

「国家新型都市化政策」と若年農民工の定住

曹, 家寧
九州大学大学院地球社会統合科学府

<https://doi.org/10.15017/2348684>

出版情報：地球社会統合科学研究. 11, pp.47-56, 2019-09-25. Graduate School of Integrated Sciences for Global Society, Kyushu University

バージョン：

権利関係：

「国家新型都市化政策」と若年農民工の定住

ソウ
曹
カ
家
ネイ
寧

1. はじめに

中国では1978年以降改革開放策の導入により、経済は年平均10%近くの成長率で拡大し続けている。この急速な経済発展の原動力になったのは、大規模な農民の出稼ぎであった。中国国家統計局の数値によれば、2017年末の時点で、このような出稼ぎ農民（以後「農民工」）総数は28.652万人に達し、中国の総人口の20.6%を占め、特に、1980年代以後に生まれた若者の割合は初めて半数を超え50.5%となった¹。その一方、経済発展は社会階層間の格差問題を顕在化させた。その中で、注目すべきは中国特有の「戸籍制度」に基づく都市で出稼ぎする「農村身分」を持つ者への差別や不平等な待遇といった格差問題である。農民工は都市で賃金・福祉・生活の様々な面において不平等に扱われており、長期間にわたって中国政府が経済の高度成長を優先させてきたため、農民工の待遇状況が改善されなかった。この格差は彼らのみならず、中国社会の健全な発展にも影響を与えている。

このような格差問題の解決を焦眉の急とした中国政府は、調和のとれた社会を構築、人々の生活をより平等にするために、近年農民工に対する政策に大きな変更を行った。例えば、2010年に中国政府は「中共中央・國務院関于加大統籌城郷發展力度・進一步夯實農業・農村發展基礎の若干意見」を公表し、農民工の職業訓練、社会保障、医療保険、子女教育に注目し、農民工の權益保護を明確化した。

一方、中国の都市化は改革開放政策に伴い急速に進展してきた。中国の都市化率は改革開放初期の1978年の17.9%に対し、2017年におよそ60%に達し²、今後も確実な進展が期待される。しかし、先進国の都市化のプロセスと異なり、中国の急速に進む都市化過程では、先進国で見られなかった独特な社会問題が出現してきた。また、中国の地域間には経済、資源などの面で大きな格差が存在することから、都市化は地域間の不均衡な発展という社会問題をより一層深刻化している。

2014年には、中国政府は農村と都市の二元構造を打破し（岡本2018:17）、地域間格差を縮小し、社会経済を

健全に発展させるために、「国家新型都市化政策（2014-2020）」を打ち出した。「政策」の重点目標の一つである「人の都市化」を達成するために、政府は2020年まで「1億」の農村住民を都市へ移住させるとしている。つまり、農村戸籍身分者に都市戸籍を与え、都市戸籍に編入することを通して、中国の都市化率を上げつつ、都市住民と農村住民との格差問題を解決することを目的としている。

このような背景のもとで、本稿では、新たな都市化政策のもとでの都市部における若年農民工の定住を考察したい。その理由はつぎのとおりである。まず、中国では、伝統的な大都市と新興大都市³の都市化とは性格が異なるため、これらの二つタイプの都市について、比較の視点から、「国家新型都市化政策」の実施現状を考察することが必要である。また、若年農民工の定住に関する先行研究は都市地域社会への統合を考察したものが多く、都市化政策と若年農民工の定住との関連性が十分に検討されてこなかった。

そこで、本稿では、若年農民工と中国の都市化に関する先行研究を整理した上で、問題点と課題を提示する。つぎに、都市化水準が高く、従来より戸籍を取得することが厳しく制限されてきた北京市と、近年都市化が急速に進展し、出稼ぎ労働者が多くなっていく南京市を事例地とし、「国家新型都市化政策」の重点である都市戸籍取得政策の実施状況を比較検討する。そのうえで南京市において筆者が実施したインタビュー調査にもとづいて、若年農民工の定住意識と都市化政策との関連性を検討する。

2. 都市化と若年農民工に関する先行研究

2.1 若年農民工をめぐる先行研究

中国では、1958年「中華人民共和國戸籍登記条例」の発布をきっかけに、国民の身分を区分する「戸籍制度」が実施されてきた。この戸籍制度のもとで、長期間にわたって農民工は労働や生活といった場面において不平等な状況に置かれていた。これに対して近年、政府、学界および社会からの関心が高まりつつある。農民工の問題をめぐって多くの研究者がこれまで様々な論点から分析

を行ってきた。特に、2000年に入ると、1980年以降に生まれた若年農民工が次第に農民工の主体となり、2017年に農民工の総数の半分を超えたことを背景に、若年農民工をめぐる研究は主に彼らの特徴や都市への統合といった側面を中心に論じるようになった。

2001年に王は初めて「新生代農民工」の概念を提出し(王 2001:65)、「新生代農民工」を年齢が25歳以下かつ1990年代から2000年代にかけて出稼ぎを始めた農村流動人口⁴と定義した(王 2001;王、羅 2003:112)。そして、若年農民工を対象として行われた多くの定量的な研究調査から得られた統計データや質問紙調査の結果をもとに、若年農民工の特徴は①年齢は主に18歳-30歳であり、②初代農民工に比べて未婚率が高い、③教育水準が高く、過半数は中卒以上、④出稼ぎの動機は生存のためから個人発展へ転換、これら四点にまとめられると論じている(王 2001;劉 2010;李 2002)。

