

第1章 労使関係システムの変容と職業訓練

第1節 個人と個人が集う組織との利害関係の調整

ニューディール政策期に、NIRA で労働組合を合法化し、NLRA で労働者を代表する組織が企業と交渉する手続きを定めたルールは、Dunlop(1958)によって理論化された。Dunlop(1958)は、労働者、企業、政府の三者間の利害調整が、「技術」「市場または予算上の制約」「権力構造」という文脈のうえで行なわれるとし、文脈が変われば三者の力関係の均衡点も変わるとした。そのうえで、アメリカにおいては、団体交渉を通じて、企業、労働組合、政府による利害調整が行なわれるとしたのである。

Dunlop (1958) は、制度経済学の始祖である Commons (1934) の影響が色濃いが、それは彼が、企業、労働組合、政府という三者の間と三者それぞれの階層的な構造、そして一つひとつの組織における「規則 (Rules)」を強調したことにみることができる。Commons は、個人と個人が集う組織がそれぞれの利害を調整するための慣習が制度化してできたワーキング・ルールの重要性を主張する。それは、「神の見えざる手」のような市場の完全性に信頼をおかず、さまざまな経済活動は、個人、そして組織の間の揺れ動く利害の調整が必要だという考えに基づくものだった。

ニューディール政策は、団体交渉を軸にした労働組合と企業の間を定めたけれども、その背景には、さまざまな組織に個人が所属し、組織同士、組織と個人、組織内の個人がそれぞれに利害を調整するワーキング・ルールによって社会が構成されるという理論的枠組があったのである。Commons は、組織を Going Concern としてそれ自体が永続する目的を持ったものであると定義したけれども、組織がかならずどのようなものでなくてはならないとしたわけではない。その意味では、Dunlop も同様である。アメリカにおいては、団体交渉を通じた、企業、労働組合、政府による利害調整が「規則の網 (Web of Rules)」で制度化される。それは「技術」「市場または予算上の制約」「権力構造」という文脈の変化に合わせてさまざまな形態をとるとした。Commons と比べれば、Dunlop は組織と個人との関係性についての視点が弱いものの、国際比較を通じることで文脈の変化にともなう利害調整のかたちや、均衡点が普遍ではないことを鮮明にしたのである。

制度化されたシステムをとりまく文脈が変われば、利害調整を行なうワーキング・ルールも変わっていく。そのことを如実に表したのが、Kochan, Katz, Mckersie (以下 KKM) (1986) である。ただし、Commons から Dunlop、そして KKM と時代が新しくなるにつれ、Commons が常に中心に置いていた個人と組織の関係から離れ、ルールとシステムに論点が集約されていく。

KKMが1990年代に予見したアメリカの労使関係システムの将来は次のようなものだった。

① 労働組合に組織された企業は団体交渉を軸にした労使関係システムを維持する。その

一方で労働組合に組織されていない企業で人的資源管理的手法もしくは低コスト・低賃金手法の採用が進むことで、労働組合組織率が低下して、労働者、企業、政府の三者による労使関係システムは機能不全になる。

- ② 団体交渉を軸にした労使関係システムの強化が政府主導で進められることで、未組織企業の組織化が進むが、大企業は労働組合を国際市場競争の阻害要因とみるために組織率が低下し、労使関係システムは機能不全になる。
- ③ 企業競争力向上を軸に労使関係システムの再編成を行なうことで、人的資源管理的手法の伸長を食い止める。
- ④ 個人を代表し組織するための新しい戦略が生まれる。

これら四つの方向性を提示したうえで、KKM が期待をかけていたのは、③の労働組合が企業経営に協力するという方向だった。

KKMがアメリカの労使関係システムについてこうした将来像を描いていたおよそ10年後、深刻化する労使関係システムの機能不全を前にして、Dunlop が連邦労働省と商務省が主催する「労働者・管理者関係の将来に関する委員会 (Commision on the Future of Worker-Management relations)」(通称、ダンロップ委員会)の委員長として再登場する。

この委員会の課題は大きく分けて二つだった。一つは、アメリカ企業の市場競争力を高めるために労働者を経営に巻き込んでいくための労使関係システムをどのように再構築すればよいかということだった。そしてもう一つが、労使関係システムの機能不全が進むなかで、労働組合に組織されていない低賃金の雇用労働者と、雇用されないで働く労働者の数が増えている状況で、このような人たちの労働条件の低下や雇用されていないことで不利益を被ることをどのように防げるかということだった。

委員会はこうした課題について、関連する法制度の改正が必要であることを指摘する報告書を1994年に発表した。現実の法制化にはつながらなかった。

KKM (1986) からダンロップ委員会報告 (1994) に続く流れは、アメリカにおける労使関係システムの機能不全が進むとともに、それに対応した関連法の整備がなされてこなかったことを明らかにした。その後も、団体交渉を軸とする労使関係システムは劣化を続けていったが、必要な法改正を待たずとも、現状に対応するべく新しい組織が立ち上げられ、そこに参加する個人の数が増えるという状況が起きた。これらは、KKM (1986) でもっとも可能性が低いとされた「個人を代表し組織するための新しい戦略が生まれる」ものだった。

