

中国におけるプラットフォーム就労をめぐる 法政策の展開に関する基礎考察

烏蘭格日樂

はじめに

プラットフォーム（以下、PF）経済は、2010 年ごろ以降、中国版 Uber が登場して以来、情報通信技術（ICT）の発展に伴い急速に拡大し、兼業・副業的な働き方に留まらず、一つの主たる就労形態としての様相を呈しつつある。

このような新たなビジネスは、経済発展の「新状態」（ニューノーマル）と位置付けられ、PF を利用した働き方は、柔軟な就業形態または新しい就業形態と称され、政策的に積極的に促進された。結果的に、PF 経済の 10 年余りの発展によって、多くの就業機会が提供された。一方、PF 就労者において、労働保護が不十分または現行法の適用が難しいなど課題も明らかになった。

2021 年 7 月 16 日、人力資源社会保障部（日本の厚生労働省に相当）など 8 つの省庁が連名で、「新しい就業形態の労働者の保護に関する指導意見」（以下「2021 年指導意見」（56 号文書））を公表した⁽¹⁾。これによって、当初の奨励と支援から包括的規範と監督へと政策が転換し、PF 就労者に対する保護の方向性に関する基本方針が明らかになった。さらに、PF 就労においてもっとも喫緊の課題とされてきた災害補償制度の整備に関する試みが行わ

(1) 人力資源社会保障部、国家発展改革委員会、交通運輸部、応急管理部、国家市場監督管理総局、国家医療保障局、最高人民法院、中華全国総工会〔人社部〔2021〕56 号〕「關於維保新就業形態労働者労働保障權益の指導意見」（一般的に、「56 号文書」と称されている）。

れ、「職業傷害保険制度」が地方レベル（省）で試験的に実施されている。

本稿では、中国におけるPF就労の実態およびPF就労者に対する法的保護の動向を明らかにすることを目的とする。なお、実態として、いわゆる対面型が中心であるため、本稿においても、対面型PF就労を中心に検討する⁽²⁾。以下において、PF就労の実態、裁判例の状況、PF就労の位置づけおよび法政策の展開、「2021年指導意見」（56号文書）の内容およびその後の働きの順に若干の考察を行う。

I PF就労の実態

1. PF就労者の増加

「中国シェアリング・エコノミー経済発展報告（2019～2021年）」⁽³⁾によれば、シェアリング・エコノミーの参与者（利用者）は、2018年には7億6千万人、2019年には8億人、2020年には約8億3千万人に達した。サービス提供者（PF就労者）も年々増加し、2018年には6,800万人、2019年には7,800万人、2020年には8,400万人にのぼり、前年比でそれぞれ4%増、7.7%増となっており、その規模は非常に大きい。

PF就労は、宿泊業、家事サービス提供者（家事代行）、交通運輸、金融サービス業やクラウドワーク（主に頭脳労働者が利用）に発展がみられ、そのなかでもネット予約タクシー運転手、フードデリバリー就労者、利用者の自宅に行って提供する調理・美容・保健等の家政サービス従事者が典型例としてあげられる。これらは総称して「網約工」（インターネットを通じて仕事の予約をする就労者）と呼ばれる。

(2) 通常、プラットフォームを通じた、①遠隔地にある発注者と受注者の間にある労務提供、②対面的な労務提供という二つの類型に分けられることが多い。

(3) 国立情報センター（原語、国家信息中心）http://www.sic.gov.cn/sic/index_pc.html

2. PF 就労者の就労実態⁽⁴⁾

2021 年に、江蘇省において、PF 就労者の就労実態について全面的な調査が行われた。今回の調査では、規模の大きい PF 事業者（美团、滴滴、饿了么、T3 出行、順豊、好活（昆山））を対象に、現地調査、オンライン回答、インタビューおよび座談会を組み合わせ方式で実施された。なお、今回のアンケート回答者は、PF 就労者が最も多く、また災害など法的紛争も多発し、社会的にも幅広く注目されているネット予約タクシー運転手、フードデリバリー就労者（それぞれ 78.9%、21.1%）になっている。

今回の実態調査において、次の点が確認された。

(1) 就労者の基本状況

①圧倒的に男性が多い（97.5%）、②年齢的には、30 代が最も多く（45.8%）、40 代が 3 割を超えている（31.3%）、③学歴をみると、高卒・専門学校卒者が 52.7%、2 年間の短期大学卒者が 26.0%、大卒以上が 5.7%となっている。④戸籍に着目すると、農村戸籍者が 51.7%、都市戸籍者が 48.3%であり、両者間に大きな差は見られなかった。

(2) 契約関係など

PF 事業者と就労者間の関係について、両者間で労働契約を締結しているのが 4 割弱、業務委託契約を締結しているのが 3 割弱で、その他の 4 割弱はなんらかの契約をも締結していない。一方、PF 事業者との関係について雇用関係と認識している者が半数を超え（57.1%）、3 割超えの者は業務委託契約として認識している（32.0%）。

(3) 働き方など

働き方としては、専業従事者が多く（94.4%）、また、3 年以上継続している者が比較的多く（45.8%）、1～3 年間継続している者は 2 割弱（19.4%）

(4) 沈同仙他「新業態従業人員権利保障研究」林嘉主編『社会法評論〔第 8 卷〕』（中国人民大学出版社、2023 年）1～11 頁。

であった。

PF事業者による評価仕組み（原語、考核機制）について、①制度の存在を理解している者が多数を占め（十分理解している、理解している、一般的に理解しているとの回答がそれぞれ18.8%、38.9%、26.6の順になっている）、あまり理解していない、全く理解していないとの回答者があわせて2割未満であった（それぞれ11.0%、4.7%）。②内容の合理性について、6割の者が合理的であると回答し（63.6%）、3割強の者が不合理であると回答した（36.4%）。③不合理性については、労働時間が長いこと、PFの手数料が高いこと、「不合理な条項」（＝「霸王条款」）の存在があげられている。

懲戒処分の種類として、警告、報酬の減額、仕事受入れの強制停止、アカウントの取消、その他があげられ、6割弱の者（58.3%）が懲戒処分を受けたことがあると回答した。そのうち報酬減額がもっとも多く、次いで、警告、仕事受入れの強制停止、アカウント取消の順になっている。

