

タイにおける開発主義と労使関係

浅見 靖仁

(一橋大学助教授)

タイでは東アジア NIES 諸国に比べると、工業化のかなり早い段階から労働組合活動に対する規制が緩和され、労働政策の決定過程への労働者団体の参加が制度化されてきた。しかしその一方で、職場レベルでは、パートタイムワーカーや派遣労働者が急増する現象も近年見られる。タイ型政労使関係は、長所だけでなくさまざまな短所も持っているが、農村と都市の格差が大きく、ホワイトカラー層とブルーカラー層の間にも大きな所得格差があり、しかも「東アジア的強権国家主導型開発モデル」が想定するような優れた官僚組織を有しない国においては、東アジア型労働抑圧的政労使関係よりも有効な選択肢となる可能性を持っている。

目次

- I はじめに
- II 輸出指向型工業化への移行と労使関係
- III 労働政策決定過程の改革
- IV 労働市場の多層性と労使関係の部分的制度化
- V おわりに——タイ型政労使関係の可能性と限界

I はじめに

本稿ではタイを事例として、開発主義と労使関係について考察する。紙数の制約から、細かな事実の紹介よりも、タイにおける開発政策、労使関係、政治体制の間にある相互関係の全体的な見取図を描くことに重点を置くことにする¹⁾。

タイの事例を参考にしながら、開発主義と労使関係について論じることにはいくつかの意義があると思われる。まずタイにおける開発は、韓国やシンガポールなどをモデルとするいわゆる「東アジア型強権的国家主導型開発モデル」とはかなり異なる形で行われてきた。タイでは経済開発における国家の役割が、韓国、シンガポール、マレーシアやインドネシアなどに比べて小さく、民間企業主導で経済開発が行われてきたのである。また

労働政策に関しても、他の東アジアや東南アジア諸国に比べると、比較的早い段階から労働運動に対する規制を緩和し、労働政策決定過程に労働団体を参加させるための制度的な枠組みを作る試みもかなりの程度なされている²⁾。

「東アジア的強権国家主導型開発モデル」においては、工業化がかなり高度な段階に達するまでは、労働運動は厳しく弾圧される。「東アジア的強権国家主導型開発モデル」の提唱者たちは、労働運動が盛んになると、労賃が生産性の向上を大幅に上回る勢いで上昇して国際競争力や企業の利潤率が低下してしまい、産業構造高度化のために必要な資本の蓄積が困難になってしまうと論じて、労働運動に対する弾圧を正当化しようとする。経済の中心が労働集約的な軽工業から資本集約的な重化学工業や技術集約的なハイテク産業に移行し、賃金を低く抑えることよりも生産過程における品質管理を行き届かせることのほうが重要になれば、宥和的な労働政策をとることが経済成長にとっても必ずしもマイナスではなくなるので、労働運動に対する規制の緩和は経済発展がそのような段階に達するまで待つべきだと彼らは主張する。ところがタイでは、経済の中心が重化学工業やハイテ

ク産業に移行する以前の段階で、労働運動に対してかなり宥和的な政策が行われるようになったのである。

本稿では、タイではなぜ工業化の早い段階から労働組合の活動に対する規制が緩和されたのか、またそれにもかかわらず 1997 年に金融危機に見舞われるまで、毎年かなり高い経済成長率を実現することができたのはなぜかについて考察し、新興工業国の労使関係に関する従来の議論の問題点をいくつか指摘することにした。

II 輸出指向型工業化への移行と労使関係

輸入代替型工業化から輸出指向型工業化への転換が発展途上国の労使関係に与える影響については、労使関係の研究者の間では二つの相対立する説が唱えられてきた³⁾。第 1 の説は、輸出指向型工業化への転換は労使関係を抑圧的、敵対的なものにする主張する。彼らはその理由を以下のように説明する。輸入代替型工業化の場合は販路が国内市場に求められるので、労働者の購買力が上昇することは長期的、大局的には資本家の利益にもある程度つながるが、輸出指向型工業化の場合は販路は主に海外市場に求められるため、国内の労働者の購買力の上昇は資本家の利益にはつながらない。また海外市場での激しい価格競争に勝つためにも資本家は以前にも増して労働者の賃金を低く抑えようとする。このため、労使関係は抑圧的、敵対的なものになるというのである。

これに対してもう一つの説は、輸出指向型工業化への転換は労使関係を以前よりも宥和的、協調的なものにする主張する。彼らはその理由を以下のように説明する。輸入代替型工業化の場合は、高い関税障壁によって海外で作られた製品との競争から守られているため、国内で作られた製品は国内市場では少々品質が悪くてもある程度売ることができ、納期についてもそれほど厳しく守る必要はない。しかし海外市場を主な販路とする場合には、納期をかなり厳しく守らなければならない場合が少なくなく、また品質も一定の水準に達していないと売り上げを伸ばすことは難しい。しか

し労使関係があまりに敵対的では納期を厳守したり、品質を向上させることは難しい。このため経済全体の輸出指向が強まるにつれ、労使関係を宥和的、協調的なものにする努力が企業および企業の意向を受けた政府によってなされるというのである。

どちらの説が正しいかは、どちらの説が現実をよりうまく説明できるかによって判断するしかないが、1970 年代以降のタイの労使関係の変化はどちらの説によってもあまりうまく説明できない。タイにおいては、輸出指向型工業化への移行は 2 段階の形で行われた。まず 70 年代前半に繊維産業が輸出を本格的に開始したのが第 1 段階である。繊維産業は当時のタイにおいては工業部門の中心的な産業であり、その繊維産業が輸出依存度を高めたことは大きな意味を持ったが、70 年代に輸出を急速に伸ばすことができたのは、繊維産業と食品加工業くらいであり、家電製品やプラスチック製品などは依然として国内市場を主な販路としていた。家電製品やプラスチック製品の輸出が急激に伸び出したのは、80 年代後半になってからである。工業のさまざまな分野において、輸出依存度が急速に高まった 80 年代後半から 90 年代前半に、輸出指向型工業化への移行はその第 2 段階に突入したのである。