Osterman, et al. (2001) は、そうした動向について報告するとともに、雇用労働者が労働組合を組織して団体交渉を行なうというこれまでの労使関係システムと異なる方向性を提示した。

そこであげられたのは、「労働者の権利擁護グループとその組織 (Worker Advocacy Groups and Organizations)」「移民グループ (Immigrant Group)」「産業地域社会事業団モデル (Industrial

Areas Foundation Model)」「生活賃金連盟 (Living-Wage Coalition)」「ワーク・ファミリーバランスの権利擁護 (Advocates of Work/Family Policies and Practices)」「教育、職業訓練、生涯学習組織 (Education, Training, and Lifeloong-Learning Organizations)」「職業紹介組織 (Job-Matching Organizations)」の7つである。これらの組織は、そこに所属する個人が雇用されているかどうかということをお問わない。そのうち、「移民グループ (Immigrant Group)」「産業地域社会事業団モデル (Industrial Areas Foundation Model)」「教育、職業訓練、生涯学習組織 (Education, Training, and Lifeloong-Learning Organizations)」は職業訓練を実施している。

第2節 労使関係システムの変化による職業訓練の二分化

これらの先行研究を受けて、労働政策研究・研修機構は2012年に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」をとりまとめた。この報告書は、Osterman, et al. (2001)が取り上げた組織がどのような発展をしているか、そして、このような組織の発展がアメリカの労使関係システムをどのように変化させているのかを考察したものである。職業訓練に関して得られた知見は、KKM (1986)による労使関係システムの将来予測「③企業競争力向上を軸に労使関係システムの再編成を行なうことで、人的資源管理的手法の伸長を食い止める」と「④個人を代表し組織するための新しい戦略が生まれる」が同時に進展したことであった。

前者は、労働組合員が手にする労働条件や健康保険、年金といった社会保障の水準が低下することを防ぐために、経営環境の変化に合わせて、企業が求める職業能力の獲得を絶え間なく行なっているということである。そのために、企業が行なう職業訓練に労働組合が関与することを義務付けたNAAの下で安穩とするのではなく、職業訓練に関与できるからこそ、積極的に企業ニーズを調べ、企業側がまだその必要性に気がついていない場合は提案をすることも辞さない。そうすることで、企業側に対する労働組合の交渉力を高めるというよりは、後退を防ぐことを意図したのであった。

一方、後者は、労働組合が企業に対して交渉力を高めるというストーリーを前提としない。その理由は、こうした組織に所属する個人は労働組合員ではないか、パートタイム労働者、派遣労働者、請負労働者などのいわゆる非典型的な働き方をする人たちだからだ。労働組合がNLRAやNAAを活用して職業訓練への関与を高める一方で、企業が行なう職業訓練に関与するための法的な根拠を持たない。それだけでなく、こうした組織に所属する人たちは、企業が必要とするスキルを持つ人材像と距離がある。その理由について、Osterman (2005)は、1990年代以降にアメリカ企業が中核的な役割をする従業員に教育訓練投資を集中させる一方で、それ以外の従業員にはスキルの上昇を期待していないことを指摘している。

こうした新しい組織に所属する人の大半は、企業が提供する訓練機会に参加することができないことが普通だ。いったんそうなると、企業が求めるスキルとの接合点を失ってしまう。

なぜならば、企業は自らのおかれた経営環境に適したスキルを持つ従業員を育成するために訓練を行なうからだ。労働組合が NLRA や NAA によって訓練機会に関与する機会を持っているのとは異なり、新しい組織は職業訓練に関して、企業と合法的に交渉する機会を持たない。そのために、NLRA のもとで構築されてきた団体交渉を軸とした労使関係システムと異なるアプローチをとる。新しい組織と企業、コミュニティ組織が円卓会議（Round Table）方式でお互いの利害を調整するというものだ。

この方法であれば、団体交渉や NAA による規制は必要ない。円卓会議方式は参加する組織に上下関係をつけずに利害調整をするためのものだが、企業に参加を促すのは簡単ではない。自発的に協力するように説得できることもあるが、企業の経営方針とぶつかり合う場合には新しい組織側がそれに抵抗したうえで要求事項を提示し、円卓会議に交えるという経過をたどることになる。その方法は、メディアや行政に訴えるということや、権利擁護組織とともにデモをするといったことによる。地元政治家や商工会議所などの協力を得るということもある。そもそも円卓会議に加わることが可能な企業を見つけることができない場合は、新しい組織自らが起業家を育成することで協力者をつくりだすことも辞さない。

NLRA や NAA の下で団体交渉を軸にして労働組合が職業訓練に関与する場合と、新しい組織が円卓会議による利害調整の場を設定する場合の双方に共通することがある。それは、第一にどちらも労働者の能力の向上が労働条件の上昇につながると考えていること、そして第二に、そうした能力は企業ニーズに適合したものとなるようにブラッシュアップを続けなければならないということである。そうすることで、団体交渉であれ、円卓会議であれ、労働者側の交渉力を高めることにつなげようとするのである。

