

中国の労働者の権利保護と労働監察制度の役割

こ ばやし まさ ゆき
小 林 昌 之

《要 約》

本稿は、中国の労働者の権利保護における労働監察制度の役割を考察するものである。中国は2004年11月に労働保障監察条例を制定し、労働行政による監督権限を明確化させた。労働紛争仲裁委員会で受理される労働紛争案件の多くは、労働報酬の支払い遅延など企業側の法令違反に起因していることを鑑みれば、労働監察制度の強化によって従来労働紛争として処理されてきた事件の一部が行政の力で解決され、労働者の権利保護が促進されることが期待される。本稿では、第1に現行の労働監察制度を概説し、第2に労働監察案件の現況を労働紛争事件の推移とともに確認し、第3に労働監察における申告権の扱いを分析し、第4に労働監察業務執行上の若干の問題について論じている。中国では労働者の申告による調査開始が基本的には義務であり、労働監察制度は労働者の権利救済の重要なルートとして一定の役割を果たしてきたことが確認された。ただし、労働紛争仲裁委員会への紛争提起の緩和にはつながっていない。また、労働監察機構の全国的斉一性および実効性の確保が課題となっていることが明らかとなった。

はじめに

- I 労働監察制度の形成
- II 労働監察制度の概要
- III 労働監察案件と労働紛争事件の推移
- IV 労働者からの告訴・告発
おわりに

はじめに

中国は、2004年11月に労働保障監察条例を制定し、労働行政による監督権限を明確化させた。労働監察は労働者の合法権益を守るために企業など雇用単位の労働関係法令の遵守状況を監督・検査する制度であり、国家を代表して労働監察機構が違反事件を取り締まる任務を負う。こ

のように労働監察は一般に企業の法令違反を取り締まることを主眼としながらも、その作用として労働者の権利救済の機能も果たしている。中国の場合、労働紛争仲裁委員会で受理される案件でも、労働報酬の支払い遅延や社会保険料の未納など企業側の法令違反や義務不履行による案件がいまだに多いことを鑑みれば、労働監察制度の強化によって労働者の権利保護が促進され、従来労働紛争として処理されていた事件の一部が行政の力で解決されることが期待される。2004年の条例制定によって労働監察制度は形式上整備され条文は明らかになったものの、具体的な制度および実態ならびに労働者の権利救済における役割の解明が求められている。中

国の労働紛争解決システムの状況については小林（2003）が、また日本の労働委員会との対比で陳（1994）が集团的労働関係における行政の役割について論じているが、いずれも個別的労働関係にかかわる労働監察制度については論じていない。そこで、本稿では、第1に労働監察制度の発展の経緯および現行の労働監察制度を概説し、第2に労働監察案件の現況を労働紛争事件の推移とともに確認し、第3に労働監察における申告権の扱いを分析し、第4に労働監察業務執行上の若干の問題について論じ、労働者の権利保護における労働監察制度の役割について考察する。

I 労働監察制度の形成

1978年の改革・開放政策以降、労働監察業務はしだいに労働の全分野を対象とする一般規定の制定に向かっていくものの、初期においてはそれまでの流れを受けて「鉱山安全管理条例」（82年）や「ボイラー圧力容器安全監察暫定条例」（82年）など個別の労働安全衛生関連の法規の制定にとどまっていた〔黎 2007, 382-383〕。1983年に、国務院は全国に向けて、労働人事部・国家経済委員会・中華全国総工会の「安全生産および労働安全監察業務の強化に関する報告」を転送するなかで、国務院は労働部門に安全衛生監察機構を強化し、労働安全衛生監察制度の健全な確立を要求したにもかかわらず、労働監察に関する包括的な規定が設けられたのはその10年後になってからである。1993年に全21カ条からなる「労働監察規定」^{〔注1〕}が制定され、労働行政部門の労働監察についての職権が明記され、企業、事業単位^{〔注2〕}、自営業（個人経済）

および労働者を適用範囲として、労働法規の執行状況の監督・検査などの内容が規定された。これによって中国においても正式に労働監察制度が開始されることになった〔歩 2004, 68〕。

その後、1994年に公布された「労働法」^{〔注3〕}において、労働行政部門の監督・検査および労働監察機構の監察手続に関する条項が盛り込まれ、労働監察は法律上の地位を得ることになった。労働法第85条は、県レベル以上の各級人民政府の労働行政部門は、法に基づき雇用単位^{〔注4〕}の労働関係の法律・法規の遵守状況について監督・検査を実施し、労働関係の法律・法規に違反する行為に対して、制止し、かつ是正を命じる権限を有すると規定した。労働法の制定によって労働監察機構の設置が促進され、省レベルの労働行政部門には監察行政処および監察総隊が、また市レベルの労働行政部門には監察科および監察大隊が設置された。この結果、中央の労働（社会保障）部を頂点に省・市・県の4つの行政レベルにわたる労働監察機構の体系が整備されることになった。その後、労働保障監察業務を規範化し、労働者の合法權益を擁護することを目的として、それまでは労働行政部門の一規則だった労働監察規定を国務院の条例に格上げする形で2004年に「労働保障監察条例」^{〔注5〕}が制定され現在に至っている。2006年10月に中国共産党第16回中央委員会において採択された「調和のとれた社会」^{〔注6〕}実現の方針においても、労働者、特に農村出身労働者の合法權益を擁護するために労働保障監察体制および労働紛争調停仲裁メカニズムの完備が要請され、両制度の重要性が再認識されているところである^{〔注7〕}。

なお、1998年の国務院機構改革において、労

働監察の範囲は労働分野から拡大し、社会保障をその管轄範囲に収めることになった^(注8)。しかし、同時に労働法が規定していた労働安全衛生の監督・検査については他の行政部門との調整が実施され、労働保障監察条例において労働安全衛生の監督・検査については、衛生行政部門、安全生産監督管理部門、特殊設備安全監督管理部門などが関連法令に基づいて行うことが規定された。

II 労働監察制度の概要

労働監察制度を規定する現行法は上述のとおり、1994年の労働法および2004年に制定された労働保障監察条例である。また、労働社会保障部は条例実施のために「『労働保障監察条例』実施に関する若干の規定」^(注9)を制定している。ここではこれら現行法に基づき、以下、労働監察の範囲、労働監察機構の体制と監察員の権限、労働監察業務の流れおよび執りうる行政処分と行政処罰の内容について概観する。

1. 労働監察の範囲

労働保障監察条例は、労働監察の職責として、①労働保障関係の法律・法規を宣伝し、雇用単位の履行を督促すること、②雇用単位の労働保障関係の法律・法規の遵守状況を検査すること、③労働保障関係の法律・法規違反行為の告訴・告発を受理すること、および④法に基づき労働保障関係の法律・法規違反行為を是正し、取り締まることと定めている（労働保障監察条例第10条。以下、「条例」と略す）。そして本職責に基づいて労働保障行政部門は、次の監督・検査を行うものとされる。すなわち、企業および自営業などの雇用単位の、①内部就業規則制度の状

況、②労働者との労働契約締結状況、③児童労働者使用禁止規定の遵守状況、④女性労働者および未成年労働者^(注10)に対する特殊労働保護規定の遵守状況、⑤業務時間および休憩休暇規定の遵守状況、⑥労働者の賃金支給および最低賃金基準実施の状況、⑦各種社会保険加入および社会保険費納付の状況、ならびに⑧職業紹介機構、職業技能訓練機構および職業技能審査評定機構の当該国家関連規定の遵守状況、である（条例第11条）。

労働保障監察条例が規定する労働監察の主たる対象は、企業および自営業などの雇用単位である（条例第2条）。これに加え、国家機関、事業単位、社会団体^(注11)に対しても労働保障関係の法律・法規の履行状況の労働監察を行うことを職責としている（条例第34条）。さらに、個別の分野として、職業紹介機構、職業技能訓練機構および職業技能審査評定機構も監察の対象とされている（条例第2条後段）。また、労働監察の対象として、違法な状態にある、無許可営業あるいは営業許可がすでに取り消されている企業・自営業についても、労働者を使用している行為がある場合は本条例に照らして労働監察を実施することになっている（条例第33条）^(注12)。

なお、労働安全衛生の監督・検査は衛生部門、安全生産管理部門および特殊設備安全監督管理部門などの関連部門が執行する（条例第35条）。

2. 労働監察の体制

全国の労働監察業務は国务院の労働保障行政部門が主管し、県レベル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労働監察業務を主管する（条例第3条）。また、県レベルおよび区を設けている市の労働保障行政部門は、労働監察業務を執行する条件に符合する

組織に労働監察業務の実施を委託することができる（条例第4条）。県レベル以上の地方各級人民政府が労働監察業務を主管し、必要な経費は同級の財政予算に組み込まれなければならない（条例第5条）。2004年末現在、全国の行政区画に応じて設置された労働監察機構は3277箇所である。

雇用単位に対する労働監察は、雇用単位の所在地の県レベルまたは市を設けている区の労働保障行政部門が管轄する。ただし、上級の労働保障行政部門は業務の必要性に基づいて、下級の労働保障行政部門が管轄する案件を調査することができる（条例第13条）。

労働保障行政部門および労働監察の委託を受けた組織で労働監察を担当する労働保障監察員は相応の審査または試験を経て採用され、労働保障監察証明書は國務院の労働保障行政部門の監督下で発行される（条例第4条）。実際の臨検は2名以上の労働監察員によって実施されなければならない。その際は必ず労働保障監察の記章をつけ、労働保障監察証明書を提示することが求められている（条例第16条）。1994年に公布された「労働監察員管理規則」^(注13)によれば、労働監察員は、県レベル以上の各級人民政府労働保障行政部門において労働監察・検査の公務を実施する者であるとされる。県レベル以上の各級人民政府は必要に応じて専任労働監察員または兼職労働監察員を配置することになっている。このうち、専任労働監察員は、労働保障行政部門において専ら労働監察業務を担当する者であり、兼職労働監察員は労働保障行政部門において労働監察業務以外も担っている者である。兼職労働監察員は、本来の職務に関係する単一の監察項目を請け負い、雇用単位に対して処罰を

