

ミャンマーの労働組合運動と労働法制の実態

中嶋 滋 ITUCミャンマー事務所長

はじめに

ミャンマーでは、一九六二年にネウウィン将軍がクーデターにより政権を奪取し「ビルマ式社会主義」体制を敷いて以来、実に半世紀にわたって労働組合運動が禁止されてきた。二〇一一年三月の「民政移行」とテインセイン大統領による「民主化」政策の推進によって労働組合運動が「合法化」されるなど一定の改革がなされたが、いまだ多くの問題が残されている。

二〇一二年四月に実施された補欠選挙によるアウンサンスーチー氏の国政への登場とテインセイン政権との対話の進展は、二〇一二年後半からの亡命労働運動家の相次ぐ帰国と投獄されてきた民主運動家の数次にわたった「恩赦」による相当数の釈放と相まって、労働組合運動を含めた民主化の進展につながるものと期待が寄せられた。しかし、民主化の焦点である憲法改正とくに非選挙軍人議席の撤廃と大統領資格の改正の課題が第二回総選挙に向けて国会審議の

組上に上がって、NLDを中心とする民主化促進勢力と国軍および政府・与党USDPとの政治的緊張が一定の高まりを見せたが、今までのところ期待どおりに改革は進んでいない。憲法改正要求は、国会の場で葬り去られた。労働関係諸法規の制定・改正作業も期待されたスピードで進んでおらず、その悪影響は労働および労使関係の現場の随所に現れている。そうした状況は、国会内の動向にとどまらず、社会の隅々に行きわたった国軍の圧倒的な力と「平服の下に軍服が透けて見える」といわれる政府のもとでの改革の限界が明らかになっていることの現われだとも言える。

本年秋に予定されている第二回総選挙は、こうした状況を変化させる可能性を持つものと期待されてきた。もちろん現在も、NLDの大躍進によって大きな変化がありうると、期待をこめて予測する人々が多い。一方で、所詮は国軍の許容範囲内の変化しかできないのだと、悲観的な見方をする人も少なからずいることも事実だ。国軍と強く太い関係を持ち軍政下

で利権を恣にしていた「クロニー経済」が実質支配する経済界の状況は、労働関係諸法規の改正とその実施を通じた建設的労使関係確立の展望を絶望的に暗くする。しかし、不安定な雇用、劣悪な賃金・労働条件、無に等しい貧弱な社会保障制度など、ディーセントワークから懸け離れた状況に置かれている労働者とその家族の日々の労働と暮らしを思うと、絶望することなど許されないのである。改革の糸口を見つけ、それを拡大し、実現への道筋を付け、達成する不断の努力が必要とされているのだ。

日本企業の進出はめざましいものであり、日本政府による開発援助・支援も拡大し大きな役割を果たしている。それらのあり方、もたらす効果・影響が、ミャンマーの国民とりわけ労働者とその家族の働き方と生活にどのように及ぶかを考え、それがディーセントなものになるように力を尽くすことが、日本の政労使にも求められている。ミャンマーは「アジア最後のフロンティア」と言われているが、それは「低賃金・長時間労働に堪える労働者からの搾取と収奪が安易にできるアジア最後の国」ということであってはならない。

筆者は二〇一二年一二月からミャンマーに滞在し、二年半にわたって労働組合運動の実態をみてきたが、それはあくまで部分であって全貌をつかむのに充分なものではない。見聞の多くはITUCミャンマー事務所が実施してきた労働組合活動家養成講座、農業技術向上セミナー・ワークショップ、労働組合組織化活動に

労働組合運動の現状

よっている。日常的に行なっているミャンマーの労働組合の役員との会話・意見交換をはじめILOミャンマー連絡事務所など国際機関との情報交換、日本大使館やミャンマーで活動する日本のNGOと企業関係者との会話や意見・情報交換からも多くのことを教えられた。

この小文は、筆者の限られた見聞を基にミャンマー労働組合運動の現状の一端を紹介するものである。読者の関心に少しでも応えられれば幸いである。

1 登録制度と組織現況

二〇一五年六月のILO総会に出席したアエミン労働・雇用・社会保障大臣（以下、「労働大臣」）は、ミャンマー政府を代表した総会場での演説のなかで、労働組織の状況について概要以下のように述べた。

労働組合法にもとづいて登録されている労働組合および経営者団体は、二〇一五年五月二〇日現在で、総計一七二五であり、その内訳は、基礎労働組合（一六〇一）、タウンシップレベル産業別労働組織（七二）、州・管区レベル産業別労働組織（六）、全国産業別労働組織（七）、基礎使用者団体（二八）、タウンシップレベル使用者団体（二）、全国産業別使用者団体（二）である、と。

この現状報告を聞いてミャンマーの労使団体

の組織状況をただちに理解することは、おそらく不可能であると思う。理解するためには、労働組合法（二〇一一年制定、英語名Labour Organization Law）による登録制度を知る必要がある。以下、労働組合の場合に焦点を当て概要を示しておきたい。

