

規制緩和という名の規制強化

——豪州「仕事選択法」の検討から

長峰 登記夫

はじめに

- 1 オーストラリアにおける労使関係制度の変遷
- 2 国民的な反対運動に抗して成立した仕事選択法
- 3 仕事選択法の内容
- 4 一定産業を狙い打ちする労使関係政策

結び

はじめに

1980年代半ば以降、オーストラリアの労使関係は大きく変化してきた。それは経済・産業システムにおける競争主義や市場原理への回帰、さらには規制緩和の進行や経済グローバル化等の影響によるものであった。しかし、ここ1年半の変化は、これまでのオーストラリアの労使関係を否定するだけでなく、世界の労働法や労使関係の発展の歴史をも否定するに等しいものであった。それは労働組合を敵視し、たとえば争議行為やそれに付随したさまざまな行為に対して、数百万円から1,000万円単位の罰金刑や半年から1年の懲役刑を科し、さらには争議行為に関連して生じる損害に対しては、不特定多数者からの損害賠償請求を認めるというものである。

ただし、オーストラリアの労働法制や労使関係制度は、一夜のうちにこのように変化したわけではない。その遠因を規制緩和や経済グローバル化等に見いだすことができる。労働党は1988年と1993年の2度にわたって労働法の改正を行い、労使関係制度の改革を試みた。やがて1996年に保守連合が政権に就いてそれまでの労働法を廃止し、職場関係法を制定すると、伝統的な調停仲裁制度は基本的に廃棄されることになった。それが2005年の仕事選択法へとつながっていく。そうしたなかで団結権や団交権をきわめて狭く限定し、実質的に集団的労使関係を否定するようなオーストラリア政府の動きはILOからも強く批判され、労働運動の分野でも世界中から注目を集めている。

このような背景を踏まえて、本稿では、まず調停仲裁制度に基づく伝統的なオーストラリアの労使関係制度を概観し、次に1980年代後半以降の制度改革の軌跡をたどる。改革の流れの終着点として仕事選択法の制定があったのであるが、これに対しては国内世論を二分するほどの激しい反対運

動が起こった。その様子を紹介した上で、仕事選択法の内容について検討する。その際、仕事選択法は反組合法としての性格を色濃くもっているとの理解から、それが典型的に現れている争議行為に焦点を当てて検討する。さらに、建設業と大学については、それぞれ個別的に検討する。労使関係に関する連邦政府の姿勢は、これら2産業に対する対応の仕方に最もよく現れていると考えられるからである。最後に、仕事選択法は、選択法という法令名にも現れているように、選択の幅を広げ、自由度を増すという規制緩和論に基づき、その一環として制定されたにもかかわらず、実質的には労働組合の抑え込みをはかる規制強化になっていることをみる。

1 オーストラリアにおける労使関係制度の変遷

20世紀の初頭、オーストラリアは第三者機関による調停仲裁を基本にしたユニークな労使関係制度をつくり、それ以来90年以上にわたってその制度を維持してきた。ここでは、そのユニークな制度がどういう経緯でできて、それが1980年代後半以降どのように変化していったのかについて素描し、オーストラリアの労使関係制度が現在のような形になった経緯について見ていく。

(1) 仲裁制度成立の歴史的背景とその後の展開

20世紀におけるオーストラリアの労使関係制度は、1904年に制定された調停仲裁法（Conciliation and Arbitration Act 1904）でその基礎がつけられた。この制度はそれに先立つ1890年代の泥沼の労使紛争を契機として、一方では労働組合の保護育成を法的に保障すると同時に、他方では関税保護政策によって外国との競争から国内産業を保護することによる、いわば政労使の妥協の産物として生まれたものであった。その後微修正を重ねながらも仲裁制度それ自体は維持され、オーストラリアの労使関係制度の中核をなしてきた。

しかし、1980年代に入って市場開放や規制緩和が進み、関税保護政策が緩和・撤廃されるようになると、仲裁制度を支えてきた労使の均衡はしだいに崩れていくことになった。関税の緩和・撤廃によって、国内産業が外国からの厳しい競争に晒されていく一方、労働組合は仲裁制度の下で保護を受け続けたということである。こうしたなか経営者団体や一部の評論家、研究者等から、仲裁制度に基づいた労使関係は硬直的で、産業構造の変化への適応も難しく、海外諸国との国際競争にも対応できない、等の批判がなされるようになった。仲裁制度が経営側から批判されはじめた背景には、そのような事情があった。

このような批判を受けて、1988年、当時の労働党政府は調停仲裁法を廃止し、新たに労使関係法（Industrial Relations Act 1988）を制定した。このような規制緩和の流れに決定的な影響を与えたのは、ソ連をはじめとする東欧圏諸国における政治体制の崩壊であった。規制緩和や民営化を唱道するサッチャー主義は全盛期を迎え、その影響はオーストラリアにもおよんでいった。そのような時代流のなかで、当時の労働党政府は1993年に再び法改正を行い、労使関係修正法（Industrial Relations Reform Act 1993）を制定した。それ以前に比較すると、仲裁制度を基盤にしてはいるものの、新たな制度は労使当事者による直接交渉を大幅に取り入れ、それによって硬直性批判に応えようとするものであった⁽¹⁾。

こうした1980年代後半から90年代前半にかけての、労働党政権下での漸進的な政策転換に大きな動きが生じたのは1992年のことであった。もともとオーストラリアとニュージーランドは、同じような仲裁制度の下で同じような労働条件規制を行ってきた。ところが、ニュージーランドは1991年に雇用契約法を制定して、仲裁制度を完全廃棄した。1990年代のオーストラリアにおける労働市場の規制緩和や仲裁制度見直しの動きは、東欧圏諸国における政治体制の崩壊とニュージーランドにおける改革の影響を受けながら進行していった。ニュージーランドの動きはオーストラリアの製造業の中心地ビクトリア州に飛び火し、当時ラジカルサッチャー主義を掲げて政権をついたケネット州首相は、1992年、ニュージーランドの雇用契約法をモデルに被用者関係法（Employee Relations Act 1992）を制定し、事実上、オーストラリアで仲裁制度廃止の口火を切った⁽²⁾。これはまもなく西オーストラリア州やタスマニア州へと波及していくことになる。