（4）報酬・労働時間

もっとも重要な労働条件である報酬と労働時間について、次のような回答が得られた。①労働契約の締結の有無にかかわらず、出来制の採用が多く、また、最低保障額の設定がない場合が多い（8割）。②月収をみると、5千から8千人民元の収入がある者が半数を超え（53.0%）、これらの者の7割以上が毎日10時間以上働いている。8千から1万2千人民元の者が13.2%で、これらの者の9割が1日10時間以上働いている。5千人民元以下の者は3割弱となっている。③就労時間が長い、割増賃金（または手当）はほとんど支給されていない（83.7%）。④休息日数をみると、月2～4日（54.9%）、1日以下（39.8%）、5～8日（4.4%）の順になっている。

（5）社会保険の加入状況

なんらかの保険に加入している者は9割弱（89.0%）であった。具体的に、PF事業者が保険料を負担しているのは4割弱（36.7%）で、そのうち、商業保険への加入が7.2%、社会保険加入が3割程度（29.5%）にとどまる。

PF 就労者の半数が個人で、柔軟な就業形態の就労者を対象とした社会保険に加入している（52.4%）。

(6) PF 就労者の要望

PF 就労者の制度整備に対する要望としては、評価制度を含む合理的な報酬支払仕組みの構築（45.5%）、社会保険（23.2%）、就労者保護に関する法制度（20.4%）、年次有給休暇（6.6%）、職業訓練（1.6%）の順になっている。

また、社会保険のうち、職業傷害保険（労災保険）が 44.8%、医療保険が 27.6%、年金が 22.9%、雇用保険が 2.5%、育児保険が 2.2%の順に、職業傷害保険への加入に対する要望がもっとも高い。

上記調査から、全体として、PF 事業者および就労者間においては、両者間の契約関係について認識のズレが大きいこと、就労者において収入が高ければ高いほど就労時間が長くなること、不合理な評価仕組みや運用が行われる場合があること、それに対する就労者の不満が高いこと、社会保険への加入率が低いなど様々な課題が明らかになった。一方、このように多くの課題を抱えながらも、PF 事業の規模が大きいこと、PF 就労者においては、専門的な従事者が比較的多いこと、PF 就労については、これが特に収入の低い仕事／働き方であるという認識でもないよううかがえる。

Ⅱ 裁判例の状況

PF 就労者をめぐる裁判例をみると、割増賃金または手当の請求、契約終了を伴う経済補償金の請求、災害補償の請求などが多い。これらの場合、PF 事業者、PF 就労者がそれぞれ法律上の「使用者」（原語、「雇用単位」）と「労働者」に該当し、両者間に「労働関係の成立」の有無が争点になる。

1. 「労働関係の成立」に関する判断基準⁽⁵⁾

中国法においては、日本法のように「労働者」および「使用者」について定義規定はない。「使用者」たる主体を列挙したうえ、それらとの間で「労働関係が成立する」者を「労働者」として認定する手法がとられている。

(1) 2005 年行政通達

労働関係の成立については、書面による契約の締結（労働契約法 10 条、「労働法」19 条参照）が求められる⁽⁶⁾。書面要件のほか、労働関係の成立に関する判断基準については、2005 年の行政通達に委ねられている。つまり、書面による労働契約がない場合でも、①両当事者がそれぞれ法律上の主体性要件を満たしていること、②使用者において法律に基づいて就業規則（原語、労働規則制度）が作成され、かつ、当該就業規則が労働者に適用されること、労働者は使用者の労務管理のもとで、使用者の指示した有償の労働に従事していること、③労働者の提供した労働が使用者の業務の一部であること、といった 3 つの要件を満たせば労働契約関係は成立する。判断要素として、①賃金支払記録、社会保険料の納付記録、②「従業員証」等身分を証明する書類など、③「応募申込書」等リクルート関連の記録や書類、④出退勤記録、⑤他の労働者の証言、等があげられている。

後に、運用の過程で、裁判例・学説において、理論的に緻密化が図られ、労働関係の成立の判断にあたり、使用者と労働者との間で、人的従属性、経済的従属性、組織的従属性が求められると解されるようになった。なお、具体的な判断基準については、2005 年の行政通達においてあげられている諸

(5) 拙稿「中国労働法上の『労働者』概念に関する法的考察」東アジア研究第 67 号（2017 年）1 頁以下。

(6) なお、労働関係は、労働者を使用した日から成立する（労働契約法 7 条）。つまり、書面要件を満たさない場合、直ちに契約が無効になるものではなく、使用日に遡って、労働者に対して、対象期間につき毎月 2 倍となる額の賃金を支払わなければならない、また、契約を終了させる場合は経済補償金を支払う義務を負う。その他、無期契約へのみなし転換規定が適用される場合もある（労働契約法 10 条、14 条、82 条参照）。

要素に加えて、より具体的に、指揮命令の有無、業務に対する諾否の自由の有無、時間的・場所的拘束性の有無、代替性の有無、などがあげられるようになった。

(2) 「事実上の労働関係」の成立

上記に加えて、司法解釈⁽⁷⁾において、「事実上の労働関係」という概念を用いて、就労者に対する法的保護が図られてきた⁽⁸⁾。つまり、書面要件を満たさないなど法的には、労働契約として有効に成立しているとはいえないものの、両当事者間の契約関係が適法的で、かつ有効な場合もありうる。このような場合を「事実上の労働関係」と呼び、法的保護の対象とするために、裁判実務において、この概念がしばしば用いられている。もっとも、「事実上の労働関係」の成立に関する判断は、「労働関係の成立」の判断基準とほぼ同じである。

2. 裁判例の傾向⁽⁹⁾

PF 就労に関して、PF 就労者と PF 事業者間で、たとえば、「業務委託契約」

(7) 最高人民法院による司法解釈（最高人民法院〔法释〕）は紛争解決の中心的な規範となるものであり、中国における法律解釈の重要な手段として、法源の一つになっている。これは、通常、条文形式で制定法の細則を体系的に表示するものが多く、普遍解釈的司法解釈、具体返答的司法解釈、内部通知的司法解釈に大別される。また、単なる解釈を示すものではなく、法律を具体化させ、その空白を補い、特別の問題に対して、直接的に法原則を宣告する場合もある。もっとも、これは、司法政策ないし一種の司法的立法であって、法理の一貫性、あるいは原則による整合というよりも、実践のパフォーマンスに焦点をあわせているから、政策的色彩が濃厚である場合が多い。沈宗灵『法理学』（北京大学出版社、2000年）549頁以下。