また、よりハイレベルの教育を受けてかつ長期にわたって都市で生活してきたため、若年農民工の意識や価値観が変化していることも指摘されている。武漢大学とブリストル大学が武漢市に出稼ぎに来ている農民工1100人を対象に2008年12月共同実施した質問紙調査によれば、父親世代農民工と若年農民工との間に世帯収入に顕著な格差が存在するため、若年農民工は生活の質への要求水準が高くなっていることが明らかにされている。意識変化のもう一つ側面としては、若年農民工は生活水準、経済的社会的地位において、都市社会に存在する不平等や差別を容易に受け入れ、都市住民と同様の権利及び地位を得ることを期待していない父親世代農民工と比べて、自分を都市住民と比較する傾向があり、都市住民と同様な個人の権利を主張することと社会地位の上昇を強く求めることが挙げられる(劉 2010)。

2.2 「国家新型都市化政策」の経緯

21世紀に入り、高度経済成長および社会構造の転換に伴い、中国は都市化の歩みを加速化させる歴史的に重要な時期を迎えている(孟 2011:4)。新時期において中国の都市化は、農村戸籍をもった出稼ぎ労働者が都市部へ移住するという従来の都市化から、農村からの出稼ぎ労働者に都市身分を付与し、都市の社会保障システムへ組み入れるという新しい課題を伴う質的变化を含むようになった。それに関して、2012年に開催された第18回中国共産党代表大会では、「都市・農村発展の統一的な計画・調整を強化し、共同繁栄を促進しなければならない。農業基盤を強化し、農民に実益をもたらし、農民を豊かにする政策に尽力し、広範な農民が平等に現代化プロセスに参加し、現代化の成果を共有するようにさせる必要が

ある」と報告された。この報告に示唆されるように、中国では新型都市化の全面的に推進が進み、都市と農村の二元構造が一元化社会構造に転換しつつあると考えられる。

そして、中国の地域間、すなわち大・中・小都市の間および都市と農村の間に生じた様々な格差を是正に向けて、「国家新型都市政策(2014-2020)」が、2014年に全国的な都市政策として打ち出された。具体的には、2013年11月に公布された「中国共産党・改革の全面的深化をめぐる若幹の重要問題の決定」における新型都市化政策の中で次のように記述されている。「中国は特色ある新型の都市化の道に進むことを堅持し、人を核心とする都市化を推進し、大中小都市の協調的な発展および産業と都市の融合的発展を推進し、都市化と新型農村建設を協調的に推進する。都市空間の構造と管理構造を合理化し、都市の総合的な受け入れ能力を増強する。」

この新たな政策で「新型」と謳っているのは、従来の都市化政策とは異なり、これまでの都市と農村の二元構造による格差問題を解決し、人間本位の新しいタイプの都市化、つまり「人の都市化」を進めるという意味である。

一方、中央政府の新たな政策に基づき、各地方政府がそれぞれの都市の実情に合わせて、都市化に関連する様々な施策を進めてきた。注目すべきは各都市が独自に、労働力の誘致のために、出稼ぎ労働者に対し、該当都市の戸籍を付与する「居住証制度」や「戸籍取得ポイント制」といった具体的な政策を実施している点である。つまり、若年農民工をはじめとする出稼ぎ労働者にどのように都市戸籍を付与するかは、それぞれの地方政府の決定による。

以上の先行研究により、現代中国の若年農民工の特徴や彼らがよい生活を追求する意欲が明らかにされている。また、中国における地方政府は若年農民工の定住を促す新たな都市政策を実施している。しかしながら、これまでの先行研究は各都市の政策における相違点を明らかにしておらず、さらに新たな政策が実施された後の若年農民工の定住実態や彼らの考え方については解明していない。

3. 研究方法と調査地の概要

3.1 研究方法

本稿は、「国家新型都市化政策」および戸籍取得制度の実施の地域差と若年農民工の都市での定住を分析考察することを課題とする。第4節では、伝統的な大都市を代表する北京市と新興大都市を代表する南京市の政策条例及び法規について比較考察を行う。第5節では、筆者が2018年1月から4月にかけて南京で行った若年農民工

に対するインタビュー調査のデータをもとに、これらの若年農民工の語りから、彼らの将来の定住に関する見方を中心に分析する。インタビュー調査は、調査時点で南京市に出稼ぎに来ていた若年労働者で、且つ過去に北京市あるいは他の都市で出稼ぎした経験を持つ者を対象とした。

3.2 調査地の概要

前述の通り、中央政府の新たな「政策」に並行して、各地方政府も様々な施策を揚げた。これらの制度改革からみれば、地方政府の出稼ぎ労働者に対する対応は一方的に制限することから条件付き受け入れることに変わってきている。しかし、これらの制度改革は全国一律ではなく、各地域の実情や地方政府の戦略によって異なっている。たとえば積極的な例として、南京市は2017年2月1日に「南京市戸籍取得ポイント制」、すなわち申請者の学歴、就職状況、南京での居住年数、納税年数など幅広い項目を点数化し、それによって戸籍を認めるか否かを総合的に判断する制度を導入した。南京市の例とは対照的に、代表的な伝統的な大都市である北京市は、新たな都市政策に基づき、都市の人口総数を制限するという方針から、2016年から従来以上に厳しい「戸籍取得制度」を導入してきた。

