

## 企業法研究（招待論文）

# 中国におけるプラットフォーム就労をめぐる議論動向

中国・西南政法大学経済法学院准教授 戦 東昇

## I はじめに

近年、経済とテクノロジーの発展に伴い、中国のプラットフォーム経済（Platform Economy）（注 1）が急速に発展し、インターネットプラットフォームを利用して就業する労働者の数が大幅に増加している。突発的な新型コロナウイルスの打撃及び就業市場に持続的に存在する都市部と農村部における二元的な就業構造による就職難の問題を受け、中国の就業情勢は大きな挑戦に直面している。しかし、2020 年の中国の就業情勢は全体的に安定しており、政府の雇用推測を超えている。その中で、プラットフォーム経済の下での新しい就業形態は、大量の雇用を提供し、就業ルートの拡大、柔軟性のある就業機会の強化及び労働者の収入増加などの面で重要な役割を果たしている（注 2）。伝統的な従来の労働者と比べると、新しい就業形態は、組織方式のプラットフォーム化、勤務のテレワーク化、勤務時間の断片化、労働契約に脱労働関係化、及び組織化の程度が低いという特徴を持っている（注 3）。新しい就業形態の労働者の職業はリスクが高い、勤務時間が長い、労働環境が悪い、保障水準が低いなど権益保護の難題に直面している（注 4）。

新しい就業形態の労働者の労働権益を守るために、2021 年 6 月から中国政府は一連のガイドラインを發布した（注 5）。これらのガイドラインが集中的に発表されたことは、中国の新しい就業形態労働者に対する権益の保障が正式に規範と制度の構築段階に入ったことを示している。以上から、本稿では、まず中国におけるプラットフォーム就労の現状を把握し（II）、次いで中国におけるプラットフォーム就労に対する立法規制の段階を明らかにし（III）、さらにガイドラインを中心として中国におけるプラットフォーム就労に対する立法対応を考察し（IV）、最後にその意義と課題について、検討を行いたい（V）。

## II プラットフォーム就労の現状

インターネット革命は、中国の経済・社会の業態転換と発展に新たな機会を提供している。中国政府の強力な提唱と多数の企業家の積極的な参加のもと、中国プラットフォーム経済の発展は長足の進展を遂げ、世界の上位に位置している。プラットフォームの就労者の数について、中国国家情報センターのデータによると、2019 年のプラットフォームの労働者の数は 623 万人で、前年に比べて 4.2%増加した。プラットフォームへのサービスを提供する

就労者の数は、4%増加して約 7800 万人だった(注 6)。プラットフォーム経済は、サービス業構造の最適化を推進し、消費方式のモデル転換を促進するなどの面で役割がさらに顕現している。2020 年のプラットフォーム経済の新しい就業形態の中では、タクシーが 36.2%、飲食が 16.6%、宿泊が 6.7%にそれぞれ達している。2020 年にサービスを提供した人は約 8400 万人で前年比約 7.7%増加し、プラットフォーム企業の従業員数は、約 631 万人で約 1.3%増加している(注 7)。

しかし、ある学者はプラットフォーム企業が独自に発表した労働者数をもとに合計すると、ネット予約車、宅急便、フードデリバリーなどを提供するプラットフォームの従業員の数だけで、約 880 万人に達すると試算されている(注 8)。すなわち、ネット予約車運転手について、ネット予約車監督管理情報交換プラットフォームの統計によると、2019 年 8 月までに、各地で 150 万枚以上のネット予約車の運転者証が発行され、実際に毎日輸送サービスを提供する運転者は約 200 万人に上る。代行運転ドライバーでは、「滴滴出行」が代行運転業界でシェア 1 位を占めており、2016 年に発表された「全国代行運転消費者報告」によると、各種審査を通して正式に雇用されたドライバーは 25 万人に上る。同都市速達では、主なプラットフォームの「閃送」サイトによると、2020 年にドライバーが 90 万人に達した。フードデリバリーの分野では、「美团」に属する研究院である美团研究院の報告によると、2018 年に 270 万人の配達員が注文されたデリバリーを配送している。2 位のプラットフォーム「餓了么」に属する「蜂鳥配送」と呼ばれる登録配達員は 300 万人に達している。これを合計すると、プラットフォームで働く人口は 880 万人と概算できる。最も広範な基準から推定すると、労働法で議論されているプラットフォーム従業員の規模は 2000 万人以内となるが、全国の 7 億 7000 万人の各種の就業人口の中で占める割合は 2.6%と非常に低い(注 9)。プラットフォーム就労は新興の就業形態と言えるが、かつてはプラットフォーム就労者が急増したものの、近年は大きく増加していない状況で、主な就業市場に深刻な打撃を与えていることを証明することには不十分である(注 10)。

ところが、現在、中国経済の発展は「新常态」(ニューノーマル)に入り、プラットフォーム経済の発展は、経済発展の新しい原動力を育成し、新しいエンジンを作り出す重要な措置の一つとなっている。近年、特に 2015 年以降、中国政府はプラットフォーム経済の発展をさらに推進するために一連の政策文書を公布し、様々な促進措置を打ち出した。これに中国の 10 億 1100 万人のネットユーザーという基礎条件を加えると、プラットフォーム経済は、中国で引き続き急速な成長を維持すると予測することができる。プラットフォーム経済の急速な発展に伴い、新しい就業形態の就労者も急速に成長しており、これらの絶えず成長するプラットフォーム就労者は、すでに中国の労働者の大きな戦力となっている。しかし、これらの就労者の身分をどのように規定し、彼らの労働権益をどのように保障するかが、一つの一層注目すべき社会問題と法律問題になっている(注 11)。

プラットフォーム経済がもたらした新しい就業形態は、中国特有のものではないが、新しい就業形態の就労者の権益保障制度は、日本を含む先進の外国とは異なり、中国のモバイル

