

## 中国におけるフレキシブルな雇用の特徴・役割及び政策

中国労働社会保障部 労働科学研究所 鄭東亮

### 1. フレキシブルな雇用範囲の定義と中国の基本的特徴

フレキシブルな雇用 (Flexible Employment) は、国際的に見て、非フルタイム雇用と非典型部門、或いは非典型経済雇用の定義と関わる。中国において、フレキシブルな雇用の概念は広く、通常、雇用形態がフレキシブルで多様化したものとして用いられている。2000年に政府が公表した「第10回5年計画要綱」の中で、「労働者が雇用概念を変えるよう導き、パートタイム雇用、季節労働者等柔軟且つ多様な雇用形態を採用し、自主雇用を提唱する」ということを表明した。

フレキシブルな雇用は「非典型部門の雇用」と「典型的部門の非典型雇用」という2つの大きな部分を含む。

非典型部門の雇用は、自営業、小規模生産企業とサービス業の雇用、そして独立して業務を行う雇用を包括している。例えば、個人企業の労働者、自立雇用（この中に町の行商人、家政婦のような家庭において時間決めて働く者等を既に包括しているし、独立して業務を行う弁護士、作家、フリーター、翻訳・通訳等も含む）。典型部門の非典型雇用は各種大中企業におけるパートタイマー、臨時工、季節労働者、請負労働、派遣労働などを含む。この為、フレキシブルな雇用形態は主として以下の通りとなる：非フルタイム雇用、パートタイマー、臨時雇用（短期雇用、派遣雇用、季節労働者）、自営業、家内従業、兼職、遠隔地雇用、独立自営、請負等。つまり、フレキシブルな雇用とは、労働時間、報酬、仕事場所、社会保険・福利厚生、労使関係等において、産業化され、また現代的な工場制度を基礎にして作られ伝統的流れにのった各種雇用形態の総称とは異なり、さまざまな雇用形態の総称である。その種類と包括される範囲は非常に広い。

上記の範囲において、中国のフレキシブルな雇用を観察すると、以下のような基本的な特徴が見られる：

#### ①フレキシブルな雇用の発展は速く、雇用構造において重要な位置を占める。

市場経済の発展と産業構造の変革につれて、1990年代以降、中国のフレキシブルな雇用は、急速に成長し続けている。現在、これに対して、統計指標システムは未だ確立しておらず、関連調査データと専門家の推定に基づいてのみ、フレキシブルな雇用人数を見積もることができる。統計によると、2003年中国の都市における個人企業の従業員は全産業雇用人数の約17%を占め、総数4200万人あまりであった。しかし、2002年に労働保障部が行ったランダムサンプリングによると、雇用者の約30%が正社員ではなく、このような非正社員数は雇用全体の約24%を占めることになる。両方合わせて、中国の都市におけるフレキシブルな雇用は雇用全体の42%に達し、2003年末に中国の都市における従業員数は2.56億人と推計され、フレキシブルな雇用者が1億人を超えた。3年前に、中国の学者である胡鞍綱が、中国は10~15年のうちにフレキシブルな雇用が50%に達すると推測したが、実際に現在既におおよそこの割合に達している。

#### ②自営業、家内労働、臨時工が主導となる。

中国のフレキシブルな雇用は、西側先進国のものとは異なる。先進国でのフレキシブルな雇用は非フルタイムを主としている。ヨーロッパ諸国の中でフレキシブルな雇用の割合がもっとも高いオランダでは、非フルタイムが40%を占める。中国のフレキシブルな雇用は自営業、家内労働、そして臨時工が主導となって

いる。このように、個人企業経済が17%を占め、ほぼフレキシブルな雇用の半数である。この部分は国際労働機関（ILO）の定めにより、「非典型雇用」の範疇に区分できる。2002年労働保障部のランダムサンプリングによると、雇用されている人々のうち約30%が非典型労働者で、その中でも臨時工が26%あまりを占めていて、これは即ち総雇用量の21%である。この為、中国は基本的に自営業と家内労働、言い換えれば「非典型雇用」と臨時工が、各々半分を占める。

### ③大部分がサービス業の分野に分布する。

3年前、胡鞍綱が判断したところに基づく、競争性のある労働集約型のサービス業、例えば卸売・小売業、飲食店、そして社会サービス業などでは、フレキシブルな雇用が既に主要なものとなっているし、伝統的な三大業種（製造業、採掘業、建設業）においてフレキシブルな雇用は非常に大きな比重を占めるに至った。この後、薛昭鋆は2002年に、町の地域自治区が行った調査において、その判断をほぼ立証したが、それはフレキシブルな雇用は第三次産業に分布している割合が70%以上に達し、同時に第二次産業においても25%を超える、ということであった。

