

中国における失業問題及び社会保障制度に関する分析

高 慶 元

要 旨

随着市場經濟的發展，中国出現了前所未有的失業現象。而中国的失業問題与資本主義国家的經濟不景氣時所發生的單循環性失業不同，是從計畫經濟向市場經濟轉換時所發生的構造型問題。本文首先對失業現狀進行實証分析，然後對解決失業問題所必需的措置及社会保障制度進行分析、討論。筆者認為，只要市場經濟一直持續，失業者的出現是不可避免的現象。所以，今後最重要的是如何完善社会保障制度，安排好失業者的生活，在此基礎上幫助失業者重返工作崗位。

キ ワ ド.....失業率 余剰労働力 労働市場 社会保障制度

第1章 中国における失業問題の概況

今、中国では失業問題が深刻化しつつある。90年代初期から、中国の經濟政策はインフレ抑制に主眼をおいてきた。だが、インフレ抑制の成功を喜んだところ、中国は膨大な失業者が出現した。「98年から、中国政府は内需を拡大する方向へ經濟政策の方向を大きく轉換したが、これは深刻化する失業問題に対処するためである。しかし、景氣拡大によって失業が解消できるかといえば、その見通しはあまり明るくない。なぜなら、中国が直面する失業問題は、資本主義国の景氣後退時に発生するような単なる循環的なものではなく、社会主義計畫經濟から市場經濟への轉換と經濟發展に伴って発生した構造的な問題だと考えられるからである」(中兼2000:257)。失業問題は中国がこれまでに実際に経験した体制移行費用の中でも最も大きなものの一つであろう。

1、失業率

先進国と途上国にとって失業率の意味が若干異なる。發展途上国、とりわけ最貧国においては、失業した人々が社会や国家や家族の扶助、ないし自らの蓄えによって生存していくことが難しいので、いかに賃金が安い仕事でも何らかの労働をせざるをえない。また、最貧国は一般には農業国であり、しかも家族經營的な農業が支配的だから、仕事がない人はとりあえず「農繁期に農業を手伝う」とか「家業を手伝う」という形で若干は仕事ができる。

中国では長い間失業が存在しないと想定されてきた。都市部の職のない若年労働力のために、

「失業」の代わりに「待業」という用語が用いられてきた。ただ、「待業」者の殆どは中学校、高校を出て、就職するまで浪人している若者で、20代後半以上の人は「待業」者の行列に入らなかった。というのは、社会主義中国では、「誰でもご飯を食べられる」という理念があったからである。都市戸籍さえあれば、誰にも職があるという政府の方針があった。たとえ常用労働者ではなくても、臨時労働者として働くのが一般的であった。農村では、人民公社の形で農業生産を行っていたため、誰でも働くことができたし、80年代に人民公社がなくなって、請負政策が実施されてからも、農民全員に土地を分配しているため、失業が農村には存在しない。だが、一人分の仕事を二人以上の人とする現象は、農村部にも都市部にもごく普通であった。

しかし、国家統計局(1998a)では、「失業」と「失業率」という用語が用いられた。それらの用語は、もともと用いられてきた「待業」と「待業率」と同じ意味である。表1には、1978年から2000年までの都市部の失業状況をまとめている。1978年から「経済改革・開放政策」が実施され、経済成長を遂げたため、製造業とサービス業が大量の労働力を吸収した。失業者数は、1978年から80年代の半ばにかけて着実に減少した。しかし、80年代の半ばから経済が徐々に軌道に乗り、各産業部門の企業の雇用がほぼ飽和状態になり、余剰労働力が再び増加した。

さらに、80年代の半ばから、それまでなかった解雇現象が全国各地の国有企業及び集団所有企業に現れ、失業という概念が初めて中国人の頭に入った。失業者数は、1984年に235.7万人であったが、90年には383.2万人となった。91年に31万人減少した後、2000年にかけて毎年増加した。2000年の失業者数は595万人となった。失業青年数は、1980年から84年にかけて増加した。1991年から1997年にかけて増加したり、減少したりした。失業青年数の失業者数全体に占める割合は低下している。このことは、逆にいえば、中高年失業者数が増加していることになる。失業率は1978年から1985年にかけて大幅に低下したが、1985年から1988年にかけて2.0%の水準のままであった。その後、1989年に2.6%までに増加した後、90、91年にまた低下した。92年から97年までまた増加し、その後は、2000年までに3.1%の水準を維持している。

ここで、注意しなければならないことは、失業青年の失業者数全体に占める割合は、1987年の85.0%から1997年の60.0%までに低下したことである。その理由は、80年代後半から国有企業、都市集団所有企業の労働者が大量に解雇される一方、新興産業や外資企業が若年労働力を大いに雇用したからである。例えば、経済特区の多くの企業や大都市のホテル、デパートなどのサービス業の雇用条件の一つは、25歳とか30歳未満などの若者でなければならなかった。具体的な数字からみると、94年には、失業青年数は30.9万人減少したが、中高年失業者数は逆に87.2万人増加した。

中国における労働者の年平均賃金は1984年以後急激に上昇し、特に91年以後その上昇が加速されてきた。さらに91年以後、年平均名目賃金の増加率は都市消費者物価指数の上昇率を上回っていた。従って、これらの事実から、中国都市部の労働市場は需要超過であり、都市部の

失業率も低下することが期待される。

表 1 都市部における失業者数と失業率

(単位：万人、%)

年	失業者数 合 計	失業青年数	失業青年の全 体に占める割 合	失業率
1978	530.0	249.1	47.0	5.3
1979	567.6	258.2	45.5	5.4
1980	541.5	382.5	70.6	4.9
1981	439.5	343.0	78.0	3.8
1982	379.4	293.8	77.4	3.2
1983	271.4	222.0	81.8	2.3
1984	235.7	195.9	83.1	1.9
1985	238.5	196.9	82.6	1.8
1986	264.4	209.3	79.2	2.0
1987	276.6	235.1	85.0	2.0
1988	296.2	245.3	82.8	2.0
1989	377.9	309.0	81.8	2.6
1990	383.2	312.7	81.6	2.5
1991	352.2	288.4	81.9	2.3
1992	363.9	299.8	83.2	2.3
1993	420.1	331.9	79.0	2.6
1994	476.4	301.0	63.2	2.8
1995	520.0	306.8	59.0	2.9
1996	552.8	328.9	59.5	3.0
1997	576.4	345.3	60.0	3.1
1998	571.0			3.1
1999	575.0			3.1
2000	595.0			3.1

