

中国国有企業改革における余剰労働力問題

稲 田 実 次
エ 浩 文

(受付 2000年10月10日)

目 次

はじめに

I. 国有企業の形成

1. 国有企業形成の歴史的背景
2. 国有企業における労働管理制度

II. 国有企業改革による余剰労働力問題

1. 国有企業の抱える社会的負担
2. 深刻な政策的余剰人員
3. 余剰人員の失業問題の現状
4. 一時帰休者の特徴

III. 中国の失業問題と対策

1. 中国の失業問題
2. 失業対策

おわりに

はじめに

中国経済は、1978年に中国共産党第11期「三中全会」において改革・開放政策が決定されて以来、急速な発展を遂げてきた。この20年あまりの間に、国有企業を主とする国有部門の中国経済に占める割合は低下してきたが、95年における全社会固定資産投資と都市部賃金労働者に占める割合は、それぞれ5割を上回っており、中国経済において重要であることには変わりはない。しかし、この国有企業の多くが赤字で、95年に行われた第三次工業センサスによると、独立採算制国有工業企業約8万8,000社中約三分の

一が赤字である。このような国有企業の経営改善のために、中国政府は人員削減を実施しており、そのために国有企業の余剰労働者を一時帰休者としている。一時帰休者とは、失業者ではなく企業に籍を置くが、当該企業で働くことなく最低限の生活費の支給を受け再訓練を受けるなどして、再就職活動をする労働者を意味する。上海では98年3月初めに、もし一時帰休者が今後二年以内に再就職できなければ元の企業の籍はなくなり、失業者とするとされている。

97年末の一時帰休者数は1,100万人で、98年はさらに400万人増加するとされている。97年の失業者570万人を加えて、合計2,070万人になる。これは、都市部労働者の10%を超える水準である。さらに、大量の農村労働者の都市への流入もあり、都市部労働市場において深刻な失業問題が生じるのではないかという懸念がなされている。そのために、都市部における失業・一時帰休者問題は、中国経済が克服すべき最も重要な課題となっている。

本論文は、国有企業における余剰労働力問題を国有企業改革と関連して、国有企業の形成、余剰労働力の現状、その発生要因及び中国政府が採った余剰労働力問題の解決策を考察したものである。

I. 国有企業の形成

1. 国有企業形成の歴史的背景

中華人民共和国が建設された当初中国が直面していた経済的問題は、非常に遅れた経済発展水準と、きわめて非合理的な経済構造であった。1949年国民所得はわずか358億元、一人当たりにして66元であった。国民所得に占める工業の割合は12.6%にすぎず、工業総生産額に占める重工業生産の割合はわずか26.4%であった。当時の国際状況をみると、先進工業国では国内総生産に占める工業付加価値の割合はそうじて50%前後であった。たとえば、西ドイツ（1950年）が55~60%、アメリカ（1953年）が48.4%、カナダ（1951~55年）が49.6%、スウェーデン（1951~55年）が54~58%

であった。最初の社会主義国家であるソ連の経済構造をみると、やはり工業生産が主導的な地位を占めていたことがわかる。50年の国民所得に占める工業の割合は42%前後で、工業生産高のうち第一分類（生産財を生産するセクター）の割合が3分の2以上に達していた¹⁾。

このように当時の国際経済環境を国内状況と比較すれば、中国共産党の率いる政権にとっての最優先課題は、後れている経済構造をいかに速く改善し、工業化水準、とくに工業部門における重工業の割合をいかに高めるかにあったことがわかる。こうして、党と政府は重工業優先政策を経済発展戦略として選択したのであった。

このような重工業発展優先の発展戦略に合わせて資源を動員し、それを戦略目標に合ったセクターに配分するための一種の内生的制度として導入・形成されたのが、伝統的国有企業であった。

理論的には、資源を人為的に抑えられた価格で私有企業に配分して、これらの企業に重工業を発展させるよう要求することも可能であった。しかし、当時の状況では、適切な規模をもつ私企業をみつけて国家の戦略意図を実現させるには選択の余地は少なかった。収益極大化を追求する企業ならば、政府の配分する希少資源を獲得したうえで、政府の管理下におかれることを避けようとするだろうし、重工業の発展という比較優位に乏しい戦略的目標を無視する企業も出てくるであろう。こうした企業に戦略目標の達成を徹底させるためには、政府が高い監督コストを払わなければならない。これに対して国有企業の場合は、もっとも直接的にこのような戦略的意図を実現させることができる。このような諸事情から、資源の比較優位を超えて重工業優先発展戦略を遂行する任務は、歴史的に国有企業に割り振られることになったのである。

建国当初、中国では私営・個人企業が重要な地位を占めていた。統計によると、52年の工業総生産額のうち、国有企業が41.5%、集団企業が3.3%、

1) 林 毅夫・蔡昉・李周『中国の国有企業改革』関志雄監訳・李粹蓉訳 日本評論社、1999年、16ページ。

公私共同経営企業が4.0%、私営・個人企業が51.2%のシェアを占めていた。当時の新民主主義政策の主張では、民族資本の商工業は、相当長い期間にわたって社会主義商工業と共存することになるとしていた。しかし、重工業優先発展戦略を選択した以上、工業部門における多様な所有形態の共存という状態が、重工業優先発展戦略の要請にどうしても対応できなかったため、「一五」計画（第1次5ヵ年計画、1955～59年）の実施にともない、党と国はしだいに当初の考え方と合意事項を変えていった。

