

《中華人民共和国工会法》における労働三権

山下 昇

1. 改定の背景と経緯

《中華人民共和国工会法》（以下、《工会法》という）は、労働者組織である「工会」⁽¹⁾ について定めた法律であり、もともと建国直後の1950年6月に制定されたもので、中華人民共和国において最も古い法律のひとつであった。その後、1992年4月に、《工会法》は改めて制定されることになるが、その直前に鄧小平の南巡講話が発表されていたものの、経済体制改革の方向性はまだ不明確であった。そのため、この改定された《工会法》は、社会主義市場経済体制を十分に反映したものではなかった。

そして、1993年以降、多様な形式での公有制の展開と非公有制企業（外資系企業、私営企業など）の急速な発展があり、そのため、労働関係にも大きな変化が生じ、加えて、これまで組織されてこなかった郷鎮や街道が運営する企業の労働者が急増していた。

また、立法においても、1993年と1999年の2度にわたって《憲法》が修正され、さらに、《中華人民共和国労働法》（1995年1月施行、以下、《労働法》という）や《失業保険条例》等の制定、「下崗」をめぐる諸政策の実施など、個別的労働関係法（ないし労働者保護法）や雇用保障法（ないし労働市場法）および社会保障関連法の分野においては、飛躍的に立法が整備され、雇用政策も大きく展開していた⁽²⁾。他方で、集団的労働関係法については、それほど大きな進展はみられなかった（ただし、労働協約制度に関する労働部の行政法規等が制定されたほか、《労働法》においても「工会」に関する若干の規定が加えられている）。

このように、国内的にも《工会法》改定の気運が高まっていたが、WTO加盟に向けた対外的な配慮も《工会法》改定の大きな圧力となっていた。すなわち、外資の導入のためだけでなく、国際取引の環境整備として、中国政府は「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」に批准した。同規約は団結権やストライキ権についても定めており、国内法の整備・調整が課題となった。

こうした内外の圧力を受けて、《工会法》は、1992年の再制定からおおよそ10年が経過した2001年10月27日、全国人民代表大会常務委員会において、大幅に改定された（以下、この改定を「今改定」という）。そして、今改定にあたっては、次の四つの原則が掲げられていたといわれる。すなわち、第一に、党の工会に対する指導を法律の形式によって明確にすること、第二に、工会の

職権を職責に応じたものとし、「工会」が党と労働者の連帯の橋渡し機能を発揮できるようにすること、第三に、社会主義市場経済の条件下における労働関係・経済関係の変化を十分に考慮すること、第四に、適切な法的責任を立法化することであり、また、「工会」の職責として、労働者の適法な権益を維持・保護することを強調し、これを強化することに特に重点が置かれていたとされる⁽⁶⁾。

以上のように、今改定は、労働関連立法の中で取り残されていた集团的労働関係法の大改定であり、《工会法》の全般にわたって条文の修正や追加が行われており、非常に注目される。以下では、今改定について、これまで中国ではあまり積極的に論じられることのなかったいわゆる「労働三権」（団結権、団体交渉権、団体行動権）⁽⁷⁾との関連から検討を試みる。

2 団結権をめぐる改定内容

まず、団結権について、労働者は、全国統一的な中華全国総工会（以下、「総工会」という）の下部組織である単位別の基層「工会」へ「参加し組織する」権利を有するとされる⁽⁸⁾。これは、労働者に対して「工会」を「自由に組織する」ことを認めるものではなく、原則として既存の組織、すなわち総工会系の「工会」に参加する権利を有するということである。したがって、「組織する」とはその結果を表現しているにすぎないと解される⁽⁹⁾。そして、「工会」は、中国共産党の指導下に置かれた総工会系に限られ、第二組合は認められていない⁽¹⁰⁾。一方、「工会」に参加するか否かは労働者の自由意思に委ねられており、「工会」への参加を強制することはできないと説明されていた⁽¹¹⁾。

そして、今改定では、3条において、従前のまま「工会」に「参加し組織する権利」を有すると定め、これに加えて、「いかなる組織及び個人もこれを妨害・制限してはならない」との文言を追加し（11条も同旨）、労働者の団結権保護の姿勢を強調した。また、いかなる組織および個人も、随意に「工会」組織を解散させたり、合併させたりしてはならないとされ、こうした組織の変動がある場合には、上級「工会」に報告しなければならない（12条）、これに違反した場合には、人民政府が是正命令を発し、法に従って処理するとされた（53条2号）。

