

中国都市部における失業問題の実態

張 玉菡

はじめに

本論文は、中国都市部における失業問題の実態と失業者への社会保障とを分析の対象とする。中国の失業率は低い、それは失業者として計上される人数が限定されているからである。中国では、13億人の国民が都市住民と農民に区別されているが、農村部の労働力は5億人にのぼり、うち1.5億人が余剰労働力といわれている。しかし、中国では失業とは、労働力2.2億人を擁する都市部のみに用いられる概念であり、農村部の実態は把握すべき対象となっていない。さらに、都市部についても、企業の余剰人員は、まず一時帰休者として再就職センター（地方政府への負担が過重であったため、2001年に廃止された）に入り、最長3年間、基本生活費を受け取りながら再就職先を探し、期間中に職が見つからなかった場合にのみ、失業者となる。そもそも、社会主義の国家には失業の概念がなく、中国に独自の改革開放政策を実施してから失業者が生み出された。失業者を生み出す原因としては、第一、産業構造の変化に伴い、農業を中心とする第1次産業から大量の労働力が流出した、第二、従来は国有企業の第2次産業が余剰労働力を吸収していたが、国有企業の経営不振や合理化によって逆に余剰労働力が放出される状況になってきている、第三、中国が経済成長を続けているとはいえ、第3次産業や私営企業はまだ成長途中であり、雇用の受け皿としての役割を十分に果たしていない、等の理由がある。そして、中国労働社会保障省の定義によると、都市部で登録済みの失業者（都市戸籍者）には、第一、労働する能力がある、第二、就業を希望している、第三、規定に基づき失業登録を行っている、という3条件が求められている。この基準によれば、2003年末時点の都市部の登録失業率は4.3%である。中国では都市部の登録失業率が失業に関する唯一の公式データであり、農民や失業の届出をしていない人が含まれていないため、雇用市場の動向を部分的にしか反映していない。大まかに言えば、中国人口のうち、農村戸籍を持っている人口は5億を超えている。そこから、農村労働者と出稼ぎ労働者を失業率の計上対象から排除してしまうと、失業率の真の状態は反映されないと考えられる。現在よく使われている実質失業率は、この「都市部登録失業率」に、国有企業レイオフ者、都市部に暮らす農村戸籍の失業者、1億5千万人といわれる農村部の余剰労働者、郷鎮企業(村営小企業)の失業者を加えて算出する必要があるが、個々の数値が公表されていないため実態を把握するまでには至っていないの

が実情である。試みとして、都市部における一時帰休者を加えて登録失業率を計算した。

表1 一時帰休者を加えた失業率の変化

年／失業率	一時帰休者数 (万人)	登録失業者数 (万人)	一時帰休者を 加えた失業率 (%)	登録失業率 (%)
1990	/	383.2	/	2.5
1991	/	352.2	/	2.3
1992	/	363.9	/	2.3
1993	150.0	420.1	3.5	2.6
1994	180.0	476.4	3.9	2.8
1995	282.0	519.6	4.5	2.9
1996	534.0	553.0	5.9	3.0
1997	995.0	570.0	8.5	3.1
1998	877.0	571.0	7.9	3.1
1999	937.0	575.0	8.2	3.1
2000	911.0	595.0	7.9	3.1
2001	742.0	681.0	7.5	3.6
2002	618.0	770.0	7.2	4.0
2003	421.0	800.0	6.6	4.3

出所：筆者が『中国労働統計年鑑』により、作成した。／はデータを把握していないため、不明である。

以上の表から、一時帰休者を含む失業率は公表された失業率よりもかなり高いことが分かる。時期的に分析してみれば、1993年に国営企業が改組されてから、失業者が急に増えてきたことが読み取れるだろう。このように、一時帰休者を加えただけで、政府が発表した失業率より、倍ぐらいの差が現れてきた。出稼ぎ労働者及び失業申請を出していない失業者を加えれば、その数は二桁に上ると推測できる。中国経済の持続的な発展に伴って、中国国内の失業問題も顕在化している。ところが、政府が公表した登録失業率では、現状を反映しているとはいえない。なぜならば、失

業者として計上される人数が限定されているからである。

まず、中国における失業の定義には、日本と異なる点がある。そのため、失業に関する概念を整理する。そもそも、社会主義の国家には失業の概念がなかった。

中国で発生した失業問題を論じる場合、まず、中国社会の特殊の労働事情を解釈しなければならない。共産主義を目指している国においては、失業問題が大きな社会問題にならないはずであると認識されている。このような認識は確かに 1978 年前までに大きな社会問題になっていなかった。概して、1978 年は中国の国策が変更する節目の年である。確かに 1958 年は中国政府が失業問題は全面的に解決され、失業者数もゼロになったと宣言した。しかし、1958 年から 1978 年にかけて都市部で吸収されていない労働人口は「上山下郷」政策で隠された。「上山下郷」政策の中心は、都市部で吸収できない労働人口を農村へ押し出すシステムであり、農業活動に知識を持ち、かつ、体力が優れている都市青年を送るシステムであった。この政策により、都市部の当面の失業問題が解決され、そして、農業生産活動にも新鮮な血液を注入できている。もし、うまく施行できたら、有効な労働政策ではないかと考えている。しかし、この政策の施行時期に並行したのは「文化革命」であった。この「文化革命」により引き起された混乱のせいで、「上山下郷」政策は大きな打撃を被った。或いは、政府の行政指導力が失われていた。当時の錯綜状態の下で、この政策は人々の不理解のみを募らせた。1976 年、中国の当時の指導者、毛澤東氏の死去を境にこの政策も事実上廃止された。この政策の廃止とともに、農村に「下放」¹された都市人口の引き上げとともに、一時的に余った労働人口の就職問題が再び、問題になった。あるいは 1978 年までの中国の労働事情を分析すれば、就業問題がすべて解決されたとは言い切れない部分があると考ええる。そして、職についての労働人口も当時の労働制度に不満を持っていた。

1949 年から 1978 年にかけて中国で施行された社会保障体制は国营企業を中核としており、労働者に関する保障及び福祉はすべて国营企業が担っていた労働保険制度²であった。この労働保険制度では完全雇用、終身雇用の機能が発揮されていた。この雇用の確保するために「低賃金、多就業」の方針を実行されていた。「低賃金、多就業」とは賃金の基準を低く設定し、多くの労働人口を職に付かせるシステムであった。この制度は中国で「大鍋

¹ 「下放」は都市部から農村への労働人口移動政策である。

² 1951 年に公布された「中華人民共和国労働保険条例」に基づいて創設された制度である。この労働保険制度の中には労働能力を何らかの形で失った場合の事故に対する保障制度がほとんど包括されていた。例えば、老齢、病気、出産育児などがその労働保険制度に含まれていた。

飯」と呼ばれていた。所謂、能力を問わずに皆、同じ水準のものを食べさせている意味である。この言葉から当時の労働者がこの労働制度に対して不満を持つことが伝わるだろう。これを含めて、中国の当時の労働事情がかなり混乱の状況に陥ったのは事実である。そして、「文化革命」が収束されるとともに、1978年中国政府が計画経済制度中心から市場経済体制に変更する方針を打ち出した。勿論、新経済路線の実施につれ、新労働政策も実施された。それは改革の深化につれて、企業は経営主導権を与えられるようになった。その故に、倒産も解雇も認められるようになった。その当時は失業への対応策だけではなく公的扶助制度も未整備のままであった。しかし、現実のところでは労働力の商品化を推進する市場経済は労働市場で販売できない労働者や企業経営活動から吐き出された労働者も出現した。そこで、1980年代後半から労働保険制度の改革あるいは社会保障制度改革が行われた。「国民経済発展7次5カ年計画」(1985-89年)の中で初めて、中国の国情に応じた社会保障制度体系を作る方針が打ち出された。本格的になったのは90年代からであった。特に朱镕基氏が首相になった後に勢いが強まった。この構造改革政策が実施された結果として、多くの失業者が発生した。