インターネットの発展レベルが高いこと、及び都市部と農村部の二元的な就業構造を踏まえて総合的に考慮しなければならない。主な理由は 3 つある(注 12)。まず、外国のモバイルインターネットの発展レベルと雇用構造は中国とは異なる。新しい形態の就職は、モバイルインターネットの発展レベルと密接に関係しているため、発展レベルの低い発展途上国は成熟なプラットフォームの経済を形成しにくい。そして、中国には農村労働力があり、「農民工」とよばれる出稼ぎ労働者がプラットフォームを利用するためオンライン就労者が多い。発展レベルの高い欧米諸国では、農村の就業差別と農村の豊かな労働力の保有は存在しない。農村労働者自体が中国に比べ少なく、都市の一部の人間のみが利用するため、大量のオンライン就労者グループ(特にオンライン配達員グループ)増加には繋がらなかった。次に、海外の雇用形態に柔軟性がある臨時雇いなどの非正規雇用の労働者と一般労働者の賃金水準と福利厚生との差は大きい。欧米諸国の労働者の賃金水準と福利厚生水準は比較的高いことは、非正規労働者の訴求によるもので、最低賃金、有給休暇、所定外給与などの面で現れがちである。中国の一般労働者のこれらの面での保障レベルは限られており、新しい就業形態の就労者も一般には要求しないが、中国の一般労働者の労災保険の待遇は相対的に高く(特に商業事故保険と比較して)、職業リスクの高いネットの配達員は、安全保障に対する要請が高い。最後に、世界各国では、人々の雇用状況に応じて強制的に保険に加入したり、任意的に保険に加入したりとの区分はされていないため、新しい就業形態の就労者は、一般労働者と同じような社会保障の待遇をあまり求めていない。これに対して、中国は「全国民医療保険」を実現し、「全国民年金保障」を段階的に実現しているが、労働者グループと農村部住民及び都市部の非就業者を対象とした居住者グループの支払いや待遇の差が大きく、新しい就業形態の就労者は一般労働者に相当する保障を受けたいと考えている。

### III プラットフォーム就労に対する立法規制の段階

中国では、新しい就業形態の就労者の權益を守るため、法的政策には奨励と支援から規範化された監督への転換があり、主に「イノベーションの奨励と支援」、「包摂かつ慎重的な監督」、「全面的に規範化された管理」の三つの段階になっている(注 13)。

#### 1. イノベーションの奨励と支援の段階

2014 年から 2018 年までの間は新しい就業形態発展の第一段階といえる。新しい就業の形態はインターネットと共に発展してきた。2013 年にはオンライン予約タクシーが社会に進出し、4G ネットとスマホの普及と結びつき、フードデリバリー、即時配達、同都市配達等に行き渡る。

この時期、新しい就業の形態はシェアリングエコノミーの一部であり、政策的に「イノベーションの奨励と支援」と認識された。例えば、2016 年 3 月に発表された「十三五計画概要」には、「インターネットプラス」のような新しい就業形態の刷新又はシェアリングエコノミーを積極的に促進すると定められた。2018 年 7 月、国家発展と改革委員会等 17 部局は

「实体经济の発展と就職安定の促進に関する指導意見」を公表し、プラットフォームエコノミー、クラウドソーシングエコノミー、シェアリングエコノミー等の新しい就業形態を促進すると提唱した。

2016 年 7 月、交通運輸部等 7 部局が「オンライン予約タクシー経営サービス管理暫定弁法」を公表してから、このような政策が労働者に与える影響は益々大きくなってきた。その 18 条は、「オンラインプラットフォームは業務時間の長さやサービス頻度等の特徴に基づいて、運転者との間で様々な形式で労働契約または協定を締結する」と規定している。これはネットプラットフォームと運転者に意思自治の自由を与えるものであり、強制的な規則ではないといえる。当時、いくつかのプラットフォームは運転者をリソースとして競争し、運転者は豊富な利益を得ていたため、労働権益保障に関する問題は未だ発生しておらず、中国にはプラットフォームと運転者間の訴訟は極めて少なかった。

## 2. 包摂的かつ慎重的な監督の段階

2019 年 8 月、国務院は「プラットフォーム経済の規範的かつ健全な発展の促進に関する指導意見」（国弁発〔2019〕38 号）を公表した。「包摂的かつ慎重な監督管理を確実に実施し、プラットフォームの特徴に合わせて監督管理システムの構築を促進する」と明確に定めた。これはプラットフォーム経済が新たな段階に入ったことを示している。当該指導意見は新しい就業形態の就労者の権益保障を「職業傷害保障」に焦点を当て、「職業傷害を保障する試験的プログラムを展開し、国民全員に社会保険に加入することを促進し、多くのプラットフォーム就労者を社会保険に加入させる」とした。

2020 年 2 月に公表した「中共中央国務院が“三農”の取り組みをしっかりと行い、全面的な小康を確実に実現させることに関する意見」（2020 年中央 1 号文書）では、中央政府というトップレベルから「新業態就労者の職業傷害を保障する試験的プログラムを展開する」必要があると規定されている。そのため、浙江、江蘇、広東など地方政府は、職業傷害を保障する試験的プログラムを始めた。例えば、浙江省政府は、2019 年 10 月に「新業態労働雇用サービスを最適化する指導意見」を公表し、積極的に新業態就労者の職業傷害保障メカニズムを探索することを提起した。広東省では、2020 年 8 月に、人的資源社会保障庁と財務庁は、「広東省のフレキシブルな就労者サービスへの管理弁法（試行）」で試験的プログラムを始めると発表した。その 9 条は、「国の方針に基づいて、广州、深圳、佛山市から新しい就業形態の就労者の職業傷害保障の試験的プログラムを実施し、実行する状況によって職業傷害保障制度を構築・改善し、様々な新しい就業形態の就労者を職業傷害保障の適用対象とする」と規定している。その後、2020 年 12 月、広東省人的資源社会保障庁、財務庁と国家税務総局広東分局が共同で発表した「法定定年を越えた単位に雇用された労働者など特定人員に対する労災保険への参加弁法（試行）」では、その 2 条で、新業態の就労者が他の社会保険に加入せずに労災保険だけに加入できると規定されている。