こうした労使関係システムの変化からみた職業訓練の二つの方向は、調査で訪れたミシガン州のデトロイト市の再開発事業と、コミュニティ・カレッジのなかにもみることができる。

第3節 デトロイト市の再開発事業と雇用創出、職業訓練

デトロイト市は 2013 年 7 月 18 日、連邦破産法第 9 条の適用を申請した。年間 1 億 2000 万ドルのキャッシュ・フロー不足と 3 億 8600 万ドルの財政赤字を市政府が出したためである。黒人と白人の人種間の対立を発端とする 1967 年の黒人暴動がもたらした荒廃から復興する有効な手段をもたずにきたことで人口が減少してきたが、それにあわせて市職員の数を削減してきたことで、退職者の健康保険と年金の負担額が市財政を圧迫したことが原因だった。

市内にあった自動車工場やショッピング街、住宅は中心部から離れ、大デトロイト圏と呼ばれる郊外に移転した。暴動が起きる前のデトロイトの人口は 200 万人に迫ったが、現在は 70 万人ほどである。打ち捨てられたビル群、空き家が市内の中心の大通りを一本入ると続いている。放火されたあとに片付けられて空き地になっている場所も多い。

市内に残った人の多くは貧困層である。ミシガン州の世帯年収中央値が 4.8 万ドルを超えるのに対して、デトロイト市では 2.8 万ドル弱と、半分程度でしかない。貧困ライン以下の

人口比率は、ミシガン州の 15.7%に対して、デトロイト市は 36.2%にのぼる。

Sugrue (1996) は、デトロイト市に黒人差別が根強く残っていることを明らかにしている。労働組合を弾圧するため、フォードが黒人労働者に労組の活動を報告させて白人の憎悪が黒人に向かったことや、市内中心部から 1 マイルごとに走る環状道路の外側に黒人の居住区を追いやっていったこと、高速道路の建設を理由として貧困層の住宅を立ち退かせたこと、第二次世界大戦後に復員兵に提供されるはずの住居や職業訓練機会から黒人を排除したこと、など多岐にわたる。その象徴として、居住する地域を分断した道路、8 (エイト) マイルがある。ここを隔てて内側が電気、水道、ガスの設備が整う都市だったが、黒人は 8 マイルの内側で土地を購入することを許されなかった。その外側に自前で家を立てて住むことを余儀なくされたのである。

1967 年 7 月、警官が黒人少年に暴力を振るったことに抗議する人々が警官隊と衝突して暴動が始まり、大統領が派遣した州兵によって鎮圧された。そのときに市内、中心部の商店やオフィスビルの多くが破壊されて廃墟となった。それ以降は、8 マイルの内側が黒人、外側がミドルクラスの白人が暮らすというように、それまでの状況が反転した。内側に暮らす黒人の大半は貧困層であり、現在もその状況はほとんど改善されていない。市内の人種構成は黒人が 8 割を占めるなど、全米平均の 15%程度と比較すればはるかに高い。

だから、デトロイト市が抱える問題は、流出し続ける人口のなかで、どのように行政サービスの規模を合わせていくことができるのかということがまずある。人口が多かった時に抱えていた公務員の数は削減せざるを得ず、もともと貧困層が多い地域なので、高い税収は期待できない。退職した公務員の数よりも現役公務員の数のほうがはるかに少ない。人口と税収が減少し続ける限り、退職した公務員の年金や健康保険の支払いが大きな負担としてのしかかる。なにより、1967 年を頂点として存在し続けている人種差別にまつわる問題を解決して、人口を再び増加に転じさせるとともに、税収を増やすように雇用を創出することが必要である。

デトロイト市は、2005 年にメジャーリーグベースボールのオールスターゲーム、翌年の 2006 年にはアメリカン・フットボールの優勝決定戦スーパーボールと野球の優勝決定戦ワールドシリーズの舞台になった。それをきっかけにして、野球場とアメリカン・フットボールのスタジアム周辺には宿泊施設やレストラン、オフィスビル、住宅が新設された。しかし、そのような動きは一部分にとどまっている。市の大半は 1960 年代の荒廃から手付かずのままである。

行政サービスの低下も続いている。1904 年開園の水族館と植物園は 2005 年に財政不足から閉園となった。スクールバスの本数やごみ収集の回数も減った。歴史的に価値が高い建造物は、予算不足のために改修されることなく、朽ちている。人口は、最盛期の 1950 年代と比べて約 6 割減となった。とくに近年の減少幅が大きく、2000 年代だけで 30%近くも減少している。

1 円卓会議による雇用創出

貧困や人口流出という状況のために、たとえば大企業を誘致することで雇用を産み出すという方法は効果が無い。その点に関して、デトロイト市政府でコミュニティ開発の専門家として働くブライアン・エリソン氏 (Brian Ellison) は、「大企業が雇うのは市外の労働者ばかりだ。カギになるのは地元で根ざした中小企業の育成だ」と指摘する。

その理由は、学歴やスキルレベルの違いが大きい。中間、富裕層が大デトロイト圏へ流出したため、市内の世帯年収や大学進学率はデトロイト圏に遠く及ばない。したがって、市の中心部に大企業が進出したとしても、市内の労働者が雇用される可能性は低いという。

