

# 社会主義的就業保障・人民の福祉 VS. 経営効率

—中国のディレンマ—

## EMPLOYMENT ASSURANCE vs. ORGANIZATIONAL EFFICIENCIES

—Chinese Dilemma—

沈 奇 志  
Shen QIZHI  
岩 田 龍 子  
Ryushi IWATA

### Abstract

Chinese policies aimed at maintaining people's social welfare by assuring employment for all city workers attained a certain success. However, this success largely depended on administrative compulsory measures which confined rural people in rural areas and strictly prohibited them to move to large cities, and also administratively distributing city workers to government organizations and factories far beyond the organizational requirements, which "watered" organizations and destroyed their effectiveness and efficiencies. Chinese government suffered from this dilemma, and finally decided to save efficiencies by sacrificing employment assurance and peoples welfare. This paper analyzes the difficulties Chinese government have been facing.

まえがき—中国的就業保障制度の性格と人民の福祉

1. 就業保障政策の動揺
  - 1) 権限の集中と分散
  - 2) 産業政策の失敗と襲いくる災疫
  - 3) 都市人口の農村封じ込め政策
  - 4) 放と収: 権限の中央集中と地方分散の繰り返し
  - 5) 三線建設の開始
  - 6) 「3つの突破」と帰農政策の再開
  - 7) 就業保障政策の実態と性格

2. 社会主義的就業保障の放棄
  - 1) 就業保障制度の変質過程
  - 2) 労働市場の形成過程
    - ① 労働市場の形成
    - ② 職業意識の変化
    - ③ 労働力の流動化
    - ④ 兼職ブーム
    - ⑤ 資格制度
    - ⑥ 失業者と“隠形失業者”の出現
3. 改革開放以後の就職サービス
4. 中国のディレンマ

## まえがき—中国的就業保障制度の性格と人民の福祉

解放初期の中国では、都市にも農村にも、大量の失業者が溢れていた。農村には土地をなくして生活を維持できなくなった数千万人の農民がいた。また、都市では失業者が400万人を越え、それは1949年当時800万人といわれた在職労働者の約半数に達していた。つまり、労働者の約3分の1が失業者であったわけである<sup>(1)</sup>。

理念上人民主権の立場に立ち、人民の生活向上を至上の命題とする社会主義政権にとって、人民の就業機会の確保とそれによる人民の福祉の向上は最優先課題であり、新政権の安定性を確保するためにも、このような状況のもとでの就業問題の解決が、革命政府にとって、喫緊の課題となっていたのである。

そこで革命政府は、周知のように、まず農村においては、地主たちから強制的に土地を取り上げ、これを分割して農民に割り当てることで、当面の問題の解決を図った。

都市の就業問題もまた、深刻であった。解放初期、都市の企業はまだ私有制に基づく個人経営がほとんどであった。革命政府は、このような事態に対して、

- (1) まず国家の投資による国営企業を発展させること、
- (2) 私有制企業への社会主義的改造を行うこと、

によって就業問題を解決しようと図った。

このような対策が進むにつれて、大量の失業者は次第に消化・吸収されてゆき、7年後の1956年末までには、都市の失業者は殆ど消滅してしまった。1958年、政府は中国にはもはや失業が存在しないこと、それは社会主義の輝かしい勝利であることを、高らかに宣言している<sup>(2)</sup>。

中国政府は、この時期の、行政手段による就業問題解決の成功を大いに自賛し、これ以後高度に中央集権化された計画経済の管理システムが成立する過程で、この極めて中国的な就業制度を次第に定着させていった。

この就業制度を支えた基本原則は、“就業、福祉、保障”の一体化である。それは「国家配分」

という行政手段によって人々を職場に配置し、これらの職場を単位としてこれに人々の生活全般を支える多様な機能を持たせ、これによって都市住民の福祉の確保・増進を図り、これを都市戸籍の労働者の一つの権利として保障するというものであった。

しかし、この一見輝かしい成功の陰には、いくつかの問題点が隠されていた。中国政府がこの社会主義的就業保障を確保するために採用した基本的手段は、

(1) 中国の人民を都市戸籍のものと農村戸籍のものに峻別し、農村労働力の都市への移動を厳格に制限すること、

(2) 数の限られた都市人口に対しては、国家配分と称する行政手段によって、一方的に労働力を工場に配分すること、

にあった。この政策は、一方で、農村における「隠形失業」を放置するだけでなく、都市での就業事情が悪化する度に、政治キャンペーンによって、都市人口の一部を農村に送り込み農村に封じ込めるといった政策と繋がっていた。

また、国家配分の制度は、一方では、個人の職業選択の余地を残さず、政府の方針に従って有無を言わず人々を特定の組織に送り込むとともに、また、時には工場の必要性を無視し、工場の必要を越える人員の配置を行うことによって、工場組織の水膨れ体質を招き、その生産効率を低め、生産の発展を阻害する傾向をさえ伴っていたのである。

もちろん、人民の間の公平性を出来るだけ確保する必要のある革命政府に取っては、このような政策は、一時的な緊急避難としては十分に意味を持つものであった。しかし、産業の急速な発展とそれに基づく労働需要の増大なくしては、就業保障問題の根本的な解決はあり得ない。いかなる手段を弄しようとも、産業の発展なくしては、それは一時的な糊塗でしかあり得ないのである。

その上、この国家配分的手段は、人々から職業選択の自由を奪い、人々を行政的に決められた特定の単位に所属させ、一生この単位での仕事に従事する事を強いるとともに、超過配分によって生み出される組織の水膨れ体質のなかで、次第にその勤労意欲を麻痺させて行くという皮肉な結果をもたらした。

中国政府の意図としては、

緊急対策としての、農村への人口の封じ込め、国営企業への都市人口の国家配分——>産業の発展——>労働力への需要の増大——>就業問題の解決

をねらったものと思われる。しかし、経済・産業政策の失敗によって、期待したようには産業の発展が実現せず、他方、人海戦術にその典型を見る人力主義に基づく誤った人口政策のために、それは

無理な就業保障対策——>組織効率の低下——>産業発展の停滞——>就業保障の困難——>無理な就業

## 保障対策

という一連の悪循環を生み出したのである。

これまで我が国の福祉政策論者の中には、社会主義諸国における社会保障や福祉政策の実態を見ようとせず、これを単純に美化したり、社会主義国で「あるべし」とされた理念（モデル）を鵜呑みにし、これと資本主義社会の現実とを対比して、社会保障や福祉政策上の諸困難を、「国家独占資本主義」の産み出す固有の問題とする者が少なくなかった。我が国の現状を厳しく批判し、よりよいシステムを熱望するその情熱は理解できる。しかし、それぞれの抱える問題の構造は異なるとはいえ、社会主義社会も、資本主義社会と同様、これらの点で困難な問題を抱えていることを、無視することは出来ないであろう。

本稿では、社会主義中国の就業保障政策の現実を探り、その基本的性格を明らかにするとともに、それと経営効率との間のディレンマがもたらした問題について検討する。

### 1. 就業保障政策の動揺

#### 1) 権限の集中と分散

解放以後、まだ社会主義経済建設の経験に乏しかった中国政府は、様々な模索・試行を繰り返していたが、雇用政策もまたその例外ではなかった。今日周知のように、雇用政策も、他の経済政策と同様の変化を繰り返し、しばしば変更・調整されている。それは、権限の中央集中と地方委譲との間を大きく揺れ動き、人々の就業機会もそれとともに、大きな振幅を示している。

まず解放初期には、近接する幾つかの省を統合した行政区ごとに、労働者の就業を管理していた。しかし、1954年には、それまでの行政区が廃止された。そして大規模な経済建設の進行と経済の回復につれて、政府は、就業管理の権限を中央に集中し、給与管理制度の全国的な統一を図った。1956年には、全国的規模での給与改革が行われ、全国の企業、事業単位及び国家機関の給与制度が統一されている。これによって、就職、給与に関するすべての管理権限は中央政府が掌握することとなった<sup>(3)</sup>。

権限が中央に集中された就業管理制度は、経済再建時の混乱を収め、特に解放当時見られた深刻な失業問題の解決に大きな役割を果たしたといえることができる。

しかし、当時、経済発展に高い目標を掲げ、その実現に忙殺されていた中央政府は、集中的な行政管理制度による成果を高く評価しながらも、その問題点をも強く意識し、時に権限の分散にも努力している。特に大規模な経済建設のための運動を起こすときには、地方政府の積極性を高めるために、様々な管理権限の地方政府への委譲を図っている。

その顕著な例としては、「大躍進」の時の権限移譲を挙げることができる。「大躍進」の時、1958年6月に、中央政府は、新規労働者採用の審査方法、採用の実際や労働力の内部調整など一連の権限を各省、直轄市と自治区に委譲している。また1958年の採用計画と職工の人数の増加による

給与計画は、中央の審査を受ける必要はなく、各省、直轄市及自治区の審査を受けたい実行することになっていた。

この時、各省、直轄市と自治区は、その権限をさらに下部の行政組織に譲ったため、新規職工の人数をコントロールすることができなくなってしまった<sup>(4)</sup>。

