

中国の雇用情勢、雇用促進対策および今後の展望

新大卒者、農民工を中心に

巖 善平(桃山学院大学)

はじめに

1990年代末から中国の人口増加率は1%を下回り、2007年には5.17‰という先進国並みの低水準となった。一方、15～64歳の労働力人口の年平均増加率は1982～90年に2.52%、1990～2000年に1.61%、2000～05年に1.17%と依然高い水準を保つ。2002年の中国共産党第16回党大会で2020年までの経済成長率を7%に設定した(20年間で国内総生産を4倍増とする長期発展目標)背景に増え続ける労働力人口に十分な雇用機会を提供する必要があるのだ。実際、この間の10%以上の高度成長もあって、労働力の供給不足という売り手市場まで一部では現れるようになった。

ところが、世界金融危機が勃発した2008年10月以降、高い貿易依存度をもつ中国経済も大きな打撃を受け、それまでの2ケタ成長を一気に08年第4四半期の6.8%、09年第1四半期の6.1%に落とした。珠江デルタ、長江デルタを中心とする沿海部では、倒産する企業が続出し、雇用情勢が急速に悪化した。労働市場情報センターが全国約100都市の公共職業紹介機関から集めた統計によると、求人数を求職者数で割った求人倍率は、2004年後半以降08年9月までの0.94～0.98から、08年第4四半期の0.85、09年第1四半期の0.86に落ち込んだ。また、中国社会科学院の調査では、2008年第4四半期の都市失業率は9.6%と、都市登録失業率4.2%(失業者数は886万人)の倍以上に達した。約2000万人の農民工(農村からの出稼ぎ労働者)は都市部での仕事を失って田舎に帰還し、600万人余りの新大卒者¹は未曾有の就職難に直面するようになっている。

農家の収入増をもたらす、三農問題の解消に大きく寄与している農民工の就職・再就職

¹ 原語では「普通高等学校肄業生」と呼ばれる。高卒で全国统一入試を受けて入学した4年制の本科生と3年制の専科生の両方を含む。2009年の卒業見込み者611万人のうち、専科が300万人弱に上り、全体の49%を占める(人民日報20090327)。

をいかに実現し、貴重な人的資源であると同時に、対応を間違えると大きな社会問題を起こしかねない大卒者をどのように有効活用するか。これは目下の中国政府にとって喫緊の政策課題である。国務院弁公庁が2008年12月に、仕事を失った農民工の再就職問題についての通達(国弁発[2008]130号)、その1カ月後に新大卒者の就職問題についての通達(国弁発[2009]3号)を出し、2009年2月初め、国務院が雇用問題全般に関する政策文書(国発[2009]4号)を各省・直轄市・自治区および中央機関に下達したことはその現れといえる。一連の雇用促進政策の中で、新大卒者の就職難を最重要の政策課題に位置づけながら、仕事を失った都市民や農民工の再就職、退役軍人の就職あっせん等をも積極的に推進し、そのために必要な財政、金融、社会保障等における制度的資源を総動員することが述べられた。

本稿では、まず近年の中国における雇用情勢の全体像を統計データに基づいて描き出す。次に世界金融危機を背景とした中国政府の雇用促進政策について新大卒者の就職支援、農民工の就職・再就職支援を中心にそれぞれの内容と特徴を明らかにする。第3に現行の雇用促進政策の有効性と限界について分析し、中国的雇用問題を根底から解決する際の基本課題を提示する。

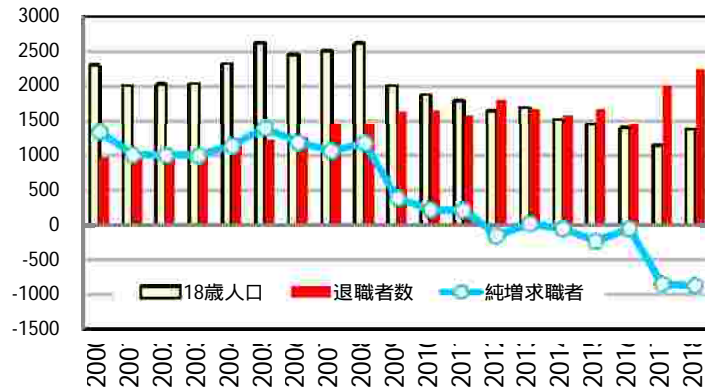
1 近年の雇用情勢

1.1 総人口の年齢構造から見る労働力の推移

まず、全人口の年齢構造から労働市場の概況を眺めてみよう(図1)。第5回人口センサス(2000年)によれば、18歳人口の総数は2000年から09年にかけて2000~2500万人程度で推移するが、10年に2000万人を割り込んで減少する傾向に転じ、17年には1000万人余りになる見込みだ。他方、定年で労働市場から退出する人の数について、仮に農村部も含めて、中国政府が定めた55歳以上の女性、60歳以上の男性を退職者と定義すれば、2000年以降のそれは1000万人から1500万人程度で推移する。18歳人口数と退職者数のギャップを求職者の純増(マイナスであれば純減)、あるいは、社会が新たに用意せねばならない

