

# 中国における労働力市場に関する考察 (2)

楊 世 英

中国における労働力市場制度は市場経済化の進展に伴い整備されつつ、雇用に関する調整機能が市場原理の導入により強化されている。とはいえ、労働力価格メカニズムが制度障害の原因で依然機能せず、制度整備のあり方について検討することが求められるものである。中国が移行経済期にあるかと言えば、労働力市場そのものはむしろ形成の初期整備段階にあると言ってよい。この意味では労働力市場の問題点に対して制度上・理論上において検討することは極めて重要である。本文は前文(1)に続き、中国における労働力市場の分断性をめぐる問題を考察して、その原因と特徴を分析すると共に先進工業化国の経験と対照しつつ、中国のALMPsの問題点と労働力市場の整合性問題も触れることにする。

## 1. 労働力市場の分断性

労働力市場では制度障害が存在している。労働力が自由に移動できる基本の前提条件は労働力市場が整備されていることはいうまでもない。この意味からまず、中国では分断された都市農村部における労働力市場を統合して統一的な労働力市場を形成されるのは不可欠である。

二重構造下での労働力市場では常に制度要因で分断される問題はしばしば指摘されている。中国も例外なく建国以来、都市農村部・地域間の労働力市場を強力な行政手段による分断されている<sup>1</sup>。1978年以來の改革・開放政策による農民の労働意欲が高まり、農業生産性が急速に上昇した結果、農村に隠れた過剰労働力が一気に顕著化された。仕事を求めるためこれらの労働力が都市部に流入した。しかし、都市部では国有企業を中心とした第二次産業が自らも過剰雇用問題を抱えていた。沿海地域では労働集約型の貿易加工業の振興は初期段階であったため、新規採用規模は限定的であった。第二次産業全体の労働力吸収力が弱くて十分な雇用機会が提供できなかつた。都市部に移動した農村からの過剰労働力の多くは仕事

<sup>1</sup> たとえば、地域間や都市農村部に労働力の移動が諸制度や政策・条例によって阻害されている。とくに都市農村部には「戸籍制度」という身分制度の制限で農村労働力が自由に都市部への移動はほぼ不可能であった。なお、戸籍制度とセットに食料配給制度が実施されたから、労働力の自由移動はほぼ不可能であった。

がなくそのまま失業者となっていた。労働力市場では過剰供給で需給構造はアンバランス状態にあった。マクロ的政策による政策介入を行わざるを得なかった。一方、政策的対応が求められたものの、労働力市場そのものは機能せず、政府は深刻化する雇用情勢を緩和するため、労働力市場の制度整備を着手した。それがいわゆる中国の労働力市場の制度整備が始まった契機であった。しかし、中央政府政策や地方政府の条例は農村労働力の都市への移動が阻害しているから<sup>2</sup>、同一労働には同一報酬を実施するという労働力市場の原則は労働力市場の制度整備の初期段階から、実現できなかった。

業種間における労働力市場は依然分断している。一例として中国の公共事業は市場化がかなり遅れているため、市場メカニズムは機能せず、国有企業（公有制経済）の独占状態がいまなお続いている。このような行政手段による独占は国家独占主義の一種といっても過言ではない。このような独占企業に市場経済制度を導入せず、労働力市場への参入制度は未だ整備されていない。市場からの准参入は難しい。非公有制経済（民間企業）企業の独占企業への参入はほぼ不可能である。

このような業種間の独占状態は労働力における産業間の移動に影響している。本来ならば産業間における賃金格差は労働力移動の規定要因となっている。しかし、中国の独占企業は独占利潤を転化した結果、業種間において賃金格差が生じたため、本来の労働力価格を反映せず、労働力移動の阻害要因となっている。現状では、業種間でも同一労働同一報酬が実現していないので、産業間における労働力の移動はきわめて稀少である<sup>3</sup>。

そして、労働力市場の参入制度が依然整備されておらず、行政手段による労働力市場管理が依然として続いている（2000年12月8日に公布した『労働力市場管理規定』は市場関連サービス、市場管理およびマクロ的な意思決定の根拠となっている、当該規定はすでに2007年11月に廃止された。そのかわりに『就業サービスおよび就業管理規定』が2008年1月1日から実施）。公共事業（電力・水道・ガスなどインフラ基幹産業）は独占企業の代表格として知られる。確かに改革以来、このような独占状態は規制緩和によりいくつかの改善が見られたが、労働力市場の准参入制度などの面で行政制度による制限現象が依然存在している。競争を必要とする制度環境が整備したとは言い難い。

独占企業への投資構造が依然単一化している。市場経済に適応する多元化なおかつ競争

<sup>2</sup> 農村からの労働力が排除され、一例として「農民工」の採用については農村出身者は採用者総数上には何パーセントとか決められていたこともよくある。とくに大都市では業種により制限が違う。差別性が強い許可証制度が実施された。許可証制度に伴って各種名目費用が徴収される。また、社会保険、子女教育などの面にも差別問題が存在している。失業者は最低生活保障にすら保障されない状態である。それを労働力市場の形成に契機となっていた。形成する客観条件が揃えたと考えられる。

