

【研究論文】中国の都市化過程における農民工問題に関する一考察

—戸籍制度と労働移動の歴史的展開から探る農民工市民化の限界—

安 岩

日本大学大学院総合社会情報研究科後期課程

Exploring the Challenges of Migrant Workers in the Process of China's Urbanization

—Limits to Migrant Workers' Citizenship: Hukou and Labor Migration in Historical Perspective—

AN Yan

Graduate Student at the Graduate School of Social and Cultural Studies, Nihon University

This paper examines why rural migrant workers in China have remained excluded from full urban citizenship despite decades of rapid urbanization. Through a historical institutional analysis, it reveals how the hukou system and labor migration policies have structurally limited their integration. The study highlights that, although labor mobility has expanded since the reform era, institutional barriers—especially for the younger generation of migrants—continue to hinder equal access to rights and services. It concludes that substantive hukou reform and broader structural adjustments are essential for inclusive urban citizenship.

1. はじめに

本研究は、中国における都市化の進展と並行して顕在化した「農民工」問題を、制度的枠組みおよび歴史的経緯の両面から検討し、現代中国における社会的包摂と市民化の限界構造を明らかにすることを目的とする。特に、1949年の中華人民共和国成立以降の制度変遷を手がかりに、農民工の移動・雇用・定住に対する国家対応の構築と変容を理論的に分析する。

中国の都市化は、単なる物理的な空間の拡張ではなく、農村から都市への人口移動と、それに伴う市民権の再構成過程を含意する。その中で「農民工（農村戸籍を保持したまま都市で非農業労働に従事する者）」は、経済成長を支える不可欠な労働力であると同時に、制度的に不安定な法的地位に置かれた存在でもある。特に、1958年に制定された「戸口登記条例」によって確立された戸籍制度は、農業戸口と非

農業戸口の間に法的・制度的な障壁を築き、都市と農村の二元構造を制度的に固定化する装置として機能してきた。

改革開放政策の導入以降、農村から都市への労働力移動は事実上容認されるに至ったものの、戸籍制度に起因する制度的排除の構造は現在に至るまで継続している。とりわけ、2010年代以降に都市部の主要な労働供給源となった「新生代農民工」は、都市における定住意識や権利意識を一層強めているにもかかわらず、公共サービスや社会保障制度へのアクセスにおいて依然として顕著な不平等に直面している。すなわち、彼らは経済的には都市の不可欠な構成要素でありながら、法的・制度的には依然として周縁化された存在であり、「半市民」としての不安定な地位にとどめられているにほかならない。

本研究のリサーチクエスションは、都市化が高度に進展した現代中国において、なぜ農民工が依然と

して制度的に包摂されず、真の意味での市民化を実現できていないのか、その背景にはいかなる制度的・歴史的要因が存在するのか、という点である。

本稿は、まず第2章において、1949年の建国から改革開放以前までの制度形成期に焦点を当て、労働力移動および戸籍管理制度の基盤的構造を整理する。続く第3章では、改革開放以降に加速した都市化の進展と連動して顕在化した農民工問題の変容過程と、それに対する国家の政策的対応を概観する。第4章では、「新生代農民工」の登場とその社会的特性に注目し、現代中国における制度的排除の新たな局面と権利意識の高揚を分析する。第5章では、以上の考察を踏まえ、都市と農村の制度的断絶をいかに再編成し、制度的包摂に基づく持続可能な市民社会の構築が可能となるのかについて、理論的観点からの検討を試みる。

2. 農民工問題の前史（1949～1970年代末）

2.1 都市と農村の間における流動性の伝統

中国における農村人口の都市への流動は、近現代に突如として始まった現象ではなく、歴史的に一定の連続性をもって展開されてきた。農民が農閑期に副業や出稼ぎに従事することは、伝統的な中国農村社会において広く見られた生活戦略であり、とりわけ経済的に困難な時期には、都市や他地域への一時的な移動は家計維持のための重要な手段であった（李 1998）。たとえば明清期の江南地域では、農民が農閑期に織布や運輸業などの手工業に従事する事例が多く報告されており、農業と非農業の複合的な労働形態が存在していた（李 1998）。

19世紀中葉の洋務運動以降、近代的工業の導入と発展に伴い、農村出身者は労働力として都市へと大量に動員されるようになった。特に上海、天津、漢口などの沿海都市や交通要衝では、紡績業や製造業の成長により、農民労働者の流入が顕著となった（許 1980）。とりわけ上海や天津の紡績工場では、安徽や江蘇など内陸部からの農民労働者が多数を占めており、彼らは都市に臨時的に滞在して労働に従事し、農繁期になると帰郷するという「候鸟型」労働の形態が一般的であった（許 1980）。このような循環的な移動は、都市に定住せず農村との経済的・社会的

つながりを維持しながら都市労働に従事するという特徴を有し、農民にとっては生活の柔軟性を確保する有効な手段であった。

こうした柔軟な移動形態が可能であった背景には、当時の中国社会において、現在のような厳格な戸籍制度がまだ整備されておらず、都市と農村の間の往来が比較的自由であったという制度的要因も存在する（陳 2010）。移住者は都市においても農村的アイデンティティを保持しつつ生活することができ、当時の都市社会においては、農民出身者と都市住民との間に顕著な排他性は見られず、比較的平等な社会的関係が形成されていた。この点については、当時の新聞資料や口述史料からも読み取ることができ、例えば『申報』は1932年11月30日の創刊60周年に際し、社会的責任の強化と副刊「自由談」の刷新を掲げ、農民労働者を肯定的に取り上げる姿勢を示した（上海市档案馆 1932）。

2.2 自由移動期：新中国成立～第1次五カ年計画期（1949～1956年）

1949年に中華人民共和国が成立すると、新政府は戦後の国民経済の復興および社会主義体制の構築を目指し、国家主導による産業発展戦略を積極的に推進した。1953年に開始された第1次五カ年計画（1953～1957年）では、重工業の育成と農業の集団化が経済政策の核心とされ、それに伴って都市部における労働力需要が急速に拡大した（中共中央文献研究室 1981）。