科す必要がある場合は専任労働監察員を同行させなければならないものとされている[馬 2003, 626]。

労働監察員に任官するための条件は次のとおりである。①国家の法律・法規および政策を真剣かつ徹底的に実行すること。②労働業務を熟知し、労働関係の法律・法規の知識を十分理解し、運用に熟練していること。③原則を堅持し、態度が立派であり、廉潔な勤務ができること。④労働保障行政部門において労働保障行政業務に3年以上従事し、かつ國務院の労働保障行政部門または省レベルの労働保障行政部門の労働監察に関する専門の訓練に合格すること、である。

専任労働監察員の任命は、労働監察機構が作成した名簿に基づき、同レベルの人事管理機構の審査を経て、労働行政部門の幹部による承認を得て行われる。兼業労働監察員の任命は、現在の所属の推薦に基づき、労働監察機構および人事管理機構の審査を経て、労働保障行政部門の幹部の承認を得て行われる[馬 2003, 627]。2003年末現在、全国の労働保障監察員数は4万3千人であり、このうち1万9千人が専任労働監察員、2万4千人が兼業労働監察員である。

3. 労働監察員の権限

労働法は第86条の前段において「県レベル以上の各級人民政府労働部門の監察員は公務を執行するときは、雇用単位に立ち入り、労働関係の法律・法規の執行状況を調査し、必要な資料を閲覧し、かつ労働場所に対する検査を行う権限を有する」と規定している。労働監察員の具体的な権限として労働保障監察条例は次の調査・検査方法を挙げている（第15条）。①雇用単位の労働場所に立ち入り検査をすること。②調査・検査事項について関係者を聴取すること。

③雇用単位に調査・検査事項の関連書類^(注14)の提供ならびに解釈と説明を要求し、必要な場合は調査質問書を出すこと。④記録、録音、録画、撮影または複製などの方式によって関係状況および資料を収集すること。⑤会計事務所に雇用単位の賃金支給、社会保険費納付状況の監査の実施を委託すること。

また、労働保障関係の法律・法規の違反のうち現場処理が認められている案件については、事実が明確で、証拠が確定しているものについては、現場で是正する権限を有し(条例第15条)、期限を定めて是正を命じるか、現場で行政処罰の決定を下すことができる(「労働保障監察条例」実施に関する若干の規定第31条。以下、「規定」と略す)。

さらに、労働保障行政部門は次の場合に証拠を登録、保存する措置をとることができる(規定第27条)。すなわち、①当事者によって証拠の偽造、変造、壊滅行為のおそれがある場合、②当事者の不適当な措置によって証拠が滅失するおそれがある場合、③証拠の登録保存措置をとらなければ以降その証拠を取得することが困難である場合、④その他、証拠滅失を引き起こすおそれのある場合、である。

4. 労働監察業務の流れ

労働監察機構は、自ら日常の臨検をとおして監督・検査を実施するとともに、年度ごとに提出される報告書を検査し、あるいは労働者などからの告訴・告発を受け、必要な場合には労働保障関係の法律・法規に違反する行為に対して調査を立案する。労働監察の調査は、事件を立案してから60業務日内に完了することが求められている(条例第17条)。ただし、状況が複雑な場合は、労働保障行政部門の責任者の承認を経

て30日の延長が認められる。その後、調査が完了してから15業務日内に、後述のとおり、是正命令(責令改正)、行政処分または行政処罰の決定を下すか、立案を取り消さなければならない(規定第37条)。

臨検監督において発見された労働関係法令違反のうち現場処理が認められている案件については、事実が明確で確実な証拠がある場合は、期限を定めた是正命令または行政処罰の決定を現場で出すことができる(規定第31条)。

なお、労働保障関係の法律・法規に違反した行為であっても、2年以内に労働保障行政部門によって発見、または告訴・告発されなかった行為に対しては、それ以降、調査・処分することはしないとされている(条例第20条)。期間は労働保障関係の法律・法規に違反する行為が発生した日から起算されるが、行為が連続または継続した状態の場合は、その行為が終了した日から起算される。

労働保障行政部門は、労働保障関係の法律・法規に違反する行為に対して実施した調査・検査の結果に基づいて、次の処分を下すことができる(条例第18条)。すなわち、①是正すべきことを是正していない場合は、法に基づき是正命令を出すかまたは相応の行政処分の決定を下す。②法に基づき行政処罰が科されるべき場合は、法に基づいて行政処罰の決定を下す。③情状が軽微でありかつすでに是正がなされた場合は、立案を取り消す。また、労働保障行政部門が出した行政処罰の決定ならびに労働者に賃金・報酬または賠償金の支払いを命じる行政処分および社会保険料の納付を命じる行政処分の決定が期日までに履行されない場合、労働保障行政部門は人民法院に強制執行^(注15)を申請するか、法

に基づき強制執行することができる（規定第44条）。

雇用単位に労働関係法令違反の是正を求める是正命令はいずれの段階においても発せられる。臨検監督において発見された労働関係法令違反のうち現場処理が認められている軽微でかつ即時に改善できる案件については口頭で是正を命令し、即時に是正することが明らかに困難な場合は「労働保障監察期限内是正指令書」（労働保障監察限期整改指令書）を出し、期限までに是正するよう命令する^(注16)。ただし、本指令書は強制執行を申請できる具体的行政行為に属しないとされているので、強制執行する場合には行政処分の決定が必要となる^(注17)。

法令により雇用単位の法令違反行為に対して行政処分または行政処罰を科さなければならないと定められている場合、労働保障行政部門は是正を命じると同時に、行政処分または行政処罰の決定を出すことができ^(注18)、上述の指令書の交付は行政処分決定の前置条件とはならない^(注19)。行政処分の決定にあたっては「労働保障行政処分決定書」（労働保障行政処理決定書）が、また後述する行政処罰の決定にあたっては「労働保障行政処罰決定書」が交付される。行政処分の目的は金銭の給付または一定行為の完成であり、前者には労働者の賃金・報酬、経済補償、賠償金などの支払い命令、後者には児童労働の解消などの命令がある〔国務院法制辦政法労働社会保障司他 2004, 126〕。

また、発見した違法案件が労働監察事項に属さない場合は、速やかに関連部門に移送して処理を行い、犯罪の疑いがある場合は司法機関に移送しなければならない。特に、労働紛争処理手続を通じて解決されるべき事項、あるいはす

で労働紛争処理手続に基づいた調停・仲裁の申請または訴訟の提起をしている案件については、労働保障行政部門は告訴者に対して労働紛争処理または訴訟手続に基づいて処理するよう告知しなければならないとされている（条例第23条後段）。

労働監察による上記行政処分のほか、労働保障関係の法律・法規の違反行為によって労働者に損害が発生した場合、雇用単位は賠償責任を負うこととなっており（条例第21条前段）、その際、労働者と雇用単位の間で賠償について争いが生じた場合は、労働紛争処理に関する国家の関連規定に照らして処理するものとされている。ここで予定されている労働紛争は、次に掲げる雇用単位の労働法令違反行為によって惹起された労働者に対する損害賠償に関する紛争である（規定第16条）。すなわち、①雇用単位が法律・法規に違反して制定した就業規則制度によって労働者に損害が発生した場合、②雇用単位の女性労働者または未成年労働者の保護規定の違反によって女性労働者または未成年労働者に損害が発生した場合、③雇用単位が締結した無効な契約によって労働者に損害が発生した場合、④雇用単位の違法な労働契約の解除または故意による労働契約締結遅延によって労働者に損害が発生した場合、および⑤法律・法規が規定するその他の雇用単位の労働保障関係の法律違反行為によって労働者に損害が発生した場合、である。

5. 労働監察機構による行政処罰の種類

労働保障関連の法律・法規に違反した雇用単位に対して、労働監察機構は行政処罰を与えることができる。労働法第12章は、労働行政処罰として、警告、罰金、許可書の取り上げ、生産停止整頓^(注20)の命令などを規定している。ただ

し、前2者の行政処罰は労働監察機構が直接下すことができるものであるのに対して、後2者は当該事項を主管する当局に処罰を要請することができるにとどまる。

(1) 警告は、雇用単位が労働関係の法律・法規に違反して就業規則制度を制定した場合（労働法第89条。以下「法」と略す）、違法に労働時間を延長した場合（法第90条）に発せられる。

(2) 罰金は、雇用単位が、労働法に違反して労働時間を延長した場合（法第90条）、労働安全設備および労働衛生条件が国の規定に合致しないか、あるいは労働者に必要な労働防護用品および労働防護設備を提供しない場合（法第92条）、16歳未満の未成年者を不法に採用した場合（法第94条）、女性労働者または未成年労働者の保護規定に違反した場合（法第95条）、労働保障行政部門およびその職員の監督・検査の権限行使を不当に阻止した場合または通報人を攻撃・報復した場合（法第101条）に科される。

(3) 許可証の取り上げについては、雇用単位が16歳未満の未成年者を不法に採用した場合、労働保障行政部門が是正を命じ、過料を科し、情状が深刻な場合は工商行政管理部门が営業許可証を取り上げる（法第94条）^(註21)。

(4) 生産停止整頓命令については、雇用単位が提供する労働安全設備および労働衛生条件が国の規定に合致しないか、あるいは雇用単位が労働者に必要な労働防護用品および労働防護設備を提供しない場合、労働行政部門が是正を命じ、過料を科し、情状が深刻な場合は県レベル以上の人民政府に生産停止整頓を命じる決定を出すよう要請することができる（法第92条）。