その結果、“大躍進”が始まったこの一年間に、全人民所有制の職工は1957年の2451万人から4532万人にまで急増し、この時増加した職工の人数だけで1957年時の職工総数の85%に匹敵する数に達している。つまり、一年間に2000万人以上の農民が、農業生産を離れて、工業生産に携わることになったわけである。このため、農業の大増産運動にも関わらず、この年の食料生産量は1957年より2.5%増加するに止まっていた<sup>(5)</sup>。

1959年と1960年には職工数はさらに増え続けて、1958年からの三年間に増加した職工数は2593万人に達し、それは1957年の職工の人数の1.06倍、すなわち、この間に職工の数は倍増の勢いを示している<sup>(6)</sup>。

## 2) 産業政策の失敗と襲いくる災疫

先に指摘したように、もし解放後の中国において、急速な産業の発展が実現していたならば、就業保障の困難は自ずから緩和されていった筈である。しかし、相次ぐ政策の失敗と襲いくる災害などに災いされて、産業の発展は政府が期待したようには進展しなかった。このため、いきおい都市人口の農村封じ込めなど、就業保障のための無理な政策が要請されることになる。以下、この時期における産業政策の実態、産業発展の停滞が生み出す就業保障の困難の増大、それに対する無理な対策の強行などについて見る

解放以後、中央政府は、重工業を中心とする工業化路線を取った。このため軽工業の発展は軽視され、また農村の生産力も低かったため、急増する都市人口への食料、日用品の供給が追いつかない状態に陥った。

他方政府は、“大躍進”のために無計画かつ大規模な投資を行い、このために深刻な財政難に陥った。財政は1958年から三年連続赤字で、それぞれ21.8億人民元、65.8億人民元、81.8億人民元の赤字を計上した<sup>(7)</sup>。

その上さらに、1959年には大規模かつ全国的な自然災害に見舞われ、中国の農業は壊滅的な打撃を被った。被害を受けた畑の総面積は1959年には約2億畝、さらに1960年には3.7億畝(注1畝=0.0667ヘクタール)に達している<sup>(8)</sup>。

まさにこのような時期に、中国とソ連との関係が悪化し始めた。それまで“兄貴”(蘇連老大哥)という親しみを込めた名で呼ばれていた旧ソ連との外交関係がこの頃著しく悪化し、1960年の7月に旧ソ連政府は中国に派遣した専門家、技術者を全員引き上げ、両国の経済と技術に関するすべての協定を破棄するに至った<sup>(9)</sup>。その結果、厳しい財政難の折から、これまで受けていたソ連からの経済的、技術的、物質的な援助が断ち切られ、さらにソ連からの借金の返済を強く求められることとなった。

### 3) 都市人口の農村封じ込め政策

この様に、産業政策上の失敗と自然災害などによる厳しい異常事態を突き付けられた政府は、都市人口の衣食住を保障するために、新たな政策を次々と打ち出した。

まず、1959年1月に、中央政府は新規職工の採用を停止し、1959年の各省、直轄市及び自治区の労働計画は、中央の審査を受けてから実行するものとした<sup>(10)</sup>。

さらに中央政府は、同年、国家計画委員会と労働部が策定した規定の中で、労働生産率、年末時の職工数、年平均職工数、育成訓練を受ける技術職工数、給与の総額など五つの項目に対して、ノルマによるコントロールを課すことになった<sup>(11)</sup>。

そのうえ中央政府は、職工数の減少を図り、1959年の一年間に全国の県クラス以上の企業（その設立主体が県クラス以上）の職工の人数を、1958年の4532万人から800～1000万人減らし、また給与を凍結することを決定した。これによって、給与の支出は、15～18億人民元減少すると計算されている。この場合、削減の対象となった職工は主に1958年以後に農村から採用された職工たちである。つまり、新規に加わった都市労働力の、農村への復帰を図ったわけである<sup>(12)</sup>。

1960年には、政府は行政改革にも乗り出し、国家機関（官庁組織）の諸部門を統廃合し、人員をそれまでの3分の1ないし2分の1にまでに削減することを求めた。この政策のため多数の国家幹部は家族をつれて農村に行くことを命じられた。

このような行政的手段によって、1961年5月、政府は、三年以内に1960年末の都市人口を1.3億人から2000万人以上減少させる方針を打ち出した。こうして1961年の一年間に都市人口は1000万人減少している。

1962年5月に政府はさらに引き続き、2年以内に職工を1000万人、都市人口を2000万人減らすという決定を行った。削減の対象となった職工は、この時も主として1958年以後に農村から採用された職工たちである。こうして1961年1月からの2年半の間に削減された職工の数は1940万人で、その間に採用された新規卒業生を差し引くと、1744万人の減少となっている。都市人口はこの間約2600万人減少している<sup>(13)</sup>。

このように、社会主義中国の雇用保障は、その反面、過剰となる都市人口の農村への封じ込め政策を伴っていたのである。しかもこれら農村に返された、あるいは都市から農村に閉じこめられた人々に対する就業は、必ずしも保障されてはいなかった。それは農村への一種の棄民政策であったといえるかもしれない。この時期、農村においても人民公社が作った企業に対する整理・整頓が行われている。

### 4) 放と収：権限の中央集中と地方分散の繰り返し

解放以後における中国の政策は、放と収との繰り返しであるといわれる。1960年9月30日に政府は、1961年の「国民経済計画控制数字的報告」と題するレポートを発表、その中で“調整、鞏固、充実、提高”という方針を打ち出した。これは、1961年からの2～3年以内に、“大躍進”における鋼鉄を中心とした重工業路線を改めて、国民経済に占める農業、軽工業、重工業の割合

を調整する。また、それまでの経済成果を維持し、さらに一部の生産部門の設備技術を充実させ、コストを減らし、製品の数を増やし、その質をよくすることによって、効率の向上を図ろうとするものである<sup>(14)</sup>。

1961年1月に、中央政府は、経済管理体制を調整する若干の臨時規定を発表した。その主な内容は、1961年からの2～3年以内に、经济管理の権限を再び中央に集中し、生産、建設、物資、労働、買い付け、財務などはすべて国家の計画に基づき、計画されたノルマの達成と超過達成に努力することを求めるものであった。これによって、“大躍進”の時に中央以下の行政組織に委譲された権限は、再びそれ以前にも増して中央に集中された<sup>(15)</sup>。

権限の中央集中は、混乱していた国民経済を再び軌道に乗せ、著しい効果を挙げた。財政赤字は1960年の81.8億人民元から1961年には、10.9億人民元へと減少し、1962年には早くも黒字に転じ、8.3億人民元のプラスを計上、同時にソ連への借金返済も終了した<sup>(16)</sup>。

このように、財政状態が良くなるにつれて、再び権限の分散が課題として浮かびあがってきた。1964年には、権限が高度に中央に集中した经济管理体制にメスが入れられた。主要な問題はやはり、いかに権限を分散して地方政府の積極性を喚起し、速かに経済的な成果を上げるかにあった。

1964年9月、政府は農業、水利、交通など10の非工業部門について、その基礎建設のための投資の権限を地方政府に譲ること、1964年と1965年の財政予算内の投資金額の20%は地方政府に任せること、国家の生産計画の一部は地方政府の意見に基づいて作成することとし、また国家の生産計画以上に作られた生産物の一定の割合を地方政府に残し、地元の需要にあてることとした。この措置によって国家計画委員会の管理による工業製品は、340種類から63種類に減少している<sup>(17)</sup>。

しかし、この様な経済体制の改革は、1966年に始まった“文化大革命”によって早くも頓挫することとなった。“文化大革命”が始まって、中国全土は政治運動の“戦場”となり、“打倒一切”、“全面内戦”といった状態になってしまった。これまでに作り上げられた法律、政策、規定などはすべて批判・廃止され、正常な生産活動、生活活動はほぼ全面的に破壊されてしまい、国民経済は急速に悪化した。1967年には、財政は再び22.5億人民元の赤字を計上している<sup>(18)</sup>。

## 5) 三線建設の開始

1969年には、“文化大革命”の派閥運動は落ち着きを取り戻し、国内の情勢は安定し始めた。生産や人々の生活も次第に秩序を取り戻し、国民経済も上向きに転じた。政府は再び高目標、高ノルマを求め始めた。

60年代に入って、アメリカと元ソ連との冷戦の時代が始まった。1964年8月にベトナムで北部湾事件（トンキン湾事件）が起こり、1965年、米国は北ベトナムへの恒常的爆撃（ローリングサンダー作戦）を開始した。

この事件によって、中国政府は、何時第三次世界戦争が勃発するか分からないという危惧を強め、最高指導者毛沢東は、工場を速やかに内陸部に移すという方針を打ち出した。毛は、そのた

めには、たとえ工場を2つに分割してでも、可及的速やかにそれらを内陸部に移すべきであり、また各省も工場を移し、それぞれの戦略後方を作らなければならないと指摘した。

この毛沢東の提案に従って、政府は全力を挙げて内陸の11の省と自治区でいわゆる“三線建設”を行い、以後新規の建設は“第三線”の地域でなければならないことを決定した。