雇用機会と考えると、08年までは毎年1000万人位の新規雇用が必要となった。ところが、2009年を境に18歳人口数と退職者数がほぼ相殺され、12年以降は両者の関係が逆転する見込みである。大雑把な推計だが、2009年以降の中国では大規模な就職難が回避できるよ
うになっているはずだ。

図1 18歳人口数、退職者数の推移



出所) 2000年人口センサスに基づいて作成。
注) 退職者数は55歳の女性、60歳の男性の合計である。

1.2 労働市場における需給構造の変化

次に、実際の就業統計を用いて労働市場で大きな構造変動が起こりつつあることを明らかにする。中国の総就業者数は1991年の6.55億人から2007年の7.70億人に増え、毎年の増加数は600~800万人程度で推移した。都市農村別では、農村部の就業者数が02年以降純減し、都市部のそれが急増している。そして、07年には農村部の就業者数が450万人減少したのに対して、都市部では1040万人増加した。今日の中国では、就業問題の重心はすでに農村から都市に移ったのだといえることができる。

都市部の就業といえば、かつては国有・集団企業、行政機関、大学等教育研究機関のような単位組織がメインであったが、市場化改革が深化するにつれ、状況は大きく変わった。

表1に示したように、都市部の単位就業者数は2000年以降大幅に減少し、中でも国有部門(企業・行政機関・研究教育機関等)で激減している。今や、都市就業者の大半は単位組織ではなく、私営企業、自営業のような、いわば非正規部分で働いている。同時に、単位で

就業する者のうち、農業戸籍をもつ農民工の割合は2007年に16.7%と00年の5.9%の3倍に跳ね上がり、総人数では1900万人にも達する。要するに、都市労働市場では、高い安定性を有し給与や福祉などの待遇もよい正規労働市場が狭くなった一方、低賃金・重労働・不安定などを特徴づける、農民工が働く非正規労働市場が肥大化しつつある、という大きな構造変動が発生しているのである。

表1 中国の都市就業者数およびその構成の変化

単位:万人、%

年次	総就業者数	都市就業者数	対総就業者比 [/]	都市部の単位就業者数	内訳 国有単位 (%)	集団単位 (%)	その他 (%)	対都市就業者比 [/]	単位の農業戸籍者雇用数	対単位就業者比率 [/]
1990	64749	17041	26.3							
1995	68065	19040	28.0	15259	73.5	21.5	5.0	80.1		
2000	72085	23151	32.1	15301	73.6	20.6	5.8	66.1	897	5.9
2005	75825	27331	36.0	11404	56.9	7.1	36.0	41.7	1523	10.0
2007	76990	29350	36.0	12024	53.4	6.0	40.6	41.0	1900	16.7

出所) 中国人口和就業統計年鑑2008年』より作成。

第3に、労働市場における供給側の構造変化も明らかである。1980年中頃までの間に、人民公社から農家経営請負制への移行に伴い、農村教育は大きく後退した。中卒者の高校(普通科と職業高校の両方を含む。以下は同じ)進学率は1980年の43%から87年の33%へと10ポイント低下した。その後の10余年間に、政府は農民から教育費の負担を強要しながら進学率を上げ、2001年にようやく80年の水準に回復させた。それ以来、胡錦濤・温家宝新政権の三農問題に対する取り組みもあって、中卒者の進学率が急上昇し、07年に58.6%に達した。中でも、大学受験を主目的とする普通高校への進学率の上昇が著しい(1990年代末の20%程度から2007年の40%余り)。

他方、入学定員の拡大、学費自己負担制の導入と奨学ローン制度の充実、国公立と私立による多元化教育システムの構築等を主要内容とする大学改革が1999年以降本格的に取り組み、高卒者の大学進学率も急カーブを描いて上昇した。2000年代に入ってから高卒者の大学進学率が70~80%という高い水準を保っている。大学在学生の総数は、2008年に2000万人を突破し、18歳人口に占める大学進学者の比率は1990年に2.5%、2000年に9.6%、2007年に22.5%へと鰻上りのようだ²。中国では、大学教育はごく短い年月でエリ

