

## 中国における労働者の安全と権利：労働関連制度の問題点

丸川知雄（東京大学社会科学研究所）

### 要約

労働関連制度の問題点として、特に農村出身の出稼ぎ労働者の安全と権利が十分に保証されていないことが挙げられる。とりわけ、珠江デルタ地域では一日 12 時間前後の長時間労働、健康に有害な職場環境、労働者の自由の束縛など安全と権利の侵害が行われている。労働者の安全に対する保護が不十分なことは、統計の不備にも反映されており、炭坑における事故死者が際だって多いということはわかるものの、それ以外の産業については過少申告である疑いが強い。労働者の安全と権利に関する法律や行政機構はようやく出揃ったが、法律の具体的施行を担う地方政府は地元の都市戸籍者を優先する傾向が甚だしい。労働力が大量に移動する時代であるにもかかわらず、地方政府がそうしたスタンスを変えないために、出稼ぎ労働者の安全と権利が脅かされる状況が生まれている。ただ、「安価で豊富な」出稼ぎ者は競争力があるため、労働市場と財市場での競争を通じて国全体の労働条件が出稼ぎ者の水準に向けて収斂していくことにもなりかねない。労働者の権利保護の網を農村からの出稼ぎ労働者にも広げていくことで労働条件の全般的改善を図る必要がある。

### はじめに：「安価で豊富な労働力」の背後にあるもの

「安価で豊富な労働力」ということが、中国の投資環境の優位性を表現する常套句となっており、実際に華南地域に進出した企業にヒアリングをするとこのことが掛け値なしに事実であることを確かめることができる。しかし、この表現は、中国の労働者が低賃金を受け入れざるを得ない状況におかれていること、またそうした低賃金の職さえも得ることのできない労働者が多いということを意味している。こうした労働供給過剰の状況では、雇用主の側が圧倒的に有利な立場に立つことができ、長時間労働やずさんな安全管理、さらには労働者の人権侵害が蔓延することが予想される。実際、そうした状況があることは個別の報道の形では頻繁に報告されている。

Chan(2001)はそうした個別報道を集めて、中国の労働者がきわめて劣悪な労働条件のもとで搾取されていることを告発している。もちろん新聞に報道されるような個別の事例が全体を代表しているのかどうかは慎重な検討を要するが、どのような問題が存在するかに

については個別の事例をみるのがわかりやすいので、まず同書で紹介されている事例の一つを見てみよう。広東省肇慶市にある香港・台湾資本と地元の合弁による履き物工場のケース：同社は2700人の従業員の90%が外地出身者で、85%が女性という、珠江デルタ地域の輸出産業にみられる典型的な企業であるが、この会社の労働条件が憂慮すべき状況にあるということが、従業員22名が連名で『工人日報』紙に送った告発状をきっかけに発覚した。この会社の労働時間は朝7時から夜10時までが通例で、人によっては深夜まで及ぶこともある。新規に採用された従業員は、男なら500元、女なら150元の保証金を支払うことを求められ、2年の契約期間が満了する前に解雇されたりもしくは自発的に離職した場合には、保証金は返済されず、最後の月の給与も支払われない。従業員の暫住許可証は会社に預けさせられ、従業員が自発的に会社を辞めようとしても暫住証を返還してもらえないので、他に転職することが難しい。就業規則違反に対しては、殴打、敷地内を走らされる、いすの上に立たされる等の罰則がある。社員は会社が雇った100名もの保安員によって常時監視され、逃げ出すことも難しい。

ここに挙げられた問題点がすべてに共通しているわけではないにしても、個別の問題点は我々も企業調査のなかで見聞きすることが多い。例えば、深の日系企業では「残業時間は法律上は月36時間以内とされているが、月100時間の残業が通例」とされている。また、海爾集団の工場では規則違反をした従業員に対しては罰金や工場内で立たせるといったことが行われるという。

本稿の1では、こうした個別の事例に見られる問題点がどれほど一般的なものなのかについて、過去に行われた調査を手がかりに検討する。さらに、こうした事例をみると、こうした明らかな労働者の権利侵害を防止するような制度が不備なのではないかとの疑いを禁じえない。そこで2では、労働者の権利と安全に関する制度的枠組みを概観する。さらに、一般には農村出身の出稼ぎ労働者が苛酷な労働条件のもとにおかれることが多いことが示すように、労働者の権利と安全に関する制度一般が不備というよりも、その運用において地元の都市民と農村からの出稼ぎ労働者との間で完全なダブル・スタンダードになっていて、都市労働者に対しては人権保護や社会保障が概して手厚いものに対して、農村労働者に対してはきわめて手ぬるいことがより根本的な問題としてあるように思われる。そこで3では、こうした都市・農村間での労働条件や権利保護に関する二重構造について検討する。

