



---

---

労働政策研究報告書 No. 144

2012

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

---

---

アメリカの新しい労働組織と  
そのネットワーク

労働政策研究・研修機構

# アメリカの新しい労働組織と そのネットワーク

独立行政法人労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training



## ま え が き

本書は、平成22年度、23年度の二年間にわたり、アメリカの新しい労働組織について現地調査を行なった結果に基づき、分析を加えて取りまとめたものである。

対象とした組織は、従来型の労働組合と使用者の関係に基づくものから、労働組合ではないが労働者の権利擁護や職業訓練、職業紹介、相互扶助、制度・政策要求を行う組織、労働者所有企業など多岐にわたる。二年間で訪問した組織は30を数えた。

これら本書が対象とする新しい労働組織が織り成すのは、医療保険や年金などの社会保障制度をこれからどのように維持していくのか、企業、地域コミュニティ、学校、労働者それぞれの利害を調整して職業訓練の成果を高めて賃金の上昇の道筋をどのようにつくっていくのか、という従来型の労働組合・使用者関係では担うことが難しくなってきた分野である。

本書が、アメリカと同様に年金や医療保険の継続性や、低賃金労働者の増加といった問題を抱える日本の労使関係システムのあり方を検討する際の参考となれば幸いである。

2012年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 山口 浩一郎

## 執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
えんどう こうし 遠藤 公嗣	明治大学経営学部教授	序論 第5章
つつい みき 筒井 美紀	法政大学キャリアデザイン学部 准教授	第1章（山崎担当分以外） 第3章 第4章
やまざき けん 山崎 憲	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第1章（「1」「おわりに」） 第2章 まとめと政策的インプリケーション
しのだ とおる 篠田 徹	早稲田大学大学院社会科学 総合学術院社会科学研究科教授	第6章

## 目 次

<b>序論 目的と方法</b> .....	1
1. ニューディール型労使関係システムの機能不全 .....	1
2. 先行研究と本調査研究の課題 .....	3
3. 研究方法 .....	6
<b>第1章 労働組織の法的・制度的環境とその通史的概観</b> .....	11
はじめに：本章の目的 .....	11
1. 労働組合・使用者関係 .....	13
(1) 自由放任から政府の関与へ .....	13
(2) 全国労働関係法を支える仕組み .....	14
2. 職業訓練・職業斡旋分野 .....	15
(1) NIRA から全国徒弟制訓練法へ .....	15
(2) 緊急救済支出法から職業訓練法へ .....	16
(3) ワグナー＝ペイザー法から労働力投資法へ .....	17
3. 社会福祉・地域共同体開発分野 .....	18
(1) 社会保障法／AFDC から個人責任・雇用機会調停法／TANF へ .....	18
(2) メディケア (Medicare) とメディケイド (Medicaid) (1965 年社会保障法) .....	19
(3) 地域共同体サービス包括交付金 (1981 年の包括予算調停法) .....	21
(4) 住宅・地域共同体開発法 .....	22
4. オバマ政権下で成立した米国復興・再投資法および貿易調整支援の発動 .....	23
(1) 米国復興・再投資法 (ARRA) .....	23
(2) 貿易調整支援 (TAA) .....	24
5. 内国歳入法典と Non-profit Organization .....	24
おわりに：本章のまとめ .....	26
<b>第2章 新しい労働組織とニューディール型労使関係</b> .....	29
1. ニューディール型労使関係システム .....	29
(1) ダンロップの労使関係論とニューディール型労使関係論 .....	29
(2) ニューディール型労使関係システムの三つのレベルとメゾ調整 .....	31
(3) ニューディール型労使関係システムと公的部門の労使関係 .....	32
(4) ニューディール型労使関係システムの変容 .....	33
(5) 内部労働市場と外部労働市場の変化 .....	35
2. 団体交渉範囲の縮小 .....	37

(1)	システムの変容がもたらした問題 .....	37
(2)	全国労働関係法 (NLRA) と適正交渉単位 .....	38
(3)	ニューディール型労使関係システムと社会保障 .....	39
3.	団体交渉機能の再生とコミュニティ・オーガナイズング・モデル .....	40
(1)	問題解決の試み: 「次世代組合」、「新しい組織」、「政府の役割の再創造」 .....	40
(2)	企業外と企業内による整理 .....	44
(3)	コミュニティ・オーガナイズング・モデル .....	49
4.	企業内と企業外、中間支援組織による調査対象組織の分析 .....	53
(1)	企業内重視: 徒弟訓練制度の変化 .....	58
(2)	企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向 .....	59
(3)	企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向 .....	66
(4)	企業外を重視する方向 .....	72
(5)	中間支援組織 .....	81
5.	新しい労働組織のネットワークと労使関係システム .....	87
(1)	ネットワークの概要 .....	88
(2)	人材育成を通じた人的ネットワーク基盤の形成 .....	89
(3)	ウォール街占拠運動と新しい組織のネットワーク .....	91
(4)	新しい労使関係システム .....	93
<b>第3章</b>	<b>職業訓練と職業斡旋—労働力媒介機関の多様性と葛藤</b> .....	<b>99</b>
1.	本章の目的と先行研究の検討 .....	99
(1)	労働力媒介機関の多様性 .....	99
(2)	先行研究の検討 .....	102
2.	NECA/IBEW-Warren Training Center: 労使合同徒弟制訓練 .....	106
(1)	労使合同徒弟制訓練のシステム .....	106
(2)	徒弟訓練生の募集と斡旋 .....	108
(3)	授業の形式・内容とカリキュラム開発 .....	111
(4)	本節のまとめ .....	113
3.	WIRE-Net: 中小零細企業の支援 NPO .....	115
(1)	WIRE-Net の設立経緯 .....	115
(2)	WIRE-Net のガバナンス・予算と事業内容 .....	118
(3)	中小零細企業のキャリアラダー? .....	124
(4)	本節のまとめ .....	125
4.	South Central Michigan Works!: 公的労働力媒介システムのエージェンシー .....	125
(1)	Michigan Works! の根拠法とガバナンス・予算 .....	125

(2)	SCMW! の事業公募と受託機関.....	127
(3)	SCMW! の数値実績.....	129
(4)	SCMW! の方針転換：「まずもっての顧客は雇用主である」 .....	131
(5)	本節のまとめ .....	135
5.	本章の結論.....	136
<b>第4章</b>	<b>「相互扶助」を軸とする労働組織の活動とネットワーク化.....</b>	<b>141</b>
1.	本章の目的と先行研究の検討.....	141
(1)	Osterman, et al. (2001)：概念自体の検討.....	141
(2)	先行研究の検討：「社会的企業論」をどう見るか？ .....	143
2.	Freelancers Union の事例分析.....	148
(1)	ガバナンスと実行組織.....	149
(2)	会員数と会員資格.....	150
(3)	保険購入のプロセスと実態.....	151
(4)	新相互扶助主義 New Mutualism .....	154
(5)	制度要求：Payment Protection Act（支払い保護法）をめぐる活動.....	156
(6)	擬似団体交渉的調停の機能は？ .....	157
(7)	本節のまとめ.....	158
3.	CHCA の事例分析.....	159
(1)	労働者所有企業の事業の仕組み.....	160
(2)	在宅介護労働者（HHAs）の勤務形態と所得水準.....	163
(3)	CHCA の労働組合化—原因とプロセス.....	164
(4)	CHCA の労働組合化がもたらしたプラス面とマイナス面.....	165
(5)	本節のまとめ.....	168
4.	本章の結論.....	169
<b>第5章</b>	<b>ワーカーセンターと権利擁護団体.....</b>	<b>175</b>
1.	はじめに—全国労働関係法の狭さ—.....	175
2.	ワーカーセンター.....	176
(1)	地域ワーカーセンター.....	178
(2)	職業ワーカーセンター.....	179
(補)	ワーカーセンターの、別の形態による事実上の団体交渉と争議行為.....	180
(3)	ワーカーセンターのネットワーク.....	190
(4)	AFL-CIO の対応.....	193
3.	労働者権利擁護団体.....	196

(1) シュガー法律センター (The Sugar Law Center) .....	196
(2) MRNY (Make the Road New York) .....	197
4. 日本の現状との比較 .....	203
(1) ワーカーセンターと個人加盟ユニオン .....	203
(2) 権利擁護団体 .....	205
(3) 国際比較の展望 .....	205
<b>第6章 本調査結果に対する米国社会政治史的考察 .....</b>	<b>209</b>
1. はじめに .....	209
2. 対抗運動言説の復権事例 .....	213
(1) 二つの労働祝日 .....	213
(2) 分断的連帯 .....	214
3. 政治的、歴史的、理論的背景 .....	219
(1) 社民・リベラル批判と新左翼史学 .....	219
(2) 対抗言説としての「南部再建時代」の復権 .....	221
4. おわりに .....	223
<b>まとめと政策的インプリケーション .....</b>	<b>229</b>
1. 本報告書の要約 .....	230
2. 政策的インプリケーションほか .....	232
(1) 労使関係システムと政策形成 .....	232
(2) 労働力媒介機関と相互扶助 .....	233
(3) そのほかの示唆 .....	234



## 序論 目的と方法

(遠藤 公嗣)

1990年代以降のアメリカ合衆国では、労働者の教育訓練、職業紹介、生活支援、権利擁護など多様な面にわたって、労働者の労働条件・生活条件の維持改善をめざす、多くのさまざまな新しい労働関連の組織が形成され発展している。これらの新しい組織は、既存の労働組合と距離をおく新しい労働者組織もあれば、既存の労働組合が設立した組織や関与する組織もある。経営者団体や行政機関が設立した組織もある。これら団体が共同して設立した組織もある。また、これらの組織は、しばしば組織間で緊密なネットワークを形成し、そのネットワークを活用する。本調査研究の目的は、これらの新しい労働組織の構造と活動の概要について訪問調査を中心に研究し、現代アメリカ社会におけるその意義を考察することであり、それら組織の概要を日本社会に紹介することによって、日本社会への示唆を得ることである。

### 1. ニューディール型労使関係システムの機能不全

なぜ、このような新しい労働組織が形成され発展しているのか。

その解答は、一言でいえば、第二次世界大戦後のニューディール型労使関係システムが機能不全に陥ったことをアメリカ社会の多くの人々が感じているからであり、しかしなお、このシステムから外れてしまった多数労働者について、その労働条件・生活条件の維持、改善が必要だと多くの人々が感じていて、それを実現するための創意工夫と模索を多くの人々がしているからである。その創意工夫と模索の結果がこのような新しい組織の形成と発展に結実しているのである。

ニューディール型労使関係システムとは、およそつぎのような社会システムと考えておこう。中核にあるのは、労働組合の強固な組織が存在すること、労働組合と使用者との団体交渉によって労働者の労働条件・生活条件が決定されること、そして、それらを政府が奨励することである。政府による奨励とは、全国労働関係法（NLRA）の手続きをへると、使用者に労働組合との団体交渉応諾義務が課せられ、労使間の団体交渉が促進されることである。この団体交渉によって、労働組合の要求が相当程度に使用者によって受け入れられるならば、労働組合は労働者の賃金など労働条件の改善を達成できるとともに、その生活条件の改善もまた達成できる。

ここで労働条件のほかに生活条件を加えたことには意味がある。アメリカでは、社会保険

としての医療保険や年金保険が充実していなかった。そこで労働組合は、使用者との団体交渉をつうじて、私的保険として、充実した医療保険や年金保険を組合員のために獲得してきた。その獲得は、労働組合にとっての大きな課題であったし、労働者にとっては組合員であることの大きな便益であった。労働組合のこの便益を、社会保険が充実して存在する国の研究者は見落としやすい<sup>1</sup>。

労働条件と生活条件の改善は、労働組合員とその家族の可処分所得を増加させ、労働組合員がミドルクラスの生活をおくることを現実のものとする。それは同時に、国内の消費需要の増加となり、経済成長の重要な要因の一つとなる。そして、労働組合の組織率が高ければ高いほど、その消費需要は大きくなるとともに、経済成長の要因もまた大きくなる。経済成長は労働者の雇用を拡大し、労働組合員でない労働者を含めた労働者の失業率を低下させるとともに、農業生産物の消費需要の増加をつうじて、農業部門における利益も拡大する。国内の経済的繁栄は、労働組合員の使用者である企業の繁栄を意味していて、それはまた、労働組合による労働条件と生活条件の改善の活動が成功する余地を拡大する。ニューディール型労使関係システムは、団体交渉による労働組合の要求実現と国内の経済的繁栄との循環関係を形成するシステムであった。

しかし現在、このシステムは崩壊しつつある、ないしは崩壊した。

崩壊の大きな理由の一つは、他国企業との競争の激化によって、アメリカ企業の競争優位が失われたことであろう。あるいは、これと関連することであるが、アメリカの産業構造が製造業からサービス業などにシフトし、労働組合が強固な組織をもっていた製造業の比重が相対的に低下したことであろう。また、全国労働関係法（NLRA）の規定の狭さも指摘できるであろう。もっとも、これらの理由については別のきちんとした議論が必要なところであって、ここでは、これらの理由を考察しない。

重要なことは、ニューディール型労使関係システムが崩壊しつつある、ないしは崩壊したという事実である。そして、その崩壊をもっとも明確に示す指標の一つは、アメリカにおける労働組合組織率の低下である。すなわち 1983 年に労働組合組織率は全国で 20.1 パーセントであったのが、その後も低下し続けて、2010 年に全国で 11.9 パーセントに低下した。民間企業では 6.9 パーセントに低下した（BLS（2001））。この低い組織率では、もし仮に、労働組合の要求が相当程度に使用者に受け入れられ、労働組合員の労働条件と生活条件の改善が達成されたとしても、国内の消費需要の増加は限定的であり、経済成長も限定的である。まして、たとえば 1980 年代の自動車産業における譲歩交渉（concession bargaining）が典型的であるが、労働組合が団体交渉で労働条件・生活条件の切り下げを受け入れなければならぬとか、労働条件の要求が団体交渉で使用者に受け入れられなければ、消費需要は減少し、経済成長のゆくえは不明になる。団体交渉による労働組合の要求実現と国内の経済的繁栄と

---

<sup>1</sup> アメリカにおける労働組合のこの便益に注目したのは、山崎憲（2010）である。

の循環関係は、限定的であるか、もはや成立しなくなっている。

また、1980年代以降の長期にわたる製造業の停滞は、製造業で多くの雇用調整がおこなわれ、多数の失業者が生まれたことを意味した。再雇用される可能性を高めるため、そうした失業者の職業能力開発と職業紹介サービスがアメリカ社会の重要な課題となった。他方、サービス産業を中心として経済は拡大し、その新たな雇用機会をめざして、英語を話さず理解しない移住労働者が増加した。その多くは、スペイン語のみを話す中南米からの移住労働者であった。こうした移住労働者にもまた、彼または彼女らのニーズにあったところの、生活支援や職業能力開発や職業紹介サービスがアメリカ社会の重要な課題となった。これらの課題もまた、ニューディール型労使関係システムの外側で、達成されなければならなかった。そのための組織もまた形成されなければならなかった。

ニューディール型労使関係システムから漏れた多数の労働者が存在していること、彼または彼女らの労働条件・生活条件の維持改善が必要だと多くの人々が感じていて、そのための創意工夫と模索を多くの人々がしていること、そうした結果として形成し発展している新しい労働組織が本調査研究の対象である。

## 2. 先行研究と本調査研究の課題

労働組合の結成と団体交渉がニューディール型労使関係システムの出発点であって、これらを奨励する法律政策が全国労働関係法である。システムの機能不全そのものと、システムの機能不全の一つの原因が全国労働関係法の不備にあることは、1990年代にはいとアメリカ社会で認識されてきた。たとえば、いわゆる **Dunlop Commission (1994)** は、全国労働関係法の不備とそれに起因する諸問題を認識したうえで、いくつかの改善案の一つとして、従業員参加と労使パートナーシップをめざす労働者組織の合法化を検討した公式の報告書とあってよいからである。しかし、全国労働関係法は改正されなかった。また、その後にあきらかとなったところの、アメリカ社会で実際に発展した状況は、**Dunlop Commission (1994)** による現状認識と改善案が想定した状況とは、異なる状況も存在したということができよう。

さて、実際に発展した状況についての本格的な研究は、アメリカにおける研究プロジェクト「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース (**The Task Force on Reconstructing America's Labor Market Institutions**)」でおこなわれた。この研究プロジェクトは、フォード財団やロックフェラー財団が多額の研究資金を援助した大規模なものであった。研究プロジェクト参加者は、MIT など多数の大学に所属する多数の学際的な研究者や大学院生、新しい労働組織やNPOのリーダー、既存の労働組合関係者、それに経営者など259人であった。その最終報告書が **Osterman, et al. (2001)** (邦訳 (2004)) であって、そのとくに第4、5、6章で、アメリカ労働市場を改革するさまざまな新しい企画や活動を紹介した。我々の調査が先行研

究としてもっとも重視したのは、Osterman, et al. (2001) (邦訳 (2004)) である。

Osterman, et al. (2001) は、ニューディール型労使関係システムのもとで労働組合が担っていた機能を代替するものとして、「次世代組合 (Next Generation Unions)」(第4章)と「新しい組織」(第5章)、そして「政府の役割の再配置」(第6章)による枠組みの再構築を提案している。その概要は次のとおりである。

「次世代組合」とは、既存の労働組合であろうと新しい労働者組織であろうと、既存の組合員以外に会員の範囲を拡大することで、労使関係の社会への影響力を回復するものである。個人加盟の会員に企業を離れても医療保険や年金、職業訓練などのサービスを提供することも期待される。そのため、労働法の改正や経営文化の変更が必要だとする。

「新しい組織」は、既存の労働組合以外を想定し、次の三つに分類している。一つ目は個人とコミュニティ双方を代表する仕事と賃金に関する権利擁護組織であり、二つ目が職業訓練と生涯学習を行うグループ、三つ目が雇用の流動化に対応した職業紹介機関である。具体的には、労働者の権利擁護グループおよび組織、移民グループ、インダストリアル・エリア・ファンデーション (IAF ; Industrial Areas Foundation) モデル、リビング・ウェイジ連合、ワーク・ファミリー政策と実施の推進グループ、教育・職業訓練・生涯学習の組織、職業紹介組織をあげている。

ただし、「次世代組合」の記述と「新しい組織」の記述は重複するところがあるようであり、また総じて、それぞれの記述は「組織」そのものについてなのか、それとも組織の「活動分野」ないし「機能」についてなのか明確でないように思われる (Osterman, et al. (2001) 第4、5章)。これらの不明確さは、調査対象の「組織」「活動分野」「機能」がまだ発展し変化しつつあって安定的でないため、それらを区分し類型化することが容易でないためであろう。

政府には、これら次世代組合や新しい組織が行う試みを支える法改正や資金援助を行う触媒的役割を期待する。

さて、Osterman, et al. (2001) の刊行後、これを引きついで発展させる研究がアメリカでおこなわれてきた。その多くが、おそらく、前述した研究プロジェクトの参加者ないしはごく近い影響を受けた研究者によっておこなわれたとあってよい。そのなかでも、とりわけ重要だったのがファイン (Janice Fine) による単独著書『ワーカーセンター (Worker Centers)』(2006) の公刊であったと思われる。ファインは、前述した研究プロジェクトに MIT 大学院生として参加していて、その研究の中間報告書的なレポートを公表 (Fine (1998)、邦訳 (2001)) していた。そして、その研究途上で、労働者の権利擁護を主目的として活動する新しい労働者組織であるワーカーセンターにとくに注目し、二つのワーカーセンターについての事例研究を博士論文として提出した (Fine (2003))。そして、博士論文をもとにしつつ、ワーカーセンターを包括的に議論した内容で公刊したのが Fine (2006) であった。本書は、ワーカーセンターを「次世代組合」ないし「新しい組織」のいわば代表格としてあつかい、ワーカーセンターをそのまま書名として、その多様な側面を解明した。ワーカーセンターは、それまで

のアメリカの労働研究でもあまり注目されてこなかった存在であったが、この著書の刊行によって、ワーカーセンターの革新的重要性の認識は、アメリカの労働研究の中で一挙に高まったといつてよいと思う。

我々は、これらの先行研究業績によって、どのような新しい企画や活動がアメリカ社会に生まれていて、どのような新しい労働組織がそれを担っているのかについて、概観する情報をえることができた。また、訪問調査を計画するにあたって、どこの誰に接触するとよいかを知ることができた。しかし、情報はそこまでにとどまった。たとえば、それら労働組織を構成し担っている人々はどのような人々なのかという具体像とか、それら労働組織の体質のようなものは、我々がオフィスを訪問し、インタビュー調査を実施しなければ容易にわからない。

我々の調査研究の課題は、Osterman, et al. (2001) が調査し研究した諸労働組織を中心にしつつ、さらに、この十余年間に新たに形成され発展した諸労働組織を対象に加えて、それら新しい労働組織の組織的および活動上の特徴を解明することである。

最後に、Osterman, et al. (2001) (邦訳 (2004)) についての、遠藤 (本章執筆者) の私的な感慨を述べることをお許し頂きたい。遠藤は 2003 年 10 月からイギリスでの在外研究の機会を与えられたが、その比較的早い時期に、イギリスで Osterman, et al. (2001) の存在を知り、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) 図書館で目を通したことがあった。目次や最初の部分の記述を読み、非常に興味深い内容であると思った。既存の労働組合の行き詰まりはすでに私もはっきりと自覚していたが、では、実践上も研究上もどうすべきなのかという展望は私にわからない状態であって、そうした私の関心に Osterman, et al. (2001) はあきらかに関連する内容だったからである。しかし、Osterman, et al. (2001) を英語で読み通すだけの決心はできなかった。イギリスでの在外研究中にアメリカのことを研究することにも、抵抗感があった。ところが、ほどなく 2004 年の春に、邦訳 (2004) が発行されたことをウェブ上の何かで知った。さっそく日本から邦訳 (2004) を取り寄せ、一気に読了した。読了したのは、私の英語力向上のための議論につきあってくれていた LSE 院生との定期的面談の直前で、大学にあるコーヒーショップであった。院生の彼は、左翼小政党の党员でもあり、2005 年の総選挙のときにジョージ・ギャラウェイ議員を再選させる選挙活動をしていて、その当選を報じる左翼小政党の機関誌を私にくれた人物でもある (<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~endokosh/Galloway.htm>)。その彼に、読了したばかりの邦訳 (2004) を示しながら、「面白い本だ。アメリカで労働サイドの新しい面白い多数の試みがある。この本は内容にまとまりがないけれども、新しい動きがあることだけはよくわかる。」という趣旨の感想を述べた。その Osterman, et al. (2001) (邦訳 (2004)) を自分で検証する機会が今回の調査研究でえられたことを、遠藤はありがたく、また感慨深く思う。

### 3. 研究方法

研究方法の中心は、訪問調査である。

そのためには訪問先とコンタクトをとり、訪問とインタビューに応じていただくことに了解を取らなければならない。その一つの主要なルートは、先行研究業績がとりあげて議論し、あるいは単に言及しているだけのさまざまな組織について、ウェブサイトなどでアドレスなどのアクセス情報を発見し、電子メールで直接依頼して、訪問とインタビューの了解を得ることであった。もう一つの主要なルートは、山崎が2003年から2006年までデトロイト日本国総領事館専門調査員として滞在していた間にできた人脈をたどって、そうした組織を紹介してもらい、訪問とインタビューの了解を得ることであった。どちらのルートでも、応じていただいた関係者にさらに他の組織を紹介してもらうこともあった。

それら組織のオフィスを訪問し、そこで関係者にインタビューすることを、我々は可能なかぎり希望し、実現した。オフィスを訪問することによって、そもそも、どこにオフィスがあるのか、オフィスの大きさはどれほどか、オフィスには、インタビューに応じてくれた方の他に、どのような人々がいて何をしているのか、オフィスに何がおかれ何が掲示されているのか、などなど、インタビューによる以外にはるかに多くの情報を得ることができるからである。

オフィスの訪問で許可された時間は2時間が上限であったが、訪問によってこそ得られたといえる情報はおびただしかった。それら情報の中で、遠藤がとくに印象深かった4例をアトランダムに記しておきたい。

第1：訪問した多くのオフィスで、インターン、しかも若い女性のインターンが多く働いていることを知った。そして、その数人にはインタビューをすることができた。インタビューしたすべてのインターンが、将来、こうした組織で働くことを希望していた。ここから推測できることは、スタッフとしてであれ役員としてであれ、こうした組織で働く人材の供給源に、アメリカ社会ではほとんど困難がないであろうことであった。

インターンの多くは大学生である。アメリカで働こうとした場合、こうした組織も含めて、しばしば同種ないし類似の仕事経験があることを求められるし、仕事経験があるほうが採用される可能性が高い。ところが学生には、そうした経験がないのが普通である。それを代替するのが在学時のインターンということになる。

採用する側の組織は、インターン希望者は多いので、誰を採用するかを選考できる立場である。インターン希望者と面談して受け入れの可否を決めるし、受け入れたインターンの期間（たとえば6ヶ月間）終了後に、インターンが継続して働くことを希望することがあるにしても、その可否は組織の側が決める。インターンの給与などの費用は、財団などからの補助金があてられる。補助金を、インターン希望者の側が獲得する場合もあれば、組織の側が獲得する場合もあるようである。

第 2 : 多くの労働組織のリーダーや重要人物に、女性が非常に多かったことである。とくに Freelancers Union と CHCA (本報告書第 4 章)、およびワーカーセンター (本報告書第 5 章) のリーダーや重要人物は、その大多数が女性であった。ワーカーセンターのリーダーの多数が女性であることは、「労働運動の女性化」と概念化してよい状況である。

これらのことは、実は、入手した電子メールアドレスをたよりに日本からメールをおくり、訪問とインタビューの了解を得た段階では、我々は気づかなかった。メールのやりとりで先方が記す名前はヨーロッパ系でないことが多く、性別を推測できなかったからである。実際に面接してはじめて女性であることを知ったことが少なくなかった。その累積が「労働運動の女性化」という概念になったとあってよい。

第 3 : 労働者の権利を擁護することが目的の団体や活動が、キリスト教会にかぎらず多様な信仰団体 (faith-based organization という言葉がある) からの多くの援助を受けることである。IWJ (Interfaith Worker Justice 「信仰の垣根を超える労働者の正義」、本報告書第 5 章) は、多宗派の宗教者のネットワーク組織であって、そのミッションは、低賃金労働者の労働条件の改善と、宗教と労働運動とのパートナーシップの再構築組織であるから、組織そのものがこれを体現している。そのほか、我々が訪問した Washington Interfaith Network (IAF, Industrial Area Foundation 加盟組織) のワシントン D.C. のオフィスは、マルチン・ルター記念教会というルーテル派キリスト教会の建物中であって、教会が IAF 加盟組織を支援していることはあきらかである。一般的にあって、IAF 加盟組織の最大の支援団体は、多様な信仰団体とあってよいと思われる。

また我々はニューヨークのリビング・ウェイジのキャンペーン集会に誘われて出席したが、その会場はバプティスト派キリスト教会であった。集会では、牧師などによる上手なアジテーション演説を聞くことができた。それは静かな「説教」ではなく、現在の日本の労働運動では聞くことがまれになったところの、まさしくアジテーション演説であった。集会の出席者には、ムスリムをふくむ多宗派の宗教者がいることがわかった。

シカゴの United Power for Action and Justice (IAF 加盟組織) のスタッフである Lenz によれば、「宗教ないし信仰団体のミッションの重要な一つは、市民社会における正義の実現である。だから、IAF を支援するのだ」とのことであった<sup>2</sup>。死後の来世でなく、生前の現世の「正義」を重視する点において、アメリカの宗教ないし信仰団体は、日本のそれらと少し異なるのかもしれない。

第 4 : Freelancers Union 組織化についてのリーダーの意識に、Webb, S. & B. (1897) による労働組合運動の方法の定式が自覚されていることを感じた。抽象的でわかりにくい言い方だが、具体的にはつぎのとおりである。

Freelancers Union を訪問する準備の文献研究で、この組織が保険と制度要求の二つの活動

---

<sup>2</sup> United Power for Action and Justice, Tom Lenz(Lead Organizer) への面接インタビュー、2012 年 1 月 9 日。

を重視することを知った。この二つは、Webb, S. & B. (1897) が定式化したところの、労働組合が採用する方法三つのうちの第1「相互保険」と第3「法律制定」に匹敵する。方法の第2は「団体交渉」であるから、これを抜いて、しかし残りの二つの方法を Freelancers Union が重視していることを意味している。「団体交渉」を抜くのは、全国労働関係法 (NLRA) の規定によって、Freelancers Union が団体交渉の当事者になることがほぼ不可能だからである。これらのことに遠藤は気づき、面接インタビューで Webb, S. & B. (1897) の定式化を意識しているのかどうかの質問を予定した。

約束では、創設者であり Executive Director である Sara Horowitz に面接するはずであったが、彼女は急用ができて不在とのことで、代わりに Monica Alexandris-Miller (Director of Business Systems and Process Development) に面接することができた。面談の途中で組織の理念などに Monica が必ずしも詳しくないことがわかったが、Webb, S. & B. (1897) が定式化した三つの方法を指摘したうえで、遠藤があえて上記を質問した。Monica の答はよくわかっていないものであって、それは予想どおりであった。

面談が終わり、オフィスの入り口付近で、Monica がお土産の T シャツをもってきてくれるのを待っているときであった。入り口付近につくられた書棚に、半ば飾りのように少数の本が並べられているのに、遠藤は何気なく目をやった。なんと、その中に Webb, S. & B. (1897) の大冊の復刻版があった。すなわち、Freelancers Union の誰かが Webb, S. & B. (1897) を明白に意識しているのである。もっとも Monica は、復刻版の存在自体を認識していなくて、三つの方法を明示する Webb, S. & B. (1897) の目次を示しても、よく理解していなかった。推測するに、「誰か」とは、創設者の Sara である可能性は少なくないであろう。ちなみに Sara が卒業した大学の学部は、コーネル大学の労使関係学部である。訪問調査のほか、資料となる文献収集にできるかぎり努めたことはいうまでもない。調査対象として訪問した多くの組織はウェブサイトを開設していたので、そこからも情報を収集した。訪問した時以降にも調査対象の状況に重要な発展と変化があり、それらの情報も収集して資料とした。

## 参考文献

BLS (2011) Union Members -2010

(<http://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm> 2011年10月5日アクセス)

Dunlop, John T (1958) INDUSTRIAL RELATIONS SYSTEMS, Holt, New York.

Dunlop Commission (1994) (Dunlop) *Commission on the Future of Worker-Management Relations: Final Report*

([http://www.dol.gov/\\_sec/media/reports/dunlop/dunlop.htm](http://www.dol.gov/_sec/media/reports/dunlop/dunlop.htm) 2011年10月5日アクセス)。

Fine, Janice (1998) “Moving Innovation from the Margins to the Center for a New American Labor

Movement” in *A New Labor Movement for the New Century*, Gregory Mantsios ed., (Monthly Review Press, New York)), 邦訳, ジャニス・ファイン (2001) 「周辺から中心に向けて改革を進める」 グレゴリー・マンツィオス編『新世紀の労働運動—アメリカの実験—』 緑風出版。

Fine, Janice (2003) “Community Unions in Baltimore and Long Island: Beyond the Politics of Particularism,” unpublished Ph.D. Dissertation of MIT.

Fine, Janice (2006) *Worker Centers*, IIR Press.

Webb, Sidney & Beatrice (1897) *Industrial Democracy*, London : Longmans, Green.

Osterman, Paul, Thomas A. Kochan, Richard M. Locke and Michael J. Piore (2001) *Working in America: A Blueprint for the New Labor Market*, MIT Press, Cambridge and London. 邦訳、P.オスターマンほか (2004) 『ワーキング・イン・アメリカ—新しい労働市場と次世代型組合—』 ミネルヴァ書房。

山崎憲 (2010) 『デトロイトウェイの破綻—日米自動車産業の明暗—』 旬報社。



## 第1章 労働組織の法的・制度的環境とその通史的概観

(筒井 美紀 (はじめに、2. 3. 4. 5.)、山崎 憲 (1. おわりに))

### はじめに：本章の目的

本研究には、図表2-1(57頁)に示すように、実に多種多様な労働組織が登場する。それらの機能やネットワークの在りようをよりよく理解するにはまず、労働諸組織の活動環境を規定している関連諸法について、基礎的な事柄を押さえておくことが必要である。

いまある法律を理解しようとするれば、過去の関連法についても知らねばならない。なぜならたとえば、法律Aが廃止になって代わりに法律Bが制定された(A was replaced by B)、法律Cの制定によって法律Bが(部分的に)改正された(B was amended by C)、法律Eは、法律Dの下に実施されたプログラムを法制化したという意味で法律Dの延長線上にある、といったことが頻繁に生じているからである。あまりにも頻繁なため、現行法体系はきわめて複雑だ。枝葉は切り捨て、大きな流れと要点をつかんでおかねばならない。

もちろんここでは、法解釈的あるいは法制史的に緻密な記述をしようというのではない。そしてまた、諸法に絡む制度的現実についての議論—たとえば、1996年の連邦福祉改革は是非か、就労促進という政策の方向性をどう評価するか—を深めようというわけでもない。あくまでも、本報告書の理解を容易にするという目的に焦点化した、関連諸法の切り出しと概要の説明を行う。その大筋は以下のとおりである。

- ・ 法のレベル：連邦法に絞る。
- ・ 関連諸法の5分類：(A)労働組合・使用者関係分野、(B)職業訓練・職業斡旋分野、(C)社会福祉・地域共同体開発分野、(D)オバマ政権下での成立法、(E)内国歳入法(典)。
- ・ 遡る源流：1930年代のニューディール政策と1960年代の公民権運動・公民権法。

2点補足する。第1に、連邦法に絞るのは、州法を含めると書き切れないという消極的理由ではなく、労働諸組織の活動資源として決定的に重要な要素すなわちマネーの大部分が、連邦法が支出根拠となって流れているからである。つまり関連する連邦諸法を見れば、労働諸組織の活動が、どのように規定され影響されているのかが、よく分かる<sup>3</sup>。それらを、活動する組織の「使えるのはどんなお金か、そのルールは何か」という目線で記述する。

<sup>3</sup> もちろん連邦制をとるアメリカ合衆国では、州法や市条例の方が連邦法よりも先進的であること、よって労働組織の活動への法的拘束がきつことが少なくない(例えばカリフォルニア州の総合的な環境法)。

図表 1-1 関連諸法の変遷の整理

後継 (replaced)     
  改正 (amended)     
 関連・延長 (related or extended)

	労働組合・使用者関係	職業訓練・職業斡旋	社会福祉／地域共同体開発
1933 FDR “NEW DEAL”	全国産業復興法 (NIRA) (1935 最高裁違憲判決)	ワグナー・ペイザー法	
1935 FDR	全国労働関係法 (NLRA)	緊急救済支出法 ⇒雇用増進局設置 (後に雇用プロジェクト局)	社会保障法 ⇒要扶養児童家族援助 (AFDC)
1937 FDR	公正労働基準法 (FLSA)	全国徒弟制訓練法	
1962 Kennedy	貿易拡大法 ⇒貿易調整支援 (TAA) 発動		
1964			経済機会法
1965 LBJ		WIN (労働インセンティブ・プログラム)	社会保障法 ⇒ Medicare, Medicaid
1970 Nixon	職業安全衛生法 (OSHA)		
1973 Nixon		総合雇用訓練法	
1974 Nixon	貿易法 ⇒貿易調整支援 (TAA) 発動		住宅・地域社会開発法
1981 Reagan		包括予算調整法	地域共同体サービス 包括補助金
1982 Reagan		職業訓練パートナーシップ法	
1992 Bush		職業訓練改革により修正	
1994 Clinton	ダンロップ委員会報告	学校から職業への移行機会法により修正 (2001年に廃止)	
1996 Clinton		個人責任・雇用機会調停法 ⇒1997年に貧困家庭一時扶助 (TANF) プログラム制度化	
1998 Clinton		労働力投資法 (WIA)	
2007 Bush	グリーン・ジョブ法		
2009 Obama	“NEW NEW DEAL” or “GREEN NEW DEAL” アメリカ復興・再投資法 ⇒貿易調整支援 (TAA) 発動		

第2に、関連諸法の大別は、本報告書の理解を容易にするという目的に沿ってなされており、これが標準的な方法というわけではない。たとえば(C)の地域共同体開発<sup>4</sup>は、産業復興と関連が深いので、(A)に含めることも可能であろう。だが、本研究が取り上げる労働諸組織による地域共同体開発は、社会福祉の意味合いが濃いので、(C)に分類している。

また(D)は、(A)(B)(C)と違って分野別ではないので、この区分は一貫性に欠ける。けれども、オバマ政権下で成立した米国復興・再投資法 (ARRA) によって大量の連邦マネーが流れているので、このように分けて記述する方が分かりやすい。それからまた(E)は、連邦税法上の法人規定であり、したがって(A)～(D)とは異なる系にある。本報告書に登場する労働諸組織のほとんどが、内国歳入法典上の Non-profit 組織であるため、あわせて説明しておく。

本章では以下、5 つに大別した関連諸法を、5 つの節にして順を追って記述していく。図表 1-1 に、関連諸法(A)～(D)を整理し変遷を記した年表にまとめたので、これを参照しながら本文を読みたい。また、適宜脚注によって、第2章以降に登場する労働諸組織と関連諸法を結びつけて説明している。なお、関連諸法の記述にあたっては、主に各監督省庁のホームページと、邦文の先行研究を参照した。各監督省庁のホームページでは、法律の条文が参照可能であるほか、一般向けの説明文も掲載されている。

## 1. 労働組合・使用者関係

本研究で取り扱う労働組織と労働組合の違いはなんだろうか。

ここでは労働組合とはなんであるかについて法的・制度的環境から明らかにすることを通じて労働組織について考えてみたい。

### (1) 自由放任から政府の関与へ

そもそも、労働組合の存在は、1842年のコモンウェルズ対ハント事件まで合法とされていなかった。判決により存在が認められたものの、目的を達成するために強引な手法を用いることは非合法とされたのである。この流れを大きく変えたのが1932年のノリス・ラガーディア法であり、同盟、結社、代表の選出、労働条件や期間の交渉に関する完全な自由を労働組合に与えるとともに、労働組合・使用者関係に司法が干渉しないという立場が打ち出された<sup>5</sup>。

しかし、翌1933年には一転する。

1933年の全国産業復興法は、第7条(a)項で労働者が自ら選んだ代表が団体交渉を通じて使用者と労働条件に関する交渉を行うよう促すとともに、法的な保護を与えたのだった。こ

<sup>4</sup> community development を「地域共同体開発」と訳している。厳密に言えば、local community development だが、community と言えば local community を指している場合が多い事実を踏まえてこのように訳した。

<sup>5</sup> グールド (1999) p.23。

これは即ち、1929年に始まる大恐慌からの復興を目指すニューディール政策のなかで、団体交渉を通じた労働分配に基づく購買力の上昇によって景気刺激効果をもたらすことが期待されたものである。この方向は、1932年ノリス・ラガーディア法によって打ち出された労働組合・使用者関係に対する自由放任を破棄し、政府が団体交渉を軸とする労働組合・使用者関係に積極的に関与する姿勢へ変化したことを意味する。

続く1935年の全国労働関係法は団体交渉を合法的に行うことができる労働者代表の選出方法を定めたものであり、制度的に労働組合・使用者関係に政府が積極的に関与する具体的な法律となったのである。ノリス・ラガーディア法では自由放任の立場から、使用者と交渉する労働者の同盟、結社、代表の選出、労働条件や期間の交渉に自由が与えられていた。

しかし、1935年全国労働関係法は、二つの点で団体交渉を合法的に行うことができる労働者代表組織について規制したのである。一つには、労働者代表を選出する方法であり、もう一つは代表を選出することができる労働者の範囲（適正交渉単位）である。まずもって、団体交渉を合法的に行うためには、労働者の過半数が団体交渉を行うことに賛成しなければならない。ついで、その労働者はある特定の範囲に限られる。その際に、臨時雇い、請負、派遣といった非典型雇用労働者や管理職は適正交渉単位から除外される。その判断は全国労働関係委員会（NLRB）が行う<sup>6</sup>。

ノリス・ラガーディア法によって労働者の同盟、結社の自由が認められているとしても、全国労働関係法は、合法的に使用者と交渉できる労働者代表を限定的に規定した。これはつまり、労働者には適正交渉単位に関係なく労働組合を結成する自由が認められているとしても、合法的な団体交渉を行うことができるかどうかは別であることを意味する。したがって、団体交渉を合法的に行うことができる労働組織を狭義の労働組合と呼ぶことができる。一方、合法的に団体交渉を行うことが認められていないものの、労働者が自由意志で同盟、結社した労働組織は、広義の労働組合とすることができる。前者は全国労働関係法の枠組みの中に存在し、後者はその枠組みから離れたところに存在する。そして、両者の存在を規定する法律は、後述する内国歳入法典である。このアメリカにおける法制度の特殊性が本研究における労働組織の多様性に強い影響を与えている。

## （２） 全国労働関係法を支える仕組み

政府による労働組合・使用者関係への介入は、全国労働関係法に加えて、1935年社会保障法（Social Security Act of 1935）、1938年公正労働基準法（FLSA ; The Fair Labor Standard Act）、1970年職業安全衛生法（OSHA ; The Occupational Safety and Health Act）によって補完されてきた。

団体交渉では企業年金や労働条件などが協議される。一方で、1935年社会保障法が団体交

---

<sup>6</sup> Ibid., pp.36-46.

渉の範囲外にある公的年金、労災保険、失業保険を規定する。また、1938年公正労働基準法は、週40時間以上を超えた労働に対する割増賃金、最低賃金などを規定するとともに、割増賃金の対象除外となる労働者を規定することで、団体交渉によらずに労働者に普遍的に適用する基準を提示した。1970年職業安全衛生法は、事業所における安全と健康に関する最低基準を規定するとともに行政による取締を規定した。

これらの法制度は、全国労働関係法に基づく団体交渉を補完するものとして機能した。これにより、団体交渉を合法的に認められた狭義の労働組合は、使用者と労働条件および企業年金などの企業が負担する社会保障制度に利害調整を集約することが可能になったと言えよう。その一方で、広義の労働組合は、団体交渉機能の外に置かれた。本研究で取り上げた新しい労働組織は、狭義と広義双方の労働組合を含むものである<sup>7</sup>。

## 2. 職業訓練・職業斡旋分野

この分野については、最終的には以下二つの現行法の概略と成立経緯が理解できればよい。

- ・ 全国徒弟制訓練法 (National Apprenticeship Act of 1937)
- ・ 労働力投資法 (Workforce Investment Act of 1998)

連邦レベルでの職業訓練法と職業斡旋法の源流は、1930年代のニューディール期に求めることができる。この時期の三つの法を挙げよう。1933年の全国産業復興法 (NIRA ; National Industrial Recovery Act)、1935年の緊急救済支出法 (Emergency Relief Appropriation Act)、1933年のワグナー＝ペイザー法 (Wagner=Peysner Act)、である。

理解すべき二つの現行法との関連について要点を先に言えば (図表 1-1 の矢印に留意)、

- ・ 全国徒弟制訓練法の源流は全国産業復興法である
- ・ 労働力投資法の源流は、緊急救済支出法とワグナー＝ペイザー法である

となる。以下では順を追って説明していこう。

### (1) NIRA から全国徒弟制訓練法へ

NIRA は全国的な産業復興のために政労使が協力し、様々な産業の「産業基準 Industrial Codes」——競争、賃金や労働時間、製品やサービスの品質などに関する基準——を設定する試みであった。そのうち建設業においては、徒弟制訓練の中味を規制するコードが作られようとしていた。周知の通り徒弟制訓練は、「名ばかり」に陥ることが少なくない。劣悪な労働条件を強いられたり、不必要に長い徒弟期間にも拘らず訓練がなされず技能が向上しなかつ

<sup>7</sup> IAF Washington D.C.の National Staff、Jonathan Lange 氏は 2011 年 8 月 15 日に行ったインタビューで広義の労働組合を Traditional Labor Union、狭義の労働組合を Trade Union と表現した。

たりといったことが、歴史上繰り返されてきた<sup>8</sup>。1930年代のアメリカでも、そういう事態が野放しにされないよう、徒弟制訓練に関するルールの必要性が痛感されていたのである。ところがNIRAは1935年、最高裁によって違憲判決が下される。当時の労働長官フランシス・パーキンは、建設業をはじめとした徒弟制訓練のルール設定にむけて、「徒弟制委員会」を組織した。それが結実したのが、1937年の全国徒弟制訓練法（National Apprenticeship Act）である。この法に基づく行政実務は現在、連邦労働省雇用訓練局（ETA；Employment and Training Administration）が所管し、徒弟制訓練内容の最低基準だけではなく、徒弟の福利厚生全般や、募集・訓練・雇用における差別の禁止も問われるものとなっている。なおこの法の下で徒弟制訓練を実施する組織は、ETAに登録しなければならない<sup>9</sup>。

## （2） 緊急救済支出法から職業訓練法へ

1935年の緊急救済支出法は、大恐慌のあおりによる失業者や未就職者に対する雇用創出に向けて、連邦政府の多大な支出を認めたものである。これを根拠法に雇用増進局（WPA；Work Progress Administration、名称変更しWork Projects Administration）が設立され、公共事業（道路、橋、ダム、学校など）によって大量の未熟練労働者を吸収した。1935年から1943年にかけて、134億ドルの支出によって計800万の雇用を創出した。このなかに含まれる若者については、WPAとは別に全国青年局（National Youth Administration）が所管した。

第二次世界大戦を経て1950～60年代にアメリカは経済的繁栄をきわめる。ところが石油ショックによって失業問題は再び深刻化した。1973年の総合雇用訓練法（Comprehensive Employment and Training Act）は、低賃金労働者と長期失業者に職業訓練を実施し、公共サービス<sup>10</sup>における1～2年のフルタイム雇用（低賃金世帯の高校生には夏休みの雇用）を与えるものである。この訓練と雇用で得たスキルによって、補助金の付かない、通常の雇用に結びさせるのがねらいであった。したがって総合雇用訓練法は、理念的・内容的にはWPA事業の延長線上にあるが、訓練プログラムに関しては連邦の統制を弱め、各州により大きな権限を与えるものであった。具体的には、市や郡あるいはその連合体という単位で職業訓練実施のための委員会boardを結成し、その意思決定の下に事業を遂行していく、というものだ<sup>11</sup>。

この総合雇用訓練法は9年後の1982年、職業訓練パートナーシップ法（Job Training Partnership Act）にとって替わられる。未熟練の成人と若者を入職レベルの職に向けて準備させ、社会的・経済的に不利な人びとへの職業訓練を供給するという点は前法と同様だが、訓練としての雇用の場を公共サービスに限らない、より広げたものとなった。

<sup>8</sup> たとえばアダム・スミス『国富論』第1編第10章に描かれた、18世紀のギルドの実態。

<sup>9</sup> 第3章の、電気工国際労働組合IBEWと電気工事業者協会NECAとの合同徒弟制訓練組織IBEW/NECA-JATCもそうである。民間訓練組織には、連邦の認証により信用度が増すという利点がある。

<sup>10</sup> "public"という場合、官公庁に限られるわけではないことに注意。担い手として、Non-profit organizationも含まれている。この総合雇用訓練法による雇用先についても同様である。

<sup>11</sup> 第3章のMichigan Works!（ミシガン州内に25箇所、調査を行ったのはSouth Central Michigan Works!）もその一つである。

職業訓練パートナーシップ法はその後、幾つかの改正がなされ（例えば 1992 年の職業訓練改革、1994 年の学校から職業への機会法など）、1998 年の労働力投資法によって廃止に至る。労働力投資法については次項でふれることにして、なぜ職業訓練法は、こうも度々改正がなされるかについて考えておこう。それは、本研究で取り上げる労働諸組織の、職業訓練に関する試行錯誤を理解するために必要である。

頻繁な法改正の理由は端的に、職業訓練と雇用を効果的・効率的に結びつけることが難しいからである。一方で、職業訓練の内容をレリバントにするのは容易ではなく、他方で、職業訓練を受ける人びとの圧倒的多数は、社会的に不利な人びとである。職業訓練における OJT の高い効果は広く社会的に認められているものの、その実施は経営者にとって負担になるため、経営者は、OJT 以外の方法で OJT と同様の効果を得る方法を職業訓練プロバイダーに期待しがちであると同時に、最も「出来のいい」層をすくって（cream-off）いく。それを由々しき事態と見なす政治勢力は、最も訓練コストがかかる層を社会的に排除せずに、経営者の労働需要と職業訓練への関与を喚起するような法的枠組みの形成に向けて腐心する。それをコストや競争力アップの阻害要因と見なす政治勢力は、できるだけ削り落そうとする。かくして綱引きは続き、妥協の産物として法改正が繰り返されるのである。

### （3） ワグナー＝ペイザー法から労働力投資法へ

本節の冒頭で、「労働力投資法の源流は、緊急救済支出法とワグナー＝ペイザー法である」と述べた。より細かく言えば、「緊急救済支出法」には続きがあって、「緊急救済支出法→総合雇用訓練法→職業訓練パートナーシップ法」である。この系が職業訓練関連であるのに対し、ワグナー＝ペイザー法は職業斡旋に関わるものだ。したがって労働力投資法は、職業訓練と職業斡旋を統一したものである。労働力投資法は各州にワンストップセンターの設置を命じたという比較的知られている事実には、以上のような法制史の流れがある。

さて、そのワグナー＝ペイザー法は 1933 年制定と非常に古いが、現在でも生きている法である。この法によって公共雇用オフィス public employment office——日本で言えばハローワークに相当しよう——が、全国規模で設置されていった。

1998 年の労働力投資法の制定によって、ワグナー＝ペイザー法は改正される。つまり、ワグナー＝ペイザー法下の公共雇用オフィスは、ワンストップセンターの一部となった。ただし、その機能つまり提供しているサービス内容が、職業斡旋（や職業相談・カウンセリング）であることに変わりはない。

また労働力投資法は、職業訓練パートナーシップ法に取って代わったわけだが、職業訓練パートナーシップ法下に設置された、職業訓練実施のための市や郡あるいはその連合体という単位での委員会自体もまた存続している。労働力投資法の制定によって、「労働力開発（投資）委員会 workforce development (investment) board」という名称で呼ばれることが一般化したというだけで、そのサービス機能には、基本的に変化はない。ただし、委員会の過半数は

経営サイドという規定（51%ルール）がある<sup>12</sup>。経営サイドの利害関心を惹きつけて、労働力開発への経営サイドの関与を高めることを狙ったのである。またサービスの対象者として、社会的・経済的に不利な人びとだけではなく、広く一般市民・一般労働者および経営者（従業員の採用・訓練・評価などの支援）にも、力点を置くようになっている。

労働力投資法によって各州に配分される連邦マネーは、各州の人口的特徴（年齢・性別・人種、失業率など）を勘案した公式に基づいて算出される。州が受け取った資金の15%までは、知事（つまり州）が取り分け、その裁量で活用してもよい。そして州は、残りの資金を各地域の労働力開発（投資）委員会に按分する。地域労働力開発（投資）委員会が決定した事業内容は、実行組織に下ろされる。実行組織は公募をかけて審査し、非営利組織や民間組織などの受託者が事業を実施していくという流れである<sup>13</sup>。

### 3. 社会福祉・地域共同体開発分野

この分野については、最終的には以下四つの現行法ないし制度の概略と成立経緯が理解されればよい。その四つとは、

- ・ AFDC（要扶養児童家族援助）から TANF（貧困家庭一時扶助）へ<sup>14</sup>
- ・ Medicare と Medicaid（1965年の社会保障法）
- ・ 地域共同体サービス包括補助金（1981年の包括予算調停法）
- ・ 地域共同体開発包括補助金（1974年の住宅・地域コミュニティ開発法）

である。

#### （1） 社会保障法／AFDC から個人責任・雇用機会調停法／TANF へ

個人責任・雇用機会調停法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）は、1935年の社会保障法によって「1930年代以降アメリカの連邦福祉政策の柱であった AFDC（要扶養児童家族援助）」を、「TANF（貧困家庭一時扶助）へと衣替え」させた根拠法である。これによって、「現金給付の受給期間が生涯で5年に制限され、受給開始後2年以内での職業教育・訓練への参加が義務付けられた」（埋橋 2007：16-17）。こうした内容を持つ個人責任・雇用機会調停法は、貧困者への連邦による現金援助に関する目的と方法を、根本的に変えた法であると見なされている。貧困者に対する福祉政策のなかに労働力開発と雇用の要素を挿入したものであり、Welfare-to-Work 政策あるいは Workfare 政策と呼ばれているものだ。

<sup>12</sup> 同法審議当時、連邦議会の過半数を共和党が占めていたことも影響している。

<sup>13</sup> South Central Michigan Works! における WIA プログラムの現在の二大受託者は、AFL-CIO の 501(c)(3)である M-HRDI（ミシガン人的資源開発法人）と、ジャクソン・コミュニティ・カレッジである（第3章）。

<sup>14</sup> それぞれ Aid to Families with Dependent Children, Temporary Assistance for Needy Families の頭字語。

こうした福祉政策の根本的転換が生じた理由としては、1935年の社会福祉法制定以来、AFDC受給者がほぼ増加の一途を辿り、財政を圧迫したことが大きい。とりわけ、1960年代ジョンソン政権下の、経済機会法に基づく気前のよい社会政策をもってしても、AFDC受給者は減るどころか、逆に急増した。ジョンソン政権は、AFDC受給者に対する就労要請として「労働促進プログラム（WIN；Work Incentive Program）」を実施したが、州政府による運用は徹底されておらず、受給者の減少にも寄与しなかった。連邦の特定補助金（categorical grant）<sup>15</sup>を受給するために細かい連邦規定を順守しなければならないことが、効果的なプログラム実施を阻んでいることが原因だとみなしたレーガン政権は、1981年に包括予算調停法（Omnibus Budget Reconciliation Act）を制定し、労働関連プログラムの実施に関する州政府の裁量を拡大した。このように、1996年の個人責任・雇用機会調停法制定という福祉政策の大転換には、実は1960年代にその萌芽があり、1980年代に芽が伸びていたのである（以上この段落は、根岸（2006）、小林（2010）を参照）。

さて、以下ではAFDCから衣替えしたTANFのマネーの流れを説明する。1996年法以前は、要扶養児童家族援助に関して、連邦健康・人的サービス省（Department of Health and Human Services）が、ガイドラインやプログラムの全てを決定し、適格審査を含めた行政事務を州が担当する、というものであった。1996年法以降は、連邦は州に資金を配分するのみで<sup>16</sup>、事業内容の決定とその実施はすべて州の責任となった。各州に配分されたTANFマネーは、地域労働力投資（開発）委員会に配分され、貧困家庭の個人々人への職業訓練や職業紹介に使用される。実際のプログラムは、公募を経た受託者が提供する。なおTANFプログラムの名称は、州によって様々である<sup>17</sup>。

## （2）メディケア（Medicare）とメディケイド（Medicaid）（1965年社会保障法）

メディケアとメディケイドは、ジョンソン政権下の1965年社会保障法によって導入された、健康保険・社会的保護のプログラムである。1935年の社会保障法は主に象徴としての役割を果たしたのみで不十分であったため、それが改正され1965年法が制定された。この改正には、民主党と労働組合が低所得層を組織して1961年に創設した、全国高齢市民協議会（National Council of Senior Citizen）の影響力があつた（Williamson=Renee, 2005）。

メディケアは65歳以上の全ての米市民・永住許可者に対して供給されるのに対し<sup>18</sup>、メディケイドは貧困世帯の成人とその子どもに対して供給される、資産調査をともなったプログラムである。したがって、65歳以上かつ貧困世帯だと、両方を受給している場合もある。ちな

<sup>15</sup> いわゆる「ヒモ付き」の資金が categorical grant で、これと対になるのが block grant 包括補助金である。

<sup>16</sup> 連邦政府の定めた「労働参加率（就労率や、職業訓練や求職活動への参加率）」を満たさない限り、州政府への補助金は減額されるという懲罰的仕組みを持つ（根岸 2010）。

<sup>17</sup> たとえば、ミシガン州では JET（Job, Education, and Training）である。なお、South Central Michigan Works! における TANF プログラムの受託者は、前出の M-HRDI（ミシガン人的資源開発法人）である（第3章）。

<sup>18</sup> 正確には、65歳未満でも先天性あるいは永続的な身体障がいを持つ者と、あらゆる年齢の終末期の腎臓病患者が加わる。

みに近年、老人ホームで暮らす人びとの約 60%は、メディケイドによる給付をその支払いの一部に充当している<sup>19</sup>。

メディケアとメディケイドともに、予算不足と保障範囲が常に問題化し、何度も法や施行規則の改正がなされてきた。予算不足の原因は、連邦政府・州政府の財政難、人口の高齢化と貧困層の増加にある。高齢者ほど、医療を必要とする確率は高まる。貧困層の増加それ自体は、診察や入院の増加を意味するわけではないが、購入・賃貸可能な食品や住居、健康に対する知識の不十分さなどのために<sup>20</sup>、より重症の症状の患者が増え、治療代がいつそう嵩む。予算に限りのある中で、「受けた治療の分、支払いをする (fee for service)」方式を続けていては——どのような治療にするかを医師が自由裁量で決め、どの病院・医師にかかるかを患者が自由に決めていては——治療の必要な全ての人びとに治療が行き渡らない。そこで多くの州は 1990 年代以降、連邦政府から「マネージド・ケア managed care」の許可を取り付ける。マネージド・ケアの下では、民間保険会社やその連合体が、どのような症例にはどのような治療を施すか、その値段はいくらか、どの病院・医師にかかってよいかなど、医療の内容と予算の全てを管理する。民間保険会社やその連合体は、州から金額固定の給付金を受け取り、その範囲内で、メディケアとメディケイド登録者に医療を提供する。したがって、「〇〇病の入院は X 日以内」「虫歯の治療は年 Y 回まで」のように、サービスが限定されている<sup>21</sup>。

以上のような標準化と上限設定によって、政府は医療費の削減を行ってきたものの、人口の高齢化と貧困層の増加という圧迫要因は常に存在する。医療制度・社会保障制度の詳述は本研究の目的ではないので、説明はこれで止めておく。ただし、第 4 章で、在宅介護労働者の労働者所有企業の CHCA (Cooperative Home Care Associates) を取り上げるので、「メディケアとメディケイドは、医療・介護分野の下位職 (看護助手や在宅介護労働者) の働き方と賃金に、どのようにつながっているのか？」については、理解される必要がある<sup>22</sup>。そこで以下では、予算ないし資金の流れについて概観しておく。

メディケアは、連邦政府が全額を支出し、管理監督も行う。原資は、1954 年の社会保険分担法による社会保障税が中心である。管理監督部局は、健康・人的サービス省のメディケア・メディケイド・サービスセンター (CMS ; Center for Medicare and Medicaid Service) である。

<sup>19</sup> メディケアとメディケイドの狭間に落ちているのは、慢性病のケアを必要とする 65 歳未満の人びとである。彼らを組織化し、ICS (Independent Care System) という 501(c)(3) を設立したのは、在宅介護労働者の労働者所有企業の CHCA (Cooperative Home Care Associates) の創設者 Rick Surpin である (第 4 章)。

<sup>20</sup> 堤 (2006) を参照。CHCA の本社は、ニューヨークのサウスブロンクスという低所得層地域にある。ここには、ニューヨーク市全体のゴミの 3 分の 1 が流れ込むゴミ処理場があり、ゴミ運搬トラックの往来が激しい。子どもの喘息罹患率に関してブロンクスは、全国で最も高い郡の一つである (Fitzgerald 2010:122-123)。また、CHCA で在宅介護労働者になる訓練を受けたある移民女性は、「糖尿病の原因が食事にあることを、この授業を受けて初めて知りました」と CHCA のニューズレターで語っている。

<sup>21</sup> もちろん、このような限定的な医療サービスでは、生死にかかわる状態に陥る人びともいる。そのような、主に高齢者や障がい者は、従来タイプの医療サービスを受けている。

<sup>22</sup> CHCA とその関連組織 (ICS や PHI) は、給付金のマージンが抜かれるため在宅介護労働者の賃金が大きく下がることを問題視し、それを改善すべくアドヴォカシー活動を続けてきている (第 4 章)。

CMS は、会計管理の中間組織（fiscal intermediary）と契約する。この中間組織は通常、民間保険会社やその連合体である。中間組織は、メディケアの対象者すなわち 65 歳以上の人びとにケアを供給している、病院や老人ホーム、薬局、メディケアの認証を受けた訪問看護・介護機関<sup>23</sup>に対して支払いをする。

メディケイドは、連邦と地域が資金を折半し、地域が管理監督を行う。「地域」とは州および市・郡を指すが、州の参加は任意である。ただし 1982 年以降、全州が関わっている。各州に配分される金額は、その州の一人あたり所得を基にした公式によって算出される。いくつかの州は、上述したメディケアの場合と同様に、会計管理の中間組織（民間保険会社）と契約を結んでいる。それ以外の州は、認証を受けかつ契約を結んでいるケア供給機関<sup>24</sup>に直接、メディケイドの給付金を支払っている。

### （3） 地域共同体サービス包括交付金（1981 年の包括予算調停法）

周知のように J.F.ケネディの後を継いだジョンソン大統領は、「偉大な社会 Great Society」「貧困に対する戦争 War on Poverty」を掲げた。本研究の分析対象である労働組織を含めた地域共同体活動諸組織の、資金源を理解するという点では、連邦健康・人的サービス省から配分される「地域共同体サービス包括補助金（CSBG ; Community Services Block Grant）」の概要が分かればよい。そのためには、ジョンソン政権で制定された経済機会法（EOA ; Economic Opportunity Act of 1964）とそれによる経済機会室（OEO ; Office of Economic Opportunity）の設置に、遡っておく必要がある<sup>25</sup>。

経済機会法は、失業と貧困を根絶やしにするため、職業訓練（ジョブ・コアなども含む）や成人教育、ヘッドスタート、地域健康センター、シニアセンター、スモールビジネスへの低利貸付といった、さまざまなプログラムや施設を供給していった。これらを実施するために経済機会室は、地域共同体アクション・エージェンシー（CAA ; Community Action Agency）を全国各地に設置した。CAA は、NPO、市の外郭団体、あるいは地域共同体グループなど多様であった。経済機会法はまた、地域及び連邦レベルの貧困撲滅プログラムへの、貧困者自身の一定割合の参加も求めたので、そこから次世代のリーダーや活動家が育っていくことにもなった。こうした動向に、一部の市長や政治的指導者は恐れを抱き、それは経済機会法に対する「グリーン修正条項」に結実した。この修正条項によって、各地域の公選官僚は、CAA スタッフの任命権を得たのである。

その後のニクソン、フォード政権は、経済機会室の弱体化・廃止を意図した法改正や行政

<sup>23</sup> 一例を挙げると、NVS-NY（Nurse Visiting Service New York）。もちろん在宅看護は通常、看護師のみで可能になるわけではなく、在宅介護労働者が必要となる。在宅介護は、看護師の監督下になされなくてはならないので、CHCA は NVS-NY と契約している。したがってメディケアの給付金は、連邦→民間保険会社→在宅看護機関（NVS-NY）→CHCA、と流れる。注 19 で述べた「給付金のマージンが抜かれる」のは、このようにしてである。

<sup>24</sup> 在宅介護機関だけではなく、家事労働供給機関（家政婦（夫）派遣所）なども含まれている。

<sup>25</sup> この項の記述は、Garson & Williams（1983）に基づく。

改革を実施していく<sup>26</sup>。ニクソン政権下では、経済機会室の多くのプログラムは、健康・教育・福祉省<sup>27</sup>や労働省へと移管され、フォード政権下では、経済機会室自体が廃止され、健康・人的サービス省の地域共同体サービス局（CSA；Community Services Administration）へと衣替えされた。

然るにカーター政権は、CSA と CAA を活用した、地域共同体のリーダーシップ増強に取り組む。具体的には 1981 年の包括調整法によって、地域共同体サービス包括補助金（CSBG；Community Services Block Grant）へと姿を変えたのである（経済機会法とグリーン修正条項は廃止）。これによって、何が必要なプログラムや施設なのかを決定する各地域の裁量を高めた（ただし、各地域の CAA は、コミュニティ・サービス局の適格審査を受けなければならない）。

短命に終わったカーター政権に続くレーガン政権では、200 以上にのぼる対地域連邦プログラムも集めつつ、包括補助金を 8 種類に整理した上で、連邦から地域へと流れる資金を大幅に減額した。さらに、連邦公務員の数を削減すべく、コミュニティ・サービス局をコミュニティ・サービス室へと格下げした。

以上が、コミュニティ・サービス包括補助金が誕生するまでの流れである。地域共同体の立ち位置からまとめよう。連邦から流れてくるマネーは、健康・人的サービス省のコミュニティ・サービス室を経由したコミュニティ・サービス包括補助金が主であるが、それ以外にも、労働省や教育省、それからまた住宅・都市開発省などを経由したものも少なくない、ということである。次項では、住宅・都市開発省を経由するマネーと、その根拠法である住宅・地域共同体開発法について説明しよう。

#### （４） 住宅・地域共同体開発法

戦後のアメリカは経済的繁栄を極めると同時に、都市中心部（inner city）の荒廃・貧困化（ドーナツ化現象、スプロール現象）も進行した。また、荒廃した都市部の再開発は、地上げ屋の暗躍、地価急騰による貧困層の生活破壊や立ち退きを引き起こした。連邦政府は、1949 年の住宅法制定に基づく都市再開発事業によって有効需要を創出しようと試みたが、それは「スラムクリアランス」を軸に据えたため、コミュニティは開発ではなく解体されていった。都市再開発は「連邦政府のブルドーザー」となったのである（R.B.Gratz1994）。

このような事態に対しては、地域住民自らがグループを組織し、住民自身の意思決定に基づく民主的なまちづくりが、1960 年代から小規模ながらも全国各地で行われるようになってきた。「地域共同体開発法人（CDC；Community-based Development Corporation）」と呼ばれる

<sup>26</sup> 2011 年 8 月 26 日、私たち研究グループがインタビューをした UCLA の Abel Valezuela 教授によれば、CAA（彼の表現では Quasi-governmental Community Based Organization）の組織運営には、マルチな能力が必要だが、多くの人びとはそれを欠いており、また、あまりにも多くの多様な目標を達成しようと急いだ。結果、少なからぬ組織は機能不全を招き、それに対して右派は、税金の無駄遣いだと批判を強めた。

<sup>27</sup> こののちすぐに、健康・人的サービス省と教育省へと分離・改編された。

ようになったこうした団体の動向に着目したのは、全国規模の財団や慈善団体、そして上院議員のロバート・F・ケネディであり、その重要性について社会的に発言するとともに、前述の経済機会法に修正条項を加えるなど法的整備にも着手した。

連邦レベルでは最終的には 1974 年、住宅・地域共同体開発法（Housing and Community Development Act）が制定される。この法の制定以前は、さまざまな特定補助金が存在していたが、実施内容の決定は州や市に委ねることとし、連邦住宅・都市開発省は地域共同体開発包括補助金（CDBG ; Community Development Block Grant）の供給に切り替えたのである。地域共同体開発包括補助金は、各地域の人口や貧困率、住宅の密集度合いや経済成長の遅滞などを勘案した一定の公式にしたがって算出され、州や市に配分される。州や市はさらにこの連邦 CDBG マネーを、公募による審査をとおして CDC や類似の NPO 等に供給する<sup>28</sup>。これは、健康・人的サービス省の地域共同体サービス一括助成金（CSBG）や、労働省の労働力投資法マネーの配分方式と平行だと言えよう。まとめれば、連邦の各省から地域に流れる資金は、連邦がプログラムの詳細まで決めて配分する特定補助金方式から、連邦は原則だけ決めプログラムの詳細は地域が決定する一括補助金方式にシフトしてきたわけである。

#### 4. オバマ政権下で成立した米国復興・再投資法および貿易調整支援の発動

##### （1） 米国復興・再投資法（ARRA）

米国復興・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act）は、2009 年 2 月に成立した法である。世間一般には、「スティミュラス・パッケージ」という名称で通っている。2000 年代後半の景気後退を踏まえた本法の第一の目的は、雇用保持 *job security* と雇用創出 *job creation* である。第二の目的は、景気後退のあおりを最もシビアに受けた人びとの救済措置であり、社会インフラ、教育、職業訓練、医療・介護、「グリーン」産業への投資（研究開発も含む）、失業給付と社会保障給付の支出増加を実施する。

法案通過時点でのパッケージ総額は 7,870 億ドルである<sup>29</sup>。では、この連邦マネーはどのようにして末端まで流れていくのだろうか。単純化して言えば、連邦労働省、商務省、エネルギー省、健康・人的サービス省などから、州や市へのブロック・グラントとして、さまざまな単位の組織が応募できるコンテスト方式の競争的補助金として、降りていく。例えば、成長産業と新規産業の職業訓練と職業斡旋に投じられる 7 億 5,000 万ドルの大半は、労働力投

<sup>28</sup> 第 3 章で取り上げる、中小零細企業の支援団体かつ同友会的組織である WIRE-Net（オハイオ州クリーブランド市）は、同州の民主党・労組系シンクタンクが立ち上げた 3 つの CDC（Cubell Improvement, Detroit Shoreway, and Stockyard Area Development Association）が母体となって設立された。

<sup>29</sup> 本章執筆の 2011 年 12 月現在、全国の失業率は多少改善したものの依然として高いままであり、オバマ政権の経済政策批判の声が、共和党を中心にいっそう強まっている。スティミュラス・パッケージの予算は、まず確実に減らされるだろうと、本研究のインタビューの先々でも聞かれた。

資法に則って地域の労働力開発（投資）委員会へと流れていく。また例えば、各市には、エネルギー省から包括補助金が配分され、これを関連事業に投じることができる（Fitzgerald, 2010）。

## （２） 貿易調整支援（TAA）

貿易調整支援（TAA ; Trade Adjustment Assistance）は、安価な商品の輸入増加や工場・事業所の海外移転などによって、失業／倒産や労働時間／操業時間の大幅短縮によって苦しんでいる労働者／経営者／農家／地域共同体に対するさまざまなサービス・プログラムであり、連邦労働省、商務省、農務省が所管省庁である。金額としては、労働者向けプログラム（再雇用に向けた職業訓練、斡旋、所得補助など）が最大となっている。

TAA プログラムは、1962年の貿易拡大法（Trade Expansion Act）とその改正法である1974年の貿易法（Trade Act）を根拠法としている。ケネディ大統領によって提案された貿易拡大法の趣旨は、自由貿易を拡大する傍ら、それによって負のインパクトを受ける労働者や経営者などに対する措置も講ずる<sup>30</sup>、というものである。

TAAの支出は、レーガン政権時代に大幅に減額されたが、北米自由貿易協定（NAFTA）の影響もあって2002年には再び増額となった。近年では、中国の経済的台頭、リーマンショック以降の景気後退を受けて、オバマ政権もまた積極的な財政出動を行っている<sup>31</sup>。

## 5. 国内歳入法典と Non-profit Organization

本研究で登場する多種多様な労働組織（図表2-1）の多くはNPOである。「我々の組織はファイブ・オー・ワン・シー・スリー（501(c)(3)）です」といった表現が、インタビュー先でも度々聞かれた。これはどういう意味か。NPOはどのような法人格（legal status）を持つ組織なのか。須田（2001：173）は、「アメリカの『NPO』には三つの意味がある」として、我々が混乱しやすい点をわかりやすく説明している。

- ① 利潤の蓄積を目的としない非営利組織としての法人資格を持つ団体。
- ② ①の中でも、とくに501(c)というタックスコードをもち、公益団体として税制上法律上の保護（＝免税：引用者注）を受けている団体。
- ③ ②の中でも、特に501(c)(3)と501(c)(4)というタックスコードをもち、社会福祉や保健・医療、教育、芸術、環境問題など、市民の生活に密着した領域での活動を行っている公益団体。

<sup>30</sup> 1974年の貿易法は、1962年の貿易拡大法にはなかった職業訓練の要素が加えられた。

<sup>31</sup> 例えば、第3章で取り上げるM-HRDI（ミシガン人的資源開発法人）も、このTAAマネーによる再雇用訓練プログラムの実施に注力している。繰り返せば、M-HRDIはAFL-CIO系の501(C)(3)であり、ミシガン州には、自動車産業の失業者が大量に存在するからである。

そして、「このなかで、『アメリカの NPO』として紹介されているのは三番目の NPO だ」と述べている。以上を下敷きに、本報告書の分析内容との関連で二つの留意点を示しておく。

図表 1-2 内国歳入法典 501(c) 団体のサブカテゴリー(一部)と団体数

	組織の種類	本研究に登場する組織	2004	2010
(1)	公共法人	*****	103	168
(2)	免除団体資格保有法人	*****	7,078	7,239
(3)	宗教、慈善、科学、公共安全試験、文学、教育、アマチュアスポーツ育成、環境活動、健康福祉等の活動を行う法人または基金もしくは財団	ROC, DWU, NYTWA, Workplace Project, New Labor, Washtenaw County Workers Center, Jobs with Justice, COWS, AFL-CIO Working for America Institute, Industrial Area Foundation, National Worker Center Coordinator, Interfaith Worker Justice, Make the Road New York, WRTP, M-HRDI, CAEL, JVS-Boston, CHCA, ICS, COSH, IBEW/NECA-JATC, WIRE-Net, AFL-CIO Working America	964,418	1,280,739
(4)	社会福祉団体	Freelancers Union, Blue-Green Alliance,	137,831	139,129
(5)	労働団体、農業団体	AFL-CIO, UFCW, LIUNA, IBEW	62,648	63,012
(6)	商工会、商工会議所、経営者団体	NECA	84,838	92,331
(7)~(27)を含む、501(c)の合計			1,501,772	1,821,824

出所：Internal Revenue Service Data Book（内国歳入サービスデータブック）各年版をもとに筆者作成。

※上表になく、本報告書に登場する組織：The Sugar Law Center, Michigan Works!, 大学レーバースセンター（ニューヨーク市立大学とラトガース大学）

第 1 に、③のイメージに囚われるのではなく、②の非営利組織も存在することを忘れてはならない。というのも、本報告書で取り上げる労働組織のほとんどは 501(c) (3) であるものの、501(c) (5) の労働組合や、501(c) (6) の経営者団体も存在するからである（図表 1-2）。こうした組織もまた、「営利の蓄積を目的としない非営利組織として法人資格を持つ団体」である。そこで例えば、501(c) (5) の IBEW と 501(c) (6) の NECA は、501(c) (3) である合同徒弟制訓練（JATC ; Joint Apprenticeship Training Committee）を実施している。

第 2 に、501(c) (3) と 501(c) (4) の違いである。第 4 章で取り上げる Freelancers Union は、501(c) (4) だ。これはどういう意味なのか。ここで明確にしておきたい。501 条(c) 項の団体は、法人税の免税団体に該当し、(1) から (27) のサブカテゴリーに分類されている（図表 1-2 には、紙幅の都合上、(1) から (6) までが示されている）。なかでも、501(c) (3) に該当する団体は、公益性が認められ、寄付金控除の対象となる特別団体である。これに対して、もしある「社会福祉団体」が、その実質的な活動として法案成立に影響を与えること（ロビー活

動)に専念するつもりならば、501(c)(4)のもとで免税資格を求めなければならない。社会福祉増進のため、政治的により活動的であることが認められる代わりに、税控除寄付を受けることはできない(Salamon, 1993=1994)。第4章で詳しく見るように、Freelancers Unionは、独立請負業者や細切れ雇用の不安定就労者に、団体価格したがって割安の健康保険や生命保険を提供すると同時に、団体交渉によっては護られない彼らのような労働者を保護する法案成立に向けて活動しているロビー団体でもある。

以上確認してきたように、「アメリカの NPO」と言うとき、その意味するところには注意が必要である。狭義の NPO (501(c)(3)) にせよ、経営者団体や労働組合、宗教的背景のある団体や市民運動団体など、その設立母体と掲げられたミッションも、そしてまた、果たしている機能にしても、実に様々である。さらにそこでは、濃密な人的ネットワークが広がっている。こうした特徴を念頭に置いて、第2章以下を読みたい。

## おわりに：本章のまとめ

本章は、労働組合・使用者関係分野、職業訓練・職業斡旋分野、社会福祉・地域共同体開発分野、内国歳入法(典)と新しい労働組織をめぐる法的・制度的環境を取り上げてきた。それは取りも直さず、狭義、広義の労働組合を含めた労働組織が関与する範囲が労働組合と使用者による労働条件やワークルールの設定に留まらないことを意味する。

本研究は、団体交渉によって労働組合と使用者が協議決定する事柄のみならず、労働組合員もしくは現に働いている労働者かどうかにかかわらずに必要とされる職業訓練や職業斡旋、年金や医療保険および生活保護、地域共同体開発といった相互扶助の担い手を視野に入れている。

然るに、労働組合・使用者関係を中心として労働条件の維持・向上、職業訓練・職業斡旋、相互扶助に関する法制度を整理すると、全国労働関係法と全国徒弟訓練法が労働組合員の労働条件の維持・向上、職業訓練、相互扶助施策を担ってきた。この労働組合員とは、合法的に団体交渉を行うことができる狭義の労働組合に属する。一方で、緊急救済支出法とワグナー＝ペイザー法や社会保障法に基づく職業訓練・職業斡旋、相互扶助施策は、労働組合員以外を対象として全国労働関係法を補完したのである。そして、この両者の補完関係こそが第2章1で詳述するニューディール型労使関係システムを支えてきた法制度的な全体像であった。

この両者は、法的枠組みが成立したニューディール政策の時代より大きな転換点を迎えている。

一つには、団体交渉を行う狭義の労働組合と使用者の関係が、1980年代以降に進展した国際市場競争の激化のなかで変化を余儀なくされたことであり、そのために労働組合員以外を対象とした職業訓練・職業斡旋、相互扶助の在り方も連鎖的に変化せざるを得なくなってい

ることである。

もう一つには、狭義の労働組合に属する労働組合員以外を対象とした世界も自ら変化していることを本章の法制度の変遷が明らかにしている。それは、「最も訓練コストがかかる層を社会的に排除しないことに努力する勢力とコストや競争力アップの阻害要因と見なしてできるだけ削り落とそうとする政治勢力との綱引き」という側面を持ちつつも、連邦から州への権限委譲と地域共同体の参加を促す方向への変遷であった。社会福祉関連施策に関しては、団体交渉の適用範囲以外の労働者を対象としたが故にその存在の大きさを見出すこととなり、制度的枠組みの漸次的変更をもたらしたことも指摘できる。

いずれにせよ、ニューディール型労使関係システムの一部として労働組合と使用者が行う団体交渉によって利害調整される労働条件やワークルールが労使関係であると安穏としていられる状況は過ぎ去り、アメリカ社会全体の労働者の労働条件と社会保障制度の維持、職業訓練・職業斡旋、相互扶助に関し、狭義の労働組合に属する労働組合員を対象とした世界もそれ以外の世界も不安定な混迷に突入したのである。

その詳細については第2章で後述するが、その狭間において1980年代以降に急速に存在感を増したのが新しい労働組織である。法的根拠は全国労働関係法ではなく、内国歳入法(典)にある。その活動は、労働組合員であるかどうかを問わず、労働条件と社会保障制度の維持、職業訓練・職業斡旋、相互扶助などニューディール政策が整備してきた制度の再構築を担うことにある。

これら新しい労働組織の主要な活動予算は、民間財団から獲得する助成金に加えて、労働力投資法、社会保障法、住宅・地域共同体開発法、米国復興・再投資法による補助金である。したがって、団体交渉を軸とする労働組合・使用者関係だけをみれば狭義の労働組合に属する労働組合員以外から分断されたような状況にあるものの、法制度と資金の流れをみれば依然として全体的なシステムを維持するように機能しており、新しい労働組織もまたそのなかに位置づけられているとみることができよう。

## 参考文献

- Fitzgerald, Joan (2010) *Emerald Cities: Urban Sustainability and Economic Development*, Oxford University Press.
- Garson, G. David and Williams, J. Oliver (1983) *Public Administration: Concepts, Readings, Skills*, Allyn & Bacon.
- Gratz, R. B. (1989=1994) *The Living City*, 富田靱彦・宮地真知子・林泰義監訳『都市再生』、晶文社。
- Gould, William B. (1993) *A Primer on American Labor Law-third edition*. Cambridge, The MIT

- Press, 1993 (ウィリアム・B・グールド著、松田保彦訳『新・アメリカ労働法入門』日本労働研究機構、1999)
- Lester, Salamon, M.(1993=1994) *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, 入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』、ダイヤモンド社。
- Williamson, John. B and Renee Beard (2006=2007) “Securing Old Age: The Role of the American Senior Rights Movement”, 「アメリカにおける高齢者権利運動とその役割」、坂井宏介・安立清史訳、『社会政策研究』 Vol.7、37-63。
- 小林勇人 (2010) 「カリフォルニア州の福祉改革—ワークフェアの二つのモデルの競合と改革—」、渋谷博史・中浜隆編『アメリカモデル福祉国家—I 競争への補助階段』、昭和堂、66-129。
- 根岸毅宏 (2006) 「アメリカの1990年代の福祉再編」、『社会科学研究』第60巻第2号。
- 須田木綿子 (2001) 『素顔のアメリカNPO：貧困と向き合った8年間』、青木書店。
- 埋橋孝文編著 (2007) 『ワークフェア—排除から包摂へ?』、法律文化社。

## 第2章 新しい労働組織とニューディール型労使関係

(山崎 憲)

本章は、平成22年度から平成23年度の2年間にわたりインタビュー調査を実施した30の労働組織(Labor Organization)<sup>32</sup>に関する考察を通じ、アメリカにおける労使関係の現在について分析を試みるものである。

新しい労働組織の機能には、労働者の権利擁護、労働条件の向上、職業訓練、教育、年金や医療保険の維持や整備を通じた相互扶助などがある。一つの組織が単一の機能だけを持っている場合や、複数の機能をカバーしている場合もあり、その姿はさまざまである。これらの組織の多くは1980年代後半から1990年代に設立された。

アメリカの伝統的な労使関係は、単一企業もしくは複数の企業とその従業員を組織する労働組合が行う団体交渉に基づいていた。一方、新しい労働組織の多くは、必ずしも団体交渉を基盤としていない。労働組合員以外もメンバーとするなど、企業と従業員関係の範疇におさまらない。新しい労働組織が織り成す労使関係はアメリカの伝統的な姿とは一線を画したものである。

新しい労働組織の考察に移る前に、まずこのアメリカの伝統的な労使関係について整理しておこう。

### 1. ニューディール型労使関係システム

#### (1) ダンロップの労使関係論とニューディール型労使関係論

アメリカの労使関係について代表的な理論的枠組みを提示したのはDunlop(1958)とKochan, Katz, Mckersie(1986)である。Kochan, Katz, Mckersie(1986)はDunlop(1958)の基本的枠組みの延長線上にある。

Dunlop(1958)は、労使関係として邦訳されるIndustrial Relations Systemについて、経済システムと対比しながら以下のように説明した。

1. 労使関係システムは経済システムと同様に産業社会の下位(Sub)システムである。

両者はどちらも労働力の調達と労務の代償を関心の中心に置くという共通点がある。

両者の相違点は、経済システムが生産の体系的説明を重視する一方で職場を司る規則

<sup>32</sup> 平成22年11月に11組織、平成23年1月に13組織、平成23年8月に8組織で合計30組織のインタビュー調査を実施した。なお、組織以外にも平成22年11月にフォーダム・ロースクールJennifer Gordon准教授、平成23年1月にマサチューセッツ工科大学Paul Osterman教授など労働専門家からのインタビューも行った。

づくり全般を対象外とするのに対し、労使関係システムが生産の体系的説明を対象外として職場を司る規則づくり全般を重視することである。

2. 労使関係システムは経済システムの下位システムではない。
3. 労使関係システムは経済システムと同様に社会システムに関する仮説を有している。
4. 労使関係システムと経済システムはともに当事者（アクター）間の関係における歴史的考察と統計的調査に基づく論理的抽象概念である。
5. 労使関係論は歴史学、経済学、行政学、社会学、心理学、法学などの学際的要素を持つが、それ自身の専門領域も有している。
6. 社会全体と労使関係システムとの関係、労使関係システムと経済システムとの関係、労使関係システムの内部構造とその性質という三つが労使関係論のフレームワークの中で特徴づけられる<sup>33</sup>。

その上で、使用者、労働者、政府機関の三者を当事者（アクター）と位置づけ、階層的構造を持つアクター間の利害調整がどのような文脈（Context）の中で行われるかを分析することが労使関係論であるとした。

文脈とは、「技術」、「市場または予算上の制約」、「権力構造」の三つの組み合わせ方であり、それによってアクター間の力関係の均衡点が変化する。

「技術」とは、産業構造、技術水準、労働生産性、労働力人口の構造、国民的教育水準、熟練技能の形成方法のことであり、「市場または予算上の制約」は、市場の競争的状況、特定企業のおかれた予算上の制約、民間部門と公的部門の比重、寡占や独占の状況、大企業と中小企業の関係、金融市場の構造、貿易構造と国際収支のことであり、「権力構造」は、社会のなかで当事者が占める地位、権威や権力への接近度合、集権的か分権的かということである。

「技術」、「市場または予算上の制約」、「権力構造」を構成するそれぞれの要素を変数とし、その組み合わせから当事者間の利害調整の均衡点が決定される。

この理論的枠組みを説明するため、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、スペイン、スイス、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、ポーランド、ユーゴスラビア、ソ連に関する国際比較を行ったのが Dunlop (1958) である。この分析では労使関係論は必ずしも労働組合と使用者の関係に限定したものとなっていない。

一方、アメリカに関しては、労働組合と使用者の行う団体交渉の有効性に着目した。①経営側の階層、②労働者の組織の競争相手もしくは潜在的競争相手、③労働者とその組織、④政府機関の四者をアクターとし、その相互関係が社会システムを構築しているとしたのである。労働者が経営側と利害調整を行うためには労働者を代表する組織を形成する必要がある。そのために、政府機関は労働者を代表する組織に対して経営側との独占交渉権を与えた。これが排他的交渉権（exclusive bargaining representative）である。これによって、労働者を代表

---

<sup>33</sup> Dunlop (1958) pp.3-7.

