



水野広祐. 『民主化と労使関係——インドネシアのムシャワラー労使紛争処理と行動主義の源流』 京都大学学術出版会, 2020.

iii+539p.

戦後の日本のように、インドネシアにおいても民主化後、労働三権の確立がデモやストライキ（以下、スト）の頻発をもたらすことになったとみられる。こうした労使紛争を解決に導くため、インドネシアではこれまでにどのような制度が整備されてきたのだろうか。また、制度が変更されていくなかで、労働組合などのアクターはどのように対応してきたのだろうか。

本書は、インドネシア社会のさまざまな場面で観察される伝統的な合議・全員一致（ムシャワラー・ムファカット）の原則というインフォーマルな制度と、法の支配の原則というフォーマルな制度に着目し、歴史的な経路依存性に注意を払いつつ、労使紛争処理制度の構築およびその運用について、事業所レベルの事例調査を通じて明らかにしようとしたものである。より具体的な課題については序章で10項目にわたって提起されており、終章はその一つ一つに回答を用意している。特に重要なのは、インドネシアでは法の支配を貫徹する条件はまだ整っておらず、合議の原則を通じた労使紛争の解決が中心であること、そして、民主化後のインドネシアでは相対的に政府の関与は低下しており、労使間の絶え間ない闘争を通じた均衡（闘争的安定）状態が観察される、との指摘であろう。

本書の内容は、過去に発表された一連の論文を加筆修正したものであるが、多くの読者にとっては、民主化後の変化を追った第4章以降の分析が特に興味深いに違いない。そこでは労働組合や使用者団体の幹部、国会議員、官僚へのインタビューや、労働組合員へのアンケート調査の結果がまとめられている。著者は、地道なフィールドワークを通じて入手したこれらの一次資料を駆使して分析を積み重ねているが、インドネシアにおいて

徐々に労働法制が整えられていくなか、著者によって同時進行で実施された調査結果そのものが、日本語で読むことのできる貴重な資料となっている。この点からも、今後、インドネシアの労働問題に取り組む本邦の研究者にとっては必読の一冊になると思われる。

このように、本書の学術的貢献はきわめて大きい。扱うテーマの大きさゆえに、通読するなかでいくつか課題や疑問点も浮かび上がってくる。ただし、それらの指摘は後に回すことにして、まずは本書の内容を概観することにしよう。

本書の章立ては時系列に沿っており、第1章から第3章までは、植民地期、スカルノ政権期、スハルト政権期を扱い、次いで、第4章以降は民主化後に導入された、労働組合法、労働法と労使紛争処理法といった制度変更に焦点をあてている。そして終章では、先述したように序章に挙げた課題に答えるかたちで本書の内容をまとめている。紙幅の関係上、ここでは第3章以降の内容を紹介したい。

第3章では、スハルト政権下の強い規制のもとでの「安定した労使関係」がどのような均衡状態の上に成立していたかをまとめている。労働組合は全インドネシア労働組合連合に統合され、バンチャシラ労使関係という理念のもとで、ストやロックアウトは避けるべきものとなり、政労使三者協議制の重要性が強調された。一方で、輸出振興策の観点から国際的な批判にも配慮し、最低賃金制度の実施に力を入れるようになり、また、1990年代のストは、法律の規定を満たしていなくとも、労働条件・労働組合関連に限定された非暴力的要求であれば容認されつつあった、と指摘する。

こうした上からの「安定した労使関係」は、民主化後、法の支配という理念のもとでどのように変化していったのだろうか。スハルト政権崩壊直後、国際労働機関（ILO）の指導のもと労働組合法が成立したことにより、労働組合運動が盛んになるが、他方で、労使紛争処理制度はスカルノ政権期から変わらないままに置かれていた。第4章から第6章は、こうした過渡期にあって実際に事業所レベルで発生した労使紛争を事例に、その処理

