるものを主としてきている。近年来、この趨勢は十分に明らかであり、過去1年半、農民の工業部門従事による1人当たりの収入は302元であり、それ以前に比べ11.4%の増加であった。このことから農村における労働力移動の趨勢はさけられない潮流であるといえるが、それではどのようにして農村労働力の移動が農民の増収に貢献したのだろうか。」

林毅夫「それは言うまでもないことであり、記者が引用した数字は1つの証明である。」

記者「目下、わが国農村における余剰労働力移動の状況についてはどうであるか。」

林毅夫「その規模、速度ともに拡大している。特に、郷鎮企業の増加速度は停滞し、労働力吸収能力も低下したため、余剰労働力の大規模な移動は、異郷での就業と帰郷後の起業というモデルを形成した。これは農民の増収と非農業での起業及び小都市への移動につながる重要な基礎である。彼らは広範に大中都市の現代的生活に触れ、現代工業の雰囲気の中で学習することを通じて、多くの情報を得、多くの有用な知識と技能を学ぶ。同時に、非農業での起業のための資本を蓄積する。政府はこの2種類の労働力就業モデルに対し、十分な政策的支持を与え、特に各レベルの公共財政及び金融資源の重点的扶助を実施しなければならない。」

記者「しかし、農村人口移動の可能性は、都市における非農業が提供する就業機会によって決定される。将来、非農業の就業ポストはどこにあるのか。われわれが知るところでは、就業・再就業と農民の増収は、今年の下半期の経済政策の中で最大の重点・難題に位置づけられている。」

(2)農民の職業教育の必要性

記者「農民の（文化的）素養問題もまたとても重要な要素である。9年制の義務教育は決してこの問題を完全には解決できないようである。国家が策定した農民工訓練計画はかえって人々を鼓舞することになった。」

林毅夫「それは当然である。農民素養向上の当面の急は、義務教育を完成させることにあり、それはすなわち農村における職業教育を発展させることである。目下、わが国農村における義務教育の経費は主として農村からの徴収であり、不足分は上級政府からの補助による。この数年、各地ではときどき教育経費の流用とか小・中学校教師の賃金支払いの遅延とかいう事件が発生している。このため、私は、農村の義務教育の中における教師の賃金は、すべて中央政府の財政から支出することと、（これについて）少なくとも中西部の低所得の省にある農村で率先して実行することを提案する。また、開放的政策措置を採用し、個人ないし非国有組織の投資がいま農業専門学校、農村職業高校に在学中または流動的な就業をしている青年農民に対する職業技術訓練へと広範に分布していくことを奨励する。」

(3)食料問題への対応

記者「食料問題も軽視できないことである。農民の都市への移動と食料生産能力の保障・向上の関係はどのように解決したらよいのか。」

林毅夫「二者は決して矛盾していない。農家生産請負制を安定させ、土地の『流転』（譲渡・売買）制度を改革・完備させ、農民収入の増加を食料生産発展と緊密に結合させ、食料品目と地域構造の優良化を図りながら科学技術を投入し、食料の品質及び効率・収益を向上させ、広範な農民に対して食料産業の発展の中から収入を増加させる。そして、この方向を堅持し、都市に移動した農民が土地を借りることができ、就業資金を得ることができるようにする。万一、都市の職を失った場合でも、農村に帰って農業に従事することを可能にすることによって、農村・農業の発展と農民収入の増加に有利となるだけでなく、社会の安定にも有利である。」

(4)農民の起業への対応

記者「農民による帰郷後の起業を奨励したほうが地域経済の発展につながるのではないか。」

林毅夫「たしかに、農民による帰郷後の起業を促進することもまた政府が重点的に考慮しなければならない政策内容であろう。」

(5)農民収入増加のための政策的措置

記者「それでは、どのような政策が農村における非農業の大規模な発展を促進し、農民収入の増加に直接影響を及ぼすことができるのか。」

林毅夫「政府は、農村労働力が非農業へと移動するのに有利な政策的環境をつくらなければならない。第1に、大規模に就業機会のある中小企業を創設しなければならない。第2に、目下の中大都市における農民工就業の各種政策上の制限を撤廃しなければならない。第3に、労働力が流出した地方政府と流入先の地方政府が密接に連携して、農民が出稼ぎ就業による困難を克服するのを援助しなければならない。第4に、都市に移動した農民の戸籍問題を解決しなければならない。現有の戸籍制度では、都市に移動した農民は、市民と同等の就業及び子女教育の権利を享有できない。政府は各地における経験の基礎の上に、1日も早く現行の戸籍制度を改革し、都市に移動した農民の權益に保証が得ら

