

**労働組織のソーシャルネットワーク化と
メゾ調整の再構築**

—アメリカの新しい労使関係、職業訓練、権利擁護—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

主任調査員補佐 山崎 憲

《要旨》

本稿は、アメリカで1990年代以降にみられる「新しい労働組織」を含めたネットワークの構造とその成り立ち、および方向性を探るものである。1930年代に始まるニューディール型労使関係システムは団体交渉を基盤としてきた。1980年代以降、労働組合組織率が低下するとともに、団体交渉を基盤とする労使関係がカバーできない範囲が増えている。このため、従来型の労働組合は組織間提携や組織化の在り方などに変更を余儀なくされている。また、労働組合以外で労働者の権利擁護や労働条件向上、職業訓練を担う組織が出現してきた。これらの労働組織と労働組合、使用者は新しいネットワークを構築し始めている。

本稿は、このネットワークを人材育成、中間組織、新しい労使のパートナーシップ、ソーシャル・ユニオニズムという視点で分析を試みたものであり、新しい労使関係、技能育成・職業訓練機会の提供、社会保障制度の維持、労働条件向上に関するメゾ調整の再構築の点で示唆を得るものである。

目次

第1章 研究の目的と方法.....	1
1. 研究の目的.....	1
2. 先行研究の整理と研究方法.....	2
第2章 「次世代組合（Next Generation Unions）」「中間組織」「新しい組織」.....	5
1. 次世代組合（Next Generation Unions）.....	5
2. 中間組織.....	8
3. 新しい組織.....	10
(1) ワーカーセンター.....	10
(2) 職業訓練 NPO.....	16
(3) 権利擁護団体.....	23
(4) 労働者所有企業.....	25
(5) 職業安全衛生協議会（COSH）.....	28
第3章 新しい労働組織のネットワーク.....	30
1. ネットワークの概要.....	30
2. 人材育成を通じた人的ネットワーク基盤の形成.....	32
3. 新しい労使のパートナーシップとソーシャル・ユニオニズム.....	34
終わりに - メゾ調整の再構築に向けて.....	36
参考文献.....	38

第1章 研究の目的と方法¹

1. 研究の目的

1930年代以来、米国の雇用労働政策はニューディール型労使関係を前提としてきた。

これは、政府、使用者、労働組合の三者間の利害調整を通じ、労働分配率の上昇、失業率の低下、医療保険や年金などの社会保障制度の整備を期待されてきたものである。

政府は、大企業からの調達を行うことで国内需要を管理し、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。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した。

このように米国では、団体交渉を通じて「政策参加のネオ・コーポラティズム的機能」を有するメゾ調整²が行われてきた。ここで必要とされるのは、政府による国内需要の管理、大企業を中心とした労働組合組織率の高さ、個別企業の枠を越えた労使関係の産業単位の凝集性の確立、公正な団体交渉手続きなどである。一方、個別企業の労使による団体交渉は、ワークルールや安全衛生に関する規則を定めることや、従業員に対する職業訓練、長期安定雇用を保証する制度の設計を行うといった役割を担ってきた。

現代はこれらの前提条件が崩壊しつつある。

経済のグローバル化の進展により、政府は国内需要の管理を放棄せざるを得なくなった。市場競争は激しさを増し、労働組合は生産性や品質向上などにおける経営協力を行うようになっていく。このことが労使関係の産業別の凝集性を崩し、企業別へと分権化させていく。つまり、団体交渉からメゾ調整の機能が失われつつあるのである。これにより、団体交渉を通じたニューディール型労使関係システムは、労働分配率の上昇、年金や医療保険といった社会保障における機能が果たせなくなってきた。また、低下の一途にある労働組合組織率は、労働者の職場における代表性の問題や、労働組合の労働者に対する代表性、労働者の権利擁護と職業訓練の機会の喪失といった問題を喚起している³。労使関係が企業別に分権化することで社会に対する波及効果が弱まる可能性もある。

この点に関し、Piore, et al.(2006)は企業側、働く側双方の変化を指摘している。企業側については、HRM 施策や経営側主導による紛争処理の導入などの労使関係システムをめぐる環境変化や、1980年代から90年代にかけての産業構造の変化にともなう市場の変化