### 3. 全面的に規範化された管理の段階

2020 年 5 月、中国政府は新型コロナウイルス感染拡大により、新しい就業形態は注目され、その中で、最も重要な問題は、新しい就業形態の就労者への法的保障及び消費者の正当な権益を守ることなどであると指摘している。適時に研究に従って、法律の欠点を埋め、変化の中で絶えず改善していくことを指示した。

新しい就業形態の就労者の権益を保障するために、2021 年の 6 月から 7 月にかけて、中国政府は様々な施策を行った。

6 月 23 日に、国土交通省等 7 部門は、「配達員グループの合法的な権益の保障に関する意見」（以下は「配達員の権益の保障意見」とする）を發布した。

7 月 7 日、国务院の李克強総理は、国务院常務会議を主宰し、新しい就業形態の就労者の権益の保障を強化することに関して政策を打ち出した。

7 月 11 日、国务院電話会議は、2021 年までに新しい就業形態の就労者の権益保障に関する政策を制定し、プラットフォームの就労者に職業傷害保障の試験的プログラムを展開することを要求した。

7 月 16 日、全国政治協商会議における重要事項に関する説明会第二十六回は、北京で開催された。政府の関連部門の担当者は、「配達員、フードデリバリー配達員の権益保障を強化し、業界の健全な発展を促進する」ことを主旨として状況を報告した。

7 月 16 日、人力資源社会保障部など 8 部局は、「新しい就業形態の労働者の労働権益を守ることに係る指導意見」（以下は「指導意見」とする）を公表し、新しい就業形態の労働者の権益の保護に関する 19 条の要求を出した。

7 月 16 日、国家市場監督管理総局など 7 部門は、「インターネット飲食プラットフォームの責任を定着しフードデリバリー配達員の権益を切実に守ることに係る指導意見」（以下は「フードデリバリー配達員の権益を守ることに係る指導意見」とする）を發布した。

7 月 28 日、中華全国総工会は、「新しい就業形態の労働者の労働保障権益を切実に守ることに係る意見」（以下は「意見」とする）を公表した。

## IV プラットフォーム就労に対する立法対応

中国におけるプラットフォーム就労に対する立法規制の段階を明らかにしたうえで、以下では、「指導意見」を中心として中国におけるプラットフォーム就労に対する最新の立法動向を考察したい。

### 1. 適用主体

「指導意見」は、新しい就業形態の就労者に対して、「労働関係の確立状況に適合する場合、企業は法に基づいて労働者と労働契約を締結しなければならない。労働関係の確立状況に完全に適合しないにもかかわらず、企業が労働者に対して労働管理を行う場合（以下は「労働関係の確立状況に完全に適合しない」とする）には、企業と労働者が書面協議を締結

し、企業と労働者の権利義務を合理的に確定するよう指導する。個人がプラットフォームを利用して自主的に経営活動を展開し、自営業に従事するなど、民事法に基づいて双方の権利義務を調整する。」と定めている。この3種類の就労者のうち、第1類は労働関係の確立に適合するもので、労働契約を締結し、労働契約法に従って規制されている。第2類は、個人がプラットフォームに依存して経営するフリーランスで、民事上の法律で規制されている。しかし、「労働関係の確立に完全に適合しないが、企業が労働者に対して労働管理を行う」という第3種類に対して、比較的あいまいな表現をとっている。それは、企業と労働契約を締結するということもなく、民法によって民事契約を締結するということもなく、企業と労働者が「書面協議を締結する」ことにより権利義務を確定するということである。

「指導意見」が「労働関係の確立状況に完全に適合しない」と設ける理由については、政府側が次のように説明している。すなわち、「中国の現行の労働法律の規定に基づき、労働関係を確立することができる労働者に対して、企業が法によりその合法的權益を保障しなければならない。労働関係を確立することができない場合、就労者と企業間の権利義務関係は一般的には民事法律によって調整される。近年、プラットフォーム経済の急速な発展に伴い、インターネットのプラットフォームを利用して就労する新しい就業形態の労働者が大量に出現している。その中の一部の労働者は仕事に比較的自主性があり、例えば、オンラインや注文を受けるかどうかを自主的に決めることができる。ただし、その労働を提供する際には、プラットフォーム企業が定めたアルゴリズムや就業規則に則り、管理されている。これらの労働者とプラットフォーム企業との間には労働関係を確認する状況が完全に適合しておらず、双方の間にも完全に平等な民事関係があるわけではない。プラットフォーム企業は労働者の權益を守る相応の責任を合理的に負うべきである」と述べた(注14)。

また、企業と労働者が締結した「書面協議」がどのような性質の契約なのか、労働契約なのか民事契約なのか、「指導意見」は明確に規定していない。これは「企業が労働者に対して労働管理を行う」契約であるため、当然「労働契約」または「労働契約に関するもの」であり、民事契約やサービス契約ではないとする見解がある(注15)。この2つの契約はすべて「企業が労働者に対して労働管理を行う」契約ではないからである。このように調整した理由は、主に2つある。1つは「指導意見」を制定する8つの部門は、プラットフォーム就労の性質と名称に対してまだ異なる理解があることである。もう1つの理由は、「指導意見」に言及されている配車業者、配車の運転手は一般的に雇用労働者に属するが、トラック運転手、インターネットのマーケターは労働者類似の者にしかならないからである。このような調整は、理論論争を避けて具体的に実施するのに有利であると考えられる(注16)。

## 2. 規制の内容

「指導意見」は四つの部分に分けられ、全部で19の条文がある。要約すると、以下のとおりである。

第一に、労働者の權益保障責任の明確化である。企業に法律と就業規則に基づいて労働者

を使用し、積極的に使用責任を履行し、企業と労働者の権利義務を合理的に確定するよう求めた。「指導意見」は、3 種類の状況下の就労者について、すべて「新しい就業形態の労働者」と総称して、伝統的な労働関係の中の「労働者」の外延を拡張した。

第二に、労働者の権益保障の欠点を補うことである。公平な雇用制度の定着、差別の解消、最低賃金と支給保障制度の健全化、休息制度の完備、労働ノルマの明確化、労働安全衛生制度の健全化、年金・医療保険の完備、職業傷害保障の強化、プラットフォームへの参入・撤退に関する制度を制定するよう企業に促すことなどの側面から要求を出した。

