

## 第4章

# 労働政策の変化と新たな政治経済秩序

久米 郁男

はじめに

1. 日本における政策形成過程
2. 労働政策過程
3. 労働政策過程の変化
4. 変化の原因：仮説的考察
5. 比較の中の日本
6. 雇用システム改革と労働組合の対応
7. 労働組合の形態と経済パフォーマンスをめぐる諸研究
8. 日本へのインプリケーション

## はじめに

本論文の目的は、雇用システム改革に対する労働組合の対応に焦点を当てつつ、1990年代における日本の政治経済システムの変容を分析することである。

近年比較政治経済学の分野において、先進資本主義国を、調整された市場経済 (coordinated market economies: CMEs) と調整されない (自由) 市場経済 (uncoordinated or liberal market economies: LMEs) の二つのタイプに分類する試みに注目が集まっている<sup>1</sup>。この類型化は、1970年代後半から積み上げられてきた比較政治経済学の研究を踏まえたものである。そこでは、調整 (coordination) が鍵概念とされる。金融制度、労使関係、教育・訓練、企業間関係などにおいて、長期的で協調的な調整が行われるか、それとも短期的でスポット取引的な自由な競争が行われているかが、分類のメルクマールとされる (Soskice, 1999)。この結果、アングロサクソン型の資本主義がLMEsに、コーポラティスト体制を取っていた北欧やドイツ及び日本と韓国がCMEsに分類される。

このような2分類それ自体は、取引費用経済学などの成果に基づいて類型化のミクロ的基礎

---

1 たとえば、Peter Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism*, Oxford UP, 2001. Herbert Kitchelt et. al., eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge UP, 1999.

を指摘する点以外に、特に目新しいものではない。むしろ、重要な指摘は、「グローバル化」のなかで、LMEsへの収斂が起こるのではなく、LMEsとCMEsへの2極化（dual convergence）が生じているという観察である。

本稿の関心は、当然日本にある。この分類を提起したソスキスは、CMEsのなかに調整を産業レベルで企業の枠を越えて行うコーポラティスト体制の産業レベル調整経済と日本や韓国のように企業系列中心で調整を行ってきた集団レベル調整経済があるとする。ソスキスは、後者においては、企業内の技能訓練や系列取引などに注目して、春闘や政策形成過程などの産業レベルあるいは全国レベルでの調整には必ずしも十分な注意を向けていない<sup>2</sup>。しかし、その点はひとまずおくとして、1990年代の日本を考察する上で、興味深い問いは、日本の調整型市場経済が2極化のいずれの方向へ向かっているかにある。

日本にとり1990年代は変化の時代であった。バブル崩壊後の経済の長期低迷は日本の金融界、産業界に大きな変化をもたらし、それは日本の企業組織や、雇用システムの変化へとつながってきた。それに先だって進行していた政治の変化は、自民党長期政権の終焉に帰結し、選挙制度改革、行政改革、地方分権改革など政治行政の変化も急であった。このような大きな変化と平行して、労働政策もその中身を大きく変化させたように見える。労働法制の大規模な見直しはその一端であろう。それに伴い、労働政策過程も変化を見せてきた。本稿では、雇用システムの改革に注目して、日本における「調整」のあり方が90年代にどのように変化したかを検討する。具体的には、雇用システム改革をめぐる雇用政策形成過程の変化をまず検証し、その変化の原因を考察する。第2に、雇用システム改革に対する労働組合の選好と戦術の変化を検討する。

## 1. 日本における政策形成過程<sup>3</sup>

労働政策の変化を検討するために、まず、90年代以前の日本における政策過程、政治過程がいかなるものとして理解され、また労働政策過程はどのような特色をもっていたかを簡単に検討しよう。日本の政治体制の特徴をめぐっては1970年代まで大きな通用力を持ってきた官僚主導論に対して、1980年代に官僚に比べて、政党や利益団体の影響力の存在を強調する多元主義理論が力を得てきた。しかし、日本の政治を多元主義アプローチによって分析する研究は、アメリカの集団理論のように活動量の少ない、また裁定者の役割をメインとする政府・行政を前提とはしなかった。これらの分析で、「パターン化された多元主義」（村松岐夫）、「仕切られた多元主義」（佐藤誠三郎・松崎哲久）、「官僚主導大衆包括型多元主義」（猪口孝）などの

2 Hall and Soskice, *ibid.*

3 以下の分析は久米郁男「労働政策過程の成熟と変容」『日本労働研究雑誌』2000年1月、による。

ように、形容詞をつけた多元主義概念が採用されたのはこのためである。そこでの基本的な視点は、政治過程において官僚に対抗して、政治家や利益集団が影響力を行使しているとしても、その過程全体を行政制度や政治制度が大きく枠づけているというものであった<sup>4</sup>。

このような政治体制認識を前提として、政策過程の実態を分析しようと事例研究的手法をとる多くの業績が生まれてきた。そこでの主要な分析関心のひとつは、政策過程における行政官僚制と政治家や利益団体、社会集団との相互作用とその帰結におかれることとなった。様々な政策領域で、政治アクターとして官僚や、利益団体、政治家がどのように行動し、いかなる政策を生み出すのか、その際に政治制度や行政制度はいかなる影響を及ぼすのか。このような研究の中から、日本の政治過程を多元主義と言うよりも、利益集団自由主義やコーポラティズムといったモデルによって、よりよく理解できるとの立場も現れてくることとなった。そこで注目された現象は、日本の利益団体の多くが官僚制の所管に沿って枠づけられて、官庁クライエントリズムあるいは鉄の三角同盟と呼ばれるような、利益集団、官庁、関連議員の共生関係の出現であった。

本稿との関係で重要なのは、このような政治過程認識において労働組合がどのように捉えられたかである。この点での先駆的な議論は、ペンペル・恒川による「労働なきコーポラティズム」論であった<sup>5</sup>。そこでは、日本の政治過程においてヨーロッパのコーポラティズム体制と同様、利益集団の政策過程への制度化された参加が拡充しているものの、労働組合はヨーロッパと異なり排除されているとされた。しかし、1980年代にはいると様々な論者により、政策過程への労働組合への参加が拡充してきたとの見解が提起されるに至った<sup>6</sup>。それをコーポラティズムと呼ぶか否かは論者により異なるが、労働組合の政策過程への一定の参加に注目が向かったのである。

## 2. 労働政策過程

この労働組合の政策過程への参加が最も早く制度化されてきたのが、労働省が所管する労働政策領域においてであった。労働政策過程の特徴は、政策決定において審議会が多用されてき

4 Michio Muramatsu and Ellis Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba, eds., *The Political Economy of Japan Vol.1*, Stanford University Press, 1987; 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年; 猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社、1983年。

5 T.J. Pempel and Keiichi Tsunekawa, "Corporatism without Labor?" in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehnbruch, eds., *Trends towards Corporatist Intermediation*, Sage, 1979.

6 辻中豊「労働界の再編と86年体制の意味」『レヴエィアサン』第1号、1987年; 伊藤光利「大企業労使連合の形成」『レヴエィアサン』、第2号、1988年; 稲上毅『転換期の労働世界』有信堂、1989年; 篠田徹『世紀末の労働運動』岩波書店、1989年; 新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房、1993年。

た点にある。政策決定において審議会が利用されるのはなにも労働省所管の労働政策に限るものではない。比較政治学的に見るとき、日本の政治過程における審議会の役割に注目が向けられるのにも、十分な理由があった<sup>7</sup>。この審議会の評価については、日本の政治を官僚主導論的に解釈する立場からは、所管官庁が自らの政策案を実現する上で正統性をえるために機能するにすぎず実質的な審議はなされていないとの見解が提示されてきた。近年は政府の政策から既得権益を得ている関係者の利益を守るための隠れ蓑的存在となっている審議会が多いという見解も有力に主張されている<sup>8</sup>。しかし、審議会といっても多様である。法的裏付けのある審議会は平成8年7月現在で217あったが、それ以外に様々な私的諮問機関が存在してきた<sup>9</sup>。曾根泰教は、審議会の構成や性格に注目して、8種類の類型を明らかにしている<sup>10</sup>。この類型をふまえつつ、篠田徹は労働省が所管する政策領域における審議会が三者代表制であり、利害関係者を「抱え込み」、基本的に全会一致原則をとってきたことに注目し、それら審議会が曾根のいう「利害調整型」であったことを強調する。政策の実効性を担保するべく、このような審議会の構成と運営がなされてきたとするのである<sup>11</sup>。ここでは、審議会の実質的な機能が強調されている。

辻中豊は1985年に実施された8省庁251人の官僚に対する面接調査を分析し、労働官僚は、社会集団と緊密な関係を持っていること、それら集団を代表している政治アクター（たとえば、族議員や自民党政務調査会等）の影響を強く認識し、これらのアクターと密接に協力していることを発見した<sup>12</sup>。辻中の分析した官僚調査データをさらに分析すれば、労働省は審議会および関係団体、すなわち労働省の場合、使用者団体と労働団体の影響力を他省庁よりも強く感じている。同時に、政策形成や執行に際しての調整が困難である相手方として審議会をあげる比率が、8省庁中最も高かったのは労働省であった。この知見は、労働省の審議会が官僚の政策決定の「隠れ蓑」以上の存在であることを示唆する<sup>13</sup>。

しかし、労働省が審議会やそこに代表される関係団体の意向に配慮して政策を展開してきたということは、「捕虜理論 (captive theory)」の言うように労働省が顧客集団の捕虜機関となったことを意味しない。労働省が三者機関的な制度を多く持っていたことが、労働政策の形成に一定の自律性を与えた。労働省の審議会は、通常労使代表と公益代表によって構成される。このことは、労働省が単一の顧客を代表する行政機関ではなく、通常利害が対立しがちな二つの

7 Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: the politics of consultation in Japan*, Cambridge University Press, 1998.