(出所) 国家統計局(1987)、国家統計局(1998a)、国家統計局(1998b)、国家統計局(2001b)を
基に筆者作成

2、年齢階層別・男女別の失業状況

表 2 には、都市部失業人口を年齢階層別、男女別に示している。1982 年と 1990 年の失業者数を比較すると、90 年の全失業者数が明らかに少なく、特に 20 歳未満の失業者数が男女ともに顕著に減少している。しかしながら、20 歳以上のどの年齢層をとっても男女ともに失業者数は増加している。失業者の年齢階層別割合をみると、失業者数の変化と同じことが起こっている。15-19 歳の年齢階層の全失業者数に占める割合が、1982 年の 77.1%から 90 年の 44.5%まで大きく下落した。20 才以上の年齢階層の割合は、逆に大きく上昇した。例えば、20-24 才の年齢階層の割合は 82 年の 15.3%から 90 年の 32.7%にまで上昇し、25-29 才の年齢階層の割合は 82 年の 4.7%から 90 年の 13%にまで上昇し、30-34 才の年齢階層の割合は 82 年の 1.8%から 90 年

の 5.7%にまで上昇した。この年齢階層別の失業者全体に占める割合の変化については、男女とも同じ傾向を示している。

表 2 年齢別都市失業人口と年齢別割合

(単位：万人，%)

	1982 年			1990 年		
	合 計	男	女	合 計	男	女
失業者数 合 計	340.1	159.0	181.1	303.4	157.7	145.7
15-19 才	262.3	124.5	137.6	135.1	69.1	66.0
20-24 才	52.2	22.5	29.7	99.1	49.1	50.0
25-29 才	16.1	7.4	8.7	39.3	21.4	17.9
30-34 才	6.0	2.6	3.4	17.3	10.6	6.7
35-39 才	2.4	1.2	1.2	8.6	5.1	3.5
40-44 才	1.1	0.6	0.6	3.3	1.8	1.5
45-49 才	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7	0.0
割 合 合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15-19 才	77.1	78.5	76.0	43.8	43.8	45.3
20-24 才	15.3	14.2	16.4	31.2	31.2	34.3
25-29 才	4.7	4.7	4.8	13.6	13.6	12.3
30-34 才	1.8	1.7	1.9	6.7	6.7	4.6
35-39 才	0.7	0.7	0.7	3.2	3.2	2.4
40-44 才	0.3	0.3	0.3	1.1	1.1	1.0
45-49 才	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4	0.0

(出所)国務院・国家統計局(1982)、国務院・国家統計局(1990)を基に筆者作成。

また、国務院・国家統計局(1990)によると、20才未満の労働者の失業率は極めて高く、20才代前半も比較的高い失業率である。しかしながら、25才以上年齢階層の失業率は非常に低い。中国では、18才になってからが仕事を探しやすいが、高卒者も中卒者も最初は臨時工という形で働くのが一般的である。しかし、中等専門学校、大学の卒業者は最初から固定工として雇用され、臨時工になることはない。男女の失業率は、15-19才の年齢階層ではほぼ同じで、13.5%前後である。20-24才の女性の失業率は、5.26%で、男性の4.58%を上回っている。25才以上年齢階層の失業率は、逆に男性のそれの方が高い。したがって、20-24才の女性の失業率が男性のそれを上回っていることが、全体としての女性の失業率が男性のそれよりも高い結果をもたらしている。

学歴別の失業率について調べると、中学校と高等学校の失業率が高く、それぞれ2.2%と2.3%であり、中等専門学校は0.54%、大学専科は0.61%、大学本科は0.22%、小学校は0.56%である。このように、高等学校より高い教育レベルの失業率は中学校、高等学校の失業率より顕著に低

い。このことから、中国の経済発展には専門知識と専門技術を持つ人材が最も必要であることが分かる。小学校の失業率の方が中学校、高等学校のそれより低い理由としては、70年代から、中国の都市部では中学校教育が普及するようになったことが考えられる。すなわち、80年代以後、都市部では小学校を卒業して中学校に進学せずに、労働年齢になるまで浪人する人が殆どいないということである。また、学歴別の失業率を男女別に調べると、小学校を除いて、中学校以上のすべての学歴層では、女性の失業率が男性のそれを上回っている。例えば、高等学校については、女性の失業率が2.53%であるのに対して、男性のそれは2.1%であり、中学校についても女性の失業率が2.38%であるのに対して、男性のそれは2.1%である。このように、20-24才の年齢階層と中学校以上の学歴を持つ女性の失業率は、男性のそれよりも高い。

3、都市部の地域別失業状況

中国は国土が広く、東西南北の自然条件が異なり、各地方の産業構造及び経済成長状況も同じではない。そのため、各地方の失業状況も違って来る。とくに国有大企業が集中する地域とそれ以外の地域の間には、大きな差異がある。国務院・国家統計局(1995)は、1995年の省別都市部失業状況の資料を含んでいる。この資料は、新卒で求職中の労働者、職を失い求職中の労働者、そして企業での生産停止により仕事に就くのを待っている状態の労働者に関する情報を提供している。表3には、地域別都市部の失業状況を示している。新卒で求職中の都市部経済活動人口に占める割合は、全国平均で2.54%である。一方、職を失い求職中の労働者と生産停止により仕事に就くのを待っている状態の労働者の割合は、それぞれ1.5%と0.99%である。