## 1. 労働者の安全と権利

### (1) 出稼ぎ労働者の労働条件と権利

各種の報道などをみても、中国で人権や安全が最も著しく侵害されているのが、農村からの出稼ぎ労働者であることが推測できる。出稼ぎ労働者に関しては近年多くの質問票調査が行われているが、そうした調査でも労働条件に関しては賃金を除けば余り詳しくは調査されていない。そうしたなかで中国社会科学院社会学研究所“農村外出務工女性”課題組(2000)は、調査時点がやや古い(1994年)のが気にかかるものの、珠江デルタと北京においてそれぞれ1021人、1203人の出稼ぎ労働者に対して労働条件に関してかなり詳しいアンケートを行っているので、これを紹介しよう。

このうち珠江デルタの調査は、深、珠海、東莞、中山、南海、広州の6都市にある149の工場に勤める1021人の労働者に対して行われたもので、調査対象者のうち女性が74.7%、男性が25.3%を占めている<sup>1</sup>。本稿の冒頭で述べたような暫住許可証を会社側が差し押さえる、採用時に保証金をとるといようなことは決して個別の現象ではなく、回答者の70.7%が会社側に何らかの担保を提供していると答えた。担保の内容は次の通り。

保証金を納める	35.8%
親戚や友人が保証人となる	10.0%
身分証明証を会社が預かる	21.6%
暫住許可証を会社が預かる	16.8%
出稼ぎ労働証を会社が預かる	8.5%
その他の担保	3.4%

(数字は回答者全体に対する割合。複数回答)

従業員から担保をとる比率は企業のタイプによって大きく異なり、私営企業は村営企業や外資系企業よりも比率が高く、小企業の方が大企業よりも比率が高い。いずれにせよ珠江デルタで働く出稼ぎ労働者の7割は会社に保証金を納めているかもしくは身分証明書等の証明書を会社に握られている。後者はいわば外国人労働者にパスポートを預けさせるのと同様の効果を持つものであり、労働者の人権侵害に至る可能性の高い行為であるが、中国の労働法(1994年公布)ではそれをはっきりと禁止する項目はない。第96条で「暴力や威嚇、あるいは不法に人身の自由を制限するという手段を用いて労働を強制すること」を禁止しているので、この規定を厳格に運用すれば、身分証明書等を預けさせることも違法

となる可能性が高いが、実際にはそのようには徹底されていないのである。また、就職時に保証金を納付させることについては日本の労働基準法では周到にこれを禁止しているが（第16条、第17条、第18条）中国の労働法にはこれらに該当する条項はない。こうしてみると、中国政府が労働法を起草する際に、農村からの出稼ぎ労働者が会社に担保を取られて移動や転職の自由を拘束されていることに対する事実認識が希薄であったのではないかと疑いを禁じ得ない。

再び出稼ぎ労働者の調査に戻ると、労働契約に関しては回答者の61.2%が労働契約を会社と結んでおらず、いつでも自由に解雇されうる状態になっている。賃金は、月300元以下が33.3%、300～500元が50.8%、500元以上が15.9%、800元以上が3.7%という分布になっており、特に女性、低学歴者、私営企業において低賃金の者の割合が高い。

労働時間に関しては、32.6%が正規の労働時間が8時間を超えていると回答しており、労働法違反の状況にある。また残業がある時の1日の労働時間は表6-1Aの通りで、1日12時間前後の長時間労働が広く見られることが伺える。1年のうち残業がある月数については、回答者のうち50%以上が6カ月以上あると答え、28%は一年を通して残業があるとしている。40%ほどは6カ月未満、9.4%は残業なしと答えた。平均月数は6.9カ月で、外資系企業の残業月数は平均7.6カ月と最も多く、企業規模が大きいほど残業月数も多い。

表6-1 珠江デルタの出稼ぎ労働者の労働条件

A 残業があるときの労働時間		B 労働環境の問題点 (%)		
時間	%		問題あり	問題なし
8.5～9	2.1	高温	33.7	66.3
9.5～10	11.1	粉塵	38.0	62.0
10.5～11	17.0	騒音	50.1	49.9
11.5～12	39.0	湿気	17.9	82.1
12.5～13	15.1	低温	8.5	91.5
13.5～14	8.8	毒	28.9	71.1
14.5～15	3.8	通風	39.0	61.0
16	2.3	照明	22.6	77.4
17	0.4	防火措置	15.7	84.3
18	0.5	スペース	35.8	64.2
残業なし	2.7			

(出所) 中国社会科学院社会学研究所“農村外出務工女性”課題組(2000)

労働環境については、特に騒音、通風、粉塵、スペース、高温などに関して、問題があると回答するものが多い(表6-1B)。これらを不満に感じるかどうかは主観的な側面があり、こうした調査結果から客観的にも問題があるといえるかどうかは簡単には結論でき