そして、中国の労働社会保障省が定義する失業の概念には、農民や失業の届出をしていない都市戸籍の労働者が含まれていないので、労働市場の動向が部分的にしか反映されない。よって、より実態に近い失業率をみるためには、国有企業による一時帰休者、都市部で生活する農村戸籍の失業者、農村部の余剰労働者、郷鎮企業(村営小企業)の失業者等の農村部の実態もあわせてみなければならない。

I 国営企業³改革と失業の関係

1. 国営企業の改革プロセス

1978年に開会した中国共産党第11期3中全会において、政策が転換された。この会を境にして、計画経済が抜本的に改められるとともに、市場経済の確立が図られた。特に1984年10月の第12期3中全会において、経済改革の重点が都市部へと移行した。その中心は、中国社会主義の中核をなしていた国営企業の改革であった。この改革が意味するのは、計画経済から市場経済への転換および生産力重視の経済成長主義への転換である。この改革によって、経営の合理化に迫られた国営企業は、操業停止や破産、リストラに直面した。

³ 国営企業は、1993年以降は国有企業に改称された。本稿はその境に準じる。

国営企業改革の必然性が現れてきたのは、中国の国策が経済建設へと転換してからである。そこでは、国営企業は都市雇用の受け皿としてだけでなく、経済効率も求められたのである。国営企業の機能転換のために、資産・負債比率を低下させることが要求されてきた。経営権が企業に移り、企業はこの問題の解決策として、余った従業員の削減に目を向け始めた。具体的に言えば、国有企業の債務問題、例えば国有企業の資産・負債比率は、1995年末で65.8%と高い状態にある。計画経済のもとでは、財政と金融の区別が明確でなかったため、財政面においても、債務の比率が非常に高くなっている。従来、投資資金は政府、すなわち財政から支出されるというのが一般的だった。しかし、改革の進展に伴い財政負担を軽減するために、政府は国有企業に対する支援をやめて、国有銀行の融資を行うようになった。この融資は企業にとっては資本金ではなく、返済義務のある債務として蓄積される。問題は、制度が変更された当初、資本金と債務の区別があまり理解されておらず、銀行融資であっても、従来の財政支出同様、返済義務はないと思い込んだため、債務が雪だるま式に増加した。現在、回収不能な不良債権は6000億元以上あると言われている。このような状況で赤字になってもなぜ企業が潰れないかという点、予算制約がソフトだからである。国有企業は経済の基幹産業を押さえており、仮に潰れると大量の失業者が生じるため、国がいざとなったら助けてくれるだろうという期待が働いている。その結果、多くの国有企業は経営赤字が増加し続け、銀行に対する債務返済がますます困難になるという状況に陥ってしまう。そのため、失業者ではなく一時帰休者が大量に出てきた。国有企業改革という政策の変化につれて、失業問題が現れてきたため、企業改革と失業問題との関係を考える必要がある。中国の国営企業改革と経営権の変更は、表2のようなステップで行われた。

表2 国営企業改革の時系列表

78-81年 権力を下放する改革	内容：改革初期、企業に経営権を譲る試み
82-86年 経営請負責任制	内容：経営者に経営責任を更に委ねる
87-91年 国営企業体制の改正	内容：国営企業に株式を導入
92-96年 「国有企業」と「民営企業」の二元化	内容：国有、公有以外の所有制の導入
97年-現在	内容：現代企業制度の確立へ

出所：筆者が沙銀華ホームページ資料により、作成した。

現代企業制度の確立と同時に、労働雇用制度も変わり始めた。

第一に、公募制の採用

中国の場合、従来、企業は従業員を公募ではなく、国の分配か、或いは国営企業は自らの事情で募集してきた。また国営企業の雇用には親が退職するとき、その仕事を子が引き継ぐという特殊な雇用方式も存在していた。こうしていったん就職すると、基本的にその仕事を辞めることはなく文字通りの終身雇用となっていた。

1983年頃から、市場経済化の中で国営企業の効率化を推進するために、以上のような方式に代え、従業員を募集する際に、募集要項を公表し、知育、徳育、体育の全面的審査によって選抜するという原則を貫かなければならないとされた。試験合格者名簿も公表し公開採用をするものとされた。この公開募集制度によって、国営企業においても、国家による労働力の統一配分方式に代わって、労働市場を通じた採用が行われ始まった。

第二に、労働契約制の採用

労働契約制とは、労働者と企業との間で期限付きの雇用契約を書面で取り交わすものであり、いったん就職すればいくら勤務態度が悪くても身分が保障された旧来の「固定工制度」⁴に代わるものである。

1986年国務院は「国営企業労働契約制実施暫定規定」を公表した。その主な内容は以下の通りである。企業が、国の「労働賃金計画指標内」⁵で労働者を採用するとき、国が特別に定めている時を除き、一元的に労働契約制を実施する。採用形態は企業が生産、業務の特色および必要性に基づいて決定し、5年超の長期工、1年から5年の短期工及び定期工を採用することができる。何れの採用形態をとるときも、この定めに従い労働契約を締結しなければならなかった。企業は、1年未満の臨時工、季節工を採用するときも、労働契約を締結しなければならなかったのである。以上のように、1980年代後半以降国営企業の新規労働者はすべて「契約労働者」として1-5年程度の期間に限定して労働者契約を結ぶこととなった。但し、この時期に労働契約を締結しなければならないその対象者は新規採用者だけであった。

第三に、解雇制の導入

⁴ 固定工制度とは国家の計画枠内で労働部門の正式な労働力統一分配によって全人民所有制あるいは集団所有制単位に就職した終身雇用の従業員のことで、1986年から全面的導入された雇用期限付きの契約制従業員に対して、主に従来型の従業員を指す。

⁵ 労働賃金計画指標内とは国から定まられた賃金以上の増員は認めないことである。或いは国営企業は労働定員制が実施されている。

1986年には「解雇に関する規定」が定められ、従業員に対する企業の解雇権が制度化され、終身雇用制度が崩れてしまった。元来、中国の労働制度の下では企業に解雇権は与えられていなかった。1950年代初期に国営部門に導入されて以来、定年以前の解雇や中途退職は認められなかった。1986年から実施された解雇制は雇用制度を改めることになった。要するに、国営企業の効率を高めるために、1980年代半ばに国営企業において企業破産法の施行、労働契約制の導入、公募制、解雇制の導入がはかられた。これら一連の国営企業改革は言うまでもなく失業問題や失業者の再就職問題などを引き起こす可能性が高いものであった。

そして、現代の経営理念に切り替えたにもかかわらず、国営企業の経営効率が低迷していた。その根本的な原因として、政府と企業が一体化した構造が指摘された。そこで、国営企業の改革は、「政企分離（政府と企業との分離）」から始められた。その第一歩として、「放権譲利」が試みられた。そして、「放権譲利」の具体策として、「利潤留保（企業に投資できる資金を与える）」、ボーナスの支給、時間給の減少および各種手当の増加による賃金構成の変化が実施された⁶。1993年11月の中国共産党第14期第3回総会では、「社会主義市場経済体制建設の若干の問題に関する決定」が行われた。そこで打ち出された「現代的企業制度の確立」路線では、大中型国有企業の株式制への転換が公認された。中国における近代企業制度の確立は、以下の5点から特徴付けられる。

第一に、企業の国有資産の所有権は国家に属するが、企業は出資者(国家を含む)の投資によって形成されたすべての法人所有権を保有する。そのため、企業は民事権利を有するとともに民事責任を負う法人となる。

