

フィリピンにおける不当労働行為の生成と法理

かみ お ま ち こ
神 尾 真 知 子

はじめに

- I 強制仲裁制度時代（1936～53年）の前史的
不当労働行為制度
- II 団体交渉制度時代（1953～73年）の不当労働
行為制度
- III 任意仲裁・強制仲裁の枠内での団体交渉制度
時代（1974年～）の不当労働行為制度
おわりに

はじめに

フィリピンの労働運動は、19世紀末にその萌芽がみられた。アメリカによる植民地支配下において、初期の労働組合運動は民族独立運動と未分化状態にあり、弾圧された。

フィリピン最初の集団的労働立法は、1936年の強制仲裁法である。それは、農民の抵抗運動やストライキの頻発という社会不安のなかで生まれたものであった。したがって、同法は労農運動の抑さえ込みを目的としていた。独立後、アメリカ労使関係制度が、1953年の産業平和法により導入された。

本稿は、フィリピンにおける不当労働行為制度の生成と法理をとおして、アメリカ労使関係制度^(注1)の変容を明らかにすることを目的としている。

第I節においては、1936年の強制仲裁法と組合登録法の下での「強制仲裁制度時代」（1936～53年）

に、前史的不当労働行為制度がみられたことを述べる。それは、組合登録制度と結びついた「合法的労働団体」を保護するものでしかなかった。強制仲裁と組合登録による政府介入と経営者の組合つぶしが横行し、フィリピンにおける自由なトレードユニオニズムの発展は阻害されていた。

第II節においては、1953年の産業平和法下の「団体交渉制度時代」（1953～73年）に導入されたアメリカ労使関係制度が、フィリピンに根づいたか否かを、不当労働行為制度の側面から明らかにする。

第III節においては、アメリカ労使関係制度が変容し、その結果生まれた労働法典下の「任意仲裁・強制仲裁の枠内での団体交渉制度時代」（1974年～）の不当労働行為制度の法的位置づけを行なう。

最後に、1980年5月1日の不当労働行為規定改正の意義を明らかにする。

不当労働行為に焦点をあてたのは、第1に、それが団結権保障の具体化であるので、その国の労働政策を如実に反映するからである。第2に、それがアメリカで生成発展した制度であるからである^(注2)。したがって、発展途上国において、アメリカ労使関係制度がどのように変容したかを解明する端的な素材である。第3に、つとにフィリピン労働法はアメリカ労働法に類似していると指摘され、特に不当労働行為制度についてはタフト・ハートレー法のコピーであるといわれている

(注3)。しかし、詳細に検討すると、ワグナー法の継受がみられるし、また不当労働行為制度のフィリピン化もみられる。このように一見アメリカ労働法のコピーであるようなフィリピン労働法においてさえ、そこに変容がみられることを明らかにしたいと考えたのである。

発展途上国の法研究においては、「法と発展」の視点に留意しなければならない。またその研究は、解釈学的研究にとどまらず、「法の社会的・政策的視点」が必要である(注4)。

このような「法と発展」研究志向は、発展途上国の法律家にみられる。たとえば、1979年2月5日から10日までジャカルタで開かれたASEANにおける法発展に関する会議において、モクタル・クスマートマジャ (Mochtar Kusumaatmadja) 教授 (パジャジャラン大学ロースクール) は次のように述べた。「発展途上国の社会工学 (social engineering) の道具としての法の必要と範囲は、確立した社会におけるよりも非常に大きく広い。(略) 途上国の法律家は、法と主に社会的経済的な発展の他の要因との相互作用を知らなければならない。それは全体としての法制度と特別な社会規範や慣例の機能的分析を含む」(注5)。

発展途上国の、労働法が枠づけする労使関係制度についても、以上の視点は必要である。本稿はそのような視点の下で概念化される「アジア的労使関係」を考察するためのステップとすることも期している(注6)。

(注1) アメリカの労働組合は、資本主義の枠内で労働者の日常的な労働条件を改善し、雇用社会の維持と拡大をはかることを目的とするビジネスユニオンズム (経済的組合主義) の立場をとっている (大河内一男編『岩波小辞典 労働運動第2版』岩波書店 1973年 176~177ページ)。労使関係制度は、労働力商品の取引という団体交渉を中心に、労働協約の締結に重き

を置く。アメリカは、団結権を憲法上保障しておらず法律レベルで認めているにすぎないので、団結権の構造は個人主義的色彩が強い。不当労働行為制度は、交渉力の実質的対等化の法理のうえに成立している (岸井貞男『不当労働行為の法理論』総合労働研究所 1978年 52~81ページ)。

(注2) アメリカは、1935年のワグナー法によって不当労働行為制度を確立した。第2次大戦以前はアメリカ固有の法制度にとどまった。戦後、インド(47年)を皮切りにカナダ(48年)に広まり、日本は49年労働組合法の改正によりワグナー法上の不当労働行為制度を導入した。また、ILO 98号条約(49年採択、51年発効)は不当労働行為制度の国際的普及の基礎を与えた (岸井 前掲書 22~23ページ)。一方、アメリカでは、47年にワグナー法が改正され、労働組合の不当労働行為規定を新たに設けたタフト・ハートレー法が成立し、現在に及んでいる。

(注3) 日本労働協会編『フィリピンの社会と労使関係』日本労働協会 1980年 201ページ。

(注4) 国際法律センター著、アジア商事・経済法委員会訳「法と発展——法と発展研究の将来」アジア経済研究所 所内資料経済協力調査室55号3 1980年 16ページ。

(注5) Kusumaatmadja, Mochtar, "Law and Development in the ASEAN Region: The Indonesian Experience," バンドン, Universitas Padjadjaran, 1979年, 6~7ページ, 未公開。

(注6) 「アジア的労使関係」を研究した本 (Schregle, Johannes, *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*, ジュネーブ, International Labor Office, 1982年) が最近出版された (香川孝三「書評」『アジア経済』第24巻第2号 1983年) 91~94ページ参照)。また、ASEAN諸国を中心に東南アジアにおける労使関係の展開の共通面とその独自の方向性を論ずるものとして、原田輝男「工業化と労使関係の展開——東南アジアの場合——」(『経済評論』第29巻第10号 1980年) 72~85ページがある。

なお、アジア法研究の状況については、堀部政男・安田信之「アジア法」(『アジア経済』第19巻第3号 1978年) 110~120ページ参照。

I 強制仲裁制度時代（1936～53年）の 前史的・不当労働行為制度

1. 1936年以前の労働政策

アメリカによる植民支配以後、労働組合運動は民族独立運動と未分化状態にあったため、民族独立運動を禁止する1901年のフィリピン委員会の法律が結果的に労働組合運動を弾圧した^(注1)。

1908年になると、労働組合の存在は間接的に承認された。すなわち、同年の法令第1868号により、商務警察省（1900年9月に設立されたアメリカによるフィリピン統治のための中央行政組織の一つ。他に内務省、財務司法省、教育省がある）の中に労働局が設置されたのである^(注2)。労働局は、「ストライキ、労働争議、共済組合・労働者保険組合・その他の労働団体のデータを収集し、報告すること」を任務の一つとし、また労働紛争を任意仲裁する権限も有していた。

1920年代は、階級意識にめざめた近代的労農運動の形成期であった。第1次大戦期の民族資本の工業化や大戦後の対米輸出拡大による農産物加工業を中心とする雇用拡大が、賃金労働者を増加させた。組合は急成長し（労働局登録組合数1919年31,244^(注3)）、また国際共産主義運動との接触で労働運動の思想的強化がはかられた^(注4)。しかし、1931年に共産党およびその影響下の組合は裁判所により違法とされ、解散させられた^(注5)。

以上の1908年から35年の時期は、労働立法はなされず傍観的立場がとられた。それは、アメリカの当時の最高裁の態度（契約の自由を保障する憲法に反するとして労働基準を定める労働法規を無効とした）に影響を受けている。したがって、アメリカで労働立法に対する裁判所の態度が変化すると、フィ

リピンの労働政策もまた変化した^(注6)。その背後には、1920年代後半から30年代初めにかけての世界的経済危機がますます社会不安を高め、貧農や労働者の組織的活動が活発化したことがある^(注7)。

2. 強制仲裁と組合登録

1935年、フィリピンコモンウェルス政府が成立し、国内自治の権限を得た。34年7月から35年2月まで開かれたフィリピン制憲議会の結果、1935年憲法が生まれた^(注8)。

同憲法2条5項は、「全ての国民の福祉と経済的保護を保障するための社会正義の促進は国の関心事である」と規定した。これは、アメリカのニューディールにならい、小作人と労働者の最小限の要求を保障することおよび農業や労使関係に対するより強力な政府のコントロールを可能にすることを目的としていた^(注9)。ここに、コモンウェルス政府は以前の傍観的態度を捨てた。

さらに、3条1項6号は、マロロス憲法^(注10)に淵源を有する結社の自由を保障した。労働組合の結成は結社の自由に含まれていた。また、14条6項は、国は労働者、特に働く婦人と年少者に保護を与え、地主小作人関係および労資関係を規制しなければならないとし、また強制仲裁を設けることができるとした。