（2）仲裁制度の枠組み

このようにして仲裁制度は次第に批判の対象とされるようになるのであるが、その制度的中核となっていたのは労使関係委員会であった。それは政府から独立した準司法機関で、労働条件の決定には強い権限を与えられていた。委員（コミッショナー）には裁判官と同様に強い身分保障がなされ、職務遂行上も高い独立性が認められてきた。経済政策や産業政策の重要部分をなす賃金政策をめぐって、労使関係委員会が時の政府と激しく対立することもしばしばであった。多くの場合、この委員には法曹経験者や学識経験者および経営側、労働組合側の出身者で労使関係の経験者になった。

これらの委員は、それぞれ専門化された特定の産業部会（Industry Panel）に属し、労使当事者からの意見聴取に基づいて紛争事案について調停案を出し、裁定や決定を下し、あるいは命令を出して紛争を解決に導く。労使関係委員会には、副委員長以上の委員2名を含む3名以上の委員で構成される最高審査会（Full Bench）が設置され、重要案件についてはここで審議された。オーストラリアでは賃金を始め、労働時間や休日・休暇、残業や休日出勤の割増手当、安全衛生、解雇等、ほとんどの労働条件がこの裁定をとおして決定されてきた。従来、オーストラリアには日本の労働基準法に相当する法律はなく、労働基準といえば裁定を意味した。産業部会の決定に不服がある場合は最高審査会に控訴でき、また、法律問題については連邦裁判所に提訴できるシステムになっていた⁽³⁾。この制度の下で賃金は比較的下層に厚く設定されていたことから、それが中間層や上層に不満をもたらす要因にもなっていた。しかし、諸外国に比較すると国民の間での所得格差は小さく、それがオーストラリア的な平等主義（Australian fair-go）を担保する制度とみられ、国民から

(1) 1988年の労使関係法と1993年の修正法が制定されるに至った背景を簡潔に説明したものとして、ロメイン（Jane Romeyn, *The Law, Arbitration and Bargaining*, Department of Industrial Relations, Canberra, 1994.）がある。

(2) ビクトリア州の「1992年被用者関係法」の概要については、以下の拙稿を参照されたい（「オーストラリアの労働法制の変化と労使関係」『日本労働研究雑誌』400号、1994年4・5月合併号）。

(3) 仲裁制度の基本的なしくみや機能については、以下の拙稿を参照されたい（「オーストラリア」『諸外国における労働条件規制等に関する調査研究～最終報告～』日本労働研究機構、1998年3月）。

も支持されてきた。

（3）1980年代以降の変化と2005年仕事選択法の制定

ところが、このように仲裁制度への批判が高まってくると、当時の労働党政権はそうした批判に応えようと2度の法改正を行った。しかし、これらの改革は、規制緩和論者からすると、いずれも仲裁制度を基本に据えた部分的修正にすぎなかった。そうしたなか1996年3月の総選挙で労働党が敗北し、13年ぶりに保守党が政権に復帰すると、国民党との連立政権を率いるハワード首相はただちに労使関係法を廃棄し、新たに職場関係法（Workplace Relations Act 1996）を制定した。それはオーストラリアの労使関係史上最大画期をなす改革への幕開けとなるものであった。これによって、それまで90年以上続いてきた調停仲裁制度は原則的に廃棄され、労働条件の決定は企業別に行われる労使の直接交渉と、使用者と労働者個人の個別雇用契約に委ねられるようになっていった⁽⁴⁾。

しかし、職場関係法下の制度は規制緩和論者からすると未完の制度でもあった。それは与党が上院で過半数を得ていないという制約によるものでもあった。その後、保守連合が上下両院で議席の過半数を獲得すると、連邦政府は、ネオリベリズムに基づいた改革の完成に向けて直ちに動きはじめた。そして2005年に職場関係法を大幅修正し、これを職場関係修正（仕事選択）法（Workplace Relations Amendment（Work Choices）Act 2005、以下「仕事選択法」と略す）として制定したのである。これが現在のオーストラリアの労働法の支柱をなし、労使関係を規制する法制度となっている。

2 国民的な反対運動に抗して成立した仕事選択法

後述のように、仕事選択法にはきわめて多くの問題があり、法案成立の過程で国民各層から投げかけられた疑問や批判も少なくなかった。仕事選択法の検討に入る前に、この法律ができる経緯についても簡単にみておきたい。

（1）オーストラリア史上最大の抗議デモ

連邦政府が職場関係法の改正案（＝仕事選択法）の内容を公表して以来、オーストラリア労働組合総評議会（Australian Council of Trade Unions、以下「ACTU」と略す）を中心とした労働組合の反対運動が大きくなりとなって全国に広がっていった。この法改正は調停仲裁制度を廃棄するとともに、労働組合を敵視し、労使関係の場から労働組合を排除しようとするものだと考えられたからである。また、この法律は労働組合関係者だけでなく、広く国民各層から批判されることになったのであるが、それはこの法律が労働組合だけでなく、労働者の人権をも否定する内容を含んでいるとみられたからである。

労働組合を中心とした全国レベルの抗議行動は3波にわたって展開された。第1波が2005年6月30日から7月1日にかけて、第2波はACTUが全国統一行動日（National Day of Action）と定め

(4) 職場関係法下の労働条件の決定方法については、前掲の拙稿（1998年）を参照されたい。

た11月15日、第3波は11月30日から12月1日にかけての全国的な大衆集会や抗議デモとしてなされた。新聞報道によると、これらの全国的な集会やデモには、第1波で15万人、ピークをなした第2波では55万人、第3波で25万人が参加したとされる。これらの抗議行動は、法案成立にいたる国会の日程に合わせて計画されたものであった（法案の概要公表－2005年5月26日、下院での審議－11月2日、下院通過－11月10日、上院に上程－12月2日、上院を通過－12月14日）。

このような3波にわたる抗議行動のなかで、法案が下院を通過し上院に回される前の最終段階でなされた第2波の全国統一行動日における参加者数は、オーストラリアの労働運動史上最大の全国集会、デモになった。ACTUの本部があって、組織労働者が多く、製造業の中心地でもあるメルボルンは、労働組合の抗議行動やデモでは最大の動員力を誇る地でもある。そのメルボルンでは、13万人の収容能力があるメルボルン・クリケットグラウンド(MCG)が労働者で埋め尽くされた。このとき製造業労働者組合(AMWU)はバス100台を貸し切って組合員を動員し、教員組合からも2万5千人が参加、少なくとも450の学校が閉鎖されたと伝えられた。また、同日、シドニーではオリンピック・スタジアムを通る主要な高速道路(M4)が運輸労働者たちによって封鎖され、数時間立ち往生する事態になった⁽⁵⁾。

