

第 7 章

インドにおける経済自由化と労働法の諸問題

——非組織部門に関連する判例を中心に——

はじめに

インド政府は、1991年に経済自由化政策を導入し、以来、公共部門主導の輸入代替工業化戦略を離れ、市場経済を基本に据えた経済政策を進めている。

1991年に発表された産業政策、貿易政策には、諸々の参入規制を撤廃すること、輸出入管理を大幅に緩和すること、外資を導入することなどの施策が盛り込まれていたが、同時に、労働問題に関する言及もあった。その内容は、経済自由化に伴って生じると予想される困難につき十分に労働者の利益に配慮する、という言明である⁽¹⁾。

よく知られているように、インドは独立以降、社会主義的な社会の建設を目指してきた。ただし、それは生産手段の国有化や私的所有権の廃棄を意味するものではない。最高裁判所の判決によれば、インド憲法に述べられた社会主義とは、収入や地位、生活水準の不平等を是正し、労働者に十分な生活水準を確保することにあり、その限りにおいて私的所有権絶対や契約自由といった近代法の諸原則に制約を課すことである⁽²⁾。そうであるとするならば、他の自由経済を基本とする国々と法的には変わるところはない。

労働法は、自由経済の基本をなす近代法の諸原則のうち、特に契約自由の原則に一定の修正を加える社会立法の一分野であり、労働者の権利を擁護

し、また労働組合の活動を保障することがその核心である。封建制を打破して生まれた近代社会は、出自や身分ではなく、契約によって私人間の関係を結びつける自由経済をもたらしたものの、同時に社会的に容認し得ないような不平等や不公正を生じせしめた。例えば、契約自由の名の下に、資本家が労働者を搾取したことは歴史的な事実としてよく知られていよう。つまり、自由経済を基本とする国々も近代法の諸原則を前提としつつもこれに多くの修正を加えており、労働法の領域はその最も顕著な例の一つなのである。

インドでは、まず憲法に労働に関連する一連の規定がある。前文では、「社会的、経済的および政治的な正義と思想、表現の自由」を国民に確保することを謳い、第19条1項Cにおいて、基本権として結社の自由を保障する。また憲法第四章の「国家政策の指導原則」は、裁判所によって強制的に実現される「権利」ではないものの、立法に際して同章に含まれる規定を指針とすることが国の義務とされるものであり、このなかに、労働者の労働条件や生活の安定を目指すよう国を義務づける諸規定がある⁽³⁾。

ただし、憲法制定以前にも、イギリス支配の下で、インドには労働者保護を意図する法律が数多く存在し⁽⁴⁾、独立以後もこれらの法はほぼそのまま受け継がれた⁽⁵⁾。唯一大きな改革が行われたのは労使関係に関する法であり、争議解決について政府の役割を重視した点である⁽⁶⁾。その背景には、労働者側が低い識字率や教育水準に悩み、また低賃金のために自立が困難であったこと、さらに前近代的な社会関係に縛られていたことから、使用者側の力が労働者側に比べ事実上きわだっており、したがって政府の役割を重視せざるをえない状況があり、また迅速な経済発展をはかるという観点から労働組合が政府から独立した勢力になることを危険視したという理由もある。

実際に、長く政権を担ってきた会議派の労働政策は、政府の介入による調停・仲裁を主たる紛争解決手段とするものであり、これに呼応する形で、労働組合側で最大の中央組織であった会議派系のインド国民労働組合会議(INTUC)が非ストライキ、労使協調を唱えることにより、会議派政権の労働政策における主導権を確保しようと試みたのである。これに対して、他の

政党もその系列労組の運動を取り込んで政治運動を展開し、ストライキや労使紛争が有効に抑えられたわけではなかった⁽⁷⁾。

さて、1991年の全面的な経済自由化に先立つ80年代の部分的経済自由化以来、市場経済にマッチした労働政策を展開し、労働法改革を行うべきであるとの観点から労働問題について多くの議論がある。それらが共通して指摘している点を整理すると大きく二つに分けることができる⁽⁸⁾。(1)労使関係における政府・政党の過剰な介入を抑え、労使間の自主的な解決を促進すること、またそのような仕組みへ労働組合法や労働争議法を改めること、(2)労働政策・労働法の対象外とされてきた労働者のおよそ9割を占める非組織部門の労働者を労働法の対象に含めること、これに関連して債務労働、児童労働など前近代的な雇用慣行をなくすこと、これである。

現在までの政府の対応はどうかというと、経済自由化後に、中央政府レベルでは労働に関する目立った立法も改正もない。もちろん、制定法に関する立法や改正がないということが、労働者の雇用や労働条件、労使関係などに動きがないことを意味するわけではない⁽⁹⁾。貿易や会社組織にかかわる法に比べて、労働関連法は、政党の支持基盤となってきた労働組合が経済自由化に否定的な態度をとらざるを得ないために触れることが難しく、また国際機関から融資を受ける条件となる構造調整の第一義の対象になっていないために、迅速な改革が行われていないだけである。もっともWTOの場でアメリカが、途上国において不当に廉価な労働力によって生産された商品の輸出は不公正な貿易であり、その理由の一つが途上国では労働法が未整備であるかまたは適切に実施されていないことにある、と主張したことは記憶に新しい。その主張の是非はさておきとして、インドはアメリカや日本よりILO条約を多く批准しているものの、労働法の適用範囲やそのインフォースメント(enforcement)に多くの問題をかかえていることも事実である。

こうした状況のなかで、本章の課題は、経済自由化後にみられる労働法改革議論を整理すること、それとの関係で労働市場や労使関係に近年みられる現象を素描すること、そして労働法の適用においてどのような社会問題が存

在しているのかを抽出し、またインドにおいて著しいといわれる前近代的な労働慣行が今どのような状況にあるのかをさぐることである。本章では、労働問題や労働運動、労働法について必要なかぎり概観を試みるが、先行業績が少なからず存在するため、これらを深く論じるものではなく、焦点は労働法のインフォースメントにおける問題を判例にみることにある。

そこで、第Ⅰ節では、労働市場全体にかかわる動きや問題点をみることにし、その上で、労働法の適用問題を、第Ⅱ節で特に最低賃金や債務労働について、第Ⅲ節で特に請負労働や児童労働について、それぞれ判例によって検討する。第Ⅳ節で、労使関係の動きと改革議論をみて、最後にインドにおける労働問題につき、若干のまとめをなしたい。

I 労働市場と労働法

インドの労働市場と労働者保護法について、指摘されてきた主な点をまず整理しておこう⁽¹⁰⁾。

第1に、組織部門と非組織部門の二重市場構造があり、前者は労働諸法により手厚く保護されている一方で、後者は事実上なんらの保護がない状態にある。第2に、過保護な労働法が、労働市場の柔軟性を阻害しており、特に組織部門に関して、雇用吸収を抑え、また破綻企業の市場からの退出も困難にしている。第3に、組織部門では、労働生産性や企業の収益とは無関係の賃金上昇があり、また労働諸法によって使用者に課されているさまざまな労働保障のための拠出金により1人当たりの労働コストが高い。

以上のような指摘は正しいだろうか。また仮に正しいとして、どのような変化が近年みられるだろうか。言うまでもなく、これらの問題一つ一つが非常に大きなテーマであり、本来ならば詳細な分析を必要とする。しかし、労働法適用過程の問題を中心に据える本章の観点からは、第3の組織部門における賃金と労働生産性については割愛し⁽¹¹⁾、第1および第2の点につき、

必要な範囲で瞥見することにした。

1. 労働市場と雇用

インドの人口は、1991年センサスによるとおよそ8億4630万人であった。職業別の就業人口の比率をみると（表1）、91年には農業部門に66.9%、工業部門に12.5%、サービス業部門に20.6%となっており、71年から5%程度全体に占める割合を減じているとはいえ、農業における就業者が、その他の就業者の2倍以上いることになる。独立以来急速な工業発展があったものの、インドの労働問題の中心は、依然として農業にあるといえる⁽¹²⁾。

ところで、インドの労働統計をみると、労働市場は一般に組織部門（organized sector）と非組織部門（unorganized sector）に分けられている。組織部門とは、公共部門に属するすべての事業所と、民間部門に属する10人以

表1 職業別就業人口（センサスによる）

	1951	1961	1971	1981	1991
	(%)				
農業部門	72.1	71.8	72.1	68.9	66.9
自耕作農民	50.0	52.8	43.4	41.5	38.7
農業労働者	19.7	16.7	26.3	25.1	26.1
畜産・林業・漁業など	2.4	2.3	2.4	2.3	2.1
工業部門	10.7	12.2	11.2	13.6	12.5
鉱業・採石業	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6
工業	9.0	10.6	9.5	11.3	10.0
建設業	1.1	1.1	1.2	1.7	1.9
サービス業部門	17.2	16.0	16.7	17.5	20.6
商業	5.2	4.0	5.6	6.3	7.5
運輸・保管・通信	1.5	1.6	2.4	2.7	2.8
その他サービス業	10.5	10.4	8.7	8.5	10.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Census of India 1991, Series I-India Part II -B (i) Volume-1, Primary Census Abstract, General Population, p.ix,およびA.N. Agarawal, Hariom Varma, *Indian Economy Statistical Year Book 1997*, p.86.