れ、安定した生活をおくれるようにしなければならない。」

そして林毅夫は、「長期的にみると、農村労働力が早急に非農業へと移動し、かつ全国統一の農産物市場を構築することで、農業の産業構造と地域構造が比較優位にもとづいて調整される。そうなれば、農民収入は急速に増加し、都市と農村の格差も不断に縮小され、東・中・西部が協調的に発展していくことができる」とまとめている。

林毅夫は、農村労働力が拡大の一途をたどる状況下において、「農民の出稼ぎ目的での都市への移動」及び「一旦都市に移動した農民による帰郷後の起業」という2つの現象が起こりうることを指摘し、その上で政府は積極的に移動した農民に対する支援措置を講じるべきだと主張している。

また、農民に対する職業教育、社会保障、就業先拡大を充実させることが急務だとの認識から、農村と都市が連携し、戸籍問題の改善を含めた上での移動労働力の生活保障に積極的に取り組まなければならないという見解をとった。

そして最終的には、都市——農村間及び地域間における格差を是正していくことを目指すが、そのためには政府による「マクロ的な政策措置」(後述)を必要条件としている点で蔡昉らと一致している。

3 政府による政策展開

上述の先行研究の整理から読みとれることは、中国のような人口が多く、さまざまな国内問題が複雑に絡み合っている国では、政府による「マクロ的な政策措置」がなければ、労働力移動に伴う諸問題を根本から解決することは、極めて困難だということである。

それでは「マクロ的な政策措置」とは何を指すか。それは国家主導による全国規模での政策展開のことである。実際のところ、中国における農村労働力移動は、それまでの規制措置であった戸籍制度との関連が看過できない。

そもそも中国において都市と農村という二元社会構造を成立させる法的根拠となった戸籍制度が登場したのは、1958年1月の全国人民代表大会(全人大)で採択された「中華人民共和国戸口(戸籍)登記条例」からである。

それまでは都市と農村の間で厳格な戸籍区分は確立されておらず、また、都市間においても不揃いであったのだが、戸口登記条例の登場によって、戸籍制度は全国的に統一され、いわゆる「都市(非農村)戸籍」と「農村戸籍」の分離という中国特有の社会現象が出現する契機となった³²⁾。

この条例によって、農民が居住地を移転することは事実上禁止され、大学入学や軍への入隊以外は認められなかった。また、この制度を維持するために食料配給制度(食料切符)、住宅配分政策、職業配分政策が都市戸籍をもつ者のみを対象に実施され、農村戸籍をもつ者はその恩恵を受けることができなかった³³⁾。

こうして、いったん農村に生まれた者は、「農民身分」として固定され、一生涯を農村で農作業に従事しなければならない運命となったが、他方で「都市戸籍」をもつ者の都市間移動も制限され、特に小都市から中・大都市への移動は厳しく制限されたのであった。この体制は毛沢東時代の終焉(1976年)まで維持された。

改革開放後、都市の工業化の進展により労働力の需要が高まったため、戸籍制度は一部緩和さ

れ、農村から都市への労働力移動が拡大した。しかし、現在でも大都市への戸籍移動は事実上禁止されているため、都市戸籍をもたずに都市で定住して働く「出稼ぎ労働者」が増大し、そこから深刻な社会問題が派生している³⁴⁾。

経済の持続的な発展を図るためには、単に投資拡大に依存するだけでなく、生産要素の自由な移動、人材、労働力、知識や技術の自由移動が不可欠であり、戸籍などの人口移動を制限する諸政策の改革が急務となっているのである³⁵⁾。

昨今、中国では過去 40 年以上にわたって人口移動を制限する障壁となってきた戸籍制度が順次廃止され、実際の居住地への戸籍移転が条件付で認められるようになったが、それは中国国民に「移転・居住の自由」を与え、経済の持続的な発展に大きく寄与するといわれている。この状況については、今後別論文の中で詳述したい。