(8) 最高裁判所行政審判法廷「關於車両挂靠其他单位經營車両實際所有人聘用的司機工作中傷亡能否認定為工傷問題的答復」（2007年12月3日）。

(9) 王天玉編『新就業形態從業人員—労働權益保障典型案例研究』（人民法院出版社、2023年）を参照。日本語の文献として、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（早稲田大学）第52巻第2号（2018年）1頁以下、仲琦『中国のプラットフォーム就労関連裁判例の整理と分析』JILPT 資料シリーズ231号（2020年）など。

(原語、「合作協議」) や、パートナー契約 (原語、「合伙協議」) などが締結される場合も少なくない。一方、裁判例においては、「労働関係の成立の有無」について、肯定例・否定例に分かれており、一定の判断基準の形成に至っていない。ただし、判断においては様々な工夫がみられる。

(1) 多くのケースにおいて、裁判所 (原語、人民法院) は 2005 年の行政通達を引用しつつ、人的従属性、経済的従属性、組織的従属性の有無について判断している。具体的に、アプリを通じてであろうが、時間の管理が行われ、業務に関する指示などが明らかな場合は、労働関係の成立が認められている。ただし、PF 就労者の働き方には柔軟性が高く、時間的・場所的拘束性が薄いことも多い。そのため、(一定の) 経済的従属性が認められるものの、人的従属性、組織的従属性が否定され、労働関係の成立を否定する例が比較的多い。

(2) もっとも、柔軟な就労形態の形式にとらわれず、実態に基づいて判断し、ライダーと PF 事業者間の労働関係の成立を認めた例⁽¹⁰⁾もある。たとえば、PF 就労者が配達中に交通事故に遭いケガをしたため、PF 事業者に対して労働災害としての補償を請求したケースにおいて、次のように判断された。

まず、事業主のビジネスは PF を通じて展開され、PF を通じて直接顧客より費用を徴収し利益を得ていることなどから、当該 PF 事業主の実態は単なる情報提供サービスをするものではなく、営利組織である (使用者) と認定した。

そのうえ、PF 就労者において形式的に、仕事の受入れに対する承諾の自由があるものの、労働時間の長さや報酬からすれば (1 日の平均就労時間が 10 時間、週平均収入が 1400 人民元)、実質的には選択の余地がなく、1 つの PF 事業者への経済的従属性が強い、と判断した。

(10) 李謀謀与北京同城必应科技有限公司司案・北京市海淀区人民法院 (2017) 京 0108 民初 53634 判決書。王天玉・前掲注 9) 124 頁以下。

さらに、判決では、柔軟な労働時間のもとで働くことそのものが、労働関係の形成を排除するものではない。そもそも労働関係には、さまざまな場所や時間にとらわれない働き方も含まれる。PF は新しい技術を用いて、このようなより柔軟な働き方を可能にしたに過ぎない。したがって、PF を運営する事業者が新しい技術と経営方式をとったことによって法律上の責任や社会的責任を免れるものではない、と述べられている。

本判決は、学説において高く評価されたものの、その後類似の事案の判断において影響を及ぼすことはほとんどなく、その射程は非常に限定的なものであった。

(3) その他、PF 事業者使用者責任を認める例も存する。事例の特徴からすれば、労務（役務）提供の過程で、交通事故等により人身傷害が発生したケースにおいて、裁判所は PF 事業者に対して不法行為法上の使用者責任が肯定されている⁽¹¹⁾。このようなケースにおいては、最高裁判所（原語、最高人民法院）の「人身損害賠償事件審理に際し適用される法律問題についての解釈」（9 条）に基づいて、就労者が、PF 事業者が授権・指示した範囲内の生産経営活動や他の労務活動への従事といった「雇用活動への従事」が認められる場合に、PF 事業者の責任が肯定される傾向がある。なお、「雇用活動への従事」と労働関係の成立との両者間の区別については明らかではないものの、労働関係の成立の認定より広く認めるアプローチがとられているように見受けられる⁽¹²⁾。今後さらなる検討が必要である。

(4) こうしたなか、近時、最高裁判所は、PF 経済の発展の促進および PF 就労者の保護を図ることを目的として典型事例を公開している。これらの典型事例では、PF 就労者をめぐる労働紛争に関する判断に一定の指標を提示するために、事例の分析に加え典型例として挙げられる理由についても

(11) 不法行為法（原語、権利侵害責任法）34 条 1 項（「使用者（用人单位）の従業員が業務遂行により他人に損害をもたらした場合、使用者は不法行為責任を負う」）。

(12) 仲琦『中国の新たな就労形態に関する法規制と労働者性判断基準に関する研究』JILPT 労働政策研究報告書 222 号（2022 年）8 頁。

解説されている。

最近出された「典型例3」⁽¹³⁾では、6つの事例が紹介されている。これらのケースの多くは契約終了をともなう経済補償金の支払いを請求したものであって、裁判所は、2005年行政通達を用いて、PF事業者が就労者に対して厳格な労働管理を行っているかどうか、人的従属性、経済的従属性、組織的従属性の有無について判断をしている。結果的に、PF事業者とオンライン予約車運転手の間の労働関係の有無、PF事業者が人材サービス会社を通じてデリバリー配達員を募集した場合の労働関係の有無、PF事業者と個人請負者間の契約関係、ネット予約家事サービス提供者などに関する事例では、実質的に指揮監督が行われていることから従属性が認められている。

一方、PF事業者とデリバリー就労者間の労働関係の成立が否定されたケースにおいて、両者の主体性要件を確認したうえ、一定の経済的従属性は認められるものの、PF事業者から実質的な労務管理を行っていないとして人的従属性、組織的従属性が弱いと判断された。本件は、就労者がPFを介して仕事を引き受けているが、仕事の量と就労時間等について自主決定権を有する例であった。