表2 就業者数の変化

(単位：100万人)

	人口	労働力 ¹⁾ 人口	就業者 ¹⁾	失業者	組織部門 就業者	組織部門 の割合(%)
1978	637.6	262.6	255.5	7.1	21.2	8.3
1983	725.8	289.1	283.2	5.9	24.0	8.5
1994	893.7	367.4	360.0	7.4	27.4	7.6
1997	949.9	397.2	389.7 ²⁾	7.5	28.2	7.2

(注) 1) 労働力人口と就業者は、Usual Status基準で、15歳以上の者。

2) 推定値。

(出所) Govt. of India, *Economic Survey 1997-98*, p.138, および *Economic Survey 1999-2000*, p.S53より作成。

上を雇用する事務所であり、それ以外が非組織部門である⁽¹³⁾。組織部門のうち、民間部門の25人以上を雇用する事業所のデータについては職業紹介(求人強制公告)法の下で毎年集められ、残りの民間部門のデータについては1966年から使用者が自発的に毎年提出する形で集められている⁽¹⁴⁾。

まず就業者数の変化をみよう(表2)。経済的部分的自由化が開始される直前の1978年から自由化後の97年までをみると、就業者全体については約2億5550万人から約3億8970万人へ増加したと予想されている一方で、組織部門に属する就業者は約2120万人から約2820万へ増加している。組織部門の就業者全体に占める割合でいえば、78年、83年では8%を超えていたが、94年、97年に関しては、8%を割り込んで、減少傾向にあることがみてとれる。

国民標本調査による統計を利用して、労働市場全体における産業別の雇用構造の動きをみると(表3)、農村地域では、農業において男女ともに就業者比率は減少しており、男女ともに比率が増えているのは製造業、建設業、サービス業である。都市地域では、農業、製造業において男女ともに就業者比率が減少しており、建設業、サービス業において男女ともに比率が増えている。

次に、組織部門と非組織部門の違いについてももう少し検討しよう。

表3 産業別雇用構造（国民標本調査による）（%）

		農村地域		都市地域	
		男	女	男	女
農 業	1977-78	80.4	86.8	10.2	25.1
	1983	77.2	86.2	9.7	25.5
	1987-88	73.9	82.5	8.5	21.8
	1993-94	73.7	84.7	8.7	19.3
鉱業・採石業	1977-78	0.5	0.3	0.9	0.6
	1983	0.6	0.4	1.2	0.8
	1987-88	0.7	0.5	1.3	0.9
	1993-94	0.7	0.5	1.3	0.7
製 造 業	1977-78	6.5	6.1	27.6	29.4
	1983	7.1	6.5	27.0	26.0
	1987-88	7.6	7.5	26.0	26.9
	1993-94	7.0	7.5	23.6	23.6
電気・ガス・水道	1977-78	0.2	—	1.1	0.1
	1983	0.2	—	1.1	0.2
	1987-88	0.3	—	1.2	0.3
	1993-94	0.3	—	1.2	0.3
建 設 業	1977-78	1.7	0.7	4.2	2.6
	1983	2.2	0.7	5.1	3.7
	1987-88	2.7	3.2	5.8	4.3
	1993-94	3.3	1.1	7.0	4.9
商 業	1977-78	4.0	2.3	21.6	9.8
	1983	4.4	2.2	20.2	9.9
	1987-88	5.2	2.4	21.5	10.9
	1993-94	5.5	2.2	21.9	10.7
運 輸 業	1977-78	1.3	0.1	9.8	1.2
	1983	1.7	0.1	10.1	1.7
	1987-88	2.1	0.1	9.8	1.2
	1993-94	2.2	0.1	9.8	1.5
サービス業	1977-78	5.4	3.7	24.5	31.1
	1983	6.2	3.4	24.8	31.4
	1987-88	6.4	3.7	25.3	33.6
	1993-94	7.1	4.0	26.4	38.8
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0

（注） Usual Status 基準で ‘Principal Status’ worker と分類された者についての数値。
（出所） Govt. of India, NSSO, *Sarvekshana*, Vol. 20, No.1, 1996, pp.64-65より作成。

表4 雇用成長率

(%)

	雇用全体の成長率	組織部門における雇用成長率		
		公共部門	民間部門	全体
1972-73~77-78	2.75	n.a.	n.a.	2.45
1977-78~83	2.36	2.99	1.41	2.48
1983~87-88	1.77	2.17	0.43	1.38
1987-88~93-94	2.37	1.00	1.18	1.05

(出所) Govt. of India, *Economic Survey 1998-99*, p.147.

表5 組織部門における雇用成長率

(%)

	公共部門	民間部門	組織部門全体
1991	1.52	1.24	1.44
1992	0.80	2.21	1.21
1993	0.60	0.06	0.44
1994	0.62	1.01	0.73
1995	0.11	1.63	0.55
1996	-0.19	5.62	1.51
1997	0.67	2.04	1.09
1998	-0.09	1.72	0.46

(出所) Govt. of India, *Economic Survey 1999-2000*, p.168.

雇用成長率について(表4), 1987-88から93-94年をみると, 全体では2.37%となり, 80年代中ごろの1.77%より高い数値を示しているのに対し, 組織部門については1.38%から1.05%へと低下しており, 非組織部門が雇用成長率の向上に貢献していることになる。

ただし特筆すべきことは, 組織部門のうち, 民間部門の雇用成長率が公共部門のそれを80年代後半から上回ったことである。90年代に限ってみても, 組織部門のなかでは, 公共部門よりも民間部門のほうがおおむね高い数値を示している(表5)。経済自由化が始まってからは, 組織部門内では, 公共部門より民間部門のほうが雇用吸収に貢献していると考えられる。経済自由

化により、公共部門の民営化と、これまで民間部門の参入を認めなかった分野を解放した結果であろうとの推測が許されるだろう。しかし、組織部門における公共部門の就業者が占める割合は70%前後であり、経済自由化以後も今のところ大きな変化はない。

2. 労働諸法の分類と適用範囲

次に、インドにおいてはどのような労働法があり、その適用範囲はどのようなになっているかを整理しよう。なお、労使関係にかかわる集团的労働諸法については第IV節において触れ、ここではそれ以外の労働者保護にかかわる法を扱う。

(1) 労働者保護にかかわる法律群

まず、雇用前の労働者を対象とする、職業紹介（求人強制公告）法（the Employment Exchange（Compulsory Notification of Vacancies）Act, 1959）がある。同法は、公共部門の全事業所と25人以上を雇用する民間の事業所（農業を除く）に、欠員が生じた場合に指定の職業紹介所に届けるよう義務づけている。ただし、職業紹介所を通じて雇用することは義務ではなく、この制度による就職率は、1995年をみると求職数が約586万人に対し、就職数は約21万人と4%に満たない数字となっている⁽¹⁵⁾。新聞広告などによる採用や縁故採用が一般的であり、さらに、鉱業や建設業などの特定の業種、職種には次節でみる請負人を通じての雇用（請負労働）が用いられている。

次に、雇用後の労働者を対象とする法は多数あるが、大きく分けて、労働時間や職場の安全衛生を定める法律群と、賃金にかかわる法律群がある。

前者については、一般法というべきものは工場法（the Factories Act, 1948）であり、そのほか産業ごとに、港湾労働者（規制）法（the Dock Workers（regulation）Act, 1948）、プランテーション労働法（the Plantation Labour Act, 1951）、鉱山法（the Mines Act, 1952）、勤労ジャーナリスト法（the Working

Journalists Act, 1955), モーター運送労働者法 (the Motor Transport Workers Act, 1961), ビーディー・タバコ労働者 (雇用条件) 法 (the Beedi and Cigar Workers (Conditions of Employment) Act, 1966), などがある。これらの法が定めるのは、対象となる労働の性格に応じて異なっているものの、おおむね、労働者の健康や安全、福利厚生のための施設の設置、労働時間、有給休暇、違反に対する罰則、調査官の立入権限などである。工場法を例にとると、動力使用の場合には10人以上、使用しない場合には20人以上を雇用する工場が適用対象となる。

賃金にかかわる主な法は、賃金支払法 (the Payment of Wages Act, 1936), 最低賃金法 (the Minimum Wages Act, 1948), ボーナス支払法 (the Payment of Bonus Act, 1965), 男女同一賃金法 (the Equal Remuneration Act, 1976) などである。賃金支払法とボーナス支払法は、定期的かつ迅速な賃金の支払い、ボーナスの支払いをそれぞれ保障し、恣意的な罰金や賃金控除を禁止し、もって賃金生活者を搾取から守ることを目的としている。賃金支払法の適用範囲は、当初は工場や鉄道労働者の低所得者層のみだったが、適用産業も徐々に増え、建設、プランテーション、鉱山、油田、港湾の低所得労働者にも適用されるにいたり、ボーナス支払法については、基本的には工場法の適用工場すべてと会計年度中20人以上を雇用していたすべての事業所である。最低賃金法は労働者が生活を営むのに必要な最低限の賃金を保障するものであり、その適用範囲は1人以上を雇用するすべての事業所と同法の付表に列挙された産業に従事する者であり、農業も含まれる。最低賃金は、業種別、地域別に、成人、未成年者、児童、徒弟ごとに決められており、この改訂は5年ごとになされる。

(2) 社会保障にかかわる法律群

この分野に属する法としては、労働者補償法 (the Workmen's Compensation Act, 1923), 従業員国家保険法 (the Employees' State Insurance Act, 1948), 従業員準備基金法 (the Employees' Provident Funds and Miscellaneous Provisions

Act, 1952), 母性給付法 (the Maternity Benefit Act, 1961), 退職一時金支払法 (the Payment of Gratuity Act, 1972) などがある。