² 18歳人口のデータは2000年人口センサスによる。これは教育部HPの公表数字と若干異なる。

ートの養成から大衆の教養向上への転換(15%が転換点とされる)を遂げてしまったのである。

社会全体の高学歴化が進むにつれ、労働市場における求職者の学歴構成にも急激な変化が現れた。表2のように、中卒レベル以上の新卒求職者数は1980年代後半以降増え続け、2007年に1667万人となった。これは同年の18歳人口の66.5%に相当する。学歴別の新卒求職者構成をみると、以下の事実が分かる。普通高校の新卒求職者割合は若干下がったものの、職業高校のそれが上がっている。トータルとしては高卒求職者の割合が大きく変わっていない。注目すべきは、中卒者割合の急減と大卒者割合の急増である。実に、2000年以後の7年間で、新卒求職者に占める大卒者の比率は6.3%から24.4%へと4倍も膨らんだ。これは後に述べる大卒者の就職難の直接的原因である。新卒求職者の高学歴化に伴い、安定的に高い収入が得られる職業や地域を希望する人は必ず増える。にもかかわらず、もし高学歴者の供給増に見合った正規労働市場での需要増がなければ、ミスマッチによる大卒者の就職難が回避できいことになる。

表2 新卒求職者数および学歴別構成の推移

年次	新卒求職者 総数(万人)	大卒等求 職者(%)	大学院修 了者(%)	職業高校 新卒者 (%)	高卒求職 者(%)	中卒求職 者(%)
1980	1161.0	1.2	0.0	0.7	50.7	47.4
1985	829.3	3.2	0.2	5.0	16.2	75.3
1990	1059.5	5.5	0.3	8.4	16.2	69.5
1995	1075.3	7.0	0.3	11.5	10.1	71.0
2000	1296.9	6.3	0.5	13.6	6.2	73.4
2005	1585.9	17.0	1.2	10.7	9.9	61.1
2007	1667.0	24.4	1.9	11.9	13.3	48.6

出所)『中国統計年鑑2008年』より作成。

注)中卒求職者=中卒者-普通高校と職業高校への進学者、高卒求職者=高卒者-大学等進学者、大卒等求職者=大学等新卒者-大学院進学者。

1.3 労働市場における需給のミスマッチ

実際、大学入学定員が大幅に増やされた1999年の入学者が卒業を迎える2000年代に入ってから、大卒者の就職難は既に大きな社会問題となっていた。大卒者の総数は01年に初めて100万人を突破し、07年には448万人となった。2000~07年の大卒者年平均増加率は24.8%だが、これは同期間の経済成長率の2倍強に相当する。あまりにも急速な供給

拡大のため、大卒者の就職状況は厳しさを増す一方である。

そうした中、2008年10月に世界金融危機が勃発した。輸出企業を中心に大規模な減産や倒産に伴う人員削減が行われ、設備投資の拡大による新規雇用の創出も減速した。大都市、高給与といった大卒者の就職の夢が砕かれ、つい最近まで時代の寵児と目された大卒者の多くは、農民工の働く下層労働市場に参入せざるを得ないようになっている。

労働市場情報センターの統計によれば、2009年第1四半期の求職者559万人のうち、他市からの移入者が21.8%、市内の農村人員が18.4%、新規失業者が16.2%、中高新卒者が12.7%、その他失業者が11.6%、新大卒者が8.8%、在職者が4.3%、レイオフ人員が3.3%、在学生在が2.6%、退職者が0.5%、であった。都市労働市場において農民工と新卒者と失業者が激しい就職競争を繰り広げている構図がこの統計数字から読み取れる。

