

# 中国における農民工の集団的労働紛争への対応

山下 昇  
(九州大学准教授)

中国では、特に広東省等の華南地区の製造業を中心に、農民工による集団的労働紛争が頻発している。農民工は、農村戸籍でありながら、都市部で出稼ぎ労働者として就労している者であるが、特に1980年代生まれ以降の新世代農民工を中心として、都市部への定住の傾向を強めつつある。新世代農民工は、第一世代に比べ、教育水準が高く、価値観も多様で、情報ツールの利用にも長けている一方で、我慢強くなく、不平等・格差に敏感で、職場への定着率も低いといわれる。また、労働組合に加入しない者が多く、現在頻発している集団的労働紛争の多くが、労働組合のコントロール外で突発的に起こっているものである。そして、中国では、労働組合が労働者の利益代表としての機能を果たしていないだけでなく、労使の利益調整をめぐる紛争解決手続が法律上整備されていない。短期的に、労働組合の機能が変化したり、集団的労働紛争の解決手続に関する立法が整備されたりするとは考えにくく、企業としては、労働者との交渉窓口として労働組合を頼りにすることもできず、いざ集団的労働紛争が発生した場合にも、地方労働行政の場当たりの対応に委ねざるを得ない状況にある。そこで、労働紛争の企業内での調停機能を強化したり、紛争の未然防止のために日常的な労使コミュニケーション制度を創設したりする取り組みが進められている。

## 目次

- I 中国における集団的労働紛争の現状
- II 労働紛争の当事者としての農民工
- III 労働紛争に関する労働法制の状況
- IV おわりに——企業の対応

## I 中国における集団的労働紛争の現状

### 1 中国の労働問題の特徴

#### (1) はじめに

中国は、「世界の工場」として、日系企業をはじめ多くの国の外資系企業の進出を受け入れ、長期にわたる経済発展を続けている。その一方で、2010年5月の広州ホンダ事件に代表されるように、収入格差や労働条件・安全衛生などをめぐっ

て労働紛争が多発している。海外で経済活動を行う企業にとって、こうした労働紛争への対応が、不可避の課題であることはいうまでもない。特に、日本企業の経済活動における中国のプレゼンスの高さを踏まえると、中国での労働紛争への対応は、極めて重要な課題である。

#### (2) 社会主義市場経済の中国

ところが、中国での労使関係は、日本におけるものとは、前提となる労働法の内容や労働者の考え方も異なるため、自国での労使関係のノウハウをそのまま持ち込むことが難しい。そもそも日本の労使関係自体が、「日本的」と称される特徴を持ったものであり、独自の社会経済基盤や文化を背景に形成されてきたものである。

そして、周知の通り、中国が「労働者階級の指導する労農同盟を基礎とした人民民主主義独裁の

社会主義体国家」(憲法1条)であり、その基礎が、「全人民所有制及び労働大衆による集団所有制である」(同6条)ことは、「社会主義市場経済」の重要な要素として私営企業等の非公有制を認めているとはいえ(同11条)、この国の法制度(特に労働法制)を検討するうえで、忘れてはならない。端的に言えば、公有制における労使の利益対立は、基本的に予定されていないのである。また、時には、日中両国間の政治的問題が、不買運動や輸出入規制等といった、ビジネスにおいて一企業では対応困難な状況を生み出すこともある<sup>1)</sup>。

### (3) 戸籍管理制度

中国の戸籍制度は、1958年制定の「戸籍管理条例」により都市戸籍と農村戸籍に分かれており、農村からの出稼ぎ労働者(農民工)が沿海都市部の産業の重要な労働力となって経済発展を支えている。しかし、それは、形式的には農業に従事すべき者の一時的な非農業への就労であって(ただし、実態としては、恒常的な農村部での過剰労働力への対応でもある)、長期にわたって労働に従事する都市戸籍の労働者とは、社会保障等において厳然とした区別が設けられている点に留意しなければならない。そして、調和(「和諧」)社会を標榜する政府が特に重視しているのは、農村戸籍でありながら、都市部で労働に従事する農民工への対応であり、農民工の集団的労働紛争の予防と解決が、重要な課題となっている。農民工の問題は、社会主義市場経済の下での経済発展と戸籍問題、格差問題等の社会矛盾の一端を示すものであり、同時に企業経営のリスクとなっている。

## 2 中国における集団的労働紛争

### (1) 中国の集団的労働紛争

中国において、集団的労働紛争の実態を統計的に捉えることは意外に難しい。10人以上(かつては30人以上)の労働者の紛争について、労働紛争仲裁委員会での受理件数の統計はあるものの(表1<sup>2)</sup>参照)、これは、同一内容の個別的労働条件に関する紛争が複数の労働者によって主張された場合に、その代表者を決めて、仲裁等の手続で解決するための便宜的なものであり、その実質は個別的労働紛争の集合体という意味合いを持つ。例え

ば、労働契約や労働協約所定の賃金の未払い分を10人以上の労働者が求めるような場合であり、賃上げのような集団的な利益紛争等を対象とした統計データという性格のものではない。それは、後述のように、そのような紛争の解決手続が十分に整備されていないからであり、労使の利益対立が、制度的に認められていないことに起因する。

表1 労働紛争受理件数

	仲裁受理	集団紛争
1994年	19098	1482
1995年	33030	2588
1996年	48121	3150
1997年	71524	4109
1998年	93649	6767
1999年	120191	9042
2000年	135206	8247
2001年	154621	9847
2002年	184116	11024
2003年	226391	10823
2004年	260471	19241
2005年	313773	16217
2006年	317162	13977
2007年	350182	12784
2008年	693465	21880
2009年	684379	13779
2010年	600865	9314