8 草野厚『日本の論争』東洋経済新報社、1995年。

9 総務庁『審議会総覧平成8年版』

10 曾根泰教「やらせの政治『審議会方式』を検証する」『中央公論』1986年1月。

11 篠田徹「審議会」中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、1986年所収。

12 辻中、前掲論文。

13 久米郁男『日本型労使関係の成功』有斐閣、1998年、第7章。なお、この官僚調査データは、村松岐夫京都大学教授が作成されたものである。



顧客の間に立つ「裁定的」な行政機関であることの制度的表現である。そのため、労働省は、建設省や農水省のように自らが代表する社会集団にポークバレル的便益を一方的に供与することができないのである。労働省の雇用政策が、その手厚さにもかかわらず、市場適合性を大きく失うことがなかったのはこのためでもある<sup>14</sup>。

労働政策過程のもう一つの特徴は、政党政治との関係にある。日本の政治に関する多元主義的な見方を主張した研究の多くは、政策決定過程における政治の優位を発見してきた。そこでは、与野党間の政治的対立の影響を重視する見方に加えて、「族議員」現象といわれる自民党議員の政策決定への影響力の増大が注目されることとなった<sup>15</sup>。労働政策をこの観点から見たとき、その特徴は与野党対立という意味での政策過程の政治化の度合いが低下してきたこと、族議員現象の浸透という意味での政治化の程度が、他の政策領域に比べて低いことにあったと思われる。

まず、労働政策が、与野党間の対立の焦点となる事例は、1950年代から60年代前半に多く見られた。また、1970年代の石油危機後の雇用政策決定過程においても、野党の役割は相当大きかった。しかし、傾向的に見るならば、労働政策決定は徐々に与野党対決の焦点として争われなくなったと見て良いであろう。自民党の一党優位体制が長期に続く中で、政策制度要求を強めてきた労働組合が、野党を経由せずに直接政府と交渉する「政労交渉」のチャンネルが拡充してきたことの帰結であろう。労働組合の政策過程全般への参加が拡充する一方で、政党政治の意味において、労働政策過程の「非政治化」が進展してきたといえる<sup>16</sup>。

他方、日本の政策過程全般において、「族議員」現象が進み、政党優位現象が顕著になる一方で、労働政策過程は相対的に言えばそのような変化をあまり被ってこなかった。労働政策に関わる族議員は、社労族と呼ばれてきた。しかし、そこで有力と考えられる議員に関わるのは、ほとんどが厚生省所管の福祉・医療政策である<sup>17</sup>。族現象を、一般的な関心にまで高めた書である『自民党政調会』においても、労働族と言うべきものは取り上げられず、それに将来なりうる可能性を秘めているものとして、1983年2月に設立された自民党「サラリーマン問題議員連盟」が取り上げられるのみである。その設立総会は、自民党はサラリーマン層に目を向けその代弁者になるべきであるとした上で、税制、住宅、教育などの問題にサラリーマンの立場で総合的に考えていくべきことを提言した。しかし、そこでのとりあえずの関心対象は労働政

14 もちろんこれが唯一の原因ではない。詳しくは、久米郁男「行政制度と市場メカニズムー戦後日本の雇用政策を手がかりに」『季刊行政管理研究』1995年3月を参照。

15 Michio Muramatsu and Ellis Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba, eds., *The Political Economy of Japan Vol. I*, Stanford University Press, 1987.

16 労働組合が、経済要求に加えて政策制度要求を強め、政策参加を追求してきたという意味での政治化はこれと同時に進んできている。久米、前掲書。

17 板垣英憲『族の研究』経済界、1987年。

18 日本経済新聞社編『自民党政調会』日本経済新聞社、1983年、146頁。

策ではなかったのである<sup>18</sup>。族現象について、アカデミックな分析を最初に行った猪口孝と岩井奉信は、労働族を分析し、その人的構成において、自民党労働部会長経験者の多さと労働官僚出身者の比率の高さに特徴があるとした。これは、労働部会が法務、外務といった部会と同様、票にも金にもならないため、自民党議員が部会に所属しようとする際の競争倍率が低く、また自動的に部会員となる国会での委員会委員を除くと、部会長以外はほとんど残らないからであると解釈されている<sup>19</sup>。そこで、「労働族は本人たちの能動的な理由で族となっているよりも、もっぱら労働省の側の希望、すなわち国防族と同じようなリクルート過程をもっているものと考えられる」とされるのである<sup>20</sup>。

これらの知見は、労働政策過程の政治化の度合いはむしろ低く、労働省という所管行政機関の制度の枠内で、関係利益者である使用者と労働者それぞれの代表を参加者として利害調節の上に、政策決定が行われてきたことを示していると言ってよいであろう。日本の政策過程において、最もコーポラティズムの定義に近い政策過程がここに成立していたと行うことができよう。ソスキスの理解との関連で言うならば、日本における「調整」は企業グループ内のみならず、政治過程においても重要であった。

### 3. 労働政策過程の変化

1990年代に入って、日本の政治は激動を経験することとなった。それは、国際政治経済的には冷戦の終焉と経済のグローバル化、国内経済的にはバブルの崩壊後「失われた10年」といわれる長期にわたる景気低迷、国内政治的には自民党の長期にわたる政権独占の終焉などの集成として現れた。このような大きな環境変化にともない、従来確立してきた労働政策過程に変化が現れたのであろうか。また、変化したとすればなにがその原因であったのか。これを問うことが第1の課題である。しかし、上述の環境変化も、労働政策過程の変化も、未だ現在進行中のものである。その意味では、確定的な分析ができるわけではない。以下では、労働政策過程の変化を示唆するような現象をややエピソード的に検証した上で、その変化に対する仮説的な説明を検討することとしたい。

#### 1) 労働法制の見直しとその政策過程

1990年代に入ってから労働政策過程は、80年代までに確立してきたコーポラティスト的な特色を失いつつあるように見える。その端緒的な事例が、1993年に行われた「週四十六時間労働制の猶予措置」を一年間延長する労働基準法の政令改正である。中央労働基準審議会は、同

19 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、1987年、134-141頁。

20 同上書、198頁。

年3月末で期限の切れる「猶予措置」を一年間延長する政令改正案要綱につき、条件付きで実施を認める答申を労相に提出した。しかし、この審議には「延長はルール違反」として抗議する労働者委員七人が全員欠席し、公益、使用者委員のみによる異例の答申が行われている。この背景は、法定労働時間を94年度から原則40時間にする労基法改正案の国会提出が準備される中、使用者側は不況を理由に46時間制の延長を自民党へ強力に要請していたことにある。労働省は、使用者団体の意を受けた自民党に、同審議会に諮る前に延長の約束をし、その後で「厳しい経済情勢を考慮した緊急避難」であるとして同審議会へ延長を諮問したといわれる<sup>21</sup>。このため、労働者委員を送り出している連合は「初めに結論ありきの審議には応じられない」と強く反発し、公益委員は延長を認めたものの、答申の見解で「労働省の対応が審議会との十分な連絡を欠いて行われたことは遺憾で、反省と今後の適切な対応を求める」としたのである。

この過程を、1986年に法定労働時間短縮のため行われた労働基準法改正過程と比較するとき興味深い差異が発見される。86年改正においても、法定労働時間短縮に激しく反対する使用者側とより一層の時短を求める労働者側は真っ向から対立をした。これに対し、中基審の公益側委員は、経営側と労働側双方に公益案の承認を得るべく積極的に働きかけをおこなった。「公益委員が独自に基本的考えをまとめ、その受諾を労使双方に説得するという方法」がとられ、法定労働時間については、当初45時間制としていたものを、更に踏み込んで週40時間法制を労基法本則に明記したうえで、当面46時間ついで44時間を段階的に経て、週40時間を実現して行くとの公益案が作られていった。そして「最終的には労使各側とも、公益案にはさまざまな不満を残しつつも、大所高所の立場からこれに賛成し、中基審建議は全会一致で作成」されたのである<sup>22</sup>。ここでは、労働省段階での審議会における過程で、対立する利益の調整が行われていたのである。

