

中国・胡錦濤政権の課題

労働者の権益保障をめぐるダイナミクス

小嶋華津子

●はじめに―労働立法の新展開

オリンピック開催を目前にした昨年从今年にかけて、中国で事業を展開する企業経営者に一撃を与える法律が制定・施行された。「中華人民共和国労働契約法」（以下、「労働契約法」と略記）がそれである。同法は、満一〇年の勤続年数、もしくは二回目の契約更新を以って、無期限の雇用契約を締結すること、解雇にあたっては然るべき額の補償金を支払うこと等を雇用者に義務付けるものであった。その立法過程においては、労務コストの上昇を案する内外の企業や業界団体から強い反対が寄せられた。二〇〇六年三月に全国人民代表大会（全人代）常務委員会弁公庁より草案が公表されるや、中国日本商会、上海米商商業会議所、EJ商業会議所なども、全人代に対し申し立てを行った。しかし、大幅な内容の変更がなされることなく、同法は本年一月より施行されるに至った。

「労働契約法」ばかりではない。労働法の基本法である「中華人民共和国労働法」（一九九五年一月）の空文化が指摘される

中、格差是正、弱者救済を掲げる胡錦濤政権は、より具体的な労働の現場で労働者の権益保障の依拠法となる法規の制定を進めてきた。「最低賃金規定」（二〇〇四年三月）、「労働保障監察条例」（二〇〇四年二月）、「中華人民共和国就業促進法」（二〇〇八年一月）、「中華人民共和国労働紛争調停・仲裁法」（二〇〇八年五月）等である。さらに「賃金条例」も近い将来の施行に向け、起草作業が進められている。

●市場経済化と労働者を取りまく環境の変化

①「国家と企業の主人公から被雇用者へ」胡錦濤政権が多くの反対意見を押し切つてまで労働立法を進めるのには、労働環境がこれ以上悪化すれば社会不安・政情不安を招きかねないとの政治的判断がある。改革・開放以前の社会主義計画経済体制下において、「国家と企業の主人公」と称された労働者は、労働選択の自由と引き換えに、終身雇用と手厚い福利厚生を享受していた。しかし、中国全体がグローバルな市場競争の波に飲みこまれてゆくにしたが

い、旧体制は劇的なスピードで溶解へと向かい、一九八〇年代後半より労働契約法の導入が始まると、国営企業の労働者も、契約によって雇われる単なる被雇用者へと転落した。また、「中華人民共和国企業破産法（試行）」（一九八八年一月）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）労働者および失業者を生み出した。特に一九九〇年代後半以降は、政府の財政的支援の下で行われる「政策的倒産」が相次ぎ、二〇〇四年までの一〇年間で三四八四社（従業員六六七万人）がその対象となった。「政策的倒産」の実施期限とされた二〇〇八年に向け、国有資産監督管理委員会は、さらに二一六七社（従業員三三六六万人）の倒産を断行する用意がある旨表明した（参考文献①参照）。登録失業者に「下崗」労働者を加味した実質失業率は、全国的にみれば一九九九年のピーク時でも六・六％であったが、資源の枯渇により基幹産業が不振に陥った地方では、一時三〇％にも達した。都市の低所得層を形成する彼らの間には、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



中国・胡錦濤政権の課題

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。

②「世界の工場」を支える出稼ぎ労働者
さらに厳しいのは、農村からの出稼ぎ労働者（中国ではこれを「農民工」、外来（労働）工等と呼称する。本稿では以下、「農民工」と表記する）の置かれた状況である。単純技能労働力の供給過剰状況の中で、「世界の工場」を担う農民工は常に弱者の立場に立たされることになった。

今日、都市で働く農民工は一億人以上に達するが、建設現場や工場等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。国家統計局が二〇〇四年に実施した調査によると、農民工の一週間あたりの平均就業日数は六・四日、一日の労働時間は平均九・四時間、平均年収はわずかに六四七二元であった。また、賃金の遅配も深刻であり、農民工に対する賃金の未払い総額は、二〇〇四年だけで三三六億元に達した。加えて、農民工の多くは、長らく社会保険の対象外とされ、二〇〇五年の調査でも、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一三・八%、一〇・〇%、二二・九%にすぎなかった（参考文献⑤、一一六～一一九ページ）。労使関係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。中国の労働組合にあたる工会についても、農民工の加入は、中国工会第一四回全国代表大会（二〇〇三年九月）の決定を待つまで、認められていなかった。

中国政府は近年になって、「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」（二〇〇四年二月）、「農民工問題の解決に関する若干の意見」（二〇〇六年一月）等をつうじ、国として農民工の労働・生活環境の改善にとり組む姿勢を明確にするとともに、深刻な賃金の遅配問題や保険未付保問題の解決策を打ち出しているが、目に見える効果はあがっていない。

●労働者の権益保障を促すダイナミクス

①頻発する労働紛争と社会的ネットワークの形成

こうした中、労働紛争がこれまでにない規模で展開されるようになった。二〇〇六年、各地の労働紛争仲裁委員会の受理した紛争案件（労働紛争については、①企業内に任意で設置された労働紛争調停委員会による調停↓②各地の労働紛争仲裁委員会による調停↓③各地の労働紛争仲裁委員会による調停あるいは裁決↓④人民法院での法的裁決という三段階の解決・処理方法が制度化されている）は三二万七二六二件と、一九九六年の六・六倍に増加した。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五二・〇%から三三・六%に減少し、妥結を見ないまま裁決に至るケースが二七・五%から四五・五%に増加した（参考文献③、五一五～五一六ページ）。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。一九九四年、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六七八件、同年の仲裁委員会による解決事案総数の三・八%に過ぎなかったが、二〇〇三年になると、全国各級人民法院で受理した労働紛争案件は一三万七六七七件となった（参考文献④、二八六ページ）。訴訟の結末についてみても、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。このように、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、社会の基層から県レベル、市レベルへと紛争の舞台を拡大させつつ、公然と激しく展開されるようになったのである。