しかしながら、現実には、集団的な労働紛争は発生しているのであり、地方の実情に合わせて、必要に迫られた地方政府が、独自のシステムで解決に当たっている。具体的には、労働集約型の製造業が多い広東省を中心とする華南地域や上海市・浙江省・江蘇省等の華東地域である。中国国内においても、メディア等(新聞、インターネット等)の情報を基に分析・研究が行われている。ただし、メディアでの報道等は、特定の類型企業(例えば、日系企業等の外資系企業)や規模の大きさ等に注目する傾向があり、一定のバイアスがかかっていることは否定できない。こうした実態の情報の不完全性や地方ごとの差異があることを踏まえた上で、ごく簡単に農民工による集団的労働紛争の実態を描写してみよう。

### (2) 農民工による集団的労働紛争<sup>3)</sup>

発生地域からみると、全体の40%以上が華南地方(特に広東省)であり、次いで、華中(河南、湖北、湖南)、華東(江蘇、浙江、上海)が多い。業種でみると、製造業等の工業が約60%を占め、次い

で交通運輸が約30%となっている。紛争の原因からみると、賃金・福利が最も多く、半数以上が賃金等をめぐるものである。紛争の日数では<sup>4)</sup>、1日及びそれ以下のものが38.27%、2～5日が40.74%の一方で、10日以上のもが14.81%ある。また、広東省や浙江省、上海市の労働紛争仲裁機構が受理した紛争のうち、農民工によるものが、共通して全体の約60%を占めていた<sup>5)</sup>。一方で、紛争の発生・解決に当たって、労働組合の関与がみられた事例はほとんどない。むしろ、広州ホンダの事例では、地域の労働組合が介入した結果、紛争がより激化したことが明らかとなっている<sup>6)</sup>。結果からみると、労働者が賃上げ等の成果を勝ち取った事例は少なくなく<sup>7)</sup>、こうした成功事例が労働者にとって労働紛争を引き起こす動機ともなっている。

(3) 中国における労働紛争解決手続をみる視点  
 ところで、日本において、特に集団的労働紛争への対応を考えると、まず労働者側の窓口と考えられるのは労働組合であり、使用者は、労働組合との団体交渉等の手続を通じて解決への対応を図る。そして、労働組合は、団体交渉の過程で団体行動(争議行為を含む)を通じた圧力手段に訴えることもありうる。さらに、使用者が団体交渉を拒否するなどの不当な対応をとった場合には、労働委員会を通じた不当労働行為に対する救済制度が用意されている。この場合、日本では企業別の労働組合が多いが、近年では、企業外の合同労組に加入して団体交渉を求めるケースも少なくない。いずれにせよ、使用者は、労働組合(具体的にその交渉担当者)を相手方として、労働紛争の解決に向けて交渉に当たることになる。ところが、前述のように、農民工の集団的労働紛争の場合、労働組合の関与は極めてまれであり、中国においては、労働組合が農民工の交渉窓口として機能していない。

また、労働紛争の原因という観点からは、具体的な立法や当事者の労働契約・労働協約に基づく既発生の権利・利益等の履行を求めるもの(いわゆる権利紛争)なのか、労働条件の改善、例えば、賃金をいくら上げてもらうかといったもの(いわゆる利益紛争)なのかも考慮しなければならない。

農民工による賃上げ要求は、後者の類型に属するものであり、当事者の協議・和解の促進を通じて利益調整を図ることが解決への主要なアプローチとなる。これに対して、裁判所などの判定型の解決機関は、法律や契約内容を解釈して、具体的な権利等を事後的に確定することを通じて解決を図るものであり、利益調整型の解決には適さないという理解が一般的であろう。そこで、労使の協議の促進等を図る調整型の紛争解決システムが重要となるが、現在の中国では、調整型解決手続が十分整備されていない。

### 3 本稿の課題

以上の点を踏まえて、本稿では、海外での労働紛争への対応について、具体的に中国を対象として、以下のように検討する。まず、労働紛争の当事者として、近年その対応が重視されている農民工等に焦点を当てて考察する。農民工に注目する理由は、集団的労働紛争の多い華南地域(広東省等)において、農民工の労働紛争仲裁の申立件数の割合が高く、中国国内の研究においても、農民工の労働紛争予防がホットイシューとなっているからである。そこで、農民工の特性を確認するとともに、既存の労働組合の機能を分析した上で、農民工の利益を代表する主体の欠如を指摘する(Ⅱ)。次に、労働紛争解決手続に関する労働法の内容を中心に概観し、集団的な利益紛争の解決手続・制度が不十分であること(制度の欠如)及びその原因を指摘する(Ⅲ)。そして、最後に、中国における集団的労働紛争への日本企業の対応の在り方について、簡単に論じたい(Ⅳ)。

## Ⅱ 労働紛争の当事者としての農民工

### 1 新世代農民工

#### (1) 農民工の基本的状況

農民工とは、戸籍が農村にある農村戸籍者でありながら、都市部で農業以外の産業で就労している者をいい(狭義)、または、農村において第2次・第3次産業に従事している者を含む場合もある(広義)。2010年において、2億4223万人の農

民工がおり（広義の農民工）、そのうち都市部へ出稼ぎに出ている者が1億5335万人、農村における第2次・3次産業従事者は8888万人であった<sup>8)</sup>。前述のように、近年、広東省等の華南地域において、労働紛争仲裁の受理件数に占める農民工の事案の割合が高くなっており、都市部における第2次・第3次産業の主体的な労働力として、農民工が重要な地位を占めると同時に、労働紛争の当事者となっている<sup>9)</sup>。