では輸出指向型工業化への移行の第 1 段階が始まった 1970 年代前半と第 2 段階が始まった 80 年代後半に、タイの労使関係にはどのような変化が見られたのであろうか。職場レベルでの労使関係については第 IV 節で述べることにして、ここでは職場レベルでの労使関係にも大きな影響を与えてきたタイ政府の労働政策の変化についてまず先に論じることにする。タイ政府の労働政策は 70 年代初頭から中ごろにかけて大きく変化した。タイでは 50 年代中ごろに労働運動が大きな盛り上がりを見せたが、サリット陸軍司令官が 1958 年にクーデターによって全権を掌握してからは、ストライキも労働組合の結成も非合法化されていた。ところが 70 年代初頭から中ごろにかけて、労働組合の結成やストライキが合法化され、法定最低賃金制度も導入された。

輸出指向型工業化への移行の第 2 段階が始まっ

た1980年代後半から90年代前半にかけては、10人以上の被雇用者がいる事業所で働く労働者を対象とした社会保障制度が発足し、88年から91年まで続いたチャーチャーイ政権の下では、それまで物価上昇率とほぼ同じ率で引き上げられていた法定最低賃金が物価上昇率を大きく上回る率で引き上げられた。

つまり輸出指向型工業化への移行の第1段階においても第2段階においても、従来よりも労働者に対して宥和的な政策への転換が行われたのである。この点だけを見ると、先に紹介した二つの説のうちの後者の説、つまり輸出指向型工業化への移行は、それまでよりも宥和的、協調的な労使関係をもたらすという説のほうがタイにはよくあてはまるように思われるかもしれない。ところが、職場レベルの労使関係を産業ごとに調べてみると、輸出指向度の高い企業の労使関係のほうが、そうでない企業に比べて、宥和的、協調的であるという傾向は全く見られない。

このように、輸出指向型工業化への移行は労賃を低く抑える必要性を高めるため、労使関係を抑圧的なものにするという説も、逆に納期の厳守と品質向上の必要性から、労使関係を宥和的なものにするという説も、どちらもタイにおける労使関係の変化をうまく説明することはできない。これはどちらの説もいくつかの重要な点を見落としているからである。まず第1にどちらの説も、現実の世界では「必要」なことがすべて必ずしも「実行」されるわけではないということを考慮に入っていない。政府または企業がある方向に労使関係を変化させる「必要」があると判断したとしても、そのような方向に労使関係を実際に変化させる「力」を持っていなければ、そのような変化は生じない。第2に、どちらの説も、政府にとって望ましい労使関係のあり方と、企業にとって望ましい労使関係のあり方との間に違いが生じる可能性を考慮に入っていない。また望ましい労使関係像は、政府部内においても、経済問題担当の官僚、治安維持を担当する軍や警察、選挙で選ばれる政治家など、それぞれの立場によって異なる場合もあり、また企業家の側でもそれぞれの企業の特性によってかなり異なることが少なくない。このよ

うな場合、労使関係がどのように変化するかは、それぞれ異なる利害を持つさまざまな集団間の力関係に大きく左右される。

サリットのあとを継いだタノームが、1972年に労働者の団結権を14年ぶりに回復した最大の理由は共産主義者の影響力が労働者の間に広がることを防ぐことにあった。タイでは60年代後半以降共産主義者の活動が活発化し始めたため、労働者の合法的な組織の結成をいっさい禁じていては、労働条件などに不満を持っている労働者が共産主義者によって作られた地下組織に引きつけられかねないという危機感が軍の特務機関や内務省内の一部で高まった。また海外からの援助への依存を高めていたタノームにとっては、IMFから労働団結権の回復を勧告されたことも大きな圧力となった。このため、経済問題担当の官僚や経営者団体の反対を押し切る形で、72年に労働団結権が回復され、法定最低賃金制度も導入されることになったのである。

チャーチャーイ政権(1988～91年)が、労働者に対して宥和的な政策をとったのも、80年代後半以降、輸出指向型工業化が急激に進んだことに対応するためというよりも、政治的な理由によるところが大きかった。77年から80年まで首相を務めたクリアンサックも、80年から88年まで首相を務めたプレームも、首相に就任した時は現役の軍人として国軍最高司令官や陸軍司令官の地位にあり、軍の支持を大きなよりどころとしていた。クリアンサックもプレームも総選挙には立候補せず、首相時代にはどの政党にも所属しなかった。これに対し、チャーチャーイは57年までは陸軍の将校であったものの、57年以降軍籍を離れ、70年代以降は政党政治家として活躍し、首相となった時には、タイ国民党の党首であった。軍との関係があまりよくなかったチャーチャーイは、軍の発言力が増すような事態を招来することを極力避けようとした。軍隊を出動させて労働者のデモを鎮圧することは、自らの政権が軍の力に頼らざるをえないことを示すことになり、軍の発言力を増大させかねないとチャーチャーイは考えていたといわれ、実際チャーチャーイ政権下では、労働者が大規模なデモを行った際には、政府が労働

者の要求をある程度受け入れることによって、労働者の不満を鎮めるという方法がしばしば用いられた。

タイのこうした事例は、労使関係のあり方は工業化政策のあり方や輸出依存度などによって一義的に決定されるものではなく、政治家、資本家層、軍および各省庁間の力関係や、政府が政権維持のためにどの程度労働者層からの支持を必要としているかなどによっても大きく影響されることを示していると言えよう。これはある意味では当然のことであるが、この当然のことが、これまでの労使関係と開発主義との関係をめぐる議論ではしばしば見落とされているので、この点についてももう少し述べておくことにしたい。