加えて、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。そして注目すべきは、こうした労働争議の主体が、携帯電話、インターネットなど新しい通信機器を介して規模を拡大するとともに、弁護士等の知識人や、メディア、各種NGOとの連携を強めつつあるということである。かつては地縁・血縁関係を頼りに小さな規模で助け合っていた農民工も、次第に様々なかたちの自発的な権益擁護

ネットワークを形成し、活発に行動するようになった。

こうした状況を受けて、中国政府は、組織化された労働者による争議の勃発を未然に防止すべく、労働者の不満を、できるかぎり体制内に吸収し、政府の統制管理の下で解決するルートの充実を模索している。北京市、天津市、上海市をはじめとする諸都市に開設された労働保障公益サービス専用ホットライン一二三三三はその一例といえよう。

また、ここに来て政府は、工会の権益擁護機能を強化することにより、農民工を既存の工会体系の下に組織化しようと躍起になっている。事実、二〇〇一年に改定された現行の「中華人民共和国工会法」は、第六条に「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」旨初めて明記した。二〇〇三年一月には、工会の頂上団体である中華全国总工会が内外のマスメディアに対し、「二〇〇二年の中国工会による職員・労働者の合法的権益擁護書」を公布したことが衆目を集めた。先述の「労働契約法」も、工会が権益擁護の重要な手段と位置つけてきた労働協約の締結を企業側の義務として明記した点、労働契約を解除する際、工会への事前の通知を義務付けた点で、工会の機能の強化を図ったものといえる。

しかしながら、こうした試みが政府の期待どおりに達成される見込みは暗い。「人

民民主独裁」という建前下、党・政府の御用組合と化し、官僚機構としての特権を享受してきた既存の工会組織に対し、農民工を含む労働者の向ける眼は現時点で冷ややかである。

例えば、広東省深圳市で農民工自身による自発的権益擁護組織として、二〇〇四年三月に組織された深圳市外来工協会は、当初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ていた。すなわち、既存の工会は、党の直接領導下にお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にのぎに設置したものに過ぎず、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もある。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権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を提供を一切受けず、全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、自由に権益擁護や

奉仕活動を行うことができる、と（深圳外来工協会ホームページ <http://www.sz-wig.com/>、二〇〇六年八月一日アクセス。なお、本ホームページは、二〇〇六年一月、同協会が他の一一の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い、「不法民間組織取締暫行弁法」による取締りを受け、活動停止に追いやられる過程で閉鎖された）。

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ネルとして選択すると答えた労働者はわずかに八・二%であった（参考文献②、五五ページ）。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。

②国際化する労働問題

加えて、労働問題の国際化も、中国政府を労働者の権益保障へと駆り立てる圧力となっている。例えばアメリカでは、中国からの廉価な産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



中国・胡錦濤政権の課題

への相互監視を強めるよう働きかけを強めている。また、中国は国際労働機関（ILO）加盟国として既に二四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国際社会の関心を呼んでいる。

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。二〇〇四年初め、アメリカとEUが同年五月より、中国の輸出企業に対しSA8000認証を強制的に義務付けるというニュースが伝えられると、中国では官民間わずこれに反発する言論が噴出、中国政府も、中国としてSA8000認証を推進しないとの方針を打ち出した。

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。実験地とされた広東省深圳市の労働・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）」を起草し、深圳市として独自のCSR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。全国規模でも二〇〇六年二月、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。

●終わりに―注目すべき地方政府の動き

以上のように、中央政府が近年になって労働立法など労働者の権益保障への動きを加速させている背景には、過酷な労働環境を訴えるべく声を上げ始めた労働者とそれをサポートする社会的ネットワークの広がり、さらには国際的な圧力の強まりがある。しかし、中国においてあらゆる法律がそうであるように、各労働法規が実効性を持つか空文化するかは、地方における実際の運用如何にかかっている。

企業所得税の内外一本化にせよ、「労働契約法」の制定にせよ、投資環境を損なう恐れのある中央政府の動きは、地方の激しい抵抗を伴ってきた。一部の地方の党・政府は、投資が離れるのを恐れ、賃金の遅配、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総じて消極的である。権益侵害に遭った労働者が、当地の労働紛争仲裁委員会や法院に訴えを起こしても、地元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しばしば報じられてきた。

労働者の権益保障をつうじた社会の安定と、投資環境の整備をどのように両立させてゆくか。地方政府はジレンマの只中にある。「労働契約法」実施細則の制定と運用の行方を見守りたい。

（こじま かずこ／筑波大学人文社会科学研究所講師）

《参考文献》

- ①三菱東京UFJ銀行経済調査室「中国企業の現状と改革の方向性」〔経済レビュー〕平成一八年一月一六日、No.3【PDF版】
<http://www.bkmuufj.jp/report/ecor-evi2006/review20060116.pdf> 二〇〇七年二月二〇日アクセス。
- ②顧昕・範西慶「外資企業工会化問題の思考和分析―以跨国公司工会風波為案例」〔中共福建省委党校学报〕第五期、総第三〇四期、二〇〇六年五月。
- ③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『中国労働統計年鑑二〇〇七』中国統計出版社。
- ④黄河濤・趙健傑編『經濟全球化與中国労働関係重建』社会科学文献出版社、二〇〇七年。
- ⑤汝信・陸学芸・李培林編『二〇〇六年―中国社会形勢分析与預測』社会科学文献出版社、二〇〇五年。