

中国の失業問題とその展望

— 都市部貧困層の拡大と高失業率の長期化 —

沙 銀華

I はじめに

90年代に入り本格的な経済改革が始まった中国では、アジア金融危機と国内のバブル崩壊の影響を受けて経済環境が厳しくなっている。国有商業銀行は巨大な不良債権を抱え、不動産市場は不振となり萎縮している。その中で最も深刻な問題は、「親方五つ星」と言われてきた国有企業の終身雇用制度が崩壊し、その改革により大規模な失業が発生したことである¹⁾。現在、中国においては、半数以上の国有企業が赤字経営を続けており、失業問題はますます深刻化している。

失業問題は国民生活と密接な関係があり、社会の安定にも極めて大きな影響を及ぼすため、中国政府はこの問題に力を入れている。主な施策としては、失業者に対する社会保障制度を整備するとともに、再就職キャンペーンを行い、失業者の再就職・雇用を促進している。これらの対応策がどの程度効果があるのか、また深刻な失業は次の世紀まで続くのか、解決のめどがあるのかなどが現在の大きな関心事となっている。

本稿では、中国において失業が急増している背景と実態を概観するとともに、政府の救済措置、再就職のための対応策を解説し、その上で深刻な失業問題に示される今後の課題を指摘することを試みる。

II 失業の背景と実態

1. 失業の背景

中国において失業者が急増している主な原因としては、次の三つがあげられる。すなわち、①農村部に数億の余剰労働力が存在しているため、その一部が都市部へ流入し、これにより新規の労働供給が急増したこと、②計画経済の破綻に伴う国有企業の倒産で失業者が急増したこと、③市場競争原理の導入に伴い国有企業を含む都市部企業が雇用のリストラに着手し、企業内失業者(富余人員)、一時帰休者(下崗)²⁾を大幅に増加させたことである。

(1) 農村部余剰労働力の圧力

中国の総人口は1995年には既に12億人を超え、そのうち8億人は農民である。しかし、労働・社会保障部(以下「労働省」と略称)の非公式な数字によると、余剰労働力は農村部のみでも1.3億人に上るとみられる。また労働省は、2000年にはそれが1.4億人を超えると予測している。

90年代初めから多数の農民が内陸の農村から沿海都市に出稼ぎに出かけ、その現象は「民工潮」と呼ばれている。これらの農村部の余剰労働力は都市部の労働市場に巨大な供給圧力を掛けている。

(2) 国有企業の倒産

中国においては、市場経済原理を導入してから国民経済が急速に発展し、国民の生活水準は向上してきた。しかし一方、市場経済が社会主義の計画経済に取って代わったことにより、計画経済に基づいて経営されてきた国有企業は次第に赤字が常態化し、経営難に陥った。

こうした移行期には不可避のことであるが、計画経済時代には倒産することのなかった国有企業の倒産件数が、近年急増している。96年の倒産件数は前年の2.6倍である。中国統計局の非公式の発表によると、8万8,000社の国有企業のうち少なくとも15%の企業は倒産状態であり、今後5年以内に倒産すると予測されている。この国有企業の倒産が多数の失業者を発生させている。国有企業の倒産の増加が失業者の大幅増をもたらしていることは、政府の労働管理機関に正式に登録された失業者の公表データでも確認できる。

(3) 国有企業のリストラ：早期定年退職と一時帰休

半数前後が赤字という厳しい環境にある国有企業は、赤字経営を是正し市場経済メカニズムに適應できるよう、企業組織の改革、人件費の節約と

余剰人員の整理などに努めている。

国有企業は、人件費の節約と経営効率の改善のため、余剰人員に対して早期定年退職を勧告し、また人員削減の直接的な手段として一時帰休の措置を採っている。

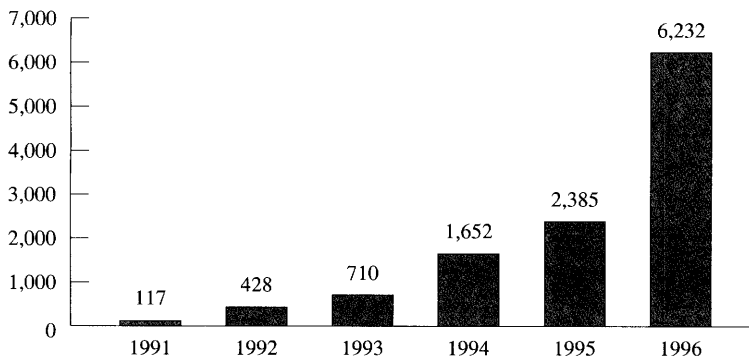
2. 失業の実態

(1) 失業の実態

政府の公表データによると、90年代前半の都市部の失業率はほぼ3%未満であるが、後半に入ると3%をやや超えるようになる。ただしこれは、政府労働機関に正式登録した失業者の人数であり、一時帰休者はこの中には含まれていない。