個別的労働法については、8時間労働法（1939年）、最低賃金法（1951年）等が制定された。

強制仲裁を明文化したのは、それが契約の自由の否定であり、またアメリカの判例では違憲とされていたからであった^(注11)。先の1908年に制定された任意仲裁の規定は労働争議を阻止し解決できるだけの十分な権限を労働局に与えていなかったため、強制仲裁制度を求める動きは以前からあった。1907年、18年、21年、34年に法案が提出され

第1表 労働争議

年	労働局への紛争登録数* (件)	労働損失延べ日数 (日)
1930	35	75,317
1931	45	113,478
1932	31	58,501
1933	59	50,736
1934	63	662,399
1935	27	146,220
1936	51	117,330
1937	57	18,097
1938	125	32,131
1939	194	30,533
1940	158	—

(出所) Wurfel, D., "Trade Union Development and Labor Relations Policy in the Philippines," *Industrial and Labor Relations Review*, 第12巻第4号, 588ページ, 第1表から作成。(原典: *Statistical Handbook of the Philippines 1903-1953*, マニラ, 1954年, 29~31ページ; Kurihara, K., *Labor in the Philippine Economy*, スタンフォード, Stanford University Press, 1945年, 70, 74~77ページ)

(注) * 同盟罷業に至らない紛争を含む。

たが、日の目をみなかった。ところが、34年の6週間におよぶタバコ労働者8000余名のストライキは、任意仲裁の無力さを示し、強制仲裁制定の動きを決定的なものにした。

ついに、コモンウェルス法令 (Commonwealth Act) 第103号 (正式名称「労働者の最低賃金および小作人の支払う最高小作料を決定し、かつ労使間または地主小作人間に強制仲裁を実施する権限を有する産業関係裁判所を設立することによって、またその命令違反に対する罰則を定めることによって、労働の保護を与える法令」、以下強制仲裁法と略す) が1936年10月29日施行された。ここに、フィリピンは産業関係裁判所 (Court of Industrial Relations, 産業平和法下の産業関係裁判所と区別するために以下第1期産業関係裁判所と称する) による強制仲裁制度を実施した。

第1期産業関係裁判所の裁判官は第1審裁判官から3人選ばれ(53年には5人となる)、37年から40年にかけては順調に事件を処理した(注11)。その権限は、労使および地主小作人間の問題や紛争の調査・決定・解決と広い(1条)。その裁定は、法律問題に関してのみ最高裁に控訴することができ、最高裁の判決が最終的なものとなる(14, 15条)。そこでの証拠ルールは通常裁判所でのルールにしばられないとされた。

1937年に第1期産業関係裁判所がスタートして以来、第1表が示すように、紛争件数は増加しているが(注12)、労働損失日数は紛争件数に比較して著しく減少している。紛争件数には実際にストライキに至らなかった件数も含まれているから、労働損失日数の激減は強制仲裁が効果をあらわしたことを意味している。

強制仲裁法と並んで、組合登録制度が1936年11月21日施行のコモンウェルス法令第213号(正式名称「合法的労働団体を定義し規制する法令」、以下組合

登録法と略す)により導入された。アメリカにはない厳しい登録制度である。本法は、組合の規制(特に共産主義からの影響を断つこと)を目的とし、労働運動に対する政府の監督と支配の道具として使われた。というのは、労働局に登録された労働団体にのみ、使用者と団交する権限や法の保障する権利や特典を認めていたからである(2条)。したがって、未登録組合は組合として活動する保障を与えられなかった。登録に関し労働局は大幅な裁量権を持っていたので、濫用的な登録拒否や取消しを行なった。

最高裁もまた労働局長の専断を許した。たとえば飲料会社従業員協会事件(Association of Beverage Employees, et. al., v. Figueras, G. R. No. 4813, May 28, 1952)で、組合副委員長にフク団に関係した疑いがあるとして、労働局長は登録を取消した。最高裁は、労働局長はいつでも登録許可を取消すこ

とができるとしたのである(注13)。

以上の二つの集団的労働法には、アメリカのNIRA法(National Industrial Recovery Act, 1933年)(注14)やワグナー法(National Labor Relations Act, 1935年)の影響はみられない。憲法で社会正義を唱え、ニューディール政策にならう形をとっているが、労働組合育成の政策はとられなかった。それは、フィリピンが国内自治権を得るに伴い(1935年総督制から高等弁務官制に移行)、国内政策へのアメリカの影響力が後退していたことも少なからず関係している(注15)。

しかし、36年の労働立法にもっとも影響を与えたのは地主階級の利害である。というのは、強制仲裁法と組合登録法は、地主・小作人間の問題(最高小作料決定、小作争議、農場労働者の組合登録)をも対象としているからである。

ケソン大統領は、「フィリピンにおける小型ニューディールが、高まりつつある不安をくい止め社会的均衡を実現し、それにより、政治家のみならず、政治家の大半が代表する地主階級の立場を安全にする」と考えたのである(注16)。したがって強制仲裁による紛争防止と解決および組合登録による規制、という政府の介入により、労農運動を抑さえ込む強権的政策が採られた。

ニューディールの特色は、国家権力が経済過程に強力に干渉し指導したという点にあり(注17)、コモンウェルス政府はその基本精神だけを借用したのである。

3. 前史的・不当労働行為制度

強制仲裁制度時代には、不当労働行為制度の前史的立法がみられた。

強制仲裁法21条は、第1期産業関係裁判所等での証言を理由とする労働者への不利益取扱いを不法とする。それには刑事罰(1000ペソ以下の罰金も

しくは1カ月以下の拘禁または併科)が科される(24条)。本条は、1953年の産業平和法4条(a)項(5)号に受け継がれている。

組合登録法5条は、登録された合法的労働団体への加入妨害を目的とする脅迫・威圧、またはそれに加入したことやそのメンバーであることを理由とする解雇を行なう者・会社・法人は有罪とされ、刑事罰(1年以下の拘禁もしくは1000ペソ以下の罰金または併科)が科されると規定する。団結権保障規定はなく、団結権の部分的保護にとどまっている。したがって、不当労働行為制度の前史的立法にすぎないと法的に位置づけられる。

しかし、科罰主義を採用していることは注目される。のちの産業平和法下でも科罰主義を併用している。労働法典下では行政救済のみとなり科罰主義は廃されたが、1980年の改正では再び復活した。ここに、不当労働行為を刑罰を科すべき反社会的行為とみるフィリピンの法伝統をよみとることができる。

また、本条は「登録された合法的労働団体」の保護のみを目的としており、前述したごとく専断的な登録処理が労働局により行なわれている以上、自発的な労働者の組合結成を育成するものではなかった。事実、組合結成過程にある未登録の組合や登録の取消しや拒否を受けた組合は、使用者の介入にさらされた(注18)。

第1期産業関係裁判所は、1946年3月11日のフィリピン石油労働組合事件(Philippine Oil Workers Union v. Central Vegetable Oil, CIR Cases No. 3-v)で未登録組合は団交権はないが裁判所に救済を求めることはできるとしていた。しかし、1951年12月18日のジェナト商事会社従業員組合事件(Genato Commercial Corporation Employees Labor Union v. Genato Commercial Corp., CIR Cases,

No. 560-v) では、第1期産業関係裁判所は未登録組合は法に規定する救済を裁判所に求めることはできないと態度を厳しくした。このように未登録組合は法的保護の外に置かれた^(注19)。

また、組合保障規定に対しても最高裁の態度は厳しく、ショップ制は否定され、チェックオフも1951年に最低賃金法^(注20)が施行されるまで認められなかった。さらに、ストライキに対してインジャンクション(労働差止命令)が出された。

以上のように、強制仲裁制度時代は、労働組合を育成しようという姿勢はなかった。強制仲裁採用の理由の一つに、労働者の団結力が弱く団体交渉が行なわれないことがあげられている^(注21)。しかし、強制仲裁と組合登録制度の下では団体交渉は政府の介入により阻害され、また、機能しなかった。そこでは、前史的不当労働行為制度は、コモンウェルス政府の意にかなった「登録された合法的労働組合」を保護するものでしかなかった。

4. 強制仲裁と組合登録制度の破綻

第2次大戦後、フィリピン労働運動は、1945年の労働団体会議(Congress of Labor Organizations)の設立等により再建された。1950年2月の共産主義者による反政府反乱宣言(フクバラハップ運動)は、労働運動に転機をもたらした。破壊活動を理由に労働団体会議と加盟組合は登録を取消され弱体化した。その後、労働組合への共産主義の影響は薄れた。

1951年から53年にかけては、フィグエラス(Figuera)労働局長の下で半官的な労働組合連合作りが推進されたが、失敗に終わった。同労働局長は、局長権限を最大限に利用し、組合登録によりそれを推し進めたので、未登録組合を多く生み出すことになった。未登録組合は、組合登録制度の弊害を実感していたから、組合登録法改正の原

動力となった^(注22)。また、組合登録制度の枠外に組合が存在することは、同制度による組合運動への枠づけの失敗をも意味する。

戦後、強制仲裁制度も壁にぶつかっていた。第1期産業関係裁判所の事件処理の遅延による機能低下は社会秩序に悪影響を与えた。さらに、第1期産業関係裁判所への過度の依存は団体交渉の発展を妨げ、また強制仲裁制度の下では交渉力の乏しい労働組合を使用者の力の前に放置し、結局は労使関係の不安定をもたらした。一般社会の安定性をはかる役割も強制仲裁は果たせなくなっていた^(注23)。