本件の典型的な意義について、次のように指摘されている。就労者が就労にあたり仕事を受けるかどうか、時間や場所などについて高度な自由を有する一方、PFを介して仕事を引き受けること、デリバリー配達について統一的なルールや清算基準が設けられていること、配送時間の長さや顧客の評価等を費用清算の根拠とするなど、アルゴリズムを通じて管理を行っているようなケースは、「2021年指導意見」(56号文書)にいう労働関係の成立に完全に適合しない例に該当するとした。なお、解説では、このような類型のケースについては、「2021年指導意見」(56号文書)の趣旨に基づいて、両者間の権利義務を明確化すること、最低賃金や休息休暇に関する規制を適用する

(13) 2023年4月24日人力資源社会保障部、最高人民法院公布「新しい就労形態をめぐる労働紛争の典型事例3」(人社部函〔2023〕36号)。

こと、司法判断においても、実態に応じて PF 就労者の利益を保護することに十分留意し、さらには、関連法規制の整備を積極的に進める必要があると述べるにとどまっている。

(5) 総じていえば、裁判例の蓄積により判断基準の明確化が図られているが、判例法理の形成には至っていない。PF 就労の働き方が多様であり、いわゆる労働者と自営業者との中間的な働き方が判断を難しくしていることに起因する場合もあるものの、就労の実態ではなく、各要素について形式的にあてはめて判断をするケースも少なくない。

ただし、最近は、より就労の実態に即した判断を行うような工夫もみられる。たとえば、①人的従属性、②経済的従属性、③組織的従属性に加え、④技術的従属性（デジタル従属性）について述べる例も見られる⁽¹⁴⁾。具体的には、それぞれの判断指標として、①では時間的拘束性、場所的拘束性、②では報酬の決定、生産器具等の提供、生計維持など、③では制服の着用、バッジの着用など外見的要素、④では、就業機会の提供、報酬の計算、成果に対する評価、顧客情報の管理、サービス提供過程に対する管理などがあげられている。④であげられている諸要素は PF 就労における労務管理の特徴であり、技術的従属性（デジタル従属性）について検討を深めることが重要である。

Ⅲ PF 就労をめぐる法政策の展開

今のところ、中央レベルの立法には至っていないが、PF 経済の発展とともに、法政策が展開されてきた⁽¹⁵⁾。ここでは、PF 就労がどのように位置づけられ

(14) 王天玉・前掲注 9) 61 頁以下。

(15) 立法に際し漸進的方式（試験的に一部の地方で実施し、経験を積んでから立法する）がとられていることやそもそも具体的な運用については（国务院および各部署から公布される行政法規および地方立法に委ねられる部分が多く、特に、行政法規や部門規章は重要な役割を果たす。行政法規は、「〇〇条例」「〇〇規定」「〇〇弁法」と様々な名称が用いられる。行政規則は、「〇〇規定」「〇〇弁法」「〇〇実施細則」と名づ

ているのか、PF 就労をめぐる法政策はどのように展開されてきたのかについて概観する。

1. PF 就労の位置づけ

2010 年以降、情報技術の進展にともない、PF 経済またはシェアリング経済が急速に発展した。さらに、技術の発展にあいまって、就職難など厳しい雇用情勢が長く続いていたこと、また、iPhone や自家用車があれば参入できるといった比較的低コストで就労が可能であることが PF 就労の広がりにつながった。具体的には、ネット予約車、宅急便、フードデリバリーといったウーバー型就労を中心に発展してきた。

一方、政府においては、このような ICT（情報通信技術）を活用したビジネスの進展について、経済発展はニューノーマル（＝「新常態」）の時代に入ったとし、PF 経済の発展は、経済発展の新たな原動力を作り出し、育成する重要なファクターの一つであると評価された。また、PF 就労に関しては、政府が 1990 年代はじめごろから推進してきた「積極的な就業促進政策」⁽¹⁶⁾の延長線上に位置づけられ、柔軟な就業形態、新しい就業形態と称され、積極的に促進されてきた。もっとも、この「積極的な就業促進政策」は、当初より雇われる働き方のみならず、起業やフリーランスなどを含む多様な働き方の促進を目的としたものである。そして、フルタイム労働者（有期契約労働者、無期契約労働者を問わない）以外の就労（パート労働、派遣労働を含む）については、総じて、柔軟な就労形態、柔軟な就労形態就労者と称されている。もっとも、社会保険への加入資格も、基本的、フルタイム労働者と柔軟な就労形態就労者に区分されている⁽¹⁷⁾。

けられる。（王雲海・周劍龍・周作彩『よくわかる 中国法』（ミネルヴァ書房、2021）30 頁以下、関懷主編『労働法』（中国人民大学出版社、2001 年）17 頁以下）。

(16) 拙稿「中国における就業形態の多様化と法規制」東アジア研究第 71 号（2019 年）57 頁以下。

(17) 地方レベルで実施されている職業傷害保険制度を含む社会保険制度については、稿を改めて考察したい。

2. 法政策の展開⁽¹⁸⁾

PF 就労をめぐる法政策は、PF 経済に対する奨励と支援から全面的な監督管理へと発展してきた。具体的に、「奨励と支援」、「包摂かつ慎重な監督」、「全面的な管理監督」の3つの段階に分けられる。

(1) 奨励と支援－2014 年から 2018 年まで

この時期は、「インターネット+（プラス）と」と表現される場合が多かった。2015 年の政策文書によれば、『「インターネット+（プラス）」とは、インターネットを基本設備と創造要素としたより広範囲な経済社会発展の新たな形態であり、インターネットの成果を経済社会の各領域と密接に関連させることによって、技術の進歩、効率の向上および組織の改革を促進し、企業の創造力と生産力の引上げに資する』⁽¹⁹⁾と述べられている。その後、2018 年まで、さらにいくつの政策文書を発表し、シェアリング・エコノミーの発展を積極的に促進することが強調された。2018 年 7 月、国家発展と改革委員会等 17 省庁は「実体経済の発展と就職安定の促進に関する指導意見」を発表し、PF 経済、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さらに促進するとした。