他方で、中国政府は三農問題に対しても以下のような改革案を策定し、労働力移動をめぐる諸問題について多局面からの解決を模索している。

中国共産党中央は、「現在のわが国の農村事業の発展は困難な『登り坂』の段階にあり、農業と農村は依然としてわが国の経済社会の発展における最も軟弱な環である」という認識から当面の三農問題の課題として以下の 6 点を提起した。

それは、「①国の建設資金をより多く農村に投入し、農村のインフラ施設の建設を確実に強化する、②税制改革の成果をうち固め、農村の総合改革を促進する、③食糧生産を着実に発展させ、国の食糧安全を保障する、④農村における土地の基本経営制度と建設用地の厳格なコントロールを堅持し、農業の発展と農村の安定を確保する、⑤農民の秩序ある都会への就職をリードし、出稼ぎ農民労働者を平等に扱い、県クラス経済区域を発展させ、農村余剰労働力の近い地域への移転を促進する、⑥農村における教育、医療、衛生などの社会事業への資金投入を増やし、多方面から農村の公共サービスを強化する」といった内容である³⁶⁾。

また中国の農業政策は、国家によって直接的に管理・統制されている。2006 年は「第 11 次 5 ヶ年計画」の最初の年であるが、政府は農村建設を進めていく中で、広範な農民の意思を尊重し、農民の利益を擁護していく必要がある。

同時に近年来、中国農村における経済社会の改革が大きな成果を上げたものの、農業や農村の経済発展を制約する矛盾はまだ取り除かれておらず、農村の発展が立ち遅れている状態はまだ抜本的に改められていないという状況にある³⁷⁾。

2006 年 3 月 5 日、全国人民代表大会（全人代）が開催され、温家宝首相の基調演説では、中国は計画経済からの脱皮を進めるために、今年から「5 ヶ年計画」の正式名称を「5 ヶ年規画」と改め、年平均 7.5% の成長を目指すことが示された。また、社会の安定に必要な高成長を堅持しつつ、国民生活の向上や省エネなど成長の「質」の改善を急ぐ姿勢を明確にした。温家宝は、今後の 5 年間を「小康」³⁸⁾ 社会の構築に「肝心の時期」と位置づけ、2010 年の 1 人当たりの国内総生産（GDP）を 2000 年の 2 倍にするという目標は、2010 年を待たずに達成する見通しだと指摘した³⁹⁾。

この全人代では、三農問題に配分される支出を昨年より 14% 増の 3,397 億元（約 4 兆 8 千億円）としたほか、2 年かけて農村の義務教育段階の学費を免除することや医療サービスの充実などが打ち出された。そして、都市と農村の所得格差の是正は、（格差のない）「調和のとれた社会」の実現を目指す中国にとって軽視できない問題となっているのである。

労働力移動に伴う諸問題を解決するためには、戸籍制度改革と同時に、こうした教育、医療保

険、老後の社会保障、就職といった面においても、都市・農村間の二元社会構造を解消していかなければならないのである。

4 おわりに——研究の方向性

1978年12月に開催された中国共産党第11期3中全会は、中国における経済社会の変革、すなわち改革開放の出発点となった。以来、四半世紀以上に及ぶ一連の改革は、「生産力の発展、国力の増強、人民生活の向上」という現実的な目標に立脚した「豊かで強い社会主義国」の建設を目指すものであった。

当初は、「温飽」⁴⁰⁾の解決が差し迫った課題であり、農家生産請負制の普及によって、農民の生産意欲は大いに高まり、1984年には史上初めて食糧生産が4億tを突破するほどに飛躍的な増産を勝ち取るにいたった⁴¹⁾。

また、1992年10月の第14回共産党大会では、市場経済メカニズムの作用によって、格差を容認しつつも一国全体としての生産力の増強を推進するという中国独特の「社会主義市場経済」体制が理論づけられた⁴²⁾。

その結果中国は、外資を積極的に吸収し、東部沿海地域を中心に飛躍的な経済発展を遂げたのだが、そこから派生した多少の地域格差は「豊かになれるところから豊かになろう」という「先富論」によって黙認された。

当初は、発展した地域が遅れた地域の経済成長を助長するという見方があったものの、結果として地域による経済格差は拡大の一途をたどり、特に農村部は経済発展のうねりから完全に取り残されてしまった状態にある。