もともと、外地（出身地外の地域）に出稼ぎに出る農民工は、1980年代初頭の200万人から1989年には3000万人に達していた。農民工は、「出稼ぎ労働者」として、短期的・臨時的な労働者とみなされてきたが、中国の都市部における産業の発展と工業化の進展に伴い変化が生じた。第1に、農業から完全に離脱し、都市部で「家庭化」の傾向を強めた。つまり、農民工同士で結婚し、比較的長期にわたり、都市部に定住するようになった。2010年の調査では、出稼ぎの期間の平均は7.01年で、56.7%が累計5年以上であり、28.6%が累計10年以上に達していた<sup>10)</sup>。そもそも農村部に帰郷しても耕作可能な農地で家族全員が生活可能な収入を得ることが難しく、また、現金収入確保のためにも恒常的に都市部で就労せざるを得ない状況にある。

第2に、こうした都市部での「家庭化」の傾向

は、1980～90年代に農村から都市部に出稼ぎ労働者として流入した第一世代農民工（「伝統農民工」ともいう）の両親の下で1980～90年代に生まれた新世代農民工（原語「新生代農民工」）を生み出した。新世代農民工は、一人っ子が中心で、幼少期から都市部で生活しており、現在では、農民工全体に占める新世代農民工の割合は60%を超え、農民工の中心的な年齢層となっている。

## (2) 新世代農民工の基本状況

新世代農民工について、近年、いくつかの調査があり、第一世代農民工と比較して新世代農民工の特性が論じられている（例えば、全国総工会新生代農民工問題課題組「2010年企業新生代農民工状況調査及対策建議」<sup>11)</sup>、「総工会関於新生代農民工問題的研究報告」<sup>12)</sup>、「中国青少年研究中心中国新生代農民工発展状況及代際対比研究報告」<sup>13)</sup>、「国家統計局新生代農民工数量、結構和特点」<sup>14)</sup>等がある）。以下では、これらの調査を基に、新世代農民工の基本的な特性を確認しておく。

まず、教育水準については、表2<sup>15)</sup>に示す通り、第一世代の半数が中学以下であるのに対して、新世代では3分の2以上が高校以上であり、専門学校の割合が非常に高く、相対的に教育水準が高いといえる。また、出身地外に出稼ぎに出ている農民工が従事している産業についてみると（表3<sup>16)</sup>）、新世代は製造業の比率が高く、また、第三

表2 農民工の教育状況

(単位：%)

教育水準／比率	新世代	第一世代
小学校及びそれ以下	0.4	6.6
中学校（初中）	32.4	44.4
高校（高中）	24.0	25.4
専門学校（中専・大専）	37.5	21.3
大学以上（本科及びそれ以上）	5.6	2.4

表3 出身地外出稼ぎ農民工従事産業

(単位：%)

産業分布／比率	新世代	第一世代
製造業	44.4	31.3
建築業	9.8	17.8
交通運輸業・倉庫業・郵政業	5.0	7.1
卸売・小売業	8.4	6.9
宿泊・飲食業	9.2	5.9
サービス業	12.4	11.0
その他	10.8	9.8

次産業に従事する者も少なくない。月平均収入についてみると、第一世代の1915.14元に対して、新世代は1747.87元でやや少なく、都市部の企業労働者の月平均収入(3046.61元)の57.4%の水準にとどまる。こうした収入格差が労働紛争の主要な要因になっていると考えられる。他方で、第一世代が収入のうち51.1%を農村に送金するのに対して、新世代のその比率は37.2%に過ぎず、収入の多くを消費に向けていると考えられ、新世代では、余暇にテレビ視聴やインターネット利用の割合が高い。また、労働組合への加入率でみると(表4<sup>17)</sup>、新世代の加入率のほうが高い。なお、ある調査では、新世代農民工の1日の平均労働時間は9.2時間で、10時間以上労働する者は28.5%に達し、月の平均休日は約3.5日とされる<sup>18)</sup>。

### (3) 新世代農民工の意識

新世代農民工が出稼ぎに出た理由として、「外の世界を見てみたい」(40.3%)、「お金を稼ぎたい」(33.4%)といったものが多い。就業機会については、51.8%が親戚友人の紹介で見つけており、また、新世代農民工のほうで転職を考える割合が高く、実際に転職率も第一世代より高いといわれる。71.8%の新世代農民工が転職しており、そのうち3回以上が22.3%で、「個人の発展の機会を探したい」(83.5%)、「より多く稼ぎたい」(80.0%)といった理由を挙げている<sup>19)</sup>。

そして、未婚の女性を中心に、都市への残留希望が高いものの(表5<sup>20)</sup>、現実的には、収入が

低いため、都市で定住することは容易ではなく、社会保障や子供の教育の問題もあり、既婚の場合には、農村への帰郷はやむを得ないと考えているものと思われる。さらに、61.7%の新世代農民工が都市住民との間の不公平・不平等を感じており、その内容は、社会保障の格差、賃金の格差、公共サービス享受の格差といったものである<sup>21)</sup>。

このように、新世代農民工は、幼少期から都市部で生活しているため、第一世代と異なり、そもそも農業に従事した経験がなく(基本的に農業に従事するという意識がない)、教育水準も比較的高く、価値観も多様である。中には、都市で生まれ育ち、都市で長期にわたって生活を続ける意思を持つ者も少なくなく、都市戸籍の同世代の労働者と同じ意識を持つ一方で、戸籍等による差別を強く感じている。労働紛争の背景の一つがこうした格差に対する感情的な問題にある。賃金額については、一企業で対応可能な部分もあるが、社会保障制度などについては、企業だけでは十分に農民工の要求に応えることはできない。

### (4) 新世代農民工の紛争の特性

こうした新世代の農民工は、権利意識も強く、低賃金に甘んじることなく、また、賃金の不平等などにも敏感である一方、忍耐力がないといった指摘がある<sup>22)</sup>。最も多いのは、賃金に関する労働紛争であるが、賃上げの要求が豊かな個人の消費生活のためであったり、不平等感の解消のためであったりする場合がある。また、賃金以外の要

