

《翻訳》

劉懷廉「農民工政策に関するいくつかの問題」

多 田 州 一

はじめに

本文は、国務院研究室課題組編『中国農民工調研報告』（中国言実出版社、2006年3月）の中の劉懷廉論文「關於農民工政策的幾個問題」の翻訳である。

2005年4～8月の期間、中国では温家宝国務院総理（首相）の支持によって、国務院牽頭組織が農民工問題に関する調査研究を実施した。その結果、中国における農民工の歴史、現状、特徴及び発展の趨勢がさまざまな角度からまとめられた。

上記書籍はその成果であるが、訳者は中国における農村労働力移動を研究テーマとしており、研究上の必要性から当該論文の訳出を試みた。

1 農民工の範疇設定

(1) 農民工の概念

「農民工」は、わが国経済社会転換期における特殊な範疇のものであり、農村戸籍と請負耕地を有するが、農業生産には従事せず、主として非農業産業に従事し、賃金収入にたよって生活を維持する人々を指す。彼らは農村に耕地を有するが、農村と耕地から離れて都市で就業しながらも都市戸籍をもっていない人々である。また、農村から都市に移動して非農業産業に従事しているが、戸籍上の身分は依然として農民のままの労働者のことである。

(2) 農民工は労働者階級の新構成員であり、産業労働者の主体である

農民工は、農民について伝統的労働者の多い第2の労働集団であり、中国の労働者の組織構造に歴史的な変化を与えて、すでに産業労働者の主体となった。

農民工は、すでに中国の産業労働者の一部分になっている。第1に、彼らはもはや土地に依存して生存しない。第2に、都市での労働収入は、すでに家庭収入の主要財源となっている。第3に、農民工は都市労働者の役割を担っている。第4に、農民工は都市労働者と同様に、都市の発展のために大きな貢献をなしている。

1つの巨大な就業集団として、農民工は目下、建築・紡績・採掘及び一般サービス業の労働者の主体であり、すでにわが国産業労働者の重要な構成部分となった。農民工の数は伝統的な意義からいうと、主として都市住民が構成する産業労働者を越えた。「都市で就業する農民工は、すでに産業労働者の重要な構成部分になっている」ことは、深い意義のある重大な判断であり、き

わめて大きな政策的意義を有している。

(3) 農民工は新しく特殊な労働者階層である

農民工は新型の労働者で、また特殊な労働力階層である。

1. 農民工は農民から労働者への過渡期の中の労働者である。

農民工は農村から工場への途上を歩いている、あるいは農業から工業へと衣替えをしたばかりで、農民から労働者への転換はまだ完了していない。

2. 農民工は農民工の痕跡を残すことをまぬがれない。

彼らは農村・農業と密接な関係をもっている。農民工は農村で生まれ、農村で育っているのだから、農村で生計を立てなくとも、彼らの根は農村にあり、彼らの家庭、最終的な落ち着き先、心理的な拠りどころ、感情の置き所は農村にある。この他、農民工及びその家族の生活は、まだ相当な部分を農村と農業に頼っていて、彼ら自身の感覚は農民である。彼らの故郷はみな請負地であり、国家は彼らを農民としている。

3. 農民工は都市住民の外に遊離している辺境集団・弱勢集団である。

1つ目に、戸籍上の身分がある。すなわち農民工は都市で労働しているが、その身分はもともと農民であり、大部分の都市住民は依然として農民工を農民として処遇する。

2つ目に、職業上の身分がある。農民工が主に従事しているのは、いくつかのきつい職業あるいは辺境の仕事である。例えば建築業、採掘業、サービス業及び個人経営ないし自営業であり、特に都市住民がやりたくないか、あるいはやる人がいない職業である。

3つ目に、社会保障上の身分がある。農民工が都市での就業と生活でリスクと困難に遭遇したとき、彼らに援助と保護を提供する社会保障体系がなく、農民工は個人の力にたよるしかない。