54年以降、国は大規模な私営企業を公私共同経営の範囲に組み入れ、それらの拡張のために投資した。中小私営企業に対しては、個別企業の公私共同経営からすべての業界の公私共同経営にいたるまで、業界全体を改編し新しい企業を形成した。56年初めからは、北京をはじめとする各都市ですべての業界を対象として公私共同経営を実施した。公私共同経営に移行すると、元の企業所有者は企業経営の権利を失い、その企業は事実上の国有企業になった。56年の工業総生産額のうち、国有企業が67.5%、公私共同経営企業が32.5%となり、私営企業はほとんど姿を消した。58年4月2日、中国共産党中央が「残りの私営企業、個人手工業と小型商業・小売に対し引き続き社会主義改造を強化することに関する指示」を出し、都市部の商工業者に対して、いっそう厳しい制限と改造措置をとることを決定した。これにともない、生産財の所有形態や経営方式、仕入れ・販売方法はさらに一元化され、都市部の国有セクターの割合はいっそう高まった。1966～76年にかけては、独立採算の小型集団を再編して同一採算の大型集団とし、さらに大型集団を国有企業に昇格させた。また、元の集団所有制の供給・販売合作社は国有商業に改編され、国有セクターの割合はさらに高まった。その結果、78年には国有セクターが都市工業総生産額に占める割合が85.4%にまで上昇したのに対し、非国有セクターのシェアは14.6%にまで縮小した。

50年代に行われた官僚資本の没収、外国資本の買収、民族資本の改造などの施策は確かに中国の国有企業の発展に大きな影響を与えた。しかし、

全体的にみて、大多数の国有企業は国家が集中させた経済余剰を利用することで発展したものであることを指摘しておきたい。とくに大中型国有企業は、そのほとんどが建国後に集中された経済余剰を利用して発展したのである。

2. 国有企業における労働管理制度

新中国が成立した当初、大都会では普遍的に深刻な失業問題が存在していた。その原因は主として、49年の解放以来存在していた400万人の失業者と、解放後の経済構造調整によって生み出された新たな失業者であった。失業問題を解決するために、国は失業者全員に仕事を配分するような「全包下来」（すべて引き受ける）政策を取り入れた。すなわち、政府は国营であると私営であることを問わず、構造改革から生じた余剰人員のほとんどを解雇せずに給料を支給するよう企業に命じた。

また企業側は余剰人員を再訓練・再就職させることに協力し、一時的または長期的に労働能力を喪失した従業員にも彼らの生活費用を負担しなければならなかった。56年に全国的に行われた「公私合営」（民営企業の公有化）の運動において、国は「労働者の就職を、統一的に企業間に分配する」方針を決定し、公有化された民営企業からの失業者はほとんど出ていなかった²⁾。51年中国政務院（現在の国務院）は、「中華人民共和国労働条例」を公布して、都市部企業の従業員の「生、老、病、死」に対する明確な規定を作った。そのなかで、解放初期の大量の失業者と民営企業からの潜在的失業者に対し、各企業の労働組合は相次いで失業救済機関を設立して、失業者に救済金を交付したり、臨時労働の場を作り、失業者のために職場を設けたりした。

この時期には、「社会主義には失業なし」という観念が広く受けいれられていた。全員就職が社会主義の優越性として一時宣伝された。建国初期の

2) 萬成 博編著『現代中国国有企業Ⅱ』白桃書房、1999年、192ページ。

失業対策としての失業救済制度は、失業者数の減少、さらに労働力管理上の「統包統配」(統一管理・統一分配)政策の実行とともになくなった。今の失業保険制度は86年以降のものである。

国家の労働政策の一連の措置は、従業員の安定と中国経済の急成長にはプラスの効果があったが、これらの政策と措置は、経済の発展に対して適切な調整ができず、マイナスの影響も出てきた。その一つは「鉄飯碗」(終身雇用)と「3人の仕事を5人でやる」という現象の浮上である。その結果、企業と従業員の労働生産性が著しく低下し、「高就業、低賃金、高福祉」の就業形式が固定化された。すなわち、労働者がいったん職場に採用されれば、彼が得たものは単に仕事だけではなく、その職に相当する福祉も享受できるのである。例えば、無料の医療と住宅補助、退職金、あるいは葬儀費用、香典などもすべて国より提供された。このような就職、賃金と福祉補償という「三位一体」の労働管理体制によって、就業制度がますます硬直化し、潜在失業現象もより深刻になった。その結果、中国共産党の第11期「三中全会」(1978)から、雇用制度などをめぐって順次改革が行われることとなった。

II. 国有企業改革による余剰労働力問題

1. 国有企業の抱える社会的負担

国有企業改革以前は、従業員賃金と各種福利保障基金はすべて国家と企業の統一収入・統一支出という財務計画に組み込まれていた。つまり、労働賃金制度は計画管理の対象であったため、従業員賃金と福利基金は事前に計画され、企業経営の良し悪しによる影響を受けず、企業自身もこのような負担を感じなかった。