<sup>3</sup> 同一労働同一賃金原則とは同質・同量の労働に対して年齢、学歴、性別、人種、民族などの差異にかかわらず同一額の賃金支払いを求める原則である。

型の投資構造が未だ形成していない。つまり非公有制経済による独占企業への参入は体制上（あるいは政策上）の阻害による依然不可能である。さらに独占企業の改革がかなり遅れているため、業種間における労働力市場には依然分断され、その直接の結果は業種間における賃金格差が拡大されている。独占企業の労働賃金は特段高い。これは単純に独占企業労働力の付加価値が反映でなく、独占企業が独占利権を利用して得た独占利潤を労働者に転嫁しすぎない。この意味ではこのような企業の独占構造が労働力市場の制度整備や労働力の自由移動を直接に阻害しているといえる。業種間における労働力の流動性が非常に低いため、さらに将来的にはこうした状態が続けば、社会全体の就業規模の拡大は難しくなる<sup>4</sup>。

中国は、労働力市場を通じて労働需給を調整し、最終的に就業規模を拡大させるという従来の労働力市場の機能が働いているとはいえ、労働力の市場化が進んでいない。行政手段による独占・介入は依然存在している。

労働力市場は体制（制度）による分断化されている。中国では、企業体制内外において二つの労働力市場が存在している。つまり正規労働力市場と非正規労働力市場がある。体制内にある正規労働力市場については、雇用安定ないし市場管理体制（制度）、労働者の権益保護など雇用環境が整っている。しかし賃金が一方的に上昇して賃金硬直性が強いから、労働力の価格メカニズムが機能していない。一方、非正規労働力市場では非正規労働部門に就業している非正規労働者を対象とし、現実では多くの農村から出稼ぎ農民（農民工）と都市部の非正規労働者は対象となっている。非正規労働力市場の特徴としては低賃金・労働環境の悪化・雇用の不安定性・市場制度の未完備・雇用機会の不平等・不公正な競争環境・不対等な労資関係（労使関係）などがあげられる。さらには賃金未払い問題や社会保障加入率が低いなども特徴的である。しかし労働力の価格メカニズムは機能している<sup>5</sup>。

こうした分断している労働力市場は雇用機会の不平等化問題をもたらした。就業管理体制が差別化しているから、体制内では社会保障制度が整備され、労働契約がほとんど結ばれている。正式な労働組合もある。しかも体制外労働市場は市場管理制度が未完備状態である。労働契約率・社会保険加入率は非常に低く低賃金状態が続いている。同一労働同一報酬問題もあり、雇用政策上の差別表現としては中央政府・地方政府が実施した積極的雇用政策・条例の対象は体制内就業者だけに留まっている。職業訓練・失業保険など面においても出稼ぎ農民「農民工」が就業サービスの対象外となっている。都市部においても国有企業以外の失業者（リストラ者を含む）も対象外となっている。この意味で公正な雇用環境が形成されているとは言えない。

<sup>4</sup> 労働力市場の競争性がなくなる恐れがあるので、労働力市場への参入の増大と労働需要とが衝突することを回避できなくなる。

<sup>5</sup> 企業においては、内部労働力市場、外部労働力市場が分けている。

さらに、このような分断した労働力市場は労働者の職業選択にも影響している。労働力市場には流動性が低く移動コストが高いから、就業は地元傾向となっている。就業選択範囲が限定されている。地域間における労働力の流動性が非常に低いため、大卒者の初回就業行動にも反映されている。彼らは常に沿海地域の大都市・中都市などを選ぶ。つまり仕事より労働場所を優先に選択する動きがあった。生産要素である労働力の配置は合理的でなく、過剰と不足が同時に存在する状況が現れた。いわゆる労働力過剰と人材不足のジレンマ（ディレンマ dilemma）問題が見られ、過剰から不足への転換点（いわゆるルイス転換点）に迎いつつある状態として考えればよい。

今後は、都市と農村の協調の取れた発展のための制度的障害除去にポイントを置き、労働力、資源などの合理的な移動と最適化を図るべきである。都市と農村の統一的労働力市場・公平な就業制度を設けるために、戸籍管理制度の改革により都市・農村の統一的戸籍登録管理制度を構築、農村から都市への移動制限の緩和、社会保障の農村全域への拡大が必要であるとしている。

