

### 第3章 労働者の権益保障をめぐるガバナンス

著者	小嶋 華津子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	17
雑誌名	現代中国の政治的安定（現代中国分析シリーズ2）
ページ	59-79
発行年	2009
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00017018">http://hdl.handle.net/2344/00017018</a>

## 第 3 章

# 労働者の権益保障をめぐるガバナンス

小嶋 華津子

---

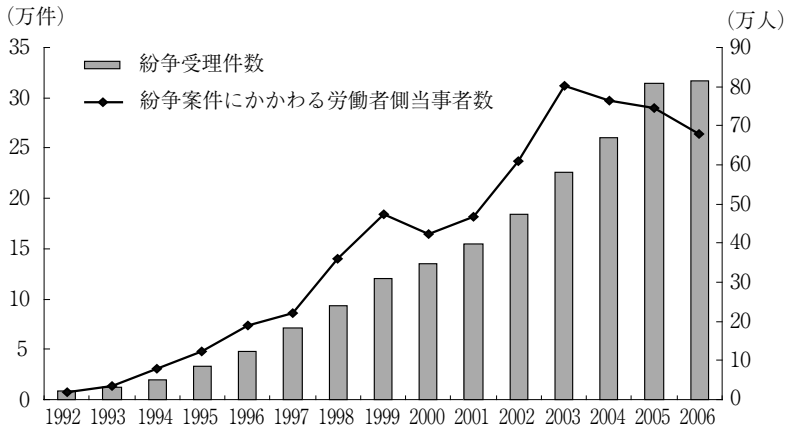
### はじめに

中国の労働者が声を上げ始めた。

中国政府の統計によると、2006年、各地の労働争議仲裁委員会（以下、仲裁委員会）の受理した案件は31万7162件と、1996年の6.6倍に増えた（図1）<sup>(1)</sup>。また、仲裁委員会によって解決が図られた案件についても、調停によって妥結に至った割合は52.0%から33.6%に減少し、妥結をみないまま裁決に至るケースが27.5%から45.5%に増加した（国家统计局人口和就業統計司・労働和社会保障部規劃財務司編 [2007: 515-516]）。さらに、当事者が仲裁委員会の裁決を不服として訴訟を起こす事案も急増している。1994年、当事者が仲裁委員会の裁決を不服として起こした訴訟はわずかに678件、同年の仲裁委員会による解決事案総数の3.8%にすぎなかったが、2003年になると、全国各級人民法院で受理した労働紛争案件は13万7767件となった（黄・趙編 [2007: 286]）。訴訟の結末についても、一審判決を不服として控訴する比率は、他の民事事件に比して高い。これまで職場内で内々に解決が図られていた労働紛争は、社会の末端から県レベル、市レベルへと紛争の舞台を拡大しつつ、公然と激しく展開されるようになったのである。

労働紛争に端を発した労働争議や集団抗争事件も、各地で頻発している。

図1 労働争議仲裁委員会が受理した紛争案件の推移



(出所) 国家統計局人口和就業統計司・労働和社会保障部規計財務司編 [2007: 515-516]。

メディアを通じて報じられる数千人、数万人規模のデモやストライキの様子は、中国社会に蓄積された憤懣の大きさを推測させるに余りある。2002年3月に遼寧省遼陽市で遼陽鉄合金工場の数千人の労働者が、1年半にわたる賃金未払いに抗議して起こしたデモは、周辺の国有企業20社にまで波及し、市政府が武装警察を送り込んで労働者のリーダー姚福信を逮捕するに及び、一時は3万人の労働者・市民が市政府を取り囲む事態となった。また、同時期に黒龍江省の大慶油田で行われたデモも、大慶石油管理局による不当なリストラに抗議し、待遇改善を求める労働者が次々に加わり、最大時には2万人規模に拡大した。時に日系企業も大規模な労働争議の舞台となる。2004年12月には、広東省深圳市のユニデン有限公司で、労働条件の改善、各種社会保険への加入、「工会」(労働組合のこと、後述)の結成許可を求める1万6000人の労働者がストライキを起こした。2005年9月、大連キヤノンで6000名の労働者が起こしたストライキは、同開発区の他の日系企業にも飛び火し、最大時には10数社、3万人にまで拡大した。

## 第1節 労働市場なき計画経済期

改革・開放以前、中国では国家による労働力の統一的分配と終身雇用制が実施され、労働市場の存在空間は極めて限られたものであった。そして、社会主義の国是の下、国営企業は、一企業というよりもむしろ行政の末端単位として、経営効率、採算より従業員の管理と福祉を優先させ、多くの余剰人員を抱え込んだ。文字どおり「揺りかごから墓場まで」従業員の生活・福利をあてがう国営企業は、いわば社会主義の縮図であった。企業の中では、「全従業員が均しく労働者階級に属し、企業の主人公である」という社会主義の建前が前面に押し出され、いわゆる幹部と一般労働者の間の労使矛盾は覆い隠された。

## 第2節 改革・開放に伴う労働市場の形成と労働者

### 1. 国有企業改革と「下崗」労働者・失業者階層の出現

改革・開放以降、中国全体がグローバルな市場競争へと巻き込まれてゆく中、上記の状況は一転し、一企業としての国営企業の再生が中国政府にとって喫緊の政策課題となった。かつての国営企業は、国家機構から独立した経営権を有する国有企業となり<sup>(2)</sup>、従業員の生活・福利にかかわる非採算部門を切り離し、株式制の導入、民間への売却をも含む大胆な経営転換を図った。

それは、労使関係にも決定的な変化をもたらした。「国営企業労働契約制実施暫定規定」（1986年10月施行）以降、国営企業においても新規採用者から労働契約制の導入が進み、労働者の経済的・社会的地位は、「国家と企業の主人公」から、労働契約に基づく単なる被雇用者へと実質的な転落をみた。また、「企業破産法（試行）」（1986年12月可決）に基づき進められた破綻国有企業の淘汰は、大量の「下崗」（一時帰休のこと）労働者および失業者を生み出した。特に1990年代後半以降は、政府の財政