別の例を見よう。90年代には、就業構造や産業構造変化、また規制緩和の動きを受けて、労働法制の見直しが行われてきた。1999年6月の労働者派遣法と職業安定法の改正で、見直しは一巡したことになる。この一連の大規模な法改正過程においても、93年の政令改定過程ほどではないにせよ、従来型の政策決定からの変化を観察できるように思われる<sup>23</sup>。

まず、上述の労働時間法制をめぐるその後の動きを見よう。1997年4月からの週40時間労働制完全移行につき中基審はその後も審議を行ってきた。しかし、この審議過程も、やや異例の展開となった。労基審の報告案は、移行に伴う混乱を回避するため二年間の指導期間を設け、労働時間違反があってもただちに摘発せずに、行政指導に重点を置くことをうたっていた。これに対して、労働側は週40時間制に移行しない企業に対する是正勧告や罰則適用が運用上「緩和」されることを懸念していた。労働側が最終的に報告案に反対しなかったのは、「違法状態を放置することなく適正な指導により是正を図る」とする労働基準局長発言を引き出したか

21 『朝日新聞』1993年3月18日。

22 白井泰四郎「労働時間法改正をめぐる」『日本労働協会雑誌』338号、1987年10月。

23 詳しくは、三浦まりの研究を参照。

らである。しかし、審議では労働側委員七人のうち三人（うち一人は代理出席）が、報告を不満として、その決定に不参加の意思を示すという事態となった<sup>24</sup>。

その後も、労働基準法のさらなる見直しが進んだのであるが、1997年11月21日に中基審が答申をした「今後の労働時間法制および労働契約等法制のあり方」に対して、連合など労働団体は、激しい反発を示すことになった。労使が厳しく意見対立したのは、（１）時間外・休日・深夜労働、の男女共通規制の上限規制（２）裁量労働制（３）変形労働時間制（４）労働契約期間の４点であった。ここでの労使の基本的対立は、労働側が労働基準を国家的規制によって維持する法的枠組みづくりを重視し、経営側はそのような規制志向に反対した結果であったといえる<sup>25</sup>。答申には、この４点につき労働側委員案の記載がされたにとどまり、法案作成は労働省にゆだねられた。そこで、連合は与党内にいる社民党に働きかけ、労働省がつくる改訂法案要綱（政府案）に連合の主張を反映させる取り組みを強化し、さらに民主党や新進党など野党の支持・協力政党にも、４点の要求に対する理解と政府案への代案づくりを要請し、国会審議の場でも要求実現を迫ることとしたのである。98年１月には、改訂法案要綱が、中基審に諮問され審議会は「概ね妥当」との答申を行ったが、変形労働時間制、時間外労働、裁量労働制について労働側は最後まで異議を唱えたため、各側意見に配慮して政省令を作成することとされた。この改正案は、衆議院委員会審議において、裁量労働制についてはその実施を１年延長し、企業での導入に際しての規制を強化するとともに、時間外労働については激変緩和措置をもうける修正を、共産党以外の６与野党で行った。しかし、結局同法案はいったん継続審議となり、1998年９月になって成立したのである。しかもその際には、有期労働契約の上限延長に関わる客観的な基準の設定、１年単位変形労働時間制の要件緩和にともなう総実労働時間の短縮など13項目におよぶ附帯決議がなされた<sup>26</sup>。

以上90年代に入ってから労働政策形成過程を、ややエピソード的に概観したのであるが、そこでは審議会を中心とする労働政策過程の枠組から、利益調整がより大きな政治過程へ溢出する傾向が生まれてきたというとりあえずの観察ができそうに思われる。

ただし、このような変化は、ひとり労働政策過程においてのみ生じたのではない。90年代の政治改革、行政改革の流れの中で、政策過程における審議会のあり方が、批判的検討の対象となってきた。1996年に、橋本内閣の下に設置された行政改革審議会は、各省庁ヒアリングなども含めて50回以上の会合を持ち、最終答申をまとめている。答申では、審議会についても、「審議会（国家行政組織法第8条に基づいて設置された審議会等をいう。）や懇談会等行政運営上の会合は、行政の民主化や専門知識の導入において従来一定の役割を果たしてきたが、その数が膨大になり、いわゆる隠れみものになっているのではないかと批判を招いたり、縦割

24 『週刊労働ニュース』1996年12月9日。

25 花見忠中央労働審議会会長へのインタビュー記事から。『週刊労働ニュース』1998年2月2日。

26 法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑1999年版』345-352頁。

り行政を助長するなど、その弊害も目立つようになってきている。こうした問題点を解決し、行政責任を明確にするため、従来の審議会等を思い切って整理し、設置は必要最小限にとどめるとともに、その運営の改善を図る」とされたのである。そして、中央省庁等改革基本法案では、審議会等の整理及び合理化として、政策の企画立案又は政策の実施の基準の作成に関する事項の審議を行う審議会等については、原則として廃止するものとし、設置を必要とする場合にあっては必要最小限のものに限り、かつ、総合的なものとし、それ以外は、特段の必要性がある場合に限り、審議事項を具体的に限定した上で、可能な限り時限を付して、設置することができるものとして規定された。

このように政策過程における審議会の役割に対する批判的再検討が進むにつれて、従来、労働政策過程と同様、政策形成に審議会が大きな役割を果たしてきた他の政策領域においても変化が生じてきたのである。労働政策にも関係する領域では、持ち株会社解禁問題がある。独占禁止法で設立を認められていなかった「持ち株会社」の解禁については、1995年3月に閣議決定した「規制緩和推進計画」で、3年以内に検討するとされ、検討が開始された。12月には、公正取引委員会の独占禁止法第4章改正問題検討会が、持ち株会社を「部分解禁」する報告を発表した。しかし、96年1月に入って、自民党の独占禁止法問題調査会が「原則自由化」の方針を提起したことを受けて、公取委は先の部分解禁案をひるがえし、「過度の経済的集中を招くような場合」を除き原則的に自由化するという案を改めて発表するにいたった。

企業の取締役らに報酬として自社株取得権を与えるストックオプション制度解禁のための商法改正についても同じような傾向を見ることができる。この改正は、経団連からの強い要請を受けて、規制緩和推進計画において「1997年度中に検討し、98年度の早期に導入」とされた課題である<sup>27</sup>。従来、商法改正については、法務省の法制審議会での審議を経て立法が行われてきた。しかし、この事例では、自民党議員の一部は「商法学者中心の法制審では、経済の変化に対応できない」として、議員立法による速やかな改正を目指したのである。

同じ法務省所管では、少年法の改正問題についても、自民党法務部に「少年法に関する小委員会」が設けられ、少年審判への検察官の立ち会いを認め、裁判官の合議制を導入する形で少年法改正を議員立法で進める動きが、1998年にはできた<sup>28</sup>。これも、従来型の政策決定過程が政治化している例と考えられる。

このように、他の政策領域における変化をみると、本稿が注目する労働政策過程の変容も、日本の政策過程が審議会を用いた従来型の政策決定過程から変化する大きな流れの一局面と考えるべきかもしれない。

27 『朝日新聞』1997年5月13日。

28 『朝日新聞』1998年4月10日。

## 2) 1980年、89年、94年労働団体調査結果

以上見たように、労働政策過程の性格は90年代に変化を示してきたように見える。その変化は、日本における政策過程全体の変容を反映していた側面もありえる。しかし、上記はいくつかの政策過程のエピソードから見た観察にとどまっている。以下では、労働組合のリーダーへのサーベイ調査結果を用いて、この変化の性格を検討してみる。

ここで用いるデータは、村松岐夫京都大学教授が、1980年4月から5月にかけて行った全国主要利益団体252の調査、その第2次調査として1994年3月から7月にかけて247団体に対して行われた調査から、51の全国および産別レベルの労働団体（1980年調査は52団体）を取り出したものと、著者が1989年に調査した51労働団体データを合わせたものである。この3回の調査では、基本的に同一の団体が調査対象とされており、3波のパネル調査に近いものとなっている<sup>29</sup>。

