

<Focus>

労使関係のガバナンスに関わる諸要因

——第10回北東アジア労働フォーラムより

国際研究部

労働政策研究・研修機構（JILP）

は二〇一二年二月四日、中国四川省成都市において、中国労働保障科学研究院、韓国労働研究院と共催で北東アジア労働フォーラムを開催した。

本フォーラムは、日中韓の労働政策研究機関が各国に共通する課題をテーマに毎年持ち回りで開催している。第一〇回目の今回は、「労使関係のガバナンスに関わる諸要因」をテーマに、三カ

国の異なる制度、法律、文化に基づく労使関係モデルを比較検討し、労使関係のガバナンスのあり方、労使紛争の防止や解決のための方策などについて議論した。総括として、各国とも安定的・協調的労使関係をめざしているが、差異もみられる。中国は根本的制度的整備段階にあり、労働紛争処理制度や労働観察制度などの法整備に絶大な努力を払っている。韓国は、企業内オンブズマンという最先端の制度を導入しており、労働委員会の役割も不当解雇による個別紛争解決や非正規労働者の差別是正など幅広い。各国とも法制度の整備だけでは不十分であり、紛争解決のためのシステムが必要である。また、裁判だけでは不十分であり、代替的紛争解決（ADR）制度が必要であるという認識を共有した。

〔中国〕

中国側は、王文珍・労働科学研究所労働法研究室主任が「中国の労使関係における課題の根本的整備に係る法的制度」について、張一名・労働保障科学研究院政策シミュレーション研究室主任が「労使紛争処理における中国の取り組み」について報告した。

労使関係法制度の整備

政府と社会の各界は、協調的労使関係の構築に力を入れ、労使関係の問題点を根本的に整備するため、労働法、労働契約法、就業促進法、労働争議調停仲裁法、社会保険法、労働組合法などの労働関係法制度を整備してきた。

政府は就業の向上による協調的労使関係の構築を図るため、二〇〇七年に就業促進法を制定。同法を中心とする就業促進法制は、就業の拡大を経済社会の発展における最重要課題と位置づけ、①就業業務の優先度の明確化、②就業促進政策の支援体系構築、③公平な就業制度の整備、④健全な公共就業斡旋・管理制度の確立、⑤職業教育と研修制度の強化、⑥健全な就業支援制度の確立——などを内容としている。

一九九四年に公布された労働法は、労働時間、休息・休暇、最低賃金、給与、労働安全衛生、女性労働者と未成

年労働者の特別保護などに関する規定を定めている。法定労働基準は、労働関係の内容を労使が自主協議する際の最低基準となるものである。

政府は二〇〇七年、労働契約の締結変更、解除、終了などについて規定した労働契約法を公布した。中国人力資源社会保障部によると、二〇一一年末時点の中国企業の労働契約締結率は八六・四％に達している。中国は近年、労使関係において集団契約制度が果たす調整機能を重視している。労働法および労働契約法は集団契約制度に関する原則規定を設けている。集団契約規定および給与と集団協議試行規定は集団協議の代表・内容・手順、集団契約締結と履行、集団契約の効力、争議の集団協議調停処理などについて定めている。労働契約法はまた、派遣労働者およびパートタイム労働者の募集管理、企業の労働規定整備および変更の際の従業員代表との協議について規定している。労働組合法と労働契約法は、県級以上の地方政府の労働行政部門が労働組合および事業主の代表とともに労働問題について話し合う三者協調関係メカニズムを確立した。

労働紛争処理制度と労働保障観察制度
中国の労働紛争処理制度は、労働争議調停仲裁法および関連法に規定され

ている。基本的な制度に協議、調停、仲裁、訴訟、控訴があり、当事者の自主協議および労働組合や第三者の協議参加が可能である。当事者が協議に応じない場合、協議不成立や和解不履行的場合は、調停機関に調停を申請できる。当事者が調停に応じない場合、協議不成立や調停不履行的場合は、労働人事争議仲裁委員会に仲裁を申請できる。当事者が仲裁裁定に不服の場合は人民裁判所に、一審判決に不服の場合は上級審にそれぞれ控訴できる。