このような国家計画経済体制のもと、政府は地方農村からの組織的な労働力動員を通じて、鉄道、鉱山、工場、水利施設などの大型建設プロジェクトに多くの農民を動員した。たとえば北京市では、1950年から1955年までの6年間に、河北、山東、河南などの周辺省から約13万人の農村労働者が動員され、幹線道路の整備、住宅団地の建設、上下水道の敷設など、都市インフラ整備に従事していた（北京市志編纂委員会 1995）。また、河北省だけでも1956年前半の半年間で2.6万人以上の労働者が都市建設のために招集されたという記録が残されている（国家統計局 1985）。

農村から都市への人口流動はこの時期に急増し、

都市人口の規模と構成に大きな変化をもたらした。国家統計によれば、1955 年から 1956 年にかけては 306 万人以上が都市へ移住し、続く 1957～1958 年にはその数が 400 万人を超えた（国家統計局 1985）。当時の『人民日報』や『労働新聞』には、地方青年や貧農出身者が「光栄な建設戦士」として都市建設に参加した事例が数多く報道されており、人口移動が政治的イデオロギーと結びついていたことも注目される（人民日報 1956 年 3 月 12 日付）。

このように、1949～1956 年の「自由移動期」においては、農村から都市への大規模かつ比較的自由的な人口移動が展開されており、それは一方で国家主導の開発戦略の成果であり、他方で戸籍制度が未整備であったことによる制度的な流動性の高さにも支えられていた（劉 2002）。しかしながら、1958 年以降の「人民公社運動」と戸籍制度の強化によって、この自由な移動は制度的に大きく制限されることとなる。

2.3 管理化の開始：盲流概念の形成と流入制限（1953～1957 年）

1953 年以降、新中国政府は都市部における人口過密や公共サービス資源の逼迫に対する懸念から、「農村人口の盲目的流入（盲流）」に関する政策的対応を強化し始めた。この時期には、中央および地方政府から「農村人口の無秩序な流入に関する指示」や報告文書が頻出するようになり（中華人民共和国労働部 1954）、特に 1956 年から 1957 年にかけて、「盲目外流禁止」の方針が国家レベルで正式に打ち出された。ここで定着した「盲流」という概念は、それまでの比較的自由的な労働移動に対するネガティブな行政評価を反映したものであり、都市化における秩序の維持と国家主導の人口管理体制構築の一環として登場した（張 2001）。

この政策転換は、1950 年代前半における人口流動の急増と都市インフラの逼迫を背景としており、北京市や上海市、武漢市などの大都市では、住宅、食糧、就業機会などの資源不足が深刻化していた。例えば、北京市人民委員会は 1955 年の報告書において、外来人口の急増によって「市内の労働供給構造が混乱し、若年労働力の無職化が進行している」と警告

している（北京市档案馆 1955）。

このような問題意識のもと、1957 年には《農村からの臨時労働者採用に関する暫定規定》および《盲目流出防止指示》が相次いで発布され、都市企業による自由採用は禁止され、農民が都市において合法的に就労するためには、農業合作社（後の人民公社）を媒介とした「三者契約制度」（農民—合作社—用工単位）に基づく労働導入が義務づけられた（劉 2003）。この制度化により、労働力の空間的移動は、単なる個人の経済的選択ではなく、計画体制下での集団的管理対象へと再定義された。

さらに、同年には公安機関と民政部門が連携し、都市に「無証滞在」する農民に対する登録調査および強制送還の措置が本格的に実施されるようになり、「盲流」は単なる経済問題ではなく、社会秩序や治安の問題としても位置づけられるようになった（陳 2010）。こうした動向は、後の戸籍制度強化および計画経済体制下における都市—農村二元構造の形成へと連なる重要な転換点となる。

2.4 1958 年戸籍制度導入：農業戸口と非農業戸口の制度的確立

1958 年 1 月に全国人民代表大会常務委員会が採択した《戸口登記条例》は、中国における人口管理の法的枠組みを確立する画期的な制度であった。同条例により、全国の住民は「農業戸口」と「非農業戸口」に分類され、居住地の変更には厳格な行政許可が必要とされた。特に農民が都市に移動し定住するためには、就業証明書や教育機関の入学許可証、配偶者関係の証明など、複数の書類の取得が義務づけられ、事実上、個人の意思に基づく都市移動は大幅に制限された（国家統計局 1990；嚴 2003）。

この制度設計の背景には、1950 年代後半における都市への農村人口の急激な流入と、それによる社会秩序や食糧供給の混乱に対する政府の強い危機意識があった。たとえば、1957 年末の時点で、北京、上海、広州などの大都市では、人口の年平均増加率が 8%を超え、住宅不足、就業難、医療資源のひっ迫などの問題が顕著となっていた（楊 2005）。これに対応する形で、戸籍制度は単なる人口記録の枠を超え、国家による都市化管理および労働力統制の中核的

段として制度化された。

学界では、この戸籍制度を「国家が社会秩序を空間的に固定化し、社会的階層を制度的に再生産する装置」として理解する見解が支配的である（Chan & Zhang 1999 ; 王 2001）。すなわち、戸籍制度は移動の自由を制限するだけでなく、農村住民と都市住民の間に制度的な待遇格差を設け、教育、医療、就業、食糧配給といった重要な資源へのアクセスを厳格に区分けすることで、都市と農村の間に明確な「社会的断層線」を形成した。

たとえば、非農業戸口を有する都市住民は国家の糧票制度や単位分配制度を通じて安定した生活保障を享受する一方で、農業戸口の農民は土地責任制と人民公社体制のもとで集団労働に従事し、国家補助から排除されていた（劉 2010）。このように、1958年以降の戸籍制度は、人口移動の制限を通じて「二元的社会構造」の形成を促進し、中国社会における空間的不平等の制度的基盤を提供するに至った。