日本では、第2次大戦以降、東アジアや東南アジアの非共産主義国に登場した強権的な政権を「開発独裁」や「開発体制」と呼ぶことが1980年代になって定着した(末廣1994)。そしてこれらの政権においては、「経済開発が最高の目標・課題とされ、あらゆる制度や政策の正当性の源泉となっている」(岩崎1994:p.8)と論じられるようになった。また「東アジア的強権国家主導型開発モデル」においては、少なくとも経済政策の作成にかかわる国家エリートたちの間では、開発のためにはどのような政策が必要かについて合意が形成されており、彼らによって合意された政策を国家が一丸となって強力に推進していくという図式が描かれてきた。その政権にとって、経済開発が最高の目標とされ、しかも経済開発を実現するための政策について政権内部で合意が形成されている場合には、労働政策に関しても「経済的合理性」に基づいた政策が行われると予測することができよう。

しかし実際には「開発独裁」と呼ばれる政権にとって、経済開発は唯一の目標ではなかった。共産主義の浸透を防ぐことや政権の延命をはかることも、経済開発と同等かまたはそれ以上に重要な目標とされたのである。このため労働政策の決定は、「経済的合理性」だけでなく、治安対策上の配慮や政権の支持基盤のあり方にも大きく左右されることになった。またタイの場合、経済開発のためにはどのような労働政策をとるべきかについ

ても、官僚たちの間に合意は成立していなかった。こうした状況の下では、経済開発のための必要性だけを考慮して作られたモデルによっては、労働政策の変化を十分に説明することも、予測することもできないのである。

もっとも「東アジア的強権国家主導型開発モデル」の提唱者たちも、すべての国において、「東アジア的強権国家主導型開発モデル」が想定するような開発が行われるとは論じていない。むしろそのような開発が行われてきたのは少なくともこれまでのところ地域的には東アジアに限定されてきたと彼らも考えるからこそ、「東アジア的」という語が冠せられたのである。「東アジア的強権国家主導型開発モデル」の提唱者たちにとって、タイにおいて彼らが想定するよりも早い時期に労働組合の活動に対する規制が緩和されたこと自体はそれほど大きな驚きに値することではないかもしれない。しかし早い段階で労働組合の活動に対する規制が緩和されたにもかかわらず、タイが比較的順調に経済を成長させたことは彼らにとって大きな驚きであろう。

次節以下では、労働組合の活動に対する早い段階での規制緩和がなぜタイの経済成長にとってあまり大きなマイナス要因とはならなかったのかについて考察する。

Ⅲ 労働政策決定過程の改革

労働運動に対する規制が他のアジア諸国に比べると比較的緩やかであったにもかかわらず、タイでは、1973年から76年までの3年間以外は、ストライキの発生件数がそれほど多くななかった理由についてまず考察することにしたい。タイでは労使間の対立をストライキにまで発展させないで解決させるための制度的な枠組みの基礎がクリアンサック政権の下で築かれ、その跡を継いだプレーム政権の下でそれがさらに整備された。そのような枠組みが作られることになった背景を知るためには、タイの労働運動史を少し振り返っておく必要がある。

タノーム政権が1972年に14年ぶりに労働団結権を認めたことは前節で述べたが、タノーム政権

は学生を中心とする反政府デモによって、翌73年に崩壊した。76年のクーデターまでの3年間は議会制民主主義の導入が試みられ、それまで抑えつけられていた言論や集会の自由が大幅に回復されたため、労働運動も急速に活発化した。内務省は労働運動が急進化するのを防ぐために、穏健な国営企業の労働者を中心に「タイ労働組合連盟」(Glum Sahapharp Raeng-ngarn haeng Prathet Thai)を結成させ、唯一のナショナルセンターとして機能させようとした。しかし、国営企業の労働組合の指導者たちの穏健路線に不満を持つ、民間企業の急進的な労働指導者の一部は、タイ労働組合連盟とは別に「全国労働者連帯センター」(Sun Prasarn-ngarn Kammakorn haeng Chart)を結成し、政府や経営者に対して、次々と要求を突きつけるようになった。

全国労働者連帯センターは、労働争議を支援する際、争議が起きた企業以外で働く労働者をも動員して大規模なデモを開き、政府に圧力をかけて政府を争議に介入させることによって、労働者に有利な形で争議を決着させるという戦術をしばしば用いた。当時タイでは議会制民主主義は導入されたものの、数多くの政党が乱立してどの政党も議会の過半数に遠く及ばない議席しか獲得することができず、不安定な連立政権が続いていた。これらの政権は軍との関係があまりよくなかったこともあり、労働者のデモに対して強い態度で臨むことができず、全国労働者連帯センターの戦術は75年の中ごろまでは大きな成果をあげた。特に74年6月に繊維労働者が大規模なストライキを行った際に、繊維労働者の労働条件の改善だけでなく、法定最低賃金の大幅な引き上げをも政府に認めさせたため、労働者の間での全国労働者連帯センターの人気は急速に高まった。これに対しタイ労働組合連盟は、当初は内務省に正式に登録した労働組合の組合員以外が起こしたストライキを支援することには慎重な姿勢を見せていたが、全国労働者連帯センターに対抗するために、未組織の労働者の組織化に力を入れるとともに、労働組合を正式に結成していない労働者によって起こされた労働争議に対しても支援を行うようになった。

このため、内務省に正式に登録された労働組合

の数は1972年末にはわずか9組合だったのが、76年末には184組合にまで増え、また73年から76年の4年間には政府の記録に残っているだけで1232件ものストライキが行われた。長年抑えつけられていた労働運動がこのように一気に活発化したことは、経営者たちや経済問題を担当する官僚だけでなく、治安維持を担当する軍や内務省にも大きな危機感を抱かせることになった。このため、75年中ごろから、政府は全国労働者連帯センターに対しては強硬な態度をとるようになり、全国労働者連帯センターの指導者に対する暗殺未遂事件なども起きるようになった。それ以前から合法的な手段による活動に限界を感じていた全国労働者連帯センターの中心的な指導者たちの多くは75年中ごろから後半にかけて地下に潜伏し、タイ共産党が山岳地帯で行っていたゲリラ活動に参加するようになったため、全国労働者連帯センターは75年末までにはその活動をほとんど停止することになった。

