

〔論 説〕

中国の新しい生活保障のかたち —積極的就労と社会保障の再連携—

朱 珉

I 中国における社会的・経済的变化と生活保障

中国では、2011年に皆保険・皆年金を中心とする社会保障制度体系が成立した。それから10年が経ち、中国の社会保障をめぐる状況が大きく変わった。

まず、少子高齢化の急速な進展である。2021年5月に公表された第7回国勢調査の結果により、中国の少子高齢化が専門家の予測よりも早いスピードで進んでいることが明らかとなった。2020年に、中国の65歳以上の人口は1億9000万人と過去10年間で6割増えた。高齢化率は13.5%に達しており、2021年にも「高齢社会」に突入すると予想されている。一方、2016年に少子化対策として導入された「二人っ子政策」の効果が現れておらず、2020年の出生数は約1200万人で、2019年に比べ2割減となった。合計特殊出生率も1.3までに低下し、2022年にも中国は人口減少社会に転じると予測より5年も早い。また、1世帯当たりの平均人数は2.62人と、10年前より0.48人も少なくなり、核家族化と少子化の同時進行も浮かび上がった。

つぎにデジタル化の進展である。伊藤亜聖は第二次大戦後における新興国の経済発展を、1960年代から1970年代の「南北問題の時代」、1980年代から1990年代の「工業化の時代」および2000年代から2010年代前半の「市場の時代」と三段階分けただうえで、2010年代後半からは「デジタルの時代」に入ったと指摘している（伊藤2020, 33-46）。中国は2014年以降、シェアリング・エコノミーと第三者決済を筆頭に、ベンチャー企業とプラットフォーム企業が新しいビジネスの形を作り、デジタル経済は中国の経済成長の新しいエンジンとなった。

人口減少社会、第4次産業革命という大きな社会的・経済的变化、そして新型コロナウイルス感染症の影響により、生活の脆弱性、不安定性は一層増し、社会のグランドデザインを改める時が来ている。その際、生活保障が必要な視点である（宮本2009, v）。言い換えれば、従来の安定した雇用+社会保障という生活保障のかたちが崩れつつあり、就労⁽¹⁾と社会保障の連携を再設計しなければならない時代に入っている。

本稿の目的は中国の就労政策と社会保障の連携を考察することによって、中国の生活保障の特徴を明らかにすることである。なお、中国を取り上げる意義は以下のように考える。東アジアの社会保障、特に皆保険・皆年金の成立について言えば、日本は第1世代、韓国

(1) 中国では、一般的に「雇用」ではなく、「就業」という用語が使われている。本稿では、仕事につく、働くという意味を強調するため、「就労」という言葉で統一する。なお、専門用語および政府の公式文書などはそのまま「就業」を使用する。

は第2世代というふうにつまえることができる。中国の場合、ギリギリ第2世代の「バス」に乗り込むことができ、いわば境界事例である。中国は世界の最先端の部分と発展途上国の部分が併存しており、その経験の解明は「学び合うアジア」(金2019)の探求につながる。

以下では、まずインフォーマル就労に焦点を当て、中国の就労と社会保障がうまく連携できていない現状を明らかにする。つぎにこれまでの就労政策の展開を振り返って、インフォーマル就労がどのように位置づけられてきたのかを確認する。最後に直近の動向を踏まえたうえで、中国における新しい生活保障の方向性を指摘する。

II 就労のインフォーマル化と社会保障

1 インフォーマル就労とは

中国ではインフォーマル就労を表す言葉として、「靈活就業」、「非正規就業」、「非標準就業」および「非典型就業」が挙げられる。そのうち、「非標準就業」と「非典型就業」は Non-Standard Employment の訳語として使われており、「非正規就業」は ILO の定義とほぼ同義である。「靈活就業」は政府の公式文書でよく使用される言葉で、Flexible Employment と訳す学者もいるが、最近では「非正規就業」と基本的に同じ意味で使われている。

表1は中国における大規模調査で用いられる非正規就業の概念をまとめたものである。表1から、中国における非正規就業は、自営業が含まれており、そして、①正式な雇用契約を結んでいるかどうか、②フルタイムかどうかという基準が重要視されていることが分かる。

表1 非正規就業の概念

	定義
中国総合社会調査	標準就業：正式な雇用契約を結んでいないが、正規部門に就労しており且つ毎週の労働時間が30時間以上の者 非標準就業：雇用契約を結んでいない者
中国家庭追跡調査	非正規就業：正式な雇用契約を結んでいない被用者、使用者、自営業者、家事手伝いなど
中国労働力動態調査	非正規就業：従業員のない自営業者、臨時雇い、賃金をもらっている家族従業員、政府機関の短期就労者、パートタイマーおよび労務派遣者
流動人口就業状況調査	非正規就業：自営業者（1人および家族経営を含む）、正式な雇用契約を結んでいない被用者、賃金額や支給日が不定の被用者、経常的に失業している者

出所：劉（2021）より。

では、インフォーマル就労者はどのぐらいの規模なのか。陳明星ほかの推計からその一端を見てみよう。彼らはインフォーマル就労者を①自営業者（工商登録あり）、②雇用契約を結んでいないあるいは結んでいるが従業員社会保険に加入していない者、③流動的な露天商と定義したうえで、公式統計からデータが得られるかどうかによって、①を顕在的、②と③を潜在的なインフォーマル就労者に区別した。表2は2010年の人口センサス、2016年の中国労働力動態調査からの推計結果をILOが発表した2013年のデータと比較し