そこでの知見を見てみよう。まず、行政機関からどの程度相談を受けるかを5段階評価で聞いた。「ある程度」以上受けると答えた団体の比率は、3回の調査とも6割前後であるが、89年調査が最も高い。これを、労働団体の種別に分けてみると、公的セクターの労組では、行政からの相談を受けるものが増加している。「たびたび」と「かなり」を合わせると、0%、20%、20%と推移している。他方、民間の労組は、やや解釈が難しい。「たびたび」と「かなり」を合わせた比率は、21.9%、13.9%、9.1%と遞減してきた。しかし、「ある程度」までを入れると、56.3%、63.9%、51.5%と推移している。なお、全国団体では、「たびたび」受けるとしたのは、89年、94年の連合である。以上のデータは、全体としてみるならば、行政から相談を受ける労働組合の比率は大きく変わっていないと読むことができよう。

しかし、大きく変動しているのが、行政への信頼度である。普段接触のある行政機関への信頼度を聞いた結果、80年の46.2%から、89年には66.6%へと、行政への信頼度が大きく高まったが、94年にはそれが著しく低下（33.3%）しているのである。このデータは種別でブレークダウンしても、大きな差はない。公的セクターの労組では、「非常に信頼」と「ある程度信頼」を併せた比率が、28.6%、70%、40%と推移し、民間労組では53.1%、63.9%、30.3%と推移した。なお、全国団体では全労協（80年）と連合（89年、94年）は、いずれも「ある程度信頼する」と応えている。

これら二つのデータは、上述の観察と整合的であるように思われる。すなわち、審議会を含めた行政レベルでの利益調整に基づく政策決定過程に、労働組合は1989年まで、深く関わりがかつそこでの参加に満足していた結果、接触頻度もたかく、また80年に比べて行政機関への

29 詳しい分析は、村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、1984年、久米郁男「1980年代日本における利益団体政治の変容」『神戸法学雑誌』41巻2号、1991年9月、および『レヴェイアサン』1998年臨時増刊「特集 政権移行期の圧力団体」を参照。なお、このデータを踏まえた著者の分析は、中公新書として近刊予定。

信頼も高まっていた。一般的に言えば、労働組合は、政策制度要求に自信を持ってきたといえるかもしれない。しかし、94年調査では、労働組合の行政への信頼感は大きく低下している。先に見たように、行政の枠組みの中で利害調整がうまくはかれないと労働組合が感じだしたことを反映しているデータのように解釈できる。労働団体調査データからも、90年代における政策過程の変化が推測されるのである。

#### 4. 変化の原因：仮説的考察

では、この労働政策過程の変化をもたらした要因はなにであろうか。以下では、いくつかの説明仮説を簡単に検討することとしたい。

第1は、グローバリゼーション仮説である。冷戦の終結、情報技術の革新、資本移動の増大などの要因により、世界大での市場競争が激化してきたとの指摘がなされている。バブル景気のユーフォリアの中で、グローバル市場で勝ち組の地位を確固なものとしたと考えられた日本経済は、バブル崩壊後の長期経済不振の中で経済構造改革の圧力にさらされることとなった。バブル期には、日本経済の強さの源と賞賛された日本的雇用慣行をはじめとする日本システムが、10年不況の中で一転して競争力を阻害する障碍として改革論議の対象とされるに至った。個別企業において賃金、雇用システムの変革が進められる一方、労働政策も大きな変化を見せていった。この解釈は、さらに労使関係や労働政策の変化が、グローバリゼーションの下での経営者側からの攻勢に由来するとの認識につながる。すでに見たような労働法制の大規模な改正が、従来の労使関係を経営者側の要請に基づき大幅に変革するものであると考えるならば、関係者の合意を重視するコーポラティスト型の政策形成過程の枠ではその実現がかなわず、新たな政策過程が生じてくるという解釈に行き着くであろう。

しかし、この解釈の問題点は、グローバリゼーションの圧力に突き動かされてなされる諸改革が、基本的には力を強めた経営者の主導のもと、労働者の利益に反してなされているという視点を過度に強調するところにある。今回の労働基準法改正に際して中基審会長を務めた花見忠は、労働側の戦術の誤りとして、「柔軟型雇用の労働者は低賃金、長時間労働でむりやり働かされている」という非現実的前提に立っていたことをあげている<sup>30</sup>。就業構造や産業構造の変化により、派遣労働や裁量労働制によって利益を得る労働者も存在するというのがそこでの認識であろう。また、グローバリゼーションの進展が、労使の力関係を使用者側に大きく有利なものへ変えてしまうという理解も、自明のものではない。グローバル化に伴う国際競争の下、各企業は競争力を向上させるために、以前にもまして労働組合や労働者との関係に意を用いな

30 『週刊労働ニュース』1998年2月2日。



ければならなくなる傾向も存在する<sup>31</sup>。

第2は、政界再編仮説である。1989年には、参議院における与野党逆転が起こり、さらには1993年には、55年以来一貫して政権の座にあった自民党が下野した。その後、日本では連立政権が続いてきた。この変化は、日本におけるコーポラティスト的な政策形成のパターンを支えた条件に大きく影響した。労働政策過程に見られたような、行政の枠組みの中で関係者が利益を調整し政策決定を行い、その過程を政治化させないための一つの前提は、自民党の一方優位体制にあった。ある政党が、あるいは連立与党が、長期に政権の座にあると予測される場合には、対立する利益団体は、その政権の枠組みの中で、行政を通して利益の実現を図ろうとするであろう。また、長期に政権を維持しようとする限り、政権党は、直接的な支持集団を越えて、より幅広い集団の利益も政策に反映させようと包括政党 (catch all party) 化しがちである。この事情は、ヨーロッパにおけるコーポラティスト体制が、スウェーデンにおけるように社民党の優位体制において典型的に生じた点と照応的である。イギリスに典型的なウェストミンスターモデルのように、二大政党間の政権交代が予測される場合には、対立する利益はそれぞれを代表する政党を通して実現されるであろう。そこでは、野党と関係を持つ集団は、現与党政権の行政を通して利益実現を図るよりも、次の選挙において政権交代を実現することで利益を実現しようとするであろう。その場合、利益調整過程は、政党政治を通して行われることとなり、コーポラティスト体制は成立しにくい。

90年代日本における政界再編は、伊藤光利が分析するように、巨大野党たる新進党の結成に見られるようなウェストミンスター型への移行を見せる局面と、自民党優位の連立政権体制の成立を予感させる局面が交錯した<sup>32</sup>。政務次官の権限強化や国会審議における政府委員制度廃止に見られるような、政治の優位の確立を目指す動きのモメンタムの一つは、ウェストミンスター型政治を目指す志向にあったといつてよいであろう。行政改革会議答申が審議会の見直しを打ち出したのも同じ事情である。

この変化は、労働組合の政治との関係にも大きな影響を与えた。全労協から連合の結成へという労働界の再編を主導した民間労組の運動は、政策制度要求を通じて当時の自民党政権下の政策過程への参加を追求した。そこでは、労働組合は政府・自民党との交渉チャネルを拡充してきたのである。しかし、93年の政権交代の前後から、連合の自民党に対するスタンスは変化し始めた。そこでは、ウェストミンスター型の政権交代可能な二大政党制を実現し、その一方を自らの代表とすることが目指されるようになったと言ってよいであろう。

93年の政権交代実現後、野党に転じた自民党では、労働政策推進議員連盟が「春闘支援」論を打ち出し、サラリーマン・パート問題研究会はサラリーマンへのアピールを強める方針を

31 Kathleen Thelen and Ikuo Kume, "The Effects of 'Globalization' on Labor Revisited: Lessons from Germany and Japan," *Politics & Society*, 1999, forthcoming.

32 伊藤光利「連立政権の政策能力」水口憲人・北原鉄也・久米郁男編著『変化をどう説明するか：政治編』木鐸社、2000年刊行所収。



掲げるなどの動きが見られた。自民党政権下においても、選挙で自民党が苦況に陥るとこのような動きが自民党内でしばしば出てきた。労働組合は、そのたびに政策制度要求にとっての好機としてとらえてきた。しかし、94年には「政権の味」も覚えた連合など労組側に、「敵視するわけではないが、連立与党側との関係もある」と、自民党内の「ラブコール」に対し、戸惑いを示す向きが多いと報道されている<sup>33</sup>。他方、1998年3月には、自社さ3与党体制に対抗して、連合が新「民主党」の結成に積極的に動いたことをとらえて、山崎政調会長が「反自民の連合とは今後、直接協議を行わない」と宣言し、その後も政府と連合が定期的に行ってきた「政労会見」の見直し論が自民党内で出されることとなった。いずれも、80年代まで順調に拡大してきた労働組合の政策過程参加の流れとは異なる動きである。その背景には、自民党一党優位体制に対して、ウェストミンスター型の政治へ向かうベクトルが働いていると考えられよう。

この点を、前述の労働組合調査データで確認しよう。調査では、自民党との接触頻度について質問している。結果を見ると、公的セクター労組はあまり変わっていない（「かなり」＋「ある程度」で、35.7%、40%、33.4%）。しかし、労働界再編の主力となった民間労組では、減少傾向が顕著である（「たびたび」＋「かなり」＋「ある程度」で、43.7%、27.8%、15.1%）。なお、全国団体でも、連合が「かなり」（89年）から「ある程度」（94年）へと下げている。