さらに、郷鎮や街道において企業が増加したことを考慮し、それらの企業における「工会」組織の強化を図るために、基層「工会」およびその連合会の設立を認めることとした（10条2項）。また、これまで「工会員」が25人以上の場合に、当該企業において基層「工会」を設立することができたが、25人未満の小規模な企業でも、単独または二以上の企業連合で基層「工会」を設立することができるようになった（10条1項）。このように、基層「工会」における団結権を保護し、「工会」組織の拡大と基盤の安定を図る改定が行われている。

加えて、定期的ないし臨時に「工会」委員会等を開催し、重要問題の討議・決定を行うことが定められ（16条）、民主的手続きにより「工会」ないし労働者に関わる問題を取り扱うことが明文化された。また、新設された第6章法律責任において、「工会」への参加および活動を妨害・制限した者に対する処罰や損害賠償・是正措置について定め（50、51、52条）、団結権への不当な侵害を防止し、侵害に対する救済措置を明確化した。

3 団体交渉権をめぐる改定内容

次に、団体交渉について、行政解釈では、「団体交渉とは労働協約を締結する手段である」あるいは「労働者団体と雇用単位または雇用単位団体の間で法的手続に従い労働条件の改善と労働関係の調整を目的として協議する行為である」と解されている⁽¹⁰⁾。そして、団体交渉および労働協約については、1994年12月に労働部が《労働協約規定》と《実験的に団体交渉を通じて労働協約を締結することに関する意見》を發布しており⁽¹¹⁾、2000年11月には、労働社会保障部より、《賃金団体交渉試行弁法》が出されている。しかしながら、実際には、団体交渉を経ずに労働協約が締結されることも多かった⁽¹²⁾。近年（1999年）では、団体交渉制度を実施している企業数は16万1828で、単独でないし地域の産業別で締結した労働協約によってカバーされている企業数は14万6655となっている⁽¹³⁾。

こうした実態とこれまでの経過をふまえて、今改定により、《工会法》において定められていなかった労働協約や団体交渉に関する近年の法変動について、同法のなかで明確に位置付けられたといえる。すなわち、団体交渉について、6条2項において、「『工会』は団体交渉と労働協約制度を通じて、労働関係を協調し、企業労働者の労働権益を保護する」と定め、20条において、「工会」が労働協約を締結することことを規定する。さらに、53条4号において、正当な理由のない団体交渉拒否について、違法な行為として是正措置や処罰を定めている。また、「工会」の職責として、労働者の利益を代表し、労働者の適法な権益を保護することが繰り返し強調する規定が追加されている（2条2項、6条1項など）。

また、市場経済化にともない労働者と企業との間の利益の不一致が顕在化し、団体交渉等を通じた企業と「工会」の対立構造が法において指定されることになると、実際に「工会」に関わる活動を行う「工会」委員の人选や身分保障が重要な問題となる。そこで、今改定において、企業の主要な責任者の親族が「工会」委員会のメンバーになることを禁止した（9条2項）。さらに、「工会」の主席・副主席および委員について、任期中における解雇や雇止めを制限し（18条、52条2号）、正当な理由のない配転や不当な取扱いに対して損害賠償や是正措置・処罰を課すことを定めた（51条1項、2項）。加えて、「工会」主席や副主席の罷免について特別の手続きを明文化し（17条2項）、身分の安定を図っている。

4 団体行動権をめぐる改定内容

団体行動の中心をなすのは争議行為であり、争議行為の態様として、ストライキやサボタージュ、ピケティング、ボイコットなどがある。ここでは、団体交渉権について、特にストライキ（中国語にいう「罷工」）を中心にふれておく。ストライキ権については、周知のとおり、《1975年憲法》と《1978年憲法》において定められていたが、現行の《1982年憲法》では削除されており、一般的には、ストライキは認められないと解されている。

また、前述のように、「工会」は総工会系に限られており、共産党の指導下に置かれた「工会」が、組織の意思決定に基づきストライキを起こすことは考えにくい。しかし、実際には、各地でストライキやサボタージュが頻発しているといわれている。これらは、「工会」の統制に反して行

われる「山猫スト」ということになり、「違法」の評価を受けることにもなる。そして、場合によっては、治安管理に関わる行政処罰や刑事罰の適用の可能性もある。

一方で、ストライキ権について、触れにくい話題ではあったものの、これまで議論がなかったわけではない⁽¹⁴⁾。近年においても、一部には、争議権を実体法上承認し、特にストライキに関する立法を行うべきとの主張もある。