たものである。表2から、中国都市部のインフォーマル就労者は1.38～1.55億人にのぼり、そのうち潜在的なインフォーマル就労者が圧倒的に多く、就労者全体の3割以上を占めていることが読み取れる。また、2016年の中国労働力動態調査によると、インフォーマル就労は主に小売業・飲食業に集中しており、全体の22.3%と最も多い。そのつぎは住民サービスおよびその他のサービス業と製造業で、それぞれ16.0%と11.8%を占めている（陳ほか2021, 53）。

表2 中国都市部におけるインフォーマル就労者の規模と割合

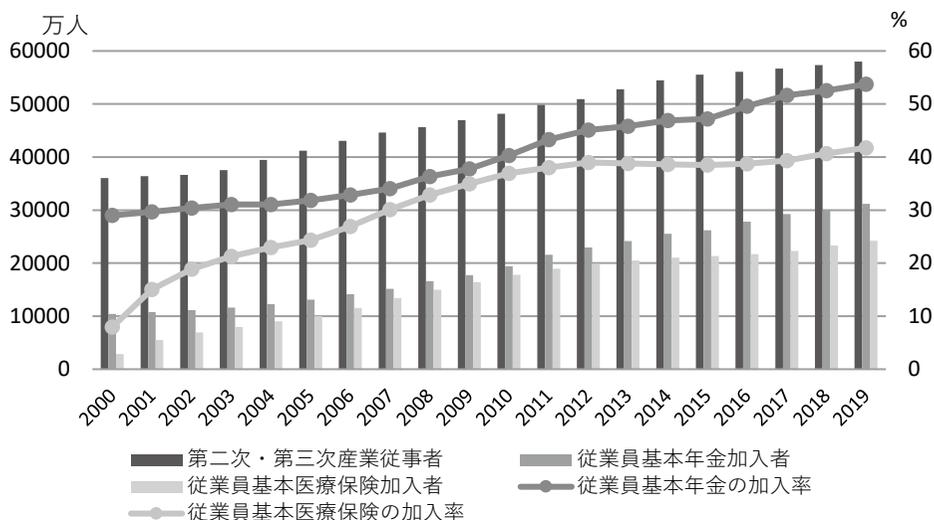
単位：億人，%

	人口センサス (2010年)		中国労働力動態調査(2016年)		ILO (2013)	
	合計	潜在的	合計	潜在的	合計	潜在的
非正規就業者数	1.55	1.10	1.38	1.35	1.38	1.20
割合	44.7	31.8	33.2	32.6	36.2	31.3

出所：陳ほか(2021)より修正。

以上のように、インフォーマル就労者は1億人を超える規模を有し、就労者全体に占める割合も決して少なくない。しかし、彼らの多くは就労者が加入すべき従業員社会保険に加入していない。図1は2000～2019年の従業員基本年金および基本医療保険の加入状況を表している。第二次・第三次産業の従事者を分母に計算した基本年金の加入率は2019年現在53.73%で、半数を少し上回る程度にとどまっている。基本医療保険の場合、41.75%とさらに低くなっている。

図1 従業員基本年金および基本医療保険の加入状況 (2000～2019年)



出所：何(2020)より作成。

2 デジタル・インフォーマル化

中国におけるインフォーマル就労はデジタル化によって、さらに加速化され、顕在化されるようになった。「中国デジタル経済発展白書2020」によると、中国のデジタル経済の規模は2005年の2億6000万元から2019年の35億8000万元に増加し、GDPに占める割合は2005年の14.2%から2019年の36.2%に上昇した⁽²⁾。デジタル経済の発展はプラットフォーム型就労と呼ばれる新しい就労形態⁽³⁾をもたらした。李培林・崔岩の推計によると、2019年現在、フリーランスと新業態就労者の規模は約3900万人で、全体の5.6%を占めており、2008年の0.1%より急増している(李・崔2020)。また、政府は最近、自営業者や新業態就労者、パートタイマー、季節就労者などを含むインフォーマル就労者はすでに2億人にのぼると公式に発表している⁽⁴⁾。

プラットフォーム型就労はそもそもネットでの仕事の請負が多いため、従来の就労形態に比べ、正式な雇用契約より保護されているケースが少ない。2018年に、全国总工会調査研究グループは新業態の代表的な就労者として、宅配の配達員、フードデリバリーの配達員およびネット配車サービスの運転手を選び、調査を行った。その結果、雇用契約を結んでいる割合は43.0%と半数以下であり、全国企業平均の90%を大きく下回っている(袁2021, 76)。

また、社会保険の加入率も高くないことが分かった。北京大学の調査結果を見ると、新業態就労者のうち、所得が低ければ低いほど、何の医療保険にも加入していない割合が増え、2万元およびそれ以下の就労者の場合、何らかの公的医療保険に加入している比率は僅か21.5%である。12万元およびそれ以上の高所得者グループの場合でも、各種公的医療保険の加入率は52.6%にとどまっている(表3)。