(4) 農民工の労働者階級新構成員としての主要な特徴

農民工は伝統的な労働者階級と比べて、以下の特徴がある。

1. わが国都市の農民工は、一般にみな農村の中で比較的若く、健康で、教育水準が高い人たちである。

全国農村における人口が教育を受ける水準と比べると、農民工の文化知識（教育）水準は明らかに高い。

2. 農民工とは理想と追求があり、貧困や落伍に甘んじない人である。

農民工には中国労働人民の勤労・勇敢な伝統的徳をもち、苦勞に耐え、進取の気性に富み、適応性が強く、「鉄板碗」（食いはぐれのない職業）や「大鍋飯」（悪平等）に頼らない。彼らは比較的若く、思想が活発で、都市に入ったり農村に戻ったりするという最大の適応性と柔軟性を有している。これは中国の特色ある社会主義市場経済下における特殊な集団である。

3. 農民工は成長中の先進生産力の代表である。農民工は、都市で工業文明と都市文明の双方の薫陶を受けている。彼らは視野を広げ、技能を学び、自己を研鑽し、経験を蓄積した。彼らは直接社会化の大生産と関係があり、しだいに先進的生産力の代表となった。

(5) 農民工の分類

1. 都市化の農民工と非都市化の農民工。

農民工と都市の関係分野からみると、農民工は2種類に分類できる。すなわち、(1)すでに都市

化した農民工と、(2)都市化していない農民工である。

2. 郷鎮企業の農民工と都市の中の農民工。

農民工の就業地域からみると、農民工は2種類に分けられる。それは郷鎮企業の農民工と都市の中の農民工である。(1)郷鎮企業の農民工は「離土不離郷」を指し、第2・第3次産業に従事する労働人員である。(2)都市の中の農民工は、農村を離れ、都市で非農業産業に従事する農民であり、農民工の中の典型的な集団である。「都市で働く農民」は、主にこの集団を指す。

3. 体力・技術・知能系農民工及び労働資本の複合系農民工。

農民工個人の技能からみると、次のように分類できる。(1)体力系農民工は、主に体力にたよって都市で労働する農民工である。(2)知能系農民工は、主に自身の知識と経営能力にたよって都市で就業する農民工である。(3)技術系農民工は、主に自身の得意分野にたよって就業する農民である。(4)労働資本複合系の農民工は、労働を提供するだけでなく、資本を提供し、都市での就業を実現する農民工である。

4. 経営層・个体層・被雇用層の農民工。

都市で働く農民は、現代産業の分業体系の作用の下で、第2次分化があらわれた。農民工の第2次分化はそれぞれ3つの特徴をもつ階層を形成した。

(1)経営層。経営層は、私有生産資料を基本的生計手段とする都市農民によって構成される。そして、その掌握する資産と労働者の多寡で以下の2つの階層に分類される。

(2)个体層。个体労働者層は完全に個人ないし家族の経営に依頼し、経営収入は自己が所有する農民工の構成に帰する。(3)被雇用層は農民労働者によって構成される職業階層である。「農民労働者」は身分上農民に属し、職業上労働者に属する労働者である。

2. 農民工問題の解決に必要な基本原則

(1) 人間本位の原則

人間本位は、科学の発展観の本質と核心である。人間本位を堅持し、農民工に対する深い感情と高度な責任感で、農民工に切迫する利益に関係する突出した問題を着実に解決していかなければならない。

1つ目は、人を出発点とし農民工問題の解決を模索し、農民工各分野の利益を統一的に配慮し、農民工に目下の実益を獲得させ、長期的な発展に有利としなければならない。農民工に経済的利益を獲得させ、彼らの政治的・文化的權益を保障しなければならない。

2つ目は、すべての発展は人の主体性に依託しなければならない。人民群眾の主体性に依託し、農民工問題の解決のために、農民工の実践的経験と創造的精神を尊重し、農民工の支持発展、参与発展の積極性を十分に喚起しなければならない。農民工が享受する各種の権利を着実に保障し、あらゆる方法を講じて彼らの実質的な利益を擁護し、農民工に発展の中から実益を獲得させなければならない。これは農民工の参与発展・支持発展の積極性を喚起する基礎である。