エリソン氏はデトロイト市近郊でミドルクラスが大半を占めるサウスフィールド市の出身だ。この地域にはアフリカ系が少数であり、差別も経験した。デトロイト市中心部のウェイ州立大学を卒業し、数年間は社会科教師として働いた。そののち、コミュニティ開発を行なう NPO で専門家として働いた経験を必要とされて、2年間の年限で市政府に臨時のポストを得た。採用された部門はビルのメンテナンスを行なう部局である。

商用ビルとして必要なさまざまな基準に関する検査や許認可を発行する手続きを行なう。エリソン氏はそこで、長い間、使われていなかったビルの持ち主と事務所や事業所を必要とする起業家、起業に出資する投資家とをつなぎ合わせる、という仕事をしている。

インタビューを行なったのは、市内中心部の「コーナー・カフェ」という名前のカフェだが、エリソン氏によれば、ここにさまざまなアイデアをもった起業家が全米中から集まっているという。ほかの大都市とくらべて、荒廃していた期間が長かったために成功のチャンスが大きいとのことだった。事業立ち上げのための資金がわずかで済むということもある。「かつてのシリコンバレーのように、チャンスを求めて多くの若者が集まってくる」のだという。

「コーナー・カフェ」には、「デトロイト・スープ」というマイクロ・ファンドや起業家をつなぐ組織の代表を勤める女性がよくあられ、この場所に集まる人をつなげているという。

デトロイト市は、エリソン氏のような NPO 出身者を活用して、起業家と投資家、使われていないビルのオーナーとを結びつける円卓会議の場を設定することを試みている。エリソン氏は、使われていないビルをリノベートして、レストラン、デザインスタジオ、縫製工場、ダンスやフェンシング教室といった地元で密着した起業を支援する。さまざまな起業家のアイデアを投資家とつなげるとともに、使われていないビルのオーナーと掛けあつて、破格値で賃貸契約を結べるようにするとともに、そのビルの使用に関する許認可をとれるように手続きをすすめている。

手がけた事業の一つに、レストラン労働者のワーカー・センター、ロック・ミシガンが立ち上げたレストランがある。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」にも 2011 年に訪問調査を行なった際の記録が掲載されている。そのときには、ニューヨークにあるロック・ニューヨークが先行してレストランを運営しており、デトロイ

トにも同種のレストランを計画中とのことだった。

ロック・ニューヨークのレストランは、イタリアの共同組合とアメリカ国内の寄付金財団からの出資金により開業され、メンバーの職業訓練の場として活用されていた。

デトロイトでレストランを立ち上げることは、ニューヨークとは異なる意味を持つ。市内が荒廃しているために、レストランの数が少ない。失業者の数はニューヨークの比ではなく多い。職業訓練だけでなく、雇用創出につながるからこそ、エリソン氏が市行政としてレストランの立ち上げを支援するのである。

ロックはニューヨーク市で誕生し、賃金未払いやチップを分配しないといった経営者から、労働者の権利を守る組織としてスタートして、労働者の能力を育成するとともに、資格を認定して賃金上昇の道筋をつけることへ事業を拡大してきた。市や州政府、地元メディア、労働組合などと協力関係を構築しつつ、職業訓練や資格を認定し、有資格者に対する賃金額の基準をつくるために、レストラン経営者と協力関係を構築してきたのである。これは、団体交渉の手続きを経ない、利害関係者が集う円卓会議による問題解決の方法と言える。

ロック・ミシガンは、雇用創出のために起業したが、食材の調達においても新しい視点を持った。食材をつくる農家を育成するという方法をあみだしたのである。

荒廃が進んで空き地となった市内の土地を農地として転用するとともに、農家のなり手を募り、健康に安全な無農薬野菜作りを委託した。収穫された野菜を他のレストランや食材店にも卸すようにもした。つまり、レストランで働くという雇用を産み出すだけでなく、農家のなり手をつくるというかたちでも就業の場を生み出しているのである。

ロック・ミシガンは、ニューヨークと同様に、従業員に職業訓練を実施することで資格を認定し、賃金を上昇させる事業を展開している。デトロイト市はそもそも雇用先となるレストランが少ないことから、自分たちがレストランを立ち上げるだけでなく、新しくレストランを立ち上げるためのアントレプレナー講習も実施している。こうした事業にも、エリソン氏は協力している。

さらに、ロック・ミシガンは事業展開を有利にすすめるために、積極的に市および州議会議員、労働組合、商業会議所との連携を進めている。つまり、ワーカーセンター、政治家、労働組合、商業会議所、レストラン経営者、コミュニティ組織、行政という幅の広い円卓会議の構築を進めているのである。

2 商業会議所と SEMCOG

デトロイト商業会議所も、円卓会議の機能を持つ。

労働力開発上級部長、グレゴリー・ハンデル氏（Gregory M.Handel）によれば、「企業が3人の求人を出しても、要件にあう応募者が一人だけ、ということも珍しくない」という。求める人材のスキルレベルと求職者とのミスマッチが大きいことが商業会議所に加盟する企業にとっての切実な問題になっている。

