

アジア地域における労働組合の登録制度

—— 経済発展とのかかわりにおいて ——

か 香 が 川 こう 孝 そう 三

- I 問題提起
- II 労働組合の登録制度
- III 登録制度と経済発展とのかかわり

I 問題提起

アジア地域の発展途上国は、国家の目標を経済発展による国民生活の向上においていると、一般にとらえられている。経済的発展と国民生活の向上とは必ずしも両立するものではなく、経済的発展を優先すれば国民生活の向上が犠牲になる場合もありうる。しかし、アジア地域の発展途上国は、国民生活の向上を実現するためには経済的発展をめざすのが一番よい方法とみなしており、その経済的発展を実現するために工業化をおすすめる必要のあることが、共通に認識されている。

シンガポール、香港をのぞいてアジア地域の発展途上国は、基本的には農業国であり、そのなかで工業化をめざすことは、さまざまな困難を伴う。その一つとして、いかにして工業化に適した労働者を養成するかという問題がある。これまで農業に従事していた者を工業労働者に転換させる必要があるからである。農業で生活できなくなり、都市におしだされた者を、工業で働く労働者として訓練するには多くの時間と費用がかかる。今もこの状態がつづいている。

独立以後、ほぼ30数年をへたアジア地域の発展途上国は、国民人口の1割ないし2割は、このよ

うな労働者として生涯をおえる人たちによって占められてきている。今後工業化がすすめば、この割合は高くなっていくであろう。しかし、農業従事者に比べて、その割合が、まだ低いのは、どの発展途上国にも共通にみられる（シンガポール、香港は例外）。

工業化にとっては、生涯労働者として生活をすごす層の拡大が必要であるが、その層が厚くなれば、労働者の経済的地位の向上のために労働組合を結成し、労働組合を通じて労働者の主張が強まってくる。従って、経済発展、つまり工業化をスムーズに実現するためには、労働者の協力が必要であり、そのためには労働者を組織化する労働組合の協力がなくてはならない。このことから、アジア発展途上国の諸政府は、経済発展・工業化をおこなうために、労働組合をパートナーとして位置づけている。つまり政府、労働組合、使用者または使用者団体の三者が共同して、経済発展、工業化をめざすものとして、とらえている。

しかし、現実の労働組合がそのような機能をはたしているかどうかは疑問である。労働組合が労働者の要求を、使用者との団体交渉によって実現していくさいに、使用者あるいは使用者団体と対立していく。さらに経済発展のために労働者の要求をある程度おさえるという政策を政府が採用した場合、労働組合と政府が対立していく。また対立は労働組合の経済的要求の場合だけでなく、政

治的場面でも生じうる。

このように労働組合の果たしている役割と、理念的にとらえられている発展途上国の労働組合の役割との間にギャップが生じているが、そのギャップをうめるために、アジアの発展途上国が、労働組合に対してどのような法規制を加えているか、また現実に労働組合に対してどのような規制を加えているかをさぐっていききたいと思う。それをすすめるためには、労働組合の登録制度が一つを中心テーマになることから、これをとおして労働組合がどのようにコントロールされているかを考察していきたいと思う。

なお、ここでアジア諸国という表現をもちいているが、考察の対象国をフィリピン、香港、タイ、シンガポール、マレーシア、インドネシア、インドの7カ国に限定しておきたい。これは東南アジアのなかで社会主義国をのぞいたために、東南アジアから6カ国と、南アジアの中心国としてインドを考察の対象としたことを意味している。

また、経済発展という言葉はその内容が論者によってさまざまにもちいられているが、ここでは工業化とほぼ同じ意味でもちいていることを断っておきたい。

II 労働組合の登録制度

7カ国のうち、香港、シンガポール、マレーシア、インドの4カ国はイギリス法を継受し、インドネシアはオランダ法、フィリピンはアメリカ法をうけついでいる。タイだけは特定の国からの継受ではなく、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランスなどから影響をうけている。これらの国の労働法は、基本的にはイギリス、オランダ、アメリカ、ドイツ、フランス等の労働法の影響をうけながらも、各国の事情に応じた修正がほどこされている。

このような労働法のなかで、各国が労働組合に対してどのような法律上の規制をおこなっているかを考察してみよう。労働組合に対する法律上の規制のポイントになっているのが、労働組合の登録制度であり、7カ国ともにこの制度をとりいれている。

1. インド、マレーシア、シンガポール、香港の場合

イギリス法を継受したインド、マレーシア、シンガポール、香港に労働組合登録制度が導入される経緯には、次のような事情があった。

イギリスでは、1871年労働組合法が、任意の登録制度を規定し、登録組合は受託者の名において財産の管理・運用をおこなう権限がみとめられた。したがってこの登録制度は組合財産の保護のためにもうけられたものであり、労働組合にみとめられる民刑事上の免責は、登録の有無にかかわりがなかった^(注1)。このことは、イギリスでは、登録制度をとおして、政府による組合の干渉をおこなうという発想がなかったことを示している。そのために、登録は強制されず、組合の任意にまかされることになっていた。ここに、労働組合の内部問題には、国家や行政が介入すべきでないというボランタリズムの考え方があらわれているとみることができよう。いいかえれば、労働組合は任意団体 (voluntary association) であって、労働組合の結成や運営は組合員の自主的な判断にまかせるべきであり、それに国家や行政が介入すべきでないという考えにもとづいているといえよう^(注2)。

このボランタリズムにもとづいた登録制度が、その後イギリス植民地に移植されていったが、その際、登録制度の性格がしだいに変えられていった。どのように変えられていったかをさぐるのが本節のねらいであるが、まずイギリスの登録制度