また、同じ政府のデータによると、97年の登録済み失業者は570万人で失業率は2.85%、一時帰休者は1,274万人で全国の従業員数の6.31%を占めている。したがって、登録済み失業者と一時帰休者の合計は全従業員数の約9.16%を占めることになる。

ただし、現在の中国においては一時帰休者は約3千万人前後いるという説³⁾もある。また、新規に労働市場に参入する高校および中学卒業者は毎年約1千万人いるが、そのうち就職できる者は約800万人である。従って、求職中(待業)の新卒者は毎年200万人以上のペースで増加している。



出所：北京思源兼併與破産諮詢事務所の調査データ(1997年)より。

図1 中国最近6年間の破産件数

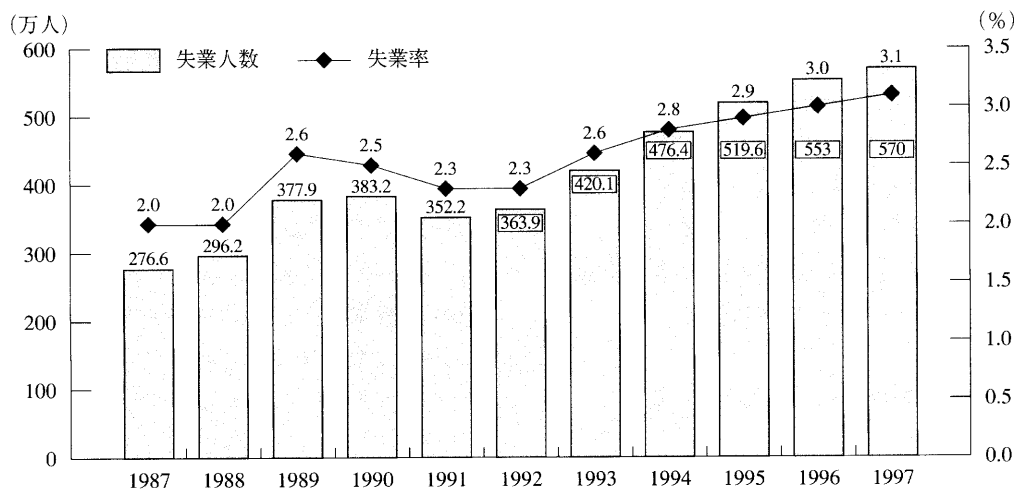
こうした状況を踏まえると、一時帰休者や企業内失業者、待業者などを含む中国都市部の実質的な失業率は10%を超えているという推測ができる⁴⁾。

(2) 失業者の特徴

① 女性の失業率が高い

遼寧省、江蘇省、上海市、黒龍江省、安徽省の5省市の非公式統計によると、96年に一時帰休になった従業員は413.6万人であり、うち女性従業員

は248.2万人で全体の約60%を占める。しかし上記5省市における全従業員に占める女性従業員の割合は約37%から40%であることから、一時帰休者に占める女性の割合はかなり高いことがわかる⁵⁾。また上海市政府の計画では、同市の55万人を超える繊維産業の従業員は25万人まで削減される予定である。半数強の従業員がリストラの対象となることになるが、そのほぼ全部が女性である。



出所：『中国統計年鑑1998』中国統計出版社 1998年9月より。

図2 中国失業人数と失業率

表1 1997年地方別(主要)失業人数と一時帰休人数

(万人)

	従業員数(A)	失業数(B)	失業率%(B/A)	一時帰休数(C)	一時帰休率%(C/A)	実際失業率%
北京市	499.6	3.3	0.66	13.2	2.64	3.30
天津市	318.8	4.3	1.35	21.1	6.62	7.97
上海市	527.7	14.9	2.82	37.7	7.14	9.97
遼寧省	1141.8	46.0	4.03	90.0	7.88	11.91
山東省	1118.3	38.9	3.48	61.9	5.54	9.01
湖北省	925.2	33.9	3.66	72.4	7.83	11.49
四川省	794.0	43.2	5.44	67.1	8.45	13.89
黒龍江省	970.6	25.5	2.63	122.1	12.58	15.21
全国	20207.0	576.8	2.85	1274.1	6.31	9.16