する組織は、その競争相手もしくは潜在的競争相手との競争に勝ち、独占的に経営側と交渉が可能になった。アメリカ以外の国では従業員代表が労働者の組織として政府機関から認定されることがあることや、労働組合と従業員代表が潜在的競争相手となる可能性を指摘した<sup>34</sup>。

Kochan, Katz, Mckersie (1986) は、この Dunlop (1958) が描いたアメリカにおける労使関係システムの姿を、団体交渉を基盤とした三層構造として理論化し、重要な背景の一つとなったニューディール政策の名前をとってニューディール型労使関係システム (New Deal industrial relations system) としたのである<sup>35</sup>。

ニューディール政策は、1935年の全国労働関係法により、団体交渉を労使関係の基軸に位置づけた。その背景には、1929年に始まる大恐慌により大統領の政治的権限が高まったことで法律改正が容易になったこと、および職能別組合から産業別労働組合へ労働組合の趨勢がシフトしたことがある<sup>36</sup>。この結果、団体交渉を労働者と使用者の間の利害調整の基軸に位置づけて政府が関与する姿ができあがった。これは、政府が大企業から行う調達を通じて国内需要を管理し、労使間の団体交渉を通じた労働分配率の上昇により購買力のあるミドルクラスを育成するとともに、医療保険や年金などの社会保障制度の整備も団体交渉における労使間の利害調整に期待するという構図である。

## (2) ニューディール型労使関係システムの三つのレベルとメゾ調整

Kochan, Katz, Mckersie (1986) は、使用者、労働者、政府組織の三者間の関係を、戦略レベル (The Strategic Level)、団体交渉レベル (The Middle Level: Collective Bargaining as the Cornerstone)、職場レベル (The Workplace Level: Job Control Unionism) の三層構造に整理した。そのうえで、このそれぞれの階層で労働者と使用者と政府という三者のアクターが行う利害調整とそれがもたらす社会への波及効果をあわせてニューディール型労使関係システムとしたのである<sup>37</sup>。

中心となるのは団体交渉レベルである。ここで、労働組合と使用者が賃金、労働時間などの労働条件や医療保険や年金といった社会保障制度、職業訓練などが協議される。政府は、交渉が労働組合と使用者によって対等に行われるように支援した。労働組合は労働条件向上が獲得されている限りにおいて、戦略レベルで経営側が行う決定に干渉しない。この方針に基づいて職場レベルの労働者の働かせ方が決まる。労働組合はその働かせ方に使用者側の行き過ぎがないように規制する。

戦略レベルでは、労働条件向上や医療保険・年金といった社会保障制度、職業訓練などに関する団体交渉レベルの成果が、労働組合のない企業を含んで社会に波及することが期待される。これは、政策調整機能や産業セクター・ワイドの「調整」機能を有するメゾ調整と符

<sup>34</sup> Ibid., pp.99-102.

<sup>35</sup> Kochan, Katz and Mckersie (1986) p.21.

<sup>36</sup> Katz, Kochan and Colvin (2008) pp.36-37.

<sup>37</sup> Katz, Kochan and Colvin (2008) p.37.

合する。稲上（1994）は、労働組合の組織形態と労使交渉における集権化の度合いを分析し、産業と職業のそれぞれで集権度が高い状態をマクロ集権化、低い状態をマイクロ分権化とし、その中間に政策参加のネオ・コーポラティズム的政策調整機能や産業セクター・ワイドの「調整」機能を有するメゾ調整があるとした。労使交渉の集権度は、ダンロップが提示する社会的文脈としての「技術」、「市場または予算上の制約」、「権力構造」のそれぞれの要素の組み合わせに影響される。

たとえば、日本の場合、労働組合は企業別が主体であるために産業と職業における労使交渉の集権度が低く、マイクロ分権化の状態にある。しかし、企業内に留まるように見える労使関係は、春闘や審議会等への参加を通じて、労働組合のない企業の従業員の労働条件を引き上げたり社会保障制度を波及させたりするといった政策参加のネオ・コーポラティズム的政策調整機能を有している。これが日本における労使関係のメゾ調整である。

一方、アメリカは労働組合が産業別に組織されており、団体交渉も産業別に行うなど労使交渉の集権度が高いマクロ集権化の状態にある。しかし、団体交渉レベルの中心は労働組合員の労働条件の向上に集約し、政策参加のネオ・コーポラティズム的政策調整機能としてのメゾ調整が行われているわけではない。その役割は団体交渉レベルよりも上位の戦略レベルが担う。そこにおいて、労働分配や社会保障制度の維持拡充のために政府が関与するのである。このような形で、団体交渉で利害調整された結果が労働組合のない企業の従業員にも波及していく。日本とアメリカでは担うところが異なるものの、どちらもメゾ調整が意識されてきたのである。

### （3） ニューディール型労使関係システムと公的部門の労使関係

ニューディール型労使関係システムの完成は、第二次世界大戦期が契機となった。

政府は1942年に全国戦時労働委員会（WLB ; National War Labor Board）を立ち上げた。WLBの目的は労使紛争に政府が介入し、ストライキ抑制、賃金や価格の高騰を抑制することを通じて労働組合と経営側から戦時協力を得ることである。政府は労働組合のある大企業から軍需調達を通じて経済統制力を高めることで、労使関係システムにおける指導力を強化した。具体的には、労働組合に対してインフレをもたらすほどの賃金上昇や生産性を低下させるストライキを抑制する一方、経営側に対しては労働組合を承認させたのである。経営側もそれに対応して労働組合との交渉を専門に行う部門を設立するなど、体制を整備した。

戦後になると、政府は雇用維持を経済政策の基本とする雇用法を設立し、労使関係システムに積極的に関与する姿勢を明らかにした。

1950年代には主要産業の企業の多くに労働組合が設立され、団体交渉で取り扱う事項は、補完的失業手当、年金、工場閉鎖などに拡大していった。この時期にニューディール型労使関係システムは、おおよそその完成を見るに至る。その姿は以下のようなものである。労働組合は、職場レベルで経営側の働かせ方を受け入れる代償として、団体交渉レベルで労働条件

の向上を獲得する。職場レベルでは、職務規制と先任権制度によって経営側による働かせ方に行き過ぎがないようにチェックする。この関係の上に、戦略レベルで政府が労使間の交渉による労働条件の向上や社会保障制度が労働組合のない企業の従業員にも波及することを政府は期待するといったものである。

しかし、この姿はほどなくほころびを見せ始めた。第二次世界大戦の終結に伴い企業活動の海外展開が進展したからである。企業活動の海外展開の進展は即ち国内において政府の経済統制力が弱まることを意味する。これにより、ニューディール型労使関係システムの主要なアクターである政府の関与も弱まらざるを得なくなった。

1960年代にはニューディール型労使関係システムにとって新たな危機が訪れる。人的資源管理の台頭である。人的資源管理を導入する企業は、従業員の人間関係と能力育成を重視する一方で労働組合を回避する。これにより、1945年に35.5%を記録した労働組合組織率は1965年には30%を切って28.4%まで減少していった。この時期と交差するように公共部門で労働組合組織率が伸びていく。1959年にウィスコンシン州が全米で初めて州公務員労働組合に団体交渉権を認めたことを皮切りに、多くの州で1960年代から70年代初頭に州公務員労働組合の団結権と団体交渉権を認める法制化が行われていった。

2010年の労働組合組織率は公的部門と民間部門を合わせて11.9%である。そのうち、公的部門が40.0%で、民間部門は7.7%にすぎない。労働組合員数は公的部門が840万6,000人で民間部門の788万4,000人を上回る。公的部門の内訳は、連邦政府職員が組織率31.4%（115万4,000人）、州政府職員が組織率34.6%（219万1,000人）、州政府以外の地方自治体職員が組織率45.9%（506万1,000人）と、州政府、地方自治体の労働組合員がアメリカ全体の3分の1程度を占める。

公的部門の労働組合は団体交渉を通じて賃金、労働時間、年金、医療保険などに関する労働協約を締結する権利を有するが争議権がないことがほとんどである。連邦政府職員は、賃金水準の調整が第三者機関による調査に委ねられ、団体交渉事項から除外されている。

賃金、社会保障に関する交渉では、使用者が議会や首長などの政治的関係や政府の財政状況の影響を受けるなど、政治的な力関係に左右されたり、調整が不調に終わって法廷闘争に持ち込まれたりすることが多い。そのため、団体交渉を基軸としたニューディール型労使関係システムと同じ路線で発展してきたわけではない<sup>38</sup>。つまり、アメリカには公的部門の労使関係とニューディール型労使関係システムが併存してきたと言えよう。

#### （４） ニューディール型労使関係システムの変容

1970年代はニューディール型労使関係システムにとって決定的な変化の始まりとなった。三つのレベルの関係が崩れてきたからである。

<sup>38</sup> Katz, et al. (2008) pp.345-374.

その象徴が GM ローズタウン工場のストライキだった。生産現場労働者は、経営者側が設定した働き方が退屈だとして反抗した。団体交渉レベルが行う労働条件向上が生産現場労働者の働き方に対する代償となくなってきたからである。そのため、個々の労働者の職務範囲を拡大することや、職務内容を充実させるといった労働者生活の質（QWL）の向上が図られた。

この方向性は、1980年代に日本企業が北米市場で躍進したことにより拍車がかかった。この時代に、自動車、鉄鋼、電機などの製造業分野において日本製品は価格と品質の点でアメリカ企業よりも優位に立ち、市場シェアを伸ばした。この日本企業との競争に勝つことが労働組合、企業、政府にとっての最優先事項になったのである。この時に多くの労働組合は経営に協力する道を選択した。

政府、大学等では日本企業の強みを探る研究がさかんに行われた。これにより、次のような日本企業の強みが明らかになった。それは、従業員間が密接に連携すること、従業員の職務や能力を市場動向の変化に柔軟に変化させること、従業員と労働組合が企業経営に協力すること、これらが報酬制度や従業員のキャリアに結びついていることなどであった。この研究の成果がアメリカ企業に大きな影響を与えた。

その影響を調査したのが Katz and Darbishire (2000) である。調査結果は、労働組合のある企業とない企業のそれぞれで分析された。ここでは、労働組合のない企業は、「低賃金型」、「官僚型」、「人的資源管理型」、「進出日本企業型」、労働組合のある企業を、「伝統的ニューディール型」、「対決型」、「ジョイントチーム型」とする整理が行われた<sup>39</sup>。

「低賃金型」は、低い人件費を競争力の源泉とする。

「人的資源管理型」は、従業員の能力の育成と賃金を連動させた知識・技能給の採用や、従業員間の情報共有や連携した働き方の促進、従業員間の問題の未然防止による労働組合の組織化阻止などを行う。

「進出日本企業型」は、作業の標準化と知識・技能給、従業員間の連携に基づいた組織運営を行う。

「ジョイントチーム型」の特徴は、経営者と労働組合による共同決定、従業員による自律的作業グループの導入、職務区分の削減と従業員1人あたりの職務範囲の拡大、知識連動給と従業員のキャリア開発などである。

これらに共通する特徴は、市場動向の変化に柔軟に対応するという点である。「低賃金型」は人件費を極小化し、それ以外は従業員の働き方と処遇と能力の育成を市場動向に応じて柔軟に変化させることを競争力の源泉とする。このうち、「低賃金型」、「人的資源管理型」、「進出日本企業型」、「ジョイントチーム型」を採用する企業が1990年代に増加した。

このように人事労務管理の多様化が進展したことで、伝統的ニューディール型は少数派へ

<sup>39</sup> 低賃金型 (Nonunion Employment System)、官僚型 (The Low-Wage Pattern)、人的資源管理型 (The Human Resource Management Pattern)、進出日本企業型 (Japanese-oriented Employment Relations Pattern)、伝統的ニューディール型 (The Traditional ("New Deal") Pattern)、対決型 (Conflict Pattern)、ジョイントチーム型 (Joint Team-Based Employment Pattern)。

転じた。

それだけではない、伝統的ニューディール型の内容も、「ジョイントチーム型」の影響を受けて変化した。職場レベルにおいては、労働組合がこれまで行使してきた規制を変えなければ、「ジョイントチーム型」の足かせとなる。団体交渉レベルでは、産業別のまとまりよりも個別企業の競争力向上が重要となった。この結果、戦略レベルでは労働条件や社会保障における社会への波及効果が弱まっていったのである。

Katz and Darbishire (2000) の報告からほどなくして、Osterman, et al. (2001) は、ニューディール型労使関係システムがもはや崩壊しているとした。ニューディール型労使関係システム的前提を、①標準化された賃金と労働条件が国際競争の影響を受けないこと、②男性労働者が主たる家計の稼ぎ頭であり、女性と若年者は補助的であること、③家計の稼ぎ頭の雇用先は長期安定雇用を保障する大企業であること、④企業は従業員の長期雇用を前提とした経営を行い、経営者や管理職と非管理職の階層が明確であること、⑤労働者が果たす企業経営に対する長期にわたる貢献は労働条件の向上や雇用保障、社会保障の形で報われることとし、これらの前提がもはやないとしたのである<sup>40</sup>。

#### (5) 内部労働市場と外部労働市場の変化

労働者、使用者、政府という三者のアクターの諸関係に基づくニューディール型労使関係システムの変容は、内部労働市場と外部労働市場双方の変化にも影響を受けた。そのことについて言及したのは、Piore, et al. (2006) と Osterman, et al. (2001) である。

Piore, et al. (2006) は、ニューディール型労使関係システムを形作ってきた内部労働市場におけるアクターの境界が曖昧になったとし、その要因を企業側と働く側双方の変化にあると指摘した。働く側には、性別、民族、年齢、障害の有無を重視する新しいアイデンティティグループが出現した。これにより、従業員の企業への帰属意識が低下したのである。企業側については二つの要因をあげた。一つは、人的資源管理 (HRM) 施策や経営側主導による労働組合の介入を迂回する紛争処理の導入で労使関係システムをめぐる環境が変化したことであり、もう一つは、1980年代から90年代の産業構造の変化にともなう市場の変化もしくは消失を原因として、多くの大企業が破産に追い込まれた事実を前にして、企業経営の継続性に信頼がなくなったことである<sup>41</sup>。

ついで、Osterman, et al. (2001) は、①国境を越えたグローバルな労働市場の出現、女性就業率の上昇、労働時間の柔軟化、②1980年代から90年代初頭にかけての競争力向上のために行った職務と組織の改革に伴う労働者と管理者の境界の曖昧さの進展、および通信技術革新による仕事と生活の境界の曖昧さの進展、③臨時雇い、請負、派遣といった非典型雇用の急速な拡大、④グローバル化と規制緩和、技術革新、新しい働き方に対応した絶え間ないス

<sup>40</sup> Osterman, et al. (2001) pp.6-8.

<sup>41</sup> Piore, et al. (2006) pp.300-321.

スキルアップの重要性が増大したことを指摘した<sup>42</sup>。

Piore, et al. (2006) と Osterman, et al. (2001) の指摘は次のように整理できる。

内部労働市場においては労働者と管理者の境界が曖昧になるとともに非典型雇用が拡大することで、従来までの職場を基盤とした雇用管理が難しくなる。また、スキルアップの重要性が増大したことで、非典型雇用以外の従業員に対する教育訓練を企業が重視するようになった。同時に Piore, et al. (2006) が指摘する企業内に新しく出現したアイデンティティグループにより企業への帰属意識の低下も進行している。これにより、労働者の一つの企業における勤続年数が低下した<sup>43</sup>。ついで、経営側が自ら労働問題の紛争処理に当たることや、第三者機関を活用することで労働組合の介入を回避したり、紛争が訴訟というかたちで企業外に持ち出されたりすることが増加した。これは、経営側が従業員間の連携を促すことや能力育成の支援を通じた自律的な問題解決能力を高めることで企業競争力の強化をはかったことに関連している。これにより、労働組合は、組織率低下、企業内の労働問題に関する紛争解決能力の低下、使用者との交渉力の低下などの深刻な危機に直面しているのである。一方、外部労働市場では、非典型雇用労働者の数が急増した。政府による職業訓練施策の不備等により企業が求めるスキルの水準に達していないことや、使用者に対する交渉力の低さから、これらの労働者は低賃金の状態にある<sup>44</sup>。

これら内部労働市場と外部労働市場の変化がもたらす問題に手付かずだったわけではない。問題解決の試みは 1990 年代に行われている。1994 年に連邦議会に対して関係諸法改正のための提言として提出された「労働者・管理者関係の将来に関する委員会 (Commission on the Future of Worker- Management Relations)」がそれである。

この委員会は商務省と労働省の共管で開催された。委員長には労使関係システムのフレームワークを構築したダンロップが就任した。そのため、通称はダンロップ委員会とされている。委員会の目的は、アメリカ企業の生産性向上、ミドルクラスの生活水準の維持もしくは引き上げとされていた。委員会で検討された主な事項は次の通りである。

- ① 全国労働関係法を改正し、経営側が行う従業員の新しい働き方の導入に労働組合が協力しやすくすること。
- ② 労働問題紛争の訴訟に関する手続きを改正してコストを低減するために、私的紛争処理を広く導入すること。
- ③ 非典型雇用労働者に対する法的保護や職業訓練を拡充するとともに、これらの労働者を活用する企業側の責任を明らかにすることを通じて、労働条件の低下を防ぐこと。

全国労働関係法は労働組合の設立や運営、活動に関して使用者の干渉を禁じている。したがって、経営側の働きかけで労働組合に協力を促すことはできない。労働組合の自発的な協

<sup>42</sup> Osterman, et al. (2001) pp.27-46.

<sup>43</sup> Ibid., pp.35-36.

<sup>44</sup> Ibid., pp.49-52.

力がなければならない。そのための全国労働関係法の改正である。

ダンロップ委員会は企業競争力向上だけでなく、非典型雇用労働者が増加することで生じる問題に対処するため、全国労働関係法の改正を提言した。しかし、それは実行に移されず、問題はそのままに残されたのである。

## 2. 団体交渉範囲の縮小

### (1) システムの変容がもたらした問題

Dunlop (1958) と Kochan, Katz, Mckersie (1986) によって理論化された労使関係システム (Industrial Relations System) は、労働組合と使用者の関係に留まるものではない。特に、ニューディール政策によって方向づけられ、1950年代に一応の完成をみたニューディール型労使関係システムは、大企業労使が織り成す労働条件と社会保障制度に関する交渉結果が労働組合のない企業も含んで社会全体に波及することが期待されていた。この波及効果をメゾ調整になぞらえたことは前述の通りである。

しかし、ニューディール型労使関係システムを成立させていた前提は崩壊し、①国境を越えたグローバルな労働市場の出現、女性就業率の上昇、労働時間の柔軟化、②1980年代から90年代初頭にかけて競争力向上のために行った職務と組織の改革に伴う労働者と管理者の境界の曖昧さの進展と、通信技術革新による仕事と生活の境界の曖昧さの進展、③臨時雇い、請負、派遣といった非典型雇用の急速な拡大、④グローバル化と規制緩和、技術革新、新しい働き方に対応した絶え間ないスキルアップの重要性の増大<sup>45</sup>がもたらされた。

ダンロップ委員会は、労働組合のある企業で新しい働き方の導入を容易にすること、新しい労働紛争解決手段を構築すること、非典型雇用労働者の労働条件低下を防ぐことなどに関する提言を行った。即ち、それらの提言が実行に移されなかったことによる問題に直面しているのである。

ニューディール型労使関係システムは、労働分配と社会保障に関して団体交渉を通じた労使間の協議を基盤とし、その成果が社会全体に波及することが期待されてきた。しかし、労働組合組織率の低下、労働組合の経営協力の進展、勤続年数の低下、非典型雇用労働者の増加が労使関係システムにおけるメゾ調整機能を低下させたのである。ダンロップ報告にみられるように、政府も労働組合が個別企業の競争力向上に協力する方向を後押しした。労働組合による経営協力の進展は、即ち個別企業の競争力向上に重点を置くことになり、団体交渉の成果を波及させるメゾ調整の視点が弱まらざるを得なくなったのである。

労働組合の適用範囲となる労働者の減少が団体交渉基盤を弱体化させているという問題

<sup>45</sup> Osterman, et al. (2001) pp.27-46.

もある。これは、第一に労働組合組織率の低下によるものであり、もう一つは従業員の勤続年数の低下、非典型雇用労働者と頻繁な転職を行う労働者の増加によるものである。これにより、企業が負担する医療保険や年金などの社会保障制度の恩恵を受ける労働者の数が低下した。換言すれば、グローバル化と規制緩和、技術革新、新しい働き方に対応した絶え間ないスキルアップの重要性が増す一方で、低スキルで低賃金の非典型雇用労働者の需要は減少することはなく、むしろ増大したのである。

## (2) 全国労働関係法 (NLRA) と適正交渉単位

ニューディール型労使関係システムの変容が、団体交渉の波及効果の減少と団体交渉基盤の弱体化を引き起こしていることは前述した。これにより、労働組合のない企業の従業員や非典型雇用労働者の労働条件の低下、医療保険や年金といった社会保障制度における不安定さが拡大し、職業訓練機会が低下するといった問題が生じている。これは、労働組合による経営協力が進展したことや、経営側が進める市場動向の変化に対応できる新しい働き方が導入された影響である。団体交渉が持つ労使関係システムにおける役割は、単なる労働組合と使用者による交渉ではなく社会的波及効果を有するメゾ調整機能を含んでいたが、もはやその機能が低下している。

その原因は、団体交渉を規定する全国労働関係法 (NLRA) に必要な改正が行われなかったことによるところが大きい。

そもそも、全国労働関係法 (NLRA) は労働組合と使用者が公正な団体交渉を行うための政策的な誘導を支えるものであり、労働組合自体を定義付けるものではない。全国労働関係法が労働組合の法人格認定を行うわけではないからである。そこには労働組合と使用者が公正な団体交渉を行うための手続きが示されているだけである。

団体交渉を行うためには二つの道がある。第一に使用者が自発的に労働組合との交渉を受け入れる場合、第二に従業員による投票で過半数の支持を得た場合である。投票になる場合はどの範囲の従業員を労働組合が代表して団体交渉を行うことが可能かどうかという適正交渉単位が問題となる。その適正交渉単位が定められたうえで、該当する従業員の過半数の賛成があれば使用者と団体交渉を行う正当性が労働組合に与えられる。

この交渉単位に関する判断は全国労働関係委員会 (NLRB) が行うことが全国労働関係法第 15 条 (b) に記されている。全国労働関係委員会は、慣例的に単一の事業所をもとに交渉単位を定めてきた。その理由は、「被用者が共通の管理」下にあつて、「賃金その他給付の帳簿の単位」が同一であり、「被用者と使用者の意思疎通の単位」にあるとともに、「被用者同士の接触場所」が同一であるという判断基準に合致するのが、単一の事業所に所属する従業員だからである。交渉単位の対象となる従業員の勤務先が複数の事業所にまたがる場合は、配置転換実施の有無、仕事と労働条件の類似性にあわせて被用者の希望という判断要素が加味される。また、第 149 条 (b) 5 項では、これに加えて使用者側の意図を反映する

ことが考慮される<sup>46</sup>。

臨時雇い、請負、派遣といった非典型雇用労働者は、雇用管理、帳簿単位、使用者との意思疎通、従業員間の接触という点で他の従業員と同一でない。そのため、適正交渉単位としての認定が受けられないのである。

臨時雇いの場合であれば、既存の労働組合員と同一の交渉単位に含めるための環境整備を行うか、契約期間を定めない直接雇用に転換する、もしくはNLRBが行う交渉単位に関する判断を変更することが必要である。実際に非正規を正規化した事例は2007年の全米自動車労働組合(UAW)とGMとの団体交渉にみることができる。しかし、これは労働組合と使用者の歩み寄りによって達成されたことであり、NLRBの判断変更によるものではない。労働組合が組織化の手を伸ばさない臨時雇いや、勤務する事業所と使用者が異なる請負や派遣、また独立自営業者といった非典型雇用労働者は、法的に保障された団体交渉の枠外に置かれるのである。

労働組合組織率の低下による問題もある。中小零細企業や労働組合を経営の阻害要因とみる企業に対する組織化が進んでいないことにより、非典型雇用労働者のみならず、団体交渉の枠外に置かれる労働者が増大している。2010年の労働組合組織率は11.9%、そのうち民間部門だけをみれば組織率は7.7%にすぎない。

大工、電気工、塗装工などの特定の職業や教員、看護師、野球選手といった専門職の労働者は、非典型雇用労働者と同様に雇用主を頻繁に変えるが、職能別労働組合(Craft Union)を組織する。この労働組合は、労働者が専門性を持っていることと特定の職業に就いているということから、複数の使用者との団体交渉が全国労働関係法によって保障されている。しかし、非典型雇用労働者は、専門性の低さなどから職能別労働組合に加入することはない。

### (3) ニューディール型労使関係システムと社会保障

ニューディール型労使関係システムにおいて、労働分配と同様に重要なことは年金、医療保険という社会保障制度に関する社会への波及効果である。

公的医療保険は、高齢者と低所得者しか対象としない。一般的な給与所得者は、企業負担もしくは個人加盟の民間医療保険に加入する。公的医療保険だけでは、利用できる病院の数が少ない。先進的な高度医療を受けることも難しい。企業が従業員に提供する民間医療保険に加入する労働者の場合、退職後も手厚い医療サービスを受けることができる。つまり、公的医療保険制度は、企業負担に基づく仕組みが基盤となっているのである。

同様に年金制度も、企業負担を基盤とした仕組みとなっている。年金制度は、公的年金と企業年金の二本立てとなっている。公的年金制度では、自営業者と雇用労働者の加入を義務付けている。社会保障税という名称の年金掛け金は、自営業者は全額自己負担で雇用労働者

---

<sup>46</sup> Gould (1993) pp.39-43.

は使用者と折半の負担である。年金を受給するためには、10年以上の払込年数が必要である。支給開始は66歳からで、年金の平均受け取り額は2008年の場合、月に1,104.8ドルだった。この額では豊かな老後を送るためには不十分である。したがって、企業年金にかかる役割は大きい。

公的年金が支給される66歳に達する前に仕事をリタイアした場合は、企業年金だけが支払われる。公的年金が支給されたあとは、企業年金は公的年金の支給額分が減額される。

つまり、医療保険も年金も、公的と企業負担の二本立てとなっており、企業が負担する制度を公的社会保障制度が補完しているのである。

この企業負担による制度を支えてきたのが団体交渉である。対象となる従業員は、長期勤続によって年金支給対象となる労働組合員だけに限らない。労働組合員ではないホワイトカラーも同様の水準の保障が提供される。

頻繁に雇用主を変えることがある特定の職業や専門職の労働者も、同様の制度の下にある。これらの労働者は、企業横断的に職能別労働組合（Craft Union）を組織する。全国労働関係法は、職能別労働組合にも適正交渉単位としての認定を与えることで複数の使用者との団体交渉を可能にしている。

その認定は、医療保険では複数使用者医療保険制度（Multiemployer Health Care）であり、年金は複数使用者年金制度（Multiemployer Pension Plan）である。これらの制度の運用に関し、団体交渉の場で協議したのち、労使が共同で医療保険制度と年金基金の運営を行う。年金支給額や労使それぞれの掛金負担は団体交渉によって設定される。一つの企業で求められる勤続年数や、年金支給に必要な最低月額賃金に関する要件はない。頻繁な転職や転勤後の所得変動に対応することがその理由である。この制度は、同じ基金に属する企業間で転職するのであれば継続的に維持される。基金間の協定があれば、基金の壁を越えて年金を移動させることもできる。

しかし、これらの制度の適用は、特定の職業や専門職に従事する労働者を組織する職能別組合に限られている。低スキル、低賃金の状態にある非典型雇用労働者や、中小零細企業の従業員を想定したものではない。

### 3. 団体交渉機能の再生とコミュニティ・オーガナイズング・モデル

#### （1） 問題解決の試み：「次世代組合」、「新しい組織」、「政府の役割の再铸造」

ニューディール型労使関係システムの変容と団体交渉を基盤とする労使関係（Industrial Relations System）の範囲の縮小は、二つの問題を発生させた。

一つは、個別企業の競争力向上をもたらす働き方や組織の在り方を進展させて、ニューディール型労使関係システムの変容をさらに進めることであり、もう一つは、団体交渉を基

盤とする労使関係の範囲からこぼれ落ちる労働者をどのように救済するかということである。

ニューディール型労使関係システムの変容をさらに進めるということは、たとえば市場動向の変化に対応する能力育成や、報酬制度の在り方に労働組合が積極的に関与することを通じて、労働者の労働条件や社会保障制度を維持するということである。つまり、具体的には個別企業の競争力をどのように向上させるかということであり、「産業社会の下位 (Sub) システム」とした労使関係システムの枠組みからすれば、狭隘にならざるを得ない。

もう一つの方向は、労働者個人の使用者との対等な交渉力の回復に基づく労働条件と社会保障水準の維持・向上、経営側の需要に基づいた職業訓練と獲得した能力に応じた適正な賃金水準の確保といった公正な労使関係システムの再構築である。このためには、次の機能が必要となる。

企業内においては経営効率の最大化を目指すとともに、多様なアイデンティティグループの利害を代表および調整する機能。低賃金、低スキルの労働者に職業訓練機会を提供してキャリアラダーを構築するとともに、雇用機会を創出する機能。流動性の増した労働者に対する医療保険や年金などの社会保障に関する企業横断的な機能。労働者個人が使用者と対等な交渉力を獲得して、権利擁護や労働条件向上を行う機能。

これらを包括的に扱った先行研究は、Osterman, et al. (2001) による「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース (The Task Force on Reconstructing America's Labor Market Institutions)」である。この研究には、フォード財団とロックフェラー財団が助成し、労働組合側と使用者側および学識経験者 259 人<sup>47</sup>が参加した<sup>48</sup>。

Osterman, et al. (2001) は、解決策として、「次世代組合 (Next Generation Unions)」、「新しい組織」、「政府の役割の再鑄造」という三点を挙げた。

「次世代組合」は、全国労働関係法が定める適正交渉単位の枠を超えて労働組合員を拡大するものである。対象とするのは一つの企業の勤続年数が短く、転職を繰り返す労働者や、非典型雇用労働者である。転職を繰り返した場合でも、労働組合員資格は職能別労働組合のように保持される。これによって、医療保険や年金などの社会保障制度が維持され、職業訓練機会が企業横断的に提供される。その実現には労働組合と使用者側双方の自発的な参加が必要である。さらには、適正交渉単位認定に関する全国労働委員会の判断基準の変更も求められる。しかし、個別企業の競争力向上のために労働組合が協力して新しい働き方の導入と組織の再編に取り組んでいるなかで、「次世代組合」の方向に使用者側が自発的に向かうことや全国労働委員会の判断基準の変更が行われることは難しい状況にある<sup>49</sup>。だからこそ、労

<sup>47</sup> 大学関係者は労使関係論、ロースクール、経済、公共政策などの専門家。労働組合は AFL-CIO ほか、全米自動車労組 (UAW)、国際サービス従業員労組 (SEIU)、全米通信労組 (CWA) など。政府は労働省、全国労働関係局 (NLRB)、連邦準備銀行。企業は、フォード、GE、ルーセントテクノロジーなど。そのほかフォード財団、ロックフェラー財団、経済政策研究所 (Economic Policy Institute)、産業地域財団 (Industrial Area Foundation)、女性の権利擁護団体 (National Partnership for Women&Families)、人権団体 ACORN など。

<sup>48</sup> Osterman, et al. (2001) p.vii.

<sup>49</sup> Ibid., pp.65-129.

働市場組織の再構築が必要なのである。

「新しい組織」には次の三つが想定される。第一が権利擁護組織、第二が職業訓練と生涯学習組織、第三が職業紹介機関である<sup>50</sup>。

「政府の役割」は、これら次世代組合や新しい組織が行う試みを支える法改正や資金援助を行うものである<sup>51</sup>。

この三つの分類に関し、実際の組織を取り上げた分析も行っている。

「次世代組合」の例として、アメリカ通信労働組合（CWA）が組合のない企業の従業員や非正規雇用労働者を準組合員としている姿<sup>52</sup>や国際サービス従業員労組（SEIU）が研修医と専門医学実習生を代表するインターン・レジデント委員会と全国医師連盟を下部組織とする姿<sup>53</sup>、AFL-CIOの地方組織である中央労働組合評議会（CLC；Central Labor Council）がキリスト教を基盤とする権利擁護団体やコミュニティグループと連携して低賃金・低スキルの非典型雇用労働者に対する職業訓練を実施している姿<sup>54</sup>を紹介する。

キリスト教を基盤とする権利擁護団体やコミュニティグループは、低賃金・低スキルの状態にある労働者を対象とした活動を行う「新しい組織」に分類した。これらは1980年代から90年代にかけて、ニューディール型労使関係システムが変容した時期に創設されている。また、1940年代にソウル・アリンスキーが結成した産業地域社会事業団（IAF；Industrial Area Foundation）は、「新しい組織」とした。ニューヨーク市やフィラデルフィア市で行われるリビング・ウェッジ運動や、低賃金共働き家庭を支援するワーク・ファミリー政策推進団体、教育・職業訓練・生涯学習組織、職業紹介組織も「新しい組織」に分類した<sup>55</sup>。

Fine（2005、2006）は、「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース」への参加を契機として、「新しい組織」の一つであるワーカーセンター（Workers Centers）の調査を行った。この報告により、ワーカーセンターの存在が広く知られることとなった。

ワーカーセンターは、既存の労働組合が組織してこなかった、もしくは全国労働関係法とその運用に組織化が制約される労働者に対して、権利擁護、法的扶助、労働条件向上などのサービスを提供する組織である。

団体交渉の適正交渉単位の申請をワーカーセンター自らが行うことはない。したがって、法的に保障された団体交渉を行うことを目的とした組織ではない。移民労働者の数が急増した1980年代から90年代は、ワーカーセンターが設立された時期と重なる。そのため、移民労働者を主要メンバーとするところも多い。個々のワーカーセンターは、スタッフの規模も活動予算もともに小さく、成長過程にある。今後、社会への影響力を高めるためには、労働組合との連携を強めることや、ワーカーセンターを組合支部の一つにする、ワーカーセンター

<sup>50</sup> Osterman, et al. (2001) pp.131-146.

<sup>51</sup> Ibid., pp.149-180.

<sup>52</sup> Ibid., p.107.

<sup>53</sup> Ibid., p.111.

<sup>54</sup> Ibid., pp.117-118.

<sup>55</sup> Osterman, et al. (2001) pp.131-146.

の全国組織を形成するといった方法を Fine は提案している<sup>56</sup>。

当初は数箇所すぎなかったワーカーセンターの規模は 1990 年代以降、急速に発展し、2005 年には全米 32 州で 137 箇所<sup>57</sup>となるなど、発展を続けている。

法人格は、内国歳入法典第 501(c)(3)に基づく連邦法人所得税免税や寄付税制上の優遇措置がある非営利団体 (NPO) である<sup>58</sup>。NLRA によって定められる団体交渉権を持った労働組合ではない。一方、労働組合は、501(c)(5) (労働、農業、園芸のための非営利公益法人) が適用される。

主たる財源は、公的および民間からの助成金や寄付金であり、メンバーから会費を徴収している場合もある。政府や民間からの助成金や寄付金は、単年度もしくはプロジェクト単位ごとの時限が設けられている。対象となるプロジェクトが終了すれば、新たに助成金の申請を行わなければならない。したがって、これらの組織は予算が潤沢ではなく、活動基盤は一般的に不安定である。

組織は各州が設定する非営利団体の適格要件により、役員会 (Board of Directors) の設置が義務付けられている。そのため、民間企業と同様のチェック体制がある。役員は大学や労働組合の関係者、寄付金財団関係者 OB、弁護士などから構成されることが一般的である。これらの役員を通じて関係機関との連携も行われる。

日常の運営活動は、専従もしくはボランティア、大学からのインターンなどのスタッフ職員が担当する。その規模は少数であることが多いため、役職等の階層はほとんどない。年齢は 20 代から 30 代の若手为中心で、女性の比率が高い。

同様の視点からの報告が Ontiveros (2009) によって行われている。ここでは、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件以降の移民労働者の状態を取り上げている。政府はこの事件以降、安全保障上の理由から不法移民労働者の取締を強化した。Ontiveros (2009) は、この取締が労働者の人権上の問題を引き起こしているとし、労働者としての権利が守られない場合には、人権上の問題として法廷闘争の活用が有効であるとする。具体的には、労働組合と権利擁護団体の協力による訴訟手段の活用である<sup>59</sup>。不法移民労働者は非典型雇用の状況にあることが多く、団体交渉の対象となる適正交渉単位として認定される可能性が低い。したがって労働組合が組織化する場合、適正交渉単位の枠を超えて労働組合員を拡大する「次世代組合」としての意味を持つ。この点に関して、Ontiveros (2009) は、このような労働組合の姿を「オープンソースユニオニズム」と表現する<sup>60</sup>。

「オープンソースユニオニズム」は Freeman and Rogers (1999) による造語であり、適正交渉単位の枠を超えて労働組合員を拡大する労働組合の姿を、コンピューターのソフトウェア

<sup>56</sup> Fine (2005) pp.190-192.

<sup>57</sup> Fine (2005).

<sup>58</sup> フォーム 990 という名称の年次報告書を内国歳入庁に提出することが義務付けられている。公益性、内部ガバナンスの状況がチェックされる。役員報酬・幹部職員給与を含めて一般に開示される。

<sup>59</sup> Ibid., pp.23-52.

<sup>60</sup> Ontiveros (2009) p.31.

の設計図にあたるソースコードを公開することでソフトウェアの開発や改良に誰でも参加できるとする用語になぞらえたものである<sup>61</sup>。

低賃金、低スキルの状態にある労働者の労働条件が低下する問題に関し、これらの労働者の能力を育成するとともに、能力にみあった賃金水準の職を用意するというキャリアラダーの構築を通じた解決方法が、Osterman (2005b、2008)、Fitzgerald (2006) によって提案されている。

Osterman (2005b) は、1980 年代以降に高卒、大学新卒者の所得低下が進んだことを指摘する。その理由として、団体交渉を基盤とする労使関係が担ってきた職業訓練基盤が弱体化していることと、産業構造の変化に公的職業訓練制度が提供するプログラムが対応できていないことを挙げる。そのうえで、効果的な職業訓練施策とキャリアラダーの構築が、低スキルかつ低賃金の労働者の労働条件を改善するとした<sup>62</sup>。

このための具体策として、政策的手法と企業を巻き込んだ計画的プログラムの二つを Osterman (2008) は提案している。政策的手法は、①最低賃金を引き上げること、②リビング・ウェッジ運動<sup>63</sup>に取り組むこと、③労働組合の組織化を進展させること、④税制優遇や助成金の活用を通じた企業誘致により雇用を生み出すこと、である。企業を巻き込んだ計画的プログラムは、①キャリアラダーを作るための職務の再設計と職務拡大、②企業が従業員の教育に積極的に関わること、③企業ニーズと教育訓練プログラムをマッチングさせること、などである<sup>64</sup>。

労働組合組織率が低下するなかで、労働組合に組織されていない労働者の代表性をどのように回復するか、労働組合をどのように再活性化するかという視点での報告も Osterman (2005a)、Milkman and Voss (2004) によって行われている。

これらの先行研究は、低スキル・低賃金労働者の権利擁護や労働条件向上および能力育成を中心的に取り扱っている。しかし、「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース」以降、労使関係システムの全体像を描くことは試みられていない。

本章の主要な役割は、久しく手つかずになっている労使関係システムの全体像を描くことを試みることにある。

## (2) 企業外と企業内による整理

Osterman, et al. (2001) による「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース」は、「次世代組合」、「新しい組織」、「政府の役割の再鑄造」という三つの分類で労使関係システムの再構築を試みたものである。

しかし、これら三つの分類は、それぞれがどのように問題に対処するかという目的と方法

<sup>61</sup> Freeman and Rogers (1999) pp.193-201.

<sup>62</sup> Osterman (2005b) pp.2-9.

<sup>63</sup> 公契約において契約先企業の従業員に支払う賃金の最低額を設定することで規制をかけるもの。

<sup>64</sup> Osterman (2008) pp.120-127.

を鮮明にはしていない。

たとえば、団体交渉を基盤とする仕組みを再強化するのか、もしくはこれまでと異なる新しい方法によるのかは不明である。

「次世代組合」については、全国労働関係法が定める適正交渉単位の枠を超えて労働組合員を拡大し、医療保険や年金、職業訓練における役割を労働組合に持たせるという方向性を示唆した。ところで、個別企業は中核的業務を担う従業員に対する教育訓練投資を拡大する一方で、それ以外の従業員にはほとんど教育訓練を実施していない<sup>65</sup>。また、非典型雇用労働者は、そもそも企業内の職業訓練機会が与えられていない。経営側からすれば、これら中核的人材に教育投資を集中するとともに、非中核的業務は外注するか、低賃金の労働力を活用することで競争力の向上とコスト削減を試みる。労働組合側は、労働組合員に対する教育訓練を充実させて、付加価値を高めることを通じて企業経営に協力する。その代償として、医療保険や年金などの社会保障制度の維持を試みる。この場合の教育訓練と社会保障制度は、企業負担によるものが前提である。つまり、労働組合と経営側は、ある程度の利害の一致をみているのである。したがって、「次世代組合」として労働組合員以外に職業訓練や社会保障制度の提供を拡大する場合、その立場と経営に協力する立場との矛盾を解決する必要が生じる。その矛盾とは、個別企業との結びつきを強くする労働組合の利害と、企業横断的に移動する労働者の利害をどのように調整するかということでもある。

つまり、ニューディール型労使関係システムの変容は、労働組合を企業経営に接近させることでもあった。これに関し、Kaufman (2003) は、損益や組織効率などの企業内に由来する問題と労働者の人間的関心、社会の倫理的関心といった企業外の問題との利害調整を行う必要性を指摘した<sup>66</sup>。なぜなら、企業経営に協力する労働組合の方向は、企業外の視点を弱めていたからである。その労働組合には「次世代」の名のもとに再び企業外の視点を取り戻すという命題が課せられている。その場合、団体交渉という利害調整の枠組みや労働者の代表性をどのように捉えるかもあわせて課題となる。

一方で、「新しい組織」は、勤続年数が短く転職を繰り返す労働者や非典型雇用労働者など、損益や組織効率の点から企業の外におかれる労働者を対象とする。それらの労働者にむけた権利擁護や相互扶助、教育訓練、職業紹介などが「新しい組織」の役割となる。そのため、企業外の視点が強くなる可能性がある。しかし、だからといって個別企業が突き動かされる損益や組織効率を重視する姿勢と無縁ではいられない。これは、「次世代組合」が企業内の問題を重視したうえで企業外の問題と調整をしなければならないことと同様である。

<sup>65</sup> Osterman (2005b) p.3.

<sup>66</sup> Champlin and Knoedler (2003) pp.3-9 によれば、企業外とは①社会が有する文化的、歴史的状況との結びつき、②普遍的自然法ではなく現に運用されている文化的、法的、社会的結びつきを有した経済的な行動様式、③紛争・権力・不平等などの関係によって特徴づけられる法的、かつ文化的に調整されている市場、④経済に不可欠な政府および社会の全ての成員の利益にとって経済が果たす役割を確保する適切な経済政策のことを指す。

Osterman, et al. (2001) は、「次世代組合」と「新しい組織」が企業外と企業内のどちらに軸足を置いているかを明らかにしない。その結果、Dunlop (1958) がアメリカについて示した①経営側の階層、②労働者の組織の競争相手もしくは潜在的競争相手、③労働者とその組織、④政府機関、という四つのアクターや、Kochan, Katz, Mckersie (1986) が示した団体交渉を基盤とした経営者、労働組合、政府組織の三つのアクターによるような確固としたシステムを描いているわけではない。

そこで、本章は、Osterman, et al. (2001) の曖昧さを取り除くべく、以下で新しい労使関係システムについての仮説を提示する。

その分類は、企業内と企業外の組み合わせによる四つとした。

- ①「企業内重視」
- ②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」
- ③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」
- ④「企業外重視」

「企業内重視」は、損益や組織効率のみを優先する企業経営そのものに接近する。その一方で「企業外重視」は、企業経営を企業外の視点の阻害要因として捉える視点が強い。「労使関係システムを経済システムと同様の産業社会の下位システム」とみる Dunlop (1958) の労使関係論に立つならば、企業内の存在しない企業外はなく、また企業外の存在しない企業内はない。

これらの分類に基づいて、それぞれ下記のように整理した。

①「企業内重視」

- ・ 労働組合と経営側が市場競争力向上に協力する方法(市場動向の変化に適応するために従業員に対する職業訓練プログラムを改善する方法)
- ・ 雇用創出により労働組合員数を増やす方法

②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」

- ・ 団体交渉の適用範囲を拡大する方法
- ・ 既存の労働組合員以外を準メンバーとする方法
- ・ 環境保護団体と提携する方法
- ・ 経営側のニーズに対応した職業訓練プログラムの開発を行うとともに、労働組合の壁を超えて労働移動を促進する方法。

③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」

- ・ 低賃金・非典型労働者に対する職業訓練と経営側ニーズのマッチングによる方法
- ・ キャリアラダーの構築による方法
- ・ 中小企業経営者、コミュニティと連携する方法
- ・ 新しい組織が協力できる複数の経営者と労働条件向上や教育訓練に関して交渉する方法

#### ④「企業外重視」

- ・ 権利擁護・法的扶助を中心とする方法
- ・ 立法措置や政治的解決を求める方法
- ・ 宗教を通じて労働に公正さを求める方法
- ・ 医療保険や年金の提供など会員の相互扶助を目的とした組織を設立する方法
- ・ 住宅、環境、教育などのコミュニティをめぐる問題と連携する方法
- ・ 労働組合や新しい組織なども含めて労働に公正さを求める組織を連携させる方法
- ・ 労働組合のナショナルセンターや産業別労働組合が自ら「新しい組織」を設立したり、「新しい組織」と提携契約を結んだりする方法
- ・ 労働組合が職業訓練 NPO を設立し、労働組合員以外も含めて職業訓練機会を提供する方法
- ・ 労働者が自ら企業経営を行う方法

ついで、それぞれのアクターを整理した。

#### ア. ①「企業内重視」と②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」方向のアクター

労働者を代表するのは、労働組合もしくは従業員代表、「新しい組織」などの労働組合の競争相手である。ここでいう労働組合とは、全国労働関係委員会から交渉単位に認定されたうえで正式な手続きを踏んで使用者側と団体交渉を行うことを法的に認められた組織であり、「新しい組織」はその手続を経していない組織である。

②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」方向は、非典型雇用労働者を労働組合の準メンバーとするが、その目的は彼らの利害を代表することではなく、団体交渉の適用範囲を拡大することで団体交渉機能の回復を試みることである。

労働組合と経営側の協議は団体交渉を基盤とするものの、それ以外の協議の場を含めて個別企業の競争力を高める協力関係の構築が重要となる。それにともない、労働者を代表する組織の階層も個別企業を中心に分権化される。

政府は、職場レベルの安全衛生や労働条件について規制者であるとともに、従業員が経営に協力することに関しては支援者となる。一方で、医療保険や年金といった社会保障制度は従来どおり企業が負担することを期待する。

#### イ. ③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」方向のアクター

この方向のアクターは、一つの企業の勤続年数が短く、転職を繰り返す労働者や非典型雇用労働者、コミュニティに根ざした企業、その従業員と家族、コミュニティの住民、コミュニティに位置する学校、地方政治家、行政関係者、公務員労組である。

まず、一つの企業の勤続年数が短く、転職を繰り返す労働者や非典型雇用労働者を代表するのはワーカーセンターである。全国労働関係委員会から交渉単位を認定されたうえで正式

な手続きを踏んで使用者側と団体交渉を行うことを法的に認められた組織ではない。

このワーカーセンターと利害調整を行うのはコミュニティに根ざした企業と、郡、市、州レベルなどの比較的小さい単位の地方政治家、行政関係者、公務員労組である。ワーカーセンターと経営者は、労働条件や職業訓練、キャリアラダーの構築および労働者の公正な取扱いについて利害調整の協議を行う。これは法的には認められていないものの、団体交渉と同様の内容を取り扱う。

ワーカーセンターは産業単位、個別企業、事業所などの、労働組合と同じような階層構造を持たない。この理由は、経営側の規模が小さいことや、上下関係のあまりないフラットな組織構造となっていることにある。低賃金でスキルレベルが開発されていない労働者に職業訓練を通じて能力を向上させ、資格を認定して労働条件を向上させるという目的がある。労働者の能力が高まることは経営側にとって有益であるとともに、スキルレベルが資格として認定されることで労働者側が勤め先を変わっても、安定した収入が獲得できる企業横断的な雇用が約束される。これにより、企業利益となるだけでなく、頻繁に勤め先を変える労働者にとっても利便性が高まる。この関係は労働組合と使用者による団体交渉に類似している。

政府は、これらの規模の小さい企業が未払賃金などの労働条件や安全衛生上の問題を起こさないように規制をかけるほか、リビング・ウェッジ運動を主導するワーカーセンターの活動を支援する。関わるのは、地方政治家、行政関係者、公務員労組などである。

次に、「中小企業経営者やコミュニティと連携する方法」である。ここでは、労働者を必ずしも中心に置かない。中心は、コミュニティに根ざした中小企業、その従業員と家族、学校である。利害調整は、中小企業従業員の教育訓練や中小企業経営者間のネットワーク構築、従業員の新規採用や企業ニーズなどの間で行われる。中小企業は、地域住民や学校と同様、コミュニティの一員である。各アクターは、コミュニティというつながりを切断することができない。企業が離れてしまえばコミュニティの存続そのものが不可能となる。したがって、中小企業経営者の参加がまずもって必要である。

#### ウ。「企業外重視」の方向のアクター

「企業外重視」の方向には Dunlop (1958) や Kochan, Katz, Mckersie (1986) が示した労働者とその組織、経営者、政府という三つアクターと比較して多様性があるものとなっている。団体交渉範囲が縮小する一方で拡大を続けている分野でもある。

そのアクターは、一つの企業の勤続年数が短く、転職を繰り返す労働者や非典型雇用労働者、失業者、学生、移民、コミュニティの住民、大学関係者、教会、労働組合、経営者、政府などさまざまである。これらのアクターを代表する組織もまたさまざまである。

一つの企業の勤続年数が短く、転職を繰り返す労働者や非典型雇用労働者、失業者、学生、移民、コミュニティの住民などのアクターを代表する「新しい組織」がワーカーセンター、権利擁護・法的扶助組織である。これに対して経営側は損益や組織効率を追求する利益集団

を代表している。労働者に求めるのは低賃金かつ解雇が容易な柔軟性の高い労働力としての姿である。両者の間の利害調整の内容は、労働者の公正な取扱いと労務コスト低減という二極で行われる。そのなかで、政府は経営側が不正を行うことがないように両者に関与する。

このような利害調整のなかで労働者側に立つ中間支援組織がある。弁護士事務所や教会、大学、労働に公正さを求める組織労働組合などである。具体的な支援活動は、①弁護士事務所は不正をはたらく企業を相手とした訴訟や個別相談を実施することを通じて、②教会はワーカーセンターの設立や宗教関係者が不正をはたらく企業とその経営者の家に出向いて祈りを捧げることを通じて、③大学はワーカーセンターを設立することや、その運営の指導、教育支援により、④労働に公正さを求める組織はワーカーセンターが行う抗議活動に参加することにより、⑤労働組合はワーカーセンターの設立、ワーカーセンターが行う抗議活動に参加する、リビング・ウェッジ運動を主導する、といった方法で行われる。

教会、大学、労働組合は、ワーカーセンターを自ら設立するほか、これら運営に参加するアクターでもある。

ついで、相互扶助や職業訓練を行う組織もある。対象は、一つの企業の勤続年数が短く転職を繰り返す労働者や非典型雇用労働者、失業者、学生、移民、コミュニティの住民などである。相互扶助は、医療保険や年金といった社会保障制度などのサービスを提供すること、職業訓練は、能力の向上を賃金の上昇に結びつけることが目的である。

「企業外重視」の方向には、労働者自らが企業を設立し、職業訓練と労働分配の役割を担う労働者所有企業もある。運営は労働組合、ワーカーセンター、NPOなどによって行われる。労働者所有企業は労働者をアクターとして自らの利害調整を行いつつ、経営に直接携わっているのである。

これら、ワーカーセンターや権利擁護・法的扶助組織は、労働を取り巻く問題を中心に据えながら、住宅、環境、教育といったコミュニティの問題も包括的に取り扱う。必ずしも労働問題だけを取り扱うわけではない。

### (3) コミュニティ・オーガナイズング・モデル

ニューディール型労使関係システムの変容は、国際競争の激化と市場動向に対応した働き方の導入、内部労働市場と外部労働市場の変化等により不可避だった。その一方で、社会運動ユニオニズム（ソーシャル・ユニオニズム）により労働運動そのものを再活性化することで問題の克服が可能であるとの考え方もある。鈴木玲（2010）によれば、社会運動ユニオニズム（ソーシャル・ユニオニズム）とは、「(1)既存の労使関係制度の制約の克服と（それに伴う）労働運動の目的の見直し、(2)労働組合と社会運動団体との協力・同盟関係の形成、(3)官僚的な労働組合組織の改革、(4)労働者の草の根の国際連帯」という四つがお互いに関連しあうものである。

しかし、ニューディール型労使関係システムの基盤の崩壊に対応するために、労働組合は

「企業内重視」と「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」方向への転換をはかったのであり、ニューディール型労使関係システムの基盤が再構築されなければ、「既存の労使関係制度の制約の克服と（それに伴う）労働運動の目的の見直し」は難しいと言わざるを得ない。

その理由の一つは、労働組合が自らの生き残りをかけて経営協力に舵を切り、労働組合の将来と企業経営の存続が一蓮托生の様相を濃くしているからである。いまや、労働組合のない企業は、労働組合のある企業の数を凌駕している。「人的資源管理型」や「進出日本企業型」を採用する企業は、従業員の能力育成と賃金の連動、問題発生の未然防止といったきめ細やかな配慮を行うなど労働組合を代替する機能を有している。これらの企業と競争するため、労働組合が経営に協力する「ジョイントチーム型」が拡大しているのである。この状態で労働運動の目的を見直すとは、即ち企業経営との連携の道を断ち切ることにほかならないが、ニューディール型労使関係システムの変容のなかではかなり困難であると言わざるを得ない。

法制度上の問題もある。労働組合が団体交渉を法的に保護されたかたちで行うためには、全国労働関係委員会から交渉単位として認定されたうえで、正式な手続を踏まなければならない。そうでなければ使用者側は団体交渉を拒否できるし、争議行為を行った労働組合に損害賠償を請求できる。したがって、法的に保護された団体交渉がニューディール型労使関係システムにおける労働組合と使用者の利害調整の基盤だったのである。

しかし、それとは別の利害調整の道があった。それがコミュニティ・オーガナイズング・モデルと公務員労組の利害調整手法である。Dunlop (1958) のアメリカモデル、Kochan, Katz, Mckersie (1986) のニューディール型労使関係システムは、どちらも団体交渉を基軸においている。しかし、公務員労組は、団体交渉権があるものの、その利害調整は、政治的な決着によるところが大きいなど、ニューディール型労使関係システムとは異質の要素がある。

また、「コミュニティ・オーガナイズング・モデル」もニューディール型労使関係システムとは異質である。団体交渉を行うかどうかを要件としないからである。むしろ、団体交渉を基盤とすることで、労働組合利益と企業利益が同意義化し、労働組合員以外に不利益を与えることを危惧する。

このアプローチは、古くは 1869 年にフィラデルフィアで創設された労働騎士団 (Knights of Labor) にみることができる。労働騎士団は、社会主義者、職能別労働組合、未熟練労働者、教会、小規模事業主など幅広い層から構成されていた。掲げていた主張は、「貧富の差の拡大、低賃金、恐慌、生活の自律性の喪失」への対抗である。会員数が 100 万人まで成長したのち、19 世紀末に急速に縮小した。その理由は、傘下にあった職能別労働組合が労働騎士団の主張から離れて、労働条件向上の獲得を優先するビジネス・ユニオニズムに傾斜したからである。

それ以降は、排他的交渉権を獲得した労働組合とその経営者、政府機関がアクターとなり、団体交渉を基軸とした労使関係システムが表舞台にでることになった。

しかし、この労使関係システムと別路線をとるのが、「コミュニティ・オーガナイズング・モデル」である。1940 年にこのモデルを代表する産業地域社会事業団 (IAF) が創設されて

おり、ニューディール型労使関係システムが変容を迎えるとともに勢力を拡大してきている。

このモデルは、アクターを労働組合に限定しない。コミュニティを基盤として、労働者とその家族、地域住民、企業経営者をアクターとする。アクター間の利害調整の内容は、労働条件に留まらず、雇用創出、住環境、職業訓練、人権、教育問題など地域を取り巻くさまざまな問題を包括する。

「コミュニティ・オーガナイズング・モデル」の創設者であるソウル・アリンスキーは労働組合について次のように述べる。

「労働組合が産業の安定をめざして活動することは、独占資本主義という経済体制にあつては、組合の現在の役割にふさわしいものである。今日の労働組合指導者は、組合の安全が資本主義の安定にかかっていることを理解している。かれらは、産業活動が低下すれば、それに応じて、労働者の雇用も減少することを知っている。また業界が未組織であれば、団体交渉がほとんど不可能であることも意識している。かくして、産業あるいは資本の安定化とその安全の確保に、組合のエネルギーと能力の大部分をふりむけることが、労働組合の義務となっている。このことは本質的に、今日みられるような労働組合運動が、その実践や性格から、まさに独占資本主義の基本概念の主たる支持者であり、擁護者であることを意味しているのである<sup>67</sup>。」

そのうえで、「組合員の福祉は、単に経済的収入の改善だけではなく、労働者の生活のあらゆる水準の全般的改善にかかっている。」として、「単に工場経営者と交渉するだけではなく、政治、経済、社会問題、その他、労働者の生活にかかわるあらゆる要素や局面の問題を取り扱うように試みなければならない。」としたのである。

また、労働組合は「特定産業の特定職種に従事している人々のみの、すなわちアメリカ国民の一部分のみの組織と考えるのではなく、アメリカ市民の組織として、すなわち、労働者やその家族を悩ませるあらゆる破壊的勢力を征服するために団結した市民の組織として、組合をみなすようになるのである。」と位置づけたのである。

団体交渉が担ってきた役割については、「『高賃金と労働時間短縮』という労働組合の伝統的な要求は、多種多様な目的のなかの一つとなるであろう。」<sup>68</sup>とし、コミュニティ・オーガナイズング・モデルにおける利害調整に包括されるとする。

つまり、Dunlop (1958) が労使関係システムを「産業社会の下位システム」としたのに対して、アリンスキーは社会システムそのものを対象にすることを試みたと言えよう。アリンスキーが設立した産業地域社会事業団 (IAF) とインダストリアル・リレーションズ・システム (労使関係システム) の双方にインダストリアルという用語を用いていることにも両者の類似点をみることができ、その利害調整のアクターは大きく異なる。

<sup>67</sup> アリンスキー (1946) pp.70-71 アメリカの労使関係システムが労使対立型であるとする捉え方に対し、アリンスキーの視点は「労働組合は国家に受動的に編入されている」とするレギュレーション学派のヒルシュと同じ立場であると言えよう。

<sup>68</sup> Ibid., p.87.

再びアリンスキーの言葉によれば、「現代において、この文明の革新的地域、すなわち工業地帯にみられるほど、現代の工業文明のもたらす圧迫、緊張、混乱がはっきりと劇的にみられるところはないだろう<sup>69</sup>。」「このような工業地域においても、ほかのあらゆる地域と同じく、民衆は地域社会のなかで一緒に生活している<sup>70</sup>。」ということになる。そして、この工業地帯において、「民衆こそが民主的社会のモータであり、また民衆の組織こそがギヤなのである。民衆の力は、自分たちの組織というギヤを通じて社会へ伝えられ、それによって民主主義が前進するのである<sup>71</sup>。」とする。

IAF は「さまざまな団体や機関、勢力集団、利益集団などのすべてが参加」したものであり、「住宅問題から食品問題、賃金や衛生の問題、あるいは児童福祉や都市行政にいたるまで、すべて人間が活動する分野」を対象とする<sup>72</sup>。その主たる活動は、地元の自生的なリーダーを発見することとその育成である<sup>73</sup>。

IAF の活動の基盤となる地域を指すのがコミュニティであり、人々を活動に巻き込んでリーダーを育成するのがコミュニティ・オーガナイザーである。

コミュニティ・オーガナイザーに求められる重要な能力は、その地域の大多数の人の参加を促すことができる人物を見出してリーダーとなるよう説得することにある。目指す組織は中央集権型の全国組織ではなく、地域に根差したボトムアップ型の小規模なものである。

IAF は支部をアメリカ主要都市に置いているほか、カナダ、オーストラリア、イギリス、ドイツといった国外にも支部がある。

IAF の賛同者は、経営者、労働組合活動家、学者、政治家<sup>74</sup>など幅広く存在する。ワシントン D.C. でインタビューを行った IAF の担当者はもともと労働組合活動家であったが、そのような人材交流も珍しくない。

Dunlop (1958) と Kochan, Katz, Mckersie (1986) により、団体交渉を基盤に使用者、労働者、政府それぞれの代表が利害調整を行うニューディール型労使関係システムが学説において主流とされてきた。しかし、コミュニティ・オーガナイズング・モデルも連綿と継続してきたのである。

その「コミュニティ・オーガナイズング・モデル」が、ニューディール型労使関係システムが変容し、団体交渉の適用範囲が減少する 1980 年代から 90 年代にかけて再び注目されるようになってきた。

新しい労使関係システムの方向性として本章で示した①「企業内重視」、②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」、③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」、④「企

<sup>69</sup> Ibid., p.103.

<sup>70</sup> Ibid., p.104.

<sup>71</sup> Ibid., p.104.

<sup>72</sup> Ibid., p.110.

<sup>73</sup> Ibid., p.130.

<sup>74</sup> オバマ大統領は大学卒業後にシカゴでコミュニティ・オーガナイザーだったことがある。また、クリントン国務長官は卒業論文のテーマが IAF であった。

業外を重視」にも、コミュニティ・オーガナイズング・モデルの影響をみることができる。

①「企業内重視」と②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」は、主として団体交渉を基盤とするモデルである。そのため、アクターも労働組合、経営者、政府とオーソドックスなものとなっている。しかし、労働組合と IAF などの組織では人材交流が頻繁に行われる。

また、③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」と④「企業外を重視」では、さまざまなアクターが参加するところにコミュニティ・オーガナイズング・モデルの影響をみることができる。

#### 4. 企業内と企業外、中間支援組織による調査対象組織の分析

調査対象とした組織の種類は、労働組合、ワーカーセンター、労働組織の中間支援組織、キリスト教系権利擁護組織、権利擁護法律事務所、権利擁護組織、州政府職業紹介・職業訓練機構、職業訓練 NPO、徒弟訓練センター、労働者所有企業、大学レーバースセンター<sup>75</sup>、職業安全衛生教育機関、地域経済振興組織、産業地域社会事業団、相互扶助組織、職業安全衛生教育機関と多岐にわたる。その数は合計で 30 カ所である。

調査期間は 2010 年度、2011 年度の 2 年間であり、調査手法は対象組織の代表者もしくは担当者への面接インタビュー法、文献調査、提供資料の分析、ウェブサイト等による。この他にマサチューセッツ工科大学ポール・オスターマン教授、フォーダム・ロースクール・ジェニファー・ゴードン准教授、ラトガース大学ジャニス・ファイン准教授、カリフォルニア大学アベル・バレンズエラ教授との意見交換およびインタビューを行った。

具体的な訪問組織は以下のとおりである（図表 2-1）。

##### ◇労働組合

- ・ AFL-CIO（アメリカ労働総同盟産業別組合会議）  
ワシントン D・C 本部、2011 年 1 月 6 日訪問  
ミシガン州支部、2010 年 11 月 7 日訪問
- ・ LIUNA（レイバラーズ・建築労働組合）本部、2011 年 1 月 7 日訪問
- ・ UFCW（全米食品商業労組）デトロイト支部、2010 年 11 月 7 日訪問

##### ◇ワーカーセンター

- ・ ROC（Restaurant Opportunities Centers）

<sup>75</sup> UC Berkeley ウェブサイト <http://laborcenter.berkeley.edu/about/index.shtml>（2011 年 4 月 7 日閲覧）によれば、レーバースセンターは政府、労働組合、使用者と大学が協力して労働・雇用に関する調査と教育を行う機関である。

ニューヨーク本部 2010 年 11 月 2 日訪問

デトロイト 2010 年 11 月 8 日訪問

- ・ DWU (The National Domestic Workers United)、2011 年 1 月 12 日訪問
- ・ New York Taxi Workers Alliance、2011 年 1 月 12 日訪問
- ・ Work Place Project ニューヨーク市、2010 年 11 月 3 日訪問
- ・ New Labor ニュージャージー州ニューブランズウィック、2011 年 1 月 11 日訪問
- ・ ワシントン州ワーカーセンター、ミシガン州ワシントン郡、2010 年 11 月 9 日訪問

#### ◇中間支援組織

- ・ ジョブズ・ウィズ・ジャスティス (Jobs with Justice)、マサチューセッツ州ボストン市、2011 年 1 月 5 日訪問
- ・ ウィスコンシン社会・経済戦略センター (COWS ; Center on Wisconsin Strategy)、2011 年 8 月 25 日訪問
- ・ ワーキング・フォー・アメリカ機構 (Working for America Institute)、2011 年 8 月 16 日訪問
- ・ 産業地域社会事業団 (IAF ; Industrial Area Foundation)、ワシントン D・C、2011 年 8 月 15 日訪問
- ・ Blue Green Alliance ニューヨーク市、2011 年 8 月 18 日訪問
- ・ 全国ワーカーセンター・コーディネーター (National Worker Center Coordinator)、2011 年 1 月 6 日訪問

#### ◇キリスト教系権利擁護組織

- ・ 信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Worker Justice)、イリノイ州シカゴ市、2010 年 11 月 11 日訪問

#### ◇権利擁護法律事務所

- ・ シュガー法律センター (The Sugar Law Center)、ミシガン州デトロイト市、2010 年 11 月 8 日訪問

#### ◇権利擁護組織

- ・ メイク・ザ・ロード・ニューヨーク (MRNY ; Make the Road New York)、2011 年 1 月 12 日訪問

#### ◇州政府職業紹介・職業訓練機構

- ・ サウス・セントラル・ミシガン・ワークス! (SCMW! ; South Central Michigan Works!)、2011 年 8 月 19 日訪問

#### ◇職業訓練 NPO

- ・ ウィスコンシン地域職業訓練パートナーシップ (WRTP ; Wisconsin Regional Training Partnership)、ウィスコンシン州ミルウォーキー市、2010 年 11 月 11 日訪問
- ・ ミシガン州人的資源開発法人 (M-HRDI ; Michigan-Human Resource Development Inc)、

2010年11月9日訪問

- ・ CAEL (The Council for Adult & Experiential Learning)、イリノイ州シカゴ市、2010年11月10日訪問
- ・ JVS (Jewish Vocational Service)、Boston マサチューセッツ州ボストン市、2011年1月4日訪問

◇徒弟訓練センター

- ・ IBEW/NECA JATC (Joint Apprentice Training Committee)、ミシガン州オークランド郡ウォーレン、2011年8月19日訪問

◇労働者所有企業

- ・ 在宅介護労働者協同組合 (CHCA ; Cooperative Home Care Associates)、ニューヨーク市サウスブロンクス、2011年1月10日訪問

◇大学レーバラーセンター

- ・ ニューヨーク市立大学 (The Murphy Institute for Worker Education & Labor Studies)、2011年1月13日訪問
- ・ ニュージャージー州立ラトガース大学、2011年1月13日訪問

◇職業安全衛生教育機関

- ・ 職業安全衛生協議会 (COSH)、ミシガン州デトロイト市、2010年11月8日訪問

◇地域経済振興組織

- ・ WIRE-Net (Westside Industrial Retention and Expansion Network)、オハイオ州クリーブランド市、2011年8月22日訪問

◇相互扶助組織

- ・ フリーランサーズ・ユニオン (Freelancers Union)、ニューヨーク市、2011年8月17日訪問
  - ・ ワーキング・アメリカ (Working America)、ワシントン D・C、2011年1月6日訪問
- 質問項目は、設立目的、組織構造、階層、会員の範囲、スタッフ等の組織概要のほか、事業概要、予算等、現在の課題と今後の方向性とし、時間は1組織あたりおおよそ2時間から3時間とした。

これらの調査対象を①「企業内重視」、②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」、③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」、④「企業外を重視」の4類系に分類するとともに、組織概要を提示する。なお、ある類型に分類された組織は他の類型の特徴を部分的に持つこともあり、厳格にその類型だけの特徴を持つわけではない。

また、それぞれの組織の活動を支援したり、組織間の連携を支援したりする組織もある。本研究ではこの組織を「中間支援組織」とした。中間支援組織の存在もあり、①「企業内重視」の方向性と④「企業外を重視」の方向性のようは一見すれば相容れない組織間も連携をみることができる。

両者の活動は分離しているのではなく、どちらに比重を置くかという違いになっており、①と④はその距離がもっとも遠いということにすぎない。この中間支援組織を加えて5分類とした。

なお、第3章「職業訓練と職業斡旋——労働力媒介機関の多様性と葛藤」、第4章「『相互扶助』を軸とする労働組織の活動とネットワーク化」、第5章「ワーカーセンターと権利擁護団体」でも個別組織を取り上げているため、重複する場合は本章での扱いは簡略したものとする。

図表 2-1 調査組織一覧 ■部は該当なし

			企業内重視	企業外を重視する	企業内を基盤として企業外を視野に入れる	企業外を基盤として企業内を視野に入れる	企業外を重視する	中間支援	団体交渉(合法的でないものも含む)	制度・政策要求	アドヴォカシー	訓練と生涯学習	労働力媒介	相互扶助(医療保険or年金)
労働組合等	IBEW/NECA JATC	徒弟訓練センター							✓			✓		
	AFL-CIO Michigan	AFLCIO ミシガン支部								✓				
	AFL-CIO全国ワーカーセンター・コーディネーター	労働組合ナショナルセンター												
	レイバラーズ(LIUNA)	労働組合							✓	✓	✓	✓		✓
	UFCW(全米食品商業労組)デトロイト	労働組合							✓	✓	✓			✓
	Blue Green Alliance	労組、自然保護団体、企業の連合								✓		✓		
	ワーキングアメリカ(Working America)	AFL-CIO母体のNPO										✓		✓
	ワーキング・フォー・アメリカ機構	AFL-CIO労使協力促進組織											✓	
職業訓練等	ウィスコンシン地域職業訓練パートナーシップWRTP	職業訓練、職業紹介NPO										✓	✓	
	CAEL(The Council for Adult & Experiential Learning)	職業訓練NPO										✓		
	ミシガン・ワークス!(SCMW!)	公的職業訓練・職業紹介機関										✓	✓	
	JVS(Jewish Vocational Service)Boston	職業訓練NPO									✓	✓		
	ミシガン州人的資源開発法人(M・HRDI)	職業訓練NPO										✓		
ワーカーセンター	ROC(Restaurant Opportunities Centers)	職業ワーカーセンター							✓	✓	✓	✓	✓	✓
	DWU(The National Domestic Workers United)	職業ワーカーセンター							✓	✓	✓	✓		✓
	New York Taxi Workers Alliance	職業ワーカーセンター								✓	✓			✓
	Work Place Project	地域ワーカーセンター								✓	✓			
	Washtenaw County Worker's Center	地域ワーカーセンター									✓	✓		
	New Labor	地域ワーカーセンター									✓			
権利擁護ほか	産業地域社会事業団(IAF;Industrial Area Foundation)	中間支援組織												
	Jobs with Justice Boston	中間支援組織												
	WIRE-Net	地域振興支援組織										✓	✓	
	Make the Road NY	権利擁護組織								✓	✓			
	The Sugar Law Center	権利擁護弁護士事務所									✓			
	信仰の壁を超える労働者の正義(Interfaith Worker Justice)	キリスト教権利擁護団体									✓			
	フリーランサーズ・ユニオン(Freelancers Union)	相互扶助NPO								✓				✓
	在宅介護労働者協同組合(CHCA)	労働者所有の介護サービス企業							✓	✓		✓		✓
	職業安全衛生協議会SEMCOSH	安全衛生NPO									✓			
	ウィスコンシン社会・経済戦略センター(COWS)	シンクタンク												
	ニューヨーク市立大学	レーバーセンター												
ニュージャージー州立ラトガース大学	レーバーセンター													

出所：著者作成

### (1) 企業内重視：徒弟訓練制度の変化

企業内重視の方向性とは、ニューディール型労使関係システムが変容するなかで、企業経営に労働組合が接近していくものである。この方向性は本研究で主題として取り上げていないが、全米自動車労働組合（UAW）とGM、フォード、クライスラーによる経営協力が有名である<sup>76</sup>。ここでは、労働組合と使用者が生産性と品質向上のための協力関係を構築してきた。

この方向として本研究が取り上げたのは、電気工の徒弟訓練を実施する NECA/IBEW ウォーレン訓練センターである。詳しくは第3章の職業訓練と職業斡旋の部を参照いただきたい。

この訓練センターは、ミシガン州オークランド郡ウォーレンに位置する。全国電気工事事業者協会（NECA；National Electrical Contractors' Association）と国際電気工組合（IBEW；International Brotherhood of Electrical Workers）が全米規模で展開する徒弟訓練制度の訓練センターの一つである。

徒弟訓練制度に関する関連法規は第1章2(1)で述べたとおりであり、NECAとIBEWは団体交渉により徒弟訓練制度の設置、運営を取り決めている。その特徴は電気工の雇用形態にある。電気工は電気工事業者に雇用される従業員であるが、一定期間ごとに雇用主を変える。工事期間が終了すればそれまでの雇用が終了し、新しく始まった工事を請け負う事業主に雇用される。経営者団体である全国電気工事事業者協会に所属する事業主は、比較的の小規模でその数は多い。

IBEWはこれら熟練専門職を組織する職能別労働組合（Craft Union）である。労働組合員は一定期間ごとに同一産業内で雇用主が変わるため、本章2(2)で示したように医療保険や年金は雇用主の変更があっても引き継がれる。徒弟訓練制度も、複数の経営者と労働組合が共管で運営している。

徒弟訓練制度は、労働者が一定の年数を要する訓練を経て見習工、本工へと進み、熟練と専門性を持って職務に従事することで、職業人生における安定した賃金と生涯にわたる医療保険、年金などの社会保障を手にするための制度である。訓練と見習いに要する期間を経た後には熟練専門職として認められる。

しかし、ニューディール型労使関係システムを成立させていた基盤の変化、つまりは国際市場競争の激化と市場動向の変化に柔軟に対応した能力の育成が重視されることにより、徒弟訓練制度も変化を余儀なくされた。NECA/IBEWウォーレン訓練センターも例外ではない。

1980年代にミシガン州デトロイト市近郊に進出した日本自動車企業の協調的労使関係を目にしたことが転機となったのである。進出日本自動車企業が行う従業員間が連携しあう働き方や、不断の従業員の能力育成、生産管理に関して労使が協議して決定する姿はIBEWに

---

<sup>76</sup> 山崎（2010）を参照されたい。

衝撃を与えた。漫然と従前の徒弟訓練制度を続けていては、進出日本自動車企業の働き方に勝てないという危機感に襲われたのである。

この結果、IBEW は、徒弟訓練制度の改革について協議するテーブルに経営側をつかせることと、訓練カリキュラムの改善を目指すことになった。

実際に経営側を協議のテーブルにつかせたのは、IBEW と協力関係にあった地元オークランド郡の政治家であり、経営側が自ら労働組合との協力関係を望んだわけではない。このような第三者の介入により、経営側が電気工に対して望む能力を把握することが可能になったのである。さらには労働需要と徒弟訓練生募集の調整も容易になるとともに、適性のある徒弟訓練生の募集活動を効果的に行うことが可能になった。

この結果、訓練カリキュラムは、市場動向を踏まえたものへと絶えず変更が加えられることになった。これは訓練生だけのことではない。訓練と見習い期間を終了した熟練工に対しても新しい技術を絶えず提供することが訓練センターの重要事項になったのである。

これは、労働組合側が危機に対応するために、経営側に自ら歩み寄った事例である。

平沼（2007）は、1937年全国徒弟制度法の制定は、企業主導の徒弟制度を否定することで団体交渉を通じた労働組合の関与を可能としたとする<sup>77</sup>。つまり、徒弟訓練制度に関して労働組合が関与することで、企業側の専横事項に規制をかけたのである。しかし、1990年代以降のNECA/IBEW ウォーレン訓練センターは、労働組合が経営側に歩み寄る方向へ変化した。その目的は、徒弟訓練制度と見習い工を経て到達した、労働組合員が獲得する安定した賃金と社会保障の維持にある。

## （２） 企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向

団体交渉の適用範囲を拡大する、もしくは雇用増により労働組合員数を増やすことにより、団体交渉機能の回復を目指すことが「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」方向である。

臨時雇い、請負、派遣といった労働者を直接もしくは将来の組織化対象とする労働組合には、国際サービス従業員労働組合（SEIU）、縫製・繊維労組・ホテル・レストラン従業員組合（UNITE-HERE）、レイバラーズ（建築労働組合 LIUNA）、全米農業労働者組合（UFW）、全米食品商業労組（UFCW）などがある。これらの労働組合が組織化対象とする企業は、臨時雇い、請負、派遣といった労働者を数多く活用するようになってきた。したがって、このような労働者の組織化が進まなければ労働組合員数が減少する。そのため、これらの労働者に対する組織化の可否は死活問題である。

NPO との提携により、団体交渉機能の回復を試みる組織もある。環境問題 NPO と労働組合の提携組織、Blue Green Alliance（労働環境同盟）である。

---

<sup>77</sup> 平沼（2007）pp.40-42。

職業訓練の分野でも新しい試みがある。徒弟訓練制度を基盤として、経営側のニーズにあった職業訓練を行うとともに、労働組合の壁を超えて労働移動を促進するウィスコンシン地域職業訓練パートナーシップ（WRTP；Wisconsin Regional Training Partnership）である。また、このような労働組合と経営者のパートナーシップを促進する組織がある。ワーキング・フォー・アメリカ機構（Working for America Institute）である。

#### ア．レイバラーズ（LIUNA；Laborers' International Union of North America）

レイバラーズは、高速道路、橋梁、大規模建築物などの建設労働者を組織する労働組合として 1903 年に設立された。

組合員数はインタビュー調査時の 2011 年で 55 万人であり、リーマンショック以降の建設不況により 2010 年に 2 万人の組合員を失った。2011 年にも 2 万人の組合員が失われると推測される。労働組合員数の低下は、近年になって突然に起きたことではなく、1970 年代から低下の一途であった。これは労働組合の交渉力低下に直結する。そのため、労働組合員数の回復が課題となり、組織化対象となる労働者に関する調査を 1990 年代に実施したのである。

その結果、南西部の非組合員建設労働者のおよそ 7 割が移民労働者ということがわかった。同様の状況はレイバラーズの勢力の強いロス・アンジェルスやニューヨークでも見られた。また、そのうち、太平洋岸南西部ではおよそ 9 割、南部フロリダでは 7 割がラテン系ということが明らかになった。組織化による労働組合員数の回復とは移民労働者の組織化に他ならない。その決定が 1990 年代後半にくだされた。移民建設労働者のほとんどが教会、ワーカーセンター、コミュニティグループに組織されていることを発見したため、組織化のために、これら教会、ワーカーセンター、コミュニティグループに接近したのである。

当初は地方支部、地域、地区協議会などの現場レベルの組合リーダーから反発を受けた。移民労働者が組合利益を脅かすと考えられたからである。実際に、一時帰休実施時の代替要員として移民労働者が雇用されるのを目の当たりにしてきた現場の労働組合は、そのような脅威を感じていた。

ワーカーセンターからも反発があった。ワーカーセンター側は、メンバーが労働組合員になることを拒絶されたり、就労証明書を持たない労働者として労働組合から移民局に通報されたりした経験を持っていたからである。