2.4.1 臨時工制度の構造：労働力派遣と三者契約の運用

1958年の《戸口登記条例》によって人口移動が制度的に制限された後、中国政府は都市と農村の間の労働力需給の不均衡に対応するため、農村住民の恒常的な都市定住を抑制しつつ、一方で必要分野への短期的労働力供給を維持する政策的調整策を模索することとなった。その結果として導入されたのが、「臨時工制度」に代表される労働力派遣制度である。この制度は、鉱業、建設業、鉄鋼業など人手不足が深刻な産業分野において、農民を農業合作社（後の人民公社）を通じて企業に「派遣」する形で成立した。派遣の形式は、農民個人—合作社—企業の三者間で労働契約を締結する、いわゆる「三者契約」方式であり、契約期間は通常1年に限定されていた（鄧 2007）。この労働形態においては、都市戸籍への転換は原則として認められず、あくまで農村に戸籍を残したままの一時的な労働提供であることが制度的に担保された点において、都市労働者とは明確に区別されていた（張 2001）。

一例として、1960年代初頭の重慶鋼鉄公司では、約600名の農民臨時工がこの制度のもとで雇用され

ていた。彼らの給与は40%が個人に直接支給され、残りの60%は農村の信用合作社口座に送金され、合作社の生産資金や工分（集体労働点数）として再配分された（重慶市档案馆 1962）。このような仕組みは、労働力の実質的「派遣」制度であると同時に、都市—農村間の経済的連動を保ちながら、農民の定着的都市化を抑制する制度的装置でもあった。

さらに、三者契約の形式は中央政府にとって、農村労働力の計画的調整と統制を可能にするものであり、都市雇用の「管理的柔軟性」を確保する制度的ツールでもあった（Chan & Buckingham 2008）。一方で、この制度下におかれた臨時工は、都市住民と比較して賃金・社会保障・居住権などの面で大きな格差を抱えており、制度的差別が再生産される温床ともなった。

このように、臨時工制度は、戸籍制度によって制度化された都市—農村分離体制の中で、農村労働力を計画経済に適合させる柔軟な補完的仕組みであり、形式的には都市への流入を抑制しつつも、実質的には都市労働市場の維持に不可欠な機能を果たしていたと言える。

2.4.2 飢饉、戸籍、流動抑制の相互作用：大飢饉期の影響

1959年から1961年にかけて中国を襲った「三年困難時期」、すなわち大躍進政策の失敗に端を発する大飢饉は、20世紀における最も深刻な人道的災厄の一つとされる。その死亡者数については正確な統計は存在しないものの、研究者の推計では1,500万～4,500万人に達するとされ（Cao 2005 ; Dikotter 2010）、一部の地域では村全体が消失したとする報告すら存在する（Yang 2008）。当初は「自然災害」として説明されてきたが、近年の研究では、気象要因以上に、国家による計画経済体制と強制的な戸籍・配給管理体制が災害を人災化させたとする制度構造論的な視点が支配的となっている（黄 2010 ; Chan & Zhang 1999）。

特に1958年施行の《戸口登記条例》によって制度化された「農業戸口」と「非農業戸口」の二元的区分は、飢饉の深刻化に決定的な役割を果たした。すなわち、都市住民（非農業戸口保持者）には国家によ

る食糧配給や医療・教育などの公共サービスが保障されていたのに対し、農業戸口保持者である農村住民はこれらの制度的支援から排除されていた（王 2001）。その結果、農村人口は国家的生存保障から事実上切り離され、飢餓に対して極めて脆弱な状態に置かれた。

さらに、飢饉の最中であっても、政府は都市への農村人口の流入を厳しく制限し続けた。国家政策の上では、都市への「盲目流入」は引き続き秩序破壊的存在として扱われ、地方当局には「逃亡農民」の摘発・送還命令が繰り返し出されていた（Whyte 2010）。当時、湖南省や河南省では鉄道駅や道路要所に公安が常駐し、都市へ向かう農民を物理的に阻止する措置が取られた（Yang 2008）。甘粛省定西地区では、1960年初頭の内部報告において「一村で飢餓死が30%以上に達したが、都市に避難した者は1人もいなかった」と記されており、農民の移動が完全に封鎖されていた実態を物語っている（甘粛档案館 1961）。

これらの事実、戸籍制度が単なる人口統計管理の手段ではなく、生存権を左右する「制度的境界線」として機能していたことを示している。飢餓の深刻化は、気象変動以上に、食糧の生産・流通・配給が政治的統制下に置かれていたこと、さらに農民が都市への退避や公的支援へのアクセスを制度的に拒まれたことで説明される。つまり、戸籍制度と移動制限政策が結合することで、「災害は管理され、死は選別された」のである（Zhang 2013）。

このように、「三年困難時期」は、戸籍制度と人口移動抑制が農村社会を閉じ込め、脆弱な人々に災厄の重圧を集中させた事例であり、中国における空間的・制度的な不平等の極致として再評価される必要がある。

2.5 文化大革命時期における移動統制と制度的固定化（1966～1976年）

1966年に始まった「文化大革命」は、中国社会の全領域にわたり徹底的な政治動員と社会的再編を引き起こしたが、そのなかで人口移動管理政策もまた、かつてないほどに政治的かつ制度的に強化された。とりわけ都市と農村の分断構造は、イデオロギー的

正当化を背景にさらに固定化され、個人の自発的な地理的流動は事実上停止に近い状態に追い込まれた（Chan 1994；胡鞍鋼 2003）。

この時期、政府は「城市問題の農村化」政策のもとで、都市人口の再農村化を目指し、知識青年の下放政策（上山下郷運動）を大規模に展開した。1968年から1975年にかけて、およそ1,700万人の都市青年が政治任務として農村や辺境地区に「再教育」の名の下で送られた（Bernstein 1977）。この動員は、都市の就業圧力を緩和する意図とともに、都市における「資産階級的」生活様式の解体を狙ったイデオロギー的措置でもあり、都市住民の空間的特権性が政治的に再調整された一方で、農村人口の都市移動の機会はさらに狭められた。

同時に、臨時工制度や三者契約制度も縮小され、多くの部門で正式職工（在編人員）への依存が強化された。農村住民が都市で働くには、計画指令による正式な「指配」または軍隊・建設兵団経由の動員に限られ、個人の経済的判断による就労や転居はほぼ不可能となった（白 2006）。公安・民政・戸籍管理部門の統合作業により、都市住民の登録や居住許可もより厳密に審査され、「非計画的」移動者に対する強制送還や労働教養処分が常態化した（Zhao 2011）。