(2) 都市・農村統一計画の原則

都市・農村の経済社会の発展を統一的に計画することは、党の16期大会が数十年來のわが党における都市・農村関係の処理で深く総括した、「三農」問題解決の実践的な経験から提出された新しい考え・方針である。農民工問題の解決には、都市・農村の統一計画の原則を堅持し、都市・農村分割の制度的弊害を打破し、農民の都市進出の障壁を徐々に取り消し、都市での就業を開放し、都市・農村が一体となる労働力市場を建設し、合理的に都市・農村の労働力資源を配置し、農村人口の秩序ある移動を促進しなければならない。体制的条件を創造することは、農民から市民への変化を促し、最終的には都市・農村一体化のための基礎固めを実現させる。

(3) 全体的改善の原則

農民工問題の解決には、全体的改善の原則を遵守しなければならない。農民工差別と權益保障の問題を解決しなければならない。当面、農民工が受ける差別には、主に戸籍制度上の蔑視、就業制度上の蔑視、社会保障上の蔑視、教育訓練上の蔑視、社会観念上の蔑視などがある。

農民工が蔑視を受けることは、必然的にその合法的な權益に侵害をもたらす。農民工權益を保障することは、社会公正の体现であり、政府の基本的職責の所在である。根本から農民工問題を解決することは、農民工問題から生じる体制的・制度的要素を解決しなければならない。

1つ目に、戸籍制度改革を加速させること。伝統的な戸籍制度は農民工が都市に転籍するのを制限する制度的根源である。2つ目に、現行の就業制度の改革である。3つ目に、社会保障制度の改革である。

(4) 権利平等の原則

わが国の「憲法」の規定によると、法律面では人々は平等であり、これは権利平等原則の基本的な表現である。「労働法」第3条の規定では、「就業の平等と職業選択の権利」とその他労働権利を享有している。

農民工に対する各種蔑視を除去し、本当に農民工の権利平等を実現し、全面的に農民工を蔑視する法規・規定を清算し、政策と法律の両面で、農民工と都市労働者が有する同等の権利を保証しなければならない。

(5) 調和構築の原則

農民工問題は実質的に生産力の保護であり、調和のとれた労働関係問題の構築である。労働関係の安定は、調和社会の基礎・前提であり、調和社会はまた労働関係安定の体现・保証である。調和のとれた労働関係は少なくとも以下の内容を含んでいる。

1つ目は、異なる労働ポスト間の相互開放と平等の導入である。いかなる労働者もその種の能力をそなえさえすれば、自己の希望にそって相応する社会的地位を得る機会があるべきである。

2つ目は、それぞれの労働者が区別され、さらにそれ相応の報酬を得なければならない。

3つ目は、異なる労働者間で互恵関係が保持されなければならない。

(6) サービス徹底の原則

政府機能を変化させ、サービス意識を強化することは、農民工問題を解決する重要な原則である。政府機能を変化させ、サービス意識を強化し、都市と農村の統一的管理・サービスモデルを

構築しなければならない。

政府業務の重点は、「公平の待遇」から「サービス徹底」に転換しなければならない。政府が主導となって、全国で農民工に対する管理・サービスのネットワークを形成している。政府は農民工のために本当に信頼できる就業情報を提供し、農民工就業の盲目性を減少させなければならない。

農民工のために職業訓練を提供し、農民工が比較的順調に都市での就業を実現するのを援助しなければならない。農民工のために最低限の制度的保障を提供し、農民工の權益を保護できるようにしなければならない。

(7) 分類化推進の原則

農民工問題に対して、具体的な問題を具体的に分析しなければならない。いくつかの問題は早急に解決するための条件を有しているが、いくつかの問題はまだ解決のための条件が整っていない、一定の時間と時機を必要としている。

農民工構成の複雑化のために、異なる農民工集団に対し、すぐに解決できる問題もまた同一ではない。農民工の必要性と目下の条件にもとづいて、分類化による原則で解決しなければならない。