まず指摘しておかねばならないのは、登録組合以外は活動できず解散を命ぜられる場合もあるというかなり厳しい制度であることだ。これは結社の自由の原則に違反すると判断され、早期に改正されるべきだと思う。ミャンマーの労働組合ナショナルセンターCTUM^①は、改正を要求している。

労働組合は、基礎労組、タウンシップレベル組織（同一タウンシップ内の同一産業区分の基礎労組で結成）、州・管区レベル組織（同一州・管区内のタウンシップレベル組織で結成）、全国産業別組織（複数の州・管区レベル組織で結成）、そしてナショナルセンターたる全国労働組合総連合会（複数の全国産業別組織で結成）の五層の組織構造が強制され、下位組織から積み上げていく形で組織結成されねばならないと、法定されている。

基礎労働組合は、企業または事業所ごとに組織化されねばならず、最低三〇名が組合員として参加しなければならない。労働者総数が三〇名未満の企業・事業所の場合、同一地域内の同一産業区分の他の同様の企業・事業所の労働者と合同で組合を結成できる。その場合、同一地域内・同一産業区分の労働者の一〇%を超えな

ければならないとされる。産業区分が実に二三にも細分化されていて、同一産業内の結集は容易ではない。その困難さは、タウンシップレベルより上位の労働組合の結成の際により明確となる。同一地域・同一産業の全労働者の一〇%を超えなければならないという条件は、事実上不可能な高いハードルであることは、日本の実態から考えてみても明らかであろう。この条件の適用実施は、登録事務を行なう労働省職員の裁量によっていると思われる実例がかなりある。恣意的判断が罷り通っているのである。

2 農民の団結権とその必要性

さらに説明しておかなければならない特色は、農民の団結権についてである。農業はミャンマーの基幹産業であり、就労人口は全労働人口の六五%を超えていると言われている。ミャンマーにも企業や「富農」が経営する大規模農場があり、そこで働く農業労働者が存在する。また最近問題になっている外国資本との合併開発会社の農地買い占めによって増加している無農地農民もいる。これらの人々が雇われて農業に従事して働く場合は、農業労働者として労働組合を結成し使用者側と団体交渉を行なう権利が保障されるのは当然のことだ。特色というのは、自作農の農民にも所有耕作面積が一〇エーカー以下であれば組合結成あるいは加入の権利が保障されていることである。この場合も、三〇名以上の条件が付されている。つまり同一村落内に暮らし一〇エーカー以下の自所有農地を耕作し

ている農民が三〇名以上参加して組合結成が可能となるのである。村落内で影響力を持ち指導的な役割を果たしうる存在は、多くの場合、耕作面積の広い「富農」であるのが実態だ。彼らが、耕作地の所有名義を家族などに分割移転し自らの所有耕作地を一〇エーカー以下にし、組合結成とその後の運動に中心的な役割を果たしている事例は多い。「ビルマ式社会主義」の時代から軍政時代を通じて、農業・農民は徹底した国家管理のもとに置かれてきた。そして「管理」は利権と結びつき農民からの収奪を過酷な

産業分野	加盟基礎組合数	組合員数	(内、女性組合員数)
農 業	492	26,761	6,798
製造業	35	6,322	4,797
交通運輸	36	5,938	371
建設・森林	25	1,418	401
水産業	12	592	43
鉱 業	8	2,268	617
サービス業	3	103	74
マスコミ	2	62	0
計	612	43,464	13,101

ものにしてきた。今でも自分の田から収穫した米（粳付き）をすべて精米業者に売って自宅用の米は買わざるをえない状態に置かれている農民は多い。精米だけというわけにいかないのだという。すべて買い取って精米したものを売るほうがはるかに高い利益を生むからだ。「民政移行」によって土地法の改正がなされ農民の農地所有権が認められるなど改善が見られるが、実質的な「管理」は続いているという。業者と結びついた農業・化学肥料の実質強制販売や、作付けに関する「指導」に名を借りた強制など、その例は多くあるという。

当然のことながら、自作農には労使関係はない。労働条件をめぐっての労使交渉があるわけでもない。彼らの運動課題の中心は、土地問題、収入拡大、作付けなど耕作の自由、農業技術の向上などである。土地問題は、軍政時代に不当収用などにより奪われた土地を取り戻すことが中心だ。裁判などを通じて一部に取り戻した事例があるが、未解決のまま裁判が続いている事例も多い。他の課題に関して、日本の農協の活動に近い活動が考えられているようだ。たとえばAFFMは三つの活動目標を次のように立てている。①有機農業を含めた農業技術の向上と必要な機械化の導入によって農業生産性の向上を図る。②地域特産作物の開発、流通・販売にも参画し現金収入拡大の途を開く。③共同購入・共同管理・共同使用など相互扶助活動を強化する。

本年五月末現在の基礎労組レベルの登録組合

数をみると総数一六〇一のうち農民組合が一〇五八で全体の六六％を占めていて、就労人口比率とはほぼ同じになっている。これをどう見るかは議論のあるところだが、明らかにことは農業分野以外の労働組合組織率があまりに低いことである。労使関係において、ある分野の組織率が低い水準にあることは、ミャンマーの労働組合運動の発展にとって、決して好ましいことではない。早急な克服が望まれる。