移民労働者が就労証明書を取得していれば、経営者が雇用することに問題はない。しかし、就労証明書を所有していない労働者の割合は少なくない。また、仮に就労証明書を所持していても、他人名義であったり不正に入手したものであったりすることも多い。就労証明書を所持している移民労働者を Documented、所持していない労働者を Undocumented と称するのはそのためである。

このような対立構図の中でとられた戦略は、組合とワーカーセンターの利害の一致を見出すことであった。レイバラーズにとってなにより重要なことは、組合員数の拡大と賃金など

の労働条件の向上である。ワーカーセンターにとっても賃金などの労働条件の向上が重要事であるとともに、移民としての滞在と就労資格を獲得することが重要である。レイバラーズは労働条件向上と移民法改革に関してワーカーセンターに協力し、ワーカーセンター側はレイバラーズに組織化の協力をする、という関係の構築が妥協点となった。

この戦略にはレイバラーズの組織化における特徴が影響している。労働組合が団体交渉権を獲得するためには、全国労働委員会から適正交渉単位としての認定を受けたのちに、対象となる従業員による投票という手続きを経なければならない。しかし、団体交渉権がないからといって労働組合員になれないということではない。労働者からすれば、団体交渉権がない労働組合に加入しても得るものが少ないが、レイバラーズは就労資格があるかどうか、また団体交渉権があるかどうかによらず組織化を行う。レイオフされた場合でも労働組合員資格を失わないのと同じ理屈である。レイオフされた労働者は再び雇用されたときに労働組合員として復活することが可能である。同様に、団体交渉権がない労働組合員であっても、近い将来は団体交渉権を獲得することを期待するからである。これが非移民労働者の組織化の背景である。

建設労働者の中には、適正交渉単位と認定される可能性が低い日雇い労働者もいる。これらの労働者を会員とするワーカーセンターにも接近を試みている。将来、正規労働者となることを期待するからである。

ワーカーセンターを通じた組織化にはもう一つの方法がある。それは、レイバラーズが持っている徒弟訓練制度の訓練センターによるものである。訓練内容にはレンガ、左官、足場組み、心肺機能組成（CPR）がある。ワーカーセンターのメンバーとなっている移民労働者には、建設労働者としての技術力を高めて、労働条件の向上と雇用保障を得たいという希望があるものが多い。労働組合員となった移民労働者は、訓練センターのトレーニングを受講することができる。組合費に訓練費用があらかじめ織り込まれているからである。

労働組合員ではない日雇い労働者などのワーカーセンターのメンバーは、将来、労働組合員になることを条件に正規の組合費の半額を負担すること、もしくは労働組合に組織化されていない企業の動向を探ることを条件に無償でトレーニングを受講することができる。

このような方法で組織化した労働組合員には医療保険加入の権利が与えられるとともに、教育訓練機会が提供される<sup>78</sup>。

#### イ. UFCW（全米食品商業労組）ミシガン州支部

UFCW は農業、ヘルスケア、食肉加工業や食料品店などの労働者を組織する労働組合である。設立は 1978 年、労働組合員数はおよそ 132 万人（2008 年）である。

UFCW は、臨時雇いの短期契約労働者の組織化に取り組んでいる。雇用期間や賃金の支払

<sup>78</sup> LIUNA, Immigration Coordinator, Yanira Merino への面接インタビュー、2011 年 1 月 7 日。

い方において正規雇用と異なるものの、働かせ方の点では見分けがつかないが、適正交渉単位の認定を受けることが難しい。このような働かせ方は食肉加工業や食料品店における特徴となっている。

経営側は、短期契約労働者を大量に雇用して頻繁に入れ替えを行う。場合によっては正規雇用に変換することがある。しかし、臨時雇い労働者が頻繁に入れ替わることや、臨時雇いと正規雇用との間で職務内容に差がないことから、臨時雇い労働者が正規雇用に変換したとしても、外部からでは違いを判別することが難しい。また、どの臨時雇い労働者が正規雇用に変換するのかといった判断は困難である。せつかく正規雇用になったとしても、誰を組織化すればよいかはわからない。

このため、UFCW ミシガン州支部は、団体交渉権を行使できる適正交渉単位にこだわらずに従業員の組織化を行うことにした。つまり、臨時雇い労働者は、すべてを組織化して組合費を徴収することにしたのである。これにより、臨時雇い労働者であっても労働組合員となり、UFCW は彼らの権利を代表することになった。

臨時雇い労働者が正規雇用に変換されずに雇い止めとなった場合は、それまでに徴収した組合費は返還する<sup>79</sup>。

#### ウ. Blue Green Alliance

労働組合が自然保護団体と提携関係を構築し、環境分野での雇用増をはかることを通じて、団体交渉機能の回復を目指す試みも行われている。

2006年、全米鉄鋼労組（USW ; United Steel Workers of America Union）と自然保護団体シエラクラブ（Sierra Club）は、労働環境同盟（BGA ; Blue Green Alliance）を設立した。

USW は鉄鋼業の労働者を中心に1942年設立された。現在では金属加工、化学、ガラス、ゴム、輸送機器に加え、医薬品、コールセンター、ヘルスケアなど幅広い業種を組織する。2008年の組合員数はおよそ70万人ほどである。一方のシエラクラブは、1892年に設立された自然保護団体で、全米各地およびカナダに支部を持つ。会員数はおよそ130万人である。

USW は、環境問題を原因とするストライキを全米で初めて実施した労働組合であり、シエラクラブとの活動の接点を持っている。これがBGA創設のきっかけとなった。

BGAの活動は、環境に配慮した経済活動に関する政策推進を後押しすること、風力や太陽熱などクリーンエネルギー分野の企業と連携した社会の意識改革、労働組合員の教育、職業訓練の実施などである。参加企業は労働組合が組織化されているかどうかは問われない。労働組合と環境問題を扱うNPOとの連携は、環境問題の知識が少ない労働組合員と製造業に関する知識が少ない環境問題に関心のある層とを結びつけることも期待されている。労働組合にとっての目標は、環境に配慮した経済活動の育成を通じた雇用創出による労働組合員数の

<sup>79</sup> UFCW Michigan, Chris Michalakss (Leg&Political Director) への面接インタビュー、2010年11月7日。

増加である。

BGA を構成する組織は広がり、現在では 10 の産業別労働組合、1400 万人の労働組合員数を数える。環境保護団体もシェアクラブを加えて 4 つの組織が加わっている。

なお、BGA の活動は、ウィスコンシン社会・経済戦略センター (COWS) の説明によれば、労働組合員以外への活動範囲拡大の発展性を欠くことや、地域レベルで実際の活動を担う人材が不足しているなどの理由から、COWS が設立に携わった環境問題と労働問題の接点となる NPO、アポロ同盟 (Appollo Alliance) と 2011 年 7 月に合併したとのことである。

「環境に配慮した経済活動を雇用に結びつけるためには、月面着陸を目指したアポロ計画と匹敵するほどの予算が必要だ」とすることから名付けられたアポロ同盟は、BGA が労働組合を基盤とする組織であるのに対し、コミュニティ・オーガナイズング・モデルを活用した草の根的な組織である。

「企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向」からスタートして団体交渉機能の回復を目指した BGA であるが、「企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向」からスタートしたアポロ同盟と合併したことからわかるように、二つの方向は完全に分断されているわけではなく、提携の余地を残しながら存在している。

#### エ. ウィスコンシン地域職業訓練パートナーシップ (WRTP ; Wisconsin Regional Training Partnership) <sup>80</sup>

政府・労働組合・使用者のパートナーシップによるものとして、ウィスコンシン州ミルウォーキーに位置するウィスコンシン地域職業訓練パートナーシップ (WRTP ; Wisconsin Regional Training Partnership) がある。

WRTP 設立にあたり、AFL-CIO の一部門である職場民主センター (Center for Workplace Democracy<sup>81</sup>) とウィスコンシン社会・経済戦略センター COWS (Center on Wisconsin Strategy) が理論的枠組みの構築に参加した。職場民主化センターは、労働組合が生産性や品質、サービスの向上に協力することを通じて、職場における発言権を高めるとともに企業競争力向上に貢献することを目的とする。COWS も、職場民主センターと同様の目的でウィスコンシン州立大学内に組織された。

設立の背景には、1990 年代初頭の製造業の復活、労働力の高齢化、地域経済の多様化などがある。この時に、労働者のスキルレベルが経営者の望む水準に達していないという問題が指摘された。

このミスマッチを解消するため、ウィスコンシン州政府は「労働力の質に関する委員会」(Commission on a Quality Workforce) を立ち上げて検討を行った。この委員会には、ウィスコンシン州の主要な経営者、労働組合、州政府、コミュニティが参加した。検討内容は、職業訓練を通じたパートナーシップの在り方などであった。その結果、1992 年に WRTP が設立さ

<sup>80</sup> WRTP, Earl Buford (President) への面接インタビュー、2010 年 11 月 11 日。

<sup>81</sup> 現在は AFL-CIO から独立した機関 Working for America Institute となっている。

れた。

1998年に成立した連邦法、労働力投資法（WIA；Workforce Investment Act）もWRTPの方向性に影響を与えた。この法律は、経営側と公的職業訓練機関が連携して経営側のニーズにあった職業訓練を行うことを目的とする。そのため、産業界、教育界、地域住民、従業員グループによる協議会を州・地域レベルで立ち上げることを求めている。そのうえで、要件に合致したプログラムに連邦政府が予算を助成する。

WRTPはこの要件を満たしたため、予算の5割弱を公的資金から受けるようになった。残りの予算は、会員企業の会費収入と寄付金財団（Foundation）の助成金からなっている。

WRTPが行うプログラムは、労働市場および経営者のニーズ調査から始まる。職業訓練と実際の雇用が結びつく確率を高めるためである。これを踏まえて、職業訓練プログラムが設計される。この基盤は、建築産業の労使で構築してきた見習い訓練制度（Apprenticeship Model）である。

その内容を整理すると次のようになる。

#### ① 専門スタッフによるニーズ調査

まず、専門スタッフによって産業、および経営側が求める人材に関するニーズ調査が行われる。スタッフには、企業の内部労働市場を理解することが求められる。そのため、スタッフは企業出身者が多い。労働組合出身者をスタッフにあてる場合には、企業の内部労働市場を理解するために必要な教育を行っている。

ニーズ調査はWRTPが独自に行う。その理由は、公的機関の調査が頻繁に行われないため、情報が最新のものではないことと、必ずしもその調査が企業ニーズを反映したものとなっていないことにある。

#### ② 調査結果の評価とニーズの確定

ニーズ調査の結果は、労使代表で構成される労使運営委員会（Labor Management Steering Committee）の場で評価される。これを受けて、スタッフがプログラム開発に着手する。

#### ③ 4段階のプログラム開発と資格認定

プログラムは資格認定とリンクし、難易度順に4段階で開発する。

第1は、訓練受講者に就職対象とする産業界の知識を伝える段階。

第2は、採用に必要な資格や試験に関する情報提供、および訓練の段階。

第3は、必要な訓練を受講して資格を得たものの採用されなかった受講生に対して、実務経験につなげたり、さらに能力を向上させたりする訓練を行う段階。この段階では、同時に、高い能力のある人材が待機していることを経営側に伝えることでミスマッチの解消につなげる。

第4は、すでに高いスキルがあるがレイオフされた労働者に対して、上級レベルの訓練機会を提供する段階である。たとえば、ヘルスケア産業では、在宅ヘルスケア、資格

のある看護助手、看護師へと専門家としてのキャリアラダーをあげていく策が考案されている。

これらの職業訓練プログラムは、企業の欠員状況と訓練受講者の能力レベルを照合しながら実施している。2010年までにプログラム数は合計で41となった。

訓練結果を効率的に雇用に結びつけるため、WRTPは、人材派遣会社トリアードワークス（Triada Works）を2005年に設立した。

トリアードワークスが行う人材派遣は、短期間の低賃金労働を提供することが目的ではない。派遣した労働者が正規雇用され、見習い訓練制度（Apprenticeship Model）の下で賃金が上昇していくことを期待している。

また、WRTPは、労働組合とのつながりがあるかどうかは問わない地域密着型のコミュニティ募集モデル（Community Recruitment Model）と称する事業も行っている。この事業では、経営者、労働者が個別に参加することを期待している。労働組合に組織化されていない企業や労働組合員でなくとも、職業訓練プログラムを活用することができる。

BIG STEPと称する建築業界に特化した職業訓練も行っている。これは、WRTPが基盤とする見習い訓練制度が建築産業の労使間で発展したためである。基本的な内容は、WRTPとBIG STEPで大きな差異はない。

2010年現在でWRTPもしくはBIG STEPに資金提供する企業は約30社となっており、それ以外の企業を合わせると合計298社がメンバーである。

WRTPは、経営側のニーズや内部労働市場に対応した職業訓練と、労働組合の壁を超えた労働需給調整を実施する。また、自前の人材派遣会社を設立することにより、労働組合間、経営者間の協議だけでは労働移動が困難な場合にも対処することを試みている。これらは、個別企業に留まろうとする労使関係に、個別企業を超えた調整機能を回復させようとするものである。さらには、労働組合員以外や労働組合に組織されていない企業にも職業訓練プログラムを提供する。

WRTPが基盤とするのは、労働組合と使用者が利害調整を行う団体交渉とそれによって培われてきた徒弟訓練制度である。個別企業間、労働組合間をつなぐことにより、団体交渉機能を回復しようとする方向の延長線上にある。

#### オ. ワーキング・フォー・アメリカ機構（Working for America Institute）

前身のAFL-CIO内の人的資源開発研究所（Human Resources Development Institute）が、1998年に労働力投資法の成立によって組織変更を受けて、ワーキング・フォー・アメリカ機構として設立された。組織形態は、AFL-CIOから独立しており、労働組合代表、社会運動代表、ヘルスケア企業、不動産企業、官公庁からなる役員会を持っている。

組織目的は、国際市場競争に対応するために労働組合が経営側と協力することで、低スキ

ルで低賃金の仕事を高付加価値のものへと変えていくことである。

具体的には、労働市場を建設、製造、サービス、官公庁の四つのセグメントに整理し、地域で行う職業訓練などの労働力開発を支援する。好事例を紹介する会議の実施や地域が行う試みへの参加もしくはコンサルティングなどを行い、WRTPにも協力している。

### (3) 企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向

この方向に分類される組織は、ワーカーセンター、職業訓練 NPO、地域経済振興組織である。

ワーカーセンターは、労働組合が組織化対象としてこなかった労働者を会員とする組織であり、労働者の権利擁護や法的扶助に力点を置く「企業外重視」の方向をとるものと、教育訓練や労働条件の交渉などに関して経営者と協力することで「企業内を視野に入れる」方向をとるものがある。「企業内を視野に入れる」ワーカーセンターは、産業や職業を基盤として発展しており、地域の壁を超えた全国展開が可能となっている。

職業訓練 NPO は、企業や労働組合が行う教育訓練の恩恵を受けることができない労働者を対象とするものと、事業が展開するなかで労働組合や企業との接点を持ってきたものがある。両者ともに共通することは、経営側が求める能力と労働需要にマッチングすることを意識していることである。

地域経済振興組織は、地域の中小企業を会員として会員間の情報交流や従業員の職業訓練、その地域住民や学校との連携を通じて、地域経済の維持・発展と住民生活の支援を目的としている。中小企業経営者、従業員、地域住民、学校などのアクターは、いわば運命共同体として中小企業経営に協力する。

本研究で取り上げたのは、ワーカーセンターとしてレストラン従業員を組織する ROC、家政婦などの家庭内労働者を組織する DWA、タクシー運転手を組織するタクシー労働者同盟 (Taxi Workers Alliance)、職業訓練 NPO、JVS Boston である。このうち、ワーカーセンターについては、「第 5 章ワーカーセンターと権利擁護」で詳述する。

#### ア. 職業ワーカーセンター

レストラン従業員、タクシー運転手、家政婦といった労働者を雇用する使用者の事業規模は一般に小さい。そのため、既存の労働組合は投入するコストに比較して、得られる労働組合員の数が少ないために組織化を避ける傾向がある。また、全国労働関係法 (NLRA) とその運用における制約があるため、これらの労働者が労働組合に加盟することは難しい。

一方、ワーカーセンターは、使用者の事業規模や雇用形態を問わずに組織化を行う。移民労働者が会員になることがあるが、職業別労働組合のように職業が基盤となっている。このためにコミュニティや地域をこえ、全米レベルで全国組織をつくる傾向がある。産業別の凝集性を高めることで交渉力を強化することが目的である。

提供するサービスは、移民法や人権、労働法といった労働者の権利擁護に関する教育、英語を母国語としない会員のための英語教育、未払い賃金や不当解雇などに対する法的扶助、訴訟を通じた交渉力強化などである。これらは、移民を中心としたコミュニティを基盤とするワーカーセンターとおおよそ同じものである。

そのうえで既存の労働組合と同様の取り組みも行っている。経営側との協力関係の構築、労働条件の改善交渉、会員に対する医療保険の提供、事業所単位の組織化などである。

さらには、メンバーに職業訓練の機会を提供するとともに、能力とリンクさせた職階を構築することを通じて賃金上昇につなげる活動も行っている。

同種の産業や職業の労働者を組織する既存の労働組合と提携関係を構築しており、それぞれの役員会にはこれらの労働組合関係者が参加する。

産業や職業を基盤に全国組織を形成する動きもある。これらの組織は、AFL-CIO と提携契約を締結するとともに、同種の組織が集まって「除外された労働者会議」(The Excluded Workers Congress<sup>82</sup>) を組織している。

ワーカーセンターは NLRA が認める団体交渉を行うことができない。しかし、進歩的な経営側から協力を得たり、行政と協力したりすることを通じて、労働条件の改善に関する交渉手続きや労使協議の仕組みを有している。さらには、職業訓練を通じた労働条件向上のための努力を行うなど、経済的利益を追求する動きが見られようになっているなど、実質的には労働組合と変わらない状況となってきた。

#### (ア) ROC (Restaurant Opportunities Center) <sup>83</sup>

全米主要都市に展開するレストラン従業員のワーカーセンター。2001年に設立された 501(c)(3) に該当する非営利公益法人である。

主な事業は、「企業外重視」の方向をとるワーカーセンターと同様のものと、経営側との協力関係を意識したものとに二分される。前者は、労働者の権利や関連法規に関する教育、最低賃金の上昇や不正を行う事業主の排除に関連した行政との連携、権利擁護と法的扶助である。後者は、職業訓練と資格認定、労働条件向上と賃金の上昇をもたらすキャリアラダーの構築を目的とした経営側との協力である。会員に対する医療保険加入サービスも提供している。

マンハッタンとデトロイトにそれぞれ一軒ずつレストランを所有し、自ら経営して職業訓

<sup>82</sup> ROC, DWA, Taxi Workers Alliance, NDLON のほか、American Federation of Government Employees (Local 778), AFL-CIO, Black Workers for Justice, Chinese Progressive Association (San Francisco), Coalition of Immokalee Workers, Comité de Apoyo a los Trabajadores Agrícolas, Community Voices Heard, Direct Care Alliance, Food Chain Workers Alliance, Jobs with Justice, Legal Services for Prisoners with Children / All of Us or None, Mississippi Workers Center for Human Rights, Southern Human Rights Organizers' Network, The Alliance of Guestworkers for Dignity, United Campus Workers - CWA がメンバーとなっている。  
<http://www.excludedworkerscongress.org/congress>.

<sup>83</sup> ROC-United (Saru Jayaraman, Fekkak Mamdouch, Jonathan Hogstead) および ROC-Detroit (Minsu Longiaru) への面接インタビュー、2010年11月2日、11月8日。

練を実施する。マンハッタンのレストランは、イタリアの協同組合から資金提供を受けている。

全国組織 ROC-United を形成し、AFL-CIO と提携契約を結んでいるほか、レストラン産業を組織する Unite-Here (縫製・繊維労組・ホテル・レストラン従業員組合) と協力関係にある。

(イ) DWU (Domestic Workers United) <sup>84</sup>

家政婦や子守りといった家庭内労働者を組織するワーカーセンター。2000 年設立の 501(c)(3) に該当する非営利公益法人である。

主な事業は、まず「企業外重視」の方向をとるワーカーセンターと同様のものがある。それに加えて、仕事の仕方や安全衛生、使用者に対する権利の主張方法に関する教育訓練、使用者が通う教会を通じた労働者の公正な取り扱いについての訴えかけ、市行政と連携した悪意のあるエージェントのリスト作成と公表、最低賃金額引き上げに関する法制化などを行っている。

ROC と同様に全国組織 The National DWA (The National Domestic Workers Alliance) を形成し、AFL-CIO と提携契約を結んでいる。

(ウ) タクシー・ワーカーズ・アライアンス (Taxi Workers Alliance) <sup>85</sup>

タクシー運転手を組織するワーカーセンター。1998 年設立の 501(c)(3) に該当する非営利公益法人である。

営業免許と車両のリースを受けて営業を行う独立自営業者であるタクシー運転手の権利擁護と労働条件向上を主目的とする。具体的にはリース料の引き下げを行わせるよう市行政の介入を求めることや、リース料が高額なために長時間労働で埋め合わせざるを得ないことで生じる安全衛生上の問題を解決するよう、行政に働きかけることである。

タクシー・ワーカーズ・アライアンスは、ニューヨーク市で活動する産業別労働組合によって組織されている中央労働組合評議会 (Central Labor Council) の正規メンバーとなっておりとともに、2011 年 10 月には、労働組合ではない組織としてはじめて AFL-CIO の正式メンバーに認定されるなど、既存の労働組合と接近している。

全米主要都市に支部を持つとともに、海外にも組織を拡大している。

## イ. 経営側とのパートナーシップを意識する職業訓練 NPO

高校を修了した学生や、就労している社会人を対象とした公的な教育・職業訓練を担って

<sup>84</sup> Washtenaw County Workers Center, Ian Robinson および DWU, Priscilla Gonzalez (Director) への面接インタビュー、2010 年 11 月 9 日、2011 年 1 月 12 日。

<sup>85</sup> Taxi Workers Alliance, Bhariravi Desai (Executive Director), Lakshman Abeysekara ほかに行った面接インタビュー、2011 年 1 月 12 日。

きたのはコミュニティ・カレッジ<sup>86</sup>である。一方、労働組合が関与する職業訓練 NPO は、1980年代から 1990 年代に誕生した。この背景には、公的な教育・職業訓練が産業構造の変化や経営側のニーズに対応しておらず、職業訓練が修了しても就職に結びつかないことや、基本的な読み書き能力の低下に加え、企業内における基礎的な職業訓練投資が減少していることがある (Osterman, Paul (2005b))。

経営側とのパートナーシップを意識する職業訓練 NPO は、経営側のニーズに対応した能力の育成、基礎的能力が低い労働者に対する訓練の実施と賃金の上昇をもたらすキャリアラダーの構築を意識している。

#### (ア) CAEL (The Council for Adult & Experiential Learning)<sup>87</sup>

労働組合、使用者、政府に加え、大学とパートナーシップを構築している職業訓練 NPO がシカゴにある CAEL (The Council for Adult & Experiential Learning) であり、501 (c) (3) に該当する非営利公益法人である。CAEL は、1974 年に TOEFL、TOEIC 等の試験を実施する組織として設立された。当初は大学生を対象とする事業を行っていたが、社会人教育を行う大学をサポートする事業に軸足を移すようになってきた。

その結果、これらの大学に従業員を派遣する企業も顧客となってきた。企業が大学に従業員を派遣するかどうかやその条件は、労働組合との団体交渉によって取り決められる。そのため、労働組合も顧客となった。

労働組合との連携は UAW (全米自動車労組) に始まる。自動車産業が不況の時期に UAW 組合員は、一時解雇 (レイオフ) の危機に直面した。この状況に対応するため、UAW は CAEL を通じて組合員に職業訓練の機会を提供したのである。

これに加えて、政府が行う訓練プログラムとの連携も始まった。大規模解雇を行う企業へのサポート事業がそのきっかけである。

これにより、大学、経営側、労働組合、政府という四者間のパートナーシップが可能になった。この結果、経営側と労働組合双方のニーズを調整する、最適な訓練プログラムを訓練の実施主体である大学と共同して設計する、訓練プログラムの実施に政府の助成金を獲得する、といった一連の流れをつくることができた。

このパートナーシップは、CAEL の役員構成にも影響している。現在、4 年制大学とコミュニティ・カレッジおよび経営側と労働組合側それぞれの代表が役員である。この構成は、産業、男女や人種間のバランスをとるために定期的に変更する。近年は、ヘルスケア産業が役

<sup>86</sup> 19 世紀末に設立された 2 年制の大学で、当初は教員養成が主たる目的だった。第二次世界大戦後に帰還した復員兵の職業訓練を目的とした復員兵援護法 (GI Bill) により、現在のような公的職業訓練を担う場所となる。2009 年時点で全米に 1,173 あり、およそ 1200 万人が学ぶ。そのうち 40% が就労していない学生、56% が 22 歳以上で就労している。学位取得の機会だけでなく 1 年間の職業訓練プログラムも行っている。

<sup>87</sup> CAEL, Joel Simon (Associate Vice President for Government Services) への面接インタビュー、2010 年 11 月 10 日。

員に加わるようになってきた。一つの病院が 10,000 人以上の従業員を雇用するなどヘルスケア産業が大きく成長してきたからである。

CAEL はシカゴに本部を置きつつ、全米規模で事業を展開している。

たとえば、オハイオ州ではレイオフされた自動車産業の労働者をバイオ産業に転換するための訓練を行っている。この場合、これまでに培った労働者の能力を新しい産業で活用するためのスキルマッチという事業を実施する。

また、全米 10 州で展開しているプログラムに、「熟年労働者の才能開拓 (Tapping Mature Talent)」がある。これは、55 歳以上の労働者を訓練するもので、連邦政府が資金を提供している。

職業訓練を通じて拡大してきた事業もある。

それは教育訓練給付金の運用管理代行業である。従業員が社会人大学で教育を受ける場合、教育訓練給付金の利用に制限を設けずに、ポートフォリオ的に従業員が給付金を活用できるように団体交渉で労使が取り決めることがある。その場合、給付金を管理する企業側の事務的な負担が大きい。最適な教育訓練機会を提供するには、受講生と大学双方の事情に詳しいことが求められるということもある。このため、CAEL がこの業務の代行を行うようになった。

連邦政府に対するロビー活動も行っている。企業が行う従業員向けの教育訓練を充実させるためである。「生涯学習口座 (Life Long Learning Account)」の創設がその一例である。これは、従業員と使用者双方が資金を拠出して教育訓練のために活用するものである。

そのほか、従業員向けの教育訓練に積極的に取り組む企業を表彰する制度を運営している。その一つが、従業員の教育訓練に投資する企業を表彰する「ワーク・フォー・シカゴ (Work for Chicago)」である。また、積極的に研修を受講する従業員を表彰する「従業員教育に関する模範的事例 (Exemplary Practices in Employee Learning)」という事業もある。

#### ウ. JVS (Jewish Vocational Service) Boston <sup>88</sup>

ヘルスケア分野における職業訓練を行う組織として JVS (Jewish Vocational Service) Boston がある。

JVS は 1938 年に設立された 501(c)(3) に該当する非営利公益法人である。設立当初は、ユダヤ人の権利擁護、教育、就職支援のための活動が中心だった。その後、ユダヤ人以外の難民や移民および失業者への教育、就職支援へと活動範囲を拡大し、2000 年代に入って経営者が行う従業員向けの教育訓練サービスを行うようになった。

年間予算は 2010 年度で 800 万ドルほどであり、そのうち 400 万ドルがヘルスケア産業の従業員向けの教育訓練に費やされる。内訳は、60% が政府や寄付金財団からの助成金、40%

<sup>88</sup> JVS Boston, Carol Grady (Vice President) への面接インタビュー、2011 年 1 月 4 日。

が企業からの売上げである。この割合は、2005 年前後で 8 対 2 だった。将来的には 4 対 6 程度にすることを目標としている。

ヘルスケア産業向けのサービスとしては、ヘルスケア訓練講座（HTI ; Healthcare Training Institute）という名称で、1 年間の現職者訓練と 3 ヶ月程度の CAN（公認看護助手）訓練コースを設けている。

JVS が経営者を顧客とするサービスを始めた理由は、HTI の前身である BHCTRI（Boston Health Care Training Research Institute）を実施していたジャマイカプレイン地域開発社（JPNDC、地域住民の権利擁護・生活改善団体）の事業実績の影響がある。BHCTRI は、経営者よりも訓練受講者の意向をより重視して事業を実施していた。その結果、経営者のニーズにあわずに訓練修了が就職に結びつかなくなるなど成果が低下していった。一方、能力開発に対する企業側の関心は近年いっそう高まってきており、HTI は、経営者ニーズにより対応した職業訓練プログラムを実施する組織として再出発した<sup>89</sup>。

JVS は、現職者訓練にあたり、17 企業と提携し、約 1,000 人の従業員の教育訓練をサポートしている。大学進学によるスキル向上、英語能力の向上、市民権の取得などを通じた従業員のステップアップという経営側が従業員に望むニーズに対応した事業を実施している。中心は職業で使える英語能力（vocational English）の向上であり、全体のおよそ 50% を占めている。また、大学進学サポートも 25% と大きな割合を占める。訓練は、インストラクターが職場を訪れるオンサイトで行っている。経営側と従業員側がそれぞれ週 2 時間分の費用を負担し、合計週 4 時間で 1 年間にわたって実施される。それ以外の教育訓練費用は、修了を条件に経営側が負担している。

CNA（公認看護助手）訓練コースは、州の資金で実施している。JVS 本部にある教室で実施する。赤十字社の看護師らが講師となり、月～金の 9～16 時で 10 週間の課程である。内容は老人介護に特化し、コンピュータ基礎や医療用語、履歴書の書き方や面接練習、実習、CNA 試験対策など、多岐にわたる。つながりがある老人ホームに求人の問い合わせをするなどして、就職支援・斡旋にも力を入れている。

ヘルスケア産業では、労働組合も組合員に対する教育訓練を実施している。労働組合は規模が大きく、政治力を有しているため、JVS の強力なライバルとなり得る。しかし、労働組合が行う教育訓練は、BHCTRI と同様に労働者が主体であり、経営側のニーズに必ずしも応えるものではない。JVS は、労働組合が行う教育訓練との差別化がその点で図れるとする。

## エ. 地域振興支援組織 WIRE-Net

WIRE-Net（Westside Industrial Retention and Expansion Network）は、民主党および労働組合のシンクタンクによって 1986 年に設立された。オハイオ州クリーブランド市の中小製造業

---

<sup>89</sup> JPNDC から JVS-Boston にプログラムが移管された経緯については、筒井（2012）を参照。

を中心として、経営者、従業員とその家族、地域住民と学校を巻き込む組織である。税制上は 501(c)(3)に属する。

事業内容は、経営者間の情報共有とサプライチェーン構築の支援、従業員の職業訓練、労働者の採用や再就職支援、コミュニティ活動の支援などであり、当事者はさながら運命共同体のような様相を呈する。中小企業の多くは、労働組合に組織化されていないこともあり、事業に労働組合は参加していない。

コミュニティ・オーガナイズング・モデルを活用し、企業外＝コミュニティを活動の基盤としながらも、コミュニティに根ざす企業の活動を支援するという意味で、WIRE-Netを「企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向」に位置づけることができる。

#### (4) 企業外を重視する方向

企業外を重視するとは前述のように、労働者の人間的関心、社会の倫理的関心をも重視することである。即ち、個別企業の競争力と比較すれば、労働における公正さの追求が何よりも優先される方向である。

この方向に分類される組織は、権利擁護を活動の中心とするワーカーセンターや権利擁護組織と法律事務所、企業や労働組合が行う教育訓練の恩恵を受けることができない労働者を対象とする職業訓練 NPO、州政府職業紹介・職業訓練機構ミシガン・ワークス！、医療保険や年金への加入サービスを提供する相互扶助組織、労働者所有企業、宗教を通じて労働に公正さを求める組織である。なお、州政府職業紹介・職業訓練機構ミシガン・ワークス！は第 3 章、権利擁護を活動の中心とするワーカーセンターや権利擁護組織と法律事務所については第 5 章で詳述する。

#### ア. 権利擁護を活動の中心とする組織

##### (ア) 移民コミュニティを基盤とするワーカーセンター<sup>90</sup>

1990 年代初頭のワーカーセンターの主流は、移民コミュニティを基盤とするものだった。コミュニティを超えた連携や全国組織への発展は稀である。核となっているのは教会や学校などである。会員規模、予算規模はともに小さく、予算の大半は民間財団の助成金や寄付に頼る。組織の立ち上げに大学関係者が参加することがある。

会員向けのサービスは、移民法や人権、労働法といった労働者の権利擁護に関する教育、英語を母国語としない会員のための英語教育、未払い賃金や不当解雇などに対する法的扶助である。そのほか、不法行為を働く経営者を法的に訴えること、行政と連携した不正の取締りや労働条件の引き上げ、メディアの活用なども行う。

調査対象の中では、ニューヨーク市ワークプレイスプロジェクト (Workplace Project)、

<sup>90</sup> Fordham Law School, Jennifer Gordon および AFL-CIO ミシガン州支部長 Mark Gaffeny への面接インタビュー、2010 年 11 月 3 日、11 月 7 日。

ニュージャージー州ブランズウィック市 New Labor、ミシガン州ワシントン郡ワーカーセンター (Washtnaw County Workers Center) が該当する。

ワークプレイスプロジェクトはエルサルバドル難民支援、New Labor はニュージャージー州の倉庫会社に派遣される派遣労働者として働くラテン系移民、ワシントン郡ワーカーセンターは、ミシガン大学アナーバー校周辺のレストランや家庭内労働者として働くラテン系移民をそれぞれ組織している。

これらの組織の求心力は、日常活動に対するメンバーの参加度合いによって決まるため、移民コミュニティ出身者から役員を選出することで自主的な活動を促している。

#### (イ) 教会を基盤とするワーカーセンター<sup>91</sup>

「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」は、1996 年にシカゴで設立された 501c(3) に該当する非営利公益法人である。年間に二つから三つのワーカーセンターを自ら設立し、その数は 2010 年 11 月で合計 27 となった。

「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」のシカゴ本部は、長老派教会の中にある。教会と労働運動が近い位置にいた 1960 年代から<sup>92</sup>、団体交渉を基盤とする労使関係システムが広まって教会が労働運動から離れた時代を経て、1980 年代のニューディール型労使関係システムの変容により、その一部が再び労働問題に接近するようになった。

「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」は、採用したスタッフに、組織化手法、財務などの組織運営手法を教育して全米各地の教会に派遣して、教会を基盤にワーカーセンターを立ち上げている。これらのワーカーセンターの活動は、移民コミュニティを基盤とするワーカーセンターと同様である。

#### (ウ) 権利擁護組織：メイク・ザ・ロード・ニューヨーク (Make the Road New York) <sup>93</sup>

メイク・ザ・ロード・ニューヨークは、中南米移民の権利擁護組織とアフリカ系アメリカ人の政治的影響力を強めることを目的とした組織の合併により設立された。

主な事業は、コミュニティ・オーガナイズング・モデルに基づくコミュニティリーダーの育成と住民運動および教育機関への関与のほか、会員への語学教育、法的扶助である。

住民運動には、移民の権利擁護のための「市民権と移民の権利プロジェクト (Civil Rights and Immigrant Power Project)」、低所得者の居住環境の改善を目的とする「環境正義・住居プロジェクト (Environmental Justice and Housing Project)」があり、教育機関への関与には公立学校の質を向上させるために子供の親たちを組織化する「教育の正義プロジェクト

<sup>91</sup> Interfaith Workers Justice, Kim Bobo (Executive Director) への面接インタビュー、2010 年 11 月 11 日。

<sup>92</sup> 公民権運動で知られるキング牧師が暗殺されたのは、フィラデルフィアの公共部門労働者が団体交渉権を要求するデモ行進を率いている最中だった。

<sup>93</sup> Make the Road New York, Andrew Friedman (Co-Executive Director) への面接インタビュー、2011 年 1 月 12 日。

(Education Justice Project)」がある。

労働に関するものは、「職場の正義プロジェクト (Workplace Justice Project)」と、トランスジェンダーの雇用差別撤廃に取り組む「レズビアン・ゲイ・バイセクシャル組織化プロジェクト (Lesbian, Gay and Bisexual Organization Project)」である。

「職場の正義プロジェクト」では、①州の労働法執行機関と連携して不正を働く事業主を摘発するとともに内容を広報する、②未払い賃金など不正を働く企業に労働組合の組織化を認めることを和解案と提示する、③「賃金不払い防止法 (Wage Theft Prevention Act)」案<sup>94</sup>の作成や有給病気休暇制度創設に向けた運動、の3点を行っている。この活動を中心的に担うのは、労働部門に常勤する3名の弁護士とロースクールのフィールドワークの一環として参加する学生である<sup>95</sup>。

#### (エ) 法律事務所：シュガー法律センター (The Sugar Law Center) <sup>96</sup>

シュガー法律センターは、1980年代の労働組合の衰退と人種差別の拡大による階級帰属意識の希薄化による労働における正義の危機を背景として、1991年に設立された。1937年設立の全米法律家ギルド(National Lawyers Guild)の支部組織でもある。

経済および社会正義の実現を組織理念として、労働組合、労働者個人双方を顧客として訴訟の支援、法的扶助を行っている。

#### イ. 職業訓練 NPO、公的職業紹介・職業訓練機関

企業や労働組合が行う教育訓練の恩恵を受けることができない労働者を対象とする職業訓練 NPO、ミシガン州人的資源開発法人(MHRDI; Michigan Human Resource Development Inc.)と州政府職業紹介・職業訓練機構ミシガン・ワークス!を取り上げた。なお、前述のようにミシガン・ワークスは第3章で詳述している。

#### (ア) ミシガン州人的資源開発法人<sup>97</sup>

労働組合が直接運営に関与する職業訓練 NPO としてミシガン州人的資源開発法人(MHRDI ; Michigan Human Resource Development Inc.)がある。

MHRDI の設立は 1980 年代に遡る。当時のミシガン州は自動車をはじめとした製造業の多くが工場閉鎖の危機に直面していた。そのため、労働組合員有志が、組合員向けに職業訓練

<sup>94</sup> 賃金不払い防止法案は、賃金未払いを行う事業主に罰則として未払賃金額の4倍の支払いを義務づけることや、従業員が未払賃金を請求もしくは告発した場合の報復措置に対して1万ドルの罰金を科すこととしている。

<sup>95</sup> 一般的なロースクールの学生の場合、週15時間から20時間のフィールドワークが義務づけられる。ニューヨーク大学、ニューヨーク市立大学、フォードム(Fordham)大学、カルドーズ(Cardozo)・ロースクールが参加。

<sup>96</sup> The Sugar Law Center, Tova Perlmutter (Executive Director)、John Philo (Legal Director) への面接インタビュー、2010年11月8日。

<sup>97</sup> MHRDI, Fran Sibley (Chief Executive Officer) への面接インタビュー、2010年11月9日。

を行う組織を立ち上げたのである。その組織は LEAD (Labor, Education and Development) という名称でスタートした。

スタッフの自宅を事務所とし、AFL-CIO 本部および AFL-CIO ミシガン州支部が予算の一部を負担した。組合員への教育訓練および工場を閉鎖する企業と連携した再就職支援が主な事業だった。その後、雇用対策の担い手として州政府の存在が大きくなり、LEAD から名称を変更して MHRDI となった。

主な事業は次の通りである。

- ・ 必要な人材と教育訓練における需給ミスマッチの解消
- ・ 閉鎖が予定されている事業所に対する準備プログラムの実施
- ・ 効率的な働き方に関する訓練の実施
- ・ マイノリティおよび貧困者に対する教育訓練プログラムの実施
- ・ 安全衛生に関する教育訓練
- ・ 訓練受講者への職業紹介
- ・ 従業員向け各種検査費用の費用助成、検査の実施
- ・ 高校中退者への進学援助
- ・ 低所得者への生活支援

上記以外に、工場などの閉鎖が予定された場合に、州政府が設置する緊急対応チーム (Rapid Response Team) に参加している。ここでは、閉鎖が予定される工場の労働者が働きながら受講できる訓練を実施しているほか、閉鎖後の医療保険や生活に関する情報の提供を行っている。このほか、閉鎖される工場がある地域のコミュニティを活用して、労働者を互いに見守るための手助けをしている。

訓練終了者の正規雇用促進を目的に、事業主に対する訓練費用の助成も行っている。これは、企業が雇用した訓練修了生を試用期間後に正式に採用した場合、企業が負担した訓練費用の半分を MHRDI が助成する<sup>98</sup>ものである。これらの事業の対象は、労働組合員であるかどうか、労働組合に組織される企業であるかどうかを問わない。また、MHRDI を利用した企業が労働組合に将来的に組織化されるかどうかを義務付けるわけではない。商工会議所や人的資源マネージャー協会 (SHRM ; Society of Human Resource Manager) と協力して経営側のニーズとのマッチングも試みている。

MHRDI は労働組合員数を増加させて団体交渉機能を回復することを第一の目的とはしていない。むしろ、経営側をコミュニティのパートナーとして捉えており、コミュニティ・オーガナイズング・モデルの手法に近い。

---

<sup>98</sup> OJT 訓練契約。

#### (イ) ミシガン・ワークス (SCMW!)

ミシガン州政府が行う職業紹介、職業訓練業務のワンストップセンターとしての実施機関がミシガン・ワークスである。

1998年労働力投資法に基づいた業務運営を行う。30名からなる理事会メンバーの過半数は経営側代表が占める。そのほか、コミュニティ、労働組合、教育機関が代表となっている。調査を実施したのはミシガン州のジャクソン郡を中心とする南中央ミシガン・ワークス！(SCMW ; South Central Michigan Works!) である。SCMW の実行組織の構成は元保険会社マネジャー、全米自動車労組 (UAW) 支部長、元保険会社社員、元高校校長である。

主な事業は、MHRDI のような職業訓練 NPO などから職業訓練の委託先を選定すること、および職業紹介である。経営側、労働組合、コミュニティ、教育訓練機関が参加していることから、それぞれのニーズの調整が行われることを特徴とする。

#### ウ. 医療保険や年金への加入サービスを提供する相互扶助組織

医療保険や年金加入サービスを提供する相互扶助組織として、AFL-CIO が設立したワーキングアメリカと、フリーランスの新聞記者、ライターらを会員とするフリーランサーズ・ユニオンを取り上げる。なお、フリーランサーズ・ユニオンは第4章で詳述している。

#### (ア) ワーキングアメリカ (Working America) <sup>99</sup>

ワーキングアメリカは、2000年の大統領選挙で民主党候補が敗北した経験を踏まえて、労働組合員以外に民主党支持層を拡大する目的で AFL-CIO が 2003年に設立した組織である。会員資格は労働組合員であるかどうかを問わない。会員数は 2008年に 250万人、2010年に 350万人へと拡大してきた。

主な事業は、コミュニティで各家庭を訪問し、経済情勢や政府の施策、企業や経営者に関する情報の提供を通じて、労働問題や政治問題について人々の関心を呼び起こすことである。賛同者は会員として、医療保険のグループ加入割引サービスや提携企業の商品の割引購入、専用クレジットカードの加入などの特典が与えられる。

各州の事務所には、それぞれディレクター、メンバーシップ・コーディネーター、キャンヴァス・ディレクター、キャンヴァス・オーガナイザーを置いている。コミュニティの各家庭を訪問し、人々と対話をすることやコミュニティのリーダーを育成する担当者を、キャンヴァスに絵を描くことになぞらえて、キャンヴァス・オーガナイザーと呼ぶ。略称はキャンヴァサーである。各州の事務所は AFL-CIO の支部を兼ねており、スタッフは労働組合員である。活動資金の大半は労働組合によって賄われている。

スタッフの人数は、選挙時期によって増減する。通常は全米で 150名であるが、2010年 11

<sup>99</sup> Working America, Kim Fellner (Associate Director)、Maggie Priebe (Program Director) への面接インタビュー、2011年 1月 6日。

月の中間選挙では約 350 名に増員し、大統領選挙では 500 名程度とする予定である。

2010 年 11 月の中間選挙で民主党が敗北したが、会員に対する調査結果では 71%が民主党候補者に投票したことになっており、一定程度の成果が現れている。

労働組合および民主党支持層の掘り起こしが目的であるが、活動手法はコミュニティ・オーガナイズング・モデルに根ざしており、団体交渉機能の回復が第一義ではない。

#### (イ) フリーランサーズ・ユニオン (Freelancers Union)

フリーランサーズ・ユニオンは国際サービス従業員労組 (SEIU) の弁護士をしていたサラ・ホロヴィッツによって 1995 年に設立された 501(c)(4)に該当する非営利公益法人である。

ニューディール型労使関係システムの基盤の崩壊は雇用形態の変化でもあり、特定企業に継続的に雇用されず、有期であるとか、プロジェクトごととかで企業に雇用されて労働する自営業的な労働者(「フリーランサー」というが、ジャーナリズムにかぎらないあらゆる産業で働く自営業的な労働者を意味する)が増加した。企業の正規従業員であれば手にすることができた医療保険や年金といった社会保障制度、必要な能力育成の機会は、こうした自営業的な労働者には失われたのである。

フリーランサーズ・ユニオンは、会員である自営業的な労働者が企業に継続的に雇用されていなくても、必要な能力、技能を維持・育成することが可能な環境を提供することを視野に入れつつ、医療保険や年金のグループ割引加入制度を提供することで会員の求心力の維持をはかっている。

### エ. 労働者所有企業

自ら企業を経営して職業訓練の機会やコミュニティへの貢献の道を開こうとする労働組合、新しい労働組織もある。

#### (ア) UFCW デトロイト：食料品店

労働組合自らが企業を経営しようという動きがある。UFCW デトロイトによる食料品店の試みがそれである。

UFCW は、デトロイト市近郊で展開する食料品スーパーマーケットチェーン店、ファーマー・ジャックを組織化していた。しかし、ファーマー・ジャックが倒産してデトロイト市内から撤退したことで、市内には大手の食料品店がなくなった。市内には公共交通機関がバス以外になく、買い物等には一般的に利用されていない。貧困層は移動用の自家用車を持っていないため、規模の小さい食料品店に頼らざるを得ない。

これらの食料品店では、期限切れの食料品を大手から大量に安価に仕入れて販売することが横行している。この状況を解決するため、UFCW デトロイトが自ら食料品店を立ち上げることが計画された。具体的には、ミシガン州で経済開発を行う公的機関である経済成長公社

(Economic Growth Corporation)、および経済開発公社 (Economic Development Corporation) と連携するとともに出資者を募ることである。

店舗は新鮮な食料品を提供する。あわせて、地域の職業訓練の機会とすることを狙う。

新鮮な食料品を提供するには、たとえば、自前で調理して販売する方法を検討している。手本とするのはフィラデルフィア発の食料品チェーンである。ここは食料品を店舗で調理しているほか、コミュニティの集まりで販売することにより、顧客のニーズを直接把握している。

職業訓練に関しては、新規採用する従業員に食料品のパッキングや料理、定時に出勤するといった基本的なプログラムを提供する。訓練期間中の賃金の半分は、デトロイト市の助成に頼ることも検討している。

#### (イ) レストラン従業員のワーカーセンターROC

自ら企業を運営する試みは、レストラン労働者を組織するワーカーセンターROCにもみることができる。ROCは、ニューヨーク・マンハッタンでレストランCOLORS<sup>100</sup>を運営している。設立資金は、イタリアの生活共同組合と非営利団体からの寄付および銀行からの借入金による。ここでROCの会員を実際に雇用するとともに、レストランをオープンしていない昼間に、会員に対する職業訓練を実施している。レストラン業界では能力開発の機会がなく、賃金上昇の仕組みが整っていないことが一般的である。そのためROCは、COLORSでの訓練をキャリアラダーの構築と連携させることを試みている。具体的には、皿洗い等の店の裏側から、給仕人の手伝い(Busser)や使い走り(Runner)という店の表側の仕事へと引き上げる仕組みを構築することである。さらには、給仕人、バーテンダーへと会員の待遇をあげていくラダーの構築を試みている。訓練終了者は証明書を受け取ることができる。この証明書を活用して企業横断的なキャリアラダーとすることを目指している。

これらの訓練はCOLORSだけでなく、ROCがある各都市で実施している。協力関係にある事業主に依頼し、受講生が訓練で取得した証明書を採用や昇給のための資料として活用している。

#### (ウ) 在宅介護労働者協同組合(CHCA; Cooperative Home Care Associates)

ヘルスケア産業における労働者所有企業の試みが、1985年設立の在宅介護協同組合(CHCA; Cooperative Home Care Associates)である。本部はニューヨーク市サウスブロンクスである。

CHCAは、賃金が低い在宅介護労働者の状況を改善するため、スキルレベルを向上させて処遇を改善することを目的としている。そのために、教育訓練を専門に行う在宅介護協同組

<sup>100</sup> <http://www.colors-newyork.com/> 417 Lafayette Street NY 10003.

合訓練機構（HCATI ; the Home Care Associates Training Institute）を開設した。HCATI は医療準専門職機構（PHI ; the Paraprofessional Health Institute）へと組織が変更され、政策的な働きかけを行う機能が加わった<sup>101</sup>。

1990 年代初頭にはこのモデルが、ボストンとフィラデルフィア、ウィスコンシンにも移転されている。

当初、在宅介護共同組合の主要な契約相手は、大手の病院や自治体だった。この姿は、2000 年代に入り、変化してきている。独立介護機構（ICS ; Independence Care Systems）を新たに立ち上げて身体障害者を対象とするようになったのである。CHCA からすれば、ICS は介護の対象となるクライアントの団体である。これにより、事業規模が拡大するとともに事業基盤が安定した。2010 年の従業員数はおよそ 1,700 人（うち事務職員 100 人）である（1985 年の設立当初は 10 人弱）。

PHI が CHCA の労働者を訓練して ICS へと提供する。PHI は、CHCA の経営健全化と在宅介護労働者の労働条件向上のために、政治的な働きかけも行っている。CHCA は、高齢者および低所得者向けの公的医療保険制度（Medicare と Medicaid）からの資金のみを利用しているため、政治的な働きかけが労働条件向上に不可欠だからである。

2004 年には、サービス従業員労組 SEIU の支部組織であるローカル 1199 が CHCA を組織化した。これはたいへん珍しい事例である。というのも、労働者が所有する協同組合という形態をとる組織の労働者、つまりは経営に参画する立場の従業員が労働組合員でもあるからである。組織化以後、経営問題が労使共同委員会の場で協議されるなど、労働組合が経営に参加するようになっている。

CHCA は協同組合であるため、従業員が経営に民主的に参加する仕組みを持っている。たとえば、役員のおよそ半数が従業員による投票で選出されるといったことである。選出される役員の大半は、在宅介護労働者出身である。そのほか、主要な事項は、従業員代表者会議（Worker Council）の場で協議されるという制度もある。

CHCA で働く在宅介護労働者の賃金は、公的資金に頼っている。そのため、時間給にして平均 8 ドルと低い水準にとどまっている。しかし、医療保険制度、退職金、年金制度などを加えれば、民間企業より高い労働条件である。

公的資金から支給されるのは、一人あたり 15 ドルである。そのうち、8 ドルが労働者、3 ドル 50 セントが社会保険と有給休暇や会議出席手当の支出、残りの 3 ドル 50 セントが CHCA 運営のための必要経費として使われる。組合費は週 6 ドルである。

職業訓練は、PHI を通じた技能訓練、対人関係訓練の 2 種類を行っている。技能訓練に関しては、在宅介護労働者から正看護師へと資格を上昇させることで労働条件向上を獲得することが考慮されている。必要な期間は 5 週間である。在宅介護労働者のための職業訓練期間

---

<sup>101</sup> 2011 年 1 月 5 日、ICS にて、同 10 日、CHCA および PHI にて行ったインタビュー。

として州政府は、2 週間の期間を設定しているが、それよりも期間、内容ともに充実している。とくに対人関係訓練は、人生で最初の仕事が在宅介護である労働者も少なくないために重要である。

勤務形態はパートタイムであるため、給与は働いた時間に応じて支払われる。したがって、要介護者の容態が悪化して病院に入院する場合は、在宅介護の仕事がなくなり、結果として、賃金が支払われなくなる恐れがある。この事態を防ぐため、保証時間プログラム (guaranteed hours program) が用意されている。これは、要介護者が入院して在宅介護の必要がなくなり、在宅介護労働者の賃金が支払われなくなった場合の救済策である。

労働者の賃金上昇のためには、職業訓練と経験年数をリンクさせた 5 段階のキャリアラダーを用意している。その階層は、在宅介護労働者→在宅医療助手→認定看護助手 (CAN) →免許実務看護師 (LPN) →正看護師 (RN) である。それぞれのレベルには必要最低滞在年数を設定している。

CHCA は、PHI を通じてエントリーレベルの職業訓練を実施しており、より高度な職業訓練は、SEIU ローカル 1199 を通じて行っている。CHCA が SEIU ローカル 1199 と提携関係を持った最大の理由は、労働組合が大手の病院を組織していたことである。これにより、在宅介護サービスを提供する契約金額に関する交渉力が強くなることを期待した。事実、この提携により、在宅介護労働者の賃金が大きく上昇した。

#### オ. 信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Worker Justice)

「信仰の壁を超える労働者の正義」は、教会を基盤とするワーカーセンターを自ら設立する組織である。設立は 1996 年でシカゴに本部を置く。ワーカーセンターが労働者の権利擁護を活動の中心とするのと同様、「信仰の壁を超える労働者の正義」もまた労働者の権利擁護を行う。

若手運動家の育成にも長期間にわたって取り組み、労働組合、大学、教会等との人材交流を行っていることに加え、労働組合が行う労働運動の支援の促進やワーカーセンターと労働組合、大学、教会の連携を促進する中間支援組織としての役割も持っている。

組織の法人格は、内国歳入法典第 501(c)(3) (宗教、教育、慈善、科学、文学、公衆安全用の試験、子供や動物虐待防止のための免税非営利公益法人) に属する。

主な活動は、宗教活動を通じた労働者の権利擁護、労働条件向上と労働組合活動の支援、労働運動人材の育成と人材の交流、ワーカーセンターの設立である。

「信仰の壁を超える労働者の正義」が設立されたきっかけは、1989 年 4 月から 1990 年 2 月までのテネシー州ピットソン炭鉱のストライキに宗教を通じた労働者の支援活動が行われたこと、1990 年代前半に AFL-CIO 会長スウィニーが宗教組織を交えた労働関連組織の結集を

行ったことである<sup>102</sup>。

#### カ. 職業安全衛生協議会 (COSH)<sup>103</sup>

労働安全衛生の観点からスタートし、労働者の公正な取扱い、賃金不払いといった労働者の権利擁護に関わる問題に範囲を広げてきた組織が職業安全衛生協議会 (COSH ; Council for Occupational Safety and Health) である。

COSH は、1970 年代に設立された 501c(3) に該当する非営利公益法人である。組織理念は安全衛生に関わる問題について労働者を教育することおよび権利擁護とする。全米で 20 箇所ほどの支部があり、全国組織 (National Council for Occupational Safety and Health) を形成している。

安全衛生教育に関する連邦政府助成金が主要な財源であり、国立環境衛生科学研究所 (NIEHS) および職業安全衛生管理局 (OSHA) と連携している。教育の中身は、労働者の基本的な権利から危険物の取り扱い、安全確認の方法、危険防止の基本などである。学校、教会、図書館、地域の施設などを活用して、合計で 40 時間のコースを実施している。

COSH に保護を求める労働者は、安全衛生上の問題の背後に、使用者からの不公正な取扱いや賃金不払いを受けていることがある。そのため、COSH の活動は、安全衛生に関する教育を柱としながらも、労働者としての基本的な権利についての教育や労働者に対する個別相談を行うようになった。

デトロイト・南東ミシガン職業安全衛生協議会 (SEMCOSH ; Detroit/Southeast Michigan COSH) では、事務局担当者が全米自動車労組 (UAW) の出身であるほか、フィラデルフィア支部はかつて AFL-CIO 州支部の一つの組織だったことがあるなど、労働組合との関連が強い。しかし、予算獲得の上ではむしろ競合関係にある。安全衛生教育に関する予算の大半が、労働組合もしくは大学等の教育機関に流れているからである。

労働組合は、一般的に労働組合員以外に教育の範囲を広げないが、COSH が提供するサービスの対象は、労働組合員であるかどうかは問わないという点で労働組合と異なる。

#### (5) 中間支援組織

従来型の労働組合や次世代組合とワーカーセンターや職業訓練 NPO などの新しい労働組織との組織間の連携を促す中間支援的な役割を担う組織も現れるようになった。この分類は Osterman, et al. (2001)、およびそれに続く先行研究では指摘されておらず、本研究における

<sup>102</sup> ストライキを指揮したのは AFL-CIO の現会長リチャード・トラムカ。経営者側は退職者向け医療保険に対する事業主負担の打ち切りを労働組合側に提案した。これに対して、労働組合は組合員 2,000 人が参加するストライキに踏み切った。組合員の家族やコミュニティを巻き込んだ抗議活動は長期化し、全米の注目を呼んだ。ここに、およそ 40,000 人の支援者が集結した。教会はこの支援者の一つとして、宗教的支援委員会 (religious support committee) を組織した。

<sup>103</sup> SEMCOSH Detroit/Southeast Michigan COSH への面接インタビュー、2010 年 11 月 8 日。

一つの発見である。

全国労働関係法（NLRA）とその運用における制約があるため、臨時雇い、請負、派遣といった労働者を労働組合に組織することは難しい。また、中小零細企業や労働組合を経営の阻害要因とみる企業に対する組織化は進んでいない。そのなかで、労働組合組織率は低下を続けている。

その一方で、宗教団体や人権擁護団体が労働者の労働条件向上や労働問題の解決に関わるようになってきた。また、コミュニティや職業を基盤として労働条件向上や労働問題の解決、職業訓練、労働教育、医療保険の提供などを行うワーカーセンターが1990年代に誕生した。AFL-CIOも、自ら新しい組織を設立して、労働組合員以外に活動範囲を拡大しつつある。

これら新しい組織の活動が発展するなかで、AFL-CIOの州支部や産業別労働組合は、これらの組織に資金援助を行ったり、自らワーカーセンターを立ち上げたりするという動きが現れている<sup>104</sup>。労働組合は、全国労働関係法とその運用によって臨時雇い、請負、派遣といった雇用形態の労働者を組織化対象とすることが難しいかわりに、組織間の連携を促す中間支援的な機能を持つようになったのである。

#### ア．産業地域社会事業団（IAF；Industrial Area Foundation）ワシントンD.C.

産業地域社会事業団（IAF；Industrial Area Foundation）は、コミュニティ・オーガナイズング・モデルを採用する中間支援組織の草分け的存在として、1940年にシカゴでソウル・アリンスキーによって設立された。全米21州に59、カナダ、イギリス、ドイツ、オーストラリアにそれぞれ支部を持つ。

主な事業は、地域（コミュニティ）単位で経営者、従業員、住民などさまざまなアクターの参加を得て、労働条件、雇用創出、住環境、職業訓練、人権、教育問題など職場だけでなく生活全般を改善することにある。核となる場所は、学校や進歩的なカトリック教会などである。

IAFの各支部には3人から5人のオーガナイザーと呼ばれるフルタイムのスタッフが配置される。オーガナイザーはコミュニティで中心的存在となるリーダーを見出す。あわせて、10人未満の住民による自主的な議論の場を設定する。その場合、オーガナイザーは主導的な役割ではなく支援的な役割を演じる。したがって、IAFの各支部で主導的な役割を演じることができるリーダーの育成と、各支部の活動を支援するオーガナイザーの育成がIAFにとって日常的な活動となる。オーガナイザーはおよそ3年程度で各支部を移動する。

教会を活動の基盤とすることで会費の徴収が容易である。同様に教会を基盤とする「信仰の壁を超える労働者の正義」が労働問題だけを取り扱うのに対し、IAFは労働問題だけでなく幅広い問題を扱う。

<sup>104</sup> AFL-CIO ミシガン州支部長 Mark Gaffeny および Interfaith Workers Justice, Kim Bobo（Executive Director）への面接インタビュー、2010年11月7日、11月11日。

IAF が失業者に対する失業訓練に積極的に取組むようになったのは、1990 年のテキサス州サンアントニオ市リーヴァイス工場の閉鎖がきっかけとなった。この取組は、Project QUEST と名付けられ、企業の協力を得て職業訓練後の雇用を条件に、2,000 人以上の高卒失業者を対象として 1 年半の訓練を実施した。

ワシントン D.C. でインタビューを行ったジョナサン・ラング氏は、かつて合同衣服繊維労組 (ACTWU ; Amalgamated Clothing and Textile Workers Union) の組織化担当だった。1992 年に IAF ボルティモア支部に移り、93 年からボルティモア市の公契約に賃金の最低額を織り込むリビング・ウェッジ運動 BUILD (Baltimore United in Leadership Development) を主導した。中心的役割を担ったのは、IAF ボルティモア支部とボルティモアの市公務員労組 AFSCME (The American Federation of State, County and Municipal Employees) である。公契約の対象が市事業の民間委託であったことが AFSCME のリビング・ウェッジ運動参加の理由の一つであるが、公務員労組の利害調整が、政治的決着によるところが大きいという団体交渉を通じた利害調整に基づくニューディール型労使関係システムとは異なる路線にあったということも、公務員労組の活動が団体交渉の枠組みに固執しない姿勢を作り出している。

#### イ. AFL-CIO 全国ワーカーセンター・コーディネーター (National Worker Center Coordinator) 部門

AFL-CIO はワーカーセンターと労働組合の連携を促進する専門的な部門を組織内に創設した。ワシントン本部に置かれた全国ワーカーセンター・コーディネーター (National Worker Center Coordinator) 部門がそれである。この部門の目的は、ワーカーセンターと AFL-CIO、産業別労働組合、事業所を単位とするローカル労働組合との利害関係を調整することにある。

たとえば、サービス、建築、ホテル、レストラン従業員といった労働組合の組織化対象がワーカーセンターと重複することがある。また、行政からの助成金を獲得する上での競争相手となることもある。これら利害関係の調整をワーカーセンター・コーディネーター部門が行うことが期待されたのである。

このような中間組織の存在により、ローカル労働組合とワーカーセンターが協力関係を築く事例もみられるようになってきた。また、コミュニティ単位にとどまっていたワーカーセンターのなかで、産業単位や職業単位で全国組織を形成するところもあらわれている。そのため、ワーカーセンター・コーディネーター部門の当初の役割も変更されつつある。全国組織を形成するワーカーセンターと AFL-CIO との提携契約を結んだり<sup>105</sup>、AFL-CIO 加盟の産業別労働組合代表とワーカーセンター代表者が同席する会議を設定したりという組織間連携を促す活動が中心となってきている<sup>106</sup>。

<sup>105</sup> 2011 年 5 月 10 日、National Domestic Workers Alliance は AFL-CIO と契約を結び、正式なメンバーとなった。

<sup>106</sup> AFL-CIO、National Worker Center Coordinator、Eddie Acosta への面接インタビュー、2011 年 1 月 6 日。

#### ウ. ジョブズ・ウィズ・ジャスティス・ボストン (Jobs With Justice Boston) <sup>107</sup>

設立は 1987 年。ワシントンに本部を置き、ニューヨーク、ボストン、シカゴに支部がある。組織として法人格は所有していない。組織目的は、労働に社会正義 (Social Justice) を求めるさまざまな組織間の連携を促すことである。運営には、AFL-CIO 会長をはじめ、産業別労働組合、ローカル労働組合、人権擁護団体、宗教団体、移民コミュニティ、平和活動組織、同性愛者権利擁護団体などが参加している。

ジョブズ・ウィズ・ジャスティス・ボストンの設立は 1992 年で、マサチューセッツ州が活動範囲である。マサチューセッツ州の加盟団体は 105 で、そのうちの 3 分の 2 が労働組合である。マサチューセッツ州にある労働組合数 700 のうち 7 分の 1 がジョブズ・ウィズ・ジャスティスに加入している。

ジョブズ・ウィズ・ジャスティス設立の背景は、1980 年代のドイツや日本企業がアメリカ市場を席卷したことで、アメリカ企業が労働組合による組織化を拒むようになると同時に、労働組合が企業経営に協力するようになり、労働者の賃金上昇、医療保険、年金の維持が困難になったことによる。また、労働組合の官僚的な組織運営が、労働組合員以外に手をさしのべることを疎外しているという状況の変化が求められていたからである。

全国組織は 15 の労働組合代表、15 のコミュニティ代表、15 の地域連合代表によって構成される全国役員会が 3 ヶ月おきに開催する運営委員会と、毎月開催される執行委員会があり、執行委員会がジョブズ・ウィズ・ジャスティスのスタッフを雇用する。また、信仰委員会、就業委員会、医療保険委員会、世界正義委員会、移民の権利委員会、学生ネットワークなどの目的別の各種委員会があり、労働組合とコミュニティが永続的な連携関係を構築できるように支援している。

主な活動は、加盟する労働組合が行うストライキやデモの支援を他の加盟団体に呼びかけること、低所得の移民労働者の抱える問題が同じ労働者の問題としてとらえるような意識改革を行うことなどである。ワーカーセンター設立の支援も行う。これらの活動を通じて、労働分配の公正さ、医療保険と年金などの社会保障制度の恩恵に預かることができていない労働者のために労働組合が貢献できるという点で、大衆の支持を得られるようにすることが目的である。

また、国際的な連携も進めており、ブラジル中央統一労働組合 (CUT)、フランス労働総同盟 (CGT)、南アフリカ組合会議 (Cosatu)、韓国全国民主労働組合総連盟 (KCTU) などと協力関係がある。

スタッフは、労働組合出身者や学生インターンなどである。学生は多額な教育ローンを抱え、雇用問題や社会保障制度の将来に疑問を持つようになっている。そのため、ジョブズ・ウィズ・ジャスティスの活動に関心を持つ学生の数が増えている。インターンシップの募集

<sup>107</sup> Jobs With Justice Boston, Russ Davis (Executive Director) への面接インタビュー、2011 年 1 月 5 日。

は、ウェブサイト Idealist.org を通じて行う。リーダー育成も主要な活動の一つである。

#### エ. ウィスコンシン社会・経済戦略センター (COWS ; Center on Wisconsin Strategy)

COWS は、1992 年にウィスコンシン州立大学社会学部教授ジョエル・ロジャーズによって設立された。ウィスコンシン州立大学マジソン校社会学部内に位置する。自らを、「行動するシンクタンク (think-and-do tank)」と称する。

組織理念は、社会問題を解決して、公正と機会の平等、持続可能な環境、強くて弾力制のある社会といった ‘High Road’ を達成することとしている。

主な事業は五つに分けられる。①ウィスコンシン州および全米において能力開発や職務の改善に関する調査分析と実践を通じて労働者の賃金の上昇をもたらすこと。②自然環境に配慮したエネルギーに関連した事業により雇用を創出すること。③都市間、都市内の輸送システムを改善し、コスト削減と自然環境の保護を達成すること。④全米 43 州の行政関係者を対象とした会議、セミナー、研修を実施し、繁栄と持続可能な環境、効率的で民主的な行政による ‘High Road’ の達成を目指し、州政府の改革を主導すること、およびそのための進歩的な連邦主義の在り方を促進すること。⑤会議の開催、ニューズレターの発行、政策プログラム実施の支援を通じて、全米の各大都市圏 (Metropolitan) における経済再活性化、ヘルスケア、インフラ整備、犯罪の再犯率低下といった取り組みを主導すること。

COWS は、本研究で取り上げたウィスコンシン地域職業訓練パートナーシップ WRTP や、全米鉄鋼労組 (USW) が自然保護団体シエナクラブと共同で立ち上げた労働環境同盟 (Blue Green Alliance) と合併したアポロ同盟 (Appollo Alliance) を設立している。

COWS が重視するのは、政治や行政をどれだけ巻き込むことで活動を大きくできるかということである。その場合の政治とは、大都市圏、州、連邦のレベルを指す。IAF やワーカーセンターのようなコミュニティ・オーガナイズング・モデルを採用する組織の活動は、郡や市レベルの地元政治家を巻き込んでいる事例がみられるものの、限定的であり、地域を超えた活動の広がりがないため、新しい労使関係システムの主流となることの可能性について懐疑的である。

#### オ. 大学

大学付属のレーバーセンターが、労働・雇用に関する調査と教育を行うことを通じて、政府、労働組合、ワーカーセンター、使用者と協力関係を構築している。

高須 (2005) は、カリフォルニア州立大学ロス・アンジェルス校のレーバーセンターを取り上げ、労働問題に関する調査・研究だけでなく、労働運動家などを取り込んだ「運動型のレーバーセンター」として紹介している<sup>108</sup>。大学内に置かれていることから、調査・研究と

<sup>108</sup> 高須裕彦 (2005) 「アメリカの社会運動ユニオンイズム ―ロサンゼルスでの新しい労働運動に見る」『大原社会問題研究所雑誌』 No.562・563、2005 年 10 月。

教育という機能を第一に持っている。「運動型」の場合、調査結果を労働運動に実践的に活用することが意識されている。教育は、学生を対象にするだけでなく、労働組合員や社会運動家のほか、場合によっては人事管理担当者も含む。レーバースセンターに参加する大学関係者が労働組合やワーカーセンターなどの運営に関与したり、反対に労働組合やワーカーセンターの関係者がレーバースセンターの運営に参加したりするといった運動および人的交流の中核としての役割を担っている<sup>109</sup>。

本研究で訪問したニューヨーク市立大学は、労働組合員に対する教育講座を持っている<sup>110</sup>。

ついで、ロースクールは、フィールドワークの講義を通じて、学生を権利擁護組織の活動に送り出している。また、神学部、社会福祉学部といった学部の関係者や学生も労働に関連した組織と接近するようになっている。

これらの大学関係者は、自らワーカーセンターを立ち上げたり、ワーカーセンターの役員となったりすることで提携関係を強化する役割を担っている。

#### カ. 労働組合

産業別労働組合や AFL-CIO の支部組織である中央労働組合評議会 (Central Labor Council) は、ワーカーセンターと提携関係を結ぶ、メンバーにする、自らワーカーセンターを設立するといった動きがみられる。既存の労働組合の多くは、「ジョイントチーム型」を採用して経営側と団体交渉を基盤とする協力体制をとる。ワーカーセンターとの連携には、団体交渉機能の回復という面があるが、必ずしもそれだけが目的ではない。労働組合がワーカーセンターとの協力関係を構築することは、労働組合に対する広範な社会的支持を喚起する可能性がある。ここには、すべてが国際市場競争力に注がれる社会的・文化的環境を変革する可能性も秘めている。

団体交渉を基軸とするニューディール型労使関係システムは、企業外を重視する方向やコミュニティ・オーガナイズング・モデルと本質的に相容れないわけではない。ニューディール型労使関係システムが担っていたのは、公正な労働分配、医療保険や年金といった社会保障制度を社会全体に広げることである。これらの役割における機能は、ニューディール型労使関係システムが変容しようともどこかが担わなければならない。それを既存の労働組合のリーダーが気付いていないわけではない。労働組合組織率が低下したとしても、依然として

---

<sup>109</sup> 明治大学労働教育メディア研究センター (<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~labored/> 代表 遠藤公嗣) は、明治大学の正式な学内組織であって、設立した遠藤の意識としては、アメリカの大学にあるレーバースセンターの日本版をつくることであった。設立時から、アメリカ西海岸のカリフォルニア州立大学ロス・アンジェルス校のレーバースセンターと、人的交流と協力関係にある。たとえば高須裕彦は、現に、明治大学労働教育メディア研究センター客員研究員であるが、かつて、カリフォルニア州立大学ロス・アンジェルス校のレーバースセンターの客員研究員であった。明治大学労働教育メディア研究センターは、近い将来、アメリカ東海岸の大学のレーバースセンターおよび、その関係するワーカーセンターとも、正式の交流と協力の関係ができる予定である。

<sup>110</sup> The Murphy Institute for Worker Education & Labor Studies に行ったインタビュー、2011年1月13日。

労働組合が労働組合員数、予算、政治的影響力の点で大きな力を有している。しかし、その影響力を自ら行使することが困難であるため、中間支援的な役割を演じるのである。

ナショナルセンターAFL-CIOは、その影響力を行使する点で個別企業の競争力に貢献することから、ある程度の距離を置くことが可能である。そのため、ワーカーセンターとの提携関係の構築に積極的に取り組むようになってきている。労働組合員以外も対象とする職業訓練NPOを労働組合が設立することや、ジョブズ・ウィズ・ジャスティスへの参加、「信仰の壁を超える労働者の正義」との提携関係の構築がその例である。

特に、労働組合と使用者の間の利害調整という点で団体交渉が完全には機能していない公務員労働組合が、中間支援的な役割において重要な位置を占める。公務員労働組合は、賃金などの労働条件、医療保険や年金の掛金と給付水準において、団体交渉よりも財政状況や政治の影響を受ける。したがって公務員労働組合の存在意義と活動において民意を意識せざるを得ない。リビング・ウェッジ運動や、IAFとの連携に積極的に参加することもその現れである。

AFL-CIOは、大学生を対象とした10週間のインターンシッププログラムを1996年から展開しており、人材育成に取り組んできている。インターンシッププログラムの開始当初は、広告、宣伝や総務といった管理的な業務を補助的に担わせることが多かったが、回数を重ねるにつれて、産業別労働組合の組織化といった最前線の業務を担わせるようになってきた。また、インターンシッププログラムの指導者自体が不足していたため、インターンシッププログラムの実施を通じて指導者の育成も行ってきた。プログラムには、ロースクールの学生向けのように対象を絞ったものもある。全米で年間およそ300名程度を募集し、州ごとに受け入れている。

## 5. 新しい労働組織のネットワークと労使関係システム

Osterman, et al. (2001) が想起した「次世代組合 (Next Generation Unions)」、「新しい組織」、「政府の役割の再鑄造」という三つの分類に対して、その目的と方法が不鮮明であるとして本章では、Kaufman (2003) の企業内と企業外の整理を用いて「企業内重視」、「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」、「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」、「企業外重視」及び「中間支援組織」の五つの分類で調査対象組織を整理してきた。

しかし、「企業内重視」として分類した組織には、団体交渉機能の回復だけではなく、それ以外の傾向も併せ持つなど厳格な分類はできないものがある。それは、調査対象とした組織同士および組織を運営するメンバーが、組織の壁を超えてネットワークを形成することと関係がある。より具体的には、異なる傾向を持つ組織であっても、その組織を構成するメンバーが知り合いや友人であったり、組織間で人材交流が行われていたりするからである。

また、団体交渉を基盤とする組織であってもコミュニティ・オーガナイズング・モデルを活用して労働組合員以外に接近することや、コミュニティ・オーガナイズング・モデルを基盤とする組織であっても、経営側との協力関係を構築することを通じて団体交渉を基盤とする組織と同様の方向を志向することもあり、両者の関係は対立的ではない。

本節ではこれらのネットワークの概要を描き、ついで、アメリカの新しい労使関係の枠組みの提示を試みることにしたい。

### (1) ネットワークの概要

労働組合組織率が比較的に高い時代には、社会保障や職業訓練、労働者の権利擁護などの面で、労働組合に求められる役割や労働組合のない企業への波及効果が期待されていた。しかし、労働組合組織率が低下するとともに、労働組合に経営協力の役割が期待されるようになったことで、労働組合が担ってきた社会に対する影響力が低下している。それはすなわち、団体交渉を通じた労働条件の維持・引き上げ、医療保険、年金制度や職業訓練がもたらすスキル向上による賃金の引き上げなどの波及効果が弱まっていることである。労働組合員利益を優先する従来型の労働組合が、臨時雇い、請負、派遣といった既存の労働組合員以外へ団体交渉の適用範囲を広げる動きは緩やかである。

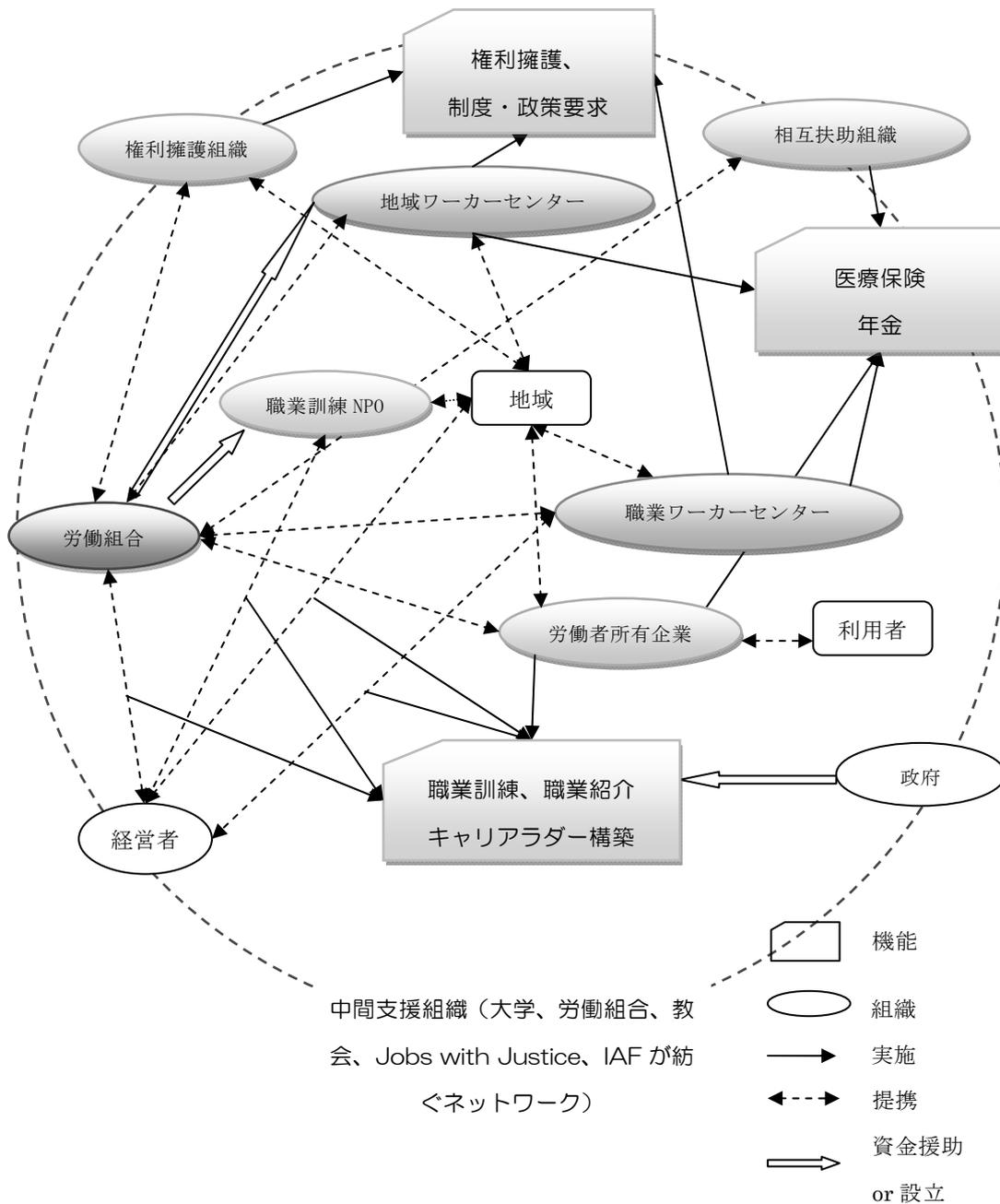
しかし、労働組合と環境保護団体、およびコミュニティ活動との連携や、労働組合とワーカーセンターの提携、労働組合によるワーカーセンターの設立、労働組合が設立する職業訓練 NPO、公的職業訓練・職業紹介機関を通じた労働組合・経営者・コミュニティ・訓練機関との連携、労働組合による学生インターンシップの受け入れ、中間支援組織との連携、労働組合と宗教との連携などのさまざまな試みにより、それぞれの組織間にネットワークが濃密に形成されるようになっている。

それらを図式化したものが図表 2-2 である。

この姿から明らかなことは、ニューディール型労使関係システムは、個別企業の経営に協力する方向へと変容しているが、労働組合員利益を第一義とするようになった労働組合であっても、団体交渉の範囲外にある臨時雇い、請負、派遣といった非典型雇用労働者の支援を忘れていないわけではないということである。

労働者の権利擁護、労働条件の向上、医療保険や年金といった社会保障制度の維持・回復、職業訓練を通じた賃金の上昇に向けて、ワーカーセンター、職業訓練 NPO、公的職業訓練・職業紹介機関、地域経済振興組織、宗教組織は、経営者、コミュニティ住民、学校、教育訓練機関などさまざまなアクターの参加を得て、利害調整の方策を探っているのである。

図表 2-2 新しい労働組織のネットワーク



出所：著者作成

## （２） 人材育成を通じた人的ネットワーク基盤の形成

Osterman, et al. (2001) は、「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース」を立ち上げた目的が、単に報告書を出版することにあるのではなく、関係者が継続的に問題に取り組むことにあるとした。ここに参加したのは大学、労働組合、企業、政府関係者など延べ

259人である。これらの関係者が、労使関係枠組み再構築の核となることが期待された<sup>111</sup>。

したがって、ある程度計画されていたネットワークの姿をどのように現実に移すのか、誰がそれを担うのか、想定できない社会的・文化的な文脈の中でどのように計画を修正するのかが課題である。また、直接の当事者としてのアクターと当事者間の連携を促すアクターとの有機的な関係が何をもたらすかについては、必ずしも想定されていたわけではない。

本研究において行ったインタビュー調査では、これらの課題に接近することも目的としている。

まず強調したいことは、人的ネットワークの濃密さである。

中間組織的な役割を演じる AFL-CIO 全国ワーカーセンター・コーディネイター担当者は、主要なワーカーセンターの責任者と定期的に連絡をとりあっている。

ロースクールの先輩、後輩、大学院の同じ研究室の学生同士という関係から、ワーカーセンターの活動が拡大していく事例もある。このためワーカーセンターの全国組織のリーダーたちは、異なる組織間であっても、もともと友人同士ということも珍しくない<sup>112</sup>。

1980年代末の象徴的なストライキを契機として、そこに結集した労働組合活動家、宗教活動家、大学関係者が、お互いに知り合いになることで情報交換の基盤となった事例もある。

彼らは、インターネットを通じた情報交換システムであるソーシャル・ネットワーク・サービス<sup>113</sup>を活用して、日常的に連絡を取り合っている。

これらの人的ネットワークをさらに強固なものとしているのが、計画的な人材育成と組織間の人材交流である。人材育成は、大学が学生に必須単位としているインターンシップや、ロースクールにおける必須科目であるフィールドワークによるところが大きい。これにより、神学、社会福祉、法律などの学生が定期的に参入している。

これらの学生に対しては、組織化手法、労働問題、財務といった教育を計画的に行っている。これにより、インターンシップやフィールドワークが終了したのちにスタッフとして残る学生がいる場合は、短期間のうちにリーダーとしての役割を担うことができる。

階層的な官僚組織構造を持つ従来型の労働組合の場合、スタッフが組織運営の中枢に関与

---

<sup>111</sup> Osterman, et al. (2001) pp.vii-viii.