出所：実際失業率以外は、『中国労働統計年鑑1998』中国統計出版社 1998年10月。

実際失業率は登録済み失業率と一時帰休率を合計したもので、筆者作成。

② 中高年齢層へのシフト

80年代後半には失業者の8割前後が20代前後の青年であった。しかし90年代後半に入ると、失業者の中心が低年齢層から中高年齢層にシフトする動きがみられる。

例えば安徽省の場合は、96年の失業者の中で40代以下は約80%以上、30代以下は約38%を占める。したがって、30代から40代までの中年層の失業者は全体の約40%前後を占めている。

表2 中国都市部失業状況の予測

(万人)

失業源	1998年	1999年
現有一時帰休者	450	600
失業登記者	560	620
新增一時帰休者	300	300
新增労働力	322	274
政府機関改革リストラ	2	300
農村から都市部へ転換人口	300	300
合計	1934	2394

出所：「明年逾2300万人失業」香港経済日報，1998年11月25日より。記事によると、このデータは国家計画委員会の報告による。

③ 低い教育水準

一例として上海市の場合、非公式統計によると、失業者のうち中卒および中卒以下の者は97年に約80%を占めている。教育水準は再就職のカギであるため、教育水準の低い者が再就職先を探すことはかなり難しいのが現状である。

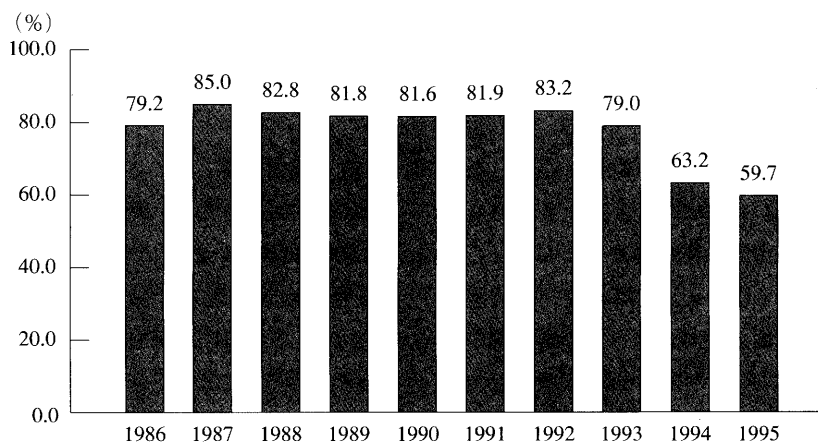
III 政府の対応策

1. 再就職キャンペーン

失業者および一時帰休者をできる限り早く再就職させ、失業者の急増に歯止めを掛けることを目的として、次のような中央および地方政府の再就職キャンペーンが全国規模で実施されている。

(1) 行政指導

1997年4月、国務院は各地方政府に「若干都市における国有企業の吸収合併を試行および従業員再就職に関する補充通知」を通達し、各地方行政機関が失業者の再就職により力を入れるよう行政指導を行った。また同時に各地方の民間団体の協力を呼びかけた。



出所⁶⁾：『中国統計年鑑1996』中国統計出版社1996年9月より。
「青年」は16歳以上30歳未満の者である。

図3 失業者の中の青年の割合

(2) 政府行政機関による指定会社への再就職斡旋

各地方の行政機関は、経営状態の良い企業を指定して失業者の再就職の受け入れ協力を求め、倒産企業または倒産寸前企業からの失業者をそれら指定会社に再就職させている。

(3) 第三次産業の発展による雇用拡大

サービス業を中心とする第三次産業の企業を新設または拡大し、失業者に対してより多くの再就職のチャンスを提供している。

各地方政府はここ数年間、以上の再就職キャンペーンに非常に力を入れ、かなりの成果を上げている。例えば四川省の場合、失業登録が済み失業救済金を受領している者は96年に18.4万人であったが、そのうち再就職者した者は8.82万人で、これは失業救済金の受領者の約48%に当たる。山東省都済南市においては、6万人の失業者のうち既に5万人は再就職した。また上海市は、ここ数年間のキャンペーンの結果、昨年までの5年間で約85万人の失業者(一時帰休者を含む)の再就職を達成している。