3 CTUMの結成

CTUMは、二〇一四年一月末、六全国産業別組合のもとに当時の登録組合の半数以上の基礎組合を結集して、ナショナルセンターとして結成された。八組織に統合されている国際産業別労働組合（Global Union Federation）をベースに当面のミャンマーの労働組合組織状況を考慮し六産業別組織に整理したが、二三の産業別区分を法的に強制する労働組織法との調整が必要とされている。現在、産業別全国組織として登録されているのは農業と交通・運輸の一部で、他は申請したがペンディングのまま据え置かれている。したがってCTUMもまた登録申請したが同様な状況に置かれている。

二〇一五年五月末現在の産業分野別の加盟組合・組合員数は、表のとおりである。

この表で明らかのように、教員、郵便、電信、一般行政、医療などを含む公務・公共部門が未組織・未結集である。政府・当局側の規制が厳しく、人事権が全国に及んでいるので遠隔地へ

の配置転換などは容易なようで、労働組合結成が困難なのだ。その背景には、一九八八年民主化闘争時に公務員らが学生運動とともに主役をにない徹底した弾圧を被った経緯があるという。これらの労働者の結集を欠き、CTUMは全産業の労働者を構造的に代表する労働組合ナショナルセンターたりえていない。会長に選出されたマウンマウン氏が亡命先から二五年ぶりに帰国して二年余でのナショナルセンター結成であるから、すべてを網羅することは困難であったが、これらの部門への拡大は急がねばならない課題だ。

これらとともに、労働組合組織化の困難に直面しているのが国営および国軍の企業^③で、民営化の動きのなかで雇用の不安定化と大幅な賃金・労働条件の劣悪化がもたらされようとしていることに対して、労働組合運動をもって対抗していくことが困難であるのだ。組合結成を認めず中心メンバーを解雇すると脅したり他の工場に移動させたり、妨害活動を行なっている。

4 継続する組合否認の攻撃

ミャンマー経済は「クローニー」が牛耳っているといわれる。「クローニー」の中心は、將軍をはじめとする国軍高級将校の親族・縁者で、ここにも軍政の陰が色濃く残っている。「クローニー」企業での労働組合結成は、現在のところ至難といわざるをえない。銀行、建設業、航空業、不動産業、IT産業などは、彼らによって独占されているという。これらは企業グ

ループを形成し従業員を多く抱えるミャンマーの「財閥」的存在だ。そこに労働組合が不在であることは、産業の民主化を含め持続的でパランスのとれた経済発展にとって、好ましいことではない。それに加え現実的には、中小規模の企業への影響力も大きく、全体の労働組合組織化の阻害要因となっている。

そうした環境下で、労働組合に対する対応は全般的にきわめて厳しい。労働組合を結成しただけで執行部全員を解雇する事例が多発している。解雇された執行部の復職を求めてストライキに入った全従業員を解雇した事例もある。問題点がありながらも労働組合結成を認める労働組織法があり、紛争が起った場合の解決法もあるが、理解しようとしてもしない経営者が多い。もちろん復職闘争が取り組まれる。だが、成功する例はきわめて少ない。仲裁委員会等を経て裁判所に闘いの場がうつされる場合が多いが、裁判官の多くは軍政時代から変わっておらず、労働者側は敗北を余儀なくされる。被解雇者の数は増加の一途だ。経営者側はコンプライアンスなど考えもしないようだ。もともと存在そのものが「超法規的」であった「クローニー」の悪しき体質が全体化しているのかも知れない。

5 「弱点 克服の努力

縫製工場など製造業の場合、月曜日から金曜日は七時三〇分～一時三〇分、昼食休憩三〇分を挟んで、一二時～一六時、一五分の休憩後、一六時一五分～二〇時一五分（超過労働）、

土曜日は超過労働なしという一週六四時間労働（内超過勤務が二〇時間）のところが一般的だ。法的には一週四四時間労働制で残業は一日二時間以内ということになっているが、ほとんど守られていない。基本賃金が低く残業を長時間しないと生活できる賃金が確保できないから、超過労働への割増率は一〇〇%で、これも長時間労働の要因を結果として作っている。これだけ働いても月収は一〇万チャット（一万円強）から一二万チャット程度だが、超過労働分を含め様々な手当がついての額で基本賃金は半分にも満たない程度だ。労働組合費を基本給の1%徴収しても、一〇〇〇チャットに届くことはなかなか難しいのが実態だ。基礎労働組合レベルでの額であるから、産業別全国組織、ナショナルセンターとなると加盟組合費はさらに低くなる。CTUMの場合、一人あたり月額五〇チャットである。先にみたように全組合員数が四万人あまりであるから、完全納入を実現できても全収入月額は二〇万チャットあまりで、役職員の賃金支払いにもこと欠くことになりかねない。事務所の維持費など基礎的経費だけでなく様々な活動費が必要となる。それを確保するために、様々なドナーが提供する資金でプロジェクトを実施することを通して、活動実施と人件費を含めた活動費確保とを成し遂げようとする。その比重が高まると、ドナー組織への依存体質が生まれ、組合員の意思尊重が薄れる傾向が強くなる。労働組合がプロジェクト実施機関に変質してしまうのだ。こうした例はアジア