しかし、利潤留保制度が実施され、二段階の「利改税」の実施、さらに企業請負経営責任制が普及したことにともない、従業員の賃金、福利基金の計画は次第に企業自らが行うようになった。こうしたことにより、企業の負担の規模と能力が企業の財務状況と密接に関連するようになった。し

かし、一部の企業負担は歴史が残したものであり、現状の企業財務にとって過大な負担となっている。このような負担を抱えていない非国有企業と比べると、国有企業はきわめて不利な競争的立場にある。

一つの事例として、国有企業が数多くの退職者のために保険・福利費用を支払わなければならないことが挙げられる。改革以前の統一収入・統一支出という企業財務制度のもとでは、企業の退職者の年金は国家が一元的に調達し、一元的に負担していた。改革前の十数年間、国有企業は従業員のためにこのような基金を積み立てていなかったのだから、これらの費用が企業負担となれば、それは当然のごとく歴史的な「負の遺産」となる。大まかな推計によると、94年までに国有企業を離職・退職した2,249万人のうち、88年以前の人が約半分を占め、85年以前に離職・退職した人が約三分の一、78年以前に離職・退職した人が約6%であった。

94年に地方国有企業3万4,000社に対して実施された調査によれば、対象企業が創設した各種学校は1万6,900校、医療衛生機関は3,619機関、年間の教育費用支払額は15億元、医療衛生費用の支払いは20億元、離職・退職の諸費用は170億元、従業員住宅の購入・建設のための支払額は50億元であった³⁾。

このサンプルの平均数と全国国有企業の平均数が同じであると仮定しよう（地方国有企業の平均規模は中央国有企業より小さいため、過大評価になることはない）。全国国有企業11万5,200社が合わせて学校5万6,900校、医療衛生機関1万2,300機関を設立し、年間の教育費用支払額が50億8,000万元、医療衛生費用の支払額が67億8,000万元、離職・退職の諸費用の支払額が576億元、従業員住宅の購入・建設のための支払額が169億4,000万元で、合計864億元を支払ったと推計される。公安、消防などの機関を設置した企業が支払った費用を考慮すると、総額はさらに大きくなる。

3) 黒愛堂「国家要為搞活国有企業創造一個好的外部環境」『經濟工作者學習資料』1995年第74期，2-9ページ。

郷鎮企業、外資企業、個人企業など非国有企業の多くは改革以降はじめて発展してきたため、上述のような負担は存在しないか、あっても国有企業よりはるかに小さい。たとえば、94年に国有企業の離職・退職した元従業員の数と在職従業員数との比率は1:4.8であったが、都市・農村集団企業の比率は1:5.2であった。その他の所有制企業は1:12.5であった。とくに長い歴史をもつ国有企業ほど、定年退職した従業員は多くなり、負担もますます重くなっている。固定価格にもとづいて計算すると、1980~94年の、全国国有企業部門が非在職従業員のために支払った保険・福祉費用（主として退職金、離職金、医療衛生費用と生活補助）は40億1,000万元から356億2,000万元へと年間16.9%の割合で増加し、同期間の国有企業部門の従業員賃金の年間7.8%増を大きく上回った。現在、この費用負担は同じ年の国家財政から赤字企業への補填額の1.79倍となっている。

国有企業の在職者の保険・福祉費用への支出もかなり大きい。1980~94年のこれらの費用の伸び率は、従業員賃金の伸び率より26.4%高く、94年に1,646億2,000万元に達し、賃金総額の31.8%を占めるに至った。都市・農村集団企業の同比率は24.3%で、その他の所有形態の企業ではわずか14.0%であった。ここでいう従業員保険・福祉費用には、主に医療衛生費、集団福祉事業補助、集団福祉施設費などが含まれているが、企業の自己調達資金による集団福祉施設の基本建設費用は算入されていない。

国有企業の重要な特徴の一つは、自ら一つの「社会」を形成し、社会的・政府的機能を果たすことである。医療衛生、住宅だけでなく、多くの企業は自ら学校、病院、療養所、幼稚園などを設立・維持するため、費用は膨大な額にのぼる。企業が学校を設立する例として、本溪鉄鋼会社は大・中・小学校が計10校あり、重慶鉄鋼グループの中・小学校は26校、毎年直接投入した教育経費は約2,500万元に達している。

この従業員の福祉と関連する企業の機能は、一般的に国有企業にとって耐えがたい負担である。十分に発達した市場経済の観点からみれば、これは実際、社会的な保障を内部化した結果である。社会保障制度がいまだ企

業内部の機能とされ、社会保障に相当する部門が政府の機能に転換していないのである。歴史からの「負の遺産」を受け継いだ結果、国有企業は市場競争に対応する能力を著しく低下させてしまったといえる。

直接に観察できるこのような企業の過大な負担は、国有企業が国と交渉し、補填を要求する際の口実となる。このような非生産活動に伴う支出により、企業の利潤が正確に開示されないために、企業経営状況を反映する十分な情報指標としての役割も果たせなくなってしまうている。