一方タイ労働組合連盟のほうはこの間、着実に傘下の組合数を増やし、全国労働者連帯センターが活動を停止してからは、事実上唯一の労働者の全国組織としての地位を獲得するようになった。1975年12月から76年1月にかけては、消費者米価引き上げの決定を取り消すことを政府に要求してゼネストを行うなど政府に対して批判的な行動もとるようになった。この時のゼネストは、当時タイにあった111の労働組合のうち約60の組合が参加して4日間にわたって行われ、結局政府に消費者米価の引き上げの決定を撤回させることに成功した。このゼネストの成功によって、労働者の間でのタイ労働組合連盟に対する評価が高まり、タイ労働組合連盟が主催した76年のメーデーには10万人近くが参加した。

全国労働者連帯センターに対しては強い態度で臨んだ当時のタイ政府が、タイ労働組合連盟に対しては有和的な態度をとったのは、一つにはタイ労働組合連盟は政府の政策を時には批判するものの、全国労働者連帯センターとは違って体制変革は唱えず、あくまで既存の体制内で労働者の待遇を漸次的に向上させていくことを目指していたからであり、また一つには全国労働者連帯センター

が再び力を持たないようにするためには、タイ労働組合連盟が広範な労働者の支持を得ていることが望ましいと治安担当部局が判断したことによる。

しかし1976年に軍が起こしたクーデターによってタイの政治状況が変化し、言論や集会の自由が再び大きく制限されるようになり、ストライキも非合法化されたため、タイ労働組合連盟はその活動のほとんどをしばらく中止せざるをえなくなった。当時軍内には、ストライキだけでなく、労働組合の存在自体をも禁止すべきだという意見を持つグループもあったが、クリーンサック陸軍大將を中心とする陸軍内の穏健派が労働団結権を存続させることを強く主張したため、労働団結権は取り消されず、労働組合の存続は許されることになった。存続は許されたものの、76年のクーデターから1年ほどは労働運動は著しく沈滞したが、77年にクリーンサックがクーデターを起こして首相に就任してからは、労働運動に対してかなり宥和的な政策がとられるようになり、労働組合の活動は再び活発になった。

クリーンサックが、労働組合活動を全面的に禁止しなかった最大の理由はやはり治安対策上の理由であった。1975年には南ベトナム、ラオス、カンボジアで相次いで共産主義政権が成立し、またタイ国内でも共産党の活動がそれまで以上に活発化したため、共産主義の脅威は当時のタイ政府にとって、非常に深刻なものとして認識されていた。クリーンサックも、労働組合活動を全面的に禁止することによって、労働運動を地下に潜らせるよりも、「信頼できる」労働指導者に労働者団体を組織させ、その団体を通じて、労働者の不満をくみ上げることができる制度を作るべきだと考えたのである。

そのような必要性を認識したという点では、タノームとクリーンサックとの間に大きな違いはないかもしれない。しかし彼らが置かれていた状況には大きな違いがあった。70年代後半には、治安維持担当部局以外の官僚や資本家層、さらには中間層の間にも、1970年代初頭とは比べものにならないほど共産主義勢力の伸長に対する危機感が高まっていたのである。このためクリーンサックが労働組合運動に対して宥和的な政策をとるこ

とに対して、強く抵抗する者はあまりいなかった。こうした状況の中でクリーンサックは、タノームが「必要」だと思いながら「実行」できなかった労働政策を次々と「実行」していったのである。

クリーンサックは、使用者にも労働者にも全国組織を作らせ、その代表を労働政策の決定過程に関与させることによって、使用者と労働者の利害調整を円滑に行うことができるような制度を作ることを目指した。1975年後半から76年にかけては、タイ労働組合連盟が事実上唯一の労働者の全国組織(ナショナルセンター)として機能していたと先に述べたが、タイ労働組合連盟は法人格を持っておらず、規約もあまり整備されていなかった。使用者側では、1974年にタイ商業会議所とタイ工業協会(タイ工業連盟の前身)が合同で設置した「商工業研究所」(Samnak Wicharkarn Thurakit lae Utsahakam)が75年ごろから実質的な使用者団体の全国組織として機能するようになり、76年8月からは「タイ使用者団体協議会」(Sapha Ongkorn Naichang haeng Prathet Thai, 英語略称ECOT)と名乗るようになっていたが、タイ使用者団体協議会も法人格は持っておらず、規約などもあまり整備されていなかった。しかし77年にまずタイ使用者団体協議会が労働関係法に規定された正規の使用者の全国的組織として内務省に登録をして法人格を獲得し、78年2月にはタイ労働組合連盟が「タイ労働評議会」(Sapha Ongkorn Lukchang Sapha Raeng-ngarn haeng Prathet Thai, 英語略称LCT)という名前で、労働関係法に基づく正規のナショナルセンターとして内務省に登録することが認められ、法人格を取得した。

LCTが正式のナショナルセンターとして登録した翌月に、クリーンサックは「国家労働開発顧問会議」(Sapha Thipruksa Phua Phatthana Raeng-ngarn haeng Chart)を発足させた。国家労働開発顧問会議は、労働政策に関して政府に助言を行うことが任務とされ、現職の官僚、有識者、労働者の代表、使用者の代表がそれぞれ5人ずつ、合計20人の委員によって構成される。官僚と有識者は内務大臣が指名するのに対し、労働者の代表は労働組合が1組合1票で投票する選挙によって選出され、使用者の代表も同様に使用者協会による

選挙によって選出されることとされた。労働組合による選挙の結果、第1期の労働者代表委員には、LCT議長のパイサーン・タワッチャイナン(Phaisan Thawatchainan)ら5人が選ばれた。

クリアンサックはこの国家労働開発顧問会議を重視する姿勢を示したため、国家労働開発顧問会議はクリアンサック政権下では労働政策の決定過程において重要な役割を果たすことになった。国家労働開発顧問会議は、パイサーンら労働者代表委員が出した要望を大幅に取り入れた提言を何度か行い、しかも政府がそれらの提言の多くを受け入れたため、パイサーンの名声は高まり、LCTに加入する労働組合の数も増加した。