ないが、珠江デルタ地域の工場を見学した印象からいえば、概して出稼ぎ労働者たちは2～3年我慢して働いて故郷に帰るつもりである<sup>2</sup>ため、厳しい労働環境にも我慢強く耐えている。都市部出身の労働者ならば高温と湿気のために逃げ出すような環境で多くの農村出身の出稼ぎ労働者が働いているのを目にする。また、特に防火措置に関しては従業員が問題なしと以为っていても実際には問題があるケースがままあると思われる。

生活に関しては、回答者の82.9%が会社の提供する従業員宿舎に住み、親戚友人宅に住むのが1.3%、住宅を借りて住んでいるのが15.8%であった。25 m<sup>2</sup>ほどの部屋に12人住むケースが最も多く、1室の住人は平均で12.6人である。1人平均2 m<sup>2</sup>程度のスペースしかないにもかかわらず、住居条件はとてもよいとする者が11.4%、わりと良いとする者が51.1%で、余り良くないが35.9%、とても良くないが13.3%と、出稼ぎ労働者の多くは住環境にそれほど不満を抱いていない。だが、深の日系企業の経営者によれば、「従業員宿舎にはエアコンを入れていない。だから、エアコンの利いた工場での残業を労働者たちが喜んでする」とのことであり、労働者の宿舎に対する評価が高いのは、宿舎が実際には寝るための場所であり、労働者が宿舎での生活に余り大きな期待を持っていないことの現れにすぎないように思われる。

企業での福利に関しては、労働災害に遭ったときに医療費をすべてないし一部会社に請求できると答えた者が72.1%、小さな病気については23%、重病の場合は33%、出産の場合は17.9%の者が会社に医療費をすべてないし一部請求できるとしている<sup>3</sup>。労災に対しても3割近くの労働者がまったく無保険の状態に置かれていることを問題視すべきだろう。

労使関係については、回答者の14.6%だけが会社に労働組合があると答えた。低賃金や賃金未払いに抗議したストライキやサボタージュが頻繁に発生するが、ストを組織した者が解雇されたり殴打されることもあり、そうした不当労働行為に対して何の制約もない。

中国社会科学院社会学研究所“農村外出務工女性”課題組(2000)では、比較のために北京市郊外の郷鎮企業でも1203名の女性労働者を対象に同様のアンケート調査を行った。まず、暫住証明書等を会社が預かるかどうかについては24.7%が預かるとしている。労働時間は一日8時間とするものが57.9%、10時間とする者が30.7%で、平均は9時間であり、珠江デルタに比べると労働時間は短い。その分賃金水準も低く、平均は247元にすぎない。また北京では、暫住証明書、出稼ぎ労働証などの証明書を得るのに毎月一定額の費用を地元政府に納めなければならない、その額は暫住証明書が月平均9.8元、出稼ぎ労働証が月平均4.5元である。他に治安費2.4元や宿舎代10.8元など、労働者は毎月45元の各種費用を会

社や現地政府に納めている。様々な人権侵害の経験についての質問に対しては、便所に行く時間を制限された 3.2%、捜査された 2.3%、殴られた 1.1%、睡眠を禁止された 0.7%、強姦された 0.1%、監禁された 0%、またセクシャルハラスメントに関しては 6.1%が不快な会話の経験があり、1.2%が実際に体を触られるなどの被害にあったとしている。Chan(2000)などが告発するほどには人権侵害は普遍的ではないような印象を受けるが、これは調査地点が政府の管理が比較的強い北京であることとも関係していると思われる。

また、企業での福利に関しては、珠江デルタでの調査の場合とほとんど同じで、労働災害に遭ったときに医療費をすべてないし一部会社に請求できると答えた者が 71.1%、小さな病気については 24.2%、重病の場合は 28.5%、出産の場合は 16%の者が会社に医療費をすべてないし一部請求できるとしている。珠江デルタでの調査と大きく異なるのは、仕事上でトラブルがあったときの相談先が珠江デルタの場合には 80%が友人であって、会社や政府に相談するという者はきわめて少数であるのに対して、北京では会社に相談するという者が 58.9%、政府や関係団体に相談するという者が 39.4%と多く、労働者が政府や会社をより信頼していることがうかがえる。

## (2) 労働者の安全

前項で見たように、我慢強い出稼ぎ労働者たちでさえ、労働環境に対して様々な不安を持っているし、我々が各地の工場を見学する際にも安全性について心配になる場合が少なくない。労働の安全に関する客観的なデータとしては、労災事故に関する統計がまず考えられるが、中国の労災統計は不十分であるように思われる。というのも、中国では、労災保険に加入している労働者数は 2000 年現在で 4350 万人（2001 年は 4345 万人に減少した）であり、第一次産業従事者を除く就業者数 3 億 5600 万人のわずか 12%にしかすぎない。被雇用者については皆保険が実現している日本とは異なり、中国では労災保険の対象が実際に起きる労災事故の一部でしかないため、労災保険の統計からは労働の安全状況に関する情報の一部しかうかがうことができない。