中国は、WTO加盟(2001年12月)による自由貿易体制への移行によって、「非効率的な国有企業や農業が市場淘汰され、そこで用いられてきた労働力や資本や土地などの生産要素はより効果的な部門へと向かって移転していく」情勢にある⁴³⁾。

だが近年、農村から都市への労働力移動が拡大する中で、政府は一方で農業の生産力を向上させ、国際的な競争力を育成するために、農村における余剰労働力を削減していかなければならない。また一方で、都市における出稼ぎ労働者の待遇を改善し、二元社会構造の解消につとめる必要がある。

筆者は、中国における農村労働力移動を研究テーマとしている。その理由は、本論文で紹介した先行研究でも明らかであるように、中国農村には膨大な労働力人口が存在し、これらは戸籍制度という足かせによって、長い間農村から都市への移動を許されず、閉鎖的な農村社会にしばりつけられてきた。しかも、農村における1人当たりの耕地面積は稀少であり、労働力人口の一部は余剰労働力と化して潜在的な社会不安の温床となっている。

改革開放に伴う戸籍制度の緩和措置によって、農村から都市へと移動する農村労働力は拡大の一途をたどったが、一方で農村戸籍の者には移動先の都市において、本来の都市戸籍所有者に付与されている当然の権利が与えられていなく、なかば「二等国民」のような扱いがまかり通ってきた。

中国農村をめぐる諸問題(＝三農問題)の中で、もっとも複雑な様相をおびている余剰労働力問題の解決策を見出すことこそ、中国が長期的かつ持続的な発展を続けていくためには避けて通れない道であることは間違いない。

そこで、注目しなければならないのは、中国政府による政策展開である。中国における農業政策は、戸籍制度も含め全て中央の意志によって決定される。そのため、中国における農村労働力の移動に関する状況も現状だけをみるのではなく、中国政府がどのような政策措置を決定しているかに注目しなければならない。そして、それは三農問題全体と密接なかかわりをもって展開される。

「温飽」に続く次の発展段階である「小康」を全国規模で実現していくためには、中央政府と地方政府が連携して、中国が抱える深刻な三農問題を克服していかなければならない。三農問題として扱われる分野は多岐にわたり、それぞれが複雑な状況におかれているが、ことに「調和のとれた」社会の実現のためには、労働力移動という現実を直視し、戸籍制度改革をはじめとする抜本的な改革を通じて、農民の諸権利を擁護していくことが不可欠なのである。

筆者はまた、中国遼寧省における実態調査を通じて、農村労働力移動の現状に関する分析をおこなっているが、それについてはまた別論文で詳述したい。「世界の工場」から「世界の市場」へと昇華していく中国にとって、この労働力移動こそ21世紀におけるさらなる発展を左右する重要な社会現象であるといっても過言でなく、次の論文では中国における「労働力資源とその配置」という視点からこの問題に迫っていきたい。

【注】

- 1) 現代化政策の下で、1970年代末から同時平行して推し進められた国内体制改革と対外開放政策のこと。それまでの中国は、対外借款と直接投資の受入に慎重であったが、開放政策によって外資の積極利用が奨励された。これと同時に、まず東部沿海地域の諸都市が開発特区に指定され、その後、内陸部も含めて全方位的に開放されるようになった。一連の改革は、当時の最高実力者・鄧小平によって主導され、「プロレタリア文化大革命（文革）」で疲弊した中国経済の活性化及び市場化・国際化を促進する上で大いに貢献した。歴史的には、毛沢東時代の社会主義計画経済体制から脱却して、中国独自の「社会主義市場経済」体制へと転換する原動力になったと位置付けられている。
- 2) 戴秋娟著『変動する中国の労働市場』財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター、2005年4月、3頁。
- 3) 「毛沢東のユートピア思想の産物であり、機械化なき大規模化を一面的に追求したもの（1公社当たり平均31の合作社、5,000戸の農家を含む）。毛沢東は、農民が好きな時に好きなだけ働き、食べたい時に腹いっぱい食べられる『桃源郷』を夢想し、それを現実に作り上げようとした。ところが、実際にできあがった人民公社は理想郷からはほど遠く、農民を農地に縛りつける抑圧装置として機能した。」（渡辺利夫編著『アジア経済読本』東洋経済新報社、2003年3月、226頁。）
- 4) 「人口と労働力の規模に応じて土地を農家に経営させ、農家は請負契約に基づいて買い付けのノルマを達成し生産隊に定額の公益金を納付すれば、残りの産出は農家所有という仕組み」である。「包工到組」,「包産到戸」,「包幹到戸」の3段階を経て導入された。（鐘非著『現代中国経済論——体制転換の歴史的・理論的・実証的分析』新世社、2005年6月、24頁）なお同制度は、他に「農家請負制」、「農業生産責任制」、「農業生産請負制」、「農家生産請負責任制」など多数の訳語が存在するが、本論文では「農家生産請負制」に統一する。
- 5) 余剰労働力についての議論はさまざま存在するが、例えば若林敬子は「農村労働力では4億5,000万人のうち農業に必要なのはせいぜい2億人。残り2億5,000万人が余剰といえよう。このうちすでに1億人強が郷鎮企業従事者として農業を離れ、都市への出稼ぎ労働力がいるから、1億2,000万～1億5,000万人があまっているとみてよい。ただしこれに毎年2,000万人以上の新規労働力が参入することを忘れてはならない」と述べている（若林敬子著『中国人口超大国のゆくえ』岩波新書、1994年6月、145頁）。なお中国の公式見解では、目下移動を必要としている農村余剰労働力は1億5,000万人以上いると推定している。（中国国務院新聞弁公