<sup>112</sup> ワーカーセンター草創期の1990年代にニューヨークでワーカーセンターWorkplace Projectを立ち上げたのは、ハーバード大学ロースクールに在学していたジェニファー・ゴードンで、彼女が同大学で指導したサルー・ジャヤルマンが、レストラン労働者のワーカーセンターROCを立ち上げている。さらにサルーの後輩、ミンズ・ローがROCデトロイト支部を立ち上げた。三人ともハーバード大学ロースクール出身である。

教会を基盤とする労働組織であるInterfaith Worker Justice代表のキム・ボーボーは、1989年のピットソン炭鉱のストライキにおいて、現AFL-CIO会長リチャード・トラムカやマサチューセッツ工科大学(MIT) トーマス・コーハン教授と知り合い、密接な関係を持つようになっている。

MITで労使関係論の大学院生だったジャニス・ファイン(ラトガース(Rutgers)大学准教授)とアベル・パレンズエラ(UCLA教授)は、ともにニュージャージー州、カリフォルニア州でワーカーセンターの運営に関与している。

<sup>113</sup> Face BookやLinkedinなど。登録者は名前、所属、略歴、顔写真等を公開したうえで、ソーシャル・ネットワーク・サービス内の同様に匿名性を排したメンバーに対して、情報を発信もしくは他者の情報を共有する。新しい労働組織の内部や、組織間の情報共有ツールとして利用されている。

するためには長期間の経験が必要である。一方、ワーカーセンターなどの新しい組織の場合、経験の浅い若いスタッフでも、重要な活動に関与することができる。スタッフの人数が少ないことや、階層があまりないフラットな組織構造であることがその理由である。そのため、大学や大学院を出たばかりのスタッフであっても、組織運営の中核に関与することが求められる。つまり、定期的に若い人材が参入してくる土壌があるところへ、計画的な教育の機会を用意するとともに、即座に責任者としての実践的機会を与えているのである。

このように育成された人材は、労働組合スタッフとして引き抜かれることも多い。労働組合からすれば、実践的な経験を有する人材を採用する有益な方法であるとともに、引き抜かれるスタッフからすれば、数倍の賃金上昇が得られる機会でもある。新しい組織で人材を確保して教育したのちに、労働組合スタッフとなることで形成されるネットワークもある。

これ以外にも、従来型の労働組合と新しい労働組織、さまざまな人権擁護団体との人材交流が頻繁に行われている。これも、新しい労働組織のネットワークの基盤を強化するものである。ワーカーセンターの設立と運営をまかされた若手リーダー間の情報交流を促進するため、教会を基盤とする労働組織「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Worker Justice)」は、若手リーダーが集う会議を毎年開催する。

これら人材育成を通じた人的ネットワーク基盤の形成に加え、AFL-CIO、ジョブズ・ウィズ・ジャスティス、大学のレーバーセンター、中央労働組合評議会 (Central Labor Council) の日常的な活動も、ネットワーク構築に重要な役割を演じている。これらの組織は、従来型の労働組合や次世代労働組合とさまざまな新しい労働組織との連携を取り持つ中間支援的役割を担う。ここでは各種会議や日常的な活動の中で組織間の連携が形成されていく。

内国歳入法典第 501 (C) (3) が規定する非営利公的法人に対して、州法が民間企業と同様の役員会の設置を義務付けていることも、ネットワーク構築に有益に作用している。これにより、501 条 (C) (3) に属するワーカーセンターや職業訓練 NPO、権利擁護団体は、役員会を設置せざるを得ない。役員には、労働組合関係者、弁護士、大学関係者、民間寄付金財団元関係者、経営者などが選出されることが多い。つまり、これが組織間、人的の双方において連携が促進される基盤となり得る。

これらのコミュニティ、組織、個人をつなぐ人的ネットワークは、網の目のようなネットワークを形成する。

### (3) ウォール街占拠運動と新しい組織のネットワーク

カナダ・バンクーバーに本拠を置くアドバスター・メディア財団の呼びかけで合衆国憲法記念日 (2011 年 9 月 17 日) にニューヨークで始まった「ウォール街占拠運動」(Occupy Wall Street) にも、新しい労働組織の姿をみることができる。

アドバスターズ・メディア財団は、反商業主義、環境問題重視を掲げ、隔月刊誌『アドバスターズ』(Adbusters) を、全世界で 12 万部を発行している。このアドバスターズが、「9 月

17日からウォール街を占拠せよ」とするプレスリリースを7月13日に出した。9月17日はアメリカ合衆国憲法記念日である。

初日の参加者は約1,500人と比較的小規模だったが、労働組合やコミュニティ運動が合流して規模が拡大した。

労働組合でもっともはやく支持を打ち出したのは、全米運輸労組ローカル100 (TWU ; Transit Workers Union Local 100) である。TWU ローカル100は、ニューヨーク市内の地下鉄やバスなどの公共機関の労働者を組織する。退職者年金の減額を提案する市当局との団体交渉が決裂し、2010年には長期間のストライキを行っていた。争議権を持たないTWU ローカル100は、ストライキ期間の巨額の損害賠償請求訴訟を起こされていた。したがって、「ウォール街占拠運動」を支持することは、社会からの広範な支持を得ることにより、争議権を持たないTWU ローカル100が直面する不利な状況を打開するものとみることができる。

9月29日には、高額所得者に対する税制優遇措置を廃して、所得上位1%に集中する富を残りの99%に分配することで格差を是正することや、金融関連企業を代表とする企業減税を廃して、介護、教育、医療等への公共サービスに対する予算削減を阻止すること、食品安全、平和への要求など多項目からなる「ウォール街占拠運動」の宣言が採択された。

10月3日夕刻にはTWU ローカル100に加え、介護・看護労働者を組織するサービス従業員労組1199 (1199SEIU)、SEIU Local 32BJ、全米鉄鋼労組 (USW)、ニューヨーク市 AFL-CIO、教員連盟 (Federation of Teachers)、米国通信労働者組合 (Communications Workers) のほか、これらの組合を組織するニューヨーク市中央労働組合評議会 (the NY Central Labor Council) が参加を表明した。

労働組合とコミュニティ運動、ワーカーセンターの連合体も運動に参加している。「5月12日 (May12)」、ワーキング・ファミリー・パーティー (WFP ; Working Family Party) がそうである。

「5月12日」は労働組合、ワーカーセンター、権利擁護団体、コミュニティ運動組織などが参加する連合体である。主な活動は、労働者の権利擁護、低スキル・低賃金労働者の教育訓練や進学支援、組織間の連携の促進である。ニューヨーク市の金融関連企業と富裕層に相応の負担をさせることで、不平等と格差の是正、介護、教育、医療といった公共サービスの復活や維持などの要求を掲げてデモ行進を行った日である5月12日から組織の名前をとっている。

WFPは、1998年のニューヨーク州知事選挙をきっかけに設立された政党で、「5月12日」と同様に労働組合と権利擁護団体、コミュニティ運動組織の連合体である。主な活動は、低賃金長時間労働者のための有給休暇制度の法制化の推進、低賃金労働者に購入可能で快適な住宅を整備する施策の実現、充実した学校制度、公正な選挙、公契約による最低賃金額の引き上げ (リビング・ウェッジ)、労働者の権利擁護、雇用創出である。

「5月12日」とWFPは、ともに経営側に協力する全米自動車労組 (UAW) や全米通信労

組（CWA）のような労働組合も参加しており、既存の労働組合と団体交渉の適用範囲外にある労働者の組織とコミュニティ・オーガナイズング・モデルとの連携が鮮明に表れた<sup>114</sup>。

#### （４） 新しい労使関係システム

本研究で取り上げることができなかつた組織は少なくない。それだけでなく、新たに設立される組織の数も多い。これらの組織の多くは、活動予算の多くを寄付金財団の寄付や政府の職業訓練に関連した助成金に頼っている。組織の数に比例して資金源が増えていくとは限らない。また、政策変更により資金が枯渇する可能性もある。

問題の根源は、予算を安定的に確保できるかどうかということではない。団体交渉を基盤とした労使関係システムが、職業訓練、労働分配や医療保険と年金といった社会保障に関して、社会全体に波及させる仕組みを維持できなくなったことにある。

ニューディール型労使関係システムが消失してしまったわけではない。その姿を「ジョイントチーム型」のように、労働組合と経営側が協力するものとして変容させたのである。なおかつ、その変容したニューディール型労使関係システムですら、労働組合組織率の低下の中で適用される労働者の数が減少している。ただし、徒弟訓練制度の変化にみられるように「ジョイントチーム型」は、市場動向の変化に対応するという点において強化される方向にある。Kochan, Katz, Mckersie（1986）は、ニューディール型労使関係システムを経営者、労働者、政府組織の三者間の関係として、戦略レベル（The Strategic Level）、団体交渉レベル（The Middle Level:Collective Bargaining as the Cornerstone）、職場レベル（The Workplace Level:Job Control Unionism）の三層構造に整理した。戦略レベルには、政府が労働分配と社会保障制度において労働組合のない企業へも波及させることを期待したが、個別企業の経営に協力する労働組合と使用者の関係は、戦略レベルの役割を無意味化させている。

つまり、新しい労使関係システムは、ニューディール型労使関係システムにおける戦略レベルが担ってきた労働分配、社会保障における役割を承継することが重要となる。ついで、ニューディール型労使関係システムを変容させる要因となった市場動向の変化に柔軟に対応する能力育成についても役割が期待される。

企業にとって有用とされる従業員は、企業内で職業訓練を受けることができる。また、そのような従業員は、労働組合の有無にかかわらず、企業が負担する医療保険や年金といった社会保障制度の恩恵に預かることができる。しかし、これらの企業に雇用される従業員が労働組合員でない場合、紛争や苦情処理において、従業員の権利を代表して経営側と対等に交

---

<sup>114</sup> 「ウォール街占拠運動」の背後に「5月12日（May12）」がいることを教えてくれたのはニューヨーク市立大学 Stephanie Luce 准教授であり、ワーキング・ファミリー・パーティー（WFP；Working Family Party）がいることを教えてくれたのはマサチューセッツ工科大学 Thomas Anton, Kochan 教授である。また、シカゴで2012年1月6日に開かれた米国雇用関係学会 LERA（Labor Emporment Relations Association）のセッションではラトガース大学 Janice Fine 准教授がフロアからの質問に対して「ワーカーセンター」が「ウォール街占拠運動」において重要な役割を演じていると回答している。

渉できる組織はない。これらの労働者の代表性をどのように確保するかも新しい労使関係システムの課題である。

また、企業内の職業訓練の機会のない労働者や企業が負担する医療保険や年金といった社会保障制度の外に置かれる労働者、低スキルのために低賃金の状態にある労働者の代表性をどのように確保するかという問題もある。この場合の利害調整には団体交渉を活用することができない。そこで登場したのが、コミュニティ・オーガナイズング・モデルもしくは経営側が自主的に協議に参加する利害調整の手法である。

これらの調整は、アクターの直接的な参加を必要とするため、比較的小さな単位にならざるを得ない。また、経営者、従業員とその家族、コミュニティの住民と教育機関などアクターの構成が多様となる。経営者と従業員は、対立的な利害を調整する相手ではなく、同じコミュニティで協調的に利害を調整するパートナーである。この担い手となる組織がワーカーセンター、公的職業訓練・職業紹介機構、職業訓練 NPO、労働者所有企業である。政府には、このような組織がコミュニティ単位で多様なアクターとのパートナーシップを促進するよう仲介することや、予算を援助する役割が求められる。

もう一つ、公務員労働組合が織り成す世界がある。

公務員労働組合は、政治的な解決による利害調整が行われることが多い<sup>115</sup>。そのため、コミュニティ・オーガナイズング・モデルとの連携や、弱者支援などを通じて労働組合に対する社会的な支持を得ることが重要となっている（図表 2-3）。

ニューディール型労使関係システムのような固定されたアクター間の安定的な利害調整の継続を難しくさせたのは、市場動向の変化への柔軟な対応が求められたことや、Piore, et al. (2006) の指摘する内部労働市場と外部労働市場の変化による。したがって、新しい労使関係システムに求められることは、市場動向の変化と内部労働市場と外部労働市場の変化に対応することであると言えよう。

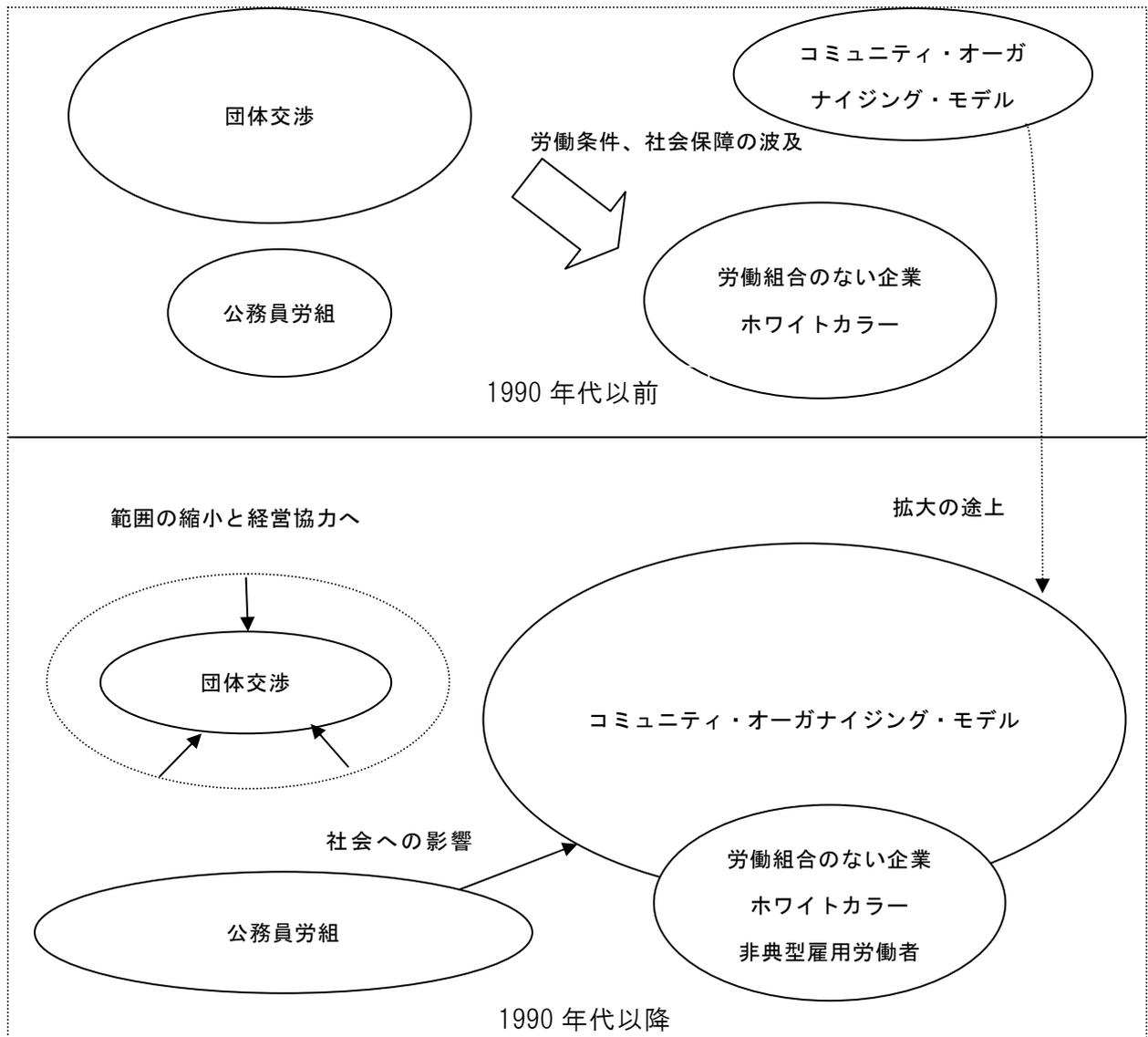
これは、①社会が有する文化的・歴史的状況との結びつき、②普遍的な自然法ではなく現に運用されている文化的・法的・社会的結びつきを有した経済的な行動様式、③紛争・権力・不平等などの関係によって特徴づけられる法的、かつ文化的に調整されている市場、④経済に不可欠な政府および社会の全ての成員の利益にとって経済が果たす役割を確保する適切な経済政策<sup>116</sup>といった企業外の視点において絶え間ない変化への対応が求められるようになったことを意味する。

---

<sup>115</sup> Katz, Kochan, Colvin (2007) *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, McGraw Hill, pp.345-374.

<sup>116</sup> Champlin and Knoedler (2003) pp.3-9.

図表 2-3 コミュニティ・オーガナイズング・モデルの拡大



出所：著者作成

新しい労使関係システムを構成するのは、団体交渉によって協力関係を構築する労働組合と使用者、ワーカーセンター、職業訓練・職業紹介機構、職業訓練 NPO、権利擁護組織、労働者所有企業、中間支援組織などさまざまであり、それぞれが代表するアクターも多様である。しかし、この姿は、たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅している。そして、そのモザイク模様は、変化に対応して組み合わせや形状を刻々と変えていくのである。

## 参考文献

- Alinsky, Saul D.(1946) *Reveille for Radicals*, University of Chicago Press, CHICAGO, ILL (邦訳 : アリンスキー、長沼秀世 (訳) (1972) 『市民運動の組織論』 未来社。)
- Champlin, Dell P. and Knoedler, Janet T. (2003) “The Institutional Tradition in Labor Economics” *Understanding Work & Employment: Industrial Relations in Transition*. New York: Oxford University Press.
- Dunlop, John T (1958) *INDUSTRIAL RELATIONS SYSTEMS*, Holt, New York.
- Fine, Janice (2005) “Community Unions and the Revival of the American Labor Movement”, *Politics & Society*. March vol.33 no. 1, 2005, 153-199.
- Fine,Janice (2006) *Worker Centers*. Ithaca: ILR Press.
- Fitzgerald, Joan.(2006) *Moving up in the New Economy: Career Ladders for U.S. Workers*. New York: Cornell University Press, 2006.
- Freeman, Richard B and Rogers, Joel. (2002) “A Proposal to American Labor” *The Nation* 274 (June 24, 2002)
- Freeman, Richard B. and Rogers, Joel (1999) *What Workers Want*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gould, William B. (1993) *A Primer on American Labor Law-third edition*. Cambridge, the MIT Press, 1993. (ウィリアム・B・グールド著、松田保彦訳『新・アメリカ労働法入門』日本労働研究機構、1999年)
- Hecksher, Charles, Horowitz, Sara and Erickson Althea (2010) “Civil Society and the Provision of Services: The Freelancers Union Experience”, *Transforming the U.S. Workforce Development System; Lessons from Research and Practice*, LERA.
- Katz, Harry C.; Darbishire, Owen (2000) *Converging Divergences-Worldwide Changes in Employment Systems*, ILR Press, Ithaca and London, NY.
- Katz, Harry C.; Kochan, Thomas A.; Colvin, Alexander J.S. (2008) *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations* fourth edition, McGraw-Hill.
- Kaufman, Bruce E. (2003) “Industrial Relations in North America”, *Understanding Work & Employment: Industrial Relations in Transition*. New York :Oxford University Press.
- Kochan,Tomas A.; Katz, Harry C.; Mckersie, Robert B. (1986) *The Transformation of American Industrial relations*. ILR Press/Cornell University Press, New York.
- Lerman, Robert I.(2010) “Employer-Led Training: Extensive and Intensive Approaches”, *Transforming the U.S. Workforce Development System:Lessons from Research and Practice*, LERA.
- Marschall, Daniel and Scully-Russ, Ellen (2010) “Joint Union:Management Workforce Development Model”, *Transforming the U.S. Workforce Development System: Lessons From Research and Practice*, LERA.

- Milkman, Ruth and Voss, Kim (2004) *Rebuilding labor: organizing and organizers in the new union movement*, Cornell University Press.
- Osterman, Paul (2005a) “Community Organizing and Employee Representation”, Paper prepared for the conference “New Actors in Industrial Relations” sponsored by the British Journal of Industrial Relations and held September, London School of Economics.
- Osterman, Paul (2005b) “Employment and Training Policies: New Directions for Less Skilled Adults”, Paper preparing for Urban Institute Conference “Workforce Policies for the Next Decade”
- Osterman, Paul (2008) “Improving the Quality of Low-wage Work: The Current American Experience”, *International Labor Review*, vol.147.
- Osterman, Paul, T.A. Kochan, R.M. Locke, and M.J. Piore (2001) *Working in America: A Blue Print for the New Labor Market*, MIT Press. 伊藤健市・中川誠士・堀龍二訳 (2004) 『ワーキング・イン・アメリカー新しい労働市場と次世代型組合』、ミネルヴァ書房。
- Ontiveros, Maria L. (2009) “Labor Union Coalition Challenges to Governmental Action: Defending the Civil Rights of Low-Wage Workers.” *University of San Francisco School of Law Legal Studies Research Paper Series*, no. 2009-22, March 2009.
- Piore, Michael J. and Safford, Sean (2006) “Changing Regimes of Workplace Governance, Shifting Axes of Social Mobilization, and the Challenge to Industrial Relations Theory”, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Volume 45, Issue 3, 299-325, July 2006.
- 稲上毅「労使関係の『分権化』の国際潮流と日本」『月刊連合』1994年7月号(連合、1994)
- 鈴木玲「社会運動ユニオニズムの可能性と限界—形成要因、影響の継続性」『新自由主義と労働』(御茶ノ水書房、2010)
- 高須裕彦(2005)「アメリカの社会運動ユニオニズム—ロサンゼルス of 新しい労働運動に見る」『大原社会問題研究所雑誌』No.562・563、2005年10月。
- 筒井美紀(2012)「地域社会・就労支援・労働市場—ボストン JPNDC にみるキャリアラダー・プログラムからの撤退—」、『法政大学キャリアデザイン学部紀要』第9号。
- 日本労働研究機構国際部(1995)『—翻訳資料—米国ダンロップ委員会報告書 Report and Recommendations Commission on The Future of Worker-Management Relations』日本労働研究機構
- 平沼高、佐々木英一、田中萬年編著(2007)『熟練工養成の国際比較—先進工業国における現代の徒弟制度』ミネルヴァ書房。
- 山崎憲(2010)『デトロイトウェイの破綻—日米自動車産業の明暗—』旬報社。



### 第3章 職業訓練と職業斡旋—労働力媒介機関の多様性と葛藤

(筒井 美紀)

#### 1. 本章の目的と先行研究の検討

##### (1) 労働力媒介機関の多様性

本章の目的は、職業訓練と職業斡旋を担う労働力媒介機関の多様性を明らかにし、それらがマクロな法的・制度的環境との相互作用において、どのような葛藤に直面しているかを描き出すことである。第2章の図表2-2(90頁)で示したように、さまざまな労働組織の間に張り巡らされているネットワークは濃密である。そのなかで、職業訓練と職業斡旋はどのように行われているのか、問題は何か、本章はこれらの問いについて解明する。

前章第3節で確認したように、Osterman, et al. (2001)は、ニューディール型労使関係の下で労働組合が担っていた機能を回復するものとして、「次世代組合 next generation unions」「新しい組織 new institutions<sup>117</sup>」「政府の役割の再鑄造 recasting the role of government<sup>118</sup>」の三つの枠組みを提示した。「次世代組合」については、働きかける対象としての労働市場を①製造業・建設業、②専門職・管理職、③臨時的労働者、④低賃金労働者、の四つに分類して説明した。さらに「新しい組織」については、①権利擁護機関、②職業訓練および生涯学習機関、③雇用の流動化に対応した職業紹介機関、の三つに分類した<sup>119</sup>。

以上のような Osterman, et al. (2001) の分類には、わかりにくさがつきまとう。原因は、「働きかける対象」「組織」「機能」が混在していることにある。そのことはたとえば、「新しい組織」の②③とされた職業訓練や職業紹介は、「次世代組合」も行っていることを考えればわかる。そこで本章は、Osterman, et al. (2001) では「組織」として分類した②③を「機能」として捉え、それを果たす「組織」—労働力媒介機関—の多様性を明らかにしていく。その際、

<sup>117</sup> Osterman, et al. (2001) では、institution と organization が互換的に用いられている箇所が少ないので、両者とも「組織」と訳出しているが、本来は、institutionの方が organization よりも広い概念である。institution は、organization の目的と意味を定義するものだからである。したがって Osterman, et al. (2001) が organization という場合には、それは単に何らかの機能を果たすニュートラルな存在ではなく、規範性を帯びた存在であると見なしていることに注意する必要がある。

<sup>118</sup> recasting を「再鑄造」と訳出している。Osterman, et al. (2001) が提案する「金型」に「溶融金属」(=政府)を圧入しようというメタファーを残すようにした。伊藤・中川・堀訳(2004)では「変化する政府の役割」としている。

<sup>119</sup> Osterman, et al. (2001) が意味する生涯学習は、既に就労している人びとが、高卒学歴なら準学士以上を、準学士なら学士以上を、といったように、教育機関で人的資本を高める行為を指す、と考えると理解しやすい。つまり「生涯学習」は、「教養」よりはむしろ「エンプロイヤビリティ」の向上を指向している。したがって、②は「職業訓練」ではなく「職業訓練および生涯学習機関」とされているのである。

また、「職業紹介」という語は、求職者側へのサービスというニュアンスが強いが、しかしそこには求人側へのサービスも同時に存在する。したがって本章は、この点がより明確な「職業斡旋」という語を用いる。

「働きかける対象」は、本研究第2章が提案した「企業内／企業外」の分類を用いる。以下に再度掲げながら、本章で取り上げる事例と対応させよう。

1) 企業内を重視する方向

→ 全国電気工事事業者協会／国際電気工組合（NECA/IBEW）の労使合同徒弟制訓練システム（JATC）と、その一つである Warren Training Center（ミシガン州デトロイト市郊外）

2) 企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向

→ 本章では取り上げず（第2章の WRTP などを参照）

3) 企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向

→ 中小零細企業の支援団体かつ同友会的組織である 501(c)(3)の WIRE-Net（オハイオ州クリーブランド市）

4) 企業外を重視する方向

→ ミシガン州の公的労働力媒介システムの代理機関（Michigan Works!）と、その一つである South Central Michigan Works!

「企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向」については取り上げないのは、これを代表する WRTP について既に邦文の研究（仲野（菊池）2006）や翻訳（Fitzgerald 2006／2008）があることと、紙幅の都合のためである。そうだとしても、取り上げてよい機関は上記三つに限られるわけではない。たとえば、第2章で概略をみた M-HRDI や JVS-Boston もそうだし、第5章“ワーカーセンターと権利擁護団体”に登場する ROC（Restaurant Opportunity Centers）にしてもそうである。本章が上記の3機関を取り上げるのは、Michigan Works!については、M-HRDI や JVS-Boston、ROC のような、純粋に民間（non-governmental）<sup>120</sup>ではなく政府の代理機関である<sup>121</sup>という固有性、NECA/IBEW-JATC については労使の団体交渉協約の枠組み内に存在するという固有性、WIRE-Net については経営者主導という珍しさ、が理由である。

さて、既に読者は気づかれていると思うが、本章は workforce intermediary を「労働力仲介機関」ではなく「労働力媒介機関」と訳している。これは、Fitzgerald（2006）を翻訳したときと同様である（筒井・阿部・居郷訳 2008）。intermediary に「仲介機関」の語を充てた日本語文献は幾つかあるが、この語だと職業斡旋機能（job-brokering）の意味合いがもっぱら強調され、職業訓練機能や労働市場形成機能、さらには非市場的価値の体現機能（これは制度論者のスタンスに立つ Osterman, et al.（2001）が強調するものである）の意味合いがより希

<sup>120</sup> アメリカでは「民間（private）」とは、「非政府（non-governmental）」と同義であることが多い。その「民間」は、for-profit と non-profit に区分される。いわゆる「民間企業」ばかりを指すものではないことに注意が必要である。

<sup>121</sup> 代理機関（エージェンシー）であるということは、プログラムの実施主体である非政府組織との間に、命令的委任関係があることを意味する。

薄化すると思われる。そこで *intermediary* には「媒介機関」の語を充てている。

なお、*workforce intermediary* の同義語として *labor market intermediary* (労働市場媒介機関) というものもある。この概念は、シリコンバレーとミルウォーキーの2地域における媒介機関の役割を比較した、Pastor, Leete, and Dresser (2003) が用いている<sup>122</sup>。同書の分析枠組みには、媒介機関がその利益に仕える相手として、求職者・雇用者や雇用主のみならず、地域共同体が含まれている。つまり同書は、媒介機関を単に市場的な機能を果たすものではなく、非市場的価値の体現機能をも含むものと見なしている。この意味において「労働市場媒介機関」は「労働力媒介機関」の同義語であり、前者を用いてもよいだろう。いずれにせよ本章／本報告書は、経済的主体の経済的ニーズに応える機関としてのみ労働力媒介機関を捉えているわけではない、ということ再度強調しておきたい。

労働力媒介諸機関を分析する場合、その多様性をどのように分類・整除するか。この作業は大切である。上で性質の記述に用いたそれぞれの固有性や珍しさを位置づける、メタレベルの概念図を提示できればよいと考える。だが、それは本報告書における本章の役割と紙幅を超えている。メタレベルの概念図を提示するには、少なくとも私たちが面接インタビューに訪れた全ての労働力媒介機関を対象とする必要があるからだ。しかも現実自体が、そうした分類・整除を受け付けにくいくらい、流動的で入り組んでいる。本研究第2章の締め括りの表現を用いれば、「労働市場全体を網羅する」べく「たとえモザイク模様であっても、複雑なピース」として「埋め込んで」いかれるような存在が、労働組織であり労働力媒介機関なのである。

以上の理由から本章は、メタレベルの概念図の提示はしない。とはいえ、少なくとも出発点には、イメージをつかみやすくするという目的で、何らかの分類・整除の概念図はあってよいだろう。そこで本章は、労働力媒介機関の、雇用主および労働者との関係の強弱によって2×2のマトリクスを提示した、前出の Pastor, Leete, and Dresser (2003) を、出発点として援用する。詳しくは、本節第2項のイにて説明する。

ところで、上記3組織の紹介からは、職業訓練・職業斡旋において、政府・行政はその公的責任をどのように果たしているのかという疑問もまた、浮かんでこよう。繰り返せば、Michigan Works! は政府の代理機関であるにせよ、プログラムの実施主体は非政府組織だし、NECA/IBEW-JATC と WIRE-Net は非政府組織である。政府・行政は、これら3機関との関係において、どのような役割を果たしているのか。以下の事例分析では、法的・制度的仕組みを中心に、この点にも言及する。その前に必要なのは、政府・行政の責任についてどう考えるか? について、本章のスタンスを明示することである。「新公共経営 (NPM ; New Public

---

<sup>122</sup> ミルウォーキーの媒介機関は、本報告書第2章でも言及した WRTP のことである。なお、同書のサード・オーサーである Laura Dresser 氏は、2011年8月25日に訪れた COWS にて、Joel Rogers 氏とともに面接インタビューにお付き合いいただいた。

Management)」批判<sup>123</sup>の先行研究を検討することを通して、この作業を行っておこう。

## （２） 先行研究の検討

### ア．NPM 批判をどう踏まえるか

NPM 批判の先行研究には膨大な蓄積がある。ここでは Handler (1994) と Amin et al. (2003) を取り上げる。

Handler (1994) は、中央政府から地域政府への権限委譲 (devolution) とは何であるのかに鋭く切り込んだ著作である。一般に中央政府は、完全には解決できない長期化する問題について権限委譲をする傾向があり、それは国内の緊張緩和に用いるテクニックの一つである。本報告書の第 1 章で概観したように、連邦政府が中央集権的な「福祉国家」の建設を試みたのは、1930 年代のニューディール期と、1960 年代の「偉大な社会」期であった。後者についておさらいすると、ジョンソン政権は公民権法をみとめたのち、象徴的な意味合いの強かった FDR 政権下の社会保障法を実質化し (Medicare, Medicaid 制度の設立)、経済機会法のもとにつくられた経済機会室が、地域共同体アクション・エージェンシーを全国に設立し、職業訓練や成人教育、地域健康センター、シニアセンター、スモールビジネスへの低利貸付といった、さまざまなプログラムや施設を供給していった。

しかし、「ジョンソン政権は (中略) 都市の住民にとってよきものを、と考えて福祉を拡大し、公共政策をつくり、公共住宅をつくり、ということをやったにもかかわらず」、「60 年代後半は、多くの都市で黒人を中心とした暴動が起こった (上野 2000)。貧困は一向になくならず、他方で財政赤字が膨らんでいったのである。

連邦政府主導の施策実施、その効果の低さと財政赤字の膨張は、多方面からの批判を生む。続くニクソン、フォード、レーガン政権が行ったのは、財政削減と同時に地域政府への権限委譲 (devolution) であった。連邦政府の出先機関を多数廃止して地域政府の意思決定に委ね、それを実質化するため、特定補助金から包括補助金へと変更したのである。

ジョンソン政権が掲げた「貧困との闘い」は、完全には解決できない長期化する問題との闘いに他ならず、ジョンソン政権後は、Handler (1994) が指摘するように、そうした問題の解決に関する権限委譲がなされたのだ。この「テクニック」によって中央政府は、保守派による税金の無駄遣いの糾弾や、地域政府や地域社会による中央集権・官僚制の非効率についての非難を、かわすことができる。しかしもちろん、地域政府への権限委譲がなされたからといって、決して貧困問題がたちまちに解決できるわけではないし、中央政府があらゆる権限を手放したわけでもない。中央政府は権限委譲によって新たな統制手段を手にしたのであり、地域政府と地域社会は新たなリスクと責任を引き受けることになった一然るに、中央政府はそうしたリスクと責任を「分権化」した一のだ。

<sup>123</sup> 同じ系に属するものとして、WtW (Welfare to Work) 批判があるが、紙幅の都合上、ここでは省略する。先行研究としては、福原編著 (2007)、埋橋編著 (2007) などを参照。

リスクと責任の「分権化」という点では、Amin, et. al. (2003) も同様の指摘をしている。これはイギリスを対象とした研究だが、アメリカにも当てはまる。つまり、社会的企業（や NPO などの non-governmental sector : 筆者注）は財政基盤が脆弱であることが多く、そうした組織がより良い質の公共サービスや雇用機会を提供できる保証はない。結果、利益を得るのは地域住民ではなく、リスクと責任を「分権化」する中央政府と地域政府である。

以上から、Handler も Amin, et al. も、普遍主義的福祉国家を強く支持する立ち位置から NPM 批判を行っていることが明らかである。これに対し、NPM の進展のありようを、Handler や Amin, et al. とは異なる立ち位置から見る見方もある。それは、貧困をはじめとする社会問題の解決を担う市民的な動向—第三セクター、NPO セクター、社会的企業など、その実態を表現する言葉はさまざま—として注目するものである<sup>124</sup>。

どちらの立ち位置による認識が妥当でどちらが間違っているということではない。両者はともにリアリティを捉えているのであって、どの側面を特に問題視あるいは評価したいかが違っているのである。普遍主義的福祉国家を強く支持する立ち位置からは、政府と非営利セクターとの権力関係、非営利セクター内での権力関係の実態が、大きく問題化されるだろう。たとえば、プライオリティを設定し、これに基づいてコントロール力を握っているのは結局のところ政府であり、それに沿う組織やプロジェクトしか陽が当たらないとか、ゲームのルールはより強力なプレイヤーによって設けられ、多くの組織の参加は周辺化されたものでしかない、といったことだ。こうした権力関係の実態と推移を記述し、なぜそうなっているのか、変化のチャンスはどこにあるのかといったことを明らかにするのは、極めて重要な作業である。

この点で本章の事例研究が、掘り下げ不足であることは率直に認めよう。より踏み込んだ分析をするならば、たとえば SCMW! に言及する第 4 節では、労働力投資委員会 (WIB) の参加メンバーである、ブラック・コミュニティや若者たちを代表する小規模 NPO の認識や見解を取り上げるべきである。WIB の「51%ルール (メンバーの過半数は経営者サイド)」が、こうした NPO らに対しどのように作用しているか。WIB を経由しない政策提言のルートはどの程度有効か。重要な解明課題である。だが、こうしたレベルでのデータの収集はできていない。これには別途、フィールド・リサーチが必要となる。

本章が描き出すのは、事例研究の対象である三つの労働力媒介機関が、サービス供給過程における具体的な活動内容と、マクロな法的・制度的環境との相互作用において直面する葛藤の中身についてである。それらは、① (連邦) 法や制度の前提にある職業訓練主義、② 緊密な募集・教育訓練・斡旋の制度を公教育システムとの連携で構築することの困難、③ 中小零細企業や地域コミュニティの利害をなかなか考慮に入れない産業政策、の 3 点であり、第 5 節で結論としてまとめる。

<sup>124</sup> たとえばコミュニティサポート研究所代表の斉藤明子は、「福祉における“小さな政府”志向には別の側面があると思う。それは『誰を助けるか?』について政府まかせにせず自分で決めたいという気持ちである。税金として納めてしまえば、政府が決めたプライオリティに従って予算が配分される。自分は高齢者を助けたいと思っても、政府はホームレスに予算を使おうとするかもしれない」(斉藤 2000) と述べる。

ところで、私たちの調査研究がベースとして依拠している Osterman, et al. (2001) は、不思議なほどに NPM 批判とは無縁のように見える。たとえば、「NPM の進展は、その過程で複雑な申請書類、会計、監視のシステムを条件として、第三セクターのサービス供給者に増大する官僚的な負担を従来以上に課した」のであり、「多くの組織が管理を改善し、質の水準を保障する必要性を受け入れ」ざるを得ない (Taylor, 2005)、といったことの持つ問題への言及は皆無で、実にあっさり「政府の役割の再鑄造」が、ニューディール型労使関係の下で労働組合が担っていた機能を回復するには必要だ、と指摘する。

彼らのプロ・レーバーな立ち位置を考えれば、目標達成と成果測定に焦点化する NPM の問題性に無自覚なはずがない。思うに彼らは、この問題性を重々わかった上で、また、研究という営みの持つ事後的な性質を考慮した上で、政府がなすべきことの大枠を提示する方が有益だと判断したのである。その上で述べる、政府がなすべきは、各地域のイノベーションを普及すべく、法的・制度的環境を整えることだ、と (Osterman, et al. 2001: Ch.6) <sup>125</sup>。

こうした考え方の背後には、二つの認識があると思う。第 1 に、良い実践・イノベーションは社会的・政治的な力を得る、という認識。「良い実践・イノベーション」と言うときの「良い」自体が社会的・政治的に構築されたものであり、したがってそこに問題が存在する、といった議論には踏み込まないのは、同書第 1 章の最後にあるように、「現場は頼りになるエネルギーと善意に溢れているので、私たちは楽観的」(p.25) だからだろう <sup>126</sup>。

第 2 に、中央政府が、現場が担うリスクをあらかじめ引き受け、責任を果たすことは可能なのか、それはどのような手続き・方法なのか、と問い返してみたときの、否定的な見通しである。政府・行政組織（地域政府よりは州政府、州政府よりは連邦政府）は、制定規則 (rule) に基づいて物事や事業を「管理 (administration)」するには「向いている」かもしれない。しかし、それは現場を知らなくても「できてしまう」。他方で、現場の問題は解決に向かわない。

筆者はこのように考える。規則設定と管理では現場の問題は解決に向かわない <sup>127</sup> ことこそが問題なのだ。「結局政府は現場を知らない。一番よく知っているのは、その問題を一生懸命考えてなんとかしたい人たち」(柏木 1998 : 221) ならば、その人びとがどのような問題解決の仕組みを構築し実践しているのか、葛藤とどのように向き合っているのかを、具体的に解明することが必要だ。普遍主義的福祉国家を強く支持する立ち位置からの NPM 批判を機械的に当てはめたような、変奏曲の繰り返しではいけないのである。

<sup>125</sup> 具体的には、失業・健康保険と年金の改革、生涯学習に有利な税控除や助成金、労働法の改正、である。

<sup>126</sup> IAF 本部スタッフである Jonathan Lange 氏への面接インタビューでは、彼は Osterman の楽観主義に一定の留保を与えていた。「Paul (Osterman) は、我々 IAF にフォーリン・ラブだからね。でも我々には、労働組合の代替はできないよ」。

<sup>127</sup> 本章で「解決しない」ではなく「解決に向かわない」と表現しているのは、前者が「解決しない問題はない」という前提（解決主義）に立ちかねず、それは誤りだからである。生きることや働くことに関して「取り除けないリスクが存在する」(Joel Rogers 教授、2011 年 8 月 5 日の面接インタビューでの発言) ことを大前提にした場合、私たちは何をすればよいのか。何が可能なのか。それを探求しようというのが、本研究の試みなのである。

図表 3-1 Pastor, Leete, and Dresser (2003)による労働力媒介機関の分類

		雇用主との関係	
		弱い	強い
労働者との 関係	弱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ジョブ・バンク」のデータベース</li> <li>・「福祉から就労へ」プログラム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣会社</li> <li>・契約に基づく訓練組織</li> <li>・日雇い労働の請負業者</li> </ul>
	強い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門職組織や会員組織 (professional and membership organizations)</li> <li>・コミュニティ・カレッジ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組合の仕事斡旋所</li> <li>・雇用主が参加する集中的なコミュニティ</li> <li>・メディアの労働組合</li> </ul>

出所：Pastor, Leete, and Dresser (2003 : 10)

注：「メディアの労働組合」とは、Christopherson (2001) が、豊富な社会的資本を業界内に形成することによって、労働者側と雇用主側双方にプラスの結果をもたらしていることを踏まえて例示に挙げられているものである。

#### イ．労働力媒介機関の多様性の整理

すでに第 1 項で述べたように本章は、労働力媒介機関の多様性を整理するにあたって、Pastor, Leete, and Dresser (2003) を出発点として援用する。彼らは、雇用主と労働者との関係の強弱によって 2×2 のマトリクスを提示した (図表 3-1)。

このマトリクスは認識上の (cognitive) ものだが、Pastor, Leete, and Dresser (2003) の価値判断としては、雇用主とも労働者とも関係の強い右下のセルが最も望ましく、両者とも弱い左上のセルが最も望ましくないものとなっている<sup>128</sup>。このマトリクスに、本章が分析する三つの事例を当てはめてみよう。すると、Pastor, Leete, and Dresser (2003) は、労使合同徒弟制訓練センター (NECA/IBEW の Warren Center)、中小零細企業の同友会的組織 (WIRE-Net)、政府の労働力媒介システムのエージェンシー (South Central Michigan Works!)、のいずれも、マトリクス中に例として挙げていないことがわかる。この事実は、労働力媒介機関の多様性を裏書きしていると言えよう。

さて、これら 3 事例を図表 3-1 に追加し (斜線太字)、図表 3-2 とした。それぞれの事例がなぜこのように位置づけられるのか。つまりこのマトリクスは、労働力媒介機関の、雇用主および労働者との関係の強弱は示しているが、関係の強弱のもとになっている関係の形式や質については語っていない<sup>129</sup>。それを説明していくのが、以下の分析である。

<sup>128</sup> 「強強」の例として挙げられている「雇用主が参加する集中的なコミュニティ」は、本報告書のケース記録に収録している WRTP (ウィスコンシン地域訓練パートナーシップ) であり、それは Pastor, Leete, and Dresser (2003) が取り上げている事例そのものでもある。

<sup>129</sup> もちろん Pastor, et al. (2003) の具体的な分析の諸章では、それがなされている。

図表 3-2 Pastor, Leete, and Dresser (2003) の労働力媒介機関の分類を用いた 3 事例の整理

		雇用主との関係	
		弱い	強い
労働者との関係	弱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ジョブ・バンク」のデータベース</li> <li>・「福祉から就労へ」プログラム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣会社</li> <li>・契約に基づく訓練組織</li> <li>・日雇い労働の請負業者</li> <li>・中小零細企業団体 (<i>WIRE-Net</i>)</li> </ul>
	強い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・専門職組織や会員組織 (professional and membership organizations)</li> <li>・コミュニティ・カレッジ</li> <li>・公的労働力媒介システム (<i>South Central Michigan Works!</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組合の仕事斡旋所</li> <li>・雇用主が参加する集中的なコミュニティ</li> <li>・メディアの労働組合</li> <li>・労使合同徒弟制訓練システム (<i>NECA/IBEW-Warren Training Center</i>)</li> </ul>

出所：Pastor, Leete, and Dresser (2003 : 10) に筆者が追加

## 2. NECA/IBEW-Warren Training Center : 労使合同徒弟制訓練

はじめに、WIA (労働力投資法) のような公的訓練マネーを活用せず、「自腹で」行っている労使合同の徒弟制訓練の事例を取り上げる。NECA と IBEW は、1941 年に電気工の合同徒弟制訓練委員会 (JATC ; Joint Apprenticeship Training Committee) を設立、それ以来 70 年、全米各地の訓練センターで徒弟制訓練を行ってきた<sup>130</sup>。私たちが訪れたデトロイトから北に 20 キロほどの郊外にある Warren Training Center はその一つである。本節では、以下三つの問いを軸に分析を進めていく。

- ・ 労使合同徒弟制訓練のシステム全体はどのようなものか
- ・ 徒弟訓練生の募集と斡旋はどのようになされるのか
- ・ 訓練はどのように行われており、またカリキュラムはどのように開発されているのか

### (1) 労使合同徒弟制訓練のシステム

はじめに明確にしておく必要があるのは、「徒弟制『的な』訓練」と「徒弟制訓練」は別物だということである。「徒弟制『的な』訓練」は、密度の濃い OJT、つまり教授—学習の側面のみを指しており、徒弟制という契約の側面を問わない。これに対して「徒弟制訓練」は、賃金や付加給付など雇用の側面をも含めた契約である。この事例であれば、徒弟制訓練契約は労使関係の枠組み (団体交渉協約) に埋め込まれている<sup>131</sup>。日本では、たとえば密度の濃

<sup>130</sup> JATC は現職者訓練も実施している。本章では紙幅の都合上、省略する。

<sup>131</sup> したがって徒弟訓練生も労働組合員 (この場合 IBEW ローカル 51) となる。

い OJT を指して（たとえば、「日本版デュアル訓練」のように雇用契約ではない場合でも）、「徒弟制的な」という形容詞を用いることが多いので、「徒弟制『的な』訓練」と「徒弟制訓練」が混同されていることが少なくない。

第 1 章第 2 節“職業訓練・職業斡旋分野”で概説したように、アメリカの徒弟制訓練は全国徒弟制訓練法（National Apprenticeship Act of 1937）による規制を受けている。所管は連邦労働省雇用訓練局（ETA；Employment and Training Administration）であり、徒弟制訓練内容の最低基準だけではなく、徒弟の福利厚生全般や、募集・訓練・雇用における差別の禁止も問うものとなっている。NECA/IBEW の合同徒弟制訓練委員会（JATC）は、この ETA に登録している。そのため、さまざまなルールを守らなければならないが、徒弟制訓練供給機関として連邦政府に認証されていることで、民間学校としての信用度が増すというメリットを享受している。

JATC 全体の年間予算は近年、1 億 6,000～7,000 万ドルで推移している。訓練センターは全国に 285 ヶ所ある。全国組織は、資格のポータビリティが担保できるよう、コアカリキュラムを設定する。あとは各訓練センターがプラスオンする。地域によって、産業／職業構成が大きく異なっているからである。訓練センターの活動については、IBEW と NECA のそれぞれの支部が形成する役員会（3 人ずつ、計 6 人）が方針決定する。Warren Training Center の場合、IBEW はローカル 51、NECA はミシガン支部である。なお、Warren Training Center のスタッフは、ディレクターの Gary Polulak 氏の下に 6 人いる（図表 3-3）。Gary Polulak 氏を含めインストラクター全員が、（元）電気工であり、ローカル 51 の組合員である。つまり、IBEW の電気工には、教職もまたキャリアの一選択肢となっている<sup>132</sup>。

図表 3-3 の担当教科に示されるように、一人前（すなわち職人 journeyman）の電気工になるためには、さまざまなスキルを習得しなければならない。

図表 3-3 Warren Training Center のスタッフ（事務職を除く）

Gary Polulak	ディレクター	統括業務(徒弟訓練生の募集、カリキュラム開発、職業斡旋)
Tom Bowes	ディレクター補佐	光起電力装置、計測・制御装置、全国電気電力コード
Kathy Devlin	統括インストラクター	全国電気電力コード、電気工資格試験対策、火災警報器
David Hardy	インストラクター	テレコミュニケーション、ビクシー、シスコ、光ファイバー
Marty McLean	インストラクター	自動車制御、プログラム制御、ケーブル接合
Barry Brunke	インストラクター	火災警報器
Beau Burton	インストラクター	全国職業衛生安全法、全米火災予防協会職場安全基準

資料出所：NECA/IBEW のホームページ。

<sup>132</sup> Gary Polulak 氏は、Warren Training Center の 1976 年修了生である。経歴についてはケース記録を参照。

なお電気工と一口に言っても、その産業、必要スキルは多岐にわたる。室外で電線を張り巡らす配線工（室外系）なのか、室内の据付工なのか。同じ据付工でも商業施設なのか、住居なのか（室内系）。したがって前述したように、訓練内容は訓練センターで異なってくる。Warren Training Center は室内系である<sup>133</sup>。同じくデトロイトにある IBEW ローカル 17 は、室外系となっている。

ところで訓練生は、年間 400 ドルという徒弟制訓練費用を払う必要がない<sup>134</sup>。費用は、各訓練センターの信託基金から支出されている。この信託基金は、(団体交渉協約の一部として) 徒弟制訓練契約を締結した企業の、全ての職人 journeyman の給与から天引きして積み立てられている<sup>135</sup>。これはうまくいこと需給調整がなされるシステムである。景気が悪くなると労働需要が減少するので、徒弟制訓練者数したがって訓練費用も少なくなる。同時に、徒弟制訓練契約を締結する企業も減少するので、積み立てのため給与天引きされる職人の数も減る。Warren Training Center では現在、こうした職人数が 5,000 人、訓練生が 250 人となっており、財政的に問題のない水準である<sup>136</sup>。

## (2) 徒弟訓練生の募集と斡旋

### ア. 募集

Warren Training Center の訓練プログラムは、5 年コース（建設系電気工養成）と 3 年コース（据付工養成）がある。5 年コースでは、時給 13.68 ドルから始まり、修了したら 34.21 ドルになる。3 年コースでは、11.75 ドル→23.50 ドルだ。つまりそれぞれ、初任給の 40% と 50% からスタートする。もちろんこれに加えて、徒弟訓練生でも、各種の給付がつく<sup>137</sup>。

毎月の第一月曜日に、訓練申込書の提出を受け付けている。5 年コースは 1 回に 90~100 人の、3 年制コースは 50~60 人の申し込みがある。申込資格は、①高卒（あるいは GED（一般教育修了検定証）保有）、②18 歳以上、③高校の代数（ミシガン州の高校は代数が必修）で及第点をとっていること、の三つである。書類審査が通ったら、数週間以内に試験の案内が届く。面接と筆記試験（2 時間）、フィジカルテスト（50 ポンドの重さの物を持ち上げて運べるか等）に通ったら合格となる。以上の選考過程は約 3 カ月を要する。

選考は、相対評価ではなく絶対評価である。一定水準を超えたら全員合格となる。筆記試験の内容は、高校レベルの読解と代数である。「この国の学校教育は酷く、高卒とか高校の代数で及第点とかいっても、そのレベルはあまりにもバラバラなので、筆記試験が必要です」

<sup>133</sup> 現地調査で同席されたローカル 51 の代表者である Kenneth Briggs 氏によれば、ローカル 51 と団体交渉協約を締結した企業数は、かつて 218 あったが、1970 年代に徐々に下降して、レーガン政権期には 65 までに低下し壊滅的と言える水準となった。現在では 230 を超えるところまで回復したそうである。

<sup>134</sup> ただし、工具セットは自費で購入しなければならない。

<sup>135</sup> 訓練センターは現職者（つまり journeyman）訓練も行っており、その費用もこの信託基金から出される。

<sup>136</sup> 年間 1 人当たりの徒弟制訓練費用が 400 ドルなので、250 人だと 100,000 ドルである。これを 5,000 人で負担すると、1 人当たり年間 20 ドルとなる。

<sup>137</sup> デトロイトの電気工が現在得ている付加給付を時給換算すると 20 ドル程度である。内訳は、年金、各種保険、サブ・ペイ（失業保険の上乗せ的な給付）などとなっている。

(Briggs 氏)。代数のレベルは、加減乗除、一次関数、二次方程式、三角関数など<sup>138</sup>。電気工の仕事にはケーブル接合があるので、電気抵抗をはじめ物理学の基礎がわかっているなければならない。だから、二次方程式や三角関数の問題が解ける必要がある。

選考試験の合格者の全員が、すぐに訓練プログラムに入れるわけではない<sup>139</sup>。そのときの徒弟制訓練需要≒労働需要による。徒弟制訓練契約を結んだ企業が少なかったら減るし、多かったら増える。「労働市場が耐えうる以上の人数を、この訓練プログラムに入れたりしない」(Polulak 氏)のである。その需給を調整するのがウェイティングリストの仕組みだ。合格者は、2年間はこのリストに載せられる。現在その数は200人となっており、Warren Training Centerとしては「十分な人数」である。

周知の通り、いずれの先進国でも、身体的にきつく汚れる建設業や製造業の仕事を嫌がる若者が増えている。成り手の減少に困ってはいないのだろうか。「最近の若者は、中学生や高校生を含めて、電気工は先行きのある職業だと思っていますか」と質問すると、

「ええ、思っていますよ。電気工は、賃金も付加給付もしっかりしているからね。やっぱりお金は大きいですよ。お金です。(中略)確かに、最近の子どもや若者は手を汚す仕事をしたがらないね。苦勞したがらない、でも、ボスにはなりたがる。うん、これは問題だね。でも我々には、人員募集に関して問題はありません」(Polulak 氏)

との答えが返ってきた。新規高卒者は10%程度であり、訓練生の典型的なプロフィールは、「平均年齢は26歳、高校を出たあとカレッジで数単位を履修し、それから非熟練労働・非正規労働を転々とし、ここに来る」(Briggs 氏)というものだという。Ostermanが1980年の著書で描いた、不安定な職を20代半ばまで前後の脈絡無しに続け<sup>140</sup>、ようやく行動や考え方が「大人」になった頃に、彼らのうち幸運な者は、縁故で大企業の工場にもぐりこませてもらえるという、大学非進学者を特徴づけるキャリア・パターンが、ここにも観察される一もともと近年では、大学非進学者に限られているわけではない。いずれにせよ高校卒業時点くらいでは、「いったん電気工になったら、より高度な現職者訓練を受けてステップアップもできるし、工科大学に行って電気技師になることも可能だし」(Polulak 氏)というような、さまざまに広がる行路(pathways)を展望することは難しく、単に「手を汚す」しんどい仕事にしか見えない若者が多いのだろう。

<sup>138</sup> 現地調査の際に先方から頂いた、*Applying and Qualifying for Apprenticeship in the Electrical Industry: Information for Applicants* という応募者向け小冊子(A5判35頁)には、筆記試験問題のサンプルが、数頁にわたって掲載されている。代数の最も易しい問題は、 $A=B+3$  ( $C=4$ ) という数式が与えられ、「 $B=5$ 、 $C=2$  なら、 $A$  はいくつか？」というレベルである。少し難度が上がると、 $a=1/2b-4$  という数式が与えられ、「 $a$  がマイナスになるのは  $b$  がどのような値をとるときか？」のような問題になる。

なおこの小冊子には、適性判断のための質問項目リストも付いている。

<sup>139</sup> 現地調査では、これから徒弟制プログラムに入る訓練生10人に、徒弟制契約書(indenture)を読ませ署名させている教室を見学した。

<sup>140</sup> Ostermanはこの時期を「アガキ・モガキ期(floundering period)」と命名している。

さて、待ち人数の 200 人は多いのか少ないのか。それは徒弟制訓練需要の多寡による。現在は適正規模であろうが、もっと需要が増えた場合は—Warren Training Center は、1,000 人の訓練需要を充たせるよう建てられたという—200 人では足りなくなろう。その場合、しかしだからといって合格水準を落とせば、質の悪化（端的には、ミシガン州の電気工免許法に基づく資格試験に受からない）を招く。それゆえ、待ち人数が現状として充分だからといって、訓練生の募集努力を怠るのはリスクと言えよう。そこで Warren Training Center は、幅広いアウトリーチを続け続けている。具体的には、高校に出向いてガイダンスを行ったり、地域コミュニティのキャリアフェアで説明ブースを出したりしている<sup>141</sup>。それからまた Warren Training Center にて、訓練を受けようか迷っている人やいろいろ相談したい人のための、定期的な相談会を実施している。前述したように、NECA/IBEW の合同徒弟制訓練は、連邦労働省雇用訓練局（ETA）に登録された組織であり、徒弟訓練生の募集における差別の禁止という規則だけではなく、ダイバーシティと機会均等の実現に向けた積極的なアウトリーチというガイドラインにも従わねばならない<sup>142</sup>。

その結果、「徒弟訓練生 250 人のうち、アフリカ系アメリカ人は 30~40 人、女性は 6~8 人、26 歳超が 60%、といったところ」だそうだ。依然として、「ほとんどが白人男性」の状態となっている<sup>143</sup>。さらには、「デトロイト市内の住民は 20% もいない」（以上、この段落全て Polulak 氏）。やはり郊外の住民が圧倒的に多いのである。

なお、訓練生の修了率は 90% と非常に高い。その理由としては、以上に述べた選考と募集活動の綿密さが挙げられよう。

## イ. 斡旋

徒弟制訓練における職業斡旋の最大の特徴は、労働力の需給調整とそれに基づく職業訓練がなされた上での斡旋だということである。徒弟制訓練契約を締結する段階で、「出口」の数が確定し、それに必要なだけの訓練生の数が決定される。繰り返せば、「労働市場が耐えうる以上の人数を、この訓練プログラムに入れたりほしくない」（Polulak 氏）のである。

この特徴は、「コミュニティ・カレッジとは大きく異なっている」（Polulak 氏）。コミュニティ・カレッジもまた、労働力投資法によって、人びとの職業訓練と雇用に中心的な機能を果たす機関の一つとして位置づけられてはいるものの、雇用主との結びつきが弱く、NECA/IBEW の徒弟制訓練のような「出口」の確保はできない。さらにまた、全ての地域住

<sup>141</sup> その責任者は、統括インストラクターでもある Kathy Devlin だ（図表 3-3 参照）。彼女は溶接工であると同時に、学位を持つ電気技師であり、火災報知機の専門家である。火災報知機とミシガン州の電気工資格試験対策のクラスを持つだけでなく、アウトリーチもやっている。私たちが現地調査に訪れた日は、NAACP（全米有色者地位向上協会）のキャリアフェアに出向いていた。

<sup>142</sup> ディレクターの Polulak 氏が Warren Training Center で学んだ 1970 年代は、入学に知人の紹介が必要だったとのことである。つまり、特定の層のみに機会が開放されていたということだ。

<sup>143</sup> 私たちが訪れた時間帯に、合格者のためのオリエンテーションがちょうど行われていた。1 人の担当女性を囲むように弧の形に並べられた椅子に 8 人の男性（うち 4 人がアフリカ系アメリカ人）が座っており、質疑がなされていた。

民の学ぶ権利とニーズに応えるというその社会的使命から、コミュニティ・カレッジには選抜がない（open admission）。それゆえに、教育訓練の一定水準を保つことも困難になる。結果として、労働力需要に充分に応えられなくなる可能性も高まる。Pastor, Leete, and Dresser (2003) のマトリクス（図表 3-2）にあるように、コミュニティ・カレッジは、労働者との関係はある点で強いけれども、雇用主との関係、したがって斡旋機能は脆弱である（左下のセル）。これに対し NECA/IBEW の徒弟制訓練は、団体交渉協約の枠組みにおいてなされることで、労働者とも雇用主とも強い関係を保ち（右下のセル）、量的質的に効果的な斡旋を行えるのである。

### （3） 授業の形式・内容とカリキュラム開発

#### ア. 授業の形式・内容

前述したように、Warren Training Center の訓練プログラムは、5年コース（建設系電気工養成）と3年コース（据付工養成）がある。訓練の基本は、徒弟制契約企業での OJT である。一人前の電気工（つまり職人 journeyman）の指導の下、実際の仕事をとおして学ぶ。その期間はさまざまである。というのもその建設なり電気工事なりが完了すれば、仕事も終了となるので、徒弟訓練生は、期間限定的・臨時的な働き方を求められるためだ。

「Gary (Polulak 氏) は各徒弟訓練生に OJT の企業を割り当てるわけですが、それは1日から2~3年とさまざまです。で、その OJT 雇用が終わったら、次の雇用主のところに行かせる、と。(中略) もちろん、臨時的なのは雇用であって、キャリアは長期にわたるのです。つまり我々は、スキル・知識・経験に基づいたキャリアを志向しています。単一の企業に雇われることを目指しているわけではないのです」(Briggs 氏)

他方、Warren Training Center での授業は、2週間に1日（8時間）である<sup>144</sup>。もちろん座学があり、宿題が出され、テストが行われる<sup>145</sup>。これと同時に、配線や据え付け、制御装置や火災報知機の操作など、巧みに間違いなくこなせるよう、たくさんの練習がなされる。そのため、さまざまなタイプの実習室が完備されている<sup>146</sup>。

OJT でのパフォーマンスについては週1回、報告書が Polulak 氏をはじめインストラクターに届けられる。評価項目は、狭義のスキル・知識のみならず、身だしなみ、勤務態度、チームワークの力などもあり、重視される。これは、Polulak 氏が卒業した 1976 年当時とは大き

<sup>144</sup> 授業日の賃金は出されない。

<sup>145</sup> Polulak 氏によれば、座学のための座学ではいけないという。「訓練生たちは、もちろん理論を学ばなければならぬ。私たちがやっているのは、理論を際立つように彫り出して (carve out)、実践とのつながりを彼らにわからせるということなんだ」。

<sup>146</sup> 私たちは施設内ツアーで、屋上の光起電力パネル（徒弟訓練生らが据え付けたもの）、火災報知機実習室、溶接実習室、クレーン運転・配線実習室などを見学した。

く異なるという。「35 年前と違っていまここで教えているのは、態度と行動 (attitude and behavior)」であり、「我々は 80 年代に、それを日本から学んだんです」。

「君たちは一生懸命働かなくてははいけない。昔は怠け者もいたよ。それは悪い態度なんだ。いまはそんなチンタラしている暇はない。我々が競争している世界経済ってのは、そういうもんだ。(中略) だから訓練生たちには最初、DVD を見せるんですよ。我々の言っている意味が分らないヤツもいるからね。生産的であるとはどういうことか。きちんとした身だしなみとは。お客さんに敬意をもって接するとは。人と意思疎通するとは。要するに、チームワークで働けるってことです。昔と違って、こうした点に割く時間が長くなってます。」(Polulak 氏)

つまり、電気工のスキル・知識というとき、それはソフト・スキルを含めた広義のスキルをも指している。では、こうした主張の意味合いは何か。「エンプロイアビリティ」をとにかく上げようという話なのか。そうではない。「我々は、賃金の面では決して、低賃金労働者と競合できない。(中略) じゃあどうやってノン・ユニオンに対抗するのか。それにはスキルしかない。それには知識しかないのです」(Polulak 氏)。このように、広義のスキル・知識の習得は、ノン・ユニオンへの対抗戦略として、明確に位置づけられている。

## イ. カリキュラム開発

職業訓練の実施においては、選考方法や教え方だけではなく、カリキュラム開発も肝心である。当たり前だが、業界の労働需要の把握に失敗すると、カリキュラムはレリバンスを失う。そこで徒弟制訓練契約企業と IBEW ローカル 51 の代表者が集まる会議が月に 1 回され、カリキュラムについて議論がなされている。Warren Training Center からは Polulak 氏が出席する。産業動向・技術動向・労働需要動向は変化が激しく、常にアンテナを張り巡らし続けなければならない。もちろん、企業側の「言い分」だけを聞いていても上手くいかない。だから、「両方の話をよく聞いて、中立的でないといけない」。

このことは、Polulak 氏がメンバーである、Macomb/St. Clair County の労働力投資委員会 (WIB ; Workforce Investment Board)<sup>147</sup>でも当てはまる。この委員会には、労働者側といっても、労組以外の代表者もいる。たとえば、ある地域コミュニティの代表者は、前述したような、学区格差の大きい高校カリキュラムが、徒弟制訓練への機会の不平等をもたらし続けていると指摘した。そこで WIB は、この不利を埋めるべく「プレ徒弟制プログラム」を設け、そこで基礎数学や代数を学べるよう、資金を出すことになった<sup>148</sup>。Warren Training Center は、質の良い訓練生の選抜ができていればよいというスタンスではおれないし、「プレ徒弟制プロ

<sup>147</sup> ミシガン州には 82 のカウンティがあり、WIB の数は 27 である。

<sup>148</sup> 現地インタビューに同席した、M-HRDI の Ron Wimple 氏の説明。

グラム」とのレリバンスも考慮したカリキュラム開発も、必要になる。

さて、現在の技術需要や労働需要はどのように動いているのだろうか。Polulak 氏によれば、デトロイトは依然として重厚長大産業での比重が高いながらも、近年はセキュリティ・システム（特に 9.11 後）、エネルギー・エフィシエンシー・ビル（「グリーン産業」を連邦政府が後押し）、それからヘルスケアの伸長が著しい。最後のヘルスケアは、高齢者の増加によって病院などが見守りシステムをはじめとする IT が必要になるためである。しかもこれら高齢者たちはベビーブーマー世代、言い換えれば労組世代であり、ヘルスケア業界・行政に対し圧力団体として政治力を発揮する。そのニーズにヘルスケア業界・行政が応えようとする中で、電気工の労働需要が増加するという好循環が生まれる。このように、「電気工の労働需要はポテンシャルがあるんです」。鉄鋼労働者などと比べれば、「我々は幸運です、我々は神に祝福されている」（Polulak 氏）のである。もちろんだからと言って、安穩とできるわけではない。変化の激しい産業動向・技術動向・労働需要動向を、遅れることなくカリキュラムに反映させなければならないからである。

#### （４） 本節のまとめ

以上確認してきたように、NECA/IBEW の合同徒弟制訓練は、募集・訓練（カリキュラム開発を含む）・斡旋が不可分の制度である。本項のまとめでは、この制度が成り立ち維持される諸条件について考察しておこう。それにはまず、労使間の協力的関係が不可欠となる。それは決して古くからあったわけではない。

「協力的関係というものを私が初めて学んだのは 80 年代、マツダの労組代表者たちからだったね。経営者側と交渉する彼らのやり方は、本当にとっても、相手に敬意を表するものだった。その頃の我々はそんなふうじゃなかった。すごく過激だったですからね。」  
(Polulak 氏)

「政治的には、労働運動の強さは 50 年代に発して、それは 60 年代を経て 70 年代に入ったところまで続きました。で、70 年代に入ると、我々はニクソン政権下で停滞した。ほとんどの人びとが『労組は強くなりすぎた』と考えたからだと思います。（中略）レーガン政権になって非常に大きく変わったのは、第三者（としての政府）が、労組に対する経営側の優位を強めたことです。それでもって我々労組は、下向きの螺旋をどんどん描いていくことになってしまった。」(Briggs 氏)

すなわち IBEW にとって 1980 年代は、一方で日系企業の労使協調を目の当たりにして驚愕し、他方で労組弱体化を前に焦燥に駆られた「ダブル・ショック」の時代だったのである。「我々労働組合は、もし生き残りたければ、もっと日本の労組の考え方をしなければならないと理解し始め」（Polulak 氏）、また、「新しい産業の発展を目指さなければならないと考え始

めた」(Briggs氏)という1990年代は、好機到来と言えた。なぜならそのうち8年間は民主党のクリントン政権で、好景気も続いたため、労使が歩み寄りやすいムードができたからである。たとえば連邦レベルでは、全国スキル・スタンダード法(National Skill Standard Act)として通称される1994年アメリカ教育法 Title Vが制定され、連邦政府、業界団体、労働組合、教育機関、権利擁護NPOなどから成る全国スキル・スタンダード委員会を設けるなど、いわば「総力戦」体制で、経済競争力を向上させる制度化を図ったのである<sup>149</sup>。

IBEW 自体は、こうした連邦／全国レベルではなく、ローカルレベルで、労使の歩み寄りに向けて働きかけを行った。

「労使をともに交渉のテーブルに着けられる中立的な第三者がいなければ、我々労組の復活はありえません。労組は活発に政治に関わっていますから、率直に言いまして、我々は我々の政治家にそうなってくれと迫ったのです。経営者側が彼らの政治家に迫ったのと同様に。政治家たちはみんな、『労使ともにテーブルに着け』ってやってくれました。(中略)それは州レベルか、市・郡レベルの政治家ですね。少なくとも南西ミシガン地域の。全国レベルでは、我々が望んだような助力は得られなかったもので。」(Briggs氏)

周知のとおりアメリカでは、地域レベルといえども政治家になるには、選挙につき込める莫大な資金力が必要である。そうした資金力を持つ候補者／政治家は、「そりゃあもう、ビジネスマンばかり」(Polulak氏)だし、「弁護士もそうだね」(Briggs氏)。彼らは反労組、あるいは少なくとも労組に対して消極的なのではないか。「ビジネスマンのみんながみんな、自分たちの利益だけ考えているわけではない」から、そこで「労働組合がやろうとしているのは、一般の人びとと同じものの見方・考え方をしているビジネスマン(出身の政治家)たちと連合すること」(Polulak氏)なのである。

IBEW/NECA がテーブルに着いたあとは、いかに交渉するかだ。Briggs氏によれば、労働組合がすべきなのは、経営者側の立場に立って、利益がどのようにして上がるか、その構造を理解した上で、労組はそれに協力できるし、する意志があると説得的に伝えることだ。そして利益増加の核に、教育訓練がある。したがって、「教育訓練の必要性に関しては、労使で議論はありません」(Polulak氏)。かくして労使合同徒弟制訓練は維持されるのである。

ただしここでは、電気工事・電機関連産業が持つ特性、その地理的固定性 geographic fixationの高さに留意しておかなければならない。これは、ヘルスケアと同じで、製造業のように現場の海外移転ができず、国内で熟練労働力—ソフト・スキルも含めた—の開発を進めざるを得ないことである。必要十分の熟練労働者を有していることが、企業の生き残りに直結して

<sup>149</sup> 山崎憲(2012)「第4章アメリカ」、『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査』、資料シリーズ No.102、労働政策研究・研修機構。

いる。このように、産業の地理的固定性の高さは、労使の協力的関係を、それが低い産業よりも相対的に大きく進める条件なのである<sup>150</sup>。

### 3. WIRE-Net : 中小零細企業の支援 NPO

それでは続いて WIRE-Net を見ていこう。私たちが訪れたクリーブランド市内の西地区の平屋の本部オフィスは、かつては自動車電子部品工場の事務所であった。現在でも敷地内では、2~3 の中小企業の工場が稼働しているものの、ほとんどが東ヨーロッパに移転してしまったという<sup>151</sup>。厳しいグローバル競争が続くなか、WIRE-Net はどのように中小零細企業を支援してきたのであろうか。以下四つの問いを軸に分析しよう。

- ・ WIRE-Net は、なぜ・どのようにして設立されたのか
- ・ WIRE-Net は、どのようなガバナンス構造・予算構造の下で、どのようにして中小零細企業を支援しているのだろうか
- ・ WIRE-Net は、なぜコミュニティ・カレッジよりも、技術高校への関与の方が強いのか
- ・ 中小零細企業では、キャリアラダーを構築できているのであろうか？ スキルに基づく横断的な地域労働市場は形成されているのだろうか

#### (1) WIRE-Net の設立経緯

WIRE-Net の所在するオハイオ州クリーブランド市は、実は大恐慌以来、財政破綻した最初の都市である。それは 1978 年のことで、民主党の市長デニス・クシニッチは退いた。翌年、共和党のジョージ・ボイノビッチ市長（現オハイオ州知事）が誕生する。その後、ボイノビッチを支持する大企業経営者を中心に、市の財政精査が行われ、600 項目にもわたる支出削減が実施された。1982 年には Cleveland Tomorrow という企業経営者の 501(c)(3) が結成され、クリーブランド市の再生へむけた組織的な活動が目指されることになった。以上の「成功物語」については、Henton, et al. (1997) がその概要を記している。日本でも加藤敏春氏が翻訳を出版し（『市民起業家』、1997 年）、多くの読者が手に取った。

しかしながら、同書が光を当てていないことがある。それは、こうした動きのなかで依然

<sup>150</sup> もちろんそうだとすると、IBEW の再生と戦略転換は瞠目に値しよう。過激で敵対的な物腰から協力的な姿勢へ。人間がみな必要とする尊厳を保障するだけの賃金と給付を引き出すために、電気工事請負業者の存続に直結している熟練労働力という資源と交換にする。それには綿密な戦略と実行力、そして忍耐力が不可欠だ。忍耐力というのは、「もうちょっとばかり金儲けをしたいからといって、財界の中心人物の真似をして、豊かな地域社会全体を壊すなんて——汚い言葉遣いをお許しいただきたい、そんなのは糞くらえってんだ！ 欲をかって地域社会を壊す。それは正しいことではない」（Polulak 氏）という強い感情を経営なるもの全般に対して抱きつつも、まずは「ビジネスに徹する」だけの、コントロール力のことである。

<sup>151</sup> WIRE-Net の President & CEO である John Colm 氏、現地インタビューでの発言。

として中小零細企業が喘ぎ続けたこと、同じクリーブランド市内でも、再開発が進んだ地域とそうでない地域とで格差が広がり続けたことだ。工場閉鎖が後を絶たず、打ち捨てられたままであったのは、市の西地区であった。そのためオハイオ州の民主党系シンクタンク Industrial States' Policy Center（現存せず）は1983年、この地区に三つのコミュニティ開発法人（CDC ; Community Development Corporation）<sup>152</sup>を立ち上げ、事態の打開を図ろうとした。これら三つの CDC が州と上記シンクタンクから資金を獲得して1986年に設立したのが、WIRE-Netだ<sup>153</sup>。西地区（Westside）における産業（Industrial）の維持（Retention）と拡張（Extension）に関するネットワーク、そこで WIRE-Net という名称なのである。

1988年のNPO法人化以来、President & CEOの地位にある John Colm 氏<sup>154</sup>は、上記の民主党系シンクタンクに勤めていたことが縁で、1986年の設立時にディレクターとして WIRE-Net に雇われる。「最初は小さな地区で、300社くらいの製造業者があって、一軒一軒、出向いて話をしに行ったよ」。「我々はラッキーだったね。というのも、会社を地域で存続させ発展させるという我々のアイデアに、地域コミュニティから幅広い支持を得ることができたからね」。John Colm 氏は続けて次のように説明する。

「もし労働組合が、誰にとっても、とくに若者にとって最早意味ある存在ではなくなっているとしたら、誰が彼らを代弁するかね。一つそんなふうなことが、我々がやったことなんだ。（中略）我々が結成されたころは、クリーブランド市の三つか四つの地区でしか活動していなかった。いまは市全体の規模にまで大きくなったけどね。

で、当時は、より小さな規模の企業が、移転や廃業でなくなり続けていた。しかし、それに対して何も手が打たれていなかった。つまり中小零細企業は、全く声を持っていなかった。だから我々は彼らを組織化して、その声が聞き届けられるようにしたわけさ。最初に行ったことの一つは、新規雇用者を彼らのために見つけることで、我々はそれをチャンスだと考えたんだ」（Colm 氏）

この発言では、二つの重要な指摘がなされている。一つめは前半（第1段落）にある。それは「労働組合が誰にとっても、とくに若者にとって最早意味を持たなくなっている」ということだ。これは、雇用が激減する中で、労組にとっては既存の組合員の雇用を守ることと解雇者への援助で精一杯で、若者は組織化の対象、手を差し伸べる対象にならない、ということの意味している。そうした状況下で、若者が就労できるとするならば、労働組合からすれば、従業員が少なすぎて労組化の魅力的な対象にはならない中小零細企業であったと考えて間違いではないだろう。

<sup>152</sup> Cubell Improvement, Detroit Shoreway, Stockyard Area Development Association,. の三つ。

<sup>153</sup> 1980年よりクリーブランド市の市議会議員を務め続けている民主党の Jay Westbrook がこれに奔走した。「彼は WIRE-Net のゴッドファーザー（創始者・主導者）だよ」と John Colm 氏は言う。

<sup>154</sup> John Colm 氏の経歴については、本研究・別冊のケース記録を参照。

二つめの重要ポイントは後半（第2段落）にある。中小零細企業は、労働組合だけではなく政治／行政からしても、大企業のように経済開発や都市再生に大きなインパクトをもたらさない、取るに足らないプレイヤーであった。中小零細企業のありようはどのようなものか。WIRE-Netが1988年にNPO法人化し、最初に会員となった5社のうちの一つ、サマーズ・ラバー・カンパニーを見てみよう。同社を挙げるのは、森岡孝二氏らが翻訳したD. K. Shipler著『ワーキング・プア アメリカの下層社会』（2004/2007）にインタビューが出ており、具体的なイメージがわかるからだ。同社は、従業員60人程度の、燃料パイプや備品の製造会社で、元麻薬中毒患者や元受刑者も雇用してきた。彼らは、車が故障したり家族の誰かが病気になったりして出勤できなくなっても、休むという連絡を会社に入れない。それは怠惰なためではなく、自分が必要とされている従業員、価値ある人間だという自愛・自尊心をそもそも持っていないためなのである（168－172頁）<sup>155</sup>。これは一例にすぎないが、労働組合からも政治／行政からも重視されない中小零細企業が、どのような存在であるのかの一端がうかがえよう。

社会的弱者としての労働者と、社会的弱者としての中小零細企業の双方が視野に入れられたとき、WIRE-Netはそれをチャンスとみなしたのである。

「我々は当時、『地元で雇用を（Hire Locally）』というプログラムをやっていました。今の名称は違いますが。低賃金層をターゲットに、彼らに職業訓練を実施して、他方で、身につけたそのスキルを必要としている企業を探して結びつける、と」

「組織化されていない中小零細企業は何百とあって、それはすごい経済的資産なんだ。彼らは組織化されていなかった。だから無視されていた。でも、互いに結びつけられれば、大きな価値が生じる。だから我々は、こうした企業を、我々が連携している技術高校のプログラムに<sup>156</sup>、我々がやっていることの全てに、関与させたんだ。それによって、びっくりするくらいの専門性、知識、関係が一ほら、例の社会資本ってやつだよーになって、社会問題の解決に結びつくわけだ」（Colm氏）

このようにWIRE-Netは、労働力媒介機関として出発した。ではどのようにしてWIRE-Netは拡大し、現在はどうのような機能を果たしているのだろうか。

---

<sup>155</sup> だからサマーズ社長は、責任を持つことになれていないこうした従業員にそのことを諄々と説き、車が故障しているなら誰かを迎えに行かせる。

<sup>156</sup> Max Hayes 高校とWIRE-Netの連携は1992年から（全面的な連携は1999年から）である。Colm氏は設立経緯を語るなかで、労働需要側と供給側の両方を結びつけるという労働力媒介機関の機能を、私たちの理解が進むよう、Max Hayes 高校との連携を持ち出して説明した。

## (2) WIRE-Net のガバナンス・予算と事業内容

### ア. ガバナンスと予算

役員会の下に、各種委員会と実行組織が置かれている。役員会のメンバーは、ビジネス、教育、高校関係者などで、毎年 5 人が選挙で選出、10 人までが役員会から指名される。役員会は隔月開催。各種委員会は年 3~4 回開催され、たとえば会員サービスを／財政を／教育訓練を／風車プロジェクトをどうするかを議論した上で、役員会に助言する。

役員会メンバーかつ実行組織のトップが John Colm 氏である。彼の下にフルタイムのスタッフが 22 人いる。組織は大きく 7 つの部署—財政、再開発、ファンドレイズ、フィールドサービス、ヘッドハンティング、風力発電、若者プログラム—に分かれている。フィールドサービスとは企業回りのことである。クリーブランド市を 6 地区に分け、担当者が出向く。「『調子はいかがですか？ 地域コミュニティについてどうお考えですか？ 御社の業績は伸びていますか？ 工作機購入の資金はどうされますか？ 新規の借入は入り用ではありませんか？』と、こんなふうにして外回りの担当者は、企業さんたちが何に助力が必要なのか、掴むわけです」(Colm 氏)。担当者は 1 人平均 100 社ほどを受け持っており、これは WIRE-Net の会員企業に限られているわけではない。会員企業勧誘活動でもある。

現在の会員企業は約 300 社ほどだ。WIRE-Net が NPO 法人化した 1988 年はわずか 5 社であったから、十数年で飛躍的に伸びたことが分かる。業種でいえば、製造業が大多数をしめ、建設業や工事・修理業、製造部品の卸売・小売業などが続く。サービス業もある<sup>157</sup>。従業員規模でみると、その平均は 40 人ほどである。最も大きいのは、Arcelor Mittal クリーブランド工場の 1,400 人 (Arcelor Mittal はグローバル企業) くらいで、銀行や保険などの金融大手メンバーを除けば、これは例外的だ。会員企業は圧倒的に中小零細企業となっている。「我々の提供しているサービスは、25 人から 150 人といった規模の企業にとって最もレリバントではないかと思えますね」と Colm 氏は述べる。

次に予算を確認しよう。2001 年から 2010 年の Annual Report を参照すると<sup>158</sup>、だいたい 250 万~300 万ドルで推移している。図表 3-4 に示すように、収入の細目は年によってかなり変動がある。財団 20%弱~30%強、公的セクター (政府助成金) 30%強~60%弱、事業所得 2%~20%強、会費・寄付は 7%~10%台で、財団と政府助成金に多くを頼る構成となっている。Colm 氏は、財団からの助成金は 1 年物がほとんど、3 年物が取れたらラッキーという状況で、財政基盤は常に不安定で継続的なプログラムの実施が難しいと指摘する。なお年会費は、小規模企業で 140~150 ドル、大手になると 1,400 ドルを徴収している。

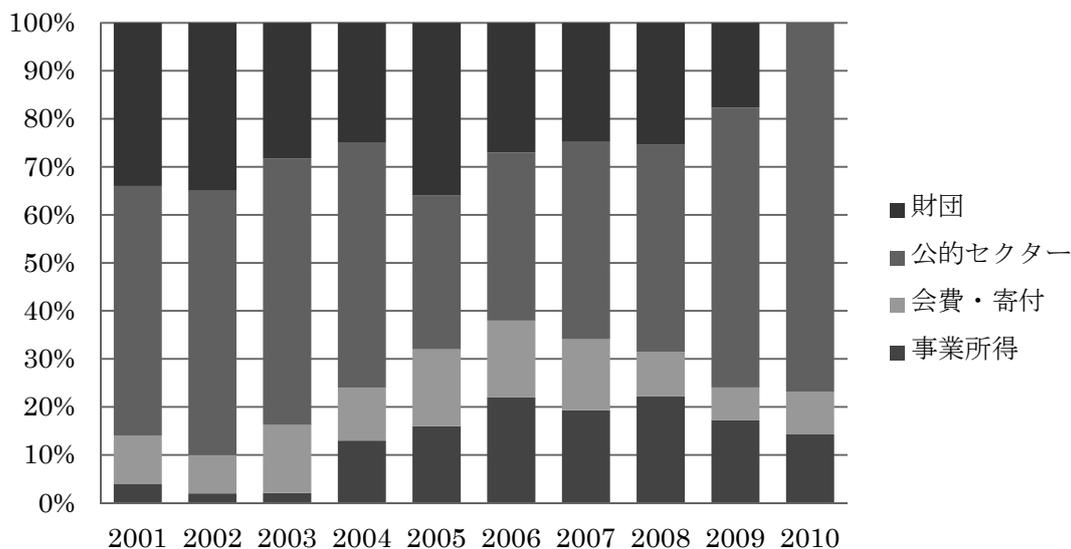
支出の構成比を見ると (図表 3-5)、2008 年開始の風力発電のサプライチェーン強化プロジェクト (GLWN ; Great Lakes Wind Network) 以前は、成人職業訓練と若者労働力開発が中

<sup>157</sup> 会員企業をあと 200 社増やすのが、当面の目標である。すぐ後に確認する予算状況からも明らかのように、WIRE-Net は会費収入の拡充を必要としている。

<sup>158</sup> WIRE-Net のホームページ。http://www.wire-net.org/

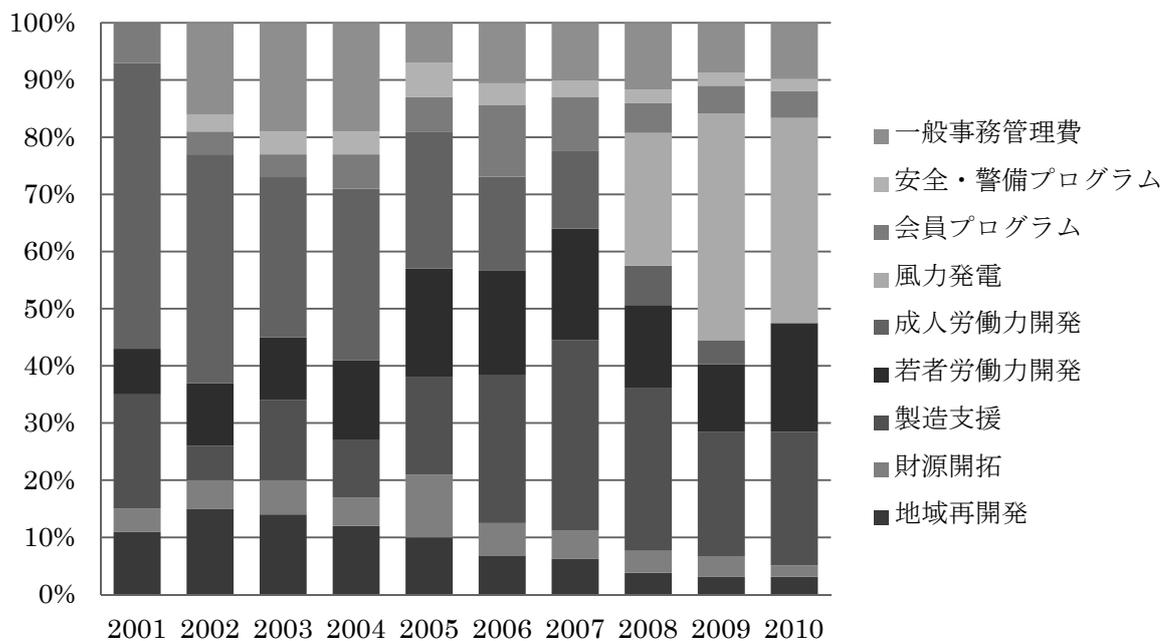
心だった。2008年以降は、GLWNが最大、これに会員企業の製造支援、若者労働力開発が続いている。このような変化が生じた理由を、収入構成の変化とあわせて、次のイ. 事業内容で説明しよう。

図表3-4 WIRE-Netの項目別・収入構成比の推移



注：2010年は、財団からの助成金は公的セクターに合算しての表示。  
出所：WIRE-Net Annual Report.