第三に、労働者の権益保障を最適化することである。すなわち、労働者の権益保障を最適化する方式・方法を刷新し、社会保険を最適化し取り扱い、新しい就業形態の職業技能訓練モデルを確立し、新しい就業形態の労働者の子女の入学教育を保障することなどである。

第四に、労働者の権益保障の業務メカニズムを完備することである。関連部門はできる限り早く具体的な実施方法を打ち出し、政策宣伝をしっかりと行い、労働組合の権利擁護とサービス範囲を広げ、労働紛争を解決し、調停を強化し、監督管理の力を強め、良好な環境の構築に努め、新しい就業形態の労働者の権益を確実に維持し、法律の規定を厳格に遵守し、社会的責任を積極的に履行する。

「指導意見」は、第二部分「制度を健全化し、労働者の権益保障の欠点を補う」(①-⑦)と第三部分「効率を向上させ、労働者の権益保障サービスを最適化する」(⑨-⑫)において、①就業差別の解消、②最低賃金と支払い保障、③休憩休暇、④労働安全衛生、⑤基礎年金医療保険、⑥職業傷害保障、⑦協議と申し立て、および、⑨職業紹介、⑩職業技能訓練、⑪社会保険の取り扱い、⑫社会公共サービスなど、さまざまなレベルで労働者の権益に関する制度を定めている。

適用範囲から見ると、第三部分における様々な権益保障措置は、3 種類の労働者に適用することができるが、第二部分に規定された労働権益は、その「欠点を補う」という基本的な考え方と規定された労働権益の内容から見れば、労働関係にあり労働権益の保障を享受する労働者には当然適用される。しかし、それが他の 2 種類に適用されるのか、あるいは「労働関係の確立状況に完全に適合しないこと」にのみ適用されるのか、「指導意見」には明確な説明はない(図表(注 17))。

構成部分	条文	内容	新しい就業形態の労働者		
			種類 1 労働関係の確立状況に適合する	種類 2 労働関係の確立状況に適合しない	種類 3 労働関係の確立状況に完全に適合しない
第一部分 労働者の使用を規範化	1 条	法律に基づき労働者を使用する	○	○	○
	2 条	労働関係の確立	○	○	○

し、労働者の 権益保障責 任を明確に する		の有無			
	3条	プラットフォーム責任	○	○	○
第二部分 制度を健全 化し、労働者 の権益保障 の欠点を補 う	4条	就職差別をなくす	○	○	○
	5条	最低賃金	○	×	○
	6条	休憩休暇	○	×	○
	7条	労働安全衛生	○	○	○
	8条	年金・医療保険	○	△	○
	9条	職業傷害保障	△	△	○
	10条	協議と申し立て	○	○	○
第三部分 効率を向上 させ、労働者 の権益保障 サービスを最 適化する	11条	職業紹介	○	○	○
	12条	社会保険の取り扱い	○	○	○
	13条	職業技能訓練	○	○	○
	14条	都市の総合サービス	○	○	○
	15条	社会公共サービス	○	○	○
第四部分 労働者の権 益保障の業 務メカニズ ムを完備す る	16条	共同ガバナンス	○	○	○
	17条	労働組合	○	○	○
	18条	労働紛争の解決	○	○	○
	19条	労働保障監察	○	○	○

具体的には、最低賃金と支払保障制度について、「指導意見」では「労働関係の確立状況に完全に適合しない」新しい就業形態の労働者について明確に適用されている。これに対して、休憩、労働ノルマおよび祝日のより高い合理的報酬は、明らかに民事関係における労働者には適用されない。基本年金保険と医療保険はすべての新しい就業形態の労働者を包括し、企業は「労働関係の確立状況に完全に適合しない」場合にある労働者に対して、その自身の状況に応じて相応の社会保険に加入することに、誘導と支援の責任を負わせるべきである。運送、フードデリバリー、即時配達、同都市配達などの業界組織が展開する新しい就業形態の労働者のための職業傷害保障の試験的プログラムについて、プラットフォーム企業は、その規定に従って参加しなければならない。注目すべきなのは、「フードデリバリー



配達員の権益を守ることについての指導意見」と「配達員の権益の保障意見」では、3種類の労働者を区別せず、それぞれの業種の特性に合わせて、最低賃金や労働報酬、休暇などの権利について、より具体的な要求が定められていることである。

反就業差別、労働安全衛生、民主協商（協議）と申し立て処理においては、3種類の労働者全てに適用される必要と意義があり、例えば 2021 年 6 月に改正された「安全生産法」（2021 年 9 月 1 日実施）は、プラットフォーム経済などの生産経営単位の安全生産義務について、労働関係の有無に関連しないとしている（注 18）。そして、民主協商と組合の加入については、「指導意見」は第二と第四の部分で団体協議の内容を規定し、中華全国総工会が発表した「意見」はすべての「新しい就業形態の労働者」を包括すると規定している。

## V おわりに

### 1. 創出した「労働関係の確立状況に完全に適合しない」ことの意義

前に述べたとおり、「労働関係の確立状況に完全に適合しないこと」との表現は初めて人力資源社会保障部の文書の中で登場した。中国で第 3 種類の労働形態が現れ、労働法や民法の制度とは異なる体系構築が始められ、これから「労働三分法」の時代に入る。つまり「労働関係—労働関係の確立状況に完全に適合しないこと—民事関係」の制度構造を形成したとする見解がある。すなわち、労働関係は人的従属性を本質として、他の法律関係と区別したが、プラットフォーム就労者には「人的従属性がないが、経済的従属性があり」、その本質は請負の社会化で、雇用の社会化ではない。これは、ドイツ法における「労働者類似の者」のように、いくつかの労働法の制度を適用されるが労働法の調整対象ではない。したがって、それを労働法によって調整する必要がなく、その特徴に合わせて独自の規範体系を創り出して、多様化の労務給付の制度体系を創設して、労働の柔軟化の趨勢に適応する（注 19）。