2. 失業保険制度による救済

中国政府は、先進国と同様に、新中国を建国した時点から社会保障制度の整備を始めたが、正式に失業保険制度が設立されたのは改革開放政策が開始された後の86年頃のことである。それ以前は、中国においては失業という概念は存在しなかった。改革開放前の中国では国有企業は終身雇用制を採用しており、失業自体がほとんど存在しなかったからである。しかし市場経済体制を導入して以来、雇用制度の改革によって労働者側が自由に職業を選択することができるようになった一方で、企業側も従業員を解雇することが容易になった。終身雇用制の崩壊や企業倒産などによって多くの失業者が生じたため、中国政府は、社会の安定を図るためには社会保障制度、中でも失業保険

表3 失業救済金給付の規定

勤務年数	支給期限
1年以上2年未満	3か月
2年以上3年未満	6か月
3年以上4年未満	9か月
4年以上5年未満	12か月
5年以上	24か月以下

出所：国務院の規定による。

制度の設立が重要であることを強く認識するようになる。この結果、80年代後半から失業保険制度が設立されることになった。

(1) 失業保険制度のシステム

93年4月12日、国務院は「国有企業従業員の失業保険の規定」を公布した。各地方政府は、この規定に従って各地方の実情に合わせて規則や条例を制定し、社会保障制度の一環としての失業保険制度を正式に発足させている。

現在、各地方政府においては、国務院の規定に則して地方政府の労働管理機関が失業保険金を管理している。この規定によると、失業保険金の財源として、企業は、従業員の標準月給の1%をもって地方社会保障管理機関に保険料として納入する。従業員本人が保険料を支払うか否かについては、各地方が地域の実情を踏まえて決めることになっている。

(2) 給付規定

国務院の規定では、失業者に対する失業救済金の給付は表3のように定められている。失業前の企業での連続勤務年数が5年未満の場合は最長12か月、5年以上の場合は最長24か月の失業救済金を受領することができる。

(3) 支給金額

失業救済金の支給金額は各地方ごとに異なる。表4は主要都市と一部の省の保険料負担と失業救済

表4 失業保険料の負担と救済金の支給

	国务院(全国)	北京市	上海市	広州市	遼寧省	深圳市
保険料 (企業負担)	全従業員の賃金総額の0.6%, 1%を超えてはならない	全従業員の賃金総額の1%	全従業員の賃金総額の1%	国务院の標準	全従業員の賃金総額の1%	全従業員の賃金総額の1%
保険料 (本人負担)	規定なし	一人当たり月2人民元	本人負担なし	本人負担なし	規定なし	本人負担なし
救済金の 支給水準	社会救済金の120~150%	社会救済金の120~150%	市最低賃金の60~70%	市平均賃金の35~45%	社会救済金の110~180%	市平均賃金の80%

出所：中国の新聞、雑誌、各省、市の規定により作成。

「社会救済金」は、所得のない者に各地方政府が定めた当該地方での最低生活水準を維持するために必要な所得を財政から給付するもの。

金の支給の規定を比較対照したものである。

しかし現実には多くの企業で経営が悪化しているため、保険料の滞納がしばしば発生している。また給付の面でも、地方政府によっては、上記の規定に従わず現地の平均賃金の30%前後しか支給しない例もみられる。こうした状況では失業者が最低生活水準を維持することは難しく、失業保険制度を見直す声も高まっている⁷⁾。

3. 早期定年退職制度の導入

中国では現在、法定定年退職の年齢は男性60歳、女性55歳と規定されている。早期定年退職の措置では、これが男性50歳、女性45歳に繰り上げられる⁸⁾。早期定年退職をすると、早期定年から法定定年までの間、企業から基本生活費を受給することになる。基本生活費の水準は法定定年退職者の年金の約6割程度であり、失業保険金とほぼ同水準である。

しかし早期定年退職の普及は、社会的に再就職への圧力を減らす一方で年金受給者を増加させ、養老年金基金に巨大な圧力を掛けることが予想される。高齢化が急速に進んでいる中国⁹⁾にとって、21世紀は、失業問題と高齢化問題の間にジレ