例えば、東北财经大学法律系の趙徳淳氏によれば、「社会主義市場経済条件下におけるストライキ現象の研究は、学术界において一貫して敏感な問題であった」としたうえで、経済体制改革以来、ストライキ現象は一貫して存在し、日増しに増加している。これは、労働者の権益に対する重大な侵害があり、適時に解決されなかった場合に、労働者はやむなくこうした手段に訴えている。したがって、「適法なストライキは、国家の法律による保護を受けるべきであり、国家は法律によりこれを承認すべきである」と主張する。そして、具体的に、ストライキに関する立法を、憲法レベル、労働法レベル、特別法規レベルで改定・制定すべきとする。すなわち、第一に、《憲法》35条が定める公民の基本的権利（言論、出版、集会、結社、街頭行進、示威）のひとつとしてストライキ権を承認する、第二に、《労働法》3条1項が定める労働者が享受する諸権利にストライキの権利を追加し、7条において、ストライキを組織することを工会の権利として定め、33条においてストライキの目的を労働協約締結のために限定し、ストライキの濫用を防止する規定を定める、第三に、具体的手続などを定めた専門的な《ストライキ法》の制定を行う、という三段階によって構築する旨を主張する⁽¹⁵⁾。

また、中国工運学院工会学系の常凱教授の見解は次のようなものである。中国の法律は労働者にストライキ権を与える規定を有していないが、ストライキを禁止する規定も置いていない。したがって、現行法上、ストライキに対して、基本的には、一種の回避的態度をとっていると解される。しかし、当然、こうした態度は、市場経済下の労働関係の法的調整にそぐわなくなっており、適時に、ストライキに関する立法を可決し、労働者に対してストライキ権を付与することに関する問題について共通認識を形成すべきである、と。さらに、その上で、中国において不当労働行為立法を行うべきであり、これにより団体交渉を促進し、労働者と「工会」の権益を保護することができることを主張する⁽¹⁶⁾。

このように、現下の市場経済化のなかで、ストライキを容認する見解が示されるようになってきているが⁽¹⁷⁾、今改正では、ストライキについてどのように定めているのだろうか。既に、改定前の《工会法》25条においても「停工」（ストライキ）や「怠工」（サボタージュ）という表現で、争議行為が生じた場合について定められていた。すなわち、「企業に「停工」「怠工」事件が発生したときは、「工会」は企業あるいは関係する部署と連携して、労働者が提案した解決可能な合理的要求を協議して解決し、正常な生産秩序を迅速に回復すべきである」と規定していた。今改正でも、27条において、ほぼ同旨の文言を定めているが、ただし、同条は、「工会」は「労働者を代表して」、企業や関係部署との協議および解決を図るべきであると明確に定めており、労働者と企業の間での仲裁者ではなく、労働者側の代理人といった役割に幾分シフトしたといえよう。

そして、かかる条文をもって、《工会法》は、従来から、ストライキやサボタージュの発生を想定してきたのであり、今改正によってもそれは維持されたとして、事実上、労働者のストライキ

権は黙認されているとの指摘もある。加えて、この指摘の大きな根拠として、中国が「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」を2001年3月27日に批准し、既に発効していることが摘示される⁽¹⁸⁾。

しかし、中国政府は、右規約の批准に際して、団結権に関して定める8条1項(a)については、《憲法》、《工会法》、《労働法》の関連規定と矛盾しないように適用するとの留保を付している。また、ストライキ権について定める同項(d)は、国内法に従って行使されることを条件としている。そして、中国政府は、右規約に批准したにもかかわらず、今改定では、具体的な規定として明文化せず、法的には回避的な態度を貫いたといえる。これらの点は、中国の団結権およびストライキ権を考える上で留意しなければならない。

すなわち、ストライキは、労働契約上の労務提供義務の履行を集団的に拒否することであり、本来は民事上および刑事上の責任を追及されうるものである。しかし、民事免責と刑事免責が法定化されることによって、ストライキ権はその実行性が担保されるのである。つまり、ストライキは、民主的な手続きによる集団内の意思決定に基づくものであって、その態様が実定法上正当性を有する範囲において、法認される。したがって、明文規定をもってストライキを禁止していないからといって、ストライキ権が黙認されているとはいえず、やはり、立法において正当なストライキ権の行使について規定が必要というべきである。