## 2. フレキシブルな雇用の役割

中国におけるフレキシブルな雇用の発展、その役割は非常に明らかである。中国のフレキシブルな雇用の発展を観察してみると、その役割の主要なものは以下の通りである：

①フレキシブルな雇用は都市における雇用の圧力を緩和し、且つ農村部の余剰労働力が転移するよう促す。

中国の雇用は、その総数において大きな食い違いが出ているのと同時に、さらに構造上大きな矛盾がある。急激な経済構造を調整する中で、伝統的な業種と国有部門から大量の労働力が放出されるが、その絶対多数が、技能力が比較的lowく、年齢が割合高い等の理由により、雇用競争上の優位性がなく新興部門の雇用に就き難い。このような状況の下、各フレキシブルな雇用形態、特にその中の自営業と臨時工は、雇用の敷居が低く、従業員の性別、年齢、学力、技能、体力について包容性が大きいので、再雇用への重要なルートとなっている。農村部から都会に入ってきた労働力は、同様に競争において優位でないので、フレキシブルな雇用を通じて、多くが雇用された。調査によると、中国の都市でリストラされた者および失業者数のうち再雇用された者は90%。そして農村部からの都市へ移動した労働力の70%がフレキシブルな雇用である。

②フレキシブルな雇用の発展は都市の貧困解消の手助けとなる。

リストラされた者および失業者等生活困窮者に対しては、「消極的な救済」よりも積極的な雇用保障を与えるほうがよい。上海のように、就職先が無くて困っている人々を職場に配置するために、地方政府から補助を行い、地域における衛生管理、自然管理、安全警備、公共設備の管理など市民の公共利益をもたらす労働を供給することを通して、労働者が基本的な収入と社会保障を得られるよう助ける。この数年来、上海市は政府が雇用を創出する形で既に累計で9万名近い就職困難者を仕事に配置し、1つの雇用対策を行った。多くの雇用困難地域においてフレキシブルな雇用と社会保障は「双管齊下（目的のために2つの面から同時に活動を進めること）」の方法を用いて、困っている人々の生活保障問題を解決することができた。

③フレキシブルな雇用の発展は都市における雇用ルートを広げる。

フレキシブルな雇用、特に自営業と家内労働は自らが創出する雇用である。とりわけ地域の各種非典型

雇用において自営業と家内労働は各種サービス業の発展を促進させるのと同時に、大量の雇用の場を作り出した。

#### ④フレキシブルな雇用の発展は小企業を起こさせる「孵化器」となり得る。

自営業と家内労働は、多くの労働者が起業する中で、市場を把握し経験を積み重ねるための重要な段階である。これは小企業の発展の準備期間である。この段階においては特に政府の政策による援助が必要で、政府の補助を通じて、一部分の自営業が小企業に発展できる。上海は国際労働機関（ILO）の政策提案に基づいて、1996年に非典型雇用の概念を取り入れ、「非典型雇用組織」を創設、発展させた。2003年末には、上海は既に非典型雇用組織を2.2万件に発展させ、22.9万人の労働者を受け入れた。現在では、既に1000件あまりの非典型雇用組織が小企業へと発展した。

### 3. フレキシブルな雇用が発展する上での問題点と制度整備への動向

#### (1) フレキシブルな雇用が発展する上での問題点

中国と外国がフレキシブルな雇用を進展させる際の状況は同じであるが、一方ではフレキシブルな雇用の発展により、労働力市場の流動性・柔軟性を保持・強化し、社会において多くの雇用の場を提供し、失業率を下げることに對して積極的な意義を与えることができた。また一方では、有効な管理方法が不十分であることと法的規制が不完備なことによる、ある程度のマイナスの影響を生み、フレキシブルな雇用者は雇用における保護・社会保障が充分ではない。大切な問題は以下の4点である：

①**法律による制度保障が足りないこと**：中国が施行している労働保障制度と政策は、基本的に典型雇用に基づいて制定したため、フレキシブルな雇用には明らかに適応しないものがある。中国労働保障法では「労働法」をもって基礎と為すが、「労働法」を制定・発布・実施する際、フレキシブルな雇用はまだ充分な発展に至っていない。フレキシブルな雇用の発展に伴い、労働法規のいくつかの規定が適応できないことがすでに具体的に示された。「労働法」のような労働契約に対する規定は、実践中にその範囲を超えるものだということが判明した。

②**フレキシブルな雇用者に明らかな権益保障問題が存在すること**：フレキシブルな雇用の主たる構成は、リストラされた者・失業者と農民労働者であり、この相対的に弱い立場にある集団は、臨時工、季節労働者、パートタイム労働等に従事し、多くが書面を以って雇用契約せず、その権益保障に経済的基礎を欠いているため、権益は侵害され、労働争議が起きた時に処理するための拠り所がない。幾つかの企業において、普遍的に労働条件に格差があるが、このことや賃金の上前をはねるのは不当であり、休日労働・残業の場合の無報酬等、フレキシブルな雇用者の権益を損ねる行為は違法である。これらの雇用集団の権益にたいして保護を強化すべきである。