1965年11月に毛沢東は、戦争に備えて地下を掘り、“防空洞”を作る必要を強調した。当時決定された内陸部建設の目標は、迅速かつ安価で、しかも内陸部で工業と農業を結び付けて国防と農業に貢献でき、比較的完備した、基本的に自給自足の戦略後方を作ることであった。こうして“三線建設”が始まった<sup>(19)</sup>。

しかし、1966年5月に“文化大革命”が始まり、中国全土は混乱状態に陥った。政府は政治、経済、社会の各方面に亘ってそのコントロールを失った。こうして“三線建設”も一時頓挫をきたした。

1969年、“文化大革命”の最も激しい混乱状態がやや静まり、政府は再び経済計画を打ち出した。世界戦争に備えるといった国際情勢への認識がまだ続いていたため、社会秩序も幾分回復し、経済状況も上向きに転ずるにつれて、軍事工業を中心とした大規模な“三線建設”が本格的に再開された。

「帝国主義や修正主義の国及び世界のすべての反動派の攻撃に備え」、一刻を争って、可能な限り短時間に、完備した自給自足の戦略後方を作るという“三線建設”のため、地方政府の積極性を引き出すという理由で、1970年3月に、中央政府から地方政府への権限の委譲を中心とした経済システムの大規模な改革が急速に全国へと広がって行った<sup>(20)</sup>。

1970年3月5日に、『闕迂国务院工業交通各部直属企業下放地方管理的通知(草案)』が発表され、中央各部に直属した大型企業の管理権限を地方政府に委譲することを主な内容とした、経済システムの改革が始まった。これによって、短期間に大慶油田、長春汽車廠、開深煤礦、吉林化学工業公司など、経済と生活に密接な関わりのある2600の大型中堅企業を含む中央の直轄企業、事業単位及び建設中の企業の管理権限が、各省、直轄市、自治区に委譲されることになった。この後、商業部、對外貿易部などもそれぞれの直轄企業を地方の政府に譲り渡すことになった。各省、直轄市、自治区は更に一部の企業を傘下の市、県などの政府機関に引き渡すことになった<sup>(21)</sup>。

しかし、この様な急激な経済システムの改革は、様々な混乱を招かずにはおかなかった。なかでも、大型中堅企業の生産計画や物質供給などの管理は、地方政府の手には負えなかったため、結局、この点では中央政府に頼らざるを得ないこととなり、結果は、企業に対する“多頭管理”を産み出してしまい、混乱に拍車をかけることとなった。また、この政策は、これまでに築きあげられていた企業間の協力関係を攪乱する結果となり、新しい協力関係を築くのには時間がかかるため、企業の生産、経営活動に大きなダメージを与える結果となった<sup>(22)</sup>。

## 6) 「3つの突破」と帰農政策の再開

この様な大規模な“三線建設”と企業の管理権限の委譲を中心とする経済システムの改革で、



農業、軽工業と重工業など産業間のバランスが再び崩れてしまった。職工の採用は急速に増え、1971年の全人民所有制単位の職工は5318万人、1968年より1148万人も増加している。

このため給与の支出と食料の消費量が計画を遥かに上回ってしまった。政府の計画では、1971年における全国の全人民所有制単位の職工の給与総額は、296億人民元、食料の消費量は794億斤（1斤＝500グラム）となっていた。しかし、現実には、この年の給与の総額は302億人民元、食料の消費量は855億斤となっている<sup>(23)</sup>。

全人民所有制単位の職工が5000万人、給与の総額が300億人民元、食料の消費量が800億斤を越えたことは「三つの突破」と呼ばれた<sup>(24)</sup>。この“三線建設”による“三つの突破”は、1972年には更に深刻なものになっていた。

1971年9月13日、林彪がクーデタの失敗（中国での定説）で国外へ逃亡する途中、その搭乗機が墜落して死亡した。この“9・13”事件の後、政府は直ちに林彪と孔子を批判する“批林批孔”運動を全国的に展開した。このため、“三つの突破”という深刻な問題にブレーキをかける余裕は無かった。その結果、1972年には、全人民所有制の単位の職工は5610万人、給与の総額は340億人民元、食料の消費量は927億斤となり、前年度に比べてそれぞれ292万人、38億人民元、43億斤も増加した。食料消費量の急増で海外からの食料の緊急輸入が必要になっただけでなく、緊急事態に備える国家の食料備蓄や綿花の備蓄までが費消された<sup>(25)</sup>。

“林彪の事件”の後、中央の政務を主宰するようになった周恩来は、まず“三つの突破”の問題の深刻さに気付き、1972年から具体的な対策を講じた。まず、大規模な土木工事への投資、国防費及び行政支出を削減し、農業への投資を増やした。また採用及び給与の管理権限は、再び中央政府の手に取り戻され、各単位の給与の総額計画は必ず主管部門と労働部門から審査を受けなければならないことになった。認可された計画以外に採用された職工の給与と政策や規定に反して勝手に上げた給与に対して、銀行は支払いを拒否する権限を与えられた。これによって、採用・給与制度の高度の中央集権化が実現した。

また、都市の職工と配給を受ける都市人口を減らし、1972年に政府の計画外で勝手に採用された職工、この中で主に土木工事に採用された農村からの職工（中国では“農民工”と呼んでいる）と都市戸籍へ転入を抑制する政策に反して都市戸籍になった農村戸籍の人びとを農村に帰らせる政策がとられた。これによって、都市の職工と都市人口を500万人減らすようよう努力が行われた。また、1973年には新規職工を採用しない方針が堅持された。

これらの政策によって、“三つの突破”の問題は基本的に抑えられ、1973年には食料の収穫量が968万斤、都市の食料消費量は956万斤となり、ようやく都市人口の食料需要を満たすことが出来るようになった<sup>(26)</sup>。

## 7) 就業保障政策の実態と性格

中国の就業保障制度は、解放以後、社会主義の計画経済の下で、政治的な背景のために、高い目標を求めて、分権化、集権化を何度も繰り返した上で、高度に中央集権的な制度として成立し

た。この就業保障制度は、都市戸籍と農村戸籍とを峻別するという厳しい戸籍制度の下、国营単位の効率を犠牲して実現されたものである。この就業保障制度は、改革開放政策が始まるまで、都市において30年間実行されたが、それは、これまでその発展の歴史のなかで見てきたように、次のような特徴を持っていた。

① 都市の適齢労働者の配置とその給与・福祉上の待遇などはすべて政府の計画に基づいて行われていることである。このため企業は、採用・解雇など一連の人事権を取り上げられ、就業圧力を解消するための国家の政策に沿って、必要以上に配分される人員を黙って受け容れ、効率の低い生産工場に甘んじていた。

② また、個人は、この政策によって、働く上での興味や専門などを無視され、国家の配置命令に服従するしかない立場に置かれた。そして一度び配属されたら、一生一つの単位で働き、単位や仕事を変えることは殆ど不可能であった。

確かに、この就業保障制度は、都市住民の生活に一定の安定性を与えるもので、農村戸籍の人から見れば、それは一種の特権であった。その結果、都市戸籍のものは農村戸籍の人々に対して、ある種の優越感を持ち、農村戸籍の人々のうちのあるものは、何とかして都市戸籍を手に入れようと図ったのである。それは、都市住民に対する福祉政策ではあったが、他方で膨大な数に登る農民の福祉の切り捨ての上に築かれた、相対的な意味での福祉でしかなかった。

他方1958年、「中国に失業者はない」と誇らかに宣言した中国政府は、どのような形で失業者のいない状態を維持することに苦慮した。

解放以後、四囲を敵対国に囲まれ、何時外国から侵入されるか分からないと懸念していた時の政府は、他方また低い生産力のまま人海戦術によって当時の経済大国——アメリカ、イギリスを追い越せると考え、識者の警告を無視して、人口の増大を国力の増大として歓迎した。そのうえ、経済の発展に伴う生活水準の向上と医療条件の改善によって死亡率が低下し、人口は急激に増加した。1966～1976年の“文化大革命”の十年間だけで、人口は2億人も増加している<sup>(27)</sup>。

産業の発展が期待通りには進まず、またサービス産業も抑制されており、また当時は自営業を始めるなどの多様な就業機会が存在しなかったため、人々にとっては、政府によって割り当てられる仕事に就くこと以外、職を得る方法はなかった。政府は計画に基づいて、都市の適齢労働者を、企業など単位の必要を無視して送り込み続けた。国营単位は、ある意味で、政府の人口政策の失敗をしわ寄せされて、水膨れ体質に作り上げられてしまったということが出来る。

しかし、このような政策によっても、まだ適齢労働人口のすべてを国营企業に配置できないような事態にしばしば陥った。このような場合、政府はまた行政手段に頼らざるを得なかった。結局全国的なイベントを起こして都市人口を減らすことで、都市の就業問題の解決を図ることになる。歴史上、しばしば行われた対策は、都市の一部中学校、高等学校の卒業生を農村に行かせることである。例えば、“文化大革命”の十年間に、毛沢東の呼び掛けに応じて、合計1600万人以上の中学・高校卒の若者たちが、「農民から教育を受けるために元気良く」農村へと出かけた<sup>(28)</sup>。