1952年に至ると、新しい労働立法への要求が高まった^(注24)。

(注1) 隅谷三喜男編『フィリピンの労働事情』アジア経済研究所 1962年 387ページ。

(注2) 労働局の機能およびその発展は、Abella, M. I., "Labor Administration and Development in the Philippines," *Philippine Labor Review* (以下 P. L. R. と略す), 第3巻第2号(1978年), 22~23ページを参照。

(注3) 池端雪浦・生田滋『東南アジア現代史Ⅱ』山川出版社 1977年 118~119ページ。

(注4) Wurfel, David, "Trade Union Development and Labor Relations Policy in the Philippines," *Industrial and Labor Relations Review*, 第12巻第4号(1959年7月), 584~585ページ。なお、このワーフェル教授の論文は、1953年の産業平和法に至るフィリピンの労働運動と法制を法社会学的に分析しており、本稿も多くの示唆をえた。

(注5) Asian Labor Education Center, *Basic Manual on Trade Unionism*, ケソン, University of the Philippines, 1967年, 14ページ。この辺のアメリカの事情は Cortner, R. C., *The Wagner Act Cases*, テネシー, University of Tennessee Press, 1964年参照。

(注6) レナト・コンスタンティーノ著、鶴見良行他訳『フィリピン民衆の歴史Ⅱ』井村文化事業社 1978年 498~538ページ。

(注7) 1935年憲法は、1939年から40年にかけて一部改正がなされたが、大改正は1973年に至るまでなされなかった。

(注8) Wurfel, 前掲論文, 585ページ。

(注9) アギナルドを中心とするフィリピン人による革命政府が1899年1月21日に公布した憲法。内容は近代的ブルジョワ憲法であったが、結局歴史的文書にとどまった(守川正道『フィリピン史』同朋舎 1980年 174~175ページ)。しかし、この憲法は、1935年憲法を制定する議論において念頭におかれていたという。エンリク・M・フェルナンド「フィリピンの法制度に及ぼしたアメリカ憲法の影響」(ローレンス・W・ビーア編『アジアの憲法制度』学陽書房 1981年) 214~215ページ。

(注10) Gonzalez, G. W., "Resident Labor Training School Closing Address," Labor Education Center 編, *On Labor-Management Relations*, マニラ, University of the Philippines, 1958年, 6ページ。

(注11) Asian Labor Education Center, 前掲書, 15ページ。

(注12) 30年代後半から40年代初頭にかけて、左翼統一戦線が志向されたので、資本と労働、地主と小作の対立が激化した(池端・生田 前掲書 121ページ)。

(注13) Wurfel, 前掲論文, 591ページ。

(注14) NIRA法を中心とする初期ニューディール政策については、榎本・西沢・鈴木「ニューディール初期の労働力統制政策」(『月刊労働問題』第286~290号, 第292~294号) 参照。

(注15) Wurfel, 前掲論文, 586ページ。

(注16) レナト・コンスタンティノ 前掲書 544ページ。

(注17) 本多淳亮「日本法上の不当労働行為制度」(日本労働法学会編『新労働法講座 6 不当労働行為』有斐閣 1972年) 25ページ。

(注18) Calderon, C. D., "From Compulsory Arbitration to Collective Bargaining in the Philippines," *International Labor Review*, 第81巻第1号 (1960年), 6ページ。

(注19) Wurfel, 前掲論文, 591~592ページ。

(注20) 同法10条(b)項(3)項が賃金の直接払いの原則の例外としてチェックオフを認めている。

(注21) Calderon, 前掲論文, 2ページ。

(注22) Wurfel, 前掲論文, 592ページ。

(注23) Calderon, 前掲論文, 4~10ページ。

(注24) Wurfel, 前掲論文, 591ページ。

II 団体交渉制度時代(1953~73年)の 不当労働行為制度

1. 産業平和法とトレードユニオニズム (trade unionism)

共和国法令 (Republic Act) 第875号(正式名称「産業平和の促進等を目的とする法律」, 以下産業平和法と略す)が1953年6月17日に施行され、フィリピンの労使関係は新しい時代——団体交渉制度時代——を迎えた。

第I節で述べたように、強制仲裁制度の内在的破綻が新制度への移行を促した要因の一つであったが、外在的要因も大きい。すなわち、アメリカの銀行家ダニエル・ベルを団長とする対比経済調査使節団の報告書(ベルレポート)は、産業平和法を生み出す契機となった。アメリカは、朝鮮戦争を契機にアジアに関心を向け、フィリピンに対しても傍観の立場を捨てた(注1)。アメリカから経済援助を受けるためには、アメリカ型の労働政策の導入は避けられなかったのである(注2)。

ベルレポートは次のように勧告した。「組合は育成されるべきであり、それは、共産主義者の影響、政府の介入、経営者の組合干渉、労働指導者の腐敗から自由でなければならない。産業関係裁判所は、合法的な団体交渉の代用物として使ってはならない」。

たしかに、フィリピンにおいて、共産主義者の影響、政府の介入、経営者の組合干渉、労働指導者の腐敗は、自由なトレードユニオニズムを阻害してきた。そこで、産業平和法は以下に述べるよ

第2表 登録組合数の変動

年	登録組合数	年	登録組合数
1946	69	1952	92
1947	119	1953	110
1948	97	1954	838
1949	144	1955	626
1950	109	1956	542
1951	710		

(出所) 隅谷三喜男編『フィリピンの労働事情』アジア経済研究所 1962年 354ページの表より作成。

(原典: Labor Registration Division, *Annual Report*)

うに、これらの阻害要因を排除し、ビジネスユニオニズムを基調とするアメリカ労使関係制度をフィリピンに移植しようとしたところみた。

第1に、同法17条(d)項は破壊団体に属する者を組合員とすることを禁じた。共産党は破壊団体とされていたので、組合から共産主義者は排斥された。また、1950年の労働団体会議の崩壊は、すでに共産主義者の組合への影響を後退させていた(注3)。

第2に、団体交渉を労使関係の中心においた。アメリカと同様に、使用者は交渉単位内の排他的代表である組合と団体交渉しなければならない(12~15条)。労働協約中には、その解釈から生ずる問題等について話し合う苦情処理機関を設ける規定を含まなければならないとした(16条)。

第3に、組合登録に関する労働局長の裁量権はとりあげられた。登録組合は、合法的労働団体に法律が認める全ての権利と特典を享受する権利があるとされた(23条)。しかし、未登録組合には拒否される重要な権利や特典を登録組合に対して与えることを明文をもって規定していない。

第4に、被用者の団結権が認められた(3条)。そして、団結権侵害は不当労働行為とされた(4条)。労働組合の不当労働行為も規定している。

第5に、民主的な組合運営のための規定が設けられた(17条)。また、労働争議に対するインジャンクションは制限された(9条)。労働局に幹旋員を増強し、労働争議予防と解決をはかった(18条)。

以上のように、産業平和法は労使自治に委ねた団体交渉を重視し、政府の介入をひかえ、かつ不当労働行為制度によって経営者の組合つぶしを排除した。

それでは、産業平和法が目的としたようなアメリカ労使関係制度は、フィリピンに定着したのだ

ろうか。

ワーフェル教授は、以下の諸点から「産業平和法の解釈が示すほどには、トレードユニオニズムや労使関係の政治的法的環境は急に変化しなかった」と評価する(注4)。

第1に、労働者たちは組合登録を労働組合存立の条件とする以前の考え方を持ち続けた。未登録組合の権利について不明確であったので、登録についての以前の考え方にひきずられた。このことや組合登録の容易さ等により、登録数は第2表のように増加した。

第2に、労働局長の労使関係介入抑制の態度はくずれてしまった。組合登録を悪用する団体の登録を裁量により取消さざるを得なくなったのである(注5)。

第3に、力の弱い組合は自力で対等に使用者と交渉することができなかったため、労働局による幹旋サービス(18条)に以前より頼るようになった。

第4に、第2期産業関係裁判所(以下では産業平和法下の産業関係裁判所を第2期と称する)に残されていた限定的な強制仲裁権限が時として使われた。「国益に欠くことのできない産業」の争議は大統領の意見により第2期産業関係裁判所の強制

仲裁に付されるという10条が、たとえば砂糖産業のストライキに適用された。

第5に、強制仲裁法では広範囲に認められていたインジャンクションを、産業平和法はアメリカのノリス・ラガーディア法(1932年)にならい、厳しく制限していたにもかかわらず(9条)、事実上は骨抜きにされた。

第6に、ストライキの正当性判断基準は、強制仲裁法下での判断を踏襲した。たとえば、インターウッド従業員協会事件(Interwood Employees Association v. International Harwood and Veneer Co. of the Philippines, G. R. No. 7409, May 18, 1956)がある。

以上、ワーフェル教授が指摘するように、産業平和法の実態は、強制仲裁制度時代の法的伝統をひきずっていたのである(注6)。政府の介入は徐々に浸透し、労働者の側もそれを許す法意識を有していた。十分に近代的労使関係が形成されていないところに、ビジネスユニオニズムを移植しても根をはるのは困難なのである。