的支援の下で断行される「政策的倒産」が相次ぎ、2004年までの10年間で3484社（従業員667万人）がその対象となった。政策的倒産の実施期限とされた2008年に向け、国有資産監督管理委員会は、さらに2167社（従業員366万人）の倒産を断行する用意がある旨表明した（三菱東京UFJ銀行経済調査室〔2006〕）<sup>(3)</sup>。登録失業者に下崗労働者を加味した実質失業率は、全国的にみれば1999年のピーク時でも6.6%であったが、資源の枯渇により基幹産業が不振に陥った市では、一時30%に達した<sup>(4)</sup>。都市の低所得層を形成する彼らの中には、喪失感が鬱積している。それは、癒着関係にある銀行から融資を引き出し、破格の値段で国有資産を買い取り、私腹を肥やす企業幹部や政府関係者への憤懣となって現れるだろう。

## 2. 「世界の工場」を支える出稼ぎ労働者の増加

当然ながら、市場経済化を受けて一気に行動空間を拡大した私営企業や外資企業に「全従業員が均しく企業の主人公」という社会主義の建前が通用するはずもない。これらいわゆる非公有制企業においては、雇用者と被雇用者の間に実質的な「労資」の関係が成立し、労働市場における圧倒的な供給過剰状況の中で、「世界の工場」を担う労働者は常に弱者の立場に立たされることになった。

中でも厳しいのは、農村からの出稼ぎ労働者（中国ではこれを「農民工」、「外来（労務）工」などと呼称する。本章では、以下、農民工）の置かれた状況である。今日、都市で働く農民工は1億人以上に達するが、建築現場や工場などで長時間過酷な労働に従事しても、賃金は当地の最低賃金を下回るほどしかもらえないのが現実である。国家統計局が2004年に実施した調査によると、農民工の1週間あたりの平均就業日数は6.4日、1日の労働時間は平均9.4時間、平均年収はわずかに6471元であった（汝・陸・李主編〔2005：116〕）。また、賃金の遅配も深刻である。農民工に対する賃金の未払い総額は、2004年だけで336億元に達した（汝・陸・李主編〔2005：119〕）。

このような事態を受け、2004年には、珠江デルタ地域、福建省東南部、

浙江省東南部など沿海部加工業集中地域を中心に、低賃金や劣悪な労働条件への反発から農民工が遠のき労働力不足に陥る「民工荒」と呼ばれる現象も生じた。地域の経済発展および市民の就業・福祉にとって、外資企業は今や不可欠な存在である。そして、国際競争が激化する中でなお引き続き外資企業を惹きつけるとすれば、中国の最大の比較優位は、安価な労働力の安定的供給にあらう。しかし、過度の低賃金や労働条件の悪化がエスカレートすれば、労働紛争、労働争議および民工荒により社会不安が生じ、外資が遠のくと同時に、政情不安を招く恐れすらある。労働政策を二の次に、外資誘致致戦を繰り広げてきた地方政府は、ここにきて政策の調整を迫られている。

### 第3節 安寧秩序の創出に向けた政府の模索—経済的保障と不満表出・処理チャネルの構築—

#### 1. 労働者に対する経済的保障制度の整備・拡充

##### (1) 労働条件の改善に向けた法規・政策の施行

労働者の權益保障について、行政として取り組んでこなかったわけではない。労働法制の基本法である「労働法」(1995年1月施行)が現実との乖離を指摘される中、格差是正、弱者救済を掲げる胡錦濤政権下では、労働条件の改善を目指し、「最低賃金規定」(2004年3月施行)、「労働保障監察条例」(2004年12月施行)、「就業促進法」(2008年1月施行)、「労働紛争調停・仲裁法」(2008年5月施行)が施行された。また国務院は、「農民の都市での就業環境の改善に向けた工作をいっそうしっかりと行うことに関する通知」(2004年12月公布)、「農民工問題の解決に関する若干の意見」(2006年1月公布)を通じ、国として農民工の労働・生活環境の改善に取り組む姿勢を明確にした。深刻な賃金の遅配問題に関しても、再三にわたり解決に向けた通達が示され、特に無法状態にあった建築業界に対しては、「建築分野農民工賃金支払い管理暫定辦法」(2004年9月施行)

が發布された。このような法規や中央政府の指示・通達を受け、各地方政府とも賃金給付の厳格化や農民工の權益保障に関する具体策を講ずると同時に、賃金の遅配やピンはねなど法令違反を犯した企業に対する取り締まりを強化した。2005年前半だけで、各級労働保障監察機構が取り締まりを行った賃金遅配案件は6.9万件、被害者394万人に返還された遅配賃金の総額は32.4億元に達した（張・陳編 [2006: 126]）。

この点で注目されるのは、「労働契約法」（2008年1月施行）および「労働契約法実施条例」（2008年9月施行）の影響である。同法は、就業規則や労働者の利益にかかわる重要事項を決定する際、使用者側に工会や従業員との協議を求めているほか、満10年の勤続年数、あるいは2回目の契約更新をもって事実上の終身雇用としなければならない旨規定している。その施行にあたっては、労務コストの上昇による経営の悪化を懸念する内外の企業や業界団体から、強い反対が寄せられた。また、一部の知識人の間からも、中小企業の破綻や外資企業の撤退が、結果的には失業率の上昇をもたらすのではないかとの意見が噴出した。実際に、労働の現場では、同法の規定を逃れるべく、施行直前の駆け込み解雇や派遣労働への転換が相次いだ。例えば、深圳華為技術有限公司では、2007年9月、勤続年数8年以上の従業員約7000名が自主的退職を勧奨される事態が発生した。このような多方面からの抵抗の中で、同法の施行が、労働者の使い捨てへの歯止めとなるのか、労働市場および労働者の生活にどのような影響が生ずるのか、見極めには時間が必要である。