表3 所得別新業態就労者の公的医療保険への加入率

単位：%

	都市従業員 医療保険	都市住民 医療保険	新型農村 合作医療保険	公費医療	いずれも加入 していない	知らない
2万元および それ以下	4.3	8.6	6.0	2.6	56.0	22.4
2~5万元	5.4	9.5	17.4	—	48.1	19.5
5~8万元	16.8	19.3	17.4	0.6	29.4	8.1
8~12万元	28.1	20.9	11.9	0.6	29.4	8.1
12万元および それ以上	41.8	27.3	6.0	2.8	12.9	9.2
合計	20.3	18.3	12.8	1.2	33.3	14.2

資料：北京大学政府管理学院中国国情研究センター(2019)「新業態新模式従業員の医療保険加入状況調査報告」

出所：汪(2021)より。

(2) 「『中国数字经济発展白書(2020)』正式発表」東方財富(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671181115052505032&wfr=spider&for=pc>, 2021年6月4日アクセス)。

(3) 伝統的な就労形態は「企業+従業員」モデルと新しい就労形態は「プラットフォーム+個人」モデルと呼ばれている。

(4) 「2億靈活就業者安全感誰来給? 国家発話了」中国政府網(http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/13/content_5606191.htm, 2021年6月4日アクセス)。

総じて言えば、中国のインフォーマル就労者は一定の規模に達しているにもかかわらず、その多くは正式な雇用契約を結んでおらず、また、社会保険への加入率も低く、就労においても生活においても不安定な状態に陥りやすい。では、これまでの生活保障において、インフォーマル就労はどのような位置づけであろうか。以下では、就労政策を中心に見ていくことにする。

Ⅲ 積極的就労政策の導入と展開

1 計画経済期の生活保障

計画経済期の生活保障は「全面就業」+「国家－単位保障」と概括することができる。

計画経済期には、中国では労働力市場は存在しなかった。都市では国家による労働力の統一配分によって、農村では自然就業によって、建前上失業のない「全面就業」が実現された。ただし、「全面就業」の実現はそもそも都市と農村の分断を前提としており、さらに戸籍制度によって都市と農村の人口移動が厳しく制限され、その分断が強固なものとなっていた。また、当時の重工業優先発展戦略は中国の資源賦存状況（資本が少ないのに対して、労働力が多い）に合致していなかったため、「全面就業」を維持することが困難で、実際は都市での過剰雇用が常態化し、それでも吸収しきれない余剰労働力を農村に送り込んでいた。

この時期に、高齢や病気、出産などのリスクに対する保障システムも「全面就業」とセットとなっているため、重工業優先発展戦略のもとで都市住民、とくに重工業部門の正規労働者を優遇する選別的なシステムであった。それが都市においては国有企業を中心とする「単位」（勤務先、職場）によって運営されていた労働保険制度であり、農村においては「人民公社」によって運営されていた、住民の相互扶助に近い合作医療制度と「五保戸」制度であった。資本主義社会の社会保障制度と異なり、これらの制度はすべて第一次分配として実施されており、個人の拠出もなかった⁽⁵⁾。

2 国有企業改革と積極的就労政策の登場

1978年以降、改革開放政策によって市場経済が導入され、それに合わせて労働力市場が構築されるようになった。1986年に雇用契約制が導入され、1992年に全労働者に対して雇用契約制の実行が開始され、従来の終身雇用（鉄飯碗、iron bowl）に終わりを告げた。1993年11月に、「社会主義市場経済体制の建立に関する若干問題についての決定」が公布され、そのなかで育成すべき市場体系の1つとして労働力市場が挙げられた。これはこれまで市場に委ねることへのイデオロギー上の抵抗が大きかった労働力についての市場化が正式に認められたことを意味し、労働力の流動化への条件が整った（木崎 2014, 386）。

アジア金融危機をきっかけに、国有企業に対して、「3年間で苦境脱却」⁽⁶⁾という号令がかけられ、大規模なリストラや人員削減を余儀なくされた。その結果、「失業洪水」・「一時

(5) この時期の社会保障の詳しい内容について、朱（2014）を参照されたい。

(6) 1998年の全国人民代表大会において、朱鎔基は「3年前後の時間をかけて、改革、改組、改造と管理強化を通じて、大多数の国有大中型企業を苦境から脱却させる」と宣言した。

「帰休洪水」(胡鞍鋼 1999, 13) と称されるように、大量の余剰人員が「下崗」(一時帰休) や「下海」(自分で起業する) といった形で労働力市場に排出された。

2001年のWTO加盟の前後まで、中国はまだ計画経済から市場経済への移行を主軸とする「体制移行期」にある。国有企業のリストラによる失業者の増大はいわば、社会の「大転換」に伴う「陣痛」による産物であり、ピークを過ぎれば沈静化するはずである。しかし、その後、高度経済成長が持続しているにもかかわらず、1990年代に2%であった登録失業率は4%台で高止まりしている。失業増大のもう1つの要因は雇用弾力性の低下である⁽⁷⁾。莫榮によると、中国の雇用弾力係数は、1980年代の0.303から1990年代の0.104に低下し、2000年から2005年までは0.105である(黄 2006, 23)。具体的には、1980年代は、1ポイントの経済成長率の上昇で240万人の雇用を創出できたのに対して、1990年代以降は、だいたい90万人にとどまっている(上原 2009, 228)。