ンマを抱える苦しい時代となろう。

4. 一時帰休者の保護

一時帰休者には、帰休期間内は企業から給料の50%から60%に当たる生活費が支給され、最低生活が制度的に保障されている。

5. 再就職受け皿会社への税などの減免措置

多くの地方政府が、再就職者を受け入れるための新設会社や再就職者の受け皿会社に対して、税などの減免措置を講じている。河北省、安徽省、甘肅省、江西省などが好例であるが、江西省南昌市の場合は、企業の従業員の60%を超える再就職者を受け入れる会社に対して、税や各種費用の徴収について優遇政策を設けている。

6. 労働技能の育成訓練

専門技術を持っていない失業者は再就職が難しいのが現状である。政府、労働組合および婦人連合会などは、失業者や企業内失業者のために「育成訓練センター」「女子学校」「週末学校」などを開設し、彼らがサービス産業に必要な専門技術など各種技術を習得するように訓練を行っている。

また上記の機関や団体は、職業紹介所と連携し、彼らに訓練終了後に速やかに再就職を斡旋するシステムを作っており、再就職のチャンスがより広がるよう努めている。

IV 今後の課題

次世紀の前半、中国は人口構成をめぐって三つのピークを迎えることになると予測されている。第1のピークは、中国が2020年から2030年にかけて少なくとも15億の総人口を擁することになるということである。第2のピークは、中国の就労年齢人口(16歳から定年まで)が2020年に10億人に達することである。そして、高齢者(60歳以上)の人口が2040年に3億人を超すというのが第3のピークである。これは、21世紀の20年代から40年代の間、中国では人口が引き続き増加する一方で人口の高齢化が進み、就労人口への負担が重くなるということであり、中国の歴史上未曾有、あるいは世界の人口発展史においてもどの国も経験したことがない事態である¹⁰⁾。中国の次世紀前期の失業者(待業者を含む)、潜在的失業者、一時帰休者の総計は約3億人になるという予測もある。

これらは、21世紀の中国が人口増、高齢化、失業増の三つの重要な課題に直面していかざるを得ないことを意味しているが、特に以下の二つの点の問題となるだろう。

1. 都市部貧困層の拡大

中国において沿海都市部と内陸農村部の間で貧富の格差が激しいことは、日本のマスコミでもしばしば話題になっている。しかし高率の失業によって都市部内で貧富の格差が拡大していることはあまり報道されていない。都市部では、失業救済金または一時帰休者の生活費は年間約3,600人民元前後(日本円約6万円)であるのに対し、高所得者には年収100万人民元以上の者も少なくない。

中国では、経済成長が本格化した90年代に入って大都市圏を中心に新富裕層が台頭してきた。上海では現在、新富裕層(月収2,500人民元以上)は人口の約5%を占めている。新富裕層は今後も増加を続け、彼らと彼ら以外の層との資産格差も一段と拡大していくものと予想される。

一方、失業者は最低生活ラインで窮乏生活を過ごしている。「貧富平均」を目指した社会主義モデルが崩壊した後の中国では、都市部において高い失業率の下で貧困層が一層拡大し、貧富の格差は非常に大きくなることが予測される。

沿海都市部と内陸農村部との所得格差の拡大に、都市部内の高い失業率による所得格差が加わることは、中国社会全体に対して不安定な要素が増すことを意味しよう。

2. 高失業率の長期化

人口圧力の下、都市部では新規の求職者が毎年千万単位で増加しているが、その受け皿として供給される就職ポストの増加は数百万単位である。

労働省は、外資の進出増加や高い経済成長の持続などを理由に、今後は就職ポストが増えると楽観的に予測している。これによれば、毎年新たに増加するポストは約800万人分である。しかし、同じ労働省の予測データによると、今後の15年間、毎年18歳年齢層に属する人口(大学進学者を除く)は1千万人を超える。しかもこの中には、既に失業している者(一時帰休者を含む)およびこれから国有企業のリストラによって失業または一時帰休が見込まれる者は含まれていない。労働省の予測はかなり楽観的なものと思われ、現実はもっと厳しいと予想される。

さらに、就職ポストが少ないにもかかわらず、農村部の余剰労働者の都市部への出稼ぎブームが長期化・恒常化しているため、都市部の失業者の間では就職競争が今後一層に激しくなることが予想される。

こうした状況からみると、再就職できる失業者または新規採用される者の数は、毎年の失業者の(グロスの)増加数より少なく、少なくとも今後15年間で高失業率という厳しい状況が改善される兆しは見えない。