2. 深刻な政策的余剰人員

重工業は高度な資本集約的産業であり、一定の資本を投入することによって創出される雇用機会は他の産業より小さい。70年代末の政府の推計によると、重工業部門における1億元の投資によって創出される雇用機会は6,000人分で、軽工業の同額投資による雇用創出の三分の一にすぎなかった。過去十数年にわたって実施された重工業優先発展戦略により、1952～80年重工業生産は軽工業の9.5倍にもものぼり、より多くの資本を使用しながら労働力を排除する重工業型産業構造が形成されてきた。これにより、中国の工業化過程における雇用創出能力は低下した。このような発展戦略とそれによって形成された産業構造は、当時の中国の膨大な人口、豊富な労働力という国情と真っ向から矛盾していた。一連の制度的取り決めにより、都市・農村の労働力の移動ルートは遮断され、農業から次第に溢れてきた労働力は農村にとどめられた。この措置は工業化における雇用吸収圧力を軽減したものの、都市労働者の就職問題の発生は避けられなかった。このため、企業が実際に必要とする人数を超えてすべての都市労働者の就職を保障することが、伝統的な国有企業の雇用制度において無視できない重要な目標とされるようになった。この目標を達成しようとする結果、国有企業は労働力を過剰に吸収することとなった。

70年代末からの企業改革は、国有企業に対する「放権譲利」とインセンティブ・メカニズムの改善を通じて従業員労働効率を高めたが、企業の

過剰な雇用受け入れという問題を顕在化させることになった。現在の国有企業の一般的状況からみて、もっとも頭の痛い問題は余剰人員の削減がますます深刻化していることである。伝統的経済発展戦略の「負」の遺産ともいえるこの問題は企業の発展に伴って顕在化している。一方、改革以降現れてきた非国有企業は、国有企業とは異なり、労働力に対する実際の需要と労働力市場の供給状況にもとづいて、雇用する労働者数と賃金水準を決めることができる。ここでもまた、国有企業は非国有企業との不公平な競争状態に陥っている。

これまでのところ労働・就職制度に関する改革は大きな進展を見せていない。国有企業の直面する深刻な余剰人員現象と、それによる過度の負担を抜本的に解決することは難しくなっている。すなわち、国有企業は政府所有の企業として本来政府が実施すべき一部職務を肩代わりしなければならないことから、社会安定保持の観点からみて、余剰人員を労働市場へ放出することはできない。

現在の国有企業の余剰人員の規模については、多くの推計がある。たとえば、近代企業制度の実験企業100社に対する調査によれば、こうした大型企業における余剰人員は50%以上である。中国企業家調査システムによる94年のサンプル企業2,756社に対する調査によれば、余剰人員をもたない国有企業はわずか二分の一を占めるといふ推計結果もある⁴⁾。94年の国有企業の従業員は合計7,384万人であるので、上述の推計で計算すれば国有企業の余剰人員数は1,500~3,700万人となる。世界銀行による国有企業142社に対する調査結果によると、大多数の企業が余剰人員の存在を認めている(第1表を参照)。

国有企業は工業部門の全従業員の三分の二という膨大な労働者を雇用しているため、従業員の安定的な就職を保ち、彼らの基本的生活を維持することは社会の安定にとって重要な要素になっている。社会保障制度がまだ

4) 黒愛堂, 前掲論文, 2-9ページ。

第1表 国有企業の余剰人員状況

(単位：%)

理想の数を上回った実際の 雇用数の程度	全企業に占めるシェア
30以上	17.0
20～30	16.2
10～20	26.8
5～10	24.6
ほぼ同じ	12.0
下回る	3.4

出所：The World Bank, *China: Reform of State-owned Enterprises*, China and Mongolia Department, East Asia and Pacific Region, Report no. 14924-CHA, June 21, 1996, p. 14.

資料：林毅夫・蔡昉・李周，前掲書，101ページ。

できていないため、国有企業は国家に代わって余剰労働力の受け皿という重い負担を引き受けざるを得ない。北京市労働部門の調査によれば、北京市国有企業における余剰人員の配置方法の構造は、企業と雇用関係を維持しているのが98.5%（うち、企業による新しい職場の提供が29.6%，離職に際して企業からの基本生活費の支給が57.3%，本人による求職活動が11.6%）となっており、完全に企業と関係をもたない人員はわずか1%前後にすぎない。

国有企業が政府の指示によって社会的職務を行うことは、「政企不分」という制度の根源をなしているだけではなく、企業と国家の間の一種の非経済的責任関係をもたらした。企業はこのような社会責任を引き受けなければならないことを口実に、政府に不公平な競争条件とそれによる経営損失を認めることを求めた。企業の真の経営状態に関する情報がはっきりしない状況下では、かりに経営損失がこうした要因によってもたらされたものでないとしても、企業の引き受ける社会責任で隠すことができる。

3. 余剰人員の失業問題の現状

89年の「中国統計年鑑」によると、80年代の公的失業率は、80～88年にかけて、各年ごとに4.9%、3.8%、3.2%、2.3%、1.9%、1.8%、2.0%、2.0%、2.0%、と推移している。中国はこれまで「世界で最も失業率が低い国」であった。この低い公的失業率の原因は次のように分析できる。国は所有制と産業構造の調整、職業訓練の展開と労働服務企業の創設などによって就職率を向上させ、また、都市戸籍制度による人口移動の規制、「大鍋飯」(悪平等)体制などの方法で都市労働者を企業に就職させ過剰雇用問題を発生させた。

