

中国の失業統計の問題点

陳 琳

はじめに

一 失業という言葉の変遷からみた意識問題

——完全就業→待業→失業

二 失業者定義の問題点

三 失業統計方法の問題点

おわりに

はじめに

中国は目覚ましい経済成長を成し遂げたと同時に多様な国内問題を抱えている。そのなかで、社会の安定を左右する失業問題が常に注目されている。とくに1990年代後半に入ってから、海外の研究者だけではなく、中国国内の研究者の間にも失業問題の深刻さについて数多くの研究成果が出されており、そのなかには20%前後の失業率を推測するものもある⁽¹⁾。しかし一方、中国政府が公表した失業率を見ると大体3%前後であり、決して高いとはいえない、それどころか、表1を見ればわかるように、世界の他国と比べて、非常に低い水準にとどまっている。なぜ両者の隔たりが大きいのか、その最大の原因は中国の失業統計⁽²⁾にある。つまり、①失業に対する意識の問題、②失業者定義の問題、③失業統計方法の問題である。本稿ではこれらの諸問題について検討していきたい。

表1 失業率の国際比較

(単位：%)

国 名	1990年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度
中 国	2.5	2.8	2.9	3.0	3.0	3.1
日 本	2.1	2.9	3.1	3.4	3.4	4.1
アメリカ	5.6	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5
イギリス	5.9	9.4	8.6	8.0	6.9	6.2
ド イ ツ	6.2	8.3	8.1	8.8	9.8	9.3

出所：労働大臣官房国際労働課『平成12年版海外労働白書』（日本労働研究機構，2000年），13ページ。

一 失業という言葉の変遷からみた意識問題

——完全就業→待業→失業

失業問題が資本主義経済に付き物と見られていた中国では，1950年代半ばから，社会主義の優越性の一つとして「完全就業」を目指していた。そのための具体策として，計画経済体制の下で，都市部では「統分統配」という就業政策が実施された。これは，国家が雇用の主体として，全国的な範囲で労働者を計画的に配置しようとするものであり，都市部においては，労働者のすべてが仕事につくような「完全就業」が実現されていた。一方，農村部においては，厳格な戸籍制度が実施されていたため，農村部の労働力は「人民公社」内での共同生産，共同管理，共同消費というシステムによって土地に拘束され，自由に都市部へ移動することが制限された。その結果，都市部の「完全就業」が保証されていたのである。こうして中国政府は，1958年に「中国では失業人口が完全に消滅した」と正式に宣言した⁽³⁾。このときから中国には「失業」という概念自体が公式に消えてしまった。

しかし，1970年代末から80年代の初めにかけて，「文化大革命」時代の「知青」⁽⁴⁾が農村部から都市部にどんどん戻ってきて，その規模は累計

1700万人⁽⁵⁾にのぼったため、就業問題が政府にとって大きな社会問題となった。そこで「待業」という言葉が現れるようになった。この「待業」とは、文字通り「就業を待つ」との意味で、当時の中国では失業を認めていないので、この「待業」という言葉が使われ始めた。同時に、中国政府はこれらの人々を管理する部門を設置し、そこで登録した人だけを「待業」人員として統計に表した。しかし、これは実質的には失業者と見なすべき人々である。

1970年代末期の「改革・開放」以来、市場経済体制の導入に伴って、中国の伝統的な雇用政策による非効率の問題点が徐々に顕在化し、特に「完全就業」の名目のもとで、国有企業を中心とした企業冗員問題の解決が迫られた。さらに1990年代に入ってから、国有企業改革の進行と構造調整によって、企業の倒産、合併などが進むとともに、職を失った人々が目立つようになった。こうして、失業問題はもう避けては通れなくなったため、1993年には中国では初めて「失業」という言葉が公式的に現れてきた。それと同時に失業統計も出されるようになった。

このような失業という言葉の変遷を見ればわかるように、中国では、社会主義の優越性の一つである「完全就業」の下で、長い間、失業を認めていなかった。1993年に政府としては初めて失業を認めたが、伝統的な意識として、社会主義という建前の看板を立てている限り、相変わらず高い失業率を受け入れない面がある。そのため、中国政府が公表している失業率は実質失業率と比べれば低いと思われる。