過程を詳細に解説している。読者の関心を特に引きつけるのは、合議・全員一致の原則を重視した結果、地方紛争調整委員長が合法スト成立のための要件である通知受理書をほとんど出さなかった、すなわちストは事実上容認されていなかった点であろう。加えて、組合の関与が不明瞭なまま、ストが自然発生的に生じていたことや、合法ストが認められない代替措置として、警察への通知によって合法化されたデモを利用して、組合側は使用者との交渉を繰り返していたと報告している。また、合議にむけて政労使の努力はみられたものの、労働力省調停官の勧告などは、解雇の有無および解雇一時金などの条件の調整に集約されていた、と指摘する。

第7章では労働力法の導入の影響を取り上げる。同法のもとで定期労働契約やアウトソーシングが広く認められるようになったことや、アジア通貨危機後という時代的背景から解雇一時金などの水準が高く設定されたこと、また、7日前までの実施通知手続きが合法ストの要件となり、その要件を満たさないうまま5日間のストが続いた時点で労働者は無断欠勤とみなされ、労使関係裁判所の認定なしで解雇されることを可能にしたことなどが紹介される。

第8章から第10章にかけては、労使紛争処理法の成立ならびに同法のもとでの労使紛争処理の事例をみている。まず、紛争処理は合議・全員一致のプロセスからはじまり、その後の仲裁や斡旋、調停といった手段によっても解決されない場合に、労使関係裁判所へ持ち込まれることになった。また、組合のスト通知に対して、地方自治体の労働力局は受理通知を円滑に出すようになったものの、実際に裁判となった際には労使関係裁判所はストの合法性を狭く考える傾向があったため、その通知手続きに対して組合側が強い不信感を持っていた点を指摘している。そして、たとえストを通じて労働基準や組合活動の妨害といった内容を争ったとしても、労使紛争処理システムによって判断・決定される事項は解雇の是非や解雇一時金などの給付額に集中している点を指摘して、旧制度と変わっていないことを明らかにしている。

第11章では、第4章以降にみえてきた個別事例を

ふまえて、2010年代の主要労働組合による活動をまとめている。全国社会保障制度改革をめぐる労働運動の盛り上がりや、第10章で取り上げた組合によるグルブック・パブリック運動（有期労働契約などの対象業務や期間の逸脱を明らかにする工場捜査運動）を下敷きに、3つの組合総同盟がインドネシア労働者評議会を結成し、アウトソーシングの廃止や最低賃金の引き上げ運動を主導した様子を解説している。そして、ゼネストが実施されるなどの組合運動の活発化の結果、政府は交渉による余地を引き下げて、最低賃金の上限が自動的に決定されるよう制度を変更したこと、また、総選挙・大統領選挙での支持候補の違いなどから労組間の対立が進んだこと、主要労働組合連合がイスラーム主義系政党と連携し、華人労働者移入反対運動を主導するようになったことを指摘している。また、労使関係裁判所に提訴された紛争の判決の分類から、ほぼ全てが解雇の有無や解雇に伴う一時金などの額に関する係争であることを明らかにしており、旧来の労働紛争調整委員会の決定と変化がないことを再確認している。そして続く終章では、第11章までの分析をもとに、序章で提起した疑問に答えて本書をまとめている。

このように本書がカバーしている時間軸は19世紀から現在にまで広がっており、分析対象となっているアクターや法令も多岐にわたっている。そのため、以下のコメントについても、著者にとってはさまざまな制約のもとで割愛せざるを得なくなった論点であったかもしれないが、ここでは3点のみ本書の課題として指摘することにしたい。

まず、事例の地域的偏りについてである。本書で取り上げられている労使紛争の事例はジャカルタ特別州およびその隣接する西ジャワ州やバンテン州といったジャワ島の首都圏に限定されている。ここで地域別に就業者の労働組合参加率（2018年2月版労働力調査）をみると、ジャワ島外でも東カリマンタン州やリアウ群島州は12%程度と、10%程度のバンテン州や西ジャワ州を上回っている。その一方で、西スラウェシ州やジョグジャカルタ特別州、東ジャワ州などのように5%前後にとどまる州もみられる。こうした地域間の組織率の違いは、労働組合の活動内容にも反映されてい