労働災害に対する補償を定める労働者補償法の適用範囲は、動力を使用する事業所では10人以上、使用しないところでは50人以上の事業所であり、事務・管理職・軍人と臨時雇用を除く鉄道、工場、鉱山の全労働者に適用される。同法が死亡と障害のみを補償の対象としていたため、これを補完すべく、疾病給付、医療給付などを定める従業員国家保険法が制定された。その適用範囲は、原則として、動力を使用し、20人以上を雇用する事業所である。従業員準備基金法は、退職準備金、家族年金などを含んでおり、労働者の退職後の生活保障を目的としている。その適用範囲は、原則として20人以上を雇用する工場および企業である。

(3) インド特有の法律群

また、インドに顕著な前近代的な慣行と貧困との関連で制定された一連の法がある。請負労働(規制)法 (the Contract Labour (Regulation) Act, 1970), 州際移民労働者法 (the Inter-State Migrant Workmen Act, 1974), 債務労働制度(廃止)法 (the Bonded Labour System (Abolition) Act, 1976), 児童労働(禁止および規制)法 (the Child Labour (Prohibition and Regulation) Act, 1986) などである。これらの法の適用範囲はその性格上組織部門の労働者に限られない。

つまり、労働者保護、社会保障を意図する社会立法は多数あるものの、その対象範囲は、主に組織部門の労働者を対象としており、非組織部門の労働者に適用される可能性があるものは最低賃金法と、インド特有の問題を扱う法律群である。

3. 小 括

組織部門と非組織部門につき、前者の就業者全体に占める割合が減少していることに関連して、法制度上の特徴を二つあげることができる。もちろん

ん、組織部門、非組織部門という区分は法制度上のものではなく、統計収集上生まれてきた慣用的な区分であると思われる、この区分に基づいて記述することは法的に正確なものではないが、一般的にいつて次のような指摘が許されるだろう。

第1に、組織部門の事業者は、労働条件や調査官による調査、福利厚生施設の設置、年次報告など諸般の義務を定める基本的な労働者保護にかかわる法や、各種の拠出金を使用者に課す社会保障にかかわる法の適用対象となるケースが多いのに対して、非組織部門はそのような法の適用対象となっていないケースが多い。

第2に、労働諸法の適用と同じく重要な違いが、税法上の問題である。租税関連の諸法は、組織部門か非組織部門かという区分によって租税義務や免除規定を定めているわけではないが、一般に組織部門に属する事業者に比べて、非組織部門に属する事業者は物品税などを免除されるケースが多い⁽¹⁶⁾。

そこで使用者側は、これらの法の適用を逃れるために、正規の従業員ではなく、日雇いというような形で臨時労働者を雇う、あるいは会社をいくつも分散させる、という手段をとろうとするインセンティブをもつと考えられる。

また、組織部門の全体に占める割合が減少していることが、組織部門に属する企業が容易に市場から退出できる、ということの意味するわけではない。この点、従来から、組織部門では労働者が労働諸法によって保護されているため、解雇や整理が困難であり、市場からの退出が難しく、そのことが組織部門の労働市場の柔軟性を損ない、雇用の成長を妨げる一因である、と説明されることが多く、したがってこの分野の法改革論議も盛んである。ただし、自主退職計画制度が利用されており、また解雇や整理をする際に州政府の許可を得るよう義務づける労働争議法の適用範囲は、100人以上を雇用する事業所であって、組織部門のすべてに及ぶわけではない。そこで、企業のリストラに困難が伴うことは一般的に確かな事実としても、インドの組織部門に属する企業の市場からの退出が、他国と比較してとりわけ難しいのか

は、労働法制度だけをみるかぎりそれほど明らかなわけではない。つまり、州政府が解雇や整理の申請に対して事実上ほとんど許可を出さなかったり、事業破綻を来した企業が国営化されるなど、法制度のみならず、法によって与えられた裁量を行行使する政策レベルにも大きな問題があったとみておいたほうがよいだろう。

いずれにしても、本節での重要なポイントは、非組織部門の占める割合が依然として大きく、経済自由化以後、増してさえいる、ということである。非組織部門における主な問題点は、第1に労働諸法の適用範囲外におかれていることが多いということ、第2に労働諸法が適用される場合であっても、事実上無視されていることが少なくないことである。第3に、この領域では、債務労働や児童労働、請負労働などの慣行がまだ顕著にみられることである。

非組織部門の就業者は、依然として労働市場の9割以上を占めているのに対し、この部門における労働諸法の適用問題の研究は、非常に乏しい。そこで次節および第Ⅲ節で判例にあらわれた労働法のインフォースメントにおける問題をみていくことにしよう。

Ⅱ 労働法の実現過程における問題点

非組織部門の就業者に適用される主な法は、債務労働や児童労働に関する法を除いては、わずかに最低賃金法があるだけである。しかし、これらの法でさえ、そのインフォースメントは満足すべき水準からはほど遠い状態にあるという。この点を、最低賃金、債務労働、使用者側による労働法の適用回避、といった問題にかかわる判例を通じて本節でみていくことにしよう。

1. 最低賃金の遵守

1982年のアジア大会事件 (People's Union for Democratic Rights v Union of India) ⁽¹⁷⁾ は、アジア大会に関連した諸プロジェクトの建設工事に雇われた労働者にかかわっている。最低賃金法、請負労働 (規制および禁止) 法、州際移民労働者法などの諸労働法が遵守されていないことを、3人の社会学者の報告が明らかにした。例えば、当時この業種に関する法定最低賃金は9.25ルピーであったが、実際には建設業者から仲介者に賃金が渡され、その仲介者が1ルピーを取得した後の8.25ルピーだけを請負労働者が得ていた。そこで、関連法規の遵守を求めて、社会活動団体が最高裁判所のバグワティ判事に手紙を出した。この社会活動団体は、債務労働、刑務所内暴力、政治腐敗などの問題につき積極的に取り組んでいる市民団体であった。この手紙を令状訴訟の請求とみなし、インド中央政府、デリー開発庁、デリー市役所を被告とする訴訟が開始された。

被告側は、第1に、原告の社会活動団体は権利侵害を受けている当事者たる労働者ではないのだから、当事者適格をもたず、したがって訴えを却下すべきと主張した。第2に、仮に原告に当事者適格があるとしても、被告となるのはインド中央政府、デリー開発庁、デリー市役所ではなく、労働者を雇っている建設業者であり、したがって、この点からも被告当事者を誤った本件訴訟は維持できず、訴えを却下すべきであると主張した。また、第3に、基本的人権違反が主張されていない以上、最高裁は憲法第32条の令状管轄権を発動できないはずだと主張した⁽¹⁸⁾。

これに対して最高裁は、本件は公益にかかわる訴訟であると位置づけ、被告側の主張をいずれも退けた。まず、公益訴訟というものの性格につき次のように判示した。

「公益訴訟は、……対審的な性格をもつ通常の伝統的訴訟とは全く異なる種類の訴訟である。……公益訴訟は通常の訴訟のように個人の権利

を他人に対して強制するために提起されるのではなく、公益を促進しかつ擁護することを意図するものであり、公益訴訟が要求していることは、貧しく、無知なる多くの人々、あるいは社会的、経済的に不利な立場におかれている多くの人々に対する憲法上または法律上の権利の侵害に注意がはらわれず、そのままなんらの処置もとられないままにおかれることがあってはならない、ということなのである。……公益訴訟は本質的に、社会の弱者層に対して与えられた憲法上ないし法律上の権利、利益や特権の遵守を確保し、彼らに社会正義（social justice）を享受せしめるための原告、国家または公的機関と裁判所の側での協力的あるいは協働的な努力なのである。公益訴訟の被告とされる国家や公的機関は、社会・経済的に不利な立場にある人々への基本的人権、憲法上および法律上の権利を確保することにつき、それを提起する原告と同程度の関心をはらわねばならない。」⁽¹⁹⁾

その上で、原告の当事者適格につき、「貧困、無能力または社会的・経済的に不利な立場にあることから裁判所にアプローチすることができない人々が被った違法ないし不法に対する司法救済が求められており、かつ裁判所がこれらの違法や不法に対する注意を喚起する公衆からの手紙により行動する場合には、裁判所はすべての技術的な手続原則を捨て去り、司法の側でその手紙を令状請求として取り扱い、それに基づき行為することになるだろう。本件がそのようなケースにほかならない。権利が侵害されているとされ、その基本的な人間としての尊厳ある生活が否定されている労働者は貧しく、無知で文盲の人間であり、彼らは貧困ゆえにあるいは社会的・経済的に無力なので、裁判所に対して司法上の救済を求めることができない。このような場合には、当事者適格に関する原則を緩和し、令状訴訟に関する当事者適格を原告は有すると解すべきである」と判示した。

次に被告の当事者性について、政府当局は業者に労働諸法を遵守させる義務があり、それゆえに当事者適格をもつとした。

また、第3の被告側の主張については、最低賃金法の法定賃金を下回る賃

金しか支払わない、という行為自体が憲法第23条の強制労働にあたることになり、したがって基本的人権の侵害となると解釈した。

このようにいずれの論点もクリアし、原告の主張を認め、最高裁は次のような決定を行った。第1に、労働者が最低賃金を支払われているかどうかを調査し、それが支払われていない場合には、建設業者に対し民事あるいは刑事の手続を開始すること、第2に、その他の労働法違反の有無を調査するために3人のオンブズマンを任命し、その報告に基づき裁判所は必要な措置を命じること、第3に、一般に政府機関が業者と契約を締結する際には、仲介業者を認めないことを含む労働諸法の厳格な遵守を条件とし、かつそれが遵守されているかどうかにつき十分注意を払うこと。