図2 中国における求人倍率の推移

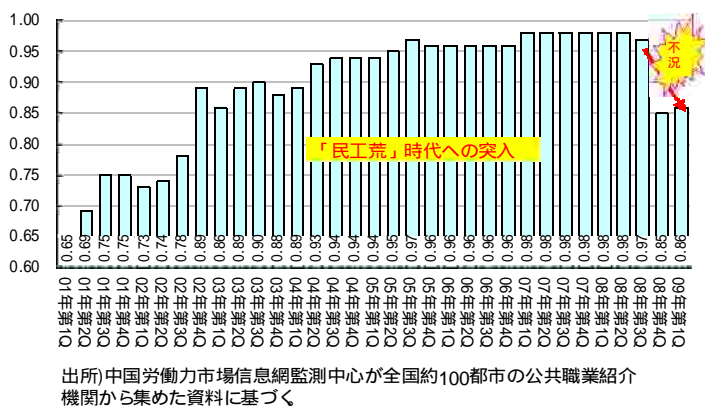
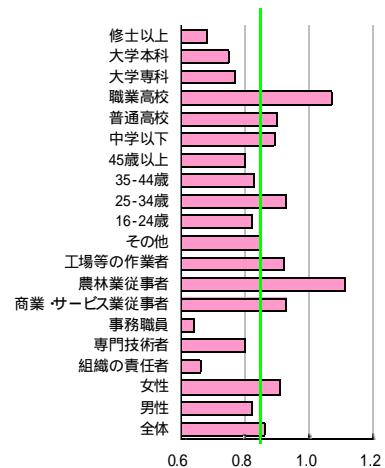


図3 中国の求人倍率(2009年第1期)



冒頭で述べたように、都市部の求人倍率は2008年第4四半期以降0.86程度に低下している。珠江デルタなどの沿海部で必要な人員を十分に募集できなくなった04年第2四半期から08年第3四半期までの0.9を越す値に比べれば、これは高いとは言えない。しかし、02年第3四半期までの0.7台よりは今日の雇用情勢が全体としてはるかに良いはずだ³⁾(2)。問題はやはり需要と供給のミスマッチが以前よりも深刻化しているとみるべきだろう。

³⁾ 日本の雇用統計では、2009年4月の有効求人倍率は0.46に下がったという(日経夕刊20090529)。

図3が示すように、学歴別、年齢階層別、職種別でみる求人倍率に大きな相違が見られる。即戦力が期待できそうな職業高校の卒業者、あるいは、農林業従事者の求人倍率は1を大きく上回り、中高卒者、25~34歳の青年層、工場や商業・サービス業の現場従事者の求人倍率も比較的高い。それとは対照的に、高学歴者、また、それと関連する事務職や専門技術職のようなホワイトカラーに対する需要が少ない。

1.4 農民工の帰郷と再就職

最後に、農民工の帰郷と再就職に関する最新の調査結果を整理、分析する。農民工が働く労働市場では、需要の縮減または失業者の増加は2008年の春季からすでに始まっていた。10月以降の金融危機が深まると、大勢の農民工は仕事を失い、旧正月を過ごすための帰省を早めた。国家統計局の調査によれば、2008年中帰郷した農民工のうち、7割もが10~12月に集中した(各月にそれぞれ18.2%、27.3%、25.1%)。「帰郷潮」と呼ばれるこの動きに対して、中央政府は12月20日に緊急の通達を下し、農民工の失業、再就職等に関する対応策を打ち出した。

いったいどれぐらいの農民工が帰郷し、元の職場に戻れずにいる失業者はどのぐらいいるのか。旧正月の間(1月下旬~2月上旬)に、農業部は独自の全国農村固定観測点調査システムを起動し、帰郷潮の実態を把握するべく緊急調査を実施した。2009年2月3日に、農村政策の実質的最高責任者で中央農村工作指導小組事務室主任の陳錫文氏は記者会見の席で初めてその概況を明かした。陳氏の説明によれば、農民工を輩出する主要15省の150村を対象とした調査結果では、旧正月前に帰郷した農民工は全農民工の38.5%に上るが、そのうちの60.4%が通常の帰省組、39.6%が失業組だという。農民工の総数が1億3000万人余りであることから、失業して帰郷した者は約2000万人と推計される。

中国の新大卒者は2009年に611万人の見込みである。卒業はしたものの定職に就いていない大卒者が100万人、都市の登録失業者が886万人いる(08年末)とされる。輸出が急減し、雇用創出の拡大が難しくなった中、雇用問題とりわけ新大卒者、農民工の就職・再

就職をいかに促進するかは緊急な政策課題として浮上した。中国政府は08年より施行された就業促進法に則って、財政、金融等ありとあらゆる政策手段を動員し、雇用の確保と拡大を図ると同時に、大卒者の中西部農村や都市基層組織への就職を誘導し、そうしたところの人材不足を補充しようとしている。また、総合的な景気対策を打ち出し、道路、鉄道、空港などのインフラ整備を加速させ、農民工の再就職を支援する一方、仕事が見つからない農民に対して、職業訓練の機会を無料提供し、様々な技能の習得で人的資本を蓄えようとしている。