6. 労働関係法令違反に対する行政処罰および行政処分の内容

(1) 法律・法規に違反する就業規則制度による労働者の合法権益の損害

雇用単位が制定した就業規則制度が法律・法規に違反している場合、労働保障行政部門は警告を与え、是正を命じることができる（法第89条）。労働者に損害を被らせた場合は賠償責任を負うものとされる。

(2) 女性労働者保護規定の違反

女性労働者の保護規定に違反し、その合法権益を侵害した場合、労働保障行政部門は是正を命じ、罰金を科し、損害を被らせた場合は賠償責任を負う（法第95条）。条例は、鉱山坑内の労働、長期の高所低温作業、妊娠期および産後の労働など女性労働者の保護に関する規定に違反した場合、労働保障行政部門は雇用単位に是正を命じ、1人当たり1000元以上5000元以下を基準として罰金を科すと定めている（条例第23条）。

(3) 未成年労働者保護規定の違反

雇用単位が16歳未満の未成年者を不法に採用した場合、労働保障行政部門は是正を命じ、過料を科し、情状が深刻な場合は工商行政管理部门が営業許可証を取り上げる（法第94条）。また、未成年労働者の保護規定に違反し、その合法権益を侵害した場合、労働保障行政部門は是正を命じ、罰金を科し、損害を被らせた場合は賠償責任を負う（法第95条）。条例では具体的に、鉱山坑内の労働、有毒・有害な物質を取り扱う労働または定期健康診断を実施しないなど未成年労働者の保護に関する規定に違反した場合、労働保障行政部門は雇用単位に是正を命じ、1人当たり1000元以上5000元以下を基準として罰金を科すと規定している（条例第23条）。

(4) 労働時間および休憩・休暇規定の違反
労働法に違反して労働時間を延長した場合、

労働保障行政部門が警告を与え、是正を命じ、かつ罰金を科すことができる（法第90条）。労働保障監察条例が制定される以前は、「『中華人民共和国労働法』違反に関する行政処罰規則」^(注22)に基づき、雇用単位が労働組合および労働者との協議を経ずに労働時間の延長を強制した場合は、警告・是正に加え、労働者1人当たり延長1時間毎に100元以下の罰金を科すことになっていた。また、毎日3時間以上あるいは毎月36時間以上の労働時間延長をしている雇用単位に対しては、警告・是正を命じるとともに労働者1人当たり延長1時間毎に100元以下の罰金を科すことになっていた。2004年の労働保障監察条例では、罰金の算出方法が改定され、法律・法規に違反して労働時間を延長した雇用単位は、警告および期限内の是正の命令を発することに加え、侵害を受けた労働者1人当たり100元以上500元以下の基準で計算した罰金を科すことになった（条例第25条）。

(5) 賃金・経済補償金の違反

雇用単位が、①労働者の賃金・報酬を中間搾取し、あるいは理由なく支払いを遅延させた場合、②労働者への支払い賃金が当地の最低賃金基準を下回る場合、③労働契約の解除の際、法律に基づいた経済補償金を労働者に支給していない場合、労働保障行政部門はそれぞれ期限を定め、労働者の賃金・報酬、当地の最低賃金基準を下回る差額、および労働契約解除の経済補償金^(注23)の支払いを命じ、期限を過ぎても支払わない場合は、支払うべき金額の50パーセント以上100パーセント以下の基準で計算して労働者に賠償金を加算して支払うよう命じる（条例第26条）。

(6) 社会保険費の納付違反

雇用単位が、社会保険機構に偽って賃金総額または従業員数を申告し、社会保険費を納付していた場合、労働保障行政部門は是正を命じ、騙して過少申告した賃金総額の1倍以上3倍以下の罰金を科すことができる（条例第27条）。

(7) 労働行政部門・関連部門・職員の監督・検査の権限行使に対する不当な阻止

雇用単位が労働保障行政部門・関連部門・職員の監督・検査の権限行使を不当に阻止した場合は、労働行政部門または関連部門が罰金を科すことができる（法第101条）。なお、犯罪を構成する場合は法に基づき責任者の刑事責任が追及される^(注24)。これに関して、条例は詳細な規定を設けている。すなわち、次の行為があった場合、労働保障行政部門は是正を命じ、2000元以上2万元以下の罰金を科すことができるとしている（条例第30条）。①労働保障行政部門が本条例の規定に依拠して実施する労働監察を理由なく拒否・阻止した場合。②労働保障行政部門の要求に従って書面資料を提出せず、事実真相を隠蔽し、偽証しあるいは証拠を隠匿・破壊した場合。③労働保障行政部門の是正命令を経ても全く是正しない、あるいは労働保障行政部門の行政処分決定の履行を拒否した場合。したがって、条例が罰金などの行政処罰を直接規定していない労働契約の未締結（条例第24条）や労働組合法の違反行為（条例第29条）^(注25)の是正を求める命令についても、雇用単位が是正命令に従わない場合、労働保障行政部門は当該規定を根拠に罰金を科すことができる。

(8) 通報人に対する攻撃・報復

告訴者または告発者などの通報人に対する攻撃・報復に対して、労働保障行政部門または関連部門は是正を命じ、罰金を科すことができる

(法第101条)。なお、これらが治安管理条例違反の行為を構成する場合は、公安機関によって治安管理条例違反が与えられる。また、犯罪を構成する場合は責任者に対して法律に基づく刑事責任が追及される(条例第31条)。

なお、労働法第96条は、雇用単位が暴力、威嚇あるいは不法に身体を自由を制限する手段で労働者を脅迫して労働させた場合、ならびに労働者に対して侮辱、体罰、殴打、不法捜査および拘禁を行った場合の規定を置いているが、これは公安機関の職掌による。犯罪までは構成しない場合は責任者に対して15日以下の勾留、罰金または警告に処し、犯罪を構成する場合は責任者の刑事責任が追及される。

Ⅲ 労働監察案件と労働紛争事件の推移

1. 労働監察案件の推移

労働監察は労働者の合法権益を守るために企業等の労働法規遵守状況を監督・検査するものであり、労働監察機構が国家を代表して違反事件を取り締まる任務を負う。労働保障監察条例第14条によれば、労働監察は、日常の臨検監督、年度ごとに提出される報告書類の検査(年検)^(注26)、および労働者の告訴・告発を契機とした調査などをおして実施される(詳細については後述)。労働保障行政部門は、雇用単位が労働保障関係の法律法規に違反し、調査と処理を行う必要があると認めた場合には、速やかに立案^(注27)・調査することが求められている。また、違法な行為を訴える外部からの通報を容易にするため、労働保障行政部門および傘下の労働保障監察機構は告訴・告発のための投書箱および電話を設置することになっている。

労働監察業務に関する統計は1998年から(表1)、また労働監察案件の分類・処理状況については2001年から公表されている(表2)。労働監察機構が自らのイニシアティブで監督・検査を実施した件数は、1998年の78万1千件から2005年には118万5千件まで増加し、年平均伸び率は6パーセントであった。また、この監督・検査あるいは労働者の告発を契機に実際に雇用単位の労働関係法規の違反を問うた調査立案の件数は、統計が公表された2001年の19万5957件から2005年には37万8831件へと年平均伸び率18パーセントで増加している。それと同時に調査立案に占める労働者などの告発を契機とした件数の割合も増加し、2001年には49パーセント(9万6千件)であったものが2005年には65.7パーセント(24万9千件)と6割以上を占めるようになった。

労働監察の調査立案の根拠となる労働関係の法律・法規の違反事由は次のように分類されている。すなわち、①女性労働者の保護、②労働契約の締結・解除、③リスク保証金^(注28)の要求、④賃金の中間搾取・遅延、⑤最低賃金の支払い、⑥労働時間・休憩・休暇、⑦養老保険・失業保険・医療保険など社会保険料の徴収、⑧職業紹介、⑨職業資格・職業訓練、⑩その他、である。このうち、違法行為としては賃金の中間搾取・遅延の割合が高く2003年以降3割以上を占めている。そのほか、労働契約の締結・解除と社会保険料の徴収が約2割ずつ占めており、これらの合計で7割となる。

2. 労働紛争事件の推移^(注29)

労働紛争解決に関する主たる現行法は、上述した1995年施行の「労働法」および2008年施行の「労働紛争調停仲裁法」^(注30)である。労働法

表1 労働監察業務の状況と組織

	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
監察機構主導の監督・検査								
検査単位数(万戸)	78.1	…	…	95.5	98.4	110.7	115.2	118.5
対象労働者数(万人)	6,649.2	…	…	7,223.3	7,171.5	7,987.4	8,162.7	9,161.3
違法案件の調査立案・結審数(万件)	14.3	20.8	19.8	19.6	23.4	26.4	36.6	37.9
告発による調査・処理数(万件)	7.3	9.1	…	9.6	12.0	16.6	25.0	24.9
労働保障年度検査(年検)(万戸)	76.3	88.5	179	94.2	101.9	117.2	100.2	96.3
労働監察業務の実績								
労働契約の補充締結(万人)	508.2	431.6	600	705.7	730.9	895	1,102.9	1,127.6
賃金等の追加支払い(万人)	239.6	…	…	684.3	480.8	602.5	870.6	841.8
社会保険費の納付督促(万戸)	…	15.8	14	13.5	12.8	14.9	18.4	16.1
不法職業紹介機構の取締り(戸)	3,325	4,821	5,000	6,513	6,085	6,585	7,470	10,408
リスク保証金の返還(万円)	14,000	10,000	12,000	16,000	9,330	11,871	13,339	12,709
雇用単位就業規則の審査(万件)	76.7	…	…	…	63.7	61.3	62.9	86.4
違法な就業規則の是正(万件)	10.2	…	…	…	11.2	16	12.1	14.8
労働保障監察機構数	3,330	3,091	3,152	3,174	3,196	3,223	3,277	…
労働保障監察員(万人)	3.4	4	4.1	4	3.7	4.3	…	…
専任監察員(万人)	…	…	…	…	1.7	1.9	1.9	…
兼業監察員(万人)	…	…	…	…	2	2.4	…	…