解放以後改革開放に至るまで、共産主義社会の実現に向かって、立ち遅れた農業国を先進的な

工業国に発展させようと、政府は高度に集権的な経済管理システムを作った。この経済管理システムの一部をなす就業管理制度は、貧困な人口大国の社会的安定に大きな役割を果たした。しかしそれは、都市戸籍と農村戸籍を峻別する厳しい戸籍制度の上に、生涯政府に面倒を見てもらう一種の生得の特権を、都市人口にのみ与えたものと言うことができる。

さらにまた、この政策は、経済政策、人口政策などの失敗のために、この様な就業制度を維持できなくなった場合、またまた行政的な手段に訴えて、都市の就業圧力を引き下げるといったものであったのである。

しかもこの、都市人口の一生を守る就業福祉制度は、政府の一方的意思によって行われ、経営責任を持たない企業の効率を無視し続けてきた。こうして犠牲にされた効率の弊害は大きくなる一方で、ついには国家の経済に大きなダメージを与える結果となった。

すでに論じたように、社会主義的就業保障は、産業の急速な発展によってのみ解決されうるものである。それなくしては、いかなる手段も、一時の破綻を糊塗するものでしかない。しかも、中国政府の取った手段は、逆に産業の急速な発展を妨げるように作用した。それは一種の悪循環に陥ったのである。就業保障政策と経営効率—それはこの時期の中国が直面した一つの大きなディレンマであった。

こうして、中国には、企業の非効率を放置したまま、都市人口の就業を保障する余裕はなくなっていった。残された方法は、一時の苦難を乗り越えてでも就業機会を増やすよう、何らかの方法で産業を急速に発展させること以外にはあり得なかった。改革開放政策は、このような切実な要求に応えうる一つの残された方策であったということができる。

しかし、大変皮肉なことに、市場経済システムを取り入れるこの改革開放政策は、以上に見てきたような、社会福祉に見られる社会主義社会に固有な構造をもつ問題を、資本主義社会のそれと共通する構造を持つ問題へと大きく転換する結果となったのである。

## 2. 社会主義的就業保障の放棄

### 1) 就業保障制度の変質過程

1978年12月に開かれた中国共産党十一期第三回中央全会での改革開放政策の採用によって、経済管理システムの改革が始まった。この政策転換は、就業保障政策にも大きなインパクトを与えた。

改革開放政策が始まった後、“文化大革命”の十年間に農村に行かされた若者たちは、続々と都市に戻り始め、都市では大勢の失業者（社会主義に失業が認められなかった当時は“待業青年”と呼ばれていた）が急速に出現した。1979年における都市の失業者は567.6万人、失業率は5.4%にふくれあがり、これは直ちに深刻な社会問題となった<sup>(29)</sup>。

深刻な失業問題（当時は“待業問題”と呼ばれていた）の解決に乗り出した政府は、1980年、「国家の統一的計画と指導の下に、労働部門による職業の斡旋に加えて、自ら事業を組織するこ

と、自ら就職口を探すこと」を認めてこれを奨励するといった、新しい就業制度に改めた<sup>(30)</sup>。

このような政策転換によって、これまで政府から割り当てられた単位に入って一生一つの仕事をするとした状況は変化し始めた。これまでのように、政府が人々の就職から始まってその一生の面倒を見ることはなくなったが、個人個人は、自分の意思、好み、専門などを活かして、自由に職業を選択できるようになった。

改革以後、就職状況は、次のように変化した。すなわち、政府の計画で養成された新規卒業生は、政府が責任を以て配置し、企業が作った技術学校の新規卒業生は企業が仕事を与えることになった。

しかしその現実についてみると、短大以上の教育を国費で受けられる人口はごく僅かで、職業学校、技術学校など市政府が就職の面倒を見てくれる学校もまだ多くはない。そして、進学に失敗し就職を希望する数多くの高校、中学の新規卒業生は、親の単位から仕事を貰うケースが殆どであった。

1986年7月には職工の契約制を初めとした人事制度改革が始まった。それまで、死亡したり、定年に達した親の代わりにポストを与えられたり、企業の職工・職員の子弟を優先的に採用するといった内部採用は、政策上は廃止された。

しかし、現実には、都市における就職競争がますます激化し、政府が面倒を見切れない若者が多数存在したため、一部政府の計画外に養成された大学生なども含めての就職は、結局親の単位が斡旋するしかない状態が続いていた。

このような事態に対処する方策のひとつとして、企業はもちろんのこと、官庁組織、事業単位（この場合、学歴の低い中学校、高等学校卒向きの仕事きわめて少ない）なども、従業員子弟の就職問題を解決するために、その傘下に、商店や旅館など多様なサービス業を抱え込むことになった。解放軍傘下の有名ホテルや空軍傘下の航空会社などその顕著な例であるといつてよい。筆者自身の調査のなかでも、その交通上の位置を利用してガソリンスタンドを経営する中学校や空軍傘下のエアコン販売店など、多くの興味深い事例に遭遇している。

子弟に職を与えるために作られた職場は、その数からいえば国有よりも集団所有制のものが圧倒的に多く、したがって、その給与やボーナスなども国から保障されているわけではなく、その経営の実績に依存している。このため、給与やボーナスなどのほか、医療保険などの待遇も、親の単位に比べて低い場合が多く、様々の程度に格差が見られるようになっている。

90年代に入って、大学、短大などのような、国や地方政府が作った学校の卒業生を対象に行われてきた、国家配分による就職制度にも変化が見られ始めた。

従来の考え方では、国家が莫大な経費を支払って、国家の幹部要員（つまり高等教育の修了者）を養成してきたのだから、彼らは国家の必要に応じて必要な部局に配属されるのは当然とされてきた。しかし、こうした変化の中で、これまでとは異なり、政府を代表する学校側が一方向的に就職先を決めるのではなく、卒業生のほうも自ら就職先を探して先方から了承をとりつけければ、学校側も喜んで送り出すケースが増えてきた。

ただ、現実には、大部分の卒業生は相変わらず学校に頼る道を選ぶ傾向が見られる。学校側の決めた就職先がどうしても気に入らない場合、在学中に国費から支払われた「培養費」に相当する金額を支払えば、自由に就職できるようにはなった。しかし、その代償はなお余りにも大きすぎる。まず、給与の低い中国人にとって、大学の「培養費」を支払うのは簡単ではない。第2に、この道を選んだ場合、学校を卒業するまでに就職先が決まらなければ、戸籍を進学前の戸籍、すなわち親の戸籍に戻し、無職の住民となってしまう。このため、そこから再出発して有利な就職口を見つけるのは、特殊な場合を除いてはきわめて困難である。多くの単位が余剰人員問題に悩まされている現在、有力な単位に職を得るのはそう簡単なことではない。大学に入る前に農村戸籍であった卒業生の場合には、国家配分を拒否すると、たちまち大学の進学による都市戸籍を失って、二度と都市戸籍を取得することができなくなってしまうのである。

このように中国においては、制度が変更されても、現実にはそれに従って行動することが困難な場合がしばしば見られる。

他方、大学卒の数が増えるにつれて、これまで大都市の官庁組織、大企業が中心であった就職先は、次第に中小都市の一般の単位へと変化しつつある。近年、Uターン就職をするケースも増えている。卒業までに配置先が決まらず、個人の人生記録である“档案”、戸籍などを一旦地元の教育委員会に預け、仕事を待つことも珍しくない。

就業保障が追いつかぬために、逆に、従来の仕組みが実質的に崩れて行くケースも見られる。中国における最近の変化は、一般にこうした複雑な構造を持っているものということが出来る。

改革以後、特に近年、社会主義市場経済を作るという目標を打ち出した政府は、このような現実の状況のなかで、労働市場の重要性を認め、その育成を目指して、必要な政策、法規の整備に力を入れている。その基本方針は、「国家政策の指導の下に、市場を媒介とする就業システムを実現する」ことである。このため政府は、職業紹介所（職業安定所）、就業のための訓練の機会の提供、失業保険、労働就業サービス会社の設立など一連の就職サービスを充実させ、労働人口の就職を安定させるような努力を行っている<sup>(31)</sup>。

## 2) 労働市場の形成過程

改革以後、政府は、新しい就業システムにあわせて、短大、大学などの高等教育における「培養」制度の改革にも手をつけている。すなわち、中学校までの九年間の義務教育を充実させると同時に、国費による高度教育を見直し、低利息あるいは無利息の奨学金制度を導入して国家の財政負担を減らし、卒業生の国家配分を大幅に削減する方針を打ち出している。

“第9次5ヶ年計画”（1996～2000年）の間に、国家配分による就職人口を新規就職者の5%以下に抑制し、“第10次5ヶ年計画”（2001～2005年）の間に、政府による労働力の配置制度を廃止する計画である<sup>(32)</sup>。

近い将来国家の配置による就業職制度が廃止され、就業を労働市場に頼る時代がくると思われ

る。その具体的な変化は次のような形を取りつつある。

### ① 労働市場の形成

改革開放以後、失業問題が深刻化し、大量の失業者が発生したために、たちまち限定された形ではあったが、一種の労働市場が作り出された。さらに、企業改革の進行とともに、政府計画に基づく労働力配置の減少、国家配分による就職制度の廃止によって、労働市場を通しての職員、職工の募集が普及し始めている。一部企業はその役人（上級管理職）さえも、主管部門の任命によるものだけでなく、社内募集や公募の形を取っている。また国家公務員制度の発足で、官庁組織の一部職員も国家試験による採用となっている。