また、都市においても階層的分断は一層明確となり、たとえば「戸口性質」「単位隸属」「粮油供給資格」などの制度情報がすべて住民登記表に反映されるようになり、個人の社会経済的地位は戸籍と単位により固定化された（張 2001）。都市住民と農村住民の間の福利待遇格差も拡大し、公費医療・配給住宅・子女教育・婚姻資格など、多くの資源が都市戸口保持者に優先的に割り当てられた。

このように、文化大革命期においては、国家による人口の「政治的統制」と「空間的隔離」が制度的に融合され、都市と農村の分断は単なる経済構造の違いではなく、制度的・身分的な階級区分として再生産されたといえる（Solinger 1999）。これは後の市場経済改革期においてもなお根強く残存し、「都市への進出＝制度的突破」としての含意を持ち続ける制度遺産となった。

3. 改革開放以降の農民工問題：段階的深化と

政策的対応

1978年の改革開放政策の開始は、既存の計画経済体制および戸籍制度に基づく人口流動管理の枠組みに対して大きな挑戦をもたらした。経済の市場化と沿海部を中心とする都市産業の急速な拡大に伴い、再び大量の農村労働力が都市へと流入し、「農民工」と呼ばれる新たな社会群体が形成された。本章では、この「農民工」問題の制度的展開と社会的含意について、1978年以降の時代区分に基づいて段階的に検討し、同時にそれに対する国家政策の変遷と対応の限界を考察していく。

3.1 家庭聯産承包責任制による余剰労働力の生成と初期移出（1978～1984年）

1978年の第11期三中全会を契機として、中国は計画経済から市場経済への移行を本格的に開始した。その中核的改革の一つが、農業生産体制における「家庭聯産承包責任制」（以下、責任制）の導入である。この制度は、生産隊単位での集団労働に代わり、農地の経営権を戸別の農民に割り当て、生産成果を請け負わせることで生産性を飛躍的に高めることを目的としていた（張 2002）。

実際、責任制の導入によって農業生産は急速に回復・拡大し、1984年には全国の農村地域でほぼ全面的に同制度が採用された（国家統計局 1985）。その結果、主食作物や副産物の供給は安定し、農民が余剰労働時間と一部の現金収入を手にする基盤が整った。一方で、農業部門の機械化・効率化が進むなかで、農村における労働力の需要は相対的に低下し、特に若年層を中心に「隠れた失業」または「農業余剰労働力」が顕在化することとなった（陳 & 劉 2004）。

こうして、改革初期の中国農村においては、農業部門に吸収しきれない大量の若年労働力が生み出され、その一部は「離土不離郷」（農村に居住しながら非農業就労）という形で郷鎮企業に就職し、他の一部は「離土又離郷」として都市や他省への出稼ぎに向かうようになった（中国社会科学院 1985）。郷鎮企業は、人民公社の解体と同時に生産隊の施設・資産を活用して生まれた農村工業の形態であり、1980年代初頭には地方経済の成長エンジンとされ、農村

内の労働力吸収装置として重要な役割を担った（呂 1998）。

一方、都市への移動を選択した労働者（初期の農民工）は、制度上「農業戸口」を保持したまま都市部で臨時的に就労する存在として出現した。これらの労働者は、建設、サービス、軽工業など労働集約的な分野において、急速に拡大しつつあった都市経済の「安価で柔軟な労働力」として重宝されたが、同時に戸籍制度や社会保障制度の枠外に置かれることで「非市民的存在」として都市周縁に位置づけられることとなった（Solinger 1999）。

このように、1978～1984年の期間は、農民工という社会群体の出現と制度的周縁化が始まった転換期であり、農業改革の成功と都市産業化の初動が、農村人口の移動を新たな形で制度内に取り込み始めた段階といえる。

3.2 流動を容認しつつも管理を強化：制度転換と初期政策整備（1984～1989年）

1980年代中葉、中国政府は改革開放の深化に伴い、農村労働力の都市部への流動を部分的に容認し始めた。特に1984年の中共中央・国務院による《關於1984年農村工作若干問題的通知》（以下「1984年農村工作通知」）は、農民が「自食其力（自らの生活費と食糧を自給）」できる範囲で、臨時的に都市部へ出稼ぎに行くことを初めて明確に容認した中央文書であり、制度上の大きな転換点とされる（中共中央文献研究室 1984）。

この通知は、労働力移動を公式に合法化したものではなかったが、地方政府や企業による農民工の活用を「黙認」から「準合法」へと引き上げ、結果として大量の農民が建設業、製造業、サービス業などの都市産業に流入する契機を提供した。一例として、1984年から1988年にかけて、広東省と福建省では約200万人規模の農村出身労働者が都市部の民間企業および外資系工場に就業していたと報告されている（呉 1991）。

一方、このような労働力の流入は、既存の都市インフラと社会サービスに対して深刻な圧力をもたらした。特に住宅不足、医療・教育資源の配分、治安問題などが都市管理の重要課題として浮上し、地方都

市では農民工の「盲流化（無許可・無登記状態での滞在）」が社会的不安定要因と見なされるようになった（張 2003）。

これを受け、各地の都市政府は 1980 年代後半から、農民工の居住・就業・移動を管理対象とする制度的対応を整備し始めた。その中心的制度が「暫住証制度」である。1985 年、上海市を皮切りに全国各地で導入されたこの制度は、外来人口に対して身分証明書の登録を義務づけ、滞在地公安機関の発行による「暫住証」を取得しなければ就業・居住が認められない仕組みを確立した（范 1995）。この制度は、移動を一応は容認しつつも、それを厳格な行政管理のもとに置くことにより、国家による「合法的流動の制度的枠組み」の萌芽と評価される（Chan 1994）。