表4 労働組合加入率

(単位: %)

加入状況/比率 (%)	新世代	第一世代
組合員	44.6	56.0
非組合員	48.2	36.7
過去組合員・現在関係がない	0.7	1.0
不明	6.5	6.3

表5 新世代農民工の将来の希望

(単位: %)

将来の希望/比率 (%)	既婚		未婚	
	男性	女性	男性	女性
絶対に帰郷しない	5.3	5.6	7.6	12.5
できるだけ都市部に在留したい	31.7	32.2	38.8	40.4
多く稼いだら帰郷する	27.9	29.4	21.3	15.6
必ず帰郷する	15.1	13.7	11.3	7.1
どちらともいえない	20.1	19.1	21.0	24.4

求も少なくなく、価値観・要求が多様化しているのが、近年の労働紛争の特徴である。「出稼ぎ」から「定住化・家庭化」への傾向を踏まえ、都市住民と同様の待遇や社会保障等に対する要求も高まりつつあると考えられる。

そして、新世代農民工は、物質的な豊かさを享受して育ち、インターネットや携帯電話などのツールでコミュニケーションを図ることに長けており、こうしたツールが集団的な行動を比較的容易にしている側面がある。そして、労働組合への加入率は必ずしも低いとはいえないが、半数以上が組合に加入しておらず、現在頻発する集団的な労務提供の拒否とデモ活動も、労働組合組織のコントロール外で突発的に発生し、個々の労働者が自発的に参加しているものである。

## 2 実習生

中国では、専門学校での教育の一環として、製造現場での「実習」が行われている。こうした実習生<sup>23)</sup>については、一般に労働法上の「労働者」に当たらないと解されている<sup>24)</sup>。実態としては、労働者とほとんど変わらないが、報酬は一般労働者よりもさらに低い。こうした実習生と労働紛争の関わりからみると、一方では、集団的労働紛争に伴う操業停止を回避する手段として、代替労働者となる場合がある。他方では、実習生自身が、まさに労働者と同様に、低い報酬に不満を抱き就労を拒否する場合もある。例えば、広州ホンダでは、実習生が6割ないし8割を占めていたともいわれている（実習生からそのままその工場に正式に採用される者も多い）<sup>25)</sup>。実習生は、形式的には、教育カリキュラムの一環として、特定の企業・職場で「実習」をしており、新世代農民工のように、他の職場に転職するという手段をとることができないため、報酬に対する不満は、時に大きなものとなりうる。

## 3 労働組合

### (1) 中華全国総工会と労働組合

1992年制定の「中華人民共和国工会法」（以下、「工会法」という）によれば、労働者が自主的に組織した労働者階級の集団組織を「工会」とい

い（2条）、本稿においては、「労働組合」と訳することにする。中国の労働組合は、労働者の団体として、労働者を代表するものとされる一方で、日本でいう使用者の利益代表者たる管理職も加入するのが一般的であり、異なる点多々あることに留意すべきである。そして、この労働組合組織は、全国統一組織「中華全国総工会（All China Confederation of Trade Unions）」（以下「総工会」という）をトップ（指導機関）として、各地の総工会と各産業組合の全国組織を通じて、企業や行政機関に組織を有しており、総工会系の労働組合以外の労働者組織は認められていない。そもそも、憲法上、中国は「労働者階級が指導する労農同盟を基礎とした人民民主独裁」国家であり、少なくとも理論上では、労働者は国や企業の「主人」であって、労使の対立等は存在するはずがなく、実際上も、総工会は、中国共産党とは緊密な関係にあり、共産党の指導を受けることとされている<sup>26)</sup>。

実際に、総工会は、国家の政治体制に組み込まれ、事実上一種の官僚組織と化しており、総工会の幹部は政府により任命され、国家目標・利益を重視し、必ずしも労働者の利益の実現のために行動するものではない。また、労働組合の人事系統は党組織に属し、さらに、県級以上の地方労働組合組織の業務従事者は公務員の身分に組み込まれ、国家公務員の待遇を受けているとされる。後述のように、労働者の権利保護が労働組合の活動の主要な内容になったにもかかわらず、こうした伝統的メカニズムにより、労働組合は組織機構の制約を受け、労働紛争の調整に大きな効果を発揮することができないと指摘されている<sup>27)</sup>。

### (2) 労働組合の役割

労働組合は、法律上、労働協約<sup>28)</sup>の締結主体としての役割を有し、2003年12月30日制定の「労働協約規定」（「集体合同規定」）では、企業と労働者が労働協約を締結する場合、団体交渉（「集体协商」）の方式を採用すべきであるとし（4条）、労働者側の首席代表は、工会の首席が担当する（20条）。このように、労働組合は、労働者側の代表としての役割を、法律上、求められている<sup>29)</sup>。

ただし、労働組合主席（代表者）は、組合員や

従業員の選挙で選出されているわけではなく、その組織の性格を踏まえ、実際にトップに立つのが企業側の者（管理職）であることを考えると、従業員側の利益が十分に考慮されているとはいえないと考えられる<sup>30)</sup>。伝統的に都市戸籍の労働者によって組織されてきた労働者組織である労働組合は、もともと農民工の組織化に必ずしも積極的ではない。近年では、農民工問題がクローズアップされるようになってきたことから、農民工への組織拡大を図っているが、農民工自身も労働組合への加入に消極的であり、工会に対する労働条件改善の期待も薄い（これは、都市戸籍の労働者も同様であり、労働組合に対しては、企業の福利厚生担当という認識くらいしかない）。団体交渉制度を前提として、労働組合に労働者の利益代表性を発揮するような法改正が行われているが、現段階では、労働組合が労働者の利益代表の主体として十分に機能していないことが指摘できる。