もちろん、これだけ強硬な制度改革を行う政府の下で、こうした反対運動がなんら抵抗なく行われたわけではない。この間、個別企業、使用者団体、連邦政府はこうした労働組合の行動をつよく批判し、その動きを牽制していた。個別企業としてはオーストラリア・ポスト(郵便)が、7月1日の抗議行動に関して、デモに参加するよう労働者に呼びかけ、説得し、扇動したりしてはならないと組合や従業員に警告し、デモ当日、病気を理由に欠勤する者には診断書の提出を要求すると述べて、労働組合を牽制していた⁽⁶⁾。こうした動きは他の大企業でもみられ、労働者の自宅に警告文を郵送し、仕事を休んで集会や抗議行動に参加しないよう呼びかける場所もあった⁽⁷⁾。オーストラリア・ポストに関しては、労使関係委員会から争議行為禁止命令が出されていたことから、これに反して争議行為に参加した労働者には1人A\$6,600(約66万円)の罰金が科される(日本円については、脱稿時点での為替レート1豪ドル=約100.07円に基づいた概算としている。以下同じ)。連邦政府は同社の120人の労働者に関してすでに調査中であるとして、罰則の適用を示唆していた⁽⁸⁾。

こうしたなかでとくに厳しい対応がみられたのは、後述のように特別法で厳しい罰則が設けられた建設業である。建設業では違法な争議行為を行った場合、改正・施行されたばかりの法律で、労働者や労働組合に対し莫大な罰金が科されている。この法律に反して多くの建設労働者が集会やデモに参加している事態にどう対処するか問われて、連邦政府の担当官は、「法律は守るべきであり、法律を破った者には罰金が科されるであろう」と述べ、罰則適用を示唆していた⁽⁹⁾。

こうした経営側、連邦政府の強硬な姿勢に対して、労働組合は最悪の事態を想定し、組合指導者

(5) 以上の集会やデモについては、当時の種々の新聞記事による。

(6) M. Bachelard & A. West, 'Bosses in court as workers on streets', *The Australian*, June 30, 2005.

(7) B. Norington & S. Rintoul, 'Business warns on IR day of action', *The Australian*, November 14, 2005.

(8) B. Packham, 'Protesting workers face fines', *Herald Sun*, July 4, 2005.

(9) B. Packham, 'Marchers risk \$22,000 fines', *Herald Sun*, November 14, 2005.

たちの個人資産および組合資産の分散等、資産の保全を図っていたとされる⁽¹⁰⁾。この新しい法律に基づいて会社側に訴訟を起こされ、罰金支払いが避けられなくなり、あるいはその支払いを拒否した場合、投獄され（彼らはそれを覚悟していたようである）、組合資産だけでなく個人資産の差押えも予想されたからである。実際、連邦政府も建設業使用者団体（Masters' Builders Association）も、あるいはこの新法の下で設置された行政機関（Australian Building and Construction Commission）も、これら労働組合や労働者を告訴する意向を明らかにし、すでに調査中であるとしていた⁽¹¹⁾。

（２）国民の広範な層から批判が噴出

こうした反対運動は、労働組合に限られたことではなかった。すでに引退しているボブ・ホーク元首相（労働党）は、法案の段階で、これは「イデオロギー的なゴミ」にすぎないと改正法案を一蹴した⁽¹²⁾。もっともホーク氏はACTUの議長から首相になった人物であり、労働組合と歩調を合わせた彼の批判は当然といってよいであろう。ところが法案への批判は労働組合や労働党からだけではなかった。2005年に退任した、オーストラリアでは最も著名な判事の1人であり、労使関係委員会の副委員長も務めたポール・マンロー氏も、この改正法は「壊滅的打撃をもたらす、見当ちがいの法案」であり、私たちがいま目前にしているものは、「意図的な、本質的に間違った、民意を反映しない破壊行為」だとまで述べて、これを批判していた⁽¹³⁾。ただ、これも伝統的な仲裁制度を支えてきた当事者からの批判だと考えれば、労使関係制度のなかでの対立とみて取れないこともない。

しかし、法案に対する批判はより広範な層へと広がっていった。オーストラリアの教会のなかには、貧困や格差、平等といった社会的な事象に強い関心をもっているところがある。しかし、なんらか社会正義に反するような事態でも生じない限り、これが表だって政治的に発言することはない。ところが、今回はそうした一部の教会だけでなく、全国教会連合会（National Council of Churches）が教会組織として法案に反対する発言をした⁽¹⁴⁾。さらに、この国で影響力の大きい英国国教会の主教（カトリック教会の司教に相当）も、「社会分裂的な新法が正しいという証明はなされていない」としてこの法案を批判した⁽¹⁵⁾。また、どこの国でも労働市場の底辺を支えているのは移民労働者たちであるが、そうした労働者たちを抱える民族団体（NSW Ethnic Communities Council）も、この改正法は移民や異文化圏で育った者たちに大きな影響を与えるとして、反対の声をあげた⁽¹⁶⁾。こうして、この法律に対する批判は国民的な広がりをもって噴出していった。

(10) Anonymous writer, 'Bosses to get tough on IR rally', *Daily Telegraph*, November 15, 2005.

(11) Anonymous writer, 'PM's plan: prosecute those who protested - 500,000 people across the nation march in protest against workplace reforms', *Daily Telegraph*, November 16, 2005.

(12) M. Davis & B. Norington, 'Support for national IR protest today', *The Australian*, March 24, 2005.

(13) M. Franklin, 'Judge attacks IR "destruction"', *The Courier Mail*, June 30, 2005.

(14) Ibid.

(15) B. Norington & S. Rintoul, 'Business warns on IR day of action', *The Australian*, November 14, 2005.

(16) Anonymous writer, 'Unions vow to protest in streets', *The Advertiser*, November 4, 2005.