¹本稿は2010年度より（独）労働政策研究・研修機構が2年計画で実施している「アメリカにおける新しい労働組織のネットワークに関する調査」に基づいており、調査実施途中に執筆したものである。調査メンバーは、明治大学・遠藤公嗣教授、早稲田大学・篠田徹教授、法政大学・筒井美紀准教授、労働政策研究・研修機構・山崎憲の4名。本稿の分析は調査メンバーが確認のもとで山崎が行なった。

² 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。

³ Osterman, et al.(2001)は、古いシステムの基盤として、自給自足型の経済が維持する標準化された賃金と労働条件、家族を扶養する男性の賃金労働者が代表する家計、長期安定雇用、同一組織での雇用の長期継続性と企業内における管理層と非管理職との区分、従業員が企業の成長に貢献することで得られる交換価値の保障、といった五つをあげる。

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ような企業経営の継続性のゆらぎをあげる。働く側の変化においては、性別、民族、年齢、障害の有無といったアイデンティティを重視する傾向が強まるとともに、企業への帰属意識が低下していることを指摘する⁴。

このような変化に対し、労働者の代表性、権利擁護、職業訓練機会、年金や医療保険といったニューディール型労使関係が担ってきた機能を回復する試みが、労働組合や1990年代以降に活動が活発化した新しい組織によって行われるようになってきた。

本研究の目的は、これらの新しい動きとそれによって構築されつつある新しい枠組みの方向性を探ることを通じて日本における示唆を得るものである。

2. 先行研究の整理と研究方法

本稿は、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)」が提示した理論的枠組に依拠している。このタスクフォース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、および学際的な学識経験者から259人⁵が参加した⁶。

Osterman, et al. (2001) は、ニューディール型労使関係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)」と「新しい組織」、そして「政府の役割の再配置」による枠組みの再構築を提案している。その概要は次の通りである。

次世代組合とは既存の労働組合員以外に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。個人加盟の組合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⁷。

新しい組織は従来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

⁴Piore, et al.(2006)pp. 300-312

⁵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。労働組合はナショナルセンターAFL-CIOのほか、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、全国労働関係極(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。

⁶ Osterman, et al.(2001) p.viii

⁷ Ibid. pp.65-129

ア・ファンデーション(IAF, Industrial Area Foundation)モデル、リビング・ウェッジ連合、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⁸。

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といった触媒的役割を期待する⁹。

Osterman, et al. (2001) を契機としてこれに引き続く研究が行われてきた。これらを整理すると次のようになる。

次世代組合に関するものは、Freeman, et al.(2002)、Fine(2005,2006)、Ontiveros(2009)によって報告されている。

Freeman, et al. (2002) は労働組合員以外にもメンバーを広げる労働組合運動としてオープンソースユニオニズムという言葉をあてはめた。これはコンピューターのソフトウェア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からとっている¹⁰。

Fine(2005,2006)は、産業間や職種間異動が多い労働者を対象として未払い賃金の返還や権利擁護を行う組織であるワーカーセンター (Workers Centers) の調査を行った。移民の急増、労使関係の企業別分権化の進展、労働組合組織率の低下を背景として、ワーカーセンターは 1990 年代から急速に発展した。Fine はこのワーカーセンターと従来の労働組合との連携が社会的影響力を高めるためには必要だとする。具体的には、両者に連絡担当を設置して職業訓練や教育プログラムの実施や低賃金産業をターゲットにする組織化を共同で行なったり、ワーカーセンターを組合支部の一つにしたりする、さらにはワーカーセンターが全国組織を形成するといった方法を提案した¹¹。

Ontiveros(2009)は、移民労働者の権利擁護に既存の労働組合が協力している姿にオープンソースユニオニズムをみることができるとする報告をしている¹²。2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件以降、政府は安全保障を理由として不法移民労働者の取締を強化した。それが労働者としての権利だけでなく人権の侵害につながりかねないことから、公共セクター、農業労働者などの労働組合、権利擁護団体が協力関係を構築することの重要性を主張する¹³。

Osterman(2005a)、Milkman and Voss(2004)は、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、また労働組合をどのように再活性化するかという視点で報告している。