## **(2) 社会保険制度、最低生活保障制度の拡充**

都市労働者のセーフティネットとしては、主に国有企業の下崗労働者・失業者を対象に1998年より構築された「3本の保障ライン」と呼ばれる保障制度がある。これは、①下崗を宣告された労働者は最長で3年間、基本的生活保障費を受給しながら企業内に設けられた再就職サービスセンターで職業訓練を受けることができる、②3年間の下崗期間を終えてもなお職が見つからなかった者およびその他の失業者は、失業保険に加入し保険料を定額支払っていた場合には、最長で2年間、失業保険金を受給する

ことができる、③世帯の1人あたり所得が当地の最低生活保障基準に満たない場合には、「都市住民最低生活保障」（日本の生活保護にあたる）を受けることができるというものである。その後、下崗制度は廃止の方向に向かったため、現在では各種社会保険と都市住民最低生活保障がセーフティネットの二本柱となっている。

しかしながら、現行の社会保険制度および最低生活保障制度には、制度上・運用上の問題がある。第1に、その閉鎖性である。中国の社会保険制度は、1990年代半ば以降、それまで国有企業など公有制単位で実施されていた企業保険から、あらゆる労働者を対象とする社会保険へと転換が進められ、各種保険の加入者は増加の傾向にあるものの（表1）、最も底辺にいる多くの農民工は、長らく社会保険の対象外とされてきた。2005年の調査によれば、農民工の基本養老保険、基本医療保険、労災保険への加入率はそれぞれ13.8%、10.0%、12.9%であった（汝・陸・李主編 [2005: 119]）。中国政府は近年になって、農民工の加入を推進するよう意見・通達を出しているが、現行の保険制度は、必ずしも短期間に職場を転々とする農民工の就業形態に馴染むものとはなっていない。例えば、基本養老保険をみても、現状では地域ごとに分断されており、地域間を移動する際の年金権のポータビリティに欠けている。こうした中で、保険金受給に必要な「1カ所で累積15年以上の保険料納付」の条件を満たすのが困難な大方の農民工は、促されるままに保険に加入はしても、結局は解約せざるを得ない。広東省の一部の地域では、農民工の養老保険解約率が95%に達しているとの報告もある（黄・趙編 [2007: 336-338]）。また、労使関係

表1 各種社会保険加入者数の推移（単位：万人）

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
年末都市部就業者数	19,040	23,151	23,940	24,780	25,639	26,476	27,331	28,310
養老保険加入者数	10,979	13,617	14,183	14,737	15,507	16,353	17,488	18,766
失業保険加入者数	8,238	10,408	10,355	10,182	10,372	10,584	10,648	11,187
医療保険加入者数	746	3,787	7,286	9,401	10,902	12,404	13,783	15,732
労災保険加入者数	2,615	4,350	4,345	4,406	4,575	6,845	8,478	10,268
生育保険加入者数	1,500	3,002	3,455	3,488	3,655	4,384	5,408	6,459

（出所） 国家統計局人口和就業統計司・労働和社会保障部規劃財務司編 [2007] より筆者作成。



において圧倒的優勢にある企業側の圧力の下、多くの農民工は、危険な業務に従事し、怪我や職業病を患っても労災認定を受けられず、泣き寝入りを余儀なくされている。

第2に、社会保険基金の不足である。中国の社会保険基金は基本的に地区あるいは省レベルでの統合に留まっており、経済発展の遅れた省区、特に失業者や早期退職者の多い資源枯渇都市（基幹産業を支えていた資源の枯渇が著しい都市）などでは、基金不足が深刻である。こうしたところでは、個人積立方式を中心とした年金制度の確立を目指しながら、現実には、個人積立分を、旧制度の下で保険料を負担してこなかった世代への保険金にあてる賦課方式を継続せざるを得ず、空口座と化した個人口座を前に<sup>(5)</sup>、加入者は不信感を募らせている。社会保険制度の転換において生じた総額4兆元に上る当座の社会保険基金の不足分について、国家財政を有効に動員できないならば、近い将来大きな金融リスクと社会不安がもたらされる危険がある。ましてや陳良宇上海市党委員会書記の解任・逮捕に至った上海市の社会保険基金流用事件のごとき事件が再発すれば、加入者の不満は政府に向かうであろう。

## 2. 不満表出・処理チャネルの構築に向けた取り組みとその限界

### (1) 行政による公聴会・アンケート調査・苦情相談

政府はまた、上記経済的保障の不備に伴う労働者の不満を末端レベルで解決すべく、ある種の参加型ガバナンスの構築を進めてきた。その1つのかたちが労働行政の決定・実施過程における公聴会およびアンケート調査の実施である。先述の労働契約法も、採択までの過程で公聴会などを通じた幅広い意見の集約と調整が図られたことが知られているが、より労働の現場に近い地方レベルにおいても、同様の試みがなされている。例えば、広東省深圳市政府が2005年以降行ってきた最低賃金の引き上げの過程では、市国有資産監督管理委員会、市総工会、市総商会、外商協会、台商協会および各区労働（人力資源）局などの意見を個別に聴取したほか、政府関係部門、企業および労働者代表の意見を聴取するための公聴会・座談会、

企業および一般労働者を対象とした大規模なアンケート調査、ネットでの意向調査が実施された<sup>(6)</sup>。加えて、北京市、天津市、上海市をはじめとする諸都市には、農民工の苦情受付・法律相談窓口として、計1万2333カ所の労働保障公益サービス専用ホットラインが開設されている。

## (2) 工会を中心としたガバナンスの構築

上記に加え、政府がガバナンス構築の具体策として重視しているのが、末端レベルでの工会を中心とした労働者の不満解決ルートの充実である。

工会組織は、各級行政レベルから末端の企業・事業体に至るまで網羅し、会員数は、2008年6月末時点で2億1000万に達する<sup>(7)</sup>。なお、「工会法」11条は、「基層工会、地方各級総工会、全国あるいは地方の産業別工会を設立する場合には、必ず1級上の工会に届出を行い、その批准を得なければならない」とし、既存の工会組織体系に属さない独立労組の結成を実質的に禁じている。