第二に、すべての法人財産を有する企業は、法律に従って自主経営を行い、損益は自己負担とする。また、規則に従って納税するだけでなく、出資者に対して資産価値の保全・拡大に責任を負う。

第三に、出資者は、企業に投入した出資額に応じて所有者としての権益として、資産による収益、経営上の重要な決定、管理者の人選等の権利を有する。企業が破産した際には、出資者が投入した資本額に応じて、企業の責任を負う。

第四に、企業は、市場の需要に基づいた生産および経営に係わる組織を編成し、労働生産性と経済効率の向上とを目標とする。政府は生産・経営活動には直接関与しない。企業は市場競争の中で淘汰され、長期的な損失を出したり債務を返済できなくなったりした企

⁶ 利潤留保とは、企業の利潤実績に基づいて、一定額の利潤が企業に留保される制度である。

業は、当該法律にしたがって破産と宣告される。

第五に、企業の目標は、科学的(現代的、合理的)企業システムと組織管理制度との確立である。

積極的な現代企業制度に変わる試みは以上の5点から読み取ることができるが、しかし、社会主義体制で歩んできた体制にとって、そのような現代企業制度になるのは簡単なことではないだろう。残された人事と資産の問題は長い期間をかけて解決しなければならないと考える。簡単にいえば、企業制度改正といっても一定ランキング以上の企業管理職の人事任免については、上級政府が決定権を握っている。或いは現在の中国企業はまだ、全面的に独立性があると言い切れない部分がある。

2. 破産企業の激増

本来、破産は国有企業に限定されていたが、1990年代にはいろいろな企業の破産も見られるようになった。企業破産法に基づいて、裁判所に破産申請した企業は改革開放が加速化された92年1月から7月までの七か月間に国有企業76社を含む260社に達しており、破産申請企業が急増した⁷。つまり、1980年代の改革は実際にはあまり進まなかったため、「南巡講話」が出てきた。「南巡講話」とは、1992年1月から2月にかけて、鄧小平が改革開放路線の加速を述べたことを言う。それにあわせて、待業保険も範囲を広げたり、給付基準を改めたりといった大幅な改正がスタートした。1992年7月には国務院は「全国所有制工業転換経営規制条例」を公表した。この条例は全人民所有制工業企業を市場の波にさらし、中国の社会主義市場経済化を更に発展させる重大な措置であった。国有企業は市場経済の下で効率化、合理化を図らなければ存続することができなくなった。そのために人員削減も回避できなくなった。1992年10月12日から18日までは第14回党大会が開かれ、「改革開放政策の100年堅持」と「社会主義市場経済の確立」などの方針を固めた。長期間にわたる経済改革、中でも国有企業の改革を強調した。この鄧小平氏の指示の背景としては市場経済化の深化と考えられる。或いは、当時の中国社会に労働事情に新問題が発生した。対応できるような改革を求められているのは当時中国の大きな社会問題であった。概略をいえば、労働力の商品化を推進する市場経済化は労働力市場で労働力を販売できない労働者や、企業活動の中で解雇される労働者が現れてきた。企業側が経営を重視する結果として、労働保険負担に関する過重を感じることも多くなった。或いは企業が過重の負

⁷ 西野久雄(1993年)、108頁

担に耐えられなくて破綻するのは一部の事実になった。この時期から実は中国の国営企業を中心に保障するシステムは崩れ始めた。換言すれば、中国政府は鄧小平氏の指示を境に本格的な産業調整と社会保障作りがスタートした。ここで、改革政策は一層進められるようになり、非国有企業を含め、改革した。国有企業は労働制度と人事制度の新たな改革を行った。人事制度の改革によって、管理者或いは幹部でも降格したり、解雇されたりする可能性が出てきた。労働制度の新たな改革の主な内容は全員労働契約制に向け実施範囲、実験範囲を拡大することである。『中国総覧』（1990年）によると、1988年の秋以降の経済調整政策の浸透につれ、その影響を最も強く受けた基本建設部門を始め、生産縮小、停止などを行った部門で失業が起きてきた。その数は500万人を超えると推計される⁸。つまり、1992年の中国共産党第14期3中全会で、社会主義市場経済体制の確立を経済体制改革の目標とすることが明確に打ち出され、労働力市場の育成が改革の一環として位置づけられた。とくに国有企業の経営システムと労働制度の改革が深化するのに伴い、従業員の配置転換が進み、「下崗職工」が急増している。また「企業破産法」の施行により、破産に追い込まれる企業が続出し、失業問題がクローズアップされてきた。そのため、失業対策もこの期に本格的に検討されるようになった。この時期、国有企業に係わる大きな問題は、以下の二点である。

第一の問題は、1995年末の時点で65.8%という高水準にある、国有企業の債務状況を示す資産負債比率である。

第二の問題は、国有および公有企業による一時帰休者および解雇者である。「一時帰休」は正確には「離職労働者」（「不在崗職工」）を指す⁹。『中国労働統計年鑑』によれば、2003年末の遼寧省の一時帰休者数は115万人であったのに対し、離職労働者は239万人であった。また全国では一時帰休者911万人に対して、離職労働者は2209万人である。所有形態に基づく一時帰休者および失業者数および失業率の推移は、下記の表3ように整理される。

⁸ 「人民日報」1989年7月24日

⁹ 離職労働者とは、国有企業等との労働契約関係が続いているものの、企業内で職務に従事していない労働者である。一時帰休者の他に、休職中の労働者や一時帰休後に従前企業との契約を破棄しないまま再就職した労働者等も含まれる。この背景には、私営企業や自営業などに再就職した一時帰休者が、年金保険や医療保険に加入し続けるために、企業との契約維持を望むことが考えられる。

表3 一時帰休者数の推移

(年) (万人)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
一時帰休者総数 ¹⁰	300	360	564	892	1,435	1,734	1,652	1,454	1,194	953	743
国有企業	-	-	368	574	929	1,254	1,210	1,098	891	677	509
集団所有制企業	-	-	182	287	447	424	399	321	279	249	210
その他	-	-	13	31	59	57	44	35	24	27	24
未就職の一時帰休者(年末時点)	150	180	282	534	995	877	937	911	742	618	421
減少数 ¹¹	150	180	282	358	440	857	715	544	452	335	322
新規一時帰休者	300	210	384	610	902	739	781	512	283	322	128
累計一時帰休者	300	510	894	1,504	2,405	3,144	3,925	4,437	4,720	4,931	5,059

出所：筆者が丸山知雄（2007）により、作成した。

上記の表から見出せるのは、国有企業から生み出された失業者の数が、他の所有制企業よりも多いことである。また、一時帰休者を含む失業率は、公表された失業率よりもかなり高い。時系列に即して表から読み取れるのは、93年の国有企業への改制以降から、失業者が急増したことである。

この背景には、主として3つの方法によって実施された、企業による人員削減が考えられる。

第一の方法は、社内での早期退職である。法定退職年齢を満たしていない従業員に対して、企業自らの規定で退職させ、年金が支払われる。早期退職者は、法定退職年齢を満たした時点で正式に退職し、公的な社会保障に移行し、年金基金から年金が支給される。企業側のメリットは、社内での早期退職によって、若年労働者に仕事を与えることで、支払う賃金総額の負担がある程度軽減されることである。

第二の方法は、社内での失業あるいはレイオフである。すなわち、社内での新たな職場に着くまでは自宅待機させ、生活補助金が支払われる。この方法も、社内の早期退職と同様に、正規の賃金