90年代の政界再編の流れが、労働政策過程に影響を及ぼしている可能性は高そうに思われる。しかし、この変化は労働組合にとって外在的に生じたのではない。この変化には、当然労働組合も積極的に関わってきた。この点が、第3の労働戦線統一仮説と関係する。この仮説は、労働戦線の官民統一が89年についてになったのであるが、そのことがかえってコーポラティスト的な労働政策過程を変容させたというものである。この統一の過程で労働組合は政策制度要求の有効性を信じ、それを追求し大きな成功を収めてきた。しかし、この経験、運動の中で、労働組合は雇用創出政策や産業政策などの「生産」に関わる政策から、労働時間短縮政策のような「分配」に関わる政策へとその要求を拡大してきた。また、政策手段についても、労働時間短縮を労働時間法制の改正によって行い、また今回の労働基準法改正過程でも、派遣制度や裁量労働制を政府が規制し、そのことによって労働基準を維持、向上させようとする国家規制型の志向を示した<sup>34</sup>。これは、80年代まで労働時間短縮が行政指導を用いつつ基本的には労使間の自治の問題として進められてきたことと対称をなす。また、裁量労働制についても、労使委員会を設けて労使自治に基づき、その運用を行うという案に対して、連合は政府規制の強化を求めて抵抗を示したのである。

このような労働の戦術の背景には、日本の労働組合が使用者との関係ではまだまだ弱く、政

33 『読売新聞』1994年3月30日。

34 当初この戦略は相当の成功を見せ、80年代後半には、経営者側から「労働攻勢」ではなく「労働省攻勢」が問題となったとの発言が見られるようになった。久米、前掲書、第7章。

府の規制なしには自らの利益を十分に守れないとの判断がある<sup>35</sup>。この戦術的判断の可否は、とりあえず置くとして、このような国家規制を重視する志向が、労働戦線の統一に伴い強まったのではないかというのが仮説の前提である。統一を達成し、「800万」労働者を糾合する勢力となった連合は、その力を用いて政治の場で要求を実現すべきだと考えるようになったのではないか<sup>36</sup>。この結果、従来の労使間の利益調整枠組みに、新たな対立が持ち込まれ、労働政策決定過程は変容したと考えるのである。労働組合が、国家規制政策を追求する限り、経営者はそれを阻止するべく政治の場に働きかけを拡大することになる。93年、政権交代の直前に、「週四十六時間労働制の猶予措置」一年間延長問題で、使用者側が審議会をバイパスして自民党に働きかけ異例の展開となったのは、このような事情によったと解釈できるかも知れない。他方、1997年11月の中基審答申「今後の労働時間法制および労働契約等法制のあり方」に対して、連合が民主党や新進党などに政府案への代案づくりを要請し、国会審議の場で要求実現を迫ることとしたもの、この変化の結果であるという解釈になる。また、今回、労働基準法改正反対運動を通じて、労働戦線統一運動の中で激しく対立した連合と全労連の間に一定の共闘関係が生まれた。このことは、政治路線を追求することが、「統一と団結」を志向させるという因果関係をも示している<sup>37</sup>。労働戦線の統一は、組合運動路線を政治化させ、従来と異なる政策要求とそれをめぐる新たな政治過程を帰結したというのが第3の仮説である。

以上3つの仮説は、必ずしも相互に排他的ではない。グローバリゼーションの進展に伴う労働法制の規制緩和という政策課題は、労働戦線の統一と相まって労働組合の国家規制志向をかえって強めたと考えられる。また、政界再編の進行は、先に見たように労働戦線統一と関連していた。どの仮説が、労働政策の変化をより多く説明できるか、そのための手がかりを得るために、日本の事例とグローバリゼーションの波に洗われ政策過程を変化させたとされる3カ国との簡単な比較検討を次に行う。

## 5. 比較の中の日本

日本との比較において、まず興味深いのは、コーポラティスト的な体制をとってきた国での変化である。スウェーデンでは、1980年代から経営者団体が、労使問題を全国レベルの統一交渉により解決する事に反対の立場をとりはじめ、統一交渉の基礎であった各企業における賃

35 民間主導の労働運動を牽引してきた金属労協も、市場経済が有効に機能するためには、市場に参加するものの対等性が担保されなければならないとして、労働法制の規制緩和に慎重な姿勢を示している。『週刊労働ニュース』1997年5月19日。

36 連合誕生後、山岸章が初代会長となると、連合内にその政治主義路線に反発が生じた。この事実、労働組合運動路線が連合結成後変わったことを示唆しよう。

37 『週刊労働ニュース』1997年5月26日。

金データの収集を中止した。そして、賃金交渉の分権化も経営者によって主張されるに至った。政策過程における変化として強調されるのは、90年代に入ってスウェーデン型コーポラティズムの特色とされたレミス制度など、数百もある公的三者協議機関からの経営者側代表の一方的引き上げが行われたことである。スウェーデンモデルの終焉が90年代に語られ始めたのである<sup>38</sup>。この終焉をもたらした原因の一つは、労働運動の政治主義化にあるという解釈が有力に主張されている。1970年代の同国労組の「政治主義路線」によって、従来労使自治とされた領域に国家介入が進んだことと、それへの使用者側の反発に淵源があるとする解釈がそれである<sup>39</sup>。ただしスウェーデン型の政策内容自体がどのように変容するかは未だ必ずしも明確ではない。スウェーデンの進む方向が、ドイツが他の調整型市場経済であるとするのが、ソスキス達の立場であることは先に見た。

グローバリゼーションの流れの中、規制緩和の方向へ大きく舵を切り「成功」を遂げたと思われるのがニュージーランドとオランダである。ニュージーランドについては、その大胆な規制緩和、行政改革の事例が日本でもしばしば報道されてきた。他方、ニュージーランドに少し遅れて注目を集めているのが、同じく雇用政策の規制緩和を進めた「オランダの奇跡」である。

この両国が興味深い対照をなすのは、両国が従来の労働政策や福祉政策を改革して、失業率や経済成長率などの経済パフォーマンス指標の向上を実現した点では共通するが、それに際してニュージーランドでは厳しい労使対立が発生したのに対して、オランダでは従来のコーポラティストの体制が継続していることである。2極化する収斂（dual convergence）の典型例であるといえよう。

ニュージーランドは、1960年代には、世界有数の豊かさを誇り、福祉政策の充実した太平洋のスウェーデンとも呼ばれていた。しかし、その後、ニュージーランド経済は交易条件の悪化、オイルショック、英国のEC加盟などに伴い、経済的低迷に陥る。これに対し、保守系の国民党マルドーン政権（1975～84年）はケインズ政策に訴えて苦境の乗り切りを図った。しかし、経済情勢は困難を極め、国民党の分裂に伴い、1984年に労働党ラング政権が誕生し、蔵相ダグラス・ロジャーが主導する新自由主義改革路線がスタートしたのである。そこでは、金融面の規制緩和、公共部門の改革、労働市場への規制緩和が大胆に進められた。このような改革の動きに対し、労働組合評議会は抵抗を示し、労働党政権と労働組合の関係は緊張に満ちたものとなった。その後、評議会の組合指導部内には、従来の戦闘的な組合運動を改めて労働党政府と協調しつつ改革を進めようとするコーポラティスト的な志向が生まれてきた。しかし、

38 宮本太郎「欧州経済統合とコーポラティズム」『年報政治学1993』岩波書店、1993年；Kathleen Thelen, “West European Labor in Transition,” *World Politics* 46, October, 1993; SAF 副議長へのインタビュー1992年6月3日。

39 Hugh Heclo and Henrik Madsen, *Policy and Politics in Sweden*, Temple University Press, 1986; Jonas Pontusson, *The Limits of Social Democracy*, Cornell University Press, 1992.