2. 債務労働制

非組織部門において重要な法に、債務労働制にかかわるものがある。これも具体例をみることにしよう。

債務労働制度（禁止）法は、1976年に制定された。債務労働とは、前貸しによる強制労働制度であり、まったくの無償か、あったとしても法定最低賃金よりはるかに低い水準の賃金で長期間働かされることになる。債務が返済されるまで働かされるが、利息が高いので、債務が弁済されることはまずなく、親の債務を子供が引き継いで働かされることも少なくない点、児童労働の問題とも関連する。この連鎖が何世代にもつながってきたのが債務労働制度にはかならない。移動の自由を失い、労働力をもはや市場価格で売ることができず、ひいては人間の尊厳を失うことになるが、各地でかかる慣行が残っているという⁽²⁰⁾。

同法は、債務労働者を解放し、彼らの債務を帳消しにし、新しい債務労働契約の締結を禁止し、解放された債務労働者に経済的なりハビリを提供するよう国家に命じている。すべての債務労働の慣行や契約は無効とされ、いったんは債務労働から解放されるものの、すぐに債務をおって、強制労働させ

られるケースも多く、また債務労働者が経済的に自立するためのプログラムを促進しているが、効果はまだ少ないという。

債務労働解放戦線事件 (Bandhua Mukti Morcha v. Union of India)⁽²¹⁾では、ハリヤナ州の採石場における債務労働者について、関係憲法・法律規定の実施が求められた事件である。

原告は、インドにおける債務労働者の解放運動を行っている団体であり、ハリヤナ州の数カ所の採石場を調査した結果、多数の労働者が、非人間的かつ悲惨な状況下で働かされていることを発見した。まず、どのような状況だったのかを引用しよう。

「鉱山労働、発破作業、碎石中の事故により致命的で重大な傷害事件が起きており、石屑による汚染のため結核が蔓延し、多くの生命が失われている。労働者は治療を与えられず、傷害・死亡についても補償を受けていない。鉱山法違反の立件も皆無である。労働者の99%は他州の早魃地帯からの移住者である。採石場においては何らの居住施設もなく、冬の風雨・夏の酷暑を防ぐ草葺き屋根すらない。衣服も不十分であり、飲料水は雨期に溜まった溝の泥水を用い、通学施設・児童擁護施設もない。これら何千人もの母なるインドの息子や娘達は『地に呪われた者』の姿を示している。またこれらの搾取の頂点に、仲介業者が貧しい坑夫の賃金の30%を不正な手数料として搾り取る、テーケダル制が存在している。⁽²²⁾」

原告は、憲法および関係法の適正な実施を求めて令状の発給を求めた。最高裁は、これを令状請求訴訟と認め、2名の弁護士を現地調査を行う特別委員に任命した。その報告書が裁判所に提出された。第1回の審理では、反論の機会を与えるため、鉱山借地人と採石業者宛てにこの報告書の写しを送ることを指示し、さらに、採石場の一般的状態等に関する社会・法学的調査を専門家に委託した。これらの報告書は訴えの内容が概ね事実であることを確認した。

法解釈上の第1の論点は、被告の当事者適格である。本件では、アジア大

会事件と異なり、被告たる中央、州政府は、ともに石材業者となら契約関係をもっていなかった。第2の論点は、基本権侵害が主張されていないので、本件令状訴訟は維持できない、という被告側の予備的反論である。第3の論点は、最高裁には特別委員の任命権がなく、特別委員の報告書も反対尋問を受けていないため証拠法上無価値である、という被告側の主張である。

最高裁は、第1、第2の論点については、アジア大会事件と同様、中央・州双方の当事者適格の根拠を、政府の基本的責務に求め、債務労働法違反がすなわち基本権侵害であると解釈した。また、第3の論点については、令状訴訟を定める憲法第32条には「適切な手続」とあるだけであり、「もし最高裁が受動的立場を堅持し、その介入を求める当事者が裁判所に関連事実を提出しないからという理由で、事件に介入しないならば、貧乏人や社会の弱者層にとって、基本権は絵に描いた餅となってしまう。だからこそ、社会の弱者層に変わって基本権違反の不满に関する事実やデータを収集するための委員を任命するという慣行を裁判所は作り出したのである。そのような者が提出した報告書はその集めた事実とデータについての一応の (prima facie) 証拠となる⁽²³⁾」と判示した。

その上で、労働諸法の違反のないよう確保すること、衛生施設を設けることなど、中央、州政府に対して計21の指令を出した⁽²⁴⁾。

しかし後に、中央政府、ハリヤナ州政府はほとんど最高裁の指令を実施していないことが判明した。そこで1991年に、判決に従っていないことを理由に、法定侮辱罪が同じ原告からハリヤナ州を相手に提起され、設置された委員会が調査を行い、83年当時からはほとんどなにも状況が変わっていないことを報告した。被告州政府に法定侮辱罪を適用せよとの主張は退けたものの、裁判所は再び関係法令の遵守を指示する指令を与えた⁽²⁵⁾。

しかし、やはり状況は変わらず、同種の事件 (1995年の Public Union for Civil Liberties v. State of Tamil Nadu)⁽²⁶⁾で、最高裁は、またしても関係機関が債務労働の解消に向けて十分な努力を行っていないこと、それゆえ、すべての州政府に最高裁が示した指令を迅速に遵守するよう求めねばならなかった。

3. 労働者の隷属的な地位

次に、経営側がいかに工場法など基本的な労働者保護法の適用を免れようとするか、具体例をあげてみよう。

1991年の *Rajangam v. State of Tamil Nadu* 事件⁽²⁷⁾ はビーディー工場における児童労働とビーディー・タバコ労働（雇用条件）法の適用に関して、ある労働組合が提起した訴えである。本件では、女性と児童とが工場ではなく、家でビーディーを巻くよう経営者に指示されており、工場法その他の社会立法の定める福利から除外されていた。そうすることで、経営側は法によって定められた諸々の義務を免れ、費用を削減することができるからである。

これに対して、最高裁は、ビーディーを巻く工程を工場ではなく、自宅で行っている場合でも、そのような労働者に法の利益を利用可能とすべきである、と判示し、中央政府、州政府ともに現実の労働者へ利益をもたらす法を適切に実施していないと指摘した。このような欠点をただすべくなんらかの措置が政府によりとられるべき、と判示した。

4. 小 括

最低賃金法がどの程度遵守されているのか、あるいは債務労働者が現実にどのくらいいるのか、という統計はない。しかし、判例に現われた事例は氷山の一角にすぎない、との指摘もある。このように搾取されている労働者は、自らの利益を立法、行政、司法のいずれの政府部門にも自らの力で訴えることができないような社会条件にある。最低賃金法違反や債務労働に関して社会活動団体は訴訟をその後も数多く提起しているものの⁽²⁸⁾、債務労働者解放戦線事件の経緯からもうかがえるように事態の改善は容易ではない。

なお、アジア大会事件と債務労働者解放戦線事件は、公益訴訟（社会活動訴訟）と呼ばれる一連の判例群のリーディング・ケースであって、インドに

において今なお展開しつつある世界的にもまれな司法積極主義の先駆的な事例である。したがって、非常に興味深い法的な論点が含まれているが、そのような法技術的な論点を詳細に論じるには及ぶまい。最高裁は、大胆な解釈により一応の法的な整合性はつけたものの、基本的には、法技術的な原則をかなりの部分を捨て去り、弱者救済、社会正義の完遂を目指している。それゆえの弱点もある。債務労働者解放戦線事件にみられるように、二当事者間の紛争解決という司法本来の役割を踏み越えた審理とならざるをえない点、強制執行に馴染まなかったり、権力分立の問題が生じたりして、判決・決定の実効性がどうしても曖昧なものになってしまうのである。

Ⅲ 雇用関係における問題点

次に雇用形態につき、インドのかかえている問題を判例を通じてみることにしよう。雇用関係においては、仲介人 (jobber) や請負労働 (contract labour) など、労働を募集する制度に顕著な中間搾取の問題や、児童労働といった問題がある。

1. 請負労働

まず、請負労働を取り上げよう。これについては中間搾取の問題がある。

請負労働(規制および廃止)法は、中間搾取を防止するために1970年に制定された。ここでいう請負労働とは、典型的なものとしては、事業者が直接労働者と雇用契約を結ぶのではなく、請負人と呼ばれる者と契約をし、請負人が労働者を集め、労働力を事業者に提供する、という形態をとるものである⁽²⁹⁾。

同法は、20人以上の請負労働者を雇用する事業所については登録官への登録を義務づけ、請負人については20人以上の請負労働者の労働供給を斡旋する場合には、政府の許可を得ることを義務づけている。中央および州政府

は、事業所の労働条件などを勘案した上で、請負労働の禁止を命じることができる。禁止とはならない場合には、請負契約を通じた雇用により労働者が搾取されないよう、請負労働者の雇用条件などを規定し、その保護に努めている。

1995年の Gujarat Electricity Board v. Hind Mazdoor Sabha 事件⁽³⁰⁾をみよう。上告人たるグジャラート電気委員会は公共部門の事業者であり、発電および送電のための火力発電所を経営していた。上告人は正職員の他に、さまざまな請負人によって仲介された労働者を約1500人かかえていた。被上告人たる労働組合は、請負人が法に違反して請負労働者から搾取しているとして当該電気委員会と交渉をはじめた。電気委員会、請負人、請負労働者、の間で、いくつかの争議が自主的に解決されたが、いくつかの問題は解決されず、産業審判所に持ち込まれた。産業審判所は請負労働者たちを正規の従業員と認め、高裁も審判所の決定を支持した。それゆえ、事業者側が上訴したものが本件である。