¹⁰ 当該年時点で再就業した労働者を含む。

¹¹ 一時帰休者が、就業等によって減少した数を示す。

を支払う場合よりも企業側の負担が軽減される。

第三の方法は、企業がサービス業もしくは新規事業を興して、余剰人員および待機中の従業員を吸収する方法であり、「分流」といわれる。企業の自助努力で余剰人員を減らすことは、業績が著しく悪化していない、余裕のある企業に限られる。これは、失業保険等の公的な社会保障の枠外で行われることから、企業の「自費改革」ともいわれる。

II 失業者への社会保障

1. 失業保険の創設背景

前述のように、中国の国営企業は長年に渡って実施された「大鍋飯」政策は労働者の労働積極性を制約され、中国の改革の主旨は国営企業に市場経済に適合するために、改革を行ったのも過言ではないと考える。そして、このような国有企業改革は労働生産性を高めるとともに、余った労働者を排出するのは当然なことである。この企業から切られた労働者の生存権を保障するために、新制度の創設が要求されてきた。特に1990年以降、鄧小平氏の講話以降は市場経済化が一層に進められ、失業者が大量発生した。このような事実の前に失業問題を正面から承認しなければならなかった。或いは、改革の進みとともに、この大量な失業問題も解決しなければならなかった。そして、1990年代の後半になると、中国の失業問題は一層に深刻化してきた。具体的は失業者と失業率の増加、企業内失業者の急増、貧困従業員の増加、失業者の再就職難などとして現れた。そのような背景の下で、失業者への社会保障制度の創設は急務になった。1999年1月に国務院は「失業保険条例」を公布し、実施した。この条例の特徴は下記のことである。

第一、雇用保障機能の強化

1999年の条例では制度の目的について「失業保険期間の基本的な生活を保障し、再就職を促進するために、本条例を制定する」（文章の最後にこの保険全文が綴られてある）と規定した。失業保険制度は単に失業保険だけではなく、雇用保険、雇用維持の機能も担われることである、失業者の再就職の実現にさらに力が入られることになったことである。このことは失業保険条例において新しく職業紹介費が設定されていることにはっきり示されている。以後失業保険制度から職業諸会費が重要な支出項目の1つとして支給されるようになった。

第二、被保険者の範囲の拡大

1999 年条例は従来の制度の被保険者範囲をさらに拡大した。93 年の「待業保険規定」は被保険者の範囲をこれまでの国有企業の 4 種類から 9 種類に拡大したにもかかわらず、外資系企業が事実としては含まれていたが、それら企業の適用を明文化していなかった。これに対して 99 年条例では被保険者の範囲が外資系企業をはじめ大分の企業の従業員に広がった。

第三、三者負担の原則

1999 年の条例では失業保険金費用の収入は主に 4 つの部分から構成されている。つまり、政府、企業、個人の 3 者による拠出金と失業保険基金の運用収入である。特に、個人に対して保険料負担を強制するようになり、社会保険としての性格が強まった。

第四、給付の改正

まず、給付要件の変更のことである。以前の規定では、失業者が失業救済金を受け取る条件は、失業前に同じ企業で継続勤務年数が 1 年以上のものと規定している。1999 年の条例ではこの給付要件が従来の勤務年数から保険料納付期間に変わった。失業者は失業前の保険料納付期間の長さによって失業保険金の給付期間を決定することになった。これは失業者の義務と権力が統一されたことを意味するのである。

次は、給付水準の改正である。失業保険金の支給基準が 1993 年の改定待業保険制度と 1999 年条例とは異なる。1993 年のそれは支給基準を「当該地域の民政部門が定めた社会救済金額の 120-150%に当たる」としていたが、1999 年の条例では「当該地域の法定最低賃金より低い、当該地域の居民の最低生活水準より高い」水準とされている。この失業保険金の支給基準の更改は失業者の基本的な生活を保障できる水準に高めるために行われたのだらうと考える。中国は新しい制度を他国の制度を参考にしながら、定めたそうである。

2. 失業保険の創設意義

1999 年の失業保険制度を作成するときの考え方は勿論、以前の待業制度の欠陥を修正するも含め、同時に国際的な標準も参考にされていた。特に ILO の基本的な要求が参照された。或いは国際的な標準に近づくためというものであった。条例によってはじめて中国の失業保険制度は先進諸国並の制度を整えることになる。

この制度の中身から見ると、第一、失業保険の目的は所謂失業者の最低生活を保障することである。失業者の最も基本的な生活を保障することは、失業保険制度の最も直接的な目的である。保険対象、保険形式、保険項目の設置、保障基準、資金調達の方法などを選

択するとき、十分に国家、法人、個人という三者の経済的な負担能力を配慮し、あわせて長期的利益と短期的な利益を考えなければならない。先進諸国において失業保険制度が創設される状況を確認すれば、資本主義経済体制の下では労働者は、企業に雇用され、その労働力の価格としての賃金を得ることによって自らの生計を立てている。その故に労働者は失業という事態に直面すると生活維持のための基盤である賃金を失うことになり、その生活は維持できなくなることになる。この種の基本生存権を維持することが失業保険を設置する目的の一つであろう。中国の失業保険制度の目的も失業によって所得が中断するすべての労働者の生活を保障するために金銭的、物資的な給付を行う。換言すれば、生存権を維持するために、失業保険が創設された。そして、労働者は給付金で基本生活を維持しながら、再スタートすることができる。

第二、非保険者の範囲について、ILO 第 168 号条約は失業保険の範囲について次のように規定している。失業保険制度は労働能力があり、就職の意欲があり、職を探している完全な失業者に保護を提供すべきである。そして給付金額については高いばあいはその国の賃金労働者の月給額の 85% であり、少ない場合は 50% はカバーされていると規定している。先進諸国の失業保険制度を見ると、失業保険の適用対象については、通常、ほとんどすべての賃金労働者が適用対象となる。中国の場合は 99 年の条例で、大体の全労働者に広げた。この点については先進国に近づいているといえるだろう。

第三、保険料の負担について、多数の国は社会福祉と社会援助の項目については国家財政がその費用を負担し、失業保険などの社会保険項目の保険料は大体、三者負担の原則で実行されている。中国は 1986 年の改正された前の規定でも、1993 年の改正でも、企業だけが保険料を納付することになっていたが、1999 年の条例では、個人も保険料を負担するようにし、三者負担になった。これは失業保険条例の改革の大きな点である。99 年の条例ではこれを新しく規定して、始めてその義務と権力が統一された。保険料負担に関しても先進諸国並みな規則に変更した。

第四、失業保険の支給標準について、ILO の 168 号条約は、失業救済金の支給標準について規定している。そのポイントとしては 1、失業以前の収入の 50% 以下にはしないこと。2、法定最低賃金の 50% を下回らないこと。3、基本的生活需要の最低水準を割らないこと。失業保険の救済金額が先進国で賃金の 50% 以上に達し、途上国では賃金の 40-50% に達している。失業救済の給付標準は一般に国の社会経済発展水準と社会生活水準で決まるのは一般的である。

中国の場合は少し、特殊な状況がある。1993年の制度では失業救済金の支給標準を社会救済金の120-150%に変更した。施行された後、不合理と指摘され、99年の失業保険条例で再び変えられた。失業保険費の支給標準は最低賃金より低く、都市住民の最低生活費より高くした。中国の失業救済金の支給標準も国際標準にあわせて変更された。

第五、失業保険の管理について失業保険管理体制について先進諸国では、政府が専門機構を設立して、失業保険の管理を行う形である。政府が直接管理する方式は先進諸国では一般的な方式である。

中国の場合は、以前、社会保障は労働部、人事部、民政部、各級の労働組合及び保険公司等分散的な管理になっていた。1998年3月で、中国は従来の労働部を「労働社会保障部」に組織変更された。今後、失業保険の管理は新しい段階にはいるとおもわれる。