職業訓練やキャリアラダーの構築という視点では、Osterman(2005b、2008)、

⁸ Osterman,et al.(2001) pp. 131-146

⁹ Ibid.pp. 149-180

¹⁰ Freeman, et al. (2002)p.20

¹¹ Fine(2005) pp.190-192

¹² Ontiveros(2009) p.31

¹³ Ibid. pp.23-52

Fitzgerald(2006)がある。

Osterman(2005b)は、1980年代以降高卒、大学新卒者の所得低下が進んだ原因として労働組合組織率の低下によって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、および公的職業訓練制度が産業構造の変化に対応できていないことを指摘する。そして、この状況の改善には効果的な教育訓練政策と賃金上昇をもたらすキャリアラダーの構築が必要だとした¹⁴。また、Osterman(2008)は、そ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実施の二つを指摘する。ここであげる政策的手法とは、最低賃金引き上げ、リビング・ウェッジ¹⁵、労働組合の組織化推進の支援、企業誘致に対する税制優遇や助成金の活用などである。企業を巻き込んだ計画的プログラムは、キャリアラダーを作るための職務の再設計と職務拡大、従業員訓練へ向けた企業意思決定の促進、企業ニーズとプログラムとのマッチングなどである¹⁶。

これら先行研究では、「次世代組合 (Next Generation Unions)」、「新しい組織」、「政府の役割の再配置」が、ニューディール型労使関係が担ってきた役割を補完する姿を描き出している。

Piore, et al. (2006) はニューディール型労使関係を形作ってきたアクターの境界が曖昧になってきたことを指摘する。企業内に出現した新しいアイデンティティグループの存在や、企業が高業績型人事管理を求めたことをその理由にあげる¹⁷。

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が揺らいでいるなか、フレームワークを再構築するためには、社会的流動化に対応した新たな軸が必要であろう。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。また、職業訓練の機会を提供して、キャリアラダーを構築するとともに新しい雇用機会を創出する。医療保険や年金は企業横断的な制度構築を目指す。さらに、労働者としての権利擁護や労働条件の向上についての役割を担う。これらが求められる機能である。

本研究では、関係者へのインタビュー調査を通じて組織間、人的ネットワークを有機的に把握し、新しい枠組みの全体像の方向性に近づく方法を採用している。インタビューは、「次世代組合 (Next Generation Unions)」、「新しい組織」の関係者、学識経験者など 22 組織 39 人に対し、平成 22 年 11 月、および平成 23 年 1 月の 2 回、行った¹⁸。

¹⁴ Osterman(2005b) pp.2-9

¹⁵ 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。

¹⁶ Osterman(2008)pp.120-127

¹⁷ Piore, et al. (2006) pp.312-321

¹⁸ 本研究は平成 22 年度、23 年度の 2 年計画で行っており、平成 23 年 8 月にも現地調査を行っているが本稿にはその結果は含まれていない。

第2章 「次世代組合 (Next Generation Unions)」「中間組織」「新しい組織」

インタビューを行った組織は、労働組合のナショナルセンターAFL-CIO（アメリカ・労働総同盟産業別組合会議）の本部と州支部、および産業別労働組合 LIUNA（レイバラーズ・建築労働組合）本部と UFCW（全米食品商業労組）州支部、労働組織の中間組織1箇所、キリスト教系権利擁護団体1箇所、ワーカーセンター6箇所、弁護士事務所1箇所、権利擁護団体1箇所、職業訓練 NPO4箇所、労働者所有企業1箇所、大学レーバー・センター¹⁹2箇所、職業安全衛生教育機関1箇所の合計22箇所である。

本章は、これらの調査対象を以下のように次世代組合、中間組織、新しい組織の三つに類型化して整理した。

「次世代組合 (Next Generation Unions)」は、産業別労働組合 LIUNA（レイバラーズ・建築労働組合）本部と UFCW（全米食品商業労組）州支部としている。

中間組織は、労働組合のナショナルセンターAFL-CIO（アメリカ・労働総同盟産業別組合会議）の本部と州支部、およびワーキングアメリカ(Working America)とジョブズ・ウィズ・ジャスティス(Jobs with Justice)としている。