#### 4 農民工 NGO

さて、既存の労働組合が、労働者の代表者・代弁者・保護者となりうるかについては、前述の通り、短期的には難しいといわざるをえない。こうした労働者の不満を代弁するルートとして、労働組合が機能していないとすれば、他にいかなる組織があるのだろうか。その可能性として、中国における非政府組織（NGO）が挙げられる。

既に中国でも、環境保護や被災者支援等の様々な分野で NGO が活動している。労働に関わる分野では、上海や広州などにおいて、農民工や労働者を支援する NGO が存在する<sup>31)</sup>。こうした NGO が、企業の現場で労働者の諸権利についての広報（啓発）活動を行うとともに、労働者の不満をくみ取り、企業との交渉役を務めている。例えば、「労働法」や「労働契約法」が定める権利等を記載した冊子や相談ホットライン（「熱線」）の連絡先を記載したグッズを配布して、農民工をはじめとする労働者の相談を受けている。こうした労働者の権利を守る NGO の活動経費は、企業の社会的責任を名目とした寄付によって支えられているという<sup>32)</sup>。もちろん、これらの組織が、労働者の不満を事実上代弁することが可能であって

も、集团的労働紛争解決システムの法的な当事者としての役割を果たすことはなお困難といえよう。

### III 労働紛争に関する労働法制の状況

#### 1 労働調停仲裁法

##### (1) 調停

労働紛争の解決手続として、2008年1月1日から「中華人民共和国労働争議調停仲裁法」（以下、「労働調停仲裁法」という）が施行され、同法では、調停（「調解」）と仲裁の解決手続を定められている。調停は、企業内に組織される調停委員会を通じた協議・和解のシステムであり（ただし、企業内に調停委員会が組織されていない場合には、地域に組織された人民調停組織や行政機関等が設置した調停機構を利用する）<sup>33)</sup>、仲裁申請の前に調停を行うことが原則とされている（労働紛争における調停前置主義）。企業内の調停委員会は、労働者代表と企業代表で構成され、前者は労働組合メンバーもしくは労働者の推挙する者であり<sup>34)</sup>、後者は企業の責任者が指定した者である。

##### (2) 仲裁

仲裁は、労働行政部門代表、労働組合代表、企業側代表（政労使）で組織される労働紛争仲裁委員会（以下、仲裁委員会という）の下で行われる紛争解決手続である。労働紛争の解決は、原則として、三者構成メカニズム（「三方機制」）による共同解決を目指している（法9条）。ここでは、労働組合代表は労働者側の代表と位置付けることができる。ただし、実際の紛争解決手続としての仲裁は、三者構成の仲裁委員会の下に設置された仲裁機構が実務を担当しており、具体的な仲裁手続を担当するのは仲裁員である。そして、実務を担う仲裁機構は、現実には、労働行政部門の一部であり、仲裁員についても、一定の資格要件が求められるが（同法20条）、その多くは、労働行政機関の公務員である。したがって、実質的には行政の役割が顕著な手続であり、三者構成のうち労使が現実的な役割を果たす余地は小さい。

##### (3) 集团的労働紛争の手続

そして、「労働調停仲裁法」では、「発生した

労働紛争に関係する労働者が10人以上でかつ共同で申立をする場合、その中から代表者を選定して、調停・仲裁あるいは訴訟活動に参加させることができる」(7条)としている。同規定は、これを集団的労働紛争と定義しているわけではない。むしろ、手続的には、10人以上の集団的労働紛争に関して、特別な手続を用意しているわけではなく、優先的に迅速に対応することを定めるのみである。基本的には、個別的労働紛争と同じ枠組で処理することを前提としており、10人以上の集団的労働紛争を個別的労働紛争の集合体として捉え、その代表者(場合によっては労働組合も)を通じて、共通の解決手続の中で解決を図ろうとしているものである。

なお、1993年10月労働部公布の「労働争議仲裁委員会弁案規則」(労働紛争仲裁委員会事案処理規則)36条以下では、30人以上の「集体労働争議」事案に対する特別審理手続が定められ、3人以上の仲裁員で組織される「特別仲裁廷」を組織し(37条)、労働者代表と企業代表による協議を通じた自主的解決を促した上で(41条)、協議が不調に終わった場合には、仲裁裁決を出すこととし、通常の紛争は60日以内(30条)とされている仲裁の期限を15日以内(43条)とするなど、通常の手続とは異なり、迅速で柔軟な解決を図る手続が用意されていた。かかる規定に基づき、各地方の仲裁委員会は集団的な労働紛争の解決に当たっていたが、2009年1月1日にこの規則は廃止された。そして、同日より新たに「労働人事争議仲裁弁案規則」が施行され、同規則は、「労働調停仲裁法」と同様に、10人以上の労働紛争について、仲裁委員会が優先して解決に当たることを規定しているものの(4条)、特別の手続規定は置いていない。

## 2 労働法・工会法

### (1) 労働法

労働協約をめぐる労働紛争解決手続について、1995年施行の「中華人民共和国労働法」(以下、「労働法」という)84条は、紛争を2つの類型に分けて定めている。第1に、労働協約の締結に起因して紛争が発生し、当事者が協議して解決できないとき、現地の人民政府労働行政部門は関係者を組

織し協議して解決することができる。第2に、労働協約の履行に起因して紛争が発生し、当事者が協議して解決できないときに、当事者は、仲裁委員会に仲裁の申立を行うことができる。大雑把に言えば、前者は利益紛争であり、後者は権利紛争ということができる。