こうして、今のところまだ様々な社会的制限があるが、個人はその専門、好みによって職業を選択できるようになりつつある。様々な規制の緩和によって、人々の生存空間は単位の外にも徐々に広がり、個人が組織の圧力から逃れる可能性が増えている。

### ② 職業意識の変化

改革開放以前、すなわち、稀少資源が国家の行政的な配分によって行われていた時代、国営単位と集団所有制単位も様々なクラスの行政ランクを付けられ、そのクラスによって、その配分が決められていたため、個人の受ける便益も福祉も所属する単位のクラスによって相当に異なっていた。このため、社会で最も人気のある就職先は官庁組織、大型国営企業であった。

しかし、改革開放以後、政治的な圧力が緩和され、代わって経済的な圧力が重くのしかかるようになるにつれて、今日最も人気の高い就職先は、収入の高い外資企業や合弁企業などに変わりつつある。この様な収入の高い外資企業、合弁企業は、独身寮以外の住宅、病院、幼稚園などの福祉施設を提供していないので、これに応募するのは、主として独身の若者や勇敢な人たちである。

国営企業は給与が低い、住宅その他多様な福祉施設を提供しているため、これを利用出来るメリットもまだなくなっている。しかし、改革の進展につれて、不景気の国営企業、倒産する国営企業が多くなり、国営企業の魅力は徐々に低下している。

### ③ 労働力の流動化

解放以後、政府は戸籍制度によって都市と農村の間の労働力の移動を、また都市では、単位システムによって労働力の移動を厳しく制限してきた。しかし、改革解放以後、都市の配給制度が廃止され、また戸籍制度もまだ完全に崩れてはいないが緩和されつつあり、出稼ぎのため、農村の余剰労働力が大量に都市に流入している。

中国では12億の人口のうち、農村戸籍はその9億以上を占め、農村は約4.5億人の労働力を抱え込んでいる。このうち農村での余剰労働力は1.5億人と推定されている。現在、出稼ぎ農民は約8000万人に登り、そのうえ毎年数百万人のスピードで増えている。

出稼ぎの農民は就業上きわめて不利な立場に立たされており、いわゆる3K仕事にしかありつけないケースが殆どである。解放以後今日まで、農民の就業機会について政府は十分な手当を余す余裕をもたなかったが、出稼農民の生活保障と管理も殆ど手つかずの状態、出稼ぎの農民の

ことを“盲流”（つまり、盲目的に流れてくるという意味）と呼んできた<sup>(33)</sup>。

最近、大中市では、社会治安を維持するためにも、徐々に出稼ぎの農民の管理に取り組み始めている。例えば、企業を通して雇われた契約制の農民工に臨時戸籍である“暫住証”を与えるなどの対策がそれである。農民工の“暫住証”の手数料は個人と企業双方が負担することになっている。

また、都市で様々な体験を積み、自営業に成功するケースも増えている。これら成功者は、正規の都市戸籍を取得するチャンスも増えている。また、市場経済の進んでいる今日、支払い能力さえ有れば、どこにでも商品住宅を購入することができ、かれらの生活は、都市戸籍の人たちの生活と余り変わらないようになってきている。都市では転勤・転業は以前より活発になり、自ら辞職して自営業に進出する人も珍しくない。

こうした傾向とは逆の面白い現象も最近現れている。これまで都市に出稼ぎに出てくる農民は多かった。しかし、国営企業の不景気や破産などで、出稼ぎの農民が続々と故郷の農村に帰る傾向が見られ、また、都市戸籍の労働者が、日雇いとして、日給で、人手の足りない近郊の農家で働くケースも増えている。

#### ④ 兼職ブーム

改革開放以前には、本職以外に仕事を持つてはいけないことになっていた。しかし、改革開放以後、市場経済が進展するなかで、多様な人材が求められるようになり、兼職のチャンスが増えている。知識、技術を持った人材は、収入を増やすために、本職以外に仕事を持つことが一つのブームとなっている。中国ではこれを“第二職業熱”と呼んでいる。

#### ⑤ 資格制度の流行

改革開放前、資格試験に類するものは殆ど無く、昇進の参考にするような試験も無かった。改革開放以後、昇進昇級制度を導入して、専門知識の試験や技術の実力試験などが始まっている。1991年から、様々な資格試験が急速に増えて、最近では、毎年300万人以上が、試験を受けている。その主なものとしては、経済、会計、統計などの専門や建築師などがある。こうした資格は、個人の採用や昇進に重要な役割を果たしているが、まだ資格制度が整っていないことや、間柄を重視する社会的風土のために、人事権を握る企業が、こうした資格を無視することもしばしばである。またこうした資格への人々の熱意を利用して、金儲けを企む者も出てきている。

#### ⑥ 失業者と“隠形失業者”の出現

改革開放以後、都市には政府から仕事をもらえない若い労働者が多数現れた。はじめ政府は、失業ないし失業者という言葉の使用を許さず、彼らは「待業者」と呼ばれていた。しかし、改革開放政策の進展のなかで、「待業者」を無くすどころか、これを減らすこともできず、様々な原因のために、都市の「待業者」は増加する傾向にあった。このため、政府はようやく「失業者」の存在を認めるようになった。

1992年には都市の失業率は2.3%であったが、1995年の失業率は2.9%に上昇していた。また3.3億人の農業労働者の中での“隠形失業者”は1.2億人と推計され、農業労働人口の36.4%に達

していた。それまで、農業人口に対する社会主義的就業保障がいかに手薄であったかが、推察されよう。また、1.68億人の都市労働人口の中での“隠形失業者”は、2000～3000万人、都市の労働人口の約16.7%に達していた。国有企業、事業単位及び官庁組織の余剰人員についてみると、それはこれらの単位の労働者の20～30%に達していた<sup>(34)</sup>。

市場経済の改革の進展と産業の発展が必要とする以上の労働力の増加によって、今後かなり長期にわたって中国の失業者及び“隠形失業者”は、さらに増大して行くものと推定される。

政府は社会の安定のために、都市の失業率を5%以下に抑制しようと努力している。しかし、都市の失業率を上げないために、農村の余剰労働力に対しては引き続き“隠形失業”といった形で放任するしかない状況におかれている。現在、農村の余剰労働力は1.2億人である。予測によれば、2005年農村の余剰労働力はそのピークに達し、1.45億人に達すると推計されている。その後も、毎年、農村の余剰労働力を800万人から～1000万人吸収出来るとすれば、2030年前後には、農村の“隠形失業者”は無くなると計算されている<sup>(35)</sup>。

### 3. 改革開放以後の就職サービス

1994年7月5日に発表された『中華人民共和国労働法』は、社会主義市場経済の労働制度の基盤を定めた。それによると、社会主義市場経済における就業の方針は、地方政府が作った職業紹介所によって就業機会を見つけるか、企業を組織して自ら就業機会を創出するか、自ら情報を求めて就業機会を見つけることを「基本としている。これは従来の国家配分の方式とは180度異なり、労働市場の形成を前提として、構想されている。

『労働法』は、労働就業の原則を、次のように定めている。

#### ① 国家が就業を促進するという原則

国家は、経済と社会の発展を促進するために、就業法規と方針、政策を作成する。さらに、社会保障制度を整備し、失業保険制度を整備する。また就業のための環境を整え、その機会を増大させる。

#### ② 就業する権利の平等性の原則

満十六歳以上の労働者は、性別・民族・信仰などの理由で、就業上の差別をされない。彼らは、皆、就業する上で平等の権利を与えられている。

#### ③ 労働者と企業は互いに選択し合うという原則

いずれ近い将来、これまでの国家配分による就業制度は終りを告げる。これからは、労働者が、自分の専門や好みなど、個人の状況に応じて職業を選んだり、辞職したりする権利をもっている。企業、組織は、生産経営の状況などに応じて試験などで公募し、優秀な者から採用する。労働者と企業組織は労働契約を結んで労働関係を確立する。

#### ④ 就職における労働者間の競争の原則

平等に就職する権利をもっている労働者同志は、競争を通じこれに勝ち残ることによって、就



業の機会を得る。このことは労働者の質を高めることに重要な役割を果たすことになる。

⑤ 一部特殊な人々の就職について配慮する原則

ここで一部の特殊な人々とは、就業のために不利な状況に置かれている人々、例えば、女性、身体障害者、少数民族、退役軍人、長年の失業者、刑務所を出所した人などを指す。

⑥ 未成年者の採用を禁止する原則

企業組織は、16歳未満の未成年者を雇用してはいけないことになっている。ただし、スポーツなどに関する組織が16歳未満の未成年者を採用する場合は、国家の定めた申請手続きをし承認を受けることによって、彼らを採用することが出来る。しかし、この場合にも、未成年者の義務教育を受ける権利を保証しなければならない<sup>(36)</sup>。