2. 団体交渉制度の破綻

産業平和法の目的とする労使自治にもとづく団体交渉制度は、1.で指摘したように真のトレードユニオニズムを育成することはできなかった。強制仲裁制度時代の法思想が残存した助長されたのである。

それは、第2期産業関係裁判所が介入しなければならぬ事件が増え、パンク状態になったことに象徴される。そして、そのことは不当労働行為審問の遅延を意味し、組合の弱体化や破壊をもたらした(注7)。

労働争議は第3表のように発生した。

1963年から72年かけて1327のストライキがなされ、そのうち約5分の1は、組合承認に関するも

第3表 ストライキ

年	スト予告	実際に行なわれた数
1965	527	109
1966	612	108
1967	561	88
1968	569	121
1969	621	122
1970	819	104
1971	979	157
1972(9月まで)	1,043	69

(出所) Dia, M. A., "Role of Worker's Education in Establishing a Viable Industrial Relation System," *Philippine Labor Review*, 第1巻第1号, 62ページの表より作成。(原典: Department of Labor, *Yearbook of Labor Statistics 1973*; Department of Labor, *Annual Reports 1965*)

のであった。使用者は、他の組合の存在を理由に交渉単位として組合を承認するようという要求を拒否した。さらに組合承認を求められたとき、使用者は、彼が認めたくない連合体と対抗させるために他の連合体を招き入れることさえしばしばしたのである。したがって、ストライキのときに御用組合がスト破りをすることが生じた(注8)。

使用者は、気に入らない組合をつぶすために、交渉単位制を悪用した。また、組合登録の手続は以前にくらべると容易になったので、会社組合の登録を許してしまった(注9)。労使自治に委ねたことが裏目にでてしまったのである。

この組合間の縄張り争いは、社会不安を高める一因となり、戒厳令発動の理由の一つとされた(注10)。

かくて、産業平和法は、その政策目的である産業平和に到達できなかったと断罪された(注11)。オプレ労働局長(現在は労働雇用大臣と呼称変更)はつぎのように述べている。「産業平和法の下でのストの約70%は、スト労働者に利益をもたらすどころか、組合破壊と失職をもたらした。また、ストの

多くは政府に向けられたものであった。団交は、経営側の圧倒的力のゆえに、労働者に不利であった」(注12)。

二重経済の下で、過剰な労働力を抱えこんでいるフィリピンにおいて(注13)、組合運動を労働力商品の取引という一つのビジネスとみるアメリカ型トレードユニオンイズムは、機能しなかったのである。また、使用者と対等な交渉力を有する労働組合を育成することはできなかった。それは、政府の介入を許さざるをえなかった現実が証明している。

そこで、労働法典は「任意仲裁・強制仲裁の枠内での」という政府の介入した団体交渉制度を導入した。かつての強制仲裁制度が、団体交渉の外枠を定めるために再登場したのである。

つぎにこのようなアメリカ労使関係制度の変容を不当労働行為制度の側面から明らかにしよう。

3. 不当労働行為の法理

(1) 不当労働行為の法的根拠

不当労働行為規定(4条)に法的根拠を与えているのは、被用者の団結権を規定する3条であり(注14)、さらに3条は、1条に規定する産業平和法の四つの政策のうち第1番目の「被用者の団結権行使を助成し、保護することによって産業不安の原因を除去すること」を具体化している。

産業平和法の原案説明は、つぎのように被用者の団結権を位置づけている。「当事者の一方が他方にその意思を強制するところでは自由な団体交渉は不可能である。すなわち、労働者が使用者の交渉力と少なくとも等しい交渉力を持つことができない限り、彼らの団結権行使が十分に保護されねばならない」(注15)。交渉力の実質的対等化の法理のうえに不当労働行為制度がある。

3条は、ほとんどワグナー法7条のコピーに近

い。被用者の個人的権利も含んでいる。タフト・ハートレー法(Labor Management Relations Act, 1947年)のように被用者の団結しない権利(消極的団結権)を規定していない。

しかし、使用者と労働組合おのおのの不当労働行為を定めている点は、タフト・ハートレー法を継受している。

(2) 使用者の不当労働行為

使用者の定義規定(2条(c)項)は、ワグナー法3条(2)項のコピーである(注16)。

使用者の不当労働行為が成立するためには、その対象となった労働者が、2条(d)項の被用者(employee)に該当しなければならない(注17)。本項によれば、ストライカーや不当労働行為によって失職中の者も含まれる。

ところで、非営利法人の被用者を産業平和法の適用外とする明文規定はないが、フィリピンボーイスカウト事件(Boy Scouts of the Philippines v. Araos, G. R. No. 10091, Jan. 29, 1958 102 Phil 1080, 1099)が示すように、法解釈上は適用外とされている(注18)。したがって、非営利法人の職員は不当労働行為の申立てはできない。

つぎに、管理職(managerial officers)は不当労働行為の対象となるかという問題がある。というのは、3条の団結権保障規定の後半部で、監督的被用者(supervisors)には彼ら自身だけで組織する組合の結成を認めているからである。カルテックス事件(Caltex Filipino Managers and Supervisors Association v. CIR, G. R. No. 30632, Supreme Court Reports Annotated [以下、SCRAと略す] 第47巻[1972年9月28日], 112ページ)で、会社は管理職と監督的被用者からなる労働組合との団交を拒否した。会社は「経営の構成要素である管理職は労働組合に加入できないし、不当労働行為の対象とならな

い」と主張した。最高裁は、管理職の職務の特殊性を認めはしたが、彼らは憲法3条1項6号により結社に加入する権利を保障されており、管理職と監督的被用者がすでに一つの組合に団結し正式に労働局に登録されているときは、その組合は産業平和法の保障する労働者の権利を有すると判決を下した^(注19)。

なお、監督的被用者の定義規定はワグナー法ではなく、タフト・ハートレー法2条(1)項にみられる。産業平和法2条(k)項の監督的被用者の定義規定は、タフト・ハートレー法のコピーである。また、タフト・ハートレー法14条(a)項は、彼らが組合員となることとどまることを認めている。

使用者の不当労働行為類型として、(1)団結権抑圧行為(包括条項)、(2)黄犬契約(雇用条件として労働組合に加入しないことや脱退することを要求すること)、(3)支配介入(経済的その他の援助を含む)、(4)不利益取扱、(5)告訴・証言を理由とする不利益取扱、(6)団交拒否の6類型がある(4条(a)項)。条文の文言からみると、ワグナー法を継受しているといえる。

特に、不利益取扱但書のショップ協定の規定は、ワグナー法のものである。タフト・ハートレー法はクローズドショップを違法とし、ユニオンショップも厳しい制約付きで認めるにすぎない(8条(a)項(3)号)。ところが、産業平和法は、ワグナー法時代のクローズドショップ制を認める立場を選択的に継受したのである^(注20)。強制仲裁制度時代には組合保障規定に消極的であったことに比較すると、組合保護への大前進といえよう。

一方、タフト・ハートレー法の影響は、共和国法令第3350号(1961年6月18日)による改正にみられる。前述のショップ制の規定に「ショップ協定は、組合加入を禁止する宗派のメンバーには及ば

ない」という但書が加わった。これと類似規定はタフト・ハートレー法19条にみられる。ただし、同法19条は病院などのヘルスケア機関の被用者が、組合加入を反対する宗派に属するときにショップ協定は及ばないとするものである。したがって、フィリピンの方がヘルスケア機関の被用者に限定していない点で広い。

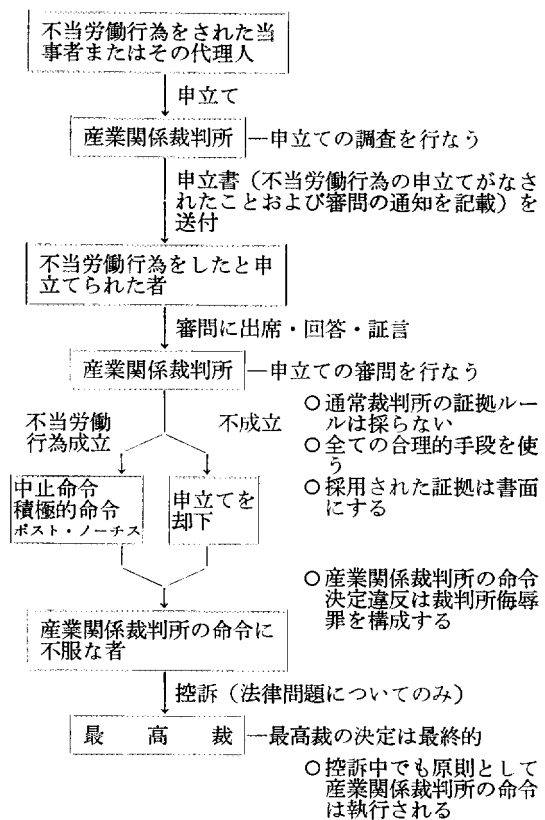
さらに、使用者の反組合的言論について、タフト・ハートレー法下の解釈を採用している^(注21)。ワグナー法はなんらこの点にふれていなかった(産業平和法も同じ)が、タフト・ハートレー法は第8条(c)項に「報復もしくは暴力の威嚇または利益の約束を含まないならば、不当労働行為を構成しない」と規定した。