また、クリアンサックは、労使紛争を専門に扱う労働裁判所を開設する準備にも取り組んだ。労働裁判所が開設されたのはクリアンサックが首相を辞任した2カ月後の1980年4月であったが、「労働裁判所設置及び労働事件訴訟法」(Phraracha Banyat Jadtang Sarn Raeng-ngarn lae Withi Phicharana Khadi Raeng-ngarn)が公布されたのは、その約1年前の79年5月であった。労働裁判所は、通常の裁判所とは異なる特徴をいくつか持っている。まず労働裁判所では、法務省に所属する正規の裁判官1名と、労働者代表の補助裁判官と使用者代表の補助裁判官各1名ずつの計3名によって、審議が行われる。労働者代表の補助裁判官は、国家労働開発顧問会議の労働者代表委員と同様に、1組合1票の選挙によって選ばれる。使用者代表の補助裁判官も同様に使用者団体による選挙によって選ばれる。タイでも通常の民事裁判では、判決が下りるまでに何年もかかることが多いが、判決が下りるまでに長い時間がかかってしまうと経済的な蓄えの少ない労働者にとって不利になるということを理由に、労働裁判所に関しては、迅速に審議を行うための規定がいろいろと定められており、特別な事情がない限り、数カ月で判決が下りるようになっている。また経済的に恵まれない労働者でも訴訟を簡単に起こすことができるように訴訟費用はいっさい徴収せず、証人を呼ぶ場合も、証人に対する謝礼は裁判所が支払うこととし、また弁護士を依頼せずに裁判に臨むことも認めている。

労働裁判所に持ち込まれる労使紛争は年々増加傾向にあり、1982年には3598件だったのが、93年には1万1384件にまでなり、経済危機によって多くの企業で大量解雇が行われた98年には2万3236件にまで増えている。81年から94年までの期間について見てみると、労働裁判所が判決を下した訴訟のうちで、原告が勝訴した割合は83.2%に上る。原告の9割以上が労働者または労働組合であることを考えると、原告の勝訴率83.2%というのは、労働裁判所が労働者をそれほど不利には扱っていないことを示す数字だといえよう。

またクリアンサックは、最低賃金の設定に関して、「賃金委員会」(Khana Kammakarn Kha Chang)の決定を重視する姿勢を示した。賃金委員会は1972年にタノームが法定最低賃金制度を導入した際に、設置したものであるが、クリアンサック政権以前は、最低賃金の設定が首相の意向に大きく左右される傾向が強かった。しかし、クリアンサック政権になってからは、政府代表委員5人、労働者代表委員5人、使用者代表委員5人の計15人の委員による審議結果が重視されるようになった。

クリアンサック政権によるこうした一連の改革は、使用者側からも労働者側からもかなり好意的な評価を受けた。共産主義の脅威を深刻に感じていた使用者たちは、当時一種のジレンマに陥っていた。労働者の多くが過酷な労働条件のもとで働かされていては、共産主義の脅威が高まってしまう。しかしだからといって自分の会社だけ労働条件を改善しても、他の使用者がそれに追随しなければ、社会不安緩和の効果はほとんどなく、自分の会社の利潤を減らすだけになってしまうのである。

労働裁判所の設置によって、不当労働行為に対して労働者が訴えを起こしやすくし、また最低賃金の設定によって、少なくともフォーマルセクターにおいては最低賃金以下の給与で労働者を雇うことを難しくすることは、使用者にとっては、他の使用者の多くも一定レベルまでは労働条件を改善することをある程度保証することになったのである。

また労働者側も1973年から76年までの4年間の経験から、あまりにストライキがさまざまな企業で頻発して、経済全体が混乱してしまうと、労働運動に対する弾圧が厳しくなるだけでなく、自分たちの暮らしも苦しくなりかねないということを身をもって経験したため、クリアンサックが行った改革に強く反対する動きはあまり起きなかった。

クリアンサックによって行われた労働政策決定過程の改革は、その跡を継いだプレームによって引き継がれ、プレーム政権下では、1982年には「職場安全基準設定委員会」(Khana Kamakarn Karn Kamnod Matrathan Khwarm Plotphai nai Karn Tham-ngarn)と「労働関係促進委員会」(Khana Kamakarn Karn Songserm Karn Raeng-ngarn Samp-han)が、85年には「職場環境向上委員会」(Khana Kamakarn Phatthana Sapharp lae Sing-waetlom nai Karn Tham-ngarn)が、政・労・使の代表からなる三者構成の委員会として新たに設置された。

1976年10月のクーデター以降禁止されていたストライキも81年1月からは合法的に行うことができるようになったが、73年から76年の間のようにストライキが頻発するようにはならなかった。81年から90年までの10年間に生じたストライキは322件であり、73年や74年に1年間に生じたストライキ件数よりも少なくなっている。クリアンサック政権によって行われた一連の改革はストライキ件数の増加を抑えるのにかなりの効果をあげたのである。

IV 労働市場の多層性と労使関係の部分的制度化

タイでは他のアジア諸国に比べて労働組合活動に対する規制が比較的弱いにもかかわらず、組織率はあまり高くない。1995年の時点でも組織率は5.6%にすぎない。しかも組織率には国営企業と民間企業との間に大きな差がある。95年の国営企業労働者の組織率は42.9%であるのに対し、民間企業の労働者の組織率は3.8%にすぎない。また民間企業の組織労働者は比較的規模の大きい企業で働いている者が多い。

国家統計局などの調査によると、1995年の時点で、何らかの職に就いている者の数は、3082万人であり、そのうち公務員が約219万人、国営企業で働いている人が27万人、民間企業で働いている人が996万人、自営業を営んでいる人が966万人、無給で家業を手伝っている人が796万人、雇用者が81万人という内訳になっている。

公務員には労働団結権は認められていないが、1991年までは国営企業で働く者には団結権が認められており、国営企業の労働指導者たちはタイの労働運動において中心的な役割を果たしていた。しかし91年のクーデター後、国営企業で働く労働者は労働組合ではなく、職員協会しか結成できないようにする法改正が行われ、それによって国営企業の労働者はナショナルセンターに参加することができなくなってしまった。このため91年以降はナショナルセンターの運営は民間企業の労働組合の指導者によって担われるようになったが、国営企業の労働者は国営企業職員協会という形で組織を温存している。国営企業の労働者の団結権を回復し、再びナショナルセンターに参加することを認める法案が現在国会で審議されているところである。