その主たる原因は、企業が求める水準の能力を得ることができるための基礎学力が低下していることである。会員企業は大デトロイト圏を含んでいるために、課題はデトロイト市内のことだけではない。しかし、商業会議所はデトロイト市の荒廃からの復興という社会的役割を担っており、そのために市内の学生の教育支援が必要だと考えているのである。具体的には、市内在住の世帯に限って、大学進学資金の援助を行なっている。これにより、子どもを大学に進学させることが経済的に難しい家庭が市内に移り住むように促し、人口流出に歯止めがかかることを期待しているのである。

この活動のために、会員企業が従業員に求めるスキルや学力のニーズを調査するとともに、教育機関とも提携関係を構築している。商業会議所は、企業の単なる寄り合いではなく、地域振興のための提案を会員企業に対して行なう機能を持つとハンデル氏は説明する。

地域の行政機関をつなぐ円卓会議的機能を持つ組織に、南東ミシガン政府協議会（SEMCOG）もある。アメリカといえば、地方分権化が進んだ国というイメージがあるが、分権化が進めば、州、市、郡といったレベルでそれぞれの行政組織が孤立し、連携した事業が行なえなくなる可能性があるという弊害がつかまとう。そのために、民主党連邦議員が先導して、各地に行政組織をつなぎ合わせる組織を立ち上げた。その一つが SEMCOG である。学校教育、職業訓練、企業の求めるニーズの把握など、地域の壁をまたいでつなぎ合わせている。行政組織のほか、企業、労働組合、学校、コミュニティ組織がメンバーとなり、さまざまな調整を行なう。たとえば、行政区域をまたぐ地域をつなぐ公共交通機関の建設の調整なども行なっている。

3 団体交渉を軸とする職業訓練とコミュニティ・カレッジ

地域の職業訓練を担うコミュニティ・カレッジも円卓会議の機能を持つ。

ランシング市とカラマズー市の二つのコミュニティ・カレッジを調査では訪れた。ランシング市には自動車企業 GM の工場があり、コミュニティ・カレッジを従業員の職業訓練に利用している。カラマズー市にはファイザー製薬の関連企業や自動車部品メーカーの工場、人材派遣マンパワー社があり、やはり、これらの企業が職業訓練の場として活用している。GM や自動車部品メーカーは労働組合に組織化されている。

この二つのコミュニティ・カレッジはどちらも、企業ニーズに基づいた職業訓練を行なっている。講義や実習を行なう教室には企業のロゴがついたステッカーがはってあるほか、講義や実習で利用するコンピューターや旋盤、ロボットといった機材やソフトウェアが企業から無償提供され、講師も企業から派遣される。受講生の大半は、実際に企業で働いている従業員である。GM や自動車部品メーカーは労働組合に組織化されているため、労働組合員が受講生ということになる。つまり、この職業訓練は企業と労働組合の団体交渉、もしくは NAA に基づいたものである。

アメリカの場合、職業訓練は日本のように企業内だけで行なうのではなく、労使が共同で

設立した訓練センターやコミュニティ・カレッジを用いることが普通である。そこでは、企業から派遣された講師が自分たちの工場で使用している機材を用いて実習を行なう。企業で必要な能力を獲得したことを証明するために、コミュニティ・カレッジが資格認定を行なうのである。

こうした訓練によって求められる能力は、高度化を続けている。たとえば、旋盤と言っても、それは熟練した技能ではなく、コンピューターが組み合わさったメカトロニクスの機械を自在に操るといようなことになってきた。したがって、電子工学の知識を習得するための講義がコミュニティ・カレッジには用意されている。自動車の組み立てには、従業員同士の連携が欠かせないが、そのために必要な能力を育成するための講義もある。

カラマズー市のコミュニティ・カレッジでも、単なる熟練作業よりも高度な能力を習得するための講義を用意しているほか、製薬会社が本拠を構えているということもあり、起業家を誘致、育成するために研究や事務を行なうためのスペースを提供している。

双方のコミュニティ・カレッジに共通することは、労働組合員もしくは企業の従業員に向けた講義内容がかなり高度なものということである。たとえば、高卒レベルで読み書き、計算がままならない人を就職に結びつけるようなものではない。

その点に関し、カラマズー市にあるアップジョン雇用調査研究所でインタビューを行なったところでは、就職活動に結びつける職業訓練を行なっても人材派遣企業に採用されて、自動車部品組み立て企業に送られてしまうということが多くしており、団体交渉とNAAを基軸とした職業訓練が高度化する状況とそれ以外とのギャップが広がっている姿がうかがえる。

第4節 AFL-CIO、2013年全国大会にみる団体交渉を基軸としない新しい展開

ニューディール期に構築された団体交渉とNAAを基軸とする職業訓練の持つ役割は消えたわけではない。国際市場競争が激しさを増すなかで、高度な能力を必要とする企業とその能力によって自らの交渉力や労働条件、社会保障水準を維持することは、労働組合に組織化されている企業と労働組合員の双方にとって重要性を増している。