(出所) 中華人民共和国労働和社会保障部 各年より筆者作成。

表2 労働監察案件の分類・処理状況

	2001年		2002年		2003年		2004年		2005年	
調査立案・結審数	195,957		233,747		263,567		365,786		378,831	
うち告発による立案・処理数(万件)	9.6		12.0		16.6		25.0		24.9	
調査立案数に占める告発の割合	49.2%		51.3%		63.0%		68.3%		65.7%	
案件の分類(1)		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
女性労働者の保護	2,178	1%	2,059	1%	2,114	1%	2,370	1%	2,590	1%
労働契約の締結・解除	53,202	23%	53,828	20%	64,264	22%	94,312	23%	68,260	18%
リスク保証金の要求	13,624	6%	19,242	7%	23,617	8%	28,512	7%	22,958	6%
賃金の中間搾取・遅延	40,106	18%	55,867	21%	89,348	31%	150,024	37%	133,721	35%
最低賃金の支払い	4,757	2%	7,875	3%	7,463	3%	10,168	3%	12,998	3%
労働時間・休憩・休暇	8,835	4%	11,247	4%	11,987	4%	18,922	5%	23,307	6%
社会保険料の徴収(2)	51,353	22%	54,901	21%	62,118	21%	61,935	15%	78,964	21%
職業紹介	6,941	3%	6,716	3%	6,305	2%	7,799	2%	8,843	2%
職業資格・職業訓練	10,633	5%	12,075	5%	10,893	4%	10,355	3%	8,488	2%
その他	37,368	16%	39,140	15%	13,621	5%	18,677	5%	19,970	5%
案件処理										
期限を定めた是正命令	120,760		150,376		170,155		221,520		230,541	
行政処分決定	6,579		6,805		10,069		13,620		15,216	
行政処罰決定	17,314		19,914		22,011		26,835		28,032	
警告	6,064		5,040		7,562		8,013		9,584	
罰金	17,283		15,919		16,980		20,242		21,347	
その他の行政処罰	4,550		830		931		655		594	

(出所) 中華人民共和国労働和社会保障部2002および国家統計局人口和就業統計司ほか各年より筆者作成。

(注) (1) 案件の分類の構成比合計は100%にならない。

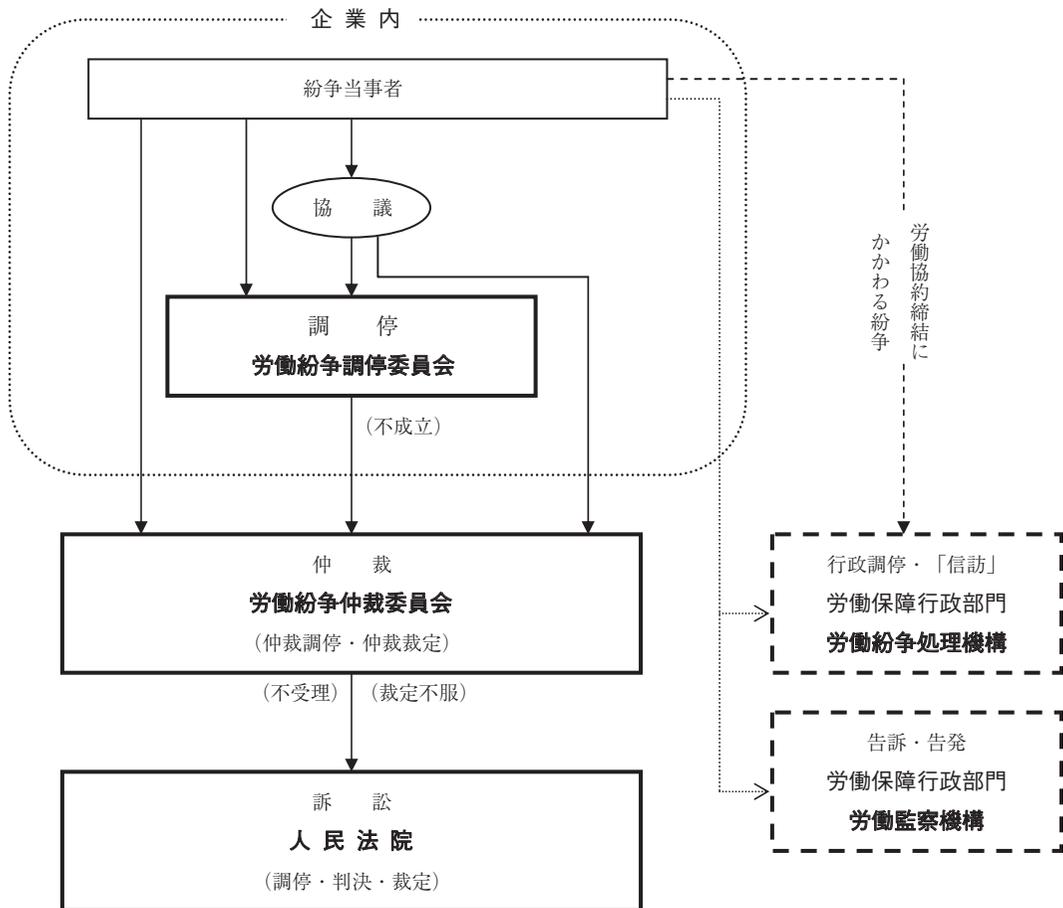
(2) 社会保険は、養老保険、失業保険、医療保険を含む。

はそのうち1章を「労働紛争」に割り当てている。それによれば、使用者と労働者との間に労働紛争が生じた場合、当事者は法に基づいて、調停、仲裁、訴訟または協議によって解決するものとされている（法第77条）。ただし、労働紛争の全解決過程をとおして、調停によって解決をはかるといふ原則が適用され、仲裁および訴訟においても調停が試みられることになっている。

労働紛争解決の手順は次のとおりである（図1）。第1に、労働紛争が生じた後に、当事者

は協議で解決しなければならない。第2に、協議を希望しないまたは協議が成功しない場合、当事者は雇用単位の労働紛争調停委員会などの調停組織に調停を申請することができる^(注31)。第3に、調停不成立で、当事者の一方が仲裁を要求した場合は、労働紛争仲裁委員会に仲裁を申し立てることができる。または調停を経ないで一方の当事者は直接労働紛争仲裁委員会に仲裁を申し立てることもできる^(注32)。第4に、仲裁裁定に不服がある場合は、人民法院に訴訟を提起することができる。仲裁は訴訟の前提とな

図1 労働紛争解決手順



(出所) 筆者作成。

っており、不可欠な手続となっている（仲裁前置主義）^(注33)。なお、一般に仲裁は一審終局であるが、仲裁法は労働紛争の仲裁を同法の適用外に置いている^(注34)。当事者は、これらの過程において「矛盾」を激化させる行為をとってはならず^(注35)、当事者双方はいずれの段階においても自ら和解することができる。

労働紛争事件に関する統計が公表されるようになったのは1992年からである（表3）。労働紛争仲裁委員会の受理件数は1992年の8150件から継続的に増加し、2005年には31万3773件にのぼった。人民法院に提起される労働紛争事件の件数も増加しており、1992年の約2万件^(注36)から、2001年には10万件を超過し、2005年には約

表3 労働紛争事件数の推移

	1992年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
労働紛争調停委員会										
受理件数	…	72,594	152,071	113,381	135,003	…	253,813	192,692	192,119	193,286
うち集団労働紛争	…	14,529	47,299	23,033	33,111	…	15,649	9,432	6,752	9,002
調停成功件数	…	47,528	112,659	81,234	80,617	…	57,907	51,781	54,537	42,036
労働紛争仲裁委員会										
受理件数	8,150	71,524	93,649	120,191	135,206	154,621	184,116	226,391	260,471	313,773
人数	17,417	221,115	358,531	473,957	422,617	556,230	608,396	801,042	764,981	744,195
うち集団労働紛争	548	4,109	6,767	9,043	8,247	9,847	11,024	10,823	19,241	16,217
人数	9,100	132,647	251,268	319,241	259,445	286,680	374,956	514,573	477,992	409,819
結審件数	7,861	70,792	92,288	121,289	130,688	150,279	178,744	223,503	258,678	306,027
仲裁調停	4,712	32,793	31,483	39,550	41,877	42,933	50,925	67,765	83,400	104,308
仲裁裁定	1,178	15,060	25,389	34,712	54,142	77,250	77,340	95,774	110,708	131,745
その他の方式	1,971	22,939	35,155	47,027	34,669	35,096	50,479	59,954	64,550	69,974
非立案形式による調停件数	…	38,981	46,838	48,505	72,399	63,969	77,342	58,451	70,840	93,561
人民法院(労働事件)										
受理件数(1)	19,898	50,124	59,118	73,340	76,378	100,923	84,693	98,112	164,994	179,830