フィリピンで初めてこの問題が争われたのはインシュラ生命保険会社事件(Insular Life Assurance Co., Ltd. Employees Association v. Insular Life Assurance Co., Ltd., G. R. No. 25291, SCRA, 第37巻[1971年1月30日], 244ページ)である。本件では、ストライカーのおのおのに送付された社長の2通の手紙が問題となった。1958年5月21日付の第1の手紙では、ストを中止した場合の物質的経済的ベネフィットを約束していた。5月31日付の第2の手紙では、失職をほのめかしていた。最高裁は、第1の手紙はかなりの組合員をピケラインから離脱させる影響を与え、第2の手紙は残りの組合員にスト中止を決意させたことを理由に、不当労働行為とした。利益供与の約束、失職の脅迫、経済的報復を含む使用者の言論は団結権への干渉と評価された^(注22)。1971年という最近の時期の判決であるので、タフト・ハートレー法の条文およびその解釈の影響を受けたと考えられる。

(3) 労働組合の不当労働行為

労働組合またはその代理人の不当労働行為類型

第1図 第2期産業関係裁判所の救済手続



として、(1)被用者の団結権抑圧、(2)使用者に被用者への差別待遇をなさしめること、(3)団交拒否、(4)はねぶとん行為（強制取立の意味で履行されるあてのない労務に対して、使用者に金銭その他の支払をさせようとする）の4類型がある。ほとんどタフト・ハートレー法のコピーである。しかし、タフト・ハートレー法8条(b)項はさらに3類型を定めていることに比較すると、産業平和法は簡略である。アメリカでは、強くなりすぎた組合の存在が労働組合の不当労働行為規定を設ける要因となったのに対し、フィリピンにはそのような現実はなかった。したがって、一つにはタフト・ハートレー法のすべての類型を受け入れる必要を感じなかったのだろう。

(4) 救済手続

救済手段として、フィリピンでは科罰主義と原状回復主義を併用している。この点は原状回復主義のみを採るアメリカとは異なっている。

4条の不当労働行為規定の法的根拠は3条の被用者の団結権にある。したがって、ある行為が不当労働行為であるか否かを決定するのは、その行為が3条にいう団結権を侵害したか否かにある。ところで、3条の違反者には刑事罰（100ペソ以上1000ペソ以下の罰金もしくは1カ月以上1年以下の拘禁または併科）が科される（25条）。以上のことから4条で不当労働行為として列挙されているすべての行為は3条違反となり、刑事罰が科されるという結論になる。しかし、3条違反は刑事事件となるからそこで必要とされる証拠は単なる実質的証拠^(注23)では足りず、合理的疑いの余地なき立証である。したがって、実際は必ずしもすべての4条違反が3条違反として刑事罰が科されるわけではない。なお、最高裁は、3条違反の裁判管轄権は通常裁判所にあるとしている^(注24)。

行政的救済は第2期産業関係裁判所が専属的に行なう（5条(a)項）。なお、第2期産業関係裁判所への不当労働行為申立てと通常裁判所への告訴に順序はない。

第2期産業関係裁判所での救済手続を図示すると第1図のようになる（5条・6条）。

第1期産業関係裁判所の手続は、その規定にもかかわらずデュープロセスにのっとるべきとされていた^(注25)。それに対し、産業平和法下の第2期産業関係裁判所での手続は準司法的なものになっており、アメリカの影響がみられる。条文は、ワグナー法10条に近い。第2期産業関係裁判所の管轄権は、最低賃金や不当労働行為に関するもの等

に限られている。

しかし、その実態は、強制仲裁の経験を有する裁判官が留任していたりして^(注26)、必ずしも準司法的機関としてのメリットを生かしたものではなかった。

第2期産業関係裁判所に関して注意しなければならないことは、第1期で扱っていた地主小作人問題を、1955年6月以降農業関係裁判所 (Court of Agrarian Relations, 共和国法令第1267号により創設) が処理するようになったことである。また、最高裁は、ハシエンダ・エスペランザ事件 (Hacienda Esperanza v. CIR, G. R. No. 18708, Nov. 28, 1962) で農業労働者にかかわる不当労働行為事件は、農業関係裁判所の管轄であるとした^(注27)。このように、地主小作人問題や農業労働者については別の立法がなされるようになった。

(5) アメリカ法との比較

産業平和法上の不当労働行為制度は、枠組と労働組合の不当労働行為規定はタフト・ハートレー法を、使用者の不当労働行為規定はワグナー法を継受している。改正や明文規定を欠く問題の法解釈には、タフト・ハートレー法の影響をみることができる。

日本においては、アメリカの不当労働行為を継受するとき、ワグナー法とタフト・ハートレー法の質的相違が鋭く意識された。団結権を保障する憲法28条があるので、タフト・ハートレー法のよう労働組合の不当労働行為を規定することはできないとされた^(注28)。

フィリピンは、憲法に団結権保障規定を置いていない点でアメリカ法とその法構造が同じである。したがって、労働組合の不当労働行為を規定しても、「政策的所産」として憲法上の疑義は生じない。

だが、フィリピンはアメリカにおけるような「力の巨大になった労働組合」(それは団交における力のバランスをくずす)は存在しなかった。したがって、労働組合の不当労働行為制度は、そこに類型の取捨選択があったとはいえ、機械的継受といえよう。

それはまた産業平和法が団体交渉を中心としたことと結びついている。今は交渉力が弱いにしても、将来の危険性(それはアメリカの労働運動が立証している)のために設けたとみることもできる。さらに、このことがタフト・ハートレー法寄りの継受を物語るので^(注29)、経営者側の意向が反映されているとみることができる。実際、使用者は1951年の最低賃金法の際ほど脅威を感じなかったという^(注30)。

しかし、一方で、タフト・ハートレー法とは異なり、消極的団結権は規定せず、また、ジョップ制については認めている。それは、フィリピンの労働組合の力の現状を配慮しており、議会は必ずしも反組合的態度をとっていないことを示している。

このような組合保護の姿勢は、地主階級のなかにもみられた。彼らは、新興資本家の急速な進出を阻むために、それに有利な政府の労使関係への介入をゆるめ、労働者の勢力拡大に好意を示した^(注31)。また、第2期産業関係裁判所は地主小作人問題や農業労働者の事件を扱わなくなったので、彼らとの利害関係が薄れてきたこととも関係していよう^(注32)。

産業平和法上の不当労働行為制度は、以上のアメリカ法との比較が明らかにしたように、決してタフト・ハートレー法のコピーではない。枠組はタフト・ハートレー法を採用しながら、支えている法理はワグナー法のものである。バランスをとった選択的継受であり、フィリピンの政策的配慮

をよみとることができる。

4. 不当労働行為の発展——フィリピン化

では、フィリピンの不当労働行為制度は、ワグナー法とタフト・ハートレー法の枠内にとどまっていたのだろうか。

すでに指摘したように、救済手続に科罰主義を併用していることは、1936年法からの法的伝統とみることができる。他のASEAN諸国も程度の差はあれ不当労働行為に刑事罰を科している。不当労働行為を反社会的行為と厳しくみる態度は、アジア諸国に一般的ではないにしても相当根強いといえる。これはまた刑罰を科さなければ、不当労働行為が横行してしまうという現実があることと関係している。

フィリピンの不当労働行為制度で注目すべきことは、「労働協約違反は不当労働行為である」という法理を発展させたことである。

アメリカでも、労働協約違反を不当労働行為とする案が議会に提出されたが、結局採用されなかった^(注33)。また、裁判所も不当労働行為としなかった。タフト・ハートレー法では協約違反に損害賠償請求がなされる(301条)。

初期の第2期産業関係裁判所は、協約違反を不当労働行為とすることに消極的であった。パンブジャン鉱山事件(Pambujan Sur United Mine Workers v. Semar Mining Co., Inc., G. R. No. 5694, May 21, 1954, 50 Official Gazette 6, pp. 2449-2456)では、協約違反は通常の法的処理に委ねるべきだとした。第2期産業関係裁判所内には第1期産業関係裁判所が労使関係に介入しすぎていたことへの反省があった。

第2期産業関係裁判所の消極的態度を前にして、協約違反は通常裁判所で争われることになった。しかし、それは協約違反を放置し、費用と時

間がかかり健全な労使関係を阻害した^(注34)。

1967年、最高裁は、協約違反=不当労働行為とするリーディングケースであるリパブリック・セイビング銀行事件(Republic Saving Bank v. CIR, G. R. No. 20303, SCRA, 第21巻[1967年9月27日], 226ページ)の判決を下した。本件の争点は、銀行の社長が人事に情実を用いている等としてその解任を求める文書を提出した8人の労働者の解雇が不当労働行為にあたるか否かにあった。したがって、本件は協約違反を真正面から争った事件ではないのだが、本件の判旨からその後の判決は協約違反=不当労働行為という結論を導き出している。

最高裁は、本件で団交についてつぎのように述べている。「団交は協約の締結で終わるものではなく、継続的プロセスである。団交義務は、協約有効期間中当事者に協約の下において生ずる問題を調整するために、迅速かつ誠意をもって会合し協議する相互的義務を課し、この義務違反は4条(a)項(6)号および(b)項(3)号により不当労働行為である。苦情手続は団交の継続的プロセスである」。