そうした限界を踏まえつつも、まずは労災保険の統計を見てみよう（表 6 - 2）。

表6-2 労災保険の加入者と労災事故(2000年)

	加入者数 (万人)	労災死亡者 (人)	労働障害補償を得た者(人)			職業病補償を得た者(人)				
			合計	1-4級(労働能力を全面的に喪失)	5-6級(労働能力を大部分喪失)	7-10級(労働能力を一部喪失)	合計	1-4級(労働能力を全面的に喪失)	5-6級(労働能力を大部分喪失)	7-10級(労働能力を一部喪失)
合計	4350	5044	188221	31753	26372	130096	12556	7463	2244	2849
内資企業	3748	4735	165881	31032	25169	109680	12447	7411	2218	2818
国有企業	2711	3906	135611	27280	20595	87737	11335	6950	1810	2575
外資企業	328	187	15275	543	854	13878	47	5	14	28

(出所)『中国労働統計年鑑2001』

比較のために、日本の労災保険の統計も見てみよう(表6-3)。

	表6-3 日本の労災障害・死亡数 (人)					
	2000年(1~12月)			2001年(1~12月)		
	計	死亡	休業4日以上	計	死亡	休業4日以上
総計	133,948	1,382	132,566	133,598	1,311	132,287
労災適用事業	133,512	1,382	132,130	133,317	1,309	132,008
林業	2,750	45	2,705	2,633	46	2,587
漁業	643	14	629	643	11	632
鉱業	760	28	732	760	29	700
建設業	33,599	579	33,020	32,608	495	32,113
製造業	37,670	263	37,407	36,165	289	35,876
運輸業	16,913	182	16,731	17,286	164	17,122
電気ガス水道	80	2	78	121	1	120
その他	41,097	269	40,828	43,132	274	42,858

労災保険の加入者数(日本の場合には適用労働者数)は日本が4855万人と、中国よりもやや多いが、労災障害を被った人数は中国のほうが4割程度多く、死亡者数は4倍近い。また、中国における労災保険加入者1万人あたりの死亡者数や障害補償者数を企業のタイプごとに比べてみると、国有企業の場合は加入者1万人あたりの死亡者数が1.44人、障害補償者数が50人と全体の平均1.16人、43人を上回っているのに対して、外資系企業は死亡者数が0.57人、障害補償者は47人で、国有企業よりも比率が低い。Chan(2000)では珠江デルタの香港・台湾・韓国系企業の労働環境が特に問題であると告発していたが、マクロの数字で見ると、国有企業の方がかえって危険度が高い。これは危険度の高い鉱業では国有企業の方が多いこととも関係していよう。

労災の統計よりも労働中の事故に関してよりカバー範囲が広い統計としては、国家安全生産監督管理局(国家煤鉱安全監察局)が作成する「全国傷亡事故状況分析」というものがある。これは2002年に公布された安全生産法(およびそれに先だって存在した「企業職

工傷亡事故報告和处理規程」)のなかで、「生産経営単位の責任者は事故の状況について遅滞なく正確に地元の安全生産監督管理部門に報告しなくてはならない」(第70条)に規定されているのに基づき、企業からの報告を元に作成されているものである。この統計は、生産現場での事故だけでなく、道路交通事故や航空機事故、火災などもすべて報告しているが、そのなかから鉱工業企業の事故だけを抜き出したのが表6-4である。

表6-4 産業別労災事故件数と死亡者数(2001年)

産業	2001年		2002年1-10月	
	事故件数	死亡者数	事故件数	死亡者数
総計	11402	12554	10999	11859
炭鉱	3082	5670	3078	5230
石炭以外の鉱山	1313	1932	1320	1669
鉱山以外の企業	7007	4952	6601	4960
建築			1629	1736
機械			1508	632
化学			354	359
軽工業			539	351
建材			385	349
電力			224	216
金属			412	144
流通			114	105
紡織			203	93
石油			38	41
非鉄金属			65	37
地質			25	24
医薬			40	18
電気通信			12	15
水利			10	13
林業			93	54
軍事工業			7	13
煙草			9	3
郵政			4	2
旅行			4	4

(出所)「2001年全国傷亡事故状況分析」「2002年1-10月全国傷亡事故状況分析」  
 国家安全生产监督管理局

先の労災保険の統計との対照から推定されるように、この統計には死亡者が出るような重大事故のみ含まれており、怪我にとどまったような事故は余り報告されていないようである。統計の対象は「中国国内のあらゆる生産経営単位」であり、労災保険に加入していない企業で起きた事故も含まれている。