労働保障観察条例に基づき、労働保障観察制度が定められている。同制度の概要は、①労働保障の法律・法規・規定の広報活動、②事業主、職業斡旋機関、職業訓練機関などの法律遵守状況の調査、③労働保障に関する違法行為の訴えや告発の受理、④労働保障違法行為の是正と取り調べ処理——などである。労働保障観察の形式には、書面審査、日常的巡回調査、訴えや告発の受理と調査、専門的調査、重大事件調査の五種類がある。中国は近年、事業主の労働保障関連の法律遵守状況をより適正に管理監督するため、労働保障観察のグリッド化とネットワーク化の管理体制づくりを加速させている。

グリッド化管理は、事業所数と観察管理の難易度に応じて管轄区域内をいくつかのグリッドに区分し、各グリッドに観察業務担当者を配置して、事業所の人材募集、労働契約、賃金支給、労働条件、社会保険などの情報を収集・管理するための、都市部と農村部を網羅する労働保障観察法執行ネットワークである。ネットワーク化管理は、労働者募集情報データベース、労働保障

観察管理プラットフォームなどを構築し、労働保障観察の実効性を高めることを目的としている。

利益協調・要求請願・権益保障メカニズムに関する実践対策

中国では二〇〇一年に国家労使関係協調三者会議が実施され、その後、省・市・県政府で労使関係協調三者メカニズムが確立された。遼寧省では、三者協議を通じて、労働争議の処理や法令の執行、国有企業改革における労使関係の処理、女性従業員の特別権益保護などに関する政策を公布した。また、三者が共同で、事業主の人的資源管理に対する信用度評価制度に関する政策を策定した。上海市では、政府が関連政策を制定する前に、事業主と労働者の代表による討論と協議を実施し、政府が相互の意見聴取、総合的調整を行った上で、最終的な政策を制定する方法を導入した。

地方政府は、賃金集団交渉の推進や賃金指導ガイドラインの策定、産業別人件費指導などにより、企業と労働者が平等な協議に基づき合理的に賃金水準を確定する方式を導入している。また、最低賃金の引き上げを継続的に実施している。

地方政府は労働契約制度や集団契約制度の推進にも力を入れており、賃金の集団協議を推奨している。地域・産業単位の集団契約が一部に普及し、労働組合や従業員代表と企業や業界団体が協議する集団労使関係調整メカニズムが機能し始めている。企業内の民主的管理を強化し、労使の意思疎通と協調メカニズムを健全化するため、従業員代表総会制度の設置、民主評価制度

の推進、従業員理事・従業員監事制度の導入などの対策を講じている。従業員との対話や労使共同会議、民主懇談会、合理化意見の募集など、従業員に多様な要求請願の窓口を提供し、協調的労使関係の構築を図っている。

地方の労働保障観察機関は、労使関係法の執行管理を強化し、公安、工商行政管理、安全生産監督の各部門が協力して法律執行メカニズムを構築している。労働組合、共産党青年団、婦女連合会などの組織とともに、日常的な巡回調査や告発・苦情の調査、書類審査、特定項目検査、重大事件の特別調査などを実施している。

地方政府は、労働人事争議を適時・効果的に処理するため、調停機関の強化および労働人事争議仲裁院の建設を進めている。中国政府は、賃金未払いに対する処罰を強化し、未払い賃金問題の防止と解決に力を入れている。また、従業員研修補助金制度の実施、出稼ぎ労働者の出身地域と受入れ地域間の就業協力の推進、出稼ぎ労働者を受入れ地域の市民に変更し、出稼ぎ労働者の子どもの教育に対する支援などの対策を講じている。

【韓国】

韓国側は、韓国労働研究院のイ・ソンヒ研究员が「韓国の労使紛争解決システムの運営状況および制度改善への課題」について報告した。

個別労使紛争解決システム

企業内の個別労使紛争を解決する手段として、労使間の自主的な解決を図る「オンブズマン制度」がある。労働

者参画協力増進法により、従業員三〇人以上の事業所はオンブズマンの設置が義務づけられている。オンブズマンは、事業または事業所単位で労使を代表する三人以内で構成される。労働者は、労働条件、作業環境に不満や苦情がある場合、誰もが個々にオンブズマンに通報できる。オンブズマンは、労働者の苦情通報から一〇日以内に処理結果を労働者に通知しなければならぬ。企業内オンブズマン制度の活用状況は、企業により大きく偏りがある。