にも多く存在する。労使交渉を基盤とした労働組合活動に基軸が据えられて様々な課題にチャレンジするのではなく、キャンペーン活動に終始するようになってしまふ。具体的に組合員の労働と生活の条件を改善することに寄与できなくなる。

組合費を基礎にして自立して活動展開することができると財政実態をつくり上げる努力が求められる。それに向けて節度ある支援が、ITUCや各GUFからなされている。それはあくまでシードマネー、自立の礎石とすべき資金なのだ。長い間の外国での亡命活動や非合法の地下活動は、連帯支援に頼らざるをえず、重要な活動をきわめて困難な状況下で続けてきたから、「支援があつて当たり前」の気持ちを植え付けかねない。この克服は容易ではないが、連帯支援する側との緊密な連携のもとに自立に向けた計画的取組みが必要とされる。このスタートはすでに切られている。

日本の労働組合の連帯支援の取組みは、多様な労働組合活動家養成講座や農業技術向上ワークショップの開催など多岐にわたっているが、解雇された組合役員・活動家支援活動は特筆に値する。組合活動のゆえに解雇された人々が、縫製工場等で働いていた技術を活かしてトートバッグ型の布袋を作成し、連合などに諸会議用の資料袋として、あるいは買い物用エコバッグとして活用するよう買い上げてもらい、その売り上げを被解雇者の生活・活動資金に充てるというものだ。組合活動の犠牲者救援資金制度が

ないミャンマーの労働組合に、その設立を促し、当面、被解雇者への実質的支援・生活保障をなすもので、組合財政への貢献も大きい。現在九名がその活動に携わっているが、これまでにバッグの生産活動が続けるなかで復職を勝ち取り生産チームを「卒業」して行った人が二名出ている。

ヤンゴン市清掃労働者の事例

ここで労働者をめぐる実態をよりよく知っていただくために、具体的事例を紹介しておくたい。ことは公務部門で現に起っていて、民間においては推して知るべし。労働基準法の制定の遅れがもたらす弊害が大きいことは、この例からも明らかだろう。雇用形態や労働時間の運用など基本的事項に関連して深刻な問題が多岐にわたって起っている。

1 であらぬ「雇用」

ヤンゴン市の清掃事業はYCDC (Yangon City Development Committee) ヤンゴン市開発委員会、任命制の市長を責任者に選挙で選ばれる五人の委員で構成。清掃・環境、交通、教育、水道、下水道の五重要政策分野に責任を負う) によって実施されていて、このYCDCに「雇用」されるWA (Worker Assistant 雇用形態はきわめて不明瞭) と呼ばれる「労働者」によって主に担われている。WAという存在は、実態は労働者以外の何者でもないが、「労働者

の補助者」として位置づけられている。この訳のわからない位置づけは、詰まる所、安上がりな労働力を確保するための姑息な手口というべきものだ。労働者として保障されるべき権利も待遇も曖昧にして、雇用責任を回避しようとする意図がありありと見える。WAとYCDCの雇用関係を示す物は、身分証明書を兼ねた一枚のカードのみである。カードには名前と登録番号と発行日が書かれているが、雇用期間は書かれていない。雇用契約の内容どころかそれ自体が不鮮明なのだ。そういう状況下に置かれているから、多くの問題が生じている。

2 住居確保は劣悪条件の「人質」

主要な問題の第一は労働災害。第二は長く基準もない労働時間。そして第三はYCDC職員(作業監督者) による恣意的で無理難題としか言いようのない指示である。労働災害は日常的に起っている。ヘルメット、安全靴、手袋、作業着などの防具はまったくといってよいほど支給されていない。深夜作業中の交通事故死もあるという。ほとんどの労働者が腰痛や膝痛などを抱えている。ゴミ圧縮のために踏みつけたガラスが突き刺さり甲にまで抜ける怪我をした例も報告されている。被害を受けた労働者にはなんの補償もなく、医療費も自己負担だという。

労働時間の二シフト制(六時～一八時、一八時～翌六時) は建前で、作業監督官の恣意的な指示によって午前三時頃から就労する場合も多くあり、受け持ち地域が広げられ作業が終わる

のが夜遅くなる場合も少なくないという。作業監督官はタウンシップごとに配置されているが、WAに対して絶対的権限を持つており予算執行・労働管理を恣にしている。そのゆえにタウンシップ間にかんりの相違がある。なかにはWAの出勤簿が二重にあって、定数と実数との差から生み出される人件費の差額が不正に使用されているという。この類いの話は常態化しているようで、疑いをはさむ人は誰もいない。