この表を眺めて明らかなように、鉱山での死者が全体の半数を占め、とりわけ炭鉱での死者が4割以上を占めている。中国の炭鉱の安全状況がきわめて憂慮すべき状態にあるこ

とは、表6 - 5の国際比較から明らかである。中国の炭鉱事故による死者数は他国より1～3桁多く、生産量あたりの死者数も他国より1桁多い。中国の炭鉱のなかでもとりわけ郷鎮炭鉱における事故率が高い。2002年1～10月における炭鉱のタイプ別の死者数をみると、元国有重点炭鉱では824人で、生産量100万トンあたりの死亡者は1.41人、元国有地方炭鉱は825人で、死亡率は3.92人/100万トン、郷鎮炭鉱では3581人で、死亡率は13.04人/100万トンにも及ぶ。国有重点炭鉱といえども他国に比べれば決して胸を張れるような数字ではないが、郷鎮炭鉱における安全の問題は際だっている。1990年代末以来、小型炭鉱を閉鎖する政策が採られているが、炭鉱での死者がなお劇的に減るには至っていない。

表6 - 5 炭鉱事故死者数の国際比較(1995年)

国	死亡者数 (人)	死亡率 (人/100 万トン)	労働者数 (万人)	労働生産 性(トン/ 人)
アメリカ	47	0.05	10.55	8872.0
日本	2	0.32	0.26	2401.0
オーストラリア	0	0	2.55	7560.8
ドイツ	0	0	9.26	574.5
南アフリカ	47	0.23	6.21	3319.1
ポーランド	34	0.25	27.5	491.6
ロシア	217	0.82	58.55	435.5
インド	137	0.54	64.11	461.0
中国	6761	5.23	763.8	169.2

(出所)堀井伸浩「石炭産業」(丸川知雄編『中国産業ハンドブック2001～2002年版』蒼蒼社、2000年)

炭鉱や鉱山を除いた場合、労働中の事故による死者数は2001年に4952人で、同年の日本の鉱業を除く労災死者数1282人に比べて際だって多いという印象は受けない。むしろ、日本の労災事故統計の対象である労働者数が4855万人であるのに対し、表6 - 4に挙げられている業種の就業者数は鉱業を除くと1億4000万人なので、労働者1万人あたりの事故死者数は日本が0.26人、中国が0.35人と、それほど変わらないということになる。

ただこのことは中国の鉱業以外の産業における労働の安全性が日本に比べてさほど遜色ないということの意味するというよりも、表6 - 4の統計のカバレッジに問題があることを示しているように思われる。とりわけ建設業(建築業)の就業者1万人あたりの事故死者数を比べると日本が0.78人(2001年)、中国が0.49人(2002年1～10月)となり、期間の違いを考慮したとしても、中国の方が死亡率が低いことになる。しかし、中国の建設現場を想起してみれば、中国の建設業の方が日本よりも安全というよりも、中国の建設現場での事故の多くが報告されていないのではないかと疑いを抱かざるを得ない。

こうした統計の不備は、労働の安全を監督する行政組織の不備を反映するものだと考えられる。そこで、次節では労働者の安全と権利に関する制度の枠組みについて検討する。

## 2．労働者の安全と権利をめぐる制度的枠組み

中国における労働者の権利に関する基本的な法律は労働法（1994年公布）である。労働法では「労働者は、平等に就業し、職業を選択する権利、労働報酬を得る権利、休息と休暇の権利、労働安全衛生の保護を受ける権利、職業技能研修を受ける権利、社会保険と福利を受ける権利、労働争議の処理を申請する権利、および法律が規定するその他の権利を有する」と格調高く謳われ、それぞれに関する条文が107条にわたって列挙されている。だが、例えば労働時間ひとつとっても労働法での規定は一日8時間以内、週44時間以内、残業は一日3時間以内、月36時間以内、というものだが、珠江デルタ地域ではこれを大幅に上回る実態があることは前節で見たとおりである。

特に出稼ぎ労働者が働く職場の現実と労働法との間には大きな距離があり、労働法を執行する態勢は果たしてどうなっているのか、という疑問が生じざるを得ない。

労働法の実施を監督する役割を負っているのは中央政府では労働・社会保障部である。各省や市のレベルにも労働・社会保障局があり、その一部局である労働監察処（大隊）が企業における労働法の執行状況を監督している。労働監察処は、企業の労働契約、労働時間、社会保険や福利などが労働法に従っているかどうかを、告発を受けたとき、また毎年1回の定期検査のうちに検査し、法律違反があれば、罰金等の処罰をする。

ただ、地方政府が地域経済の発展に強い政策バイアスを持っているときに、地方政府の一部局たる労働監察処が特に外地出身の労働者たちの権利を十分に保護してくれるかどうかは疑問が残る。