ただし、今改定により、「工会」は労働者代表性を明確にし(6条、27条)、民主的な意思決定と行動を法的にサポートする規定も追加された(定期的ないし臨時の「工会」委員会の実施、「工会」委員の人選や身分保障に関する規定、「工会」の活動に対する侵害への法的責任の明確化など)。また、留保を付したとはいえ、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」への批准は、ストライキに関する立法の整備に向けて、少なからず意義を有するものと考えられる。

注

- (1) 労働組合と訳されることもあるが、本稿では原語のまま「工会」とする。なお、「工会」に関する最近の文献として、彭光華「工会論考」九大法学82号516頁(2001年)がある。
- (2) これらの分野の雇用政策や労働立法の変遷については、拙稿「中国における『下崗』」日本労働研究雑誌469号46頁(1999年)、拙稿「中国の雇用保障制度」九大法学78号1頁(1999年)、拙稿「中国における雇用調整と雇用保障制度」日本労働法学会誌96号47頁(2000年)、黄維玲「中国における職業紹介法制」九大法学81号1頁(2001年)、彭海奇「中国における労働者災害補償保険法制の成立及び展望」九大法学81号391頁(2001年)、張紀濤『現代中国社会保障論』(2001年、創成社)等参照。
- (3) 労働協約制度については、彭光華「中国労働法下の労働協約制度」九大法学77号201頁(1999年)参照。
- (4) 総工会法律工作部の担当者の話として、法制日報2001年11月8日が伝えている。
- (5) 労働三権について、これまで中国での議論は極めて低調であったといわざるをえない。これは、ひとつには、企業と労働者の間において利益の対立構造がないというタテマエに起因するものであったといえる。しかし、市場経済化の進展にともない利益の不一致・対立構造が顕在化しつつあり、徐々に関心が高まりつつある。野沢秀樹「中国における「労働の権利」に関する一考察」早稲田大学比較法学31巻1号298頁(1997年)参照。

- (6) 《工会法》2条によれば、「工会」は労働者が自由意思で結成する労働者階級の大衆組織であるとされ、《工会法》3条および《労働法》7条は、労働者は法により「工会」に参加し組織する権利を有する旨定める。
- (7) 野沢・前掲「中国における「労働の権利」に関する一考察」321、323頁参照。
- (8) 彭・前掲「工会論考」（507頁参照）によれば、第二組合の否認は、1925年に採択された《中華全国総工会総章（規則）》に由来するとされる。
- (9) 李立三「關於中華人民共和国工会法草案的幾点説明」（1950年6月28日）中国社会科学院中央档案馆編『中華人民共和国經濟档案資料選編労働工資和職工福利卷（1949－1952）』（1994年、中国社会科学出版社）19頁、彭・前掲「工会論考」502頁参照。
- (10) 彭・前掲「中国労働法下の労働協約制度」208頁参照。日本では、例えば、「労働組合ないしそれに準ずる団体が、代表者を通じて、使用者または使用者団体と労働条件等の問題をめぐって交渉すること」（西谷敏『労働組合法』（1998年、有斐閣）265頁）などの定義がある。
- (11) 邦訳は、彭・前掲「中国労働法下の労働協約制度」233頁以下参照。
- (12) 1997年の統計で、全国の基層「工会」数51万0276のうち10万5223が団体交渉を実施している一方で、労働協約を締結しているとする企業数は14万0422にも上っている。中華全国総工会政策研究室編『中国工会年鑑（1998）』（1999年、中国統計出版社）195頁参照。
- (13) このうち単独で協約を締結している企業が9割を超える。中華全国総工会政策研究室編『中国工会統計年鑑（2000）』（2001年、中国統計出版社）127、131頁参照。
- (14) 例えば、1950年代後半にも大きな論争があった。彭・前掲「工会論考」488頁参照。
- (15) 趙德淳「關於我国罷工現象的立法思考」中国人民大学書報資料中心『經濟法学、労働法学』1999年第3期号86頁参照。
- (16) 常凱「論不当労働行為立法」中国人民大学書報資料中心『經濟法学、労働法学』2001年第1期号29頁参照。
- (17) 以上のほか、劉文華主編『WTO与中国労働法律制度的衝突与規避』（2001年、中国城市出版社）339頁以下においてもストライキ立法において、適法なものと違法なものを明確に定めるべき、と論じられている。
- (18) 海外労働時報2001年12月号参照。

【附記】本稿の執筆にあたって、九州大学大学院法学研究院助手の彭光華氏より、資料および助言をいただいた。ここに感謝申し上げる。