最高裁は、公共部門の事業者でさえも、請負労働者を使いつづけていることに困惑しつつ、次のように判示した。「正規の従業員を雇用せずに、請負労働契約をむすぶ唯一の目的は支出を抑えることによる金銭的利益にある。それが不当労働行為であるという事実は別にして、当該事業者にとっても、国全体にとっても経済的にも近視的かつ不健全な施策である。経済発展は、雇用や人々の稼ぎという点のみから測ることはできない。人間こそが発展の中心でなければならない。当該事業者によって採用された態度は失業を減らすという必要性に反し、また失業者に仕事を与えるために宣言された時々の政府の政策にも矛盾する。これは、我々の憲法の38,39,41,42,43,47条に含まれた国家政策の指導原則の意図 (mandate) に反している。⁽³¹⁾」

本件には多くの論点が含まれていた。第1に、担当の政府機関が請負労働の禁止を命じた場合には、労働者の地位はどうか、第2に、産業審判官は、請負労働者を正規の従業員であるとする裁定を求めて提起された紛争を審判する権限があるか、第3に、事業者が請負労働者を使用しているのに登録せ

ず、請負人が許可を得ていない場合の法的効果はどうか、といった点である。

最高裁は、第1の点につき法は沈黙しており、これは同法の大きな欠点であるとして、担当の政府機関が請負労働の禁止を命じた場合には、請負労働者を正規の従業員とするか否かにつき、産業審判官に付託する規定を組み込むよう、中央政府に同法の改正を勧告した。第2に、請負契約が仮装(sham)のものである場合には、産業審判官には紛争を審理する権限があり、必要な救済を与えることができるとした。第3の点については、そのような違反によって、請負労働者が正規の職員になるという効果は直接には生ぜず、単に違反に対する罰則が事業者および請負人に適用可能となる、と判示した。

2. 児童労働

そのほかの雇用関係において重要な問題は、女性の労働と児童労働の問題である。児童労働について、具体例をみよう⁽³²⁾。

1986年児童労働(禁止および規制)法は、児童が危険な職業および工程に従事することを禁止する。同法による児童とは14歳以下のものである。

児童労働は、世界でもインドが最もその人口が多いといわれ、UP州フィロザバードのガラス製造業、西ベンガルやラジャスタン州の宝石研磨業、タミル・ナドゥ州シバカシのマッチ製造業、MP州のスレート製造業、ベナレス近郊の絨毯織物業などに顕著であるという。

1990年の M. C. Mehta v. State of Tamil Nadu 事件⁽³³⁾は、マッチ・花火工場における児童労働問題である。タミル・ナドゥ州のシバカシ地区では、277の登録されたマッチ工場があり、約2万7000人を雇用していたが、そのうち2941人が児童であった。3歳半から15歳までの子供が、1日12時間働かされていたという。マッチ・花火製造工程に危険は不可避であり、毎年致死事故が起こっていた。原告は環境問題において名高い社会活動家の弁護士であり、最低賃金法違反、憲法第24条(工場等における児童雇用の禁止)違反を理由に令状訴訟を最高裁に提起した⁽³⁴⁾。

最高裁は、児童について規定した国家政策の指導原則である第39条 F 号と第45条の精神に鑑みて、児童をマッチの製造工程から分離し、製造工程が行われている場所から離れた場所で包装作業のみを行わせることはできると指摘した。また、その際には、成人労働者の法定最低賃金の少なくとも60%を児童に支払うこと、児童用特別施設を設けること、1948年工場法に規定された娯楽施設と医務室を提供すること、強制保険を設けることなどを州に指令し、州の指令遵守状況を監視するために委員会の設置を命じた。

1996年の M. C. Mehta v. State of Tamil Nadu 事件⁽³⁵⁾は、上述の決定にもかかわらず、憲法第24条の規定に反して依然として児童が危険な工程に従事していることが判明したため、最高裁が職権により (suo moto) 訴訟手続を開始した。最高裁は、児童労働法に違反して雇用された児童1人ひとりに使用者は2万ルピーを支払うべきであり、そのお金は、児童労働リハビリ福祉ファンド (Child Labour Rehabilitation-cum-welfare Fund) に預けるべきである、との見解を示し、被告である州に10項目に及ぶ指令を発した。

3. 小 括

近代的な労働関係では、中間搾取は排除されねばならず、一般に、職業の斡旋や仲介行為には厳格な規制がおかれている。この点、インドでは、請負人が請負労働者に対して、賃金の支払いのほかは、ほとんどなんら責任を負っておらず、そこで、労働者保護に関する法や社会保障に関する法の義務を請負人にも課すべきだ、という意見がある⁽³⁶⁾。

児童労働の問題は、初等教育の問題とも深くかかわっている。最高裁は1993年に教育を受ける権利を基本権であると判示している⁽³⁷⁾。政府も国家児童労働政策を公表し、また94年には国家児童労働撲滅委員会 (National Authority for Elimination of Child Labour) を設置するなどして、児童労働の廃止と、学校の設立などに力を入れている。

最高裁の判示からもわかるように、法は、危険な職業および工程に児童が

従事することを禁じているが、それはすなわち、それ以外の職業や工程に従事することを認めるものである。児童労働に関する統計をみると、民間機関の推計によると、4400万人から1億人以上というものでまちまちであり、債務労働解放戦線は1994年時点では6000万人と見積もっている⁽³⁸⁾。一方政府の統計によるとかなりこれより少ない数字が出ている。1987-88年に行われた国民標本調査によれば約1700万人と推計されているが、93-94年に行われた国民標本調査によれば減少傾向にあるという⁽³⁹⁾。

IV 労使関係の動き

インドの労働組合運動は1世紀以上の歴史をもつ。その運動は1877年の紡績工場における賃金カット反対ストライキ以来、綿紡績工業を中心に展開し、1918年から20年にかけて多くの組合が各地に結成され、20年には初めての中央組織である全インド労働組合会議（AITUC）が結成された。独立後もインドにおいては、左翼政党を含む政党活動の自由、結社の自由、言論の自由が保障され、労働運動は政治活動や大衆運動と密接に結びついて大きな位置を占めてきた。もちろん歴史的な諸条件により、インドの労働運動は特異な特徴をもっている。以下、労使関係につき、経済自由化との関係でどのような点が問題とされ議論されているか、検討しよう。

1. 労使関係の特徴

労働組合数や組合員数について正確な統計をうることは困難であるが、労働組合法に基づいて登録されたものについて労働省の資料により（表6）観察しよう。

1992年時点では登録組合数は5万5680あり、そのうち年次報告書を提出しているものは9165組合である。同年における年次報告書を提出している組合

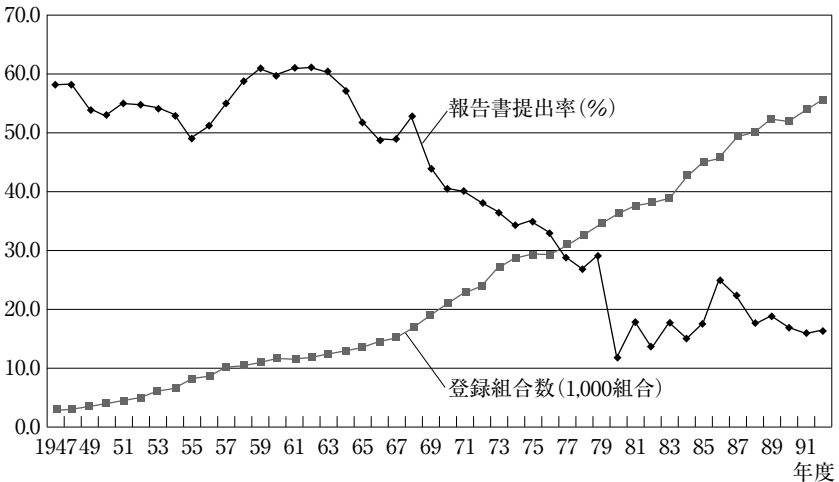
表6 登録組合と組合員数

	登録組合の数 ³⁾	報告書を提出している組合の数	報告書提出組合の登録組合に占める割合(%)	報告書を提出している組合に所属している組合員数(1,000人)	報告書を提出している組合の平均組合員数(人)
1947-48	2,766	1,620	58.6	1,663	1,026.5
1953-54	6,029	3,295	54.7	2,112	641.0
1959-60	10,811	6,558	60.7	3,923	598.2
1965	13,248	6,932	52.3	3,788	546.5
1970	20,879	8,537	40.9	5,120	599.7
1975	29,438	10,324	35.1	6,550	634.4
1980	36,507	4,332	11.9	3,727	860.3
1985	45,067	7,815	17.3	6,433	823.2
1990	52,016	8,828	17.0	7,019	795.1
1991	53,535	8,418	15.7	6,100	724.6
1992	55,680	9,165	16.5	5,746	627.0

- (注) 1) 労働組合法によると、組合として登録することは義務ではない。
 2) 諸般の事情により、年により含まれていない州や直轄地がある。
 3) 推定値。