失業保険基金管理について先進諸国は国レベルでの基金のプール化を行っているが、中国の99年の条例では失業保険基金は省、自治区、直轄市レベルでプール化された。同時に、失業保険基金の合理的な使用を保障するために、条例は基金の監督を強めるということを規定している。

以上、簡単な先進国の失業保険制度自体と対比してみると、中国の失業保険制度は1999年の条例によって、先進諸国の制度の内容とほぼ変わらないことが明らかになった。ところが、中国の失業保険制度のその運営の状況を分析してみれば、失業保険基金の運用、管理、監督などいろいろな問題が存在している。それは中国の失業保険制度を実行することに対して、影響が出ている。

III 失業保険の実施状況

1. 被保険者数の増大

失業保険の被保険者数と失業給付者の推移を分析すると、2010年、中国の失業保険制度における被保険者数合計は1億268.5万人に達し、1999年の約105倍になっていることが分かる。

1999年から2010年まで、被保険者数は増加と減少を繰り返しながら全体としては増加してきた。そして、国有企業の適用事業所の拡大だけではなく、外資系企業を含むその他の企業を適用対象に含めたことによる影響があろう。且、失業給付者率の低迷、1人当たり給付金額の少なさ、保険基金の不正使用などの問題によって、数多くの被保険者が「待業

保険制度」¹²から離脱した。しかし、適用対象企業が都市のほとんどの国有企業、各種企業、事業単位へ広げられた1999年1月の「条例」の施行をきっかけとして、被保険者が再び上昇傾向を見せるようになった。1999年の被保険者数は前年に比べて24.3%増となった。その後、被保険者数はやや伸び悩んでいる。2005年の1億326.3万人に比べて、2006年の被保険者数は約58万人減に転じた。

2. 国有企業被保険者数の減少

表4の内訳を見てみよう。1999年以降、被保険者数の合計は増えているが、国有企業の被保険者数は減り続けていることがわかる。特に国有企業の被保険者数は2005年に458.2万人を減少した。集団企業の被保険者数は2005年には147.7万人減少した。1999年2005年まで、国有企業と集団企業における被保険者数合計は約835万人、11%減少した。それと対照的に、外資系企業を含むその他の企業や事業単位の被保険者数は1999年以降大幅な増加となっている。事業単位の場合にも300.9万人から1,977.2万人へと6.6倍の増加となった。その結果、非国有、非集団企業や事業単位における被保険者数の被保険者数合計に占める割合は1998年の9.3%から2005年の33.5%に上昇した。それによって、国有、集団企業における被保険者数の減少分が補われ、被保険者数合計も増加傾向を維持したのである。つまり、この変化の背景としては第一、1999年の「条例」によって、失業保険制度の被保険者範囲が大幅に拡大されたことがあげられる。第二、国有企業の改革が強化され、国有企業における余剰人員の削減がより大幅に行われてきた。第三、市場における人材の流動性がより高まることによって、国有企業や集団企業からの人員流出が大量に発生するようになってきたことがある。

¹² 1993年までに実施した保障制度であった。

表4 所属別被保険者数の推移 (単位: 万人)

	国有企業	集団企業	その他の企 業	事業単位	その他の単 位
1999年	5,880.1	1,305.9	240.3	300.3	200
2001年	6,191.9	1,472.2	636.3	1,476.6	75.1
2003年	5,957.7	1,477.5	1,066.4	1,829.5	77.6
2005年	5,499.3	1,329.8	1,320.4	1,977.2	141.8

出所: 筆者が「中国情報局」データにより、作成した。

3. 失業給付水準の低さ

失業者への支出内容を分析すると、失業給付が増えてきたものの、1人当たりの給付水準はまだ低いと言わざるを得ない。失業保険基金から失業者への支出内容は失業給付、医療補助金、葬祭費、職業訓練補助金、職業紹介補助金など5種類で構成されている。失業者の基本生活に直接に関連している項目は失業給付と医療補助金である。この2種類の割合を分析すれば、2種類の割合は最初の73.4%から、2005年86.7%まで上昇してきた。単独で医療補助金の状況を見るとそれは0.71億元から4.90億元へ約7倍も上昇した。同時期中に失業給付の上昇も4倍であったが、1人当たり失業給付金額は1,778元と平均賃金の二割(例え、2001年の全国平均賃金、10,870元だった)未満であった¹³。それを失業給付の受給率がまた低いことに加え、1人当たり給付水準が低いという印象が残る。

表5 失業保険基金から失業者への支出項目 (単位: 億元)

	合計	失業給付	医療補助 金	葬祭費	職業訓練 補助金	職業紹介 補助金
2002年	28.7	20.39	0.71	0.04	6.60	1.00
2003年	40.7	31.87	1.04	0.03	4.58	2.58
2004年	68.0	56.20	2.48	0.05	4.58	4.69
2005年	101.7	83.30	4.90	0.10	8.20	5.30

出所: 筆者が「中国労働統計年鑑」各年版により、作成した。

¹³ 表4.5に基づき、計算した。

4. 再就職と転職訓練を重視する失業保険制度の特色

中国の失業保険制度は失業中の生活保障にとどまらず、転職訓練、職業斡旋、起業の支援などの措置を通じて失業者の再就職を促進する機能を持つ総合的な制度になっている。特に近年、政府は失業者生活救済より、円滑な職場復帰を援助、促進することに重点を置き、再就職機能の整備と強化に力を入れている。労働部は1992年10月19日に『失業保険基金管理体制などの問題に関する通知』を公布し、「失業保険事業の主たる目的は失業者の再就職を促進することであって単純に失業救済金を給付することではない」ことを強調し、「失業基金の調達、管理と給付は失業者の再就職とを結びつけ、転職訓練、生産自救および、職業斡旋などの雇用サービスにリンクして行うべきだ。」と指摘した。事実上、「下崗職工」¹⁴の再就職ルートからもわかるように企業内部型ルートの場合は企業が経営体を設立したり、資金を提供して「下崗職工」に経営体を設立させて彼らを吸収したりするという方法を通じて再雇用した「下崗職工」は1997年に108万人にも達していた。また労務派遣の形で「下崗職工」を他の企業に派遣する方法も「下崗職工」の再就職に多いに役立っている。この2つのルートを通じて再就職した「下崗職工」は1997年に再就職者全体の37.1%を占めるほどであった。ただし、企業内部型ルートのうち、地方政府が定める「早期退職」の基準よりもさらに早く、当該企業の中で定年退職扱いをする「企業内年金待遇」を受けられるものが多く、企業内部型ルートによる再就職者の32.2%を占めている。「企業内年金待遇」を受けられるものは、上海では「準定年退職者」と呼ばれ、正規の定年退職者または早期退職者とを区別し、再就職者として取り扱われている。その理由は「企業内年金待遇」者がまだ企業と労働関係をもっているからである。他方、本来の意味での転職を意味する対社会型ルートでは、基本は「他の企業への移籍」と生産自給を特徴とする「自発的起業」からなっており、対社会型ルート67.8%を占めている。対社会型ルートのなかにも「早期退職」があり、対社会型ルートの15.3%を占める。「企業内年金待遇」を受けられる者が企業の中にとどまっているのに対して対社会型ルートの「早期退職」は当該企業への帰属関係を既に解消されている。「下崗職工」の急増が失業保険制度だけでなく、年金保険制度の整備にも大きな影響を及ぼしている。失業保険制度だけでなく、年金保険制度の整備にも大きな影響を及ぼしている。失業保険制度だけでなく失業問題や「下崗職工」の問題を解決する事が出来ず、社会保障制度、社会政策及び地域経済発展計画というマクロ的な枠組みの中で失業問題を考える必要がある。