③**フレキシブルな雇用者の絶対多数が現行の社会保険に未加入であること**：我が国のフレキシブルな雇用者が社会保険に加入する割合は低い。2003年末、我が国の都市労働者の総数は2.56億人、都市の基礎年金、失業、医療、労災、出産保険に加入する人数は、それぞれ、1億5500万人、1億373万人、1億902万人、4547万人と3655万人で、フレキシブルな雇用者は基本的に社会保険制度のカバーの外にいる。その一方で、社会保険のポータビリティは低く、フレキシブルな雇用者が保険に積極的に加入することにマイナスに影響する。

④自営業と小企業が雇用サービスと資金の支援を欠いていること：現在、自営業と小企業の雇用サービスがまだ完全ではなく、小企業を設立して個人経営に従事する準備をする労働者が起業のための訓練と、それに関連するコンサルティングを受けることができない。小企業と個人経営者に対する融資が困難であることは、長年の未解決問題である。金融機関は小額の貸付を行うのだが、担保条件に制限が多く、手続きが複雑なため、貸付が得難い。

## (2) 近年の制度と政策面の整備

近年、中国政府はフレキシブルな雇用を非常に重視して、労働者が柔軟且つ多様な方法で就職先を見つけることを奨励し、フレキシブルな雇用のためにサービスと援助を提供する。

第一に、リストラされた者・失業者に、フレキシブルな雇用形態を通して再雇用を実現させるよう奨励し、一部のフレキシブルな雇用者に対して免税・減税を行い、社会保険と職場からの補助金を提供する。例えば、個人経営を始めたリストラされた者・失業者に対して税金を免除あるいは軽減する政策を実行し、ならびに会社設立のための技能訓練、小額の貸付、事務所などの提供等である。

第二に、政府はパートタイマーや臨時工に対する医療保険などの政策を制定し、労働条件、賃金支給、社会保険などの方面において制度を作り、労働者の合法的権益を促進し保障する。パートタイマーが複数の雇用主と雇用関係を結ぶことができることを明示し、雇用主が非フルタイム労働者と雇用関係を結ぶ時、雇用契約を交わさなければならない。労働・社会保障部は、個人経営者が基礎年金保険に加入する制度、パートタイマーを活用する制度を策定し、都市の非典型労働者の基本医療保険への加入などについての指導文書を発行して、非典型労働者が個人の立場で保険に入れるようにする。

第三に、農村部の人が都市に来て就労する際の不合理な制限と料金の徴収を取り消し、農村部からの労働者が社会保険に加入する政策措置を制定する。深圳、上海、成都などは、農村部からの労働者が社会保険に加入する具体的な方法を打ち出した。

同時に、雇用保障を法によって監査することを強化し、働き手を必要とする職場は雇用契約を結ぶように注意し、社会保険料を納め、上前をはねられたり、支払われず放っておかれた労働者の賃金を取り戻し、非典型労働者の合法権益擁護に対して積極的な役割を果たす。

## (3) 今後の重点的政策について

中国はフレキシブルな雇用に対して適応性のある政策措置を講じているにもかかわらず、まだフレキシブルな雇用の発展の必要に充分応えることができていない。このため、既にフレキシブルな雇用の発展を促進させたことがらに着眼して、流動的な労働者を合法的に権益擁護し、完全に整った関連法案を目指して段階的に法案を策定し、措置をとらなければならない。重要なことは、以下の通りである：

①法律を整備すること：フレキシブルな雇用の労働に関して、賃金の支払いと社会保険に対して明確な規定を定めなければならないこと。労務派遣組織を奨励し発展させること、しかし管理制度も設定しなければならない。

②自営業と起業に対しては、敏捷なサービスを提供すること：重要なのは設立のための養成訓練とアフターサービスの問題、融資の困難を解決することである。有効な小口融資システムを起こすべきである。

③流動的な労働者の労働組合を強化すること：流動的な労働者の権益を保障する重要な基礎は、利益を守る

ために訴訟するルートを作ることである。労働組合は流動的な労働者のために意見を反映させ、彼等の利益を守るルートを作り、最大限に流動的な労働者を労働組合員にして、社会との対話を展開しなければならない。

④「不十分な雇用」に対して、科学的にその区分（範囲）を定めること：失業登録の方法を確立し、都市における労働と援助対策を完全にすよう促進することが必要である。

参考資料：

1. 胡鞍鋼、楊韻新「雇用パターンの変化：典型から非典型へ」2001年第2期「管理世界」
2. 労働社会保障部 労働科学研究課「フレキシブルな雇用：再雇用問題解決への重要な道」2002.5.23 「人民日報」
3. 2003年4月、中国雇用論壇——雇用形態の多様化と非典型雇用 B1 分科会論文
  - (1) 曾湘泉「中国フレキシブルな雇用の理論、実践および発展対策」
  - (2) 阿特・簡・貝特(Aart an Bette)「1980年代からのオランダでのフレキシブルな雇用」
  - (3) 薛昭鑿「中国の非典型雇用問題の考察と思考：六都市における雇用状況調査」
4. 「2003年度 労働社会保障事業発展当家井公報」