そこで、本稿では、南京市を事例としてとりあげ、伝統的な大都市である北京市との比較から、「国家新型都市化政策」の実施と若年農民工の定住を考察する。

3.2.1 北京市の概要

北京市は、中華人民共和国の首都であり、中国中央政府の所在地である。華北平原の西北端、中国の東部、河北省の中央に位置する。現在の行政区画としては直轄市⁵である。また、京津冀（北京・天津・河北の3省・市の略称）都市経済圏における中心都市として、北京市は周辺地域との経済的な協調を図りながら効率性の高い発展を志向している。

近年、習近平政権のもとで、北京市は上海と並ぶ、ハイテク民営企業、研究開発、中国ビジネスの発展の国家中心都市を目指して発展している。特に、2015年から、実施されている国家発展戦略「京津冀一体発展」により、北京は中核都市の機能を果たしている。このような都市の発展目標があるために、近年北京市は人口抑制政策を打ち出した。ゆえに、従来から若年農民工が集まる伝統的な大都市としての北京市における新たな都市政策の実施状況を考察することが必要である。

3.2.2 南京市の概要

南京市は中国の江蘇省の省都であり、上海市の北方に位置する工業大都市である。1953年に江蘇省の発足とともに江蘇省の省都となった南京市は、「長江デルタ経済圏」に位置し、経済発展と都市発展の中心的な役割を担っている。そして、2014年から、南京市は中国の代表的な新興大都市として急速に経済を発展させ、2015年には他の14都市とともに副省級都市⁶に定められた。交通インフラの整備によって周辺地域からの人口移動が促進し、住宅ニーズが増加しつつあり、2018年末まで南京市の戸籍人口は821.61万、常住人口は843.62万人に達した⁷。

したがって、都市化が進行しつつある中国において、南京市の現状や特徴が多くの新興大都市の状況を代表的に反映しており、若年農民工の定住の実態を把握するために、その調査地として適合すると判断される。

4. 北京市と南京市との都市政策の比較

4.1 中国の都市化の現状

中国では、建国初期1950年代の都市化率はわずか11.2%であった。約30年後の改革開放が実施される直前、1978年時点での都市化率は17.8%であり、依然として低水準であった。改革開放後、特に90年代から経済改革に伴って都市化が急速に進展し、2011年には中国人口の半数以上が常住都市人口⁸となった。

注意しなければならないが、中国の都市化率は「常住人口都市化率」と「戸籍人口都市化率」と二つの定義を含む。常住人口都市化率とは人口統計上、都市部に6ヶ月以上居住する人と戸籍持つ人を含める都市化率である。これに対して、戸籍人口都市化率は戸籍もつ人口のみを含める都市化率である。図1に示されるように、2001年以降、中国では戸籍人口都市化率と常住人口都市化率とも年々に増加する傾向が見られる。そして、2017年の常住人口都市化率は58.52%に達した。それに対し、戸籍人口都市化率は42.35%だとわかる。この両数値の差が同様に増加し、2013年の18.03%をピークとしたが、2014年に17.67%となり、その差がはじめて縮まったことを示している。それは、「国家新型都市化政策」の実施により、常住人口の一部である農民工が都市戸籍を取得し、都市住民へ転換したためだと考えられる。

また、近年、各地方政府は都市化の推進、人材や労働力の誘致などについて、出稼ぎ労働者に対する「居住証」制度や「戸籍取得ポイント」制度といった都市化政策を採用してきた。具体的には、2010年に国家発展改革委員会がまず上海、成都、昆明、瀋陽に、その後、北京、天津、南京などの都市で「居住証制度」を試験的に導入した。それは出稼ぎ都市で6か月以上居住するなど一定