中国都市部における潜在失業の深刻さは、95年の国際労働機関と中国労働部の「企業余剰労働力調査」に明らかである。その調査によると、中国都市部における潜在失業率は18.8% (国家計画委員会と体制改革委員会の調査では25%、国家研究機関では20～25%、統計局では20%、労働部では10～12%) であった。都市部労働者のほとんどは国有企業で働いているため、また国有企業の余剰人員の比率が20～30%とも見られたため、都市部における高い潜在的失業率は国有企業によってもたらされた現象であるといえよう。

95年の「中国統計年鑑」によれば、中国都市部の潜在失業人口は、85年は2,408万人(公的失業人口238万5,000人)であったが、94年になると潜在失業人口は3,161万人にまで増加した。また労働部門のサンプリング調査の推計によると、94年の全国国有企業余剰人員総数は約3,000万人(そのうち、一時帰休者・失業したものは1,500万人)であり、国有企業全従業員の25～30%を占めている。

国有企業余剰人員の失業と一時帰休者問題は中国都市部失業問題の核心と見られ、国有企業余剰人員の分布は三つのグループに分けることができる。第1のグループは、経営状況が良く、経済基盤が強く、管理水準が高い企業の余剰人員である。これらの企業のほとんどは大・中規模の都市にあり人員過剰率10～15%である。第2のグループは、経営、経済基盤及び

稲田・エ：中国国有企業改革における余剰労働力問題

管理水準が普通、あるいはますますといえる企業の余剰人員である。これらの企業はほとんど中小都市にあり、人員過剰率は20%以上である。第3のグループは、経営状況が悪く、経済基盤が弱い赤字企業の余剰人員である。これらの企業は中小都市における中小型企业を中心とした内陸あるいは貧困地区の企業が多く人員過剰率も大きい。

失業、一時帰休者の状況

第2表から第4表は、都市部の失業と一時帰休者の状況をみたものである。第2表の都市部登録失業者とは、都市部の非農業戸籍の、労働年齢(男16~50歳、女16~45歳)で、労働能力をもちながら職がなく就業を求めており、かつ就業サービス機関に登録したものである。第3表の失業青年

第2表 都市部登録失業状況

	登録失業者数 (万人)	登録失業率 (%)
1978年	530.0	5.3
1980	541.5	4.9
1985	238.5	1.8
1986	264.4	2.0
1987	276.6	2.0
1988	296.2	2.0
1989	377.9	2.6
1990	383.2	2.5
1991	352.2	2.3
1992	363.9	2.3
1993	420.1	2.6
1994	476.4	2.8
1995	519.8	2.9
1996	552.8	3.0
1997	570.0	3.1

出所：『中国統計摘要』1997年版，31ページ，98年版，36ページ。

資料：中兼和津次編『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，2000年，229ページ。

第3表 登録失業者に占める失業青年の割合

	失業青年数 (万人)	失業青年 失業者総数 (%)
1978年	249.1	47.0
1980	382.5	70.6
1985	196.9	82.6
1986	209.3	79.2
1987	235.1	85.0
1988	245.3	82.8
1989	309.0	81.8
1990	312.7	81.6
1991	288.4	81.9
1992	299.8	82.4
1993	331.9	79.0
1994	301.0	63.2
1995	310.2	59.7

出所：『中国工会統計年鑑』1998年版，60ページ。

資料：中兼，同書，230ページ。

第4表 一時帰休者状況

	一時帰休者数 ¹ (万人)	うち再就職者数 (万人)	未就職一時帰休者 ² (万人)
1993年	300		
1994	360		
1995	564		
1996	891.6	358	533.6
1997	1435.2	480	955.2

注：1. 一時帰休者は，前年の数字に当年の新規一時帰休者を加えた数字。

2. 未就職一時帰休者は，一時帰休者－再就職者数で計算。再就職を希望しないもの，何らかの理由で減少したものを含む。

資料：中兼，同書，231ページ。

とは、16～25歳の進学、入隊できなく、就職の意志を持つが、職のない中卒、高卒者、およびその他の就職を希望する都市青年のことである（日本労働研究機構1997、197ページ）。この失業青年の多くは、就業から失業に転じたのではなく、初めての就職を待っている（あるいは探している）、いわゆる「待業」（就職待ち）であるとみてよいであろう。

第4表の一時帰休者の定義は98年に変わっている。旧い定義では、企業の生産と経営状況などの原因によって、持ち場をすでに離れ、かつ所属企業内、その他の仕事に従事していないが、企業との労働関係（以下、雇用関係）を保留しているもの（雇用関係の維持によって、基本生活保障費を受領するだけでなく、企業の住宅分配などに参加できる）をさしていた。しかし、98年以降の新しい定義では、労働契約制実施（86年開始）以前に仕事に参加した正式労働者（農村から募集した臨時の契約工を含まず）、および労働契約制実施以後仕事に参加した契約期間満了以前の労働者で、企業の生産と経営などの原因によって、すでに持ち場から離れ、かつ所属企業、その他の仕事に従事していないが、なお企業と雇用関係を解除しておらず、社会でその他の仕事を見つけていないものとなった⁵⁾。