がどのようにアジア地域のイギリス植民地に継受されたか、その概略をのべておこう。

イギリスの1871年労働組合法上の登録制度は、まずインドに継受され、1926年インド労働組合法にとりいれられた。このときも、労働組合の登録は任意とされていたが、登録組合となることによって、法人格を取得し、民刑事上の免責が与えられるという規定がなされ、登録組合にみとめられる法的効果がイギリスよりも広くなり、登録組合と非登録組合との法的保障の格差が大きくなった^(注3)。

この1926年インド労働組合法をもとにして、1935年セイロン（スリランカ）で労働組合法(Trade Unions Ordinance)が制定された。この労働組合法において、すべての労働組合は、設立後3カ月以内に登録を申請することを義務づけられた。これは強制的な登録制度を意味し、登録をし、それがみとめられない組合は労働組合としてみとめられなくなった。これは、当時のセイロンにおける労働組合の戦闘化、インドの共産主義者の影響がセイロンの労働組合に及ぶことに不安を感じた植民地政府が積極的に推進した立法政策の結果であった^(注4)。さらにこの政策に影響を与えたと思われるものとして忘れてはならないのは、1930年9月17日、イギリスの植民地大臣であったパスフィールド卿（シドニー・ウェブ）が、植民地に対して労働組合の結成促進をすすめ、そのとき組合登録制を義務づけることを指示した通達をだしていることである。なぜ、パスフィールド卿が、このような通達をだしたのか、その根拠がはっきりしないが、植民地において労働組合が発展するためには、その自生的な成長をまっていたのでは不十分であり、国家の後見的な保護のもとにおく必要があることを認識していた結果ではないかと想像さ

れる^(注5)。この通達が、セイロンにおいて強制的登録組合制度という形で、具体的な立法に結実した。

このセイロンの労働組合法の影響をうけて、1940年マレーシアとシンガポールに、強制的な登録組合制度がとりいれられた。この立法の意図は、労働組合の組織化がすすみ、しだいに独立運動や政治的活動をおこなう傾向がみられた労働組合に対処することにあつた^(注6)。

イギリス側は、1940年植民地開発福祉法(Colonial Development and Welfare Act)を制定して、植民地住民の利益・福祉の向上をめざすという政策を採用した。この法律によって植民地に財政的援助が与えられるためには、いくつかの条件があり、その一つに、植民地で労働組合の設立や活動を保護することがあげられていた。そのためにモデル労働組合法がつくられ、植民地がそれにもとづいて労働組合法を制定することが要請された。このモデル労働組合法は強制的な登録制度を採用し、登録組合のみに、民刑事上の免責を付与するという規定をもうけていた^(注7)。

このモデル労働組合法や、マレーシア、シンガポールの労働組合法の影響をうけて1948年香港で労働組合・労働争議令(Trade Union and Trade Dispute Ordinance)が制定された。この立法の意図は、中国本土の政治に香港の労働組合がまきこまれること、それによって共産主義の影響が拡がることを抑えるため^(注8)とされている。

このように、インド、マレーシア、シンガポール、香港において労働組合の登録制度がつくられ、基本的には現在もその登録制度が生きつづけている。その経緯をみれば登録制度が導入された時期は、まだイギリスの植民地であったために、登録制度が導入される動機が政治的意図にあつた。つまり、労働組合が結成され、それが独立運動の主

体となったり、共産主義の影響をうけて、しだいに戦闘化していくことをおそれた植民地政府が、労働組合をコントロール下におくことにねらいがあった。そうすると、登録制度は経済発展という現在の政策目標とは関係のないところで生まれたといえよう。しかし、その登録制度が独立以後もひきつがれ、シンガポールでは1959年労働組合法、香港では1962年労働組合法が新しく制定され、マレーシアでも改正がなされながらも、登録制度の基本的特徴はそのまま残っている。これが現在の経済発展という政策目標実現とどのようにかかわってくるのか問題点としてうかびあがってくる。

この問題は次節で検討するが、ここではインド、マレーシア、シンガポール、香港における登録制度の特徴点をのべておこう。

(1) 4カ国に共通にみられるのは、「労働組合」(trade union)の定義が、労働者の集団である労働組合と使用者の集団である使用者団体を含んでいることである。これはイギリスの1876年および1913年の労働組合法上の労働組合の定義を受け継いだからである(註9)。ただマレーシアだけは、二つ以上の労働組合が結成する連合体を「労働組合」の定義から削除し、さらに独立後なされた1959年の改正では、勤務場所がマレーシア連邦内の労働者の集団、または連邦内で業務をいとなむ使用者の集団にかぎって「労働組合」と定義している。これは労働組合が政治活動をおこなう組織となることをさまたげ、シンガポールの共産主義者の支配をうけている組合がマレーシアで組合の組織化にのりだすのを防止するためであった(註10)。しかし、マレーシアでも、労働者の集団と使用者の集団を「労働組合」としている点では変わりはない。したがって、登録制度による規制は、労働組合だ

けでなく使用者団体にもおよんでいる。

(2) 登録を組合に強制している国と、任意にまかせている国とがある。マレーシア、シンガポール、香港は強制しているのに対し、インドは任意にまかされている。インドでは、登録組合となることによって、刑事共謀からの免責、法人格の取得、労働争議において雇用契約違反誘致や不法行為を理由とする損害賠償からの免責がみとめられている。これに対して非登録組合にはこれらが見とめられていない。したがって登録組合になることによって享受する法的保護が大きく、そのことが登録へのインセンティブになっている。