市場経済化に伴う企業形態の多様化や労使関係の悪化を受け、中央政府はすでに1990年代半ばより、工会を労働者の権益擁護者として再生すべく、その機能強化を政策方針に掲げてきた。そもそも社会主義体制下において、工会は、資本主義諸国の労働組合とは異なり、労働者に対する教育、国家や企業による政治キャンペーンへの協力、生産促進活動への労働者の動員など、党・政府の手足としての機能を担っていた。しかし、2001年に改定された現行の工会法は6条に「従業員の合法的権益を擁護することが工会の基本的職責である」旨を明記し、注目された。また、こうした法制化の動きと連動して、工会内部においても、権益擁護を自らの最も重要な機能として遂行すべしとの主張が既定路線となり、2003年1月、中華全国総工会（工会の頂上組織。以下、全総）は内外のマスメディアに対し、中国語および英語で「2002年の中国工会による職員・労働者の合法的権益擁護青書」を公布した。これは全総として初めて、工会による労働者の合法的権益擁護の取り組みとその成果を宣伝するものであった（『工人日報』2003年1月24日）。

末端の工会組織が労働者の権益を擁護する重要な手段の1つとしている

のが、企業側との対等な協議を通じた労働協約の締結である。工会は、労働法 33 条、工会法 6 条、「労働協約規定」（2004 年 5 月施行）に基づき、従業員を代表して、企業側と労働報酬、労働時間、休息休暇、安全衛生、保険福利等について交渉し、労働協約を締結する権利を有する。また、多くの企業には、工会が労働者を代表し経営に参画するためのルートとして、それぞれの経営形態に応じて、従業員代表大会制度や「職工董事」・「職工監事」制度（工会の主席・副主席を「従業員代表」の身分で董事会・監事会に参加させる制度）が設けられている。

そのほか、1990 年に国際労働機関（ILO）第 144 号条約（「国際労働基準の実施を促進するための 3 者間の協議に関する条約」）を批准して以降、中国においても、工会・企業・政府行政機関間の 3 者協議制度の構築が模索され、2001 年 8 月には、中央レベルに全総、中国企業連合会／中国企業家協会、労働・社会保障部による 3 者協議制度が打ち立てられ、北京で第 1 回会議が開かれた。同制度は、その後、省、地（市）、および県（区）レベルにまで推進されつつある。

しかし、労働者の不満表出や権益保障を考える際、既存の工会を中心とした官製ルートには次のような限界がある。第 1 に、労使対立の深刻な私営企業・外資企業において、工会の設置が思うように進んでいない。非公有制企業における工会の設置義務に関しては、「中外合資経営企業法」7 条、「外資企業法」13 条、「中外合作経営企業法」14 条、「私営企業暫行条例」4 条に明文化されているものの<sup>(8)</sup>、非公有制企業経営者の工会設置への意欲は概して低い<sup>(9)</sup>。こうした状況を受け、全総は 2000 年 11 月、浙江省寧波市で新建企業工会組建（新しい企業に工会を建設する）大会を開き、非公有制企業における工会建設運動を全国規模で展開した。特に 2004 年からは、ウォルマートをはじめとする大型多国籍企業をターゲットに、これらの企業が工会建設を拒否し続けるならば、人民法院への訴訟申請をも辞さないとの強い姿勢を打ち出してきた。

また、組織化率に関しては、農民工の工会加入にかかわる問題もある。農民工は、2003 年 9 月に開催された中国工会第 14 回全国代表大会において、初めてその工会加入資格が明確に認められたにすぎない。今日では、

農民工の組織化率を高めるべく、企業のみならず居住区域（街道レベル、社区<sup>(10)</sup>レベル）を単位とする工会組織の拡充と機能強化が図られ、6500万人の農民工が入会しているが<sup>(11)</sup>、後述のとおり、農民工の工会に対する信頼・期待は現時点で決して高いとはいえない。

第2に、工会の位置づけをめぐる理論的問題に決着がついていない。依然として社会主義国家である中国において、工会の位置づけは、常に体制の存続にかかわる敏感な問題である。歴史を振り返れば、労農階級の前衛たる中国共産党こそが全人民の利益を効果的に体现できるのだという「社会主義」および「人民民主独裁」の論理の下、利益集団としての工会の機能は軽視され、かつて労働の現場で弱者の立場に置かれた労働者の權益を擁護すべく工会の利益集団化を主張した工会幹部は、1950年代初期に全総党務副主席・党組書記を務めた李立三であれ、李に続いて全総主席を務めた頼若愚であれ、1980年代に全総党務副主席・書記処第一書記として工会改革をリードした朱厚沢であれ、工会の党からの独立を企てたとして党指導部による批判ひいてはパージの対象となった（小嶋 [1996, 1997, 2002]）。工会と党・政府との関係の問題が市場経済化以降も未決着であることは、1999年の『工人日報』（全総機関紙）差し替え事件が示すとおりである<sup>(12)</sup>。このように理論上曖昧な位置に置かれた工会が、労働争議の先頭に立てるはずもない。現に工会法27条は、争議行為そのものの合法性は認めたが、工会に対してはあくまで「従業員を代表して、企業事業単位もしくは関係方面と協議」するとともに、「企業事業単位と協力して問題解決に努力し、迅速に生産の回復と秩序回復に努める」よう求め、工会を争議の当事者として位置づけることは避けた。

第3に、工会の官僚機構化である。工会は独立した幹部人事制度を有しておらず、各級総工会幹部および大型国有企業の工会幹部は、党の一元的管理対象となる人事名簿に組み入れられている。長きにわたり党のノーマンクラトゥーラに組み入れられ、一官僚としての地位と待遇を享受してきた工会幹部が、労働者からの乖離を指摘されてもなお、自らの既得權益に固執するあまり工会の党・政府からの自立と利益集団化に消極的になるであろうことは想像に難くない。また、企業内に設立された工会の多くは、