新卒で求職中の労働者の都市部経済活動人口に占める割合が低いことは、都市部労働市場において若年労働力の需要関係がより求人難であることを示している。その割合が最も低いのは、山東(0.75%)、上海(0.94%)、北京(1.18%)、チベット(1.32%)、以下、浙江、河北、江蘇の順であり、チベットを除いて全てが東部沿海地域に位置し、経済が進んでいる省・直轄市である。チベットの場合は、他の省・自治区・直轄市と違うところがある。チベットは中国では唯一の鉄道のない自治区であり、広い自治区域内には人間の住めるところがあまりなく、産業もほとんどない。そもそも域内の人口が少ないし、域外からの就職希望者もほとんどいないため、求人難地域になる。一方、経済成長が最も著しい広東は、その割合が2.36%で、全国平均よりやや小さな数値である。その理由としては、広東省は香港、マカオに隣接し、経済が進んでおり、他の沿海省に比べて、平均賃金が高いことが考えられる。さらに1978年以後に設けられた4つの経済特区のうち、3つは広東省にあり、資本主義の要素が最も多いため、省外からの若年労働力が多く流入するようになった。逆に、その割合が高いのは、海南(8.28%)、黒龍江(5.99%)、内モンゴル(4.79%)、江西、寧夏、新疆、青海である。このように、一般的に、若年労働力の需給関係が求人難である省は、沿海地域に位置しているところが多く、逆に若年労働力の需給関係が求職難である省は、辺境地域や内陸に位置している。

職を失い求職中の労働者の都市部経済活動人口に占める割合が低い省・自治区は、河北、山西、安徽、山東、河南、湖北、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏であり、河北

表3 省別失業等の都市部経済活動人口に占める割合（1995年）

（単位：％）

	新卒で 求職中	職を失い 求職中	小 計	企業生産停止で 仕事に就くのを 待っている状態	合 計
全国	2.54	1.50	4.04	0.99	5.03
北京	1.18	2.30	3.38	0.57	4.05
天津	2.11	2.06	4.17	2.99	6.46
河北	1.56	0.81	2.37	0.79	3.16
山西	2.69	0.54	3.23	0.44	3.67
内モンゴル	4.79	1.64	6.43	1.28	7.71
遼寧	2.79	1.29	4.08	2.58	6.66
吉林	3.35	1.37	4.72	2.17	6.89
黒龍江	5.99	2.17	8.16	2.88	11.04
上海	0.94	4.13	5.07	1.83	6.90
江蘇	1.64	1.41	3.05	0.51	4.01
浙江	1.38	1.67	3.05	0.33	3.38
安徽	2.89	0.87	3.76	0.90	4.66
福建	2.51	2.14	4.65	0.53	5.18
江西	4.66	1.04	5.50	1.37	6.87
山東	0.75	0.45	1.20	0.31	1.51
河南	2.17	0.63	2.80	0.65	3.45
湖北	2.36	0.99	3.35	1.34	4.69
湖南	3.20	1.04	4.24	1.23	5.47
広東	2.36	3.81	6.17	0.64	6.81
広西	3.20	2.09	5.61	0.46	6.07
海南	2.36	3.49	11.77	1.68	13.45
四川	3.52	1.20	3.38	0.45	8.83
貴州	8.28	0.62	3.37	0.28	3.65
雲南	2.18	0.98	3.03	0.16	3.19
チベット	1.32	0.24	1.56	0.07	1.63
陝西	2.67	0.83	3.50	1.10	4.60
甘肅	2.81	0.65	3.46	0.24	3.70
青海	4.30	0.53	4.83	1.29	6.12
寧夏	4.61	0.72	5.33	0.65	5.98
新疆	4.56	1.73	6.29	0.60	6.89

（出所）国務院・国家統計局(1990)、pp.135,136を基に筆者作成。

と山東を除きすべて内陸、辺境地域の省・自治区である。一方、その割合が高い省・直轄市は、上海、広東、海南、北京、天津、黒龍江、福建、広西である。このように、職を失い求職中の

労働者の都市部経済活動人口に占める割合が高い省・直轄市は、一般に沿海地域に位置する。このように、市場経済がより早く導入されてきた沿海地域において、職を失って求職中の労働者が相対的に多いことは、企業の経営不振や経営効果の改善から職を失った労働者が多いか、よりよい職を求めて求職中の労働者が多いかのいずれかの理由であると考えられる。沿海地域と比べて一般的に経済状況が劣ると考えられている内陸、辺境地域の省・自治区において、職を失って求職中の労働者が相対的に少ないことは、政府や企業が労働者を失業させないようにさまざまな手段を講じているためと考えられる。

例えば、1つの可能性として、本来すでに倒産すべき企業を倒産させずに存続させ、それによって失業を防ぐことが考えられるが、このような手段は、市場化の流れとは逆行したものである。もう一つの理由は、沿海地域、正確に言うと、東南沿海地域の人々の考え方と性格が、内陸、辺境地域の人々のそれとは大きな違いがあることである。前者の方が後者より、現状には常に満足せず、より豊かな生活を追求する意欲が強い。後者の場合、生活していけるなら、現職から離れず、外には出ないのが一般的である。もちろん、地理的な原因もあるが、世界各地に居住している中国系住民は9割以上が東南沿海地域から移住した者である。また現在でも現職を辞めてよりよい職を求める労働者の数は、内陸・辺境地域より東部沿海地域の方が断然多い。

一般に公表されている中国の失業率は、他の国々と比較して非常に低い。しかしながら、大量の潜在的失業の存在、すなわち、都市部における大量の企業内余剰労働力の存在に注意すべきである。中国の失業率は、97年に3.1%と非常に低い水準であるが、都市部における余剰人員の存在を考慮に入れるならば、都市部における近年の失業状況は、都市部労働者、とくに非青年都市部労働者において悪化し、かつ深刻化しつつあると言える。

日本の失業統計は「労働力調査」というアンケート調査によるもので、月末の1週間に「少しも仕事をしなかった」うえに「仕事がなく仕事を探していた」と回答した人を完全失業者とみなす。これの労働力人口に対する比率が「完全失業率」である。

それに対して、中国の「都市部登録失業」の統計は毎年年末に一回だけ作成され、都市部に住む都市戸籍所持者（男16-50歳、女16-45歳）で、仕事がなく、就業の意欲をもち、尚且つ地元の就業サービス機構に失業登録をしている者が失業者とみなされる。日本の失業統計と比較すると、失業登録しない失業者、男50歳以上、女45歳以上の失業者、農村戸籍の失業者、企業に籍は置きながらも仕事をしていない一時帰休（中国語で「下崗」と呼ばれる）労働者が失業者に数えられない点で、中国都市部の失業統計範囲が狭く、失業率が低く出る傾向があるのは否定できない（中兼2000:262）。