今後長期にわたって政府が懸命に取り込まなければならない就業問題は、過剰の労働力の解消である。この問題を解決する方法としては、次のような方策が考えられている。

① 育児制限を継続すること。

中国は八十年代から育児制限政策を厳しく実行してきた。夫婦二人が原則として子供を一人しか生んではいけないことになっているので、一人っ子政策ともいわれている。再婚したり、身体障害者の子が生まれた場合には、もう一人子供を生むことができる。また、一部の農村（ことに機械化の遅れた後進地域の農村）の場合にも、初子が女子の場合には、もう一人子供を作る事が出来る取り決めとなっている。

この一人っ子政策の実施状況は、都市と農村とで大きく異なっている。都市では、個人の生活をほぼ全面に亘って管理する単位が様々な行政措置を取ることによって、出生率の大幅引き下げに成功している。行政措置とは、例えば、軽いものでは始末書、さらに給与とボーナスの削減、罰金、行政処分などである。最も有効な行政処分は解雇である。

農村の場合、村、郷などの行政組織が農民の生産、生活などを管理している。行政組織の中に「婦女主任」などのポストを設けて、女性に関わる問題、殊に育児制限の問題を扱っている。結婚した人に無料でコンドームを提供したり、子供を生んだ女性にはリングを付けさせたり、避妊手術を受けさせたりして、避妊の措置を行政的に遂行している。これを拒否すると、村や郷の役人が何度も説得に訪れる。

二人目の妊娠が知れると、中絶をするように厳しく薦められる。しかし、農村には、なお旧い考えと遅れた生活が根付いており、また労働力が必要なことから、男の子を強く希望する家庭が多い。このため、罰金を課されながら何人も子供を作る家庭も珍しくない。また、家族を連れて都市に出、一時人の目を避けて橋の下などで暮らし、出産する事もある。彼らは、「超生遊撃隊」（生む数を超えている）などと揶揄されている。

「貧乏人の子沢山」の諺どおり、貧乏な地域や家庭ほど子沢山になる傾向があり、極端な場合、生活に困り果てて栄養失調となり、また教育も受けられず、成長しても期待とは裏腹に、労働力としては役に立たないことも多い。子供を多く生めば生むほど益々貧乏になるという悪循環の繰り返しとなる。中国では育児制限はもっとも実現の難しい政策であると言われている。本来いさ

さか無理なことを強要しているために、その遂行には、多くの困難が伴っている。

② 引き続き都市の人口を制限し、郷鎮企業の一層の発展により農村の余剰労働力を吸収すること。

都市が必要とする以上の労働力流入と国営企業の不振のため、従来の戸籍制度によって、農村の余剰労働力の都市への移動を制限し、都市、特に大中都市の人口増加を抑えざるを得ない。こうして、今後、10年、20年、さらにはもっと長期にわたって、農村戸籍の人々は、様々な面で不利な立場に置かれることが予想される。

しかし、開放前には、国営企業の農民工募集と大学進学以外、都市戸籍を取得する機会が殆ど無かったが、この点では、少しずつ変化があらわれている。配給制度の廃止、商品住宅の出現などによって、農民の都市での仕事探しや自営業の開始も幾分容易になった<sup>(37)</sup>。

また経済的に成功すれば、都市戸籍を得る機会も大きくなっている。小都市の住民になる可能性はさらに大きい。もちろん、これはまだ極少数の経済的成功者の場合に限られている。

反面、今日、都市の国営企業の経営不振で、職を失い生活の保証を持たない人が急速に増えている。また農村の郷鎮企業に就職した都市戸籍の人も多くなり、最近日給で農家の野良仕事を手伝う都市の下崗労働者（単位に籍を持ちながら、現実には職場を持たない人々）も出始めている。こうした状況を見て、都市での辛い出稼生活をやめ、故郷に戻る農民も出始めている。

また、都市生活への憧れを持たない農民も少なくない。豊かな農村では、家賃のいらぬ一戸建住宅に住み、野良仕事のため通勤の苦労も無く、自家用の畑もあり、生活費も少なく済むなど、一般の都市住民より生活が楽で自由な面もあり、都市生活にあこがれない農民も多くなっている。

改革開放以後、農村の余剰労働力を吸収するために、郷鎮企業を発展させる政策がとられた。郷鎮企業の成功不成功は様々だが、それが、農村の余剰人口を吸収する上で果たした役割は無視出来ない。この場合、農民は地元を離れないで仕事に従事するから、併せて都市人口の抑制にも大きな効果を持ったと言うことが出来よう。

③ 外資による独資企業・合弁企業や、私有による自営業などを認めること。

改革開放以前には、国営企業と事実上国営化された集団所有制の企業しか存在しなかった。改革以後、これまで抑えられていた第三次産業の発展を、就業圧力を減少する重要な方策と認識し、第三次産業への投資を急増した。

改革の進展にもかかわらず、国営企業が不振のため、国営企業による労働吸収力が以前より落ちており、それに代わって、集団所有制企業や合弁企業に就職する人や自営業を始める人が年々増加している。こうして、第三次産業や非国有企業が発達している省ほど、失業率が低くなっている。例えば1992年の失業率の比較的に高い寧夏回族自治区（4.2%）と失業率の低い広東省（1.9%）を比較すると、その年新規に採用された労働者のうち、非国有経済単位が採用したのは、寧夏回族自治区では37%であるのに対して、広東省では、これが67%に達している<sup>(38)</sup>。

改革開放前には、自営業に対して厳しい制限を課していた。たとえば、職員は七人を超えては

ならないなど、経営規模や内容など多岐にわたって、厳しい制限が決められていた。現在は、こうした規制は大幅に緩和されている。こうして、外資企業と自営業による経済発展への貢献が増大し、それらは、中国経済の重要な一部を構成するものになってきている。今後も、外資企業や自営業が、過剰な労働力を吸収するのに益々重要な役割を果たすようになるものと考えられる。

④ 週休二日制を引き続き維持すること。

国務院は1995年5月1日から全国で週休二日の勤務制度を実施した。統計によれば、もし、中国のすべての職場の週勤務時間が40時間に短縮されるとしたら、約2,200万のポストを提供できるといふ。このように、勤務時間の短縮によって企業内の一部の余剰人員の消化、吸収が図られているが、この方策はまた、失業者の削減にも、大きな効果を持つと考えることが出来る<sup>(39)</sup>。

⑤ 希望定年、希望退職制度を導入する一方、定年年齢を厳格に守ること。

これまで、定年年齢は、幹部の場合男性は60歳女性55歳で、労働者の場合は、それぞれ55歳と50歳であった。しかし、就業問題に悩まされている政府は、これまでの定年年齢を見直し、希望定年退職制度を導入した。希望定年、退職者の募集は、企業の都合によって不定期に行われるが、このとき、定年の年齢より5歳以内年下の幹部と労働者は、個人の希望によって定年を選択できる。この場合月づきの年金は、規定年齢通りの定年とみなして単位が支払い、また病気の場合には、他の定年者と同様、医療費を優先的に支払ってくれる<sup>(40)</sup>。

この希望定年年齢（つまり通常の定年年齢より5歳以内の年下）に達していない幹部と労働者は、勤続年数が一定の年数に達したとき、希望すれば定年退職できることもある。この勤務年数は単位によってそれぞれ異なっているが、普通10年以上でなければならない。

退職後の待遇は、日本の場合とは大きく異なっている。月づき支払われる生活費を除き、その他の待遇は、現役の労働者と殆ど変わらない。しかし、希望退職者を募集する期間以外に自己都合で退職する場合、これを辞職とみて辞職後はこれまでの勤め先との関係は自然に消滅することになる。この場合、単位の提供する一切の福祉は受けられなくなる。

定年退職した幹部と労働者はまた、年金をうけながら、機会があれば、パートとして、これまで所属した単位やその他の単位で働くこともできる。これは、ボーナスなどを削られた定年者、退職者にとって大きな収入源になる<sup>(41)</sup>。

今後の定年制度の有力な改革案としては、次のような方策が考えられている。すなわち、短大卒以上の人びとは、教育を受ける年数が長く、従って就職年齢が高いため、定年年齢をこれまで通り男性60歳、女性55歳に据え置くが、高卒以下の人びとは、男女の定年年齢をそれぞれ五歳繰り下げる。そして、この制度によって浮いたポストを、若い労働者に提供するというものである。

この改革案の基本的な発想としては、

- ① 世帯を抱える45歳以上の労働者が社会的犯罪を起こす事は少ないこと、
- ② 早く定年・引退したら、老人福祉施設である老人大学などに通って、時間的にゆとりのある生活を楽しむことが出来ること、

③ 孫の面倒を見ることで、子供たちの生活上の助けとなり、かつ、孫たちの健全な発達に貢献することができるということ、

④ これに対して、もし若者たちが、厳しい就職難のために長い間仕事を見つけない場合には、結婚や育児など、若い頃にしなければならない事柄ができなくなり、社会にとって大きな不安材料になり、また家庭にとっても大きな負担になること、などを挙げる事が出来る。

つい数年前まで、幹部、特に役人の場合、定年年齢を守らないことが多かった。地位が高ければ高い程、定年年齢の制限は緩かった。中央クラスの政府高官は、職務終身制であった。このような現状を変えるために、鄧少平をはじめ、政府高官の多くが率先引退するようになった。今日、政府機関や国営単位の幹部と労働者は、殆ど規定年齢通りに定年を迎えている。これは就労圧力の緩和に大きな役割を果たしている。