3 仕事選択法の内容

このような批判にもかかわらず、ハワード政権はこの改定法案を強行採決し、仕事選択法は成立した。では、国民の間にこのような批判を生み出した仕事選択法の内容とはどのようなものか、それを次にみてみよう。すでに述べたように、ここではこの法律の性格を最もよく表していると思われる争議行為に関する規定を中心にみてみよう。

(1) 争議行為を厳しく制限する仕事選択法

仕事選択法は、その第9部で争議行為について規定している。それによると、本法で争議行為を認められた者を「保護人」(protected person)と呼び、保護人が行う争議行為を「保護行為」(protected action)と定義している。つまり保護人が行う保護的行為としての争議行為のみが法的に認められる争議行為だということになる。

第438条によると、保護人とは、①協約交渉当事者である被用者の組織(組合)、②その被用者組織の構成員(組合員)であって当該使用者に雇用され、その雇用が交渉事項に関係している者、③その被用者組織(組合)の職員、④協約交渉の当事者である被用者、⑤協約交渉の当事者である使用者である。使用者以外の労働者および労働組合に限定して考えると、争議行為が認められるのは、特定企業の協約交渉の当事者である組合およびその組合の組合員であるが、その場合でも組合員はその企業の被用者に限られ、しかも雇用が交渉事項に関係している者でなければならない。つまり、オーストラリアの労働組合は横断的な組織であるにもかかわらず、争議行為への参加が認められるのは、争議行為が行われる企業の従業員である組合員に限られるということである。さらに、たとえばパートの時給が交渉事項となっている場合、当該組合の組合員でありその会社の従業員であっても、正社員はその争議行為に関与できないことになる。また、以上のように限定された保護人以外の者が1人でも関与していれば、その争議行為が違法となるだけでなく、争議行為の計画それ自体が違法となる(s438, section 438の略で第438条にあたる。以下同じ)。

手続き的にも正当な争議行為には厳しい条件が設定されている。使用者によるロックアウトへの対抗手段としてなされる争議行為以外の争議行為を行う場合、無記名投票による組合員の支持が必要とされる。しかし、この投票にかけるまでに踏むべき手続きがある。まず、①投票にかけてよいかを労使関係委員会に申立て、それを承認する命令を得なければならない⁽¹⁷⁾、また、この申立てを行うには一定数以上の署名による支持が必要とされる(s451)⁽¹⁸⁾。投票では、②有権者の50%以上が投票し、投票者総数の過半数の支持を得なければならない(s478)。さらに、③投票結果を産業

(17) 本法で争議行為は非常に広く定義され、通常なされるかたちで仕事の提供がなされない場合、すべて争議行為になり、それは集団でなされるか個人でなされるかは問わない(s420)。ここでは労働組合による一般的な争議行為を想定して叙述する。

(18) 一定数以上とは、投票権をもつ従業員数が80人未満の場合は4人、80人以上5,000人未満の場合は5%、5,000人以上の場合は250人である(s450)。

登録官（Industrial Registrar）に文書で報告することが求められ（s446）、④それ以外にも投票過程を公的な選挙管理委員会等に監視させ、あるいは投票用紙の形式まで詳細に定め、投票の過程で出された苦情や想定外のできごと（irregularities）にいたるまで登録官に報告する義務が課される（s477）など、手続きはきわめて詳細である。また、⑤これらの要件をすべて満たして争議行為が承認されても、その効力は30日で失効する（s478）。

これらの複雑かつ時間と費用のかかる手続き以外にも、仕事選択法は争議行為を制約する権限を労使関係委員会に付与している。以下のような場合、労使関係委員会は申立てがなされてから5日以内に命令を出して、争議行為を一時停止ないしは中止させなければならない（s430）⁽¹⁹⁾。そのような場合とは、争議行為が、①使用者もしくは被用者に悪影響を及ぼす（adversely affect）場合、②国民（あるいはその一部）の生命や安全、健康、福祉に危険をもたらす恐れがある場合、③国民経済（あるいはその重要な一部分）に重大な損害（significant damage）をもたらす恐れがある場合である。同様に、④組合がパターン・バーゲニング（pattern bargaining）を行う場合（s431）⁽²⁰⁾、あるいは、⑤交渉期間の停止（争議行為の中断）が当事者にとって利益となるか、公共の利益に反しないか、本法の目的と矛盾しないか等の要因を考慮して、交渉期間の停止が適切だと判断した場合、労使関係委員会は交渉期間を停止させなければならない（s432）。

争議行為が本法で認められたものではないとみられる場合、労使関係委員会にはこの争議行為を未然に防ぎ、実行させないように命令を出すことが義務づけられている。この場合、労使関係委員会は申立てに基づいて命令を出すことができるほか、申立てがなくても、独自の調査と判断に基づいて命令を出すこともできる。さらに、この命令は申立てを受理してから48時間以内に下さなければならず、それができない場合でも仮処分命令を下さなければならない（s496）。

仕事選択法の大きな特徴の一つとして、交渉期間の停止を求める申立てを、交渉当事者以外の第三者および担当大臣にも認めていることが挙げられる。労使関係委員会は争議行為が、①労使当事者に悪影響を与えている場合、もしくは②当事者以外の第三者に重大な損害をもたらす恐れがある場合、交渉期間を停止させ、争議行為を中断させなければならない。その際、仕事選択法は、争議行為によって影響を受ける第三者に対してもこの申立てを認めていることから、申立て人の範囲は、争議行為が行われる企業の取引相手から、その企業とは利害関係のないまったくの第三者にまで無限に拡大する可能性がある。ここで労使関係委員会は、第三者が他企業の被用者の場合、争議行為が被用者としての仕事上の利害にどのような影響を与えるかを考慮し、また、第三者が他企業の経営者の場合、その企業の経営に与える損害や、商品やサービスの供給を混乱させたり、契約義務の履行能力を低下させ、あるいはその他の経済的損失をもたらしたりする場合等の程度を考慮しなければならないとされている（s433）。

(19) ほとんどの場合、条文は「交渉期間の停止」や「終了」という表現を用いているが、争議行為が認められるのは協約交渉期間中に限られることから、それは実質的には「争議行為の停止」や「終了」を意味する。

(20) パターン・バーゲニングは、1. 一方当事者が2つ以上の協約交渉の当事者となって、2. それらに共通の賃金や労働条件の設定を求めて、3. 交渉が複数の企業におよぶ場合の交渉と定義されている（s421）。要するに、企業の枠をこえて統一的な労働条件を求める行為はすべて違法とされるということである。