政府は都市の雇用情勢について、「3つの増加」により、かなり厳しい水準になるという見方を示した。第1に、都市の新規労働者の増加である。第3次ベビーブームの影響で、2001年から2005年までの期間中に、新規労働者は年平均800万人強増加すると見込まれていた(楊 2001, 43)。また、1998年の大規模なリストラ時の労働力市場の圧力を軽減するために、1999年に大学の入学定員枠が拡大された。定員拡大後の最初の大卒者は2003年に労働力市場に新規参入し、2002年より67万人増加している(莫・劉 2003, 49)。第2に、体制移行や産業の構造調整に伴う失業者の増加である。1998年から2001年までの3年間に、国有企業からの「下崗者」は累計2550万人にのぼり(李 2015, 8)、都市登録失業者は、2000年の595万人から2001年の681万人に増加し、登録失業率は3.1%から3.6%に上昇した(莫 2002, 13)。また、1950年代から1960年代にかけて建設した国有鉱山は資源枯渇に瀕し、閉鎖されれば、約300万人の雇用に影響を及ぼす(莫 2003, 11)。第3に、農村からの労働力の増加である。工業化や都市化により、少なくとも1億5000万の農村余剰労働力が都市に流入してくると専門家が予測している。2001年5月に、当時の労働と社会保障部は「労働と社会保障の第10次5か年計画(2001~2005年)」を公表し、今後5年間の主要課題として構造的失業の増加、統一的な労働力市場の整備および労働者の質的向上を挙げている。

言うまでもなく、この時期の最大の政策課題は、大量にリストラされた国有企業の余剰人員の生活保障問題である⁽⁸⁾。1990年代末のリストラ敢行期には、対策として再就職センターの設置や第三次産業の育成などによる雇用創出も打ち出されていたが、なにより失業保険や最低生活保障といった社会保障制度を創設し、現金給付による所得確保を最優先にした。一方、2002年4月に労働と社会保障部が行なった調査によると、年齢的に高く、技能が低い彼らは市場における競争力をほとんどもたず、再就職がもっとも困難であるこ

(7) 上原一慶は、この雇用弾力性の低下は、中国の経済発展戦略が、1990年代に入って、労働集約型産業の重視から、資本・技術集約型産業である重化学工業とハイテク産業に傾斜したことが大きいと分析している(上原 2009, 228)。

(8) 1998年に公布された「国有企業の下崗職工の基本生活保障と再就業を確実にすることに関する通知」のなかで、「適切に下崗職工の基本生活と再就業問題を解決することは重大な経済問題だけでなく、重大な政治問題でもある」と記している。

とが分かった。「下崗者」の平均年齢は40歳で、リストラされてから3年以上の者は51%を、中学校以下の学歴しかもたない者は40%、初級あるいはまったく技能をもたない者は50%を占めている（陳2003, 9）。実際、「下崗者」の再就職率は1998年の50%から2001年の30.6%に減少し、2002年（1月から9月まで）には15%までに落ちた（莫2003, 10~11）。また、労働と社会保障部の2001年の調査によると、「下崗者」が再就職する際、親戚や友人からの紹介が46.2%と最も大きな割合を占め、ハローワークによる紹介は20.8%にとどまっていることが分かった（陳2003, 7）。

2000年から上海、北京と蘇州で積極的就労政策のパイロット実験が始まった。政策の目標はとにかく就労の拡大・促進であり、上海の政策パッケージには、①労働力市場における就労サービスシステムの構築、②職業訓練の拡充、③多形態就労への奨励、④公益ポストの活用（地域の警備員、清掃員、交通整理員など）が含まれている（中国社科院課題組2002）。そのうち、インフォーマル就労も「多形態就労への奨励」の内容として挙げられている。その際、インフォーマル就労とは、「安定的な雇用契約が結ばれていない就労（地域の住民サービスや清掃などの公益労働への参加）、企業や事業単位に各種臨時的、突発的なサービス提供および自営業」と規定している。

2002年9月12日から13日に、全国再就業工作会議が北京で開かれた。当時の国家主席・江沢民や国務院総理・朱熔基、副総理・呉邦国など錚々たるメンバーが出席したことから、この就労政策会議の重要度が分かる。この会議で、江沢民は重要講話を行い、「就業は民生の根本」と発言し、翌年の政府活動報告にもこの文言が盛り込まれた。会議後、「下崗失業人員の再就業をさらによく行うことに関する通知」が公布され、そのなかで、「積極的就労政策」という言葉が初めて登場した。インフォーマル就労については、「パートタイマー、臨時工、季節工などのフレキシブルな就労を奨励する。そのための就労支援サービスを提供する」と書かれている。

3 積極的就労政策の展開

当時の先進国などの雇用促進政策を参考に作られた「積極的就労政策」の登場により⁽⁹⁾、これまで現金給付による所得保障に重点を置いた中国の就労政策は、職業訓練や職業紹介などを通じて、人々の就労を促進していく政策へと転換していった。その後、積極的就労政策は3回バージョンアップされた。

1回目は、国有企業改革の後片づけが一段落した2005年の「就業・再就業をさらに強化することに関する通知」がメルクマールである。この通知によって、政策の重点が再就職から就労へと変わり、政策対象に大卒者、農民工が追加され、政策内容の具体化も図られ、のちの就労支援の基本的な枠組みができあがった。「多様な形式によって就労を実現し、インフォーマル就労に相応する労働関係や賃金支給および社会保険などの政策をさらに強