これに対し、強制登録制度を採用しているマレーシア、シンガポール、香港では、労働組合の結成運営に対する政府の介入が大きくなっている。つまり、登録の要件にあっているかどうかは、第一次的には登録官の判断にまかされており、要件にあっていないと判断すれば登録拒否や取消をする権限が与えられている。もっとも登録拒否や取消の判断は最終的に司法審査の対象とされているが、それ以前に、登録官は労働組合が登録要件に合致するよう指導をおこない、そのことによって政府が組合に介入する余地が大きく残されているといえよう。これによって政府が労働組合(使用者団体も含む)へのコントロールを強めることが可能となる。

(3) 4カ国とも、登録申請には最低7人の組合員の署名が必要である。したがって最低限7人で労働組合を結成することが可能である。インドでは、このことが小規模組合を乱立させる原因として批判をうけている。

登録申請は組合設立の日から1カ月以内になされなければならない。ただしこの期間は登録官が適当とみとめるときは延長することができるが、

6カ月をこえることはできない（インドは任意登録主義のためこのような期間制限はない）。

登録申請にさいしては、組合規約の写しの提出が義務づけられており、その規約に定めるべき事項が明示されている^(註11)。この規約の内容が登録官によってチェックされ、規約が法律やそれにもとづく規則に違反しているときは、登録が拒否され、たとえいったん登録官が登録をみとめても、登録を取消すことができる。イギリスでは、1871年労働組合法が、組合規約の内容に登録官が介入して、組合自治を侵害しないよう配慮がなされていたが、この4カ国では、むしろ積極的に登録官が介入することをみとめている。

(4) 4カ国とも、組合役員資格に制限をもうけている。年齢制限については、インドが15歳以上を組合員、18歳以上を組合役員になれる年齢としている。シンガポールでは18歳未満には組合員資格がなく、21歳未満には組合役員資格がない。香港では16歳未満の者に組合員資格がなく、21歳未満の者には組合役員資格がない。マレーシアでは組合員資格者は16歳以上で、組合役員資格者は20歳以上である（ただし18歳未満の者には、投票権がみとめられないという事項がある）。

マレーシアとシンガポールでは、原則として公務員に組合結成をみとめておらず、元首もしくは大統領が、官報における告示で、ある職種の公務員についてみとめる場合があるにすぎない。マレーシアでは、違法なストや非公認ストに参加した組合員を除名すること、もしそれらをまた組合員とする場合には、登録官の事前の許可が必要とされている。

香港では、香港内に居住している者で、組合が関係している産業または職種に従事している者だけに、組合員および組合役員の資格をみとめてい

る。ただし組合役員の場合には、登録官の許可があれば、組合が関係している産業または職種に従事していない者も、これにつくことができる。これは部外者（outsider）を組合から排除しようとするものであるが、完全に排除してしまわないで、部外者でも登録官の許可があればよいとしている。

これに対して、インド、マレーシア、シンガポールでは部外者が組合役員中に占める割合を制限している。すなわちインドでは、組合が関係を有する産業に従事または雇用される者は、役員の過半数でなければならないが、マレーシア、シンガポールでは3分の2以上でなければならない。部外者を排除するのは、弁護士、政党役員らが組合役員となる場合に、組合が政治活動の道具として利用されやすいために、それを排除するという目的のためである。マレーシアでは、1971年の改正で、政党の役員や職員を労働組合の役員から排除しており、労働組合の政党との人的つながりをのぞこうとしている。

(5) 組合基金に対してもさまざまな規制を加えている。まず組合の一般基金の使用目的が法律で規定されているうえに、政治的目的のために別個の政治基金をつくるのがみとめられている。これはイギリスの1913年労働組合法がとりいれた政治基金制度がモデルとなっている。インドでは、イギリスと同様、政治基金への拠出を拒否すれば拠出義務はなく、そのことによって不利益をうけることはない。これに対して、マレーシア、シンガポール、香港では組合基金を政治的目的に用いることを禁止しているが、政治基金をもうけることについてはなんの規定もない。このことは労働組合の政治活動を禁止ないし抑制しようとする立法意思のあらわれとみることができよう。

マレーシア、シンガポール、香港では組合基金

が不正に流用された場合は、登録官または検察官は流用差止のインジャンクションを請求することができる。さらに、登録官は、命令で基金が預金されている銀行に対して、預金からの支払停止を命ずることができる。また登録官は組合の会計帳簿を必要に応じて検査することができる。

(6) マレーシアの労働組合だけであるが、1959年に、組合内部の紛争処理についての規定が追加された。まずこの種の紛争は組合規約に定められた手続によって処理される。もし規約が紛争を裁判所に付託するむねを定めているときは、セッション裁判所に付託されて決定される。また当事者の合意があれば紛争を登録官に付託することがみとめられている。登録官は紛争についての聴聞をおこない、そのために当事者や証人の出頭や、文書の提出を求めることができる。そして紛争処理のための決定を下さなければならない。

イギリスにおいては組合の内部問題に対して司法裁判所が介入することを忌避する伝統がある(注12)のに対して、マレーシアでは司法裁判所だけでなく、登録官が介入する場合をもみとめている点に特色がある。

(7) 行政の労働組合への介入を端的に示すのは、マレーシアにおける1980年の労働組合令の改正である。労働大臣は、内務大臣の同意をえて、官報に公示する命令によって、マレーシア全体もしくはその一部の治安と公共の秩序をおかし、もしくは治安と公共の秩序と矛盾すると思われるときは、労働組合の活動を、6カ月未満の期間停止することができるというものである。これは1975年の「工業調整法」で示された工業化推進のための労使関係安定をねらったものとされている。