人事・財務とも全面的に所在企業に依存しており、結果として企業行政の一部と化している。例えば、深圳市の某大型合資企業(総従業員数 4000 人)についての調査によると、工会は群衆文化工作部という行政編制部門の下に置かれており、1 人の人物が、公司党委員会副書記、監事会主席、行政執行部役員、工会主席を兼任し、各分工会主席も、一部は当該部門の行政責任者自身が兼任していた。工会の経費も全額が企業の予算から拠出されており、活動内容も文化・スポーツ活動、計画生育・区人民代表大会選挙・SARS 予防などの宣伝、労働競争に限られていた(韓 [2005])。こうした状況は、往々にして、企業内の工会幹部と一般労働者の間に亀裂を生む。

第 4 に、地方の経済発展至上主義と外部からの投資獲得をめくり繰り広げられる熾烈な地方間競争が、工会と党・政府の一体化を助長している。地方の党・政府は、投資が離れるのを恐れ、賃金の運配、法定規則を超える残業、労災の多発といった状況を認識していながらも、労働基準を厳格化したり、工会の自立的活動を活性化させたりすることには消極的であり、政策は後手に回りがちである。地方政府は、時に労働紛争の仲裁・訴訟過程にも介入する。権益侵害に遭った労働者が、当地の労働争議仲裁委員会や法院に訴えを起こしても、地方政府の干渉により受理されない、政府労働部門、企業経営者、病院が結託して労災認定に必要な証明書を発行してくれないといったケースもままある。そこには、市場経済化により自立性を増すどころか、むしろ党・政府との統一行動を余儀なくされている工会の現実がある。

結局のところ、工会は労使関係の悪化が社会不安を招きかねない現実を前にしてもなお、市場経済化に伴う組織力の低下、「社会主義」という看板ゆえの理論的制約と官僚機構化、地方の経済発展至上主義により、依然として党・政府の御用組合としての位置に甘んじ、農民工を含む労働者の権益擁護において然るべき機能を果たし得ない。このような工会の権益擁護能力に、労働者は信頼を置いていない。ある資料によれば、不公正な待遇に際し、工会を権益擁護のチャンネルとして選択すると答えた労働者はわずかに 8.2%であった(顧・範 [2006: 55])。また、近年では工会が労働者により職責不履行で訴えられるケースも報告されている<sup>(13)</sup>。工会が、

労働契約法等に定められた労働者の利益代表としての職責を果たすためには、抜本的組織改革をつうじた労働者の信頼の回復が不可欠である。

## 第4節 政府への圧力—労働者の權益保障をめぐる社会的ネットワークと国際的圧力—

### 1. 労働者の權益保障をめぐる社会的ネットワークの出現

注目すべきは、官製の利益表出ルートに失望した労働者および各種社会勢力が、携帯電話、インターネットなど新しい通信機器を利用してネットワークを形成しつつあるということである。特に農民工については、近年、地縁・血縁関係を紐帯として案件ごとに結成された従来型の小規模な自発的權益擁護ネットワークを超え、「農民工」という身分で幅広く結びつこうという動きが顕著である。ここでは深圳市を例に、その状況を概観したい。

深圳市では、農民工自身による自発的權益擁護組織として、2004年、深圳市外来工協会が組織された。同協会は2004年3月、湖南省出身の農民工、張治儒らにより創設され<sup>(14)</sup>、2005年5月には、同協会の下に、農民工に法律コンサルティングなどを提供する深圳市春風労働争議諮詢服務部が設立された。同協会は、ホームページに掲載した「組織章程」の中で、自らの組織と既存の工会の相違点を次のように強調した。すなわち、既存の工会は、党の直接指導の下に置かれた行政機能を有する組織であり、活動経費や事務所までを企業に依存している。しかも、利潤の最大化を追求する非公有制企業に対し工会の設置を要求するのはそもそも「与虎謀皮」(できない相談)であり、外資企業をはじめとする非公有制企業の工会は、往々にして企業側がその場しのぎに設置したものにすぎず、有名無実化しているのが現状である。また、外来労働工が入会するには制度的制約があり<sup>(15)</sup>、企業という枠組みの中でしか機能し得ない工会の組織的特性を鑑みても、工会が外来労働工の權益を効果的に擁護するのは難しい。これに対し、深圳市外来工協会は、企業という枠組みを離れ、深圳の外来労働工

が自らの合法的權益を擁護するため自発的に組織した互助組織・利益代表組織である。外来工協会は工会とは異なり、企業・政府から活動経費や事務所の提供を一切受けず、すべてを自助努力によって解決するため、企業にとっては経済的負担の軽減につながるし、協会は企業の干渉を受けることなく、自由に權益擁護や奉仕活動を行うことができる。以上のように協会と工会の相違を明らかにした上で、「組織章程」は、「工会を設置した企業において外来工の權益擁護を行う際には、あくまで工会を前面にたて、後方支援に回る」とし、工会を中心とする既存のメカニズムに挑戦することはない旨明記しながら、同時に、協会は工会に隷属するのではなく、同じ社会団体として対等の関係を構築すると表明した<sup>(16)</sup>。

また同時期、四川省出身の農民工、祝強らも、農民工に対し、労働法に関する研修を行ったり、農民工同士の交流を促進したりすることを目的に、深圳志強信息諮詢服務部を設立した<sup>(17)</sup>。これは会員40名ほどの小規模な草の根NPO組織であるが、形式上、深圳市工商行政管理局龍崗分局に登録している<sup>(18)</sup>。