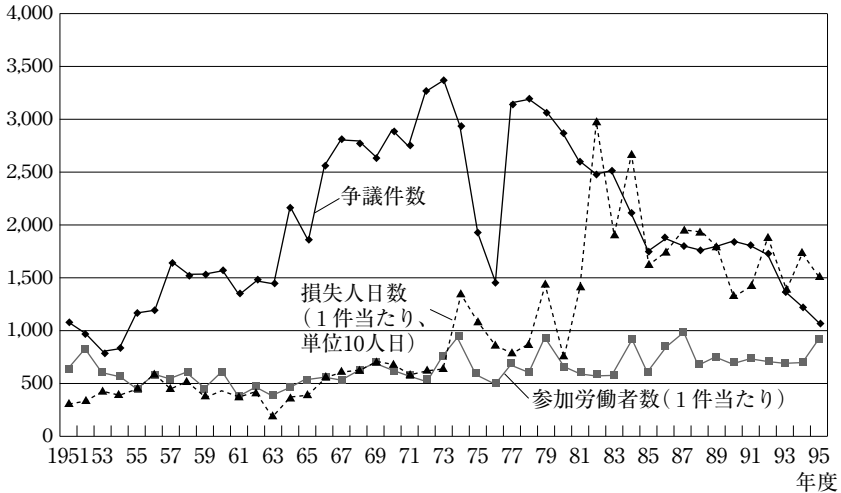
(出所) Govt. of India, Ministry of Labour, *Indian Labour Year book 1995*, pp.63-64ほか, various issues より作成。

図1 登録組合数と報告書提出率



(出所) 表6と同じ。筆者作成。

図2 労働争議件数とその規模



(出所) Govt. of India, Ministry of Labour, *Indian Labour Year book 1995*, p.79ほか various issuesから作成。

表7 労働争議件数 (ストライキ, ロックアウト別)

	ストライキ		ロックアウト		合 計	
	件 数	損失人日数 (100万人)	件 数	損失人日数 (100万人)	件 数	損失人日数 (100万人)
1986	1,458	18.8	434	13.9	1,892	32.7
1987	1,348	14.0	451	21.3	1,799	35.3
1988	1,304	12.5	441	21.4	1,745	33.9
1989	1,397	10.7	389	22.0	1,786	32.7
1990	1,459	10.6	366	13.4	1,825	24.0
1991	1,278	12.4	532	14.0	1,810	26.4
1992	1,011	15.1	703	16.1	1,714	31.2
1993	914	5.6	479	14.7	1,393	20.3
1994	808	6.7	393	14.3	1,201	21.0
1995	732	5.7	334	10.6	1,066	16.3
1996	763	7.8	403	12.5	1,166	20.3
1997	793	6.3	512	10.7	1,305	17.0
1998	665	9.4	432	12.7	1,097	22.1

(出所) Govt. of India, Ministry of Labour, *Indian Labour Year book 1995*, p.79および Govt. of India, *Economic Survey 1999-2000*, p128から作成。

表8 理由別の損失人日数による分類

(%)

	1994	1995
賃 金	17.4	26.6
ボ ー ナ ス	4.7	4.4
人 事	5.8	7.9
解 雇	0.1	0.1
休暇, 労働時間	0.4	0.3
一時解雇	0.4	@
無 規 律	36.7	29.7
暴 動	1.8	1.7
組合間抗争	2.6	2.1
ゲ ラ オ	@	@
労働法, 労使協定などの不遵守	10.2	7.1
要 求 書	3.4	11.4
仕 事 量	0.6	2.1
余剰労働力	0.3	0
職場環境の改善	0.1	0.2
工程の変更や停止	0.1	0
就 業 規 則	3.9	1.1
そ の 他	10.8	3.7
不 明	0.7	1.6

(注) @は0.05%未満。

(出所) Govt. of India, Ministry of Labour, *Review of Industrial Disputes in India During 1994 & 1995*, pp.69-70.

の平均組合員数は約627名となり、報告書を提出している組合は比較的大きな組合であると考えられる。年次報告書を提出している組合に組織されている組合員数は、約574万6000人であり、同年の組織部門の労働者約2700万のうち、約21%を占めている。

登録組合のなかで年次報告を提出している組合の占める割合の変化をみると(図1)⁽⁴⁰⁾、1970年代に大きく低下し、80年代以降は15~20%の間で推移している。報告書を提出できないような財政力の弱い小規模な組合が多くなっている、と考えられる。

労使紛争についてみると(図2)、争議件数は1970年代後半をピークに減

表9 終結方法による分類

	1994		1995	
	件数	%	件数	%
政府介入 (government intervention)	322	29.7	264	29.2
調停 (mediation and conciliation)	294	27.1	264	29.2
審決 (adjudication)	28	2.6	0	0.0
相互解決 (mutual settlement)	237	21.8	174	19.3
直接交渉 (direct negotiation)	237	21.8	172	19.0
第三者	0	0.0	0	0.0
仲裁 (arbitration)	0	0.0	2	0.2
自主的な操業再開 (voluntary resumption)	357	32.9	358	39.6
被用者による	209	19.3	221	24.5
雇用者による	148	13.6	137	15.2
その他	29	2.7	25	2.8
不明	140	12.9	82	9.1
合計	1,085	100.0	903	100.0

(注) 「自主的な操業再開」とは、被用者が無条件に職務に戻ることに、雇用者が無条件にロックアウトを解除すること。

(出所) Govt. of India, Ministry of Labour, *Review of Industrial Disputes in India During 1994 & 1995*, p.77.

少傾向にあるが、争議1件当たりの損失人日数をみると、80年代以後、高水準で推移している。これは1件当たりの争議が大規模化・長期化していることを示している、と考えられる。

ただし、1990年代に入ってから争議総数、損失人日総数はともに少なくなってきた（表7）。注意すべきは、ストライキに比べ、ロックアウトの割合が高まっていることであり、経営側が強気に出ていると予想される。

1994年および95年をみると、損失人日数が多いのは、賃金、無規律、労働法の不十分な遵守などの理由による紛争である（表8）。産業別では、製造業と鉱業で大部分を占め、州別では、アンドラ・プラデッシュ、タミル・ナドゥ、マハラシュトラ、ケララ、西ベンガルの各州において多い。

紛争の終結方法をみると、1994年および95年では、政府の介入によるものが、およそ30%を占めており、他方、労使間による自主的な解決が約20%と

なっている（表9）。

2. 労使関係・労働法の問題点

組合へ組織された労働者数は、就業者全体を母数にとると3%にも満たないが、組織部門に属する就業者を母数とすると20~30%となる。しかし、労働組合の政治的なプレゼンスはこのような数字に比べて大きいものであった。なぜなら、労働組合の活動は、植民地時代に独立運動と結びつき、独立後は政党と結びついて展開してきたからである

労使間の関係の基礎をなしている法が、労働組合法（the Trade Unions Act, 1926）、工業雇用（就業規則）法（the Industrial Employment（Standing Orders Act）, 1946）、労働争議法（the Industrial Disputes Act, 1947）であるが、いずれも制定から半世紀以上を過ぎており、インドにおける労働組合活動の特徴と関連して、多くの問題点が指摘されている⁽⁴¹⁾。

第1、インドの労働組合の圧倒的多数は、工場・企業単位のものであり、しかも一つの工場・企業に、いくつもの組合が対立しつつ併存していることが多い。これには歴史的な事情もあるが、労働組合法が組合員数7人での組合登録を認めていること、しかも役員は半数未満であれば外部の者でもよいとしていることや、使用者側が組合並存という事態を、強力な一つの組合があるよりもよいという判断により、歓迎してきたことなどが理由としてあげられている。このような小規模の組合は、組合の政党系列化、外部指導者への依存という問題と密接に関連して、組合の分裂と組合間の対立に悩まされている。

第2、小規模組合が競合しているために、組合員への勧誘競争が生じて組合費徴収に問題が生じ、低賃金と相まって組合財政の貧困をまねく。それゆえ、専従の組合幹部を養うこともできず、外部指導者による組合指導体制から抜け出せない。さらに、この外部指導者がいくつもの労組のリーダーを兼ね、政党と関係していることが多く、労使関係・組合活動が常に政党や政治

家に依存することになって、組合の分裂、抗争の種となる。先にみたように、1990年代に入っても、紛争解決における政府の役割が依然として大きいことは、労使問題と政府、政党とのつながりが依然として深いことを示唆している。ただし、労働争議法が設けている調停制度を中心とする紛争解決の仕組みにも原因がある。

第3、小規模組合が競合しているために、労使の力関係が不均衡となる。また、労働関連法に違反した場合に科される罰金は使用者にとっては比較的軽い。そこで事実上、労使間の自主的な団体交渉では、組合側の基盤は弱く、その結果、組合側も自由な団体交渉ではなく国家介入を期待する、という悪循環が起きている。また、労働組合法上、どの組合を交渉相手となる組合として承認するのかという点は当事者にまかせる形になっているが、複数ある組合のどれを交渉相手にするかにつき使用者側の恣意的な選択が入る余地がある。

第4、政党系列化との関連では、中央組織の対立があげられる。中央組織の分裂が、単位組合をも政党に従属させ、組合間の対立を激化させてきた。他方で政党は自らの支持基盤となる労組を組織することに力を注いできた。

1920年に労働組合の中央組織として発足した全インド労働組合会議(AITUC: All-India Trade Union Congress)は、当初は政治的に中立な活動を行っていたが、独立の頃までに共産党の支配するところとなった。これに対抗して47年に国民会議派系のインド国民労働組合会議(INTUC: India National Trade Union Congress)が発足し、非暴力、非ストライキ、労使協調を唱え、勢力を拡大し、80年代後半までインド最大の中央労働組合の地位を維持した。長年政権の座にあった会議派はINTUCを通じて労働組合運動をその影響下においていた。インド労働者連盟(HMS: Hind Mazdoor Sabha)は48年に会議派内の社会主義者が離党して結成された社会党により組織され、49年に容共社会党が統一労働組合会議(UTUC: United Trade Union Congress)を組織した。55年にヒンドゥー至上主義を掲げるインド人民党(BJP)がインド労働協会(BMS: Bharatiya Mazdoor Sangh)を結成し、64年にインド共産党が分