以上の諸特徴からいえることは、労働組合の登

録制度によって、行政が労働組合の組織運営に介入しており、その介入の度合がますます強くなっていることである。これは、行政の指導による経済発展政策を遂行するうえで、労働組合のその政策への協力を確保するためには好都合である。労働組合を経済発展をすすめるパートナーとするためには、行政のコントロール下に労働組合をおく方が、行政にとってはやりやすいといえよう。イギリス法を継受したインド、マレーシア、シンガポール、香港では、使用者団体も労働組合と同じようなコントロールをうけるシステムになっており、労働組合と使用者団体が行政のコントロールをうけている。

2. フィリピンの場合

フィリピンが労働組合の登録制度を導入したのは、1936年11月施行の「合法的労働団体を定めかつ規制するための法律」(Commonwealth Act No. 213)である。これは同年10月施行の Commonwealth Act No. 103 でもうけられた強制仲裁制度とともに、政府が労働組合運動に対する規制と保護を与えたものといわれているが、実際には労働組合運動に対する規制に比重がおかれていた。

組合は、その活動が警察官の調査によって適法とみとめられてはじめて登録することができること、現政府を中傷あるいは破壊しようとしたり、現行法に違反する行為をおこなう組合は、登録を拒否されることにその特徴がよくあらわれている。

この登録制度の結果、共産党の影響下にあった組合が登録組合となることができなかった。これは、この法律制定をおしすすめたねらいであった。

この登録制度を修正したのが、1953年産業平和法である。この法律は、強制仲裁よりむしろ労使間の自由な団体交渉を促進することを目的として制定されたものとされているが、それ以前の法律

との妥協の産物としての性質も有している。それがはっきりでているのが組合登録制度である。この産業平和法制定時には、組合登録制度をさらに強化し、組合を政府御用組合化すべきであるとすると、労働組合活動を自由にすべきであるとするものが対立しており、両者の妥協として、組合登録制度が修正された^(注13)。

登録の要件として次の書類の提出が求められている。すなわち(1)組合憲章と規約、役員の名、住所、組合の所在地、(2)すべての役員による共産党、および暴力その他の手段で政府転覆を主張する団体への非加盟の宣誓書、(3)1年以上継続した組合の場合には年次会計報告書などである。労働省はこの資料にもとづき登録をみとめるかどうかを決定する。労働省が登録を拒否するときは、30日以内に公聴会を開かなければならない。労働省の否決の決定に対しては、裁判所への救済がみとめられている。

また労使関係裁判所が、組合結成に使用者が関与し、援助していること、また支配介入していることを認定したときは、労働省はその組合の登録を自動的に取り消す。

組合は登録によって合法的組合となり法人格を取得することができ、適正な交渉単位内の排他的交渉代表となることができる。

この制度から分かるように、政府破壊と使用者の御用組合にはきびしい態度をとっており、破壊活動の名のもとに共産主義が労働組合に浸透することをおさえようとしている点では、以前の法律と同様である^(注14)。

1953年産業平和法を廃止した1974年労働法典では、労働組合が登録をみとめられることによって、「合法的労働組織」(legitimate labor organization)として法律にみとめられた権利を享受するこ

とができる。労働組合としての存立に登録が必ずなされなければならないという制度ではないが、労働法典の保護をうけるためには労働省労使関係局の地方事務所に登録しなければならないので、事実上登録が強制されているといえよう。

登録要件として特色があるのは、交渉単位内の従業員の少なくとも50名が組合員であることが要求されていることである。アメリカの交渉単位制度がフィリピンに導入されており、交渉単位内の従業員の50名以上によって選出された労働組合が排他的交渉代表となることになっており、この登録要件は労働組合として登録される組合が排他的交渉代表になるよう配慮し、その結果交渉単位内に複数組合が併存しないようにしたものといえよう。

連合体や全国組織の組合が登録するときは、10組合以上が支部として加入していることが必要である。さらに1972年に1産業1組合の方針がだされて、これにもとづき1地域では2以上にわたる産業で組織化された組合の登録はみとめられないことになった。

登録の取消事由は労働法典240条にかかげられているが、その取消事由に該当するかどうかは、労使関係局が最終的な判断を下す権限を与えられている。そのとき組合側に弁明をのべる機会が与えられているが、労使関係局の判断が最終であり、行政の権限が大きくなっている。

登録組合になると法人格を取得し、団交権限、組合財産の所有、登録名による訴訟当事者適格、組合や組合員のための福利活動などがみとめられる。さらに労働法典は組合の内部運営についてさまざまな規定をもうけている。たとえば242条で組合員の権利義務を明記しており、そのなかで注目されるのは、組合員が過激組織に加入し、または、

過激活動に従事することはできず、もし組合がそのことを知りながら組合員資格を与えているときは、登録の取消事由や組合役員の罷免事由となっていることである。さらに組合費徴収、組合基金の管理、会計報告、役員を選出する手続などを定めており、それに違反した場合は登録取消および組合役員の罷免事由となり、労使関係局は罰金を科すべく違反事実を調査し、決定する権限を有している。さらに組合の内部紛争や組合間の紛争についても労使関係局が専管的処理権限を認められている。このように組合の内部運営に行政が介入するシステムになっている。

なお使用者団体の登録制度はない。

3. タイの場合

タイの労働組合登録制度の原型は、タイではじめての近代的労働立法といわれる1957年労働法にある。その後労働組合登録制度の根拠立法は1972年労使関係に関する内務省令、1975年労使関係法と移っているが、その基本的性格は1957年労働法のそれが、その後の労働立法にひきつがれている。

1957年労働法は、個別的労働関係法と集団的労働関係法の両方を含む包括的な労働立法であり、アメリカ労働法の影響を受け、特に集団的労働関係法の領域では、労働組合を法認し、不当労働行為制度により団結権を保護し、そして組合と使用者の団体交渉による労使紛争の自主的解決をみとめ、それができない場合のために労使関係委員会による労働争議調整制度をとりいれている。この点では、きわめて体系的に整備された労働立法といえることができる。