タイの国営企業では、年功序列による昇進と終身雇用が一般的で、民間企業で働いている労働者の平均値に比べると、教育水準、給与、勤続年数ともかなり上回っている。一方民間企業で働いている者の間でも、事務職とラインワーカーの間にはかなりの給与の差があり、またラインワーカーの間でも、ある程度の熟練を必要とする作業を行っている者とあまり熟練を必要としない作業を行っている者との間にも給与の差が存在する。熟練を必要としない作業を行っているラインワーカーの多くは最低賃金が基本給である場合が多いが、これに対し、ある程度の熟練を必要とする作業を行っている者や事務職、さらには国営企業の職員の給与は最低賃金をかなり上回っていることが多い。しかしながら、労働組合の組織率は、最低賃金をかなり上回る額の給与を受け取っている後者のグループのほうが高く、ナショナルセンターにおいて中心的な役割を果たすのも後者のグループに属する者である。

タイにおける労働者の組織率が低いままになっているのにはさまざまな要因がある。一つには日本をはじめとする外国資本も含めて、経営者の多くが依然として労働者が組合を結成することに対して否定的な態度をとっていることによるが、タイに比べて経営者が労働組合の結成に好意的だとは思われないフィリピンにおける組織率がタイを上回っていることを考えると、この要因だけでタイの労働者の組織率の低さを説明することはできないであろう。タイでは1980年代前半までに組織労働者によって、未組織労働者の利益もある程度守られる制度が整備されたことも、タイの労働者の組織率を低いものにとどめている要因の一つになっているように思われる。

タイの未熟練労働者の多くは、最低賃金が基本給となっており、勤続年数や勤務態度などによって基本給に若干の手当を加えた額を給与として受け取っている。未熟練労働者の多くは未組織であり、これらの未熟練労働者にとっては、会社を相手に賃上げを要求することはあまり現実的な選択肢ではないことが多い。しかし各職場で賃上げ交渉を行わなくても、毎年最低賃金が引き上げられるので、彼らの賃金もそれに応じて引き上げられることになるのである。

最低賃金は前節で述べたように、ナショナルセンターの代表をも含む三者構成の賃金委員会の審議によって決定される。ナショナルセンターの執行部に代表を送っている組合の多くは、最低賃金以上の給与を受け取っている労働者が多い職場に結成されており、賃金委員会の労働側代表委員は自らの直接の利益のために最低賃金の引き上げを要求するというよりも、未組織の労働者のために最低賃金の引き上げを要求するという性格が強い。また未組織の未熟練労働者が使用者に不当な扱いを受けたと感じた場合には、やはりナショナルセンターが推薦した労働者の代表が補助裁判官を務める労働裁判所に訴えることもできる。もちろん実際には不当な扱いを受けたと感じても未熟練労働者の多くは労働裁判所に訴えたりはしないが、それでも1年に1万件を超える訴えを労働裁判所は処理しており、しかもその訴えの多くが労働組合ではなく、個々の労働者によって起こされたも

のであることを考えると、労働裁判所は不当な労働行為によって被害を受けた未組織労働者を救済するうえで一定の役割は果たしていると言えよう。

1970年代後半から80年代前半にかけて整備された、労働者を労働政策の決定過程に関与させる制度的な枠組みは、労働者の各層の声を政策決定に直接反映させるものではなく、労働者の中ではかなり恵まれた労働条件にあり、それゆえに組織力があり、また政治的には穏健な態度をとることの多い、ある程度の熟練や学歴を要する作業に従事している国営企業や比較的規模の大きい民間企業の労働者が主に中心になって作っている労働組合のナショナルセンターにのみ参加が認められたものなのである。

タイの労働者の組織率が低いままになっているもう一つの大きな要因は、1980年代後半以降、派遣労働者やパートタイムワーカーなどの非正規雇用の労働者が急増したことにある。日本と同様に、派遣労働者やパートタイムワーカーのほとんどは未組織で、労働組合のある職場で働いている場合でもこれらの労働者が組合員となっていることは稀である。80年代末から90年代前半にかけて、あまり熟練を必要としない作業は、正規の社員ではなく、派遣労働者やパートタイムワーカーに行わせるという慣行が急速に広まり、業種によっては、ラインワーカーの半分以上がこれらの非正規雇用の労働者によって占められる工場が珍しくなくなってきた。

このように1980年代のタイでは、政府の労働政策決定過程へのナショナルセンターの代表の参加や労使紛争の解決のための制度が整備される一方で、職場レベルでは、非正規雇用の労働者が急増するという現象が同時並行的に進行したのである。

あえて単純に図式化すれば、タイ政府の労働政策の主眼は、労働争議が多発することを防ぐことと、労働運動が「望ましくない」勢力の影響下におかれないようにすることにあり、政府が描いた開発の青写真に沿うような形態の労使関係が各企業の職場レベルでも実現されるよう労使に対して指導を行うという意図はきわめて脆弱である。このためタイ政府は、労働裁判所や「労使関係委員

会」(Khana Kammakarn Raeng-ngarn Samphan)などの、労使紛争解決のための制度的枠組みを整備して、ストライキ以外の手段によって労使紛争を解決するチャンネルを増やすとともに、ナショナルセンターの代表を各種の三者構成委員会の委員に任命することによって、彼らの不満をある程度吸い上げることはかなり力を入れたものの、未組織の非正規雇用の労働者にはあまり関心を払ってきていない。

ナショナルセンターの指導者たちは、非正規雇用の労働者が急増している問題に対して何らかの対策をとるように政府に時々要求してはいるが、彼らにとっても、非正規雇用の問題の優先度はあまり高くない。組合員ではない非正規雇用の労働者の問題よりも、組合員である正規雇用の労働者の問題に彼らの関心も集中する傾向がある。