¹⁴ 「下崗職工」とはラインオフと同じ意味である

1998年6月22日に中共中央と国務院は国有企業を中心に「下崗職工」が急増し、社会問題化しているとの状況を踏まえて、連名で『国有企業下崗職工基本生活保障と再就職活動を着実にを行う事に関する通知』を公布し、「下崗職工」の基本生活を保障し、再就職活動を強力に展開していく事の重要性を重ねて強調し、1998年から全国範囲で失業救済活動を繰り広げてきた。

5. 社会保険料の徴収難

保険料収入の内訳は雇用側納付と労働者側納付に分けられるが、両者はさらに「国有企業、集団企業、外資企業、その他の企業、事業単位、その他の単位」¹⁵に分離している。徴収難を指すのは経営不振の企業側である。事業単位のような国の予算で支払う部門はこういった問題が少ないのである。そして、社会保険料の徴収難は、社会保障制度改革の大きな障害になっている。これは中国社会保障改革に対し大きな障害を与えた問題である。企業側が負担すべき社会保険料を納付しないまたは滞納する企業は、昨今年々増え、年金保険の保険料の不納付、滞納はもちろん、年金保険にも影響が出ている。或いは、退職する労働者に対して、企業が経営不振を理由に支払い義務を不履行にすることである。定年する労働者は保険料を全額納めない限り、年金をもらえないシステムなので、その故に企業が滞納された分も自分で肩代わりしなければならない。この種の問題は中国社会の普遍現象になりつつある。その不納付と滞納の原因を検証してみた。主な原因は下記の4つである。

第一、法律、政令の混乱

まず、「社会保障法」は既に公布されている。しかし、企業が負担する社会保険料については、法的拘束力が弱く、前述のように社会保険料の徴収がうまく進んでいなかった。原因としては法律施行への行政干渉が多いと考える。具体的に言うと、法律の独立性が欠如している。例えば、もし、裁判を通じて、企業への支払命令が出された場合は地方政府から行政干渉があり得る。よく使われている理由はもし、現在支払を履行されたら、該当企業の経営存続が大きな問題になり、更なる嚴重な社会問題になりうるため、無限に延期された例が多い。そのために、「下崗職工」は自力で退職するための保険料を納めるのは普遍

¹⁵ 『中国労働統計年鑑』2001年版に2000年の納付部門別を国有企業、集団企業、外資企業、その他の企業、事業単位、その他の単位に分けて統計を集めている。しかし、それ以前の年鑑では、納付部門別について、国有企業と集団企業を除き、全部「その他」にまとめていた。

である。そして、地方経済保護主義の政府を除けば、各地方政府は、社会保険料を規定通りに納付するよう呼びかけているとしても、効果は薄いようである。一部の企業は確かに経営状況が悪くなく、巨額の経営赤字を負い、納付能力をなくして、社会保険料を滞納・不納している。問題は、経営状況が良好な一部の企業である。新しく現代的なオフィスビルを建設し、多数の高級車を購入する余裕があるのに、社会保険料はどうしても払う気がない。社会保険料を滞納せざるを得ない企業でも徴収をしようとする社会保険管理機関の徴収員が経済的余裕のある企業で門前払いを経験したケースは少なくない。

それは、国の社会保険法の整備と関連性がある。行政指導意見によれば、企業と個人（職員・労働者）は、社会保険料の納付主体であり納付義務があるため、完全にその義務を履行すべきである。ところが、「労働法」では、職員・労働者は法に従って社会保険の待遇を享受する権利があると同時に社会保険料の納付義務があると、明らかに定めている。しかし、当該法律では、企業の社会保険料の納付義務について定めるところがなく、また、職員・労働者の社会保険の待遇を享受する権利の保障に関する法規定も定められていない。社会保険料を徴収できない、または職員・労働者が法に従って享受すべき社会保険の待遇を享受できない場合、社会保険管理部門は、社会保険料の納付義務を有しているにも関わらず不納付または滞納した企業に対し、法的な根拠を明らかにできないため、制裁することができない¹⁶。この種の問題の根源は法律の独立性の欠如である。勿論相互矛盾な法律の整備も急がなければならない。

こうした背景から、社会保険料を納付しなかった企業は、結果的に法律から免れるケースが多いため、社会保険料を払わない傾向を助長したともいえる。いずれにせよ、現行法制度では、社会保険料を強制的に払わせることは試みられているが、地方保護主義とか、行政業績を追求する幹部らの存在とか、保険料の納付に大きな障害が出てくる。また、社会保険料を納付しないまたは滞納した場合、法律から免じたケースが多いのは徴収難が大きな要因だろうか。したがって、社会保険に関する法整備が、大変重要な課題であることは間違いない。

第二、 企業の経営不振

企業の経営不振、赤字経営による経済力不足も社会保険料滞納及び、不納の主な原因になっている。改革開放以来、一部の国有企業は国が経営する形態から国有民営に变身し（国有株式会社になる）、一部の企業は従来の国有企業の性質を持ちながら、社会保険改革に乗

¹⁶ 沙銀華ホームページ

り出した。問題になる企業は後者である。それらの国営企業という形態を変えず、旧国営企業時代の生産方式と経営方針も変えようとしないうちに、市場のニーズに合わせて急速に変化する市場経済との間にズレが生じ、製品の売れ筋も悪く、運転資金が欠乏し、「三角債」(中国式不良債権)に巻き込まれ、多大な債務を負って、銀行の信用も失墜し、職員・労働者の賃金、定年退職者の年金を給付できず、社会保険料も納付できない窮境に陥っている。このようなケースも否定できない。或いは確かに支払う能力が乏しいため、経営存続さえ難しいので、支払われる見込みがない。この種の企業が経営の不振で「下崗職工」を多く出し、「下崗」から定年までの企業側負担する保険料を労働者側に負担するのは珍しいケースではない。

第三、 社会保険管理機関の混乱

社会保険の行政管理機関の混乱について、主に次の3つの問題がある。

i 社会保険の管理体制が混乱している。管理機関の名称については各地方の状況に応じて、いろいろな管理体制を作り上げているのが中国の現状である。各地方の管理体制の名称ひとつとってみても、社会保険局式、社会保険センター式、委員会式、弁公室式¹⁷、等様々な管理体制があり、関係する部門も労働部門、人事部門、民政(福祉)部門、衛生部門等多岐にわたる。たとえば、雲南省の場合、年金保険、労災保険、出産・育児保険は、社会保険事業局が管理し、失業保険は、就業局が管理し、医療保険は医療保険センターが管理している。上海市の場合、年金保険、失業保険、労災保険、出産・育児保険は、労働・社会保険管理局が管理し、医療保険は医療保険局が管理している。普通の保険料を納付する人に多大な不便を与えるのは違いない。

こうした状況のもとでは、管理の混乱を避けることはできず、たとえば、職員・労働者が他の地方に転職する場合に、このような不統一な管理体制で適切な対応措置がとれるかどうか、疑問が残る。

ii 社会保険の管理機構の重複性である。上海市を例¹⁸にとると、具体的な業務の執行者である各区、県の保険事業管理機構の上に、上海市人民政府、上海市社会保険委員会、上海市労働・社会保険管理局、医療保険局および上海市社会保険事業管理センターといった形で上級管理機関が三、四重に重なっている。管理機構が重層化すればするほど、業務効率は低下し、管理費用の割合がますます高くなる。このまま手を拱いていると、結局、企

¹⁷ 彭木生、2002年、「企業改革中的社会保険債務問題」

¹⁸ 沙銀華氏のホームページ

業や個人の負担が増える一方となることも懸念される。

iii 基層な業務員が少ない。社会保険管理機関や普通の行政管理機関と同様に、幹部役の人が多く、第一線で具体的な業務に従事する人が少ない。また、第一線で業務に従事する者は、管理職の人と比べると経験や教育の水準が低く、その格差が大きい。

iv 保険料徴収方式の不合理的

社会保険料の徴収について、社会保険管理機関は銀行に委託し、銀行が企業から社会保険料を徴収するという仕組みになっている。この徴収方式には、少なくとも、次に掲げる問題がある。