しかし、労働組合の登録制度という側面から労働組合の法認状況をみると、政府の関与する程度のきわめて高い登録制度であり、組合員の労働

組合を設立する自由、組合を運営する自由、解散する自由が非常に制限されている。ここに大きな特徴点をみいだすことができる。

労働組合は登録官に登録することによって労働組合としての存在がみとめられるという設立許可主義が採用されている。組合設立のさいには、7人の発起人が登録申請書に必要な記載事項を書き、組合規約の写しを3通そえて登録官に申請をする。登録官は、申請が適法と判断すれば登録をみとめる。登録官が、組合の「目的が公共の安寧に抵触し、または国内の騒乱を惹起させ、もしくは労働者の利益または福祉の擁護に資することができないとみとめる」ときは、登録を拒否することができる。取消されれば組合は解散せざるを得ない。

登録官は登録許可後、執務時間中組合をいつでも検閲でき、帳簿、会計簿、組合員名簿を検閲するため組合事務所に立入ることができる。また組合は組合の収支決算書を付した監査人の報告書を登録官の求めに応じ、いつでも検認のために提出しなければならない。その他登録官は労働法の規定に違反しているとみとめたときは、その登録を取消す権限をもっている。

さらに労働法は労働組合の内部問題についてこまかく規定をもうけている。組合員資格、組合役員資格、組合執行部の構成、組合総会における決議事項、組合基金を政治活動に使用することの禁止、組合の合同など、組合が自主的に決定すべき事項について規制を加え、組合がそれらの規制を遵守しているかどうか登録官が監督している。

このように組合の設立、運営、解散に行政が関与する制度を1957年労働法が採用している。

次に制定された1972年労使関係に関する内務省令も、労働組合設立許可主義を採用し、組合運営にも行政が介入する点においては、1957年労働法

と同様であるが、行政の介入の程度がさらに大きくなっている。たとえば、組合役員は、国家の経済もしくは安全または公序良俗に対して危険を生ずるとの嫌疑をかけられた者でないもの、さらにタイ国憲法にもとづき、国王を元首とする民主政体に反対する政体を固守する者でないものという明文の規定がおかれている。つまり、組合役員は現体制を維持する者でなければならないということである。そして組合役員に役員となるための要件が欠けると登録官に判断されれば、その登録は拒否される。さらに組合役員が労働争議調停官や仲裁人の職務遂行をさまたげたときは、中央登録官はその組合役員全員を罷免する権限を有している。また中央登録官に組合解散を命令する権限がみとめられている。

1972年内務省令のもう一つの特徴は、使用者団体が労働組合と同等に登録官によって登録されてその存在がみとめられるという設立許可主義が採用され、そのための要件や、使用者団体の運営、解散について、労働組合の場合と同じ規定がなされている、ということである。これは使用者団体も労働組合と同様に、政府の強いコントロール下におかれていることを示している。

現行法である1975年労使関係法においても同様なことがいえる。まず労働組合は登録を強制されている。組合は発起人10人以上の労働者が登録官に登録申請をし、それがみとめられて法人格を得る。そのための要件で特徴的な点のみをみよう。(1)労働組合を結成できる者は、同一使用者に雇用される従業員、または同種の事業に従事する使用者に雇用される従業員でなければならない。(2)組合の目的が、労働条件の維持向上と労使関係の健全化を維持すること、さらに公の秩序に違反しないこと。(3)登録官は、組合活動を調査するために労働

組合事務所に立入ること、組合役員や組合員に書類提出を命ずること、労働組合の運営について事実をあきらかにするために組合役員、組合員らによびだし質問することができる。さらに組合が争議調整をおこなう調停官や仲裁官の任務をさまたげたり、公の秩序や国家の経済や安全を危うくする場合には、組合役員の解任や執行委員会の解散を命ずることができる。(4)登録組合は、団交や協約締結、民刑事上の免責、雇用に関する情報サービス提供等をおこなう権限が与えられるが、政治活動や公共の安全、生命身体、自由、財産を脅かす行為は禁止されている。

これらは行政の組合運営に対する介入を意味しているが、これは使用者団体の場合も同様であり、タイの場合には労働組合、使用者団体ともに行政により強く規制をうけている。

4. インドネシアの場合

インドネシアの労働組合の登録制度は、1955年大臣規則によってつくられたものが、75年に改正され、それが現行規則として効力を有している。

インドネシアには労働組合に関する法律は存在しない。1951年に労働組合の承認についての法案が、また、1953年には労働組合の登録についての法案がそれぞれ提出されたことがあるが、いずれも成立にいたらず、1955年に労働大臣規則として登録制度がもうけられた。そこでは、登録は任意であり、それによって生じる効果は、登録組合が労働協約を締結できることである。その他の詳細は資料がないために、現段階ではわからない。

1975年の現行規則によれば、登録は任意であるが、労働協約締結権をみとめられているのは登録労働組合だけである。

登録条件のなかで特色があるのは、組合規約のなかに、組合が自由かつ民主的であること、パン

チャシラの原則にもとづいて設立され、組合の目的もそこにおいていることを明記しなければならない。インドネシアがパンチャシラの原則にもとづく社会の実現をめざしており、社会の構成要素である労働組合にもそのことが要求されたものであるが、後にのべるように、パンチャシラの原則を労使関係にもちこんだ場合、労使協調主義を意味しており、組合規約にその旨を明記することを要求していることになる。