これに対して、「指導意見」が「第 3 種類の労働者」を認めたということは、論理と法律根拠がないとする見解がある。すなわち、論理から見れば、ある労務提供の具体的な行為の規制は労働法あるいは民法に、いずれかのみ適用される。労働法は、人的従属性と経済的従属性にある二重従属的な伝統的雇用労働者に適用されるだけでなく、経済的従属性のみにある雇用類似の労働者にも適用される。法律の分類には、特定の労務給付行為に対して民法あるいは労働法により規制され、中間タイプがない。労働法の適用対象は多様であり、具体的な身分と行為によって、異なる程度と範囲の保護を与えることができる。例えば、「労働契約法」の調整対象に、正規雇用の労働者もあれば、一定の生産任務を完成させた労働者と派遣労働者という非正規雇用の労働者もある。この 3 種の労働者は、法律保護の範囲と程度に差がある。将来、あるプラットフォーム労働者については明確に労働法が適用されれば、労働法の保護対象の種類が増える。要するに、新しい就業形態の中で、大多数の労働者が人的従属性と経済的従属性を持って、ほかは経済的従属性だけを持つ労働者類似の者である。前者は労働法によって全面的に保護を与えられ、後者は労働法によって部分的に保護を与えられる（注 20）。

「指導意見」の目的から見ると、「労働関係の確立状況に完全に適合しないこと」を設けるのは、既存の労働法律体系の下で、労働関係が確認するのが難しいプラットフォームの労働者に相応し部分的な労働保障權益を付与するための制度デザインと論理的根拠を提供する。IV 2. で検討したように、「指導意見」は、新しい就業形態の 3 種類の状況の分類に対応する労働權益の配置を明確にしておらず、現在出された各事業性、部門性の指導意見も、いわゆる「労働三分法」の考え方の下で権利と義務をあげていない。実際には、このような「労働三分法」に基づく類型化された権利保障と義務の要請も容易ではなく、業界の特性に合わせて具体的に構築・実施する必要がある。「労働関係の確立状況に完全に適合しないこと」という趣旨は、本来、伝統的な労働法に包括されない就労者を労働法の適用範囲に入れ、それに相応する労働權益と保障を与えるものである。これは新しい就業形態の労働者の權益保障問題を解決する一つの考え方あるいはアプローチであると考えられる。しかし、それを労働法律体系の基本的な構成及び「労働三分」の法制度の構築を行うのは、理論的にしろ、制度的にしろ、様々な困難があると言わざるを得ない(注 21)。

## 2. 残された課題

### (1) 隠蔽雇用

プラットフォーム就労の種類が多く、ケースごとの違いが大きいため、類型化を通じて就労関係の認定を一括的に解決しようとするのは現実的ではない。プラットフォーム就労に対して、それが「隠蔽雇用」であるかどうかを判断することは重要であると考えられる(注 22)。とくに、プラットフォーム就労が第三者や「協力」協定を利用して実現されている「脱労働関係」の問題を解決しなければならない。「指導意見」は「就労の事実に基づいて企業と労働者の関係を認定する」ことを強調し、外見の「類型化」で「労働関係の確立状況に完全に適合しない」と直接認定したり、労働関係を排除したりすることを避けるべきであると規定している(18 条)。プラットフォーム就労に対しては、労働関係の確認について「人的従属性」「経済的従属性」「組織的従属性」を要素的に列挙し、「労働関係の確立状況に適合する」という要件が厳しすぎて、不適切に「労働関係の確立状況に完全に適合しないこと」の範囲が拡大されないようにすべきである(注 23)。

### (2) 職業傷害

近年、フードデリバリー配達員たちを始めとするプラットフォーム就労者が事故に遭った際に、安全保障が行き届いていないという問題が発生し、社会的にも注目されている。労働者に職業傷害が起った後に効果的な救済を受けられることは、基本的な社会認識であるといえる。現行の中国における労災保険制度は、伝統的な働き方に対して適用され、労働関係を基礎にしているため、部分的プラットフォーム就労者は、企業と労働契約を結んでいないため、現行の労災保険制度に直接加入することができない。プラットフォーム企業の多くは、傷害保険などのビジネス保険に加入することで、職業上の傷害保障問題を一応解決する。しかし、ビジネス保険の保障水準が比較的低いため、市場経済の力だけでは解決できないと

考えられる(注 24)。

このような状況に対して、差し迫った需要が先行するという原則に基づき、中国政府は現在、プラットフォーム就労者の職業傷害保障方法を制定して、職業傷害保障の試験的プログラムを展開し、できるだけ早く職業傷害保障の不均衡、不十分な問題を解決することを目指している。すなわち、第一に、プラットフォーム就労者の職業傷害保障は、社会保険の位置づけであることを明確にする。つまり政府主導の保障制度で、現行の労災保険制度の枠組みの下で確立して実施する。第二に、制度モデルを刷新し、プラットフォームオンライン経営特徴に適応し、政策と方式を刷新し、プラットフォーム企業とプラットフォーム就労者の職業傷害保障ルートを円滑にしなければならない。第三に、試験的プログラムを先行することである。社会の注目度が高く、職業傷害のリスクが大きいフードデリバリー、即時配達、同都市配達などの業界から始め、業務基盤が比較的良好な一部の省・市を選択して試験的プログラムを実施し、この制度の運営が成熟してから秩序をもって全面的に押し開き、プラットフォームを活用した就労者の権益を効果的に保障する(注 25)。しかし、プラットフォーム就労者に対する職業傷害保障制度は、広範かつ政策性の強い制度刷新であり、全く新しい分野であるため、どのような都市を選択し、どうやって実施するかは、まだ明確ではなく立法化される見通しがないと言わざるを得ない。