2 危機下の雇用促進政策

2008年に、中国の都市部で1113万人の雇用増が実現された。2009年に4.6%の登録失業率が見込まれる場合、900万人の新規雇用創出が必要とされる(人民日報20090121)。しかし、経済成長率が落ち込む中、旧来の対応だけではそれが実現困難となっている。所得水準からみればかなりの高額である学費等を支払わされ⁴、懸命に勉強して卒業できたのに、働き口がなく失業者となってしまう大卒者が溜まれば、予想せぬ社会的混乱が起これかねないと懸念される。そこで、前述した国務院の通達で新大卒者の就職問題を当面の雇用政策の最重要課題に位置づけて諸対策が講じられることとなったのである。この節では、中央政府が打ち出した大卒者および農民工の就職・再就職対策について考察し、それぞれの主要内容および特徴を明らかにする。

2.1 大卒者の基層就職プロジェクト

2009年は中国にとって大卒見込者数の最も多い年である。これまで、沿海部、大都市、公務員、国有・外資企業といった要素を含む正規労働市場への就職を夢見て、各地の様々なレベルの学生が熾烈な就職競争を展開してきた。一部の人は運がよく憧れの職を手にし

⁴ 学費、生活費等を含む年間の教育費は標準的な生活でも1人1万元余りに上る。これは内陸農村の1人当たり現金収入の数倍に相当する。

ている一方、小規模、不安定、低賃金といった要素を含む、いわゆる非正規労働市場への参入を余儀なくされるか、政府の内陸支援プロジェクトに参加する形で地方都市での就職を選択せざるをえない人も大勢いた。そして、雇用情勢が一層厳しくなった今、政府による就職支援の重要性が高まっている。企業の大規模な人員削減に対する規制・監視の強化、雇用の維持・拡大に努める企業への雇用促進助成の拡充⁵、公共投資による雇用創出の拡大など、多くの施策が講じられている。ここでは、大卒者の就職支援プロジェクトを中心に若干の考察を行うことにしよう。

表3はこの間に中国政府の発表した雇用促進対策の骨子をまとめたものだが、そのほとんどが既存の諸制度を統合して体系化されたものである。内容は多岐にわたるものの、農村部、中西部地域の基層組織等を大卒者の就職先に指定するという共通点が読み取れる。これは、それらの施策をまとめて大卒者基層就職プロジェクトと呼ばれる所以であろう。

同表から読み取れるように、2009年に作られた大卒者軍隊服役計画とポスト学士・ポスト修士計画を除くと、他のいずれも数年前から実践されているものばかりである。大卒者西部奉仕計画は03年に共産主義青年団中央の指導下で開始され一定の実績も挙げており、農村の教育・医療・農業を支援し貧困を撲滅するという「三支一扶計画」も、農村学校特別ポスト教員計画も06年にスタートを切ったものである。いわゆる大卒者村官⁶計画は08年に全国展開を始めたものだが、その前身は03年に河北農業大学が教育部の許可を得て始めた「1村1名大卒者」計画に遡る。

表3にまとめた個々のプロジェクトの概要について、いくつかの特徴点を挙げよう。まず共産党中央組織部の存在が大きいことが指摘できる。各プロジェクトの組織・実施主体は中央政府の関係省庁の連名となっているが、筆頭に共産党中央の組織部が上っているこ

⁵ 2009年に中央財政から420億円の雇用対策費が予算に計上され、08年より66.7%増えた。

⁶ 「村官」すなわち村の幹部というニュアンスの命名だが、村民委员会主任や党支部書記の補佐として着任する者が多い。主任は村民の直接選挙、書記は党組織の選任で決められる人事であって、大卒者は直接にはなれない。ただ、村の青年团支部書記を任命されるケースがある。