(9) 元国際劳工与信息研究所所長の劉燕斌の回想によると、全国再就業工作会議の1ヶ月前の2002年8月に、国外の代表的な雇用促進政策に関するリサーチペーパーの作成が依頼された。研究所の精鋭研究員たちの努力により、アメリカ、日本、ドイツ、ロシア、南アフリカなど12の国家および国際機関を対象とする「国際雇用促進政策と失業保険、社会救助の概況」という報告書が1ヶ月以内に完成し、会議開催に間に合った（劉2018）。

化する」ことが再確認された。

2007年に、労働力市場の規範化にかかわる3つの重要法律、すなわち「労働契約法」、「就業促進法」および「労働争議調停仲裁法」が一気に成立し、2007年は「労働立法年」と呼ばれた。

また、2008年に実施された「就業促進法」によって、政策対象はリストラされた国有企業の余剰人員から全国民に拡大され、就労サービスの提供や管理、職業訓練、就労支援、監督監査などの内容が明文化された。

表4の積極的就労政策の支出を見ると、2003年と2006年において、特に就労補助金の大幅増を確認することができる。

表4 積極的就労政策の支出 (1998～2008年)

単位：億元

	就労補助金	税制優遇	行政管理費免除	小額ローン	大中型国有企業への減税	合計
1998	6.48	—	—	—	—	6.48
1999	4.12	—	—	—	—	4.12
2000	6.35	—	—	—	—	6.35
2001	6.81	—	—	—	—	6.81
2002	11.38	6.12	—	3.94	—	21.44
2003	99.24	20.67	3.77	8.06	0.60	132.34
2004	130.12	23.27	7.69	18.80	0.72	180.60
2005	160.91	35.56	11.93	41.08	3.57	253.05
2006	345.37	20.78	10.60	38.25	6.43	421.43
2007	370.90	28.44	10.25	52.87	10.61	473.07
2008	410.79	22.16	6.04	66.28	14.65	519.92

出所：頼ほか(2009)より。

2回目は2008年のリーマンショックが契機であった。経済の低迷により、2003年から続いていた大卒者の就職難が顕在化し、仕事が見つからず都市の郊外で群れるように暮らしている若者の実態を描く『蟻族』が2009年の秋に出版され、ベストセラーとなった。同年の中央経済工作会議では、就労拡大は国民生活の改善・保障にかかわる重大事項と指摘され、第12次5ヵ年規画のなかで、「就業優先」戦略が明確に提示された。2012年の中国共産党第18回全国代表大会の政府活動報告では、「創業を奨励する」ことが就労政策の方針として追加された。ただし、この段階では、方向性は打ち出されたものの、対象が限られており、国民全体への普及・本格化は2015年に入ってからである。

2012年以降の中国は経済発展の減速が鮮明になった。2014年5月に、習近平氏は河南省を視察した際に、「新常态」に初めて言及し、中国は高度成長を終え、これから質的経済発展を追求する段階に入った。そのため、供給側の構造改革を軸に、イノベーションを根本的な発展原動力に据えた。2015年に製造業とインターネットを融合する「中国製造2025」計画を発表し、そして、「大衆創業・万衆創新」の方針を出し、草の根レベルで

の起業とイノベーションを奨励するようになった。同年公布された「新情勢下における就業・創業をさらによく行うことに関する意見」は政府の意向を反映し、創業・創新を就労促進のダブルエンジンとし、「積極的就労政策の4.0バージョン」と称された。

4 直近の政策動向

2018年に米中貿易戦争の影響を受け、中国の経済成長率は6.6%と天安門事件のあった翌年1990年(3.9%)以来の低い数値となった。国内の消費需要を取り込んで急成長した中国のIT企業は景気減速の影響を受けやすく、「厳冬期」に入り、テンセントや京東集団といった大手企業を含め、大規模なリストラに乗り出した。

若者問題も顕在化しつつある。廉思の推測によると、「尼特族」(NEET)と呼ばれる若者は2017年に535万人もいる(廉2020, 85)⁽¹⁰⁾。また、2021年4月の発表によると、全世代の調査失業率は5.3%であるのに対して、16~24歳の若者の失業率は13.6%にのぼり⁽¹¹⁾、OECD平均の13.4%よりも高い。

このような状況のなかで、政府は「就業は最大の民生」というスローガンを掲げ、就労問題を最重要課題と位置付けるようになった。2018年7月の中央経済工作会議では、経済の安定成長を目指す「六穩」(6つの安定)が提唱され、そのうち、就労の安定が首位に置かれた。新型コロナウイルス発生後の2020年4月に開催された中国共産党中央政治局会議では、住民の就労、国民の基本生活、市場の主体性、食糧・エネルギーの安全性、産業サプライチェーンの安定性および末端組織運営の確保を内容とする「六保」が打ち出され、またもや就労が一番に挙げられている。2020年10月の第14次5カ年規画は「もっと完全な、もっと質の高い」就労を実現するという目標を打ち出し、「就業優先」政策を強化する方針を明らかにした。

厳しい状況を打開するため、2018年9月に、国家発展改革委員会をはじめ教育部など19の政府部門が合同で「デジタル経済の発展による就業の安定化・拡大に関する指導意見」を公布した。デジタル経済における新規就労機会の創出の加速、労働者のデジタルスキルの向上、就労・創業関連サービスのデジタル化の推進、政策・法律体系の健全化などについて、今後の方針を示した。インフォーマル就労について、そのフレキシブルな働き方に対応できる労働政策を整備すること、インフォーマル就労者も社会保障の対象内に入れることが明示された。