(出所) 国家統計局人口和就業統計司ほか各年、中国法律年鑑編輯部各年、中華全国総工会政策研究室各年より筆者作成。

(注) (1) 1992年は結審件数。また、2004年から労働事件の算出方法が変更されているようである。

表4 労働紛争仲裁委員会における労働紛争原因の推移

	1997年		1998年		1999年		2000年	
	(件)	(構成比)	(件)	(構成比)	(件)	(構成比)	(件)	(構成比)
受理件数	71,524		93,649		120,191		135,206	
労働契約の履行								
労働報酬	29,150	40.8%	31,396	33.5%	44,690	37.2%	41,671	30.8%
社会保険・福利	11,995	16.8%	20,206	21.6%	28,832	24.0%	31,350	23.2%
労働保護(安全・衛生)	2,256	3.2%	6,931	7.4%	7,820	6.5%	13,008	9.6%
職業訓練	533	0.7%	566	0.6%	615	0.5%	834	0.6%
労働契約の変更	2,992	4.2%	2,840	3.0%	3,469	2.9%	3,829	2.8%
労働契約の解除	10,337	14.5%	13,069	14.0%	18,108	15.1%	21,149	15.6%
労働契約の終了	5,344	7.5%	4,752	5.1%	8,031	6.7%	10,816	8.0%
その他	8,917	12.5%	9,515	10.2%	8,626	7.2%	12,549	9.3%

(出所) 国家統計局人口和就業統計司ほか各年より筆者作成。

(注) その他は、レイオフを含む。

18万件となっている。これに対して労働紛争調停委員会の受理件数は一時期減少するなど伸び方は緩やかであり、2005年の受理件数は19万3286件となっている。

労働紛争の原因について、1997年以降の統計は、①労働契約の履行（労働報酬、社会保険・福利、労働保護、職業訓練）、②労働契約の変更、③労働契約の解除、④労働契約の終了、⑤その他に分類している^(注37)。1997年以降の紛争原因の構成比では、労働報酬と社会保険・福利の2つに関する労働紛争の合計が連続して過半数を占め、労働契約の解除がそれに続いている（表4）。

労働紛争仲裁委員会における処理方式は、全体としては仲裁調停によって解決される割合が減少し、仲裁裁定が下される割合が増加する傾向にある（表3）。1992年当時は59.9パーセントが調停によって解決され、仲裁裁定は15.0パーセントにとどまっていたが、2000年に調停が32.0パーセント、仲裁裁定が41.4パーセントになって以来その割合は逆転している。これは伝統的な所有形態である国有企業や都市集団企業^(注38)においても調停による解決が困難となり、

仲裁裁定に至る事件の割合が増加していることをうかがわせる。労働紛争の内容にかかわらず相互理解による解決を選ぶ傾向があると陳（1994）が指摘していた1994年までの中国の状況とは [陳 1994, 244]、大きく変化してきているといえよう。

このように労働紛争仲裁委員会に持ち込まれる労働紛争の原因と労働監察機構が調査立案した労働関係法令の違反事由の主要な原因は重なっている。しかし、労働監察による調査立案の増加にもかかわらず、労働紛争仲裁委員会の受理件数も着実に増加しており、労働監察制度の強化は必ずしも労働紛争仲裁委員会への紛争提起を吸収しているとはいえない。

IV 労働者からの告訴・告発

告訴・告発など労働監督機構に対する申告制度は、ILOによって古くから認められている原則のひとつであり、監督官が可能な限り遅滞なく取り調べるべきであると規定されている^(注39)。日本では賃金不払い・遅延、解雇など労働者の生活に直接影響するものが申告の大半を占め、

2001年		2002年		2003年		2004年		2005年	
(件)	(構成比)	(件)	(構成比)	(件)	(構成比)	(件)	(構成比)	(件)	(構成比)
154,621		184,116		226,391		260,471		313,773	
45,172	29.2%	59,144	32.1%	76,774	33.9%	85,132	32.7%	103,183	32.9%
31,158	20.2%	32,622	17.7%	44,434	19.6%	88,119	33.8%	97,519	31.1%
18,171	11.8%	23,936	13.0%	31,747	14.0%	...	...	...	...
1,254	0.8%	1,070	0.6%	1,211	0.5%	...	...	1,412	0.5%
4,254	2.8%	3,765	2.0%	5,494	2.4%	4,465	1.7%	7,567	2.4%
29,038	18.8%	30,940	16.8%	40,017	17.7%	42,881	16.5%	54,858	17.5%
10,298	6.7%	12,908	7.0%	12,043	5.3%	14,140	5.4%	14,015	4.5%
15,276	9.9%	19,731	10.7%	14,671	6.5%	19,414	7.5%	30,698	9.8%

申告監督が労働者の権利救済や保護に果たしている役割は大きいと評価されており [安西 1991, 108], 労働監督機構は労使紛争解決機関としても機能している [安枝 1992, 10]。中国の労働監察制度においても雇用単位の違法行為に対して告訴・告発する権利が認められており, 労働者が自己の権利救済を求めるための重要なルートとなっている。

1. 告訴・告発の手順

労働法は, いかなる組織および個人も労働関係の法律法規違反の行為について告発および告訴する権利を有するとしている (第88条)。これを受けて労働保障監察条例は, 労働保障関係の法律・法規の違反行為に対する労働保障行政部門への告発 (挙報) をすべての組織および個人に認め, かつ労働保障に関する合法権益の侵害を受けたと認識している当事者である労働者に対しては労働保障行政部門へ告訴 (投訴) する権利を認めている (第9条)。なお, 同一の事由により集団で告訴することも認められており, その場合は代表者を推薦して告訴することができる (規定第12条)。

告訴には一定の手続きが存在し, 労働監察機構の処理に対して不服がある場合は行政不服審査または行政訴訟を提起することができる。告訴する場合は, 告訴者が告訴文を労働保障行政部門に提出することが必要である。ただし, 告訴文を書くことが確かに困難な場合は口頭での告訴も可能であり, その場合は労働監察機構が記録したものに告訴者が署名する方法がとられる (規定第13条)。告訴文には, 告訴者および被告者の氏名・名称などのほか, 告訴者の労働に関する合法権益の侵害の事実および告訴による請求事項を記すことになっている (規定第15

条)。告訴受理の条件は次のとおりである (規定第18条)。これらは, ①労働保障関係の法律違反行為の発生が2年内であること, ②被告訴雇用単位が明確でありかつ告訴者の合法権益に対する侵害が当該雇用単位の労働保障関係の法律違反行為によって発生したものであること, ③労働監察の職権の範囲にありかつ当該労働保障行政部門の管轄にあること, である。上記に符合する場合は, 5業務日内に受理, 立案しなければならない。このうち, ①に符合しない場合は告訴から5業務日内に不受理の決定を出し, 書面にて通知しなければならない。また, ②に符合しない場合は告訴者に告訴を補足する資料の提供を求め, ③に符合しない場合は労働監察機構の職権にないことを伝えるか, 管轄する労働保障行政部門に提出するように伝える。

ただし, 告訴者に対する行政処分決定内容の報告については, 労働保障監察条例および「労働保障監察条例の実施に関する若干の規定」にも明確な規定をおいていない。条例の制定によって廃止された「違法労働行為の告発処理に関する規定」においても, 告発者が受理または調査・処分結果の告知を要求した場合に通知するとしているにとどまり (第13条), 行政処分決定内容まで報告することは定められていない。しかし, 最高人民法院は, 労働紛争事件の労働紛争仲裁委員会への提訴の時効中断について, 関連部門への権利救済の要求を条件のひとつとして挙げていることから^(注40), 労働監察機構の処分の決定は民事事件である仲裁申請の時効中断の理由となりうるので, 労働者保護のため制度上の完備が求められている [陳・張 2007, 54]。

なお, 告訴は雇用単位の労働法令違反による

被害者が具体的な侵害の排除等を求めて自ら申告するものであるのに対して、告発は誰もが企業等の労働法令違反の事実を申告して是正を求めることができる性質のものであるので、告発者には告発の受理や処理結果に対して不服を申し立てる権利が認められていない[沈 2005, 49]。ただし、告発者に対しては、攻撃や報復からの保護のための秘密保持原則が明記され、重大な法律違反の手がかりや証拠を提供した告発者に対する奨励も規定されている(第9条)。

2. 告訴権の事例

日本の申告制度の問題のひとつとして、法律が申告に対する監督機関の調査義務についての明示的な規定を欠くため、監督機関は申告を受けてもそれを調査する法的義務はないとされていることが指摘されている[晴山 1981, 154]。労働者の申告は労働基準監督官の監督権発動の一契機をなすにすぎないことが判例として確立している(註41)。他方、監督官の職務権限行為は、労働者との関係では、労働者保護のための行政責任の履行であるはずなので、労働者の生命・財産に関する重大な侵害を排除すべき監督権限の不履行は許されないという意見も強い[日外 1982, 263]。中国は判例法主義をとっていないため確立した判例は存在しないが、事例分析で扱われた事例をみると告訴に対しては基本的に調査義務があることが示唆される。以下、労働者の告訴に対して労働監察機構が適切な行動をとらなかったとして労働監察機構の不作为を訴えた行政訴訟の事例を2つ紹介する。

(1) 不作为を認定した事例

労働者による労働監察機構への告訴は、雇用単位に対する具体的な監督・検査の実施を必要としていることを示唆する事例である。本事例

は、労働者である原告が県労働局の人身財産保護の職責の不履行を訴えた行政訴訟である(註42)。

建材会社に勤めていた原告は、県労働局に対して書面で労働者の合法権益を保護する法定の職責を履行するよう請求し、回答を要求したにもかかわらず、2カ月経過後も申請に対する回答がないと主張し、県人民法院に労働局がその職責を履行するよう請求した。それに対して、被告の県労働局は、原告の申請は市民からの投書に属し、すでに県物資局に処理のため転送したので、法定の職責を履行したと反論した。

县人民法院が事実認定した内容は次のとおりである。原告は、所属する雇用単位が労働関係の法律・法規に違反し、賃金の支払いを停止し、中間搾取していることを訴え、1996年1月1日に労働局に調査・処理を要求する申請を提出した。1月4日に県労働局長は、この投書に「この文書を物資局に処理のため転送せよ」と書いて指示。その後は、申請された投書の中で訴えられている問題に対しては監督・検査を実施せず、また原告本人に対しても回答を与えていない。