第一、銀行は、社会保険管理機関のかわりに企業から保険料を徴収するが、強制的な措置を講ずることができない。換言すれば、企業側が納付を拒否する場合、銀行は企業から取れる措置がない。

第二、一部の社会保険管理機関が、「差額納付」という方法を実施しているが、企業側の納付額が受領額より高い場合、滞納や不納等が発生しやすい。まず、社会保険料の納付と保険給付の仕組みを見て見よう。企業は行政指導意見に従うなら、定期的に社会保険管理機関に社会保険料を納付する義務があり、社会保険管理機関は、毎月企業に定年退職者の年金と医療保険費を支給し、企業はそれらの費用を該当者に支給することになっている。「差額納付」とは、企業が毎年社会保険管理機関に納付する保険料が受領する保険給付金より金額が高い場合、その差額のみを納付することをいう。逆に、低い場合、納付する必要がなく、受領のみになる。問題は、企業側が積極的に納付することはなかなか見られないことである。

こうした問題を解決するため、上海市は 1999 年後半から、社会保険管理機関が保険料を強制的に徴収する措置を講じた。年金等社会保険給付金については、市の統一窓口を設置し、企業を経由せずに直接被保険者に支給することを始めた。これがいわゆる「社会発放」である。北京市は、2000 年 6 月 1 日から上海市と同様の措置を実施している。

しかし、中小都市、県、町などでは、大都市と違って、滞納や不納等が横行している状況の中で、財源を確保しない限り、上記のような「社会発放」の措置を実施することは容易ではない。この問題は、長期化する可能性が残るだろう。

最後に

1986年の待業保険は改革路線の促進、市場経済の導入、経済構造の変化に伴って生じた失業問題を解決するために、創設されたものと看做されている。その後、1993年の修正を経て1999年の失業保険となった。中国の失業保険制度の問題については多くの先行研究が進められていて、正しく先行研究者がご指摘のように、中国の失業保険制度は失業者の生活救済機能だけではなく、転職訓練、職業紹介、起業支援など多方面から失業者を援助する装置である。この制度の活用を通じて、失業者に再就職までの生活を保障するだけではなく、再就職のための技能訓練が行われている。この点については日本の雇用保険の三機能、雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業に近似していると考えられる。この点について、否定できないと考える。そして、失業保険制度は国有企業におけるラインオフ労働者の基本生活と再就職事業と一本化になって、失業者だけではなく、潜在の失業者、ラインオフ者にも生活の保障と再就職の支援を行うのも評価できるポイントと考える。そして、国有企業の改革を強化するプロセスにおいて、財政支出とともに失業保険基金を活用して、赤字国有企業を救済することは他国では難しい技だろう。但し、再就職センターの閉鎖とともに、中国における労働保険制度の統合の動向を読み取れるだろう。或いは以前のような多元化の行政指導は一本化され、法律、制度の健全化につれて、行政の干渉力が薄めて行くのは現在の中国の改革方向に違いないと考える。勿論、今後、如何に改善していくのは先進国の経験も参照しなければならないと思われる。

参考文献リスト

[日本語]

日本労働研究機構編（1997年）『中国の労働市場』日本労働研究機構。

小宮隆太郎（1999年）「中国国有企業の赤字問題」総合研究開発機構変『中国市場経済の成長と課題』NTT出版株式会社。

小林謙一郎（2002年）、『中国社会保障』蒼々社。

今井健一（2002年）、『中国の社会問題』岩波書店。

エスピン・アンデルセン（2001年）『福祉資本主義3つの世界』（岡沢憲夫、宮本太郎監訳）ミネヴァ書房

宮本太郎編著（2002年）『福祉国家再編の政治』ミネヴァ書房

広井良典（2001年）『日本の社会保障』岩波新書

広井良典、駒沢康平編（2003年）『アジアの社会保障』東京大学出版局。

中国総覧編集委員会編（2004年）、『中国総覧2004年』財団法人霞山会。

松村洋子（2002年）『社会福祉の国際比較』放送大学教育振興会。
楊秋麗（2004年）、「中国の失業問題研究」『桜美林大学論文集 2004年巻』。
中国研究所編（2006年）、『中国年鑑 2006年版』新評論。
呂学静・田多英範（2000年）、「中国失業保険制度論」『流通経済大学論集』第35巻第1号。
王文亮（2001年）、『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報社。
張紀濤（2001年）、『現代中国社会保障論』創成社。
劉曉梅（2002年）『中国の改革開放と社会保障』汐文社

附録

資料:失業保険条例

(国務院令第258号)

(1999年1月22日公布・同日施行)

第1章 総則

第1条 失業人員の失業期間の基本生活を保障し、かつ、その再就業を促進するため、この条例を制定する。

第2条 都市・鎮の企業・事業単位及び都市・鎮の企業・事業単位の従業員は、この条例の規定により失業保険料を納付する。

2 都市・鎮の企業・事業単位の失業人員は、この条例の規定により、失業保険待遇を享受する。

3 この条例における「都市・鎮の企業」とは、国有企業、集団企業、外資企業、私営企業その他の都市・鎮の企業をいう。

第3条 国務院の労働保障行政部門は、全国の失業保険業務を主管する。県級以上の地方各級人民政府の労働保障行政部門は、当該行政区域内の失業保険業務を主管する。労働保障行政部門が国務院の規定により設立する失業保険業務を取り扱う社会保険取扱機構は、この条例の規定により、失業保険業務を具体的に引き受ける。

第4条 失業保険料については、国の関係規定により徴収納付する。

第2章 失業保険基金

第5条 失業保険基金は、次に掲げるものによりこれを構成する。

(1)都市・鎮の企業・事業単位及び都市・鎮の企業・事業単位の従業員の納付する失

業保険料

(2)失業保険基金の利息

(3)財政補助

(4)法により失業保険基金に組み入れるその他の資金

第6条 都市・鎮の企業・事業単位は、当該単位の賃金総額の100分の2の割合により失業保険料を納付する。都市・鎮の企業・事業単位の従業員は、本人の賃金の100分の1の割合により失業保険料を納付する。都市・鎮の企業・事業単位の募集採用する農民契約制労働者本人は、失業保険料を納付しない。

第7条 失業保険基金は、直轄市及び区を設ける市において全市統一徴収を実施する。その他の地区の統一徴収の階層については、省及び自治区の人民政府が定める。

第8条 省及び自治区は、失業保険調整金を確立することができる。

2 失業保険調整金については、統一徴収地区において法により徴収すべき失業保険料の基数と、省又は自治区の人民政府の定める比率に従い徴収する。

3 統一徴収地区の失業保険基金が使用に不足する場合は、失業保険調整金により調整し、地方財政が補助する。

4 失業保険調整金の徴収及び調整使用並びに地方財政の補助に係る具体的方法は、省又は自治区の人民政府が定める。

第9条 省、自治区及び直轄市の人民政府は、当該行政区域の失業人員の数及び失業保険基金の金額に基づき、国务院に報告し承認を得た後に、当該行政区域の失業保険料の料率を適当に調整することができる。