## 2. 市場調整機能の不完全さ

労働力市場自体には自主性が高くない。労働力市場の供給主体である労働力は、十分な財産権を与えられていないから、市場参入を自主にできない。労働力が自身の利潤最大化を追及することもできない。また、労働力市場の需要主体である企業が十分な人事採用権が与えられなかった。とくに国有企業については市場主体の地位が明確されていない。企業内部には余剰人員が大量に存在している。企業が市場に応じて生産行動を行っていない。政府からの企業に行政的介入がしばしば指摘される。こうした行政介入に政府の規制政策はまた整備していない状態にある。政府の行政介入は、たとえば企業の人事権、人事部門の「人材」を管理するほか、労働管理部門が「労働者」を管理する。組織部門は「幹部」を管理するなどが挙げられる。しかし、非正規労働力市場には管理者である政府は存在しない。

労働力市場の管理制度は不健全である。有効的な価格と競争機能自体は労働力市場が機能するための根本保障である。労働力市場に価格調整メカニズムが機能せず、労働力価格は労働力資源の配置程度と市場の需給関係を反映していない。労働力の合理的な移動ができず、労働力資源の有効的な配置ルートが封鎖されている。またソーシャルネットワークのような重要な役割を果たす社会保障制度の不健全化のため（たとえば、社会保険の対象は国有企業に限り、失業者では社会保険はない）、労働力移動は制度上のコストが増大している。労働者の権益保護への配慮が足りないため、社会保障の制度設計は主に国有企業（正規労働部門

の労働者）の事情を基準に作ったものである。私営企業に従事する非正規労働者、出稼ぎ農民および農民が制度上排除されている。また、労働力市場に関わる立法が遅れている。労働政策に関する基本法である「労働法」にも条文が曖昧で法律対象も不明確な部分もあって履行しにくい。

労働力市場への監察システムは不健全である。公平なおかつ競争的な労働力市場が成立する前提条件である市場情報伝達が機能不全である。需要側（企業側）に有利であるため、情報は単一方向に流れている。求職者には不利な立場に置かれている。就職に関する情報収集・公布に留まって雇用動向や雇用情勢の分析など中立性ある情報提供は行われていない。また失業率に関する科学的な予測や計算にも問題がある。国民経済のマクロ情勢を正確に把握せず、その原因は情報の非現実性および非対称性にあると考えられる。

労働力市場に関する法整備が遅れている。1994年公布した「労働法」は関する基本方針・原則などは市場の経済化の変化に答えられない部分がかかなりあった。改正した労働法は2008年1月1日から実施され、その主要内容は急速に増えた労働契約のトラブルを対処するために法的根拠を提示することである。短期雇用から長期雇用へと転換を図って雇用市場の安定化が狙いである。しかし労働法は社会保障や雇用促進・企業賃金調整などについてはマクロ的で労働関係の規定範囲は比較的単一である。法律責任に関しては曖昧で「労働法」とセットにする立法活動がかかなり遅れている。たとえば、「労働契約法」「社会保険法」「集団契約法」などはなかなか立法過程にすら入れなかった。また、労働法の適用範囲は依然狭く多くの労働者が対象外となっている。「労働法」によれば企業との労働関係が成立した場合だけ、労働法を適用する対象となっている。国家機関や事業単位と社会団体に勤めた労働者（労働契約を結んだ場合に限り）が対象となっているが、労働契約を結んでいない場合、たとえば、出稼ぎ農民（農民工）、非正規労働者、労務派遣工などは労働法から排除されている。なお、経済のグローバル化が進み、労務輸出は頻繁に行っている。対外労働関係やトラブルの解決のため、対外的関連する労働法規の整備が必要となってくる。労働関係ははっきりとしない。労働紛争（争議）を処理するための根拠となる法的根拠が明確でないのは現状である。

就業上には差別問題がある。「労働法」の第十二条、第十三条では民族・人種・性別・宗教という理由で就業上では差別してはいけないという条文がある。しかし、規定の適用範囲や判断基準は曖昧で実際には大量の差別問題が存在している。これらの問題を対処するため、明確な法的根拠がないから、労働法の履行はできない状態である。また、就業差別された労働者に相応する救済措置を講じていない。例外ケースへの対応は検討されていない。なお、労働争議の処理手順が複雑で時間は長すぎている。原因は法律・行政法規・司法解釈によっ

て労働者の救済措置として調停・仲裁・訴訟など三段階をわけている。まずは調停，そして仲裁・訴訟という順で行われる。労働者の権益保護は即効性が求めるのに，それが出るまで時間がかかりすぎて労働者の権益保護への提供という観点からすれば，司法上では有効な救済措置とは言い難い。