⑤ 職業訓練制度と施設を完備し、就職制度に資格制度を導入すること

これまで中国における職業訓練は2つのルートで行われてきている。その一つは、国家や企業が作った技術学校での訓練である。これらの学校の卒業後、国家や企業が仕事を与える。いま一つは、新規労働者が採用された後、職場で技術訓練を受けることである。

現在、全国で毎年約1千400万人余りの新しい労働力が労働市場に参加するが、このうち高校や大学などの進学に失敗して新しい労働力になった16～18歳前後の中学、高校の卒業生は、約400万人強である。1996年8月、労働部は、中学校以上高校以下の新しい労働力に対して、一定時間の職業訓練を要求し、一定の技術を身に付けてから採用することを提案した。これに基づいて政府は、試案をねり、1997年の3月から、35の都市でその実験を開始した<sup>(42)</sup>。

“労働預備制度”と呼ばれるこの新規労働力訓練制度は、主に中学校以上、高校以下の卒業生に対して、就職までの半年から三年まで、職業学校で一定の職業訓練を受けさせることである。この職業訓練制度を実施するのに必要な費用は、国家、採用する単位と個人の3者で分担する。この制度は戸籍の制限がなく、農村戸籍の卒業生も学費は払えば、職業訓練を受ける事が出来る。また都市と農村戸籍の貧困家庭の卒業生は、学費が減免されたり、アルバイトなどの優遇措置が取られることになっている。また、学費は就職後給与から支払う制度もある。卒業の時、技術テストが課され、“技術等級証書”が与えられる。就職した後、学校の卒業証書と“技術等級証書”によって本人の給与・待遇などが決定されることになっている。

資格試験制度も、就業制度改革の重要な項目の一つである。改革前、個人は好みや専門などを十分考慮されないまま、国家配分によって割り当てられた仕事に一生、文句なしに取り組むことしかできなかった。今後は国家配分も徐々に廃止され、採用も就職も自由になってきているなかで、個人の職業能力が問われるようになってきている。こうした社会の要求に応じて資格試験制度が始まった。当面この制度は発足したばかりで、弁護士、医師、会計士など、試験を通して資格を取れる職業はまだ多くない。これから、各職業に関する資格試験制度が整備されていくにつれて、厳しい就職競争も、より公平なものになってくるものと思われる。

改革開放以後、高度に集中的な計画経済の管理システムが崩れるにつれて、就業制度も大きく変わってきた。政府は、個人に仕事を割り当てることから、個人の仕事探しに積極的に協力し、情報、サービスなどの提供に取り組むようになっていく。改革開放以後、地方政府などが作った“職業紹介所”は、新しい就業制度を支えている。

#### ⑥ 職業紹介所の整備普及

改革開放以後、労働人事管理制度の改革と大量の失業者の出現で、政府は個人に就職情報などを提供する職業紹介所を設けることとした。1990年1月に労働部は『職業紹介暫行規定』を発表し、職業紹介所の管理制度が出来上がった。1993年7月に民営の職業紹介所に関して、通達『関迂民弁業紹介機構管理問題的通知』を出している。

1997年のある推計によれば、職業紹介所の数は約1.8万と見られている。そのうち政府の労働部門が作った職業紹介所は86%、残りは労働組合や、社会団体、居民委員会、個人などが作ったものである<sup>(43)</sup>。

また別の推計によれば、1996年末までには様々な職業紹介所が全国で3万1000箇所作られていた<sup>(44)</sup>。

仕事を求めて尋ねてくる人たちは、学校を卒業しても仕事が見つからない人、職場を失った失業者と“下崗”労働者、都市の定年労働者と出稼ぎの農民である。彼等は職業紹介所で登録手続きをする。職業紹介所は企業組織や家庭などの求人情報を公開したり、仕事を紹介したりする。企業などの組織に正式に採用される前に、試用期間がある。組織と個人はお互いに気に入るならば、職業紹介所に管理費を払って正式に契約を結ぶことになる。

今中国でも職業紹介所を頼りにしている人達の殆どは、個人の就職条件が悪い人たちである。彼等の就職あるいは再就職を斡旋するのは、現実には非常に困難なことである。また、とくに、都市戸籍の失業者は職業や生活待遇などにうるさいため、仕事を見つけるのには時間がかかる。このため職業紹介所を維持するためには、巨額の費用と人手とを要求される。地方政府の職業紹介所の費用は、その半分が税金で、残りの半分は、求人側の組織と採用された労働者が負担することになっている。しかし、現実には職業紹介所の費用と人手は不足している。

職業紹介所は、中国においては新しい仕組みなので、その管理にはまだ問題が多い。しかし、条件の悪い失業者に仕事を紹介する職業紹介機関は、就職圧力の緩和や社会の安定などに大きな役割を果たしている。また、特に出稼ぎの農民に取っては、職業紹介所を利用して都市での仕事探しができることには大きな意味がある。今後益々増えることが予想される失業者に対して、政府は職業紹介所をさらに普及させ、そのネットワークを作ろうとしている。

組織の需要と個人の競争による新しい就業制度は、社会に様々な変化をもたらした。今まで“鉄飯碗”（壊れない鉄の茶碗）を抱えて平穩無事に暮らしていた中国の庶民は、今後壊れやすい“泥飯碗”で生きていかなければならない。“鉄飯碗”が無くなり“泥飯碗”が壊れやすからこそ、中国人は以前よりもこれを大切に考えるようになっていく。そして、多くの人びとが多額の努力を払ってこの“泥飯碗”を手に入れようとしている。今日、中国人は、政府から「めし」

を与えられることをもはや過去の歴史として、自らの力で生活を守ろうという意欲が強くなり、それを行動に移している。

改革開放以後の労働人事管理制度の改革によって、かつての社会主義的就業保障制度はかなり崩れてきている。今まで都市戸籍の住民だけに与えられた特権は徐々に消滅し、生活上、農民と都市の住民との差が縮まっている。市場経済への改革につれて、これまで都市と農村の間に作られていた分厚い壁は、少しずつ崩れつつある。

#### 4. 中国のディレンマ

中国革命政権が成立したとき、その置かれた状況は、まことに厳しいものであった。数多くの敵対的な国家に囲まれ、産業は乏しく、国民の就業を社会主義的に保障し、その福祉を保障するには、それは余りにも未熟な状態であったと言わなければならない。

こうして、農民の都市流入を防ぎ、ときには都市の余剰人員を農村に送り込み、都市の労働者を行政的に生産工場に「配分」する政策は、一時的な緊急避難としては、やむを得ない方策であったと言っていい。このような深刻な状況のもとにあって、他の多くの発展途上国のように大都市に巨大なスラムが出現しなかったという事実は、その一応の成功を物語っていると言ってよい。

しかも、都市の産業が未発達で、逆に農村が多くの労働力を必要としている状況のもとでは、それは一応の合理性を持った政策であったといえるかも知れない。

しかし、このような政策は、順調な産業発展、経済発展があつてこそ、始めてその目標を達成することが出来る。にもかかわらず、国家配分というこのような就業保障そのものが、経営効率の向上とは両立しにくい性格を持っていた。すなわち、乏しい職場に多くの人員を行政的に配置し、組織の水膨れ体質を蔓延させるとともに、社会主義的就業保障という名の「鉄飯碗」——生活水準を低く押さえ込んだままでの生活保障——によって、その労働意欲を麻痺させていったのである。その結果、産業発展の停滞を招き、こうした緊急避難策を恒常化させ、事態をいっそう悪くする悪循環へと落ち込んで行った。

勿論、中国の産業発展の停滞には多様な原因が絡んでおり、これのみをその理由とすることは出来ない。特に、政府の人口政策・経済政策の失敗もこの経済発展の停滞と大きくかかわっている。

まず、開放戦争中や朝鮮戦争における人海戦術の成功というかつての成功体験が、人口の大きさを国力の大きさとする人力主義を招き、人口を抑制するどころか、識者の警告を無視してむしろこれを歓迎し、膨大な人口の増加を招いたこと、敵対国に対抗し産業発展を急ぐ余り、多数の人口を封じ込めた農村を犠牲にして、無理な重化学工業政策を取ったこと、農村の発展に失敗し、農民の生活を低い水準にとどめ置いたこと、そのうえ、度重なる、政治運動、経済キャンペーン、すなわち、大躍進の失敗や文化大革命のもたらした荒廃などが、問題の解決をいっそう困難にしたことなどが、この悪循環にさらに拍車を掛ける結果となった。また政府の経済政策が一貫性を

欠き、産業の発展を促進するどころか、ときにはその障害となることすらあったことを挙げておかなければならない。

しかし、社会主義的就业保障政策が、生産組織の効率を大きく歪めてしまったこともまた否定出来ない事実である。中国政府がこのような矛盾に気づき、経営組織の効率を重視し始めたとき、この社会主義的就业保障の放棄を余儀なくされたという事実は、このことを別の面から物語っている。

これまで「単位」を中心として、「単位保障」・「単位福祉」に頼っていた中国では、国家が単位を全面的に支援している限り、それは社会保障・社会福祉とほぼ同様の意味を持ち得るものであった。