裂しインド共産党マルクス主義が組織されると、これに対応して70年にAITUCからインド労働組合センター（CITU: Centre of Indian Trade Unions）が分離し結成された。組合中央組織の勢力図については、80年には、国民会議派系のINTUCが最大であったが、89年にはBJP系のBMSが最大組合員数を擁するようになっていく⁽⁴²⁾。

組合間の対立を解消しようとの試みが何度か行われたが、いずれも失敗に終わっている。ただし、1982年にボンベイで勃発した繊維産業争議など、政党系列から脱却した労働組合運動もみられる。

3. 労使関連法の改正議論

以上、労使に関する法律については、基本的に、政府の介入を縮小し、労使間の交渉における自律性を高めることが重要だ、という点において、論者は一致している。それには少数組合併存状態の解消や組合財政の安定、政党からの自立が必要であるものの、そのような基盤整備は困難を極める。

上述した問題点に関連して、労働組合法については、組合の登録ないし結成要件を、事業所の従業員の何%以上というように改め、また外部の者の人数をさらに限定すること、使用者側による組合の承認につきルールを設けること⁽⁴³⁾、などの改正議論があり、労働争議法については、紛争解決の処理方法として、政府の役割を減じ、自主的な紛争解決を重んじる規定に改めること、管轄権の問題を減じるために労働裁判所、産業審判所、全国審判所を統一すること、などの議論がある。

そのほか論じなかった点で重要な規定につき付言すると、労働争議法は100人以上を雇用する事業所の閉鎖や解雇、整理について州政府から事前の許可を得るよう義務づけている。この規定の対象となる事業所は、組織部門のうちでも、40%ほどであるが、不必要な規定であるとの批判が強い。

経済自由化に伴い、解雇や整理を容易にすることや国有企業を民営化することなど、労働者や労働組合にとっては承服しがたい問題であり、抵抗も大

きい。しかし、争議件数自体は減少傾向にある。

おわりに

以上、労働諸法全体について、特に非組織部門における法のインフォースメントの問題を中心にみてきたが、論じ残した点も多い。特に賃金や労働生産性にどのような動きがあるのか、またそれが労働諸法とどのように関連しているのか、という点について触れることができなかった。またその他にも、労働法には、イギリス統治時代に制定されたものから近年制定されたものまで、およそ150年間の隔たりがあり、かつ労働法に関する立法権が憲法上中央と州の併管事項とされていることが多いために、非常に多数の法が中央、州それぞれにあり⁽⁴⁴⁾、児童 (child) や従業員 (employee)、労働者 (workman)、工場 (factory)、賃金 (wage) など労働法の基本的な概念に関しても、法律ごとに異なっているという問題、さらにそのことにより、紛争が生じた際の管轄機関が、通常裁判所なのか、労働裁判所なのか、また産業審判所なのか、といった紛争の本案に入る以前の、管轄権のレベルで問題を生じさせ、解決を長引かせている、という問題がある。

ただし、第Ⅱ節、および第Ⅲ節でみたように、労働問題におけるソーシャル・ジャスティスの問題、特に非組織部門労働者の保護のために、自ら訴訟を提起しえない社会的弱者層に代わり、諸々の市民団体が、虐げられた者の権利を保障しようと司法の場に問題を持ち込み、これに対して裁判所側も積極的に、基本権に新しい解釈を与え、かつ救済方法を改革することによって、対応してきたことがみてとれたと思う。1970年代後半から司法部は公益訴訟・社会活動訴訟と呼ばれる訴訟群を展開して、社会問題に積極的にコミットし、虐げられた人々、途方にくれている人々の最後の頼みの綱となっている⁽⁴⁵⁾。労働関連の分野では、債務労働や最低賃金、児童労働といった問題のほかにも、労働災害などの法の解釈においても労働者の利益に配慮した

決定例が少なくない⁽⁴⁶⁾。

しかし、司法部による問題の解決には実効性において問題が生じる。なぜなら、裁判とは本来対立する二当事者間の権利義務を確定し、究極的にはその判決を国家権力により強制的に実行するものであるのに対し、公益訴訟は、当事者が多極化しているなど、このような裁判本来の性格を越えており、強制執行になじまないことが多いからである。それゆえ、問題の解決は、裁判所自らが述べているように、裁判所だけでないうるものではなく、社会全体の協働作業によるほかない。むしろ、こうした裁判は、問題を社会にアピールしていくという機能において重要な、いわゆる「テスト訴訟」にほかならないだろう。したがって、その裁判によって社会に生じる波及効果がどの程度のものであるかが重要となる。

インド政府は第二次国家労働審議会を1999年10月に立ち上げた。同委員会に諮問された内容は、組織部門に関する既存の労働関連法の合理化を提言すること、非組織部門の労働者に対する最低水準の保護を確保するアンブレラ立法を提言することである。委員会の報告は2年後に予定されている。

インドは労働法の領域において、経済自由化による社会の変化に対応するという課題と、インドが以前からかかえてきた問題、特に法の適用範囲外におかれてきた弱者層へソーシャル・ジャスティスをもたらすという課題をいっそう明白に迫られている、とみることができるのではないかと考える。

注(1) 具体的には次のように述べている。「政府は労働者の利益を十二分に保護し、その福祉を高め、技術的变化によって生じる不可避の問題を労働者が処理できるようすべての点において準備するだろう。政府は、労働者を苦難に残したままに、社会の一部たりとも経済発展の果実を得てはならない、と考える。労働者は進歩と繁栄において対等なパートナーとされるだろう。労働者の経営参加は促進されるだろう。労働者の協同体は、経営破綻会社を再建するよう企画された施策に参加するよう鼓舞されるだろう。集中的なトレーニングや技能開発、アップグレードの計画がはじめられるだろう。」
Government of India, Ministry of Industry, *Statement on Industrial Policy*, 1991,

p.3.

- (2) 次の判例を参照。Excel Wear v. Union of India, A. I. R. 1979 S. C.25 (para.24) , Randhir v. Union of India, A. I. R. 1982 S. C.879 (para.8) , Nakara v. Union of India, A. I. R. 1983 S. C. 130 (paras.33-34)
- (3) 憲法第38条1項, 39条, 41条, 42条, 43条, 43A条を参照。
- (4) 1870年代に、インドの安価な工業製品との競争に不安をもったイギリス資本家がインドにおける労働立法制定を要求した結果、1881年工場法の成立をみた。また、第一次世界大戦後には、インド側に次々に労働組合が設立され、イギリス政府が労働者の生活悪化から独立運動にすすむことをおそれたために、1926年労働組合法、29年労働争議法が制定され、さらにインド勅命労働委員会が、インドの労働事情を1930年に調査をし、同委員会の勧告に従って、32年から37年にかけて、中央・州で約20の労働立法が制定された。独立以前のインド労働法については次の文献を参照。N. カングリー著、野田福雄（訳）『印度の経済と労働』栗田書店、1944年；ハロルド・バトラー著（酒井栄三訳）『印度・マレー・東印度における労働問題』汎洋社、1942年；香川孝三「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）37-77ページ。
- (5) 労働諸法の解説としては次の文献を参照。K. Mahdavan Pillai, *A Text Book on Labour and Industrial Laws*, 7th. ed., Faridabad : Allahabad Law Agency, 1998 ; V. G. Goswami, *Labour and Industrial Laws*, 6th ed., Allahabad : Central Law Agency, 1996 ; 香川孝三『インドの労使関係と法』成文堂、1986年；香川孝三「インド」（『アジアの企業法制』アジア経済研究所、1983年）。
- (6) 介入的な仕組みを1947年に制定された労働争議法に具体化した。もっとも、独立直後の1952年には労使間の自主的な交渉を重視する改正案が当時のギリ労働大臣の強力な後押しの下で提案されたが、議会も、また全インド労働組合会議（AITUC）を除く他の中央労働組合組織も、政府の労使間関係への影響力の低下を懸念してこれに反対し、実現されなかった。
- (7) 独立後の労働問題については次の文献を参照。『インドの労働事情』アジア経済研究所、1960年；山口博一「独立後の労働問題と労働運動」（中村平治編『インド現代史の展望』青木書店、1972年）153-198ページ；清水 学「労働・農民運動の展開と課題」（古賀正則・内藤雅雄・中村平治編『現代インドの展望』岩波書店、1998年）173-195ページ；清水 学「労働運動の新しい波」（佐藤 宏・内藤雅雄・柳沢 悠『もっと知りたいインド I』1989年）239-256ページ；清水 学「労働問題」（山口博一編『現代インド政治経済論』アジア経済研究所、1982年）191-198ページ。
- (8) インド労働法の現状と改革議論については以下のものを参照。C.S.Venkataram, *Labour Market in India*, New Delhi : Allied Publishers Limited, 1997