一時帰休者は一般の失業者とは異なり、失業前の職場との雇用契約関係がまだ継続している状態の労働者である。中国の国有企業では、競争激化や経営悪化のため近年従業員を大幅に削減している。それも単に新規採用の人数を減らしたり、契約期間が満了した労働者を更新しな

いだけでなく、終身雇用の労働者や期間満了前の労働者をも削減の対象とせざるをえなかった。その場合、企業の都合で雇用契約を解除したのでは契約違反になるし、ことに国有企業でそういうことが起きると、失業した労働者たちは「国家が労働者との契約を破った」として政府に向けて批判する可能性もある。社会主義を標榜する中国政府としては、こういう事態はなんとしても避けたいところである。そこで、政府は国有企業においてこうした労働者を削減する場合は労働契約を解除せず、一時帰休者という身分を与え、企業や財政が補助を与えるなど一般の登録失業者よりも優遇している。ちなみに、2000年末時点で、一時帰休者数は909万人である¹⁾。

第2章 農業部門と都市工業部門の余剰労働力

1、農業部門の余剰労働力

余剰労働力とは、他の部門に移動させてももとの部門の生産になんら影響を与えないような労働力を意味する。2000年の中国農村部には、約8億739万人の人々が住み、4億9876万人余りの農村労働力が農業に従事したり、郷鎮企業、私営企業で働いたりしている。農林水産業に従事している労働力の数は、約3億3000万人であり、そのうち、多くの労働力が余剰労働力である²⁾。世界銀行の『1982年世界開発報告』の資料によると、1人当たりGNPが中国のそれに近い国の労働力全体に占める農業労働力の割合と中国のそれを比較することによって、中国では他の国々と比較して労働力全体の12%前後の労働者が、余分に農業に従事している。

中国では、農業部門における余剰労働力の推計のために、いくつかの農業労働需要量の計算方法がある。例えば、①耕地面積/農業労働者1人当たり負担可能な耕地面積、②(各作物の播種面積×当該作物1ムー当たり必要労働力)/300(標本調査から得られた数字で、1年当たり農業労働者1人当たりの労働日300日)から得られた農業労働力需要の合計、③(各種農産物の農業純産出量/1人当たり産出量)の合計、などがある。これらの方法は一般的に大雑把なものであり、得られた推計値はさまざまであるが、90年代の各年には全国の農業余剰労働力は、5000~6000万人以上、1億500~2億以下と推計されている。

2、企業内余剰労働力

中国における企業内余剰労働力の数については、前述の農業余剰労働力の数と同様、さまざまな調査、計算によって異なった値が示されてきた。例えば、全国总工会保障工作部(1995:70)「企業余剰人員の解決に関する意見」の資料によると、1991年の中国の企業余剰人員総数は約1700万人で、この値は国有企業の賃金労働者の約17%、賃金労働者全体の約12%である。また、労働部労働力管理と就職司の資料によると、91年の国有企業の余剰人員数は約1000万人で、同年の国有企業賃金労働者全体の約10%であるとしている(労働部1993:13~14)。その他の意見

として、1990年代前半において全国の国有企業と集団所有企業の余剰人員の合計は2000万～3000万人の範囲であるという見解がある。

一般的に企業が赤字になると、人員調整などの合理化問題が生じる。中国では、赤字企業に

表4 省別赤字企業賃金労働者の賃金労働者全体に占める割合（1993年）

(単位：%)

	赤字企業に所属している賃金労働者の割合	賃金支払停止企業に所属している賃金労働者の割合	支払賃金減額企業に所属している賃金労働者の割合
全国	11.60	1.74	2.50
北京	3.26	0.12	1.08
天津	14.45	2.04	2.60
河北	8.34	1.10	2.53
山西	8.18	2.39	1.46
内モンゴル	6.06	0.97	1.73
遼寧	25.58	2.55	2.78
吉林	9.24	2.45	3.02
黒龍江	19.19	9.91	3.95
上海	6.61	0.12	0.84
江蘇	10.45	0.77	2.70
浙江	5.69	0.30	0.88
安徽	15.11	1.30	3.47
福建	5.84	0.55	1.06
江西	8.64	1.11	2.26
山東	7.67	1.16	2.37
河南	10.41	2.08	4.29
湖北	12.94	1.52	4.13
湖南	17.12	1.68	3.03
広東	7.66	0.71	1.12
広西	7.47	0.33	1.12
海南	17.31	1.27	3.54
四川	14.36	0.93	2.81
貴州	8.99	0.79	1.85
雲南	10.54	0.48	2.89
チベット	7.10	0.31	2.02
陝西	12.91	1.34	2.59
甘肅	7.23	0.45	1.68
青海	16.43	1.93	5.94
寧夏	7.16	0.99	2.01
新疆	13.54	1.43	1.37

(出所) 全国総工会(1994) pp.47,228,229 を基に筆者作成。

において賃金支払いの停止や支払い賃金の減額などの方法が採用されている。表4には、1993年の赤字企業に所属する労働者数の労働者全体に占める割合を地域別に示している。労働者全体に占める赤字企業労働者の割合は11.6%であり、その割合が15%を超えている省・自治区・直轄市は、遼寧、黒龍江、湖南、海南、青海、安徽である。93年に全国の賃金支払いを停止した企業に所属する労働者の労働者全体に占める割合は1.74%であり、その割合が2%を超えている省・直轄市は、天津、山西、遼寧、吉林、黒龍江、河南である。とくに黒龍江のその割合は9.91%で非常に高い。また、同年の全国の支払い賃金減額企業に所属する労働者の全体に占める割合は2.5%であり、その割合が3%を超えている省は、吉林、黒龍江、安徽、河南、湖北、湖南、海南、青海である。以上の状況から、赤字企業という観点から労働市場を考えた場合、一般的に遼寧、吉林、黒龍江の東北3省や、河南、湖北、湖南のような内陸地域の労働市場は潜在的に非常に困難な状況にあると言える。

1992年から93年にかけて赤字企業に所属する労働者数が減少した省・自治区・直轄市は、北京、江西、広東のみで、他の27の省・自治区・直轄市のそれらはすべて増加している。同期間に赤字で賃金支払いを停止した企業の労働者数が減少した省は、わずかに海南のみである。同期間に赤字で支払い賃金を減額した企業に所属している労働者数が減少した自治区も新疆のみである。また、同期間に賃金支払いを停止した企業に所属する賃金労働者の赤字企業賃金労働者全体に占める割合を調べると、その割合が減少した省・自治区は、わずかに海南、陝西、新疆のみである。さらに、同期間に支払い賃金を減額した企業に所属する賃金労働者の赤字企業賃金労働者全体に占める割合を調べると、その割合が減少した省・自治区は、遼寧、湖南、海南、四川、陝西、新疆のみである。