このような動きは組合運動内部の対立を生み実を結ぶことなく終わったのである<sup>40</sup>。

その後、1990年にはボルジャー国民党政権が成立し、労働組合はさらに厳しい対決を余儀なくされた。新政権は、経済再建のために、社会保障・福祉制度の大幅な見直しを進めるとともに、労使関係面でも91年に雇用契約法を制定、雇用・賃金を企業別や労働者個人別に契約できるようにした。また、労組への強制加入を任意加入に変更するなどの政策を採ってきたのである。このような改革を受けて、ニュージーランド経済は大きく立ち直りを見せていった。経済成長は、91年のゼロ成長から回復基調に入り、93年から97年には年平均4.2%の成長率を記録した。80年代には10%前後だったインフレ率も96年には1.9%と低下し、失業率も93年には10%を超えていたが、95年には6.1%にまで下がってきたのである。このような成果については、一部に厳しい見方もあるものの、世界の注目を集めるに足るものであったといえよう<sup>41</sup>。

他方、オランダも、1970年から80年代はじめまで、経済的な困難に見舞われた。オランダは、ヨーロッパの福祉病の典型であり、「オランダ病」というありがたくない呼称も生まれたのである。ロンドン・エコノミスト誌は、100万人以上の人々が働きもせず福祉に頼って生きる、現実を忘れた暗鬱な国家としてオランダを描いていた<sup>42</sup>。しかし、1982年にオランダは停滞からの覚醒をはじめた。「ワッセナーの合意」と呼ばれる政労使の合意がなされ、賃上げ自粛の見返りに、雇用安定・雇用創出が進められたのである。その後、予算の10%にも及ぶ財政赤字を生んできた過剰な福祉施策の見直し、合理化、パートタイム労働や臨時雇用などの低賃金労働の活用を阻んできた労働政策の規制緩和により、オランダ経済は立ち直ったのである<sup>43</sup>。1983年には13%を記録した失業率は、1999年現在、3%代半ばで推移している。労働力率で見ても、1985年の52%から1995年の64%へと大きく雇用をのばしたのである。このオランダの経験は、「ポルダーモデル」として多くの注目を集めることになった<sup>44</sup>。オランダの経験も、ニュージーランド同様バラ色一色というわけではない。賃金自粛により競争力を回復しただけで、産業の高度化が伴っていないといった批判もある<sup>45</sup>。

しかし、ここではオランダの成功の評価には立ち入らない。注目したいのは、オランダにおいてはニュージーランドと異なり、この改革が労働組合と政府、経営者三者の緊密な交渉、協調の上になされたことである。オランダは、比例代表選挙制をとっており、現在のウィム・コック首相が率いる労働党、自由党、民主党から成る「紫の連合」政権に至るまで、連立政権が続いてきた。政策形成においては、コーポラティスト的な制度が維持されてきた。政労使33人

40 Mark Bray and David Neilson, "Industrial Relations Reform and the Relative Autonomy of the State," in Francis Castels, et.al., eds., *The Great Experiment*, Allen & Unwin, 1996.

41 Jane Kelsey, *The New Zealand Experiment*, Auckland University Press, 1995.

42 *The Economist*, January 30, 1982.

43 Jelle Visser, "Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands," *British Journal of Industrial Relations*, 36-2, 1998.

44 Jelle Visser and Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle*, Amsterdam University Press, 1997.

45 Dominique Vidal, "Miracle or mirage in the Netherlands?," *Le Monde Diplomatique*, July 1997.

のメンバーから成る社会経済協議会は毎月開催され、2年ごとに政府に対して政策提言を行ってきた。また、経営者協会と労組連盟で形成する労働協議会も、政府に対して政策提言を行う重要な機関である<sup>46</sup>。これらのコーポラティストの制度を通じて、上述の改革がなされてきたのである。

以上の3カ国の経験は、日本における労働政策過程の展開を説明する上で興味深い示唆を与えているといえよう。ニュージーランドとオランダが異なるやり方で、グローバル化した世界経済の中で再生を果たした事実は、グローバリゼーション仮説の予測するような経営攻勢という形で政治の収斂が生じないことを示唆しよう。また、小選挙区制に基づく二大政党制の下で、ウェストミンスター型の政治を行ってきたニュージーランドで、雇用政策の改革など新たな規制緩和政策が、激しい労使の対立を生んだ事実は、二大政党制への移行の可能性を期待させた政界の再編が日本の労働政策過程を変容させたとする政界再編仮説を支持するように思われる。ブルーカラーの労働組合LOとホワイトカラー労組TCOの対立を含みつつも、労働の組織力を背景に政治路線へと打って出たスウェーデンの労働組合運動が、労使自治の原則の上に形成されてきたコーポラティスト体制を揺るがせる最初の一撃を与えたというのが我々の観察である。そうであるならば、スウェーデンの経験は、連合が、全的統一を果たして、その路線を従来のものから政治化させたことが、労働政策過程の性質を対決的なものとしたという「労働戦線統一仮説」の正しさを示唆するように見える。

この第3の仮説は、労働組合が雇用システム改革に対してどのような選好を持ち、如何なる戦略を志向するかという本稿における第2の論点と関わってくる。1989年の労働戦線統一が、日本の労使関係における「調整」のあり方に変化を及ぼしているか否かがここでの関心である。

## 6. 雇用システム改革と労働組合の対応

近年日本の構造改革を進めるためには、日本の雇用システムの改革が必要であるとの主張が強くなされている。この改革をめぐる、いくつかの観察が可能である。

第1の観察は、雇用システムの改革において、賃金システムの改革が順調に進むのに対して、労働力移動を増進させる雇用規制の改革が遅いことである。生産性の低いセクターや企業から将来成長の見込めるセクターや企業への円滑な労働移動は、一国の経済水準の向上が、詰まるどころその国経済の生産性向上によってしかもたらされない以上、それを促進する政策が必要であることには十分な理由があると考えられる。その政策のひとつが、実質的解雇規制の緩和ということになる。しかしながら、その政策がいかに理論上望ましいものであっても、その政策が現実化するには、政治過程においてそのような政策への支持が調達される必要がある。

46 『週刊労働ニュース』1999年1月25日。

しかしながら、労働力の流動化に対する積極的な支持は、経営者団体においても、ましてや労働組合においても強いものではない。

これに対して、賃金制度改革はその実施が相対的には進んでいるように見える。伝統的な「年功賃金制度」の改革、業績給体型の導入については、電機産業を最右翼としてその導入に積極的な労使が存在している。

この二つの改革の進捗度合いの差は何に由来するのであろうかというのが、この観察を踏まえての問いになる。

第2の観察は、雇用システム、賃金システム、さらには経済構造改革全般に対する態度が、セクターごとに異なっている点である。便宜上、労働組合に焦点を当ててセクター間の差異を見ると、まず、公的セクターの労働組合が改革に対して概して消極的であることが分かる。独立行政法人化に際して、多くの組合が、それに反対し、反対しきれないと見ると職員の公務員身分の維持を強く主張したことは象徴的である。続いて民間セクターに目を向ければ、電機や自動車産業のような国際競争力のあるセクターの労働組合が、改革に対して抵抗が少ない。電機連合が、業績給の導入に早くから積極的であったこと、また職種別賃金モデルの導入を志向し、業界横断的な職業訓練制度や業界共通の評価基準の導入を提案しているのは、労働力の流動化を見越したものとも言えそうである（日経2000/8/2）。これに対して、戦後日本の労働界において民間主導の労働運動を主導してきたゼンセン同盟が、最近セーフガードの発動に理解を示していることは、その改革への消極性を象徴するものとも言えそうである（日経2001/4/29）。民間製造業セクターの組合間においても、「改革」への態度に大きな分岐が生まれているように見える。

第3は、上記の観察と関連する、歴史的な変化への観察である。今回の構造改革は、ある意味では、1980年代はじめの中曽根行革が目指した（必ずしも実現できたわけではない）新自由主義的改革と共通する部分がある（大嶽秀夫、1998年）。小さな政府への志向、規制緩和やサプライサイドの改革といった点である。この改革について、当時は民間労組を基盤とした政策推進労組会議や、同盟、金属労協などは、それを強く支持していた。行革推進国民会議が、これら民間組合を中心として結成されたことが特筆されるべきである。しかしながら、これら民間労働運動の主導のもとに結成された連合は、橋本行革などに於いて、改革に消極的な態度を示すことになった。民間労組の雄であったゼンセン同盟出身の芦田甚之助連合会長は、橋本政権下で行革推進会議のメンバーとなったものの、そこでは独立行政法人問題、行政改革問題につき、基本的には公務員の権益擁護の観点からの発言に終始した。芦田会長は1997年明け早々、自治労の旗開きであいさつし、「行革には光もあれば影もある。光を求めて改革するが、影の部分を放っておいていいわけがない」と行革論議に注文をつけている（朝日1997/1/19）。行革推進会議の検討が進んだ97年10月には、行政改革会議において、芦田甚之助委員が焦点となっていたエージェンシー（独立行政法人）制について「法人は国の行政組織の中に置くべきだ」とした意見書を提出している。エージェンシー化とはサービス部門を行政から切り離してスリ

ム化するのを狙いとするものであり、芦田案はその前提をくつがえす内容で、他の委員からは「これまでの制度論議をくつがえすものだ」などの反論が相次ぐこととなったという（朝日1997/10/30）。橋本行革における連合の役割が、中曽根行革における民間労組の役割と大きく様変わりしたことは明らかであろう。