第10条 失業保険基金は、次に掲げる支出に用いる。

(1)失業保険金

(2)失業保険金受領期間の医療補助金

(3)失業保険金受領期間に死亡した失業人員の葬儀補助金並びに当該人員の扶養する配偶者及び直系親族の慰問金

(4)失業保険金受領期間において職業養成訓練及び職業紹介を受ける補助。補助の方法及び標準は省、自治区又は直轄市の人民政府がこれを定める。

(5)国务院が定め、又は承認する失業保険と関連するその他の費用

第11条 失業保険基金は、これを財政部門が国有商業銀行において開設する社会保障基金財務専用口座に預け入れ、収支両ライン管理を実施し、財政部門が法により監督をし

なければならない。

2 銀行に預け入れ、及び国の規定により国債を購入するための失業保険基金については、それぞれ都市・農村住民同一期間預金利率及び国債利息に従い利息を計算する。失業保険基金の利息は、これを失業保険基金に組み入れる。

3 失業保険基金は、これを専用資金として使用するものとし、他の用途に流用し、又は財政収支のバランスに用いてはならない。

第12条 失業保険基金収支の予算及び決算については、統一徴収地区の社会保険取扱機構が編成し、同級の労働保障行政部門の再審査及び同級の財政部門の審査を経て、同級の人民政府に報告し審査承認を受ける。

第13条 失業保険基金の財務制度及び会計制度については、国の関係規定により執行する。

第3章 失業保険待遇

第14条 次の各号に掲げる条件を具備する失業人員は、失業保険金を受領することができる。

(1) 規定により失業保険に参加し、所在単位及び本人が既に規定により保険料納付義務を1年以上履行しているとき。

(2) 本人の意思によらないで就業が中断したとき。

(3) 既に失業登記手続をし、かつ、求職要求のあるとき。

2 失業人員は、失業保険金受領期間において、規定により同時にその他の失業保険待遇を享受する。

第15条 失業保険金受領期間において失業人員に次の各号のいずれかに該当する場合は、失業保険金の受領を停止し、かつ、同時にその他の失業保険待遇の享受を停止する。

(1) 新たに就業するとき

(2) 徴兵に応じて兵役に服するとき

(3) 国外に移転居住するとき

(4) 基本養老保険待遇を享受するとき

(5) 刑事判決により収監執行され、又は労働教養に付されるとき

(6) 正当な理由なくして、当該地区の人民政府の指定する部門又は機構の紹介する業務の受入れを拒絶するとき

(7) 法律又は行政法規所定のその他の事由のあるとき

第16条 都市・鎮の企業・事業単位は、遅滞なく失業人員のため労働関係終了又は解除

の証明を発行し、当該人員が規定により失業保険待遇を享受する権利を告知し、かつ、失業人員の名簿を労働関係が終了し、又は解除された日から7日以内に社会保険取扱機構に報告しなければならない。

2 都市・鎮の企業・事業単位の従業員は、失業した後に、当該単位が当該人員のため発行した労働関係の終了又は解除の証明を持参し、遅滞なく指定された社会保険取扱機構において失業登記手続をしなければならない。失業保険金は、失業登記手続の日からこれを計算する。

3 失業保険金は、社会保険取扱機構が月ごとにこれを支給する。社会保険取扱機構は、失業人員のため失業保険金を受領するための書類を発行する。失業人員は、書類に基づき指定された銀行において失業保険金を受領する。

第17条 失業人員が失業する前に所属単位及び本人が規定により保険料を納付した累計期間が1年以上5年未満である場合は、失業保険金を受領する期間は、長くて十二カ月とする。保険料納付累計期間が5年以上10年未満である場合は、失業保険金を受領する期間は、長くて18カ月とする。保険料納付累計期間が10年以上である場合は、失業保険金を受領する期間は、長くて二十四か月とする。新たに就業した後に再度失業した場合は、保険料納付期間は、新たに計算するものとし、失業保険金を受領する期間は、前回の失業において受領すべきであったが受領していない失業保険金の期間と合算することができる。ただし、長くて二十四カ月を超えてはならない。

第18条 失業保険金の標準については、当該地区の最低賃金標準を下回り、都市住民最低生活保障標準を上回る水準に従い、省、自治区及び直轄市の人民政府が確定する。

第19条 失業人員は、失業保険金受領期間において病気にかかり医師の診察を受ける場合は、規定により社会保険取扱機構に対し医療補助金の給付を申請することができる。

医療補助金の標準は、省、自治区及び直轄市の人民政府が定める。

第20条 失業人員が失業保険金受領期間において死亡した場合は、当該地区の従業員に対する規定を参照し、その家族に対し葬儀補助金及び慰問金を一括して支給する。

第21条 単位が募集採用する農民契約制労働者が1年以上連続して勤務し、当該単位が既に失業保険料を納付し、労働契約期間満了の際に契約を更新せず、又は労働契約を中途解除した場合は、社会保険取扱機構がその勤務期間の長短に応じて、当該労働者に対し一括性の生活補助を支払う。補助の方法及び標準は、省、自治区及び直轄市の人民政府がこれを定める。

第22条 都市・鎮の企業・事業単位が行政制度を維持して統一徴収地区を超えて移転し、又は失業人員が統一徴収地区を超えて流動する場合は、失業保険関係は、これに随伴して移転する。

第23条 失業人員は、都市住民最低生活保障条件に適合する場合は、規定により都市住民最低生活保障待遇を享受する。

第4章 管理及び監督

第24条 労働保障行政部門は、失業保険業務を管理し、次に掲げる職責を履行する。

- (1) 失業保険の法律及び法規の実施を貫徹すること
- (2) 社会保険取扱機構の業務を指導すること
- (3) 失業保険料の徴収及び失業保険待遇の支払いについて監督検査をすること

第25条 社会保険取扱機構は、失業保険業務を具体的に引き受け、次に掲げる職責を履行する。

- (1) 失業人員の登記、調査及び統計に責任を負うこと
- (2) 規定に従い失業保険基金の管理に責任を負うこと
- (3) 規定に従い失業保険待遇を査定し、失業人員が指定された銀行において失業保険金その他補助金を受領するための書類を発行すること
- (4) 失業人員職業養成訓練及び職業紹介補助費用を交付すること
- (5) 失業人員のため無料のコンサルティングサービスを供与すること
- (6) 国の規定により履行するその他の職責

第5章 罰則

第28条 失業保険待遇を享受する条件に適合せず、失業保険金その他の失業保険待遇を騙し取った場合は、社会保険取扱機構が返還するよう命ずる。事案が重大である場合は、労働保障行政部門が騙し取った金額相当額以上3倍以下の罰金を科する。

第29条 社会保険取扱機構の業務人員が規定に違反し、失業人員に対し失業保険金を受領し、又はその他の失業保険待遇を享受するための書類を発行し、失業保険基金に損害をもたらした場合は、労働保障行政部門が取り戻すよう命ずる。事案が重大である場合は、法により行政処分を科する。

第30条 労働保障行政部門又は社会保険取扱機構の業務人員が職権を濫用、私利をはかり、又は職務を怠り失業保険基金に損害をもたらした場合は、労働保障行政部門が損害を受けた失業保険基金を回復させなければならない。犯罪を構成する場合は、法により

刑事責任を追及する。犯罪を構成しない場合は法により行政処分を科する。

第31条 単位又は個人のことを問わず、失業保険基金を流用した場合は、流用された失業保険基金を回復させなければならない。違法所得のある場合は、違法所得を没収し、失業保険基金に組み入れる。犯罪を構成する場合は、法により刑事責任を追及する。犯罪を構成しない場合は、直接に責任を負う主管者及びその他の直接責任者に対し法により行政処分を科する。

第32条 省、自治区及び直轄市の人民政府は、当該地区の実情に応じて、当該行政区域内の社会团体及びその専従人員、民営非企業単位及びその従業員並びに労働者を雇用する都市・鎮の個人工商業者及びその労働者に対し、この条例の適用を決定することができる。

第33条 この条例は、公布の日から施行する。1993年4月12日公布の「国有企業従業員待業保険規定」は、廃止する。