县人民法院の判決は次のとおり。原告が雇用単位の労働関係の法律法規違反により自己の合法権益が侵害されたと認識して調査を求めた投書は公民の正当な権利である(法第88条第2項)。被告は行政区域内の労働関係を主管する部門であり、原告が労働に関する問題を県労働局に対して告訴するのは適切である(法第9条第2項)。県労働局には雇用単位の労働関係の法律・法規の遵守状況を監督・検査、処分する責任および権限がある(法第85条, 第86条, 第12章)。物資局は人民政府の

一部門であり、主管する建材会社の労働関係の法律・法規の遵守状況を監督する権限を有するが、違法行為に対して処分する権限は有していない（法第87条）。県労働局は違法行為の調査を求めた投書を権限のない物資局に処理を委ねて転送し、自らの監督・検査の職責を履行しなかったばかりではなく、物資局に対しても監督の結果を確認することはせず、かつ、投書者に回答しなかったことは法定の職責を履行したと認めることができない。したがって、県労働局がすでに法定の職責を履行しているという理由は成立しない。よって、被告である県労働局に対して、建材会社の労働関係の法律・法規の遵守状況について監督・検査を実施し、2カ月内に原告に書面で回答するよう命じる。

(2) 不作為を否認した事例

労働者による告訴について労働監察機構は監督・検査を実施することが求められるものの、労働者は具体的な行政処分までは請求することはできないことを示唆する事例である。本事例は、労働者である原告が市労働保障局に求めた原雇用単位の労働契約解除による経済補償金を求める告訴に対する行政不作為を訴える行政訴訟であり、労働保障局が原雇用単位に対し労働契約解除による経済補償金の支払いを命じる行政処分を行うよう請求したものである〔劉 2006, 12-13〕。

原告は、2003年11月7日、市労働保障局に対して、原雇用単位が強制的に労働契約を解除した問題を訴え、賃金・残業代の最低賃金との差額およびそれに対する最低賃金経済補償金の補填ならびに労働契約解除の経済補償金、契約違反によって生じた損失の賠償金な

らびに違約金の支払いを原雇用単位に求める告訴書を提出した。

市労働保障局は受付後、原告の申請を傘下の区労働保障分局に移送した。区労働保障分局は原雇用単位に対して調査を実施した。その後、2003年12月3日に、区労働紛争調停委員会は、原告に対して、原雇用単位はいかなる費用の支払いも拒否しているので、仲裁による解決を申請するよう勧告した^(註43)。さらにその後、告訴書にある最低賃金および残業代の支払い基準を訴える内容について、区労働保障分局は職権に基づき原雇用単位に対して労働監察を行い、2004年3月12日、規定の基準に従って賃金および残業代の支払いを調整するよう命じた。ただし、契約解除経済補償金・賠償金・違約金など個人の請求については、行政裁決方式で解決するよう原告に命じた^(註44)。

原告は、2003年12月19日、市基層人民法院に対して、市労働保障局の行政不作為を訴える行政訴訟を提起し、労働保障局が原雇用単位に対して当該契約解除経済補償金等の支払いを命じる行政処分を下すよう求めた。第一審は、原告の請求は労働紛争であるので労働仲裁を経なければならぬとの理由で提訴を却下した。しかし、第二審は、当該請求は労働保障局による行政処分の実施を求めているものであるとして第一審判決を取り消し、差し戻した。差し戻し第一審は、労働保障局の業務遂行の進め方を支持し、行政不作為の存在を否定した。第二審も第一審の判決を維持した。

V 労働監察業務の執行上の問題

1. 労働監察機構

晴山（1981）は、労働監督機構がその作用を十分に発揮するためには政治権力からの独立性が保障されなければならないとし、ILOなどの国際的な原則を基準にした場合、①監督官による監督、②監督官の独立性の保障、③監督官の資格・任用・研修、④監督機構の全国的斉一性と中央直轄性、⑤監督行政への労働者の参加、⑥監督の実効性確保と物的条件の整備などが、実効性評価の指標となるとしている [晴山 1981, 137-139]。

中国の労働監察機構は、行政区画に対応して県レベル以上の各級人民政府の労働部門に設置されており、中央直轄性はもとより全国的斉一性を保つことが困難である。そもそも労働監察機構を設置していない行政単位がいまだに存在しており、設置していた場合でも人員配置が十分でない場合が多い。例えば、四川省では、2005年現在、省全体で191名の専任監察員が登録されているが、実際には名目にとどまっている地方があり、他の業務を兼任していたり、労働監察のポストに就いていなかったりする者が全体の29.2パーセントにのぼっている [四川省労働和社会保障庁労働監察処 2006, 196]。また、四川省では、2004年末現在、監察員1人が対応しなければならない労働者の数は1万5千人以上となっている [四川省労働和社会保障庁労働監察処 2006, 197]。したがって、こうした構造的な人手不足のなか、労働監察機構は告訴・告発などを処理するのに手一杯で、日常の監督・検査が疎かになっているという [李ほか 2007, 9]。

実際、四川省が2001年から2004年までの間、調査・処理した労働監察事件の数は、それぞれ3951件、1万4962件、1万4076件、1万9302件であり、このうち告訴によるものは、63.4パーセント、45パーセント、75.7パーセント、77.2パーセントにのぼり、労働監察機構の業務の大部分が告訴・告発によるものであった [四川省労働和社会保障庁労働監察処 2006, 199]。

経費についても十分確保されていない地方があり、2006年現在、労働監察機構のうち210カ所が独立採算性（自収自支）となっており、157カ所が不足分を財政によって補助する差額方式（差額財政撥款）となっている。また、全額が政府の財政支出によって賄われている機構でも、人件費のみが計上され、必要な設備や経費が計上されていない場合もあり、日常の労働監察業務に支障をきたしているところもある [李ほか 2007, 9]。

また、労働監察機構は、労働紛争調停委員会や労働紛争仲裁委員会と比較して、政治権力や企業経営者の影響から独立しているという評価がある一方 [Reutersward 2005, 19]、当事者である労働監察機構は地方政府干渉が依然として残っている地域があることを指摘している [四川省労働和社会保障庁労働監察処 2006, 197]。

2. 罰則適用の混乱

2004年に労働保障監察条例が制定され、既存の法令の一部は条例の実施規則である「労働保障監察条例の実施に関する若干の規定」の中で明示的に廃止されたが^(註45)、労働法の実施のためにそれ以前に制定された規則のいくつかは調整がはかられないままとなっており、適用上の混乱を引き起こしている [黎 2007, 399-400]。

例えば、労働保障監察条例第26条は、労働者

への賃金・報酬の未払い、最低賃金基準を下回る賃金の支払い、労働契約解除に対する経済補償の未払いなどの違法行為があった場合、労働保障行政部門が期限を定めて支払うよう求める是正命令を出し、期限内に履行しない場合は支払うべき金額の50パーセント以上100パーセント以下を基準に賠償金を加算して労働者に支払うよう命じることができるとしている。これに対して、1994年に制定された『『中華人民共和国労働法』違反に関する行政処罰規則』第6条は同様の侵害行為に対して、労働者に支払うべき賃金・報酬、経済補償に加え、支払うべき金額の1ないし5倍の賠償金を労働者に支払うよう命じることができるとしている。

この場合、法の段階に照らすと条例は規則よりも上位にあるので、労働保障行政部門が命令を出し、期限内に履行しない場合は支払うべき金額の50パーセント以上100パーセント以下の賠償金を加算して労働者に支払うよう命じることができる解釈することができる。実際、その後、2007年6月に制定された「労働契約法」^(注46)では同様の侵害行為に対して、労働保障行政部門は期限を定めて労働報酬、時間外労働賃金、経済補償および最低賃金基準を下回る賃金の差額の支給を命じ、期限を過ぎても支払わない場合は支払うべき金額の50パーセント以上100パーセント以下の賠償金を加算すると規定された(第85条)。

ただし、「労働契約の違反および解除の際の経済補償規則」^(注47)では、労働報酬および時間外労働賃金の未払い分(第3条)、最低賃金基準を下回る賃金の差額分(第4条)については、支払うべき金額の25パーセントの経済補償金を支払うものとしている。同規則は、労働契約の

違反および解除の際の労働者に対する経済補償基準を規範化するために制定されたものであり(第1条)、必ずしも労働保障行政部門による行政処分に限定されない。したがって、ここではなお、行政処分による場合は50パーセント以上100パーセント以下の加算、それ以外の当事者の民事による請求の場合は25パーセントの加算という2つの基準が残されていることになる。そして、これが原因で前述の不作为を否認した事例のように行政処分による解決を敢えて望むケースも生じることになる。

3. 労働監察の効果

労働保障監察条例は、雇用単位が労働保障行政部門の是正命令に全く従わないか、または行政処分の決定の履行を拒否した場合、労働保障行政部門は是正を命じ、かつ2000元以上2万元以下の罰金を科すことができると規定している(第30条)。従来、中国の法学界では、当事者が行政処分の決定の履行を拒否した場合の措置について2つの説が存在してきた[沈 2005, 100]。ひとつは、是正命令の不履行に対しては行政処罰のみを科すことが可能であって強制執行は不可能であり、行政処分の決定の不履行に対しては強制執行を申請することが可能であって、その場合は行政処罰を科すことができないという説である。もうひとつは、是正命令の不履行であっても、行政処分の決定の不履行であっても、いずれも強制執行ができ、かつ行政処罰を科すこともできるという説である。

これに関連して最高人民法院は、労働保障行政部門が出した行政処分の決定および行政処罰の決定のいずれも人民法院に対して強制執行を申請することができるとした^(注48)。ただし、前述のとおり労働監察において期限を定めて出さ