これらの政策文書のほか、2016 年 7 月、交通運輸部等 7 つの省庁の連名による「オンライン予約タクシー配車の経営サービス管理暫定弁法」⁽²⁰⁾が公表された。その背景として、PF 経済の1つの類型として、ライドシェアビジネスが急拡大したことがあげられる。つまり、就労者においても、携帯電話と自家用車があれば、仕事に従事し、収入が得られるという、もっとも参入しやすい形態であった。

(18) 沈同仙他・前掲注 4) 12 頁以下、戦東昇「中国におけるプラットフォーム就労をめぐる議論動向」企業法学研究第 10 巻 1 号（2021 年）3 頁以下。

(19) 国務院關於積極推進「互連網+」行動的指導意見（国発〔2015〕40 号）。

(20) 「網際予約出租汽車經營服務管理暫行弁法」。『中国におけるシェアリング・エコノミー下の「新たな就労形態」と就労者保護—その光と影』労働政策研究報告書 202 号（2019 年）〔仲琦執筆〕に詳しい。

ライドシェアビジネスとは、一般のドライバーが自家用車を用いて、スマートフォンを通じて乗車希望をした客を運送するというサービスである。重要なのは、これを運営する業者が存在することであり、中国においては、ソフトウェアを開発した企業が自ら業者となる場合もある。本弁法では、「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提供の頻度等の特徴に基づいて、運転者との間で協定を締結する」（同18条）とし、基本的に、契約関係については、PF事業者と運転者の自由意思に委ねていた。

要するに、この段階における基本方針は、PF経済の発展を全面的に支援または促進することであって、PF事業者と就労者間の契約関係等について規制を及ぼすようなものではなかった。

（2）包摂的かつ慎重な監督—2019年から2020年まで

PF経済は多くの就労ルートを生み出し、コロナ禍での経済回復や発展に重要な役割を果たした。一方、PF経済の発展にともない、ネット予約タクシー運転手、フードデリバリー就労者が急速に広がるなか、配達が遅れた場合の責任や配達中の交通事故における責任の明確化といった課題も浮き彫りになり、社会的な注目を集めるようになった。

そこで、国務院（日本の内閣に相当）は、2019年8月、「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）を発表した。この指導意見において、「新たな管理方式を構築し、包摂的かつ慎重な管理監督の実施」をかけた、「PF経済、PF運営者およびPF就労者の権利を保護する」方針を明らかにした。ここで、PF就労者の保護を明らかにしたことは大きな進展である。なお、この指導意見では、とくにPF就労者の「職業傷害補償」（災害補償）に重点が置かれていた。

その後、2020年「中央1号文書」⁽²¹⁾において、「新しい就業形態による就

(21) 2020年2月、中共中央国務院「『三農』の取組みを実施し、全面的な小康を確実に実現することに関する意見」（2020年中央1号文書）。

労者に対する労災保険の適用に関する試験的プログラムを実施しなければならない」と明記された。もっとも、この間、PF 就労の実態に基づいて、いくつかの省（日本の都道府県に相当）や市の地方条例においては、さまざまな試みが行われていた。この「中央1号文書」によって、一層強化されたことになった。

さらに、国務院は、新たな就業形態の発展を奨励するとともに、関係省庁に対して、PF 就労に関する労働保護政策や規制を策定し、PF 就労者に対する PF 事業者の責任を明確化するように求めた²²⁾。

(3) 全面的な管理監督—2021 年以降

PF 就労が急拡大するなか、PF 就労者の働き方の実態、直面している課題なども徐々に明らかになった。この間、裁判例も多く、また、学説においても、新しい就業形態や柔軟な就労形態と称されてきた PF 就労者の保護について、諸外国の議論を参考しつつ、客観的に労働者を非労働者扱いしている「誤分類の是正」、「労働者概念の拡張」、雇用類似就業者に労働法を適用するという「中間概念の導入」、雇用類似就業者に対する特別規制を及ぼす「特別規制」の創設など議論が活発化した²³⁾。

このような状況のなかで、2021 年に、PF 就労者の保護を図るべく一連の政策文書が出された。たとえば、「速達員の権利保護に関する意見」（2021 年 6 月 23 日）²⁴⁾、「2021 年指導意見」（56 号文書、2021 年 7 月 16 日）、「フードデリバリー PF 就労者の権利保護に関する指導意見」（2021 年 7 月 16

²²⁾ 「多様性のある柔軟な就業に対する支持に関する意見」（2020 年 7 月、国弁発〔2020〕27 号）。「新業態新方式によって新たな消費の発展を加速させることに関する意見」（2020 年 9 月、国弁発〔2020〕32 号）。

²³⁾ 学説の状況について、佟麗華『数字時代の社会法』（中国法制出版社、2023 年）226 頁以下。王天玉「平台用工的『労働三分法』治理模式」中国法学 2023 年第 2 期、陆海娜・陈以恒「社会権利視角下的平台経済『第三類労働者』保護」人权 2020 年第 1 期など。

²⁴⁾ 2021 年 6 月 23 日、交通運輸部（省）など 7 つの省庁が連名で発表した「關於做好速達員群体合法權益保障工作的意見」（交郵政發〔2021〕59 号）。

日)⁽²⁵⁾、「トラック運転手の権利保護に関する意見」(2021年10月11日)⁽²⁶⁾、「運送業における新たな就業形態による就労者の保護に関する意見」(2021年11月17日)⁽²⁷⁾が相次いで発表された。

これら5つの文書のうち、「2021年指導意見」(56号文書)はPF就労者全般を対象とした政策文書である。その名称が「指導意見」となっているが、中国独自の制度や文脈のなかで捉えた場合、これは、10年あまりの発展や議論を経て、PF就労者の保護に関して、一定の共通認識に至り、法政策の方向性について基本方針が示された重要な意義を有する。ここで示された基本方針に基づき、関係省庁や地方において、具体的な制度整備を進めることになる⁽²⁸⁾(「21年指導意見」(56号文書)の内容について項を改めて検討する)。

Ⅳ 「2021年指導意見」(56号文書)