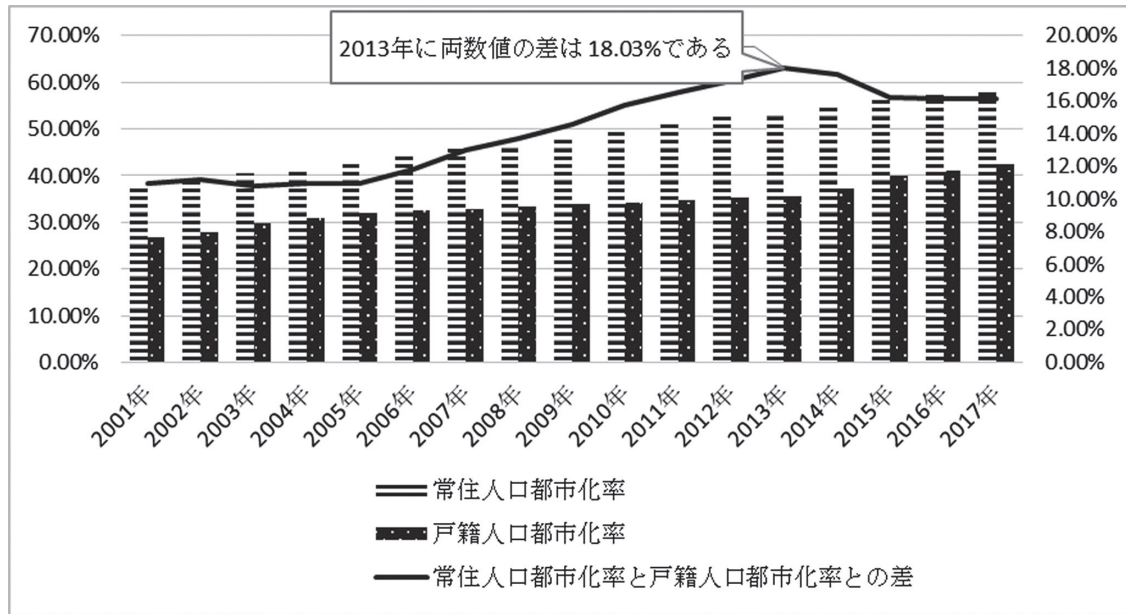


図1 2001-2017年中国の都市化率の推移
出典 各年中国国家统计局のデータにより筆者作成

の条件を満たした者に対して「居住証」を発行し、戸籍と関係なく、都市部で都市戸籍者と同等の公共サービスを受けられるようにする制度であった。そして、2016年1月から、全国的に居住証制度を暫定的に施行する「居住証暫行条例」が発効され、これに基づき、各都市が実施細則を発表した。ただし、「居住証」は戸籍と異なり、①通常有効期限が1年で更新手続きが必要なこと、②居住証で享受できる公共サービスの範囲は都市戸籍より狭い場合が多いこと、たとえば、居住証しか持たない出稼ぎ労働者の子女は出稼ぎ都市で大学入学試験を受けないこと、③公共サービスの供給が需要に追いつかない場合、居住証保持者が後回しにされることが多いことなど、依然として制約の多いものだった。そこで近年、都市化を一層に進展させるために、多くの都市は地元の実情に合わせて「戸籍取得ポイント制度」を導入している。

4.2 北京市の政策

4.2.1 北京市の都市化概観

1978年以降、改革開放の実施と工業化の発展に伴い、北京市の都市化は加速的進展の時期に入った。特に、2008年にオリンピックを開催されることによって、北京市の都市化率は84.9%に達した。一方、国家新型都市化政策に基づき、2020年に都市化率を現時点の水準で維持するために、北京市政府は、2015年11月に行政機能を郊外の通州区に移転するという「行政副中心」建設計画を発表すると同時に、2020年までに北京市内「核心区」の人口を15%を削減するという目標を立てた。また、2017年9月に、「北京市総体計画(2016-2035)」を発表することによって、人口抑制政策を明確に打ち出した。

具体的には、2020年までに常住人口を2300万人まで抑え、2020年以降その状態を長期的に維持させることを最終的目標としている。上述した2つの計画の実施により、北京市統計局が発表したデータによれば、2017年末北京市の常住人口は20年以來初めて減少した。その減少した人口は主に「出稼ぎ労働者である農民工だ」と考えられる。

4.2.2 北京市の戸籍取得制度

中国では、戸籍は単に人口管理だけではなく、人々の教育や医療、社会保険など社会福祉の問題にも関わっている。それは、北京、上海、広州、深センの4つの伝統的な大都市では特に顕著である。たとえば、これらの都市の戸籍を持つ者は医療や社会保険、福祉などの面で保障される一方、彼らの子女はよりよい教育を受けることができる。それゆえ、これらの都市の戸籍は価値が高いと思われ、取得希望者も多い。

北京市は、戸籍取得を管理するために、2016年8月に「北京市戸籍取得ポイント制度の方法」を公布し、この政策を2020年までに試行させようとしていたが、さらにそれを詳細に整備する形で、2018年4月に、表1および表2で示されている「北京市ポイント制戸籍施行管理細則」を公表した。この細則により、北京市戸籍の取得条件やポイント項目が明確に定められ、(2+4+7)という計測方法が採用された。すなわち、二つの基礎条件、四つの必要条件を満たすことを前提とし、七つの任意条件を指標としたポイントの計算方法が行われた。

表1に示された北京市戸籍取得条件のなかで、安定した仕事と決まった住所を持つことという二つの基礎条件は北京市に出稼ぎしている若年農民工にとって、さほど

表 1 北京市戸籍取得の条件

基礎条件	必要条件	任意条件
① 安定した仕事に従事する ② 決まった住居がある (持ち家・賃貸住宅共に可)	① 北京市居住証を持つ ② 法定の定年年齢以下 ③ 社会保険の加入年数が7年以上 (北京市で納税) ④ 犯罪歴なし	① 学歴 ② 職歴 ③ 受賞歴 ④ イノベーションや起業に関わる仕事に従事 ⑤ 納税金額 ⑥ 年齢 ⑦ 行政処罰歴

困難なことではない。ただし、注意すべきは基礎条件の「決まった住居がある」と必要条件の「北京市居住証を持つ」の間に存在する齟齬である。つまり、「決まった住居がある」という条件に満たしても、「北京市居住証」を持つことはほぼ不可能ということである。北京市居住証の申請は、北京市に家を持つ申請者の場合は居所の「不動産権証」(居所の登記簿謄本)を提出すること、賃貸住宅に住む申請者の場合は「不動産権証」および賃貸契約書の原本を提出することが規定されている。実際若年農民工の場合、筋体労働従事者が多く、賃金も低い商品住宅を購入できるほどの経済力を持っていない。彼らの大多数は賃貸住宅に住んでおり、さらに勤務先が提供してくれる仮設住宅や、賃金を下げるために共同で部屋を借りてルームシェアしている。一方、貸方の部屋主はそもそも借方に「不動産権証」を提供する義務がない。そのため、家賃収入が低く、社会信頼度も低い若年農民工から要求されても、貸方の部屋主は「不動産権証」のような大事な書類を若年農民工たちに発行することはしないのである。したがって、若年農民工にとって、必要条件のなかで「北京市居住証を持つ」という条件を満たすことが実態としては難しく、そこで行き詰まってしまう。この点で、北京市の戸籍取得はむしろ厳しくなったと言える。