とは興味深い。農村の基層幹部に教育水準の低い者が多く、基層組織の機能を強化するために人材の補充を急ぐ必要があると認識されたのであろう。

表3 大卒者基層就職プロジェクトの概要

プロジェクトの名称	教育・医療・農業の支援・貧困撲滅計画	大卒者村官計画	農村学校特別ポスト教員計画	大卒者西部奉仕計画	大卒者軍隊服役計画	ポスト学士・ポスト修士計画
中国語表記	三支一扶	到村任職(大学生村官)	農村義務教育階段学校教師特設崗位計画	大学生志願服務西部計画	高校畢業生应征入伍	科研項目招用高校畢業生為補助人員
政策の制定および実施主体	中共中央組織部、人事部、教育部、財政部、農業部、衛生部、國務院扶貧弁公室			共青團中央、教育部、財政部、人事部、労働保障部	教育部、人力資源・社会保障部	
開始年次	2006年	2008年	2006年	2003年	2009年	2009年
政策の適用地域または範囲	中西部22省・直轄市・自治区の農村基層組織(医院、学校、農業技術組織、村組織)、都市部の末端組織・居民委員会、および気象・地震・地質・電力・石炭・石油等の一線職場。			西部12省・直轄市・自治区の郷鎮レベルの各種組織。	義務兵役。	国家重点研究プロジェクトを担当する大学、研究機関(科学院等)。
政策の施行期間と予定目標	2006-10年の5年間で10万人を募集。	2008-12年の5年間で10万人を選任。	2006-08年実績は5.9万人、09年に7.4万人募集。	毎年一定数の志願者を募集(2009年に1万人の計画)。	不明。	不明。
大卒者の服務期間	2-3年間。	2-3年間。延長可能。	3年間。正教員に転換可能	1-3年間。	既定。	3年間以内。
応募者の資格	新規大卒者。	30歳以下の大卒者で共産黨員、優秀な青年団・学生の幹部。	高等師範学校及び大卒者を主とし、西部奉仕計画参加者を優先。	新規大卒者。	各種高等教育機関の新卒者で一定の政治的条件が必要。	大卒以上の学歴を有する新卒(修了)者を主とする。
服務期間内の待遇または優遇策	月給制または生活手当。	郷鎮公務員の初任給を適用。	月給1580元+生活手当。	生活手当680元/月+地域手当。	実物配給制+生活手当。	雇用側と協議の上決める。
	法定の社会保障(医療、年金等)への加入。服務期間を正規就業の勤続年数にカウント。戸籍の登録、昇任等に重要な個人情報(档案)の保管を柔軟に対処(例えば、档案は県級の人材交流機構が無償で管理)。					
在学期間中の学費または奨学ローン	中央に直属する大学の新卒者が中西部等の基層で3年以上勤務した場合、納入した学費が還付され、あるいは、銀行等から借りた奨学ローンはその返済義務を免除される(国が代わりに支払う。ただし、いずれの場合も1学年6000元を上限とする)。地方大学は各自で決める。					学費の返納も奨学ローンの返済免除もなし。
服務期間終了後進路を選択する際の優遇策	公務員試験で基層就業プロジェクトの経験者枠を設ける。事業部門の基層組織の人員補充は同プロジェクトの経験者を優先する。奉仕終了後3年以内、大学院修士課程入試の一次試験で得点に10点加算する。				不明。	特になし。

(出所) 國務院弁公庁 關於加強普通高等学校畢業生就業工作的通知(2009年1月19日)、國務院 關於做好 經濟形勢下就業工作的通知(2009年2月3日)、教育部、人力資源・社会保障部編 國家促進普通高等学校畢業生就業政策百問(09年4月)、中組部等 關於建立選聘高校畢業生到村任職工作長效機制的意見(2009年5月7日)など、筆者作成。

各プロジェクトの選任または募集の人数が限られ、基層での勤務期間が1~3年間と短く設定されている。その上、所定の奉仕期間を終えた人に授業料の還付や奨学ローンの返済免除、大学院入試または公務員試験での点数付与など具体的な優遇措置も用意されている。行政命令や政治的動員で都市出身の若者を農村や辺境地域に下放するという文革時代のやり方に比べて、大卒者基層就職プロジェクトの推進手法に個人の意思を尊重しプロジェクト参加による不利益を補償するといった人間本位の精神が込められているように思われる。むしろ、行政命令だけで人々を動かすことができなくなった時代背景があるのも事

実である。

2.2 農民工の就職・再就職支援

前述したように、2008年10月以降の世界経済の大不況を受けて、沿海部で働く多くの農民工は田舎への帰還を急ぎ、一部では「帰郷潮」が表れたとまで揶揄された。このような緊急事態に対処するため、国弁発[2008]130号が出され、そして、国発[2009]4号でも農民工の就職・再就職支援の重要性が強調された。これらの通達で述べられた対策を簡単にまとめると下記のようなになる。