翌年の、銀行が労働組合のノーストライキ条項違反を訴えたセキュリティ銀行事件(Security Bank Employees Union - NATU and Ruben Puentollano v. Security Bank & Trust Company and Hon. JOSE N. LEUTERIO, G. R. No. 28536, SCRA, 第23巻[1968年4月3日], 503ページ)で、最高裁はつぎのように述べている。「産業平和法は使用者との団交拒否は不当労働行為であると明文で規定している。また、最高裁は、リパブリック・セイビング銀行事件で、団交は継続的プロセスであり、団交義務は締結された協約の規定にしたがう義務を当事者に課するので協約の締結で終わるものではないと判決を下したことにより、協約の不履行は不当

労働行為を構成することは明らかである」。すなわち、団交義務＝継続のプロセス＝協約遵守義務、したがって協約違反＝団交義務違反＝不当労働行為とした。その後、協約違反＝不当労働行為とする判決が相次いだ(注35)。

最高裁のこのような態度に対して、パスカル教授は、裁判立法であると批判する(注36)。厳格な文理解釈からすれば、パスカル教授の見解は正しい。しかし、協約違反を通常裁判所に委ねてしまうことから生ずる労使関係の混乱に、傍観的立場をとり続けることは現実が許さなくなっていた。また前述したように産業平和法における強制仲裁制度時代への回帰現象——政府の介入——は、不当労働行為制度にも及んでいるとみることができよう。すなわち、最高裁は団交義務を拡張解釈することで、協約違反＝不当労働行為とし、第2期産業関係裁判所の積極的役割に期待したのである。バクンガン教授のつぎの言葉は的を射ている。

「協約違反は不当労働行為であるとする最高裁判決は大変賢明な政策である。産業関係裁判所および産業平和法が、協約実施のための監督的法律手段となるからである」(注37)。

このフィリピンにおける不当労働行為制度の発展は、団体交渉制度のなかで創設時の不当労働行為制度がスムーズに機能しなかったことを意味する。使用者と対等な労働組合を、団体交渉という労使自治のなかで育成することに失敗したので、不当労働行為類型を拡張し、そのことにより政府の介入をはからざるをえなかったのである。政府の介入により保たれる団体交渉だったのである。

(注1) 隅谷編 前掲書 352ページ。

(注2) ベルレポートに引き続いて締結されたキノ・フォスター協定では労働法の制定には2番目の優先権が与えられた。常に外資に依存するフィリピン経

済開発計画については、鹿島平和研究所編『フィリピン』鹿島平和研究所出版会 1968年 36～75ページ参照。

(注3) Eduvala, George; Ruben D. Torres, "Labor Relations Policy and the Labor Movement," *P. L. R.*, 第2巻第1号, 1977年, 2～3ページ。

(注4) Wurfel, 前掲論文, 596～605ページ。

(注5) 労働請負業者が労働組合の登録をし、かくれみのにしていたウォーターフロント組合事件。

(注6) 産業平和法がもたらしたプラスの影響についてはCalderon, 前掲論文, 18～19ページ参照。

(注7) Wurfel, 前掲論文, 601ページ。

(注8) National Economic and Development Authority, *Philippine Yearbook 1979*, マニラ, National Census and Statistics Office, 1979年, 557ページ。

(注9) Calderon, 前掲論文, 20～21ページ。

(注10) 日本労働協会編 前掲書 189～190ページ。

(注11) Briones, V. B., "Industrial Peace in the New Society," *P. L. R.*, 第1巻第1号(1976年), 47ページ。

(注12) Ople, Blas F., "Labor Relations under Martial Law," *P. L. R.*, 第1巻第1号(1976年), 5～6ページ。

(注13) 宮原幸則編『フィリピンの農業——現状と課題——』アジア経済研究所 1970年参照。

(注14) Francisco, V. J., *Labor Laws*, 第1巻(3版), マニラ, East Publishing, 1956年, 246～247ページ。

(注15) Montemayor, J. U., *Labor, Agrarian and Social Legislation*, 第2巻, マニラ, Rex Book Store, 1967年, 233ページ。

(注16) タフト・ハートレー法では、使用者の範囲が「使用者のために行為する者」から「使用者の代理人」に文言が改められたが(2条[2]項), 法理の修正はなされなかった(岸井 前掲書 83～88ページ)。

(注17) 被用者の範囲についてはMontemayor, 前掲書, 213～226ページ参照。

(注18) Gruz, Vicente A. Jr., "Exclusion from the Right to Self-Organization," Florida Ruth P. Romero 編, *The Dynamics of Labor Relations Law*, ケソン, U. P. Law Center, 1978年, 9ページ。

(注19) カルテックス判決に対するパスカル教授の

批判は、Pascual, Crisolite, “Labor Relations Law,” Ruben F. Balane 編, *Survey of Philippine Law and Jurisprudence*, ケソン, U. P. Law Center, 1972年, 1～3 ページを参照。

(注20) ショップ制の及ぶ範囲について, 最高裁の見解は動揺している。詳細は, 同上論文, 16～19ページ参照。

(注21) 反組合的言論は団結権抑圧の一態様であり, ワグナー法からタフト・ハートレー法に至る間に法理論が変化した興味深い問題である。詳細は榎井常喜『経営秩序と組合活動』総合労働研究所 1975年 280～311ページ参照。

(注22) Pascual, Crisolite, “A Critical Survey of 1971 Supreme Court Decisions on Labor Relations Cases,” Romero 編, *Aspects of Philippine Labor Relations Law 1972*, ケソン, U. P. Law Center, 1973年, 179ページ。

(注23) 実質的証拠の議論は, Pascual, Crisolite, “A Critical Survey of the 1969 Decisions of the Supreme Court in Labor Relations Law,” 同上書, 1970年版, 125～131ページ参照。

(注24) 詳細は, Herras, D. M. M., “Criminal Aspect of Concerted Activities,” 同上書, 97～110ページ参照。

(注25) Pascual, “A Critical……1969……,” 180ページ。

(注26) Wurfel, 前掲論文, 605ページ。

(注27) Montemayor, 前掲書, 第3巻, 1968年, 496ページ。

(注28) フィリピンの法律家は, ワグナー法とタフト・ハートレー法の質的相違を意識していないふしがある。たとえば, パスカル教授は, 「産業平和法4条(a)項と(b)項は, ワグナー法からの逐語的コピーである」と述べているが(Pascual, “Labor Relations……,” 11ページ), 4条(b)項は労働組合の不当労働行為規定であるから, タフト・ハートレー法8条(b)項のコピーである。

(注29) タフト・ハートレー法とワグナー法の質的相違は, 労働組合の不当労働行為を規定したか否かに具体的に表われている。

(注30) 隅谷編 前掲書 415ページ。

(注31) Wurfel, 前掲論文, 607ページ。

(注32) 地主と小作人にかかわる農地改革について

は滝川勉『戦後フィリピン農地改革論』アジア経済研究所 1976年参照。

(注33) 80th Congress (U. S.) First Session 442 (1947), H. R. Conference Report No. 510, (Pascual, “Labor Relations……,” 12ページ参照)。

(注34) Calderon, C. D., “Foundation of Industrial Peace,” Labor Education Center 編, 前掲書, 14ページ。

(注35) マニラホテル事件(Manila Hotel Company v. Pines Hotel Employees Association, G. R. No. 24314, SCRA, 第35巻[1970年9月28日], 96ページ), フィリピン自由労働組合事件(Philippine Association of Free Labor Unions v. CIR, G. R. No. 33781, SCRA, 第47巻[1972年10月31日], 390ページ)。など。

(注36) Pascual, “Labor Relations……,” 6～10ページ。

(注37) Bacungan, Floilan M., “Violation of a Collective Bargaining Agreement as Unfair Labor Practice,” SCRA, 第47巻(1972年10月), 434ページ。

III 任意仲裁・強制仲裁の枠内での 団体交渉制度時代(1974年～)の 不当労働行為制度

1. 労働法典とトレードユニオニズム

1970年代初頭は, 経済危機, 学生運動の急進化, 農村治安の悪化, ミンダナオ紛争の拡大等により社会不安が増大した。マルコス大統領は, 憲法7条10項2号(大統領の非常大権を規定)を援用し, 72年9月21日に戒厳令を布告した。戒厳令が目標とする社会を「新社会」とし, 古い「病める社会」から区別した(注1)。新憲法が73年1月17日に施行され(注2), ここにマルコス大統領による「立憲独裁主義」が始まるのである(注3)。

新憲法2条6項は社会正義を, 4条7項は結社の自由を, 規定しており, 1935年憲法と内容はほぼ同じである。労働者保護規定は, 1935年憲法で

は14条の一般規定のなかに設けられていたが、新憲法では2条の原則および国策宣言の9項に設けられた。「国は、労働者に保護を与え、完全雇用・雇用における平等を促進し、性・人種・信条にかかわらず平等の雇用機会を確保し、労使関係を規制する。国は労働者の団結権・団交権、雇用保障および公正で人間らしい労働条件を保障する。国は強制仲裁を規定することができる」としている。