このように、高度経済成長の下で、経営に苦しんでいる企業に所属している労働者数が全国的に増加していただけでなく、そのなかでより困難な状況に直面していた労働者が増加していた。赤字企業に所属する多くの労働者の存在は、中国において全国的に潜在的失業問題が深刻であることを示している。

第3章 失業対策

中国において、近年、失業者数は増加しつつあり、先進工業諸国と比べれば低い水準であるが、失業率が徐々に上昇する傾向がある。失業者に加えて、潜在的失業としての膨大な都市部の企業内余剰労働力と農村部の余剰労働力問題が深刻である。具体的に言えば、解雇すべき労働者が企業に多く存在する場合、従業員全体の賃金及び奨励金、諸手当をカットしなければならない。物価上昇率が高いため、生活が苦しい都市労働者が少なくない。農村部の余剰労働力も同じことが言える。耕地面積が限られているため、いくら働いても収入が増えない。しかしながら、都市部と違うのは、農村労働者は労働時間が制限されていないため、農閑期には出稼

ぎが可能である。もちろん、家族の中に労働力があまりにも多い場合は、一年中出稼ぎをしている人もいる。これに対して、都市部の労働者は労働時間に束縛されているため、安い賃金で辛抱しなければならない。

失業は、「労働市場における超過供給から生まれた構造的失業と、労働市場において需給がたとえ一致していたとしても転職者や新規就業者が職探しを行うために生じる摩擦的失業に分けられる」(中兼 1999:99)。構造的失業を減少させるためには、労働力供給が着実に増大している中国の労働市場の状況を考えると、それ以上の労働力需要の増大が必要である。摩擦的失業を減少させるためには、求人側と求職側双方に対する求人・求職情報の提供などのサービスを行う職業紹介組織が重要である。

1、職業紹介機構

労働市場における求人・求職の双方に対するサービスの提供を行う職業紹介に関して、1990年1月に労働部は、「職業紹介規定」の通知を公布・施行した。この規定によれば、職業紹介所は労働行政部門の指導下で地方の各レベルの就業サービス部門によって直接に管理・指導されるものとされている。職業紹介所の仕事内容には、求人企業・機関と求職者の登録、労働力に関するさまざまな情報の収集・提供、さまざまな職業紹介などが含まれている。都市部失業者の就職促進のために、1979年から労働就業サービス企業が設立されたが、1990年11月に国務院は、その労働就業サービス企業に関して「労働就業サービス企業管理規定」を發布した。また、同年10月に、労働部は「労働就業サービス統計体系の確立に関する通知」を發布した。このように、1990年に中国において職業紹介に関する重要な法律や統計面での整備が行われた。

表5には、1994、95、97、2000年の地域別職業紹介サービス機構数やそれらの機構を通じて就業・再就業した労働者数の資料を示している。94年の職業紹介サービス機構数は、全国で2万4560である。そのうち、2割は各レベルの労働部門所属の職業紹介サービス機構である。8割以上は郷鎮・街道居民(町民)委員会レベルのものである。1994年における職業紹介機構数の上位5省は、河北、江蘇、山東、黒龍江、山西であり、沿海や内陸地域の両方を含み、地域別にとくに顕著な傾向はない。1994年から2000年にかけて職業紹介機構数が急増した省・自治区・直轄市は、上海、北京、内モンゴル、貴州、青海であり、地域別にも顕著な傾向はない。

1994年に職業紹介サービス機構を通じて就業・再就業した労働者数は全国で1329.21万人である。上位5省は、安徽、河南、遼寧、江蘇、陝西であり、職業紹介サービス機構数と同様に沿海や内陸地域の両方を含み、地域別にとくに顕著な特徴はない。1997年職業サービス機構を通じて就業・再就業した労働者数は全国で873.7万人であり、94、95年より減少したが、2000年にはまた増加した。97年の職業紹介サービス機構を通じて就業・再就業した労働者の全国の内訳を調べると、失業者(待業青年、失業労働者、その他失業者)は31.5%、労働者(技術労働者、その他の労働者)は7.3%、農村出稼ぎ労働者は54.3%、そしてその他の労働者は6.9%

であった³⁾。

表5 省別職業紹介機構数と機構による就業・再就業者数

(単位：万人)

	省別職業紹介機構数				機構による就業・再就業者数			
	1994年	1995年	1997年	2000年	1994年	1995年	1997年	2000年
全国	24,560	29,930	34,286	29,024	1,329.2	1,258.6	873.7	975.0
北京	77	187	290	380	14.4	18.6	25.7	28.0
天津	472	532	153	207	28.0	43.2	3.0	18.9
河北	2,405	2,425	2,097	1,425	51.9	47.8	47.7	43.5
山西	1,472	2,047	2,102	1,969	42.9	40.3	25.0	14.3
内モンゴル	205	395	822	719	12.4	15.5	22.3	15.9
遼寧	1,060	1,276	1,329	1,339	115.0	129.8	44.3	62.2
吉林	961	922	1,088	827	28.0	35.7	33.9	9.6
黒龍江	1,569	1,619	1,386	1,139	53.1	52.3	30.0	24.0
上海	54	418	458	465	8.0	12.0	18.5	7.1
江蘇	1,830	2,007	2,005	1,810	79.1	98.7	53.8	51.6
浙江	762	1,069	1,513	1,801	45.9	58.6	57.1	127.8
安徽	1,240	1,688	1,987	1,886	205.9	66.6	24.4	24.6
福建	1,191	1,343	1,149	932	28.1	41.8	37.0	37.1
江西	847	1,817	1,988	889	19.0	31.8	21.5	26.0
山東	1,585	1,771	1,936	1,295	44.9	56.4	77.7	54.1
河南	1,182	1,473	1,729	1,351	192.3	89.7	63.5	55.9
湖北	1,231	1,246	1,273	831	37.3	61.2	41.1	47.9
湖南	1,248	1,246	1,501	788	38.0	42.5	40.9	39.8
広東	1,351	1,489	1,547	1,446	56.2	69.7	39.0	76.3
広西	425	501	464	422	23.9	25.7	26.8	21.9
海南	114	103	37	103	2.9	1.9	2.6	4.0
重慶	-	-	269	277	-	-	10.4	14.8
四川	1,073	1,252	1,551	1,409	54	61.8	26.2	43.0
貴州	166	370	893	1,151	4.1	6.3	10.2	8.9
雲南	220	310	1,109	1,311	20.4	24.0	24.5	18.1
チベット	-	-	-	8	-	-	-	0.3
陝西	955	1,322	1,754	1,323	66.9	80.8	25.5	23.7
甘肅	218	270	923	641	31.4	20.1	10.4	21.1
青海	73	195	286	266	6.6	7.6	15.7	22.8
寧夏	214	232	213	226	1.3	2.5	2.8	6.9
新疆	360	405	252	305	17.4	15.8	16.8	20.8