ここでは、新たな就業形態に基づく就労者全体を対象とした「2021年指導意見」(56号文書)の内容を概観する。

1. 基本方針の明確化

「2021年指導意見」(56号文書)では、PF就労に関して、働き方の実態に応じて契約を締結することについて定められた。具体的には、①労働関係の成立が認められる場合は、労働契約を締結する(労働法規が適用される)。②「労働関係の確立状況に完全に適合しない」就労に関しては、その実態に

(25) 2021年7月16日、国家市場監督管理総局等7つの省庁が連名で発表した「關於落實網絡飲食平台責任切實維護外賣送貨員權益的指導意見」(国市監網發〔2021〕38号)。

(26) 2021年10月11日、交通運輸部(省)など16の省庁が連名で発表した「關於加強貨車司機權益保障工作的意見」(交運發〔2021〕94号)。

(27) 2021年11月17日交通運輸部(省)など8つの省庁が連名で発表した「關於加強交通運輸新業態從業人員權益保障工作的意見」(交運發〔2021〕122号)。

(28) 同指導意見の方針に基づき、北京市、浙江省などにおいてすでにPF就労者に対する地方法規の整備が行われている。

適応する形で書面によって協議書を締結するとともに、PF 事業者と就労間の権利義務を合理的に確定し、一定の法的保護を与えるべきである。③民法の適用を受ける者、に分類されている。

これは、PF 就労者がどのような場合に労働法令上の「労働者」に該当するのかという基準を示したのではなく、労働法令上の「労働者」に該当しない場合においても一定の法的保護を与えるべきであることを明確にしたものである。

2. 主な内容

「21 年指導意見」（56 号文書）は、大きく 4 つの内容からなる。(1) PF 就労の規範化を図り、労働者の保護を明確化すること（第 1～3 まで）、(2) 制度整備を行い、労働者保護に対する不十分さを補完すること（第 4～10 まで）、(3) 効率を高め、労働者保護の最適化を図ること（第 11～15 まで）、(4) 労働者保護に関する管理体制の健全化を図ること（第 16～19 まで）である。

主な内容は、次のとおりである。

第 1 に、PF 事業者の責任の明確化が求められている。

第 2 に、上記 1 の①および②の類型の双方に適用される規制が明確化された。具体的には、i) 雇用／就労の平等、差別禁止に関する規定、ii) 最低賃金および賃金支払い確保に関する規定、iii) 休憩・休息に関する制度の確立と改善、明確なノルマ基準の策定、労働の量と強度を科学的に確定すること、iv) 労働安全衛生に関する規定の遵守、があげられる。

第 3 に、上記 1 の①および②の類型について、社会保険への加入については区別することが認められている。つまり、PF 就労者については、社会保険への加入、商業保険への加入、さらには、PF 就労者が自ら保険に加入するよう促すことがあげられている。

第 4 に、アルゴリズム管理に関する規定がおかれている。具体的に、PF

事業者対して、PF への参入や退出、受注の配分、出来高給の単価、手数料の率、報酬の構成と支払い、労働時間の管理、賞罰など、労働者の権利および利益に直接関係する事項について、アルゴリズム管理の明確化を求めている。

第5に、新たな就業形態に適合した職業訓練モデルの確立および実施があげられ、PF 事業者およびPF 就労者のそれぞれに補助金や助成金の支給が予定されている。

第6に、労働組合（原語、工会）に対して積極的な役割を果たすことが求められている。PF 就労者の組織化に加え、PF 事業者に対して、アルゴリズム管理における各種ルールの設定に際し、労働組合や労働者に周知すること、労働組合や労働者代表からの相談に対して、積極的に対応し、必要な情報や資料を提供することなどがあげられている。

その他、苦情処理システムの整備および改善を図ること、行政監督を強化すること、司法判断において就労の実態に応じて労働関係の成否を認定することなどが求められている。

3. 「2021 年指導意見」（56 号文書）に対する評価⁽²⁹⁾

「2021 年指導意見」（56 号文書）における「労働関係の確立状況に完全に合致しない」就労形態という表現は、規範性文書のなかではじめて現れるものであり、それまでの裁判例や学説の状況を踏まえたものであると考えられる。これは、新しい就業形態による就労者の保護のためのアプローチであり、労働関係の成立が認定されにくい PF 就労者に対して、その実態に応じて部分的に労働保護法規を及ぼすための制度作りに論理的根拠を示したことに意義を有する。多くの学説では第3 カテゴリーといった中間概念が導入されたと評価されている⁽³⁰⁾。

(29) 佟麗華・前掲注23) 226 頁以下、沈同仙他・前掲注4) 15 頁以下、戦東昇・前掲注18) 10 頁など。

(30) これに対して、「中国の新就業形態指導意見は、既存の労働保護規制とは異なる特別

一方、さまざまな指摘も存する。たとえば、PF 就労をめぐる一連の保障措置は「労働法－民法」間の制度的空白を埋める意味を有するが、「労働関係の確立状況に完全に合致しない」というのは、成熟した法律概念ではなく、根本的には、依然としてこれまでの労働法規を堅持する考え方であり、労働関係と柔軟な就業との境界の不明確を招く恐れがある。また、現行法体系のもとで法整備を行うことは、理論的にも、実務的にも様々な困難があり、特に、隠蔽雇用を増やすことにつながる事が懸念されている。

V 「2021 年指導意見」を受けて

「2021 年指導意見」（56 号文書）の基本方針に基づいて、管轄部署に対して関連制度の整備を行うことが求められる。ここでは、その後の主な動向について概観する。

1. フードデリバリー就労者について

厳密に言えば、「2021 年指導意見」（56 号文書）の発表とほぼ同じ時期に、「フードデリバリー就労者の保護に関する指導意見」⁽³¹⁾が出された。

全 10 条からなる短い文書であるが、主な内容な次のとおりである。

(1) 合理的なノルマと最低保障額の設定についてである。最低保障給の設定、報酬の支払い方法および時期の明確化、法定休日または悪天候や夜間就労など一定の場合における手当の支給などが求められている。

(2) 評価制度の合理化を図ることである。制度の変更、賞罰その他 PF 就労者の利益に密接に関係する事項については、事前に提示し、就労者や労働

制度を、当事者自身に設計してもらうことを原則とし、そのうえで政府関係部門によって当該制度の合理性を保障してもらう手法を採り、これを制度対処（特別規制）アプローチと位置付けることができる」という指摘もある（仲琦・前掲注 12）報告書（2022 年）54 頁）。