労働者のこうした動きは、弁護士をはじめとする知識人や、メディア、各種NGOとの連携を強めつつある。例えば、「民工弁護士」として今や有名となった周立太は、1996年より珠江デルタ地域を中心に、労災の賠償等に関する2000余件の労働紛争の弁護を手がけ、計158万元を労働者の手に取り戻した。必要とあらば政府機関を訴えることすら憚らず、現に深圳市の5区の政府社会保障部門を訴えた経験を持つ。「南方網」によれば、周が「黒律師（悪徳弁護士）」であるか否かという議論は1年あまりにわたって繰り広げられ、2001年12月には深圳市龍崗区司法局より、登録外の事務所で業務を行ったなどの「弁護士法」規定違反を理由に「違法業務の即刻停止」命令が下された。周はこれを不服として龍崗区法院に行政訴訟を起したが、2002年6月、龍崗区法院は一審で周の訴訟請求を却下、周の上訴を受けた深圳市中級法院も最終審で一審での判決を支持した。他方、周の活躍は、中央政府およびメディアの注目するところとなった。2004年9月、司法部は周に「第2期全国法律援助先進個人」の称号を授与し、『南方都市报』は周を「広東省十大風雲人物」の1人に選んだ。

労働問題を専門に扱う法律事務所も出現した。2005年7月、深圳市に設立された広東労働維律事務所は、労働者の代理人として労働紛争の仲裁・訴訟を請け負う全国でも初めての法律事務所と報じられた。同事務所の段毅主任によれば、同事務所の設立は、深圳律師（弁護士）協会が2004年7月に所属法律事務所の分業化、専門化の方針を打ち出した際、儲けの少ない労働問題が敬遠されたのを受け、事態を懸念した同協会の徐健会長自らが直々に打診してきたものである（『法制早報』2005年8月8日）。また、深圳宝安区希望労働維權中心は、2005年9月深圳市工商局宝安分局の批准を得て、株式会社として業務を展開するセンターであり、弁護士6名、会計士2名を擁し、労働関係に関するコンサルティングや労働紛争を含む労働者の権益擁護プロセスの指導を行っている<sup>(19)</sup>。最近では、労働契約法の施行が労働者の権利意識を覚醒させる中、弁護士資格を持たない者が労働者の代理人として訴訟を起こすケースも急増しており、一部からは、司法の現場の混乱を懸念する声も上がっている。

これらの新しい社会勢力は、相互に結びつきを強めつつある。2006年3月に開かれた深圳第1回公益サロンには、上記の深圳市外来工協会、深圳志強信息諮詢服務部のほか、NGO発展交流網（ネットワーク）および労働・教育分野で活動する多くのNPOの代表70名が出席した。招待状は、弁護士や南方報業集団関係にも送られたという上記の動きは、労働者の権益保障を目的とする社会勢力が、比較的登記の容易な工商部門に登記することで生存空間を確保し、メディアや海外の社会団体をも巻き込みながら連携をとりつつある現状を示している。

こうした新しいアクターに対し、政治参加のチャンネルをどの程度まで拡大するか、現時点では依然として規範化されていない。先述の外來工協会も、結局、2006年11月に「不法民間組織取締暫行辦法」による取り締まりを受け、活動停止に追いやられた<sup>(20)</sup>。こうした状況について、労働関係学院の喬健は、次のように主張する。「打工妹（女性出稼ぎ労働者）協会」や「雇員協会」あるいは「同郷会」に対し、工会はその活動を冷遇したり、ましてや攻撃したりすべきではなく、積極的に指導し、教育して、彼らの活動を法律の軌道に乗せ、彼らを全総の下部組織として組み入れるべきで



ある。また政府部門が国外機構の資金援助を受けて自ら「外来工管理協会」あるいは「人民調解（仲裁）会」を主催しているケースについては、法に基づいて取り締まり、説得を通じてこれらの組織・機能・資金を工会の管轄範囲に組み入れ、工会組織の統一を維持しなければならない。また一部の自発的な工会は、既存の工会が労働者の利益を代表できていなかったり、全く活動していなかったり、果ては経営者によって利用されていたりするからこそ、労働者の手で設立されたものなのだから、より慎重に対応しなければならない、と（汝・陸・李主編 [2005: 320-321]）。事実、深圳市は2008年6月、労働訴訟の無秩序化を防止すべく、弁護士資格を有さない訴訟代理人たちを、弁護士助手として、各街道に設置する工会サービスセンターに組み入れるとの方針を打ち出した。これも、新しい社会的アクターを、既存のコーポラティズム体制に取り込む試みの1つといえよう。

## 2. 労働問題の国際化

加えて、労働問題の国際化も、現状の変更を促す国際的圧力を形成しつつある。例えばアメリカでは、中国からの廉価な製品の流入によりアメリカ人の就業機会が失われることに懸念を募らせた労働組合が、ブッシュ政権に対し、再三にわたり中国における労働基準の調査や対中貿易制裁の発動を要求している。また、世界貿易機関（WTO）の場でも、関係各国の政府および労働組合組織、消費者団体、国連組織などは、結社の自由、団体交渉権の承認、脅迫的労働および児童労働の撤廃、就職差別の解消などを主たる内容とする「労働者の基本的権利を保障する条項」をWTO規約に盛り込み、加盟国の労働環境への相互監視を強めるよう働きかけを強めている。また、中国はILO加盟国として既に24の国際劳工公約を批准しており、どのようにこれらの公約を執行するかが問題となっている。

こうした国際的圧力への対応として近年注目されたのが、「企業の社会責任（CSR）基準」SA8000（Social Accountability 8000）認証の導入をめぐる議論である。2004年初め、アメリカとEUが同年5月より、中国の輸出企業に対しSA8000認証を強制的に義務づけるというニュースが伝え

られると、中国では官民間問わずこれに反発する言論が噴出した。依然として労働集約型産品が輸出の最重要部分を占める現状において、高水準の労務管理が企業に義務づけられたなら、中国は国際貿易において安価な労働力という比較優位を失うことになり、中国の労働集約型産品の国際競争力は低下し、結果的に、労働者の就業機会の喪失につながるというのである。中国政府は、2004年3月よりいく度にもわたり声明を出し、中国としては現時点においてSA8000認証を推進しないとの方針を明らかにした。