前者について、2003年12月制定の「労働協約規定」(「集体合同規定」)では、「団体交渉(「集体協商」)の過程の中で紛争が生じ、当事者双方の協議で解決できない場合、当事者一方あるいは双方は、書面により労働保障行政部門に協調解決の申請をすることができ、申請がない場合でも、労働保障行政部門が必要と認めたときは、協議して解決することができる」(49条)、労働保障行政部門は、労働組合と企業組織の三方面(政労使)の人員を組織し、共同で労働協約紛争の協調解決を行うとしている(50条)。また、履行過程における紛争については、同様の規定が2008年施行の「中華人民共和国労働合同法」(以下、「労働契約法」という)56条や「工会法」20条にも定められており、当事者は、労働協約所定の権利等が実現されていない場合に、その履行を求めて仲裁の申立ができる。

このように、集団的労働紛争のうち、労働協約の履行過程におけるもの(権利紛争的なもの)は、仲裁委員会の解決手続に委ねられる場合がある(表1参照)。他方で、労働協約の締結に係るもの(利益紛争的なもの)は、労働行政部門等が労使と協調して解決するとされているが、具体的な手続は明確ではない。

### (2) 工会法

権利紛争的なもの(例えば、未払い賃金の請求)であっても、仲裁の申立をしないまま、労働者が集団で行動を起こすことも多い。最近の中国で発生する集団的労働紛争(例えば、集団的な労務提供の拒否とデモ活動等)には、利益紛争だけでなく、権利紛争の要素を含むものも少なくない。こうした行動は、労働組合等の意思決定に基づくものではない。

そして、「工会法」では、ストライキの訳語にあたる「罷工」という文言はないが、事実として発生する「停工」(操業停止)や「怠工」(怠業)

という事態に対して、解決手続を定めている。すなわち、同法 27 条は、「企業に『停工』・『怠工』事件が発生したときは、労働組合は従業員を代表して、企業あるいは関係する部門と連携して、従業員の意見と要求を伝達し、かつ解決の意見を提出しなければならない。従業員の合理的意見に対し、企業はこれを解決しなければならない。労働組合は、企業と協力して、正常な生産秩序を迅速に回復させるべきである」と定めている。

この規定は、企業内等での調停や仲裁委員会の仲裁と異なり、現実に発生する「停工」等の事件に対して、労働行政部門による解決の枠組を定めたものである。ここで、労働組合は、労働者の代表者としての役割を期待されつつ、一方では、労働者と企業・関係部門の調整役として、「従業員の意見と要求」の実現だけでなく、「正常な生産秩序の回復」を目指して、紛争の調整に協力するものとされている。そして、実際には、こうした規定に基づき、労働行政部門が中心となって、集团的労働紛争の解決を行っているが、具体的で詳細な規定を欠いているため、基本的にはケースバイケースの解決とならざるを得ず、企業としては、行政の場当たりの対応に委ねるほかない。

このように、現状では、労働条件等について、平等な協議を通じて労働協約を締結することが規定され（「労働契約法」51 条）、企業による正当な理由のない交渉拒否を禁じ（「労働協約規定」56 条、「工会法」53 条）、交渉担当者になる可能性のある労働組合主席等に対する身分保障を強化する改正がなされているものの（「工会法」18 条、51 条、52 条等）、具体的な団体交渉に関する規定や、団体交渉が不調に終わった場合の争議行為を含めたルールが明確にされていない<sup>35)</sup>。また、集团的労働紛争の解決における労働組合の法的地位も、労働者の利益代表なのか、労働者と企業との間の調整役なのか、それほど明確ではない。

### 3 人社部規定・地方規定

#### (1) 「労働人事争議仲裁弁案規則」と地方の取り組み

1993 年 10 月労働部の規則（Ⅲ 1 (3) 参照）では、30 人以上の「集体労働争議」事案に対する

特別審理手続が定められ、通常の手続とは異なり、迅速で柔軟な解決を図る手続が用意されていた。かかる規則に基づき、各地方の仲裁委員会は集团的な労働紛争の解決に当たっていたが、2009 年 1 月 1 日に同規則は廃止された。そして、同日より「労働人事争議仲裁弁案規則」が施行され、同規則は、10 人以上の労働紛争について、仲裁委員会が優先して解決に当たること（また、2010 年 1 月公布の「労働人事争議仲裁組織規則」12 条では、10 人以上の集团的紛争については、3 名の仲裁員で仲裁廷を組織するとされる）を規定しているものの（4 条）、特別の手続規定は置いていない。

とはいえ、実際に集团的労働紛争は発生している。そこで、多くの紛争が発生する地方では、独自のルールの下で、紛争の解決に取り組んでいる。例えば、広東省では、リーマンショックを契機とする世界的不況の煽りを受けて、地域内で企業の操業停止や倒産が相次いだ。そこで、2008 年 12 月 8 日に「停産、倒閉企業集体労働争議案件処理規範指引」を公布し、労働紛争仲裁機構において、具体的な解決を図る指針を示している。具体的には、労働者が団体的な行動を起こした場合（「群體性事件」）、仲裁機構は 6 時間以内に地方政府等に報告し、事件の収拾後 2 日以内に書面で状況等を報告することとされている。また、集团的紛争の解決には、仲裁委員会の政労使三者が共同で協議し表決するとされる。

#### (2) 「企業労働争議協商調解規定」の制定

上記のような紛争解決手続は、基本的に紛争に対する「事後の介入」の方式であり、いったん紛争が発生し、激化した場合には、その解決は容易ではない。

そこで、人力資源・社会保障部（以下、「人社部」という）は、「企業労働争議協商調解規定」（「企業労働紛争協議調停規定」）を 2011 年 11 月 30 日に公布（2012 年 1 月 1 日に施行）した。同規定は、企業内の調停委員会の調停手続について詳細を定め、さらに、企業は「労資双方の意思疎通・対話のシステム（「労資双方溝通対話機制」）を確立すべきであり（4 条）、労働者は調停委員会を通じて企業に対して労働契約の履行等の問題について要求を提出することができるとしている（5 条）。そし