(31) 市場監管総局等七部門聯合印發「關置落實網絡飲食平台責任切實維護外賣送餐員權益的指導意見」国市監網監發〔2021〕38 号（2021 年 7 月 28 日）。

組合の意見を聴取すること、アルゴリズムルールの最適化を図ること、評価については、「中央値選択アルゴリズム（原語、算法取中）」によって行うこととし、「もっとも厳しいアルゴリズム（原語、最厳算法）」による計算方法を採用してはならない。

(3) 労働安全を徹底することである。オンライン上の就労時間の長さを制限すること、連続 4 時間就労している者に対して疲労注意を行い、20 分以内に発注を行わないこと、ヘルメット着用の義務化や安全教育の実施などがあげられている。

(4) その他、社会保険への加入を促すこと、フードデリバリー就労者の組織化、食品衛生安全に関する教育の実施などについて規定されている。

2. PF 就労者の組織化について

2021 年 7 月 28 日、中華全国総工会は、「新しい就業形態の労働者の保護に関する意見」（2021 年 7 月 28 日）を発表し、2021 年 12 月 24 日、「労働組合法」（原語、「工会法」）が改正された。

改正法 3 条において、「組合は企業組織の形態、就労者の構造、労働関係、就労形態等の発展変化に応じて、労働者が組合に参加し、組織する権利を法に従って保障する」とされ、PF 就労者の労働組合への加入や組合結成権の保障を明らかにした。

「21 年指導意見」（56 号文書）をはじめいくつかの政策文書において、PF 事業者に対して、労働組合や労働者代表からの質疑や相談等に対して、積極的に対応し、必要な情報や資料を提供するよう求めている。また、中華全国総工会が出した「意見」では、評価システムの設定や変更の際に、労働者側に知らせること、内容について具体的に説明すること、「PF 事業者が労働者代表大会、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」など規定されている。もっとも、新しい就業形態の就労者の組合加入に関する組織基盤、組織方式、経費負担、PF 事業者との交渉など検

討すべき課題も多く、今後の動きが注目される。

3. PF 就労をめぐる法的紛争の判断について

「2021 年指導意見」（56 号文書）の具体化を図るため、最高裁判所は、「雇用安定のために司法サービス・司法保障を提供することに関する意見」（2022 年 12 月 27 日）を出した。これは、雇用安定という社会的課題に寄与するために雇用関係の諸問題に対して、どのように考え、どのように判断すべきについて各レベルの裁判所に通達したものである³²⁾。全 14 の項目からなり、そのうち、PF 就労に関しては、次のような規定が置かれている。

（1）PF 就労者に関する労働関係の認定基準について具体的かつ詳細に示された。

PF 事業者と就労者との間で、労働関係を形成する場合は、書面によって労働契約を締結すべきである。書面によって労働契約が締結されておらず、就労者が PF 事業者との間で労働関係の存在を主張した場合、裁判所は次の諸要素を総合考慮し、慎重な認定をする。判断要素として、就労の事実と労働管理の程度に照らし、労働時間と業務量に対する自主決定の程度、労働過程における管理監督の程度、就業規則の適用の有無、職務規律と奨励・懲戒、就労の継続性、取引価額の決定もしくは変更の場合、就労者において決定権があるか否かおよびその程度等があげられている。

（2）新しい就労形態による就労者の保護を強化することを明らかにした。

「労働関係の確立状況に完全に適合しない」就労者について、就労の実態に基づいて労働関係の有無を認定すること、アルゴリズム管理の合理性について判断すること、報酬、労働時間、休憩休息等基本権利を保障することな

³²⁾ 主な内容は、①コロナ禍後の職場復帰・操業再開等に関する問題については、中央の行政機関や地方政府の政策文書を参照しつつ裁判を行うこと、企業側と労働者の利益の調和を図ること、②経営困難な企業については、従業員代表大会または労働組合と協議し合意することによって、賃金支払いの繰り延べ、勤務時間や賃金の調整等の措置を取ることができること、③「2021 年指導意見」（56 号文書）の具体化を図ること、④ PF 就労者に関する労働関係の認定基準の具体化などが規定されている。

どがあげられている。さらに、就労者が労務管理に関するアルゴリズムの不合理性によってもたらされたと主張して、損害賠償を請求したとき、当該アルゴリズムが日常生活における経験則に反する場合や、交通ルールの遵守といった客観的事情を考慮していないと認められる場合において、裁判所は PF 就労者の請求を支持する／認めるべきであるとする。

4. 新たな就労形態に関するガイドライン

新たな就労形態の発展を促進し、働き方の規範化を図り、就労者の保護を強化する目的で、現行労働法規および「21 年指導意見」（56 号文書）に基づき、人力資源部は、3 つのガイドラインを策定し、2023 年 11 月 8 日に公表した。具体的に、(1)「新たな就労形態の労働者の休憩・休息および報酬に関するガイドライン」、(2)「新たな就労形態の労働者の就労ルール（原語、労働規則）の開示に関するガイドライン」、(3)「新たな就労形態の労働者の権利保護にかかわるサービス提供に関するガイドライン」である⁽³³⁾。そのうち、(3) のサービス提供に関するガイドラインは、行政機関、裁判所、労働組合、経営者団体それぞれの役割を定めたものである。以下において、上記 (1) および (2) のガイドラインの内容を確認する。

(1) 休憩・休息および報酬に関するガイドライン

このガイドラインは全 14 条からなる。

適用対象者は、主に PF を通じて、物流、旅行、運送、家事代行サービスなどの業務に従事し、PF 事業者の規定に従ってオンライン上仕事を受注してサービスを提供し、報酬を得る就労者である。また、企業とは、PF 事業者および PF を用いて業務を展開する合同企業（原語、平台用工合作企业）である（第 2 条）。PF を介し独立してビジネスを展開する個人には適用さ

(33) 人力資源社会保障部弁公庁関置印発「新就業形態労働者休息和労働報酬權益保障指引」「新就業形態労働者労働規則公示指引」「新就業形態労働者權益維護服務指南」的通知（人社庁発〔2023〕50 号）（2023 年 11 月 8 日）。