さらに、仕事選択法は、雇用職場関係大臣に対しても争議行為に介入する権限を付与している。先に第430条に関連して見たような、争議行為が使用者や被用者に悪影響をおよぼす場合や、国民の生命や安全、健康、福祉に危険をもたらす恐れがある等の場合に、担当大臣は労使関係委員会に申立てて交渉期間を停止させ、争議行為の中断を求めることができる（s433）。また、同じ状況で担当大臣は、労使関係委員会にはかることなく、自らの判断で交渉期間を終了させ、争議行為を中止させる宣言（declaration）を発する権限も認められている。この場合大臣は、労使関係委員会への事後的な通知を求められるだけである（s498）。こうして仕事選択法は行政による争議行為への直接介入も可能にした。

このように、仕事選択法は、きわめて広範囲にわたって争議行為の停止命令や中止命令を出せるような権限を、労使関係委員会や担当大臣に与えている。ところが、仕事選択法は、これらの命令を出す場合の要件についてはまったく触れていない。紛争当事者に悪影響をおよぼすとは何を意味するのか、国民の健康や福祉に危険をもたらすとはどういう場合を指すのか、また、第三者もしくは国民経済に重大な損害をもたらすとは、具体的にどのような事態を想定しているのか。そもそも紛争当事者に悪影響を与えない争議行為などあり得ないであろう。さらに、この法律は、スト中止命令を求めて労使関係委員会に申立てる権利を、まったくの第三者に対しても認めている。たとえば大企業や鉄道・郵便などの公共機関で労働組合がストライキを行った場合、その影響は不特定多数に及ぶことから、申立て人の範囲は無限に拡大する可能性をもつ。これに反する行為を行った場合、以下に述べるように、労働者や労働組合には厳しい民事、刑事の罰則が予定されている。仕事選択法は実質的に争議行為を禁止するに等しいと述べた所以である。

（2）争議行為を犯罪視する仕事選択法

何とんでも、仕事選択法の最大の特徴は徹底した組合敵視の姿勢である。それは19世紀以来の労働法の発展を無視して争議行為を犯罪視し、それに関連する行為を刑事罰の対象にしていることでもわかる。上述のような禁止事項に反し、あるいはこの法律に基づいて出される労使関係委員会や裁判所の命令等に反する行動をした者に対し、仕事選択法は罰金刑や懲役刑を科している。罰金は組合にはA\$33,000（約330万円）以下、労働者個人の場合はA\$6,600（約66万円）以下というものが多く、懲役はほとんどが半年か1年である⁽²¹⁾。それらのなかの代表的なものをいくつか見てみよう。

まず、第1は、労使関係委員会の命令に違反する行為の処罰である。すでに見たように、労使関係委員会は様々な理由に基づいて協約交渉期間を停止ないしは終了させ、事実上争議行為を中断もしくは中止させる命令を下すことができるようになった。これらの命令に反する行為は処罰される（懲役1年，s814）。労使関係委員会は当事者から意見聴取を行い、それに基づいて命令を下す。第2は、そうした労使関係委員会での意見聴取にいたる過程での行為に対する処罰である。争議行為

(21) 連邦刑法で罰金刑はポイント制で表されており、1ポイントがA\$110（日本円で約11,000円）と定められている（Section 4AA, Crimes Act 1914）。争議行為に関連しては、多くの場合、組合に対しては300ポイント、労働者個人に対しては60ポイントとなっている。

の当事者が労使関係委員会の呼び出しに応じなかったり、応じても誓約を拒否したり、質問に答えず、あるいは求められた資料を作成しなかったり、すでに存在する資料を提出しなかったりした場合も、同様に処罰される（懲役6ヶ月，s818）。労使関係委員会で証人が虚偽の証言をした場合も処罰される（懲役1年）。そこにいたる過程で労使関係委員会に情報を提供し、あるいは証人として証言しようとする者に対して、そうしないよう強要したり、脅迫したりすることも処罰の対象となる（懲役1年，s816）。

第3は、労使関係委員会が当事者から意見聴取を行い、命令を出すにいたる過程での行為に対する処罰である。労使関係委員会で意見聴取を行う際に、委員（Commissioner）が法律で付与された権限を行使するのを侮辱したり妨げたりすること、あるいは手続きの進行を妨げ、または委員に対して侮蔑的なことばを吐き、さらには口頭あるいは文書で不適切な影響をもたらすようなことばを使うことも処罰の対象となる（懲役1年）。以上については、委員の委嘱を受けて実際に調査活動等を行う職員等に対する場合も同じである（懲役1年，s814）。

第4は、労使関係委員会の決定にかかわる、より広い状況のなかで生起する行為の処罰である。明示的か否かにかかわらず、委員の不品行（misconduct）を文書で公表し、それが事実と反することが明らかになった場合、その行為は犯罪となる（懲役1年，s814）。同様に、労使関係委員会で審理が行われている最中、委員会の建物内や周辺で混乱を引き起こすような行為も処罰の対象となる（懲役6ヶ月，s817）。言うまでもなく、これは思想の自由、表現の自由の一環として、労働運動のみならず社会運動や市民運動でもよく見られるものである。裁判所周辺の公園等で集会を開き、社会にアピールしようとする行為も、すべて犯罪として禁止されることになった。

以上は第17部「犯罪」（Offences）でまとめられているものの一部であるが、そこにはこれ以外にも懲役を伴う多くの刑事罰が定められている（ss814-823）。また、これとは別に、争議行為に関連する第9部（419条～509条）でも多くの行為が犯罪とされている。第9部で犯罪とされている行為には、争議行為の承認手続きの一つである投票に関連したものが多い。たとえば、投票実施の承認を求めて労使関係委員会に提出する申請書に虚偽や誤解を招くような情報が含まれている場合（s453）、投票を妨害したり投票用紙を操作する、あるいは投票結果を書き換える等の不正行為に対しても罰金が科される（A\$3,300＝約33万円）。投票に行くよう、あるいは行かないように説得することも同様である（s820-s821）。これなど説得が重要な一部分をなす組合活動を否定するものといっていよいであろう。

以上のように、仕事選択法は歴史的に認められてきた争議行為の特殊性を無視し、それにとまなう個々の行為を制限するだけでなく、思想・信条の自由や表現の自由という市民社会の成立に不可欠かつ最も基本的な権利までも広く制限し、それらの行為に対して一様に罰金刑や懲役刑を科している。この法律の制定が労働問題をこえて人権問題としての議論を呼び起こしている理由は、そこにある⁽²²⁾。

(22) Colin Fenwick, 'Workers' Human Rights in Australia', working paper No.39, Centre for Employment and Labour Relations Law, The University of Melbourne, Aug., 2006.