「新しい組織」は、キリスト教系権利擁護団体、ワーカーセンター、弁護士事務所、権利擁護団体、職業訓練 NPO、労働者所有企業、大学レーバー・センターを取り上げた。

1. 次世代組合 (Next Generation Unions)

次世代組合の特徴は二つに分けられる。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ものと、労働組合員以外にも範囲を広げることを視野に組織間の連携を志向するものである。

前者は、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 (建設労働者組合 LIUNA)、全米農業労働者組合 (UFW)、全米食品商業労組 (UFCW) などが該当する。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雇用している。このような労働者への組織化が進まなければ労働組合員数が減少する可能性がある。そのため、これらの労働組合にとって組織化の可否は死活問題である。

しかし、ここには全国労働関係法 (NLRA) とその運用における制約がある。それは、労働組合が使用者と団体交渉を行う代表選挙の方法と労働組合に与えられる交渉権の在り方に関連する。労働組合が使用者と団体交渉を行うためには、使用者が自発的に交渉権を認めるか、もしくは代表選挙を実施して対象となる従業員から過半数の賛成を得ることが

¹⁹ 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・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。

必要である。代表選挙を実施することになった場合、どの範囲の従業員を交渉単位に含めるかという適正交渉単位が問題となる。

NLRA 第 15 条(b)は、この適正交渉単位を全国労働関係委員会 (NLRB) が指定すると定めている。NLRB は単一の事業所を交渉単位として慣習的に認めてきた。それは、「被用者が共通の管理にあること」、また「賃金その他給付の帳簿の単位」、「被用者と使用者の意思疎通の単位」、「被用者間の接触場所」が同一であるかどうかによる。また、複数の事業所にまたがる場合は配置転換が行われているかということや、仕事と労働条件の類似性、さらには被用者の希望によっても交渉単位が判断される²⁰。

タフト・ハートレー改正では、これら適正交渉単位の判断について使用者側の意図を反映することが NLRA 第 149 条(b) 5 項に織り込まれた

したがって、臨時雇い、請負、派遣といった雇用形態の労働者は、共通の管理にあるかどうか、帳簿の単位が同一であるかどうか、使用者の意思疎通の単位が同一であるかどうか、他の被用者との接触場所が同一であるかどうか、という点で判断要件に合致しない可能性が高い²¹。

これらの労働者を組織化対象とするためには、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変換するか、もしくは NLRB が行う交渉単位に関する判断そのものを変更する必要がある。労働組合員数減少の危機にある労働組合は、このような変化が将来的に起こることを期待してこれらの労働者に接近しているのである。そしてその中核は移民労働者が占めていることが多い。

例えば、LIUNA は建築関連の企業に雇用される労働者を組織するが、このような制約のために日雇いの建築労働者を組合員とすることは現状では難しい。そのため、日雇い労働者が近い将来に正規雇用となり、組織化が容易になる状況がくることを期待してこれらの労働者に接近している。具体的には、LIUNA が持つ職業訓練施設を開放したり、日雇い労働者が居住するコミュニティ活動を支援したりするなどの形で連携が行われている²²。

正規雇用と働き方や管理の上でほとんど変わらない臨時雇いの短期契約労働者を組織化することも試みられている。食肉加工業や食料品店では短期契約労働者を大量に雇用している。経営側は頻繁に短期契約労働者の入れ替えを行う。場合によっては正規雇用に変換することがある。そのため、臨時雇い労働者のなから将来の組織化対象がでてくる可能性がある。しかし、臨時雇い労働者の入れ替わりが激しいことや、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、どの労働者が組織化対象であるかどうかの判別が難しい。

²⁰Gould(1993) pp.39-43

²¹1994 年、労働長官と商務長官が連名で開催されたダンロップ委員会により、これらの労働者の労働条件を守るために法的措置が必要であることが提言されたが、議会の反対で取り入れられることはなかった。