室『中国的就業状況と政策』, 2004年4月。)

- 6) 「農村地域に立地し、末端行政組織(郷・鎮・村)や農民が所有、経営する企業の総称。郷鎮企業は、1970年代末からの改革・開放後、豊かな生活を求める農民の巨大なエネルギーを解き放ち、農村余剰労働力を生産的に雇用して農家所得の持続的上昇をもたらす原動力となった。またそれは、市場動向に敏感に反応するベンチャー企業として、市場経済化を促進する担い手ともなっている。」(天児慧他編著『岩波現代中国辞典』岩波書店, 1999年5月, 306頁。)
- 7) 塚本隆敏著『中国における労働市場問題』税務経理協会, 1991年6月, 1頁。
- 8) 巖善平著(シリーズ現代中国経済2)『農民国家の課題』名古屋大学出版会, 2002年10月, 143頁。
- 9) 「もともとの意味は軍隊で歩哨がその持ち場《崗位》を離れること。転じて国有企業のリストラなどにより職場を一時帰休(レイオフ)させられることを指す。一時帰休は完全な失業や退職と違って、勤務先の企業との雇用関係は続いており、建て前上は再就職先が見つかるまで一定額の手当てが支給されることになっている。しかし、実際には手当てのないものやわずかしき支給されない者も少なくない。」(前掲6), 426~427頁。)
- 10) 前掲書2), 1頁。
- 11) 「この場合の『農村人口』とは、戸籍が農村にある者という意味である。したがって、この意味での『農村人口』と対置される『都市人口』とは、戸籍が都市にある者ということになる。この区分は、その基準が明確であり、非常にわかりやすいので、『農村人口』と『都市人口』の区分をこの基準だけで行っていれば、ことは極めて単純である。」(白石和良著『中国農業必携——ワイドな統計, 正しい読み方』農文協, 1997年3月, 76頁。)
- 12) 現代中国の耕地は130万km²で、国土総面積の13.5%になっているが、これは世界の耕地総面積の約7%を占めるにすぎない。しかし一方で、中国の人口は世界の20%を占めている。ゆえに、単純にこの相関関係から結論づけると、中国人1人当たりの耕地面積は世界平均のわずか3分の1ということになる。(薄田雅人著『一気にわかる現代中国——巨大国家のいま』池田書店, 2003年10月, 48頁。)
- 13) 巖善平は、改革開放後における中国農業の特徴としてこれら4つの特異性を指摘している。(加藤弘之・上原一慶編著『中国経済論』ミネルヴァ書房, 2004年4月, 87頁。)
- 14) 河原昌一郎著『詳解中国の農業と農村——歴史・現状・変化の胎動』農文協, 1999年3月, 15頁。
- 15) 前掲書13), 89頁。
- 16) 中兼和津次著(シリーズ現代中国経済1)『経済発展と体制移行』名古屋大学出版会, 2002年10月, 43頁。
- 17) 中藤康俊編著『現代中国の地域構造』有信堂, 2003年4月, 53頁。
- 18) 丸川知雄著(シリーズ現代中国経済3)『労働市場の地殻変動』名古屋大学出版会, 2002年11月, 63~64頁。
- 19) 紀韶論文「中国のWTO加盟と雇用構造の変化および雇用創出の対策」『海外社会保障研究』No.145, 国立社会保障・人口問題研究所, 2003年冬期, 80頁。
- 20) 南亮進・牧野文夫編著『中国経済入門——目覚めた巨龍はどこへ行く』日本評論社, 2001年1月, 221頁。
- 21) 胡鞍鋼著『かくて中国はアメリカを追い抜く』PHP研究所, 2003年7月, 115~116頁。
- 22) 王文亮著『中国農民はなぜ貧しいのか——驚異的な経済発展の裏側で取り残される農民の悲劇』光文社, 2003年7月, 15頁。
- 23) 前掲書8), 60頁。
- 24) 蔡昉論文「農村労働力移動に存在する4大障害」(原題:「農村労働力転移存在四大障碍」), 『人民日報』2002年10月22日。
- 25) 同上論文。
- 26) 浜田宏一・内閣府経済社会総合研究所編著『世界経済の中の中国』NTT出版, 2003年11月, 61頁。
- 27) 蔡昉論文「なぜ就業優先の原則を講じなければならないのか」(原題:「為什麼要講就業優先的原則?」), 『中国人口流動問題』, 河南人民出版社, 2003年4月22日。
- 28) 蔡昉論文「就業の優先は国家のマクロ経済政策の前提となるべきだ」(原題:「就業優先應作為国家宏觀經濟