V おわりに

21世紀の中国は、人口、高齢化、失業、人材不足などのさまざまな重要な課題に直面していくだろう。これらの諸課題の間には相互に関連性があり、失業は単なる失業問題にとどまらない。すなわち、失業者を削減するためには総人口を減少させなければならず、総人口を減少させるには出生率を低下させなければならない。しかし出生率の低下速度が速ければ、それだけ人口の高齢化現象が速く進む。若い世代の人口が減少する一方で、高齢者が増えることになる。3億を超える高齢者の社会保障費用をどのように捻出し、高齢者の生活の安定を確保していくかが重大な問題となる。

21世紀の中国がこの難題をどのように解決するか、注目すべきところである。

(平成11年2月投稿受理)

注

- 1) 昨年、上海市総工会(労働組合)は、上海市民に対して、「生活の中で一番心配していることは何か」というアンケート調査を行った。同調査によると、上海市民が憂慮していることの上位三つは、「企業内失業(一時帰休)」(93%)、「成人病の医療保険」(72%)および「定年後収入の減少による生活水準の悪下」(68%)であった。一番憂慮されているのは、「一時帰休」を含む失業であることが分かる。
- 2) 一時帰休、企業内失業、失業と待業との区別は次の通りである。
 - ① 一時帰休とは一時的に職務または職場から離れることをいい、二つのケースがある。一つは、勤務先の国有企業の営業・生産が停止状態になってくるものの倒産できないために自宅待機となっ

ているケースである。もう一つは、国有企業が企業体質強化の一環としてリストラを行った際、リストラ対象者として自宅待機しているケースである。この場合にはいつ職場復帰できるか分からないため、企業側は彼ら自身が求職活動を行い、再就職することを奨励している。両方のケースとも、待機中は企業から基本生活費が支給される。

- ② 企業内失業とは、一時帰休に加えて、帰休にはなっていないものの企業内に仕事がなく、いずれは一時帰休となることを見込まれる状況を意味する。一時帰休を含むより広義の概念である。
 - ③ 待業(新卒就職浪人)とは、就職できない新卒の大学生、高校生および中学生が、就職を待つことをいう。
 - ④ 失業とは、企業の破産または合併によって職場を失ったことをいう。中国では都市の失業者・失業率しか公表されていない。失業者とは、非農業戸籍を持つ、男16~60歳、女16~55歳の労働能力と就業の意思のある未就業者で、中国政府の労働管理機関に正式に失業登録をしている者を指す。失業保険制度によって、失業者は政府の労働管理機関から失業救済金(基本生活費)を受領することができる。
- 3) 『中国社会保険』1997年第4期 p. 1の「憂下崗」参照。また、企業内失業者の人数は3千万人という説もある。『中国社会保険』1997年第5期 p. 14の「失業保険—深化改革之我見」参照。
 - 4) 香港経済日報 1997年3月20日の「下崗失業成跨世紀難題—城市失業率10%、産生数千万貧民」、光明日報 1997年3月12日の「下崗再就業：一個重要話題」参照。
 - 5) 法制日報 1997年5月15日の「下崗女職工再就業的問題与对策」参照。
 - 6) 『中国統計年鑑1997』では、統計の取り方が変わり、上図の「失業者の中の青年の割合」、「中国失業人数と失業率」などの項目が削除された。したがって、これらの指標についての政府の公式統計データは、『中国統計年鑑1996』号にとどまっている。
 - 7) 「失業保険制度の改革は焦眉に迫る」金融早報 1997年1月1日参照。
 - 8) 例えば上海市の場合、こうした早期定年退職の傾向が強まりつつある。
 - 9) 現在、中国の高齢者人口は年3.2%で増加しており、今世紀末には1.33億、全国の総人口の10.5%を占めるようになる。2040年に至ると高齢者人口は3.74億、同24.8%に達する見込みである。すなわち、4人に1人は高齢者である。
 - 10) 中国科学院国情分析グループ編著 胡鞍鋼・王毅執筆 『生存と発展』科学出版社 1989年10月 p. 20 参照。

参考文献

「東アジアの中間所得層のライフスタイルと生活意識」
1997年2月 ニッセイ基礎研究所.
『中国統計年鑑』1996～1998年 中国統計出版社.

『中国労働統計年鑑』1997年 中国統計出版社.
胡鞍鋼・王毅 1989 『生存と発展』 中国科学院国情分析
グループ編著 科学出版社.
(Sha YinHua ニッセイ基礎研究所研究員)