- ; C. S. Venkataratnam, *Competitive Labour Policies and Labour Laws in Indian States*, New Delhi : Allied Publishers Limited, 1997 ; C. S. Venkata Ratnam, "Labour Market Policy," in Bibek Debroy and Parth Shah, ed., *Agenda for Change*, New Delhi : Centre for Civil Society Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies, 1998, pp.33-41 ; T. C. A. Anant, "Labour Market," in Bibek Debroy and Parth Shah, ed., *Agenda for Change*, New Delhi : Centre for Civil Society Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies, 1998, pp.42-49 ; Bibek Debroy, "Issues in Legal Reform," in Tirthakar Roy, ed., *Economic Reforms*, Vol. 2, New Delhi : Frank Bros. & Co., 1998, pp.140-153 ; Hanumantha Charya, Kirty Uppal and Munish Sharma, "Simplification of Labour Laws and Procedures," in N. R. Madhava Menon and Bibek Debroy, ed., *Legal Dimensions of Economic Reforms*, New Delhi : Allied Publishers Limited, 1995, pp.1-30 ; V. Nagaraj "Labour Laws," in N. R. Madhava Menon and Bibek Debroy, ed., *Legal Dimensions of Economic Reforms*, New Delhi : Allied Publishers Limited, 1995, pp.31-80 ; Debi S. Saini, "Labour Legislation and Social Justice- rhetoric and reality," *Economic and Political Weekly*, Vol.34, No.39, 1999 Sept.25, pp.L32-L40 ; Debi S. Saini, "Liberalisation, Human Face and the Labour Justice System," *Delhi Law Review*, Vol.18, 1996, pp.145-154.
- (9) また、州レベルでは積極的な改革への動きがあるところもみられるが、一次資料の入手が困難なため本章では直接の研究対象としていない。
- (10) 労働市場については次の文献を参照。S. Mahendra Dev, "Economic liberalisation and employment in South Asia I II," *Economic and Political Weekly*, Vol.35, No.1, 2000, pp.40-51, Vol.35, No.2, 2000, pp.135-146 ; Ajit K. Ghose, "Current issues of employment policy in India," *Economic and Political Weekly*, Vol.34, No.36, 1999, pp.2592-2608 ; Deepita Chakravarty, "Labour Market under Trade Liberalisation in India-some issues concerning reallocation," *Economic and Political Weekly*, Vol.34, No.38, 1999, pp.M163-M168 ; 古賀正則「労働力」(伊藤正二編『インドの工業化——岐路に立つハイコスト経済』アジア経済研究所, 1988年) 176-203ページ ; 木曾順子「労働者の組織と変容」(西口章雄・浜口恒夫編『インド経済』世界思想社, 1986年) 155-184ページ。
- (11) 賃金については以下の文献を参照。柳沢 悠「インドにおける賃労働の存在形態」(山口博一編『インドの経済政策と諸階層』アジア経済研究所, 1975年) 61-106ページ ; 古賀『労働力』 ; B. B. Mahaptra, *Industrial Wage Regulation in India*, New Delhi : Mittal Publications, 1993.
- (12) 農業労働者については以下の文献を参照。佐藤 宏「農民運動の多様な課題」(佐藤 宏・内藤雅雄・柳沢 悠『もっと知りたいインド I』1989年) 292-302ページ ; 古賀正則「インドの農業労働者」(山口博一編『インドの経

- 済政策と諸階層』1975年、アジア経済研究所) 107-218ページ；清水 学「労働・農民運動の展開と課題」(古賀正則・内藤雅雄・中村平治編『現代インドの展望』岩波書店、1998年) 173-195ページ。
- (13) 1948年工場法などの規定により所轄政府への登録が義務づけられている登録工場と、組織部門は必ずしも一致しない。
- (14) Department of Statistics and Program Implementation, C. S. O., *Statistical Abstract India 1998*, New Delhi : Government of India, 1998, p.265.
- (15) Labour Bureau, Ministry of Labour, *Indian Labour Year Book 1995*, New Delhi : Government of India, 1995, p.12.
- (16) 租税については、本章の直接の対象ではないが、若干補足すると、物品税を例にとると、小規模産業について、製品の種類や収益を基準に租税の免除が広く認められている。もちろん小規模産業と非組織部門は必ずしもイコールではない。V. S. Datey, *Indirect Taxes*, New Delhi : Taxmann Publications, 1998.
- (17) A. I. R. 1982 S. C. 1473.
- (18) 第4に、被告がインド中央政府などの政府当局ではなく、民間業者であるならば、憲法には私人間効力はなく、この点からも第32条の令状訴訟とするのは誤りである、と主張したことに対し、最高裁は憲法第17条、第23条、または第24条のような基本権に関して侵害が生じている場合には、そのような私人による基本的侵害を禁圧し、その尊重を確保するために必要な措置を講ずることは国家の憲法上の責務であることを特に強調しておきたい、と述べ、憲法第23条の私人間効力を認めた。
- (19) A. I. R. 1982 S. C. 1476-1478.
- (20) 債務労働については次の文献を参照。First National Convention, *Freedom from Bandage*, New Delhi : Indian Social Institute, 1995.
- (21) A. I. R. 1984 S. C. 802.
- (22) A. I. R. 1984 S. C. 807-808.
- (23) A. I. R. 1984 S. C. 816.
- (24) そのほかにも債務労働に関するものとして、Neeraja Chaudhary v. State of M. P., A. I. R. 1984 S. C. 1099では、債務労働者を解放した後にリハビリを実施することが憲法第21条、第23条によって州に課せられた義務であるとした。Mukesh Adbvani v. State of M. P., A. I. R. 1985 S. C. 1363は、採石場における債務労働の窮状を報じた新聞記事に基づく弁護士の訴えである。
- (25) A. I. R. 1992 S. C. 38.
- (26) 1995 IL. L. J. 259, cited The Indian Law Institute, *Annual Survey of Indian Law 1995*, New Delhi, p.330
- (27) A. I. R. 1991 S. C. 216.

- (28) その他にも、最低賃金法に関連する判例として、Sanjit Roy v State of Rajasthan, A. I. R. 1983 S. C. 328, Ram Kumar Misra v. State of Bihar, A. I. R. 1984 S. C. 537, Labourers Working on Sala Hydro Project v. State of J&K, A. I. R. 1984 S. C. 177などがある。
- (29) 訳語は、香川の翻訳に従って、請負とした。香川孝三「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) 37-77ページ。
- (30) A. I. R. 1995 S. C. 1893.
- (31) A. I. R. 1995 S. C. 1922.
- (32) 児童労働については、J. C. Kulshreshtha, *Indian Child Labour*, New Delhi : Uppal Publishing House, 1994.
- (33) A. I. R. 1991 S. C. 417.
- (34) 訴えを提起したのは1985年であり、児童労働法はまだなかった。
- (35) A. I. R. 1997 S. C. 699.
- (36) 50人以上を斡旋する請負人は、独立した機関として、さまざまな労働法規の実施に責任を負うべきである、との意見がある。Hanumantha Charya, Kirty Uppal and Munish Sharma, "Simplification of……," p.28.
- (37) Unni Krishnan v. State of A. P., A. I. R. 1993 S. C. 2178.
- (38) First National Convention, *Freedom from Bondage*, New Delhi : Indian Social Institute, 1995, p.27.
- (39) Government of India, *Indian Labour Year Book 1995*, New Delhi : 1995, p.26, および Government of India, NSSO, *Sarvekhsana*, Vol.20, No.1, 1996, pp.59-60.
- (40) 二つの図は、いずれも、佐藤 宏・金子 勝「自由化の経済学(Ⅱ)——インド国民会議派政権期(1980-96)における政治と経済」(『アジア経済』第39巻第4号, 1998年) 50-51ページの図を参照に作成した。
- (41) 注(7)および注(8)の文献を参照。
- (42) 佐藤 宏・金子 勝「自由化の経済学(Ⅱ)……」50ページ。
- (43) また、組合が複数並存している結果、使用者側とどの組合が交渉するのか、といった団体交渉以前の問題が長らく大きな問題であるが、州レベルではシークレット・バラット (secret ballot) 方式を法定したところもある。
- (44) 鉱山および油田については中央政府の立法事項であり、中央と州の双方が管轄するのは、労働組合、労使および労働争議、社会安全および社会保障、雇用および失業、労働条件、抛出金、雇用者責任、労働者補償、退職金および母体保護である。そのため、非常に多数の法が中央レベル、州ごとに制定されてきている。
- (45) 公益訴訟・社会活動訴訟の内容は、未決拘禁者や既決囚、保護拘留されている女性、青少年施設の児童、隷属的労働者、非組織労働者、土地なし農業

労働者、環境問題、不可触民など広範な範囲にわたっている。

- (46) Anand Bihari v R. S. R. T. Corporation, A. I. R. 1991 S. C. 1003. も重要な画期的判決である。被告は運送会社であり、多くの運転手を雇用していたが、長年の過酷な勤務により、視力が弱まり、運転可能な基準を満たさなくなっていた。そのため会社は30人のそのような運転手を解雇した。職業上の傷害により運転手は保険に従業員国家保険法の下で受ける資格があるか？ 最高裁は、同法の適用はないが立法の穴を埋めて、彼らに補償を与えるべきとの観点から、被告会社に、退職金のほかに、仕事を与えること、仕事を与えられない場合には、付加的な補償を与えることを指示した。

[付記]

脱稿後に、1990年代のインド労働市場を分析した論考、木曾順子「揺れるインド労働市場——雇用の弾力化と労働者」(『アジア経済』第41巻10-11号、2000年)172-194ページに接した。参照されたい。また、本文中で論じたインド公益訴訟につき、包括的に考察した論文、佐藤 創「「現代型訴訟」としてのインド公益訴訟」が近く『アジア経済』に掲載予定である。