しかし、労働組合組織率が低下の一途をたどり、民間企業においては7%弱の組織率しかない現在において、労働組合の社会に対する影響力は下降するばかりである。こうしたなかで、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議（AFL-CIO）は団体交渉を基軸としないとする方針転換を2013年9月の全国大会で明らかにした。

その点に関し、アナ・アベンダーノ（Ana Avendaño）会長補佐にインタビューを行なった。

AFL-CIOの大会には、「成長、イノベーション、政治的行動委員会」「グローバル経済における繁栄を享受する委員会」「コミュニティ・パートナーシップと草の根の力委員会」「女性労働委員会」「公民権および人権委員会」という五つの準備委員会が設置され、アベンダーノ氏は、「コミュニティ・パートナーシップと草の根の力委員会」の責任者だった。

委員会は大会の一年ほど前から発足し、アベンダーノ氏はコミュニティと労働組合との連

携の道を模索するために、全米中をまわった。

コミュニティとの協議の場には、1人か2人の労働組合関係者しか集まらず、圧倒的多数はコミュニティ組織の人たちだったという。彼らに労働組合の印象を尋ねると、「労働組合員の経済的利益しか求めている内向きな組織だ」との印象をもっていた。

アベンダーノ氏が考える、労働組合とコミュニティ組織との連携は次のようなものである。

コン・エジソン社は電力会社として、ウォール街を含むニューヨーク市地域に電力を供給していた。労働組合に組織化されているが、労働協約改訂にあたって、健康保険と年金水準の切り下げを労働組合側に提示した。労働組合側は抵抗したが、企業側は一切の妥協をせず、労働組合側が一方的に譲歩せざるを得なかった。

その一方で、コン・エジソン社から電力を供給されている地域の一つ、ワシントンハイツは、ウォール街が夜中の12時から朝の7時まで電力を使用可能にするために、停電にされることが頻繁にあった。人口は10万人で、低所得者層が多く居住している。夏に停電になると、エアコンや冷蔵庫が使えなくなる。それは高齢者や幼児にとって健康や食の安全が脅かされることを意味していた。ワシントンハイツのコミュニティ組織は、この問題について抗議の声をあげていたが、労働組合がこうしたコミュニティ組織と連携することで、団体交渉の限界を突破する可能性があったとアベンダーノ氏は言う。しかし、連携を構築することは叶わなかった。この失敗が教訓になったという。

「コミュニティ・パートナーシップと草の根の力委員会」は、政策、法務、コミュニケーション、公共政策、ソーシャルメディアなど、AFL-CIOのすべての部門から参加者を募った。これは、労働組合ではない組織の代表や学識経験者など、外部の人材も委員会メンバーに加えた社会的対話の機会となったとする。

これらは、AFL-CIO大会の第16決議として取りまとめられて採択された。

そのなかで、コミュニティとの連携は次のように記されている。

「過去10年間にわたるマクロ経済の変化は全国のコミュニティを危機に追いやった。すべての人の経済的な安全は脅かされ、わたしたちの社会の深い分断と不平等は加速する一方だ。苦境にいる労働者は、同じく苦境にあるコミュニティと密接に織り合うことは状況からみて必然だ。労働組合はコミュニティ・パートナーと手を取り合わなければならないし、このような経済のトレンドを反転させて、健全な民主主義と参加型の社会、強くて安全な近隣と、人種・民族・性の平等を作り上げることで、誰にとっても機会をつくらなければならない」

こうした前提にもとづいて、労働組合とコミュニティが互いに学び合い続ける「learning organization（学習する組織）」となることを第一に掲げ、次の5つの具体策を提示した。

- ① 労働組合とコミュニティ組織は、役員からスタッフに至るまで参加するインターンシップと交換プログラムを立ち上げる。

- ② 経済分析と、メンバーの権利を守るために効果的な素材やビデオ資料の作成を共同で行なう。
- ③ 「労働組合・コミュニティ、リーダーシップ研究所」を立ち上げ、お互いのベストプラクティスを集めるとともに、共同でトレーニングプログラムを開始する。
- ④ 労働組合とパートナーシップ協定を結ぶコミュニティ組織は、公民権、社会正義、宗教、環境、女性の権利向上、ワーカーセンター、移民の権利擁護、LGBTQ（多様な性）、退職者、学生と若年労働者の組織などとする。
- ⑤ 労働組合員とコミュニティ組織のメンバーが情報を共有するウェブサイトを立ち上げる。そして、労働組合員がコミュニティ組織でボランティアとして活動することを後押しする。

これらを実行する具体的な責任は、州単位の AFL-CIO 支部（State Federation）と、（地域単位の）中央労働評議会（Central Labor Council）が負う。活動を金銭的に支える基金として「21 世紀のための労働改革基金（略称：LIFT）」も設立された。

労働組合ではない組織を AFL-CIO の意思決定過程に加える決定も同時になされている。その組織は、環境保護団体の「シエラクラブ」、「全米黒人地位向上協会（NAACP）」、ラテン系アメリカ人組織「全国ラ・ラザ協議会（the National Council of La Raza）」、働く女性のための組織「Moms Rising」、そして大学生の組織「搾取職場に反対する学生連盟（United Students Against Sweatshop）」などである。