しかし、改革開放政策のもとで、これまでの「福祉単位」が自己責任の原則に立つ「企業」に脱皮することを求められたとき、社会保障、社会福祉の制度がきわめて未熟なまま、「人民」は、保障のない世界に突然放り出されることとなった。「福祉単位」から「企業」に変身した中国の経営体の中には、経営がうまく行かずに倒産するもの、倒産に瀕して従業員に給与を支払えなくなるものなどが、続出し始めている。

筆者が数年前に調査したかつての超優良企業（数年前までは10指に入る大型優良企業として数えられていた）も、ついに最近、本社従業員の給与の支払いが停止されるに至っている。

今、中国では、下崗（単位への所属を維持したまま仕事を取り上げられる状態）の嵐が吹き荒れ、多くの「人民」が、確たる保障も無いままに、路頭に放り出される状態が続いている。国家統計局の発表によれば、都市の失業率は近年およそ2.5～3%となっている。例えば、1994年は約2.4%、1993年は2.6%、1994年は3%であるという。しかし、多くの研究者は3%の失業率は甘すぎると見ている。

統計資料の欠如のため、現在都市の失業率についての推計結果は、研究者によってまちまちである。例えば、完全に“下崗”された職工、“半下崗”された職工および“下崗”されようとしている職工は合わせて約1000万人以上、それに普通に給料をもらえなくて生活困難な職工は約500万人以上、正式に失業を登録した失業者は約500万人、これらをたせば、都市の失業者は約2000万人以上にもものぼると考えている研究者もいる。

また、この他、1995年に登録した失業者は520万人、企業の生産停止や半生産停止および“下崗”で仕事を失った職工は約700万人以上、この2つだけを併せても、失業者の数は約1200万人以上と考えている研究者もいる。

また別の専門家によれば、1995～2000年までの6年間に職業を失った都市の職工は、2130万人にも達する見込みである。労働部の予測で、2000年に都市の失業者は約1600万人、失業率は7.4%である。

南京大学の宋林飛によれば、都市の失業者、企業内の余剰人員と農村の余剰労働力を全部合わせると、失業率は約28%、3億人以上の人達が安定した職業を持っていないという。劉純彬の「城郷十四種制度調査」によれば、現在、実際の失業率は政府発表の3%を遥かに超え、約30%と

推計されている<sup>(45)</sup>。

社会主義的就業保障・人民の福祉と経営効率との矛盾という、これまで中国が抱えてきたディレンマは、今日経営効率の重視の形でその解決が図られようとしている。しかし、現在のその姿は、「人民」への福祉の保障を放棄したまま、経営効率も容易には上げられないという厳しい状態が続いている。

今後、長く厳しい状態が続いた後に、経済の発展が順調に軌道に乗れば、問題の深刻さは次第に軽減されていくであろう<sup>(46)</sup>。

しかし、中国の「過剰人員」は生やさしい数ではない。1996年から2000年にいたる第九次五カ年計画の期間中における、中国の都市と農村の労働力の供給についての予測は、研究者によって異なるが、国家信息中心経済予測部の張根明は、現在の人口統計を使って、中国の労働力の供給が、1991年から1995年にいたる5年間の年平均1870万人の増加から、1996年から2000年の5年間には、年平均2030万人の増加へと上昇すると推測している。これから定年や労働力の喪失などによる労働力の減少を年間約950万人として差し引くと、1996年から2000年の間には年平均1080万人という労働力が増え続ける計算になる<sup>(47)</sup>。

また今後社会保障制度の確立にも多くの困難がつかまとうものと思われる。社会保障・社会福祉の問題は、むしろ社会主義国においてより深刻な様相を呈していることを、無視することは出来ない。

#### 注

- (1) 失業者の数については、袁方「中国就業問題と労働制度改革」復印報刊資料『労働経済と人事管理』1993年第1期 23頁を参照。また孫健によれば、1949年時の在職工数は800.4万人と推計されている。孫健『中華人民共和国経済史』中国人民大学出版社 1994年195頁参照。
- (2) 袁方「中国就業問題と労働制度改革」復印報刊資料『労働経済と人事管理』1993年第1期 23頁。
- (3) 侯海涛 富華『新編工資与工資法規実務全書』企業管理出版社 1996年13頁
- (4) 侯海涛 富華『新編工資与工資法規実務全書』13頁
- (5) 孫健『中華人民共和国経済史』中国人民大学出版社 1992年247頁。
- (6) 海涛 富華『新編工資与工資法規実務全書』13頁
- (7) 孫健『中華人民共和国経済史』276頁
- (8) 孫健『中華人民共和国経済史』271頁
- (9) 胡繩『中国共産党的七十年』中共党史出版社 1991年402頁
- (10) 孫健『中華人民共和国経済史』263頁
- (11) 海涛 富華『新編工資与工資法規実務全書』14頁。
- (12) 孫健『中華人民共和国経済史』262・282頁)
- (13) 孫健『中華人民共和国経済史』296頁)
- (14) 孫健『中華人民共和国経済史』278-279頁
- (15) 孫健『中華人民共和国経済史』282頁
- (16) 孫健『中華人民共和国経済史』319頁
- (17) 孫健『中華人民共和国経済史』310頁
- (18) 孫健『中華人民共和国経済史』342頁



- 19) 孫健『中華人民共和国経済史』310頁
- 20) 孫健『中華人民共和国経済史』375頁)
- 21) 孫健『中華人民共和国経済史』375-376頁
- 22) 孫健『中華人民共和国経済史』376頁
- 23) 孫健『中華人民共和国経済史』350頁
- 24) 孫健『中華人民共和国経済史』348頁
- 25) 孫健『中華人民共和国経済史』351頁
- 26) この数値には、農民の自家消費量は含まれていない。この自家消費量が、農民を養うのに十分な数であったかどうかは不明である。孫健『中華人民共和国経済史』352頁参照。
- 27) 孫健『中華人民共和国経済史』400頁
- 28) 孫健『中華人民共和国経済史』488頁
- 29) 袁方「中国就業問題と労働制度改革」復印報刊資料『労働経済と人事管理』1993年第1期24頁
- 30) 袁方「中国就業問題と労働制度改革」復印報刊資料『労働経済と人事管理』1993年第1期26頁
- 31) 袁守啓『労働法全書』宇航出版社1994年119頁。この労働就業服務公司というのは、都市の待業人員(失業者)を採用・配置する任務を持って、国家と社会からの援助のもと、生産経営活動を組織する、集団所有制経済組織を指す。
- 32) 労働部労科所課題組「中国未来十年就業発展戦略研究」『管理世界』1996年1期194頁。
- 33) 李春光「“民工潮”的成因及对策」復印報刊資料『労働経済 人力資源管理』1997年2期25頁。このような農村に、都市の余剰人員を送り込んだ政府の政策は、一種の棄民政策に出会ったと言えることが出来る。
- 34) 賈紹鳳, 孟向京「中国人口就業予測分析」復印報刊資料『労働経済と人力資源管理』1997年1期 19頁
- 35) 賈紹鳳, 孟向京「中国人口就業予測分析」復印報刊資料『労働経済と人力資源管理』1997年1期 23頁
- 36) 王昌碩「労働就業新論」『中国改革』1995年第4期 46頁
- 37) 住宅が所属単位を通じてのみ配分されるという従来の住宅政策が、戸籍制度とともに、いかに農村人口の都市流入を抑制していたかに注意したい。
- 38) 王愛文・莫栄・愛紅「中国就業的結?問題研究」『管理世界』1995年4期199頁
- 39) 李靖「試論隠形失業及解決対策」復印報刊資料『労働経済と人力資源管理』1994年第7期33頁
- 40) 中国の制度では、医療費はまず自分で支払い、後に単位が払い戻してくれることになっているが、単位が財政難に陥っている場合、これがなかなか支払われない。この場合、定年者には優先的に支払われることになっている。
- 41) 中国の給与システムでは、基本給が比較的安く抑えられ、これに対してボーナスが比較的高く設定されている。定年者は、ボーナスをカットされるため、その収入は、かなりのダウンとなる。
- 42) 羅文勝「新生労働力不培訓不許上崗,就業機會愈顯珍貴」復印報刊資料『労働経済と人力資源管理』1997年第2期60頁
- 43) 袁守啓「1997年解決我国労働就業問題的对策研究」復印報刊資料『体制改革』1997年1期75頁
- 44) 労働部, 国家統計局「1996年度労働事業発展統計公報」『労働経済と人力資源管理』1997年6期8頁
- 45) 陳紅愛『対目前及「九五」期間我国労働力資源的分析と予測総覽』復印報刊資料『労働経済と人力資源管理』1997年4月8頁
- 46) 世界銀行は1997年9月18日に発表した、「2020年の中国」と題する長期見通しの中で、「中国は今後雇用や環境問題など深刻な問題の解決を迫られながらも、2020年まで毎年6.6%の成長を続け、日本を上回る輸出大国になる」(中日新聞1997年9月19日)と予測している
- 47) 陳紅愛『対目前及「九五」期間我国労働力資源的分析と予測総覽』復印報刊資料『労働経済と人力資源管理』1997年4月7頁