(出所) 国家統計局(1995)、p.112,114、国家統計局(1996)、p.126,128、国家統計局(1998b)、p.129,133、
国家統計局(2001b)、p.75,77を基に筆者作成。

職業紹介サービス機構は、主に農村流動人口の就業・再就業に対するサービスを提供しているが、各省、自治区、直轄市で職業紹介サービス機構を通じて就業・再就業した労働者の内訳はさまざまである。職業紹介サービス機構のほかに、大・中都市には人材交流センターや人材交流市場などが設けられているが、専門学校・大学以上の学歴を持つ人しか受け入れない。

2、失業保険制度

国有企業の失業者に対しては、86年から失業保険制度が始まり、93年頃からは国有企業の大多数と一部の非国有企業が参加するようになった。失業保険の資金は「失業手当として支給される他、失業者への職業訓練、医療費、自立援助などに使われる。しかし、失業保険ができてからまだ日が浅く保険基金の蓄積が少ない。それに、近年、失業者、一時帰休者が急増したため、多くの地域で失業保険が資金不足に陥っている」(中兼 2000:266)。

失業関連法規については、これまでも雇用危機を乗り越えるために、中国政府はたびたび失業者の生活救済を目的とする法規を公布した。1950年に政府が公布した「失業労働者の救済に関する暫定弁法」はその例であり、失業救済の目的、救済対象、救済基準などを詳しく規定した。しかし、これはあくまでも救済の立場で失業問題を考慮したものであり、失業保険の角度から失業問題の解決を図るものではなかった。

1986年に公布した「国営企業職工待業保険暫定規則」(以下、「失業保険暫定規則」と略する)は対象を国有企業に限定したものの、失業保険に関する初の法規であるという点で重要な意義をもっている。その後多くの法規が出されたが、93年の「国有企業職工待業保険規定」(以下「失業保険規定」と略する)と「国有企業富余(余剰)職工安置規定」が重要である。

1993年の「失業保険規定」は86年の「失業保険暫定規定」を大幅に改正したもので、主な改正点は次に顧・唐氏が述べる通りである。「第一に「失業保険規定」は失業保険制度の目的を明確にした。つまり、「失業保険暫定規定」の「労働力の合理的移動の促進」という曖昧な表現が改正によって削除され、「国有企業労働制度の改善、失業従業員基本生活の保障、社会安定の維持」を失業保険制度の目的とすることを明示した。第二に、失業保険制度の適用対象者を大幅に拡大したことである。すなわち、「失業保険規定」は「失業保険暫定規定」で定めた4種の失業者のほかに、国家の関係規定により撤廃、解散を命じられた企業の従業員なども失業保険の適用対象とし、失業保険対象を7部類9種の人に広げた」(顧・唐 1998:1673)。

1995年に施行された「労働法」は失業保険の対象者を外資系企業の従業員を含むすべての従業員とすると規定している(顧・唐 1998:1866)。しかし、「失業保険規定」にせよ、「労働法」にせよ、外資系企業従業員の失業保険制度を明確に提出していない⁴⁾。このように中央レベルの法規がないにもかかわらず、外資系企業、私営企業を中心に労働者の合法的な権利を侵害する問題が多発したため、沿海地域の地方政府は、当地の労働事情を踏まえた地方レベルの失業保険法規を公布し、独自の失業保険制度を構築している⁵⁾。

第4章 社会保障制度の改革

1、失業保険制度の導入と統一化

中国で初めて失業保険制度が導入されたのは、1986年7月であった。この時期に失業保険制度が設けられたのは、80年代半ばから雇用制度改革 - 労働契約制の導入、労働組織の最適化の急速な進展に対応するためであり、また同時期に法制化されつつあった「企業倒産法（試行）」を有効に運用させるためでもあった。86年の「国有企業従業員待業保険規定」が制定され、その後も、各地でさまざまな改善が加えられつつ普及されている⁶⁾。

失業保険制度の地域的な統一化も進みつつあり、沿海地域の一部の省・直轄市では、国有企業ばかりでなく、集団所有制企業や外資系企業も同一の保険制度に加入し始めている。

86年7月の「国有企業従業員待業保険規定」の主な内容は次の通りである。

保険基金：①企業の納付する従業員標準賃金総額の1%に相当する保険金、②基金の利子、③地方財政の補助金。

支出項目：①破産宣告された企業及び倒産に瀕し法定整理期間中である企業の失業救済金、②同従業員失業期間中の医療費・補助金・救済金、③倒産宣告企業の離職手当と退職金、④解雇された職員・労働者及び労働契約を停止・解約された契約労働者の失業期間中の失業救済金と医療補助金、⑤失業者の再就職訓練費、⑥失業者の生産自救費（労働機会を作る費用）、⑦失業保険管理費。

救済金の支給方法：①勤続年数5年以上の者は最長24ヶ月分。うち1～12ヶ月の間は本人の標準賃金（月給）の60～75%、13～24ヶ月の間は標準賃金の50%を支給する、②勤続年数が5年未満の者は最長12ヶ月分とし、標準賃金の60～75%を支給する。