### (3) 社会保険

中国基本年金保険には都市部の労働者を対象とした「都市労働者基本年金保険」と農村部住民及び都市部の非就業者を対象とした「都市・農村住民基本年金保険」という 2 種類があり、すでに制度的にすべての国民を全面的に包括することを実現している。「指導意見」によると、労働関係確立の状況に合った労働者は、企業が法律に基づいて都市労働者基本年金保険に加入させるべきであり、その他の新しい就業形態の労働者は、フレキシブルな就労者として都市労働者基本年金保険に加入することができ、都市・農村部住民基本年金保険にも加入できる。都市労働者基本年金保険への加入を奨励するため、拠出比率、拠出金額、拠出方式などの制度設計においても特別な配慮を行った。現在のところ、新しい就業形態の労働者の多くがフレキシブルな就労者であるが、一部労働者は加入したくない、加入できないことが存在し、個別の超大都市は戸籍制度のため加入することが制限され、地方によっては加入手続きが煩雑などの問題がある。そのため、フレキシブルな就労者の基本年金保険加入への意欲に一定の影響が現れている(注 26)。

このため、「指導意見」は、フレキシブルな就労者が就業地で基本年金保険に加入する戸籍の制限を撤廃し、都市労働者基本年金保険に加入していないフレキシブルな就労者を組織し、規定に基づいて都市・農村住民基本年金保険に加入させると定めている。企業が法律に基づいて社会保険に加入することを促し、労働関係確立の状況に完全に適合しない新しい就業形態の労働者が自らの状況に応じて社会保険に加入するよう誘導・支援しなければならないとしている。また、「指導意見」は、社会保険に加入するのに便利なサービスを要求し、新しい就業形態に適した社会保険取扱サービスモデルを模索し、より便利な社会保険

取扱サービスを提供すると規定している。これから、「指導意見」の要求に基づき、各地で実施を確実に推進し、新しい就業形態の労働者の社会保険権益をよりよく保障する必要があると考えられる(注 27)。

#### (4) 団体交渉

「指導意見」では、労働組合や労働者代表が交渉の要求をした場合には、企業が積極的に応じ、必要な情報や資料を提供することが求められている。今後、このような規定がうまく実施されれば、中国における団体協議制度も改善されることにつながるであろう。中華全国总工会が発行した「意見」においても、交渉内容を具体的に説明し、「指導意見」では触れていない「プラットフォーム企業が労働者代表大会、労使懇談会などの民主的な管理形式を通じて労働者の意見を聞くように促す」という民主的な管理内容をも規定されている。労働組合の加入については、「指導意見」と「意見」はいずれも規定されており、将来的には新しい就業形態の労働者の組合加入に関する組織基盤、組織方式、加入ルート、加入サービス、経費保障などの面を深く研究し、積極的に規範化すべきであると考えられる(注 28)。

#### 【参考資料】

##### 新しい就業形態の労働者の労働保障権益を守ることにに関する指導意見

各省、自治区、直轄市人民政府、高級人民法院、总工会、新疆生産建設兵団、新疆ウイグル自治区高級人民法院生産建設兵団分院、新疆生産建設兵団总工会：

ここ数年、プラットフォーム経済が急速に発展し、大量の就業機会が創造された。インターネットプラットフォームを利用して就業するネット予約配達員、ネット予約運転手、トラック運転手、インターネット marketer などの新しい就業形態の労働者数が大幅に増加し、労働者の労働保障権益を守るため新たな状況に直面している。党中央、国务院の政策決定・配置を深く貫徹し、新しい就業形態の発展を支持し、規範化し、新しい就業形態の労働者の権益を確実に維持し、プラットフォーム経済規範の健全かつ持続的な発展を促進するため、国务院の同意を得て、以下の意見を提出する。

##### 一、労働者の使用を規範化し、労働者の権益保障責任を明確にする

(一) 企業が法律に基づいて労働者を使用し、労働者使用責任を積極的に履行し、労働者を安定させるよう指導し、督促する。自発的に労働者に関心を持ち、労働条件の改善に努め、職業発展の空間を開拓し、労働者の権益保障レベルを徐々に向上させる。健全で向上した企業文化を育成し、労働者が企業発展の成果を共有することを推進する。

(二) 労働関係の確立状況に適合する場合、企業は法に基づいて労働者と労働契約を締結しなければならない。労働関係の確立状況に完全に適合しないにもかかわらず、企業が労働者に対して労働管理を行う場合（以下は「労働関係の確立状況に完全に適合しない」とする）には、企業と労働者が書面協議を締結し、企業と労働者の権利義務を合理的に確定するよう指導する。個人がプラットフォームを利用して自主的に経営活動を展開し、自営業に従事するなど、民事法に基づいて双方の権利義務を調整する。

(三) プラットフォーム企業が派遣労働などの協力的な雇用方式を用いて労働者を組織し、プラットフォームの業務を完成させる場合、合法的な経営資質を備えた企業を選択し、労働者の権益を保障する状況に対して監督を行う。プラットフォーム企業が派遣労働を用いた場合、法に基づいて派遣先の責任を履行する。アウトソーシングなど他の協力的な方式を用いて、労働者の権益が損なわれた場合、プラットフォーム企業は法に基づいて責任を負う。

## 二、制度を健全化し、労働者の権益保障の欠点を補う

(四) 公平な雇用制度を定着させ、雇用における差別をなくす。企業が労働者を採用する場合、性別、民族、年齢などの差別的条件を違法に設定してはならず、保証金、敷金またはその他の名目で労働者から金品を受け取ってはならず、違法に労働者の複数のプラットフォーム就業を制限してはならない。

(五) 最低賃金と支払保障制度を健全化し、労働関係の確立状況に完全に適合しない新しい就業形態の労働者を保障制度の範囲に組み入れることを推進する。企業が正常な労働を提供する労働者に現地の最低賃金基準を下回らない労働報酬を支払うよう促し、期日どおりに全額を支払うよう促し、賃金の上前をはねたり、無断で支払いを滞納してはならない。企業を導いて労働報酬の合理的な成長メカニズムを確立し、労働報酬のレベルを段階的に向上させる。

(六) 休憩制度を完備して、業界の明確な労働ノルマ基準を推進し、科学的に労働者の仕事量と労働強度を確定する。企業が規定に従って合理的に休憩方法を確定し、法定祝日に正常労働時間の労働報酬を上回る合理的な報酬を支払うよう促す。