²²LIUNA, Immigration Coordinator, Yanira Merino.への面接インタビュー 2011 年 1 月 7 日。

		職業訓練	キャリアアドバイザー構築	労働者権利擁護	労働教育	労働条件向上	法的扶助	大学との連携	行政との連携	労働組織との連携	全国展開	雇用創出／経営	職業紹介	医療保険
AFL-CIO National Worker Center Coordinator	AFL-CIO									○				
Working in America	AFLCIO母体のNPO			○	○						○			○
AFL-CIO Michigan	AFLCIOミシガン支部	○		○	○	○			○	○				
UFCW Michigan	労働組合			○								○		
LIUNA	労働組合	○	○			○			○	○	○	○		
Jobs With Justice Boston	労働組織の中間組織									○	○			
Interfaith Workers Justice	キリスト教会基盤の権利擁護団体			○	○	○		○		○	○			
ROC(Restaurant Opportunities Centers)	ワーカーセンター	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
DWA	ワーカーセンター			○	○	○	○	○	○	○	○			○
Work Place Project	ワーカーセンター			○	○	○	○	○	○	○				
Washtenaw County Worker's Center	ワーカーセンター			○	○	○		○						
New Labor	ワーカーセンター			○	○	○	○	○		○				
Taxi Workers Alliance	ワーカーセンター			○	○	○	○			○	○			
Thw Sugar Law Center	弁護士事務所					○	○							
SEMCOSH	全国職業安全衛生協議会			○	○				○	○	○			
Make the Road NY	権利擁護団体			○		○	○							
CAEL	職業教育NPO	○	○					○	○	○	○			
WRTP	職業訓練、職業紹介NPO	○	○					○	○	○			○	
MHRDI	職業訓練NPO	○	○					○	○	○			○	
JVS Boston	職業訓練NPO	○							○					
CHCA	労働者所有の介護サービス企業	○	○			○			○	○	○	○	○	○

図表1 インタビュー組織と機能（著者作成）

そのため、食肉加工業や食料品店の労働者を組織する UFCW は、すべての臨時雇い労働者から仮に労働組合員として組合費を徴収することとしたのである。

結果としてこれらの労働者が正規転換されなかった場合、徴収した組合費は返還する。このようなかたちで、UFCW は臨時雇い労働者に接近するようになった²³。

一方、これらの労働組合は臨時雇い、請負、派遣といった雇用形態の労働者にポータルな年金や医療保険を提供したり、労働者の代表性を確保したりといった次世代組合の特徴があるわけではない。従来の労使関係の枠組みを離れていないのである。

その点では、ワーキングアメリカ(Working America)が次世代組合に近い。この組織は、労働組合員以外に民主党支持層を拡大するために、労働組合のナショナルセンター AFL-CIO によって設立された。会員となるには労働組合員であるかどうかを問わない。会員は医療保険加入や提携企業の商品やサービスを購入する際の割引などを受けることができる。会員数は 2008 年に 250 万人、2010 年に 300 万人と拡大してきた。しかし、2010 年 11 月の中間選挙で民主党が敗北したことで転機が訪れている。活動の中心を会員の労働問題の解決などの個別サービスの充実化に軸足を移すことを検討しているとのことである²⁴。

これら、UFCW やワーキングアメリカの試みがある一方、労働者の代表性、職業訓練、医療保険や年金といった社会保障などの問題を包括的に扱う次世代組合構築の動きは進んでいない。そのためには関連法案の改正や労働組合戦略の変更や経営側の協力が必要だからである。

2. 中間組織

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組織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、本研究における一つの発見であると思われる。

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。2010 年の労働組合組織率は 11.9% である。民間部門では 6.9% にすぎない。

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

²³UFCW Michigan, Chris Michalakss(Leg&Political Director)への面接インタビュー、2010 年 11 月 7 日。

²⁴Working 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。

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もみずか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あらわれている²⁵。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組織的な機能を持つようになったのである。

AFL-CIOはそのための専門的な部門を組織内に新設した。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は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²⁶、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た²⁷。

このほかに中間組織的役割を担う組織にはジョブズ・ウィズ・ジャスティスもある。この組織は1990年代に設立された。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。ジョブズ・ウィズ・ジャスティスの目的は、労働に公正さ(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

²⁵ AFL-CIO ミシガン州支部長 Mark Gaffeny および Interfaith Worker 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。