二 失業者定義の問題点

失業者の規定は国によって違いがあるが、多くの国では、1982年ジュネーブで開かれた国際労働機関（ILO）の第13回国際労働統計家会議に定められた定義（以下ILO失業者定義と称する）に基づいたものが多い。そ

れによれば、失業者とは、「調査対象期間中にa「不就業」（仕事がない）、b「現在就業可能」（労働能力がある）、c「求職活動をしていた」（仕事につく意思がある）に該当する一定の年齢以上のすべての者」である。⁽⁶⁾

中国国家统计局が2002年1月15日に発表した「わが国の人口と就業統計データの調査発表」⁽⁷⁾によると、失業者とは、「一定の年齢以上、労働する能力を有し、調査期間内に職に就かず、かつ就業の可能性を有し、そしてある形で仕事を探している者を指す。」この定義をみれば、「一定の年齢、調査期間、仕事がない、労働能力がある、仕事につく意識がある」といった内容はILO定義と大きな相違はないことがわかる。しかし、中国で現在実際に使われている失業統計はこの定義に基づくものではなく、「城鎮登録失業者」のことを指す。

この城鎮登録失業者とは、「城鎮（都市部）の戸籍を持っており、一定の労働年齢（16歳から男性50歳、女性45歳まで）に達している、労働する能力および意志を持ちながら、職に就かず、かつ居住地の就業サービス機構（職業安定所）で求職登録を済ませた者を指す。」⁽⁸⁾そして、失業率とは城鎮労働人口の中に城鎮登録失業者が占める比率である。中国の国家统计局が公表した失業率はこの城鎮登録失業率である。この定義の問題点について、他の先進諸国の失業定義（表2を参照）と比べながら、考察していきたい。

① 地域の範囲 中国の失業統計は、都市部戸籍を持っている者だけに限定している。つまり、他国と違って、中国農村部の労働力が統計の対象外とされている。これは、中国の農村部では土地の集団所有制の下で、土地の売買及び併収等は法律上で禁止されているためである。そのうえ、農民は家庭請負制的経営を行っているため、理論上、農民は生産要素としての土地を所有し、生産活動を通じて、労働報酬あるいは経営収入が得られる。そして、家族の労働力が就業状態になっているため、失業問題が存在

表2 失業定義の国際比較

(単位：%)

国 名	失業者の定義	失業率の定義
日 本	労働力調査。調査週において仕事がなく、かつ求職活動を行い、就業可能であった15歳以上の者。過去の求職活動の結果を待っている者を含む。	$\frac{\text{完全失業者}^{(9)}}{\text{全労働力人口}}$
アメリカ	労働力調査。調査週において仕事がなく、調査週を含む過去4週間以内に求職活動を行い、かつ就業可能（一時的な病気の場合を除く）であった16歳以上の者。レイオフされた労働者で前職に復帰するために待機中の者を含む。	$\frac{\text{失業者数}}{\text{労働力人口 (軍人を除く)}}$
イギリス	労働力調査。調査時点で仕事がなく、次の2週間以内に就業を始めることが可能であり、過去4週間以内に積極的に求職活動をした者。あるいは、現在仕事がなく、2週間以内に開始予定の仕事を受け入れた者。	$\frac{\text{失業者数}}{\text{労働力人口 (軍人を除く)}}$
ド イ ツ	職業安定機関業務統計。調査日において、職業安定所に求職登録している者で、週15時間以上及び3ヶ月以上の雇用を希望しており、就業可能である15歳以上65歳未満の者。	$\frac{\text{登録失業者数}}{\text{労働力人口 (軍人を除く)}}$
フランス	職業安定機関業務統計。調査日において仕事がなく、求職活動を行っている16歳以上の者。求職活動中の学生を除く。（初めて求職登録をした者を除く。）	$\frac{\text{登録失業者数}}{\text{労働力人口 (軍人を除く)}}$