ポイント加算項目から見ても、若年農民工は劣勢に立たされることが分かる。たとえば、項目1の学歴につい

て、学歴が高いほど、ポイントが多く加算されるという規定がある。具体的には、大卒者は15ポイントが得られ、修士卒は26ポイント、博士卒は37ポイントが得られる。このポイント加算基準から見ると、若年農民工の中には低学歴者が多く、大卒者の条件を満たす者すら少ないため、北京市戸籍を取得する可能性が低いことが予想される。また、項目6の納税金額について、納税金額が10万元以上の者は6ポイントが加算されるという規定から見ると、大多数の若年農民工の収入自体は年間10万円を超えることがないため、そもそも納税金額が年間10万円に達することが不可能だと言える。

つまり、「新型都市化政策」を詳しく分析した上でわかるように、この新たな政策は若年農民工の北京市での定住を難しくさせたと言える。

4.3 南京市の政策

4.3.1 南京市の都市化概観

南京市は中国の東南部の開放都市として、1980年代の改革開放以降、本格的に都市化を推進してきた。2010年以降、南京は経済が急速に成長するに伴い、就業機会が増え、都市の労働力の需要が増加し、年々大量の出稼ぎ労働者が流入している。具体的には、南京市の常住人口は2010年の800.76万人から2017年の833.5万人に増加している。

表 2 北京市戸籍取得のポイント計算方法

① 学歴	学歴が高いほど、ポイントが多く加算される。 例:大卒者は15ポイントが得られ、修士卒は26ポイント、博士卒は37ポイントが得られる。
② 仕事歴	参加年数による:一年ごとに3ポイントが加算される。
③ 受賞歴	国家・省級受賞が20ポイントが加算される。
④ イノベーションや起業に関わる仕事に従事	イノベーション会社に従事する者、就職年数により、一年ごとに2ポイントが加算され、最大6ポイントが加算される。
⑤ 納税金額	連続3年間に納税かつ納税金額が10万元以上の者は6ポイントが加算される。
⑥ 年齢	45歳以下の者は20ポイントが加算される。
⑦ 行政処罰歴	行政処罰が1件ごとに30ポイント減点。
申請資格	北京市居住証を持つ;法定の定年年齢以下;社会保険の加入年数が7年以上(北京市で納税);犯罪歴なしといった四つ条件をすべて満たす場合のみ申請できる。

表 3 南京市戸籍取得のポイント計算方法

① 年齢	45 歳以下
② 犯罪歴	なし
③ 学歴	学歴が高いほど、ポイントが多く加算される。 例：中卒者は 40 ポイントが得られ、大卒者は 80 ポイント、修士卒は 100 ポイントが得られる。
④ 社会保険	参加年数による：一年ごとに 10 ポイントが加算される。
⑤ 住所	持ち家・賃貸住宅共に可
⑥ 技術	例：国家職種技術認定された者は 40 ポイントが加算される。
申請資格	100 ポイント以上獲得した場合のみ申請できる。

4.3.2 南京市の戸籍取得制度

南京市は、この数年の若年農民工の規模拡大と外来人口の転入希望に対して、抜本的な戸籍制度改革を試み、早い段階から「居住証」制度を採用した大都市の一つである。「居住証」制度は南京市都市戸籍を取得できない南京居住者に対して、居住証を発行する制度である。その目的は、出稼ぎ労働者でも社会福祉を享受できるという戸籍所有者と同様な待遇を与え、格差是正を図ることである。具体的には、居住証を持てば、若年農民工も就業・医療・社会保障・住宅・計画出産・教育等において都市住民と同等の権利を享受できるのである。

また、戸籍制度改革の進展を一層促進するために、南京市は2017年2月1日に戸籍取得ポイント制を実施し、出稼ぎ労働者の誘致を図った。そこでは同市が求める人材を確保することを目的としており、学歴、納税状況、家族状況、南京での居住年数など幅広い項目を点数化し、総合的に判断するという方法を取っている。点数が100点を超えると南京市の戸籍が取得できる。具体的には、表3に示されているように、①年齢、②犯罪歴、③学歴、④社会保険の参加年数、⑤住所、⑥技術の6項目についてポイント加算を行う。

このように、南京市は出稼ぎ労働者の受け入れに関して、ポイント制を導入することによって管理している。学歴という項目からわかるように、修士課程を修了した人は100ポイント加算され、学歴ポイントだけで南京市の戸籍を申請する資格を獲得できるのに対して、中卒者が多い若年農民工は他の項目でポイントを積みあげるしかない。また、「技術」という項目から見れば、若年農民工には高得点の「技術」ポイントを獲得するチャンスもあまり開かれていない。したがって、門戸が広いようにみえても若年農民工にとっては、南京市の戸籍を取得するのは実際にはかなり困難であると考えられる。

5. 若年農民工の定住に関する見方

前節では北京市と南京市の若年農民工をめぐって新たな都市政策を考察した。それらを踏まえ、若年農民工の

実際の出稼ぎ過程と、そこでの彼らの定住に関する考え方、そして都市戸籍の取得をめぐる悩みと葛藤を考察しなければならぬと考えられる。そこで、北京を含む伝統的大都市での出稼ぎ経験を持つ南京市の若年農民工を対象とし、彼らの定住に関する考え方のインタビュー調査を実施した。対象者は、筆者がもつ知人ネットワークによる紹介から、スノウボール式に抽出した。