れた是正命令は、強制執行を申請することができる具体的な行政行為には該当しないとされている。したがって、労働監察機構は是正命令の不履行については強制執行を求めることができないものの、雇用単位が是正命令に従わない場合は行政処罰を科すことができる。また、行政処分決定の不履行については、行政処罰を科すと同時に行政処分の内容につき人民法院に強制執行を申請することができる（条例第30条）。

しかし、そもそも労働保障監察条例は規則から条例へと格上げされたとはいえ、法の階層からすると法律の下に位置するため、有効な強制手段をとることが困難であるとの批判が存在する[李ほか 2007, 9]。例えば、重大な賃金不払い事件に対しても、労働監察機構は違法な行為を行っている雇用単位の財産の差し押さえや押収などができず、労働者の権利侵害に対する迅速な救済ができない状況にある。同様に2万円という罰金の額も違法行為をする雇用単位を萎縮させるには十分でなく、全体的に処罰が軽いために労働監察の効果に疑問がもたれている。労働監察による労働紛争解決の特色は、労働関係法令の違反についての監督権限が後ろ盾となることによって促進されるところにあるので[西村 1992, 73]、労働監察の実効性確保は大きな課題である。

おわりに

労働監察制度はその主体的な取り締まりと労働者からの申告による監督・検査によって労働紛争を未然に防止または解決する役割を果たすことが期待される。特に弱い立場にある中国の農村出身労働者からは政府関与の強化が望ま

れており、企業と直接対峙することができない弱い立場にある労働者の権利保護の手段として労働監察制度の重要性が増している。そうしたなか中国は上述のとおり2004年に労働保障監察条例を制定し、労働監察制度の強化を試みてきた。

実際、労働監察機構の実績をみると調査立案した件数は労働紛争仲裁委員会が受理した件数を上まわっており着実に伸びている。調査立案に先立つ過程で非公式に調整されたであろう労働問題を含めると、労働監察制度が労働紛争の予防・解決に関して一定の役割を果たしてきたと考えられる。特に中国では労働者による告訴に対して労働監察機構は基本的に調査を開始する義務があると認められるので、労働監察制度は労働者が自身の権利救済を求めるための重要なルートとなっている。このことは中国で調査立案された案件のうち半数以上が労働者からの告発を契機としている事実からもわかる。調査立案された違法行為は、賃金の未払いや遅延、労働契約の解除、社会保険料の納付にかかわるものが7割を占め、労働紛争仲裁委員会が受理した案件の主要な紛争原因と重なっている。ただし、労働監察による調査立案の増加にもかかわらず、労働紛争仲裁委員会の受理件数も一貫して増加しており、労働保障監察条例による制度の強化は必ずしも労働紛争仲裁委員会への紛争提起の緩和にはつながっていない。

また、労働監察機構の整備は行政区画に対応して県レベル以上の各級人民政府の責任にあり、地方の政策や経済状態により全国的斉一性を確保することが困難となっている。特に、地方によっては人員・予算が不足し、労働監察機構そのものに与えられた監督権限が十分でないため、

労働監察の実効性確保が課題として浮かび上がっている。一般にこうした労働行政は労使の緊張関係を反映しながら形成されるものであるが、中国の場合は労働者の声が反映される仕組みが整っていないため、労働監察の実効性確保は労働者保護のための政府のコミットメントにかかっているといえよう。

(注1) 「労働監察規定」(1993年8月4日公布・施行)。

(注2) 国が社会公共目的のため、国家機関または国有資産を利用してその他の組織により設立させた教育、科学、文化、衛生等の事業に従事する社会サービス組織(事業単位登記管理暫行条例第2条)。

(注3) 「労働法」(1994年7月5日全人代常務委員会公布, 1995年1月1日施行)。

(注4) 雇用単位とは、企業および自営業(個人経済組織)を指す(労働法第2条)。

(注5) 「労働保障監察条例」(國務院令第423号, 2004年11月1日公布, 同年12月1日施行)。

(注6) 「中共中央關於構建社会主义和諧社会若干重大問題的決定」(2006年10月11日中国共産党第16期中央委員会第6回全体会議採択)。

(注7) 農村出身労働者(農民工)にとっては調停・仲裁・訴訟による紛争解決は個人への負担が大きいため、農民工の多くは政府部門による法律の執行・監督の強化を希望している[蔣ほか 2006, 176]。

(注8) 國務院はまた1998年の「労働社会保障部の職能配置・内設機構および人員編成規定を印刷・発布することに関する通知」のなかで、労働保障行政部門が労働社会保障関係の法律・法規の執行状況を監督・検査することは、法律に基づいて国家の労働監督権限を行使するものであることを改めて明示した(國務院辦公厅「關於印發労働和社会保障部職能配置内設機構和人員編制規定的通知」国辦發[1998]50号)。なお、本稿では歴史を述べている本節に限り1998年の機構改革前の組織について労働行政部門を用い、それ以外については現行の呼称に合わせ労働保障行政部門と表記する。

(注9) 「關於實施『労働保障監察条例』若干規定」(労働和社会保障部令第25号, 2004年12月31日公布, 2005年2月1日施行)。

(注10) 最低就業年齢は原則満16歳以上である。児童労働者は満16歳未満の労働者を指し、未成年労働者は満16歳以上満18歳未満の労働者を指す。

(注11) 中国公民が自主的に組織し、定款に基づいて会員の共同意志実現のために活動する非営利の社会組織(社会团体登記管理条例第2条)。

(注12) ただし、違法営業の取り締まりについては権限がないので、工商行政部門に通報し、取り締まりを要請することができるにとどまる(条例第33条)。

(注13) 「労働監察員管理辦法」(労働部, 1994年11月14日公布, 1995年1月1日施行)。

(注14) 労働監察時に提出しなければならない書類は次のとおりである。①労働契約書および労働契約の付属文書ならびに労働関係台帳, ②招聘従業員の関連資料, ③労働状況表, ④労働賃金総額統計資料, ⑤賃金統計台帳および賃金支払表, ⑥養老, 失業, 地方大病統一制度など関連社会保険納付の証書, ⑦外国人, 香港・マカオ・台湾人員の就業審査表, ⑧雇用単位が制定した就業管理規則制度, ⑨労働監察機構が必要とするその他の関連資料である[黎 2007, 398-399]。

(注15) 「公民・法人あるいはその他の組織が具体的行政行為に対して、法定期限以内に訴訟を提起せずまたは履行しない場合、行政機関は人民法院に強制執行を申請しあるいは法に基づき強制執行することができる」(行政訴訟法第66条)。

(注16) 關於轉發「最高人民法院辦公厅關於對<關於請解決労働監察決定強制執行問題的函>的答復」的通知[最高人民法院辦公厅の<労働監察決定の強制執行問題の解決依頼に関する文書>の回答を転送することについての通知」(勞社庁發[1998]7号)。本指令書は日本の是正勧告書に相当する。

(注17) 最高人民法院辦公厅關於對<關於請解決労働監察決定強制執行問題的函>的答復[最高人民法院辦公厅の<労働監察決定の強制執行問題の解決依頼に関する文書>の回答](法辦[1998]69号)。

(注18) 注16参照。

(注19) ただし、江蘇省など一部の省で指令書の交付を行政処分および行政処罰の前置手続と定めているところもある[江蘇労働保障網ウェブサイト]。

(注20) 生産の停止および違法状態の改善。

(注21) ただし、労働監察機構が許認可を所管する職業紹介機構、職業技能訓練機構、職業技能審査評定機構の許可証を取り上げる権限は有する(条例第28条)。

(注22) 「違反<中華人民共和国労働法>行政処罰辦法」(労働部1994年12月26日公布, 1995年1月1日施行)。

(注23) 勤続年数1年あたり1カ月分の賃金を最大12カ月分支給する。2008年1月1日施行の労働契約法では、労働契約満了時の契約不更新を含め、企業側の事由により労働契約を解除することになった場合に原則として支給されなければならない(労働契約法第46条)。

(注24) ただし、中国の労働監察機構には日本の労働基準監督官のような司法警察としての権限はないので、刑事責任の追及は主として公安部門による。

(注25) 日本では不当労働行為として労働委員会に救済申し立てををする下記のような雇用単位の労働組合法違反の行為についても、中国では労働監察業務の一環として労働保障行政部門が是正を命じるものとされる(条例第29条)。すなわち、①労働者が法に基づいて労働組合に参加または組織することを妨害し、または上級の労働組合が労働者に労働組合の設立を支援・指導することを妨害した場合、②正当な理由がなく法に基づいて職責を履行した労働組合の職員を異動させ、攻撃・報復した場合、③労働者が労働組合活動に参加したことを理由に労働契約を解除させられた場合、および④労働組合の職員が法に基づいて職責を履行したことを理由に労働契約を解除させられた場合、である。

(注26) 年度検査は通常上半期に実施され、各雇用単位は労働監察機構が配布する様式に従って当該雇用単位の状況を報告する資料を作成し、労働監察機構はそれを労働保障関係の法律・法規に照らして合否の検査を行うものである[黎 2007, 390]。年度検査の重点は、就業規則などの労働管理規則制度の制定、労働契約の締結および履行、最低賃金、賃金

の支払い、勤務時間および休憩・休暇ならびに社会保険規定の遵守状況にある。

(注27) 調査開始決定の手続き。

(注28) 企業が労働者を雇用する前提条件として要求する将来発生しうる損害賠償金や違約金などの預託金。「労働部關於貫徹執行<中華人民共和国労働法>若干問題的意見」(1995年8月4日労働部)第24項でいかなる形式の予約金、保証金、担保金の要求も禁止している。

(注29) 労働紛争の要因を数量的に分析したものとして伊藤(1999)がある。

(注30) 「労働争議調解仲裁法」(全人代常務委員会2007年12月29日採択, 2008年5月1日施行)。2008年5月1日施行までは、1993年に国务院が公布した企業労働紛争処理条例が根拠法であった。