就労サービスにも一層力を入れるようになった。同年12月に「公共就業サービスの全方位推進に関する指導意見」が出され、戸籍と関係なく、生産年齢内で、労働能力を有し、働く意思をもつ都市および農村のすべての常住人口を対象とする、就労サービスシステムの構築が打ち出された。

これまでの政策展開を表5の通りに整理したが、ここで2000年以降の中国の生活保障

(10) 廉思が定義した「尼特族」とは、16~35歳で、現地戸籍を有し、労働能力をもちながら1年間就労しておらず(留学や進学の準備、非正規就労、家庭主婦などを除く)、且つ主観的に近いうちに再就職あるいは再就学する予定のない若者である。

(11) 「就業構構性矛盾顕現 16-24歳年輕人調査失業率升至13.6%」第一財經 (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697170790536210577&wfr=spider&for=pc>, 2021年6月5日アクセス)。

について少しまとめてみよう。張小建（元労働と社会保障部副部長）の定義を借りると、積極的就労政策とは、失業者への消極的な救済から就労へと積極的に導き、就労ポストの開発に限らず労働者能力の開発まで内容を充実し、多形態就労のうち、自主創業を大いに奨励し、創業を通じて就労を牽引する政策である。中国の積極的就労政策の特徴は、一般的に言う雇用政策ではないところにある。すでに見てきたように、積極的就労政策が目指す就労は雇用される正規就労だけでなく、自らの起業・創業のほか、臨時的・季節的就労、パートタイマーといったインフォーマル就労を最初から組み入れている。これは国際的にはグローバル化と脱工業化の影響もあるが、国内的には中国特有の「体制移行期」における国有企業による大規模なリストラの影響が大きいと考える。同じ時期に、中国では社会

表5 積極的就労政策に関連する政府文書・法律一覧

	政府文書・法律	備考：社会保障関連
1.0 パ ー ジ ョ ン	2002年 下崗失業人員の再就業をさらによく行うことに関する通知 2002年 下崗失業人員の小額ローンの管理弁法 2003年 下崗失業人員の再就業を促進するための課税優遇およびその他関連政策の追加通知 2003年 再就業の推進を加速することに関する通知 2003年 再就業の職業訓練および創業指導をさらに推進することに関する通知 2004年 失業の調整・コントロールをさらによく行うことに関する意見	1997年 都市従業員基本年金保険制度 1998年 都市従業員基本医療保険制度 1999年 失業保険制度 都市住民最低生活保障制度 2003年 (SARS) 新型農村合作医療制度 農村医療扶助制度
2.0 パ ー ジ ョ ン	2005年 就業・再就業をさらに強化することに関する通知 2005年 高等学校卒業生の末端組織での就業を奨励・誘導することに関する意見 2006年 農民工問題の解決に関する若干意見 2007年 零就業家庭の就業支援を全面的に推進することに関する通知 2007年 一部の軍隊からの退役軍人の労働保障政策を確実に実行することに関する通知 2008年 中国人民共和国就業促進法 2008年 就業促進をよく行うことに関する通知 2008年 創業による就業牽引を促進することに関する指導意見 2008年 農民工に関わる業務を確実に実行することに関する通知	2007年 都市住民基本医療保険制度 都市医療扶助制度 農村住民最低生活保障制度
3.0 パ ー ジ ョ ン	2009年 大卒者の就業を強化することに関する通知 2009年 特別職業訓練計画の実施に関する通知 2010年 特別職業訓練計画をさらに実施することに関する通知 2013年 公共就業サービス体系をさらに改善する関連問題に関する通知 2014年 2014年全国大卒者の就業・創業をよく行うことに関する通知 2014年 重点群体の創業・就業の支持・促進を継続的に実施するための関連課税政策の通知 2014年 重点群体の創業・就業を支持・促進するための課税政策の具体的な実施問題の公告	2009年 新型農村年金保険制度 2010年 社会保険法 2011年 都市住民年金保険制度 2014年 社会扶助暫定弁法 都市農村住民基本年金保険
4.0 パ ー ジ ョ ン	2015年 2015年全国大卒者の就業・創業をよく行うことに関する通知 2015年 故郷に戻り創業する農民工などを支援することに関する意見 2015年 新情勢下における就業・創業をさらによく行うことに関する意見 2016年 就業補助資金管理暫行弁法 2017年 目下および今後一定時期の就業・創業をよく行うことに関する意見 2018年 デジタル経済の発展による就業の安定化・拡大に関する指導意見 2018年 公共就業サービスの全方位推進に関する指導意見	2015年 都市農村住民重大疾病保険制度 2016年 都市農村住民基本医療保険制度

出所：英・魏（2016）および関連資料より作成。

保障改革も行われていたが、就労政策とは反対に、インフォーマル就労者を最初から対象としていなかった。それは、当時の社会保障改革があくまで国有企業改革を成功させるための付随的な改革として行われていたからである。その結果、都市の正規就労者の権益を優先し、従来の労働保険制度にかわる職域保険をまっさきに作り、それ以外はのちに給付水準の低い地域保険で対応した。したがって、2011年に成立した中国の社会保障制度システムは実は「地域を経緯、社会（職業）の身分を緯度とする」断片化したシステムである（岳 2010, 41）。