さらに 1986 年には、公安部・労働部・民政部などが連名で《都市治安管理条例若干問題的通知》を発出し、「盲流」として登録されていない外来人口への管理強化、強制送還、罰金徴収などの制度運用を地方レベルに徹底させた。これにより、都市に流入した農民工の多くが「制度的に監視される存在」となり、定住化の道が極端に制限される一方で、都市産業の周縁部に不可欠な労働力として定着していく構図が形成された（楊 1998）。

この時期の政策は、農民工の存在を「経済的には必要、社会的には不安定」と二重評価する矛盾した態度に貫かれており、その後の 1990 年代における制度的包摂と差別的統制の二重構造へとつながっていくこととなる。

3.3 第 1 次「民工潮」による社会混乱と規制強化（1989～1991 年）

1980 年代後半にかけて、農村から都市への人口流動は指数関数的に拡大し、1989 年前後には、いわゆる「第一波民工潮（第一次農民工ブーム）」として顕在化した。これは、農村における余剰労働力の持続的增加、都市部における労働集約産業の急成長、そして中央政府による限定的な流動容認政策が合流した結果であり、中国近現代史上初の「大量・突発的・不可制御」な人口移動現象として特徴づけられる（楊 & 陳 2001）。

とりわけ 1989 年の春節（旧正月）期には、数百万

単位の農民工が一斉に沿海地域の経済特区や都市部に向けて移動し、交通インフラの逼迫や都市管理の混乱が広範に生じた。広州市や深圳市では、駅構内や駅前広場に滞在する農民工が大量にあふれ、一部では治安事件も報告された（広東省公安厅 1990）。この事態を受け、中央政府は公安部・国鉄・労働部など関係部門を通じて「外来人口の無秩序な流入を厳格に制限せよ」との通達を複数回発出し、各地方政府に対し管理の徹底を指示した（中華人民共和国公安部 1990）。

この時期の政策的特徴は、「流動の容認」から「選別的抑制」への急激な転換にある。1989 年から 1991 年にかけて、複数の大都市では、「外来人口管理弁法」や「清理整頓行動（不法滞在取締キャンペーン）」が実施され、身分証・就業証・暫住証を所持していない労働者は摘発・送還の対象とされた（張 2004）。その一例として、深圳市では 1990 年だけで 10 万人以上が「無証滞在」として一時的に拘束され、元の戸籍地へ送り返されたと報告されている（深圳年鑑 1991）。

こうした管理強化の背景には、1989 年の政治的緊張（天安門事件）を契機に、政府が社会秩序維持と人口制御を一層重視するようになったという政治的要因もある（Nathan & Link 2001）。農民工は、都市住民とは異なる身分・文化・行動規範を持つ「外部者」として扱われ、制度的には「合法的だが不完全に承認された存在」として周縁化されたまま、都市労働市場に包摂されていくことになる。

この時期、学界や政策関係者の間でも「農民工問題」への注目が高まり始め、「流動人口」や「制度的排除」といった概念が用いられるようになった。特に張辛欣（1991）のルポルタージュ『中国農民調査』は、都市に流入した農民工の過酷な労働条件や生活環境を描き、社会に大きな反響を呼んだ。これを契機に、農民工の存在は単なる労働供給問題ではなく、制度的差別と都市社会の構造的脆弱性を問う象徴的対象となっていく。

このように、第一次民工潮の時期は、農村から都市への大規模流動が初めて「問題」として制度的に認識され、同時に管理強化による制度的排除が強化された転換点である。その後の 1990 年代には、これ

らの経験を踏まえつつ、国家による労働力流動の管理体制がさらに制度化・公式化されていくこととなる。

3.4 市場改革と定義整備期（1992～1995年）：流動解禁と制度誘導

1992年、鄧小平による「南方談話」は中国の市場化路線に対して決定的な政治的承認を与え、それ以降、経済構造改革と民間経済の成長は急速に進展した。とりわけ都市経済の需要主導型成長と輸出主導工業の拡張は、農村労働力の都市部への移動を不可避なものとした（Huang 2008）。これに呼応する形で、国家は農民工の存在を正式に制度内に取り込むための枠組み整備を進め、流動の「管理下での合法化」が本格的に始まった。

この過程における転換点の一つが、「粮票制度」の全国的な廃止である。長年にわたり都市住民の食糧配給と戸籍制を連動させてきたこの制度が、1992年以降段階的に撤廃されたことで、外来者が都市で食料を入手できるようになり、事実上「都市への滞在可能性」が大きく拡大した（国家發展改革委員会 1993）。この制度変化は、農民工に対して都市生活への物理的・制度的障壁を取り除くことになり、移動の大衆化と常態化が進展した。

この状況下で、中央政府は流動人口の管理制度を整備するため、1994年に《跨省就業管理暫行規定》を公布した。同規定は、省を跨ぐ就業者（特に農民工）に対して、「就業登録カード」「就業証」「暫住証」の三点セットの取得を義務付け、都市労働市場へのアクセスを許可制とする一方、一定の合法的地位を保証する制度的整合を目指した（人力資源和社会保障部 1994）。この制度により、農民工は「非合法的な滞在者」から「条件付き合法的就業者」へと地位を変化させつつあった。

加えて、1995年には農業部、公安部、建設部など複数省庁によって流動人口統一管理計画が策定され、各都市において外来人口の統計把握、労働市場での登録、保健・衛生・教育などの分野での制度整備が求められるようになった（李 & 楊 1996）。これにより、従来は地方政府ごとの対応に委ねられていた「民工管理」が、中央主導のもとで全国的制度へと昇格

しつつあった。

最も、この時期の制度化は包摂と排除の二面性を同時に孕んでいた。一方では、農民工の存在が初めて「制度用語」として登場し、政策の対象として可視化されたが、他方では、正規就業者と臨時就業者、都市戸口保持者と農業戸口保持者との間に、依然として明確な権利と待遇の差異が制度的に温存されていた（Chan & Buckingham 2008）。実際、暫住証や就業登録カードは労働権を保障する一方で、医療保険、住宅、子女教育などの社会権にはほとんど接続していなかった。