図表3-5 WIRE-Netの項目別・支出構成比の推移



注：2001年については、Annual Report に一般事務管理費は計上されていない。  
出所：WIRE-Net Annual Report.

## イ. 事業内容

2008 年の GLWN 開始前までは、成人労働力訓練と会員企業の製造支援が中心であったのは、WIRE-Net の設立経緯と密接に関連している。第 1 項の「Hire Locally」で確認したように WIRE-Net は、一方で、低賃金で働く近隣住民に技術訓練を供給し、他方で、熟練労働者の不足に悩む中小零細企業にマッチした労働者を紹介するプロジェクトを開始していた。こうした労働力開発プロジェクトにはもちろん費用がかかる。資金源は財団からの助成金と連邦からの助成金であった。

「最初、我々は、全国規模の財団から、何年か続けて助成金をもらってたんだよ。フィラデルフィアの Pew 慈善信託の、期間 4 年のやつと、ミシガン州のプリントにある CS Mott 財団、これも 4 年。両者とも、雇用、訓練、高校生プログラムに注力していたんだ。それから、連邦労働省からももらうことができた。4 年くらいかな、だからすごく重要な資金。でも、これら [Pew と Mott と連邦労働省の] 合計で、10 年ほどで閉じるしかなくなったんだ。

我々は、我々自身が訓練を提供しているわけではない。我々のやり方というのは、企業を集めて組織するというものなんだ。企業さんたちは、どんな訓練を欲しているのか、どんな労働者が必要か、我々に説明する。で、我々はコミュニティ・カレッジなどに働きかける。NASA と組んだこともあったよ。あそこは工作機械（の操作とプログラミングの）訓練をやっていたからね。

でも、我々自身は訓練を提供してはいないので、財団や政府の助成金は得にくくなったんだ。こうしたお金は、訓練供給機関、つまり実際に自前で訓練をやっているところに行くようになった。（中略）繰り返しになるけど、我々は媒介機関、間を取り持つ機関だからさ。まあしかし我々は、企業と一緒に、経済開発プログラムはずっと続けてきている。」（Colm 氏）

上記の経緯は、1998 年の労働力投資法（WIA）に見られるように、政府の（職業）教育訓練の供給機関をより重視する政策の方向と軌を一にしている。しかし Colm 氏は、この方向性に疑義を呈する。なぜなら、「公的セクターは、経営者が何を必要としているのか、それを本当につかむよう効果的なアプローチをしていないし、だからちゃんとなんか理解していない」からである。「経営者たちは、やってもらわなくちゃならない仕事が常に目の前にあるわけですよ。で、それに給料を払っているんだから」。したがって、彼らと非常に強い関係があり、そのニーズをよく理解している WIRE-Net のような機関ではなく、それが弱いコミュニティ・カレッジのような教育機関に、より多くの労働力開発マネーを注入するのでよいのか、というのである。

このように Colm 氏が、公的セクターの認識は問題だというとき、それは主に市・郡レベ

ルの政府を指している。WIRE-Net は行政に対してどのような働きかけをしているのか。

「はぁ～っ…企業の利害を代弁するために、我々はもっと効果的なアドボカシーをしなくてはならないんだが。私は郡議会に出かけて行って、『みなさんは票を失いつつあるんですよ』『それじゃあ票は集まりませんって』とか『これは是非とも聴いて頂かなくてはなりません』とか言うべきだね。それは我々の仕事の一部だとは思いますが、一番難しいことだね、そうやって助成金を獲得できるようにするというのは。」

公的セクターの（職業）教育訓練に対する認識がなかなか変わろうとしないなかで、組織の事業は回していかなくてはならない。WIRE-Net が選択したのは、成人労働力開発から、資金の得やすい若者労働力開発と、（会員）企業の成長（売上拡大）を促進する経済開発に重心を移すことであった。

若者労働力開発の中心は、Max Hayes 高校プロジェクトである。この高校は、クリーブランド市西地区にある技術高校で、WIRE-Net は、座学と実習が密接に結びついたカリキュラムの開発に注力している。「この国の教育は酷いからねえ、やるべきことがたくさんあるよ。（中略）我々が活用しているモデルは、Max Hayes の生徒たちが、コンピテンシー・ベースの認定証 certificates を持って卒業できるようにする、というものです。その中身は、高校ではなくてその業界が決める。業界は『これができないと』っていうのを持っている。つまり、学校で何時間勉強したかではなくて、何ができるのか、ということ」。ここでもまた WIRE-Net は、企業と高校の間に立って調整業務を行っているわけだ。

クリントン政権以降とくに顕著なのが、知識社会には高度人材養成が不可欠だという主張に基づいた、高等教育進学促進である。“College For All” というスローガンが掲げられ、労働力開発の中核機関に、コミュニティ・カレッジが位置づけられた。こうした政策展開に全面的には乗ってはいない、中等教育機関との連携を重視する発想は、アメリカでは必ずしも少数派ではない<sup>159</sup>。

「我々全員が集まる年次集会に、スタンダード・プロダクツ社、『フォーチュン 500』に載っている、自動車のプラスチック部品を作っている企業、そこの CEO に講演をしてもらったことがあってね。彼は、企業と学校のパートナーシップの、それは熱心な推進者なんだ。企業は一つの学校と組んで、何年も一緒にやっていくべきだ、と。で、彼は我々に、クリーブランド高校とパートナーを組め、って熱心に勧めた。そうしたらウチ

<sup>159</sup> とはいえやはり、高等教育進学促進の風潮は根強い。これに反対してノースウェスタン大学（シカゴ）の社会学者 James Rosenbaum は 2001 年、*Beyond College for All* を著した。高卒で通用する良質な雇用は、中小企業を中心にたくさんあることを実証し、高校職業教育（職業斡旋を含む）の充実を主張している。

ただし難しいのは、そこに人種問題が絡むことだ。職業トラックの拡充は、高等教育進学の人種・エスニシティ格差を固定化・拡大するとして、地域の反対運動が生じることが少なくない（Fitzgerald, 2006）。

の役員会が『ジョン、やれ!』と。当時、ウチの近隣にあつて、まだパートナーのいない高校、という条件に合ったのが Max Hayes 高校だったわけ。(中略) というわけで(全面的な)連携は 1999 年から。」

形式だけではない、実質のともなった高校との連携は、その生徒募集にも尽力することを意味する。そこで WIRE-Net は、中学校にもアウトリーチをかけている。たとえば近年では、ものづくりに興味を持ってもらえるよう、CNC、CAD、溶接、建設などを体験するサマーキャンプを実施した。2008 年度の参加者は 50 人で、そのうち 9 人が Max Hayes 高校に進学した。「我々としては、もうちょっと多く来てほしいけど、募集と在籍はコントロールできないからね。我々にできるのは、子どもたちに影響を与えることだけだから」。この点は、前節の NECA/IBEW の事例で見た、徒弟制訓練の募集・教育訓練・斡旋の「三位一体」とは決定的に異なるところである。

Max Hayes 高校の「出口」はどうなっているか。卒業生のなかには、WIRE-Net の会員企業に就職する者も少なくないという。さらにそのあと、コミュニティ・カレッジに進学する者もいる。

Colm 氏の下にわずか 22 人の小さな実行組織では、教育機関への深い関与は、Max Hayes 高校 1 校で精一杯であろう。コミュニティ・カレッジとの連携はどうか。「我々はコミュニティ・カレッジとも一緒にやっているよ。(中略) しかし、ここのコミュニティ・カレッジ (Cuyahoga Community College)<sup>160</sup>とはいろいろ、すったもんだがあつてねえ。公共組織の巨大な官僚制。一緒にやっつこうとすると、実にやっかいになることがある。彼らは、我々のような組織が、ああすべきこうすべきと言うのを好まないし」。高校であれば交渉事は、学区(すなわちその区の教育長)レベルであるのに対し、コミュニティ・カレッジとなると郡レベルになる。それが「公共組織の巨大な官僚制」という意味である。

しかしだからといって、コミュニティ・カレッジとはつき合わない、というわけにはいかない。Cuyahoga Community College は、Max Hayes 高校との連携も始めたことを考えれば、なおさらそうである。前節で述べたように、コミュニティ・カレッジには、全ての地域住民の学ぶ権利とニーズに応えるという社会的使命ゆえに選抜がない (open admission)。そこで入学生の資質向上を図るべく、高校改善に熱心にならざるを得ない。それは WIRE-Net にもプラスとなるだろう。かように、連携なるものは流動的である。相互の状況と利害が刻々と変化するからだ。

以上が、WIRE-Net が重心を移した事業の一つ、若者労働力開発の実際であった。続いていま一つの、(会員)企業の成長(売上拡大)を促進する経済開発について確認しよう。図表 3-5 の項目としては、「風力発電」「製造支援」として表わされているものである。両者は、

<sup>160</sup> オハイオ州では、全ての郡に一つずつコミュニティ・カレッジがある。この場合は Cuyahoga County。

新規産業分野が生む市場での開拓を支援するという点で共通している。風力発電は分野として大規模である——地理的にも、北東オハイオに限らず、北米規模のプロジェクトである——ため、独立させている。

風力発電分野は、クリーブランド市において、きわめて短期間に大規模化したプロジェクトである。クリーブランド財団の理事長兼 CEO である **Ronn Richard** が、クリーブランド市の経済再生に関する 2003 年の会議で、エリー湖の湖畔に風車を設置して、グリーン・エコノミーを成長させることを提案したとき、市のリーダーたちはまともに受け取らなかった。しかしクリーブランド財団は、**Green Energy Ohio** に助成金を出し、この組織は 2005 年 9 月から湖畔の風力測定を開始した。2008 年 1 月に結果を公表し、風力発電が経済再生に欠かせないことを主張した。この公表を受けて、クリーブランド市、**Cuyahoga** 郡、オハイオ州は支援に乗り出し、助成金や補助金を投入し始めたのである (Fitzgerald, 2010: 59-65)。

**GLWN** (**Great Lakes Wind Network**) は、以上のような産業開発政策のもと<sup>161</sup>、北米の風力発電分野で主導的な役割を果たすサプライチェーンを確固たるものにすべく、**WIRE-Net** が組織化を呼びかけて開始された。これには、アメリカ・エネルギー協会とカナダ・エネルギー協会からの支援協約をとりつけている。同時にまた、**Blue Green Alliance (BGA)** とも連携している。**BGA** は、本研究別冊のケース記録、労働組合と環境保護団体の連合組織である。こうした協働によって **GLWN** は、インディアナ州、イリノイ州、モンタナ州、ウェスト・バージニア州の製造業者に対しても、サプライチェーンのワークショップや分析・診断、支援サポートを提供している。2010 年 12 月までに **GLWN** は、254 社を一そのうち 109 社がオハイオ州に所在する一発電装置企業か一次下請業者のサプライヤーとして結びつけた。この分野では競争が激しく、マーケットシェアを伸ばす企業もあれば、失う企業もある<sup>162</sup>。

製造支援プログラムは、北東オハイオに所在する製造業者に対し、航空宇宙、バイオテクノロジー、医療装置・機器といった成長分野で、情報提供やオンライン・アセスメント、コンサルティングを実施し、講習会や交流会、産業フェアを開催している。製造支援プログラムもまた、その拡充いかんは風力発電と同様、政府の経済開発政策に負っている。現在クリーブランド市では、ダウタウン(エリー湖岸)の巨大な医療センター(**Cleveland Medical Mart**)建設が進行中である。それによって、バイオテクノロジーや医療装置・機器の製造業者にとっての需要がもたらされる。また、製造支援プログラムの直近の成果としては、250 社近くが参加した 2010 年の「新規市場」イベントによるものが挙げられる。このイベントには、GE 社の照明・家電部門と結びついたサプライヤー・フェアも設けられ、合計 300 万ドルに達する新規契約を、62 の製造業者が締結した。

<sup>161</sup> さらに、オバマ政権による **Stimulus Plan** の後押しもある。**Cuyahoga** 郡とクリーブランド市は 2009 年、**Stimulus** マネーを活用して、パイロット・プロジェクトやエリー湖岸一帯の整備を実施した (Fitzgerald, 2010: 62-63)。

<sup>162</sup> **WIRE-Net Annual Report 2010** より。以下二つのパラグラフについても同様。

### (3) 中小零細企業のキャリアラダー？

以上のように WIRE-Net は近年、Max Hayes 高校との企業・学校連携と、(会員) 中小零細企業の新規市場開拓を中心とした売上増大の支援<sup>163</sup>という 2 事業に焦点を当てている。では、こうした取り組みは労働者に何をもたらしているのでしょうか。キャリアラダーの構築と、それを上げることによって生じる賃金上昇の仕組みは、作られつつあるのだろうか。

「う～む、それは分らないなあ。つまり、複雑な問題だと思う。たくさんの企業が、インセンティブ・ベースの報酬システムを持っているよ。つまり、利益が出たらシェアしよう、という。だから、もし企業がもっと競争力をつけて利潤ももっと大きくなったら——まあ、それが起こるとはあんまり思えないけど。でも我々は、何年も企業と一緒にやってきて、本当に難しいことだけど、企業内部にキャリアラダーを構築するのに助力してきたんだ。まあ、それはインフォーマルな仕組みだけどね、ほら、小さな企業だから。

(中略) こうした変化を企業にもたらすには、膝詰めできめ細かにやっていく必要がある。でも、いまは失業率が高いから、企業はなかなか、そんな方向にはいかないね。人なんか簡単に見つかると思っているから。『どうしてあんたのこと(職業能力開発やキャリアラダー、賃金など)を気にかけなくちゃいけない？ ウチが気に入らないなら、どうぞ余所に行ってくれ。ほかの人を見つけるから』。こんな態度さ。そのくせ我々には、『ウチが必要としている能力を持っていて、ウチの言い値で喜んで働いてくれる人が見つからなくて本当に大変だ』って言うんだよ。」

ここには典型的な経営者の、個人主義的労働市場観が示されている。つまり労働市場においては、個(求人側)と個(求職者)が労働力の売買を行うものであり、労働力に付随する他の要素——職業能力開発やキャリアラダーなど——は関係がない、という見方だ。労働市場は所与であり、個(求人側)と個(求職者)はそこでプレーするだけだ。したがって、ゲームのルールやゲームを取り巻く社会的・制度的環境自体を変えるのは、誰か別の人の仕事である、と考えられている。不況で「買い手市場」であるために、この考え方がいっそう強められてしまっている。

だが WIRE-Net が言わんとしているのは、職業能力開発やキャリアラダーを考慮に入れ、労働市場を変えていくのは経営者側の仕事なのであって、誰か別の人の仕事ではないということである。もちろん、それは一企業の努力ではなく、共同的に実施しようというものだ。この共同の実施は、中小零細企業では内部労働市場の規模が限定されるという点でも意味を持つ。一企業内部ではなく、地域労働市場全体においてキャリアラダーが形成されることが重要となるからである。

<sup>163</sup> 売上増大の支援として、技術者や販売マネジャーのヘッドハンティングも行っている。この事業の規模は小さく、マッチングの成立は年 15～30 人程度である (Colm 氏談)。

#### (4) 本節のまとめ

本節では、中小零細企業支援かつ同友会的組織という特徴をもった労働力媒介機関の事例を検討してきた。1986年の設立時には活動範囲がわずか数地区であったのが、25年のあいだに市、州、全国へとその規模を発展させてきた WIRE-Net の活動には、驚くべきものがある(米国内の NPO の 95%は、5年以内につぶれている)。そのことと同時に気づくのは、この労働力媒介機関の規模、社会的・政治的認知、財政・事業力、活動範囲とその深さ、の関係である。

Colm 氏の発言にあったように、中小零細企業の雇用実践に真の変化をもたらすには、「膝詰めできめ細かに」対応する必要がある。一社一社に深く関与するなら、社数の限定かスタッフの拡充が必要になる。社数を限定すれば、広範なインパクトは期待できない。すると、行政や財団にはマイナーな存在に映り、多額の助成金獲得のチャンスは減る。そうすると、スタッフの拡充は困難になる。かといって、全米規模を目指す、一社一社への、真の変化をもたらすような関与は浅くなりがちだし、地域社会に密着した事業展開は希薄になる。この矛盾を Colm 氏は次のように表現する。「ローカルであると同時にナショナルである、これはどうやったら出来るのかね？ 興味深い難題だ」。

本章が取り上げる他の二つの労働力媒介機関は、こうした矛盾をかなりの程度免れているようである。SCMW! は州のシステムに組み込まれたエージェンシーであることによって、Warren Training Center は NECA/IBEW という全米組織が控えていることによって、である。それでは SCMW! の事例に進もう。

#### 4. South Central Michigan Works! : 公的労働力媒介システムのエージェンシー

South Central Michigan Works! については、以下四つの問いに答えるかたちで分析する。

- ・ Michigan Works! という公的労働力媒介システムのエージェンシーの全体的な仕組みは、どのような法律によって規定され、どのようなガバナンスと予算になっているのか？
- ・ 州内各地にある Michigan Works! の一つである South Central Michigan Works! (SCMW!) は、どのようにして事業公募を行っているか？
- ・ SCMW! の数値実績はどのようなものであるか？
- ・ なぜ SCMW! は、「まずもっての顧客は雇用主である」に方針転換 (2004 年) をしたのか？

##### (1) Michigan Works! の根拠法とガバナンス・予算

Michigan Works! はミシガン州政府系 (管轄は DELEG ; Department of Energy, Labor and

Economic Growth) の職業紹介・職業訓練の機構 system である<sup>164</sup>。州全体で 25 箇所、ワンストップセンターは 100 箇所ある。SCMW! の本部オフィスはジャクソン郡にある。直線距離でデトロイトの西 130km ほどに位置した、緑の広がる地域である。現代的なビルも幾つか建ってはいるが、金型製造の平屋工場や倉庫、とっくの昔に操業停止となったような工場(寂れた煙突)が、だだっ広い平野に点在しているような地域だ。

Michigan Works! が「ミシガン州政府系」であるというのは、州政府そのものが運営しているのではなく、その代理機関 agency という意味である。この agency は、個々の職業紹介・職業訓練サービスを、民間や NPO に委託する。SCMW! では、AFL-CIO 系の職業訓練 501(C)(3)である M-HRDI (第 2 章を参照)と、コミュニティ・カレッジ (Jackson Community College) が、現在の二大受託機関となっている。いまいちど Pastor, Leete, and Dresser (2003) のマトリクスに戻れば (図表 3-2)、これら二つの組織は、雇用主との関係は弱く、労働者との関係は強いという特徴を持つ。

主な根拠法は三つある(その概説は第 1 章第 2 節“職業訓練・職業斡旋分野”を参照のこと)。第 1 に、1933 年の連邦 Wagner=Payser 法であり、これは全国職業サービス制度を全米に設置することを規定している。第 2 に、1998 年の連邦労働力投資法 (WIA ; Workforce Investment Act) であり、ワンストップセンターの整備は州政府の責任であると規定している。WIA は、1978 年の Job Training Partnership Act (JTPA) に取って代わった法律である。さらに JTPA は、1973 年の Comprehensive Employment Training Act (CETA) に取って代わったものだ。かくして最新の根拠法は WIA となっているが、それ以前から公的な職業紹介・職業訓練機関は存在していた。Michigan Works!のシングル・ブランドを州全体で採用したのは、1998 年の WIA のときだ(これによって、州内のどこに行っても同じ仕組みの下でサービスを受けている/受けられるということが、利用者にとって分かりやすくなった)。SCMW! は、1973 年 CETA の翌年 1974 年に、Hillsdade, Jackson, Lenawee の 3 郡の合意によって設立された。最後に第 3 の根拠法は、1996 年の個人責任・就業機会調停法である。Michigan Works! は、この法に基づいて制度化された TANF (Temporary Assistance for Needy Family) の実施管理機関でもある。因みに、ミシガン州の TANF プログラムの名称は JET (Job, Education, and Training) となっている。

以上のように Michigan Works! は、複数の根拠法に基づく機構であり、そのガバナンスは、役員会 (WIB ; Workforce Investment Board) および公選官僚とのコンソーシアムをトップに抱き、その下に実行組織を置くという構成になっている。SCMW! の場合、役員会メンバーは 30 人で、WIA の規定によって、その過半数は経営サイドに属するものでなければならない。その業種は、保険や製造、ヘルスケアや小売・飲食 (マクドナルドも入っている) などさまざまだ。経営サイド以外のメンバーには労政担当者や教育区長、コミュニティ組織の代

<sup>164</sup> 日本で言えば、ハローワーク、(旧)雇用・能力開発機構、都道府県職業能力開発施設、といった組織が担っている諸機能が、一つに集まったような存在である、とえば分かりやすいかもしれない。もちろんすぐあとに述べるように、そのガバナンスは大きく異なっている。労働政策が学ぶべき重要ポイントだ。

表者など、さまざまである。SCMW! の実行組織はプレジデントを頂点に、執行統括者(COO)以下 13 人のフルタイム・スタッフを有する。なお、SCMW! は三つのワンストップセンターを有し、これらを含めるとスタッフは計 100 人ほどになる。各ワンストップセンターにはパートタイムのスタッフもいる。

年間予算は、2009/2010 Annual Report によれば、1914 万 779 ドルとなっている。最も大きいのが WIA 資金の 657 万 9967 ドルで (34.4%)、これにアメリカ復興再投資法 (ARRA) 資金の 411 万 449 ドル (21.5%)、貿易調整法 (TAA) 資金の 268 万 1226 ドル (14.0%)、TANF 資金の 154 万 536 ドル (8.0%) と続く。これら上位四つで 8 割弱に達しており、年間予算のほとんどが連邦および州政府からの資金だということがわかる<sup>165</sup>。こうした資金はパフォーマンススペースではなく、州の人口構成などを勘案して按分でおりにてくる。

支出については、前述した現在の二大受託機関と結びつけて説明するとわかりやすい。M-HRDI は、WIA による訓練および JET による訓練を受託しており、Jackson Community College は、Michigan Talent Bank (オンラインの求人広告) の運営と、求職者のジョブサーチ支援を受託している。資金は、Wagner=Payser 法の下、ミシガン州の予算から出ている。これらの他にも、ビジネス・ソリューション・サービス (採用、雇用管理、売上・生産性の向上など) や、刑務所出所者支援や復員兵支援といったサービスも、他の小さな受託機関によって提供されている。

## (2) SCMW! の事業公募と受託機関

以上のような事業の受託機関は、公募によって決定される。事業期間は、7 月 1 日を年度開始にして 3 年間だ。2009~2011 年のプログラム年度だと、公示が 2009 年 3 月 1 日、申込書の提出締め切りが 4 月 20 日である。この期間に説明会や相談会が開催される。審査は、役員会および公選官僚とのコンソーシアムによって行われる。

図表 3-6 SCMW! の 2009 プログラム年度における申請枠

雇用・再雇用 Employment and Re-employment	400,000
インテイクとアセスメント Intake and Assessment	750,000
ビジネス・ソリューション Business Solutions	200,000
キャリア・マネジメント Career Management	4,000,000
教育・訓練 Education/Training	3,000,000
(うち貿易調整法分 TAA-NAFTA)	[1,500,000]

※単位はドル、金額は概算額

出所：REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009 (SCMW!提供)

<sup>165</sup> 財団からの資金もある。たとえば、21 世紀財団 (黒人コミュニティの開発がミッション、4.8%) やパーキンス財団 (若者と高等教育進学支援、3.8%) など。

2009～2011年のプログラム年度の場合、図表3-6に示すような申請枠で公募がなされた。最も金額が大きいのは「キャリア・マネジメント」の400万ドルで、これに「教育・訓練」300万ドルが続く。最少金額は「ビジネス・ソリューション」の20万ドルである。なお細く言えば、一つの申請枠に受託機関一つということではない。複数機関の受託を妨げるものではなく、また通常そうになっている。

事業期間は3年間だが、1年ごとに審査と監査がある。パフォーマンスは満足のいくレベルであるか、公正明大な資金管理・資金使途であるかがチェックされる。著しく成果が上がっていかつたり、不正使用があつたりすれば契約解除になる。

日本でもそうであるように、こうした公募への申請は大仕事である。要綱を読んで理解するだけでも時間がかかる。私たちは現地インタビューで、2009プログラム年度の公募要綱（*REQUEST for PROPOSAL (REP) Program Year 2009*）を頂いた。説明部分だけで、A4判35ページある。それほど大したことのないように思えるかもしれない。しかし、そのうちの20ページは、9ポイント・サイズで行間がみっちり詰まっている。

申請組織は、さまざまな書類の提出が要求される。事業での達成目標（在籍人数、幹旋者数、幹旋者の賃金）とその費用の記入（申請組織のスタッフ構成も含む）、事業計画の全体像の記述、審査担当者における利害関係者の有無（いたら名前を記入）…<sup>166</sup>。これらに加えて、事業の実行可能性に関わる質問群にも答えなければならない。たとえば「教育・訓練」枠で、一般成人向けの事業を申請するなら、「在籍者は1,200人以上、ということになっています。どのようにして、求職者をつかまえ、やる気を喚起し、教育・訓練に参加させますか？」をはじめとした五つの質問に対して、具体的で説得力のある説明が必要だ。

図表 3-7 SCMW! 管轄地区の「WIA 参加者属性ミニマム」(2009年)

属性	成人	解雇労働者	若年
女性	49.7	49.7	45.7
黒人	5.5	4.9	5.3
ヒスパニック	4.2	3.6	8.9
アメリカン・インディアン	0.4	0.4	0.3
アジア人	0.5	0.5	2.0
55-64歳層	7.0	5.0	
障がい者	11.0	5.0	10.0

出所：REQUEST FOR PROPOSAL PROGRAM YEAR 2009 (SCMW!提供)

<sup>166</sup> さらに、教育・訓練など労働者サービス提供先の企業（や企業連合体）が労働組合化されている場合は、当該労働組合による書面での同意書を提出しなければならない（WIAの第181条）。なぜならその教育・訓練が、既存の団体交渉協約に抵触したり、非一貫的なものになったりする恐れがあるからである。

実は、この質問の含意は重たい。なぜなら WIA は、「教育・訓練」枠に限られないが）参加者の「属性ミニマム（characteristic minimum）」を設定し、これを満たすことを要求しているからだ（前述のように、WIA は各地の人口構成や失業率などを踏まえた算定式によって、各地域に資金を按分している）。SCMW! の管轄地区の場合、図表 3-7 のようになっている。中西部の、非大都市圏という地理的位置を反映していることが見て取れよう。そのなかで、若年ヒスパニックのミニマムが 8.9%と、高めであることが目につく。審査では、彼らとの結びつきが強く、実績のある団体かどうかがよく検討されるであろう。

このような、「属性ミニマム」というある種の「ノルマ」をどう評価すべきか。これについては本節のまとめで取り上げることにして、先に進もう。

### （3） SCMW! の数値実績

それでは続いて、SCMW! の数値実績を確認しよう。図表 3-8 に示すのは、2009 年度（2009 年 7 月 1 日～2010 年 6 月 30 日）のものである。

4 項目のうち最初は、福祉改革（Welfare to Work）の TANF プログラム（ミシガン州の名称は JET）の実績を示している。合計欄を見ると、職を得たのは在籍者の 23%にすぎないことが分かる。JET 対象者の 95%（3,444 人）は、世帯を同じくする扶養対象の未成年あり、となっている。これに対して世帯を同じくする扶養対象の未成年なしの者はわずか 67 人で、在籍者の就職率は 48%（32 人／67 人）と、同未成年ありの 22%（762 人／3,444 人）よりもずっと高い値を示している。家族責任（family responsibility）の重たさがうかがえる（恐らく「世帯を同じくする扶養対象の未成年あり」の多くはシングルマザーだろう）<sup>167</sup>。

二つめは労働力投資法（WIA）による訓練・斡旋プログラムである。合計欄を見ると、在籍者にしめる修了者の比率は 22.7%であるのに対し、同じく就職者の比率はわずか 8.7%になっている。属性別に注意してみると、（一般）成人と解雇労働者は、修了者比率は低いが、修了者にしめる就職者の比率は（ほぼ）100%である。これに対して若年層は、修了者比率は 6 割を超えているが、修了者にしめる就職者比率は 7.3%ときわめて低い。いずれにしても、講座やプログラムを修了することは易しいことではない。基礎学力が不足しているためにある一定の水準に達せないことや、家族責任を果たすため出席が困難であることが、理由にあるのだろう。

続いて三つめの貿易調整法による訓練・斡旋では、修了者比率は 11.8%、修了者にしめる就職者比率は 77.8%となっている。WIA の成人訓練と似たような傾向を示している。

最後に四つめは、ワンストップセンターの実績値である。「保護監察者再包摂イニシアチブ」とは、保護監察下に置かれた刑務所出所者への包括的サービスである。アクセスした者の 4 人に 3 人が、「寄り添い型サービス facilitated services」を受けているのが特徴的である。また

<sup>167</sup> TANF プログラムについて、このようにわずか 300 字程度で終わらせてよいわけがないが、本章の目的と本報告書の性質上、これにとどめる。ワークフェアに関する秀逸な研究としては、小林（2010）を参照。

ワンストップセンターは、求職者だけではなく、雇用主へのサービスも提供している。アクセス件数に対するコア・サービス件数、寄り添い型サービス件数、斡旋件数から、「まずもつての顧客は雇用主である」という方針に沿った努力がうかがえる。

SCMW! の実績値の全体を見て言えるのは、厳しい状況にある人びとに対するサービスを提供している現実がある、ということである。推測にすぎないが、基礎学力の不十分さや家族責任の重たさは、十分に考えられうる状況である。それと同時に、就職者の平均時給からは、良質な就業機会の乏しさも予想される。「能力・スキルが無いから低賃金の仕事にしか就けない」と簡単に決めつけてはいけない。実際に次節で確認するように、良質な就業機会の乏しさが、SCMW! の方針転換の原因なのである。

図表 3-8 SCMW! の 2009 年度実績 (2009/07/01-2010/06/30)

福祉改革: JET (Jobs, Education, and Training)

	在籍者	就職者	「90日以内」ゴール達成者	平均時給
世帯を同じくする扶養対象の未成年あり	3,444	762	354	\$8.36
世帯を同じくする扶養対象の未成年なし	67	32	16	\$8.46
TANF受給期限越えの者	66	41	n/a	\$9.38
食糧扶助受給者(扶養家族なし)	34	5	n/a	\$9.34
合計	3,611	840	370	\$8.88

労働力投資法: 成人、解雇労働者、若年層、全米新規グリーン産業、現職者訓練

	在籍者	修了者	就職者	平均時給
成人	1,244	106	106	\$12.76
解雇労働者	944	120	118	\$15.01
全米新規グリーン産業	142	19	1	\$17.34
若年層	756	466	34	\$7.83
現職者訓練	127	n/a	n/a	n/a
徒弟制訓練	14	n/a	14	n/a
合計	3,146	715	273	\$13.24

貿易調整法(TAA)に基づく訓練・斡旋

	在籍者	修了者	就職者	平均時給
合計	1,376	162	126	\$15.11

ワンストップ・サービスセンター

	アクセス件数	コア・サービス	寄り添い型サービス	仲介サービス
求職者	128,869	95,050	28,739	25,424
保護監察者再包摂イニシアチブ	298	270	223	149
対雇用主	633	14,360	765	391

出所: SCMW! 2009-2010 Annual Report より著者作成。

#### (4) SCMW! の方針転換：「まずもっての顧客は雇用主である」

##### ア. 方針転換の理由

私たちは SCMW! の現地調査に赴く準備として、WEB 検索を中心にたくさんの情報収集とその消化に努めたが、面接インタビューの場で初めて得た情報も少なくない。そのなかの一つに「SCMW! のまずもっての顧客は雇用主である、と過去に方針転換を行った」というものがある。訊けばそれは、2004 年の役員会決定によるものであり、雇用主への働きかけが肝心であると判断したためだそう。

もちろんこの方針転換以降も、求職者・解雇労働者などへの公共的な職業紹介と職業訓練の提供という点に変更はなく、現在に至っている。なぜなら根拠諸法のスキームが、労働需要側への働きかけとなっており、そのスキームに沿って資金も流れてくるからだ。しかしながら、それだけでは埒が明かない。当たり前だが、どれほど職業訓練の効果が上がったとしても、ディーセントかつ、少しずつ上がっていきけるキャリアのハシゴ(=キャリア・ラダー)が存在し、そうした仕事で雇用されなければ、食べていけない賃金での生活を余儀なくされるし、すぐまた失業・解雇となってしまうであろうからである。

相対的に安定した雇用が如何に少ないか。先方から頂いた資料のなかの、Michigan Career Outlook Through 2012 (Hillsdale-Jackson-Lenawee 版) を見てみよう。これは、A4 判・横向きで 3 段組み・両面刷りという小さなパンフレットで、五つのランキング表が掲載されている。順に、①最も需要が伸びる職業、②最も年間求人数の多い職業、③少なくとも学士号を必要とする、最も需要が伸びる職業、④少なくとも準学士号、技術訓練、職業経験を必要とする、最も伸びる職業、⑤少なくとも中程度の OJT を必要とする、最も伸びる職業、となっている。③④⑤は時給も掲載されているが、①②はそうではない。そのため、見やすさも考えてここでは、①②に学歴情報と時給情報を加えて提示しよう(図表 3-9)。

まず左表、これは最も需要が伸びると予測されている職業のリストだ。ここからわかることは二つある。第 1 に、15 の職業のうち四つが、少なくとも学士号が必要(★★★)であり、時給水準も相対的に高い。第 2 に、リストの半分はヘルスケアや福祉の職業がしめ、医療助手、社会福祉サービス助手、歯科助手など、中程度の OJT (★) あるいはそれ以下(在宅介護士と介助・家事援助者)で就けるものも少なくない。これらの職業はヘルスケアや福祉の中下位ジョブであり、時給水準は低く、11 ドルから 13 ドル程度だ。

続いて右表が示す求人数のランキングを見ると、左表と異なり、星印がずっと減っている。大半をしめるのは小売・飲食などのサービスジョブや、清掃員や倉庫係などの現業職で、通常はキャリアラダーが無い、あるいはその創出が難しいジョブである。労働需要の伸びが予測されることは、必ずしも(すぐさま)求人が出されることとは一致しない。労働需要の伸びが大きいであろう職業は、相対的に高い学歴の方に寄ってはいるものの、いままぐの労働需要すなわち求人は、その反対なのである。

図表 3-9 2012 年における SCMW! 管轄 3 郡の労働需要

最も需要が伸びる職業(%)				最も年間求人数の多い職業(件数)					
1	医療記録・医療情報技能士	★★	46.4	\$11.04	1	小売店員	187		
2	内科医助手	★★★	41.6	34.25	2	レジ係	152		
3	医療助手	★	40.9	10.99	3	ウェ이터、ウェイトレス	120		
4	自己啓発教育教師	★★	36.6	N.A.	4	ファーストフード含む飲食店員	93		
5	社会福祉サービス助手	★	34.7	11.24	5	正看護師	★★	88	\$20.93
6	在宅介護士		32.2		6	矯正局・刑務所係官	★	67	20.20
7	歯科衛生士	★★	29.9	26.63	7	清掃員(ビジネス、家庭)		66	
8	歯科助手	★	28.6	13.06	8	倉庫係、受発注担当者		59	
9	販売マネジャー	★★★	28.3	37.43	9	飲食店カウンター担当者		55	
10	ネットワーク/コンピュータシステム・アドミニストレーター	★★★	27.6	23.21	10	一般事務職		55	
11	薬剤師	★★★	27.0	37.00	11	大工	★	51	19.47
12	介助・家事援助者		26.6		12	卸売業・製造業の販売代行者	★	51	23.05
13	建設労働者	★	26.6	13.16	13	保育労働者		51	
14	顧客サービス代行者	★	25.6	15.28	14	チーム作業での組立工		50	
15	集金・債権回収業者		24.2		15	トラック・トレーラー運転手	★	47	17.21

★★★: 少なくとも学士号が必要 ★★: 少なくとも準学士号、技術訓練、職業経験が必要 ★: 少なくとも中程度のOJTが必要。この星印は、「少なくとも学士号を必要とする、最も需要が伸びる職業」「少なくとも準学士号、技術訓練、職業経験を必要とする、最も伸びる職業」「少なくとも中程度のOJTを必要とする、最も伸びる職業」という別の3つのリストを見て転記したもの(見やすさのため)である。

出所: Michigan Career Outlook Through 2012 (Hillsdale-Jackson-Lenawee 版)、SCMW!提供資料、より筆者作成

以上のように、SCMW! の管轄地域である Hillsdale、Jackson、Lenawee の 3 郡には、ディーセントかつキャリアラダーが存在するような雇用がとても少ない。したがってその創出に向けた雇用主への働きかけも、同時並行で行っていかなければならないのだ。そのため入手資料の一つである *BUSINESS SOLUTION* というパンフレットも真っ先に書かれているのは、「熟練した求職者を就職させる唯一の手段は、熟練労働需要を創出する健全で活気のある企業を後押しすることだと、それが我々の見解です」というアピールなのである。

#### イ. 雇用主への働きかけ: 「製造キャリア・アカデミー」の例

では、「熟練労働需要を創出する健全で活気のある企業を後押しする」とは具体的にはどのような支援なのであろうか。雇用主へのサービス提供を中心的に行っている、Business Solution Team の Steve Morris 氏<sup>168</sup>は、「製造キャリア・アカデミー (AMC ; Academy for Manufacturing Career)」を例に説明した。

「あれは 2003 年ですね、Jackson Community College が徒弟制訓練のクラスを全部やめてしまったんですよ。だから訓練の真っ最中だった徒弟訓練生は、Washtenaw か Lansing のコミュニティ・カレッジに転籍しなけりゃならなくなった。で、渦中の製造業者たちと我々で、『アカデミー』を設立して、2004 年から授業を開始しました。当時は 3 コー

<sup>168</sup> Steve Morris 氏は 30 年来の UAW の組合員で、2 箇所での支部長を務めた経験がある。

スだったけど、いまは6か7コースに増えました。全部で160人が在籍しています。それから近々最新のコース、上級溶接コースを作ります。」

Jackson Community College がなぜ徒弟制クラスを全廃したのか、その理由を尋ねる時間はなかったが、徒弟制訓練を受けていた学生にせよ、その訓練契約を結んでいた企業にせよ、そのダメージは非常に大きい。こうした訓練は、参加企業のすぐそば、徒弟訓練生の家のすぐそばでなければ上手くいかない。Jackson からだと Washtenaw は東に 80 キロ、Lansing は北に 60 キロと遠い。通学・通勤の時間コストは、効率的な訓練を妨げるし、訓練生たちの継続意欲にもマイナスの影響を及ぼす。だから Steve Morris 氏と製造業者らは、代替機関として近隣にアカデミーを設立することにしたのである。6 か 7 に増えたというコースは、どのように設置してきたのだろうか。

「我々がやってきていることの一つは、企業さんたちの話をよく聞いて、どんなスキル需要があるのかをきちんと理解した上でカリキュラムを作ることです。もちろんそれだけではなくて、その先のスキル需要を見定めることにも努めないと。たとえば僕は 2004 年に、これからの CNC (Computer Numerical Control) は、単なる操作 (オペレーション) だけじゃなくて、図面を読んでセットアップも自分でできる、そういうスキルが必要になる、と気がつきました。」

あくまでも、雇用主の意見・需要に基づいたコースやカリキュラムを開発することが肝心だ、ということである。しかし、それだけではない。「その先のスキル需要を見定める」技量も不可欠となる。なぜなら、その時点で雇用主が認識していないが、すぐに生じるであろうスキル需要もあるからだ。したがってたとえば、雇用主が、CNC のオペレーターが必要だと表明したとしても、〈図面を読んでセットアップも自分でできる方が、生産性が上がる、だからそういう訓練も行うカリキュラムにしませんか〉といったように、提案し受容してもらえれば、その相手企業の内部にキャリアラダーを創出することにつながる。

それにしても、雇用主へのこのような働きかけは、コミュニティ・カレッジにはできないのだろうか。WRTP 会長の Earl A. Buford 氏は、学校組織の財政構造に基づく性質がマイナスに作用する、と指摘する。「テクニカル・カレッジは事業を支援して、スキルを上げるために存在する一方で、学校であることに変わりがありません。彼らは法人であり建物を持つことで資金を得ます。それゆえ彼らは『我々の席 (学生定員) が必ず埋まるようにしよう』ということに、より関心があり… (中略) …『我々の企業が必要とし、我々の企業のために創りだすべきものを探そう』と」はなりにくい<sup>169</sup>。このことは、ウィスコンシン州だけでなく、

---

<sup>169</sup> 2010 年 11 月 11 日、Earl A. Buford 氏への面接インタビューでの発言。

ミシガン州のテクニカル・カレッジ、さらには職業訓練を実施しているコミュニティ・カレッジでも当てはまろう。

然るに、AMCのような職業訓練機関の財政構造はこれとは異なっている上に、「まずもつての顧客は雇用主」という方針を実行に移すのが使命であることから、次のような素早い行動も起こす。

「製造キャリア・アカデミーは、とてもユニークな存在ですよ。ミシガン州のテクニカル・カレッジ・システム（M-teck System）は、まあ正直に言いますと、金はたくさん持ってますが、深いレベルにまで降り立った訓練はやりません。でもアカデミーなら、『こういうカスタマイズされた訓練が要るんだよ』と言われれば、やりますからね。一つエピソードを紹介すると、僕がある金曜日の午前中、機械加工業者の工場を見学させてもらって、そのあと青焼き（機械設計図の複写）をもらって、午後にアカデミーの設計図インストラクターに渡したら、翌週の月曜日にはちゃんとカリキュラムの中に入っていて、その企業さん用にスタートする準備ができてましたから。こんなふうにバシッと需要に応える M-teck System やコミュニティ・カレッジなんて、見つけれないですよ。でもアカデミーには、そうした実績があるのです。」

以上、「まずもつての顧客は雇用主である」という方針に基づく、雇用主への働きかけを具体的に見てきた。しかし、これだけでは単なる「御用聞き」であろう。労働供給側への働きかけはどうなっているのか。

「仕事に就きたいっていうニーズがあれば、たとえばそれが、さっき言った溶接工だとすると、僕は M-HRDI まで足を運んで、そこで（WIA 資金などによる訓練）サービスを受けている人びとを引っ張ってきちゃう。そこにはもう直接に企業で働ける人や、溶接工プログラムに入れそうな人がいるだろうから。」

「M-HRDI まで足を運んで」といっても、SCMW! という同一組織のなかにある（繰り返せば、M-HRDI は事業受託機関の一つ）のだから話は早い。SCMW! が労働供給側と労働需要側の双方へのサービス部門を持っていることの効果は、このようにして現れるのである<sup>170</sup>。

もっともこれを過大評価してはならないだろう。雇用主への働きかけの成否は、スタッフがその業種／職種に通暁しているか否かに大きく左右され、Business Solution Team のスタッ

<sup>170</sup> 筆者が事例研究を行った大阪府豊中市でも、同様の戦略が取られていた。同市の労政部門は、就労困難者の生活・就労相談サービスと並行して、地域の中小零細企業を回って生産管理や労務管理、採用などの相談サービスも行ってきた。これらのスタッフは机を並べて仕事をしており、たとえば企業サービス担当者が企業から求人相談を受けたとき、「こないだの就労相談の A さん、どないや？」のような、素早いマッチングが可能になっている（筒井 2011）。

フは製造業関係者が中心で、しかも、わずか3人しかいないからである。それでは、スタッフの数とその通曉分野とを増やせばよいのか？——次項で論じるように、労働供給側への働きかけをスキームとする連邦マネーに大きく依存せざるをえない Michigan Works! の存立構造が、それを困難にしている。

#### (5) 本節のまとめ

以上のとおり第4節は、公的労働力媒介システムのエージェンシーとして、Michigan Works! (SCMW!) を事例に検討してきた。SCMW! は、労働力開発政策におけるある一つの葛藤を、きわめてはっきりと示している。

どれほど職業訓練の効果が上がったとしても、ディーセントかつキャリアラダーが存在し、そのような仕事で雇用されなければ元も子もないから、雇用主側にそうした働きかけを行うことが肝心である。それが2004年の、「まずもっての顧客は雇用主である」という SCMW! の方針転換であった。しかしながら SCMW! の予算は、WIA をはじめとした労働供給側への働きかけ（要は「何人就職させたか」が「成果」として問われる）をスキームとする連邦マネーに、8割以上と大きく依存しており、雇用主側への働きかけには、その資金はうまく使えない。ならばその資金を雇用主側が出すであろうか。不況の折り、あるいはまた中小零細企業であれば出せないだろうし、出すようにいざなうことは、「なぜ労働者の職業訓練には大量の公的資金が流れるのに、我々に対してはそうではないのか」という不満につながるから、それを避けたいとしても当然であろう（このような、労働力開発政策における「職業訓練主義」の問題点は、第3節で取り上げた WIRE-Net の John Colm 氏も指摘していた。公教育機関（コミュニティ・カレッジや高校を含む）の問題と絡めて本章の最終節（次節）で改めて論じたい）。

しかし他方で WIA は、少なくともその意図の上では社会正義（social justice）を達成しようと試みている。本節で確認したように WIA マネーは、各地の人口構成や失業率を勘案した計算式に基づいて案分されるものであり、労働供給側への働きかけについても、WIA が掲げる社会正義の達成につながるよう、細かい数値目標が定められていた。「属性ミニマム（characteristic minimum）」である。WIA プログラムへの参加者については、成人／障がい者／若者×性別／人種のマトリクスで構成される15のカテゴリーがあり、それぞれの最低パーセンテージが規定されていた。各地の Michigan Works! は、公募申込者にこれを課すのであり、属性ミニマムを充たすための活動方法も、審査対象とされるのである。

このような「ノルマ」を課す WIA は不要か。あるいは WIA は、こうした「ノルマ」を廃止すべきか。あるいはまた、雇用主への働きかけにも使いやすいスキームも別途用意すべきか。もし「ノルマ」が無くなれば、より雇われやすい人を訓練するという傾向が強められてしまうだろう。また、雇用主向けスキームでは、社会的正義の具現化を盛り込むことは、かなり難しいだろう。常に持ち出される「ビジネスは慈善ではない」の一言の前に、「属性ミニ

ママ」のようなやり方には、効果は期待できないだろう。

審査のハードルが極めて高く、応募の準備だけでもものすごく手間のかかる事業に手を上げようという団体は限られてくるだろう。労働政策研究・研修機構（2011：71）によれば、ジョージア州立ペリマター・カレッジ（Georgia Perimeter College<sup>171</sup>）の職員は、「WIA とは二度とつき合わなくていいと言われればありがたいくらいである…（中略）…企業や業界団体との契約訓練のほうが割りがよい」と、その面倒くささを表現している。しかし、

「WIA ファンドのプログラムを実施しないという選択肢は実際にはない。政治的な自殺に等しい。これらの仕事も人を助けるためのものであるから取り組まなければならない。つまり、もっと高いレベル、道徳的な面から考えてやるべきものである」

とも述べている。WIA によるプログラムは、「もっと高いレベル、道徳的な面から考えてやるべきもの」、つまり本章の表現では社会的正義に関わるものであることは、認識されている。しかし、莫大な「コスト」がかかるのでやりたくないのだ。では誰が行うのか。そう問うと、労働組合員に限らず、労働者の側に強く立ちうる組織——「企業外を重視する方向」の労働組織——がなければ厳しいことが明らかである。AFL-CIO をバックとする M-HRDI が、WIA 資金による訓練の受託機関であることは、このように読み込める。

## 5. 本章の結論

以上本章は、職業訓練と職業斡旋を担う労働力媒介機関（workforce intermediary）の多様性と葛藤を明らかにしてきた。事例研究の対象としたのは、労使合同の徒弟制訓練システム、中小零細企業支援かつ同友会的 NPO、公的労働力媒介システムのエージェンシー、であった。取り上げた事例は三つにすぎないが、労働力媒介機関の多様性の一端が確認されよう。すなわち、政府系代理機関、労使関係の枠組み、労組化の対象とはならないような中小零細企業の団体——いずれも、個別企業単位のビジネス・ユニオニズムの枠内での調整ではなく、産業単位 and/or 地域単位での労働力媒介機能を果たしているものであった。ただしその対象は多様である。ある一つの労働力媒介機関で、あらゆる対象を網羅することはできない。したがって、本報告書の第2章で指摘したように、「たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅する」ことが不可欠となる。これを追求するならば、労働力媒介機関は自ずと多様性を増すであろう。

上記の追求には、少なくとも三つの難問が立ちはだかっている。①（連邦）法や制度の前

---

<sup>171</sup> アトランタ市の南東 20 キロあたりに所在する 2 年制のコミュニティ・カレッジ。

提にある職業訓練主義、②緊密な募集・教育訓練・斡旋の制度を公教育システムとの連携で構築することの困難、③中小零細企業や地域コミュニティの利害をなかなか考慮に入れない産業政策、である。これらがもたらす葛藤は、3事例の随所で確認された。

職業訓練主義とは、「教育訓練によって高い質の労働者を生み出せば、雇用状況は改善される」という信念である。これを体現している典型的な法は、労働力投資法（WIA）だ。労働需要側との緊密な連携を義務づけながらも、そのスキームは結局のところ「何人を訓練し就職させたか」を評価するものとなっている。連邦のみならず州や市・郡のレベルでも、労政担当部署は職業訓練主義をまぬかれていない。いずれにしても職業訓練主義は、教育訓練プロバイダーの重視へとつながり、より多くの資金がそこに注ぎ込まれることになる。だが、労働力媒介機関にとって不可欠なのは、労働需要側への手厚い働きかけを制度的に承認するスキームなのであって、それが欠けているがゆえに、**South Central Michigan Works!** も **WIRE-Net** も腐心しているのがであった。**SCMW!** の **Business Solution** の事業規模は非常に小さいし、**WIRE-Net** はそれ自身が教育訓練プロバイダーではないことも理由となって、地域の低賃金労働者に対する職業訓練プログラムへの、財団からの資金は継続されなかった。

労働需要側との緊密な結びつきという点、それだけではなく、募集・教育訓練・斡旋の緊密な制度という点で成功しているのは、**NECA/IBEW** の合同徒弟制訓練システムであった。では、他の労働力媒介機関もこれを真似たり応用したりすることはできるのか。それは部分的にしか可能ではないだろう。なぜなら合同徒弟制訓練システムの成功には、このシステムが労使協約の一部であり、かつ、連邦の **Apprenticeship Act** の下に築かれていることがあるからからだ。つまり、大もとのレベルで法的・制度的理念とスキームが異なる。だからこそ、**Osterman, et al. (2001)** は、大もとである「政府役割の再鑄造」を主張するのである。

第2の難問は、コミュニティ・カレッジをはじめとした公教育機関が、労働需要側の論理にしたがって柔軟かつ迅速に稼働することが難しいことである。政府が公教育機関を重要な教育訓練プロバイダーとして位置づける一方で、経済セクターからのより大きな相対的自律性 (**relative autonomy**) を有している。つまり公教育機関は、まずは「学生定員が充足するか」という論理で動く・動かざるを得ないし (**WRTP** の **Earl Buford** 氏の指摘)、教師は、教育訓練内容の決定に責任を持つ主体としてふるまう——それは教師のアイデンティティでもある。また他方で、進路選択・職業選択の自由、生徒・学生の主体性の尊重・育成という理念から、強烈的なプレースメントは避けられがちである。

これとは反対に、公教育セクターの外側ないし経済セクターの内側の機関であれば、「まずもっての顧客は経営者側である」「労働需要側主導のプログラムの実施」という論理に合意できるし、個人の自由や主体性よりも「賃金に見合うだけのことをせよ」と直截に言える。こうしたやり方を公教育システム内で実施するのであれば、経営者側の論理が部分的にせよ優越する、別建ての仕組みをつくることになる。その典型が、ドイツやオーストリアのデュアル訓練である。公教育システム自体が複線型なのだ。日本と同様に単線型のアメリカで別

建ての仕組みをつくるとすると、たとえばジョージア州のテクニカル・カレッジ・システムに見るように、特定（諸）企業への就職を前提としたプログラムやコースの新規設置となる（労働政策研究・研修機構 2011）。

さて、経営者側への働きかけをより重視している労働力媒介機関からすれば、職業訓練主義の拭えない労働力開発政策にかわって期待が持てるのは、産業政策であろう。実際に連邦政府は、ARRA（アメリカ復興・再投資法）の制定に見られるように、グリーン・エコノミーの興隆を図るべく、巨額の投資を行ってきている。しかし、WIRE-Net の John Colm 氏が慨嘆するように、そうした政策の果実は、中小零細企業や彼らの利害を代弁する WIRE-Net のような組織のレベルにまではなかなかもたらされない。なぜなら州政府や市・郡政府が、より大きな「プレイヤー」を重視する傾向にあるからだ。また、中小零細企業の維持・存続の援助を含む雇用対策一括法案として連邦議会で 2011 年 9 月中旬に提出された American Jobs Act は、上院で共和党の反対に合い、分割審議の攻防が続いている。

これが第 3 の難問である。中小零細企業の労働力開発を助け、地域の低所得労働者・失業者に職業訓練を供給するという、「次世代労働組合」の機能をインフォーマルに果たしている WIRE-Net のような組織は、「たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅する」にあたって、非常に重要な存在であろう。であるならば、その声をどのようにして聞き届けられるようにするのか。経営者たちは（労働）政治に巻き込まれることを忌避するため、経営に集中して経済的プレゼンスを高めるという戦略をとりがちだ。しかしそのためには、政治的・政策的後押しが必要なのだ。だとすれば、メゾ調整の再構築に向けて、中間支援組織が中小零細企業をどのように関与させていくのかがポイントとなる。今後の推移に注目するべきであろう。

## 参考文献

- Amin, A., Cameron, A., and Hudson, R. (2003) “The Alterity of the Social Economy”, Lashon, A., Lee, R. and Williams, C. C. eds., *Alternative Economic Spaces*, Sage Publication.
- Christopherson, Susan (2001) “Does Innovation Require Trust? Risk and Workforce Strategies in Media Work”, Department of City and Regional Planning, Cornell University.
- Fitzgerald, Joan (2006) *Moving Up in the New Economy: Career Ladders for the U.S. Workers*, ILR Press (Century Book Foundation).
- 筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳（2008）『キャリアラダーとは何か』、勁草書房。
- Fitzgerald, Joan (2010) *Emerald Cities: Urban Sustainability and Economic Development*, Oxford University Press.
- Handler, Joel (1994) *Down From Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*,

Princeton University Press.

Henton, Douglas, J. Melville, and K. Welsh (1997) *Grassroots Leaders for a New Economy*. 加藤敏春訳 (1997) 『市民起業家』、日本経済評論社。

Osterman, Paul (1980) *Getting Started: The Youth Labor Market*, MIT Press.

Osterman, Paul, T.A. Kochan, R.M. Locke, and M.J. Piore (2001) *Working in America: A Blue Print for the New Labor Market*, MIT Press. 伊藤健市・中川誠士・堀龍二訳 (2004) 『ワーキング・イン・アメリカー新しい労働市場と次世代型組合』、ミネルヴァ書房。

Pastor, Manuel, Laura Leete, and Laura Dresser (2003) *Economic Opportunity in a Volatile Economy: Understanding the Role of Labor Market Intermediaries in Two Regions*, Final Research Report to the Ford, Rockefeller, and Russell Sage Foundations.

Rosenbaum, James (2001) *Beyond College for All: Career Paths for the Forgotten Half*, Russell Sage Foundation.

Shieler, D. K. (2004) *The Working Poor; The Invisible America*. 森岡孝二・川人博・肥田美佐子訳 (2007) 『ワーキング・プア アメリカの下層社会』、岩波書店。

Taylor, Marilyn (2005) 「イギリスにおける社会民主主義と第三セクター」、山口二郎・宮本太郎・坪郷實編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』、ミネルヴァ書房。

福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除／包摂と社会政策』、法律文化社。

柏木 宏 (1998) 「アメリカの労働運動と NPO：労働者と市民の組織的連携による新たな運動」、財団法人国際労働財団編『NPO 時代の幕開け：アメリカの経験に学ぶ労働運動と NPO』、第一書林。

小林勇人 (2010) 「カリフォルニア州の福祉改革—ワークフェアの二つのモデルの競合と改革—」、渋谷博史・中浜隆編『アメリカモデル福祉国家—I 競争への補助階段』、昭和堂、pp. 66-129。

仲野 (菊池) 組子 (2006) 「社会が企業を変えるアメリカ合衆国の経験」、夏目啓二編著『21世紀の経営』、日本評論社。

労働政策研究・研修機構 (2011) 『雇用創出と人材育成 アメリカ・ジョージア州のヒアリング調査から』(JILPT 資料シリーズ No.91)。

斉藤明子 (2000) 「アメリカの福祉 NPO」、山岸秀雄編『アメリカの NPO—日本社会へのメッセージ—』、第一書林。

筒井美紀 (2008) 「キャリアラダー戦略とは何か」(訳者解説論文)、Joan Fitzgerald 著、筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳『キャリアラダーとは何か』、勁草書房。

筒井美紀 (2009) 「第IV部 解題」、本田由紀・筒井美紀編著『仕事と若者』、日本図書センター。

筒井美紀 (2011) 「基礎自治体による就労支援・求人開拓」、『フォーラム現代社会学』Vol.11、関西社会学会 (世界思想社)、特集論文、87-101 頁。

上野真城子 (2000) 「アメリカの市民社会と民主主義—シンクタンクの役割」、山岸秀雄編『ア

アメリカの NPO—日本社会へのメッセージ』、第一書林。  
埋橋孝文編著（2007）『ワークフェア—排除から包摂へ？—』、法律文化社。  
山崎憲（2012）「第 4 章アメリカ」、『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・  
EU に関する調査』、資料シリーズ No.102、労働政策研究・研修機構。

## 第4章 「相互扶助」を軸とする労働組織の活動とネットワーク化

(筒井 美紀)

### 1. 本章の目的と先行研究の検討

#### (1) Osterman, et al. (2001) : 概念自体の検討

本章は、「相互扶助」を組織原理として凝集性を高め発展してきた、「企業外を重視する方向」の2組織（Freelancers Union と CHCA ; Cooperative Home Care Accociates<sup>172</sup>）を事例に取り上げ、その活動内容とネットワーク化について明らかにする。

第2章で確認したように、Osterman, et al. (2001) は、ニューディール型労使関係の下で労働組合が担っていた機能を回復するものとして、「次世代組合 next generation unions」「新しい組織 new institutions」「政府の役割の再鑄造 recasting of the role of government」の三つの枠組みを提示した。同書第4章は、「次世代組合」が対象とする労働市場を①製造業・建設業、②専門職・管理職、③臨時的労働者、④低賃金労働者、の四つに整理している。また第5章は、「新しい組織」を①権利擁護機関、②職業訓練および生涯学習機関、③雇用の流動化に対応した職業紹介機関、の三つに分類している。

図表 4-1 Osterman et. al.(2001)が用いる諸概念の整除

		伝統的労組の中心的アクション	「新しい組織」の特徴的アクション(Ch.5) (もちろん、「次世代組合」でも行われている)		
		団体交渉	アドヴォカシー	訓練と生涯学習	労働力媒介
「次世代組合」が対象とする4つの労働市場(Ch.4)	製造業・建設業				
	専門職・管理職				
	臨時的労働者				
	低賃金労働者				

出所：著者作成

本章がとりあげる組織のうち Freelancers Union は、同書第4章で臨時的労働者を対象とする組織として登場し(p.119)、第5章でもアドヴォカシー組織として言及されている(p.132)。つまり「次世代組合」もまた、「新しい組織」と同様の機能を果たすこともあるわけである。本研究の前章で指摘したように、Osterman, et al. (2001) の分析枠組みには分かりにくさがつきまとう。繰り返せばその理由は、「働きかける対象」「組織」「アクション (機能)」の混在にある。同書第4章は働きかける対象別に、「次世代組合」がどのようなアクションをとって

<sup>172</sup> CHCA は既に第2章で取り上げたが、概略のみの記述だったので、本章でより詳しく言及する。

きているか(機能を果たしてきているか)を明らかにしている。同書第5章は、「新しい組織」を主に果たしている機能に基づいて三つに分類し、それに沿って記述している。より整除された概念枠組みを用意するならば、図表4-1に示すように、「ターゲット(対象)」と「アクション(機能)」によるマトリクスを描き、各セルの中に「組織」を位置づけていくべきであろう。

ここで Webb 夫妻が定式化した労働組合の3機能(団体交渉、相互扶助、アドヴォカシー)を思い浮かべながら図表4-1を眺めると、「相互扶助」が入っていないことに気づく。ならばそれを付け足せばよいかというところではない。なぜなら相互扶助は、「アクション(機能)」というよりはむしろ「アクションのやり方」だからである。what to do ではなく how to do (a manner of action) だからである。このことは、たとえば団体交渉にせよ制度要求にせよ、相互扶助的なやり方でもそうでないやり方でも可能であることを考えてみるとわかる。同一平面上に並べないほうがよい。このように考えるため本章は、「アクションのやり方」としての相互扶助を組織原理として凝集性を高め発展してきた労働組織、という括り方をし、事例として Freelancers Union と CHCA を取り上げる。

相互扶助組織の設立と維持には、少なくとも、負担・受益の関係が明確かつ直接的で実感しやすいこと、無理を強いられずに負担が可能なことが、重要なポイントとなる。なぜならこれら2点は、メンバーシップの分かりやすさと帰属意識の持ちやすさ、ひいては組織としての凝集性へとつながるからである。会員への団体保険サービス提供を事業の軸とする Freelancers Union と、在宅介護労働者の労働者所有企業<sup>173</sup>である CHCA は、こうした特徴を備えている。保険は相互扶助の一形態であるし、労働者所有企業は、各種保険サービスを提供すると同時に、事業収入を「株主」ではなく出資した労働者たちに還元する。もちろん、二つの組織において相互扶助的なやり方で行うアクションは、保険や利潤還元に限られるわけではない。それについては、のちの分析で言及する。

さて興味深いことに、Osterman, et al. (2001) では、CHCA を事例として取り上げていない。しかし、CHCA は、「新しい組織」の三つの機能を全て果たしているのだ。なぜ事例に入っていないだろうか。思うにそれは、「次世代組合」との連携やネットワーク化の見込みを中心に、「新しい組織」を考えたからではなかろうか。つまり、労使が原理的に対立することを前提にする労働組合からすれば、労働者所有企業になぜ労働組合が必要なのか、ということになるだろう。労働者協同組合である CHCA に、労働組合がどのように関わるかは想像しにくい。しかしながら労働者協同組合が、労働組織のソーシャル・ネットワーク化において、どのような位置をしめ、どのような機能を果たしているのか/いないのかについては、実証を俟たねばならない。たとえば CHCA は、第2章で少しふれたように、SEIU ローカル 1199 によって 2002 年に組織化されたのである。そこで「新しい組織」は、Osterman らの三つの下位分

<sup>173</sup> 厳密には労働者所有企業は、労働者協同組合タイプと、従業員が企業を買い取って設立するタイプに分かれる。CHCA は前者だが、自らを労働者所有企業と称しているため、ここでは両者を互換的に用いる。

類にあまり固執しないで見ていく方がよい<sup>174</sup>。

ところで Freelancers Union と CHCA は近年、アメリカあるいは日本で「社会的企業 social enterprise」として言及されることが少なくない。では、「社会的企業」とは何か。私たちの分析視角は、社会的企業論との関係で言うと、何が共通し何が異なっているのか。事例研究の前に、社会的企業論の先行研究を検討しておこう。

## (2) 先行研究の検討：「社会的企業論」をどう見るか？

### ア. 日米における Freelancers Union と CHCA への言及の整理

「新しい組織」と言うときの「新しい」は、希望が込められた語である。そこにかがえるのは、体制（制度）内化していない、その意味で「成熟」していない、激しく変容した社会経済に応答している・しようとしている (to be responsive)、といったニュアンスだ。このニュアンスは、NPO 研究、サードセクター研究、協同組合研究、社会的企業研究も同様に持っている。だからこれらの研究もまた、「新しい」組織に着目する。これらの研究は、「社会的企業」の語が総合性を帯びるにつれて、社会的企業論（研究）と称されることが多くなってきた。「社会的企業」は実にさまざまなタイプの組織・組織群を対象としている。本章冒頭で述べたように、ここでは Freelancers Union と CHCA もまた、アメリカと日本においてジャーナリスティックにあるいはアカデミックに言及されてきている。図表 4-2 に、その言説を整理して示す。

図表 4-2 アメリカと日本における Freelancers Union と CHCA に関する言説の整理

Freelancers Union (1995年設立時の名称はWorking Today, 2003年より現名称)		
	journalistic(実践家間での言及も含む)	academic
アメリカ	・多数。設立者Sarah Horowitzの講演、インタビュー記事、表彰など	・Osterman et. al. (2001) ・事例研究多数
日本	・柏木宏(1998) ・日経新聞一面の特集シリーズ(2000年1月) ・町田洋次のブログ(2007年12月)	・伊藤健市・中川誠士・堀龍二訳(2003)『ワーキング・イン・アメリカ』・・・上記Osterman et. al. (2001)の翻訳
CHCA(関係組織としてPHI、ICS)		
	journalistic(実践家間での言及も含む)	academic
アメリカ	・CHCA設立者Rick Surpinによる全米ワーカーズコープ連盟における基調講演(2007年)	・社会学者らによるCHCAのエスノグラフィー: <i>We are the Roots</i> (2000) ・雇用開発という観点からの、社会学者・経済学者らによるCHCAの事例研究(Inssera et al. 2002) ・Duke Univ.のCASE(社会的企業研究センター)による事例研究
日本	・アジア連帯経済フォーラムHPでの、上記基調講演の要約の邦訳掲載(2009年)	・Fitzgerald(2006)の翻訳(2008年、第2章にてCHCAに言及)

出所：筆者作成。煩雑になるため、言説からは、当事者による冊子やHPは除いた。

<sup>174</sup> この点で、Osterman et al. (2001) に後続する研究の中で、幾つかの労働者協同組合や労働者所有企業（そこにはCHCAも含まれる）をも取り上げたFitzgerald(2006=2008)は重要である。本研究の現地調査においてCHCAを対象に含めるさい、Fitzgerald(2006=2008)がヒントになった。

まず Freelancers Union について。アメリカ国内では、ジャーナリスティック／アカデミックともに、その言説は実にたくさんある。日本ではどうか。Google 検索をかけてみると（2011年10月16日）、町田洋次氏のブログ（2007年12月27・29日）による紹介、そのあとに、ニューヨークで働く日本人フリーランサー向け医療保険情報や、NIKKEI NET（日経新聞を一リソースにしたオンライン情報源）などが続く。Google 検索では、古くかつアクセスされない言説は参照が困難であるし、もちろん紙媒体のみの言説には接近不可能である。以上を勘案しながら Freelancers Union に関する言説を探すと、管見の限り最もふるいのは、柏木（1998）である。これは、連合の国際労働財団（JILAF）が、AFL-CIO のスタッフや貧困労働者支援 NPO に関わっている弁護士らを招いて、1997年2月18日に開催したシンポジウム「NPO時代の幕開け——米国の経験に学ぶ」を書籍化したものである。2003年より大阪市立大学教授を務める柏木氏は当時、カリフォルニア州オークランドに本拠地を置く NPO、日本太平洋資料センターの理事長で、同州をはじめアメリカに進出した日系企業に社会的責任を果たさせる活動を行っていた。在米経験の長い労働関係の実践家であることから、Freelancers Union（1995年設立、当時の名称は Working Today）の存在に、早くから気づいていたのだろう。

これに続く日本での言及は、日経新聞 2000年1月からの特集シリーズ「2000年 地球人たちは／第1部 翔ける人々／(12)21世紀のギルド」だ。紹介された三つの社会的企業の一つが、Freelancers Union（Working Today）である。そのあとは前述の、ニューヨークで働く日本人フリーランサー向け医療保険情報などを除けば、町田洋次氏（ソフト化経済研究センター理事長、元長銀調査部）のブログ（2007年12月27・29日）となる。

Freelancers Union に関するアカデミックな言説は、アメリカにおいては社会的企業論の範疇に属するものが多い。日本では、伊藤健市・中川誠士・堀龍二の三氏による、Osterman, et al.（2001）の邦訳があるものの、訳者らがあとがきなどで、取り立てて Freelancers Union に言及しているわけではない。

次に CHCA について。アメリカ国内では、ジャーナリスティックなものもアカデミックなものも、Freelancers Union のそれと同様にたくさんある。アカデミックなものは、マイノリティやコミュニティの問題、雇用開発<sup>175</sup>がテーマの社会学者や経済学者による研究が先行し、続いて社会的企業論者が注目し始めた（例えば、デューク大学社会的企業研究センター（= CASE））という流れである。いずれにしても、CHCA への言及は多い。

ところが、日本で取り上げられることは非常に少ない。CHCA の設立者であるリック・サーピンを Google 検索にかけてみると、アジア連帯経済フォーラム HP が、2009年10月19日に掲載した、第2回全米労働者協同組合連盟大会におけるリック・サーピン基調講演の要約記

<sup>175</sup> 経済開発や雇用開発に関しては、「クラスターcluster」「セクターsector（あるいはその形容詞として sectoral）」という述語が用いられることが多々ある。両者の違いは何か。Conway, et al.（2007：13）は、複数に分岐した経済開発のなかでどのように雇用を拡充していくかの戦略を意図するのが「セクター」で、複数に分岐した雇用を前提にした経済開発を意味するのが「クラスター」だ、と整理する。したがって、CHCA の事例研究に従事した社会学者や経済学者は、「セクター」志向なのである（Inssera, et al.（2002）のタイトルを見よ）。

事の邦訳が出てくる程度である。

Freelancers Union にせよ CHCA にせよ、その活動内容と社会的インパクトを考えれば、日本でもっと言及されても不思議ではない。ではなぜ、このように僅かなのであろうか。とりわけ、アカデミックな言説が少ないのはなぜだろうか。筆者が考える理由は、まず Freelancers Union に関しては、この組織がアメリカ型の社会的企業、すなわち「NPO と株式会社の間」であり、「ビジネスの手法を駆使した社会問題の解決」を目指す事業体であるとの特徴づけ<sup>176</sup>をしたヨーロッパの研究者ら Borzaga et. Al. (2001) や、その特徴ゆえに経営学を中心にした研究が多いと述べた Kerlin (2006) を参照した日本の研究者ら（藤井 2004、2007、北島 2005、清水 2007、塚本 1998、2007 など）が、アメリカの「社会的企業」の実証研究に必ずしも積極性を示したわけではなかったであろうこと、である。

もちろん、ここに挙げた精力的な研究者たちは、「ヨーロッパ型」「アメリカ型」というのは理念型であって、アメリカにも労働市場から排除された人びとへの支援や統合に取り組む組織は多々あり、実態はヨーロッパと大して違いはないことを認識している（北島 2005）。けれどもアメリカの社会的企業の実証研究（外国の研究なのでどうしても文献研究の比重が高くなるが、現地調査も含めて）はあまり「魅力的」ではなかったのだろう。その結果、アメリカの社会的企業への言及は、経営学的アプローチが多くなっている（谷本 2006 など）、と考えられる<sup>177</sup>。

次に CHCA に関する理由としては2点考えられる。第1は、日本では協同組合研究がイギリスやイタリアを中心にヨーロッパを参照してきた（中川 1985、2005、山口 2007、田中 2004）ことである。産業革命の発祥地イギリスは、協同組合運動の発祥地でもある。1760年代に始まった地域分散的な運動は、19世紀初期、Richard Owen によって全国化し、1852年には世界初の協同組合法（I&PSA）が制定される（中川 2005）。またイタリアには「アソシアツィニズモ」（英語風に言えばアソシエーション主義）の長い伝統があり（佐藤 2010）、1999年に協同組合法が制定された（田中 2004）。消費者協同組合法のみで、労働者協同組合法のない日本<sup>178</sup>が、同じく労働者協同組合法を持たないアメリカではなく、これらヨーロッパの先行諸国を参照するのは当然だろう。

第2の理由は、1980年代とくに90年代以降の日本では、アメリカNPO研究の参照が盛んになったけれども（Salamon1993=1994、Salamon and Anheier1994=1996、国際労働財団編 1998、

---

<sup>176</sup> これに対してヨーロッパ型の社会的企業は、社会的に排除された（されそうな）人びとへの支援や再統合が中心であり、そうした事業は複数のステイクホルダーから形成され、民主的参加が重視される。

<sup>177</sup> もちろんこうしたまとめ方によって言いたいのは、全体的な傾向としてそうだということであり、個別に見ればまた違ってくる。たとえば塚本（1998、2007）は、フィールドとしてはイギリスから開始し、近年では日米欧の比較という枠組みでの研究を展開している（塚本 2008、塚本・山岸編著 2008）。

<sup>178</sup> 日本には労働者協同組合法はないが、労働者協同組合（ワーカーズコレクティブやワーカーズコープ）は存在する。法人格としては、消費者協同組合や特定非営利法人を「代用」している。近年、労働者協同組合法の制定に向けて超党派的な推進運動がなされてきたが、旗振り役の元連合事務局長・笹森清氏の死去（2011年）により、その勢いがやや削がれ気味である（広井編著・日本労働者協同組合連合会監修 2011）。

山岸編 2000 など)、アメリカにおける Non-profit Organization の定義が「利潤非配分原則」を核心に置いてきたため<sup>179</sup>、労働者協同組合や労働者所有企業がそもそも除外されたことである。ヨーロッパ型の社会的企業の定義（および、その「前身」である「ソーシャル・エコノミー」の定義）に基づけば、労働者協同組合や労働者所有企業も対象化されるのだが、そうはならなかった。

#### イ. 本研究と経営学的社会的企業論の相違

しかしながら、Freelancers Union と CHCA の事業内容はともに、すぐれて「ホットな」労働問題に切り込んだものである。したがって、労働（政策）研究の対象として分析することが不可欠となる。だとすれば、アメリカの社会的企業への言及が、経営学中心となっていることに注意を払わなくてはならない。繰り返せば、私たちの労働（政策）研究と社会的企業論の分析視角、背後仮説（研究の暗黙の前提）はどこがどう違うのか。という問題である。

日本の研究者による社会的企業論等の参照の系譜をまとめた図表 4-3 が示すように、市民社会や地域コミュニティ、福祉社会（国家）をテーマとする研究は、「ヨーロッパ参照派」と「アメリカ参照派」とに分けられる。経営学はアメリカを中心に参照している。

図表 4-3 日本の研究者による社会的企業論等の参照の系譜

	ヨーロッパ参照派	アメリカ参照派	
	市民社会論や地域コミュニティ論、福祉社会(国家)論		経営学(実践家含む)
1980年代	・協同組合研究(中川雄一郎、山口浩一)	J.リップナック=J.スタンプス『ネットワーキング』(プレジデント社、1984年)	・企業のメセナ、フィランソロピー
1990年代	・ソーシャル・エコノミー研究(濱口桂一郎)	・アメリカにおけるNPOと労働(組合)運動の研究(山岸秀雄、柏木宏)	・『市民起業家』(加藤敏春訳)
2000年代	・社会的企業研究(藤井敦史、北島健一、清水洋行、塚本一郎) ・イタリア協同組合研究(田中夏子) ・イギリスConnexions研究(宮本みち子、JILPT)	・アメリカNPO研究(山岸秀雄、木田木綿子)	・斎藤禎『社会起業家』  ・社会的企業研究(谷本寛治)
2010年代	・「若者統合型社会的企業」研究(JILPT)		

出所：筆者作成

<sup>179</sup> 「利潤非配分原則」が核心に置かれる理由は、内国歳入法典というアメリカの特殊事情を反映している。課税除外が適用される 501(c)(3)が、Non-profit Organization として、研究上も焦点化されたのである。もちろんこれだと、ヨーロッパの「サードセクター」や「ソーシャル・エコノミー」を対象とした国際比較研究ができないので、それを可能にする概念枠組みが構築されてきた (Salamon and Anheier1994=1996)。それによれば Non-profit セクターとは、①ある程度制度化された公式の組織、②政府・行政ではない民間組織、③意思決定機関のある自己統治組織、④利潤非配分原則、⑤自発的貢献、自発的加入に基づく組織、の 5 点を満たす組織によって構成される分析概念として設定された。これら 5 点を見れば明らかなように、利潤非配分原則は依然として重要なのである。

ヨーロッパ参照派の背後仮説は以下のとおりである。すなわち、価値多元主義に立ちながらも、社会全体の望ましさを到達すべきゴールとして設定し、それに向けた社会の仕組みが全体的に整う方向に向かっているか否かに大きな関心を払う。その到達すべきゴールとは、誰もが社会的に包摂されることであり、その意味で普遍主義的である。したがって、シティズンシップと労働基本権は護られてしかるべきと考える。また、市場経済はかなり短命であるという警戒感を持ち、新自由主義的イデオロギーへの問題意識が強い。こうした背後仮説を持つため、その分析視角は、社会全体として到達すべきゴールという高みから、個々の社会現象を観察し分析し吟味する。したがって、より広い社会的布置連関を、より長いスパンで描こうとする。

これに対して、アメリカ参照の経営学の背後仮説は、意識的にせよ無意識的にせよ徹底した価値多元主義に立ち、社会全体として到達すべきゴールを設定しない（個人の自由、というゴール設定はしている——それがすなわち価値多元主義、というややこしい関係である）。ゆえに各アクターが、その都度その都度の社会的望ましさに向けて最善・最適を目指しそれがどの程度達成されたか、が主要な関心となる。そのため、何かが実行できたという事実、そうした「実験」が何らかのゴールを達成したという事実の存在自体を重要なものとして記述し評価する。また、新自由主義への意識、NLRAをはじめとした問題含みのアメリカの労働諸法への意識、労使が原理的に対立することへの意識、労働基本権が護られず貧困状態にある労働者が蔓延している実態の原理的考察は、総じて希薄である。以上のような背後仮説ゆえに、より広い社会的布置連関の描出ではなく事業体（あるいはその集積＝クラスター）の活動が焦点化され、政治的次元の諸問題に分析のメスが深く入ることは少ない。

たとえば谷本編（2006）は、個々の事業体のみに着眼するのは誤りで、産業クラスターと同様に「ソーシャル・イノベーション・クラスター」という地域的広がりの中で社会的企業を捉えていくべきだと主張するが、〈協力的かつ競争的關係が創発につながる〉〈地域の競争優位の分析が必要だ〉のように、もっぱら経済的—技術的タームで語り、あるいはまた、〈社会的企業は地域の人々に受容されなくてはならない〉のように、規範として語るため、そこには政治的次元が存在せずに済まされている。さらに言えば、「ソーシャル・イノベーション・クラスター」の概念図には、労働組合は入っていない。

以上の、ヨーロッパ参照派とアメリカ参照の経営学との対比から明らかなように、私たちの労働（政策）研究は、前者すなわち市民社会や地域コミュニティ、福祉社会（国家）をテーマとしてきた研究と共通する背後仮説と分析視角から、労働を基軸に据えつつ<sup>180</sup>（これが相

<sup>180</sup> 労働を基軸に据えたNPOや社会的企業への着眼は、「労働（組合）運動とNPO・社会的企業」というテーマ設定をすることでもある。このようなテーマ設定を1990年前後になし、以後、連合を中心に日本の労働組合にその実践を迫ってきた山岸秀雄氏の活動は、きわめて重要であった。しかしながら、連合の問題意識は薄く、動きは緩慢であったと言ってよかろう。本章第2節で言及した、連合の国際労働財団（JILAF）が1997年に開催したシンポジウム「NPO時代の幕開け—米国の経験に学ぶ」における、カリフォルニアの貧困労働者支援NPOの事務局長（弁護士）の報告に対する連合関係者の反応を読むと、それが明らかである。