賃金・収入面での不満や要求の声は、思いのほか少ない。日給三〇〇チャット（三〇〇円強）は決して満足できる額ではないが、ペットボトルなど有価物を売って得る額が日によって五〇〇〇〜六〇〇〇チャットあり、それを加えればそこそこの収入になるからだ。一日休むと三日分の日給がカットされるという厳しい「管理」のもとで年中無休だが、家族総ぐるみ労働によって凌いでいるという。

清掃労働者には地方の農村部からヤンゴンに出てきた人が多い。そういう人にとって住居の確保は住民票の取得はヤンゴンで暮らし続けるための最重要事項で、それを確保するためには他の条件は目をつぶらざるをえないのだ。WAの職を失うことはただちに住居を失うことを意味する。住居を失わないようにあらゆる思いや要求を我慢せざるをえないことになる。作業管理者のいうことをなんでも聞かざるをえないわけだ。住居が「人質」となっているのだ。YCD CがWAに入居を保障する住居は八フィート（二・五メートル弱）四方の部屋一室で、入

り口の脇に明かり取りの窓がひとつあるだけで、台所、トイレ、水浴び場などすべて共用だ。そこに五人程度で住んでいる人が多い。

3 社会的な差別そして児童労働

ミャンマーでも、清掃が社会的に必要とされる重要な仕事であるにもかかわらず、ゴミを扱うことから、汚い、下等な仕事との社会的差別がある。バスに乗る時に他の乗客から臭いと露骨に嫌がられることは日常的にあるという。仕事量も関係して家族ぐるみで働くことも多く、差別は家族全員に及ぶ。それに加え、教育と非識字の問題がある。実態として非識字の人の比率が高いのも深刻な問題で、ITU Cミャンマー事務所が実施したワークシヨップへの参加者二三名中で名前を書けない人が五人もいた。

ヤンゴン市東西二カ所にあるゴミのダンピングサイトを視察し、そこに働く労働者にインタビューする機会があった。有価物の収集・販売を行なう業者に雇用される労働者のなかに明らかな児童労働の経験者がいた。若いカップルで夫が一六歳、妊娠中の妻が一八歳で、現在の職場での労働歴がそれぞれ三年、四年を超えていた。一三、四歳から働いていることになる。彼らはエラワディ管区の農村の出身だった。二〇〇八年にミャンマーを襲い一〇数万人の犠牲者を出した巨大サイクロン「ナルギス」による壊滅的な被害を受け、いまだに復興ができない村から出てきたのだという。先に触れた家族ぐるみ労働からも児童労働が多く使われる傾向が強

いが、求めれば児童であろうが簡単に職に就くことができる社会状況に問題がある。全般的に労働監督が行き届いていないが、とくに清掃現場にはまったく及んでいない。児童労働の温床の一つであることは間違いない。

4 労働組合結成の動き

以上のような過酷な条件下にある清掃労働者に労働組合結成の動きが始まった。いまだ未登録だが二組合が発足した。これを基礎に全市的な拡大をめざしてCTUMの活動が始まった。社会的差別の克服と待遇改善をいかに闘いつていくかが課題だ。清掃の社会的重要性を再確認し誇りと尊厳を持つて働いていくに相應しい環境・条件を整備していくためにCTUMが活動を進めている。

改革途上の労働法制

先に紹介したミャンマー労働大臣のILO総会での演説で、労働法制改革に関して、次のように報告された。労働組織法、労働紛争解決法、社会保障法、雇用・技術開発法、最低賃金法を含む七つの法律を改正しすでに施行しており、他に七法案が改正作業を進めていて二法案が新規制定作業中であるという。もともと必要と思われる労働基準法は改正・制定（工場法の抜本改正か、新法制定か）はいまだなされていない。全体で一九あるとされている労働関係法の大多数は一九四八年の独立時に引き継いだ英領イ

ンド法を土台にして一九五〇年前後に制定されたもので、その内のいくつかが「ビルマ式社会主義」時代に改正されている。そして、それらのほとんどが国際労働基準に適合せず民主化をめざすミャンマーがとるべき方向にマッチしていないとして、ILOの助言を受けつつ体系的で包括的な改正・整備を行なうことになっていった。その作業が遅々として進んでいないのである。労働大臣報告にあるように個別に改正あるいは制定された法律も少数にとどまっていて、しかも体系的で包括的な改正・整備になっていないのである。

法律制定・改正は国会の審議と議決を必要とする。国会内勢力は非選挙軍人議席（上下院とも四分の一を占める）と軍政の強力なバックアップにより上下院とも約八〇％を獲得したUSDPとで絶対的多数を占めている。国軍の影響力が圧倒的で、すべての事案がその意向で決定されているといって過言ではない。つまり国軍の許容範囲内でしか改革が進まない実態にあるのだ。

この点に関して指摘しなければならない問題は、法律制定・改正について労働側の意見反映がほとんど無いということである。三者構成主義が根づいておらず社会対話が実質なされていない実態から、長期的に安定した労働法制の確立は望むべきもないのだが。ミャンマーの労働関係法のなかでとくに重要とされる労働組織法と労働者紛争解決法は、ともになんらの社会対話なしに一方的に制定されたものと言える。