シエラクラブは 130 万人の会員を擁しており、2006 年に USW（全米鉄鋼労組）とブルー・グリーン同盟というパートナーシップ協定を結んでいる。その内容は、風力や太陽光などの環境に配慮したエネルギーを活用した産業を育成することで雇用を創出しようというものである。USW は、2009 年にスペインの労働者共同組合モンドラゴン社との提携契約を結び、クリーブランド市とフィラデルフィア市で労働者共同組合型の企業を立ち上げている。

NAACP は 1960 年代に公民権運動を主導し、現在も会員数は 30 万人を数えている。

全国ラ・ラザ協議会（the National Council of La Raza）は 1968 年設立で、全米でおよそ 300 のラテン系の移民コミュニティ組織を束ねている。

Moms Rising の設立は 2006 年で、ワシントン D.C で放送されていた同名の AM ラジオ番組がきっかけとなっており、学校教育問題や子育てと仕事との両立といった問題で労働組合と協力関係を構築してきた。

搾取職場に反対する学生連盟の設立は 1997 年で、全米 150 のキャンパスに支部を持つ。大学内で働く低賃金労働者の権利擁護や、グローバル企業による低賃金労働者の活用などに対して抗議活動を行なうとともに、労働組合と歩調を合わせた運動を展開している。

AFL-CIO が意思決定過程にも参加を求めるとしたこれらの組織は、労働組合ではないために団体交渉という基盤をこれまでもってこなかった。メンバーが同じ職場にいないというこ

とや、そもそも雇われて働いている人をメンバーとする労働組合の要件に合致しないからだ。そのかわりに、メディアを積極的に活用する、政治家にロビー活動を展開する、デモを行って世論に訴える、企業や労働組合を円卓会議の場に参加させるという方法で関係者の利害を調整してきた。こうした組織をパートナーとすることに関して、「もはや団体交渉を運動の中心に据えないということか」と問いかけたところ、「そうだ」とアベンダーノ氏は回答した。それは、労働組合員だけではなく、働いている人やその家族、つまり人びとすべてに広く門戸を広げる組織に労働組合になることを意味するという。

アベンダーノ氏は、リチャード・トラムカ (Richard Trumka) AFL-CIO 会長の言葉を引用して、「団体交渉は不平等をなくすための最も良い方法の一つだが、試すことになる別の方法がある。変化は痛みを伴うが良いものだ。それは、長く続くアメリカの労働運動の歴史のなかで、現代に適するように、我々自身を再定義するものだ。それが今までと違っていているからといって、もはや役には立たない昔ながらのことを続けることはできない」と答えた。

トラムカ氏は、炭鉱労組 (United Mine Workers) 出身で、1989 年から 90 年にかけて、テネシー州ピットソン炭鉱でストライキがあったときの炭鉱労組側の責任者を務めていた。このストライキは、退職者の年金や健康保険の水準を引き下げようとする会社側とそれを防ごうとした炭鉱労組の対立を原因としていたが、労働組合員だけでなくその家族や地域住民も巻き込んだものとなっていた。このときに、全国から労働組合やコミュニティ組織、宗教組織などが支援のために結集した。さまざまな組織と連携したことがトラムカ会長の AFL-CIO の新しい方針を打ち出す原体験になった。

こうしたパートナーの一つに、AFL-CIO が自ら立ち上げた NPO「ワーキング・アメリカ」がある。2003 年に 11 州に限定して始めたもので、労働組合に入っていない人を対象に組織化をすすめている。

労働組合を組織するという意味で捉えられることが多い組織化という用語は、オルグというカタカナで表現されることが日本では多いが、英語で Organize といえば、台所を整理して使いやすくするという意味から、人々をまとめるといったことまで幅広い意味を含む。したがって、本章では「組織化」という用語を、労働組合ではない組織である「ワーキング・アメリカ」に対しても使うこととする。

ワーキング・アメリカの組織化は、キャンバサーという組織化担当者が家々の戸口を一軒ずつ叩いて勧誘していくことから始まる。賛同者は 5 ドルの年会費を払う。メンバーは、コミュニティ・アクション・チームに参加して、毎週行なわれる会合に参加する。そこで、スタッフやキャンバサーとともに、取り組むべき課題や、その課題の解決のために具体的に何をすべきか、どうやって他のメンバーを巻き込んでいくか、について議論を交わす。地域の労働組合と「ワーキング・アメリカ」の共同による教育プログラムを実施したり、労働組合が「ワーキング・アメリカ」のメンバーの仕事に関連した問題をサポートする。「ワーキング・アメリカ」には現在のところ 320 万人の会員がおり、活動範囲を 11 州から全米 50 州へ

拡大することを AFL-CIO は計画している。

AFL-CIO は労働組合の全国組織（ナショナル・センター）として、これまで個人を直接のメンバーにしてこなかったが、トラムカ会長は、「労働運動はもはや交渉単位や職場だけでは生き残ることができない」としている。