労働力市場政策では整合性が欠けている。一般的に言えば，就業保護（労働保護）が低いほど，労働力市場は柔軟性がある。そして，労働力を有効的に配置することができると考えられる。しかし過度保護や過度な柔軟性が労働力市場に機能不全をもたらす恐れがある。そこで，中国の労働力市場の改革は必ずしも労働者の保護を完全に撤廃するのではなく，労働力市場の柔軟性と硬直性を両方に配慮すべきである。現在中国では積極的雇用政策を柱とした労働力市場政策がすでに初歩的に形成されている。労働力市場において保護政策の重点はすでに就業保護から失業保護へと転換した。このような政策転換は市場経済化の方向と一致している。しかし，市場転換過程において経済の市場化に伴い，労働力市場政策がすべて市場構成員に対して配慮できなくなり，労働者の保護面において不平等現象が起ころう。労働者の身分はある程度で保護を受ける基準となっている。労働力市場においてこのような政策上の問題を原因により差別現象が拡大している。現在，中国の労働力市場保護政策の対象は主に国有企業のリストラ者である。非国有企業のリストラ者は対象外となっている。さらに出稼ぎ農民（農民工）は政策上から排除されている。こうした政策が中国は計画経済から市場経済へと移行段階にあることと密接な関係がある。経済体制の変革や構造調整などにより国有企業に最も影響しているからである。このような労働力市場の保護政策の偏りはむしろ国有企業のリストラ者に一種の補償として理解できる。長期から見れば，このような偏りは国有企業の改革につれて次第になくなるはずである。なぜならば，この偏りは実は労働力市場において不平等を起こす原因であるからである。

### 3. ALMPs (Active Labor Market Policies) とは

ALMPs とは，消極的労働市場政策 (negative or passive labor market policies) と対照して積極的労働市場政策の略語である。ここでいう「積極的」ということは良い労働環境を恵まれない労働者（しかも労働意欲ある労働者）に労働機会を提供することや，労働環境を改善することにより労働者の就業を促進することである。つまり政府の政策介入による雇用環境づくりということである。ここでは労働者が労働市場への参入をやすくするために，政府介入の重点を労働力市場の制度整備におくことである。

これに対して消極的労働市場政策では政府は景気変動による失業状況への影響を判断し

て政策介入を行うのではなく、完全に労働市場の調整機能に依存する。要するに、経済成長過程において好景気である場合、失業率を下げ、逆に景気不況が発生した際に、失業率が上がる。こうした景気循環プロセスによる発生した失業者を救済するという目的である。給付金などの生活支援により失業者がいかに迅速なおかつ安全に労働市場から退場することができるのが狙いである。

外延からみると、ALMPsとは政府は失業者を新たに労働力市場に参入できるように積極的に支援を行うことである。在職者も含めて職業訓練を通じて労働技能の向上や、新しい仕事に適応する能力を高める政策措置といえる。その主要内容は次のとおりである。① 無料で失業者に就業サービスを提供、② 無料で職業訓練を行う（訓練期間では特別給付金を支給し生活を支援する場合もある）、③ 現行の失業保険制度を見直す。従来の失業保険では基本的に失業者の基本生活を維持することが目的である。一時的救済という意味合いは非常に強い。そしてALMPsの政策理念として失業保険は失業者の基本生活水準を一時的に維持することではなく、失業者がいかに速やかに労働市場に再参入できるように支援することに重きをおくということである。失業者の就業を支援する社会行動（企業行動・個人行動など）に奨励するとともに、それに関連する活動をサポートする。④ 企業側に雇用助成金を支給する。企業が失業者を雇用する際、雇用した人数によって助成金を支給する。また、企業が失業者の職業訓練を通じて雇用した場合をも助成金対象となる。⑤ 創業環境整備、たとえば創業プロジェクト・中長期雇用計画などを経済成長戦略に取り入れることにより雇用増加をはかる。⑥ 再就業を目的とした一時的雇用計画（たとえば、ワーキングプア）の実施などがあげられる。

以上述べたALMPs政策の主要内容は、これまでの工業化市場経済国が実施した消極的労働力市場政策と違っている。いままでの政策では失業者を優遇する給付金を支払い、つまり失業者に福利厚生を提供することによって失業者の労働力市場への復帰を目的とした。要するに失業者の福利厚生水準を維持することにより失業者の労働力市場への復帰を促す。失業者が失業期間において基本生活水準を維持するという。失業期間において失業者の基本生活水準を保障するということで失業者の労働意欲を維持するのが目的である。

このような政策転換は市場メカニズムを労働力市場に導入することによって就業サービス体系の充実をはかる。従来では個人意識による失業者の再就業行動を考えると、個人の行動範囲や社会的活動能力に依存する。こうした個人的再就業行動は政府のマクロ政策の内容とリンクしてその発想自体には意義が大きい。ALMPs政策の目的は職業訓練などの就業支援活動を通じて失業者を労働力市場に復帰できるように支援する。そして政策ビジョンとしては社会全体の就業規模を拡大し、雇用情勢を改善して最終的に労働者の完全就業を目指す。