²⁶ 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。

²⁷ AFL-CIO、National Worker Center Coordinator、Eddie Acosta への面接インタビュー、2011年1月6日。

加している²⁸。日常的な組織間連携に加えて、労働者の権利擁護や労働組合が行う争議行為の支援など、さまざまな場面で活動に巻き込んでいる。

3. 新しい組織

新しい組織としては、ワーカーセンター、宗教団体、職業訓練 NPO、権利擁護団体、社会福祉団体、法的扶助組織、職業紹介機関、労働者所有企業、職業安全衛生教育機関、大学のレーバー・センターなどを取り上げた。

これらの組織に共通することは、もともと労働問題に特化していなかったが労働問題に活動の中心が移ってきた、もしくは労働問題を扱うために新しく設立されたかのどちらかということである。1990年代以降、労働の公正さ(Social Justice)を追求するものとしてワーカーセンターが誕生し、同時期に宗教団体や権利擁護団体、法的扶助組織は活動範囲を労働問題に拡大した。労働組合が職業訓練 NPO を設立したのもこの頃である。

(1) ワーカーセンター

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。

その規模は 1990 年代以降、急速に発展している。当初は数箇所にはすぎなかったものが、2005 年には全米 32 州で 137 箇所²⁹となった。それ以降も数、規模ともに発展を続けている。

法人格は、内国歳入法典第 501 条 C 項 3 号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³⁰。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。

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となっている。

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

²⁸ Jobs With Justice Boston, Russ Davis(Executive Director) への面接インタビュー、2011年1月5日。

²⁹ Fine(2005)

³⁰ 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。

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。

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。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。

これらワーカーセンターを組織構成と成り立ちにより次の三つに分類した。

ア. 移民を中心としたコミュニティを基盤とするもの

移民を中心としたコミュニティを基盤にするワーカーセンターは、1990 年代当初に主流だった。

会員は特定の産業や職業に属しているかは不問である。出身国や居住しているコミュニティというつながりがあるものの、それを超えて異なる組織同士が連携したり、全国組織をつくったりすることは稀である。その理由は、会員が頻繁に勤め先を変えたり、短期間の雇用であったりすることや、不法滞在で拘束されることを危惧したりするためである。メンバーの多くが同じ就労先で働いている場合は、同種の産業や職業の組織と全国組織を形成することもある。

地理的な核となっているのは移民コミュニティに位置する教会や学校などである。

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となっている。職業訓練を通じた労働条件の向上といった経済的利益に関するものは一般的ではない。不法行為を働く経営者に訴訟を起こすことや活動を有利に展開するためにメディアを利用して社会的な注目を集める戦略をとることもある。

会員規模、予算規模はともに小さい。

予算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。

政府からの助成金は、英語を母国語としない住民に対する英語教育事業を実施するという名目で入ってくることもある。この事業を軸として労働者の権利に関する教育などの事業を一緒に行う。

これらの活動は、自然に発生したものではない。たとえば、ニューヨークで活動するワークプレイスプロジェクト(Workplace Project)やミシガン州で活動するワシトノウ・カウンティ・ワーカーセンター(Washtnaw County Workers Center)はそれぞれエルサルバドルとメキシコ移民を中心である。これらの移民が自ら組織を立ち上げたというよりも、どちらも大学関係者が主導して設立した形となっている。同様に、コミュニティの住民を対象として法的扶助を行うロースクールや労働組合もしくはその関係者が

立ち上げの当事者となることがある³¹。

既存の労働組合と異なり、団体交渉のような枠組みを持たない。したがって、組織の求心力の維持は日常活動にメンバーがどれだけ参加するかにかかっている。そのため、役員はコミュニティ出身者から選出するなどの会員の参加を促す工夫をしている。

イ. 産業や職業を基盤とするもの

主として同種の産業や職業に従事するものもある。レストラン従業員、タクシー運転手、家政婦、建設日雇い労働者、フリーランス・ライター³²といった産業や職業がそれである。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的に小さい。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という傾向がある。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っている。移民労働者が会員になることがあるが、移民やコミュニティへの帰属意識がワーカーセンターの基盤ではない。さながら産業別もしくは職業別労働組合のように、産業や職業が基盤となっている。したがって、これらのワーカーセンターは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、訴訟を通じて交渉力を高めるなどである。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という活動も行っている。