て、労働紛争が発生した場合、一方当事者は他方当事者との面談等の方式を通じて協議して解決することができ(8条)、協議が一致したときには、書面の和解協議書を作成し、当事者はこれを履行すべきである(11条)。協議が不調に終わった場合には、調停委員会等に調停を申請することができ、また、仲裁委員会に仲裁を申請することもできる(12条)。

さらに、企業内に調停委員会を設置し、労働紛争の予防工作を行うこととし(13条)、調停委員の職責として、労働紛争の予防・警戒が挙げられている(16条7号)。つまり、同規定は、企業内の協議や調停を通じて、企業内での紛争の解決と予防の機能を強化することを目指している。さらに、同規定34条は、「企業が本規定にしたがって調停委員会を設立せず、労働紛争あるいは集団性事件(「群體性事件」)が頻発した……場合」、法により処分するとされており、同規定の制定の背景に、集団的労働紛争の予防という側面もあることが指摘できる。

もともと2008年施行の「労働調停仲裁法」は、全54カ条のうち35カ条が仲裁に関する規定で占められており、実際にも、中国の労働紛争解決システムは、仲裁を中心として構成されていたといえる。人社部は、こうした事後的解決に加え、企業内における協議と調停に関する規定を整備・強化することにより、労働紛争をできる限り早期に企業内で解決し、労使関係の安定化を図ることを意図していると考えられる。また、労働組合と企業との団体交渉が十分に機能しない現状において、企業内における協議・調停の制度化を促進して、労使の利益調整システムとして代替的な機能を期待していると思われる。

#### IV おわりに——企業の対応

既に述べたように、中国では、労働者の利益を代表する主体として、労働組合が機能していないうえ、利益紛争を調整する法的手続も未整備である。そうした状況を踏まえ、中国では、農民工による集団的労働紛争に対しては、事後的な解決手続の整備から、より紛争の「上流」で未然に予防

する取り組みを促進している。また、調整の仕組みも、調整的性格の強い「調処」(当事者の協議を促進する「あっせん」のような手続)という手続で、迅速かつ柔軟に紛争に対応しようとする議論が中心になりつつある。こうした企業内での協議や調停の強化の傾向は、仲裁委員会や人民法院における労働紛争の受理件数の急増への対策という側面もあり、同時に、これまでの調停や仲裁が十分に機能していない事態を踏まえたものといえる<sup>36)</sup>。

そうした中で、現在の中国では、日常的な労使コミュニケーション制度(「労資対話」・「労資溝通」)の活性化を通じて、労働紛争の発生ないし激化の予防を図る動きがみられる<sup>37)</sup>。例えば、第1に、CEO等の最高管理層と労働者の代表者との交流会(「溝通会」)であり、CEOをはじめとして各部門の責任者と80名の従業員代表が意見交換を行い、従業員の質問等にCEO自身が回答するなどしている。第2に、中間管理層の者と従業員との対話集会であり、毎月1回各部門で座談会を開催している。第3に、生産ラインの管理者とそのラインの従業員との意見交換であり、毎週定期的に話し合いの機会を持って、当該管理者に決定権限がない事項についても、上層部への取り次ぎなどを行っている。

特に、新世代農民工の場合、企業に対する要求も多様化する一方で、労働組合のコントロール外で突如として労働紛争が激化する傾向がある。集団的労働紛争の予防の観点からは、日常的に労働者の不満に対応できるよう労使のコミュニケーションのルートを複数確保することが望まれる。

【附記】本稿は、平成24年度科学研究費補助金(基盤研究(C)課題番号22530057)の研究成果の一部である。

- 1) この点について、梶谷懐「壁と卵」の現代中国論——リスク化する超大国とどう向き合うか(人文書院、2011年)131頁以下参照。
- 2) 『中国労働統計年鑑』(中国統計出版社、1995～2011年)より筆者作成。
- 3) 李麗林=苗苗=胡夢潔=武静雲「2004-2010年我国典型停止事件分析」労働経済与労働関係2011年第4期15頁、山下昇「中国労働契約法施行後の労働事情と法的問題」季刊労働法231号176頁(2010年)、山下昇「中国における集団的労働紛争の事態とその解決手続の課題」季刊労働法236号92頁(2012年)参照。
- 4) 2012年3月9日に中国人民大学で開催された「農民工集体労働争議予防調解工作研究項目討論会」の会議資料・中国