事例1：H氏 男性 23歳 高校中退 未婚

H氏の出身地は黒竜江省である。高校を中退してからハルビン市に2年間以上出稼ぎした後、知人の紹介で2年前から南京市に来た。「一人っ子」政策により、H氏は一人っ子である。

今南京に来てからおおよそ2年が経った。ここに来た理由はやっぱり…お金を稼ぎたいから。ハルビンより仕事が探しやすいし、賃金も高いし。中学校のクラスメートに誘われて、南京にきた。

去年、家族は南京に来た時「南京市のこと好きだ、東北よりいいところ」と言ってくれた。2年前に南京市でマンションを買おうとした。でも、16年(2016年)からね、不動産がものすごく高くなってきた。

さらに、今では、お金を持っていても、戸籍が南京市でなければ、買えなくっている。僕の場合、大卒ではなかったのも、南京市の戸籍を取れない、絶対に！でも、大学生あるいは研究生(日本の修士と同様)は、ここの戸籍を取得しやすいらしい。

H氏の語りから、若年農民工が移動する最も主要な要因の一つとして地域間の賃金格差があることがわかる。また、農民工が都市に流入し、特に初めて仕事を探すあ

るいは転職する際に、重視する社会資源は、政府や市場によるものではなく、友人のネットワークによるものであることがうかがえる。

そして、彼の戸籍取得に関する語りから見ると、南京市の戸籍取得は彼のような大卒でない農民工にとっては、非常に困難であることが読み取れる。そして、そこに強い不公平感を抱いている様子が伺われる。

事例2：C氏 男性 27歳 中学中退 未婚

C氏は安徽省の農村出身で、父と姉の3人家族である。父も外に出稼ぎで一人暮らしをしている。姉は既婚者であり、現在、故郷の県城⁹で生活している。Cさんは最初合肥市で出稼ぎし、建築現場で働いていたが、その後、南京市でサービス業や配達業に従事している。

故郷の村は合肥市にすごく近くて、車でだいたい30分ぐらい。だから、最初、出稼ぎじゃなくて、住みやすいところに行った方がいいんじゃないかと思って、合肥市に行った。

でも、賃金は低いし、で、「安徽人のみんなは南京市にいるよ」と言われて、南京にきた。そうしたら、やっぱり安徽人ばかり。びっくりした。

いま、友人と一緒に「合租」（部屋をシェアする）している。狭い部屋だけど、でも生活は楽しい。今の仕事、働きたい。今のところ転職とかはまったく考えていない。

でも、南京人になりたいんだけど、難しいね。たぶん安徽省に戻らなきゃいけない。

C氏のような状況は、南京市で出稼ぎしている若年農民工の中で決して特別な例ではない。南京市で出稼ぎしている若年農民工の多数は安徽省出身者である。この若者たちは南京市で生活をするものの、いずれ安徽省に戻ることが現実的な選択肢だと認識している。「国家新型都市化政策」の下で、新興都市はハイテク産業を発展させるために、高学歴の人材を誘致し、都市戸籍を付与する政策を採っている。一方で、都市建設のために若年農民工が大量に必要となってきた。しかし、高学歴でない若年農民工は都市部での定住希望が強くても、都市戸籍の取得は非常に難しいと考えられる。そこでの葛藤や悩みを同郷の仲間と分かち合いながら暮らしている様子が見られる。

事例3：K氏 男性 23歳 中専卒業 未婚

K氏は河北省の農村出身で、中学卒業後当地の小都市にある中等専門学校に入学した。家が貧しいため、小さい頃から早く学業を終えてお金を稼ぐことを考えていた。2014年河北省に近い首都北京に出稼ぎに出た。

はじめての出稼ぎ先は北京市で、2014年のことだった。その時、北京のきれいな風景を見て、天安門まで行って、将来ずっとこの都市で生活して行きたいと思った。

あれからもう2年経ったけれど、なかなか北京で定住することが不可能だと感じてきた。北京市はきれいだけれど、やっぱりお金持ちの都市だ。大学生でもなかなか北京戸口（戸籍）が取れないから

友達の紹介で南京市にきた。最初は南京市の戸籍を取ることを考えていなかった、その時いろんな裏な方法があって、ここ（南京市）の戸籍が取れやすかったのに…ここで何年も生活したら、今ここで定住したくなった。でも、最近、それ（戸籍取得）についての規定が厳しくなっていると聞いてるんだけど。僕ね、中専卒業だけなんで、難しくなるだろうね…

K氏の事例から、若年農民工が北京に定住することの難しさが伺い知れる。北京市は、従来以上に厳しい戸籍制度を維持していると言える。前述したが、「国家新型都市化政策」に基づいた北京市の政策条文によれば、北京市にとっては「非首都機能」の分散こそが重要な目標とされていると見られる。したがって、都市戸籍取得のための道が制度的に開かれているにも関わらず、若年農民工という社会集団が定住することは不可能に近いと思われる。そのため、都市戸籍を取得することを目指している若年農民工は、K氏のように北京市から新興大都市を目指すのである。

K氏の事例からまた、若年農民工にとって、南京市を代表とする新興大都市では、戸籍取得「ポイント」制度の導入が逆に戸籍取得を難しくさせたことがわかる。戸籍取得「ポイント」制度が導入される以前は、戸籍取得に関しては、法規が存在していなかったため、出稼ぎ労働者は戸籍関係の仲介機構を通して、あるいは書類を偽造するなどの裏手段を利用して、不法な方法を通してでも南京市のような都市の戸籍を取得することができてい