たとえば、レストラン従業員を組織するワーカーセンター、ROC(Restaurant Opportunities Center)では会員向けに職業訓練を実施し、賃金上昇の機会としている。その前提として、経営者と協力関係を構築し、能力が向上した会員の職位上昇による賃

³¹ 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。

³² レストラン従業員（ROC:Restaurant Opportunities Center）、建設日雇い労働者（NDLON:National Day Laborer Organizing Network）、タクシー運転手(Taxi Workers Alliance)、家政婦（DWA:Domestic Workers Alliance）、フリーランス・ユニオン(Freelancers Union)。NDLON, Freelancers は平成23年度にインタビュー実施予定。

金上昇の機会を提供している。

このような状況に至る道筋として、ROC は自らの活動を三つに分類する。

一つ目は会員が使用者から公正に取り扱われるようにすること、二つ目が行政を巻き込んだ最低賃金の上昇や不正を行う事業主を排除すること、三つ目が協力できる経営者とともにレストラン従業員の能力と労働条件を向上させることでレストラン業界の持続可能なモデルをつくり出すことである。

ROC 自らがレストランを経営し、職業訓練の場を提供することも行っている。また、行政を巻き込んだ社会政策的施策を効果的に行うため、専門スタッフによるアンケート等の統計調査を実施している³³。

ROC と同様の職業訓練プログラムは、家庭内労働者を組織するワーカーセンター DWA(Domestic Workers Alliance)でも行っている。DWA が特に力を入れているのは、家庭という閉ざされた空間で働く場合の安全衛生や仕事の仕方、使用者に対する権利の主張方法に関する会員への教育である。

家政婦はエージェントに登録して各家庭に派遣されることが一般的である。その際、個別の労働条件は家庭という閉ざされた空間で決められる。ここでは労働者が雇用主と直接に対峙しなければならず、交渉がうまくいかなかった場合には解雇される恐れがある。そのため、労働者側は自らの権利を主張することが難しい。したがって、この対処方法を教育することが DWA にとって有用である。

DWA は、最低賃金水準の引き上げや、悪意のあるエージェントのリスト化と公表を行政に働きかけるといった社会政策的な活動も行っている。労働条件の向上に関しては教会とも連携している。一般的に雇用主は教会に通っているため、教会が「良い労働条件を与えることが雇用主として宗教上の正義に通じる」とのメッセージを出すことが有効だからである。これによって、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雇用主の共通認識が醸成される。その上で、法制化などの社会政策的施策へつなげていくのである³⁴。

タクシー運転手を組織するタクシー・ワーカーズ・アライアンス (Taxi Workers Alliance) は、アメリカのタクシー事業の特殊性にあわせた労働条件や安全衛生向上のための活動を行っている。

アメリカのタクシー事業は営業免許取得にかかる費用が高額である。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。運転手は、営業免許を保持する事業主から免許と車両の貸与を受けている。したがって、大半の運転手は事業主と雇用関係のない独立自営業者である。リース料は運転手の取り分と比較

³³ 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

³⁴ Washtenaw County Workers Center, Ian Robinson および DWA, 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

すると高額である。そのためタクシー運転者は長時間労働を余儀なくされている。しかし、独立自営業者は NLRA の下では、労働条件向上のための団体交渉を行うことは難しい。

このような状況を改善するものとしてタクシー・ワーカーズ・アライアンスは結成された。会員には移民労働者が多い。他のワーカーセンターと同様、労働組合ではないため、NLRA によって規定される団体交渉手続きを使うことができない。たとえ可能だとしても、事業主は小規模で数が多いために統一的な交渉は困難である。このため、タクシー・ワーカーズ・アライアンスは行政を巻き込んだ活動を行う。それは、リース料設定を見直すことや運転手の安全衛生基準を高めることなどである³⁵。

これら ROC、DWA、タクシー・ワーカーズ・アライアンスなどのワーカーセンターは、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いる。

たとえば、ROC は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、NDLON(National Daylaborer Organizing Network) は建設労働者を組織する LIUNA とそれぞれ協力関係にある。役員会にはこれらの労働組合関係者が参加している。

ワーカーセンターと労働組合の地方組織との提携関係も構築されてきた。たとえば、タクシー・ワーカーズ・アライアンスは、ニューヨーク市の地方労働組合評議会(Central Labor Council)の正規メンバーとなっている。これは、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