- 人民大学労働関係研究所「農民工集団労働争議特点与規律」26頁参照。ちなみに、この報告資料は、2010～2012年の約180件を対象としている。
- 5) 4) の会議資料・広東省調解仲裁処「広東省農民工労働争議予防調解工作狀況彙報」、浙江省人力資源和社会保障庁「浙江省農民工労働争議予防調解基本狀況及対策」、上海市人力資源社会保障局「上海市農民工労働争議予防調解工作彙報」参照。
  - 6) 常凱(胡光輝訳)「南海本田スト現場からの報告」中国研究月報64巻8号1頁(2010年)、田中信行「急増する中国の労働争議」同号10頁、高見澤学「労働争議・賃上げの実態と経済的影響」中国研究月報65巻1号2頁(2011年)、田中信行「日系企業の紛争事例を検証する」同号14頁参照。
  - 7) また、労務提供を拒否しているにもかかわらず、解決に当たってその間の賃金が支払われる場合があることも指摘されている。香川孝三「アジアにおけるストライキ中の賃金問題」菅野和夫他編『労働法が目指すべきもの』(信山社、2011年)121頁参照。
  - 8) 国務院農民工弁課題組『新生代農民工發展問題研究』(中国労働社会保障出版社、2011年)1頁参照。
  - 9) 農民工問題に対する労働法的な対応に関して、就業促進法から検討したものと、菊池高志「中国における労働市場政策の法——就業促進法の制定」季刊労働法224号6頁(2009年)参照。
  - 10) 国務院農民工弁課題組・前掲『新生代農民工發展問題研究』4頁参照。
  - 11) 『労働経済与労働関係』2011年3期号5頁参照。
  - 12) <http://acftu.people.com.cn/GB/11921899.html>
  - 13) <http://www.cycs.org/Article.asp?ID=7880>
  - 14) [http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20110310\\_402710032.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20110310_402710032.htm)
  - 15) 全国総工会新生代農民工問題課題組・前掲「2010年企業新生代農民工狀況調査及対策建議」5頁参照。
  - 16) 国務院農民工弁課題組・前掲『新生代農民工發展問題研究』57頁参照。
  - 17) 全国総工会新生代農民工問題課題組・前掲「2010年企業新生代農民工狀況調査及対策建議」8頁参照。
  - 18) 郭開元主編『新生代農民工權益保障研究報告』(中国人民公安大学出版社、2012年)2頁参照。現実的には、労働時間規制(週40時間・時間外労働の上限月36時間)や休日規制(週1日の休日)に違反しているものと考えられる。中国の労働時間等の規制については、山下昇「中国における労働時間・休憩休日・時間外労働の法規制」労働法律旬報1762号5頁(2012年)参照。
  - 19) 郭編・前掲『新生代農民工權益保障研究報告』1頁参照。
  - 20) 国務院農民工弁課題組・前掲『新生代農民工發展問題研究』63頁参照。
  - 21) 郭編・前掲『新生代農民工權益保障研究報告』3頁参照。
  - 22) 姜勝洪「当前職工群体性事件的特点, 原因及对策研究」社科縱横26巻4期号59頁(2011年)、国務院農民工弁課題組・前掲『新生代農民工發展問題研究』144頁参照。
  - 23) 中国の実習生については、呉文芳「実習生的身份界定与立法思考」社会法論評第2巻321頁(2007年)参照。
  - 24) 1995年の労働部「關於貫徹執行《労働法》若干問題的意見」12条は、在学生の就労について、「労働法」の適用を排除している。
  - 25) 田中・前掲「日系企業の紛争事例を検証する」参照。
  - 26) 山下昇=龔敏編著『変容する中国の労働法』(2010年、九州大学出版社)107頁以下(龔敏執筆)参照。
  - 27) 劉泰洪「労資衝突与工会轉型」労働経済与労働関係2011年4号20頁等参照。
  - 28) 原語は「集体合同」であり、「労働法」33条2項によれば、「労働協約は工会代表の労働者と企業が締結する。工会組織のない企業では、労働者が選出した代表と企業が締結する」と定められており、工会がない場合、労働者代表も労働協約の締結主体となりうるなど、日本の労働協約とは異なる点もあるが、本稿ではさしあたり「労働協約」と訳す。その法的効果は企業全体の労働者に及び、労働協約の規定を下回る労働契約の賃金・労働基準等は認められない(同法35条)。中国の団体交渉と労働協約については、森下之博「中国の賃金に関する団体交渉・労働協約の現状と課題」労働法律旬報1762号15頁(2012年)参照。
  - 29) また、労働者による企業民主管理制度として、職工代表大会制度があり、これも労働者の利益を企業経営に反映させるツールといえるが、必ずしも労働者の代表機関とはいえない。詳しくは、彭光華「中国における従業員代表制度」(山田晋ほか編『社会法の基本理念と法政策』法律文化社、2011年、136頁)、山下昇「中国の従業員代表制度の概要とその現状」世界の労働2010年8月号64頁参照。
  - 30) 高見澤・前掲「労働争議・賃上げの実態と経済的影響」6頁参照。
  - 31) 香川・前掲「アジアにおけるストライキ中の賃金問題」122頁、山下=龔・前掲『変容する中国の労働法』119頁(龔執筆)参照。
  - 32) 2008年秋に、筆者は、上海の某労働NGOを訪問し、その際にインタビューした内容に基づくものである。<http://huaguang.ebdoor.com/index.aspx> 参照。
  - 33) 労働紛争の調停・仲裁について、詳しくは、野田進「中国における労働紛争の裁判外解決システム」季刊労働法224号53頁(2009年)参照。
  - 34) 「労働調停仲裁法」4条では、労働者が企業と交渉する際に、労働組合または第三者を企業との交渉役とすることを認めている。
  - 35) ストライキ権を承認した上で、制限される産業、条件、手続等を定めることも主張されている。例えば、李ほか・前掲「2004-2010年我国典型停止事件分析」19頁、鄭尚元=李海明「論労資関係及其法律規制」労働経済与労働関係2011年第4期11頁等参照。
  - 36) 労働人事争議処理專業委員会課題組「《労働争議調停仲裁法》実施跟踪研究」労働経済与労働関係2011年5期24頁によれば、企業内の調停等を含めた「調停」機能が脆弱であることが指摘されている。
  - 37) 以下の事例は、2011年9月13日に中国人民大学で開催された「農民工労働争議預防調解工作研究会」での石秀印(社会科学院研究院)の報告資料(「労働争議預防調解: 深圳市宝安区の労資懇商機制」)に依拠している。また、前掲4)「農民工集団労働争議予防調解工作研究項目討論会」の会議資料でも倍特力社のコミュニケーション方式協議システムが詳細に紹介されている。

やました・のぼる 九州大学大学院法学研究院准教授。最近の主な著作に『変容する中国の労働法』(共編著、九州大学出版会、2010年)。労働法専攻。