3. いくつかの意見

(1) 戸籍制度改革を加速させ、開放的戸籍管理体制を構築する

目下、農民工に対する不合理な現状は、根本的には都市・農村分割の戸籍制度が残した後遺症的影響である。わが国の戸籍制度改革の核心的問題は、「戸籍移動制度」の問題を解決し、人口を完全に自由に流動させ、公民が法によって自由に居住地を選択・変更することを許可する。

これと同時に、戸籍登記制度を相応に改革・改善しなければならない。まず、しだいに戸籍移動の制限を緩和する。次に、戸籍登記の法による手続きを履行する。行政が批准した文書があるかないかをみるのではなく、固定した住所があるかないか、安定した職業と収入があるかないか、これらの条件が基準に達しているかどうかをみる。

最後に、戸籍登記は住民戸籍で統一的に登記しなければならない、再び「農業戸籍」と「非農業戸籍」、あるいは「小城镇（小都市）戸籍」と「自給自足戸籍」などで区分してはならない。ただ職業によって身分を確認し、居住地によって常住人口と非常住人口を区分するだけだが、この種の確認は、ただ統計上の意義があるだけである。

(2) 都市と農村の統一的な労働力市場と公平な都市就業体系を構築する

完全な社会主義労働力市場体系が必要とするものは、統一的・開放的・競争的で秩序ある大市場体系であり、都市・農村市場に必要なものは、一体化された市場である。労働力の都市・農村間と地域間における流動を制限した規定を撤廃し、就業の都市・農村及び地域の障壁を打破し、徐々に都市・農村の統一的・開放的な労働力市場を構築しなければならない。

一権威と信用があり全国統一的な労働力需給情報の検索と組織系統及びその管理制度を早急に構築する。

一都市部門の労働就業制度の改革を加速させ、職場と労働者双方の選択を実現する。

- 農村労働力が都市で就業する際の不合理な制限を撤廃する。
- 身分の制限を打破し、統一的な採用手続きと待遇をおこなう。
- 市場サービス機構を健全化し、都市・農村の就業を統一的に配慮する。
- 労働関係を規範化し、労働契約・賃金支給・労働保護の監督制度を改善する。
- 健全な最低賃金制を構築する。

(3) 分類的に処理し、科学的な農民工の社会保障制度を構築する

1. 目下高騰している社会保険費の納入水準を下げる。

農民工に対し開放された社会保険体系を構築し、農民工を社会保険体系に編入させると同時に、目下の高騰した社会保険費の納入水準を大きく下げなければならない。目下退職労働者の養老保険待遇が小規模に減少するのを保証する条件の下で、保険費率を下げ、新たに保険体系に加入した人たちの待遇水準を下げ、わが国の社会保険で「広範囲・低水準」を実現することはまた、私たちが「保険費率が高すぎるが、納入率が低い、そして納入率が低いために負担率を下げにくい」という悪循環から脱却させることができる。

2. 労働力が全国的に流動し就業するために特徴的な社会保険の転換と支給体系・制度への適応を構築しなければならない。

農民工を都市の社会保障体系に編入し、農民工の省・県・市を超えた流動的就業の実際の状況に対し、農民工を都市の社会保障体系に編入する時、省レベルの間で保証水準の格差を認める基礎の上に、合理的な個人保険基金の省外転移方法を研究・制定した。

3. 財源と資金収集のルートを拡大し、基金の管理と運用を強化する。

一方で、各レベルの財政は予算支出を調整し、資金の一部を拠出して、農民工の社会保障体系の構築に用いなければならない。また一方で、多方面から資金を収集し、政府の補助や個人納入の他に、積極的にさまざまな形式の基金収集のルートを模索しなければならない。このほか、基金の運用と管理業務をきちんとおこない、養老保険基金の安全な運営を確保しなければならない。

4. 農民工の実際的な需要にもとづいて、農民工保障体系を分類的・段階的に構築する。

農民工の保障体系を構築するのに、ひとくくりの方法を採用してはならず、農民工の必要と制度構築の可能性にもとづいて、区分別の保障をしなければならない。突出した最低限の保障問題は優先的に解決し、農民工が労災保険や大病時の積立など社会保障に加入することは、当面集中して解決しなければならない問題である。