これらの観察は、従来の労使関係領域における調整のあり方が、労働戦線統一という労働組合の組織変化によって、労働組合側から変化の inputs を受けていることを示しているかもしれない。そこで、労働組合組織と労働組合の選好という問題を考えるために、以下では、労働組合の形態と経済パフォーマンスをめぐる諸研究を簡単にレビューする。その上で、上記観察についての解釈を行う。なお、この分野の研究は、コーポラティスト型の体制を取った国々を念頭に置いて発展してきた。その意味では、CMEsの議論の前提となったものであり、その文脈において日本の位置づけを考えることになる。

注記：小泉内閣成立以後、とりわけ改革の旗手の座を自民党がとるのか、民主党がとるのかをめぐり激しい政治的競争が発生している。そこでは、自民党改革派が、民主党には労働組合系の政治家が多く改革などできないとの主張をなし、それに対して民主党の管直人幹事長が、労働組合といっても民間の労組のように改革を志向してきた組合があると応酬する姿がしばしば見られるようになった。労働組合と経済構造改革の関係は、現実政治においても重要な論点を形成している。

## 7. 労働組合の形態と経済パフォーマンスをめぐる諸研究

### 1) マンサー・オルソンの包括的 (encompassing) 組織論

マンサー・オルソンは、社会において利益集団が自らの構成員の利益を増進するべく行動するときには、二つのやり方があるとする。ひとつは、社会が産み出す富の総量、いわばパイを大きくして、自分たちに分配される一切れの比率が同じでも、取り分の絶対量を大きくする方法である。もうひとつは、パイを大きくすることは考えずに、とにかく自分の取り分を大きくしようとする方法である。

オルソンは、通常、利益集団は後者の方法を探ると考える。「ただ乗り」が発生するからである。通常、利益集団が社会全体の富を増やそうとするときには、一定のコストを支払うことが必要となる。しかし、そのようにして得られる社会全体の富の増加分は、コストを支払わなかった人々にも行き渡ることになる。たとえば、中国や第三世界からのタオルの輸入急増に直面してセーフガード発動を要求するタオル業界は、日本の経済全体のほんの一部である。タオル業界が、輸入物に負けないよう生産性を向上させたならば、その結果日本全体に貢献することになる。生産性向上のための血のにじむようなコストは、タオル業界が支払うのに、その結



果する生産性向上の利益は経済全体に行き渡る。利益は、努力をするタオル業界のみが独占できるわけではない。そうであるならば、タオル業界は、政府に保護を要求して、利益を得ようとする。保護によって価格を維持することで、消費者の犠牲の上に自分たちの利益を守るのである。この結果、日本経済の非効率性が高まるのであるが、そのことがタオル業界にもたらす不利益は、業界の規模が小さいだけに極めて少ない。これに対して、保護によって得られる利益は業界のみに帰属するために大きな意味を持つのである。

オルソンは、まさにこのような理由によって、小さな個別の利益を求める集団が、経済全体の効率性を低下させると考えるのである。小さな個別利益団体が、時代とともに増加していくことで、国の経済活力が失われていくと考えたのである。国民経済の長期的興亡が、オルソンの関心であった。このような関心自体は、文明の衰亡を考察する知的伝統の系譜に位置づけられよう。このような関心を持つオルソンにとってスウェーデンは興味深いケースと捉えられた<sup>47</sup>。

## 2) スウェーデンの謎

労働経済学者であるロバート・フラナガンは、経済学者がスウェーデンに行って、その賃金格差の小ささ、高い累進税率、手厚い休業・失業手当の存在を目にして、最初に示す反応は、そもそもこれで労働市場が機能するのかということにつきるだろうと書いている。しかし、スウェーデンは一人あたり国民所得で見ても、世界の中で豊かな国のひとつである。大きな政府が、効率的な市場経済を持つ上で望ましくないとする新古典派的な見解に対する反証となっている。なぜ、スウェーデンは、より小さな公的セクターを持ち、低い税率で、労働組合が平等主義的な賃金等要求しない国よりも、高い国民所得を誇っているのか。アイルランドよりも、イギリスよりも、そしてアルゼンチンよりも？オルソンは、この問いに、『北の灯火はどれほど明るいのか？』と題する小著で答えようとしている。

この謎は、1970年代後半から比較政治経済学の分野で関心を持たれた、コーポラティスト体制をとる国の経済パフォーマンスの良さという問題と関連する。ヨーロッパの小国では、集権的な労働組合と経営者団体がマクロ経済運営を協調的に行うコーポラティスト体制を取る国が多かった。ある種の社会契約、パートナーシップに基づく協調体制だと考えられた。そして、これらの国々の経済パフォーマンスの良さが、注目された。当時は、自由市場体制を取るアングロサクソン諸国の経済パフォーマンスが悪かったことが、この関心を更に高めたのである。スウェーデンは、このような体制を取る国の典型であるとされた。

オルソン自身は、スウェーデンの経済パフォーマンスが圧倒的に高いという議論に与するわけではない。少なくとも、スウェーデン経済がイギリスなど先に挙げた3国より悪くないのはなぜかという問いを立てるにとどめている。これだけでも、十分に謎であると考えためである。

オルソンは、このスウェーデンの謎を解くために、利益集団の組織形態に注目する。スウェー

47 Mancur Olson, *How Bright are the Northern Lights?* Lund Univesity Press, 1990.



デンの労使団体が、広い範囲を組織する包括的な団体であることがポイントである。このような団体が直面するインセンティブ構造は、小さな特殊利益団体と異なる。包括的な組織は、社会に占める比率が大きいために、社会全体が豊になることによって大きな利益を得ることができる。国民経済の生産性を高めるインセンティブを持つと言える。他方、国民経済が不効率になることから受けるマイナスも、その規模に応じて大きなものとなる。要するに、このような包括的利益集団は、自らの個別的利益を全体の利益を犠牲にして達成するよりも、全体の利益を向上させて、自らの利益を実現することに努めがちであるとオルソンは主張する。ここに、スウェーデンの成功の秘訣があったとするのである。

### 3) 労使関係と経済パフォーマンスに関する研究

オルソンの議論を更に比較の観点から発展させて様々な研究がなされてきた。その一つが、労使関係のあり方と労働市場のパフォーマンスの関係に関する「ハンプ・シェイプ」曲線である。物価安定や失業率の低下といった労働市場のパフォーマンスは、組合運動が極めて「弱く」、その結果、市場の調節機能がスムーズに働く場合と、包括的(encompassing)で集権的な「強い」労働組合が存在する場合に良好となる。これに対して、労働組合が産業別や職種別に相当程度集権的に組織され「強い」が、ナショナルレベルで十分に集権化されていない場合は、パフォーマンスが最悪となるとする<sup>48</sup>。

ギャレットは、更に政権党との関係を考える。強力な社会民主党政権と包括的・集権的な労働組合の組み合わせが、パフォーマンスを高めるとする<sup>49</sup>。(なお、ギャレットの分類では、日本は市場自由主義体制に分類されることになる。この点、ソスキスの分類との違いになる。後に見るように、オルソンは、日本の組織の包括性に注目している。)

	弱い労働組合	強く、調整無し	包 括 的
左派支配	政治経済体制 非一貫	非一貫	社会民主主義コーポラ ティズム体制
	経済政策 市場自由主義へ傾斜	社民と自由主義間を揺 れる	ケインズ主義福祉国家
	労働組合の対応 市場志向的	戦闘的	賃金調整
	経済パフォーマンス 中位	悪い	良好
右派支配	政治経済体制 市場自由主義体制	非一貫	非一貫
	経済政策 小さな政府	社民と自由主義間を揺 れる	社会民主主義へ傾斜
	労働組合の対応 市場志向的	戦闘的	賃金調整に懐疑的
	経済パフォーマンス 良好	悪い	中位

48 Calmfors and Driffill, 1988; Soskice 1990

49 Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, 1998, p.35.