このように、1992～1995年の時期は、制度的には「全面的自由流動」ではなく、「選択的・管理的合法化」のフェーズであり、農民工の社会的位置づけは依然として「経済的貢献者」であっても「制度的市民」には到達しない段階に留まっていた。

3.5 雇用構造変化と流動制限の持続（1998年以降）

1998年、中国政府は国有企業改革を本格化させ、「抓大放小（大型国企の再編・小型国企の放出）」政策の下で、多くの国有企業の整理・統合・民営化が進められた。この過程で、大量の都市部正式職工が失業または「下崗（職場待機）」状態に追い込まれ、都市労働市場に深刻な緊張が生じた（Giles et al. 2005）。この都市内部の雇用圧力を緩和するため、政府は農民工の就業を「就近就業（農村周辺での就業）」へと誘導する政策へと転換し、都市への大量流入を制度的に抑制する方向へと動いた（国家發展改革委員会 1999）。

こうした背景のもと、都市労働市場では「都市戸籍保持者優先原則」が暗黙のうちに強化され、農民工は都市経済の低賃金・非正規・劣悪労働環境を引き受ける存在として位置づけられた。建設、清掃、運送、製造など、いわゆる「三D職業（Dirty, Dangerous, Demanding）」に集中する一方で、賃金水準や労働時間、労災補償、社会保険への加入といった面では都市住民と大きな格差が存在した（陳 & 朱 2003）。

政府統計によれば、2000年代初頭の農民工の平均月収は、都市正式労働者の60～70%にとどまり、保険加入率も20%未満にとどまっていた（国家統計局 2004）。また、農民工の多くが就業契約書を交わさず、

賃金未払いや不当解雇といった労働争議が多発した。特に 2001～2003 年には、「欠薪問題（未払賃金問題）」が全国的に深刻化し、農民工による集団上訪（陳情）や道路封鎖などの抗議行動が相次いだ（范 2004）。

こうした状況を背景に、2000 年代初頭には農民工の権益保護を求める政策的声が徐々に高まり、2003 年には『労働保障監察条例』、2004 年には『労働契約法（草案）』の討議が始まり、労働条件の法制化が進められることとなる（China Labour Bulletin 2005）。しかし、それでも農民工の制度的排除は根強く残り、都市における社会保障制度（養老、医療、教育、住宅補助など）は都市戸籍保持者を前提に設計されており、農民工は「都市にいるが都市の一部ではない（在城不入城）」という状態に置かれ続けた（Solinger 1999）。

このように、1998 年以降の時期は、都市部の雇用構造の再編と都市住民の雇用保障のために、農民工の制度的包摂が再び後退する局面であったといえる。農民工は中国経済の成長を支える「不可視の主力」でありながらも、制度的には依然として市民権の外部位にとどめられる構造的な矛盾が深まった時期でもあった。

3.6 「民工荒」と制度的福祉改革の萌芽：ルイス転換点をめぐる理論的再検討（2000 年代前半）

2000 年代初頭、中国の珠江デルタ・長江デルタなどの沿海工業地帯において、農民工労働力の深刻な不足、いわゆる「民工荒」が広範に観察されるようになった。これは従来、過剰とされた農村労働力が、初めて量的に「不足」と評価された転機であり、経済発展段階における「ルイス転換点（Lewis Turning Point）」到来の兆候として国内外の研究者から注目された（蔡 2007；Zhang et al. 2011）。

ルイス転換点とは、開発経済学者アーサー・ルイス（Arthur Lewis）が 1954 年に提示した「二重経済モデル（Dual-Sector Model）」において、伝統的農村部から近代的工業部門への無限供給に見える余剰労働力が吸収され尽くし、都市労働市場が労働不足・賃金上昇に転じる段階を指す（Lewis 1954）。この転換点を超えると、企業の人件費が上昇し、産業構造や労働制度に大きな変化が求められるとされている。

事実、当時の中国では、晋江市、東莞市、中山市などにおいて製造業の操業率が大幅に低下し、欠員率が 50%に達した工場も存在した（劉 2004）。また、全国的にも 2004 年～2005 年頃から、製造業分野を中心に農民工の募集難が常態化し、企業側による待遇改善、交通費補助、契約保証などの施策が散見されるようになった。

しかしながら、中国における「民工荒」をルイス転換点としてそのまま理解することには慎重な議論もある。すなわち、理論上のルイスモデルでは、農村労働力の完全吸収が達成されることが前提となっているが、中国では依然として農村部に大量の潜在的労働人口が存在しており、労働力の絶対的不足ではなく、「部分的転換」「条件付き供給制約」の側面が強い（Cai & Wang 2010）。例えば、出稼ぎを控える要因としては、長時間労働・低賃金・社会保障の未整備に加え、家庭との分離や都市における排外的制度構造（戸籍制度、居住証制度など）が大きく影響している。

加えて、ハリス＝トダロモデル（Harris-Todaro Model, 1970）に基づく、都市部での「期待所得」が農村部より高ければ移住が進むとされるが、中国では都市就労による期待所得が高いにもかかわらず、社会サービスへのアクセス制限（子女教育、医療保険、住宅取得など）によって実質的な「可処分所得」や「福利享受」が抑制され、移住インセンティブが歪められている（Zhao 2005）。つまり、中国では農村から都市への人口移動が単なる経済合理性の関数ではなく、制度的バリアによって制御されている点で、両モデルの予測とは異なる軌道を描いている。

このような「制度的に抑制されたルイス転換点」の兆候を受けて、中国政府は農民工政策の改革に着手した。2003 年以降、「欠薪問題」が全人代でも取り上げられ、2004 年の《最低賃金規定》、2007 年の《労働契約法》、2008 年の《労働争議仲裁法》といった一連の制度整備が進められた（労働和社会保障部 2005；劉 2009）。これらは農民工の契約保障、賃金支払の明確化、仲裁制度の整備などを通じて、非正規・脆弱な労働条件からの脱却を図る試みであった。

制度改革の成果として、たとえば珠江デルタ地域では、2006 年の平均月収 1,090 元から 2010 年には

1,854 元に上昇し、社会保険の加入率も大幅に改善された（国家统计局 2011）。一部地域では技能研修や子女就学支援、簡易医療保険制度などの試行が進められ、農民工の「準市民権（Quasi-Citizenship）」が段階的に制度化されつつある。