(注31) 労働法第79条は労働紛争調停委員会のみを規定していたが、新法である労働紛争調停仲裁法第10条は企業労働紛争調停委員会のほか、基層人民調停組織ならびに郷・鎮・街道が設立する労働紛争調停機能を有する組織に範囲を広げた。なお、労働紛争調停委員会は、従業員代表、使用者代表および労働組合代表の協議の下、企業等が事業所内に任意に設置することができる機構であり、前述の三者によって構成される。事務局は労働組合の中に設置され、主任は一般に労働組合代表が担当する(労働法第80条)。2005年末現在、全国に23万542の委員会が設置され[国家統計局人口和就業統計司ほか 2006, 572]、労働組合のある企業等の約2割に設置されている[国家統計局人口和就業統計司ほか 2006, 565]。

(注32) 企業内の労働紛争調停委員会の設置が任意で、調停の実施も両当事者の合意を基本とするのに対して、労働紛争仲裁委員会は各級人民政府が行政区画に応じて設置するものであり、労働仲裁は一方当事者の提起によって開始される。労働紛争仲裁委員会は、労働保障行政部門の代表、労働組合の代表、事業者の代表の三者で構成され、事務機構は労働保障行政部門が請け負い、主任は労働保障行政部門の代表が担当する。

(注33) ただし、労働部、中華全国総工会と国家経済貿易委員会は共同で、労働法の規定を越えて、「条件がある地方は当事者が仲裁委員会または人民法院

を選択して労働紛争を処理する「裁審分軌」処理体制を試行することができる」との通知を出している（「労働部、全国総工会、経貿委關於進一步完善労働爭議仲裁三方機制的通知」1996年3月18日）。

（注34） 仲裁法第77条「労働紛争および農業集団経済組織内部の農業請負契約紛争の仲裁は別に規定する」。

（注35） なお、中国は「社会安定」を維持する名目で原則としてストライキを認めていない。1975年憲法は公民の基本的権利として「ストライキの自由」（第28条）を規定していたが、82年憲法ではその規定が削除されている。一方、1982年「企業職員労働者賞罰条例」はストライキ行為を行った従業員に対する行政処分や経済的処罰を規定し、企業労働紛争処理条例も矛盾を激化させる行為を禁止する規定を設け、ストライキを含め、過激な行為を認めない立場が示されている [馬 2000, 58-59]。

（注36） 統計公表開始の1992年のみ結審数である。1993年以降は受理件数である。

（注37） 当初1992年から95年までは労働契約制労働者と固定工制労働者を別々に分けて統計を発表していたが、労働契約制への移行にともない97年以降はひとつにまとめられた。従来、労働契約制労働者の労働紛争の原因は、①労働契約の履行、②労働契約の終了、③労働契約の変更、④労働契約の解除、⑤労働契約の更新、⑥その他に分類され、固定工制労働者は、①「開除」「除名」、②「辞職」「辞退」、③労働報酬、④保険・福利、⑤労働条件、⑥その他に分類されていた。

（注38） 都市に設立された労働者の集団所有による企業で、社会主義公有制経済のひとつ（民法通則第74条、城鎮集体所有制企業条例第3条）。

（注39） 1923年「労働者保護を目的とする法令及び規則の実施を確保する為の監督制度の組織について的一般原則に関する勧告」（ILO第20号勧告）、47年「工業及び商業における労働監督に関する条約」（ILO第81号条約）など。

（注40） 最高人民法院<關於審理労働爭議案件適用法律若干問題的解釋（二）>（法積 [2006] 6号）。

（注41） 東京高判昭53・7・18判時900号。

（注42） 「湯晋訴当塗県労働局不履行保護人身権、財産権法定職責案」（1996年4月23日、当塗県人民法院）[杜 2006, 419-425]。

（注43） 区労働紛争調停委員会と告訴が移送された区労働保障分局の担当部門は同一組織であり [劉 2006, 12]、まずは職責に基づいた調停作業が行われた。しかし、和解が困難と判断された結果、労働紛争解決の次のステップである労働紛争仲裁委員会への申し立てが勧告された。勧告された申し立ての訴訟物は、①賃金・残業代の最低賃金との差額およびそれに対する最低賃金経済補償金の補填、ならびに②労働契約解除の経済補償金、契約違反によって生じた損失の賠償金ならびに違約金の支払いの両方を含み、いずれも労働仲裁の射程にある。ただし、①の金額の計算方法については民事事件と行政処分における基準に違いがある（詳細は後述）。その後、区労働保障分局は、労働法規違反にかかわる①の部分については労働監察による処分によって解決をはかったものの、労働法規違反にかかわらない②の部分については民事の事件として当事者主義による紛争解決を求めた。したがって、行政裁決方式（労働紛争仲裁）での解決を命じられた訴訟物は②の部分のみである。

（注44） 2004年の労働保障監察条例制定前の1993年の労働監察規定は労働者個人も監察の対象としていたため労働者も「労働保障監察指令書」の名宛人となった。この場合の行政裁決方式は労働紛争仲裁委員会への申し立てを意味すると思われる。

（注45） 廃止されたのは、「労働監察規定」（労部発[1993]167号）、「労働監察手続規定」（労部発[1995]457号）、「違法労働行為の告発処理に関する規定」（処理挙報労働違法行為規定）（労働部令第5号、1996年12月17日）である。

（注46） 「労働合同法」（2007年6月29日公布、2008年1月1日施行）。

（注47） 「違反解除労働合同的経済補償辦法」（1994年12月3日公布、1995年1月1日施行）。

（注48） 注17参照。

文献リスト

<日本語文献>

- 安西愈 1991. 「労働基準監督行政と申告権」『季刊労働法』第159号 106-116.
- 伊藤正一 1999. 「中国の労働争議」『経済学論究』第53巻第3号.
- 小林昌之 2003. 「中国における労働紛争の解決と法」小林昌之・今泉慎也編『アジア諸国の紛争処理制度』経済協力シリーズ No.200 アジア経済研究所 139-172.
- 陳麗華 1994. 「行政過程における公正性の確保に関する一考察——労働委員会による争議の調整に関する日、中比較研究——（上）（下）」『早稲田大学大学院法研論集』第68号 87-114, 第69号 225-251.
- 西村健一郎 1992. 「労使紛争の解決と和解——裁判外の紛争処理手続——」『労使紛争の解決システム』（日本労働法学会誌80号）総合労働研究所 53-101.
- 日外喜八郎 1982. 「労働基準監督行政」日本労働法学会『労働保護法論』現代労働法講座第9巻 総合労働研究所 252-276.
- 晴山一穂 1981. 「労働基準監督行政の現状と法的諸問題——“行政の公共性”分析の視角に立って——」『商学論集』第50巻第3号 124-161.
- 馬成三 2000. 『中国進出企業の労働問題——日米欧企業の比較による検証——』日本貿易振興会.
- 安枝英 1992. 「労使紛争解決システムの現状と課題——解決システムの多様性に着目して——」『労使紛争の解決システム』（日本労働法学会誌80号）総合労働研究所 5-26.
- <中国語文献>
- 歩正発 2004. 「認真貫徹《労働保障監察条例》切實維護労働者合法權益——在全国貫徹實施《労働保障監察条例》工作座談會上的講話——」『中国労働和社会保障年鑑』2005年版 68-76.
- 曾虹文 2004. 『労働監察概論——深圳市労働監察理論与实践——』中国労働社会保障出版社.
- 陳英鑫・張來春 2007. 「労働保障行政処理（処罰）決定応抄送投訴人」『中国労働』2007年第4期 53-54.

- 杜強強 2006. 『労働糾紛案例分析与判案技巧』人民法院出版社.
- 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 各年. 『中国労働統計年鑑』（各年版）中国統計出版社.
- 國務院法制辦政法労働社会保障司・労働和社会保障部法制司編 2004. 『労働保障監察条例积義』中国工人出版社.
- 蒋月・胡玉浪・黄金乾・林艷琴・林志強 2006. 『中国農民工労働權利保護研究』法律出版社.
- 黎建飛 2007. 『労働与社会保障法教程』中国人民大学出版社.
- 李建・張威・王文珍 2007. 「《労働保障監察条例》立法後評価報告」國務院法制辦政法司・労働保障部法制司・労働保障部労働科学研究所『中国労働』2007年5期 6-10.
- 劉效松 2006. 「職工与企业發生労働糾紛或投訴企業労働違法应依何程序处理」『創業者』2006年20期. 12-13.
- 馬原 2003. 『労働法条文精釈』人民法院出版社.
- 沈水生 2005. 『《労働保障監察条例》制度精解及新旧規定比較』中国人事出版社.
- 四川省労働和社会保障庁労働監察処 2006. 「我省労働保障監察工作現狀及对策」張成明『新時期労働保障实践与探索』西南財經大学出版社 192-201.
- 中華人民共和国労働和社会保障部編 各年. 『中国労働和社会保障年鑑』（各年版）中国労働社会保障出版社.
- 中華全国總工会政策研究室 各年. 『中国工会統計年鑑』（各年版）中国統計出版社.
- 中国法律年鑑編輯部 各年. 『中国法律年鑑』（各年版）中国法律年鑑出版社.

<英語文献>

- Reutersward, Anders 2005. “Labour Protection in China: Challenges Facing Labour Offices and Social Insurance.” OECD Social Employment and Migration Working Papers. No.30 OECD Publishing.

<インターネット>

- 江蘇労働保障網ウェブサイト [江蘇省労働保障監察

程序規則第28条]

http://www.js.lss.gov.cn/ldbzjc/zcfg/200608/t20060802_4439.htm (2008年8月21日アクセス).

(アジア経済研究所開発研究センター, 2008年2月21日受付, 2008年10月3日レフェリーの審査を経て掲載決定)