労働組織法は二〇一一年一〇月二〇日、労使紛争解決法は二〇一二年三月二八日に、それぞれ公布されている。これらの時期には国会内にNLDは存在していなかったし、亡命し外国で活動していた労働組合活動家は帰国していなかったし、投獄されていた民主化運動活動家の多くも解放されていなかった。つまり必要な当事者の意見が民主的に反映されないまま制定されたのである。そうであるから、労働組織法が結社の自由の原則に違反するものになってしまったら、労働者紛争解決法が実際の労働争議に適応できず解決メカニズムが機能しないなどの問題が起きるのだ。法に定める各種委員会の労働側委員が労働組合運動の不在時に拙速に選ばれるなどの問題は、一部にブローカーまがいの人物の不明朗な動きを生み、法と制度に対する労働者の信頼を損ねる結果しか生んでいない。

ILO条約批准と実施状況

1 最低の水準

ミャンマーのILO条約批准数は、採択された条約総数一八九のうち二二条約に過ぎない。しかも、そのうちの二条約は英植民地時代から引き継いだもので、独立後の批准は八条約にとどまっている。最新の批准は二〇一三年一月に批准した一八二号条約（最悪の形態の児童労働の即時撤廃に関する条約）であるが、それを含め中核的労働基準と位置づけられている八

条約のうち三条約のみの批准、中核的労働基準と同様に重要視されているガバナンス条約（優先条約とも呼ばれる）の批准はゼロで、ILO加盟国のなかで最低レベルにある。

批准した条約の適用実施状況も最低レベルにあり、とくに八七号と二九号の違反は常態化していて結社の自由委員会やILO総会・基準適用委員会が毎年審査され非難・改善勧告を受け続けてきた。二〇〇〇年のILO総会での憲章三三条にもとづく「非難決議」の採択と制裁措置の実施は、ILO史上初めてなされたもので、ミャンマーでの違反の深刻さを示した。「民政移管」とその後の一定の改善によって「非難決議」にともなう制裁措置の解除は二〇一三年総会でなされたが、問題が解決したわけではない。条約違反状態の解除に向けて、ミャンマーの政労使は、引き続き努力を続けていかねばならない立場に置かれている。

2 ILO一四四号条約批准の必要性

この点に関して、ILO一四四号条約の批准と適用実施がきわめて有効な役割を果たしうると考えられ、政府・労働省関係者と労働組合指導者に個人的に提言した経験があるが、その反応は残念ながら芳しいものではなかった。この条約の正式名は「国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約」と言うが、この条約を批准した加盟国政府は、結社の自由の権利を享受する代表的労使団体と、次の諸事項について、効果的な協議を行なうとされ

ている。①ILO総会の議題に関するILO事務局からの質問書への政府回答および事務局案への政府の意見について、②憲章一九条にもとづいて、条約・勧告の提出に関連して国会など「権限ある機関」に対して行なわれる提案について、③未批准条約、未実施勧告の批准と実施に向けた定期的な再考について、④既批准条約の適用報告から生じる問題について、⑤既批准条約の廃棄のための提案について、である。この条約と同時に採択された関連勧告「国際労働基準の実施および国際労働機関の活動に関する国内措置を促進するための三者協議に関する勧告」(一五二号勧告)は、条約・勧告に関連する事項にとどまらず広くILO活動全般にわたる三者協議に関して定めている。一四四条約批准と一五二号勧告実施を通じてミャンマーの労働をめぐる社会環境は大きく改善されるに違いない。

ミャンマーは、「非難決議」、「制裁措置」によって一〇年以上の長きにわたってILO活動に参加することができなかった。国際社会が共通して実現を追求した「ディーセントワーク」適切な賃金・労働条件と社会保障が確保された社会的意義のある生産的労働(働きがいのある仕事)とまったく無縁であった。CSRともグローバルコンパクトとも無縁な世界に、一人取り残されていたのである。こうした状況から抜け出すためには、政労使が国際労働基準を共通理解し、その具体的実施を真摯な協議を通じて共通課題とすることが求められていると思

う。国際労働基準の適用実施は、それらを尊重遵守する観点から関係国内法を改正し、その実施を労働行政の遂行を通じてはかつていくもので、一朝一夕には成り難い。まずは、一四四号条約批准に向けて三者協議をスタートさせることを期待したい。

社会対話不在の克服を

しかしながら残念なことに、ミャンマーには社会対話(政労使三者による交渉・協議)が実質的に存在していない。それは、政府の軍政時代から引き継がれた権威主義的姿勢と未成熟な労使団体の実態によっている。「民政移行」にもなつて公務員とりわけ高級官僚の総入れ換えがあつたわけではない。各省庁とも局長ポスト以上は軍人の「天下り」によって占められていると言われ、行政の「体質」は軍政時代から変っていないという。「法治主義」への転換はなく、実態は「人治主義」にとどまっただけで、恣意的な運営がなされているというのである。そして恣意は賄賂に左右されている例があまりにも多い。