実は、このような政策転換は1960-70年代における経済情勢の変化と関連している。

1960-1970年代では経済発展には新たな変化が見られた。次のようにまとめることができる。

まず、マクロ経済では新たな均衡成長を遂げる過程に、インフレ抑制政策の失敗で総需要調整を目的とする財政政策や貨幣政策は直接完全就業の目標を影響している。さらに部門間・地域間の格差拡大により若年失業率が急速に高まった。同時に経済停滞によるインフレが上昇したため、欧州諸国経済全体に大きいな打撃を与えた。これに加えてグローバル化の進展や国際分業の加速でそれに対応できる経済体制を求められている。つまり産業間における労働力需給調整は国際経済情勢の変化に応じて頻繁に行われなければならない。ここでいう需給調整は産業間における流動性を高めるという意味である。諸工業化国家および経済協力開発機構（OECD）諸国は次第にこのような共同認識ができた。要するにこのような相対的失業不足は過去のように短期間で解決できることはほぼ不可能となっている。地域間・産業間の労働力流動ができるように労働力供給構造は労働需要構造と適応しなければならない。そして、競争の熾烈化による企業間においても労働力流動は必要となってくるので、衰退産業から新興産業への労働力流動は重要である。また、地域間における雇用不足による過剰供給といった需給構造の不均衡状態にある。労働力市場全体には労働力の適応性が求められている。そして、失業率を下げてとくに長期失業者の減少または若年失業者を減らして失業周期の短縮を目的とした政策転換はこの時期におけるマクロ経済政策の特徴であるといえる。

次に、経済理論の発展はALMPs政策の誕生に理論的根拠を提供した。1960年代以前では主にケインズ主義だったが、1960年代になってから失業率が急速に上昇したと同時にインフレも上げるということはケインズ理論も予想できなかった現象が発生した。さらにTobinの理論研究の進展による積極的労働市場理論の登場でALMPsに追い風となった。労働力市場における需給構造の不均衡の原因は過剰需要と過剰供給が同時に存在していることは重要な要素と考えられる。つまり、労働力市場においては過剰需要を補充できない一方、過剰供給は失業という形で存在している。そこで、いわゆる労働力市場の均衡は失業がないという状態を意味する。このような労働力市場の不均衡状態が回避できないのは賃金の硬直性があるからである。失業水準の上昇速度は賃金率の減少速度より遅いから、失業率の変動がインフレ率への影響はほとんどない。さらに過剰需要は過剰供給より大きければ大きいほど賃金の増加は速くなる、インフレ率も上昇する。失業が発生した場合、市場の分散性と市場構造の変化による市場の不均衡状態が生じる。インフレはこのときに回避できなくなる。そこで、失業、完全就業と物価安定三者には矛盾となっている。インフレはゼロである場合、



失業者数は過剰需要より多い。Tobin 理論は財政政策と貨幣政策だけ有効需要の調整ができないため、やむをえずほかの政策介入が必要となっている。その主な内容は労働力市場政策による就業指導目標の実現や所得上昇政策となっている。賃金上昇率・物価をコントロールし賃金率上昇は労働生産性より遅くなるために、インフレ上昇が抑制される。

労働市場政策とは政府投資による市場構造の調整機能を強化することである。その主な目的は構造的失業を減らして失業問題と過剰需要・過剰供給問題をセットにして解決しようとするものである。具体的には、労働集約型産業への優遇政策、在職人員の職業訓練施設の充実などがあげられる。産業構造の変化に対応できるように職業訓練を通じて労働力における産業間の流動は産業構造の変化に適応する。また労働市場における情報の非対称問題を是正する。職業斡旋（職業紹介所）など就業サービスの充実なども挙げられる。

ALMPs は経済情勢による労働市場政策の転換が必要である。政策介入方式や財政投入の重点などを就業維持する政策がしばしば使用される。成功の例として 1964 年から OECD 諸国はこのような就業促進政策を利用して失業率を下げた。

#### 4. ALMPs 政策の主要内容とマクロ政策の関係

ALMPs 政策は創業環境整備などが含まれる。政策目標は「インフレなき完全雇用」を目指すものである。具体的な政策措置としては、緊縮財政政策による過度需要を抑えることでインフレへの影響を減らす。しかし緊縮財政政策の実施には失業率の上昇を招きかねないため、失業率が上昇に転じた時点では雇用拡大政策を講じなければならない。つまり二つの政策をセットにして実施することは効果的である。こうした政策選択は非常に重要である。一般に、製造業には労働力の吸収力が期待できる。しかし、製造業の建設周期が長く短期的には雇用効果は期待できない。大型公共事業では膨大な投資が必要となっているにもかかわらず、長期雇用効果は薄い。であるから、雇用効果を期待できる産業を選んで財政支援が行わなければならない。このような財政支援は産業全体規模の拡大をさせるのではなく、職業訓練などを通じて失業からの影響を受けやすい低利潤企業の労働者が高利潤企業へと移動をできるようにする。このようにすれば経済構造の調整はスムーズに行える。産業構造調整の代価は労働者個人に転嫁するのではなく、社会全体が負担する。この過程では労働組合からの協力が必要である。高利潤企業の賃金体系は生産規模の拡大を圧迫する場合、労働組合の柔軟対応が求められる。他方、低利潤企業では生産性の上昇を目標にして企業努力しなければならない。