違点である)、「相互扶助」を組織原理として凝集性を高めてきた労働組織を分析していく。次の第2節では Freelancers Union を、第3節では CHCA の事例分析を行い、第4節でまとめをする。

## 2. Freelancers Union の事例分析

さて、Freelancers Union とはどのような組織か。前出の柏木(1998:126-129)が、設立経緯と事業内容について簡略にまとめているので、これをスタートラインにしよう。以下に引用する。( )は筆者の注釈である。

テンプス(temporary contingent workerの通称)の数が増加するにともない、企業年金、健康保険、経営者負担の社会保障などの制度は、急速に過去のものになりつつある。労働組合も、テンプスの組織化に有効な手段を講じることができないでいる。こうした状況に対処するために(Sarah Horowitzによってニューヨーク市で)生まれたのが、ワーキング・ツデー<sup>181</sup>(Working Today、Freelancers Unionの設立時の名称)というNPO(501(c)(3))<sup>182</sup>だ。

ワーキング・ツデーは、全米退職者協会(AARP)をモデルにした団体である。AARPは、会員3,000万人、スタッフ1,800人、年間予算4億5,000万ドルを持つ大手のNPOだ。退職者への医療保険の提供や高齢者問題に関するロビー活動を行っている団体として知られている。

AARPをモデルにしたワーキング・ツデーは、会員割引のある医療保険、財務管理相談、クレジットカードの発行など、生活のニーズに根ざしたサービスを提供、組織の拡大を図っている。とくに、健康保険は、重要だ。日本のように国民皆保険制度のないアメリカでは、低所得者や高齢者、障害者などを除くと、会社が保険を支給しない場合、高い掛け金を払って民間の医療保険に加入するのが普通だ。テンプスの多くは、この掛け金の支払いが困難な

---

1997年時点の日本とえば、バブル経済崩壊(1991年)、非正規雇用化に「お墨付き」を与えた日経連『新時代の「日本的経営」』(1995年)、「就職氷河期」(1994年)、派遣労働のネガティブリスト化のアジェンダ化(1997年)、新卒無業者(フリーター)の漸増(1991年～)などを経てきていたのであり、雇用の液状化や中産階級の下分解、貧困社会化が、着実に進行していたのであった。このような「アメリカ化」に対する労働組合の対処の開始は、2000年代中葉まで待たねばならなかったのである。

その対処が進んでいるかと言えば、決してそうではない。それゆえこの点でも本研究全体の知見は、広義の政策的インプリケーションをもたらすものである。詳細については最終章を参照されたい。

<sup>181</sup> 設立者の Sarah Horowitz は、コーネル大学の労使関係学部で学士号、ニューヨーク州立大学ロースクールで最優等、ハーバード大学ケネディスクールで修士号を取得。the National Health and Human Service Employees Union ローカル 1199 でオルガナイザーと弁護士をしていた。詳細は、本研究・別冊のケース記録を参照されたい。

<sup>182</sup> Freelancers Union は2003年に設立された501(c)(4)団体、すなわち、ロビー活動を含め実質的活動として法案成立に影響を与えることに専念する団体である(501(c)(4)団体にも免税資格があるが、税控除寄付を受けることはできない)。Working Today 自体は、調査とアドヴォカシーを実施する501(c)(3)団体として現在に至っている。

ため、病気やケガへの備えができていない。

ワーキング・ツデーの活動を財政面で支えているのは、助成財団だ。アメリカには、NPOの活動に資金を提供するNPO、すなわち助成財団が数万ある。(1995年の)設立から2年でワーキング・ツデーは年間予算20万ドルの団体に成長したが、予算の9割は助成財団からの助成金によってまかなわれている。今後、会費や会員へのサービスを基本にした事業収入の割合を増やしていく計画という。

以上の概要からは、幾つかの疑問が浮かんでくる。ここでは6点に整理して、順番に明らかにしていく。

- **Freelancers Union** のガバナンスと実行組織の構成はどのようなものであるか。
- 現在の会員数はどれくらいか。
- 会員資格はどのようにして得られるのか。
- 「フリーランサー」とは誰のことか。
- どのような職業に就いているのか。
- 保険の購入者(「会員割引」には相当数が必要)は、どのようにして集めているのか。
- ロビー活動ないしアドヴォカシー(制度要求)の内容は具体的にどのようなものか。
- 相互扶助と制度要求に加えて、(擬似)団体交渉の機能は果たしているのだろうか。
- 相互扶助として、保険の団体購入以外にはどのようなことをしているのだろうか。

### (1) ガバナンスと実行組織

他の501(c)組織と同様に**Freelancers Union**も、役員会—実行組織というガバナンスをとる。役員は、設立者のSarah Horowitz氏を含めて計7人いる。労働組合系の弁護士や労使関係専門のラトガース大学教授、ベンチャー設立アドバイザー、投資専門家、IT専門家、出版デザイナー<sup>183</sup>など、多様な経歴の持ち主たちで、彼らの学歴や各種受賞歴は圧巻と言ってよいだろう。

実行組織のスタッフは現在50~60人ほどだ。面接インタビュー対象者の、総務部門(ビジネスシステム部門)の責任者であるMonica Alexandoris-Miller氏によれば、設立当時は「1ダース程度」だったから、その5~6倍へと拡大している。会員数の飛躍的拡大によって、しっかりした組織構造と会員データベースが不可欠となり、それに携わるスタッフ(財務部門、会員サービス部門、IT部門)の増員が必要となっただけではなく、アドヴォカシー部門と団体保険部門のスタッフも拡大したのである<sup>184</sup>。

<sup>183</sup> 出版デザイナーのJoseph Caserto氏は、Freelancers Unionの会員代表として役員会に名を連ねている。なお彼は、Graphic Artists Guildの組合員でもある。Graphic Artists Guildについては第3項にて言及。

<sup>184</sup> この他にも、イベント・ディレクターがいたり、プロジェクト・マネジメント室があったりする。とくに

「部門」といっても、総勢 50~60 人ほどのスタッフは、Sarah Horowitz 氏と数人の幹部を除き「大部屋」で机を「島」に並べて仕事をしている。Brooklyn 区の、3 分も歩けばイーストリバー河岸という場所に建つ古いビルの 7 階をしめる本部オフィスは、400 m<sup>2</sup>ほどの面積だ。ビルの外観とは裏腹に、オフィスの内装はスタイリッシュで、かつ、暖かみや心地よさがある。これには、デザイン・広報部門スタッフの寄与がある。もちろん彼らの本業は、Freelancers Union を人びとに印象づける意匠を凝らすことだ。会員サービスにせよアドボカシーにせよ、「いかに見せるか」にも Freelancers Union は力を注いでおり、協働が大切にされる。「More People More Pull (もっと多くの人で、もっと多くの勝利を)」や「Get Paid, Not Played (ちゃんと払ってもらおう、弄ばれるな)」といった、思わず膝を打ちたくなる、洒落た韻を踏んだスローガンを、地下鉄のポスター、T シャツやバッグで視覚的に強烈に訴えているか。これはデザイン・広報部門と他部門の協働の一例にすぎないが、もちろん、あらゆる場面で協働が重視される。プロジェクト志向の組織であるため、組織構成や各自の分担職務もかなり流動的である。だからスタッフの採用においても、協働の能力がポイントになる、と Alexandoris-Miller 氏は指摘する。

## (2) 会員数と会員資格

2011 年 8 月現在の会員数は、発祥地のニューヨーク州で約 80,000 人、全米で約 150,000 人となっている。入会費と会費はともに無料である。WEB で基本的な個人情報を登録すればよい。それが済めば、会員証も各人がプリントアウトできる。

同ホームページの FAQ (Frequently Asked Questions) を参照すると、会員になれるのは「独立労働者 independent workers」であるとして、「フリーランサー、コンサルタント、独立請負業者、派遣労働者、パート労働者、臨時雇用者、自営業者」と、より具体的に列挙されている。さらに参考として、別の箇所では、入会可能な職業／産業がずらりと掲載されている。幾つか例を挙げると、フリーライター、心理カウンセラー、IT・通信労働者、レストラン労働者、ホテル労働者…と、多岐にわたっている。要するに入会が可能なのは、不安定就労の状態にあり、生活保障が充たされていない労働者である。「フリーランサー」はそれを象徴する名称にすぎない。「『独立労働者』では、何のことか誰もわからないですから。でも、『フリーランサー』って言えば、みんなピンとくる。だから Freelancers Union という看板を掲げているんです」(Alexandoris-Miller 氏)。

次項の保険商品の購入に進もう。以下の説明で明らかになるように、Freelancers Union の

---

プロジェクト・マネジメント室は、Freelancers Union が部門横断的な組織であるため、その重要性がますます増しているとのことだ。

なお、現在の予算規模・構成に言及していないのは、2011 年 8 月の面接インタビュー時に、「それについては正直には申し上げられません(笑)。保険料収入の他に、財団からの助成金や寄付がある、とだけお答えしておきます」というリプライで、掘めなかったからである。とはいえ実行組織のスタッフ数だけを考えてみても、予算規模もまた極めて大きく拡大したことに間違いはなからう。

会員になることと、保険商品を購入することは別々の段階である。

### (3) 保険購入のプロセスと実態

Freelancers Union が現在提供しているのは、健康保険、歯科保険、傷害保険、生命保険である<sup>185</sup>。さきほど述べた、ニューヨーク州の会員約 80,000 人のうち、保険購入者は約 23,000 人となっている。3 割弱である。会員割引価格になるとはいえ、それ相当の価格であろうから、誰でも購入できるわけではないし、適格審査もある。

では、実際の価格はどれくらいなのだろうか。いくら掛け金を払うと、どの程度の保障を受けられるのだろうか——オンラインのシミュレーションで全て確認が可能である。たとえば私が、扶養児童を 1 人かかえたシングルマザーで、ニューヨーク市ブルックリン区のジェイストリート 20 番地に住んでいるとしよう（この番地にあるビルの 7 階が、Freelancers Union の本社オフィスである）。私は健康保険に入りたいので、「I am looking for...」で「health insurance」をクリックする。ZIP コード（この場合は 11201）を入力しエンターキーを叩くと、商品一覧が出てくる。

健康保険商品は、PRO-1/PRO-2/PRO-3/HD5,000/HD10,000 の 5 種類があり、掛け金は PRO-1 が最も高く、HD10,000 が最も低い。私 1 人を補償対象とするなら、PRO-1 は月 556 ドル、HD10,000 は 220 ドルである。扶養する子どもも含めると、PRO-1 は月 1,001 ドル、HD10,000 は 396 ドルにも至る。こうした掛け金の差は、補償範囲・内容の差となる。たとえば救急医療室（ER=Emergency Room）に運ばれて処置を受けた場合、PRO-1 だと保険会社と被保険者で 250 ドルずつの折半であるのに対し、HD10,000 だと、もし医療請求額が一定以下なら保険会社は補償を免責され被保険者の自己負担となる。以上、僅かな例にすぎないが、アメリカの民間（健康）保険がいかに高額であるかが垣間見える。団体割引があるとはいえ、購入可能層は大きく限定されるのである。

Freelancers Union には、独立労働者であれば誰でも無料で入会できるが、保険商品購入の際には適格審査がある。応募基準は、「適格な 8 業種のいずれかで、『最低週 20 時間労働が直近 8 週間続いていること』あるいは『直近 6 ヶ月で最低 1 万ドルの収入を得たこと』」である。このエビデンス書類を応募時に提出しなければならない。そして適格審査に通ったら、団体保険購入となり、登録料 50 ドル、年間手数料 75 ドルを払う必要がある。

「適格な 8 業種」とは何か。また、なぜこのように限定されているのか。後者から説明すると、団体購入保険はまずもって、Freelancers Union と当該保険会社<sup>186</sup>との交渉事であり、ど

<sup>185</sup> 2007 年には年金プラン（401k）も開始し、現在数百人が加入しているが、リーマンショック以降の景気後退の煽りを受け、加入者数の伸びは鈍化している（Alexandoris-Miller 氏談）。

<sup>186</sup> 団体健康保険が販売されているのはニューヨーク州、ニュージャージー州、コネティカット州であり、Empire BlueCross BlueShield と PerfectHealth の 2 社が運用している。団体生命保険、団体傷害保険、団体歯科保険は全 50 州で販売されており、Guadian 社が運用している。アメリカでは、州ごとに保険に関する法律や規制が異なっているため、販売範囲も州単位となっている。この事実は、「Freelancers Union が全国規模になっていくことを難しくしている」（Alexandoris-Miller 氏）とのことである。

のような団体構成であれば「適切」とみなすのかが議論となるからである。掛け金と補償内容のバランスは、団体構成メンバーの職業、収入、年齢、性別、そして団体の人数規模などを睨みながら設定されるからである。その結果として現在、保険購入が可能な業種ないし職種は、以下の八つに限定されている。

- ・ 芸術、デザイン、芸能関係 (Arts, design, and entertainment)
- ・ メディアと広告関係 (Media and advertising)
- ・ 金融サービス (Financial services)
- ・ 非営利組織労働者 (Nonprofit)
- ・ 技術関係 (Technology)
- ・ 在宅保育提供者 (Domestic child care giver)
- ・ 熟練コンピューターユーザー (Skilled computer user)
- ・ 伝統的／オルタナティブ医療提供者 (Traditional or alternative health care provider)

このリストを見て、どのような労働者が保険商品の購入が可能な収入があるのかの見当をつけるのは難しい。特に五つめまでは業種の括りであり、その業種内の職業によって収入が大きくばらつくことが予想されるからである。インタビュー対象者の Miller 氏もまた、「アメリカの独立労働者の年収は、2 万ドルから 10 万ドルとピンキリだ」と指摘している。年収 2 万ドルといえば、2011 年の連邦政府・公式貧困ガイドラインで、4 人世帯の水準 (=22,350 ドル) 程度だ。また、「私たちの会員の年収平均は 1 万 5,000 ドル」とのことなので、同じく、公式貧困ガイドラインの 2 人世帯の水準 (14,710 ドル) 程度だ。だとすれば、保険購入が可能な上記八つの業種／職種は、Freelancers Union のなかでは相対的に年収の高い方に寄っている、と考えてよかろう。(労組化されていない) レストラン労働者やホテル労働者が現時点では、Freelancers Union の会員にはなれるが保険購入はできないのは、アフォーダブル／リーズナブルを謳っているとはいえ、その掛け金を支払うには苦しい所得水準である労働者が多数だからであろう。

これはもちろん、一つの傾向性を指摘したにすぎない。相対的に年収の高い方に寄っているという事実が存在したとしても、それだけで団体保険を購入する集団が形成されるわけではない。客観的な機会が存在しても、相当規模の集団を形成するという主体の働きかけが必要だからである。では、いかにしてこうした組織化を達成したのか。それは、Graphic Artists Guild や National Writers Union (ともに職能別労働組合 craft union) と連携することによって、である。Working Today の設立当初、Sarah Horowitz 氏はアドヴォカシーを中心にしていて、団体保険の提供にも進んだのだ。これら組織化された 2 団体との連携が母体となって、前述の 8 業種／職種の冒頭二つ「芸術、デザイン、芸能関係」「メディアと広告関係」ができたのだ。

ここで柏木（1998）が指摘する「ワーキング・ツデーは、全米退職者協会（AARP）をモデルにした」に戻ってみよう。その核心は、専門職団体を核にした団体保険購入の仕組みである。1958年設立のAARPは、NRTA（全米退職教員協会、1947年設立）が発展したもので、専門職やホワイトカラーを中心とした中産階級の高齢者団体だ（足立 2007）。これをモデルにした結果、団体保険購入の最初の2団体が、ニューヨークという土地柄もあり、Graphic Artists GuildやNational Writers Unionという職能別労働組合であった。

もちろんこれだけでは、不安定就労の状態にあり、生活保障が充たされていない、独立労働者の生活を護るというFreelancers Unionのミッションを果たしたことにはならない。それゆえ、団体保険購入の対象業種／職種を拡大する努力を続けてきたのだ。この点で、「在宅保育提供者（domestic child care giver）」が含まれていることは注目に値する。在宅保育提供者とは、（主に）低所得層の児童に自宅を使って保育を提供する独立請負の（女性）労働者のことである。彼女たちの仕事は不安定で、所得も低い。Fitzgerald（2006=2008）によれば、正確なデータが欠如しているため、彼女たちの所得水準を知るのは難しいが、たとえば1998年のノースカロライナでは、時給平均で4.00ドルであった（保育士は6.25ドル）<sup>187</sup>。

第2章で言及した、IAF（Industrial Area Foundation）のナショナル・スタッフであるJonathan Lange氏は、ニューヨーク州のAFSCME=CSEAに対してコンサルタントを行っている（ケース記録参照）。この関連組織VOICEは、まさしく在宅保育提供者を組織化してきたのであった。その方法は「草の根」と形容するに相応しく、戸別訪問や小規模集会・ワークショップ開催などによるフェイス・トゥ・フェイスの話し合いだ。

Freelancers Unionは、既に組織化済みの団体と、保険商品の提供という点で連携してきた。これは双方にとってメリットが大きい。Freelancers Unionにとっては、大量の時間とマンパワーを要する「靴底を減らす」組織化活動ではなく、第一義のミッションすなわち独立労働者保護の法制定に向けた制度要求活動に集中できる。連携団体にとっては、グループ保険が買えることは組織参加をいざなう際の魅力的な謳い文句となるだけではなく、保険業務（提供商品構築をめぐる保険会社との交渉や保険事務全般）はノータッチで済む。このようにして、かなり所得の低い在宅保育提供者であっても、相当規模の人数で組織化されること、および当該組織がFreelancers Unionと連携することによって、補償範囲はより小さいかもしれないが、とにかく保険商品の購入が可能になるのだ。

労働者の組織化という点で、両者の相違は興味深い。Freelancers Unionは、入会にせよ保険商品購入にせよ、ほぼ全てがオンラインによる。ウォークイン（walk-in）、つまりオフィスに立ち寄った人びとの質問や相談の受け付けも、電話による問い合わせも行っていない<sup>188</sup>。

<sup>187</sup> 「保育従事者たちは、最低賃金職の部類に属している。彼らの賃金は駐車場の監視員と同程度であり、動物の世話係よりずっと低い。それは、この職に従事するには、ほとんど教育を必要とせず、特定の訓練も要らないと多くの人が考えているからだ」（邦訳書79頁）。

<sup>188</sup> かつては行っていた。Miller氏は、設立当初から勤めているカスタマーサービスのスタッフが語った、〈数人のスタッフで、数百名しかいなかった会員の顔と名前を把握していた、会員はしばしばオフィスに立ち寄っ

これに対して AFSCME=CSEA の関連組織 VOICE は、戸別訪問や小規模集会・ワークショップ開催などによるフェイス・トゥ・フェイスの話し合いだ。そこに集中的に諸資源を投入するのは、Jonathan Lange 氏が強調するように、「ボトムアップで作上げた組織は強い」、つまりメンバー同士の結びつきや一体感が強いからである。

Freelancers Union は、それをどのように維持しようとしているのだろうか。ここまで見てきたように、会員サービスにおけるオンラインの比重がきわめて高い<sup>189</sup>と、独立労働者個人はもっぱら、サイバースペースで Freelancers Union とやりとりすることになり、メンバー同士の結びつきや一体感が強められるような機会は見出せそうにない。その機会がなかったり、あったとしてもメンバーらが積極的に活用し交流しないままならば、メンバーらにとって Freelancers Union は、お買い得の保険が買える保険会社、というだけになってしまう。

何としても避けねばならない、こうしたネガティブな側面が、常に Freelancers Union につきまといているであろうことは、AARP（全米退職者協会）の歴史を見れば推測されよう。AARP は、規模の急速な拡大につれて、会員との関係は「生産者—消費者」のそれと化していった（Williamson=Beard 2006、足立 2007）<sup>190</sup>。「消費者」とは、商品を買うだけであって、活動——相互扶助的な活動——には参加しない存在である<sup>191</sup>。

#### （４） 新相互扶助主義 New Mutualism

実際にこうした点は、Freelancers Union で課題として挙がっており、「新相互扶助主義 new mutualism」を掲げて乗り越えようとしている。new mutualism とは、「社会問題の団体的解決（collective solutions）をつくり上げる市場志向のモデル」であり、「“私”ではなく“私たち”という意識に基づく相互依存の文化」である<sup>192</sup>。問題は、人びとが団体的に活動するその仕方であり、誰を“私たち”と思えるかだ。Alexandoris-Miller 氏が「髪を青く染めた 20 代のグラフィックデザイナーと 40 代の心理カウンセラーが、お互いの共通点を簡単に見いだせるだろうか、って考えてみてください」と問いかけるように、これは難しい課題である。「私たちも模索中で…答えはまだ出ていません」。

会員同士がフェイス・トゥ・フェイスで話し合ったり活動したりする機会としては、ネットワーキング広げるための月例会（monthly member meeting）や、制度要求へのボランティア参加（行政機関や政治家に陳情に行くなど）などがある。月例ネットワーキング会は、「髪を青く染めた 20 代のグラフィックデザイナーと 40 代の心理カウンセラー」のように、さまざま

---

てスタッフと話をしていた）というエピソードに言及した。

<sup>189</sup> Freelancers Union のウェブサイトは実にスタイリッシュである。見やすく使いやすだけでなく、たいへん「お酒落」で「使ってみたくなる」。多数のデザイナーを会員に抱えていてこそのことだろう。

<sup>190</sup> それだけではなく、その既得権益を守ろうとする圧力団体（ロビー団体）としても批判されるようになった（Williamson=Beard 2006、足立 2007）。

<sup>191</sup> ミズーリ州セントルイスの貧困地帯の NPO 職員として 8 年勤務した須田木綿子氏は、(裕福な)郊外の NPO では、そのサービス利用者は「クライアント（顧客）」(会費が徴収される)と呼ばれており、これに対して貧困地帯の NPO では、「レジデント（住民）」(政府からの助成がある)だ、と指摘している（須田 2001）。

<sup>192</sup> Freelancers Union のホームページ。

まな職業、生活状況や文化をもつ人びとが交流し合える場だ。ただしこの場合は、就職活動の一つのチャンスと化している側面もあるようだ。マンハッタン在住のフリージャーナリスト肥田美佐子氏は、自身も人脈作りのために2010年5月に初めて参加してみた。「ミッドタウンの会場を埋め尽くす人、人、人で、会話が聞き取れないくらいの大盛況ぶりに圧倒された。言葉を交わした人の中には、レイオフされて就活中の参加者も多かった」と報告している<sup>193</sup>。確かに各人にとって求職活動<sup>194</sup>は死活問題だが、求職活動に付随する個人主義的要素に、「新相互扶助主義」はどのように向き合えるか、という点は常に問題となろう。

行政機関や政治家のところに陳情に行く際のボランティア参加には、また別の課題があるように思われる。こうした活動に参加するのは、Freelancers Unionの会員のなかで相対的に政治意識の高い会員であって、それほど多くはないだろう。たとえば、次項で言及する、Payment Protection Act（支払い保護法）がニューヨーク州下院議会の労働委員会で投票にかけられた日（2011年5月24日）、州都オルバニーまでのバスライドに参加し傍聴した会員は6人であった<sup>195</sup>。

Freelancers Unionはホームページでもしきりに、政治活動、具体的には、Payment Protection Actの制定を要求する活動への参加を強く呼びかけている。制度要求には、高度に専門化したリサーチ、法的・行政的な知識や技術の駆使が不可欠で、これらはSarah Horowitz氏とその中枢スタッフ・関係者が行っている。そのため、一般の会員との間には、その点である種のギャップが生じる。これは、制度要求活動への参加人数がなかなか増えないという問題と、単に「動員」されるだけの存在では、そこには相互扶助の感覚は生まれえないという問題をもたらす。あらゆる政治的組織にとっての古くて新しいこの問題をどう解決するか。

職業に絡む日常的な問題への対処と比べれば、制度要求活動を相互扶助的に行うことはより難しいだろう。求職活動に個人主義的要素が付随するとしても、たとえば「A社のXさんが、来週から〇〇の仕事が出来る人を探している」という情報提供は、自分がメンバーを助けたという実感が持ちやすい。これに対して制度要求活動への参加は、法や制度を変えることを間に挟んでいるので、そうした実感が持ちにくい。Freelancers Unionが面白いのは、政治活動の敷居を低くする仕掛けづくりによって、これを解決しようと智恵を絞っていることだ。この点も含めて、次項で、Payment Protection Actの制定活動に論及しよう。

---

<sup>193</sup> Wall Street Journal Online（日本語版）、『肥田美佐子のNYレポート』、「ポスト経済危機の就活法はこれだ」、2010年5月14日掲載。 [http://jp.wsj.com/US/Economy/node\\_60407](http://jp.wsj.com/US/Economy/node_60407)

なお肥田氏は、『ワーキングプア—アメリカの下層社会』の共訳者でもある。

<sup>194</sup> Freelancers Unionでは、求人／求職マッチング（職業紹介機能）のオンラインサービスも充実している。求職者側の情報提供欄は、一定程度フォーマット化されているが、高い自由度で書き込める履歴書となっている。求人側は、求人広告を掲載するだけでなく、この履歴書を見て当人に連絡できる。

<sup>195</sup> このうちの1人が当日の晩、メンバー・ブログを書いている。傍聴していると、ある議員が別の議員に「この人たちは誰だい？」と尋ねているのが聞こえた。「フリーランサーズ・ユニオンだよ。パワフルな新しい労働組合だ」との返事には、「イエーイ、ベイビー！って言うしかないね！」とその感動を綴っている。  
<https://be.freelancersunion.org/blog/?p=1306>

## (5) 制度要求：Payment Protection Act（支払い保護法）をめぐる活動

独立労働者には、労働法による保護がきちんと及んでいない。業務請負契約を結ぶと、それは商法上の取引となるし、雇用関係があったとしても、細切れ雇用が多く、団体交渉はまず成立しない。ニューヨーク州は比較的厳しい労働法を持つ州で、フルタイム労働者の賃金支払い問題に関しては、検察庁は民事・刑事事件として立件できるし、企業所有者は損害賠償金の支払い責任がある。ところが、独立労働者には適用されない<sup>196</sup>。

だから Payment Protection Act が必要だ、というのが Freelancers Union の主張である。主な点は次の二つである<sup>197</sup>。第 1、発注者・依頼主 (client) と独立労働者が合意した仕事期間 (agreed work term) の終了月の翌月までに、発注者・依頼主は対価 (compensation) の支払いをしなければならない。第 2、契約内容を書面にし、発注者・依頼主はそれを最低 6 年間は保管しなければならない。こうした条項は、労働者の権利擁護・保護の観点からすればしごく正当だが、反対意見も噴出するであろう内容である。

Payment Protection Act の制定は、具体的には州労働法の改正 (条項付加) によるものだ。2011 年 3 月に Silver 下院議員が提出 (共同提出者 20 人) する前に、Freelancers Union は大規模な調査を実施した。これは 2009 年 10~11 月に行われたオンライン・サーベイで、全国 3000 人超、うちニューヨーク州在住者約 1500 人が回答した。それを分析し提言をまとめたのが William M. Rogers III (2010) である。2009 年に入ってから支払い遅延の経験は 81%、未払いが 28%、契約金額以下での支払いが 33%、書面契約は減多に・一度もない者が 33%、法的手段の行使は 6%…といった結果が出ている。Freelancers Union は、こうしたデータを税収損失の見積もりとともに、政治家に突きつけたのである。そして 2011 年 6 月 20 日、Payment Protection Act は賛成 84 対反対 58 で下院を通過、同日、上院に送られた。これは歴史的な大勝利と言える。だが上院では、労働委員会を超えて本会議に進むようにはならず、夏休みを迎える結果に終わったのであった。

Freelancers Union はもちろん、夏休み中に上院対策を進める。2011 年 9 月 20 日付の Sarah Horowitz 氏のブログによれば<sup>198</sup>、カギとなる 8 人の共和党上院議員の賛同を得ようと努力中で、実はそのうち Roy McDonald 上院議員は、同法共同提出者として署名した。

これだけなら、Sarah Horowitz 氏とその中枢スタッフ・関係者が精力的に活動している、というだけのことだ。もちろん、これだけでもすごいことだが、制度要求活動を相互扶助という観点から見ればどうなのか、と問うことも必要である。ここが面白いところで、同ブログによれば、会員たちはさまざまな工夫を凝らして、新たな手段を生み出した。一例だけ挙げよう。それは「依頼主スコアカード (client scorecard)」だ。各会員の取引の相手方である発注者・依頼主にランクを付けて、それを集計してブラックリストを作るのである。これは、

<sup>196</sup> Freelancers Union 発行の *Independent Workforce Issue Brief: Unpaid Wages*, 2011 より。

<sup>197</sup> ニューヨーク州議会での立法情報に関する検索サイトである OPEN LEGISLATION を参照。

<http://open.nysenate.gov/legislation/bill/A6698-2011>

<sup>198</sup> <https://be.freelancersunion.org/blog/?p=1379>

会員相互にとって重要な仕事情報になると同時に、制度要求の際の貴重なデータともなる。「これほどたくさんのあこぎな経営者を野放しにしてよいのか。」というプレッシャーをかける道具となるからだ。なお会員は、地元新聞社の編集者宛の投書も奨励されている。なぜなら、各マスコミに敏感な地区選出の議員を動かすことにつながるからである。

前項の最後に、制度要求活動への参加は、相互扶助の実感が持ちにくいと述べた。以上を踏まえると、Freelancers Union の解決方法は、各会員個人が「気楽に」起こせる、しかも個別性のあるアクションを編み出すことにあると言えよう。「依頼主スコアカード」は、ランクを付けるというアクションは誰も同じだが、〈わたしー依頼主〉の関係は個別的であると同時に、依頼主名の入力とランキングのクリック程度だから時間的コストも小さい。地元新聞社の編集者宛の手紙も、その内容は「わたし」にしか書けないと同時に、ほんの短い文章でもいいし、好きなだけ長く書いてもいい（好きで長く書くならそれはコストに感じない）。動員された頭数の一つに解消されない、個別性のあるアクションが、他者にもプラスになることが見える仕組みが、相互扶助の実感を維持するカギなのである。

こうしてみると Freelancers Union の制度要求は、中枢スタッフ・関係者によるトップダウンの活動と、会員らの相互扶助的活動が集合化される仕組みの同時並行を反映している、と言えよう。

#### （６） 擬似団体交渉的調停の機能は？

Payment Protection Act 制定に向けての動きの間にも、支払いの踏み倒しや遅延、安全衛生が危ぶまれる環境での勤務強要など、会員はさまざまな労働問題にぶつかり続ける。彼らのなかに、それらの解決を Freelancers Union に望んでいる者がいても不思議ではない。Freelancers Union は、こうした擬似団体交渉的な調停<sup>199</sup>の機能も果たしているのだろうか。

「それは我々のミッションではないので。我々は個々のケースではなくて、法制度自体の改善に尽くしているのです。我々はさまざまなケースを収集し分析して対策を立て、それを法制化につなげる、ということをしているのです」（Alexandros-Miller 氏）

したがって個別労働紛争の解決を求めるなら、メンバーは、別の組織——伝統的労働組合の NPO や「次世代労働組合」、あるいは「新しい組織」——に寄り頼むことが必要になる。その際、Freelancers Union は、インフォーマルなネットワークを提供しているかもしれない。もし私たちが Sarah Horowitz 氏に話を聞いていたら、この疑問は解けたであろう<sup>200</sup>。労働組合のオルガナイザーと弁護士を務めていたという彼女の経歴を考えれば、恐らくそうした

<sup>199</sup> ここで「擬似」と表現するのは、Freelancers Union は団体交渉を行う組織ではないからである。

<sup>200</sup> Miller 氏は、総務部長つまりバックヤードの責任者であった。

ネットワークはあるのではないかと推測される<sup>201</sup>。

## (7) 本節のまとめ

本節の締めくくりとして、Freelancers Union が事業内容を限定していることの是非と、Freelancers Union がこれほど急速に拡大した理由について考察しておきたい。

まず前者についてである。ここまで確認してきたように、Freelancers Union はアフォーダブル／リーズナブルな団体保険の提供、独立労働者保護法の制定に、大量の諸資源を投入している。この優先順位の結果、メンバー同士の相互扶助関係の構築は大きな課題となっており、また、恐らくそれを望んでいる労働者は少なくないであろう。個別労働紛争の調停機能については提供していない。

この事実は、メンバーのニーズにもっと応えるべきではないか、という問題提起を促すであろう。ただし、一つの組織が、メンバーのニーズにどんどん応えていこうとすることがもたらす歪みもまた、存在する。たとえその組織が、対応部署とその資源を増やしたとしても、である。果たすべき機能が増えれば増えるほど、優先順位がつけにくくなり、どっちつかずのままミッションが果たせなくなる可能性も高まる。UCLA メキシコ系アメリカ人研究学科の Abel Valenzuela 教授によれば、1960年代に多くの CBO (Community Based Organization) で生じたのが、まさしくそれであった。地域住民のあらゆるニーズに応えようとして、身動きができなくなったのだ<sup>202</sup>。

したがって、やはり事業内容（その前提としてのミッションも）の「選択と集中」は必要である<sup>203</sup>。だからこそ逆に、労働組織のソーシャル・ネットワーク化が不可欠となるのだ。一組織で多数の機能を抱えるのではなく、複数組織で「分業」し、ネットワーク化によって有機的に結合する<sup>204</sup>——私たちの研究が焦点を当てている動向そのものである。

続いて後者、Freelancers Union がこれほど急速に拡大し、かつ社会的影響力を持つに至った理由について検討しよう。1995年の設立当初は数百人であった会員数は、いまやニューヨーク州で8万人、全国で15万人へと増加した。これと並行して当初1ダース程度であった

<sup>201</sup> 因みに、私たちの「伝統的な労働組合との関係はありますか？」との質問には、「リーガルな関係はないけれども、共通の議員候補者を立てるといったことでは協力関係にある」とのことであった。Freelancers Union のミッションと事業内容からすると、連携関係が強くなるのは伝統的労働組合よりはむしろ、専門職団体や「次世代型組合」「新しい組織」「中間組織」であろう。

<sup>202</sup> Valenzuela 教授への面接インタビュー（2011年8月26日）での指摘。

<sup>203</sup> 組織が大きくなればなるほど、それはより困難になる。全国規模の労働組合でよくあるように、労働組合員のニーズにきめ細かく応えていくことにもっと注力するのか、それとも制度要求により多くの諸資源を割くのかについては、結論がなかなかまとまらず、結果として両方ほどほどに、というところに着地することが多い。

<sup>204</sup> それが巧みにつながったからといって、必ずしも、メンバー同士の結びつきや一体感も高まることにはならないことにも、注意が必要である。共同性には、「ニーズ」や「ニーズを充たす機能」といった、明確な区分化を厭う要素がある。共同性が存在するには、人格的な関与（全人格的である必要はない）が必要だからだ。1960年代の多くの CBO では、こうした共同性の要素を「ビジネスライクに処理する」ことができなかったのだろう。この経験を「失敗」と評して片づけるならば、Freelancers Union がなぜ、新相互扶助主義の構築に腐心しているのか、その本質に接近することは不可能だと思う。

スタッフは、50～60人へと至っている。わずか15年ほどである。なぜここまで急速に拡大したのか。これまで確認したように、既存の組織化済みの団体との連携、ITを駆使したアピール<sup>205</sup>が、大きなインパクトを持っていたからだ。では、組織化を望んだのは誰か。Freelancers Unionのウェブサイトを参照したのは誰か。このように問うと、「大衆的ミドルクラスの両極分解によって『社会的階級』の下部に大衆がたまるという重心降下の構造に転換」（渋谷2010:216）したことが見えてくる。すなわち、自らが滑り落ちることへの危機感を強く抱いた中産階級が呼応したのである。Freelancers Unionの社会運動—それは「ビジネス」の側面をも持っている—が持続し成功を収めているのは、中産階層を巻き込んでいることが大きい。行政や政治家は、中産階層の意識や要求に、低所得層のそれに対するのと比べれば、より敏感だからである。

さて次節では、在宅介護労働者の労働者所有企業、まさしく低所得層・貧困層の組織であるCHCAについて分析していこう。

### 3. CHCAの事例分析

ビジネスや観光でニューヨーク市を訪れたとしても、まず足を踏み込まないであろう地区はBronx区（ヤンキースタジアムを除く）だ。マンハッタン島の北方、ハーレム川を渡るとそこはSouth Bronxであり、CHCAの本部オフィスがある。地下鉄からすぐの、低層ビルの上階を幾つかしめている。ビルが面する賑やかな商業通りには、衣料品や家具のディスカウントストア、ファースト・フード店やエスニック料理店が並ぶ。通りにはゴミが散乱し、訪問日に近隣で白人を見かけたのは、チェーンのスーパーに入っている処方箋薬局ブースのなかだけだった。商業通りの1本北側を並行して走る小さな通り、CHCAの入るビルの裏辺りには、カトリック教会がある。礼拝には、高齢者や身体障がい者も車椅子で訪れている。

2006年の国勢調査によれば、Bronx区を除くニューヨーク市の中位世帯所得は46,500ドル、Bronx区は31,494ドル、これに対してSouth Bronxは21,000ドルである（Fitzgerald 2010:123）。CHCAは1985年、この地で出発し、事業エリアを拡大してきた。当時も現在も、在宅介護労働者たちは低所得層の、黒人あるいはヒスパニックの女性たちである。

CHCAについては、既に第2章第4節で概要を述べたので、ここでは幾つかに焦点を絞ってみていく<sup>206</sup>。切り口としての問いは、以下の四つである。

- ・労働者所有企業であるCHCAは、どのようにして収益をあげ、また、労働者は賃金(wage)

<sup>205</sup> 「まことにITは『弱者の武器である』」（筒井2010）。

<sup>206</sup> 組織内の民主主義と労働者文化の関係、勤務希望者のインテイクや選考・教育訓練、など、論じる点は多々ある。これらについてはケース記録を参照。

や給付 (benefits)、配当金 (dividend) を得ているのだろうか。

- ・ 在宅介護労働者 (Home Healthcare Attendants=HHAs) の勤務形態はどのようなものであり、所得水準はどの程度だろうか。
- ・ 労働者所有企業の労働組合化という珍しい現象は、どのようにして生じたのだろうか。
- ・ 労働者所有企業の労働組合化には、どのようなプラス面とマイナス面があるのだろうか。

## (1) 労働者所有企業の事業の仕組み

### ア. ヘルスケア産業の構造、公的資金が CHCA/HHAs に届くまで

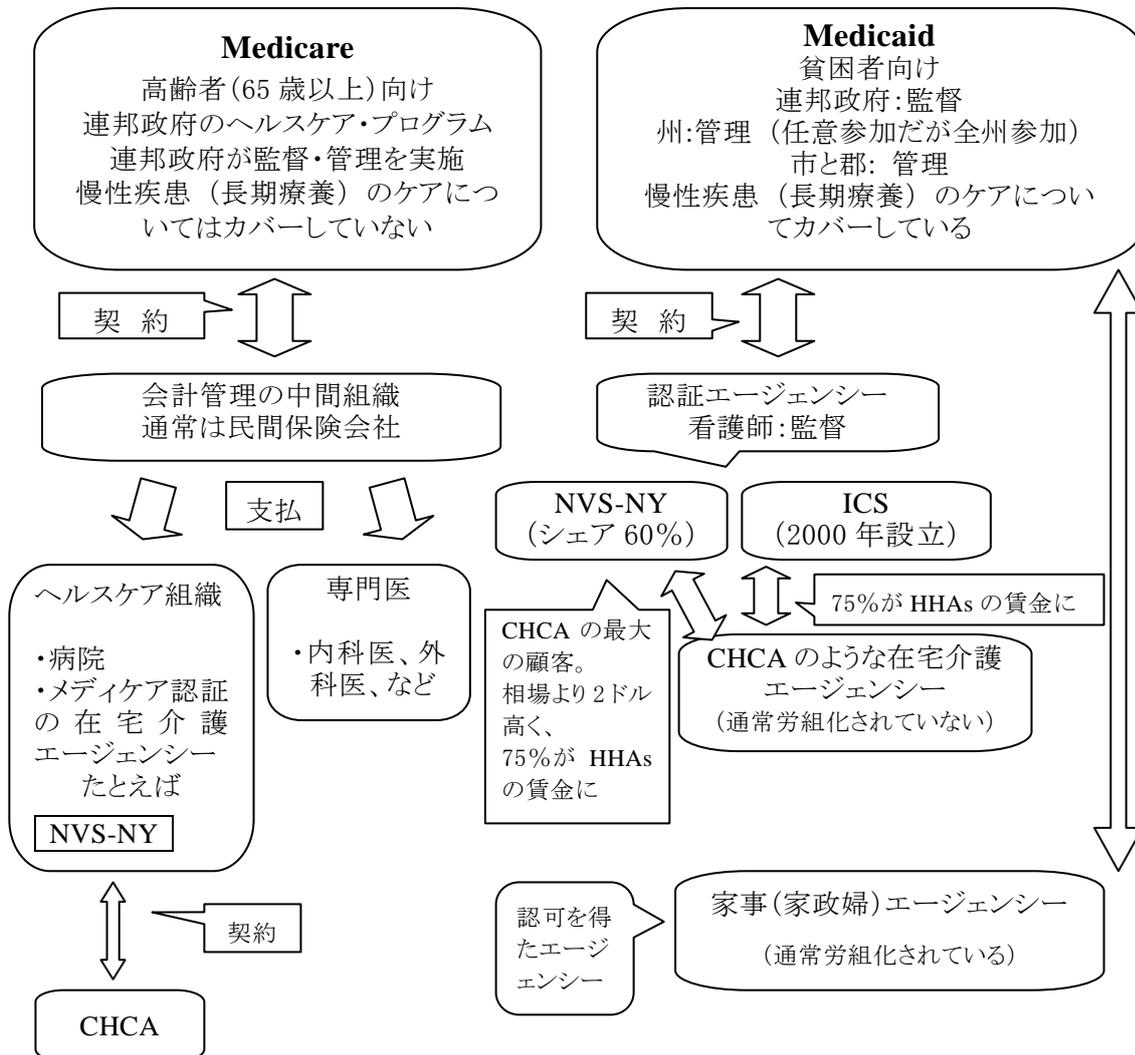
CHCA は、どのようにして収益をあげ、HHAs はどのようにして賃金や給付、配当金を得ているのか。この説明にはまず、ヘルスケア産業の構造を概観しておかねばならない。周知のとおりアメリカは、健康保険にせよ年金にせよ民間のそれが幅を利かせている社会だが、ヘルスケアに関しては、Medicare (高齢者の健康保険) と Medicaid (貧困層の健康保険) という公的制度の存在が大きい。これらの制度の設立経緯と概要は、第 1 章で確認したので、ここでは、これらの公的資金がどのようなルートをとって、CHCA や HHAs にまで届くのかを見ておこう。図表 4-4 に、ニューヨーク市におけるその仕組みを示す。

まず Medicare である。Medicare は、連邦政府の健康保険プログラム (慢性疾患のケアや長期療養についてはカバーしていない) であり、連邦政府が監督・管理を行う。連邦政府は、会計管理の中間組織と契約を結ぶ。この中間組織は通常、民間保険会社であり、ケア提供者に支払いをする。ケア提供者というのは、個人病院 (たとえば内科) や総合病院、あるいは Medicare の認証を受けた訪問看護機関である。最後の機関については、ニューヨーク市であれば NVS-NY (Nurse Visiting Service New York) が有名だ。在宅介護労働者 (HHAs) は、看護師の監督の下でケアを提供しなければならないことが法律で定められている。連邦政府の公的資金である Medicare マネーは、このようにして CHCA と HHAs に届く。途中で抜かれるマージンが少なくないであろうことが、容易に想像される。

続いて Medicaid を見てみよう。Medicaid は、連邦政府の公的資金で提供される貧困層向けの健康保険である。連邦政府は監督を行い、市や郡が管理業務を行う。管理業務への州の参加は任意とされているが、現在では全州が実施している。なお Medicaid は、Medicare とは異なり、慢性疾患や長期療養をカバーしている。たとえば、重度の糖尿病で肥満が過ぎ、日常生活の起居全般に介助が必要なケースも対象となる。

市や郡が契約を交わすのは、看護師を有する市や郡の認証を受けた機関や、市や郡の免許を取得している家事援助機関 (労働組合化されていることが多い) である。前者はヘルスケアを提供するが、後者はしない。

図表 4-4 Medicare/Medicaid とヘルスケア産業の仕組み(ニューヨーク市)



出所:Inserra, et al. (2002:8-12)を参考に筆者作成。

看護師を有する市や郡の認証を受けた機関としては、前出の NVS-NY や、CHCA の創始者 Rick Surpin 氏が 2000 年に設立した ICS (Independent Care System) がある。これは Medicaid 受給者たちによる 501(c)(3) であり、看護師も有する。NVS-NY は Medicare と同様に Medicaid でも有力な機関で、ニューヨーク市にしめるそのシェアは 60% にも達している。在宅介護労働者 (HHAs) が、看護師の監督の下でケアを提供しなければならないことは Medicare と同様なため、CHCA は、NVS-NY、ICS と契約を結んでいる。

CHCA にとって NVS-NY は、ICS に次いで大きい顧客である。現在、売上高にしめるその比率は 40% である (ICS が 50%)。ケース 1 件につき、NVS-NY がどれくらい払ってくれるかで、CHCA の収益ひいては HHAs の賃金が決まってくる。NVS-NY は、CHCA の HHAs が提供するケアの質が高いことを評価し、時間単価で平均 15.61 ドル払っている (ICS は 15.37

ドル)。これは他の訪問介護機関に対するよりも2ドル高い<sup>207</sup>。

NVS-NYがCHCAに支払う時間単価15.61ドルは、どれくらいのマージンを抜いた結果なのか。CHCAにとっては、マージン率は低いほど望ましい。マージン率の設定は、CHCAとNVS-NYの交渉事だ。CHCAは、HHAsが提供するケアの質の高さを武器に交渉してきた。その結果、現在のマージン率は25%、つまり75%がCHCAに届いている。ICSの場合も同じ率である。

さて、なぜRick Surpin氏は、ICSを設立したのであろうか。氏によれば、

「政策策定者・担当者の頭は、ケアの対象と言えは高齢者と低所得者、と固まっています、それ以外にもニーズのある人びとが存在すること、つまり『高齢者以外の身体障がい者』のことは頭に浮かばないし、考えようとしません。」(Surpin氏)

つまり、制度と市場の谷間に落ちたままのニーズを見出し、そうしたニーズが満たされるべき切実な人びとを組織化したのがICSなのである<sup>208</sup>。この組織化の根底には、ケアの構築、ケアの実施における利用者中心主義がある。どんなケアが受けたいか、その声を聞き届け、その声を中心にしてケアを構築し、実践するという考え方である。前述したように、ICSはCHCAの最大の顧客となっている。そのことは、CHCAの従業員数を2倍に拡大し(1,700人のうちHHAsは1,600人)、「規模の経済」をもたらしただけでなく、CHCAが提供するケアの質をよりいっそう高めることにも直結しているのである<sup>209</sup>。

#### イ. CHCAの収益とHHAsの賃金

CHCAの年間事業高は、現在4億2000万ドル程度となっている<sup>210</sup>。事業開始初年度の1985年は20万ドルであったから、なんと2,100倍である。もちろん事業高は、個々のHHAが稼ぎ出す金額の集積だ。1ケースの平均時間単価は、NVS-NYでは15.61ドル、ICSでは15.37ドルであった。ここでは分かりやすくするために、15.5ドルで説明しよう。

HHAsが受け取る賃金は時給8.5ドル程度である<sup>211</sup>。ただし、付加給付もあり、これを時給換算すると3.5ドルに相当するので、HHAsはあわせて時給12ドル稼いでいることになる。このうち80%がHHAsにいき、20%が会社に入る。「会社」といっても労働者が所有しているので、その収益(の一部)は「株主」ではなく、HHAsに配当される。年度にもよるが、

<sup>207</sup> この段落と続く2段落は、2011年1月5日のRick Surpin氏への面接インタビューに基づく。なお、CHCAの顧客は、2001年ではICSが13%、NVS-NYが75%だった。10年で非常に大きく変わったのである。

<sup>208</sup> Medicaidは貧困者向け健康保険である。然るに、「高齢者以外の身体障がい者」のなかには、貧困でない人もいる。したがってICSの設立を可能とする州法の改正には、ものすごく苦勞した、とのことである。

<sup>209</sup> Dawson and Kreiner (1993)。

<sup>210</sup> 2011年1月10日、CHCA会長のMichael Elsas氏とPHI(Paraprofessional Health Institute: 医療準専門職機構)ニューヨーク州政策ディレクターのCarol Rodat氏への面接インタビューより。

<sup>211</sup> CHCAのHHAsの賃金は、時給8~9.5ドルである。週40時間以上の超過勤務の分に、9.5ドルが適用される。超過勤務分を支払っているのは、ニューヨーク州ではCHCAくらいだとMichael Elsas氏は述べた。

配当率は収益の2%程度、金額にすると、200~400ドルである。配当金を受け取れるのは、所有者のステイタスを得た労働者のみであり、CHCAの労働者にしめる所有者の割合は現在、70%から80%となっている。1989年は50%だったから、これは大きな躍進である。

所有者のステイタスを得る流れは、次のようになっている。CHCAの労働者は、3ヶ月の試用期間で良好な仕事実績をあげると、所有者になる資格を得る。出資金額は1,000ドル。最初に50ドル出し、あとは毎週3.65ドルずつ積み立てていく。そうすると、約5年で所有者になる。これによって、上述したように配当金を受け取るだけでなく、会社の主要な決定に対する投票権を有することになる。

この積立方式は、長期勤続のインセンティブの一つになる<sup>212</sup>。「『福祉のお世話』になりっぱなしで、働いた経験がほとんどない女性も少なくない」(Michael Elsas氏)という状況のHHAsにとって、中長期の職業展望が持て、しかも、会社の意思決定に参加できるというのは、それまでの人生で想像したことも味わったこともない経験なのである。もちろん、自分たちが頑張った分が、配当金として手元にもたらされることもだ。CHCAのニューズレターやチラシには、そうした声が多数紹介されている。

## (2) 在宅介護労働者(HHAs)の勤務形態と所得水準

HHAsの仕事は、病院や老人ホームでの看護助手のそれと似てはいる。しかし、誰の助けも借りずに一人で切り回す仕事だ。それぞれの家庭(本人や家族)の求めに応じ、親密な関係を確立し、その上で職務を果さねばならない。困難で努力を要する仕事だ。

HHAsが何曜日の何時から何時、どこで働くかを調整するのは、コーディネーターの仕事である。訪問先での介護ニーズとHHAsの経験やスキル、訪問先での勤務時間帯やその所在地とHHAsの自宅の近さや生活サイクルなど、さまざまな要素を考慮しながら、コーディネーターは「人繰り」をしていく。HHAsは全員が、GPS機能付きの仕事用携帯電話を持っている。訪問先の家庭到着時と退出時に連絡を入れると、それがそのまま電子的に記録される(紙媒体のタイムシートは数年前になくなった)。このようにしてHHAsは、訪問先から訪問先へとまわる。もちろん、一つの家庭で長時間、週に何日も働く場合もある。勤務形態はHHAsによってさまざまである。

HHAsは週に何時間、働いているのだろうか。全体平均では週35時間前後である。CHCAは、できるだけ多くのHHAsが週35時間労働を実現することを目標としている。週35時間、働きたくても働けていないHHAsが少なからずいるのだ<sup>213</sup>。その原因は複数ある。ケース数

<sup>212</sup> CHCAにおけるHHAの年間離職率は、20%前後で推移してきたという。業界平均は40~50%なので、非常に低い。これを達成しているのは、時間をかけた採用、手厚い訓練、展望の持てる処遇である。

<sup>213</sup> CHCAの「厚い記述」(詳細な記述)をなしたエスノグラフィーであるGlasser(2002)は、対HHAsの質問紙調査の結果を取り上げている。その自由記述の中には、「もっと長い時間働けるようにしてほしい」が散見された。

全体の減少<sup>214</sup>、ケースと HHAs の時間的ミスマッチ、試用期間中の HHAs の増加<sup>215</sup>などである。

しかし週 35 時間（以上）働けたとしても、HHAs の所得レベルは極めて低いままだ。このことを確認すべく、ある HHAs が、時給 9 ドルで週 40 時間（月 160 時間）働いたとして計算をしてみよう。月収は 1,440 ドル、年収は 17,280 ドルになる。連邦政府の公式貧困ガイドラインは、2011 年度の場合、4 人世帯なら年収 22,350 ドル（世帯収入合計）だ。そもそも公式貧困ガイドラインの水準自体が低すぎるので、多くの州や市や郡は、その 2 倍を公的扶助支給ラインとしている（Fitzgerald 2006=2008）。この HHAs がシングルマザーで扶養児童を 3 人抱えているならば、確実に公式貧困ラインを下回っているわけであり、仮に夫と扶養児童が 2 人いて、夫が彼女より多少多めの年収を得ていたとしても（そういう場合が多いだろう）、やはり上記の公的扶助支給ラインすれすれだ。そのため、「あなた（＝筆者）が考えるように、HHAs は週 35 時間働いている場合でも、依然として公的扶助を、主に Medicaid を受給している」（Rick Surpin 氏）のであり、「貧しい人が貧しい人の世話をする」（Carl Rodat 氏）構造は少しも変わらないのである。

### （3） CHCA の労働組合化—原因とプロセス

CHCA 設立者であり現在は ICS 会長の Rick Surpin 氏、CHCA 会長の Michael Elsas 氏、PHI（Paraprofessional Health Institute：医療準専門職機構）ニューヨーク州政策ディレクターの Carol Rodat 氏—だれもがみな、HHAs の収入が上がり生活が改善されることに向けて、長年努力してきた。その努力は、中間マージンを抜く取引先との交渉だけではなく、ヘルスケア行政の担当部局や政治家へのアドヴォカシーも含まれる。CHCA の顧客である NVS-NY にしても、Medicare の場合は会計管理機関（民間保険会社）を相手にマージン交渉をしている。したがって CHCA/ICS/PHI は、「労働者に賃金を払うまいとして、可能な限りそれを削り、自分の懐に収めようとしている」ヘルスケア業界（Rick Surpin 氏<sup>216</sup>）のシステム全体を相手にしなくてはならない。これは難業だ。ヘルスケア業界の複雑な利権構造を考えれば、他の有力団体と連携しない限り、ドンキホーテ的ですからある、と言えよう。では、そうした有力団体としての可能性があるのはどこかといえば、SEIU ローカル 1199 なのである。

CHCA と SEIU ローカル 1199 との連携は、1980 年代後半にさかのぼる。CHCA の設立（1985 年）後、それほど経っていない時期だ。在宅介護の関係者団体として結成された Home Care Work Group で、CHCA と SEIU ローカル 1199 は、ヘルスケア労働者の賃上げ運動に成功した。この頃の CHCA は、まだまだ小さな組織だったが、「ホームヘルスケア市場と政策に対して

<sup>214</sup> 第 2 章でふれたような、要介護者の様態が悪化して入院してしまう場合のほかにも、Medicare や Medicaid の予算削減も原因となりうる。

<sup>215</sup> 試用期間中は、訪問介護を終えたのちに CHCA の本部に戻り、看護師の指導やピア・レビューのもとでの振り返り、といった学習メニューがあるためである。

<sup>216</sup> アメリカ労働者協同組合連合（USFWC）の第 2 回大会（2009 年）における基調報告（の梗概）より。  
<http://www.geo.coop/node/53>

徐々に影響力を及ぼし始めました。そんな CHCA を、SEIU ローカル 1199 は組織化したくてならなかったのです。それによって、自分たちはいっそうパワフルになれますから」(Rick Surpin 氏)。

それにしても、労働者所有企業の労働組合化は、ある種奇妙である。経営に参画する立場の従業員が、経営者側と交渉する労働組合のメンバーでもあるからだ。そのため Michael Elsas 氏の前任者は、SEIU ローカル 1199 からの労働組合化の申し入れに対し、労働者所有企業に労働組合は必要ない、として断った (Schneider, 2010)。

これに対して後任の Michael Elsas 氏は 2002 年、SEIU ローカル 1199 による労組化を含む関係発展、という決定を下した。SEIU ローカル 1199 のきわめて強い政治的交渉力によって、Medicare と Medicaid の予算増加を実現しうるからである。政治的目的という点では同じ側に立てる、という理屈だ。

「HHAs の収入を 2 倍。なーんと 2 倍！ そんなことは、我々が何年も何年も苦しんで目指してきたけどできなかった。ならば、労組化するしかない、と。SEIU の政治力は強大で、いとも簡単に 2 倍にできるのだから。私は労働組合の全てに賛成しているわけじゃない。でも、HHA の収入を 2 倍にしてくれるところなら、そりゃあフレンドリーにもなるわけですよ。」(Michael Elsas 氏)

前述した、1 ケースあたりの平均時間単価 15.5 ドルという水準は、CHCA が提供する高品質のケアのみならず、SEIU ローカル 1199 のもつ政治的交渉力の結果でもあるのだ。15.5 ドルという水準に対して、HHAs の賃金が時給 8 ドル～9.5 ドルと低いままなのは、SEIU ローカル 1199 がカバーする HHAs の健康保険<sup>217</sup>のコストが最近急増しているからである。組合費は週 6 ドル。特に労働時間がより短い HHAs にとっては、決して小さくない負担だ。

#### (4) CHCA の労働組合化がもたらしたプラス面とマイナス面

Medicare, Medicaid の予算増加をはじめ、CHCA の収入増加ひいては HHAs の賃金上昇や付加給付の充実、より高度な教育訓練の無償提供は、CHCA の労働組合化がもたらした大きなプラス面である。では、マイナス面は何か。CHCA にとって、労働組合のこういった部分が懸念されるのだろうか。面接インタビューでの話からは、次の三つの側面に整理される。ア. 社内のガバナンス、イ. あるべきケアに関するビジョンの相違、ウ. 変革対象の範囲、である。

##### ア. 社内のガバナンス

労働組合化された CHCA では、代議員 (Union Delegate) がおり、その管理監督者として

<sup>217</sup> Michael Elsas 氏は 2005 年に、1199SEIU Home Healthcare Aide Benefit Fund の管財人になっている。

労働側代表者（Union Rep.）がいる。SEIU ローカル 1199 のホームページ（の *News Center*）によれば、代議員の 1 人は Zaida Ramos 氏、労働側代表者の 1 人は Guadalupe 氏だ<sup>218</sup>。Ramos 氏は CHCA で 10 年以上働き続けてきた HHA で、Hostos Community College で幾つかクラスを履修し、労働組合組織化の重要性を理解したという。彼女は喘息疾患の小学生男児がいるシングルマザーで<sup>219</sup>、賃金上昇と健康保険の充実を切望してきた。

CHCA の労働組合化ののち Ramos 氏らは、労働協約を正式に締結することを提案してきているが、CHCA は異なる方法での問題解決を望んでいる。なぜなら労働協約を結んでしまうと、会長の Michael Elsas 氏は全てをコントロールできなくなるし（会社としての最終意思決定は会長が行う）、労働組合の先任権制度によって、誰かが仕事を失う恐れもあるからだ。Rick Surpin 氏が強調したように、制度要求で労働組合の政治力を使えるのはよいが、「社内的な在り方に関しては別」なのである。ラテン系・アフリカ系アメリカ人女性たちが、その文化や行動様式を互いに尊重しながら、よく話し合っ物事を決めていくという民主主義的な在り方が、上層はアフリカ系アメリカ人の男性がしめ、かつトップダウン方式をとる SEIU ローカル 1199 のやり方によって壊されはしないか。こうした事態は、何としてでも避けなければならなかったのである。

CHCA のガバナンスに SEIU ローカル 1199 がどのように関わるかについては、2007 年から話し合いがもたれ、結果、2009 年に Management/Labor Committee が設置された（Schneider 2010）。現在、この委員会のアクティブなメンバーは 30 人ほどで、SEIU ローカル 1199 の労働側代表者 3 人、代議員数名、それから CHCA の自発的参加メンバーで構成されている。毎年テーマを設定し（たとえば、組織コミュニケーション）、グループに分かれて議論や調査をし、最終的にマネジメント・グループ（役員会や経営上層）に対しコメントする<sup>220</sup>。繰り返せば、組織としての最終的な意思決定は会長が下す。SEIU ローカル 1199 は依然として、労働協約の公式的な締結を望んでいるようだが、CHCA にその意思がないため、個別イシューで合意を重ねるといった戦略をとっているようである。

#### イ. あるべきケアに関するビジョンの相違

CHCA が労働組合化のネガティブな影響として懸念してきたのは、ガバナンスだけではなく、あるべきケアをめぐるビジョンの相違が混乱を生みかねないことである。ヘルスケア業界に長年関わり、5 年前から PHI ニューヨーク州政策ディレクターを務める Carol Rodat 氏は、SEIU ローカル 1199 が持つヘルスケアのビジョンは時代遅れだと言う。

---

<sup>218</sup> 私たちは Ramos 氏の話もぜひ聴きたく思い、その「上司」にあたる Guadalupe 氏にもメール連絡を出したが、返事は返ってこなかった。

<sup>219</sup> Ramos 氏の自宅のある Bronx 区は全米で、子どもの喘息疾患率が飛び抜けて高い地域の一つである。その原因は、Bronx 区にはニューヨーク市が出すゴミの 3 分の 1 が来るゴミ処理場があり、それを運搬するトラックの往復が絶えないからである（Fitzgerald 2010:122-123）。

<sup>220</sup> Michael Elsas 氏の説明。

「彼らは先任権が長い人ほど仕事がこなせる、っていう発想なのよ。だから、新しく生まれてきた職業名称（new occupational titles）が理解できない。人が90代まで生きる時代のヘルスケアは、50年前60年前とは根本的に異なっているんだから、過去にはなかった職業が生まれていて当たり前だわね。いまはチームケアが大切で、そこで HHAs が果たす役割はものすごく大きい。そんなこと、昔は無かったわよ。

それから、ある先進的な訪問介護機関では、症例ごとの専門知識の基礎を身につけた HHAs を育成している。終末ケアの心得のある HHAs とか。でも、先任権のような伝統的でリジッドな発想に囚われたら、こうした新しい仕事の仕方や職業は理解できないでしょ。私たちは先任権アプローチをとらない。私たちは常に、『この人びとは何を必要としているか？ 私たちは何ができるのか？ 最も低いコストで？』と問い続けているのよ。」  
(Rodat 氏)

Carol Rodat 氏が「先任権アプローチ」という言葉で批判しているのは、先任権の問題だけではなく、生産者中心の職務構築なのである。それではダメで、利用者中心<sup>221</sup>の職務構築でなければならないのだ。このことを SEIU ローカル 1199 の労働側代表者たちにも分かってもらう必要がある。そのため Rodat 氏は、労組の人びとを介護現場に連れて行く、利用者がより健康的で幸福になるのを見た労働者がそれに気づくようにさせる（生産者中心主義を捨てれば、「先任権アプローチ」になびかない）、などの方法をとってきた。

#### ウ. 変革対象の範囲 (scope)

Elsas 氏と Rodat 氏は、SEIU ローカル 1199 はヘルスケア行政と業界のシステム全体の変革を目指してはならず、それが CHCA/PHI/ICS との根本的な違いだと指摘する。

「私たちは Medicare や Medicaid のお金が、もっとたくさん HHAs の手にわたるようにしたいと考えている。でも労組はまず、多額の資金が流れ込む研究病院 (Research Hospital) に目をつけているんだ。次に老人ホームや NVS。ほら、看護師がいるからね。それから最後に私たち、という順番なんだ。」 (Elsas 氏)

つまり SEIU ローカル 1199 がとっているのは、Medicare や Medicaid の総額を増やすことで、医療介護職ヒエラルキーの各段階が順に「潤う」ようにするという戦略だ。それは Medicare / Medicaid 制度そのものの再構築や、医療介護職ヒエラルキーの再考・脱構築を迫るもので

<sup>221</sup> Rodat 氏は “consumer-centered” と表現していたが、ここでは「消費者中心」ではなく「利用者中心」と訳出した。というのは、本章第2節第3項で、AARP（全米退職者協会）の歴史にふれた際、「規模の急速な拡大につれて、会員との関係は「生産者-消費者」のそれと化していった」というように、「消費者」にネガティブな意味（商品を買うだけの存在）を持たせたからである。

はない。しかし必要なのはそうした変化である。そのためには、政府のヘルスケア担当者に、HHAs の労働条件の酷さを知らしめ、HHAs がこなしている仕事の重要性を認識させ、もっと敬意を払わせることが不可欠だろう。これらが根底になれば、業界平均 8 ドル（ニューヨーク市の場合）という HHAs の時給——マクドナルドより低い——が、10 ドルに上がることもなかろう。しかし、ヘルスケア業界は準市場であり、政府による意思決定の余地はより大きいのである<sup>222</sup>。

こうしたアドヴォカシーに労働組合が進んで協力するには、「先任権アプローチ」「生産者中心主義」を捨て、「利用者中心主義」の見方に立たねばならないだろう。しかしそれが困難であることは、以下の Carol 氏の発言からうかがえる。

「この 5 年間、労働組合の人たちの考えを変えるのに一体どれほど貴重な時間を費やしたのか！ 最終的には彼らは『わかりました』って言わざるを得なかったですけどね」（Carol 氏）

#### （５） 本節のまとめ

CHCA のまとめとしては、この組織（グループ）が発展した条件と、その 1 要素である他組織との連携・連合について考察したい。

まず組織発展の条件としては、ヘルスケアという産業分野の特性——地理的固定性と準市場であること——を忘れてはならないだろう。本報告書第 3 章の NECA/IBEW 労使合同徒弟制訓練のまとめでもふれたように、仕事の現場を海外に出せない場合、ビジネスの拡大には教育訓練投資がより促されるのであった。このことは、ヘルスケア分野にも当てはまる。しかもヘルスケア分野は準市場である。Medicare/Medicaid という公的資金が流れており、政府の規制が相対的に厳しく、煩雑な業務に対応しなければならない。かくしてヘルスケアは、ニーズの大きな増大が見込まれ商機がありながらも、誰でも容易に参入・存続できるわけではない分野となっているのである。

因みに Rick Surpin 氏は 1980 年前後に、低所得者層による労働者協同組合のレストラン・配食事業を立ち上げている。しかし、低賃金の単純労働に依存して極めて安価な食事を供給するファースト・フード店やディスカウント食料品店が溢れかえる中では、人びとは安全性や新鮮さよりも安さを選び、事業は続かなかった。そこで、生き残れる確率の高い事業は何かと考え抜き、ホームヘルスケアに目をつけたのであった（Glasser 2002）。この経験を踏まえると、第 2 章で言及した UFCW デトロイトの、低所得の近隣住民による労働者協同組合の食料品店や、第 2 章でみたレストランのワーカーセンターである ROC-NY の、協同組合レス

<sup>222</sup> HHA の平均時給が 8 ドルから 10 ドルに上がれば、Medicare や Medicaid の総額が一定である限り、保険会社や病院や老人ホーム、医師や看護師らの手にわたる金額はその分減るということである。それには当然のごとく反対が起こり、政府はこれらの圧力を受ける。

トラン (COLORS) などは、存続していくのは決して容易なことではないであろう。かように産業特性は、労働組織の発展を左右する重要な条件である。

他組織との連携・連合としてふれたいのは、SEIU である。SEIU は、Osterman, et al. (2001) のなかで好意的に言及されていると言ってよい。1990 年代に SEIU は、ロス・アンジェルス の在宅介護労働者を組織化し、かつ、市政府が雇用主となってディーセント・ワークを保障するよう、大規模なアドヴォカシーを実施して成功に導いた (pp.114-116)。この事実と、本節で確認した CHCA との関係を突き合わせてみると、パイの確保とその拡大を第一義のゴールにするという SEIU の戦略が明白となる。もちろんそれは、不可欠なことに違いない。その点は CHCA も賛成なのである。しかしそれだけではなかったのだ。

Osterman, et al. (2001) は、断固として護られるべき道徳的土台 (moral foundations) の一つとして、「尊厳の源泉としての仕事 (work as a source of dignity)」を挙げている。「他者の福利を改善するあらゆる生産的な<sup>223</sup>仕事は、有償・無償を問わず、敬意を払われて然るべきである」(p.13)。CHCA はこのレベルに降り立って、在宅介護労働者の仕事のあるべき姿を追求している。それは前項で述べたように、先任権アプローチではない、さらには生産者中心主義でもない仕事の仕方であった。

もちろん現実には、他組織との連携・連合は、妥協やバーターの連続に他ならない。だがそうであるからこそ、護りたい道徳的土台は何なのかが、鋭く問われ続けなければならないし、研究の眼差しもまた、その次元まで突き通すものでなければならないと考える。

#### 4. 本章の結論

以上本章は、Osterman, et al. (2001) の分析枠組みでは明示化されていない、労働者同士の相互扶助という行為の仕方を組織原理にして、凝集性を高めてきた組織にも分析のメスを入れるべく、Freelancers Union と CHCA を事例として取り上げて検討してきた。その際、これら 2 組織への言及が、アメリカとは異なり日本では僅かであることに着眼し、社会的企業論等についても先行研究の検討を行い、労働 (政策) 研究のアプローチが弱いことを指摘した。Freelancers Union や CHCA のような相互扶助を軸とした組織が、労働組織のソーシャル・ネットワーク化においてしめる位置や果たしている機能はどのようなものか。本章は、2 組織における相互扶助の仕組み等をはじめ詳述し、分析を行ってきたのである。

もっとも一口に相互扶助といっても、Freelancers Union と CHCA のそれは大きく異なっている。以下では、2 組織の諸特徴を比較しながら (図表 4-5)、結論を述べる。

---

<sup>223</sup> 「生産的な」の言語は “productive” である。Osterman, et al. (2001) がこのあとに続けて「有償・無償を問わず」と書いていることに注意。つまり、生産性は、貨幣で計られる付加価値の上昇に限定されはしないのである。だからこの場合は、“productive” は「豊かな」と訳す方が適切かもしれない。

2 組織の比較の結果は、7 点にまとめることができる。両者に共通するのは①組織化の対象、③中心的な相互扶助の手段、⑥アドヴォカシーである。つまり、独立自営業者・請負労働者と在宅介護労働者というカテゴリーの違いはあるものの、生活保障の低さ・欠如、不安定な労働、低所得水準にある労働者の組織化という点で同じであり、また、賃金以外の付加的部分（給付や配当金）をシェアするという点でも共通する。アドヴォカシーについても、もちろん内容は異なるが、制度変革を精力的に求めているという大もとの点で共通している。

ただし CHCA の場合は、中心的な相互扶助は別にもある。OJT やピアサポートなど、日常の仕事や職業訓練が相互扶助を通してなされているのである。そもそも労働者協同組合は、「ビジネス」自体と相互扶助が密接に結びついている組織である。こうした特徴④からは、共同体の感覚の持ちやすさ（⑤）が導き出されよう。これに対して Freelancers Union は、そうした感覚は同業者同士、あるいは既に組織化された団体のメンバー同士では持たれるかもしれないが、Freelancers Union として労働の場があるわけではないので、それは難しいだろう。だからこそ、「新相互扶助主義」が掲げられ、さまざまな工夫が凝らされていたのであった。団体保険の提供と並行して制度要求を事業の柱とする Freelancers Union は、共同体感覚を持てる制度要求活動への会員の参加を高めることが重要で、そのために、各会員個人が「気楽に」起こせる、しかも、個別性のあるアクション（シュプレヒコールのような一斉行動ではなく、各人で異なる経験や思いに基づいた行動）を編み出しているのだ。

図表 4-5 Freelancers Union と CHCA の比較

比較項目		Freelancers Union	CHCA
①	組織化の対象 (メンバーシップ)	独立自営業者	在宅介護労働者
		生活保障の低さ・欠如、不安定な労働、低所得という点で共通	
②	組織化の特徴	二次的組織化(既に組織化された団体との結合)の傾向が強い	一次的組織化(労働組織の組織化)
③	中心的な相互扶助 の手段	団体保険の購入	付加給付と配当金
		団体購入によるBenefitsの提供という点で共通	
④	労働の場	Freelancers Unionの外部⇒相互扶助にしめる 団体保険購入の比重が高い	CHCAの内部⇒労働そのものやその職業訓練にともなう相互扶助も存在。収益を上げると いう「ビジネス」と相互扶助が不可分
⑤	共同体の感覚	既存組織化団体を超えては持ちにくい、さまざま な工夫を凝らしている	持ちやすい、ただし従業員規模の拡大につれ て希薄化するという問題も
⑥	アドヴォカシー	支払保障法(Payment Protection Act) 制定へ の働きかけ	Medicare, Medicaid の制度設計と運用改善へ の働きかけ、HHA職の社会的認識変更への 働きかけ
⑦	ソーシャルネット ワーク化の特徴	団体保険購入を軸にした、既存の組織化済み 団体との連携⇒職業団体、「次世代組合」「新 しい組織」との連携	労働組織よりはむしろ利用者団体や地域生活 者団体との連携

出所：著者作成

最後に、⑦ソーシャル・ネットワーク化でも、大きな違いがあるように思われる。繰り返せば、Freelancers Union は、団体保険購入を軸にした、既に組織化された団体との結合（二次的組織化）を行ってきたので②、職業団体（労働組合含む）との結びつきが強い。また、ニューディール型労使関係システムでは護られない独立自営業者の組織であるため、「次世代組合」や「新しい組織」との結びつきも深めていく可能性が高いだろう。

これに対して CHCA は、労働組織よりもむしろ、利用者（消費者）団体や地域住民団体との結びつきを強めていくのではなかろうか。なぜなら、Freelancers Union が経営者 vs 独立自営業者という構図において、独立自営業者の集団的自衛（相互扶助）とアドヴォカシーによる権利確立・回復を目指すのに対して、CHCA は在宅介護の利用者＝生活者のニーズに丁寧に応える（より良いケアを提供する）ことで、こうした人びとを「味方につける」方が、組織的により安定するからである。Carol Rodat 氏が強調した「利用者中心主義」は、あるべきケアという理念レベルの話だけではなく、組織の存立や組織間ネットワークにも関係するのだ。実際に Independence Care System は、「65歳未満の身体障がい者」、つまり Medicare/Medicaid の制度の谷間に落ちた人びとを組織化した機構で、これによって CHCA の事業高はさらに増加したのであった。

以上のように、在宅介護を労働者協同組合方式で行うことの意味を掘り下げてみると、労働（ないし生産）中心で「労働組織のソーシャル・ネットワーク化」を考えていては視野が限られることに、あらためて気づく。私たちの研究が「労働組織」と言うとき、それは正確には、「労働・生活組織」であり、それらのソーシャル・ネットワーク化なのである。

このように考えると、「相互扶助」という概念もまた、再考を迫られよう。つまり、労働に限定したような相互扶助なのか、それとも少なからぬ生活の領域をもカバーするような相互扶助なのか。いずれの色彩が濃いかで、労働・生活組織のソーシャル・ネットワーク化のありようは、異なってくるだろう。能力不足、そして調査とデータの限界から、本章はとでもそこまで踏み込めていないけれども、今後の研究に向けて視点を提示しておきたい<sup>224</sup>。

## 参考文献

Borzaga, C. and Defourny, J. eds. (2001) *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge. 内山哲

---

<sup>224</sup> 労働者のだれもが、少なくともフィジカルには（アイデンティティの有無は別に）ある地域共同体で「生活」しているのだから、労働と生活の両方の視点で「相互扶助」を捉える必要がある—まさにそれこそが、Industrial Area Foundation モデルだ。本部スタッフの Jonathan Lange 氏が強調するように、労働者は地域共同体で生きているのだから、たとえば事業所単位で労働協約がうまく成立すればよしとするのではなく、労働と地域共同体とを不可分に捉えて改善をしていかなければならない。そうした「アクションのやり方」が相互扶助的であるべきだというのが、IAF モデルの真髄だと考える。

- 郎・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業：雇用・福祉の欧州サードセクター』、日本経済評論社。
- Conway, John, Amy Blair, Steven L. Dawson, and Linda Dworak-Munoz (2007) *Sectoral Strategies for Low-Income Workers: Lessons from the Field*, Aspen Institute.
- Dawson, Steven L. and Sherman L. Kreiner (1993) *Cooperative Home Care Associates: History and Lessons*, Home Care Associates Training Institute, Bronx, NY.
- Fitzgerald, Joan (2010) *Emerald Cities: Urban Sustainability and Economic Development*, Oxford University Press.
- Glasser, Ruth (2001) *We are the roots: The organizational culture of a home care cooperative*, Center for Cooperatives, University of California.
- Inserra Anne, Maureen Conway, and John Rodat (2002) *Cooperative Home Care Associates: A Case Study of a Sectoral Employment Development Approach*, Aspen Institute, Washington D.C..
- Kerlin, J. (2006) “Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Deference”, *Voluntas* 17:3
- Lester, Salamon, M. (1993=1994) *America’s Nonprofit Sector*, The Foundation Center. 入山映訳『米国の「非営利セクター」入門』、ダイヤモンド社。
- Lester, Salamon, M. and Anheier, Helmut, K. (1994=1996) *The Emerging Sector*, Johns Hopkins University, 今田忠監訳『台頭する非営利セクター：12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』、ダイヤモンド社。
- Osterman, Paul, T.A. Kochan, R.M. Locke, and M.J. Piore (2001) *Working in America: A Blue Print for the New Labor Market*, MIT Press. 伊藤健市・中川誠士・堀龍二訳（2004）『ワーキング・イン・アメリカー新しい労働市場と次世代型組合』、ミネルヴァ書房。
- Surpin’s Keynote Address (2009) at the Second U.S. Federation of Worker Cooperative Conference, written by John W. Lawrence.
- Surpin, Rick (2007) “Independence Care System: A Disability Care Corporation Organization in New York City,” in *Journal of Ambulatory Care Manage*, Vol.30, No.1, pp.52-53.
- Surpin, Rick (2010) *Independence Care System: A Pioneering Model of Long-Term Care for Adults with Physical Disabilities*, Independence Care System, 15pages.
- Rogers, William M. III (2010) *The Threat of Nonpayment: Unpaid Wages and New York’s Self-Employed*, Freelancers Union, N.Y.
- Ruth Glasser and Jeremy Brecher (2002) *We Are The Roots*, Center for Cooperatives, University of California.
- Schneider, Stu (2010) “Cooperative Home Care Associates: Participation with 1600 Employees”, *Grassroots Economic Organizing Newsletter*, Volume II, Issue 5, <http://www.geo.coop/node/443>.