同項により、憲法上初めて労働者の団結権と団交権が保障された。しかし、それが権利章典ではなく、原則および国策宣言に規定されていることから考察すると、憲法精神の基調をなしているとはいえず、どれだけ拘束力があるかは疑問である。すなわち、1973年憲法の団結権保障が、憲法上の団結権保障規定をもたないアメリカの法理とは質的に異なった法理を、フィリピン労働法の法解釈にもたらしたとみることはできないだろう。また、本項は団体行動権を保障していない。

労働法典は、74年11月1日施行された。「任意仲裁・強制仲裁の枠内での団体交渉制度」時代がここに始まった。この但書のついた団交は、西欧的団交概念とは異質なものである。これを、アジア諸国固有の労使関係パターンのあらわれと、シュレグレILO労使関係局長は評価している^(注4)。

1936年法による強制仲裁制度が破綻し、その結果生まれた産業平和法による団体交渉制度もまた破綻した。それらのフィリピンの過去の労使関係制度の欠陥に学び、カバーしつつ、生まれたのが労働法典下の「任意仲裁・強制仲裁の枠内での団体交渉制度」である。したがって、それはフィリピンの労使関係のなかで育まれたものである。「フィリピン労使関係制度」といえよう。しかし、アメリカモデルを全く廃棄しているのではない。

第4表 労働組合数（1977年～79年第1・四半期）

	1977	1978	1979 第1・四半期
年間組合登録数	163	213	55
年間登録抹消数	5,755	216	不明
現登録総数	1,202	1,414	1,416

（出所）日本労働協会編『フィリピンの社会と労使関係』日本労働協会 193ページ 表61より作成。（原典：Ministry of Labor, *Annual Report 1978*, Table III-C, p. 25-C）

第5表 ストライキ件数

項 目	1976	1977	1978	1979 第1・四半期
予 告 件 数	105	135	198	78
実 行 件 数	91	30	47	17
予 告 あり	41	22	21	不明
予 告 な し	50	8	26	不明
参 加 人 員	72,689	30,183	33,731	5,290

（出所）日本労働協会編『フィリピンの社会と労使関係』199ページ 表62より作成。（原典：Ministry of Labor, *Annual Report 1978*, 21ページ。1979年はフィリピン労働省タイプ印刷資料）

制限付きにせよ団体交渉を中心においているのである。

新制度の下ではより強力な政府の介入がみられる。

238条で1産業1組合の方針が打ち出されている。これは組合間・内の紛争を防止することを目的とするとともに、紛争処理を容易にすることを目的としている。そのために、第4表のように組合の登録抹消がなされている。これは、組合結成への政府の介入を物語っている。1産業1組合の押しつけは結社の自由と自主的団結権を保障した憲法に反するとしていくつかの労働組合が最高裁で係争中である^(注5)。

また、ストライキ、ロックアウトは禁止、制限されている（264条）。オブレ労働局長は、「労働者

第6表 NLRCによる裁定の傾向

(単位: 件数ただしカッコ内%)

項 目	1975	1976	1977	1978	
				支 部	本 部
労働側勝訴の裁定	4,694 (61)	7,821 (68)	8,604 (62)	4,886 (59)	843 (66)
経営側勝訴の裁定	2,993 (39)	3,747 (32)	5,243 (38)	3,366 (41)	436 (34)
計	7,687(100)	11,568(100)	13,847(100)	8,252(100)	1,279(100)

(出所) 日本労働協会編『フィリピンの社会と労使関係』204ページ 表66。(原典: National Labor Relations Commission (NLRC), *The National Labor Relations Commission in Review C. Y. 1975-77*, Table 4; NLRC, *Annual Report 1978*, Table 1 より抽出作成)

は交渉力をスト権によって持つことはできず、仲裁という政府の介入によってこそ使用者と対等の立場に立つことができる」とし、スト権剥奪・制約は交渉力を労働者に与える方策であるとする(注6)。フィリピンのように過剰な労働力が常に存在するところでは、自由な労働力市場が形成されず、労働組合はストライキという手段を使っても使用者と対等にわたりあうことはできないことは事実である。しかし、なによりもここで注目すべきことは、強制仲裁は労働組合の団結権を抑圧するのではなく、それを助成するためにあるのだとしていることである。1936年法の時とは強制仲裁の法的位置づけが異なっている。

なお、戒厳令下でも第5表のようにストライキは発生した。このように発生したストライキに対して処罰的な姿勢を政府はとらなかったという(注7)。

このスト権の剥奪・制約の代償として強制仲裁がある。経済問題の利益紛争のときは、団交→労働省による斡旋→NLRC(後述)による強制仲裁(または任意仲裁)→ある条件下では非重要産業ではスト、ロックアウトができる、という過程をふむ。協約についての権利紛争のときは、強制的な苦情手続(協約に、任意仲裁付の苦情手続を規定しな

ければならない)→強制的な任意仲裁(苦情手続に失敗したときは必ず任意仲裁に付さなければならない。ここでの決定が最終的)、という過程になる。以上のすべての争議解決方法は、強制的手段の性格を有しているのである(注8)。特に協約に関する任意仲裁が、産業平和法の下では機能しなかったので、強制的要素を入れている。つまり、それだけ政府が介入し、コントロールしやすくなっている。

争議行為規制および強制仲裁は、外資導入をはかるというフィリピンの経済発展目的とも関係している(注9)。

全国労働関係委員会(National Labor Relations Commissions, 以下NLRCと略す。労働大臣および公労使各3名の計10名からなる)が新たに設けられたことも、政府の介入を物語る。第2期産業関係裁判所の管轄権が限定的であったのに対し、NLRCでは、労使関係にかかわるすべての事件に適応できるように管轄権が拡張された(注10)。第1期産業関係裁判所の管轄権に近い。NLRCによる紛争処理は、労働側に有利な結果となっている(第6表)。

自由なトレードユニオンズを阻害するとして、産業平和法で排斥された政府の介入が、労働法典においては、「任意仲裁・強制仲裁の枠内での」という形をとって復活した。ここに、フィリ

ピン労使関係制度を貫くパターンをみることができ。そして、そのことが労使を同じ土俵にあげる機能をも有している。

強制仲裁法時代のように労働組合を抑圧するだけの政策ではない。政労使の3者会議による政策決定への労働組合の参加が示すように、パートナーとして発展のなかに位置づけている。

2. 産業平和法下の不当労働行為との比較

産業平和法上の不当労働行為制度と比較して、最大の改正点は、科罰主義の併用を廃し、行政救済のみにしたことである(250条)。産業関係裁判所は廃され、労働仲裁官(Labor Arbiter, NLRC)に属する。大統領が任命し2年以上の労使問題処理の経験が必要。215条)に専属的管轄権があるとされ、不当労働行為申立ては労働争議におけるように処理される(217条・250条)。

第2期産業関係裁判所の実際の運用もまた準司法機関としての機動性を十分に発揮しなかったもので、NLRCはその点を留意して設けられた。NLRCの事件処理は、かつての産業関係裁判所のそれよりも5倍も早いといわれている(注11)。

つぎに、不当労働行為の対象となる被用者の範囲が明確化あるいはせばめられた(注12)。第1に、産業平和法で法解釈上適用除外されていた非営利法人の被用者は、労働法典で明文をもって適用外とされた(244条)。法案では彼らにも団結権を認めていたが、結局は最高裁の考え方を採り適用外とした。第2に、保安要員が適用外とされた(245条)。産業平和法は保安要員についてなんらふれていなかった。最高裁は彼ら自身の組合を作ることを認めていた。しかし、労働法典はそのような権利をも否定した。職務の特殊性あるいは彼らが武装した場合の危険性が理由とされている。第3に、監督的被用者も、全面的に団結権を否定された。

さらに、不当労働行為の法的根拠とされる被用者の団結権規定から、「団交その他の相互援助や保護を目的とする共同行動」という文言が削除されている。ストライキの禁止・制約がなされていることに対応して削除されたものと考えられる。

不当労働行為類型は、労使それぞれ増えている。使用者の不当労働行為には、(1)被用者の団結権行使への干渉・抑圧・強制をもたらす、労働組合員の履行する労務の受領拒否、(2)団交中の問題または他の紛争の解決の一部として、組合・役員・代理人に交渉費用や弁護士費用を支払うこと、(3)労働協約の履行・解釈に関する任意仲裁裁定・決定に違反することまたは従わないこと、(4)労働協約違反、の4類型が加わった。

労働組合の不当労働行為には、(1)団交中の問題または他の紛争の解決の一部として、使用者から交渉費用や弁護士費用を取り立てること、(2)労働協約の履行・解釈に関する任意仲裁裁定・決定に違反することまたは従わないこと、(3)労働協約違反、の3類型が加わった。

労働協約違反=不当労働行為とする産業平和法の下での法解釈が、労働法典において明文化された。

また、シヨップ制に大きな改正が加えられた。まず、労働協約署名時にすでに他の組合の組合員である者にはシヨップ協定は及ばないと明文化した。シヨップ協定の適用範囲については産業平和法の下で最高裁で争われていたが、労働法典は明文化することでそのトラブルを解消した。

注目すべきことは、エージェンシーシヨップを規定したことである。産業平和法の下では、最高裁はサンミゲルビール会社事件(National Brewers & Allied Industries Labor Union v. San Miguel Brewery, G. R. No. 18170, SCRA, 第8巻[1963年8