出所：表1と同じ、16ページから一部を修正して作成。

しないと説明されている⁽¹⁰⁾。

しかし、土地の利用を考える場合には問題がある。中国の1995年の国勢調査によると、農村部の労働力は4.94億人で、その中、郷鎮企業と自営業の従業者を除いて、農業に従事する労働者の数が3.2億人であり、一人当たりの耕作地の面積はほぼ0.2ヘクタールしかない。これはアメリカの

18.8分の1, ブラジルの10.5分の1, タイの2.4分の1, 人口大国のインドの1.6分の1⁽¹¹⁾である。実際には耕作地が相対的に少ないため, 農村部の労働力が余っている状態にあることが明らかである(現在農村部の余剰労働力が1.3億人といわれている⁽¹²⁾)。この余剰労働力が失業統計から除かれた結果, 中国の失業率が統計上かなり低くなっていると思われるのである。

② 労働者年齢の範囲 中国以外の失業者の定義は, ほとんど年齢の上限を設けていない。ドイツ, マレーシアのような年齢制限を設けている国でも, その上限を男女とも65歳までとしているのに対して, 中国の城鎮登録失業者定義では男性50歳, 女性45歳までと制限している。中国人の平均寿命が男性69歳, 女性73歳ということを考えると, この上限は合理的な根拠に欠ける。また, 中国の労働資源統計では, 労働年齢は男性16-60歳, 女性は16-55歳とされている。城鎮登録失業者の年齢範囲はこの労働力の年齢との間に10歳も差が存在しているため, 中国の失業率が低くおさえられていると言わざるを得ない。

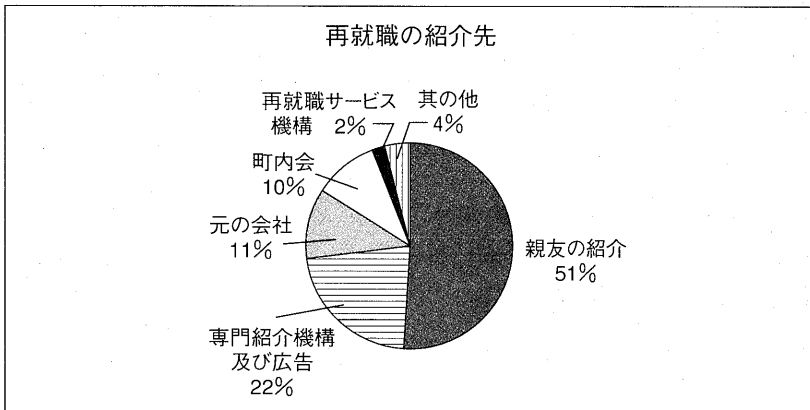
③ 労働時間の明確さの欠如 国際的な失業者の定義には, 一定期間内の労働時間を設けており(たとえば, アメリカでは調査週内15時間以下, フランスでは毎週20時間以下), この時間に達していない者を失業者としているのに対して, 中国の城鎮登録失業者の定義はこのような具体的な時間を規定していない。その結果, 労働の事実の有無に関係がなく, 就業サービス機構に登録しているかどうかによって, 失業者として扱うか否かが決められてしまった⁽¹³⁾。

④ 登録失業者の限界 就業サービス機構は, 城鎮登録失業者の統計部門であると同時に, 失業者に再就職先を紹介する役割をもっている。つまり職探しのため, この機構に登録する者だけを失業者として取り扱っている。そのため, 就職の意志があるにもかかわらず, 仕事と収入のない人々の一部は, 就業サービス機構に登録しない方法で仕事を探す可能性がある。これらの人々は, 実際に失業者にもかかわらず, 城鎮登録失業者の統計に

表れてこないものである。

図1は北京市の失業者の再就職の紹介先を示したものであり、ここから分かるように、中国の家庭を中心とした社会構造と伝統的な社会文化の下で、人的なコネクションに頼るのが普通である。実際再就業サービス機構を通じての再就職は僅か2%の割合しか占めておらず、非常に少ない。もちろん、再就職できた人のうち、再就業サービス機構での登録失業者も含まれているが、登録していない人も含まれていると考えられる。その結果、城鎮登録失業率は、実際の都市部の失業率と比べると低くなる可能性が十分ある。