また、労働者の安全に関する基本的な法律は、1992年に制定された鉱山安全法と2002年に公布・施行された安全生産法である。鉱山安全法は、鉱山の建設、採掘、企業管理において守るべき安全面の原則を定めたものである。鉱山での安全については鉱長が責任を負うとされ、即時かつ正確に鉱山事故を報告しなかった場合には生産停止や行政処分もあるとしている。鉱山の安全を監督する機関としては、1982年に当時の国家労働総局（現在の労働・社会保障部）のもとに鉱山安全監察局が設立され、各省にも鉱山安全監察処が置かれることとなった。

鉱山以外の事業所における労働安全に関しては労働法に規定されているのみであったが、2002年に安全生産法が制定され、そのなかで事業活動の安全を保つ上での政府の役割や、企業長の責任、事故が起きたときの応急措置や政府への報告義務などについて細かく定められ、違反したときの罰則も定められた。この法律の実施状況を監督するのは国家経済貿易委員会のもとにある国家安全生産監督管理局である。同局は鉱山安全法の施行を担当する国家煤鉱安全監察局と実質的には同一の機関である。各省政府にもこれに対応して安全生産監督管理局が設けられ、市のレベルにも同様の局が設置されているが、市レベルの局となると2001年に設立されたばかりというものが多く、どれほどの機能を果たしているのかは疑問がもたれる。

以上のような労働者の安全と権利を擁護する仕組みを日本と比較すると、まず、日本では労働基準監督署が、安全管理と権利擁護の両方を担当しているのに対して中国では別系統の官庁が担っているのが第一の特徴であり、日本では労働基準監督署は国の出先機関であるのに対して、中国では、実際に企業の現場と接するのは地方政府のもとの労働・社会保障局や安全生産監督管理局である。

地方政府のもとのこうした機関が、地元の企業とそこで働く他地方から来た出稼ぎ労働者の利害が対立する場面において、どれほど真剣に労働者の権利擁護のために活動するかとなると疑問とせざるをえない。次節で見ると、地方政府の労働社会保障局の多くは、就業政策において地元民優先、外地出身者軽視の姿勢を公然と標榜しているのである。

### 3. 労働者の安全と権利に関する二重構造

#### (1) 就業の制限

外地出身者の安全や権利を軽視すると公然と表明する地方政府はない。しかし、外地出身者の就業を制限することを明文化している地方政府は少なくない。地方政府が労働政策において地元民、それも都市戸籍を有する者を優先していることを見事に表現しているのが、杭州市の就業に関する規定である。すなわち、杭州市では以下の3条件が揃ったとき初めて外地出身者を雇用してもよいとしている。

市内戸籍者が先、外地戸籍者が後、都市戸籍者が先、農村が後の原則

市内の余剰人員、一時帰休者、土地収用工を雇用しても需要を満たせない。

市内の都市民を募集しても需要を満たせない。

このような規定は「労働者は平等に就業する権利を有する」という労働法第3条の精神に反しているように思われるのだが、まさに労働法の執行者であるべき地方政府の労働・社会保障局がこうした規定を作っているのである。

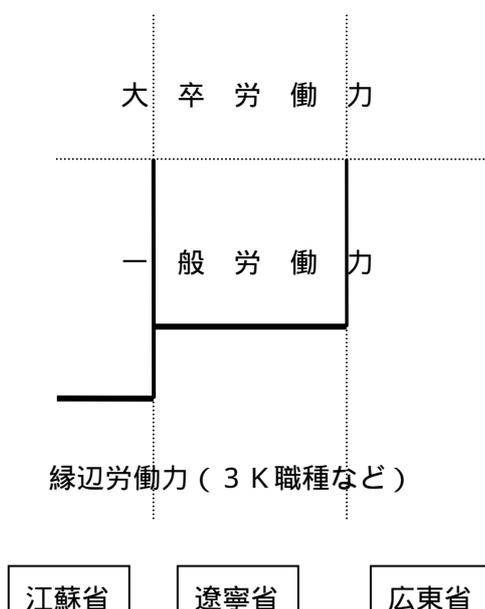
北京市でも1995年以来外地出身者が従事することのできる職種を13業種の206種に制限する政策を採っている。その多くは地元民が就きたがらないきつい、汚い、危険な職種である。それ以外の職種で外地出身者を雇っている場合には、労働社会保障局は外地出身者を解雇して地元民に入れ替えることを求めるのみならず、罰金まで取る。労働強度が低い安全な職種は地元民のためにキープし、危険度の高い職種だけ外地出身者に残しておくという政策は、事実上労働の安全に関してダブル・スタンダードを採っていることを意味している。

各地方政府が実施している労働者流入に対する制限を概念図の形で表現すると図6-1のようになる。まず、大卒以上の高学歴者の流入に関しては各地とも比較的制限は緩やかである。ただ、上海市のように地元出身の大卒労働力が多い地域では、特に優秀な学生や、上海市では欠けている専門性を持つ者などに限定している。