しかし同時に中国政府は、一方的にCSR基準に関する協議を拒絶することによる国際的イメージの悪化を恐れ、SA8000とは異なる中国独自のCSRの実行可能性について検討を始めた。この面で実験地としての取り組みを求められたのが、深圳市であった。深圳市労働社会保障局および市党委員会は、中央党校社会发展研究中心と共同で「深圳市が企業による社会責任の履行を推進する指導意見」（討論稿）の起草にとりかかった。2006年に公布された同意見については、深圳市として独自の企業社会責任認証制度の導入を打ち出し、認証を受けていない企業に対し、政府による買い付けや投資プロジェクトに入札できない、政府による資金援助も申請できないなどのペナルティを明確化した点が注目される。こうした地方での取り組みを参考に、全国規模でも2006年2月、商務部主催でCSRに関する会議が開かれ、「中国企業責任報告編制大綱」および「中国企業責任評価辦法」の草稿が、CSR実施のガイドラインとして公表された。

## おわりに

以上に論じてきたように、激化する労働紛争と国際的圧力に対応すべく、中央および各級地方政府は、労働者に対する経済的保障の拡充と工会を中心としたガバナンスの構築を進めているが、財政難、経済発展至上主義的風潮、「社会主義」下の工会の官僚機構化など諸要因に阻まれ、現状において思わしい進捗はみられない。他方、米国でのサブプライムローン問題に端を発した金融危機と世界的大不況が経済を直撃している2008年

末現在の状況をみる限り、中国政府としても、しばらくは賃上げなどの労働条件の改善を一時棚上げにし、企業の経営安定と雇用の確保を優先させねばならないだろう。こうした中で、高まる労働者の憤懣を抑制し、利益衝突を平和的に解決するためのメカニズムを構築するためには、労働者の政治参加をどの程度許容すべきか、知識人、NGO、メディアを巻き込みながら形成されつつある労働者による草の根のネットワークをどのように既存の統治体系に組み入れるべきかが、政治判断を求められる重要な争点となっている。

この争点に関し、政府が現状判断、コスト計算を誤れば、政治リスクにつながる危険性は大きいにあり得る。現時点で労働紛争の主たる原因は、不当な解雇、劣悪な労働環境、賃金の遅配、社会保険からの排除など、経済的不満である。しかし、一部の労働争議が、単なる労使間の紛争に留まらず、地元政府への批判につながる可能性を孕みつつ展開されているということも忘れてはならない。先述した遼陽市のデモにおいて労働者が要求したのは、遅配されている賃金や退職金の支払いばかりではなかった。「遼陽鉄合金工場倒産失業労働者」の名義で発表された公開状には、前遼寧省長の張国光をはじめとする党・政府の幹部の汚職・腐敗こそが同工場を倒産に追いやったとの見解が書かれ、同省の人民代表大会主任の龔尚武の罷免や薄熙来同省長による徹底した捜査の実施が要求項目に掲げられた。また、大連市のストライキにおいても、開発区全体の投資環境の悪化を恐れた市当局が介入し、労働者のリーダー2名を「社会治安騒乱」の容疑で拘留するとともに、大連キヤノンにストライキによる経済的損失分として多額の補償を支払ったとの情報が流れると、ネット上には、大連市長の罷免要求や、政府当局への不満があふれた。待遇改善を求める労働者が、道路や鉄道を封鎖し、駆けつけた地元政府や民警と衝突するケースも多く報道されている。現段階において、労働者の抗議の矛先が中央政府や一党支配体制そのものに向けられる可能性は少ないが、政府の対応いかんによっては、労働紛争が社会勢力を巻き込んで幅広いネットワークを形成し、地方レベルで政情不安を引き起こすことも、もはや単なる杞憂とは言い切れない。

〔注〕

- (1) 労働紛争については、①企業内に任意で設置された労働争議調停委員会による調停→②各地の労働争議仲裁委員会による調停あるいは裁決→③人民法院での法的裁決という3段階の解決・処理方法が制度化されている。
- (2) かつての国営企業は、1992年に所有権と経営権の分離がなされて以降、国営企業と称されるようになった。
- (3) なお、2009年以降は、企業破産法（2007年6月施行）の下、破産処理における国営企業への特別措置が終了する。
- (4) 2000年の人口センサスによれば、実質失業率は、遼寧省撫順市（32.85%）、同北票市（28.36%）、同阜新市（27.22%）、黒龍江省鶏西市（21.95%）、同鶴崗市（21.84%）などで高い数値を記録した（蔡 [2005: 111]）。
- (5) 2004年10月、全球社会保障大会において、労働社会保障部長の鄭斯林は、養老保険の個人口座のうち6000億元近くが空口座になっていることを明らかにした（黄・趙編 [2007: 116-117]）。
- (6) 深圳労働和社会保障信息网 <http://law.school.luohuedu.net/law/images/shenzhen.molss.gov.htm> 2006年8月10日アクセス。
- (7) 全総新聞センター <http://acftu.people.com.cn/GB/8138281.html> 2008年12月12日アクセス。
- (8) 中外合資経営企業法、外資企業法、中外合作経営企業法にはそれぞれ、「合資経営／外資／合作企業の従業員は法の下、工会組織を建設し、工会活動を展開し、従業員の合法的權益を擁護する。合資経営／外資／合作企業は、企業工会に必要な活動条件を提供すべきである」との規定がある。また、私営企業暫行条例には、「私営企業の従業員は法の下、工会を組織する」と明記されている。
- (9) 私営企業、外資企業を含む非公営企業の工会組織数は113万、会員数は3600万人。工会組織率、入会率は、それぞれ30.7%、32.9%である（黄・趙編 [2007: 333]）。
- (10) 社区とは、コミュニティの中国語訳である。近年中国都市部では、かつての「単位」が有していた住民管理・住民サービス機能の新たな担い手として、1000～3000世帯から成る社区の建設が推進されている。
- (11) 全総新聞センター <http://acftu.people.com.cn/GB/8138281.html> 2008年12月12日アクセス。
- (12) 1999年11月1日付の『工人日報』は、当時の尉健行（全総主席・党中央政治局常務委員）が山東省視察時に行った講話を第1面に報道したが、発刊直後、「同記事において深刻な事実誤認さらには捏造があった」として、紙面の全面的差し替えという異例の処置をとった。同じ講話をネタにしなが、差し替え前の記事が「党・政府に従うだけなら工会は存在の必要がない」という小見出しを付し、工会の自律性を強調していたのに対し、差し替え後の記事は、一変して工会に対する党の絶対的指導を全面的に強調するものであった。同事件を受けて工人日報社内部では当局による大掛かりな検査が行われ、差し替え前の記事を掲載したかどで一部の責任者が厳重処分を受けたほか、社長と主筆が解任された。
- (13) 例えば、2005年1月には、重慶市長安汽車株式有限公司の83名の農民工が、かねてより民工の權益を擁護すべく活躍していた「民工弁護士」周立太を代理人にたて、