(七) 労働安全衛生責任制を健全かつ実行し、国家の労働安全衛生保護基準を厳格に執行する。企業は安全「レッドライン」意識をしっかりと樹立しなければならない。労働者の安全と健康を損なう評価指標を設定してはならない。安全生産に関する法律法規を厳格に遵守し、全員の安全生産責任制を実行し、安全生産規則制度と操作規程を確立し、健全化し、必要な労働安全衛生施設と労働防護用品を配備し、適時に労働道具の安全とコンプライアンス状態を検査し、安全生産と職業衛生教育訓練を強化し、労働者の心身の健康を重視し、タイムリーに心理的ガイドを展開する。悪天候など特殊な場合の労働保護を強化し、安全生産事故や職業病の被害を最小限に抑える。

(八) 基礎年金保険、医療保険の関連政策を充実させ、各地でフレキシブルな就労者が就業先で基礎年金保険、基本医療保険に加入する戸籍制限を緩和する。個別の超大型都市では容易に実現できない場合には、地元の実情に合わせて、条件を積極的に整え、段階的に緩和する。労働者基本年金保険、労働者基本医療保険に加入していないフレキシブルな就労者を組織し、規定に基づいて都市部と農村部住民基本年金保険、都市部と農村部住民基本医療保険に加入し、保障すべきことはできる限り保障する。企業は法律に基づいて社会保険に加入するよう促す。企業は、労働関係の確立に完全に適合しない新しい就業形態の労働者が、自分の都合に合わせて社会保険に加入できるように誘導し、支援しなければならない。

(九) 職業傷害保障を強化し、運送、フードデリバリー、即時配送、同都市の貨物輸送などの業界のプラットフォーム企業を重点とし、プラットフォームのようなフレキシブルな就労者の

職業傷害保障の試験的なプログラムを実施する。プラットフォーム企業は規定に従って参加しなければならない。政府の主導、情報化の牽引と社会力の引き受けを結合する方式を用いて、職業傷害保障管理サービス規範と運行メカニズムを確立して健全化する。プラットフォーム企業が人身事故、使用者責任などの商業保険に加入することによって、フレキシブルな就労者の安全保障レベルを柔軟に向上させることを奨励する。

(十) 企業に対して、プラットフォームへの参入・撤退、注文の配分、成果単価、手数料の比率、報酬の構成と支払い、労働時間、賞罰など労働者の権益に直接関わる制度規則とプラットフォームのアルゴリズムを制定・改訂するよう促す。労働組合または労働者代表の意見を十分に聴取し、その結果を労働者に周知する。企業は、労働組合や労働者代表の交渉要求に応じ、必要な情報や資料を提供しなければならない。企業に労働者の申し立てメカニズムを確立・健全化するように指導し、労働者の申し立てに対するタイムリーな対応と客観的・公正な処理を保障する。

### 三、効率を向上させ、労働者の権益保障サービスを最適化する

(十一) 刷新的な方法では、各種の新しい就業形態の労働者に個性的な職業紹介、職業指導、起業訓練などのサービスを積極的に提供し、適時に職業報酬と業界の人件費情報などを発表し、企業と労働者に便利化された労働保障、税金、市場監督管理などの政策コンサルティングサービスを提供し、労働者の就職と企業の労働者募集を簡便にする。

(十二) 社会保険を最適化し取り扱い、新しい就業形態に適合する社会保険取り扱いのサービスモデルを探索し、保険料の徴収、権益の照会、待遇と決済などの面で、さらに便利なサービスを提供し、社会保険関係の転移をしっかりと行い、社会保険取り扱いのサービス水準を向上させ、保険加入者の公平な各種社会保険待遇の享受をより良く保障する。

(十三) 新しい就業形態の労働者に適した職業技能訓練モデルを確立し、平等に訓練を受ける権利を保障する。各種の新しい就業形態の労働者が就業地で職業技能訓練に参加する場合、職業技能訓練補助金の受給・支給の流れを改善する。訓練補助金で企業力を補い、拡大し、条件に合うものには規定に基づいて職業技能訓練補助金を与える。職業技能等級制度を健全化し、条件を満たす企業が所定の職業技能等級の認定を行うことを支援する。職名審査政策を完備し、新しい就業形態の労働者の職名申告評価ルートを円滑にする。

(十四) 都市の総合サービス拠点の建設を加速し、新しい就業形態の労働者が集中する居住区、商業地区に臨時休憩所の設置を推進し、駐車、充電、飲料水、トイレなどの難題を解決し、新しい就業形態の労働者に仕事と生活の便宜を図る。

(十五) 条件に合った新しい就業形態の労働者の子供が常時平等に義務教育を受ける権利を保障する。公共文化施設を労働者に無料または低料金で開放し、公共文化商品とサービスの供給を充実させることを推進する。

### 四、足並みをそろえて管理し、労働者の権益保障の業務メカニズムを完備する

(十六) 新しい就業形態における労働者の権益保障は、雇用の安定、国民生活の改善、社会ガバナンスの強化が重要な内容である。各地区は組織の指導を強化し、責任の所在を明らかにし、着実に実行し、新たな就業形態の労働者の権益保障の諸業務を着実に実施しなければならない。

人的資源社会保障部、国家発展改革委員会、交通運輸部、緊急部、市場監督管理総局、国家医療保障局、最高人民法院、全国総工会などの機関は真剣に職責を履行し、相互に業務提携を強化し、労働者の権益の保障をデジタル経済共同管理体系に組み入れ、プラットフォーム企業の労働雇用報告制度を確立する。労働者権益保障連合の激励・懲戒メカニズムを健全化し、関連政策措置と司法解釈を完備する。

(十七) 各級の労働組合組織は、組織と仕事を強化し、権利維持とサービスの範囲を広げ、新しい就業形態の労働者の労働組合への加入を積極的に推進しなければならない。労働者に対する思想的・政治的指導を強化し、労働者が理性的・合法的に権利を維持するように導く。企業が雇用責任を履行するよう監督し、労働者の権益をしっかりと守る。業界協会、ヘッド企業または企業代表と積極的に協議し、業界団体協議または協議を締結し、業界労働基準の制定を推進する。