- Williamson, John. B and Lenee Beard (2006=2007) “Securing Old Age: The Role of the American Senior Rights Movement”. 「アメリカにおける高齢者権利運動とその役割」、坂井宏介・安立清史訳、『社会政策研究』Vol.7、37-63。
- 足立清史 (2007) 「社会政策と NPO—米国のシニアムーブメントを事例として」『社会政策研究』Vol.7 : 17-36。
- 藤井敦史 (2004) 「NPO 論をこえて—社会的企業論の可能性」『都市研究』95(8) : 49-67。
- 藤井敦史 (2007) 「ボランティア・セクターの再編過程と『社会的企業』」『社会政策研究』Vol.7 : 85-107。
- 広井良典編著・日本労働者協同組合連合会監修 (2011) 『協同で仕事をおこす—社会を変える生き方・働き方』、コモンズ。
- 柏木 宏 (1998) 「アメリカの労働運動と NPO : 労働者と市民の組織的連携による新たな運動」、財団法人国際労働財団編『NPO 時代の幕開け : アメリカの経験に学ぶ労働運動と NPO』、第一書林。
- 北島健一 (2005) 「社会的企業論の射程」、「社会的排除とコミュニティケア」研究会編『中間報告書 社会的排除をめぐる諸問題』38-47。
- 中川雄一郎 (1985) 『イギリス協同組合思想研究』、日本経済評論社。
- 中川雄一郎 (2005) 『社会的企業とコミュニティの再生—イギリスでの試みに学ぶ』、大月書店 (第 2 版は 2007 年出版)。
- 佐藤一子 (2010) 『イタリア学習社会の歴史像』、東京大学出版会。
- 渋谷博史 (2010) 「解題 アメリカモデル経済社会と労働組合運動 第 3 節」、C. ウェザーズ『アメリカの労働組合運動』、渋谷博史監修・シリーズ アメリカモデル経済社会第 7 巻。
- 清水洋行 (2007) 「NPO 研究における社会的企業アプローチの可能性と課題」『社会政策研究』Vol.7、64-84。
- 須田木綿子 (2001) 『素顔のアメリカ NPO : 貧困と向き合った 8 年間』、青木書店。
- 田中夏子 (2004) 『イタリア社会的経済の地域展開』、日本経済評論社。
- 谷本寛治編 (2006) 『ソーシャル・エンタープライズ : 社会的企業の台頭』、中央経済社。
- 塚本一郎 (1998) 「イギリスにおける労働者協同組合の発展と衰退、新しい展開」、『佐賀大学経済論集』第 31 巻第 2 号。
- 塚本一郎 (2007) 「福祉国家再編と労働党政権のパートナーシップ政策」、塚本一郎・柳澤正勝・山岸秀雄編『イギリス非営利セクターの挑戦』、ミネルヴァ書房。
- 塚本一郎 (2008) 「非営利セクターの新しいモデルとしての社会的企業—日本、イギリス、アメリカの比較」『自治体チャンネル』(三菱総研)。
- 塚本一郎・山岸秀雄編著 (2008) 『ソーシャル・エンタープライズ : 社会貢献をビジネスにする』、丸善株式会社。
- 筒井美紀 (2010) 「第 IV 部 解題」、本田由紀・筒井美紀編著『仕事と若者』、日本図書センター。

山岸秀雄編（2000）『アメリカのNPO：日本社会へのメッセージ』、第一書林。

山口浩平（2007）「イギリスにおける社会的包摂政策とボランティア組織の役割」、福原宏幸  
編著『社会的排除／包摂と政策』、法律文化社。

## 第5章 ワーカーセンターと権利擁護団体

(遠藤 公嗣)

### 1. はじめに—全国労働関係法の狭さ—

団体交渉がニューディール型労使関係システムの出発点であって、これを奨励する法律政策が全国労働関係法である。ニューディール型労使関係システムの機能不全とともに、出発点としての全国労働関係法の狭さが認識されることとなった。同法の狭さが、システムの機能不全の一つの原因と認識されたのである。この狭さは、本章にとくにかかわるので、同法の狭さを三つ確認しておこう。

第1の狭さは、全国労働関係法が保護の対象とする被用者（employee）の定義の狭さである。同法は、被用者の定義から除外される者を明記する（同法第2条(3)）。すなわち、たとえば ア)農業労働者、イ)家事使用人（any individual employed・・・ in the domestic service of any family or person at his home）、ウ)親または配偶者により使用される者、エ)独立請負人（any individual having the status of an independent contractor）、オ)監督者、などがある。これら除外された者の団体は、全国労働関係法の保護を受けない。

しかし、これら除外された者が恵まれない労働条件・生活条件のもとで労働することも少なくない。また、最近の雇用関係の変化により、エ)独立請負人は相当に増加しつつあると考えるとよい。そして、そうした人々が、労働条件・生活条件の改善を目的とした自主的団体を結成することも少なくない。本調査研究が対象とした団体の一部はそうした新しい労働者組織であり、具体的には、イ)家事使用人とエ)独立請負人の組織である。

第2の狭さは、全国労働関係法が保護の対象とする手段の狭さである。同法の基本的な性格として、労働組合による団体交渉と、それに付随する争議行為という手段をつうじる労働条件・生活条件の改善のみを、同法は保護する。さらに加えて、使用者に団体交渉に応じさせるには、労働組合は同法による排他的代表となるための選挙で認証を得るなど、同法の多くの手続きをへなければならぬ。このため、団体交渉でない方法で労働条件・生活条件の改善をめざす労働者組織とか、全国労働関係法が求める多くの手続きをクリアーできない労働者組織は、同法の保護を受けない。

しかし、全国労働関係法が求める多くの手続きをクリアーする意思がない、またはクリアーが困難な労働者組織は、アメリカ社会で増加する傾向にある。そして、上記したところの、全国労働関係法による被用者の定義から除外される者がとる手段は、しばしば、全国労働関係法でいうところの団体交渉ではない。

さて、アメリカ社会における一般的な認識によれば、労働組合とは、全国労働関係法の保

護を受ける労働者組織ないし団体交渉に従事する労働者組織のことである<sup>225</sup>。この認識は、全国労働関係法の規定につよく影響されていると思われる。したがって、たとえば家事使用人や独立請負人が自らの権利を擁護する労働者組織を形成しても、その組織は労働組合とは一般的にはみなされない。同法上の団体交渉をしない労働者組織もまた同様で、労働組合とは一般的にはみなされない。

第3の狭さは、1938年公正労働基準法とそれから派生した諸法、および1964年公民権法第7編以降に発達した多様な差別禁止諸法、これら諸法が同法と無関係なことである。いうまでもないが、これら諸法が規定した雇用上の権利は、現在のアメリカ社会において労働者を擁護するところのおそらくもっとも強力な道具である。労働者が非組合員であっても、その雇用上の権利を享受できる。ところが、これらの雇用上の権利の履行を使用者に要求し実現する組織は、同法の労働組合である必要がない。もちろんであるが、権利の存在は権利の順守を必ずしも意味しない。権利の履行を求める政府機関は存在するにしても、それだけでは不十分である。そこで、労働者側に立って、権利の履行と実現を要求する組織が発達した。たとえば、前述したところの、家事使用人や独立請負人の労働者組織は、権利の履行と実現を要求する労働者組織でもある。

全国労働関係法の三つの狭さを克服する労働者組織の典型例が、ワーカーセンターである。

## 2. ワーカーセンター

Janice Fine が、その著書『ワーカーセンター (Worker Centers)』(Fine (2006)) を公刊してから、英語圏の労働研究者の間における「ワーカーセンター」の知名度が一挙に高まったとあってよい。それまでは、アメリカの労働研究でさえも、ワーカーセンターにあまり注目してこなかったとあってよいからである。Fine が注目したところのワーカーセンターは、「コミュニティに基礎をおく、ないしはコミュニティが主導する組織であって、低賃金労働者を支援するために、サービス提供、権利主張、組織化を行う。その大多数の組織は、移住労働者を主に、あるいは移住労働者だけを支援する組織として発展している」というものである。

ワーカーセンターに厳密な定義はないが、その特徴を遠藤なりに整理すると、①地域ないし職業のコミュニティを基盤とする組織であること (ファインがいう「コミュニティ」は「地

---

<sup>225</sup> これは、あくまで人々の一般的認識であって、全国労働関係法の保護を受けない労働者組織であっても、労働組合を自称し労働組合機能をもって存在することは可能である。たとえば、20世紀初頭のアメリカ労働史で著名な労働組合である IWW (Industrial Workers of the World) は現在も少数組織 (全米で組合員数千人程度か) で存在し、その一部はスターバックス労働組合として、スターバックス・コーヒーのいくつかの店舗を組織している。スターバックス労働組合は、全国労働関係法による排他的交渉代表の認証は受けていないが、しかし事実上は、労使交渉があるように思われる (IWW のウェブサイト (<http://www.iww.org>, 2011年9月12日アクセス) Wikipedia, Starbucks Workers Union ([http://en.wikipedia.org/wiki/Starbucks\\_Workers\\_Union](http://en.wikipedia.org/wiki/Starbucks_Workers_Union), 2011年9月12日アクセス))。

域」と「職業」の二つがあると理解すべきであろう)、②主に中南米・アジア・中近東など、外国からアメリカへの移住労働者を中心とした組織であること、③生活支援と権利擁護を目的とした組織であること、④全国労働関係法ないし一般の認識では、労働組合とみなされない労働者組織であること、の4点であろう。

最初のワーカーセンターといわれるのは、1992年にニューヨーク州ナッソー郡(ロングアイランド)ヘンプステドに設立された Workplace Project である。Jennifer Gordon が設立者であって、彼女は1998年まで Workplace Project の executive director であった<sup>226</sup>。彼女は、1992年にハーバード大学ロースクールを修了して弁護士資格をもち、現在はフォードム大学ロースクールで移住法と労働法を教える准教授である。ワーカーセンターのメンバーの権利擁護は、法律で定められた諸権利の擁護として行われることが多いので、その活動に果たす法律家の役割は大きく、多くのワーカーセンターの活動には弁護士資格保有者が何らかの形式で加わっている。また、Workplace Project にかぎらず、他のワーカーセンターについても、ワーカーセンターが結成され活動が持続することについては、自然発生的なものというよりも、さまざまな個人や団体の支援によるところが大きい。それらは、たとえば個人では、弁護士や大学教員である。

ワーカーセンターは1990年代から急速に発展した組織であって、ファインによれば、2005年に全アメリカで137組織が存在した(Fine (2005))。その後も増加して、面接インタビューをした多くのインフォーマントの推測によれば、2011年では全アメリカで200前後にのぼる。現在、カナダにも少数のワーカーセンターが存在する<sup>227</sup>。

ワーカーセンターの法人格は、内国歳入法典第501(C)(3)に基づく連邦法人所得税免税や寄付税制上の優遇措置がある非営利団体(NPO)である<sup>228</sup>。ワーカーセンターの主な財源は公的および民間からの助成金や寄付金であり、メンバーから会費を徴収している場合もある。政府や民間からの助成金や寄付金は、単年度もしくはプロジェクト単位ごとの時限が設けられている。対象となるプロジェクトが終了すれば、新たに助成金の申請を行わなければならない。したがって、これらの組織は予算が潤沢ではなく、活動基盤は一般的に不安定となっている。

ワーカーセンターは、各州が設定する非営利団体の適格要件により、役員会(Board of Directors)の設置が義務付けられている。そのため、民間企業と同様のチェック体制がある。役員会は、大学や労働組合の関係者、寄付金財団関係者OB、弁護士などから構成されるこ

---

<sup>226</sup> Jennifer Gordon への面接インタビュー、2010年11月3日。ミシガン州で活動する Washtnaw County Workers Center も、大学教員による設立という。AFL-CIO ミシガン州支部長 Mark Gaffeny への面接インタビュー、2010年11月7日。

<sup>227</sup> たとえば、モントリオールの Immigrant Workers Centre。同センターの Mostafa Henaway (Community Organizer) によるプレゼンテーションは、明治大学労働教育メディア研究センター(代表:遠藤公嗣)ほかの主催による研究会(2011年7月16日、明治大学)でおこなわれた。

<sup>228</sup> フォーム 990 という名称の年次報告書を内国歳入庁に提出することが義務付けられている。公益性、内部ガバナンスの状況がチェックされる。役員報酬・幹部職員給与を含めて一般に開示される。

とが一般的である。役員を通じて彼らの出身母体や関係機関との連携も行われる。

ワーカーセンターの日常の運営活動は、専従もしくはボランティア、または大学生のインターンなどのスタッフ職員が担当する。少人数であることが多いため、役職等の階層はほとんどない。スタッフ職員の年齢は30代から20代の若手を中心に、女性の比率が高い。

ワーカーセンターは、基盤とする「コミュニティ」の違いによって、2種類に区分できるかもしれない。一つは、地域的コミュニティを基盤とするワーカーセンター（ここでは地域ワーカーセンターとよぶ）であり、もう一つは、職業的コミュニティを基盤とするワーカーセンター（ここでは職業ワーカーセンターとよぶ）である。ただし、2種類は連続する側面があり、したがって重複するワーカーセンターもある。便宜的な区分とってよいかもわからない。

### （1） 地域ワーカーセンター

地域ワーカーセンターは、地域的コミュニティに属する移住労働者をメンバーの基盤とするので、メンバーがどの職業や産業に属しているかは基本的に不問である。しかし、しばしば、出身国や出身地が同一の労働者とか、スペイン語など特定言語を話す移住労働者が組織対象の中心とされ、したがってメンバーの中心になる。コミュニティを超えて異なるワーカーセンター同士が連携したり、ワーカーセンターが全国組織をつくったりすることは、近年ようやく発達してきた。

ところで、こうした地域ワーカーセンターのメンバーが、実のところ、特定の職業や産業に集中して労働していることがある。そうすると、つぎに述べるところの、職業ワーカーセンターと重複する。

地域ワーカーセンターの主な活動分野は、①英語教育のメンバーへの提供（メンバーは外国からの移住労働者が多く、彼ら彼女らは英語を理解しないことが多いためである）、②移民法、労働法、差別禁止法、労働災害補償といった労働者の権利擁護に関する教育のメンバーへの提供、③メンバーにたいする使用者の各種法令違反を指摘して、その順守を使用者に要求するキャンペーン、④賃金未払いや不当解雇などの法的救済をメンバーが求める場合の、法律扶助のメンバーへの提供、⑤法律上でなく事実上の団体交渉の実行、などである。職業訓練の提供は、あまりおこなわれていないように思われる。

これらのすべての活動の一つの地域ワーカーセンターが万遍なく行うわけではなく、個々の地域ワーカーセンターによって、その活動分野に強弱があるのが普通である。地域ワーカーセンターは、①から⑤までの活動のうち、①の側に重点が傾斜するところが多いように思われる（これに対して、職業ワーカーセンターは、⑤の側に重点が傾斜するところが多いように思われる）。

③の活動について、例をあげよう。地域ワーカーセンターのメンバーが、使用者の自宅周

辺で、使用者の各種法令違反についての宣伝行動を行う<sup>229</sup>。その地域ワーカーセンターが教会と連携関係がある場合、地域ワーカーセンターの支持者である聖職者が、不正を行う使用者の事務所や自宅を訪れて、神の名のもとに労働者を正しく取り扱わなければならないとのメッセージを伝えるとともに、使用者のために神に祈りを捧げる。これにより、同じ信者である使用者の良心に訴えるのである<sup>230</sup>。

メンバー数も財政規模も、地域的ワーカーセンターは、職業的ワーカーセンターよりも小さい。経費の大半は民間財団の助成金や寄付に頼っている。この申請は、年度ごと、もしくはプロジェクトごとに行う必要がある。したがって、スタッフは申請作業や実施報告の作成にかなりの時間を割かれることになる。①の活動である英語教育の提供については、英語を母国語としない住民への教育サービスとして、政府からの助成金を得られることがある。この活動を軸にして、①の活動の中で②の活動、すなわち労働者の権利教育などの活動、を一緒に行う。たとえば、New Labor のオフィス内に掲示されていた教材によれば、①の教育に使われる英語文例は下記のものであって、この複合関係をよく示している<sup>231</sup>。

**What is Katty's Best option? Why?**

(訳：カティの最善の選択は何か？その理由は？)

**Katty should speak with his supervisor. So the agency can pay the owed hours of overtime.**

(訳：カティは監督者に話すべきである。そうすると、派遣元は支払い義務のある残業時間を支払うことができる)

**Katty has to unite her co-workers to discuss the problem with the agency about her money.**

(訳：カティは同僚労働者と団結し、自分のお金の問題を派遣元と議論しなければならない)

**I think she needs speak with the manager. he has to now what is happening with her.**

(訳：彼女は管理者と話をする必要があると私は思う。彼は彼女に起こっていることを知らなければならない)

メンバーから会費を徴収するワーカーセンターもある。New Labor の会費は、年あたり 100 ドルであった。

## (2) 職業ワーカーセンター

今回の調査事例の中では、家事使用人、タクシー運転手、レストラン従業員は、その職業の労働者のみでワーカーセンターを結成している。地域的コミュニティを基盤とするワー

<sup>229</sup> New Labor, Lou Kimmel (Director of Field Mobilization) への面接インタビュー、2011 年 1 月 11 日。

<sup>230</sup> Interfaith Workers Justice, Kim Bobo (Executive Director) への面接インタビュー、2010 年 11 月 11 日。

<sup>231</sup> 綴りと文法の間違いは原文のままである。訳は遠藤が付加した。

カーセンターと比較して、いくつかの違いがある。

職業ワーカーセンターは大都市に存在するが、地域ワーカーセンターは大都市にも中小都市にも存在する。都市規模が大きいほど、単一の職業ではたらく移住労働者の数が多くなるので、それだけ職業ワーカーセンターは結成しやすいのである。メンバー数も財政規模も、職業ワーカーセンターは、地域ワーカーセンターよりも大きい。

活動分野については、地域ワーカーセンターと同様な活動リストをあげることができるものの、そのうちの、③法令順守キャンペーン、④法律扶助の提供、⑤事実上の団体交渉、などの活動が重視されている。労使が協力して、メンバーに職業訓練を提供するところもある。

このような活動リストは、端的にいえば、労働組合のそれに近い。この点で、家事使用人とタクシー運転手が全国労働関係法によって保護される被用者でなく、全国労働関係法上の労働組合を結成できないことに、あらためて留意したい。すなわち、家事使用人の除外は同法に明記されているし、タクシー運転手の多数は、アメリカの法律では独立請負人とみなされるため、やはり除外されるのである。アメリカのタクシー運転手の多数は、タクシー車両とタクシー営業免許書をもつ事業主から、これらを借りる形式で仕事をするからである。したがって、家事使用人とタクシー運転手は、全国労働関係法上の労働組合を結成できないけれども、かわりに職業ワーカーセンターを結成していて、それは労働組合に近い機能をもっている、ということもできよう。

#### （補） ワーカーセンターの、別の形態による事実上の団体交渉と争議行為

今回の調査事例でないが、ドキュメンタリー映画となってアメリカ社会で知られたワーカーセンターの活動事例は、ロス・アンジェルスLos Angelesの **Garment Worker Center**（固有名詞である）による事実上の団体交渉と争議行為である。これを紹介しておこう。**Garment Worker Center**は、被服の縫製に従事する中南米系の女性移住労働者を主に組織する職業ワーカーセンターである。**Garment Worker Center**は、おそらく、地域的コミュニティと職業的コミュニティの両方を基盤とするワーカーセンターとみなすべきであろう。

**Garment Worker Center**の複数メンバーが、労働条件について差別禁止法違反を主張して、使用者を相手に民事上の損害賠償請求訴訟を起こす。メンバー側の訴訟代理人は **Garment Worker Center**を支持し支援する弁護士である。訴訟についての和解交渉が、メンバー側代理人と使用者側代理人の間でもたれる。この和解交渉は、実質的には、労使間の団体交渉の意味をもつ。これが全国労働関係法上の団体交渉でないことはもちろんである。また、労働者側の争議行為にあたるのは、製品である服装商品を販売する直営店舗前の路上でおこなわれるところの、メンバーが行う市民への広報活動である。最終的に、労働者側の有利な条件で和解が成立し、訴訟は終了した。すなわち労働者側が勝利したと行ってよい。**Garment Worker Center**のこの活動は、事実上の団体交渉と争議行為とみなしてよいであろう。この活動を描いたドキュメンタリー映画が2007年制作の「**Made in L.A.**」であり、同映画は2007年度エミー

賞を受賞した<sup>232</sup>。

職業ワーカーセンターは、同種の職業ワーカーセンター同士が連携し、全アメリカ的なネットワーク組織をつくることは通例である。以下で三つの職業ワーカーセンターについて紹介するが、そのどれもが全アメリカ的なネットワーク組織を結成している。

#### ア. DWU (Domestic Workers United)<sup>233</sup>

DWU は、ベイベーシッター、家政婦、ケア労働者など家事労働者として働く女性を組織するニューヨーク市の職業ワーカーセンターである。メンバーは、約 4000 人であって、ほぼすべてが移住労働者である。カリブ海、中南米、アフリカなどの出身者が多い。ちなみに、ニューヨーク市には約 20 万人の家事労働者がいると推測されている。DWU は 2000 年の結成である。

DWU は、家事労働者の雇用労働条件の明確化を進めるため、標準的な雇用契約書のひな形をメンバーに提供して、これで雇用契約を結ぶことを推薦している。そのために、ガイドライン文書を作成して雇用主に渡し、家事労働者の権利を承認するように啓蒙する活動もすすめている。この点でのユニークな活動は、教会と連携した活動である。雇用主は教会に通っていることが通例なので、これを利用して、教会の聖職者が雇用主に対して「家事労働者に良い労働条件を与えることが、雇用主としての宗教上の正義である」とのメッセージを伝えるようにするのである。これによって、雇用主の間に、家事労働者を公正に取り扱い、人間らしい生活を可能とするための労働条件を与えるべきだとの認識を醸成する。

DWU はニューヨーク州の政府と議会への働きかけを積極的に行う。立法政策を要求するのである。直近の例では、「家事労働者の権利章典 (Domestic Workers Bill of Rights)」は議会を通過し州知事も署名して、2010 年 11 月 29 日から施行された。この「家事労働者の権利章典」は、ニューヨーク州の家事労働者に最低限の労働条件を設定し、それを保障する法である。前記の「標準的な雇用契約書のひな形」は、この「家事労働者の権利章典」を基礎としている。

DWU にとってのつぎの立法政策要求は、ニューヨーク州の家事労働者をニューヨーク州労働関係法の適用対象として、家事労働者に団体交渉権を保障することである。そのための労働実態の調査を実施し、その調査結果をもとに交渉単位の設定方法などの立法上の論点整理を行い、これらの検討結果を小冊子にまとめて、立法政策要求を働きかける資料としている<sup>234</sup>。

DWU は教育プログラムをメンバーに提供している。たとえばベイベーシッターに対して、

<sup>232</sup> <http://www.madeinla.com>, 2011 年 9 月 12 日アクセス。また、Archer, et al. (2010) を参照。

<sup>233</sup> DWU, Priscilla Gonzalez (Director) への面接インタビュー、2011 年 1 月 12 日。

<sup>234</sup> 「家事労働者の権利章典」は連邦法の公正労働基準法にあたり、ニューヨーク州労働関係法は連邦法の全国労働関係法にあたる。このような分野について連邦法の規定と異なる州法を制定することは、アメリカでは自由である。州法の規定が労働者側にとってより有利な場合、州法が連邦法に優先する。

コーネル大学労働教育プログラムと協力し、基礎的な小児科学や幼児心理、雇用主とのコミュニケーションや交渉の方法を教える。またリーダーシップ訓練プログラムとして、DWUの積極的な活動家の養成を目的とした教育プログラムがある。これは、職業教育プログラムというよりも、アメリカのコーネル大学など大規模大学がよくもつ労働教育プログラムに近いと思われる。メンバーがプログラムを受講して修了すると、DWUから修了証をわたす。

DWUのオフィスの借用や家事使用人の組織化など諸活動のための費用は、そのほとんどが慈善関係の財団からの資金提供、進歩的財団からの資金提供によっている。慈善関係の財団は非常に多い。また少数だけれども、変革のためにコミュニティで組織化をすすめることに資金提供をする進歩的財団もある。我々の質問「このような財団は富裕層の寄付で成立しているが、富裕層が雇う家事使用人の給与レベルを引き上げるようなDWUの活動に対して、このような財団が資金提供するのは矛盾でないか」に対して、Priscilla Gonzalezは、つぎのように回答している。財団による資金提供はたしかに矛盾である。DWUは、個人からの寄付を増やして、個人寄付者を基盤とするようにして、こうした財団からの寄付を減らしたいと考えている。また財団への申請は手間がかかるうえに、財団の方針しだいで資金援助が得られなくなる不安定さがあるので、この点でも、こうした財団からの寄付を減らしたい。

メンバーからの会費は月5ドルで、2010年から徴収をはじめた。非常に少額であって、年間予算の0.1パーセントないし0.01パーセントにすぎない。会費は主に集会開催時に徴収する。失業中で払えないメンバーは、事務所の電話番などの仕事をする。会費徴収は、メンバーからの希望ではじまった。出身国で何かの団体に加わっていたメンバーから「会費を払いたい」「活動を手伝いたい」との声が上がってきた結果である。メンバーのただ乗り問題は少数だがあって、他のメンバーが失望することがあるが、メンバー全員がDWUに長くとどまるわけでないことの理解を育てようとしている。

DWUは2000年の結成であるが、その歴史を簡単にふりかえっておく<sup>235</sup>。

CAAAV (Committee Against Anti-Asian Violence) はニューヨーク市に1986年に設立され、アジア人コミュニティを組織していた<sup>236</sup>。1998年、CAAAVの女性労働者プロジェクトがフィリピン人家事労働者の組織化をはじめた。1999年、CAAAV女性労働者プロジェクト、Andolan (南アジア労働者の組織)、それにUnity Housecleaner (Workplace Projectという名称の地域ワーカーセンター<sup>237</sup>の1プロジェクト)の3組織が集まり、家事労働者の組織化戦略を討議した。同じ年、CAAAV女性労働者プロジェクトは、カリビアン家事労働者に接触して連絡をもつようになり、また、ジャマイカ出身の家事労働者が奴隷状態であったことの損害賠償として、総額12万ドルをはじめて勝ち取った。こうした準備と実績をもって、2000年にDWUは結

<sup>235</sup> Mercado and Poo (2009) (<http://www.comminit.com/?q=democracy-governance/node/284096>, 2011年12月2日アクセス)

<sup>236</sup> 後述のように、CAAAVは、タクシー運転手を組織したBhariravi Desaiも所属していたことがある。

<sup>237</sup> 後述のように、Workplace Projectは、Jennifer Gordonによって1992年に設立された地域ワーカーセンターであり、最初のワーカーセンターである。

成された。

2003年、DWUは他の6組織とNew York Domestic Workers Justice Coalitionを形成し、協力して、Local Law 33と呼ぶ州法を成立させた。この法は、家事労働者を派遣する業者に対し、家事労働者には法的権利を、雇用主には法的義務を、それぞれ教育する義務を負わせた。続いて同年末、「家事労働者の権利章典(Domestic Workers Bill of Rights)」草案作成を決定し、翌2004年から、この州法を制定させるキャンペーンをはじめた。2005年に、カリフォルニア州サンフランシスコにあるMUA(Mujeres Unidas y Activas)と連絡関係ができた。MUAは1990年にラテン系移民女性の生活支援のために結成されたNPOであるが、その後、労働者としての権利問題も扱うようになり、ワーカーセンターにいわば変身していた。2007年6月7日、「家事労働者の権利章典」制定についてのタウンホール・ミーティングに、AFL-CIO会長のジョン・スウィニーが出席し、自分の母親が家事労働者であってそれを40年間つづけたことと、家事労働者の組織化支援の重要性を演説した。2000年から2007年までで、DWUは40万ドルの未払い賃金を支払わせるという成果をあげた。

同じ2007年6月27日から7月1日まで、アトランタでUnited States Social Forumが開催された。このフォーラムは、社会正義の実現を目的として、あらゆる活動家や組織が集まって意見を交換し、運動をつくりだすプロセス・空間と自己定義していた。フォーラムの最大の成果が、最終日7月1日に結成された全国家事労働者連合NDWA(National Domestic Workers Alliance)であった。全国家事労働者連合は、DWUとMUAが中心になって結成された。2011年現在、家事労働者に関係する全国の約30の組織が加わっている。30の組織は、DWUと同様なワーカーセンターもあれば、労働者協同組合もある<sup>238</sup>。上記したところの、家事労働者の団体交渉権を要求する小冊子は、小冊子の注記によれば、全国家事労働者連合の支援のもとに作成されている。

また、現在のDirectorであるPriscilla Gonzalezの経歴は次のとおりである。彼女はニューヨークのハーレムで育った。母のMarciaは家事労働者であった。コロンビア大学のバーナード・カレッジと英国のロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)を卒業後、ニューヨークに帰って、Center for Immigrant Familiesで公立学校の両親を組織する仕事について。しかし、しだいに母の仕事であった家事労働者を支援する仕事に関心が向いた。子どもの頃の記憶には、母の賃金をピンハネする雇主や、仕事でけがをした母の治療代を支払わない雇主がいた。今も家事労働者を守る法律はないが、2000年のDWUの結成はそれを克服できる、と考えた。2003年から、彼女は終業後と週末にボランティアとしてDWUの手伝いをはじめた。2008年にオルグとして職員になり、2009年からDirectorとなった<sup>239</sup>。

<sup>238</sup> NDWA ウェブサイト (<http://www.domesticworkers.org/> 2011年12月16日アクセス)。

<sup>239</sup> <http://www.domesticworkers.org/priscilla-gonzalez-of-domestic-workers-united-profiled-in-city-hall-news,2011> 年12月25日アクセス

#### イ. NYTWA (New York Taxi Workers Alliance)<sup>240</sup>

NYTWA は、ニューヨーク市のタクシー運転手 1 万 5000 人以上をメンバーに組織する職業ワーカーセンターである。メンバーは男性の移住労働者が大多数である。1998 年の結成である。ニューヨーク市のタクシー運転手は 4 万 5000 人と推測されているので、組織率は 1/3 である。

アメリカのタクシー事業は営業免許 (medallion と呼ばれる) 取得にかかる費用が高額である (5000 万円以上かかるといわれる)。営業免許を発行する市が過当競争を抑制するために免許発行数に制限をかけているからである。そこでタクシー運転手の多くは、営業免許を保持する業者から営業免許を借り受け、タクシー車両を所有するガレージ主から車両を借り受けて、営業する。したがって多くのタクシー運転手は、アメリカ法の下では、事業主と雇用関係のない独立請負人である。

営業免許とタクシー車両のリース料は高額なため (車両の賃貸料は 1 日 100 ドル前後という)、売上額のうちでタクシー運転手の取り分となる額は少ない。そのため、取り分を増やそうとして、タクシー運転手は長時間労働を余儀なくされる。全体として、タクシー運転手の労働条件は恵まれない。しかし、独立請負人としてのタクシー運転手は、全国労働関係法の適用外であって、保護されていない。このタクシー労働者の労働条件改善が NYTWA の重要な目的となる。

さらに、交通規則関連の手続きについて、NYTWA が代行・代理を提供していることも重要である。交通規則の複雑なニューヨーク市の道では、タクシー運転手は交通規則違反を起こしやすい。その審問へ、タクシー運転手は、自分の働く時間を割いて、出頭しななければならない。そこで、審問への出頭について、NYTWA が無料で代行する。タクシー運転手は出頭しなくてよい。法律上の代理が必要となった場合も、NYTWA が連携する弁護士を安価に紹介する。交通規則違反や交通事故にともなってタクシー運転手と事業主との間の紛争が発生することがあるが、この場合も同様に、NYTWA がタクシー運転手の代行・代理を提供している。

NYTWA を 1998 年に結成した中心人物であって、現在 Executive Director であるのは Bhairavi Desai である。彼女がどうして結成の中心人物なのか、NYTWA の結成経緯はどうであったのかについて、Widdicombe (2011) (The New Yorker, 2011 年 4 月 18 日記事) によって説明しよう。面談インタビュー調査のときに、これらの疑問を Bhairavi Desai に質問したのだが、十分な回答を得られなかった。彼女のストーリーは、アメリカでも珍しいと思う。

Bhairavi Desai は 1972 年にインドに生まれ、6 歳の時に、両親とともにアメリカに移住し、ニュージャージー州で育った。父親は、ニュージャージー州で食料雑貨店を経営していた。父親は政治の話が好きで、店はいつも政治談義の場になっていた。彼女もまた父親譲りで政

<sup>240</sup> NYTWA, Bhairavi Desai (Executive Director), Lakshman Abeysekara ほかに対する面接インタビュー、2011 年 1 月 12 日。

治に関心があり、反アパルトヘイト運動などについて読書していた。同地のラトガース大学で女性学と歴史を勉強した<sup>241</sup>。1994年に卒業後、NPOであるCAAHV（Committee Against Anti-Asian Violence）に職を得て、南アジア出身のタクシー運転手のプロジェクト運営を任せられた。しかし18ヶ月後に、CAAHVをやめた。CAAHVはタクシー運転手に社会サービスを提供することが目的であったが、彼女はタクシー運転手の組合を結成することを決心したからである。彼女が23歳のときである。

彼女はタクシー運転手の労働と生活を知るため、昼は空港の客待ちタクシーの間をまわり、午後はガソリンスタンドをまわり、夜は南アジアレストランをまわり、運転手の話を聞いて、ノートに記入していった。1年もたたないうちに、ノートには700人分の情報が得られた。わかったことは、たとえば、ア) 空港の客待ちタクシー運転手とニューヨーク市中の流しタクシー運転手、イ) 夜シフトの運転手と昼シフトの運転手、ウ) タクシー運転手の出身国、の3点で、運転手の労働と生活が相当に異なることであった。

彼女が組合結成活動をはじめて3年後の1998年、彼女はポケベル店で働いていて、彼女、Javaid Tariq と Saeed Ahmed（2人ともパキスタン出身タクシー運転手）、Biju Mathew（マルクス主義者のリカー大学准教授、インド系）の4人が組合事務所の開設を準備していた。4人は組合をNYTWAと呼んでいた。そのとき、当時のジュリアーニ市長が、タクシー運転手にたいする17項目もの新しい規則の制定を計画していることがわかり、運転手は怒りの声を上げた。彼女らは、タクシー運転手との交渉をジュリアーニ市長に要求し、要求の実現をもとめてタクシー運転手のストライキを組織し、実行した。ストライキは市長らの予想を上回る規模で実行されたが、17項目の多くは市議会でも可決されてしまった。しかし、このときから、タクシー運転手はNYTWAの側に結集をはじめた。

2004年、NYTWAは市の担当部局（TLC）と交渉し、運転手の取り分を増加させるためのタクシー料金の値上げを実現した。これは初めての画期的なことであって、それまでの料金値上げはタクシー車両のリース料の値上げになり、運転手の取り分はほとんど増えなかったからである。

2007年、クレジットカードでのタクシー料金受け取りのための新しい機械をタクシー車両に装備することの義務化に抗議して、NYTWAは2度目のストライキを実行した。今度は大成功で、義務化は阻止された。ストライキ時は、とくに朝方、ニューヨーク周辺の諸空港から出発する多くの航空便が欠航と遅延になった。市中にタクシーがなくなって、出発時刻までに市内から空港にたどりつけない多くの航空便乗客がでてしまったからである。NYTWAは全国労働関係法上の労働組合ではないが、ニューヨーク市TLCとの交渉とストライキによって、労働条件の改善をめざす。こうした活動は、オーソドックスな労働組合の方法とい

<sup>241</sup> 彼女がラトガース大学に進学し卒業したのは、それがニュージャージー州立大学であるため州民には授業料が安いという理由かもしれないが、別の意義があるかもしれない。ラトガース大学には労働組合との関係が深い著名な「経営労働関係研究所」が1947年から1994年まで存在し（1994年に学部に変更されて現在は「経営労働関係学部」となっている）、労働教育が充実しているので著名な大学だからである。

えるだろう。

NYTWA のウェブサイトによれば、こうした活動によって、NYTWA 設立から今日までで、タクシー運転手の所得は 35-45 パーセント増となったという<sup>242</sup>。おそらく、2004 年の交渉によって運転手の取り分が増加したことが、大きく影響しているであろう。朝日新聞記事によれば、週 6 日、1 日 10-12 時間勤務で、タクシー運転手の年収は 2.5 万ドルから 2.8 万ドル（約 195-220 万円）である。

NYTWA の活動は午後から深夜にかけておこなわれる。Bhairavi Desai がメンバーと個別相談にのる面談日は、毎週水曜日の午後からである。夜シフトのタクシー運転手のための一般集会は、火曜日深夜の 1 時に招集され朝の 4 時頃までつづく。会場は、ニューヨーク市立大学の市内中心部にある教室であり、ニューヨーク市立大学マーフィ研究所がある建物と同じで、その 1 階下の教室が通常は使われる。

NYTWA は、既存の労働組合との連携に熱心である。NYTWA は、2007 年 2 月 16 日に AFL-CIO の地域組織であるニューヨーク市 CLC (Central Labor Council) に加盟を許された。AFL-CIO が CLC への加盟資格を全国労働関係法上の労働組合以外にも拡大する方針に 2006 年に転換してから、全アメリカで最初に CLC に加盟したのが、NYTWA であった。当時の AFL-CIO 会長であるスウィニーが署名した NYTWA のニューヨーク市 CLC 加盟承認書が NYTWA のオフィスにおかれていて、遠藤はその実物を手渡され、それを手に取りながら話を聞くことができた。

NYTWA が中心となって、国際組織として International TWA が 2007 年に結成されている。その構成団体は、アメリカの他の都市にある NYTWA 類似団体が多数であるが、カナダやバングラデシュ (NYTWA の設立役員の出身国) の団体もある。

NYTWA のウェブサイトによれば (<http://www.nytwa.org/> 2011 年 11 月 2 日閲覧)、さらに大きな発展があった。おそらく International TWA を母体として、アメリカ国内団体である National TWA が結成され、2011 年 10 月 20 日に National TWA は AFL-CIO の 57 番目の加盟団体として AFL-CIO 執行委員会に承認されたのである。NYTWA によれば、National TWA は、AFL-CIO の 60 年の歴史で加盟をはじめて許されたところの、全国労働関係法上の被用者でない者 (non-employees) の団体であり、独立請負人 (independent contractors) の歴史で最初の AFL-CIO 加盟団体であった。

NYTWA は、オバマ大統領とも密接な関係があると思われる。Bhairavi Desai はホワイトハウスに招待されたことが 2 回あり、オバマ大統領から「私もオルグだったよ」と声をかけられたという (Widdicombe (2011))。招待のうち、すくなくとも 1 回はパーティーへの招待であった。というのは、NYTWA オフィスに掲示された数枚の写真や新聞切り抜きによれば、Bhairavi Desai が白いパーティドレスをまとって数人の男性役員をしたがえて出席している

---

<sup>242</sup> NYTWA ウェブサイト (<http://www.nytwa.org/> 2011 年 10 月 23 日アクセス)。

様子がわかったからである。また National TWA が AFL-CIO に加盟したことを祝う短時間の会合が、オバマ大統領の出席と祝辞によって、ホワイトハウスで開催されている。

ただし、Bhairavi Desai ないし NYTWA の政党観は冷めているとあってよい。面接インタビューで Bhairavi Desai が強調したことは、民主党では不十分であって、アメリカの労働者には労働者政党が必要だということであった。Bhairavi Desai は、アメリカの相当な規模の労働者組織のリーダーであるから、そういう立場の人物であって、独自の労働者政党の必要を強調する人物に、遠藤ははじめて面談したことになる。

さらに NYTWA のウェブサイトよれば (<http://www.nytw.org/> 2011 年 11 月 25 日閲覧)、さらに大きな発展があった。11 月 17 日に「運転手の権利章典 (Driver Bill of Rights)」がニューヨーク市議会を通過した。「運転手の権利章典」の内容は、営業免許を保持する業者やガレージにたいするタクシー運転手の権利を記したもののようであり、タクシー車両のリース料を過大請求されない権利とか、両者に苦情を述べても罰せられない権利を述べている<sup>243</sup>。

#### ウ. ROC (ロック、Restaurant Opportunities Center)<sup>244</sup>

ROC は、レストランで働く労働者をメンバーに組織する職業ワーカーセンターである。ニューヨーク市の ROC (ROC-NY) は 2001 年に結成された。現在、ROC-NY は約 4,600 人のメンバーを組織している。メンバーは移住労働者が多い。

ROC-NY の結成の後、全アメリカの他地域でも ROC の組織化がすすめられた。現在、全アメリカの 8 地域 (シカゴ、ロス・アンジェルス、フィラデルフィア、マイアミ、ミシガン、ニューオリンズ、ニューヨーク市、ワシントン D.C.) それぞれで ROC が組織されている。そして、八つの ROC を連合する全アメリカの組織として ROC United が 2008 年に結成されている。ROC United は約 8,000 人のメンバーを組織している。

ROC-NY の結成と発展をふりかえろう<sup>245</sup>。

その結成は、2001 年 9 月 11 日の世界貿易センタービルへのテロ攻撃と密接な関係にある。世界貿易センタービルの 107 階には "Windows on the World" という名のレストランが営業していた。9 月 11 日のテロ攻撃によって、このレストランで働いていた労働者 73 人が犠牲となった。Fekkak Mamdouch はこのレストランのウェイターであり、同時にホテル・レストラン従業員組合 (Hotel Employees and Restaurant Employees Union, HERE) の職場委員 (shop steward) であったが、攻撃のときは非番であって生き残った。

9 月 11 日の後、ニューヨーク市のレストランは不況となって 12,000 人以上の労働者が失業

<sup>243</sup> 朝日新聞 2011 年 10 月 23 日朝刊に、NYTWA に取材したところの、ニューヨークのタクシー運転手の実情を述べる記事が掲載された。

<sup>244</sup> ROC United (Saru Jayaraman, Fekkak Mamdouch, Jonathan Hogstead) および ROC Michigan (Minsu Longiaru) への面接インタビュー、2010 年 11 月 2 日、11 月 8 日。ROC-NY (Fekkak Mamdouch, Rekha Eanni, Sekou Siby) への面接インタビュー、2010 年 1 月 5 日。

<sup>245</sup> [http://www.huffingtonpost.com/2011/09/09/windows-on-the-world-fair-treatment-of-workers\\_n\\_951026.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/09/09/windows-on-the-world-fair-treatment-of-workers_n_951026.html), 2011 年 10 月 23 日アクセス。

した。Fekkak Mamdouch は HERE の一員としてレストランに働く移住労働者のケースワークを手伝っていて、レストラン労働者の恵まれない労働条件と生活条件を痛感していた。10月に HERE から Fekkak Mamdouch に対して、レストラン労働者の新しい組織を結成することについて話があった。それから Fekkak Mamdouch は、ニューヨーク州ロチェスター市の HERE オルグであった Saru Jayaraman と結成について相談をかさねた。これが ROC-NY の結成であった。2002年4月までには、この新しい組織を ROC-NY と呼ぶことを決めた。

なお Saru Jayaraman は、インド移民の女性である。ロス・アンジェルス の UCLA に学んだ。その後、エール大学ロースクールで学位を取得した。また、その後、ハーバード大学で公共政策の修士号を取得した。それからニューヨークに行き、組織活動をはじめた。ROC-NY の Executive Director である<sup>246</sup>。

ROC-NY 結成の経緯で明らかなことであるが、ROC-NY や ROC United の結成と活動に、既存の労働組合である HERE が果たす役割は大きかったとあってよい。なお HERE は、2004年に UNITE (Union of Needletrades, Industrial, and Textile Employees) と合併して UNITE HERE となった。UNITE HERE は 2005年に AFL-CIO を脱退して Change to Win Federation を結成した。ところが、一部の組合の UNITE HERE 脱退や内紛の後、UNITE HERE は 2009年に Change to Win Federation を脱退して AFL-CIO に復帰した。

さて、ROC-NY は “Windows on the World” の元従業員をメンバーに組織していったが、その最初が Sekou Siby であって、彼は “Windows on the World” のもとライン担当料理人 (line cook)<sup>247</sup>であった。ROC-NY は、そのメンバー間でレストラン職務の公募の情報交換や、レストランオーナーの不当な労働条件の非難をはじめていた。

“Windows on the World” のオーナーであった David Emil は、2002年6月、タイムズスクエアに新レストラン “Noche” を開こうとしていて、16人の “Windows on the World” 元従業員を再雇用していた。Fekkak Mamdouch と Saru Jayaraman は、David Emil がかつて可能なかぎりの再雇用を約束していたにしては、16人は少なすぎると考えて、50人の “Windows on the World” 元従業員とともに “Noche” 前にピケを張って抗議した。Fekkak Mamdouch はハンドマイクでシュプレヒコールをリードした。その結果、David Emil は 15人の追加雇用を約束した。ROC-NY はこれを予想外の勝利と考えた。ほどなく、ニューヨークのケーブルテレビのニュース番組 NY1 が、Saru Jayaraman にインタビューして、この闘争と ROC-NY のレストラン労働者擁護のミッションについて報道した。そして、ROC-NY の電話番号を画面中央に示して「問題があれば電話を」と述べた。翌日、ROC-NY の電話は鳴り続けた。

ROC-NY は 2006年にニューヨーク市内に “COLORS” と名付けたレストランを開店した。“COLORS” は労働者が所有する協同組合的企業ないし社会的企業である。“COLORS” の

<sup>246</sup> Abel Valenzuela (Professor of Chicano Studies and Urban Planning, UCLA) への面接インタビュー、2011年8月26日。

<sup>247</sup> レストランのバックヤードにおけるキャリアルートは、皿洗い・ポーター →ライン担当料理人 →副料理長・ペイストリーシェフ →エグゼクティブシェフである。

名は“Windows on the World”ないしニューヨーク市のレストラン業界の多様性（diversity）を象徴する。開店までの数年は、イタリアへの協同組的企業の調査出張や出資者集めに費やされた。“COLORS”の営業は水曜日から土曜日までの週4日であるが、店舗施設をつかった訓練プログラムは週7日の全日行われている。Sekou Sibyが“COLORS”運営マネージャーであるが、彼によれば、2011年9月現在まで2,000人以上の若いレストラン労働者が受講済みである。

面接インタビュー調査の結果に戻ろう。

この訓練プログラムはROC-NYにとって非常に重要である。アメリカ社会では、料理人になるには料理人学校を修了するコースが普通で、年あたり少なくとも2万5千ドルの学費が3年かかる。しかし、移住労働者はこの費用を負担できず、したがって、このコースをとることができない。そのため、よい職務への採用や昇進に不利である。これを克服するのがROC-NYの訓練プログラムである。1クラス40名の受講生と思われるが、受講を修了すると、修了生にレストラン職務の空席を紹介し、レストランのオーナーには修了生を推薦して、修了生のよい職務への就職を促進する。空席の情報はROC-NYのネットワークによって集められる。そもそも、この情報交換がROC-NYの最初の機能であった。ROC-NYの訓練プログラムを修了すればROC-NYの紹介によってよいレストラン職務につくことができるという因果関係が成立することは、ROC-NYの権威を高め、それはメンバー増加につながる。メンバー増加は、レストラン職務の空席の情報収集とオーナーへの修了生の推薦をますます円滑化するのである。

ROC Unitedは自らの活動を三つに分類する。

第1は、メンバーが経営者から公正に取り扱われるべきとするキャンペーン（Workplace Justice Campaign）を展開し、チップで不正を行う経営者を排除すること、第2は、チップを受け取る労働者の連邦法最低賃金を上昇させること、第3は、ROCと協力できる経営者とともに、レストラン労働者の労働条件向上と能力開発をすすめる、その結果として経営を改善し、レストラン業界の持続可能な経営モデルをつくりだすことである。

第1の活動は、地域ワーカーセンターであれ職業ワーカーセンターであれ、ワーカーセンターに一般的によくみられる活動である。ROC特有の活動は、客がチップとして支払った金額を経営者がごまかして横取りしようとするのを、そうさせないで労働者に支払わせる活動である。

第2の活動は、チップを受け取る労働者の連邦最低賃金を引き上げる、という要求を実現させる活動である。チップを受け取る労働者の連邦最低賃金は、公正労働基準法の特別規定となっていて、時間あたり2.13ドルと非常に低い。ところで通常労働者の連邦最低賃金は、2007年の法改正からは7.25ドルである。通常労働者の連邦最低賃金の70パーセント水準まで、しかも、低くとも時間あたり5.50ドル以上にまで、チップを受け取る労働者の連邦最低賃金を引き上げることを、法改正によってめざす。

第3の活動としては、ROC-NYを例とすると、レストラン産業の労働者、経営者、市行政機関で「ラウンドテーブル」を結成したことがあげられる。「ラウンドテーブル」はオーナー向け小冊子を発行して、オーナーの労働者にたいする法的義務を説明し、市内でレストラン開業許可をえたいオーナーに市が配布することにした。またROC Unitedは、メンバーであるレストラン労働者の教育訓練を提供している。毎年、約1,000人の労働者がこの教育訓練を受ける。

### (3) ワーカーセンターのネットワーク

上記の三つの職業ワーカーセンターは、三つとも同種のワーカーセンターや関係組織と連携をつよめ、全アメリカ的なネットワーク組織を形成している。すなわち、DWUは2007年結成の全国家事労働者連合(National Domestic Workers Alliance)であり、NYTWAは2007年結成のInternational TWAであり、ROCは2008年結成のROC Unitedである。

これらのほかに、特定の職業関連に限定せず、広範なタイプのワーカーセンターを組織した全国的ネットワーク組織がある。その例として、IWJとNDLONを紹介する。

#### ア. IWJ (Interfaith Worker Justice)<sup>248</sup>

IWJ (Interfaith Worker Justice)は、おそらく日本ではこれまでに紹介されたことがないと思われる。IWJの名称は「信仰の垣根を超える労働者の正義」と訳すことができる。その名称には、信仰の垣根を超えて、労働者の正義を追求する意味が込められている。IWJは宗教者のネットワーク組織であって、1996年にシカゴでKim Boboの尽力により結成された。キリスト教の各派、ユダヤ教、仏教など多様な宗派の多数の聖職者たちがIWJのdirectorsとなっている。IWJのミッションは、低賃金労働者の労働条件の改善について、そして、宗教と労働運動とのパートナーシップの再構築について、宗教的価値観を喚起することである。

IWJのミッションにそった活動の一つとして、二つの全国的ネットワークの組織化をすすめている。第1は、ワーカーセンターの結成とそのネットワーク化であり、第2は、地域に存在する宗教-労働グループのネットワーク化である。

第1について。IWJが関係したワーカーセンターの結成は、年あたり二つから三つであり、2010年11月現在で合計27となった。この27ワーカーセンターの名簿をIWJのウェブサイトで確認する<sup>249</sup>と、ワーカーセンターの名称にInterfaith Worker Justice Centerを使うとか、連絡先が聖職者となっていて、IWJの関係をうかがわせるワーカーセンターが少なくないことがわかる。他方、今回の調査で我々が訪問したワーカーセンターであるNew LaborとROC-NYも名簿に含まれている。後者は、我々の訪問調査ではとくに宗教団体の支援や関係を聞くことはなかったけれども、支援や関係はありうることである。

<sup>248</sup> Interfaith Worker Justice, Kim Bobo (Executive Director) への面接インタビュー、2010年11月11日。

<sup>249</sup> <http://www.iwj.org> 2011年11月6日アクセス。

IWJ が関係したワーカーセンターのスタッフは、主として、神学や社会福祉等の分野を専攻した大学ないし大学院の出身者である。これらのスタッフ候補者は、IWJ に採用後に組織化の手法、労働問題、財務などの組織運営に関する教育を受ける。そののち、アメリカの各地に派遣され、教会を基盤にワーカーセンターを立ち上げる。これらのワーカーセンターが IWJ のネットワークに加わる。ネットワークの 27 ワーカーセンター間の調整は、ネットワークに加わるワーカーセンターの一つである Young Workers United (サンフランシスコ) の運営に関与したスタッフが行っている。これらのスタッフは、大学、教会、ワーカーセンター、労働組合といった組織間で頻繁に異動する。

第 2 について。地域に存在する宗教－労働グループとは、労働者の労働組合結成を支援し、地域の信仰団体と労働運動を結びつけ、労働者の権利を確保する公共政策を推進する団体のことである。全アメリカにあるこのような団体の 45 以上を、IWJ はネットワークに組織している。

このような団体の具体的な活動は、たとえば、不正を行う経営者の事務所や自宅を聖職者が訪れて、神の名のもとに労働者を正しく取り扱わなければならないとのメッセージとともに祈りを捧げる。これにより、経営者の良心に訴えるのである。また、労働組合が行うストライキやデモに、支援者として参加する。また、日常の教会活動を通じて、労働と正義に関するメッセージを信者に伝えたり、信者から労働問題に関する相談を受け付けたりしている。

Kim Bobo について付言しておこう。彼女はコロンビア大学のバーナード・カレッジを宗教専攻で卒業し、New School for Social Research で経済学の修士号を取得した。New School for Social Research はマルクス経済学で博士学位が取得できる全アメリカで 4 ないし 5 校しかない大学の一つである。卒業後、NPO で仕事につき、1989 年に Pittston Coal の炭坑労働者ストライキにかかわった。そのとき、労働者を支持する宗教リーダーを組織しようとしたのだが、労働者と関係のある宗教団体がないことに気づいた。1991 年からシカゴの宗教リーダー 4 人と、Chicago Interfaith Committee on Worker Issues とよぶボランティア組織を運営した。同年、『社会変革のための組織化 (Organizing for Social Change)』と題するコミュニティ組織化の基本的教科書を同僚と共著で出版した。そして 1996 年に、Kim Bobo の祖母からの遺産 5,000 ドルをつかって、IWJ を創設した<sup>250</sup>。

#### イ. NDLO (National Day Laborer Organizing Network)<sup>251</sup>

NDLO (National Day Laborer Organizing Network) は、全国日雇い労働者組織化ネットワークとでも訳すことができるかもしれない。NDLO は、2011 年 11 月現在で、全アメリカで 43 のワーカーセンターを組織している。そのウェブサイトが掲示する 43 のワーカーセンター

<sup>250</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Kim\\_Bobo](http://en.wikipedia.org/wiki/Kim_Bobo) 2011 年 12 月 25 日アクセス

<sup>251</sup> NDLO 結成の経緯は Dziembowska (2010) が詳しい。また、NDLO のウェブサイトによる (2011 年 11 月 30 日アクセス)。

は多様であるが、カリフォルニア州内のワーカーセンターがやや多く、またスペイン語表記のワーカーセンターがやや多いと思われる。もっとも、今回の調査で我々が訪問したワーカーセンターである New Labor (ニュージャージー州) がやはり名簿に含まれており、また Workplace Project (ニューヨーク州) も名簿に含まれている。NDLON が自己の組織基盤としてウェブサイトで明示しているのは、ア)日雇い労働者、イ)日雇い労働者のオルグ、ウ)日雇い労働者と協力するコミュニティ組織、の3者である。

NDLON は、2001年7月26日にカリフォルニア州で結成された。結成の中心になったのは、ロス・アンジェルス市の二つの組織、すなわち Coalition for Humane Immigrant Rights of L.A. (CHIRLA) と Instituto de Educacion Popular del Sur de California (IDEPSCA)、であった。CHIRLA は、もともとは、1986年以來、入国許可をえていないラテン系移民が永住許可をえる手続きをとることについて、ラテン系移民を援助する組織であった。IDEPSCA は、もともとは、ラテン系移民への英語などの教育をパウロ・フレイレ<sup>252</sup>の考え方で行う組織であって、1991年に NPO 法人化していた。二つの組織とも、1990年代の活動をとおして、移民労働者の権利主張と権利擁護の活動を重視するようになり、すなわちワーカーセンター化していた。

二つの組織は、1998年に、ロス・アンジェルス市の日雇い労働者の単一組織として、Asociacion という名称の組織を結成した。しかし、組織運営がうまくいかず、2000年に Asociacion は解散していた。他方、二つの組織は、全国のワーカーセンターと非公式の接触と交流が増加していた。そこで二つの組織は、Asociacion 解散を組織方針上の教訓として、全国のワーカーセンターをネットワークとして組織することとし、NDLON を 2001年に結成した。結成大会に参加したのは、二つの組織の代表のほか、全国のワーカーセンター13の代表であった。

NDLON 第2回大会が 2002年9月に National Labor College のジョージ・ミーニー・センター (メリーランド州、ワシントンD.C.に隣接) で開催された。この大会が重要で、立法政策要求の重要性が認識されたほか、ア)労働者の権利の擁護、イ)包括的な移民政策改革、ウ)ワーカーセンターの拡大、の3方針が決定された。また、Laborers' International Union of North America (LIUNA) と NDLON の間の協議が開始された。この協議が、労働運動が日雇い労働問題に関与する「転換点」と評価された (後述)。National Labor College は AFL-CIO の教育センターとして発足した大学なので、そこでの大会開催は、労働運動との接点として意味があろう。

NDLON 第3回大会は 2005年7月にニューヨーク州のヘムステッドで開催された。この大会で、NDLON の役員会がはじめて設置された。また、内国歳入法典第 501 (C) (3) の法人格取得が決定された。

2006年8月9日、NDLON は AFL-CIO と公式のパートナーシップ協定を結んだ。この協定

---

<sup>252</sup> ブラジルの教育者、教育思想家。「エンパワメント」のための貧民の識字教育を推進し、その経験をもとに主著『被抑圧者の教育学』を発表した。亡命から帰国後は、サンパウロ市教育長などを努めた。20世紀を代表する教育思想家との評価もある。

によって、NDLONのメンバー組織であるワーカーセンターがAFL-CIOと提携することができ、地域のCLCと州レベルの連合団体から最低賃金や移民法改正などのキャンペーンに協力をえられるようになった。この協定をAFL-CIOは「歴史に残るhistoric」協定と評価している。NDLONはまた、LIUNAとの協力関係を発展させて、多数の日雇い労働者が働く住宅建設セクターでの組織化に協力することになった。

NDLON第4回大会は2007年8月に再びジョージ・ミーニー・センターで開催された。

#### ウ. EWC (Excluded Workers Congress)<sup>253</sup>

2010年6月22日から6月26日まで、デトロイトで第2回United States Social Forumが開催された。このフォーラムの開催中に、全国家事労働者連合(National Domestic Workers Alliance)、NDLON、それにJWJ (Jobs with Justice)<sup>254</sup>の3組織が中心となって、EWC (Excluded Workers Congress)が結成された。EWCが述べる“Excluded Worker”とは、政策または慣行によって、団結権や他の重要な労働権や保護から排除されている労働者のことである。具体的には、家事労働者、農業労働者、タクシー運転手、レストラン従業員、日雇い労働者、出稼ぎ外国人労働者、南部の労働権法<sup>255</sup>がある州の労働者、勤労福祉制度のもとでの労働者、収監履歴のある労働者の9者をさす。EWCは、これらの労働者を代表する組織の全国ネットワークである。

参加している組織は、本章がこれまで取り上げてきた諸組織の多くであるが、AFL-CIOも参加していることを注記しておきたい。

2011年5月10日から12日まで、ニューヨークで、EWCは第1回の国際会議を開催した。この会議に出席したAFL-CIO会長Richard Trumkaは、全国家事労働者連合および全国出稼ぎ外国人労働者連合(National Guestworkers' Alliance)と、それぞれとAFL-CIOとのパートナーシップ協定に署名した。

### (4) AFL-CIOの対応

#### ア. 初期の対立関係

ワーカーセンターの発展に対して、労働組合ないしAFL-CIOは、当初は冷たい対応であり、対立した関係があった。Yarina Merino (LIUNA本部)は1996年から2000年の間にロス・アンゼルスで発生した深刻な対立の事例を記憶していた<sup>256</sup>。

彼女によると、それは日雇い労働者ワーカーセンターと電気工労働組合との深刻な対立で

<sup>253</sup> EWCウェブサイト (<http://www.excludedworkerscongress.org/> 2011年12月25日アクセス)

<sup>254</sup> JWJについては第2章を参照されたい。

<sup>255</sup> 労働権法(right-to-work)とは、州法によって、たとえばユニオンショップ協定を禁止することである。

<sup>256</sup> Yarina Merino (Immigration Coordinator, General President's Office, LIUNA)への面接インタビュー、2011年1月7日。彼女はLIUNA職員になって、1996年から2000年はロサンゼルス勤務、2000年から現在までワシントンD.C.のLIUNA本部勤務。

あった。日雇い労働者のワーカーセンターが、営業用のチラシを地域に配布して、個人家屋の清掃、ペンキ塗り、屋根仕事など何でも仕事をするを宣伝したのだが、さらに、労働組合が縄張り意識でもって日雇い労働者の営業を妨害しているかのような記述をしていた。それに対して、電気工の労働組合が、日雇い労働者ワーカーセンターと話し合いの場をもって解決するのではなく、いきなり裁判に訴えた。そして日雇い労働者ワーカーセンターを法廷に引きずり出し、「彼らは移民で、正式な入国許可書をもたない不法滞在者だ」と主張した。この対立の解消に非常に長い期間がかかった。解消に大きな役割を果たしたのは UCLA であった<sup>257</sup>。

LIUNA とワーカーセンターの間にも非常に緊張した関係があった。LIUNA の労働者の仕事と日雇い労働者の仕事がしだいに重複するようになり、LIUNA の支部はワーカーセンターを競争相手とみていたからである。

ワーカーセンターと LIUNA 支部の対立を解消するための論点は、二つあった。一つは、日雇い労働者は LIUNA が組織化対象としなければならない労働者であって、そうした労働者と戦って、LIUNA はなお存立し続けることができるのか、であり、もう一つは、日雇い労働者の賃金引き上げは底上げとなって、LIUNA 所属労働組合員にも有益だ、ということであった。

#### イ. AFL-CIO と NDLON の間の公式パートナーシップ協定

LIUNA と NDLON の間の協議が開始されたのは、前述のように、2002 年 9 月の NDLON 第 2 回大会のときであった。それまでの対立関係と、この協議の結実を考慮すると、これは「転換点」と評価するにふさわしいであろう。

この協議の結実が、2006 年 8 月 9 日に結ばれたところの、AFL-CIO と NDLON の間の公式パートナーシップ協定であった。AFL-CIO は、この公式パートナーシップ協定のことを「歴史に残る historic」との形容詞をつけて、現在もしばしば述べる。その重要性の認識を示しているのだろう。2006 年 12 月 12 日には、AFL-CIO と IWJ との間にも、同様なパートナーシップ協定が結ばれた<sup>258</sup>。

さて、AFL-CIO と NDLON の間の公式パートナーシップ協定が結ばれた 2006 年 8 月 9 日の同日、AFL-CIO の執行委員会は声明を発表した<sup>259</sup>。そのなかで AFL-CIO は、ワーカーセンターが今日の労働運動の強力かつ重要な構成部分であることを認め、AFL-CIO の地域組織である CLC ないし州レベルの連合団体が認めるならば、個々のワーカーセンターが CLC な

<sup>257</sup> UCLA の意味は、そのレーバーセンターである Chicano Studies Research Center (CSRC) または Center for Labor Research and Education のことと思われるが、未確認である。

<sup>258</sup> <http://blog.aflcio.org/2006/12/12/afl-cio-interfaith-worker-justice-enter-new-partnership/> (AFL-CIO ウェブサイト、2011 年 11 月 30 日アクセス)。

<sup>259</sup> [http://www.aflcio.org/issues/civilrights/immigration/upload/immigration\\_ec\\_resolution\\_worker\\_center.pdf](http://www.aflcio.org/issues/civilrights/immigration/upload/immigration_ec_resolution_worker_center.pdf) (AFL-CIO ウェブサイト、2011 年 11 月 30 日アクセス)

いし州レベル連合団体に正式構成員として加盟できることを表明した。この声明にしたがって、全アメリカで最初に CLC に加盟（2007 年 2 月 16 日）したのが、前述のように、タクシー運転手のワーカーセンターである NYTWA であった。この後から現在まで、全アメリカでいくつかのワーカーセンターが CLC に加盟している。

AFL-CIO はまた、2006 年に、本部に新たな役職をもうけた。全国ワーカーセンター・コーディネイター（National Worker Center Coordinator）である。この職務に最初に採用されて現在に至るのが Eddie Acosta であった。Eddie Acosta によれば<sup>260</sup>、彼の主な仕事の一つは、その職務タイトルに明白であるけれども、ワーカーセンターと労働組合との間のコーディネイトであった。仕事の例として彼が述べたのは、オレゴン州ポートランド市のワーカーセンター（NDLON 加盟とのことであるから、おそらく VOZ とよばれるワーカーセンターのことであろう）と建築関係労働組合評議会（construction trade council）との対立の調停であった。ポートランド市は、日雇い労働者に居場所ないしオフィスを建設する資金の一部を提供する計画を発表した（これは事実上ワーカーセンターのオフィスになると思われる）。ところが、建築関係労働組合評議会は怒って「日雇い労働者の多くは不法滞在であって、われわれを弱体化する存在だ」と主張し、市を非難する決議をあげ、資金提供をやめるように市に要請した。その時点で、Eddie Acosta はワーカーセンターから相談の電話を受けた。そこで彼はポートランド市の労働組合やワーカーセンターの関係者に電話し、電話会談をもつことをはじめた。そしてポートランド市に飛んだ。そして、労働組合とワーカーセンターの両者間の覚書を作成して、ワーカーセンターの活動は日雇い労働者にも労働組合にも有益であることを記して、それに合意した。現在、両者間には対話関係がある。

全国ワーカーセンター・コーディネイターの役職がつくられたのは、Ana Avendano の役割が大きかった<sup>261</sup>。彼女は、AFL-CIO の法律部門の弁護士であって、移民政策を担当し、その職務上、ワーカーセンターとの提携協力関係を持っていた。ワーカーセンターからの問い合わせにも答えていた。彼女の提案によって全国ワーカーセンター・コーディネイターの役職がつくれ、彼女とその上司である Jonathan Hiatt が Eddie Acosta を面接した結果、Eddie Acosta が採用された。Eddie Acosta は、いくつかの労働組合で 15 年間仕事をしてきた経歴があった。

Richard Trumka が 2009 年秋に AFL-CIO 会長に就任してからも、ワーカーセンターとの連携は拡大した。2011 年 5 月 11 日に、AFL-CIO は全国家事労働者連合（National Domestic Workers Alliance）および全国出稼ぎ外国人労働者連合（National Guestworkers' Alliance）と、それぞれ

<sup>260</sup> Eddie Acosta（National Worker Center Coordinator, AFL-CIO）への面接インタビュー、2011 年 1 月 6 日。

<sup>261</sup> Ana Avendano は、Richard Trumka が AFL-CIO 会長に就任したときの新スタッフ任命 10 人を紹介する声明（2009 年 10 月 19 日）の中で、紹介の 5 人目として、つぎのように述べられている。「Ana Avendano は、移民とコミュニティ行動についての会長補佐となる。Ana Avendano は 2004 年から AFL-CIO の associate general council であって、移民労働者の権利と国際移民を担当していた。彼女は、AFL-CIO とワーカーセンターとの間の歴史に残るパートナーシップ協定の立案者の 1 人であった。」  
<http://www.aflcio.org/mediacenter/prsrptm/pr10192009.cfm>（AFL-CIO ウェブサイト、2011 年 12 月 25 日アクセス）

パートナーシップ協定を結んだ<sup>262</sup>。この協定締結は、EWC が招集した第 1 回国際会議に Richard Trumka が出席し、彼がその席で署名した。なお、全国家事労働者連合については前述した。全国出稼ぎ外国人労働者連合は、New Orleans Workers' Center for Racial Justice の 1 プロジェクトである<sup>263</sup>。また、前述のように、2011 年 10 月 20 日には、タクシー運転手の National TWA は、AFL-CIO の 57 番目の加盟団体として AFL-CIO 執行委員会に承認された。

### 3. 労働者権利擁護団体

労働組合によらないで労働者が自己の権利を擁護するためには、法律にたよる必要がある。しかし、擁護が必要な労働者ほど、弁護士など法律専門家に依頼できるほどの収入はないのが現実である。そこで、労働者への法律扶助を主要な目的の一つとした権利擁護団体が設立され、発展している。その例として、面接インタビュー調査を実施したのはデトロイト市のシュガー法律センター (The Sugar Law Center) とニューヨーク市のメイク・ザ・ロード・ニューヨーク (Make the Road New York, MRNY) である。どちらも法律扶助を行う権利擁護団体であり、1990 年代に設立され、労働者の権利擁護を事業の主要な目的の一つとしている。

#### (1) シュガー法律センター (The Sugar Law Center) <sup>264</sup>

シュガー法律センターは、11 名の役員会と 4 名のスタッフで構成される。11 名の役員のうち 9 名が弁護士である。全体のおよそ半数がミシガン州に常駐し、残りは全米各地にいる。

シュガー法律センターの組織理念は、その正式名称 Maurice and Jane Sugar Law Center for Economic and Social Justice が示すとおり、経済および社会正義の実現である。事業の約 8 割が雇用労働問題に関連していて、残りの約 2 割がコミュニティの経済的正義に関連する。後者は、具体的には、リビング・ウェッジ運動や人種問題などである。

雇用労働問題についての主な事業は、労働組合に対するものと労働者個人に対するものの二つに分かれる。労働組合にたいするものは、自動車工場の閉鎖に関連して UAW (全米自動車労組) が行う訴訟の代理や、UFCW (国際食品商業労働組合) が行うスーパーマーケット組織化での法律問題の支援などがある。労働者個人にたいするものは、人種、性別、妊娠等を理由とする雇用差別、賃金関連の諸問題、失業手当が受けられないことに関する諸問題などであり、労働者から寄せられるこれらの苦情の相談にのるとともに、必要ならば法律扶助を提供する。州労働省が受け付けた労働相談が、シュガー法律センターに回されるケース

<sup>262</sup> <http://blog.aflcio.org/2011/05/10/afl-cio-partners-with-domestic-workers-alliance-national-guestworkers-alliance/> (AFL-CIO ウェブサイト、2011 年 12 月 25 日アクセス)

<sup>263</sup> <http://www.guestworkeralliance.org/> (2011 年 12 月 25 日アクセス)

<sup>264</sup> The Sugar Law Center, Tova Perlmutter (Executive Director)、John Philo (Legal Director) への面接インタビュー、2010 年 11 月 8 日。

も少なくないという。

シュガー法律センターは 1991 年に設立された。設立の背景となったのは、1980 年代の労働組合の衰退と人種差別の拡大、階級帰属意識の希薄化であり、これらによる労働における正義の危機である。シュガー法律センターは、全米法律家ギルド（National Lawyers Guild、1937 年設立）によるプロジェクトの一環として設立され、現在は全米法律家ギルドの支部組織となっている。

モーリス・シュガーは著名な労働弁護士であり、1937 年から 1946 年まで UAW（全米自動車労組）の顧問弁護士であった。また、全米法律家ギルドの創設者の一人でもあった。モーリスとジェインは夫婦であって、その遺産の一部が財団に寄付されたが、それがシュガー法律センターの初期の財源となった。

活動の財源は、シュガー氏の遺産のほか、訴訟の成功報酬、労働組合からの顧問料、個人の寄付、財団の助成金から構成されている。シュガー法律センターは内国歳入法典第 501 (C) (3) に該当する非営利公益法人である。経済的正義と雇用労働問題の双方に焦点を当てて法的扶助をおこなっている非営利公益法人は、シュガー法律センターのほかに全米にまだ存在していないとのことであり、将来的にはミシガン州外に支部を設立したいという。

## （２） MRNY (Make the Road New York) <sup>265</sup>

MRNY は、コミュニティの組織化、リーダーシップ育成、青年および成人教育、高度な法律扶助、そして政策提言をとおして、ニューヨーク市民の経済的な正義と平等と機会を促進することを使命としている。

会員組織であって、会費を納入するメンバーは約 8,200 人である。メンバーはおもに低所得のラテンアメリカ系移住労働者であって、75 パーセントは女性である。活動を支えるスタッフの数は約 110-120 名で、そのうちフルタイムが約 70 名である。スタッフは、弁護士、社会サービス提供者、教師、能力開発スタッフ、事務スタッフ、オーガナイザー（組織化担当者）からなる。オーガナイザーの人数が 20 名ともっとも多い。相当に大きな組織とってよい。

オフィスはニューヨーク市内のブルックリン、クィーンズ、スタテン島の 3 カ所にある。そのうち、スタテン島の規模がもっとも小さい。それぞれのオフィスには常設組織委員会を設置している。その数は、ブルックリンとクィーンズにそれぞれ 6、スタテン島に 1 の合計で 13 である。ミーティングの場を定期的にもっている。それぞれのオフィスには 1 日あたり 400 人の会員が来訪する。

---

<sup>265</sup> Make the Road New York, Andrew Friedman (Co-Executive Director、弁護士) への面接インタビュー、2011 年 1 月 12 日。

## ア. MRNY の収支の分析

MRNY の 2008 年の収支が公表されている（図表 5-1）。また 2008 年の、400 以上の寄付者と補助金支出者の名称のみを、その金額の大まかなゾーンにわけて、財団・個人・企業の寄付者と自治体補助金支出者を区分しない名簿リストも公表されている（Make the Road New York（2008））。これらから組織と活動の特徴を概観する。

図表 5-1 MRNY の収支（2008 年）

収入	(ドル)	支出	(ドル)
財団寄付	4,002,770	(プログラム支出)	
個人寄付	210,304	成人教育	784,654
企業寄付	51,211	青年および学校連携	1,275,367
自治体補助金	1,052,195	組織化	1,241,112
イベント収入	193,831	法律扶助	1,692,239
法律収入	282,518	(管理支出)	
その他	51,772	管理一般	359,749
		資金調達	249,867
合計	5,844,601	合計	5,602,988

収入について。

第 1 に、図表 5-1 から、財団からの寄付と自治体からの補助金が大半であることが明白である。その例として、50 万ドル以下 20 万ドル超の金額ゾーンが掲示されるもっとも高額のゾーンであるが、ここに分類される 3 者をみると、ニューヨーク市青年コミュニティ開発局、ニューヨーク州健康局、Robin Hood 財団である。

なお Robin Hood 財団は、ニューヨークの貧困者救済のみを目的とする財団である。ヘッジファンドのマネジャーであったポール・チューダーが 1988 年に創設し、金融機関のマネジャーが現在のボードメンバーである（wikipedia, 2011 年 11 月 25 日アクセス）。

第 2 に、財団に分類できる寄付者の内訳は、名称だけでは財団設立の理由がわからない財団がもっとも多いが、ア)個人名と思われる名称を冠し、その遺産を源泉とすると思われる財団、イ)民間企業と思われる名称を冠し、民間企業が設立したと思われる財団、も少なくない。なお、企業名称のみの掲示で少額の寄付(例:Time Warner、5,000 ドル以下 1,000 ドル超、Johnson & Johnson、1,000 ドル以下 500 ドル超)が別にリストに存在するので、これらは企業寄付に分類されていると思われる。

第 3 に、財団に分類されていると思われるが、労働組合からの寄付が少なくないことである。最高額は、Retail, Wholesale & Department Store Union (UFCW 国際食品商業労働組合の傘下) の 5 万ドル以下 2 万 5,000 ドル超で少額といえない。その他で目につくのは、LIUNA

(Laborers' International Union of North America) の 14 のローカルや地域組織などが寄付をしていることである。すなわち、5 組織が 1 万ドル以下 5,000 ドル超、9 組織が 5,000 ドル以下 1,000 ドル超である。その推測される総額は約 9 万ドルから約 3 万ドルの間になるので、少額ではない。その他の労働組合では、UNITE HERE や United Federation of Teachers などからの寄付がある。

第 4 に、やはり財団に分類されていると思われるが、ROC-NY と New York Jobs with Justice がそれぞれ 5 万ドル以下 2 万 5,000 ドル超の少額といえない寄付をしていることである。両組織もまた、寄付金を主な財源として活動をしていて、MRNY のいわば隣接する内容の活動をしている組織である。したがって、この寄付は、いわば両組織と MRNY との間の相互連携の証しのような寄付なのかもしれない。

第 5 に、法律収入が掲示されていることである。これは、Andrew Friedman (Co-Executive Director) の話によれば、裁判で勝訴の場合に入ってくる収入である。もっとも、どのような形式の収入なのかは不明である。

第 6 に、MRNY はメンバーから会費を徴収していることになっているが、それは図表 5-1 に明確に現れるほどの額でないことである。

支出について。

第 1 に、法律扶助の支出が大きいことである。この支出のかなりの部分は、Andrew Friedman の話によれば、MRNY が雇用する 6-7 人の常勤弁護士の給与であろう。うち 3 人が労働部門である。

常勤弁護士の仕事はつぎのとおりである。たとえば常勤弁護士は、賃金未払いの被害をうけた労働者の代理となり、未払い賃金額を計算して雇用主に支払いを求める請求書をおくる。請求が少額であると、すぐ支払いに応じる雇用主もいる。雇用主が自分の顧問弁護士に請求案件をまわし、顧問弁護士との交渉で請求金額を和解することもある<sup>266</sup>。労働者が法律上の代理を必要とする場合、代理は MRNY の常勤弁護士が担当するのが原則であって、その場合、メンバーが負担する費用はない。また、外部の法律事務所や弁護士と一緒に活動する場合もあるが、外部の法律事務所や弁護士に料金を支払うことはなく、無料でやってもらうとのことである。外部に依頼するのは、内部の常勤弁護士が不得意な分野の問題であるときである。

さらに、これら常勤弁護士の他に、多数のロースクール学生が MRNY の法律扶助活動に参加していることが見逃せない。彼らは、ロースクールの正規授業の一つであるフィールドワーク（実習）として参加している。一般的なロースクール学生の場合、週 15 時間から 20 時間のフィールドワークが義務づけられているからである。インターンとして参加しているのではない。たとえば Andrew Friedman は、NYU（ニューヨーク大学）ロースクールの非常勤教授

<sup>266</sup> これと同時に、たとえば、雇用主が小売業者の場合、その店舗からの不買運動を組織することがある。また、提訴などの情報を消費者に公表する。どちらも雇用主に圧力をかけるためである。

をつとめていて、フィールドワーク科目「法律の組織化と社会変革 (Law Organizing and Social Change)」によって、10人の学生を指導している。彼らがMRNYのオフィスに来て、労働者の相談にのる、未払い賃金を計算する、法案の草案を作成する、議員との会合を手配する、抗議行動を計画する、情報を知らせるパンフレットを作成する、近隣の労働者の研修を行う、などの活動をしている。彼らの全員が労働者に味方する立場の学生であって、そうでない学生や弁護士と一緒に活動することは、そもそもMRNYではない<sup>267</sup>。

NYU ロースクールのほか、フィールドワーク学生が来るロースクールは、ニューヨーク市立大学(CUNY)ロースクール、フォードム大学(Fordham)ロースクール、カルドーズ(Cardozo)ロースクールである。フォードム大学(Fordham)ロースクールは、Jennifer Gordon(最初のワーカーセンターの設立者といわれる)が教えているところである。カルドーズ(Cardozo)ロースクールの学生は、労働者問題については少ないが、移民問題についてより多く一緒に活動する。なお、似た考え方で、ソーシャルワーク(社会事業)スクールとも連携している。

この成果は、2008年中に1,510件の法律事件が決着し、それは4,923人に影響する事件であって、890万ドル(1ドル77円で換算すると、約6億8千万円)以上を低賃金の移住労働者のために獲得したことであった(Make the Road New York(2008))。この金額の累計は2,800万ドルにのぼるとAndrew Friedmanは述べた。おそらく、2007年のMRNY合併結成から、インタビュー時の2010年までの3年余の期間の累計であろう。

第2に、「青年および学校連携」支出が多い。これは、14-21歳の若者に焦点を合わせて、その組織化、リーダー養成、能力開発を重視したプログラムを運営しているためと推測できる。たとえば高校生向けには、学期中の下校後プログラムと夏期休暇中プログラムを充実させている。また、ブッシュウィック高校のカフェテリアにStudent Success Centerを付設し、高校生の中退率をさげる活動のほか、高校生の大学進学についてのさまざまな相談にのり助言を与えて、進学を奨励している。Student Success Centerは長年の主張をニューヨーク市がやっと認めて設置された施設であり、2008年に初めて設置された。Student Success Centerは他の4高校にもスタッフを派遣している(<http://www.maketheroad.org/> 2011年12月1日アクセス)。自治体からの補助金の多くは「青年および学校連携」支出に向けられていると思われる。

第3に、「成人教育」支出によって、英語教育やコンピュータ・リテラシー教育が実施されているが、ややユニークなのは、スペイン語の読み書きの教育もおこなわれていることと、アメリカ市民権をえる試験の合格講座の実施であろう(<http://www.maketheroad.org/> 2011年12月1日アクセス)。

---

<sup>267</sup> この談話のとき、Andrew Friedmanに対して「日本人の間では、アメリカの法律家は常に金儲けを考えている、と思われるが。」(笑い)と冗談を入れると、その答は「はい、わかっています。私の両親は悲嘆にされています。私は弁護士ですが、まったくお金にならないからです。それが人生ですが。」(笑い)との答であった。

## イ. MRNY の現行プロジェクト

MRNY が現在取り組んでいるプロジェクトには、次のようなものがある。

- ・ 労働に関する「職場の正義プロジェクト (Workplace Justice Project)」
- ・ 公立学校の質を向上させるために子供の親たちを組織化する「教育の正義プロジェクト (Education Justice Project)」
- ・ 移民の権利擁護のための「市民権と移民の権利プロジェクト (Civil Rights and Immigrant Power Project)」
- ・ 低所得者の居住環境の改善を目的とする「環境正義・住居プロジェクト (Environmental Justice and Housing Project)」
- ・ トランスジェンダーの雇用差別撤廃に取り組む「レズビアン・ゲイ・バイセクシャル組織化プロジェクト (Lesbian, Gay and Bisexual Organization Project)」

「職場の正義プロジェクト」について、Andrew Friedman の話で補っておこう。彼によれば、未払い賃金を支払わせるという案件を例にとると、このプロジェクトには四つの方法ないし戦略がある。

第1の方法は、常勤弁護士が、賃金未払いの被害をうけた労働者の代理となり、未払い賃金額を計算して雇用主に支払いを求めて支払わせることであり、支払わない場合は、裁判など司法機関に訴える方法である。支出の一つとして述べた法律扶助が、これにあたる。しかし Andrew Friedman によれば、これは個々の労働者が個々の雇用主に与える「ワンツーパーチ」にとどまって、労使間の全般的な力関係にほとんど影響を及ぼさない。そこで、より効果的なところの、第2から第4までの三つの方法ないし戦略を考え出した。

第2の方法は、ニューヨーク州の司法長官事務局や労働局、連邦政府の労働省など、労働法執行機関との連携である。たとえば、ある地区の監視活動の結果、ある雇用主が法律に違反していることを知ると、それを労働法執行機関に通報する。通報を受けて、労働法執行機関は雇用主の店舗などに踏み込み、査察を実施し、法律違反を摘発する。とくに、違反の多い業界にしばって、たとえば、スーパーマーケットの労働者やデリバリースタッフについて、これをおこなったことがある。労働法執行機関の査察が入ったが、MRNY が担当したのは、広報であった。多額の賃金未払い問題を解決したという広報によって、業界の雇用主には警告の、労働者には安心感と激励の、それぞれメッセージを送るのである。

第3の方法は、労働組合との連携である。未払い賃金問題を、それだけの解決を目指すのではなく、労働者を労働組合に組織する手段として、そして、職場での長期的な規制力をえる手段として、利用するのである。具体的にいえば、未払い賃金 100 万ドルを支払わせるのではなく、30 万ドルの支払いと労働者に有利な契約・協約をえることをめざす。この方が、長期的には労働者が得るものが大きい。たとえば、未払い賃金問題があきらかとなった小売業界で、労働組合が労働者を組織化し、消費者と政治家の協力をえて、雇用主に労働組合との

協定書に署名するようにせまる。

第4の方法は、立法を通じて公共政策・社会政策を変更させるものである。アメリカの現行の法律は、労働者保護に十分でなく、雇用主にとってかなり有利である。とくに、在留許可外でアメリカに滞在する労働者は、非常に弱い立場におかれている。この状況を変えるため、2010年に、「賃金不払い防止法 (Wage Theft Prevention Act)」と名付けた州法の草案を作成した。この草案は、雇用主が賃金を支払わなかった場合に、雇用主が支払うべき賃金額に上乗せ額を加えて支払わせる義務を課し、さらに、賃金支払いを求める労働者に雇用主が報復的な解雇を行うと、解雇労働者1人あたり一律1万ドルの罰金を科すものである。この草案が最初であるが、つづいて多くの労働者保護法の草案を作成する予定となっている。その一つは、有給の病気休暇を労働者に保証させることである。

これらの実現のため、州議会の議員への働きかけをつよめている。彼らが好意的に報道されることに協力し、その資金集めに役立って、彼らそれぞれの関心事が実現することに協力すれば、逆に、彼らを MRNY の支持者に変えることができる。なお、MRNY には政治活動を担うための、まったく別運営の姉妹組織がある。議員の側からみれば、この姉妹組織と MRNY は同一組織の2部門に見えているとのことである。この姉妹組織については、話を聞くことができなかった。

#### ウ. MRNY の性格

MRNY は 1992 年設立のラテンアメリカ差別撤廃センター (Latin American Integration Center) と 1997 年設立のメイク・ザ・ロード・バイ・ウォーキング (Make the Road by Walking) の二つの組織が 2008 年に合併してできた。ラテンアメリカ差別撤廃センターは中南米からの移民の権利擁護を目的としており、メイク・ザ・ロード・バイ・ウォーキングはアフリカ系アメリカ人の政治的影響力を強めることを目的とした組織だった。

「MRNY は、ワーカーセンターに分類されると思うか」との我々の質問に対して、Andrew Friedman の答は、「ファイン (Janice Fine) なら MRNY はワーカーセンターだと言うだろう<sup>268</sup>。たしかに、MRNY の活動の一部はワーカーセンターに近い。しかし MRNY は、ワーカーセンターよりも多様な問題に対処しているし、規模もずっと大きく、また、政治的影響力があるかに大きい」であった。本報告書では、MRNY を法律扶助を行う権利擁護団体の一つと位置づけたが、MRNY の性格をどう理解するかは、より正確な観察が必要であろう。

---

<sup>268</sup> Fine (2006) は、MRNY の前身の一つであるメイク・ザ・ロード・バイ・ウォーキングをワーカーセンターに分類している。

## 4. 日本の現状との比較

### (1) ワーカーセンターと個人加盟ユニオン

アメリカのワーカーセンターと日本の個人加盟ユニオンは、その類似を指摘されることがある。確かに、両者は、コミュニティをベースとすること、低賃金労働者を組織対象とすること、の2点で類似性が強い。そのため、両者の活動も似ている。たとえば、アメリカの地域ワーカーセンターの活動として知られること（本章2(1)）は、一つの留保を除いて、日本の個人加盟ユニオンの活動と似ているとあってよい。

一つの留保とは、日本の個人加盟ユニオンは、団体交渉を使用者に申し込むことができ、使用者はそれに応じる義務があることである。個人加盟ユニオンは、いわば、労働組合法上の団体交渉を行うことができるのである。ただし、個人加盟ユニオンが1人の組合員を代表して団体交渉を申し込む場合は、個人組合員であって団体でないので団体交渉でなく、個人組合員を個人加盟ユニオンが代理して行う交渉である。これに対して、ワーカーセンターは、団体交渉を使用者に申し込んでも、使用者はそれに応じる義務がない。ワーカーセンターは、全国労働関係法上の団体交渉を行うことができないのである。もっともワーカーセンターは、事実上の団体交渉であれば、それを相当程度おこなっているとあってよい。

しかしさらに、アメリカのワーカーセンターが日本の個人加盟ユニオンと明白に違うところがある。それは第1に、財政基盤であり、第2に、役員と職員の特徴である。

#### ア. 財政基盤

アメリカのワーカーセンターの収入額について、正確な情報は入手できなかった。もちろん、ワーカーセンターそれぞれの収入額に違いがあって、一概にはいえないであろう。しかし、オフィスを訪問して、オフィスの広さや賃金を支払われる役員・職員の数を考慮すると、どのワーカーセンターもある程度の額に達していることは確実である。その主要な理由は、民間財団や地方自治体からの助成金がワーカーセンターにはあるからである。

これに対して、日本の個人加盟ユニオンには、民間財団や地方自治体からの助成金はほとんどない。そもそも日本の民間財団は少ないうえに、権利擁護の組織に助成金を支出する民間財団はほとんどないからである。地方自治体も同様である。助成金がないということが、アメリカのワーカーセンターに比較して、日本の個人加盟ユニオンの財政基盤を弱めている。これは重要な違いである。

なお、最近の調査結果によると、日本の個人加盟ユニオンの年間予算は、100万円未満が49.7%であって、1,000万円以上が8.7%である。かなり少ない。収入の第1は、組合費である。組合費の平均月額額は1,260円である。収入の第2は、解決金である。解決金からの寄付を得ている個人加盟ユニオンが61.5%ある。解決金は、個人加盟ユニオンによる交渉や支援の結果として、労働者側が使用者から受け取る金銭である（大原社会問題研究所（2010））。

組合費も解決金も、低賃金労働者であるから、多額にはならない。

## イ. 役員と職員

職員の特徴は、アメリカのワーカーセンターのオフィスには、若い学生インターンの姿を多数見ることができたことである。そして、女性インターンが多かった。この状況は、ワーカーセンターにかぎらず、本報告書の他章でとりあげた多様な組織の全体にあてはまるように思う。これが意味することは、若い女性大学生の卒業後の仕事先として、ワーカーセンターや多様な NPO が考慮に入れられていることである。その職務に関連する就業経験が職務につく必要条件であることが多いのがアメリカ社会であるから、学生にとってはインターン経験がその代用になるのである。また学生インターンは、有給の場合もあれば無給の場合もある。有給の場合は、その雇用が助成金の対象になっている場合と同一と考えてよい。

役員については、ワーカーセンターはさらに特徴がある。組織のトップや重要な役員に女性が多いことである。たとえば、まず、ワーカーセンター創設者といわれる Jennifer Gordon (ex Director, Workplce Project) である。そして、本章でとりあげた職業ワーカーセンターの三つとも、組織のトップは女性である。すなわち、Priscilla Gonzalez (Director, DWU)、Bhairavi Desai (Executive Director, NYTWA)、Saru Jayaraman (Executive Director, ROC-NY) である。また Kim Bobo (Executive Director, IFJ) も含めてよいかもしれない。その他のワーカーセンターでも、女性の役員の名前の方が目立つ。

上記 5 人には共通点がある。第 1 に、かなりの高学歴である。上記 5 人中、学部卒レベルは Bhairavi Desai のみであり、のこり 4 者は修士レベル以上である。第 2 に、卒業直後から NPO ないしワーカーセンターで活動をはじめている。これは、上記した学生インターンの卒業後のコースである。これらを総合すると、アメリカでは、若手の社会運動家を養成する社会的コースと呼ぶべきものができていて、現在、そのコースで養成されているのは、新しい労働運動を担っている女性の社会運動家である、ということが出来るかもしれない。また、新しい労働運動の生成にともなうところの、「労働運動の女性化」現象でもある。

日本の個人加盟ユニオンに、上記のような状況はほとんど存在しない。そもそも、専従の役員ないし職員が 0 人の個人加盟ユニオンは 37.3% である。その他の個人加盟ユニオンでも、他組織と兼任でない役員や職員は非常に少ないであろう (大原社会問題研究所 2010)。個人加盟ユニオンに、男女を問わず、学生インターンをみかけることは少ない。また、女性の役員をみかけることも少なく、男性が多い。役員年齢層では、50-60 歳台がおおく、若くなるにしたがって少なくなると思われる。20 歳台はまれである。この理由は、個人加盟ユニオンや NPO が将来の就職先と学生に意識されていないことはもちろんであるが、学生の社会的活動への関心が低くなっていることも指摘できる。いいかえると、日本では、若手の社会運動家を養成する社会的コースと呼ぶべきものは存在しないのである。もちろん「労働運動の女性化」現象も存在しない。

## (2) 権利擁護団体

アメリカのシュガー法律センター (The Sugar Law Center) とメイク・ザ・ロード・ニューヨーク (MRNY、Make the Road New York) は、労働者に法律上の支援を行うことを活動の中心にすえたところの、内国歳入法典第 501 (C) (3) に該当する非営利公益法人である。このような団体が全アメリカでどれほど存在するのか、そもそも、これらの団体の性格をどのように理解すべきなのか、これらについて、我々の調査は明確にすることができていない。あるいは両組織は、労働者の権利擁護のための、新しい組織の萌芽形態なのかもしれない。これらすべての研究は今後の課題である。

なお日本では、これらにあたる団体を思いつくことができない。もちろん、これらの団体が行う活動のある部分は、日本では、労働者側にたつ弁護士事務所がおこなっているであろう。しかし、日本における弁護士事務所の法人格は、アメリカの非営利公益法人 (内国歳入法典第 501 条 (C) (3) に該当) とは相当に異なる。さらにまた、メイク・ザ・ロード・ニューヨークの「職場の正義プロジェクト」のように、広範な四つの権利擁護の方法をとり、さらには労働者の組織化や教育を行うことは、日本の弁護士事務所では考えられない。

## (3) 国際比較の展望

第 5 章で対象としたアメリカのワーカーセンターと権利擁護組織は、従来型労働組合でない組織であって、従来型団体交渉にかぎられない方法によって、労働者の権利を擁護していた。このような状況は日本でも同じであり、日本では、従来型労働組合—すなわち企業内組合—ではない個人加盟ユニオンと労働 NPO が、従来型団体交渉—すなわち企業別の団体交渉と労使協議—でない方法によって、労働者の権利を擁護している (Endo2010、遠藤 2011)。

さらに視野を広げると、このような状況は、アメリカと日本だけでなく、他のいくつかの国にもみられる。たとえばイギリスでは、著名な全国的慈善団体である Citizens Advice Bureau (CAB) が労働相談サービスを提供し、必要な場合には、司法機関における法律扶助も労働者に提供している (Abbott 2006、遠藤 2007)。この方向に注目するイギリスの研究は、よりひろい概念として Civil Society Organizations (CSOs) を設定し、その役割に注目する研究に発展している (Williams, Abbott and Heery2011)。また、たとえば中国では、従来型労働組合—すなわち工会—でない労働 NPO が、この役割を演じている。そうした労働 NPO の代表例は、北京にある少少鳥である<sup>269</sup>。少少鳥は、賃金未払いなどの労働相談を出稼ぎ農民工から受け付け、彼らに代わって雇用主と交渉し、それで解決しなければボランティアの弁護士による司法手続きで解決をはかっている。このような状況は、ある程度の国際的共通性をもつといてよい。

<sup>269</sup> 少少鳥ウェブサイト (<http://www.xiaoxiaoniao.org.cn/index.htm>, 2011 年 11 月 20 日アクセス)。遠藤は少少鳥のオフィスを訪問し、魏偉 (創設者で代表者)、劉明、高巍の 3 氏にインタビュー調査をおこなったことがある (2009 年 9 月 11 日)。

このような状況の研究をより豊かにするために、当面、つぎの二つが必要と思う。第1は、国際比較研究であり、第2は、研究のための理論枠組みの大革新である。

第1について。国際比較研究は、この状況の国際間での共通点と相違点を明確にさせるだろう。我々の調査研究と、その成果である第5章は、国際比較研究の第1歩であったといえることができる。アメリカと日本の2国間比較だけでなく、より多国間の比較は、より豊かな知見をもたらすであろう。

第2について。アメリカの理論枠組みでいえば、Dunlop (1958) の理論枠組みはこの状況の研究に役立たないことは明白である。他方、我々の研究サーベイによれば、Piore & Safford (2006) がより広い視野を提起していて、示唆的と思う。しかし Piore & Safford (2006) は、研究のための理論枠組みを提起するものではない。結局のところ、国際比較研究をすすめながら、研究のための理論枠組みもまた開発することが求められよう。そして、理論枠組みの開発のためには、イギリスにおける Civil Society Organizations (CSOs) の役割に注目する研究は参照すべきであろう (Williams, Abbott and Heery 2011)。

## 参考文献

- Abbott, Brian (2006) "Determining the Significance of the Citizens' Advice Bureau as an Industrial Relations Actor," *Employee Relations*, 28(5) pp. 435-448.
- Archer, et al. (2010) "The Garment Worker Center and the "Forever 21" Campaign," in Ruth Milkman ed, *Working for Justice: The L.A. Model of Organizing and Advocacy*, ILR Press.
- Dunlop, John T. (1958) *Industrial Relations Systems*, Southern Illinois University Press p.399.
- Dziembowska, Maria (2010) "NDLON and the History of Day Labor Organizing in Los Angeles," in Ruth Milkman ed, *Working for Justice: The L.A. Model of Organizing and Advocacy*, ILR Press.
- Endo, Koshi (2010) "Women's Labor NPOs and Women's Labor Unions in Japan," Paper presented at the Conference on Cross-National Comparison of Labor Union Revitalization held December 18-19, 2010, at Hosei University Tama Campus.
- Fine, Janice (2005) "Community Unions and the Revival of the American Labor Movement," *Politics & Society*, March vol.33(1), pp.153-199.
- Fine, Janice (2006) *Worker Centers*. Ithaca: ILR Press.
- Make the Road New York (2008) *Annual Report*
- Mercado, Andrea Cristina & Ai-jen Poo (2009) "Domestic Workers Organizing in the United States," (<http://www.comminit.com/?q=democracy-governance/node/284096> 2011年12月2日アクセス).