更に、ギャレットとウェイは、80年代以降、包括的で集権的な労働運動が存在する場合でも、パフォーマンスに差が生じる点に注目して、公的セクターと民間セクターの労働組合の關係に注目するにいたる。すなわち、労働運動内部において、民間組合の覇権が確立している場合にのみパフォーマンスの向上が見込めるとするのである<sup>50</sup>。

この議論は、スウェーデンにおける連帯主義的賃金政策の経済的合理性に関する研究を踏まえたものでもある。スウェーデンにおいては、包括的で集権的な労働組合が、賃金格差の縮小をその運動目標としてきた。しかし、スウェーデンにおいては、この動きが経済効率を低下させることなく、むしろ産業構造の高度化に貢献してきたとの分析がなされてきた。レーン・マイドナー・モデルと言われる政策パッケージの存在が注目されてきた。平等主義的賃金体系は、生産性の低い企業・産業に高い労働コストを課すことで退出あるいは合理化を促進する効果がある一方、生産性の高い分野においては、むしろ賃上げを抑制することを結果し、競争力を維持させると考えられた。そこでは、政府は積極的労働市場政策を採り、生産性の高いセクターへの労働力移動を促進することを目指してきた。しかし、この全体のシステムが機能する前提は、労働運動内部において輸出志向の生産性の高いセクター（具体的には金属産業）が、覇権を握っていることであった。しかし、70年代後半から、公的セクターやサービス産業の雇用が増えて、このメカニズムが機能しなくなったとされる。労働運動内部における、公的セクターの比重増大が問題とされたのである。逆に言えば、労働運動における民間製造業セクターの覇権が成功の原因であったと考えられている。いずれにせよ、これらの研究は、労使關係における調整のあり方に関心をおいてきたと言える。

## 8. 日本へのインプリケーション

以上の議論は、その焦点が、市場の動きをゆがめる条件がそろっていると考えられる、スウェーデンなど社会民主主義的コーポラティズム体制における経済パフォーマンスの良さを説明しようとする関心から展開されてきた。しかし、そこでの理論的焦点は労働組合の組織形態と労働組合の選好・戦術の關係におかれていた。そのインプリケーションは、単に北欧の社会民主主義諸国のパズルを解くという課題を越えて、日本の政治経済を考察する手がかりとなる。

### 1) 企業別組合

オルソンは、日本の経団連に注目して、経団連が包括利益団体として、個別の利益ではなく全体の経済的利益の観点から活動したことを成功の原因として指摘している。経団連が、90年代はじめまで、自民党への政治献金の取りまとめを行ってきたことは、個別企業や業界とし

50 Garrett and Way in Garrett et.al., op.cit.

てではなく、日本の経済界という観点から自民党に影響力を行使しようとする仕組みであった。オルセン的な理解によれば、これは日本の経済発展にとり大変望ましい仕組みであったということになる。政治資金への規制がその後強まった結果、かえって個別利益が横行し日本の政治の質が低下するという逆説が起こっているようにも見える。

しかし、日本においてスウェーデンと異なる点は、労働組合が企業別である点であろう。オルソンは、この点について、企業別組合が企業内の労働者を包括的に代表している点に注目する。クラフト組合や職種別組合ではなく、企業別組合として労働者を包括的に代表しているが故に、労働者は自分が良ければ企業がつぶれてもいいと言った行動をとらず、企業の繁栄のために協力すると考えるのである。スウェーデンと違った形で、いわばマイクロなレベルでの包括的組織の故に、成功したと考えている。このような認識は従来の日本型労使関係肯定論と同じ類の認識である。

更に、戦後日本における春闘などを通じて実現してきた賃金の平準化は、スウェーデンにおける、連帯主義的賃金政策と同様、産業構造の高度化を促す効果を持った。しかし、日本においては、産業間、企業を越えての労働力移動ではなく、企業内での「多角化」によって同様の効果が実現していたと考えられる。この違いは、日本とスウェーデンの労働組合組織の差に主として由来した。言い換えれば、日本の労働組合組織は、企業内の雇用を維持しながらその配置転換によって危機に対応するのに得手がある。更に、企業の雇用調整を行うよりも、賃金システムの改革によって危機に対応することを選択する傾向が強くなるのも、このような組織構造の故であると考えられる。しかし、90年代に入ってから日本においては、この企業の生産の多角化と配置転換による調整の効果が低下し、また企業内での賃金コスト抑制といった形の対応だけでは、「グローバル化」した経済においては、十分な成果を上げることができないということになったのかもしれない。日本型の対応が隘路に入っていると言える。

このことをスウェーデンとの比較で考えると、企業横断的な形での包括的労働組合組織は、企業内での賃金システムの変更などには強く抵抗し、柔軟性を欠くが、企業を越える労働力移動についてはむしろそれを受け入れる傾向があることが理解できよう。1980年代末、スウェーデンにおいて賃金交渉の分権化などが追求されつつも、なかなか成果が出なかったという日本と対照的な事態は、このためであったと考えることができよう。ひるがえって、日本の事例に戻れば、別稿において記したように、企業別組合からの脱却を主張する文脈で、1970年代はじめに総評は、労働移動を前提とした様々な雇用施策の要求を行っていたのである。これは、上述の推論を支持するものと考えられる。

いずれにせよ、企業別組合を前提とする限り、賃金体系の変革には組合は柔軟に対応するが、雇用システムの柔軟化には慎重になろう<sup>51</sup>。われわれの観察と整合的である。

51 Kathleen Thelen and Ikuo Kume, "The Effects of Globalization on Labor Revisited: Lessons from Germany and Japan," *Politics & Society*, 27-4, December 1999.

## 2) 産業別組合組織・ナショナルセンター

しかし、日本の労働組合は、企業内においてのみその活動を行ってきたわけではない。国別比較の枠組みにおいて、労働運動の比重が相対的に企業レベルに置かれてきたことは事実であっても、戦後様々な形で企業レベルの労働組合を、産業レベル、全国レベルの活動へと発展させる試みがなされ、現実には様々な成果を上げてきた。雇用政策形成過程での労働組合の参加については、本稿で見たとおりである。

本稿との関係では、民間労組の運動が重要である。民間製造業の労組は、生産性向上をととして自らの利益を増大させる方針を1960年代から取り始めることになった。オルソンの言う企業内での包括的組合組織形態がこれに貢献してきたと言えよう。しかし、民間労組の運動はそれにとどまらなかった。そのような生産性向上を踏まえた「ポジティブ・サム」戦術を、産業レベル、全国レベルへと発展させていくこととなった。そこには、政治主導の左派労働運動への対抗という側面もあった。しかし、民間労組は、春闘における賃上げに際してはIMF-JC主導という形で徐々に運動の覇権を握っていった。これは、まさにスウェーデンの労働運動において金属労組が覇権を確立することで、国民経済レベルの経済パフォーマンスの向上に貢献したことにパラレルな動きであった。そして、更に重要なことは、これら民間の労働組合は、公的セクターの非効率性を問題にし、80年代にはいると中曽根行革を積極的に支持していくこととなる。ここでも、左派労働運動への対抗が重要な動機付けとなっていたことも指摘すべきである。公共セクターにベースをおいた左派労働運動に対抗する中で、民間労組は自らの新自由主義的改革への支持を直截な形で追求することができた。

1989年の官民労働戦線統一は、本来このような民間労働運動の勝利であった。しかし、今の時点から振り返ると、この労線統一は拙速の統一であったようにも思える。官公労主導の労働運動を十分に追い込んでのそれではなかったからである。それは、山岸章が初代会長になり政治路線を強めたことに象徴的に見ることができるかもしれない。さらには、芦田甚之助の行革推進会議における既得権擁護的な言動も、官公労を傘下に持つナショナルセンターのトップとしては当然のものであったと考えることもできよう。官公労と闘いつつ、行革を支持した80年代との差異はあまりにも大きいと言えよう。しかも、その後冷戦の終結、自民党の下野により、統一した労働運動は「二大政党」路線を夢見ることになった。民間労働運動にも根強く存在してきた、真性の労働運動とは、統一と団結に基づいて保守政党に対抗する左派勢力の結成を支えるものであるとの意識が、政権復帰をなした自民党との関係をもぎくしゃくしたものにさせ、年金改革法案への連合の明確な反対路線を契機とした「政労会見」の中止（これは、小泉内閣において復活するようであるが）といった事態にまで至ったのである。曲がりなりにも統一をなした連合は、企業別組合に基礎を置き、産業別レベル・ナショナルセンターレベルでも分裂していた労働運動とは異なる選好に基づく運動を志向し始めたように見える。この変化は、場合によっては企業の枠を越えた労働移動を促進するかもしれない。しかし、雇用や賃金

システムの改革につき異なる選好を持つ公的セクターや、競争力を失ったセクターの組合は、統一された連合の正規メンバーであり、また競争力を欠く故に政治的要求に活路を求める。この結果、連合の方針は、自由主義的な改革を志向する路線からの乖離を強めてきたといえる。

このように、90年代日本において労働運動が統一されたことが、従来日本の労使関係において機能してきた調整メカニズムを変化させつつあるのかもしれない。では、この変化は、日本の政治経済秩序を大きく変化させることになるのであろうか。ソスキス達の議論に戻るならば、政治経済秩序の変化に関し二つの主張がなされている。第1は、政治経済秩序（この場合は、調整された市場経済を言うのであるが）は、壊れるのは容易であるが、作り出すには長い時間が必要で容易でないという。第2に、政治経済秩序の態様を決める決定因は、企業間の関係にあるとしている。この第2の点は、80年代後半以降労働政治研究において明らかにされてきた知見に基づいている<sup>52</sup>。日本の調整型経済はもろくも崩れるのだろうか。今後の課題は経営者側の分析とすることになろう。

---

52 Swenson, 1991.