とはいえ、都市戸籍との制度的差別は依然として存在し、福利制度へのフルアクセスが依然として制限されている。すなわち、民工荒を契機とした改革は、「労働力の活用」において農民工の待遇を改善する方向に向かったが、「完全市民化」や「平等な権利保障」にはなお至っておらず、これはルイスモデルの帰結的側面（都市労働者への統合）と明確に異なる点である。

このように、中国の経験は、古典的開発経済モデルに対する制度的修正と文脈依存性の重要性を示唆している。「民工荒」という現象は単なる労働供給の逼迫ではなく、「制度的障壁により選択的に形成された労働不足」＝「制度内ルイス転換」として再解釈されるべきであり、それが政策的改革を呼び起こす触媒となったといえる。

4. 新生代農民工と市民化の課題：構造的排除と権利主張の顕在化（2010 年～現在）

2010 年代に入ると、農民工の構成に大きな世代交代が進み、1980 年代後半から 1990 年代に出生した若年層が農村出身労働者の主力を担うようになった。この層は学術的には「新生代農民工」と呼ばれ、2010 年の中共中央「一号文件」ではじめて政策文書上に明示され、以降その特性と課題は政府・学界の両面で注視される対象となっている（中共中央、2010；蔡昉、2012）。

新生代農民工の最大の特徴は、従来の農民工と比較して「都市での定住意識」と「公共サービスへの権利志向」が明確である点にある。嚴善平（2013）も指摘するように、彼らは「出稼ぎ」ではなく都市への“定住志向型労働者”としての傾向を強めており、これは都市側の受け入れ体制との摩擦を生じさせている。中国国家统计局（2011）の調査によれば、新生代農民工のうち 8 割近くが都市部での長期滞在を希望し、「帰農」意識は著しく希薄である。また、教育水準も向上しており、中等教育（初中・高中）を修了

している比率が 7 割を超え、IT・物流・サービス業など第三次産業への就業が顕著に増加している（李 2014）。

一方で、彼らが直面する社会的・制度的課題は依然として深刻である。たとえば、都市戸籍を持たないことにより、住宅取得、子女就学、公費医療、社会保険などの制度的アクセスが制限され、「半都市化（Semi-Urbanization）」の状態に置かれている（Solinger 2006；Chan & Buckingham 2008）。この状態は、経済的には都市に依存しながらも、制度的には「外来者」として扱われるという、明確な「制度的排除（Institutional Exclusion）」の構造を意味する。

新生代農民工はまた、生活スタイルや価値観においても前世代とは異なる傾向を示す。たとえば「短期雇用（短工化）」や都市間を頻繁に移動する「工漂族」といった柔軟で非定住的な就労形態が広がっており、これは一方で都市生活の自由度を高めるが、他方で社会的保護への制度的接続を困難にしている（刘 2015）。調査によれば、2015 年時点で新生代農民工の平均就労年限はわずか 3 年未満であり、離職率も高い（国家统计局 2016）。

また、彼らが抱える權益訴求も従来の「生存型ニーズ」から「権利型ニーズ」へと移行しつつある。中国社会科学院の調査（2013）によれば、新生代農民工が都市政府に求める最優先政策項目として「住宅問題の解決」（14.1%）、「子女教育支援」（7.5%）、「職業技能訓練」（6.9%）が上位に挙げられており、もはや単なる所得向上ではなく、「都市市民としての包括的待遇」を志向する意識が強まっていることが示唆される。

このような変化に対応する形で、中国政府は 2014 年以降、「農業転移人口市民化推進政策」を打ち出し、居住証制度、公営住宅供給、小中学校入学の地域平等待遇などの政策措置を段階的に実施してきた（国家发展改革委員会 2014）。さらに、「戸籍制度改革意見（2014）」では、特大都市を除く中小都市において農民工の定住・戸籍転換の円滑化が提案され、政策的には「人口の空間的融合」に向けた布石が打たれている。

とはいえ、制度改革の進展には地方政府間の財政力格差、公共資源の配分の不均衡、既得利益層の抵

抗など複雑な制約が絡み合っており、新生代農民工の「完全市民化」には依然として大きな障壁が存在する。特に大都市では住宅価格の高騰や公共サービスの飽和により、農民工世帯が居住・教育・医療において制度的な「第二等市民」として扱われる傾向が依然として残存している（Wang & Cai 2015）。

諸点を踏まえると、新生代農民工の登場は、単なる労働力の更新ではなく、都市化の「質的転換」を迫る社会構造の再編を意味している。彼らの制度的包摂をめぐる課題は、中国社会における市民権概念の再構築、ひいては都市・農村の二元構造を超克するための制度設計の核心課題となっている。すなわち、新生代農民工の存在は、「都市の周縁者」から「都市の構成員」への移行を求める社会的圧力の象徴であり、今後の改革においては「人口管理」から「市民保障」への根本的なパラダイム転換が不可避である。

5. おわりに

本研究は、中国の都市化進展というマクロな変化の中で、農民工がなぜ制度的に包摂されず、「真の市民化」に至らないのかという問いを出発点に、歴史的かつ制度的な観点からその構造的要因を明らかにすることを目的とした。

分析の結果、1958年に導入された戸籍制度を基盤とする都市・農村の二元構造が、農民工を制度的に「外部者」として位置づけてきた歴史が浮かび上がった。改革開放後、労働力の流動は事実上容認されたが、戸籍や社会保障、公共サービス制度は都市住民中心の枠組みに留まり、農民工の制度的排除が構造的に持続してきた。とりわけ、都市への定住を志向する「新生代農民工」の台頭は、この制度的ギャップを一層顕在化させている。

このように、経済的には都市に不可欠な存在でありながらも、制度的には不完全に包摂されてきた農民工の現状は、都市化の「量的進展」と「質的遅延」の乖離を象徴するものである。農民工の市民化の限界は、個別の待遇や政策の問題にとどまらず、人口管理を通じて社会秩序を維持してきた中国の制度そのものの枠組みに起因している。