た。政府側はこのような非正規の手段による戸籍取得が都市管理の秩序を混乱させるものとし、多くの出稼ぎ労働者に合法的に都市戸籍を付与できるために、戸籍取得「ポイント」制度を設け、導入した。しかしながら、この戸籍取得のための「ポイント」制度は戸籍取得の秩序を改めたものの、実際、高学歴人材の誘致に有利なものであった。そのために若年農民工にとっては、南京で都市戸籍を取得することが逆に困難になったことと見られる。K氏の語りはそうした制度のねじれを敏感に感じ取ったものと言えるだろう。

事例4：B氏 女性 28歳 中卒 既婚

B氏はC氏と同様に安徽省の農村出身である。中学校を卒業した後、2011年から出稼ぎを始めてから7年間が経った。2011年から2014年にかけて深セン市で販売業労働者として働いていた。近年、南京市は経済の発展に伴って就業機会が増え、B氏は両親の介護などを考慮した上、2014年夏実家に近い南京市に夫と一緒に出稼ぎに来た。

深センが好きだが、やっぱり家賃がすごく高いし、方言も苦手だと感じた。定住？無理じゃないの？不動産は全国一高いから。

今南京市も大都市になったし、好きだ。食べ物にも慣れた。夫と一緒に暮らすことができているから、嬉しい。でも、いまは、南京市は戸籍取得が難しいから、お金を貯めて、合肥市でも蕪湖市でも、どっちでもいいから、マンションを買いたい。いま夫が配達員をやっていて、実家に帰るとしても、同じような仕事は見つけやすいはず。

テレビに出ている「新上海人」とか「新北京人」とかの言い方を知っていますか。とにかく他の都市からこの都市に来た人のことをみんな新都市人と呼ぶんです。可能であれば、やっぱり、私は「新南京人」になりたい。

B氏の語りから、北京市定住が難しいのと同様に、高生活費のために、伝統的な大都市のもう一つの例である深セン市に定住することも非常に難しい様子が見える。一方、「国家新型都市化政策」の実施より、大学生や修士をはじめとする高学歴を持つ若者が深セン市に魅力を感じ、そこに流入するという傾向が見られる。このことは、若年農民工が同じ都市での定住することを一層厳しくしたと考えられる。その現実直面している若年農民工たちは、出稼ぎルートの変更を余儀なくされている。つまり、定住が難しい伝統的な大都市を避け、近年賃金が高くなっ

ている新興大都市に出稼ぎする若者が多くなっていると考えられる。B氏の語りでは、南京も一つのステップであり、将来は中小都市で都市戸籍を得るような向鄙的な都市定住の考え方が示されており、興味深い。

インタビュー調査の結果により、多くの若年農民工は将来、都市戸籍の取得を目指していること、そして彼らは出稼ぎを通して単なる経済状況の改善のみならず、都市で都市住民と同様な生活を送るのを望んでいることを明らかにした。しかしながら、近年、新興大都市の経済発展により、若年農民工の生活コストが上昇し、制度面における制限によって、定住も困難となった。若年農民工の南京での定住状況から、新興大都市での定住と戸籍取得は北京のような伝統的大都市での状況と同様な問題に直面するようになる傾向が見られると言える。

6. 議論と結論

本稿は、社会構造と出稼ぎする若者の主体性との繋がりを見出す視点から、北京市と南京市の新たな都市政策を比較しながら、南京市で出稼ぎしている若年農民工に焦点を当てて、彼らの定住意識および可能性を考察した。結論はつぎのとおりである。

まず、若年農民工をめぐる新たな都市政策は問題点を抱える。第1に、都市化進展の過程で、都市発展と都市資源の公平な配置との間に矛盾がある。2015年以降、「国家新型都市化政策」に基づき、一連の新興大都市の急速な発展により、多くの若年農民工はこれらの都市へ出稼ぎし、集中的に移動してきた。これらの地方政府が経済の発展を含め、都市の発展に尽力する政策を打ち出している。しかし、これらの政策の基準から見ると、若年農民工の大都市での定住し、経済発展により得た利益を都市住民と同様に享受するのは依然として困難である。第2に、若年農民工の戸籍転換に関する問題である。冒頭に述べたように、中国における経済・社会発展の指導方針としての科学発展観の核心は人間本位であり、これは「人の都市化」の基礎である。しかしながら、戸籍制度が存在しているため、若年農民工が都市部で働いても、そのまま自動的に都市戸籍になるわけではない。近年、戸籍制度改革に伴っている新たな都市政策が実施されているが、南京市をはじめとする新興大都市における高学歴者にとって都市戸籍を取得することは容易であるのに対して、若年農民工が都市戸籍を取得するのは困難である。

実際、南京市に出稼ぎしている若年農民工の事例を通して、新型都市政策や都市化が、若者の定住意識を変化させ、彼らの出稼ぎ先で定住したいという意識を強めるという影響を与えていることがわかった。また、若者と

して、彼らの出稼ぎ動機は、経済的理由によるものだけでなく、都市への定住希望を理由とする傾向も見られる。ただし、「新型都市政策」の制限により、南京市を代表とする新興大都市においても定住の門戸は決して広くない。