IV 新しい生活保障に向けて

デジタル経済の発展により、中国におけるインフォーマル就労はますます拡大し、正規就労者を優先する中国の社会保障との間に齟齬がきたすようになった。中国における生活保障の再編が求められている。それでは、連携がうまくいかなくなっている就労と社会保障を完全に切り離して新しい道を探すのか、それとも何らかの方法によって連携の強化を図るのであるか。中国が選んだ道は後者である。

1 インフォーマル就労の「フォーマル」化

今回のパンデミックで見られるように、景気変動・危機時の労働者、特に貧困層にとって、インフォーマル就労は重要な雇用や所得の創出機会であり、生計維持という積極的な役割をもっている側面を看過することはできない。一方、インフォーマル就労が劣悪な労働条件や就労の不安定化を伴っていることも事実である。中国政府は、インフォーマル就労の積極的な機能を認めたい一方で、インフォーマル就労者の労働者としての権益を法規制などによって、フォーマルに保護しようと動き出した。

インフォーマル就労者のうち、農民工は1つの大きな集団である。2016年から政府は農民工の賃金不払い問題に重点的に取り組むようになった。地方政府の業績評価の項目に賃金不払いへの対応を追加し、人力資源と社会保障部のホームページでブラック企業のリストも公開した。さらに、2020年5月に、「農民工賃金支給保障条例」を実施した。賃金支給の規範化、建設業界への特別規定、賃金未払いに対する法的罰則などを規定し、法的措置による抜本的な解決を目指した。

そして、デジタル・インフォーマル就労者については、2021年7月に「新就業形態の労働者の労働保障権益を守るに関する指導意見」が公布され、企業側の責任が明確化された。労働者への賃金保障や労働衛生の管理、労働時間の制定などの内容はもちろん含まれているが、雇用に限らない就労形態に対応し、雇用関係には至っていないが、企業が労働者に対して労務管理を行った場合、書面での協議書を作成することに言及した。

2 フォーマル仕様の社会保険の「インフォーマル」化

従来の社会保障制度は正規雇用を前提とした社会保険制度が中核であるが、その前提である安定的な雇用に揺らぎが生じている今、インフォーマル就労者をも包摂できるような制度に設計し直さなければならない。中国では、インフォーマル就労者を独立したグループとして扱うのではなく、従来の社会保険制度に取り入れる方向に動いている。2021年

の指導意見の第8条および第9条において、その方向性が明示されている。

まず、インフォーマル就労は1つの地域にとどまらず、全国を転々としており、高い流動性を特徴としているが、現行の社会保険制度は「属地」原則で、全国統一的な制度となっていない。それを解決するために、社会保険加入の最大の障壁である戸籍という縛りを取り除く必要がある。戸籍と関係なく、働いている地域で社会保険制度に加入し、現地の制度にしたがい、拠出し給付を受ける。ほかの地域に転出した場合、加入記録も一緒に転出し、デジタル技術の発展により、各地での加入記録を統合することができる。

つぎに、現行制度のもとでは、インフォーマル就労者は従業員基本社会保険に加入できるが、使用者側の拠出分も自己負担となるため、拠出金が高くなる。したがって、多くの人は住民基本社会保険への加入を選択するが、給付水準が低く、いざという時の保障にならないのが問題である。ここで重要なポイントは、使用側が雇用契約を結んでいないインフォーマル就労者に対して、拠出金を負担すべきかどうかである。魯全はプラットフォーム型就労において、生産要素は従来の見える機械や土地から、見えにくい情報に変わり、プラットフォーム自体も資本の新たな一形態であるため、プラットフォーム型就労の本質は依然として資本と労働の結合であると主張している。そのうえで、彼は使用者側の拠出根拠は労働者を雇用しているかどうかではなく、社会生産と分配に参加しているかどうかに基づきと提案し、具体的には、使用者側が利潤の一定比率で社会保険税を納付するというやり方である。さらに、所得の低いインフォーマル就労者には、政府による拠出金の補助も提案した(魯2021)。

失業保険の対象拡大も検討されている。広州市は2021年9月に、「靈活就業人員の失業保険の加入弁法(試行)」の草案を公開し、公衆から意見募集の段階に入った。草案によると、プラットフォーム型就労者で且つ雇用契約を結んでいない者、そして従業員をもたない自営業者が対象となり、自主加入が原則である。

また、地方によっては、基本社会保険のほかに、インフォーマル就労者だけを対象とする上乘せの共済保険も実施されている。上海市は2019年1月1日から「靈活就業群体組合會員専門基本保障」を開始し、2021年に「上海職工互助保障項目2020」社区保険(2021年改訂版)を実施した(表6)。適用対象は合法的な所得をもつ自雇型就労者、従業員を

表6 上海市の社区保険の内容(2021年)

	社区入院 基本保障	社区特殊重病 基本保障	社区意外傷害 基本保障
適用対象	男性60歳未満 女性55歳未満 従業員基本医療保険に加入しており、その給付を受けることができる者	男性60歳未満 女性55歳未満	男性60歳未満 女性55歳未満
保険料	120元/人	55元/人	15元/人
加入期間	1年(2021年7月1日から2022年6月30日まで)		
給付基準	入院基本保障:最高10万元 疾病人身事故保障:最高1万元	最高2万元	意外傷害基本保障:最高2万元 意外火災保障:最高1万元