ると予想される。そのため、本書の事例分析から得られた知見が、組合参加率の高い東カリマンタン州といったジャワ島外の地域や、逆に組合参加率が低い東ジャワ州といった地域での観察からも、同様に導き出されるのか検証する必要性があったのではないだろうか。

次は、分析対象である。第6章でのみ、労組とは別の労働者側のアクターとして、従業員代表——ただし、彼らは後に新規に労働組合を組織することになるが——を取り上げ、その使用者側との交渉事例を紹介している。本書からはこの従業員代表が非組合員中心であったのかどうかはよく分からないものの、こうした組合員以外の労働者の行動にもっと光を当てる必要はなかっただろうか。上述した地域別の労働組合参加率から分かるように、インドネシア全体で労働組合参加率は6～10%（第11章）ときわめて低く、身分の安定した無期雇用者に限定した場合でも5割程度にとどまる（2018年2月版労働力調査結果）。このように非組合員が労働者の多数派となっている実態を踏まえるならば、非組合員による労使紛争や紛争処理の事例を探ることも重要な課題であるように思われる。加えて、本書が分析した労働組合によるデモヤストを通じた交渉の成否にも、非組合員の（非）協力関係が少なからぬ影響を及ぼしていた可能性はあるだろう。

第3に、課題というよりも評者の関心からくる要望に近いが、2010年代に労働組合の交渉力が上がり、最低賃金水準の大幅引き上げを達成した背景については、更に検証を試みる余地があったように思われる。インドネシアの民主化は地方分権化の導入を伴ったが、労働運動の文脈では、最低賃金水準が各地方自治体で政労使の代表から構成される賃金評議会での合議を経て決定されるように変更された点に注目すべきであろう。この仕組みのもと、2010年代に最低賃金水準が各地で大きく引き上げられた点について、本書は、主に先行研究に依拠した上で、グループ・パブリック運動同様、労組の日常的な活動の積み重ねをその主要因として重視しているように見受けられる（第11章）。一方、本書の先行研究レビューにも登場するCarawayとFordは、その要因の一つとして地方首

長直接選挙の導入を挙げており、各地でのフィールドワークを通じて、労働者層の支持を得たい現職地方首長と地方労働組合との間で労働条件をめぐって駆け引きがみられるようになったことを指摘している（2010年代の彼女らの研究成果がまとめられたCaraway and Ford [2020]を参照）。残念ながら、このトピックに関する事業所レベルの聞き取り調査結果が本書には含まれていないのであるが、もし調査が実施されていたのであれば、Carawayらの研究の検証を通じて、最低賃金の大幅な引き上げがみられた背景についても、より深い理解につながる議論が可能となったのではないだろうか。

以上、本書の貢献や内容、課題について述べてきたが、最後に、本書の出版がきわめて時宜を得たものである点を紹介して締めくくりとしたい。本書の出版から間もなく、第11章でも短く触れていた雇用創出法案（オムニバス法案）には急展開がみられた。新型コロナの感染拡大で景気後退が始まったのを受け、その打開策の一つとして急遽、国会審議にかけられることになり、2020年11月に成立したのである。この投資促進を主目的としたオムニバス法の成立の結果、79もの法律に修正が加えられることになったが、本書との関連では労働力法の変更がきわめて重要である。この書評執筆時点では施行細則が出ておらず、また、労働組合などが憲法裁判所に同法の違憲審査を求めている点にも留意は必要であるが、今後はこの画期的な法律の労働分野面での影響評価が進むとみられる。その際にも本書は必携の参考文献として用いられることになるであろう。本書を土台にインドネシアの労働分野の研究が一層進むことを期待したい。

（東方孝之・日本貿易振興機構アジア経済研究所）

#### 参考文献

Caraway, Teri L.; and Ford, Michele. 2020. *Labor and Politics in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.