新たな定義は社会でその他の仕事を見つけたものを除いているが、第4表は旧い定義にもとづいている。したがって第4表の一時帰休者数は、前年の数字に、当年の新規一時帰休者を加えた数字である。未就職一時帰休者は、一時帰休者から、公表された再就職者数を引いたものである。もっとも未就職一時帰休者のうちにも、実際には他で就職していながら、なお企業との雇用関係を維持しているもの（陰性就業という）が含まれている。その数はよく分からないが、97年の場合一時帰休者のうち、「さまざまな形で収入のある労働に従事している」ものは670万人（46.7%）であったという⁶⁾。

第2表から第4表は、以上説明したように限定的であり、きわめて不十分なものにすぎない。とくに都市で働く膨大な数の農村戸籍の労働者（農

5) 陳峰「关于我国企業下崗職工統計的說明」『中国労働』1998年第二期、24ページ。

6) 『中国通信』1998年3月12日。

民工)が、登録失業、一時帰休の何れからも除外されていることなど、なお不十分といわざるを得ない。しかし、少なくとも以下の三点は指摘できよう。第一に、改革・開放直後と93年以降失業者が急増している。93年以降の一時帰休者のうち、なお正式に再就職していないだけでなく、陰性就業でもない、実質的な失業者を加えると、93年以降の失業者の増加がとくに顕著になる。第二に、失業者のうち失業青年の割合が、93年以降急速に低下している。すなわち、「待業」よりも就業→失業が増加している。93年以降の失業は中高年層の問題が深刻である。第三に、93年以降の未就職一時帰休者の増加が、登録失業者の増加に比べて急激である。(中兼和津次編『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、2000年、231ページ)

4. 一時帰休者の特徴

次に著しく増加している一時帰休者のいくつかの特徴について見てみよう。

第一は、一時帰休者は国有企業、とりわけ国有中小企業に集中していることである。96年の一時帰休者892万人(前年の数字に当年の新規一時帰休者を加えた数字。以下、同じ)のうち、国有企業からのものが573万7000人、97年は787万人であり、それぞれ64.3%、68.4%とほぼ三分の二を占めていた。また、97年の国有企業一時帰休者のうち、国有中小企業からのものが607万人で、77.1%を占めていた⁷⁾。

第二は、旧工業基地に集中していることである。96年の各地域の労働者総数に占める一時帰休者の割合をみると、遼寧が最高で14.2%、以下黒龍江13.8%、湖南11.2%、上海11.1%、江西11.0%、湖北10.5%、吉林10.3%、四川9.5%であった。また全国の一時帰休者数に占める各地域の一時帰休者数をみると、第一位は遼寧で118万人(13.2%)、以下、黒龍江94

7) <結構調整中的就業問題>課題組「我国的就業形勢与展望」『管理世界』1998年第4期、66-67ページ。

稲田・エ：中国国有企業改革における余剰労働力問題

万人 (10.5%)，四川69万人 (7.7%)，湖北57万人 (6.4%)，東北三省の一時帰休者数は253万人 (28.4%) であった。

第三は、製造業，とくに紡織，電子，機械，化学工業等の分野における盲目的な重複投資による供給過剰，製品の滞貨，設備の遊休化が不況業種に集中していることである。製造業一時帰休者の一時帰休者総数に占める割合は47.8%であり，うち紡織15.5%，機械製造業8.3%であった。上海では96年の場合，紡織業30.2%，メーター・測定器等製造業28.6%，軽工業19.9%，冶金業14%であった。

第四は，一時帰休者を年齢的にみると，失業の場合と同様に，中高年層に集中していることである（第5表を参照）。とくに36～50歳までの年代の多くは，文革期に農山村へ下放され，改革・開放後都市への帰還で失業青年となったものである。

第5表 一時帰休者の年齢構成

	一時帰休者総数に占める割合 (%)
20～25歳	3.9
26～30	12.8
31～35	20.0
36～40	20.1
41～45	19.2
46～50	13.1
51～55	5.2
56歳以上	5.6