重慶市第一中級人民法院に、重慶市総工会を職責不履行で訴える集団訴訟を申請した。彼らは、農民工であるが故に地元労働者に比べ小額の報酬しか得られないことを不服とし、重慶市労働争議仲裁委員会にて、公司に対し、然るべき社会保険料と残業代を支払うよう求める案件の受理を申請した。これに対し、仲裁委員会は、仲裁のための諸費用として1人あたり2540元、総額21万838元を支払うよう要求した。このような高額の料金を支払えるはずもなく、彼らは「重慶市職工權益保障条例」第44条に定められた仲裁料の減免措置を受けるため、規定に従い、重慶市総工会にて「貧困証明書」の発行を申請した。しかし、市総工会は、「貧困証明書」発行の対象から意図的に農民工を除外する通知を出しており、彼らの要求に対しきわめて冷淡な対応をとった。そこで、かねてより工会の官僚然とした対応に不満を抱いていた周は、直ちに市総工会を職責不履行で訴える申請を行った。

- (14) 張治儒（1974年生）は、かつて1995年に広東省東莞市で外来工協会を準備するも、政府の登記を得られなかった経験を持つ。その後、東莞市附城区にある台湾資本の偉豊靴工場で工会を創設、工会主席となった。その後故郷に帰り、農業に従事するかたわら政府の批准を得て、黄橋鎮車塘村青年互助会を設立したが、2000年2月、再び農民工として深圳市宝安区觀瀾源興電子廠工程部に勤務。ここでも工会の建設を準備したが企業側の同意を得られなかった。長年の出稼ぎ人生において体感した苦勞が、彼を外来工互助組織の設立へと駆り立てたという。なお、深圳市に先駆けて、2003年8月には海南省海口市で全国初の県級外来工協会が民政部の批准を得て成立している。
- (15) 本文中では、「農民工」ではなく「外来労働工」という言葉が使われている。
- (16) 深圳外来工協会ホームページ <http://www.szwlg.com/> 2006年8月10日アクセス。なお、本ホームページは、後述する当局の取り締まりを受けて閉鎖されたものと思われる。
- (17) 責任者の祝強は2000年、深圳市で出稼ぎ中に労災事故に遭い、2年にわたる労災賠償訴訟を起こした。その過程で学んだ労働関係法規についての知識を生かし、農民工に対する法律相談や法律研修サービスを行うに至ったという。
- (18) 深圳志強信息諮詢服務部ホームページ <http://zqnpq.web4.dnssky.com/> 2006年8月24日アクセス。
- (19) 深圳宝安区希望労働維權中心ホームページ <http://www.xiwang003.com/> 2006年8月24日アクセス。
- (20) その理由について、代表者の張治儒は、2007年3月に同協会が他の11の労働者による草の根組織とともに、労働紛争仲裁処理費の撤廃を求める大規模な署名活動を行ったことが直接の原因であろうと述べた。（劉毅「請大家關注深圳外来工協会被取締事件」（博訊2006年11月16日）（博訊新聞網 <http://www.peacehall.com/news/gb/pubvp/2006/11/200611160111.shtml> 2007年8月25日アクセス）。

## 【参考文献リスト】

### < 日本語文献 >

小嶋華津子 [1996] 「中国共産党と労働組合—建国初期の『工会』をめぐる論争」（『アジア研究』第42巻第3号 3月、83-114ページ）。

- [1997]「中国共産党と労働組合——一九五七年から五八年にかけての『工会』論争——」(『法学政治学論究』第34号 9月, 112-143 ページ)。
- [2002]「中国共産党と労働組合——経済体制改革と『工会』——」(『筑波法政』第33号 9月, 71-101 ページ)。
- 三菱東京 UFJ 銀行経済調査室[2006]「中国企業の現状と改革の方向性」(『経済レビュー』1月16日 No.3 (三菱東京 UFJ 銀行 ホーム ページ <http://www.bk.mufg.jp/report/ecorevi2006/review20060116.pdf> 2007年12月20日アクセス)。

#### < 中国語文献 >

- 蔡昉編 [2005]『人口与労働緑皮書 中国人口与労働問題報告 No.6 (2005) : 資源型城市的就業与社会保障問題』北京, 社会科学文献出版社。
- 顧昕・範西慶 [2006]「外資企業工会化問題的思考和分析——以跨国公司工会風波為案例」(『中共福建省委党校学報』第5期 総第304期 5月, 67-70 ページ)。
- 韓恒 [2005]「關注工会系統的自主利益——对基層企業工会的調查与思考」(『二十一世紀』7月号) (香港中文大学中国研究服務中心 ホーム ページ <http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp> 2006年10月15日アクセス)。
- 黄河濤・趙健傑編 [2007]『經濟全球化与中国労働關係重建』北京, 社会科学文献出版社。
- 汝信・陸学芸・李培林主編 [2005]『2006年：中国社会形勢分析与預測 (社会藍皮書)』北京, 社会科学文献出版社。
- 張彦寧・陳蘭通編 [2006]『2006 中国企業労働關係狀況報告』北京, 企業管理出版社。

#### < 中国語年鑑類 >

- 国家統計局人口和就業統計司・労働和社会保障部規劃財務司編 [2007]『中国労働統計年鑑』2007年版, 北京, 中国統計出版社。