また、高卒以下の一般労働力については、地方ごとの労働需給に応じてどのような制限を設けるかが異なる。広東省の珠江デルタ地域のように、労働需要に比べて地元民による労働供給が著しく少ないところでは、一般労働力の流入に対する制限がない。一方、遼寧省の瀋陽市などでは地元の都市戸籍者を優先し、市内であっても農民戸籍の者が都市部で就業することは難しい。なぜなら、瀋陽市では国有企業の経営不振によって多くの都市労働者が解雇されており、労働需要を労働供給が上回っているからである。一方、江蘇省の無錫市では市内の農村戸籍者にも都市部で就業することが許されているが外地人の流入は制限されている。なぜなら、無錫市には外資系企業が多数進出して、都市労働者だけではその労働需要を満たすことができないが、市内の農村労働力によってほぼ需要を満たすことができるからである。

こうしてみると、労働需給の違いに応じて具体的な制限のあり方は異なっているものの、どの地方政府も杭州市の「市内戸籍者が先、外地戸籍者が後、都市戸籍者が先、農村が後の原則」に従っていることがわかる。

図6-1 中国労働市場の構造（概念図）



（出所）丸川(2000a)

## （2）戸籍制度の改革

都市と農村の格差拡大と、農村の相対的貧困化への対策としては、やはり農民の都市への移住を促進する以外にないとの観点から、2000年以来、農民の都市移住に対する最大の障害となっていた戸籍制度の制限を緩和するような政策が打ち出されるようになった。

特に2001年3月に国務院が公布した「小都市の戸籍管理制度改革についての意見」では、小都市に定住している農村戸籍者は都市戸籍を取得でき、その際に地方政府が「都市容量増加費」等の費用を徴収してはならない、と定めている。既に江蘇省では334万人の鎮住民が鎮戸籍を取得し、また、寧波市では市・鎮のなかに固定的住所がある農村戸籍の住民は都市戸籍を申請できることになった（張雲彦[2002]）。

いくつかの大都市でも改革の動きが見られる。珠海市では、5年以上滞在し、固定的住所と職業、高卒以上の学歴、犯罪記録がなく、健康な人は戸籍を取得できるようになった。南京市では、市内の商品住宅を購入した人は本人、配偶者と子女の戸籍を取得できる。石家荘市では、市内の機関・企業に管理者や技術者として1年以上働いた者、契約制労働者として2年働いた者は戸籍を取得できる。

2001年3月に制定された第10次5カ年計画では「都市化」が重要な政策課題となり、

それにあわせて国家発展計画委員会が策定した「都市化発展重点計画」においては「いくつかの特大都市を例外とすれば、都市・農村が分断された就業政策を改め、各地区で実施中の農民や外地出身者の就業を制限する政策は廃止する」と謳われている。しかし、これはあくまで国家発展計画委員会の意向を表明するものにすぎず、実際に地方政府が旧来の就業政策を廃止するように強制することは容易ではないだろう。中央政府が外地出身者に対する差別を禁止するような法律を作らない限り、地方政府は地元民優先のスタンスを変えないと予想される。

### (3) インフォーマルな就業

珠江デルタ地域や無錫市のように、地元での労働需要が地元都市部からの労働供給を上回るため、外地からの労働力流入に対する制限を緩和し、結果として地元民と外地出身者の労働市場が一体化していくという展開は、ある意味で幸運なものである。だが、逆に地元での労働供給が労働需要を上回る状況が続く場合、地方政府は外地からの労働力流入に対する制限を続けるだろう。だが、労働市場は封鎖できても、財市場を囲い込むことは今の中国では難しい。安価な労働力が流入する地域は労働コストが低いため、労働力流入を制限している地域の企業を財市場での競争でうち負け、その結果、後者では企業はますます経営不振に陥って労働需要が減退するだろう。

そうした地域での失業問題を重視する論者たちが、近年その解決の切り札として提唱しているのが「インフォーマルな就業」(「非正規就業」)、または「フレキシブルな就業」(「靈活就業」)である(労働和社会保障部労働科学研究所課題組[2002]、中華全国総工会政策研究室編[2001])。「インフォーマルな就業」とは、インフォーマル・セクター(個人経営企業、自助的・公益的労働組織、自由業者)の就業者と、フォーマル・セクターで、臨時労働、派遣労働、外部下請けなどの形で就業する者を指す。中華全国総工会政策研究室編(2001)は、全国の10市・1県で、国有企業等から失業した後に再就職した労働者553人を調査した結果、そのうち48.7%が現在自営業を営んでいるほか、被雇用者となった残る51.3%についても、その就業先は個人経営企業が23.7%、私営企業が26.1%、コミュニティの労働サービス組織が10.3%などであり、労働形態も時間労働者(アルバイト)が10.3%、臨時工が59.2%、労務工が18.6%、季節工が5.2%という内訳であること、つまりインフォーマル・セクターまたはフォーマル・セクターでのインフォーマルな就業をしている人が大半であることを発見し、失業者の再就職問題を解決するためにはインフォーマル・セクタ