(3) ILO条約と改正法

以上、簡単に見ただけでも、こうした法制度のあり方が多くの点でILO基準と相容れないことがみてとれる。事実、現政権が成立して以降、オーストラリアはILOから繰り返し批判されてきた。正当な争議行為を協約交渉期間中に限定し、企業別協約交渉に関連して行われる場合のみ認めるとするのは、1996年の職場関係法以来のことであった。それに対してILO条約勧告適用専門家委員会および結社の自由委員会は、このような法制度のあり方を批判し、争議行為は企業内の協約交渉に限定されるべきではないとしてきた。また、ILOは、オーストラリアの刑法が、争議行為が刑事犯罪に該当するかどうかの判断を総督（Governor-General、英国女王の代理で国家元首に相当）に委ね、争議行為を中止させることができる法制度を批判してきた⁽²³⁾。すでに見たように、これに加えて仕事選択法は担当大臣が自らの判断によって争議行為の中止命令を出せるようにした。

これら以外にも、仕事選択法は多くの点でILO条約の基本原則に反しているとみられている。国民の健康や福祉、国民経済に重大な損害を引き起こす場合に争議行為を禁止できるとしているが、禁止の理由がきわめて曖昧かつ広範に規定されていること、これらの判断を労使関係委員会という独立した第三者機関の他に担当大臣に対しても認め、政府が直接争議行為に介入し、これを禁止できるようにしたこと、あるいは争議行為の中止命令を労使関係委員会に申請できる権限を、不特定多数の第三者にまで拡大したこと、等である⁽²⁴⁾。

4 一定産業を狙い打ちする労使関係政策

1996年に政権について以来、現政権は特定産業の労働組合をターゲットにして戦略的に労使関係政策を推進してきた。時間的な流れからいうと、ターゲットにされたのは主要な輸出産業である石炭産業および精肉産業、輸出産業の基盤をなす港湾業、それに近年バブル経済のなかで活況を呈す建築・建設業である。さらに、国民への規制緩和のアピールという点でターゲットにされたのが大学である。このうち前四者は、いずれも最も強力な組織力および行動力をもつ組合が存在する産業であり、大学はホワイトカラー部門における改革の象徴として位置づけられてきた。

⁽²³⁾ 連邦刑法は争議行為を犯罪としてこれに懲役刑を科し、しかも争議行為が犯罪の構成要件を満たすかどうかの判断を総督に委ねている。それによると「諸外国および国内他州との通商を不利にし（prejudice）、または脅かすような深刻な産業不安（a serious industrial unrest）が存在すると判断した場合」総督はいつでも布告を発し、これを中止させることができるとされている。この布告に反してロックアウトやストライキ等の争議行為を行い、あるいはそれに参加し、そうすることを他人に訴え、助言し、扇動した者には、1年以下の懲役刑が科される（第30J条）。さらに、暴力によって、または口頭あるいは文書で他人を脅迫し、物品の販売や輸送等を妨げ、あるいは妨げることを他人に訴えかけるなどした者にも懲役1年の刑が科される（同法30K条）。

⁽²⁴⁾ オーストラリアの労働法とILOとの関係については以下の論文を参照されたい。Colin Fenwick & Ingrid Landau, 'Work Choices in International Perspective', *Australian Journal of Labour Law*, vol.19, no.2, July 2006.

ここでは特別法を制定して労使関係政策が進められた建築・建設業と、補助金をタテに強硬な政策を押し進めている大学を取りあげる。いずれの産業においても仕事選択法と軌を一にして政策が進められている。

（１）組合攻撃のターゲットとなった建設業

職場関係法それ自体きわめて反組合的姿勢に貫かれたものであったが、それが制定された1996年以降、連邦政府は特定産業の労働組合をターゲットに労使関係改革を進めてきた。96年に職場関係法を制定、施行し、翌97年には全国産業行動規範（National Code of Industry Practice）を定め、それを政府の補助金と連結させて労使関係を規制するという政策をとってきた。その直後に職場改革グループ（Workplace Reform Group）を設置し、改革の対象として特定産業を指定した。ここで指定された産業が港湾、食肉製造、石炭、建設等であった⁽²⁵⁾。

こうしたなか連邦政府は仕事選択法の制定に先立って、「2005年建築・建設産業改善法」(Building and Construction Industry Improvement Act 2005, 以下この法律を「建設産業改善法」と略す)を制定し、建設産業をターゲットにしてきた。以下、この法律の概略を紹介するとともに、それを通して連邦政府の改革姿勢をみてみよう。

a) 争議行為の制約

建設産業改善法は、空調、廃棄、暖房、給排水から、防災、保安、コンピュータシステムにいたるまで建設業の仕事を広く定義し、これらに関連する仕事をしている労働者および彼らを組織する労働組合をこの法律の規制対象にしている（s5）。そして他の業界における争議行為と区別して、建設業界における争議行為を「建築争議行為」(building industrial action)とし、それに基づいて「違法な争議行為」を定義している。ここでは通常の争議行為だけでなく、仕事に向くことを拒否し、あるいは事実として出向かなかった場合も、これを争議行為として処罰の対象にしつつ、事前に文書で使用者の許可がある場合はその限りではないとしている（s36）。

b) 巨額の罰金刑で労働組合は破綻の危機に

すでに述べたように、仕事選択法は労使関係委員会の命令に違反し、あるいは違法な争議行為を行った場合、組合に対してはA\$ 33,000（約330万円）、労働者個人にはA\$6,600（約66万円）の罰金を科しているが、これらは建設産業改善法では組合がA\$ 110,000（約1,100万円）、労働者個人はA\$22,000（約220万円）とされている（s38）。さらに、これに損害を被った不特定多数の第三者からの損害賠償請求も認めている。組合が争議行為を行い、それが違法とされた場合、組合には罰金の他に損害賠償支払い義務が生じることになり、そうなればその組合は一夜のうちに財政破綻してしまうであろう。

こうした多額の罰金刑が科されるのは争議行為だけではない。それ以外にも、①使用者がスト中

(25) Liz Ross, 'Building Unions and Government "Reform": The Challenge for Unions', *Journal of Australian Political Economy*, no.56, December 2005.