不当解雇などの不当な待遇に対する救済や、非正規雇用差別の是正には、労働委員会による救済手続がある。労働委員会の救済手続は、地方労働委員会で一審決定を行い、これに不服な場合は中央労働委員会の再審手続きへと進む。さらに審判結果に不服な場合、裁判所に行政訴訟を起すことができる。労働委員会による救済命令の内容は、不当解雇や不当停職の場合は前職への復帰と解雇または停職期間の賃金相当額の支払いを、不当な配置転換の場合は前職への復職を命じる。不当解雇の場合は、前職への復職以外に金銭補償の申し出もできる。また、労働委員会は、調査・審問の過程において、いつでも和解案を提示して和解による解決を行うことができる。

労働委員会への救済申し出は、一九八〇年代から増加を続け、特に一九九七年の法改正以降急増している。また、二〇〇七年以降は和解制度を通じた解決が増えているのが特徴である。

このほか、政府においては、雇用労働部が労働監督官制度を運営している。労働監督を通じて、事業主が労働条件

の遵守状況をチェックし、紛争の予防を図る。労働者が労働条件の権利侵害等の救済を求めて労働監督官へ通報すると、労働監督官は違反項目については正命令を下す。労働監督官への通報は二〇〇九年に約三〇万件あり、そのうち賃金遅配に関するものが九八・七％と大半を占めていた。通報のうち約七割は行政処理で解決している。

裁判所の民事訴訟を通じて個別紛争の解決方法もあるが、費用と時間を要するため、実際の活用事例は多くない。大規模な不当解雇事件や賃金遅配事件などの場合にのみ、労働委員会を経ず訴訟に持ち込んで解決を図っている。

集団的労使紛争解決システム

団体交渉などの集団的労使紛争解決システムは、労使の自主的な話し合いを通じて解決を原則としており、韓国の団体交渉のほとんどはこうした話し合いで解決する。交渉が決裂した場合、労働委員会による調整手続を行うこととなる。調停手続を進めずにストライキやロックアウトなどの争議行為を行った場合、違法争議行為となる。韓国は一九九七年よりこうした調停前置主義を取り入れ、争議行為に突入する前に調停による対話と妥協で解決するよう導いている。

労働委員会の調停手続は、交渉の決裂した労使のどちらか一方が労働委員会へ調停を申し出れば開始される。委員会は、公益委員を議長に労働者委員一人、使用者委員一人の三人で構成され、調停会議を通じて意見調整を行う。労働委員会による調停は、成立率が二〇〇〇年の三〇％台から上昇を続け、二〇一一年には七〇％を超えるなど、

紛争解決に効果的な制度として機能している。ストライキ発生件数は、二〇〇四年の四六二件から二〇一一年の六五件へと大きく減少している。

労使紛争処理システム改善への課題

個別労使紛争処理システムの今後の課題としては、①事業所への労働監督の機能強化、②資金遅配等の紛争予防のための貸金台帳申告制度の導入、③労働委員会における「和解前置主義」の導入による和解制度の活性化——などがあげられる。

集团的労使紛争の調停機能を強化するためには、労働委員会の調停手続の公正さと専門性を向上させる必要がある。労働委員会の公正性担保については、労働委員会を政府から独立的な機関に転換して、公正な紛争解決機能を高める案が模索されている。

【日本】

日本側は、JILPTの濱口桂一郎統括研究員が「集团的労使関係の諸モデルと個別労使関係」について、呉学殊主任研究員が「合同労組の現状と存在意義―個別労働紛争解決に関連して―」について、それぞれ報告した。

集团的労使関係システムと個別労使紛争

終戦後アメリカの占領下で制定された日本の集团的労使関係法制は、企業別労働組合を前提としておらず、企業外部に存在する労働組合が企業内の意思決定に参加することを想定していない。しかし、現実には、日本の労働組合のほとんどが企業別組合であり、賃金・労働条件に限らず、企業内の意思決定への参加や職場におけるさまざま

な調整に多くのエネルギーを費やしている。他方、日本では、労働組合とは別の従業員代表組織が法律上義務づけられておらず、労働組合のない企業（主に中小零細企業）では、労働者参加制度が存在しない。