一を振興し、様々な雇用形態による就業を促進すべきだとしている。

さらに、労働和社会保障部労働科学研究所課題組[2002]は現行の労働法規はインフォーマルな就業に適応できていないとして、最低賃金を月額で規定していること、週40時間という労働時間の上限、書面による労働契約を結ぶことといった要求はインフォーマル・セクターには厳しすぎるとしている。この主張は、いわば失業者の再就職を促進するために、彼らの労働条件の引き下げを可能にするよう労働法の規制を緩和すべきだという主張にも聞こえる（上原[2002]も参照）。だが、そうしたことが行われれば、結局財市場と労働市場における競争を通じて、もともと労働法規の適用が緩かった農村からの出稼ぎ労働者の労働条件に、都市部の労働条件も収斂していくことになりかねない。むしろ、中華全国総工会政策研究室編（2001）が主張するように、インフォーマルな就業者に対する社会保険のカバー率を広げていくことや、労働契約による労働者の権利保護に努めることにより、労働条件の悪化をくい止めていくことが重要であると思われる。そしてさらにそうした労働者の権利保護の網を、農村からの出稼ぎ労働者にも広げていくことで労働条件の全般的改善を図るという発想が必要であるように思われる。

おわりに

本稿では、中国の労働をめぐる諸制度の問題点のなかでも特に大きな問題だと思われる労働者の安全と権利の侵害について現状把握を試みた。そこから浮かび上がってきたことは、労働力が農村から都市へ、また都市間で激しく流動する時代になっているにもかかわらず、労働諸制度の具体的施行を担うべき地方政府は地元民優先のスタンスを変えておらず、そうした矛盾が出稼ぎ労働者の安全と権利が脅かされる状況を生んでいるということである。しかし、そうした制度の空隙がある地域ほど、日本企業を含めた雇用主の側としては低賃金で労働者を雇え、魅力的な投資環境と映るということにもなっている。

だが、「安価で豊富な労働力」の経済的メリットばかりに注目し、その背後にある安全や権利の侵害に目をつぶっていいのかという思いを禁じ得ない。そうした問題は貿易や直接投資といった通常の経済関係だけでは解決が困難であり、日本としては経済協力や外交といった手段を通じて影響を及ぼすことを考えるべきだろう。根本的には低賃金と劣悪な労働環境にもかかわらず労働を供給しようという者が現れることに問題があり、それは農村の貧困を解消する以外に解決の道はない。労働者の安全と権利を保護する仕組みづくりや人材育成の面での協力も考えられるが、まず何よりも中国政府が出稼ぎ者を含めた労

働者の安全と権利をもっと重視することが前提である。

(参考文献)

上原一慶「社会主義市場経済の進展と労働者：非正規就業をめぐる」京都大学経済研究所ディスカッション・ペーパーNo.0205

張雲彦(2002)「労働力流動と市場発育」(『2002年：中国人口与労働問題報告』社会科学文献出版社)

中国社会科学院社会学研究所“農村外出務工女性”課題組(2000)『農民流動与性別』中原農民出版社

Anita Chan(2001). *China's Workers Under Assault*, M.E. Sharpe, 2001.

宋洪遠(2003)「關於農村労働力流動的政策問題分析」

労働和社会保障部労働科学研究所課題組(2002)「靈活就業：解決再就業的重要途径」(『人民日報』2002年5月23日)

中華全国總工会政策研究室編(2001)『中国非正規部門与非正規就業問題』

丸川知雄(2002a)『労働市場の地殻変動』(シリーズ現代中国経済)名古屋大学出版会 2002年。

丸川知雄(2002b)「製造拠点としての中国」『日中経協ジャーナル』No.99, 2002年3月。

---

<sup>1</sup> 調査対象者が働く企業の従業員規模は平均で803人、所有制別の内訳は、県・市の国有企業2.8%、鎮・郷営企業11.4%、村営企業3.6%、私営企業27.9%、外資合弁・合作企業34.1%、外資単独出資企業20.9%、その他1.2%となっている。珠江デルタ地域はいわゆる「三来一補企業」(名目上は村営企業等で、外国から委託加工を受注していることになっているが、実質的には外資側が経営を行っている企業)が外資系企業とほぼ匹敵するぐらいのシェアを持っている(丸川[2002b])が、従業員はそれらを概ね外資系企業と見なしていることがここからわかる。

<sup>2</sup> このアンケート調査でも珠江デルタにとどまって働き続けたいとする者は15.5%にすぎず、72.4%はここに長くいるつもりはないとしている。

<sup>3</sup> 社会保険への加入状況は年金3.9%、医療保険11.9%、労災保険25.4%なので、多くの会社では社会保険に代わる仕組みを会社独自に作っていることがわかる。