の賃金を支払い、あるいは②労使双方が支払うことを合意した場合、③労働組合が使用者に対して、ある者を雇い、または雇わないこと、ある者と契約し、または契約しないこと等の意図をもって、たとえば争議行為を組織・実行し、あるいはそうすると脅した場合（ユニオンショップ協定や組合による労働市場のコントロール等が想定される）、さらには④労働組合が協約の有効期限の変更を求めて使用者に圧力をかけた場合にも、同様の罰金が科される。

c) 裁判所の権限

この法律で定められた違反行為者に対して幫助や教唆、助言等をした場合、それは違反行為への関与とみなされ、裁判所は、①罰金の支払い命令とともに、②損害が生じた場合は損害の賠償命令を出し、さらに、③その他裁判所が適切と考えるいかなる命令をも出すことができる、とされている（s49（1））。3つ目の「その他の命令」には差止命令の他、資産の差押えをも含む、裁判所が違反行為を中止させるために必要だと判断するあらゆる命令が含まれる（s49（3））。

さらに、ある者が違法な争議行為を行った場合、その者が以前そのような行為を行ったことがあるか、継続して行う可能性があるか、その行為を繰り返す可能性があるか、実質的な損害が生じる差し迫った危険があるか等にかかわらず、裁判所はこの行為を中止させるために差止命令を出すことができる（s49（4））。刑法でもある者が犯罪を犯した場合、その者に前歴はあるか、再犯の可能性はあるか、反省しているか等を考えて情状を酌量し、刑を決める。しかし、この法律は違法な争議行為を犯罪とするだけでなく、裁判所に対して情状酌量の必要はない、処罰せよと命じているようなものである。

d) ABCコミッショナーの権限

この法律の適用を目的に「オーストラリア建築・建設委員」（Australian Building and Construction Commissioner, 以下「ABCコミッショナー」と略す）という特別な制度が創設された。一般的に言うと、ABCコミッショナーの機能は労使関係委員会のそれと似ているが、労使関係委員会より強力な権限を与えられ、労働組合活動のチェックを主要な任務の一つにしている。コミッショナーは労働者や労働組合の違反行為等について強力な調査権限をもつ。その調査に関連して、情報や資料を持っていると信じる合理的な理由がある場合、コミッショナーはその者に対して、①情報の提供、②資料の作成および提出、③聴聞のための出頭を要求する権限をもつ。その場合、呼び出された労働者に弁護士は同行できるが、それ以外の者（組合の関係者等）の同行は認められない。出頭を要請された者が、文書で通知された時間までに、通知された方法、形式で情報を提供せず、文書を作成、提出せず、出頭せず、あるいは出頭しても質問に答えない等の行為を行った場合、その行為は処罰される（懲役6ヶ月、s52）。

さらに、同条は、特に本条を明示して規定していない限り、他のいかなる法律の秘密保持規定の制約も受けないとしている（s52）。その意味するところは、この規定に基づいて情報提供や文書の作成、質問への回答を求められた場合、そうすることが他の法律に違反して犯罪を犯し、刑罰を受け、その他の法的な責任を問われる可能性が生じて、あるいはそれが公共の利益に反することになっても、そのことを理由に52条の義務を免除されることはないということである（s53）。

要するに、ABCコミッショナーの前では市民社会の基本的な人権である黙秘権も認められず、また、組合活動が問題であるにもかかわらず、組合専従のつきそいも認められないというのが、ABCコミッショナーのあり方である。こうしてみると、ABCコミッショナーには、ほとんど公安警察にも似た組合活動のチェック機能が与えられているとよい。また、先に紹介したデモに参加した労働者たちが聴聞に呼び出されたとき、弁護士の立ち会いを求めたところ、ABCコミッショナーは、一人の労働者には一人の弁護士しか認められない（複数の労働者が同一の弁護士に依頼することは認められない）としたとされる。これに対して建設労働者組合（CFMEU）は、組合員が100人呼び出されたら組合は100人の弁護士を探索ということか、と非難する事態も発生している⁽²⁶⁾。同様に、CFMEUの組合員である労働者たちが建設現場にスローガンを書いた横断幕を掲げたところ、政府機関（The Construction Industry Taskforce）から横断幕の撤去を命じられている⁽²⁷⁾。これが争議行為だと判断されれば、上述のような罰金が科される可能性がでてくる。民主主義社会にはありえない、文字どおりの恐怖政治が横行しているというのがオーストラリアの現状だと言ってよいであろう。

e) 建設産業改善法の特徴

このように見てくると、この法律の特徴として挙げられることは、まず、①建設業を広く定義して適用範囲を広げると同時に、容認される争議行為の範囲を狭く限定し、労働組合の活動を広く抑止しようとしていること、次に、②違法な争議行為を行い、あるいはこれに参加した組合や組合員に対しては巨額の罰金を科し、財政的に組合（組合員）を破綻させようとしていること、さらに、③裁判所に広い裁量権を付与し、争議行為を抑制しようとしていること、また、④この法律の適用を目的にABCコミッショナーを創設して、労働組合活動のチェックおよびコントロール体制を敷いていること、である。

(2) 規制緩和の目玉とされた大学の労使関係改革

現政権が成立して以降、連邦政府は規制緩和のターゲットの一つに大学を挙げてきた。その手法は、連邦政府の方針に沿った労使関係改革を実施した大学に対して、追加的補助金を支給するというものである。連邦政府は過去に2度（1999年と2003年）それを制度化しようと試みたが、実現できなかった。上院で少数派であったためである。ところが上院でも過半数を占めることになったことから、2005年4月29日、連邦政府が「高等教育職場関係要件」（Higher Education Workplace Relations Requirements、通常HEWRRsと略称されている）と呼ばれる政策文書を公表したことで、大学をめぐる状況は一変することになった。この文書は、雇用や人事、労使関係等に関して政府の方針を受け入れ、これを実施した大学に対して追加的補助金を支給するというものである。それは、いわば補助金を人質に政府が大学の労使関係に介入してきたことを意味するものであった。

この政策文書の骨子は、①大学は全教職員とAWA（Australian Workplace Agreement）という

⁽²⁶⁾ CFMEU, 'Howard plays his hand', *Hard Hat* (CFMEU organ), nov./dec., 2005.

⁽²⁷⁾ Nick Henderson, 'IR march to disrupt schools', *The Advertiser*, November 29, 2006.