第1は、あらゆる利用可能な措置を講じ農民工の雇用確保を図っていくことである。企業の負担を軽減し雇用の維持・拡大を促進すること、中小企業や労働集約型企业、サービス業を財政と金融の両面から支援すること、公共投資を拡大し雇用を創出することが明記されている。

第2は、財政投入を増やし農民工の職業訓練を強化することを通して、不況時の余剰時間を人的資本の形成・蓄積に転換させることである。2004年に農業部の指導を受けて「陽光工程」という農民工の教育訓練プログラムが各地で開始され、相当の実績が積み上げられている。今回は陽光プロジェクトのシステムを利用して、仕事を失った農民工への職業訓練を一層拡充しようとしている。

第3に、帰郷して事業を起こそうとする者、あるいは住宅建設、学校・医院・道路といった公共施設の補修・建設に従事する農民工に対して、用地の確保、費用の徴収、登記、納税などで地方政府は様々な優遇策を提供すべきである。

ほかに、農民工が帰郷する際に支給されるべき給与等を確実に清算することや、親と一緒に帰郷した子どもが地元の学校に入学できるようにすること、仕事を失って帰郷した農民工が自らの土地請負権を確保できることなど農民工と深く関連する重要問題についても、国弁発[2008]130号で具体的な指示が出されている。

ところが、大卒者基層就職プロジェクトの内容に較べて、農民工の就職・再就職に関す

る対策に新味が薄いことは否めない。財源の確保が不確かなだけでなく、就職・再就職を促す具体的な施策も少ない。

3 雇用促進政策の意義と限界

以上、世界金融危機後の中国における雇用情勢の悪化および中国政府の採った雇用促進対策について若干の考察と分析を試みた。輸出の大幅な減少と成長率の下落で、農民工を中心とする多くの労働者が仕事を失い、都市部の登録失業率が急上昇している。そうした状況を背景に、政府の採った雇用対策にどのような効果が期待できるのだろうか。もし、それらの対策は短期的なもので、問題の根本解決に役立たないのであれば、どこに問題があるのか。以下ではこうした点を考えてみたい。

まず、大卒者基層就職プロジェクトであるが、表3に示したように、各プロジェクトの募集人員は合計でも単年度で10万人余りにすぎず、600万人超の新大卒者に照らしてみれば、それによる大卒者就職難の解消効果が限定的なものにならざるを得ない。大学院への進学、軍隊への服役、インターシップ制度の導入などで一定数の新大卒者を吸収することは期待できそうだが、いずれも彼らの就職を遅らせるだけのものであり、景気が順調に回復すれば、さほどの問題は起きないものの、就職難問題の根本解決には役立たない。ただし、大卒者を郷鎮レベル以下の小中学校、病院、農業経営・技術関係の事業体(農業経営管理ステーション、農業技術ステーションなど)、行政村、および都市部の居民委員会といった基層組織への就職に誘導するやり方に戦略的な意義があろう。

都市と農村からなる二重構造の存続も影響して、中国の農村部に高学歴をもつ人の割合がきわめて低い。北京市、上海市と天津市を除くすべての地域では、大学専科(高専)以上の学歴をもつ有職者の割合がわずか数%しかない。全国の平均値(大学本科4.3%、大学専科2.1%、修士以上0.2%)を下回る、湖南省、河北省、四川省、雲南省、河南省、安徽省などの中西部では、大卒者は一握りの貴重な存在である。

政策的な誘導による大卒者の一時的な基層での就職とはいえ、毎年10万人程度の大卒

者が農村や都市の基層組織での勤務を持続していけば、数年後には、全国4万の郷鎮、60万の行政村、8万の居民委員会に常に何人かの大卒者が在職することになる。そのうちの何割かがそのまま基層に定着していれば、中国の基層社会に大きな変化を起こすエネルギーが蓄積することになる。そして、基層社会の実情を体験、理解し、それを改善する功績が認められた者は後に各レベルの党・政府機関の幹部候補に抜擢されていく、というような人材の養成メカニズムが形成されれば、これは大きな収穫になるに違いない。共産党中央の組織部がすべてのプロジェクトに深くかかわっている背景に、その効果に対する高い期待があると思われる。

他方、このような政府主導型の基層就職プロジェクトには大きな限界もある。改革開放以降の30年間(1978~08年)に約3400万人もの大卒者が養成されたが、これを15歳以上人口数で割るとわずか3.1%しかない(2007年)。大学の進学率が大きく上昇しているものの、先進国のそれに比較すれば、中国の高等教育は依然低い水準に留まっているといわざるを得ない。ストックとしての人的資本が中西部、中でも農村部を中心にきわめて不足している現状を考えれば、目下の大卒者の就職難に構造的な問題が介在しているというべきである。最も重要な問題として挙げられるのは、都市と農村の間に、または沿海と内陸の間に存在する巨大な所得格差、医療・教育・文化等に内在化される公共サービス格差が大卒者の基層組織への就職を妨げていることである。