(十八) 各級裁判所と労働紛争あっせん・仲裁機構は、労働紛争の解決に関する指導を強化し、仲裁と裁判の訴訟手続きを円滑に行い、就労の事実に基づいて企業と労働者の関係を認定し、新しい就業形態の労働者による労働保障権益事件を法律に従って処理しなければならない。各種あっせん組織、法律援助機構及びその他の専門化した社会組織は法律に基づいて、新しい就業形態の労働者のために、便利で、質の高い、効率的な紛争あっせん、法律相談、法律援助などのサービスを提供しなければならない。

(十九) 各級人力資源社会保障行政部門は労働保障の監察力を強化し、企業に新しい就業形態の労働者権益保障責任の実行を促し、労働報酬の遅滞、違法な時間外労働などの突出した問題の管理を強化し、法律に基づいて労働者の権益を擁護しなければならない。各級の交通運輸、緊急時、市場監督管理などの職能部門と業界の主管部門は企業の経営行為を規範化し、監督管理の度合いを高め、労働者の権益を侵害する企業を適時に相談し、警告し、取り締まらなければならない。

各地区の各関係部門は本意見の要求を真剣に実行し、具体的な実施方法を打ち出し、政策の宣伝を強化し、積極的に社会世論を導き、新しい就業形態の労働者の職業荣誉感を強め、良好な環境の構築に努め、各種の労働保障権益が確実に保障されるべきである。

人力資源社会保障部 国家発展改革委員会、  
交通運輸部 緊急部 市場監督管理総局、  
国家医療保障局 最高人民法院 全国総工会  
2021 年 7 月 16 日

【付記】本稿は、2019 年重慶市教育委員会人文社会科学研究項目（20SKGH022）、2021 年度司法部法治建設与法学理論研究部級科研項目（21SFB2023）、中国博士後科学基金第 65 批面上資助（2019M653325）、中国博士後科学基金第 14 批特別資助（2021T140575）の研究成果の一部である。

(脚注)

- (注 1) この新たな経済現象は、論者により多様な名前と呼ばれている。例えば Sharing Economy、Collaborative Economy、Gig Economy などである。本稿ではオンライン・プラットフォームとその企業の利用者としての地位を強調するために、「プラットフォーム経済」の語を用いることとしたい。なお、中国語でプラットフォームを「平台」とする。
- (注 2) 北京市第一中级人民法院课题组「新就業形態下平台用工關係法律性質的界定規則」人民法院報 2021 年 9 月 23 日。
- (注 3) 「不斷增強新就業形態労働者の獲得感、幸福感——中華全国總工会有關負責人解讀『關於切實維護新就業形態労働者労働保障權益的意見』」光明日報 2021 年 07 月 20 日 03 版。
- (注 4) 拙著「中国におけるプラットフォーム経済の発展と労働法の課題」季刊労働法 267 号(2019 年)、鄒庭雲「中国における『ウーバー型労働』の発展とそれをめぐる労働法的課題」比較法学 52 卷 2 号(2018 年)。
- (注 5) 詳しくは、本論文の III.3 を参照。
- (注 6) 国家信息中心分享經濟研究中心「中国共享經濟發展年度報告(2020)」1 頁参照。
- (注 7) 国家信息中心分享經濟研究中心「中国共享經濟發展年度報告(2021)」1 頁参照。
- (注 8) 王天玉「超越『労働二分法』：平台用工法律調整的基本立場」中国労働關係学院学報 2020 年 4 期。
- (注 9) 婁宇「平台經濟從業者社会保險法律制度的構建」法学研究 2020 年 2 期。
- (注 10) 前掲注(8)。
- (注 11) 前掲注(4)。
- (注 12) 婁宇「新就業形態人員的身分認定与労働權益保障制度建設——基於比較法的研究」中国法律評論 2021 年 4 期。
- (注 13) 王天玉「労働三分法是怎样形成的」經濟參考報 2021 年 8 月 3 日。
- (注 14) 人力資源社会保障部労働關係司司長聂生奎の發言。中華人民共和國中央政府ホームページ [http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/18/content\\_5631886.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/18/content_5631886.htm)
- (注 15) 常凱「平台企業用工關係的性質特点及其法律規制」中国法律評論 2021 年 4 期。
- (注 16) 前掲注(15)。
- (注 17) この図表は、筆者自身が「指導意見」をもとに作成した。「指導意見」の規定は、3 種類の労働者にほとんど適用できる。ただし、いくつかは適用できず、あるいは、明確ではない。  
○：適用できる。△：適用できるかどうかは明確ではない。×：適用できない。
- (注 18) 2021 年改正された「安全生産法」は、その 4 条 2 項で、プラットフォーム企業の安全生産義務を新規に定めた。すなわち、「プラットフォーム経済などの新興産業及び分野の生産經營部門は、それなりの特性に応じ、全員の安全生産責任制を確立・完備し、そして実行し、従業員の安全生産教育・訓練を強化し、本法律及びほかの法律で定められた安全生産義務を履行しなければならない」と規定している。
- (注 19) 前掲注(8)。
- (注 20) 前掲注(15)。
- (注 21) 肖竹「新業態労働者權益保障政策需進一步明確、細化与落地」工人日報 2021 年 8 月 14 日。
- (注 22) 陳靖遠「事實優先原則的理論展開与司法適用」法学家 2021 年 2 期。
- (注 23) 前掲注(21)。
- (注 24) 「人社部：正制定平台靈活就業人員職業傷害保障」中華人民共和國中央人民政府ホームページ [http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/18/content\\_5631907.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/18/content_5631907.htm)。
- (注 25) 前掲注(24)。
- (注 26) 「組織靈活就業人員按規定參加城鄉居民基本養老保險」中華人民共和國中央人民政府ホームページ [http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/18/content\\_5631907.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/18/content_5631907.htm)。
- (注 27) 前掲注(26)。
- (注 28) 前掲注(21)。