図1 北京市失業者の再就職の紹介先



出所：李培林，「21世紀的挑戦：中国就業市場的形成和労働関係の変動」，[\[http://www.cass.net.cn\]](http://www.cass.net.cn) を参考に筆者作成。

三 失業統計方法の問題点

一国の失業統計は「その国の労働資源がどの程度有効に活用されるか、またその国の貧困層や生活支援を必要とする人たちの数を示す指標⁽¹⁴⁾」という二つの役割を果たしている。そのため、より正確な失業統計はその

国のマクロ経済政策の設定と運営にとって非常に重要である。中国における失業統計の失業率が実質失業率より低いというのは、中国での失業者の定義のほかに、失業統計の方法自体にも問題がある。

失業定義と同じように失業統計も国によって違いがあるが、現在世界各国では主に2つの方式で失業統計が行われている。日本とアメリカのように各世帯の調査票による労働力調査方式と、ドイツとフランスのように職業安定機関の業務統計に基づいて推計を行う方式である⁽¹⁵⁾。

中国では二つの方法で失業統計が行われている。一つは、1995年までの失業登録による業務統計方式であり、もう一つは、1995年から採用されるようになった労働力調査方式である。現在公表された失業統計は主に前者の業務方式であり、具体的には、失業者が政府の末端組織としての町内労働サービス所で失業登録をするものである。そこでの統計を逐次上の区、市就業サービス機構あるいは労働管理部門に報告していき、最後に政府の労働部門が各地方からのデータに基づいて全国の城鎮登録失業率を算出する、という仕組みとなっている。この方法の良いところは四半期ごとに統計を発表するため、各時期の失業状況を動態的に把握できる。また、労働力調査方式に比べ、コストもかからないというメリットもある⁽¹⁶⁾。しかし、その一方で、中国の失業統計についてはいくつかの問題点も指摘できる。

① 「下崗人員」の統計 中国の失業統計の問題点としてよく指摘されるのは、「下崗人員」の扱い方である。中国国家统计局の1998年の定義によると、「下崗人員」⁽¹⁷⁾とは、「企業の生産および経営状況などの原因により、企業と労働契約を解除していないにもかかわらず、その企業には職がない、かつ再就職ができていない者を指す⁽¹⁸⁾」。中国では社会安定のため、企業の余剰労働力をすべて失業させるわけにはいかないので、こういう定義が出されたといわれている。その統計方法としては、「下崗人員」と労働契約を結んでいる企業が「下崗人員」の状況を主管部門に報告する。

そして、そのデータを主管部門から順次に上級の主管部門に報告していく仕組みとなっている。

中国の城鎮登録失業率統計には、この「下崗人員」が含まれていない。それは、まず「下崗人員」は企業と労働契約を持っていること、また、元の企業から生活費をもらっていることのためである。しかし、現実的には、「下崗人員」のなかで就職を断念した者（非労働力）を除いた部分の人々が「労働する能力及び意志を持ちながら、職に就かず」という失業状態にあるため、失業者として扱うべきである。また、「下崗人員」がもらっている生活費の実質は企業が政府の代わりに出した失業救済金である⁽¹⁹⁾。これらを考えると、「下崗人員」を失業統計に入れるべきである。

「下崗人員」を含めた中国の都市部の失業率がどうなるだろうか、表3は中国の国家統計局が公表した城鎮登録失業者及び「下崗人員」の統計データに基づいて、筆者が簡単に試算した中国の都市部の失業率である。式を使えば

$$\text{都市部失業率} = (\text{城鎮登録失業者} + \text{下崗人員}) \div (\text{城鎮就業者数} + \text{城鎮登録失業者}) \times 100\%$$

分子の部分は城鎮登録失業者に「下崗人員」に加えたものである。分母の部分は城鎮就業者数と城鎮登録失業者数の和である。それは、城鎮就業者数の中にすでに「下崗人員」が含まれているからである。この試算の結果から、1990年代後半以後、中国都市部の失業率が1995、96年度以外にすでに7%を超えていることがわかる。⁽²⁰⁾