ALMPs 政策の主要内容は具体的に次のとおりである。

- ① 就業サービスの充実（職業訓練指導等システムの強化）：労働者が有する労働技能を如何に最大限に発揮させる。これは労働者素質にも関係あるが、外部環境とも密接な関係がある。就業サポートが必要で労働者の研修や職業再訓練といった労働環境を保障する。つまりこのような研修を受けるのは一種の権利として制度化する。さらに労働者の職業生涯にわたる職業能力の開発及び向上を段階化及び体系化することは、労働者の転職や産業間における流動に対して不可欠なことである。むしろ将来においても経済発展とあわせて労働力育成の流れとが必要なものとは言うまでもない。実は、このような試みは多くの国では20世紀60年代から実施してきた。衰退産業の従業員が如何にスムーズに再就業できるように、新しい職場の適応性の育成に力を入れた。EU諸国では相次ぎ給付制度を創設し、失業者に給付金を支給することや、在職者の職業訓練・研修（再研修）などを行われた。そしてこのような給付金制度や研究制度は工業化社会の基本原則のひとつとして認識されたようになった。
- ② 特殊な労働者層への配慮：ここでいう特殊な労働者層とは、仕事経験がない、身体障害者、女性、若年労働者、長期失業者、年寄り、家庭主婦などを意味する。
- ③ 産業間・地域間における労働者の「流動化」を促進する。財政面から労働者の流動化を支援する。労働者が労働力の過剰地域での創業を奨励する。労働者の移動コストを軽減できるため、財政はこのような創業活動を奨励し補助金が支給する。たとえば、賃金の代わりに衰退産業の従業員に一時金を支給し、衰退産業の従業員を新規採用対象とした企業は税金などの面で優遇される。また、労働力過剰地域の投資も奨励し優遇政策の対象となる。このような諸政策をパッケージにして労働者の再就業を促進する。
- ④ 機能向上する機会の提供：人的資本とは労働者が有する生産に有用な能力を意味する。教育や訓練など、この能力を高めるの支出を投資として考える。在職・失業者とも問わず労働意欲がある労働者にできるだけ研修機会を提供する。しかし、こうした結果は、登録失業者が増え、社会全体の就業率は減少となる。給付金を受けた労働者がこの期間を利用して労働技能水準を上昇させる。つまり、全体として就業率の減少を職業訓練の機会として捉えるわけである。そして、景気の復調により生産規模の拡大に伴った労働力供給は迅速に対応できるようになる。社会全体の就業規模の拡充にも繋がる。つまり、景気循環に伴って産業が衰退期間においては労働技能向上をはかる。失業期間では失業者が労働予備軍となる。景気が回復してくると、失業者（労働者）が景気回復に必要とする技能は備えているから、景気が好循環に入った時点ですぐに就業規模は拡大できる体制がすでに出来ている。また、行政サービスを機能させ、企業と労働者の間に雇用契約を締結させることによって就業総量を維持する。

- ⑤ 雇用機会創出：季節的失業を避けるため、仕事繁忙期・閑散期を問わずに、雇用機会を均等にする。経営困難の企業に低金利融資等を通じて財政支援を行い、企業の財務状況を改善し企業体質を強化する。要するに、企業の生産活動が正常にできるように支援する。その目的は大量失業者が一気に溢れることを防ぎ、就業規模を維持する。また、新規採用（とくに長期失業者を採用する場合）を積極的に行う企業を支援する。公共事業部門の雇用や、民間企業（部門）における雇用機会の創出を奨励する。企業が地域に跨る雇用機会を創出し失業者を採用した場合、奨励対象となる。具体的に雇用者数と企業への補助金をリンクする。個人投資による雇用創出も奨励する。ベンチャー企業を設立した場合、創業資金の一部が補助される。そして従業員の賃金を政府から負担できる場合もありうる。要するに社会全体で失業者を負担するという考え方である。

各諸国の経験からわかるように、ALMPs 政策の実施は労働市場の完備が前提条件としていいる。充実した就業支援体制と職業訓練施設の完備はALMPs 政策の実施を保障する。そして、政府の財政投入が GDP に占める割合は比較的大きい。労働市場管理スタッフの素質が高くて市場管理ための予算が充足している。つまり、マクロ経済政策環境や健全な労働法律体系が整っている。