加えて使用者側にある労働組合運動への無理解・無知である。労使関係の重要性や必要性を認めず、力による抑圧を狙う。そうした社会環境のもとで「三者構成主義」や「社会対話」の実体を造り上げていくことはきわめて困難なことである。労働組合はまず自らをILOが言う「もつとも代表的な労働団体」に高める努力を

し、社会対話の一方の主体としての役割を果たさねばならない。現状は、全体の推定組織率が〇・五%にも満たない状況下で、小さな違いを強調して足の引っ張り合いや分裂抗争をしている時間も場所も無いにもかかわらず、その愚劣さに気付きもしない者たちもいる。その状況打開のため、共通課題を設定して共闘を積み上げていくことが求められる。そしてなすべき課題は、山積している。

労働組合とNGO

長く続いた軍政による厳しい民主化闘争、労働運動への弾圧のもとで、国内における非合法活動と外国での亡命活動では、民主化を求める政治運動と労働組合運動が渾然一体になつて展開されてきた。そのゆえか、民主化運動推進に関するNGO(その多くは八八民主化闘争の学生運動の指導者などが出獄後に立ち上げた様々な社会活動推進組織)が労働組合運動に「アドバイザー」として参画する例がかなり多く見受けられる。時として強い政治的偏向やイデオロギッシュな対応が過ぎる場合もある。労使関係を階級的敵対関係ととらえ非妥協的闘争に駆り立て泥沼化してしまう場合もある。労働組合が組合員の意思にもとづいた民主的運営の能力と使用者側との交渉力を高め、あらゆる社会的勢力から自立することが求められる。そうすれば双方の組織的利点を生かした協働が可能となる。一部でその萌芽が認められ育ちつつある。

四政府とILOによる 「イニシアチブ」と関係者会議

ミャンマーの労働をめぐる現状を改革していくためには、労働関係法制と労働行政の抜本的な改正が必要であることは明らかだ。国際労働基準に沿って労働関係諸法規が改正され、それを確実に適用実施する労働行政の確立が課題である。これに関連した進展があった。日本政府主催で五月にヤンゴンで開かれた「ミャンマーにおける労働者の基本的な権利と慣行の促進に向けた新たなイニシアチブ」(以下、「イニシアチブ」)の「労働法改革と制度的能力向上に関するステークホルダー・フォーラム」である。

昨年一月に発表された「イニシアチブ」は、アメリカ政府が提起し日本およびデンマーク政府ならびにILOが参加し(二〇一五年五月にEUも参加)ミャンマー政府と同意したもので、発表時の共同声明は、①複数年にわたる労働法改革および能力構築計画(労働改革プラン)を通じたミャンマーの労働行政制度の改善と、②利害関係者間の協議の仕組みを通じたミャンマーの政府、企業、労働者、市民団体間の強固な関係の醸成、をめざすことを明らかにした。フォーラムは、その具体的な取組みの環境であった。

ミャンマーの政労使代表をはじめ関係国政府代表^①、国際労働組織代表^②、使用者代表^③、ILO、FESなど約二〇〇名が参加した。多くの関係

者の参加のもとに、①労働法改革、②労働法改革プロセスに関する社会的パートナーの優先事項、③制度的能力向上、について議論をしたことの意義は大きい。課題に関する情報を共有し認識を深め合うことを基礎に、具体的な改革をいかに進めるかが重要だ。とくにミャンマーの労働組合代表が提起した労働組織法ならびに労働者紛争解決法の改正は、期限を切って着実に進めることが強く求められる。この二法が国際労働基準に反するばかりか、労働組合運動の進展に大きな障害になっている事実があるからだ。労働監督にしても、最低賃金にしても、児童労働にしても、現状を打開するためには、具体的な改革に向けた取組みが必要なのは明らかなことだ。このフォーラムが、取組み開始のきっかけになることを切望している。

改革への期待と現実

当然のことながら、労働関係にかかわらず法律制度改革には国会での法改正手続が不可欠とされる。国会での多数の意思のあり方が問われる。現状では改革を求める野党はごく少数派にとどまっている。「最大野党」とされるNLDも下院での議席数は四四〇議席中の三七議席に過ぎず、その議会内勢力は一〇分の一以下の極小政党に過ぎない。改革のためには多数派確保が必要とされる。改革実現を求める人々の間に、次期選挙への期待が高まるのは自然の流れだ。次期総選挙でNLDをはじめとする民主的政党の

議席が如何に伸長するかに期待がかかっている。しかし、次期総選挙でのNLDの大幅な躍進を疑問視する声は少なからずある。NLDが憲法改正問題にからんで総選挙の「ボイコットもありうる」という姿勢をとってきたことの影響もありうるし、なによりも国軍がNLD躍進を望まず阻止するために手段を尽くすだろうからだというのだ。

予断を許さない状況にあるが、六月に入り選挙委員会が選挙人名簿登録の確認を求めるポスターを街のあちこちに貼って広く呼びかけるなど、選挙ムードが急速に盛り上がりつつある。そのなかで、アウンサンスーチーNLD党首は教員集会の場でNLDが教育改革に引き続き取り組みでいくことを明らかにし総選挙での投票を訴えた。