② 流動人口の統計 現在中国で行われている失業統計は都市部の戸籍を持っている者に限られているため、都市部の失業状況を如実に反映していない。中国国家統計局の調査によると、中国では流動人口の数が1.2億人を超えている。そのうち、都市部から流出した人口は3267万人、都市部へ流入した人口は9012万人、農村部からの流出した人口は8840万人、農村部へ流入した人口は3095万人⁽²¹⁾ ということである。これらの統計が

表3 中国の都市部失業率の試算

	城鎮就業者数 (万人)	登録失業者数 (万人)	城鎮登録失業率 (%)	下崗人員数 (万人)	都市部失業率 (%)
1995	19,093	520	2.9	593	5.8
1996	19,815	553	3.0	815	6.9
1997	20,207	570	3.0	995	7.7
1998	20,678	571	3.1	877	7.0
1999	21,014	575	3.1	937	7.2
2000	21,274	681	3.1	911	7.5

出所：[<http://www.stats.gov.cn>]より筆者作成。

注：2002年11月の中国共産党の第16回全国代表会議の記者会見で、張左己中国労働社会保障相が中国の実質失業率が7%と表明した。

らすれば、現在農村部から都市部への流動人口の数は5745万人となっている。この部分の流動人口が都市部の労働者との間に就業競争を引き起こし、失業問題を深刻化させている。

研究者の間では、20%前後の失業率が推測されるのは主に農村部からの流動人口に対する扱い方によると考えられている。中国の失業定義から見れば、農村部のような家庭経営という形では、家族の成員が家を出ないかぎり、失業者としては扱わないことも一理ある。また、実際都市部における農村部からの労働力がサービス産業を中心としたインフォーマルセクターに吸収されるケースも多いため、中国の失業率はそんなに高いわけでもない。一体この農村部からの労働力をどう統計上扱うべきかについて、私は、農村部から都市部へ流出した者のなかの失業者を失業統計に入れるべきであり、それ以外の農村部にとどまっている者（余剰労働力といわれている部分）を反対に失業者統計に入れないほうが妥当であるとする。

おわりに

一国の失業統計を精確に反映させることはかなり無理があるが、より正確な失業統計は一国のマクロ経済の諸政策にとって重要である。中国では「潜在失業」などの要素を考えれば、失業統計には困難な部分が多いのが事実である。たとえば、失業登録をすませても、何らかの形で収入につながる仕事に従事するケースもかなり多い。中国語ではこれを「隠性就業」（隠された就業）と呼んでいるが、また同時に「隠性失業」（潜在失業、その一例は「下崗人員」である）も大量に存在している。これらを正確に反映させるのは難しいことである。しかし、一方中国の地方レベル（特に伝統的な工業地代の東北地方）では失業者が大量に存在し、請願、デモなどがよく見られる。これは社会的な不安定要素になり、さらに重大な問題に発展するおそれがある。そのため、より正確な失業統計は政府の失業対策、社会保障制度に重要である。

より正確な失業統計のため何が必要であるか、それはまず失業に対する意識改革が必要である。中国では1993年に初めて「失業」を認めたことは大きな進歩というべきである。しかし、社会主義の優越性というたてまへの面子を強調するため、失業率が低く評価されていることも事実である。中国政府としては正確な失業統計が社会不安を招くのではなく、国内または国際的に信頼されることにつながることを十分認識すべきである。

次に、すでに述べたように中国の失業率が低いのは失業統計に原因があるため、失業統計の改善も重要である。それは、①失業者の定義を統一すべきである。中国では、実際使用されている城鎮登録失業者定義とILOの失業定義に基づいた失業者定義と両方があるが、この二つの定義を一本化し、国際的基準に近い失業者定義を使用すべきである。②失業統計の方法を改善すべきである。現在主に採用されている業務方式の失業統計は、流動人口が含まれていないような不十分な点を労働調査方式で補完する必要

がある。また失業者定義の一本化することによって、「下崗人員」を失業者統計に入れることも必要である。さらに、都市部における農村部からの出稼ぎ労働者のうちの失業者も含めることも大切である。