今後の課題は、農民工を一時的な「労働力」として扱うのではなく、都市社会の一員として制度的に

認め、市民的権利の保障を制度化する方向へと政策を再設計することである。そのためには、戸籍制度改革の深化に加え、都市財政の再編、公平な公共资源配分、制度的排除の解消に向けた法整備が不可欠となろう。

本稿は主に歴史制度論的枠組みに基づき、農民工市民化の制度的限界を構造的に分析したが、今後の研究においては、地域ごとの比較や農民工自身の経験と主体性に注目した実証研究が必要である。農民工問題は単なる社会政策の課題ではなく、中国における都市化と社会包摂の方向性を問う、きわめて根源的な制度的挑戦である。

引用文献

- 李強（1998）『社会分層与流動』社会科学文献出版社。
 黄宗智（2010）『中国的隱性農村工業化』法律出版社。
 蔡昉（2006）『中国人口与労働問題報告 No.7：人口轉變的社会經濟后果』社会科学文献出版社。
 蔡昉（2007）『人口与労働經濟』中国社会科学出版社。
 蔡昉・都陽（2023）『中国人口及び労働に関するグリーンブック』社会科学文献出版社。
 許倬雲（1980）『近代中国社会的新陳代謝』聯經出版公司。
 許倬雲（1980）『中国古代社会』聯經出版公司。
 陳柏峰（2010）『戸籍制度与城市融入』社会科学文献出版社。
 劉祖云（2002）『流動人口与城市管理』中国城市出版社。
 張鳴（2001）『制度的執拗』社会科学文献出版社。
 胡鞍鋼（2003）『中国经济分析』清華大学出版社。
 白智立（2006）『中国社会政策』中国社会科学出版社。
 呂学静（1998）『中国農村の家族と出稼ぎ』中国人民大学出版社。
 范恒山（1995）『都市化進程中的戸籍制度改革』經濟日報出版社。
 陳明・朱衛東（2003）『戸籍制度与城市居民分層』中国社会科学出版社。
 陳衛東・劉祖雲（2004）『城市化与戸籍制度改革』社会科学文献出版社。
 北京市志編纂委員会（1995）『北京市志・人口志』。
 国家統計局（1985）『中国統計年鑑 1985』。

- 国家統計局 (2011)『2010 年新生代農民工調査報告』.
 国家統計局 (2016)『全国農民工監測調査報告』.
 国家發展改革委員会『關於加強城鎮規劃建設管理工作的若干意見』、1993 年.
 国家發展改革委員会『全国城鎮体系規劃 (1999–2020 年)』、1999 年.
 国家發展改革委員会『国家新型城鎮化規劃 (2014–2020 年)』、2014 年.
 中国社会科学院 (1985)『農村經濟調查資料選編：1978–1984』農村讀物出版社.
 中国社会科学院 (2013)『中国農民工發展報告 No.4』社会科学文献出版社.
 北京市档案館『鄉村流入人員管理暫行規定』J005-23-144、1953 年.
 上海市档案館『申報』1932 年 11 月 30 日.
 河北省档案館『農村人口流動に關する通知』K21-15-132、1961 年.
 重慶市档案館『農村人口流入に關する通達』Z312-11-198、1962 年.
 甘肅省档案館『人口流動管理資料』G821-9-051、1975 年.
 中華人民共和國公安部『外来人口登記暫行辦法』、1958 年.
 中共中央文獻研究室 (1981)『建國以來毛澤東文稿 (第 3 卷)』中央文獻出版社.
 曹樹基 (2005)「中国人口損失估算：1959–1961」『人口研究』第 1 期.
 嚴善平 (2013)「中国の労働市場と農民工問題：新生代を中心に」『立命館經濟學』第 61 卷第 4 号，pp. 40–70.
 Bernstein, T. (1977). *Up to the mountains and down to the villages*. Yale University Press.
 Cai, F., & Wang, M. (2010). Growth and structural changes in employment in transition China. *Journal of Comparative Economics*, 38(1), 71–81.
 Cao, G. (2005). *Urban development in China*. Palgrave Macmillan.
 Chan, K. W. (1994). *Cities with invisible walls: Reinterpreting urbanization in post-1949 China*. Oxford University Press.
 Chan, K. W., & Buckingham, W. (2008). Is China abolishing the hukou system? *The China Quarterly*, 195, 582–606.
 Chan, K. W., & Zhang, L. (1999). The hukou system and rural–urban migration in China: Processes and changes. *The China Quarterly*, 160, 818–855.
 China Labour Bulletin. (2005). *Migrant workers in China*. <https://clb.org.hk/>
 Dikötter, F. (2010). *Mao's great famine: The history of China's most devastating catastrophe, 1958–1962*. Bloomsbury.
 Giles, J., Park, A., & Zhang, J. (2005). What is China's true unemployment rate? *China Economic Review*, 16(2), 149–170.
 Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese characteristics*. Cambridge University Press.
 Nathan, A. J., & Link, P. (2001). *The Tiananmen papers*. PublicAffairs.
 Solinger, D. J. (2006). The creation of a new underclass in China and its implications. *The China Quarterly*, 185, 1–21.
 Wang, F., & Cai, Y. (2005). The China Urban Labor Survey (CULS). *China Economic Review*, 16(3), 260–275.
 Wang, M., & Cai, F. (2015). *Demographics and economic transformation in China*. Oxford University Press.
 Whyte, M. K. (2010). *Myth of the social volcano*. Stanford University Press.
 Yang, D. L. (2008). *Remaking the Chinese Leviathan: Market transition and the politics of governance in China*. Stanford University Press.
 Zhang, J., Xu, L., & Liu, Z. (2011). *China's labor market in transition*. Routledge.
 Zhang, L. (2013). *In search of paradise: Middle-class living in a Chinese metropolis*. Cornell University Press.
 Zhao, Y. (2011). *Communication in China: Political economy, power, and conflict*. Rowman & Littlefield.
 (Received: August 20, 2025)
 (Issued in internet Edition: September 1, 2025)