したがって、新たな都市政策の効果は認められるべきものの、戸籍取得ポイント制は、戸籍制度改革の最終目標ではないと考えるべきである。本来、戸籍制度改革の主要な目標は、都市および農村といった戸籍の区別をなくし、誰もが地域間において自由に居住や労働ができるようにすることである。しかし、実際にはポイント設定により、若年農民工が不利に選別されているのが現実である。この現実と「新型都市化政策」の「人々平等」という目標は食い違う。各地方政府はポイント制で選択的に農民工たちを受け入れることにより、当該地域の経済発展、および財政の負担軽減を期待していると思われる。これらの問題に対して、今後、各地方政府がより健全な戸籍制度を提起することが期待される。

本稿では、新興大都市を調査地として分析を行ったため、小都市に出稼ぎしている若年農民工の定住意識に対しては未だ調査ができていない。今後は調査を続け、さらに小都市も視野に入れた若年農民工研究、都市化研究を進めたいと考えている。

注

- (1) 2017年の国家統計局資料により。
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html
- (2) 2017年の国家統計局資料に参照。
- (3) 2013年に、中国では「新興大都市」という概念がはじめて提起された。そして、2016年に、都市ランキングにより、成都、武漢、天津、南京など15個都市は新興大都市として公布された。
- (4) 流動人口は戸籍を離れ、就学や就業のために地域間において移動している人口のことを目指している。
- (5) 中国の行政区分は、省級—市級—県級—郷級の四層構造で構成されており、北京市のような直轄市と同等である。中国の直轄市は北京、上海、天津、重慶の四つの都市がある。
- (6) 副省級都市は省に次ぐ行政単位としての主要都市である。中国には15つの副省級都市があり、ハルビン市、長春市、瀋陽市、済南市、南京市、杭州市、広州市、武漢市、成都市、西安市、大連市、青島市、寧波市、厦門市、深圳市である。
- (7) 2018年の江蘇省統計局資料により。
- (8) 常住人口とは戸籍に関わらず、調査時点において6ヶ

月間以上調査地に住んでいた人口のことを指している。
(9) 県は中国の地方行政単位である。県城は県の中心地として、県級政府・行政機構の所在地である。

参考文献

- (日本語)
- 嚴善平「流動する社会、分断する都市労働市場：人口移動にみる転換期中国の二重構造」『桃山学院大学総合研究所紀要』2005年2号、1-26頁。
- 谷村光浩『中国都市への変貌—悠久の歴史から読み解く持続可能な未来』鹿島出版会、2008年、131-140頁。
- 馮文猛「出稼ぎ労働者の都市定住意識に関する要因分析—2004年北京・上海の調査より」『地域社会学会『地域社会学会年報第18集』ハーベスト社、2006年5月、161-180頁。
- 楊世英「中国労働力移動の構造に関する理論研究」『北海道文教大学論集』2004年5号、35-49頁。
- 江秋鳳「現代中国における農民出稼ぎ者の生活実態と意識変化：北京の農民出稼ぎ労働者の事例を中心に—」『神戸大学大学院人間発達環境研究科研究紀要』2010年4号、99-116頁。
- 孟健軍「中国の都市化はどこまで進んできたのか」独立行政法人経済産業研究所、2011年6月。
- 岡本信広、2018、「中国の都市化—政府の退出と介入のバランス」岡本信広編著『中国の都市化と制度改革』、IDE-JETRO アジア経済研究所、pp3-34。
- (中国語)
- 李強「当前我国城市化和流動人口的幾個理論問題」『江蘇行政学院学報』2002年8号、61-67頁。
- 羅霞、王春光「新生代農村流動人口の外出動因与行動選択」『浙江社会科学』2003年1号、111-115頁。
- 劉伝江「新生代農民工の特点、挑戰与市民化」『人口研究』2010年2号、34-39頁。
- 王春光「新生代農村流動人口の社会認同与城鄉融合的關係」『社会学研究』2001年3号、63-76頁。
- 吳紅宇、謝国強「新生代農民工の特徵、利益訴求及角色変遷—基于東莞塘厦鎮の調査分析」『南方人口』2006年2号、21-31頁。
- 蔡禾、王進「農民工永久遷移意願研究」『社会学研究』2007年第6号、86-113頁。
- 任遠「‘逐步沈淀’与‘居留決定居留’——上海市外来人口居留模式分析」『中国人口科学』2006年3号、67-72頁。
- 朱宇「戸籍制度改革与流動人口在流入地的居留意願及其制約机制」『南方人口』2004年3号、21-28頁。

Innovation of the city policy and migration intentions of young migrant workers

Cao Jianing

Abstract

After four decades of contributing to the Chinese economy and society, the new generation of migrant workers has become one of the most important social power in the urban labor market. Similar to the first generation, the long-standing rural-urban divide has caused difficulties and confusion. To tackle this problem, Chinese Central Government unveiled The National New Urbanization Plan (2014-2020) in 2013. This new policy aims to find a new path for urbanization that accommodates unique Chinese characteristics. One of the goals is to achieve the transfer of about 100 million agriculture and other resident population to be settled in the city by 2020. The most notable aspect was the transfer from land-in urbanization to people-oriented urbanization in China. But the policy regarding the settlement of young migrant workers is different depending on the provincial government.

This paper compares the new policies of Beijing city and Nanjing city to examine the young migrant worker's settlement and life in these two types of cities. The results are 1) the new policy of settlement is very different for the young migrant workers; and 2) although the young migrant workers aim to settle in Nanjing city, there are new barriers which erected by the new policy. So, in addition to institutional reform, the new city policy for the young migrant worker is needed to address their concerns.