最後に政府各部門の提携を強化する必要もある。確かに、中国のより正確な失業統計を得るのは簡単ではないが、それらのすべてが統計不可能なわけではない。たとえば、都市部への流動人口を管理するため、中国の公安機関から「暫住証」（一時的な居住を許可する証明）が発行されており、これらの流動人口の住居、就業などの個人的な情報も詳しく記録されている。このようなデータを労働及び統計部門にも利用できれば、流動人口の就業実態が解明できる。このように、いかに政府の各部門の間で連携をとって正確なデータを得るかにかかっている。

中国の失業問題を考察する場合には、実際の失業率を評価することにはジレンマがある。失業率を高く推定すると、中国の改革の足を引っ張りがちになり、低く評価すると政府の失業対策および社会保障政策に緩みが生じやすいので、社会的な不安につながるおそれがある。2003年3月18日、中国の新しい政府首相に就任した温家宝は、最初の記者会見で今後政府が取り込む課題を言及し、経済成長の維持、経済構造の調整、改革の推進と同時に重大な経済問題として、就業と社会保障問題をとりあげている。これは中国政府が失業問題を重視している事を意味する。その第一歩として、失業統計における問題点の改善を避けて通ることはできないのである。

（査読：武者小路公秀教授）

注

(1) 樊茂勇「対改進中国失業統計方法的探討」『統計研究』（2001年第6期）、21ページ。

(2) もちろん、計画経済体制から改革・開放後にかけて、中国の経済統計のとりえ方は非常に重要である。筆者は本稿においてこの問題を触れないが、

- 詳しいことについては、中兼和津次著『中国経済発展論』（有斐閣，2001），108～110ページを参照されたい。
- (3) 袁志剛編『中国就業報告（1978～2000）』（経済科学出版社，2002），70ページ。
- (4) 「知識青年」の略，中国文化大革命中に，思想再教育を受けるため，都市部から農村部に派遣された中卒・高卒の若者のことを指す。
- (5) 悦光昭『労働科学与経済体制』（中国労働社会保障出版社，2000），8ページ。
- (6) 国際労働事務局編集『国際労働経済統計年鑑2000年版』（日本ILO協会発行，2002.2），423ページ，括弧内は筆者による説明。
- (7) <http://www.molss.gov.cn>
- (8) 同注（7）。
- (9) 日本の失業者の呼称が1950年1月から完全失業者に変更された。
- (10) 宋長青・熊自力「失業統計改革的10個問題」『統計方略』（2001.8），3ページ。
- (11) WORLDBANK World Development Indicators 1999 p165～168。
- (12) 中国の農村余剰労働力について，日本にも数多くの研究成果が出されており，南亮進・牧野文夫編『流れてゆく大河：中国農村労働の移動』（日本評論社，1999），厳善平「労働移動」菱田雅晴編『現代中国の構造変動5 社会—国家と共棲関係』（東京大学出版会，2000），加藤弘之著『中国の経済発展と市場化』（名古屋大学出版会，1997）などが参考になる。
- (13) 鮑麗娜「対失業統計改革的検討」『遼寧商務職業学院学報』（2001.8），3ページ。
- (14) 樋口美雄『労働経済学』（東洋経済新報社，1996），117ページ。
- (15) 同注（14）。
- (16) 宋長青・熊自力，前掲論文，3ページ。
- (17) この言葉について日本語には「レイオフ」と訳されている場合が多いが，筆者はここで中国語の「下崗人員」そのままを使うことにする。その理由

としては、まず、レイオフという概念はアメリカの労働組合のある企業の
先任権（seniority）ルールに対する定義であるが、中国にはそのような概
念が存在していない。また、中国ではこの「下崗人員」を off-staffs（李培
林「21世紀的挑戦」）と英訳しており、lay-offではないからである。

(18) 同注（7）。

(19) 同注（16）。

(20) 「下崗人員」の中にはすでに働く意思がなくなった者（非労働力）が存在
するはずであるが、一方、都市部の未登録失業者などを考慮した場合、こ
の都市部失業率は最低限の数字ではないかと思われる。

(21) <http://www.people.com.cn>