AFL-CIO が、2013 年の全国大会であらわしたのは、団体交渉を基軸としたこれまでの労使関係システムから、団体交渉を基軸としない世界へ歩み出す姿である。

第5節 まとめ

調査では、連邦労働省も訪れた。連邦労働省の職業訓練に関する基本的な姿勢は、団体交渉と NAA の下で、労働組合と企業が職業訓練について利害を調整することを基盤とし、州ごとに行なうさまざまな職業訓練プログラムに助成金を流すことである。

AFL-CIO が新しい方針を打ち出したことや、新しい労働組織が台頭している状況に、連邦労働省も無策ではない。新しい労働組織の活動に関わった経験を持つ担当者を採用し、コミュニティ組織と連携をはかる方法を模索中である。将来的にこうした新しい組織を通じた職業訓練が有効になるのではないかということであった。

その理由には、就労証明書を持たずに働いている移民労働者に就労許可を認めるという移民法改革が行われれば、低賃金、低スキルの状態で働いている多数の移民労働者へ職業訓練を行なわざるを得なくなるからだという。リベラル系シンクタンク、ピュー・リサーチ・センターによれば、こうした移民労働者の数は 1000 万人以上である（“Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed”, New estimate:11.7million in 2012, Sep.23, 20B, Pew Research center）。

これまで、連邦労働省が職業訓練の対象としてきたのは、雇用労働者もしくは失業中の労働者だが、雇われずに働く独立労働者と呼ばれる人たちの数が増加中であり、彼らの職業訓練をどのようにするのかということが喫緊の課題となっている。これらの変化は、団体交渉を軸においた世界や、雇用労働という世界を中心に職業訓練を想定することが難しくなっていることを表している。

AFL-CIO もその状況に合わせようと変化を続けてきており、地域単位の AFL-CIO の下部組織、中央労働評議会（Central Labor Council）で、労働組合でない組織をメンバーに加える試みが進んでいる。また、労働組合とさまざまな組織をつなげる中間組織や、経済情勢の分析や情報発信を行なう経済政策研究所（Economic Policy Institute）を 1986 年に立ち上げるようになっている。

こうした状況が明らかにしたのは、個人と組織の関係、組織と組織の関係は不変であり続けることはないということである。現在進行しているのは、社会情勢や経営環境に合わせて企業の人事管理の姿が変化し、かつては企業が保障していた労働条件や年金、健康保険、職業訓練などの恩恵に預かることのできない労働者の数が続出していることだ。労働組合と企

業の行なう団体交渉の波及効果も、労働組合組織率の低下や、労働組合による企業競争力向上への適応、雇われずに働く人の増加などにより、低下の一途をたどっている。

こうした状況のなかで、新しい組織が次々と誕生し、そうした組織と AFL-CIO が提携関係と結ぶとともに、「交渉単位や職場だけでは生き残れない」とした方針を打ち出したことは、Dunlop (1958) が提示した、団体交渉を軸に企業、労働組合、政府が階層的な構造のなかで利害調整を行なうというモデルから、新しい労使関係システムへと移ろうとしている状況をあらわすものである。それは Commons (1934) が、個人と組織の関係に注目し、個人と組織、組織と組織の間の利害を調整するための慣習が制度化することにより、ワーキング・ルールができあがろうとする状況へと回帰しているとみることができるだろう。

そのなかで、職業訓練がどのように位置づけられていくのか、新しい組織やそこに属する個人、そして企業に雇われて働いている労働者やそうした企業を組織する労働組合が、これからどのように職業訓練に関わっていくか、継続的な調査が必要であろう。

参考文献

- AFL-CIO (2013) Proposed Resolutions and Constitutional Amendments.
- Commons, John R., (1934) Institutional Economics, The University of Wisconsin Press.
- Dunlop, John T. (1958) Industrial Relations System, Holt.
- Kochan, Thomas A., Katz, Harry C., Mckersie, Robert B. (1986) The Transformation of American Industrial Relations, Basic Books.
- Osterman, Paul., (2005) Employment and Training Policies: New Directions For Less Skilled Adults, Paper Prepared for Urban Institute Conference “Workforce Policies for the Next Decade and Beyond”.
- Osterman, Paul., (2008) Improving the Quality of Low-Wage Work: The Current American Experience, International Labour Review, vol. 147.
- Osterman, Paul., Kochan, Thomas A., Locke, Richard M., Piore Michael J., (2001) Working in America- A Blue Print For The New Labor Market, MIT Press.
- Sugrue, Thomas J., (1996) The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit, Princeton Univ Pr. (邦訳 川島正樹訳、トーマス・J・スグルー著 (2002) 『アメリカの都市危機と「アンダークラス」』明石書店)
- 遠藤公詞・筒井美紀・山崎憲 (2012) 『仕事と暮らしを取りもどす——社会正義のアメリカ』、岩波書店。
- 労働政策研究・研修機構編 (2013) 『労働力媒介機関におけるコミュニティ・オーガナイジング・モデルの活用に関する調査』(JILPT 海外労働情報)
- 労働政策研究・研修機構編 (2012) 『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』(労働政策研究報告書 No.114)