政策的前提”),『経済産業報』,2005年6月11日。

29) 南亮進・牧野文夫編著『流れゆく大河——中国農村労働の移動』1999年9月,102頁。

30) 林毅夫論文「農村における貧困解決のための新戦略」(原題:“解決農村貧困新戦略”),『中国経済快速週刊』,2002年9月27日。

31) 林毅夫論文「非農業の拡大は農民収入増加のための根本的な解決策である」(原題:“拡大非農就業是増加農民収入根本出路”),『人民日報』,2003年11月27日。なお、中国における「農民収入」の概念については、張広勝著・多田州一訳「WTO加盟が中国各地域における農民収入の増加と不均衡に与える影響」,『北海学園大学大学院経済学研究科研究年報第7号』,2006年3月,71~72頁を参照されたい。

32) ことに注目すべきは同条例第10条の規定であり、そこには、「公民が戸口管轄区から転出する場合、本人または戸主が移転前に戸口登記機関に転出登記を申請し、移転証を受け取ってから戸口を抹消する。公民が農村から都市に移転する場合、都市労働部門の採用証明、学校の合格証明、あるいは都市戸口登記機関の移入許可証明を持っていなければならない、常住戸口登記期間に申請して転出手続きをおこなう。公民が辺境防備地域に移転する場合、常住県、市、市轄区の公安機関の許可が必要である」と規定している。(陸益龍著『戸籍制度——控制与社会差別』商務印書館,2003年12月,482頁。)

33) 大島一二編著『輸入野菜と中国野菜』,芦書房,2003年10月,121頁。

34) 同上。

35) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「最近の海外労働事情・中国の戸籍事情／人口移動と進展する戸籍制度改革」,http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2005_3/china_01.htm。

36) 「チャイナネット」,2005年12月30日,<http://www.china.org.cn/japanese/214033.htm>。

37) 「チャイナネット」,2006年2月15日,<http://www.china.org.cn/japanese/220633.htm>。

38) 「やや余裕がある経済水準」(前掲6),520頁)、「まずまずの水準」(岡田臣弘著『21世紀の中国像』有斐閣,1997年4月,4頁)。「小康」は、当初は2000年までの到達目標とされたが、2002年11月に開催された中国共産党第16回大会で、江沢民総書記(当時)は2020年までに全面的に小康社会を建設することを呼びかけた。

39) 『朝日新聞』,2006年3月6日,朝刊。

40) 「ほぼ衣食が足りた状態」(前掲6),520頁)。

41) 天児慧著『中華人民共和国史』岩波新書,1999年12月,133頁。

42) 渡辺利夫著『社会主義市場経済の中国』講談社,1994年11月,29~36頁。

43) 前掲書3),11頁。