登録組合になった後、組合規約の改正、事務所の変更、執行委員会の構成、組合員資格喪失については労働省へ報告しなければならず、それがなされないときは、登録が取消される。登録組合だけが労働協約締結権限をもっており、協約締結のためには団交をしなければならず、また団交をおこなうためには登録組合でなければならない。したがって登録が任意といっても、団交による労働協約締結という労働組合の最も重要な機能を果たすためには登録が事実上強制されているといえよう。もっとも、非登録組合が労働協約を締結しているケースもあり、必ずしも法律どおりにおこなわれていないようである^(注15)。

5. 小 括

本章において、労働組合が登録制度によっていかに規制されてきたかを見てきた。要約すれば、登録が強制され、登録組合としてみとめられなければ、不法な団体としてその存在がみとめられないことはいうに及ばず、登録が任意とされていても、登録組合となることによって法的保護を多くうけることがあっても、登録をとおして、行政が労働組合の結成や運営に介入してきていることが明らかになったと思われる。その介入の程度は国によって異なるが、行政の介入がみられることにはかわりがない。

その結果、アジア発展途上国の労働組合は、私的な任意団体としての性格がうすれ、公的な団体、いいかえれば公益法人化しているといえるのではなかろうか。公益法人とは公益を目的として、かつ営利を目的としない法人であり、その設立には当事者の設立行為のほかには主務官庁の許可が必要とされている。現段階では労働組合は経済発展という公益をめざす組織としてとらえられ、その枠からはずれないために登録制度によって規制をうけている。この登録が強制されている場合には、登録官の許可によってはじめて組合としての存在がみとめられることになる。また登録が強制されない場合でも、登録によってうける実益を大きくすることによって、登録をうながし、その登録手続の際に登録官の介入の余地をみとめている。ということは、実質的に登録官の許可によって組合が組合としてみとめられるシステムになっている。このことから、労働組合が公益法人化しているといえるのではないかと考えている。

(注1) イギリスでは、1971年労使関係法において登録組合に法人格を与え、非登録組合に不利益をかす(たとえば、非登録組合は排他的交渉代表になることができず、またエイジェンシー・ショップ協定締結資格を欠き、そのストライキは不公正労働行為とされている)ことによって、事実上組合の登録が強制されていた。しかし、この法は1974年労働組合・労使関係法によって廃棄され、その結果組合の登録制度がなくなり、すべての労働組合が受託者による財産の管理、組合名による訴訟の遂行能力が与えられている。したがって現在のイギリスでは、労働組合の登録制度は廃止されている。

(注2) イギリスのボランティアリズムについては、片岡昇『現代資本主義と労働法の動態』労働旬報社 1977年 115ページ以下参照。

(注3) インドの1926年労働組合法とイギリスの労働組合法との比較対照については、拙稿「インドの労働法」(塚本重頼編『アジア諸国の労働法』アジア経済研究所 1974年)45~47ページ参照。

(注4) セイロン(現在のスリランカ)では、1935年労働組合令の前1929年に労働組合と労働争議についての新しい立法をつくろうとする動きがあったが、それは失敗に終わった。Jayawardena, Visakha Kumari, *The Rise of the Labor Movement in Ceylon*, ノース・カロライナ, Duke University Press, 1972年, 301~309ページ。

(注5) 拙稿「旧植民地におけるイギリスの労働組合政策とその現代的意義」(『アジア経済』第23巻第7号 1982年7月) 21ページ以下参照。

(注6) マレーシア、シンガポールでは労働組合令が制定される前には、結社令(Societies Ordinance)が、登録制度を採用していた。労働組合と類似の機能をもつ組織として、ギルド組織が19世紀中国からもちこまれ、これがマレーシアでは1895年、シンガポールでは1889年の結社法によって登録されていた。

(注7) Roberts, B. C., *Labour in the Tropical Territories of the Commonwealth*, ロンドン, The London School of Economics and Political Science, 1964年, 261ページ。

(注8) 香港では労働組合令が制定される前には、1887年の「三合会および非合法結社令」(Triad and Unlawful Societies Ordinance)によって、職人同業組合、友誼団体などが非合法化されていた。その後1911年の結社令で、これらの結社員の政治活動を規制するために、登録を義務づけ、香港の平和と秩序をみだす違法な目的をもつ結社は、総督によって違法な組織とされた。その後1920年の結社令では登録制度を廃止したが、総督が違法な組織と宣言しうる場合を拡大した。England, Joe; John Rear, *Chinese Labour under British Rule: A Critical Study of Labour Relations and Law in Hong Kong*, 香港, Oxford University Press, 1975年, 207~209ページ。

(注9) イギリスと異なる点は、「労働組合」の目的をより詳しく明示したことであろう。イギリスの「労働組合」の定義に忠実にしたがったインドの労働組合法では、「労働組合」とは、一時的たると永続的たるとを問わず、労働者と使用者間、労働者相互間または使用者相互間の関係を規律すること、または取引もしくは業務上の行為に関し制限的条件を課すことを目的とする団体およびその連合体をいうと定義されている。これに対し、シンガポールでは、「労働組合」とは、一時的たると永続的たるとを問わず、労働者ま

たは使用者の団体またはその連合体であり、以下に掲げる目的の1または2以上を有するものである。

- (1) 労働者と使用者、労働者相互間または使用者相互間の関係の規制
- (2) 取引または業務上の行為に関し制限的条件を課すこと
- (3) 労働争議において労働者または使用者を代表すること
- (4) 取引または産業におけるストライキまたはロックアウトの促進、組織化、もしくは経済的援助、またはストライキもしくはロックアウト中の構成員に対する賃金その他の給付の支給