れない（第14条）。

休憩・休息および報酬については、「労働法」および「最低賃金規定」が適用される（第13条）。

労働時間および休憩について、①労働の強度に応じて、必要な休憩時間を設け、過労を防止すること、②1日の労働時間には、その日の注文受付時間の合計、オンライン注文の待ち時間、準備時間、生理的ニーズおよびその他の要因を十分に考慮して決定される休憩時間を含めること、また、PF事業者が就労者に対して、オンライン状態であることや、指定された時間に指定された場所に行くことを明確に求める場合は、これらを労働時間としてカウントする。③業種の特性や実情を踏まえ、連続受注時間の上限や一日の労働時間の上限を合理的に決定すること、疲労提示を行うこと、④記録の保存などが求められている（第3～6条）。

報酬について、①業種の特性や実情を踏まえて、労働組合や就労者と協議し、合理的な報酬支払制度を設けること、②法定休日労働に対して、通常の労働時間に対する報酬を上回る合理的な額の報酬を支払うこと、③報酬は全額、かつ、通貨で支払われること、④PF事業者は、合同企業の支払い状況についても監督を行うこと、など規定されている（第7～12条）。

（2）就労ルール（原語、労働規則）の開示に関するガイドライン

本ガイドラインは全8条からなる。適用範囲は、上記（1）の休憩・休息および報酬に関するガイドラインと同じである（第2条）。

本ガイドラインは、PF事業者が法令に基づき就労ルールを策定することを指導するとともに、就労者の知る権利および参加する権利を保障することを目的としている（第1条）。

ここでいう「就労ルール」とは、就労に関する各種ルール、アルゴリズム管理などを指す（第3条）。PF事業者は、受注の割り当て、報酬の支払い、労働時間と休憩、労働安全衛生、サービスの提供に関する仕様書、アルゴリ

ズムの運用、その他就労者の利益に直接かかわるルールについて、就労者に対して開示する義務を負う（第5条）。

PF事業者が、就労ルールの策定または変更に際し、適法性、公平性、透明性、解釈可能性、合理性、誠実と信用の原則に従い、民主的な手続きによって行うこと（第4条）、就労者や労働組合の意見を聴取すること、実施にあたり、少なくとも7日前に周知すること（第6条）、運用方法の変更、就労者にとって重大な変更をもたらす事項については、変更に伴うリスクについて評価を行うとともに、現地の労働行政機関に報告し意見や助言を聞かなければならない（第7条）。

PF事業者は、いつでもコンテンツを閲覧できるよう、アプリケーションを目立つ場所に配置し、関連するコンテンツをわかりやすい言葉で的確に表現すること、また、意見や提案に対してフィードバックをすることが求められる（第8条）。

おわりに

ここまでの考察を踏まえると、次のようにまとめることができよう。

まず、PF経済については、その就労創出の効果および役割が評価され、PF経済の促進とともにPF就労者の保護が図られている。

就労の実態からすれば、長時間労働への対応、合理的な報酬支払仕組みの構築、災害補償制度の整備がもっとも喫緊の課題となっていることが確認された。PF就労者について、「新個人事業主」（原語、「新个体」）と称され、PF事業者との間で請負契約を締結する場合も少なくないが、その実態からすれば、労働関係に該当するものも多くみられる。さらに、民法典第54条に規定する「営利を目的とする」ことや、自営業者に関する条例（原語、個体工商戸条例）上の「独立して運営し、損益に対して責任を負う」（2条）といった、個人事業主に関する要件を満たさない者が多い。

裁判例においては、形式的な判断から PF 就労の特徴を考慮に入れ、その実態に沿った判断を行うなど様々なケースがみられる。たとえば、経済的従属性に着目するケースや、「技術的従属性（デジタル従属性）」といった考えも示されているが、総じていえば、思い切った発想の転換というよりは、やはり、これまでの従属性労働に関する判断枠組み内での展開にとどまっている印象が強い。PF 就労者に対する保護について、現行労働法による規制の可能性と限界が示されているといえる。

PF 就労者の保護をめぐっては、最も重要な課題として、PF 就労をどのように「正確に」分類するかということと、PF 事業者が利用するアルゴリズムをどのように規制すべきか、ということがあげられる。前者については、「21 年指導意見」（56 号文書）をはじめ一連の政策文書やガイドラインにおいて、中間概念の導入や特別規制（災害補償）の実施といった一定の方向性が明らかになりつつある。後者のアルゴリズム規制³⁴⁾については、「中央値選択アルゴリズム」、「アルゴリズムの開示」、アルゴリズムを集団協議に取り入れること、情報開示、就労者の知る権利³⁵⁾などについて明記され、一定の進展がみられる。

しかしながら、現時点では、中央立法に至っておらず、一連の政策文書やガイドラインは規範性に欠けること³⁶⁾、また抽象的な内容が多く、制度間の整合性が取れてないこと、アルゴリズム管理に関する規制の明確化など課題も多い。なお、本稿においては、PF 就労をめぐる法政策の展開に関する基礎考察にとどまっている。立法における漸進的な方法の採用や「問題解決的

34) 王天玉「プラットフォームと労働—デジタル時代の労働変革と法的対応—」比較法研究 56 巻 1 号（2022 年）144 頁以下。

35) 労働者の知る権利について、さしあたり、班小輝・汪静雯「スペイン『ライダー法』の制定背景、内容および示唆」林嘉主編『社会法評論〔第 8 巻〕』（中国人民大学出版社、2023 年）23 頁以下。

36) 林嘉・朱俊龍「労働形態の多様化が労働法にもたらすインパクトおよび労働法の規範的革新」人力資源社会保障（日本の厚生労働省に相当）HP <http://www.clsslaw.cn/article/?id=8891> 沈同仙他・前掲注 4) 15 頁以下など。

思考 (problem-solving thinking)」³⁷⁾に加え、最近は、最高裁判所による典型事例が発表されるようになっており、これからの動向が注目される。より緻密な検討を行うことを今後の課題としたい。

³⁷⁾ 季衛東『現代中国の法変動』（日本評論社、2001年）32頁。