現在、市場経済国家は雇用問題を解決するため、その主要な方法は ALMPs 政策に依存している。周知の通り、ALMPs 政策の実施はマクロ経済政策とセットにしなければ効果はない。つまり、経済成長と積極的財政政策、内需拡大、産業構造調整などマクロ経済政策の核心部分とリンクする必要がある。そして国有企業の民営化、地域経済、社会保障体制などと一緒に考えなければならない。これは異なる歴史段階における中国の経済発展史からもいえることである。国外の経験もすでにこのような事実を証明したといえる。

しかし、失業保険は消極的作用がある。つまり直接には雇用機会が創出されないにもかかわらず、失業者の労働意欲が喪失し、仕事復帰が遅らせる場合もある。この意味では雇用促進のための財政投入を拡大する際には、とくに失業保険基金の使用方法も改善する必要がある。日々増加している失業給付者に対して地域経済が先行している地域では、財政投入は失業給付基金だけでなく、再就業に投入すべきである。財政の累積剰余金を有効に利用して再就業を促進する。

労働力市場の就業支援体制の整備は最終的に雇用促進を目的としている。労働力市場では需給双方に情報提供や法律保障などを提供する。つまり、求人企業は積極的に求人情報を提供して求職者が自ら積極的に就業サービス部門に登録するように労働力市場から積極的に話しかけることは重要であると同時に、個々の労働者のニーズを対応できる体制づくりはこれからの方向である。個人起業への支援策においてはまず政府は自主就業を奨励する。政府

は就業サービスを通じて個人の自主就業を促し、個人の職業選択が広がって就業意識が高める。ALMPs 政策は計画経済期のような政府が計画的に失業者に仕事を配置することではなく、市場状況に基づき一時的失業者または就業できない失業者に充実した就業サービスを提供するだけである。就業サービスの提供は一つの過程である。しかもそれは漸進的過程であるから、失業者の生涯にわたって就業機会を提供する。しかし、就業機会があっても就業できない人には特別な援助が必要となる。

## 5. 中国の ALMPs 政策の問題点

ALMPs は主にマクロ的政策介入による雇用促進を目的とする。ミクロ的から見れば、ALMPs 政策は主に政策手段を利用して労働力市場に介入すると考えられる。市場メカニズムは労働力市場を介して労働需給を調整する。しかし、市場は効率を基準としている。これに加えて労働力はただ生産要素の一つであるから、労働需要は資本と同様に派生需要で生産需要によって調整を行われなければならない。ALMPs 政策は人的要素や政策設定者自身の社会価値観の判断が含まれているから、市場と矛盾する点もある。さらに、市場自身も欠陥があるので、労働力市場には差別問題が存在しているように市場自身にも問題がある。つまり分断化した労働力市場自体は市場参入の障壁となっている。

なお、構造的失業は労働者本人とは関係ない。それ自体は労働力市場による解決は不可能であるから、政府は労働力市場を通じて介入することは必要である。政府は市場の欠陥部分を補い、社会全体の福利厚生水準を最大化にして重要な役割を果たしている。具体的には政府の介入は労働集約産業の振興や正規教育の発展により労働者素質の向上によって労働供給水準が上昇させる。職業訓練や就業指導を通じて労働供給構造に影響する。また、法律制定による労働差別をなくすため、法的根拠を明確的に提供すると同時に男女平等や雇用機会均等を目指す。

政策の目標対象は非常に狭くて一部の人に限定しており、多くの失業者（あるいは求職者）が政策から恩恵を受けられない。この意味では中国の ALMPs 政策が排除性は強くて普遍性をもっていない。政策対象は都市部の四種類の人に限られている。① 国有企業のリストラ者、② 国有企業の失業者、③ 国有企業の民営化に伴った仕事を待機する者、④ 最低生活保護を受けて一旦失業してから 1 年以上である失業者、実際は援助を受けた人はほとんど国有企業からのリストラ者であるのが現状である。これは計画経済期から残った悪影響ともいえる。本来の ALMPs 政策は、すべての失業者を対象としなければならない。すべての援助が必要とする人を対象とする。中国では今後、工業化・都市化・近代化過程において失業問

題が長期的に存在すると考えられる。経済構造や社会構造も絶えずに変化していく。そこで、すべての対象に援助を行うのは本来の政策である。たとえば、集団所有制企業の失業者や大学生・私営企業・外資系企業などを含めた ALMPs 政策は望まれる。中年失業者以外に大学生の失業者、高校生の失業問題も存在し、ほかには農村労働者をも政策対象から排除され労働力市場に弱い立場に置かれた農民も対象とすべきで公共財政政策の恩恵を受ける。実際は中国の ALMPs 政策の限界効果が大幅に逓減している現象の原因が政策対象の排除性によるものだと考えられる。