(注10) Roberts, 前掲書, 267ページ。

(注11) たとえば、マレーシアでは、組合の名称、集会場所、組合設立の目的、規約の修正手続、組合執行部の構成、組合役員を選出方法、組合基金の管理、会計監査、組合解散手続と組合基金の処理方法、秘密投票により決定する事項、投票の手続などがあげられている。

(注12) 秋田成就「イギリスの労働組合の法的性格」(『労働法講座』第7巻(上) 有斐閣 1959年) 2018ページ。

(注13) 隅谷三喜男編『フィリピン労働事情』アジア経済研究所 1962年 352~353ページ。

(注14) 同上書 374ページ。

(注15) Adiwinata, Saleh; June Katz; Ronald Katz, *Survey of Indonesian Economic Law*, 1974年, 55ページ。

III 登録制度と経済発展とのかかわり

労働組合登録制度は、タイ、インドネシアをのぞいた国々では、独立以前から導入されている。導入当時は、独立運動の中心的勢力である労働組合を行政のコントロール下におくことが立法の動機であり、経済発展を促進するという目的から導入されたものではない。しかし、この登録制度は独立以後もひきつがれている。これは、植民地時代の法律でも、独立以後も憲法をはじめとする法体系に矛盾しないかぎり、その存続がみとめられた結果である。つまり登録制度を含めた法令が独

立以後も効力をもっていたのは、それが独立以後の憲法を頂点とする法体系と矛盾しないものと考えられていたことを示している。独立直後においては政治的に混乱をした時期であり、その当時の政権担当者にとっては政権を維持するためには、労働組合を一定のワクにはめておく必要があった。そのために独立前の登録制度を利用したのである。

それが、60年代に入り経済発展のための工業化政策を採用するようになっても存続した。登録制度が経済発展を実現するためにも有用であると判断されたためである。マレーシアのように、行政の介入の程度を強める登録制度に改正する国さえでてきた。つまり登録制度が政治的安定にプラスして経済発展のために利用されてきたことになる。それではなぜ登録制度が経済発展つまり工業化にとって有用とされてきたかが次に問題となる。

この問題を考察するために、経済発展と労働組合とのかかわりについてみておく必要がある。経済発展を実現するためには多くの条件が整わなければならないが、労働組合との関連で要求される条件はなにかを、考えてみよう。

経済発展に労働組合をどれだけ協力させることができるかが、まずポイントになる。その協力にはさまざまな形態があろうが、一番の協力は、労使関係の安定に寄与することであろう。つまり労使関係が協調性をたもち、産業平和を高めることである^(註1)。

そのために第1に、ストライキを少なくして、ストライキによる生産能率の低下をおさえることである。このためにストライキの規制がなされる。あるいはストライキをおこなう決議の要件を厳格にし、登録官にそれをチェックさせる国(マレーシア)もある。

第2は、企業の生産に協力させることである。つまり欠勤率をひくくさせ、生産方法や仕事のやり方を工夫して生産性向上に積極的に協力させることである。アジア地域では、熟練工によるクラフトユニオンは育たなかったために、産業別組織、あるいは企業別、事業所別組合が多い。産業別組織といっても、労働協約をみれば、個々の使用者と産業別組合との間で締結されており、企業単位の協約となっている場合が多い。これは企業間の格差が大きく、産業単位の労働協約の締結を困難にしているからである。したがって、産業別組織といっても、その活動は企業や事業所単位でおこなわれる場合が多いと思われる。そうすれば、自らの組合活動の基盤となる企業の生産に協力して、企業の繁栄をめざす可能性がないとはいえない。しかし、その反面、労働者の勤労意欲、企業に対する忠誠心の問題があり、かならずしもそうっていないのが現実であろう。

第3は、アジア地域の労働組合が政治的組合主義(political unionism)の傾向をおびていることとかかわる。対使用者との関係で団交を通じて組合の要求を組合自身の力で実現させることがむずかしいため組合がその主張を実現するために、政治的圧力、とくに政党の力をかりる傾向が強いというのが現実である。

ところで、政府は労働組合を経済発展推進のパートナーとして位置づけており、そのパートナーとなるかぎりにおいて、政治的組合主義の存在を是認していこうという立場をとっている。つまり政治的組合主義の中には現行社会の枠組み自体を批判し、変革していこうとする場合もありうるわけであり、そのような反体制的な組合運動をみとめることは政府の経済発展政策の実現をさまたげるものとしてとらえられていることを意味してい

る。したがって、政府は体制内的存在としての労働組合の育成をめざし、体制をゆるがす組合運動の発生を防止しようとしている。

その結果、政府の反対勢力となる労働組合は、政府の弾圧の対象とされる。たとえばASEAN諸国のように、独裁的色彩のつよい政府のもとではよりはっきりした形であられ、共産主義思想の影響を受けた組合が非合法化されていったのは、以上の理由にもとづく。

さらに、そのことによって、政、労、使、三者の協力関係が維持できると考えられている。

以上にのべた諸条件を確保することと、登録制度がどのように結びつけられているかを次に検討してみよう。

その答として、次のような考えをもっている。現在の経済発展政策は政府が積極的に指導するかたちで推し進められており、それを実現するためには労使の協力が必要であるが、労使の自主的な協力より、むしろ政府が労働組合や使用者に対してイニシアティブをとる方が、経済発展をすすめる上でより有効であるという価値判断がある。この価値判断にたてば、政府が労働組合や使用者（使用者団体）をコントロールするのが、早道ということになる。特に反政府活動（反共政策をとっている国では共産主義が労働組合に侵入すること）を排除したり、労働組合に政治活動を禁止することによって、現政権に協力的な労働組合や使用者（ないし使用者団体）をつくりあげることになる。つまり労働組合や使用者団体が「労使関係の当事者としての体制内的存在」となることである。そのための一手段が労働組合の登録制度といえるのではないか。したがって、前節でのべたように労働組合は任意団体としての性格はうすれ、公的な存在、つまり公益法人化したものとして規制をうけ