そして、六月二五日、ミャンマー国会は政府提案の限定的な憲法改正案^④をも否決したが、それに対しNLDは総選挙ボイコットの戦術はとらないことを決定した。労働者の働き方・生活をディーセントなものにしていくためには、労働法制とそれにもとづく労働行政の抜本的改革が必要なのは確かだ。その実現のために政治が変わらねばならないこともまた事実だ。NLDの総選挙ボイコットが回避されたことは、改革への期待を実現するチャネルを維持したことを意味し、歓迎されるべきことである。もちろん憲法改正実現——総選挙実施がもつとも望ましかったが、国軍の対応が変わる可能性は限りなくゼロに近いのだから、総選挙で民意を示し

その後の改革へとつなげていく以外の途はありえないと判断したと思われる。当面、改革に繋がる選挙結果を期待し、事態の推移を固唾をのんで見守っていききたい。

- (1) NLDは、現行憲法は非民主的であるとして二〇一〇年十一月に実施された第一回総選挙をボイコットしたが、二〇一二年四月実施の補欠選挙に参加し圧勝した。アウンサンスーチー氏をはじめ三七名が国民代表院（下院）で、四名が民族代表院（上院）で議席をえた。国政レベルでは四一勝一敗の結果であった。
- (2) 現CTUM会長のマウンマウン氏は亡命活動に終止符を打ち二〇一二年九月四日に二五年ぶりに帰国した。
- (3) 上下院とも全議席の四分の一が国軍最高司令官によって指名される非選挙の軍人議席で占められている。
- (4) 事実上アウンサンスーチー氏をターゲットにした条件で、外国籍の家族を持つ者は大統領就任の資格なしとしている。
- (5) National League for Democracy 国民民主連盟。党首はアウンサンスーチー氏。
- (6) Union Solidarity and Development Party 連邦連帯発展党。総裁はトラシュエマン下院議長。
- (7) 昨年春から夏にかけて憲法改正を求める署名運動がNLDを中心に展開され、五〇〇万以上の署名が国会に提出されたが、トラシュエマン下院議長は「国会審議になんら影響をあたえるものでない」と一蹴した。事実、国会審議で、野党提案の

改正要求は少数否決された。最終的には政府提案の修正案（憲法改正に必要な国会での賛成を引き下げる）も否決された。

- (8) 縁故や家族関係が大きな意味を持つ経済体制を指すが、ミャンマーでは將軍など国軍幹部の親族や取り巻きが一体となって利権を漁る企業などを行い、国民の批判と怨嗟の的となっている。
- (9) タウンシップ（Township）は、ミャンマーの行政区画で、州・管区（State, Region）、県（District）に次ぐ区画。
- (10) Confederation of Trade Unions Myanmar. 二〇一四年十一月に当時の登録基礎労働組合の過半数が六産業別全国組織を通じて加盟して結成された。登録申請したが、二〇一五年六月現在登録されていない。
- (11) Agriculture and Farmers Federation of Myanmar. CTUMに加盟する農業産別労働組合。
- (12) 農業、製造業、交通・運輸、建設・森林、水産業、鉱業の六産業別全国組織。
- (13) 国軍経営の企業は、MEC（Myanmar Economic Corporation）のもとに運営されている。
- (14) 連合、日教組、UAゼンセン、JAM、NTT労組、情報労連、電機連合、連合大阪など。
- (15) 犠牲者は政府発表で二三万人以上、一七万人以上という報道もある。
- (16) 最賃決定の仕組みなどが定められていたが、最賃額をはじめ具体的な内容については何も決まっていなかった。しかし、六月二十九日、発表された政府案の主な内容は、①最賃額は全国一律日給三六〇〇チャット、②適用事業所規模は一五人以上、

③一年ごとに改訂、というものである。七月はじめの二週間にパブリックコメントを受け、二ヵ月以内に国会に上程・議決のうえ、施行予定で、九月実施といわれている。使用者側は猛反対で、政府案を実施するなら工場を閉鎖すると脅迫している。

- (17) 事業法を含めると二五法律あるというILOの専門家の指摘もある。
- (18) 以下の四分野八条約。結社の自由および団体交渉（八七号、九八号）、強制労働禁止（二九号、一〇五号）、児童労働撤廃（一三八号、一八二号）、平等・反差別（一〇〇号、一一二号）。
- (19) 以下の四条約。労働監督（八一号、一二九号）、雇用政策（一二二号）、三者協議（一四四号）。
- (20) 日本、アメリカ、EU、ドイツ、スイス、フィリピン、シンガポール。
- (21) ITUCミャンマー事務所、BWL/Industrial Alliance of Myanmar、コーディネーター、UNII-APRO、PSI-AP、US連帯センター、連合。
- (22) ミャンマー商工会議所（UMFCCI）以外はヤンゴン日本人商工会議所。
- (23) 軍人議席や大統領資格に関する改正は提案に含まれず、憲法改正に必要な国会での四分の三を超える賛成を七〇%を超える賛成に緩和する提案が含まれていたが否決された。

（なかじま しげる）