- Piore, Michael J. & Sean Safford (2006) “Changing Regimes of Workplace Governance, Shifting Axes of Social Mobilization, and the Challenge to Industrial Relations Theory,” *Industrial Relations*, 45(3), pp. 299-325.
- Widdicombe, Lizzie (2011) “Thin Yellow Line: The Taxi-driver’s Advocate,” *The New Yorker*, April 18, 2011, pp.72-77.
- Williams, Steve, Brian Abbott and Edmund Heery (2011) ““Non-union Worker Representation through Civil Society Organisations: Evidence from the United Kingdom,” *Industrial Relations Journal*, 42(1) pp. 69-85.
- 朝日新聞朝刊記事（2011年12月23日）「NY タクシー新顔走る 米国生まれ 名門大卒白人も」。
- 遠藤公嗣（2007）「雇用審判所事件で申立人労働者が受ける法律支援」『(明治大学) 経営論集』 54 卷 3・4 合併号、pp.65-84。
- 遠藤公嗣（2011）「非正規労働者の組織化—企業内組合と個人加盟ユニオン—」『(明治大学) 経営論集』 58 卷 3 号、pp.1-16。
- 大原社会問題研究所（2010）「個人加盟組合の活動に関するアンケート調査結果報告」**Working Paper No.41**。



## 第6章 本調査結果に対する米国社会政治史的考察

(篠田 徹)

### 1. はじめに

本調査結果を一言で要約すれば、「米国における多元的労働力媒介機能の（再）可視化」に尽きよう。確かに事例研究は何れも、この多元的労働力媒介機能を担う組織の実態報告と労働力媒介機能という観点からの批判的分析である。問題はこの労働力媒介機能の意味である。職業紹介、斡旋、訓練は従前の議論で、労使関係や労働基準並びに労働安全衛生あるいは生産性向上や福利厚生、果ては社会保障など、一国の雇用福祉レジームを巡る俯瞰的社会政治の争点から切り離された、労働市場の重要ではあるが極めてテクニカルな政策諸領域に関わる問題のように見なされてきた。もっともそれが労働政治上の重要なテーマとして、政治経済学者の中の制度論者等によって議論され始めたのは、2000年代中頃だろうか（Thelen 2004）。ここではそれらの議論の存在を指摘するに止め、むしろ本章の問題関心を導出するために、多元的労働力媒介機能の（再）可視化が、米国社会政治史上俄然重大となる背景について考えてみたい。

まず背景として 1980年代以降のニューディール型労使関係体制（レジーム）の漸進的解体が挙げられよう。この意味も実際には論者によって必ずしも一致してはいないが、ここでは、第2次大戦後再分配を争う労資対立的階級闘争を経て、日本を含む先進諸国（米国は1948年頃、日本は1955年頃から）で成立を見たあるいは形成された生産性の政治（生産性向上によるパイの拡大とその成果配分に基づく労使協調）を前提とする労使和解体制、別言すれば民主的に制度化された階級闘争（Lipset 1981）を指す。そのポイントは、70年代前半の石油危機に端を発し、80年代以降のレーガン政権以降の新自由主義政策の推進、90年代以降の経済のグローバル化の進展、2000年代の金融資本主義の跋行に伴う、国際経済体制における米国の覇権的地位の後退と、それを支えた一列柱である製造業の競争的優位性と産業連関を通じた生産分配条件の波及性の喪失である。

この結果は幾重もの形で社会政治上に現出する。第一に、残滓的福祉国家と称される如く、こうした民間経済に生活保障を依存してきた膨大な戦後米国中間層の大幅縮減である。第二に、戦後の経済発展と戦中からの地位向上を基盤にした公民権運動等の政治発展を通じてその恩恵に浴するに至った90年代からの新移民を含む非白人層の、中間層周辺部からの脱落と下層労働市場への隔離の進行であり、それに伴う高失業や臨時的就労のみの半失業状態の恒久化と90年代以降の福祉削減に伴う生活保障の低下、とりわけ修学条件の悪化である（篠田 2011b）。

そして第三に、労働市場のみならず社会政治全体における労組の地位低下である。これにはもちろん組織率の大幅低下と労組員の官民比率の逆転、罷業を含む争議の減少と効果減退、組合承認選挙や賃金交渉を含む労使交渉の困難化、連邦労使関係法制改正の頓挫と州公務員労使関係への政治的介入の増大が含まれる（篠田 2011a）。

特に最後の点は、過去 20 年間にその半分は民主党政権であり、その間同党の資金、活動、票田共に労組依存が増大したことを考慮すれば、悲劇（喜劇）的ですからある。同時にそれは宿命である。2000 年代半ばに労組運動の停滞状態を突破すべく米国労働総同盟・産別会議（AFL-CIO）を離脱し「勝利への変革」（CTW）は、その職能組合的系譜の顔ぶれやビジネス・ユニオニズム的政策も総同盟（AFL）の血統を引くものであり、逆風下でもなおも組織を維持ないし増大させているのは、サービス労組（SEIU）を含めてこの血統労組である。職能主義的なビジネス・ユニオニズム的労使関係史観に立てば、このことは、米国社会政治におけるこの種の運動が労働運動全体の高揚期には周辺化するものの停滞期にはその存在感が前面化するという周期的恒常性の証明であり、同時にこの種の運動を乗り越えようとした、90 年代半ばに AFL-CIO の革新的執行部が試みたいいわゆる社会運動的労働組合主義の破綻を意味しよう。それは米国労組運動史における空想派に対する現実主義派の勝利という意味で宿命である。だがこの現実主義派をこの間牽引した SEIU の指導者が、CTW 結成に際して、ニューディール期の産別会議（CIO）を目指し、自身の福祉医療看護産業を当時の重厚長大産業に重ねて 21 世紀の戦略的基幹産業視していたことは、この宿命を多重化する。彼にとって、組織拡大とそれを梃にした労組の社会的パートナー化をもたらしたニューディール期の産業復興法はオバマ政権の健康保険法であり、それ故オバマ参謀として労働界で最も同法制定に尽力し、その後もその保険財源捻出に関与した。実際ニューディール期の政労使関係に倣って、彼は健康保険法のために労働界最大の敵であるウォルマートとも握手し、医療保険業界を含め新産業経営者と連携した。その彼の企画を頓挫させ、引退の引き金を引いたのが、この分野で最も職能的既得利益を有する保守的な看護婦組合の反旗であったことはやはり悲劇的宿命である（Early 2011）。

他方、80 年代以降の新自由主義的政策、特にその反労組的なその一淵源が南部の労組なき成長戦略にある点もまた米国社会政治の宿命である。米国南部は、南北戦争以前は奴隷制による綿花輸出、戦後再建期後は人種隔離制による繊維輸出、第二次大戦後は労組禁止による製造業輸出と、いずれも黒人の低賃金労働と低生活保障に基づく成長戦略を追求し、その経済社会的利益を代表する南部議員団の一致行動により、20 世紀半ばまでは民主党、その後は共和党で覇権を握り「二つの米国」を維持してきた。確かに最近の南部型労組なき成長戦略の北部侵攻がウィスコンシン、オハイオで一頓挫を見た辺りに、やはり北部の労働文化との異質性が再確認されるが、他方で北部主導の戦後労使和解体制が解体に瀕している今日、南部型の労働力媒介機能の耐久性は注目される。またこうした分断的労働市場を前提とした職能主義的労組による労働力媒介機能にも、地域的には無論産業的にも自ずと大きな足枷が

はめられよう（篠田 2005）。

それならば同様な状況を呈した過去の米国において、労働力媒介機能は誰によって担われてきたか。米国には改革運動の伝統がある（Messer-Kruse 1998）。これは特に 19 世紀中頃に宗教団体、土地改革運動、協同組合等の運動を通じて展開された人種的並びに性的平等、民主化、公民権と言った広範な改革運動が、その後 19 世紀後半の人民主義や 20 世紀初頭の世界産業労働者同盟、果ては 1960 年代の新左翼に至るまでのあらゆる急進的運動に継承される一方、こうした運動を支えた末端活動家が市民の日常生活の隅々にその運動種子を播布し続けることで、米国に顕著な草の根民主主義運動の土壌を耕してきた。これらの運動や活動は、従来劣悪な条件のみ選択可能な人々に、より公正で平等な労働力の陶冶と活用機会を多様な形で提供することで、結果として労働力媒介機能の多元化をもたらしてきた。

本調査の事例研究は、今日もなおこの改革運動伝統が労働力媒介機能を担っていることを示している。事例の多くが戦後労使和解体制の解体と頷木を接した動きであるのは、それまで労組によって担われていた労働力媒介機能の陰に隠れていたり、その喪失を補完する動きなのであろう。ニューディール期に CIO からより公正公平な労働力媒介機能を学んだソウル・アリンスキー（Alinsky 1949）が、その後シカゴを振り出しに全国に波及させていった IAF の運動が、従来コミュニティ活動と範疇視され、労働運動と一線を画されていたのが、本報告書にあるように、最近になって雇用関係学者等から次世代労組の筆頭事例に挙げられている（当該事業者達の自己認識は別として）事情がこのことを如実に物語っている。米国における多元的労働力媒介機能の再可視化とはこういうことである。

ではこの再可視化は米国の労働力媒介機能のシステムをどこへ向わせるのか。この問題について本報告書は、労働力媒介機能の担い手の多元化とそれらの間のネットワーク化という方向に、一つの展望を見出している。本章はこれを前提にしながら、ではそこに向かう趨勢をこれから見定めていく上で、どこに注目すべきなのかを考える。そこでは当然幾多のポイントが考えられる中で、特に本章は、労働力媒介機能のシステムを時代の変化に応じて修正再生産する推進勢力としての労働運動の力学について、一考察を加える。本報告書第 2 章にもあるように、現代米国における労働力媒介機能のシステム形成に大きく貢献した諸政策並びに法制は、その殆どを 1930 年代の民主党ルーズベルト政権のニューディール政策と 1960 年代の民主党ジョンソン政権の偉大な社会政策に負っている。これらの政権の背後には当時強力な労働組合集団の支援とそれら政策推進への圧力があつた。同時にこれらの労働組合集団は、組織の内外諸勢力間の様々な関わり合いを通じて時代の主導的な社会勢力連合を形成し、上記を含む一連の政策制度を通じて一定の方向性を持った社会形成を目指した。言うまでもなく、社会システムの変更はそれを推進する社会勢力の存在なくしては難しい。こうした一定の未来予想図を念頭におきそのビジョンに基づく政策革新をもたらす力としての労働運動が、現代米国社会においていかなる状況にあるのか。これが本章の問題関心である。

若干記述したように、米国労働運動は 1980 年代以来の新自由主義の台頭と政府・経営の

反組合攻勢、急速な産業空洞化と加速化する経済のグローバル化という試練を受けて、圧倒的な守勢に立たされ、組織率の極端な低下と、主流であった製造業組合での組織人員の大幅減少を経験する。こうした後退局面を受けて、90年代半ばにはナショナルセンターであるAFL-CIOでは指導部が交代し、新たなリーダーシップの下で新移民を始めとする膨大な未組織労働者の組織化や、それに伴う運動様式の革新が試みられる。同時に従来労働運動の基盤を成した重厚長大産業型とは異なる運動文化を内包したサービス産業系組合の台頭と、米国労働運動における推進力のそこへの移動は、2000年代半ばに至ってAFL-CIOの分裂と新ナショナルセンターCTWの結成という事態をもたらし、労働運動は新たな錯綜期に入り、上述した一つの混沌期に突入する。

もちろんこの混沌の過程それ自体のさらなる分析も重要だが、本章はそれがいかなる力学によってもたらされているかを理解することもまた大事な点と考える。そこで以下では、米国労働運動再生の政治過程における一つの重要な側面である運動言説のせめぎ合いの中で、米国労働運動の重要な担い手である労働組合運動の歴史的主流派に対抗的な運動言説に焦点を当て、その今日的事例と背景の確認を通じて、政治的社会的変革勢力としての米国労働運動の再生における言説政治の展開パターンに関して考察を加える。

本章執筆者はこれまで政治的社会的変革勢力としての米国労働運動再生の政治過程を、大きくは二つに大別される運動戦略が、周期的にあぎなえる縄の如くせめぎ合う労働運動の歴史的過程において、運動言説をめぐる環境変容とそれに伴う言説関係の動態化、及びそれらに関係する運動実践の増大化と多様化の過程と考えてきた。この労働運動の言説政治の再活性化は、労働政治が社会の圧倒的多数を占める雇用者の利益に関わる故に、他の運動勢力や社会集団、さらに政策決定過程への関与者を巻き込みながら、米国の政治経済制度再編や体制転換論議の再活性化とその派生的実践化と結合し、米国自由主義レジームの変容あるいは非変容と大きく関わる。

本章執筆者はこれまで前述の二つの運動戦略を、幹部請負の金銭交渉に徹する組合員へのサービスを中心としたビジネス・ユニオニズムと、組合員の自然発生的な戦闘性に拠りながら、社会的弱者の生活総体を視野に入れて、労働者全体に働きかけるソーシャル・ユニオニズム（または社会的労働運動、あるいは社会運動的労働組合運動）に大別し、この戦略趨勢の歴史的変遷を、どちらかの傾向の著しい米国の全国的な労働組合中央諸組織の盛衰に対応させ、冒頭述べた1990年代の状況についてもこの分析枠組みで理解をしてきた（篠田2000）。

けれども2000年代の米国の労働運動状況は、上記の戦略趨勢と組織変遷の対応関係を一層流動化させ、そうした視角のみでは労働運動再生の政治過程の把握が困難な様相を呈してきた。そこで本章では、組合政治よりもむしろ組合内外にわたる労働運動をめぐる言説政治に視野を広げ、現代的には今日AFL-CIO並びにCTWに代表される組合運動の歴史的主流派への対抗的言説に注目する。

この対抗的運動言説をここでは公民権労働組合運動（civil rights unionism）と呼称し、その

詳細は後述する (Honey 1993, 2007; Korstad 2003)。この対抗的運動言説は、戦略的な観点では一応ソーシャル・ユニオニズムに含めることが出来るが、以下で見る労働運動のみならず建国以来の米国の政治経済体制自体に対するその根底的な批判内容故に、実践特に全国的な組合中央組織のそれにおいては、代替戦略構想として受容が極めて困難な歴史を持つ。だが本章は、この対抗的運動言説は米国労働運動の歴史において反体制的靈感と着想源として一貫して存在し、一定の運動状況特に労働運動の危機において強力な磁場を形成し、労働運動のその後の展開に独自の形で作用してきたと仮定する。

本章ではこの仮説をまず対抗的運動言説の今日的な復権事例で確認する。その後その政治的、歴史的、理論的背景に若干言及し、最後に本報告書の内容と多少とも関わらせながら、仮説的な形で政治的社会的変革勢力としての米国労働運動の再生における言説政治の展開パターンの中で、この対抗的運動言説が果たすと考えられる機能を考える。

## 2. 対抗運動言説の復権事例

### (1) 二つの労働祝日

米国の9月第一週月曜日「レーバーデー」の祝日は、街路は夏休みの終わりを惜しむ野外パーティーのバーベキューの煙と匂いに覆われ、郊外のショッピング・モールは新学期の開始と秋物の衣替えを当て込んだバーゲンセールでごった返す。当日の新聞はこの祝日に因んだ社説を掲載するが、それは大抵「勤労感謝」の域を出ない。が2007年9月3日月曜の『ボストン・グローブ』は違った(“The Labor day that wasn’t,” *The Boston Globe*, September 3, 2007)。

「もう一つのレーバーデー」と題したその日の巻頭社説は、世界の労働祝日はメーデーであること。それは8時間労働制を要求した1880年代の米国労働運動の絶頂期に、その運動拠点シカゴで起きたテロにまつわる冤罪(ヘイマーケット事件)で、絞首刑となった運動指導者達の殉難を覚える日として、120年近く全世界の労働者が集ってきたこと。米国議会はあたかもメーデーを避けるが如く、その制定直後にレーバーデーを労働祝日にしたこと。以来レーバーデーは次第に行楽日と化す一方、米国労働運動は世界とりわけ欧州のそれに遅れを取ったこと。そして最後に今日は本当は何の日か思い出してみようと考えようと締め括った。

ローラ・ハインは「戦略的記憶」という言葉で、政治とりわけ運動における記憶の意識的選択の重要性を強調する(ハイン 2007)。この意義は特に米国労働運動再生の政治過程で顕著だ。1990年代半ばのAFL-CIO執行部交代に象徴的に結果した米国労働組合運動における趨勢変化の起源の一つに、80年代以降の活動的労働史研究者による戦闘的労働運動に関する「記憶の組織化」がある(篠田 2000)。CTWは2000年代半ばのAFL-CIOからの分裂に際して、歴史的な産業別組合の組織化に帰結した1935年のAFLからのCIOの独立に模し自身の行動を正統化した。社説の物語の特異性もここにある。

だが社説の中味は衝撃的だ。一世紀以上も前の代替戦略に戻れというのは、近現代米国労働運動の有様に根底から疑問を投げており、その文脈では AFL-CIO も CTW も民主共和二大政党同様「ペプシかコーラかの違い」と言った本質的には大差がなくなる。

確かにボストンは米国政治地図上特殊な所だ。グローブ紙はケネディ家に代表される戦後米国リベラルの拠点におけるオピニオン・リーダーを自認する。だがボストンはメイフラワー号の漂着以来「反体制」の聖地だ。リベラルの眠りからラディカルが目覚めたとしたら。米国労働運動の対抗的言説の魂は、この日の社説に自身の広範な政治的、社会的復権のための絶好の肉体を見つけた。

ボストン・グローブは社説の右面に様々な立場の識者が意見を寄せる頁を持つ。この日そこには「レーバーの失敗」と題した常連コラムニストの論評が載った。中見出しは「労働運動は政治変革の勢力であることを止めた」とある (James Carroll, "Labor's failure," *The Boston Globe*, September 3, 2007)。

先の社説と合わせれば、レーバーデーはメーデーに匹敵した時があるとの主張だ。つまりグラムシが言うヘゲモニー勢力として組合を中心に労働運動は、恐らく第二次大戦まで社会正義実現の動力であり、「レーバー」とはその政治的、経済的、社会的、文化的象徴だった。だが戦後白人組合員は中産階級化し、人種差別の殻からも抜け出ず、既得権益集団として新保守主義さえ受け入れた。

10年前であれば限られた活動的知識人の運動史であった物語が、こうして一般紙のコラムで語られることに感慨を覚える。がより興味を引くのは、戦後米国の軍産複合体を草の根で組合員が担ったとする後半の下りだ。それは戦争か平和かという政治選択の結果ではなく、雇用確保という目前の利害からだった。その結果冷戦後も軍産複合体は解体されず平和的な公共投資は後回しになり、その結果ハリケーンで巨大な堤防は決壊し、高速道の長大な橋が突如崩落する。「この国はレーバーデーを祝う理由を再発見せねばならない」、論評の最後だ。

先の社説とこの論評が結ぶ対抗運動言説の像は徹底的でさえある。すなわち 19 世紀の末以降、米国労働運動は労働者の国内及び国際連帯に背を向け、基本的に米国という覇権的自由主義帝国の国内外にわたる特権的支柱の役割を果たしてきたのであり、確かにそれに抗する労働運動は存在し、その成果は一定程度認められるものの、そうした「帝国」の存続を揺るがすものではなかった。こうした労働運動は果たして祝福されるべきなのかという問いかけは、では如何なる代替運動が再構築されるべきなのかについての示唆とともに、米国労働運動再生の政治過程における対抗運動言説復権の象徴として確認できるだろう。

## (2) 分断的連帯

2008 年 7 月末、ボストンで「仕事の諸世界」をテーマに米国社会学会の年次大会が開催され、その冒頭の「米国労働運動の未来」と題した大ホールのセッションは、ハーバード大学政策大学院教授やニューヨーク・タイムズ労働担当記者とともに、CTW の有力労組会長が登

壇、他の発言者の悲観的な見方とは対照的に、必ずや労働運動再生の追い風となろうとオバマ民主党政権実現を熱く語った。

その翌日国内外からの何千という学会参加者を飲み込んだ高層ホテルが群立する中心街から市電で二駅離れた、夏休みで閑散としたノースイースタン大学構内の O'Bryant African-American Institute の建物に、様々な肌の色をした老若男女が数十人集った。その朝、*Divided We Stand: Race, Labor & Empire* と記されたプログラムを握った参加者の前に現れた基調講演者を紹介する女性の手には、*Solidarity Divided* と真っ赤な表紙に白地で大書された本があり、続いて登壇した黒人男性がこの書の共著者の一人ビル・フレッチャー氏だった。

「労働組合の危機と社会正義への新しい道」の副題が付いた本書は、謂わば前節の社説と論評の立場と問題提起を敷衍した内容で、カリフォルニアという現代米国労働運動の最大拠点の一つで米国有数の地元大学出版社が発刊した米国労働運動の事実上の最新テキストだ (Fletcher and Gapasin 2008)。

著者のフレッチャー氏はベビーブーマー世代で全米最高学府の一つを卒業後、ボストンの造船工となり組合活動へ。その後専従の組合活動家として複数の産別労組で働く。同時に黒人コミュニティの活動にも深く関与し、長く時事論評のサイトを主宰、様々な媒体に健筆を振う。共著者のガパシン氏も同年代。ラテン系アメリカ人として長い組合活動歴を持つ一方、複数の大学の労働講座で教授職を務め、調査研究にも携わった。

この二人に共通するのは、米国労働運動再生を目指す改革派活動家としてのキャリアだ。ガパシン氏は、その革新的な活動成果で全米にその名の轟くカリフォルニアの地域労働運動を長年指導者として牽引してきた。フレッチャー氏は 95 年、AFL-CIO に改革派指導部が誕生した後、教育担当として会長を補佐。米国の政治経済体制や社会問題への批判精神を養う組合員教育で注目を集めた。

本書の最も面目躍如たる所は対抗的労働運動言説構築に向けた構造的理解だ。

彼らは米国労働運動における伝統派、現実派、左派の三つのイデオロギー潮流を提起し、その違いは労働運動の構成員、友敵関係、労働者階級の地理空間に関する前提で顕著だとする。歴史的に伝統派は初代会長ゴンパースに代表される職能組合中心の AFL 系指導者の系譜、現実派は産業別組合中心の CIO 系のそれ、左派は社会主義者や共産主義者等各組合内の戦闘的少数派のそれだ。ここで特に、欧州と比べ米国の場合、左派の特徴はその階級政治的主張や行動よりも人種政治 (racial politics) 的なそれらにあることを覚えておこう。

まず伝統派と現実派にとって労働運動の構成員とは組合員だが、左派はそれを労働者階級全体と考える。ただ 1999 年に AFL-CIO が 19 世紀以来の非白人移民への敵視政策を一八〇度転換する歴史的決定を行った際、その背後に左派の地道な活動があったのも確かだが、膨大な不法滞在者を含む移民が現在最も組織化可能な潜在的労働者集団だとの現実派の思惑が大きく働いたのも事実である (Fine and Tichenor 2009)。

では友敵関係はどうか。伝統派と現実派は基本的に「いい経営者」と特定の政治家を彼ら

の同盟者と考える。他方伝統派にとって敵は左派だ。戦後の AFL-CIO を事実上仕切った伝統派指導部の全ての意思決定の根っ子はここだ。

他方左派は労働者階級のために働く相手とは広く同盟する。また帝国主義に反対する社会運動とも戦略的関係を結ぶ。左派の敵は多国籍企業を始め反労働者的な国内外の政府機関となる。また左派を敵視する伝統派もそこに入る。勿論左派には統一闘争の歴史を持つ一方、激しい党派闘争のそれも有する。厄介なのが現実派だ。確かに米国労働運動の歴史は時に左派と現実派の提携で動く。但しそれは左派が現実派の利益に貢献する範囲でだ。CIO は共産主義者を産別組織化の尖兵に多く用いたが、執行部からは排斥した。自動車労組は公民権運動と広く提携したが、組合内では黒人差別が横行した。

最後に労働者階級の地理空間だが、左派は世界の労働者階級との連帯が建前だ。現実派は米国労組の利益に適う範囲で世界の労働者と協力する。組合員を雇用する米国企業の成功こそが自分達の利益と考える伝統派は、米国政府の外交政策と米国企業の経営政策を支持する (Fletcher and Gapasin 2008, pp.36-38)。

労働政治分析で左・右、穏健・急進といった二極論は多い。だがこの三極論は、従来革新的と期待されるも結局限界を持つ改革派を現実派と再解釈することで、米国労働運動における改革派の基本的性格を示し、その行動様式を規定する組合内政治の動態力学をより鮮明化し、少数派たる左派に連携戦略による影響力行使の可能性を示すことで、優れた対抗運動言説の分析枠組みを提供する。

米国労働運動に対する本書のこうした構造的理解を支えるのは、以下のような発生論的解釈に基づく米国労働運動の本質的理解だ。今日の米国労働組合運動は労使の容赦ない闘争の産物だ。この間資本家階級の戦略は変化したが、労働者階級を無組合、無防備にする究極目標にいささかの变化もない。資本主義は市場の占有を争う企業間競争であると同時に職を争う労働者間の競争だ。その際労使の不均衡な力関係は使用者の利益に適った労働者間の競争をもたらす。それ故労働者は個別に使用者と相対せず集団で立ち向かうために組合を結成する。

本書はこうした教科書的説明から第 1 章が始まる。そこに長年資本主義を絶対視するためそれへの批判的理解を欠いてきた米国労働者、とりわけ想定読者と考えられる組合員や組合活動家に対する本書の対抗教育的意図が窺われる。

だが以下の説明は本書を他の類書から一層区別する。米国の労働組合運動は 1820~40 年代の産業革命期に起源を持つ。だがそれは労働運動の発祥を意味しない。労働運動とは資本の力に対し労働者が諸条件を改善し、自身の力を強めんとする動き全般を指し、その意味で米国労働運動の発祥は、欧州、アフリカ、アメリカ先住民から集められ後に奴隷制に発展する年季奉公人達や職人、船員、労働者達が様々な組織を作る植民地時代に遡り、それが組合に発展する。資本主義が促進する労働者間の競争は、米国では独自の形態を採る。すなわち 17 世紀以来支配者は人種差別を用いて労働者間の対立を煽り社会を統制した。その結果黒人や先住民、後にアジア系やラテン系労働者は劣等人種として蔑まされ、白人労働者から他者視

ないし敵対視され、両者は常に対立関係に置かれる。

労働運動の歴史は結局資本主義が強要する競争に対して、労働者が他を排除して競争に適応するか、労働者全体を統合して競争を弱めるかの相克の歴史だが、米国労働運動ではこの排除と統合の相克が何より「人種」を軸に展開し、それによる強固な分断によって初めから足枷を嵌められ、今日に至るまでついで人種間の分断的闘争を乗り越えた真の意味での統合的運動を持つに至っていない。

米国労働運動は白人支配の資本主義下で、それが人種的優越意識を提供するが故に、それに従属する白人特権労働者の選別的利益共同体の域を出なかった。本書のこの議論は90年代以降欧米で隆盛となった **Whiteness Studies** の研究成果を存分に踏まえている (Roediger 1991)。米国の歴史において「**race** 人種」は、肌の色ではなく、政治的、経済的、社会的、文化的特権を巡る立場を表す象徴だ。特に労働者における「**white** 白人」とは、新規参入する労働者集団を社会的、文化的相違を理由に劣等人種たる「**non-white** 非白人」として労働市場や地域共同体から社会的に排除することによって、自らの諸特権を守ろうとする既得権益集団だが、その特権は「白人支配層」に匹敵するべくもなく、あくまで「非白人」労働者の劣った境遇と比べての相対的なそれであり、結局は何がしかの特権を持つという意識そのものに過ぎない。それ故誰が「白人」で誰が「非白人」かは歴史的に形成される。ただその起源が奴隷制と不可分な関係にあるため、「**Black** 黒人」とはそうした差別構造に抗う象徴となり、「白人」とはその構造維持の立場を指すに至る。そして米国移民労働者の歴史は多くの場合、「非白人」から「白人」に「なっていく **becoming**」それであった。米国労働運動はその過程において重要な媒介機構の役割を果たして来たのである。この議論は研究者間では常態化した。組合員は勿論、白人が多数の組合活動家の間では違和感が強い。それだけに本書の対抗的運動言説構築への覚悟が滲み出る。

この米国労働運動の本質に関する発生論的理解で、とりわけ先の労働政治の三極構造のそれにおいて、本書が分岐点とするのが1880~90年代の運動状況だ。確かに南北戦争後、米国労働運動には統合戦略を唱導実践する組合が登場する。だがそのいずれもが同時に人種の排除の現実を伴った。**Labor** を初めて名乗って南北戦争後結成された中央組合組織の全国労組は資本主義へ露骨に敵対したが、人種差別には妥協した。1877年の大騒擾で北部の労組は激しいストを敢行、だが米国労働運動の帰趨を制する南部の民主化に無自覚な彼らは、同時期の南部再建の終焉とそれに抗う黒人闘争には無頓着だった。1880年代に黒人やメキシコ人に門戸を開放した労働騎士団は、彼らの脅威として中国人を排斥した。

かくして前節で言及した社説が主張するメーデーがレーバーデーに取って代られる瞬間が到来する。実際ヘイマーケット事件以降、統合的運動戦略は、第一次大戦期にかけて段階的に冬の時代を迎える。その進行に「現実的」に対応することで「伝統派」のイデオロギー潮流の原型を形成したのがゴンパース率いる **AFL** だ。**AFL** は中央組織として米国労働運動で最も安定した組織基盤を築く。だがその歴史は排他の遍歴だ。

またゴンパースは元々社会主義者で統合的戦略の受容を否定しない。ところが彼の履歴はそこからの状況主義的逸脱の記録だ。まず AFL は職能組合を組織基盤とする。再建終了後人種隔離に突入し、黒人職場が白人のそれに移行する南部を含め白人男性占有の職能組合が続々加入する。1890 年代の深刻な経済危機下、労働者は政府や経営者と激突を繰り返し、労働者政党結成の機運が高まるが、立法、司法、行政総掛かりの弾圧と中道政治家、経営者の懐柔でこの時期欧州が経験した労働者の政治動員は阻まれる。ここにゴンパースの労働政治哲学が誕生する。労働者に永遠の友敵もなし。あるは利益のみ。かくしてストと政治動員はロビー活動と利益集団政治に代わる。

彼はまた議会で資本主義に反対しないと宣言し、組合員の利益向上に専念する。彼にとって国家とは空の容器で、組合はそこに自己の利益を注げばよい。組合は経営者と国家権力を争奪せず、自己利益最大化のため臨機応変に労使連携する。組合は階級闘争に係わらず、組合員に繁栄をもたらす労使協力をこそ尊ぶべし。組合は友に報い敵を罰するが、何より大事は米国の指導者集団に受容されること。組合の利益は米国資本主義を強め、そのための外交を支持することにある。かくて第一次大戦中ゴンパースは政府の戦時経済委員に迎えられ、愛国主義は AFL の旗印となる。この時期組合員数は増えた。がそれは大抵白人男性だった。

以上が本書が米国労働運動の主潮流とみなすゴンパース主義の誕生経緯だ。ゴンパースについては自伝を含め、これまで数多の著書がある。だが近年のビジネス・ユニオニズムの歴史的総括を踏まえ (Buhle1999)、米国労働運動におけるゴンパース主義の意味がこれ程整理され一般読者に供されるのは初めてだ。

なお一点これまでの叙述との関係で言及すれば、ゴンパース主義の形成過程は、先の伝統派と現実派の関係に関して、それが一定程度戦略と戦術の関係とも考えられることを示唆しており、米国労働運動の主潮流は、基本的にゴンパース主義と理解出来なくもない。おそらくゴンパース主義とは米国労働運動の重要な DNA の一つで、その発現の可能性はいずれの米国労組も有すると考える。

こうした米国労働運動の構造的、発生論的本質理解に基づいて、本書はこの後今日に至るまでの米国労働運動史を概説し、その基本的な限界と伝統派並びに現実派による労働運動再生の破綻を宣した後、それに代わる対抗戦略を、世界資本主義への階級的対抗、米国帝国主義との決別と国際連帯、人種、性差別撤廃を含む公正社会実現を目指した地域での社会運動連合形成、南部組織化等を重要課題とした社会正義を目指す労働組合運動として問題提起する。これ自体現代米国の対抗労働運動言説として重要な分析対象だが、本章は今ここでそれを行わない。この重要な課題は別の機会に譲り、次節では上記の米国労働運動理解が対抗運動言説としていかなる政治的、歴史的、理論的背景を有するか、別言すれば現代米国労働運動のいかなる傾向をどの文脈で批判しようとしているのかを検討する。

### 3. 政治的、歴史的、理論的背景

#### (1) 社民・リベラル批判と新左翼史学

前節で紹介したフレッチャーとガパシンの著書が現代米国労働運動を巡る対抗言説であるならば、それは現代米国労働政治においていかなる政治的意図を有しているだろうか。彼らの著書の頁の多くが 1990 年代から今日に至る米国労働運動再生を巡る政治過程の叙述と評価に費やされ、また彼ら自身が夫々の持場でその渦中であつたことから、この点は相当明確に見て取ることが出来る。

本書は 1990 年代以降の AFL-CIO と CTW 双方の動きに対して批判的である。ただ前者に関しては期待された改革の多くが頓挫していることを批判するのに対して、後者にはむしろ現在も進行中の運動戦略それ自体を強く批判している。

その批判は以下に要約出来る。CTW は流通、サービス産業を中心に急速な組織拡大を遂げた巨大労組を含む複合産別連合体である。確かにその組織には多くのラテン系移民を含み、ウォルマートを初め組織化を拒む企業に対して戦闘的なキャンペーンを展開する。多国籍企業の世界大での組織化にも意欲的で、そのための国際的な労組間連携に積極的に動く一方、労組にとって逆機能な現行労使関係法制の改訂を含め、組織化の成否で重要な鍵を握る政治環境の整備に向けて、大規模な選挙対策と非常に柔軟なロビー活動を展開する。だがそれは現行資本主義体制を前提にした組織的影響力拡大の一途な追求が目的だ。しかも 1980 年代以降グローバル化する新自由主義的な資本主義体制下で、米国資本はもはや冷戦下での競争優位を前提にした労働との協調を放棄しているにも拘らず、なお米国主導の世界経済を前提にした社会契約再締結と労使和解体制の再構築を目指している。組織拡大は一定のビジネス・モデルに基づいた上意下達の業務遂行であり、大量のマイノリティを組合員に抱えても指導部は依然白人男性が占有。組合員を含む労働者階級の意識改革に基づく下からの参加型政治社会変革を積極指向しない CTW は現代のゴンパース主義であり、彼らの AFL-CIO からの分裂には組織抗争という理由以外大義が認められないと非常に手厳しい。

こうした批判は日本を含むこれまでの CTW に対する好意的評価とは正反対だ (ウォン 2003)。だがここには CTW それ自体への対抗というよりも、CTW の指向に体现された米国労働運動再生を巡る近年の理論的主潮流、特にリベラルとの階級交叉連合並びに西欧型社会民主主義的福祉国家戦略への対抗という意図があるのではないかと推察される。こうした政治的、歴史的、理論的背景の実証分析には再び別稿が必要だ。ここではこれらの状況証拠に言及するに留める。

まず CTW の実質的な指導者である SEIU の会長は、この間最近のアイルランドや南アフリカ共和国の事例に倣って、組合員の雇用確保と労働条件向上を可能にする米国企業の競争力強化を目指した政労使協調体制の確立を提唱していた。また同様の関心から彼は企業の負担軽減を意図した国民皆保険制度導入のため、組織化では対決するウォルマートを含めリベラ

ル中道系経営者団体や高齢者団体と強力なロビイング活動を展開する一方、医療、福祉で進行する民営化を積極的に受容した（Fletcher and Gapasin 2008, pp.142-146）。

CTW のコーポラティズムや階級交叉連合への関心には、1890 年代から第一次大戦直後、ニューディール期から第二次大戦直後までの米国労働政治における同様な指向ないし試行に関して、1990 年頃から内外の研究者間で高まった歴史的再評価の動きが背景にある（Cohen 1990, Fraser 1991, Furner and Supple 1990, Furner and Lacey 1993, Lichtenstein 1989, Schneirov 1998, Wunderlin 1992, 岡本 1995・96、2007）。米国労働運動と知識人の関係は、両面価値的な側面を強く含みながら運動発祥以来今日まで一貫して存在し、重要な運動形成要因となってきた。特に 90 年代から今日までは上記の時期と並んでこの労働運動と公共的あるいは活動的研究者の関係は密接だ（Fink1997）。自らの分裂劇をニューディール期の CIO のそれに模した CTW だけに、彼らの戦略形成とこうした米国労働政治の歴史的再評価の動きが無関係ではなかったという推察はあながち穿った見方とも言えまい。

フレッチャーとガパシンが CTW のコーポラティズムあるいは階級交叉連合戦略を強く批判した根拠には、1980 年代以降米国の戦後労使和解体制は崩壊し、資本の労働排除はほぼ不可逆との彼らの現状認識があるが、そこにはこれは歴史的に欧州の話でその欧州でさえも近年は機能していないという考えがある。もしその議論がこうした労働政治の歴史評価を背景としているとすれば、この言説政治の領域は、労働運動やそれを含む政治社会運動の有様をも視野に入れた、あるいはそれに対する政治的対応を動機とする言説政治のより広範な歴史的な文脈へと繋がって来よう。別言すれば現代労働運動再生の政治過程における対抗言説の復権は、その政治過程の歴史的な文脈と労働運動の政治過程をも包含した政治社会運動の外延の歴史的な文脈へと射程を延ばして考える問題にならないだろうか。実際 2011 年頃からウォール街占拠運動を顕著な例として、現代資本主義に対する懐疑とそれに代替する政治経済体制の模索、特にそうした観点からの米国史の再解釈が、リベラル陣営を中心に始まっている（Ehrenreich and Ehrenreich 2011, Kazin 2011, Nichols 2011）。そしてこのフレッチャーらの批判にも、もう一つの対抗言説の復権が潜んでいると思われる。

進歩主義の時代の米国を、国家を利用し資源、生産、投資、市場の安定確保を図り、それに必要な犠牲の動員と不公正の正統化は、労使を含む主要圧力団体間の利害調整機構を通じ調達し、企業の成功を国家のそれと同一視しうる社会体制を構築し大企業の長期安定を図るというコーポリット・リベラリズムの概念枠組みで把握した新左翼史学は、この点で非常に示唆的だ（岡本 1996）。この概念把握には同時に冷戦後の米国政治経済体制への認識が反映されている一方、先のコーポラティズムや階級交叉連合の議論は、80 年代の新自由主義の議論の台頭を阻めなかった新左翼のこうした議論を批判的に踏まえていた。そしてこのコーポラティズムと階級交叉連合を批判するフレッチャーらの議論が、コーポリット・リベラリズム論と良く共鳴していることは大いに注目される。

彼らの議論が共鳴するのは政労資関係だけではない。ゴンパース主義の理解に見られたよ

うに、コーポラティズムや階級交叉連合の議論が、その体制と深く結合するはずの世界における米国の覇権の問題を等閑視するのを批判する彼らの議論は、1890年代からのコーポリット・リベラリズムの形成が、植民地ではなく市場を通じた米国帝国主義の形成と踵を接しているという、『アメリカ外交の悲劇』に代表されるコーポリット・リベラリズム派の太宗ウィリアム・アップルマン・ウィリアムズの議論とも平仄が合う (Williams 1959, 1961)。この点でウィリアムズが、先住民との闘い、南北戦争、再建期が続いた19世紀の第二第三四半期を米国民主義体制の分水嶺と考えていることは重要だ (Williams 1972, p.479)。特にそれら政治社会運動の抑圧が、1880年代の労働攻勢を限界づけ結果としてコーポリット・リベラリズム体制の確立を可能にしたというスクラーの議論は、極めて重要ではないか (Sklar 1988, p.21)。

確かに1990年代の米国史学界において、こうした新左翼史学の批判的継承は皆無ではなかったが、その試行は限定的だ (Dawley 1991)。代わりにこの市場帝国主義的コーポリット・リベラリズム論、特にその後この市場帝国主義を文化帝国主義へ読み替え、ウィリアムズの議論を継承発展したのが80年代以降文学、人類学系が中心となって興隆をみた American Studies, Cultural Studies の研究者である (Kaplan and Pease 1993)。前述の Whiteness Studies を含めマイノリティの問題に非常に敏感なこの分野から、2(2)で紹介した批判的労働運動研究への貢献が最近目覚ましいのは偶然ではない。前述したように、フレッチャーがこの分野の研究所が組織した集会で基調講演者であったことはこの文脈では当然だ。

## (2) 対抗言説としての「南部再建時代」の復権

前述した内容紹介で若干触れたように、フレッチャーらの本では米国労働運動再生における南部組織化の戦略的重要性を強調し、AFL-CIO、CTW 双方がこれに本腰を入れないのを批判する。確かに歴史的な反組合政策のために、南部は全体に組織率が低い米国の中でも事実上無組合に近いが、この問題は米国における一地域の問題に留まらない (篠田 2005)。フレッチャーらが指摘するのもこの点だ。そしてこの点でも彼らの議論は対抗言説の復権と解釈出来る。

ここでも先の新左翼学派は痕跡を残す。このコーポリット・リベラリズム論の現代的後継者たるスクラーは、90年代に米国の北部と南部が賃労働と奴隷労働の共存的発展を遂げたことを指摘し、コーポリット・リベラリズム論を含む米国政治経済体制の地政学的理解の必要を主張する (Sklar 1992, p.18)。実は南部政治研究の泰斗 V. O. キーは南部の人種隔離体制を支える一党支配体制を実証した1949年発刊の著書の最後を、連邦政府の支援で第二次大戦中から本格化しつつあった南部の工業化が、やがて北部のように労組の組織化とそれによる二大政党を実現するかもしれないという、南部政治の北部化への期待で締め括った。それは当時のCIOによる南部組織化のキャンペーンと北部で民主党政権を支える組合勢力を前提にすれば突飛な期待ではなかった (Key 1949)。

結局キーの期待は夢に終わるが、それをコーポラティズム派は冷戦到来と構成員に黒人を多く含む左派追放 (Rosswurm 1992) という「不運」がそれを阻み、引いては欧州並みの強い福祉国家から弱いそれへ後退を許したという北部中心的歴史観で理解するが (Lichtenstein 1989)、南部の歴史家はこれをより米国資本主義の構造的問題と捉える。例えば南部の経済史家コップ (Cobb 1984, 1993) はスクラーの米国政治経済体制の共存的発展と議論を、「中心」「周辺」という資本主義の二重構造で考える。つまり米国資本主義において「進んだ」北部はその原資として「遅れた」南部を必要とする。つまり南部の組織化は米国政治経済体制全体の構造転換を引き起こす事件であり、結局その重大性への自覚とそれを阻まんとする覚悟において南部資本の側が勝った。その時北部の労働側は大企業の白人男性労働者の特権になお拘泥していた (Lipsitz 1994)。がそれは米国内に限らない。

その後南部は北部の組織化された産業を無組合化して続々と受容し、その流れは米国産業が世界市場での競争優位を喪失するに従い加速した。結果として東部・中西部は産業空洞化し組合王国は崩壊、南部には工場がひしめくが、低賃金労働が競争力を支えた繊維産業は海外移転し、その一方で日本や欧州、現在はアジアのハイテク企業が南部を目指す (Cobb and Stueck 2005)。立地企業は相変わらず無組合だが、それがたとえ本国で強力な組合を有する欧州企業の場合でも同様だ。

かくして南部における黒人労働者の自立的な努力と白人労働者の意識転換が何よりも必要な南部労働運動は、歴史的に北部のそれとは大きく様相を異にした。それは特に戦後彼ら彼女らの公民権運動が活発化すると共に、それへの依存が不可欠となった。つまり南部労働運動史は、いよいよ労働組合中心の歴史としては描くことは出来ない (Gutman 1966, Green 1978, Foner 1981, Rachleff 1984, Honey 1993, Minchin 2005, 2007)。またそれは同時に、南北を通じて労働運動それをも包み込むより広範な政治社会運動連合の形で展開せざるを得ない。南部組織化を強調するフレッチャーらの主張も同様だ。前述したように、本章執筆者が対抗的運動言説を公民権労働組合運動と呼ぶ所以がここにある。そして歴史上、この公民権労働組合運動形成の機会、南北戦争後の再建期、ニューディール時代、公民権運動時代と、大きくは少なくとも3回あり、その都度これらの階級的人種交叉連合が核となった政治的社会的変革勢力は、公民権に関する憲法修正条項とそれに伴う労働並びに教育権の実質的保障、労働三権の保障と社会保障、公正労働基準と公民権の再保障という画期的成果を上げた。ここでこれらの権利保障の前進が前述した労働力媒介機能の制度的拡充を飛躍的に推進し、それを前提に今日の労働力媒介機能の多元化が展開されていることを覚えておくことも重要だ。

この点で労働運動再生の対抗言説としてフレッチャーらの議論の最も「革命的」な点は、この米国「北部」「南部」(U.S. North, South)あるいは「特権的白人」「被差別黒人」の関係が地球「北部」「南部」(Global North, South)と切り結ばれて、「南部」変革を通じた「北部」変革を展望している点であろう。実はこの議論にも先駆者がいる。ニューディール時代に公刊され、新左翼史学の形成と並行しながら1960年代後半に再刊されたデュボイスの『ブラッ

ク・リコンストラクション』の議論は正にそれだ (Du Bois 1936)。彼は、南部黒人奴隷の事実上のゼネストが勝負を決した南北戦争の後、自由労働者となった彼らが主体となった南部再建 (彼はそれをプロレタリア独裁に擬す) が放棄された段階で、世界の植民地化は正統化され不可逆となったとする。逆に言えば南部再建期の行方次第で現代世界は異なる相貌を見せたかもしれない。この議論は先のウィリアムズのそれとも響き合う。ちなみに 2008 年の民主党予備選でオバマの逆転勝利を呼び込んだサウス・カロライナでの黒人投票者の驚異的な結集を知った時、この書のこの州の章 (元々「サウス・カロライナのプロレタリアート独裁」と名付けられていた) のことが頭をよぎったのは本章執筆者だけだろうか。

このように本章執筆者が改めて公民権労働組合運動と称する上記の対抗運動言説は、米国労働運動史の歴史的画期を形成する起爆剤となり、労働力媒介機能を含むより公正な労働世界の政策制度的革新をもたらしてきた。だが同時にその運動は、前述した労働運動内の現実派の妥協等によりその都度本来の目的達成には至らず常に限界を露呈しながら一旦は収束する。だがそれ故にまたこの対抗運動言説は未完の理想として、米国労働運動のみならず米国史あるいは世界史の構造的変動期に再び現れて、上記の運動と政策制度の革新を促していく。

#### 4. おわりに

本章は現代米国労働運動再生の政治過程における対抗言説の復権状況を確認した。またその政治的、歴史的、理論的背景に言及するとともに、その分析射程を労働運動を含む政治社会運動再生の政治過程における対抗言説の復権状況まで含める可能性について若干の論及を行った。その結果依然不透明な部分を残しながら、対抗言説復権の歴史的な展開パターンに一定の見取り図を示した。

また本章冒頭で示した本章執筆者が米国労働運動再生の政治過程に関して行ってきた研究結果と再接合して述べるなら、この対抗的運動言説の復権は、米国労働運動におけるソーシャル・ユニオニズム趨勢の推進力を果たすと共に、その達成が極めて困難な故に一定段階で趨勢の停滞ないし衰退を誘引するという、米国労働運動の再生の政治過程におけるヤヌス的要因として作用すると思われる。但し歴史的に見れば、また今日についても本報告書全体が叙述するように、この停滞ないし衰退の過程は、必ずしも本章冒頭で論じた労働力媒介機能の多元化或いはその再可視化の停滞や衰退ではなく、むしろその前進を促す。確かにラテン系、アジア系移民や女性に焦点を合わせた多元的な労働力媒介機能の事例は、上述した対抗的運動言説が目指す階級的人種交叉連合の形成が極めて困難な南部でも見られ、それらの事業推進者は、たとえそうした言説に同感したとしても、あるいはその延長上の戦略的ないし戦術的な雌伏行動という自己認識を持っているにせよ、現実の事業展開では置かれた環境の中で最大限の成果を上げるべく、連携主体についてその政治的社会的背景を問わず、非常

に現実的かつ柔軟な対応を行っているのも事実である。けれども同時にそれらの一見労働運動の対抗力学から離れた第三局的動きが、公民権労働運動によって開けられたあるいは拡大された政治的社会的空間とそこにおける事業機会において展開されているのも事実である。別言すれば、この対抗的運動言説の復権は、労働運動再生における言説政治の展開パターンにおいてのみならず、多元的労働力機会の再可視化についても重要な道標の役割を果たすと考える。

### 参考文献

- Alinsky, Saul David (1949) *John L. Lewis: An Unauthorized Biography*, New York: Putnam.
- Buhle, Paul (1999) *Taking Care of Business: Samuel Gompers, George Meany, Lake Kirkland and the Tragedy of American Labor*, New York: Monthly Review Press.
- Cobb, James C. (1984) *Industrialization and Southern Society, 1877-1984*, Lexington: The University of Kentucky.
- Cobb, James C. (1993) *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936-1990*, Urbana: University of Illinois.
- Cobb, James C. and Stueck, William eds.(2005) *Globalization and the American South*, Athens: The University of Georgia Press.
- Cohen, Lizabeth (1990) *Making a New Deal: Industrial Workers in Chicago, 1919-1939*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dawley, Alan (1991) *Struggle for Justice: Social Responsibility and Liberal State*, Cambridge (MA): The Belknap Press of Harvard University Press.
- Du Bois, W. E. Burghardt (1936) *Black Reconstruction: An Essay toward a History of the Part Which Black Folk Played in the Attempt to Reconstruct Democracy in America, 1860-1880*, New York: Russell & Russell.
- Early, Steve (2011) *The Civil Wars in U.S. Labor: Birth of a New Workers' Movement or Death Throes of the Old?*, Chicago: Haymarket Books.
- Ehrenreich, Barbara and Ehrenreich, John (2011) “The Making of the 99%” *The Nation* (<http://www.thenation.com/print/article/165167/making-99downloaded> on January 22, 2012).
- Fine, Janice and Tichenor, Daniel J. (2009) “A Movement Wrestling: American Labor’s Enduring Struggle with Immigration, 1866-2007, ” *Studies of American Political Development*, 23(April).
- Fink, Leon (1997) *Progressive Intellectual and the Dilemmas of Democratic Commitment*,

- Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Fletcher, Bill Jr. and Gapasin, Fernando (2008) *Solidarity Divided: The Crisis in Organized Labor and a New Path toward Social Justice*, Berkeley: University of California Press.
- Foner, Phillip (1981) *Organized Labor and the Black Worker, 1619-1981*, New York: International Publishers.
- Fraser, Steven (1991) *Labor Will Rule: Sidney Hillman and the Rise of American Labor*, New York: The Free Press.
- Furner, Mary O. and Supple, Barry eds. (1990) *The State and Economic Knowledge: The American and British Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Furner, Maty O. and Lacey, Michael J. eds. (1993) *The State and Social Investigation in Britain and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Green, James(1978) *Grass-Roots Socialism: Radical Movements in the Southwest, 1895-1943*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Gutman, Herbert G. (1966) "Negro and the United Mine Workers of America: The Career and Letters of Richard L. Davis and Something of Their Meaning: 1890-1900," in *Work, Culture, and Society in Industrializing America: Essays in American Working-Class and Social History*, New York: Vintage Books.
- Honey, Michael K (1993) *Southern Labor and Black Civil Rights: Organizing Memphis Workers*, Urbana: University of Illinois Press.
- Honey, Michael K. (2007) *Going Down Jericho Road: The Memphis Strike, Martin Luther King's Last Campaign*, New York and London: W. W. Norton & Company.
- Kaplan, Amy, and Pease, Donald eds. (1993) *Cultures of United States Imperialism*, Durham: Duke University Press.
- Kazin, Michael (2011) *American Dreamers: How the Left Changed a Nation*, New York: Alfred A. Knopf.
- Key, V. O. (1949) *Southern Politics in State and Nation*, New York: A. A. Knopf.
- Korstad, Robert Rodgers (2003) *Civil Rights Unionism: Tobacco Workers and the Struggle for Democracy in the Mid-Twentieth-Century South*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Lichtenstein, Nelson (1989) "From Corporatism to Collective Bargaining: Organized Labor and the Eclipse of Social Democracy in the Postwar Era," in Steve Frazer and Gary Gerstle eds. *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton: Princeton University Press.
- Lipset, Seymour M. (1981) *Political Man*(expanded and updated ed.), Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Lipsitz, George (1994) *Rainbow at Midnight: Labor and Culture in the 1940s*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Messer-Kruse, Timothy (1998) *The Yankee International: Marxism and the American Reform Tradition, 1848-1876*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Minchin, Timothy (2005) *Fighting Against the Odds: A History of Southern Labor Since World War II*, Gainesville: University of Florida Press.
- Minchin, Timothy (2007) *From Rights to Economic: The Ongoing Struggle for Black Equality in the U.S. South*, Gainesville: University of Florida Press.
- Nichols, John (2011) *The "S" Word: A Short History of an American Tradition...Socialism*, London and New York: Verso.
- Rackleff, Peter (1984) *Black Labor in the South: Richmond, Virginia, 1865-1890*, Philadelphia: Temple University Press.
- Roediger, David R. (1991) *The Wages of Whiteness: Race and the Making of the American Working Class*, London and New York: Verso.
- Rosswurm, Steve (1992) "Introduction: An Overview and Preliminary Assessment of the CIO's Expelled Unions," Steve Rosswurm ed. *The CIO's Left-Led Unions*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Schneirov, Richard (1998) *Labor and Urban Politics: Class Conflict and the Origins of Modern Liberalism in Chicago, 1864-97*, Urbana: University of Illinois Press.
- Sklar, Martin J. (1988) *The Corporate Reconstruction of American Capitalism, 1890-1916: The Market, the Law, and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sklar, Martin J. (1992) *The United States as a Developing Country: Studies in U.S. History in the Progressive Era and the 1920s*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, William Appleman (1961) *The Contours of American History*, Cleveland: The World Publishing Company.
- Williams, William Appleman (1959) *The Tragedy of American Diplomacy*, Cleveland: The World Publishing Company.
- Williams, William Appleman (1972) "Conclusion: The Critics of the American Empire Open a Door to Create an American Community," William Appleman Williams ed. *From Colony to Empire: Essays in the History of American Foreign Relations*, New York: John Wiley & Sons. Inc.
- Wunderlin, Clarence E. Jr. (1992) *Visions of a New Industrial Order: Social Science and Labor Theory in America's Progressive Era*, New York: Columbia University Press.

- 岡本英男（1995・96）「アメリカにおける国家と労働（上）（中）（下）」『東北学院大学論集・経済学』第129、130、131号。
- 岡本英男（1996）「コーポリット・リベラリズム理論による革新主義解釈」『東北学院大学論集・経済学』第132号。
- 岡本英男（2007）「アメリカ福祉国家システムの再編」、『福祉国家の可能性』東京：東京大学出版会。
- 篠田徹（2000）「よみがえれ 労働運動」、山口定・神野直彦編、『2005年 日本の構想』東京：岩波書店。
- 篠田徹（2005）「岐路に立つ労働運動—共和党の攻勢と労組の戦略論争」、久保文明編『米国民主党—2008年政権奪回への課題—』東京：日本国際問題研究所。
- 篠田徹（2011a）「再び労働組合運動から労働運動へ—アメリカの困難と希望」『生活経済政策』3月（第170）号。
- 篠田徹（2011b）「オバマと労働運動—アメリカ福祉レジームの新しい形」新川敏光編著『福祉レジームの収斂と分岐—脱商品化と脱家族化の多様性』ミネルヴァ書房。
- ハイン、ローラ（2007）『理性ある人びと 力ある言葉—大内兵衛グループの思想と行動』東京：岩波書店。
- ウォン、ケント編 戸塚秀夫・山崎精一監訳（2003）『アメリカ労働運動のニューボイス—立ち上がるマイノリティー、女性たち』東京：彩流社。



## まとめと政策的インプリケーション

(山崎 憲)

本研究では2010年から2011年にかけて、合計3回、のべ日数で50日弱の現地調査を行った。4人の調査メンバーが一堂に会した2011年1月4日の寒風が吹きすさぶボストンのコーヒーショップで以下のような話をした。

労使協調的な日本的経営が全盛であった1980年代が懐かしいかどうか、そして職業訓練によって能力が育成されることで賃金が上昇していく社会とベーシックインカムを良しとする社会とどちらがよいか。いずれも結論はなく、他愛もないお喋りであった。しかし、非正規労働者の増加、年金や医療保険、介護、労働組合組織率の低下、雇用に結びつける職業訓練など、近年の日本が抱える問題を背景として、研究にどのように取り組むかというそれぞれの想いを確認するのに十分であった。

本研究で、アメリカがまさに日本の10年先を映す合わせ鏡であるかのように思われる瞬間がいくつもあった。労働組合組織率の低下と低賃金非典型雇用労働者の増加、企業への帰属意識の低下、使用者負担を基盤とする医療保険・年金制度の揺らぎなどの話をすると、調査対象組織の対応者は、日本がアメリカの後を追っかけているようだと言を丸くするのであった。その後、アメリカの経験を学びたいと我々が付け加えると、およそ決まって、「どん底であえていっているのに過ぎず、状況が大きく改善したわけではない。」と返ってくるのだ。彼らにしても未だ試行錯誤の過程なのだ。

しかしながら、Osterman, et al. (2001)ほかの先行研究によって、ある程度の情報をもとに訪れた組織ではあったが、そこに集う人々やネットワークの広さ、意欲的な試みには目を見張るばかりであった。日々、新鮮な発見があり、新しい理論的な枠組みについて調査メンバー間で意見を交わし合った。本報告書にもその成果が反映されている。

これら新しい組織の取り組みは、いまだアメリカにおいてすら、「あれもある、これもあつる」式の紹介に留まる。しかし、それらに理論的枠組みの構築を試みつつ、日本における政策的インプリケーションを視野に入れたものが本報告書である。そもそもの対象とする新しい組織が変化を遂げている途上でもあるが、深刻化する社会・労働問題に対処しようとする新しい労働組織とそのネットワークに少しでも接近することができたのではなかろうか。

それでは、本報告書の内容を振り返るとしよう。

## 1. 本報告書の要約

第1章では、労働組織の法的・制度的環境とその通史的概観について整理を試みた。ここでは、本報告書に登場する多種多様な労働組織の活動環境や資金の流れを規定する関連諸法について基礎事項を確認した。関連諸法を(A)労働組合・使用者関係分野、(B)職業訓練・職業斡旋分野、(C)社会福祉・地域共同体開発分野、(D)オバマ政権下での成立法、(E)内国歳入法(典)、の五つに大別し、(A)から(D)については活動する組織の「使えるのはどんなお金か、そのルールは何か」という目線で、1930年代のニューディール期に遡って概説を行った。全国労働関係法は、団体交渉を合法的に行うことができる労働組合を規定しているのに過ぎず、労働組合そのものの法的根拠ではない。労働組合を含めて本報告書に登場する労働組織は(E)の内国歳入法(典)におけるタックスコードを法的根拠とするのみである。本章では、労働組合と使用者が行う団体交渉を規定する全国労働関係法を軸とした場合に職業訓練・職業斡旋、社会保障、相互扶助に関する法制度がどのように体系化されているか整理するとともに、労働組合と使用者関係が変容する中、団体交渉の適用範囲外にある労働者を対象とした法制度もまた変容をしていることを明らかにした。

第2章は、ニューディール型労使関係システムとコミュニティ・オーガナイズング・モデルについて説明したのち、Kaufman (2003) のいう「企業外」、「企業内」を用いて調査対象企業を①「企業内重視」、②「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」、③「企業外を基盤として企業内を視野に入れる」、④「企業外重視」の4類型に整理した。労使関係システムは労働者、使用者、政府の三者をアクターとして社会システムを分析する枠組みのことであり、労使という用語が使用されているとしても必ずしも、労働組合と使用者の関係のみを指すものではない。ただし、Dunlop (1958)、Kochan, et al. (1986) がアメリカにおける労使関係システムの基軸を団体交渉に置いたことで、団体交渉を合法的に行うことが可能な労働組合のみを重視し、それ以外の広義の労働組合は対象外とすることが長期間にわたり、固定化されてきたのである。

しかしながら、ニューディール型労使関係システムの変容は団体交渉の適用範囲を狭めるとともに、成果の波及効果を減少させたことにより、広義の労働組合を含む新しい組織の存在が1990年代以降に大きくなっている。その新しい組織の活動の背景にあるのがコミュニティ・オーガナイズング・モデルである。ソウル・アリンスキーによってはじめられたこのモデルは、労働組合と使用者の関係に留まらず、雇用創出、住環境、職業訓練、人権、教育問題など地域を取り巻くさまざまな問題を包括する。これは、①社会が有する文化的、歴史的状況との結びつき、②普遍的自然法ではなく現に運用されている文化的、法的、社会的結びつきを有した経済的な行動様式、③紛争・権力・不平等などの関係によって特徴づけられる法的、かつ文化的に調整されている市場、④経済に不可欠な政府および社会の全ての成員の利益にとって経済が果たす役割を確保する適切な経済政策、とする Camplin and Knoedler

(2003) が定義する「企業外」と親和性が高い。

ついで、4 類型に分類した調査対象組織が、長期的な人材育成や人材交流を基盤とした濃密なネットワークを形成していることをあげるとともに、新しい労使関係システムに関する試論を提示している。新しい労使関係システムは、市場動向の変化および内部労働市場と外部労働市場の変化に対応することが求められるとし、4 類型の組織がそれぞれ「たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅すること」であるとしている。この場合、従来の労働組合と使用者による団体交渉が担う範囲は消失することはないまでも大きく狭まり、労使関係システムにおける役割は小さくなっていかざるを得ないことを指摘した。

第 3 章は、「職業訓練と職業斡旋——労働力媒介機関の多様性と葛藤」と題して、職業訓練と職業斡旋を担う労働力媒介機関の多様性を明らかにし、それらがマクロな法的・制度的環境との相互作用において、どのような葛藤に直面しているかを描き出した。具体的な事例として、公的労働力媒介システムの代理機関、労使合同の徒弟制訓練システム、中小零細企業支援かつ同友会的 NPO、の 3 組織をとりあげている。いずれも、個別企業単位のビジネス・ユニオニズムの枠内での調整ではなく、地域単位 and/or 産業単位での労働力媒介機能を果たしているが、その対象は多様である。一つの労働力媒介機関で、あらゆる対象を網羅できないため、労働力媒介機関は自ずと多様性を増すであろう。問題点としては、①（連邦）法や制度の前提にある職業訓練主義、②緊密な募集・教育訓練・斡旋の制度を公教育システムとの連携で構築することの困難、③中小零細企業や地域コミュニティの利害をなかなか考慮に入れない産業政策、があり、これらがもたらす葛藤が、事例の随所で確認された。

第 4 章は、『「相互扶助」を軸とする労働組織の活動とネットワーク化』と題し、労働者同士の相互扶助という行為の仕方を組織原理にして、凝集性を高めてきた **Freelancers Union** と **CHCA** を取り上げて検討した。これらの組織がアメリカで注目を浴びているのに比して、日本ではわずかしき取り上げられていないことに着眼して、日本における社会的企業論等についても先行研究の検討を行った。事例で取り上げた 2 組織間の共通点は、組織化の対象者、中心的な相互扶助の手段、アドヴォカシーであり、相違点は、まず、労働者協同組合である **CHCA** が「ビジネス」自体と相互扶助が密接に結びついている組織であることから、共同体の感覚が持ちやすいのに対して、**Freelancers Union** は、そうした感覚を持ちにくいので工夫を凝らしていることだ。最も異なるのはソーシャルネットワーキングの特徴である。**CHCA** が、労働組織よりもむしろ利用者（消費者）団体や地域住民団体との結びつきを強めていく可能性が高いのに対して、**Freelancers Union** は、労働組合を含む職業団体との結びつきを強めていく可能性が高い。

以上の比較からは、労働（ないし生産）中心で「労働組織のソーシャル・ネットワーク化」を考えていては視野が限られることに、あらためて気づく。私たちの研究が「労働組織」と言うとき、それは正確には、「労働・生活組織」であり、それらのソーシャル・ネットワーク

化なのである。

第5章は、「ワーカーセンターと権利擁護団体」と題し、全国労働関係法が認める団体交渉を行うことができない、もしくはあえて行わないが労働者を組織するワーカーセンターや労働者権利擁護団体を取り上げて、ワーカーセンターを、「地域ワーカーセンター」、「職業ワーカーセンター」の2類型に分類した。「地域ワーカーセンター」の主な活動は、①英語教育のメンバーへの提供、②移民法、労働法、差別禁止法、労働災害補償といった労働者の権利擁護に関する教育のメンバーへの提供、③メンバーにたいする使用者の各種法令違反を指摘して、その順守を使用者に要求するキャンペーン、④賃金未払いや不当解雇などの法的救済をメンバーが求める場合の法律扶助のメンバーへの提供、⑤法律上でなく事実上の団体交渉の実行、などである。一方、「職業ワーカーセンター」は、③法令順守キャンペーン、④法律扶助の提供、⑤事実上の団体交渉、といった活動を重視する。「職業ワーカーセンター」は同種のワーカーセンターや関係組織と連携を強め、全アメリカ的なネットワークを形成し、AFL-CIO とパートナーシップ協定を結ぶようになっている。関係組織には日本に紹介されることがないと思われる IWJ（信仰の垣根を超える労働者の正義）も含まれる。続いて労働者権利擁護団体は、法律扶助を主要な目的とした二つの組織を紹介した。

第6章は、本研究の調査結果を社会政治史と対比させた。まず、アメリカの労働運動の歴史を社会運動的労働組合主義（ソーシャル・ユニオニズム）と職能主義的なビジネス・ユニオニズムに大別し、そのせめぎあいの歴史を描き出す。この二極的な枠組みに対して南部および黒人という第三極の対抗言説が復活しているとする。本研究が調査対象とした新しい組織については、戦略的にソーシャル・ユニオニズムの文脈にあるとみられるとしながらも、「一定の運動状況時に労働運動の危機において強力な磁場を形成し労働運動のその後の展開に独自の形で作用してきた」とし、「ソーシャル・ユニオニズム趨勢の推進力を果たすと共に、その達成が極めて困難な故に一定段階で趨勢の停滞乃至衰退を誘引する」可能性を指摘する。

これら本研究の成果は、多様なそして多くの示唆に富む。以下ではその政策的インプリケーションを含めてとりまとめよう。

## 2. 政策的インプリケーションほか

### （1） 労使関係システムと政策形成

まずは本報告書が提示した新しい労使関係システムである。団体交渉によって協力関係を構築する労働組合と使用者の範囲とその波及効果は、減少していくことがあるとしても、まったくなくなってしまうわけではない。しかし、もはやここだけで政策形成のすべてを担うことは難しくなっていくだろう。労働組合と使用者が市場競争力の向上に対応して協力関係を強める傾向は日本もアメリカも同じ方向に向いている。企業活動を軸とした労働組合もしく

は労働者と使用者の関係においては「企業内重視」、「企業内を基盤として企業外を視野に入れる方向」のどちらもその重要性が低下することはないであろう。

問題は、「企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向」および「企業外の方角」が拡大途上にあり、この部分を政策形成のアクターとして取り込むことが必要になってくるということである。アメリカにおいては、中小企業の連合体やワーカーセンター、権利擁護組織が地域レベルで雇用・労働問題に関する制度政策要求に参加するようになっている。彼らが代表するのは企業に長期安定的に雇用される従業員に限らず、非典型雇用労働者や労働者の家族など生活環境に根ざした人々を含む。さらには、職業訓練・職業紹介機関、職業訓練 NPO、労働者所有企業、相互扶助組織、中間支援組織などがある。ここでも、さまざまな組織が代表する労働者や教員、中小企業経営者、企業関係者がアクターとして参加している。従来は必ずしも労働問題に特化していなかった組織がこのような姿で労使関係システムの一翼を担うようになっているアメリカの姿は、特に示唆的である。日本においても、これまで労働問題に特化してこなかった組織を含めて、労働に関連のある組織を結集した政策形成の場の構築が有効ではないだろうか。これらの組織がアメリカのように十分に育っていない場合であれば、コミュニティ・オーガナイズング・モデルを利用したリーダー層の人材育成や各組織間の連携の促進が参考になると思われる。その際のセンターとして、大学や研究者や各種組織の実践的なインターンシップの受け入れと教育との連携が考えられる。この政策形成のプロセスは、中央、地方問わずに活用が可能である。その場合、行政に求められることはこれらの組織や組織が代表するアクターを掘り起こし、かつ連携を促し、人材育成の援助をすることではなかろうか。

## （２） 労働力媒介機関と相互扶助

ついで、本報告書が大きな紙幅を割いた職業訓練と職業斡旋、および相互扶助の在り方である。第 3 章では職業訓練と職業斡旋を担う組織を労働力媒介機関とした。これは、職業斡旋機能のみならず、職業訓練機能や労働市場形成機能、非市場的価値の体現機能を含むものである。そのうえで、アメリカの抱える問題を、①（連邦）法や制度の前提にある職業訓練主義、②緊密な募集・教育訓練・斡旋の制度を公教育システムとの連携で構築することの困難、③中小零細企業や地域コミュニティの利害をなかなか考慮に入れない産業政策、とした。

これらの問題の克服を目的とするのが労働力媒介機関である。すべてを網羅するわけではなく、「企業内を重視する方向」、「企業内を重視して企業外を視野に入れる方向」、「企業外を基盤として企業内を視野に入れる方向」、「企業外を重視する方向」の 4 類型および産業の状況に基づき多様化している。この場合に重視されるのは、どれだけ受益者の需要に効率的かつきめ細かく対応できるかどうかということである。つまり、労働需要側、労働供給側に加えてキャリアラダーの構築によって賃金上昇を求める地域コミュニティが主体的に参加し、それぞれの利害を調整することが必要である。その場合、公的教育機関は舵取り役として参

加するのではなく、他の参加者と同一の立場で参加する。これが労働力媒介機関による職業訓練主義を防ぐ方策でもある。その場合の行政に求められる役割は、予算提供はさることながら、参加者の掘り起こしと参加者による主体的かつ積極的な利害調整関係の構築を促すことになろう。本章では「新公共経営（NPM ; New Public Management）」批判に関して、中央政府から地域政府への権限委譲の是非に関する議論をとりあげているが、その示唆するところは権限委譲の是非そのものではない。中央か地方もしくは第三セクターやNPO、社会的企業のどこが担うにせよ、どちらも相応の問題があり、その解決には配慮が必要なことを述べている。つまりは、誰がするか、ではなく、どのようにするか、がより重要である。

相互扶助の在り方に関しては、二つの方向を提示する。一つは独立自営業者など医療保険や年金などの社会保障や新しい技能の習得に関して、企業が有する制度の恩恵に預かれない労働者に対して医療保険や年金などの加入機会を提供するとともに、所属する場所をつくるというそれ自体が相互扶助的な組織である。自発的にこのような組織の誕生を待つだけでなく、このような組織の設立を促すということも、政策形成において有効な手段となるのではないか。

もう一つの方向は、在宅介護労働者による労働者所有企業が持つ示唆である。介護労働は「尊厳の源泉としての仕事（Work as a Source of Dignity）」として在宅介護の利用者＝生活者のニーズに丁寧に応えるものであり、その意味でも労働者、生活者の垣根を超えて政策形成のためのアクターとして加えるべき対象であろう。

政策的インプリケーションとしてはいずれも、労働組合・使用者関係という枠組みを超えて中小企業事業主や教育関係者、地域住民など、労働者のみならず生活者の視点をどのように交えていくかということになろうか。

### （３） そのほかの示唆

そのほかの示唆として第一にあげられることは、なぜ新しい組織のソーシャル・ネットワークが重要かということに関連する。それはまさしく、「たとえモザイク模様であっても、複雑なピースを埋め込んで労働市場全体を網羅する」ことであり、なぜならば、「そのモザイク模様は変化に対応して形状を刻々と変える」としたように、市場動向や環境変化にすべて対応が可能ほど新しい組織に人員や予算はないからである。また、仮に大規模な人員と予算を抱える組織の場合、変化に柔軟に対応できるかどうかには疑問符がつきまとう。

求められるのは、アクターである労働者、その家族、地域住民、経営者、学校、職業訓練機関などの主体的で積極的な参加を促しつつ、その利害を調整することである。その有効性を確保するための規模が限られているだけでなく、その調整に当たる人員も必ずしも多くはない。組織間をつなげ、アクターと直接に対話を行い、参加への意欲を高め続けるということは、実のところ特殊な能力である。したがって、各組織はそれぞれに特化した機能を果たすことになるが、組織間が連携することで労働市場全体、ひいては社会全体を網羅すること

を目指すのである。

この場合、従来型の労働組合と使用者が担っていた「企業内重視」、「企業内を基盤として企業外を視野に入れる」という労働組合・使用者関係にも当然に労働市場全体を見渡す役割が求められる。それは、新しい組織に関わる人材の育成や組織そのものの運営支援、および新しい組織のアクターとして参加することであろう。そこには、大学や研究機関、従来は労働問題に特化してこなかった組織の参加も当然ながら重要になる。

これらの示唆は荒唐無稽な話や夢物語ではなく、本報告書が示してきたように、現にアメリカにおいて1990年代から進行中のことがらである。道のりは遠くとも10年先、20年先を見据えた取り組みが必要である。



---

労働政策研究報告書 No.144

アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク

発行年月日 2012年3月23日  
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23  
(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL : 03-5991-5104  
印刷・製本 ヨシダ印刷株式会社

---

©2012 JILPT

\* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)