財政からの支援は不足している。現在中国 ALMPs に関する財政支出は GDP に占める割合は 0.4% にしか過ぎない。20 世紀 90 年代以来の OCED 諸国では大体 ALMPs 政策を採用しているので、財政支出は大体 GDP の 2% くらいである。これらの財政援助は基本的に労働力市場の運営経費に当たる。中国は、都市部に集中した失業者を解消するため、中央政府と地方政府が資金を出しあって雇用対策支援基金を作った。援助が必要な人が適切に支援を行う。失業者のための安全網（セーフティ・ネットワーク）を整備するため、政府が一時緊急対策ではなく、安定なおかつ持続的政策が求められる。現段階では、雇用対策支援基金は国が四分之三、地方政府が四分の一を負担している。国と地方政府が資金を出して「社会的包摂」という考え方である。

中国の ALMPs 政策が国有企業リストラ者向け緊急雇用政策は一種の救済策にすぎない。ALMPs 政策は基本生活保障対策（最低賃金法）とは違う。ALMPs 政策は求職者に仕事を用意することと雇用環境整備である。基本生活保障対策は、あくまでも働くことができない人たちの最低限度の生活を支えるシステムである。恩恵を受けた人たちの多くは働けないわけではなく、労働力市場から排除された。労働意欲があっても参入障壁の高い労働市場で労働力として評価されないのである。ALMPs 政策の基本理念は失業には個人の責任だけでなく、企業並びに社会全体にも責任がある。であるから、国が財政支出し、失業対策事業として対応すべきである。

そして、中国はまず労働総需要を拡大する必要がある。就業規模を拡大すると同時に就業構造を調整し失業率を下げ、完全就業を目指す。労働需要は派生需要であるから、労働需要の数量調整は単純に賃金調整によるのではなく、生産品市場からの影響を受ける。労働力市場では過剰供給が呈した場合、政府はマクロ的政策介入により合理的な調整が必要である。さらにマクロ的に見れば、ALMPs は雇用促進を目的とし、マクロ的経済政策体系の一つ重要な要素だと思われる。雇用は経済成長を前提としながら、経済成長の恩恵も受ける。つまり経済成長に伴って雇用を拡大しているからである。このように景気循環と同様に雇用も良性循環ができる。さらにまた、雇用目標を成長戦略の中長期目標の一つとすればより雇用政

策の実現が容易となる。

なお、産業構造転換や経済成長方式を選択する際にも、経済成長の目標制定（GDP 成長率）は雇用目標とリンクすることはマクロ政策の決定過程において重要である。マクロ政策決定過程においては、市場安定や経済成長、社会公平、完全雇用などの目標が挙げられる。しかし、経済成長の諸段階においては政策の重点が異なる。現段階では中国は雇用増加をマクロ政策体系の重心として考えられる。いかに高度成長下の雇用増加ができるかが問題である。そして経済構造の調整による失業問題を解決できるかを検証する必要がある。産業構造や企業構造の変動から見れば、中国の中小労働集約型企業の発展が不可欠である。また、労働力が供給過剰状態である地域には地方政府からの財政投入が必要である。中小企業を支援する体制の整備により経済成長と雇用促進を両立する。就業規模が大きい民間企業（とくに第三次産業）の発展にも力を入れるべきである。

現在、都市部では労働需給がアンバランス状態である。農村は巨大な過剰労働力が抱えている。都市農村間における労働力流動を促進するために制度整備が必要である。つまり、労働力を市場による配置が実現できるか否かは身分制度による社会福祉制度（社会保険）などの制度的障害を廃止することに関わる。ALMPs の基本的な考え方は制度創設改革による労働力の流動を促進することを制度上で保障する。そして、自主就業も政策の重点となっている。労働力資源は労働力市場を通じて合理的に配置する。労働力市場は労働力資源配置の基礎でも手段である。労働力市場政策を社会保障とセットにして雇用登録制度の実施や就業基本構造調査などを通じて社会全体が就業率の向上、社会公平などをはかる。

また、労働力市場における主体は労働力だけであるか、それともほかにも存在しているかを検討する必要がある「制度設計なき改革」を改善し、労働力市場における諸関係を再整理すべきである。労働力市場における政府の役割は何であるか、企業・個人・労働組合は労働力市場と関わる。ALMPs 政策の実効性を持っているか否かについては三者の間に協力関係があるかどうかに関連する。労働管理行政部門は組織として市場との協調を行う。政府は直接介入するのではなく、労働力市場を通じて間接的介入して労働需給の均衡を調整する。最終的には完全就業を目指す。

## 参 考 文 献

- 郭 継巖・王 永錫『2001-2020 年中国就業戦略研究』中国経済管理出版社（北京）、2001 年 6 月  
 郭 克莎『工業化与城市化関係の経済学分析』中国社会科学 2002 年第 2 期  
 王 謙・郭震威「人口増長对経済増長の影響分析」人口研究 2001 年第 1 期  
 劉燕斌『面向新世紀的全球就業』中国労働社会保障出版社（北京）、2000 年  
 国家統計局『中国統計年鑑』2001～2005 年版、中国統計出版社（北京）