日本の労働組合は戦後急激に拡大し、一九四九年には労働組合組織率が五五・八%に達したが、その後徐々に低下し、二〇一一年の組織率は一八・四%であった。大企業では現在も労働者の半数弱が組合員であるのに対し、中小零細企業の組織率はわずか一%程度である。こうした集团的労使関係システムの収縮と並行して、労働争議件数も一九七四年には一万件（労働委員会に持ち込まれた争議を伴わない争議件数も含む）を超えていたが、二〇一一年は六一二件であった。争議を伴う労働争議件数は、一九七四年の九五八一件から二〇一一年には五七七件に激減した。

労働委員会の調整事件係属件数も一九七四年には二〇〇〇件を超えていたが、一九九〇年代後半から五〇〇件前後で推移している。不当労働行為救済命令制度の新規申立件数も一九九〇年代後半から三〇〇件台となっている。

これらは形式的には集团的労使紛争とされているが、実態は限りなく個別労働紛争に近いものが多い。近年の労働委員会の調整事件の半分以上が合同労働事件であり、その過半数が駆け込み訴え事案である。合同労働には、主として中小零細企業の労働者や、大企業でも組合員資格のない非正規労働者が加入しており、労働者個人と企業の紛争を合同労働と企業との集团的労使紛争の形式にして、労働委員会に対し

調整や不当労働行為審査を求めている。一九九〇年代以降、労働関係民事訴訟件数が急増し、二〇〇九年以降は新規受付件数が三〇〇〇件を超えている。二〇一一年には労働行政機関における斡旋を定めた個別労働関係紛争解決促進法が、二〇〇四年には裁判所における三者構成機関による調整と判定を組み合わせた解決の仕組みを定めた労働審判法が制定された。これら諸制度の整備によりそれまで表面化していなかった紛争が露わになり、民事上の個別労働相談件数は、二〇〇八年以降一〇〇万件を超える状況で推移している。

JILPTの調査によると、都道府県労働局で処理された斡旋事案のうち、解雇、雇止め等の雇用終了事案が全体の六六・一%を占めている。次いで、いじめ・嫌がらせ事案が二二・七%、賃金等の労働条件引き下げ事案が一・二%となっている。

合同労働と個別労働紛争解決

合同労働は、当該組合の規約に賛同する労働者であれば個人でも組織でも参加できる、一定地域を基盤に労働三権を行使する労働組合である。コミュニティ・ユニオン、連合の地域ユニオン、全労連のローカルユニオン、全労協の全国一般などがある。合同労働は、活動の中で労働相談および紛争解決に非常に力を入れている。

JILPTの調査に基づき、合同労働が紛争解決のために行った団体交渉申し入れが最終的にどのような形で終了したかをみると、団交で紛争を解決した自主解決の割合が全体の六七・九%を占めている。次いで、労働委員会を介して紛争解決六・九%、労働審

判を介して紛争解決六・四%、通常裁判を介して紛争解決四・一%、労働局・労働基準監督署を介して紛争解決三・七%となっている。合同労働が自主解決や裁判、労働委員会、労働局などを通じて最終的に紛争解決に至った割合は九〇%に達している。

合同労働の存在意義としては、第一に、労働運動の担い手としての役割があげられる。労働委員会の調整事件の新規継続件数の中で、合同労働事件が占める割合は六八・七%（二〇〇八年）のぼる。二〇〇〇年以降、企業別労働組合がパート労働者の組織化を進めているが、その背景として健全な労使関係の維持や組織防衛があげられる。

従業員の一部が合同労働に加入し、企業が合同労働から団交申し入れを受けると健全な労使関係を維持できなくなるといふ懸念から、企業別労働組合が企業を説得して組合員の範囲を拡大する労働協約を締結してパート労働者を組織化している。このように合同労働の存在は企業別労働組合の活性化を促している。第二に、合同労働は、労働者が助けを求める駆け込み労働紛争を解決する重要な役割を果たしている。

合同労働が事業主と団交によって紛争を解決する自主解決率（六七・九%）は、他の個別労働紛争解決機関の和解・斡旋成立率に比べても非常に高い。合同労働の高い紛争解決力は、幹部の boca性と固い信念、地域内外の広いネットワークと情報交換、共闘に支えられている。第三に、合同労働は労働問題の可視化という側面で大きな役割を果たしている。合同労働は加入脱退が自由な非常に開かれた組織である。