出所：『中国経済時報』1998年3月4日。

資料：中兼，前掲書，233ページ。

Ⅲ. 中国の失業問題と対策

1. 中国の失業問題

1990年代に入ると，中国の失業・一時帰休者（一時帰休・レイオフ）の問題が更に深刻になった。その原因は非常に複雑であるが，ここで外部的

な要因、内部的な要因、歴史的な背景、そして現実的な要因の4種類に分けて考えていきたい。

(1) 外部的な要因

- ① 中国国民経済の規模が小さすぎて、国有経済部門の労働吸収力も低下しているため、就業機会がいつそう深刻化してきた。また、労働就業サービス部門の配置能力もだんだん飽和状態となってきた。
- ② 経済発展の過程における構造調整が失業をもたらしたと考えられる。市場経済化の急速な発展は産業構造に激しい調整を起こさせ、新しい産業部門が急速に発展してくる一方で、伝統的産業部門が淘汰の運命に直面する。雇用の面では、新しい産業部門は労働力不足が生じる一方、伝統的産業部門は資本量の調整とともに労働力需要が低下して大量の失業者が発生してきた。
- ③ 第三次産業の発展が後れていることが、都市部での就職の機会が困難となった原因の一つと思われる。
- ④ 郷鎮企業、私営企業と外資系企業の発展による国有企業の失業あるいは潜在失業の悪化現象も指摘されている。すなわち、これらの非国有企業の経営手段はより柔軟であり、契約制を実施しており労働者の労働生産性もより高いと見られる。逆に、国有企業の経営手法は市場の発展と並行して転換できず、雇用制度の改革もなかなかすすめにくいいため、非国有企業と平等に競争するのは難しい。結局、しばしば国有企業の製品は非国有企業の製品に負けて、国有企業の失業者の数も経営不振によってしだいに増えてきた。
- ⑤ 農村労働人口の転移。中国農村部では土地の効率的利用によって農村の労働生産性が高まってきたが、なお多くの過剰労働力は農村を離れ新しい職を探している。これらの労働者は都市部に流入し都市労働者の有力な競争者になった。言い換えれば、農村の潜在失業者は都市に流入して、都市の失業あるいは就職難の問題を引き起こしている。そして、これらの農村労働者は都市部の3K（きたない、きつい、き

けん) の職に就くことになった。要するに、農村余剰労働力の流失が都市失業者を増加させる要因の一つと見られる。

(2) 内部的な要因

① 企業の経営メカニズムにおける転換。90年代以後、企業における労働雇用面の効率的意識も強まってきた。すなわち、労働組織編成の合理化によって企業内には大量の余剰人員と潜在失業を生みだした。もちろん企業内部でこれらの余剰人員のすべてを吸収することは、ほとんど不可能であるから、企業からはみ出た人は再び就職の選択に直面しなければならなくなった。

② 企業自体の経営不振

③ 従業員自身の都合

(3) 歴史的な背景

① 中国において50年代に発生した膨大な失業者の数は、過去の雇用・人口政策の歪みの結果と考える学者も大勢いる。効率を犠牲にして高就職率を求める旧政策が長期にわたって実施されてきた結果、必然的に深刻な失業（潜在失業）問題を引き起こすこととなった。また、60～70年代の無制限な人口増加政策の影響は、80～90年代に入ると巨大な就業の圧力になって現われた。

② 中国50年の経済発展のなかで形成されてきた旧制度も失業問題の源泉である。失業問題は実際に長期間隠蔽されていた。中国の経済発展は主として総量拡張型の経済成長であり、経済の成長はほとんど生産要素の投入に頼っていた。このような経済成長の形式がもたらす結果は、コストを考えずに無駄な労働力を使用することとなった。資本の大量投入と総量拡張型の経済成長は一時的に失業問題を緩和することができた。例えば、1979～88年の間に、中国は全体で7,800万人を就職させ都市部失業率も79年の5.6%から88年には2%にまで下がった。しかし、このような発展方法は一方で国有企業における余剰人員が2,500万人にも達し、大部分の企業で、有効に利用された労働時間はわずか

4時間半であったといわれる。このようにして企業内部の深刻な潜在失業問題は、改革によって必然的に顕在化し、90年代の大きな社会問題になった。

(4) 現実的な要因

マクロ経済における周期的な景気循環は、必然的に周期的な失業現象をもたらす。このような失業は主として景気循環の中で総需給の調整を生み出した。78年以来、中国のマクロ経済環境はすでに数回の周期的な景気変動を経験した。マクロ経済資源の構成要素の中で、労働力資本は固定資本(土地)より比率が高すぎるため、また投資主体である企業のリスク意識が不足していたため、中国では景気循環を導くことになった。この景気循環は企業の過剰投資から始まり、次に社会経済構造の制約から危険信号が出て、政府は経済全体の緊縮政策を実施して、それでひとつの景気循環が終わる。したがって、経済の発展段階では、中国の失業問題はある程度まで緩和できる。投資の増加とともに、企業は十分な生産受注が取れるから、潜在的失業を減少させるだけでなく、正社員と臨時社員を増加させることさえできる。しかし、経済が緊縮段階に入ると、融資の減少とともに投資率が下がり、市場も停滞し、企業の製品在庫が増えるため、農村の臨時雇用者が解雇され、正社員さえ一時帰休されることが多くなる。この段階で、公的失業も潜在失業も増える。しかし、内陸と沿海企業の話は別である。88年経済の全面緊縮政策のため衝撃を受けた多くの内陸企業は、景気が回復した92年に入っても沿海企業の競争に対抗できず、より不況に陥った。多くの内陸企業が破産あるいは操業停止に陥り、労働者が失業したのである。