こうした状況に対して、非正規雇用の労働者に職場を奪われ、またいつかは自らも非正規雇用の立場になるかもしれないという危惧を抱くようになった未熟練のラインワーカーの間には不満がかなり高まってきている。彼らの多くは未組織であったり、また組合に加入していても組合の執行部は、事務職や技術職の者によってポストの多くが占められる傾向が強いため、彼らの不満が具体的な行動に結びつくことはそれほど多くないが、未熟練のラインワーカーが被雇用者の大半を占める職場の労働組合の中には、ナショナルセンターに対して、国政レベルでの政策決定過程への参加にばかり重点を置きすぎ、一般の労働者の問題に十分取り組んでいないという批判を公然と行うところも出てきている。

また、1980年代以降いくつかのナショナルセンターが乱立して、政府に対するナショナルセンターの交渉力が低下していることに対する失望も末端の組合員の間で広まりつつある。クリアンサック政権時代にもLCTのほかに、78年3月には「全国自由労働会議」(Sapha Ongkarn Lukchang Raeng-ngarn Seri haeng Chart, 英語略称はNFLUC)が第2のナショナルセンターとして正式に登録が認められ、さらに79年1月には「タイ労働会議」(Sapha Ongkarn Lukchang Raeng-ngarn haeng Prathet Thai, 英語略称はNCTL)が第3のナショナル

センターとして登録が認められた。しかしNFLUCもNCTLもクリアンサック政権時代は、規模も小さく、またクリアンサック自身もLCTを重視する姿勢をとっていたため、それほど大きな役割を果たすことはできなかった。

しかし1983年にLCT内部でパイサーンとアーマド・カムテートン(Ahmad Khamthetthong)の対立が表面化し、結局パイサーンがLCTを脱退して、「タイ労働連合会議」(Sapha Ongkarn Lukchang Samphan Raeng-ngarn haeng Prathet Thai, 英語略称はTTUC)を結成し、4番目のナショナルセンターとして登録し、また83年以降NCTLが急速に傘下の組合数を増やしていったことによって、それまでのLCTが実質的に唯一のナショナルセンターとして機能する状態から四つのナショナルセンターが並立する状態へと変化することになったのである。四つのナショナルセンターが並立する状況は88年まで続いたが、89年以降さらに新たに四つのナショナルセンターができたため、現在では八つのナショナルセンターがタイには存在している。

こうした状況の中で、従来のナショナルセンターのあり方に不満を感じている労働組合の中には、近隣の労働組合との間に「地区グループ」(Klum Yarn)と呼ばれる連絡組織を作り、地区グループ、さらには複数の地区グループが連合した地区グループ連合の名前で、直接政府に対してさまざまな要求を行ったりする動きが1980年代末ころから出てきている。政府はナショナルセンターとの関係を重視する立場から、ナショナルセンターの支持を得ないで、地区グループが単独で行う要求に対しては、あまり積極的に応じようとはしていないが、地区グループの中には、NGOと連携したり、未熟練労働者を中心として結成された労働組合の日常的な活動を相互に支援し合う活動などを通じて、末端の組合員からの支持を拡大し、かなりの動員力を持つようになったところも現れている。

V おわりに——タイ型政労使関係の可能性と限界

1970年代末以降のタイの政労使関係の特徴を

要約すれば以下のようなだろう。政府とナショナルセンターとの間の対話のチャンネルはかなり制度化されており、ナショナルセンターの意向は労働政策にある程度反映されるようになっている。ナショナルセンターが個々の企業における労使間の直接交渉よりも、政府をまじえて一括交渉を行うことを好むのは、一つには、韓国や台湾と違って、農村部やインフォーマルセクターにまだ数多くの余剰労働力が存在しているために、企業との直接交渉ではあまり強い立場をとることができないことが多いためである。また一つには、政治に再び介入する口実を軍に与えることを恐れた文民政権が、ある程度の動員力を持っているナショナルセンターに対して、宥和的な態度をとることが多かったことにもよる。

こうしたシステムは、政府がナショナルセンターに対して、あまりに大幅な譲歩ばかりをしてしまわないかぎり、経営者の多くにとってもそれほど都合の悪いものではなかった。タイの経営者の多くは、自分が経営する企業に労働組合が結成されることを好まない。また労働組合が結成されても、労働組合から提出された要求に応じることは自らの権威を失墜させることになりかねないと考えて、強い拒否反応を示すことが少なくない。しかし労働者の要求が直接経営者に提出されるのではなく、ナショナルセンターを通じて政労使の代表からなる三者構成委員会に提出され、そこで承認された場合のみ政府の命令として各企業に伝えられるというシステムなら、自分の企業で働いている労働者の要求に屈したという形をとらずにすむのである。また第Ⅲ節で述べたように、自分の企業は労働条件を改善しても他の企業は労働条件を改善しないかもしれないという危機をかなりの程度解消してくれる。

このようなタイ型政労使関係は、いくつかの問題点も持っている。ナショナルセンターが必ずしも常に末端の労働者の利害を強く守ろうとするわけではないので、非正規雇用の労働者が急増するなどの現象も起きている。またタイでは多くの未熟練労働者の基本給が最低賃金ぎりぎりの水準にあるため、彼らの給与レベルは、賃金委員会の決定によって大きく左右される。しかし政労使の代

表からなる賃金委員会の決定は、経済的な要因だけでなく、政治的な要因によってもかなり左右され、経済的には必ずしも好ましくないレベルに最低賃金が設定される危険性がある。ただし、タイの労働生産性については信頼できるデータが得られないため、労働生産性と実質賃金の伸び率を厳密に比較することができないため、こうした問題がどの程度深刻なのかについて判断することは難しい。1997年の金融危機に直面するまではタイ経済が毎年かなり高い成長率を記録していたことを考えると、少なくとも97年まではこの問題はタイの経済発展にとって大きな足枷になっていたとは言えないであろう⁴⁾。ナショナルセンターが最低賃金の引き上げ要求においてある程度節度ある態度をとる場合には、政府が政治的に弱い立場に陥った時にも、最低賃金が経済的に望ましいレベルから著しく乖離することはない。ナショナルセンターが節度ある行動をとるかどうかは、彼らが政労使関係の現行のシステムの存続をどの程度強く望んでいるかによって大きく左右される。タイの場合は、そうした歯止めのメカニズムがある程度機能してきたように思われる。

