

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¹。

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

¹ 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²。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

² 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 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関しての議論—たとえば、1996 年の連邦福祉改革は是か非か、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³。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。

³ 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⁴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⁵。

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

⁴ 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。

⁵ 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⁶。

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

⁶ 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⁷。

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

⁷ 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⁸。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⁹。

（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¹⁰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¹¹。

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。

⁸ 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。

⁹ 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。

¹⁰ "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。

¹¹ 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¹²。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¹³。

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¹⁴
- ・ 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。

¹² 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。

¹³ 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）。

¹⁴ 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）¹⁵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¹⁶、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¹⁷。

（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¹⁸、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

¹⁵ 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。

¹⁶ 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）。

¹⁷ 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）。

¹⁸ 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¹⁹。

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²⁰、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——治療に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²¹。

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²²。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。

¹⁹ 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)。

²⁰ 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。

²¹ 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。

²² 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²³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²⁴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²⁵。

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

²³ 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。

²⁴ 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。

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

改革を実施していく²⁶。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²⁷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

²⁶ 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。

²⁷ 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²⁸。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²⁹。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

²⁸ 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。

²⁹ 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³⁰、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³¹。

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。

³⁰ 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。

³¹ 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。