2、失業保険制度の運用上の問題点と改善策

国家計画委員会人材資源開発利用研究所は、失業保険制度の現状(93年4月以前)について、次のような問題点を指摘するとともに、いくつかの改善策を提起している⁷⁾。

(1)管理費支出の割合が高すぎる。失業保険基金支出総額に占める管理費の割合は、工業先進諸国では一般に3-4%であるが、中国では89年に31.9%、90年に33.2%である。これは管理機構が肥大化したこともあるが、基準を超えたオフィスビル、職員宿舎の建設や交通手段（の購入）への支出が増加したことによる。

(2)生産自救費及び訓練費の割合は、89年に59.9%、90年に54.5%で比較的妥当であるが、使途に問題がある。支出の大半が職業訓練センターなどの建設に使用され、転職者用の技術研修への支出が少ない。

(3)失業救済金の支出比率が低すぎて、救済効果が低い。支出比率は89年に5%、90年には医

療費などを含めて7%にすぎない。これは「規定」が標準賃金を基準にし、さらにその60-75%としているためである。標準賃金は賃金総収入の60%を占めるにすぎず、50%の基準で計算すると、失業救済金は社会救済金より低い水準となってしまう⁸⁾。またある地区では、失業者が自ら就職活動をしたり、営業ライセンスを取得できるようにするため、一時的な失業救済金を支給したりしている。

国家が、余剰人員を社会に出さずに企業内で吸収、配転するような政策を取っているため、従業員の生活費(救済金)は、実際には財政負担や銀行借り入れで解決されている。

(4) 現行規定では、病気で長期に復職できない失業者の医療費の問題が解決されていない。

(5) 失業保険基金の流用現象が甚だしい。現在失業基金は区・県単位で徴収されているため、基金が分散化し、財政部門の監督が行き届かない。

以上のような問題点を踏まえ、国家計画委員会人材資源開発利用研究所は、次のような改善策を提起している。

(1) 失業保険基金の徴収と管理体制を強化する。そのためには、中央政府が失業保険の支出基準を定め、徴収を統一的にを行い、基金管理のために、財政部、労働部、計画委員会、労働組合、銀行などから構成される失業保険管理委員会を設立し、管理費の支出を認可制にすべきである。

(2) 生産自救費と職業訓練費を有効に活用する。

(3) 失業救済金の支給規定を調整し、支給額を引き上げる。現在可能な方法は、当該地区の民政救済水準の120-150%とすることである⁹⁾。

(4) 失業保険のカバー範囲を広げる。対象は国営企業ばかりでなく、外資系企業や県以上の集団所有制企業、また条件の良い地区では各種の集団所有制企業や私営企業(雇用労働者8人以上)にも広げる。また支給対象を保険に加入している企業の労働制度の改革(労働組織の最適化)によって生じた余剰人員にも広げるべきである。

(5) 失業保険基金徴収のルートを多様化し、十分な資金を集められるようにする。現行の徴収標準である標準賃金総額の1%を、賃金収入総額の0.5%に改める。保険基金は、国家財政による企業の赤字補填を減らし、失業保険の財源とする。

そして、1986年の「規定」に基づく約7ヵ年間の試行錯誤の後、93年4月にそれは修正された。顧・唐(1998:1940-1942)によれば、次の諸点に改善がみられる。

まず保険給付の対象範囲が拡大された。86年の「規定」では、倒産宣告を受けたか、あるいは倒産に瀕した企業の従業員、解雇された従業員及び労働契約を停止・解約された労働者となっていたが、新たに国家规定により解散する企業及び生産を停止し整理される企業の従業員がその対象となり、また「国家の法律、規定あるいは省・自治区・直轄市政府の規定に基づいて保険の給付を受けるその他の従業員」という一ヶ条が加えられている。

また労働組織の再編によって生じた余剰人員については特に明記されていないが、余剰人員への給付は、地方政府の裁量次第となった。

(1)保険料率が、標準賃金総額の1%から賃金総額の0.6%に改められた。地方政府の財政事情によって、0.6%を変更することも可能であるが、上限は1%までとされている。

(2)支出項目に、失業中で生活困難な労働者の救済や再就職に必要な費用の援助が加えられた。

(3)失業救済金給付の基準が、本人の標準賃金ではなく、当該地区の民政部門が規定する社会救済金額の120~150%へと改められた。

(4)社会保険関係の行政制度と保険基金の管理が強化された。県以上のレベルの地方政府には、指導監督機関としての失業保険基金委員会が設けられ、各保険管理組織の運営に使用される失業保険管理費の支出標準は財政部門の審査を受けることとなり、また流用を禁止する条項が加えられた。

3、養老年金制度の社会化

80年代後半から各種社会保険制度の見直しが行われ、各地で養老、労災、健康、失業保険などを一本化し、統一的に管理する試みが行われてきた。中でも養老保険は、全国的な規模で改革が展開され、社会化が急がれてきた。

養老保険の改革、特に社会化が急がれる背景にはいくつかの要因がある。1つは社会の高齢化であり、労働者1人当たりの扶養すべき人口が急速に増加している。高齢化問題は、都市部だけでなく、農村部でも重要な社会問題となりつつあり、所有制の相違を超えた全社会的な養老保険制度の確立が必要となっている。もう1つは、従来の社会保障、特に養老年金制度が企業ごとに行われていたため、退職者の増加に伴って企業の社会保障負担が過重となり、経営を圧迫するようになったことである。この問題を解決するためには、保険基金の負担を、企業中心から政府、企業、個人の3者による共同負担へと改める必要がある。

また、1986年から国有部門・企業においても労働契約制が導入されたが、同時にそこでの従業員に対する養老年金制度や失業保険制度が公布されている。この結果、国有企業の養老年金制度は従来からの常用労働者のものと2本立てとなったわけで、これらの統一化も改革の背景の1つとなっている。

80年代の半ばから各地で試行されてきた養老保険制度の改革の成果を踏まえ、91年6月に国務院は、「従業員養老保険制度に関する決定」を公布した。顧・唐(1998:1940-1942)によれば、その主な内容は次の通りである。養老保険基金は、政府、企業、個人の共同負担とし、労働者も一定の費用を納めるようにする。労働者個人の保険料率は、当初は本人の標準賃金の3%を超えないものとし、経済の発展と賃金調整に応じて次第に高める。養老年金の支給基準は、当面は不変とする。今後賃金改革が進み、賃金収入に占める標準賃金の割合が高められれば、養老年金支給額が増加する。省レベルでの統一管理へと移行させ、契約制労働者と常用労働者の保険料率を統一する。企業の補充性養老保険は、奨励・福利基金から積み立て、個人の貯蓄性養老保険は、収入に応じて参加するようにする。