個別的雇用契約を締結し、その内容が協約と競合した場合はAWAが優先すること⁽²⁸⁾、②労働条件は可能な限り労働者本人との直接交渉で決定し、労働組合の関与は労働者本人から文書による代理依頼がある場合に限ること、③新コースの設置やそれに伴う人員配置に関する大学の決定を絶対的なものとし、たとえばパート等の非正規教職員の数や全教職員に占める比率を組合との協定で制約しないこと、④成果が上がらない教職員の再教育や処分の対応策を定めること、⑤組合への加入勧誘は認めないこと、等である⁽²⁹⁾。これは可能な限り労働条件の決定から労働組合を排除しようとするものであることは言うまでもない。また、上記の①～③は実質的に団交権の否定であり、⑤は団結権の否定だと言ってよい。

これは大学をも徹底した競争と市場原理の下に置こうとするものである。それに関してアンドリュース雇用・職場関係大臣は、雇用問題を担当する大学経営者団体（Australian Higher Education Industry Association）の年次総会で、「高等教育部門といえども、他の産業分野が直面している経済グローバル化のプレッシャーから逃れることはできない」、だから労使関係の改革が必要なのだとして述べている⁽³⁰⁾。このような連邦政府の指針を大学が受け入れ、改革を実行した場合、連邦政府は年7.5%の補助金を追加支給するというものである。それは、たとえばかつて筆者が勤めていた大学（学生数約3万人強）の場合、追加支給額は年約8億円になるという⁽³¹⁾。このような連邦政府の政策について、大学教職員組合（National Tertiary Education Union - NTEU）のオールポート委員長は、なぜ特定の産業部門だけがこういう扱いを受けるのか、と連邦政府の姿勢を批判している⁽³²⁾。

ところで、この改革には、学生数の変動等による組織変更の必要が生じた場合の「柔軟性」要求も入っており、経営判断の絶対性も含まれている。つまり、そうした事態が生じた場合に、誰を解雇するかは大学が単独で決めるべきことであり、労働組合が関与することではないというものである。実際、すでに問題にもなっているように、そうした解雇の必要性が生じたとき、大学側は、たとえば公に大学の経営方針を批判している教員をターゲットにしないか、が問題となる。そのとき特定の教員の政治思想や社会思想を判断要素から排除することは、神でもない限り難しいであろう。にもかかわらず、そうした事態がまかり通れば、やがて自由な意見表明は大学から消え去る。それは学問の自由や思想の自由の死であり、異質の考え方を認めない大学はやがて閉塞し、衰退していくことにならざるをえないであろう。

(28) AWAについては前掲の拙稿（1998年）を参照されたい。

(29) Department of Education, Science and Training, 'Higher Education Workplace Relations Requirements (HEWRRs) under the Commonwealth Grants Scheme (CGS)' April 29, 2005.

(30) Kevin Andrews, Minister of Employment and Workplace Relations, 'Modernising Workplace Relations In Our Universities', Joint Media Release, Commonwealth Government of Australia, April 30, 2005.

(31) シドニー工科大学（University of Technology, Sydney）の副学長から学内の全教職員宛に出されたemail文書（HE Workplace Reforms Update — Casual Academic Staff AWAs, 20 July, 2005）から。なお、この文書によると、大学側はAWAを提示するだけで連邦政府の条件はクリアでき、教職員がそれを受け入れるということまで条件付けられてはいないとの理解に立っているようである。

(32) Dorothy Illing, 'Strikes greet Howard changes', *The Australian*, June 1, 2005.

結 び

仕事選択法という法令名からもわかるように、連邦政府の政策の根底には、仕事の仕方に関しては労働者本人と企業の直接交渉、それを通じた当事者の選択の自由に委ねるべきであり、第三者（労働組合や弁護士等の代理人）が介入してはならないという考え方がある。これによると労働組合は選択の自由を歪める障害物でしかなく、労働条件の決定機構から労働組合は排除されるべきだということになる。それが仕事選択法の基本的な姿勢だといってよい。

歴史的にみれば、たとえば労働組合をとおして行う賃金交渉は民事共謀罪として処罰されていた。集団的な交渉はやがて法認され、正当な組合活動として行われる限り、労働者も労働組合も損害賠償等の民事責任や傷害罪等の刑事責任を問われなくなった。それは労働者が個人としては会社側と対等に交渉できないことを社会的事実として認め、労働組合を通して集団的に交渉してはじめて「公正な」労働条件の設定ができる、それは資本主義の維持にとっても必要であることを認めたとのことであった。連邦政府の議論はそうした歴史的経緯をまったく無視するもので、あるのは市場原理やレッセフェールへの盲目的な信奉だけである。仕事選択法が未だ法案の段階にあるとき、ホーク元首相はそれをイデオロギー的なゴミと呼んだことは先に紹介したが、意味するところはそういうことではなかったかと思われる。

言うまでもなく、連邦政府は規制緩和論に基づいて規制を排除し、労働条件の設定は労使当事者の交渉、選択に委ねるのが本来の姿だとしている。しかし、すでに見たように、仕事選択法の内容は規制を緩和するどころか、労働組合のあり方をがんじがらめに規制するものとなっている。紹介した大学政策文書（HEWRRs）は、大学に対して労使関係の政策文書は簡明であるべきで、細かな規定はおくべきではないとしているが、連邦政府がつくった仕事選択法は修正法だけで760ページ、職場関係法としては1,400ページにのぼる膨大なものであり、これで労働組合の活動を事細かに規制している。形式からしても、内容からしても、規制緩和というよりはむしろ規制強化となっている。ただ、規制の対象が企業ではなく労働組合になったというだけのことである。

（ながみね・ときお 法政大学人間環境学部教授）

●敗戦直後の政治・社会運動の黎明期をリアルに描き出す、共同研究の成果

「戦後革新勢力」の源流

占領前期政治・社会運動史論 1945-1948

法政大学大原社会問題研究所／五十嵐 仁編 A5判上製・3900円（税別）

敗戦直後の食糧闘争から社会党の結成・共産党の公然化や、それとの関連で発展していく労働・農民運動。さらに、青年・学生、女性運動の展開…戦後革新運動の黎明期を史実に基づいて解きおこす。

大月書店 〒113-0033 東京都文京区本郷2-11-9 電話 03-3813-4651（代表）
<http://www.otsukishoten.co.jp/>