2. 失業対策

改革の深化と経済の発展が、失業問題を解決しうるかどうか。次に具体的な対策を考えよう。

(1) 労働力の総供給量を抑制して労働力の質を改善する。

- ① 「計画生育」を実行して、人口の増加を抑制する。長い目でみれば、これは労働力の総供給量をコントロールする基本的な措置である。
 - ② 農村の余剰労働力を地元で吸収して、都市部に流入する農村労働人口を減少させることによって、都市部の労働者に仕事のチャンスを増やす。
 - ③ 現在の女性就業体制を改革し、女性のフレキシブルな就職制度を実行する。つまり、家庭の主婦として労働市場から自発的に退出することを容認あるいは提唱すること。このようにして家庭の主婦と職場の女性を並行させる体制を導入することが必要になる。
 - ④ 余剰人員が多く、再配置が難しい企業には、「企業内退職」、「退職休養」などの方法で退職条件を緩和して、志望退職を容認する。
 - ⑤ 労働者の質を高め、再就職訓練事業を通じて就職活動を促進する。
- (2) 社会全体の労働需要を増加させる。
- ① 第三次産業を発展・拡大する。第三次産業は投資が小さくて非常に魅力的な分野であり、労働集約、技術集約、資本集約的な幅広い業種が併存しているので、各レベルの労働者を吸収することが可能である。
 - ② 経済効率に影響しないようにするという前提で、できるだけ経済成長をスピード・アップさせて、また経済の規模を拡大して、国民全体の雇用力を増加させる。これはマクロレベルで労働需要と供給の矛盾を解決するための基本政策である。雇用拡大と経済発展との相関関係の存在は経済学の常識であり、経験と事実で証明された法則でもある。
 - ③ 外資を導入して外資系の「三資企業」を設立することによって、企業の余剰人員を減少させて雇用を拡大する。
 - ④ 労務の輸出を積極的に推進して、国内の失業プレッシャーを軽減する。
- (3) 失業問題に対する管理を強化し、社会保障制度を整備する。
- ① 労働の斡旋機関を設立・整備する。広東省の経験によって、労働服务公司、人材交流センター、職業安定所などの斡旋機関は流動労働人

口の管理に重要な役割を演じている。

- ② 労働仲裁機構を設立・整備する。労働流動の過程で必然的に雇用者と被雇用者の間に摩擦が生じる。巧みに処理できなければ、その矛盾は激化する恐れがある。労働契約制を実施して以来、企業が破産すれば労使紛争の解決は単に行政的な手段では不十分となるので、健全な労働仲裁機構がぜひ必要となる。
- ③ 社会保障制度とくに失業保障制度を設立・整備する。これは中国の失業問題を解決する基本的な要件であり、失業問題の「安全弁」ともいえる。当面の課題は失業保障制度の創設と整備である。失業保障制度によって、失業者の基本生活需要を保証して、重大な社会不安を避ける。中国の現状から見れば、失業保障制度については、失業保険・失業救済・再就職訓練の3つが不可欠である。健全な失業保障制度を確立するためには、保険基金の管理と運用が非常に大切であり、合理的に失業保険の配分基準を作り、企業の余剰人員を適切に配置する一方、失業保険の範囲を国有企業から集団・外資・民营企业にまで拡大することが必要である。また失業保険はただ失業にともなう経済的損失を軽減するだけであり、「再就職プロジェクト」を通じてさまざまな就職サービスと転職訓練を行うことが、失業保険よりもっと重要かつ有効な手段である。

お わ り に

1999年11月15日から17日まで、国有企業改革に関する重要な政策を決定する「中央工作会議」が開催され、「大・中型国有企業のうち多くを3年以内に構造改善する」との朱鎔基路線の推進が確認された。9月の中国共産党第15期中央委員会第4回会議（四中全会）では、失業者の増大から社会の安定を最優先に掲げたことから、国有企業改革を減速させるかに見えた。ところが、11月15日の中国のWTO加盟へ向けた中・米協議の合意を受け、中国の正式加盟が間近になり今後の外国企業の参入をにらみ、国内産業の

強化・育成と、増加が予想される失業者への対策が急務となっている。

以上見てきたように、国有企業の改革によって大量の余剰労働力が生まれてきた。また、WTO加盟後短期的には、外国企業の参入で採算性の低い企業が大量に淘汰され、多くの失業者が生じるであろう。つまり、中国経済の国際化の進展にともなって、今後外国企業との熾烈な競争が展開されることによって、失業者の増加が加速すると思われる。99年11月18日付「解放日報」によると、WTOへの加盟後の輸入増や外資の参入で大きな影響を受ける農業、自動車、電子、精密機械などの分野で多くの余剰労働力が生じるとの予測が出ている。

すでに現時点で、業績不振や国有企業改革の推進により倒産する国有企業が相次いでおり、失業者のみならず一時帰休者も97年の時点で約1200万人に達したという。これらに農村の余剰労働力と企業内潜在失業者を加えれば、数字はさらに大きく膨らむことになる。

国有企業に限定すれば、98年9月時点で、701万1,000人と、国有企業の一時帰休者全体のうち98.1%が再就職センターに登録したと伝えられている。しかし、国有企業からの一時帰休者以外に、潜在的失業者の多くが農村に存在している。今後政府は、国有企業改革の推進による国内産業の強化・育成を最優先課題とすると同時に、失業者の増加に伴う社会不安が増大しないよう、社会保障制度の充実のほか、潜在的失業者支援のため、農村でも再就職センターの拡充が急がなければならない。