以上は、各地方ですでに施行されてきた方法であるが、改革をより一歩進めるためには、国有企業における「一場両制」¹⁰⁾を解消し、全員労働契約制へ移行することと、低くなりすぎた労働者の収入に占める賃金収入を調整するか、平均賃金の概念を基準とするような改善が必要である。

まとめ

1949年に中華人民共和国が成立され、社会主義制度が中国に定着した。戦争の被害を酷く受け、半植民地、半封建制度から独立した中国にとっては、少なくとも建国当初において社会主義制度は適当だと言えよう。しかし、実際には社会主義計画経済制度が中国の経済発展を大いに阻害した。そこで、1978年から経済改革・開放政策が実施され、社会主義市場経済が導入されつつあるので、中国経済は本格的に軌道に乗り始めた。ところが、計画経済から市場経済に転換すると、それまで政府が保護してきた国有企業の中には、経営が難しくなる企業が現れ、人員削減を余儀なくされるようになり、中国は失業問題に始めて直面した。

しかし、中国の失業問題は、資本主義国の景気後退時に発生するような単なる循環的なものではなく、社会主義計画経済から市場経済への転換と経済発展に伴って発生した構造的な問題であるため、景気拡大だけによって失業を解消することが難しい。したがって、中国の場合、いままで資本主義諸国がとった失業対策と異なる政策を考えなければならない。

そこで本論では、中国における失業問題について実証的に分析し、失業問題を解決するための諸対策を分析・検討した。今後、次のような問題が残されていると考えられる。

第1は、社会化の遅れである。経済が発達している地域では、一定の地域内の異なった所有単位の企業、労働者を一本化した失業保険が試行されているが、全国的なレベルでの制度となっていないことである。また、新しい「規定」では、国营企業の雇用する農民契約労働者は対象外とされているが、今後は国营部門、企業といえども、農村労働力を雇用しなければ成り立たなくなるところが出てこよう。

第2は、救済金支給基準が地方ごとに異なることである。標準賃金を基準とした「規定」では、例えば月収200元の労働者の場合、基準の最高である75%を適応したとしても救済金額は1ヶ月90元となってしまう(200×60%×75%、60%は月収に占める標準賃金の割合)。このように月収、特に標準賃金の高い者は、もらう救済金の金額が大きい。このような生活の落差を是正する目的で93年に修正された「規定」では、社会救済金が基準とされたが、社会救済金自身の基準が地方ごとに異なるため、同一賃金の労働者でも失業した場合に給付される金額に差が生じることになり、不平等感が残る。労働者の失業前の収入及び社会への貢献度が全く評価されないことになるわけで、一律の支給額では、労働力の流動化を促進する効果は期待できない。その他、保険基金の効率的な運用を図ることなども重要な課題である。

中国における失業問題及び社会保障制度に関する分析（高）

< 注 >

- 1) 国家統計局(2001)『中国統計年鑑(2001)』中国統計出版社、p.403。
- 2) 国家統計局(2001)『中国統計年鑑(2001)』中国統計出版社、p.93,111。
- 3) 国家統計局(1998)『中国労働統計年鑑(1998)』中国統計出版社、p.129,133 により筆者が算出したもの。
- 4) 「労働法」では外資系企業の従業員を失業保険の対象者としているが、具体的な保険制度を明確にしていない。
- 5) 日本労働研究機構(1997)『中国の労働政策と労働市場』、日本労働研究機構、p.148。
- 6) 『経済研究(1993)』第1期 「完善我国失業保険制度的措置」中国経済出版社、p.66。
- 7) 『財政(1992)』第12期 「関与失業保険基金支出機構的分析」中国経済出版社、p.45,46。
- 8) 社会救済基金：都市部の労働力を失った人に対する救済金。一般に一世帯に労働力が一人もいない場合だけを対象とする。農村部では、配偶者及び子供のいないお年寄りを「五保戸」と呼び、村委員会がその人たちの面倒を見る。
- 9) 民政とは人民政府のことである。省人民政府、市人民政府、区(県)人民政府がある。
- 10) 「一工兩制」とは、同じ工場内で契約労働者と常用労働者が並存し、賃金制度及び福利制度などが異なることである。

< 参考文献 >

中国語

- 国务院人口普查办公室・国家統計局人口統計司(1982)『中国 1982 年人口普查資料』中国統計出版社。
- 国务院人口普查办公室・国家統計局人口統計司(1990)『中国 1990 年人口普查資料』中国統計出版社。
- 国务院人口普查办公室・国家統計局人口統計司(1995)『中国 1995 年全国 190 人口抽樣調查主要数值』中国統計出版社。
- 中華全国總工会政策研究室(1994)『中国工会統計年鑑(1994)』中国統計出版社。
- 国家統計局(1987)『中国労働工資統計年鑑(1978-1987)』中国統計出版社。
- 国家統計局(1995)『中国労働統計年鑑(1995)』中国統計出版社。
- 国家統計局(1996)『中国労働統計年鑑(1996)』中国統計出版社。
- 国家統計局(1998a)『中国統計年鑑(1998)』中国統計出版社。
- 国家統計局(1998b)『中国労働統計年鑑(1998)』中国統計出版社。
- 国家統計局(2001a)『中国統計年鑑(2001)』中国統計出版社。
- 国家統計局(2001b)『中国労働統計年鑑(2001)』中国統計出版社。
- 顧昂然・唐德華(1998)『中国經濟法律全書』中国経済出版社。
- 全国總工会保障工作部(1995)『工会手冊 - 關於解決企業富余人員問題的建議』中国労働出版社。
- 労働部労働力管理和就業司編(1993)『宣传手冊 - 国有企業富余職工安置規定』中国労働出版社。
- #### 日本語
- 中兼和津次(1999)『中国經濟發展論』有斐閣。
- 中兼和津次(2000)『現代中国の構造変動 2 経済 構造変動と市場化』東京大学出版会。

主指導教員（谷浦孝雄教授）、副指導教員（小山洋司教授・小澤健二教授）