出所:「2021上海職工互助保障項目参保方法」

(<http://wenda.bendibao.com/live/202162/165110.shtml>, 2021年9月10日アクセス)。

もたない自営業者、従業員基本年金保険と基本医療保険に加入していないパートタイマーおよびその他のインフォーマル就労者としている。

2021年7月1日、習近平は北京天安門広場で行われた党創建100周年の祝賀式典において演説し、「小康社会（ややゆとりのある社会）」を全面的に実現し、絶対的貧困を撲滅したと世界に向けて宣言した。同年、第14次5カ年計画が始まり、「第2の百年目標」⁽¹²⁾に向けて、中国は「質の高い」発展を目指し、新しいステージに入った。先進国の後を追うキャッチアップ時代が終わり、中国はわが道を探り始めている。中国の生活保障についても同じことが言える。一方では、インフォーマル就労の積極性を認めただうえで、多様な就労を目指す積極的就労政策を展開し、もう一方では、就労形態を問わず多くの人々を包摂しようとする社会保障制度を再構築しようとしている。ベーシックインカムでもなく社会手当でもないこの中国の新しい生活保障のかたちについて、今後注視していく必要がある。

〔参考文献〕

- 伊藤亜聖（2020）『デジタル化する新興国』中公新書
上原一慶（2009）『民衆にとっての社会主義－失業問題からみた中国の過去、現在、そして行方』青木書店
袁朝輝（2021）「新就業形態人員社会保険状況研究」『中国労働関係学院学報』2月
英明・魏淑艶（2016）「中国特色積極就業政策効果分析：一個評估框架」『東北大学学报（社会科学版）』5月
汪敏（2021）「平台就業者社会保険制度的創新及實踐」第16回社会保障國際論壇資料
何文炯（2020）「数字化、非正規就業与社会保障制度改革」『社会保障評論』7月
岳経綸（2010）「建構社会中国：中国社会政策的發展与挑戰」『探索与争鳴』第10期
木崎翠（2014）「雇用・労働政策－發展途上国中国の市場化過程と労働」中兼和津次編『中国經濟はどう変わったか』国際書院
金成垣（2019）「韓国の社会保障にみるアジアの共通課題—21世紀の新しい道を探る」『社会学評論』第70巻3号。
胡鞍鋼（1999）「跨入新世紀的最大挑戰－中国進入高失業階段」『中国人口科学』第6期
陳明星・黄莘絨・黄耿志・楊燕珊（2021）「新型都市化与非正規就業：規模、格局及社会融合」『地理科学進展』1月
黄楽楨（2006）「高增長与高失業併存『無就業增長』警示中国經濟」『中国經濟週刊』第26期
朱珉（2014）「中国—『单位』保障から社会保障制度へ」田多英範編著『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか—主要9カ国の比較研究』ミネルヴァ書房
中国社科院課題組（2002）「積極労働政策：上海模式述評」『経済学動態』第5期
陳佳貴（2003）「改善積極就業政策」『经济管理』5月
莫荣（2002）「実行積極的就業政策 緩解嚴峻的就業形勢」『首都經濟』10月

(12) 第1の百年目標は、中国共産党建党100周年（2021年）まで小康社会の実現であり、第2の百年目標は、新中国建国100周年（2049年）まで現代的社会主義強国の実現である。

- 莫荣 (2003) 「当前就業形勢与就業政策」『中国労働』1月
- 莫荣・劉軍 (2003) 「当前高校卒業生就業形勢分析」『發展』第7期
- 宮本太郎 (2009) 『生活保障—排除しない社会へ』岩波新書
- 楊宜勇 (2001) 「我国『十五』時期就業形成及对策」『人口与經濟』10月
- 賴德勝・孟大虎・李長安・田永坡 (2011) 「中国就業政策評価：1998-2008」『北京師範大學學報 (社会科学版)』第3期
- 李燕萍 (2015) 「激情年代 崢嶸歲月—『中国積極就業政策形成過程』專題研討會紀實」『中国就業』7月
- 李曉曼・孟統铎・鄭祁 (2019) 「我国非正規就業市場的功能定位与政策選抉」『中国人力資源開發』6月
- 李培林・崔岩 (2020) 「我国 2008-2019 年間社会階層構造的变化及其經濟社会影響」『江蘇社会科学』第4期
- 劉燕斌 (2018) 「借鑑國際經驗, 創建中国特色積極就業政策中的一件往事」『中国就業』12月
- 劉珊 (2021) 「非正規就業研究述評与展望」『合作經濟与科技』第8期
- 廉思 (2021) 「『尼特族』的群体特徵及行為動機研究」『人民論壇』1月
- 魯全 (2021) 「生產方式, 就業形態与社会保險制度創新」『社会科学』第6期

(2021.9.20 受稿, 2021.11.18 受理)

〔抄 録〕

少子高齢化やデジタル経済が急速に進展している中国では、インフォーマル就労が増加している。従来の社会保障制度は正規雇用を前提とした社会保険制度が中核であるため、就労の現状と社会保障制度との間に齟齬がきたすようになった。中国における生活保障の再編が求められている。近年の政策動向から、中国はうまくいかなくなっている就労と社会保障の連携を強化する道を選んだと言える。一方では、インフォーマル就労の積極性を認めたくて、多様な就労を目指す積極的就労政策を展開し、もう一方では、就労形態を問わず多くの人々を包摂しようとする社会保障制度を再構築しようとしている。ベーシックインカムでもなく社会手当でもないこの中国の新しい生活保障のかたちについて、今後注視していく必要がある。