景気が後退し雇用が悪化すると、農民工の多くは当然のように田舎に帰還し、自力で生計を立てなければならないことになっているが、これは戸籍制度による農民差別と深く関係する現象である。非農業戸籍の都市民が失業した場合、彼らが失業者として登録され、失業対策の重点対象になるだけでなく、失業手当や基本的な社会保障を享受することもできるが、農民工はそういうわけにはいかない。しかし今後は、農民工の挙家離村、そして、都市への定住が進むにつれ、農民工と呼ばれる人々を含む全就業者の雇用・失業対策の検討が求められよう。

むすび

本稿では、大卒者と農民工の雇用情勢、政府の採った雇用促進対策およびその効果を巡って若干の考察と分析を行った。この二つの社会集団は一見して異質のように見えるが、実に深いところで繋がっている。大卒者の大半は農村出身の農家子弟であり、その多くがまた地方の大学や大学専科を出た者である。近年、大学は出たけど、理想的な仕事が見つからず、結局、農民工の集中する非正規の下層労働市場に流れていく農村出身の大卒者が多い。

2009年1月15日付の『人民日報』によれば、中国では、大学等高等教育機関の新生に占める農村出身者の割合は1989年に43.4%であった。同比率はその後上昇し続け、03年に50%、05年に53%に上昇した。しかし、全国重点大学に在籍する学生のうち、農村出身者は3割程度しかない。北京市にある中国農業大学では、農村からの新生は1999~2001年に全体の39%を占めたが、07年に31.2%に低下した。天津市にある南開大学では、同比率は06年の30%から08年の24%に下がった。また、湖北省大学入試センターの統計によれば、2002年から07年にかけての6年間に、4年制大学本科の新生に占める農村出身者の割合は53~56%、そのうちの重点大学の同指標は51~59%と比較的安定している。ところが、特定の学校や専門を志願する入試合格者を優先的に採用する制度で入学した学生のうち、農村出身者の割合が33%から57%へ、そして、高専学生のそれが39%から62%へと大幅に上昇した。入学の可否判定が本番に入る前に出願のできる学校に、学費が免除される師範学校や授業料の安い軍・警察・公安・農林関係の学校・学部がある。高専の学費も非常に安い。結局、経済的に恵まれない農村出身の入試合格者の相当部分は不本意な学校に入学し、そして、卒業時の就職難にぶつかることになるのだ。

農村出身の大卒者は経済的な理由でそのような境遇に陥りやすいだけではない。教員の素質や教学の設備で都市が農村よりはるかに優り、農村部における子供の受けた教育の質が都市部のそれに著しく劣っていることは周知の事実である。そのうえ、入試制度の改革で農村出身の受験生に不利な科目や評価基準(スポーツや芸能)が増やされ、目に見えない

不公平な進学競争が制度化されているといった問題もある。

義務教育の9年間を含む学校教育の機会が都市と農村、沿海と内陸の間で著しく平等でない中、農村出身の大卒者の多くは就職情勢の厳しいレベルの学校しか出られず、結果的に下層労働市場に参入せざるを得なくなる。これは社会的公正の観点からすれば大きな問題を含んでいるように思われる。

2000万人もの農民工が仕事を失い、600万人以上の新大卒者が厳しい就職活動に直面するのだから、何か社会的な大混乱でも起こるのではないかと懸念されたが、今のところ、その気配はない。農民工のほとんどが土地の請負権をもっており、基本的な生活がそれによって何とか保障され、また、大卒者の多くが一人っ子の世代であり、一時的に無業となっても、幾分か裕福となっている親から基本的な生活支援を得られている、というのが大きな理由であろう。

しかし、これは、大不況が去ってしまえば、皆が元に戻れるというある種の期待を込めての不安定な均衡状態にすぎず、これからの中国では、制度的差別による格差社会の構図を大胆に変えていかなければ、行き場がなくなった多くの大卒者も中高卒の農民工も社会への不満を高め、いつか造反する危険性も考えられよう。危機を機会に捉え、教育や雇用に対する構造改革をさらに進めていく時期を中国が迎つつある。