るようになったといえよう。

この考えを立証するに適した国としてシンガポールがある。7カ国のうち、最も経済発展をとげたといわれるシンガポールでは、現在行政（政府）と労働組合との関係が密接であり、協調関係が維持されている。このような関係がうまれたのは、1965年シンガポールがマレーシアから分離・独立して、政府が工業化政策を本格的におしすすめてからである。この協調関係は、自然発生的に生まれたのではなく、行政側の組合に対する強力な介入によって可能になったのである。もともとシンガポールは島国であるために、警察や行政の指導がいきとどきやすいという特色を有しているが、ここでもそれがみられた。

シンガポールでは^(註2)、日本占領がおわった後、地域ごとの一般組合が結成され、その連合体として1946年シンガポール労働組合連盟(SFTU)が結成された。これはマラヤ共産党の指導をうけていたが、1948年港湾労働者のストライキをきっかけにして、イギリス植民政府が非常事態宣言を発して、マラヤ共産党を非合法化した。これによって労働組合員数が減って、労働運動の指導権がマラヤ共産党からうばわれた。これに代わって、イギリス植民政府の援助をうけて、1951年9月シンガポール労働組合会議(STUC)が結成された。

1955年4月立法評議会の選挙がなされ、独立への動きが活発化すると、再び組合運動も盛んになった。なかでも、シンガポール工場・店員労働組合(Singapore Factory and Shop Workers' Union)、シンガポールバス従業員組合(Singapore Bus Workers' Union)は戦闘的な活動をおこない、暴力事件をひきおこした。1954年結成された人民行動党の左派のグループの影響がシンガポール労働組合会議に強まり、戦闘的な組合運動が優位をしめた。

第1表 労働争議発生の推移

年	ストライキ 件数	参加人員	損失人/日数
1955	275	57,433	946,354
1956	29	12,373	454,455
1957	227	8,233	109,349½
1958	22	2,679	78,166
1959	40	1,939	26,587½
1960	45	5,939	152,005½
1961	116	43,584	410,889
1962	88	6,647	165,124
1963	47	33,004	388,219
1964	39	2,535	35,908
1965	30	3,374	45,800
1966	14	1,288	44,762
1967	10	4,491	41,322
1968	4	172	11,447
1969	0	0	8,512*
1970	5	1,749	2,514
1971	2	1,380	5,449
1972	10	3,168	18,233
1973	5	1,312	2,295
1974	10	1,901	5,380
1975	7	1,865	4,853
1976	4	1,576	3,193
1977	1	406	1,011
1978	0	0	0
1979	0	0	0

(出所) Ministry of Labour, *Singapore Yearbook of Labour Statistics*.

(注) * 1968年からの持越し分である。

1959年の総選挙で、リー・クワン・ユー政権が成立したあと、STUCは政府の工業化政策を阻止しようとする共産主義者の活動にかかわり、マラヤとの合併を阻止しようとしたために登録を取消されてしまった。これをきっかけに、社会主義戦線(Barisan Sosialis)が人民行動党からわかれて結成された。これをうけて組合運動もわかれ、社会主義戦線系のシンガポール労働組合評議会(SATU)と、人民行動党系の全国労働組合評議会(NTUC)に分裂した。SATUとNTUCでは組合員数が8対2で、SATUが優位な勢力をもっていたために、1963年9月、政府はSATU系の主要な7単産の登録取消し、4単産の組合基金凍結、さらにSATUそのものの登録取消しをおこなった。SATUはこれに抗議してゼネストをよびかけたが失敗し、それ以後勢力が衰えた。その結果、

NTUCが労働運動の指導権をにぎり、政労使三者の協調関係に入った。

NTUCは、政府の経済発展政策に協力する方針を採用し、今日にいたっている。1969年11月の「労働運動近代化セミナー」(注3)において、生産性の向上と協同組合運動(注4)に重点をおいた運動方針をあきらかにし、それ以来NTUCはシンガポールにおける労働組合の唯一の全国組織として、現政権と協調しながら組合活動をおこなっている。そのことを最も端的に示すのが第1表にみられるように、1970年代以後のストライキ件数、ストライキ参加人員の急激な減少である。

このように、登録制度の強引ともいえる運用によって、政府よりの労働組合をうみだしていったのがシンガポールである。

(注1) いくつかの国では協調的な労使関係実現のために遵守すべき行為規範を定めている。たとえば、インドの1958年産業規律綱領、インドネシアの1974年パンチャシラ労使関係理念、マレーシアの1975年労使協調のための行動規範、タイの1976年タイ労使関係綱領がそれにあたる。

(注2) シンガポールの労働運動の歴史をまとめたものとして、Stenson, M. R., *Industrial Conflict in Malaya*, ロンドン, Oxford University Press, 1970年がある。この他参考にしたものとして、Levine, Solomon B., "Changing Strategies of Unions and Management: Evaluation of Four Industrialized Countries," *British Journal of Industrial Relations*, 第18巻第1号, 1980年3月, 70~81ページ; 浦尾武昭「シンガポール全国労働組合会議」(『世界の労働』第32巻第5号 1982年5月) 52~57ページ。

(注3) National Trade Union Congress, *Why Labour Must Go Modern?* 1970年(沖繩労働経済研究所訳『労働運動近代化への挑戦——シンガポールの労働組合セミナー報告——』1981年12月)。

(注4) 井上甫「シンガポールの労働福祉活動」(『日本労働協会雑誌』第255号 1980年6月) 70~77ページ。

(同志社大学文学部教授)