月31日], 805ページ)で、非組合員からエージェンシー・フィーを徴収することを認めなかった。しかし、労働法典は、エージェンシーショップを認めたのである。交渉単位制を採用していると、交渉単位内の非組合員にも交渉代表組合のかちとったベネフィットがおよぶことになる。そこで、フリーライダーを防ぐために、タフト・ハートレー法下で考え出され適法とされたのがエージェンシーショップ制である^(注13)。単位交渉制を採用していると必ず生ずる問題であり、フィリピンもその必要に迫られたと考えられる。

3. フィリピン不当労働行為の独自性

労働法典の不当労働行為制度は、行政救済のみとした点やエージェンシーショップの採用という点に、アメリカ法(特にタフト・ハートレー法)の影響を受けたことがうかがえる。すでに産業平和法下でも、改正点や解釈などにタフト・ハートレー法の影響がみられた。適宜、フィリピンの労使関係で生じた問題の処理のモデルを、アメリカにあおぐ体質は否めない。

しかし、全体的なトーンとしては、フィリピンの独自性が表われてきたとみてよいのではないだろうか。

新たに付け加わった不当労働行為類型をみると、組合役員のたかりや協約違反という団体交渉を阻害する行為があげられている。ところで、フィリピンではすでに1950年のベルレポートが指摘したように組合指導者の腐敗やたかりは往々にしてみられるものである^(注14)。また協約違反も判例によって不当労働行為とされたように一般的にみられる行為である。すなわち、フィリピンの現実の労使関係から生成された不当労働行為類型と評価できる。

さらに、任意仲裁裁定違反を不当労働行為とし

たことも、「任意仲裁・強制仲裁の枠内での」団交制度の下では必然的なことである。そうしないと、労使関係制度は枠にはまらず、任意仲裁裁定からさらなる紛争が生じてしまう。ここに、不当労働行為は、団体交渉への政府の介入というモメントをもった類型をも包含するに至った。そのような政府の介入を実効化するための不当労働行為類型である。

行政救済一本立てとしたのも、迅速に紛争を処理していこうとする表れである。そして、不当労働行為事件は、労働法典の下では労働争議のように処理されるのであり、産業平和の観点からその処理が考えられている。

(注1) 滝川勉「フィリピン」(滝川他著『東南アジア現代史』有斐閣 1982年) 63~78ページ。

(注2) 1973年憲法の概略は、佐藤強「フィリピン共和国新憲法」(『外国の立法』第12巻第6号) 290~299ページ参照。

(注3) Abuevo, Jose V., "Alternative Perspectives in Development in ASEAN Countries," *Contemporary Southeast Asia*, 第1巻第2号(1979年9月), 144ページ。

(注4) Schregle, J., "Labor Law in Southeast Asia," *P. L. R.*, 第1巻第1号, 41ページ。

(注5) 日本労働協会 前掲書 193ページ。

(注6) Ople, 前掲論文, 8ページ。

(注7) 日本労働協会『海外労働時報』第5号, 40ページ。

(注8) Buenviaje, A. J., "Development of Modes of Industrial Dispute Settlement," Ruben F. Santos 編, *Voluntary Arbitration in the Philippines*, ケソン, U. P. Law Center, 1977年, 4ページ。

なお、民間の任意仲裁機関として、フィリピン仲裁協会(the Arbitration Association of the Philippines)とフィリピン職業仲裁人協会(the Philippine Association of Professional Arbitration)がある。実際は期待したほどには任意仲裁は迅速に行なわれていないという。Jimenez, T. Ramon, "Philippines," Blanpain 編, *Encyclopaedia for Labor Law and Industrial*

Relations, ニュージーランド, Kluwer, 1980年, 203ページ。

(注9) チャウ・K・B, パン・E・F「対外投資に対する進出先進国とアジアの受入諸国における労働力調整策」(『日本労働協会雑誌』) 222ページ。

(注10) Martinez, Lohel A., "Social Justice and Protection of Labor," *SCRA*, 第101巻, 748ページ。

(注11) 『海外労働時報』第4号 32ページ。

(注12) Cruz, 前掲論文, 1~34ページ。政府職員も団結権が剝奪されている。

(注13) 石川吉右衛門『労働組合法』有斐閣 1978年 63~64ページ。

(注14) たかりは、弁護士費用や組合指導者への特別ボーナスという形で使用者から取り立てられた。また、節操のない組合指導者は、労働者よりも使用者に有利な協約(「スウィートハート協約」と呼ばれる)を締結しさえした。Jimenez, 前掲論文, 180, 182ページ。

おわりに

1980年5月1日付で、不当労働行為規定は大きく改正された。

まず、第1に、科罰主義が復活した。「不当労働行為は労使双方の民事的権利の違反ばかりではなく、国家に対する刑事犯罪でもある」と規定し(248条)、1000ペソ以上1万ペソ以下の罰金もしくは3カ月以上3年以下の拘禁または併科に処せられる(289条)。刑事訴追は、行政救済が出されたあとになされる(248条)。

科罰主義の復活は、労働法典でストライキが禁止・制約されていることとのバランス上なされた。オプレ労働大臣は、「労働者はストをすれば投獄されるのに、使用者は不当労働行為を行なっても何ら罰せられない」と不公平を指摘している(注1)。

1980年の改正による科罰主義の採用後ストライキ解除の法案が提出されたとき(同法案は81年8月

に成立)、経営側はつぎのように本改正を批判し、科罰主義の廃止を主張した。「不当労働行為の犯罪化は、戒厳令がしかれていた時(81年1月17日解除)、もっぱらストを禁止する意図をもってなされたものであるから、ストが回復される段階にある今日に至っては、不当労働行為も当然のこと非犯罪行為とすべきだ」(注2)。経営者の反対にもかかわらず、科罰主義廃止の動きは今のところない。

戒厳令下のスト禁止・制約が要因とはなっているが、80年の科罰主義の復活は、まさにフィリピン不当労働行為制度の法伝統にそったものとみることができる。その意味で、労働法典で行政救済のみとされた時期(74~80年)は、フィリピン不当労働行為制度上例外的な時代である。また、不当労働行為は産業平和を妨げ、ひいてはフィリピンの発展を阻害するという認識があったと考えられる。それは248条のつぎの文言が示している。「不当労働行為は、(略)産業平和を破壊し、健全で安定した労使関係の促進を阻害する」。

また、団結権のなかに「団交または相互援助や保護のために適法に共同行動する権利」を含む(247条)としていることも、産業平和法への回帰である。80年改正法案の議会提出理由(注3)でも、これは「長い間認められた根本的な労働者の団結の目的」であるとしている。

80年改正は、以上のようにフィリピン不当労働行為制度の法伝統に反する労働法典の規定を改正している。

また、本改正により、非営利法人の被用者の団結権が認められた。これは、ILO条約および憲法規定を配慮している。この問題は以前から争われており、彼らの団結権を認めたことの法的意義は大きい。

アジア的労使関係制度に関して80年5月マレー

シアのクアラルンプールで開催された第3回ASEAN労相会議でのマレーシアのリチャード・ホー労相の発言は、示唆に富んでいる(注4)。「紛争解決のための迅速かつ最も適切な方法を探し求めるに際しては、ASEAN諸国は特定の西欧概念や慣行を捨てさせて独自の土着的方法に代替することが重要である。(略)ASEAN諸国は、自国の経済発展への圧迫を十分考慮したうえで、ILO基準への現実的な接近をはかればよいであろう。(略)ASEAN諸国の労働法には以下3点の共通した特徴がある。それは、労使関係への政府のかかわり合い、労使関係を規律する主たる手段としての団体交渉の採用、紛争解決のための強制仲裁制度の利用、以上である」。

ホー労相の指摘は、まさに現行フィリピン労働法制にもあてはまる。そして、非営利法人の被用者の団結権を認めたことは、ゆずることのできる「ILO基準への現実的な接近」といえるだろう。

フィリピンにおいて、労働法は今や「国家発展の重要な道具」(注5)なのである。その目的があるからこそ、労使自治に委ねないで、「任意仲裁・強制仲裁の枠内での」という形で団交過程に対して政府介入が行なわれている。そして、それは決

して労働組合を不利にするものではない。NLRCの労働組合に有利な裁定がそれを示している。

以上のような労働法体制下では、不当労働行為制度は、アメリカ法を継受したといっても、フィリピン独自の変容を受けるに至る。団結権保障の具体化にとどまらず、団体交渉を規制する「任意仲裁・強制仲裁の枠」を支える目的をも有している。それは、産業平和を阻害する——それは同時にフィリピンの経済発展を阻害する——行為を排除しようという方向性を持つ。政府の介入や科罰主義というフィリピン労働法の法伝統を温存させながら、経済発展が志向されている。

(注1) *Times Journal*, 1978年8月31日(日本労働協会『海外労働時報』第20号 40ページ)。

(注2) *Business Day*, 1981年6月17日(日本労働協会『海外労働時報』第53号 37ページ)。

(注3) Second Regular Session, *New Unfair Labor Practice Law*, Appendix “UU” (法案趣旨説明)参照。

(注4) Cruz, 前掲論文, 1～3ページに引用されているフェルナンデス教授の言葉。

(注5) *New Straits Times*, 1980年5月27日(原田輝男 前掲論文 82ページより引用)。

(労働法専攻)