(4) 投資を拡大し、多方面からの農民工訓練体系を構築する

農村余剰労働力の移動就業を加速させることの重点は、農民工訓練を強化することである。労働力訓練を強化するのに、まず各種訓練資源を調整し、多種の訓練体系を構築し、労働力の育成機関の問題を解決しなければならない。次に、訓練と市場を結びつけ、就業指導・技能訓練・技能検定という連続したサービスを実施し、訓練の目標を向上させ、労働力の向学心の問題を解決しなければならない。さらに、政府部門の主導的な作用を発揮させ、多方面から訓練経費を収集

し、労働力育成の学費問題を解決しなければならない。経費の上で、中央と地方各レベルの財政は財政支出の中で設定項目経費が農民工訓練業務を支えている。社会的資金が訓練領域に入ることを奨励し、訓練資金としての重要な補充として、訓練経費不足の状況を緩和しなければならない。

(5) 健全な法律・法規を制定し、有効的な農民工権益保護体制を構築する

1. 「憲法」違反の法律・法規条文に対する審査を強化し、農民工の平等で自由な公民権利を保障する。

「憲法」は国家の根本大法であり、その他いかなる法律・法規もこれに抵触することはできない。しかし目下、違憲の法律条文と行政法規、部門規則は、依然として存在している。全人代がすでに成立させた憲法委員会ないし違憲審査委員会、憲法法院などを成立させることを建議し、違憲の法律・法規・規則条文などを審査・撤廃していかなければならない。組織・公民の違憲行為に対する告発と提訴を受理する。

2. 農民工権益保護の立法を強化する。

当面とくに「社会保険法」、「労働契約法」、「労働安全法」、「労働監督監察法」、「労働争議処理法」、「反差別法」及び「反不正労働行為法」の制定を強化し、早急に科学的に有効的な労働関係分野の人権保険体系を構築しなければならない。

3. 労働法の執行と監察程度を強化する。

第1に、いくつかの企業、特に非国有企業が労働法を自覚的に遵守することができないことに対しては、雇用時労働契約を交わさない、いつでも農民工を拒絶できる、賃金の未払いと遅延、業務時間の随時延長及び農民工の人権分野を侵害する違法行為存在しているので、有効的な措置と厳粛な審査が採用されなければならない。

第2に、農民工の労働契約に対する管理業務を全面的に強化し、労働契約管理制度を完備し、平等な取引と集団契約制度の締結を積極的に推進していかなければならない。各レベルの労働保障部門は、検査業務の程度を拡大し、企業が労働契約管理を強化するのを督促し、企業の組合組織代表の労働者と職場が法による平等な取引と集団契約制度の締結を遂行するのを支持していかなければならない。

第3に、農民工賃金の未払いと遅延の問題を切実に解決し、農民工の都市での就業の管理・サービス業務をきちんとおこない、違法の農民工労働契約や詐欺・威嚇などの手段によって締結された契約、および契約不履行の職場に対しては、法により厳粛に処罰する。

第4に、各レベルの政府部門、特に労働部門と政法機関は、農民工権益保護の「绿色通道」を構築しなければならない。

4. 農民工権益を保護する法律援助体系を構築する。

国家・省・市・県の4つの行政レベルの法律援助体系を構築すると同時に、労働組合、青年団、婦人連合、障害者連合、老人委員会など社会的団体組織が、法律援助センターあるいは業務ステーションを設立するのを積極的に支持する。

法律援助の実質的な形式は、法律相談、法律文書の代筆、刑事弁護、刑事代理、民事行政訴訟

法代理、公証証明、その他形式の法律サービスなどを含む。

都市農民工法律援助センターは、都市の各レベルの労働保障部門と各レベルの労働組合によって設立され、専門的に農民工の権益保護サービスをなし、それによって保護した農民工の権益が現実的なところに落ち着いている。