もちろんこのようなメカニズムが常にうまく機能する保証はない。「東アジア的強権国家主導型開発モデル」が想定するような、労働者団体も含めたさまざまな圧力団体の要求にはいっさい屈せず、経済的合理性のみに基づいて経済開発のために最善の政策を見つけだし、それを断固として実行するような「強い政府」を望む声がタイ国内にあるのも事実である。しかしタイをはじめ、発展途上国の多くにおいては、そのような政権が誕生することを期待することは、あまり現実的なことではない。「強い政府」はこれまでにしばしば誕生したが、それらの政府の多くはやがて腐敗し、経済開発にも悪い影響を与えてきた。「強い政府」が腐敗への誘惑に屈せず、常に経済的合理性のみに基づいて経済開発のために最善の政策を行う保証はない。「東アジア的強権国家主導型開発モデル」はそれがうまく機能すれば、大きな成果が期待できるかもしれないが、うまく機能しなかった場合には、経済開発に関しても、また人権面に関しても大きな危険がともなう。政治的な妥協の産

物であるタイ型政労使関係は、ハイリスク・ハイリターン「東アジア的強権国家主導型開発モデル」に対する、ローリスク・ローリターンな選択肢を提供するものとも考えられよう。特に、優秀でしかも強大な権限を与えられても腐敗しない官僚制に恵まれていない国にとっては、タイ型政労使関係は「東アジア的強権国家主導型開発モデル」よりも実現可能性の高い選択肢の一つとなる可能性を持っているように思われる。

- 1) タイの労使関係や労働政策に関する実証的な分析に関しては、1960年代以前については浅見（1991）、60年代から70年代前半に関しては浅見（1994）、70年代中ごろから後半にかけては浅見（1996）、70年代末から80年代にかけては浅見（1997）、80年代から90年代にかけては浅見（1999）を参照されたい。また、タイの労働争議や賃金の動向に関しては浅見（1998）および末廣（1998）に資料と解説が掲載されている。
- 2) 本稿では、タイにおける労働組合活動に対する規制の弱さを強調するが、もちろん規制が全くないわけではない。労働組合やナショナルセンターに労働福祉省への登録が義務づけられているなど先進国に比べればかなり強い規制がさまざまに設けられてられている。しかし他の東アジアや東南アジアの国々に比べれば、規制の度合いはかなり緩やかであることもまた事実である。従来のタイの労働政策に関する研究は、先進国との比較を念頭に置いて行われることが多かったため、労働運動に対する規制を強調することが多かったが、視点を変えて近隣諸国と比較してみると、逆にむしろ規制の緩やかさがタイの労働政策の特徴の一つとして浮かび上がってくる。
- 3) 輸出指向型工業化への移行が発展途上国の労使関係に与える影響に関する議論については、Frenkel（1993）、Kuruvilla（1994）、Verma（1995）などを参照されたい。
- 4) 金融危機が発生した直後には、80年代末以降タイの賃金水準が急速に上昇したことによって、タイの輸出産業の国際競争力が低下したことが、金融危機発生の一因の一つとして議論されることも少なくなかったが、危機発生からしばらく経つにつれて、賃金の安さに頼って、労働生産性の向上に十分努力してこなかったことのほうが大きな問題であり、賃金の安さではインドネシアや中国、ベトナム、さらには南アジア諸国には到底太刀打ちできない以上、労働力の質と生産性

の向上に力を入れるべきであるという論調が強くなってきている。

参考文献

- Frenkel, Stephen (1993) *Organized Labour in the Asia-Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unions in Nine Countries*, Ithaca: ILR Press.
- Kuruvilla, Sarosh (1994) *Industrialization Strategies and IR Policies in Malaysia and the Philippines: Implications for Comparative Industrial Relations*, Proceedings of the 1994 Annual Meetings of the Industrial Relations Research Association, Boston: IRRRA, 1994.
- Verma, Anil et. al. (eds) (1995) *Employment Relations in the Growing Asian Economies*, London & New York: Routledge.
- 浅見靖仁（1991）「タイの労働運動（1900年～1958年）：その成長の軌跡と政治経済的背景の変化」『アジア研究』37巻2号。
- 浅見靖仁（1994）「サリット＝タノム政権下の労働政策：革命団布告19号から103号への政策転換における労働局官僚の役割」『歴史と文化』XVIII（東京大学教養学部人文科学科紀要、第99輯、歴史学研究報告第22集）。
- 浅見靖仁（1996）「1970年代のタイの労働運動：輸出指向型工業化への移行期における試行錯誤」『一橋論叢』115巻2号。
- 浅見靖仁（1997）「タイの労働裁判所：その設立の経緯と機能」『大原社会問題研究所雑誌』467号。
- 浅見靖仁（1998）「社会保障と労働問題」末廣昭編『タイの統計制度と主要経済・政治データ』アジア経済研究所。
- 浅見靖仁（1999）「労働政策：制度化とインナーサークルの形成」末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策：制度・組織・アクター』アジア経済研究所、1999年末刊行予定。
- 岩崎育夫（1994）「ASEAN諸国の開発体制論」岩崎育夫編『開発と政治：ASEAN諸国の開発体制』アジア経済研究所。
- 末廣昭（1994）「アジア開発独裁論」『講座現代アジア2 近代化と構造変動』東京大学出版会。
- 末廣昭（1998）「賃金・物価統計」末廣昭編『タイの統計制度と主要経済・政治データ』アジア経済研究所。

あさみ・やすひと 1960年生まれ。東京大学大学院総合文化研究科博士課程単位取得退学。一橋大学社会学部助教授。主な論文に「東南アジアの経済発展と政治変動」（古田元夫編『岩波講座世界歴史第26巻 経済成長と国際緊張：1950年代～70年代』岩波書店、1999年所収）など。比較政治学専攻。