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 Congress³⁶) 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。

³⁵ 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

³⁶ 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>

ウ. 教会を基盤とするもの³⁷

教会を基盤としたワーカーセンターもある。

1960年代、教会は労働運動と近い位置にいた³⁸。労働者が団結権、団体交渉権と労働条件の向上を求める運動と人権問題は教会が携わるべき社会正義に関連するとされたのである。しかし、団体交渉を軸とした労働条件交渉が制度化され、安全衛生や労働基準を取り扱う法律が整うことで、労使関係は企業内に留まる傾向が強くなった。これにより、労使関係は社会正義に関連した運動と別の方向に向かった。それにあわせて、教会も労働運動から距離を置くようになったのである。

しかし、1980年代から教会は労働問題に再び接近するようになっていく。

象徴的な出来事は、1989年4月から1990年2月まで続いたテネシー州ピットソン炭鉱のストライキ³⁹である。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のである。

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。

これがきっかけとなり、1990年代前半には、この委員会を母体に労働問題を軸として宗派を超えた団体の結成が試みられた。一方、同時期にAFL-CIOでは労働組合以外の組織と連携を強化することで労働運動を活性化することを訴えた新会長スウィニーが選出された。この提携は宗教組織も例外ではない。

1996年には、宗派を越えて労働に公正さを求める組織である「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」がシカゴで結成された。組織名には、キリスト教の各州派、ユダヤ教、仏教など宗派の垣根を超えて労働に関する公正を追求する意味がこめられている。

この組織の法人格は、内国歳入法典第501条C項3号 (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。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。「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」には団体交渉を行う権限はない。低賃金労働者の賃金・労働条件の向上や医療保険給付の獲得の支援を、宗教活動を通じて行うのである。

具体的には、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

³⁷ Interfaith Workers Justice, Kim Bobo(Executive Director) への面接インタビュー、2010年11月11日。

³⁸ 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。

³⁹ 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。

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参加している。そのほか、日常の教会活動を通じて信者に労働と正義に関するメッセージを伝えたり、信者から労働問題に関する相談を受け付けたりするなど、労働者の権利擁護のための活動を行なっている。

ワーカーセンターとの関係においても、「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」は重要な役割を演じている。それは、ワーカーセンターを自ら立ち上げていることである。その数は、年間に二つから三つであり、2010年11月現在で合計27となった。教会を基盤とするワーカーセンターの会員は特定の産業や職業との関連性は強くない。

スタッフは、主として神学、社会福祉等の学部を先行する大学や大学院出身である。これらのスタッフは、採用後に組織化手法、労働問題、財務などの組織運営手法に関する教育を受ける。そののち、全米各州に派遣され、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は、「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」が中心とする全国組織の一員となる。全米のワーカーセンター間の調整は、若者向けのワーカーセンター⁴⁰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。

労働組合とも密接な協力関係がある。たとえば、UNITE HERE (縫製・繊維労組・ホテル・レストラン従業員組合)、SEIU (国際サービス組合)、チームスター (Teamsters)、UFCW (国際食品・商業組合)、LIUNA といった低賃金労働者を直接の組織化対象としているところである。

「信仰の壁を超える労働者の正義 (Interfaith Workers Justice)」の組織も拡大を続け、大学、教会等に全米でおよそ30の支部を持つようになっている。

(2) 職業訓練 NPO

義務教育である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・職業訓練を担ってきたのはコミュニティカレッジ⁴¹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ということがある (Osterman, Paul, (2005b))。

⁴⁰ Young Workers United

⁴¹ 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。

労働組合が関与する職業訓練 NPO は、製造業から他産業へ労働者を移動させることや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を目的としている。そして、能力と職務内容の上昇を賃金の上昇へつなげるキャリアラダーの構築へつなげることが意識されている。

したがって、「新しい組織」として職業訓練 NPO を捉えると、労働組合、経営者、政府という三者のパートナーシップの関係強化が必要となる。また、公的な職業訓練の役割の再編もこの枠組みの中で行われる。これは、労働市場の動向や経営者の意向にあわせて、職業訓練を雇用に結びつけるという文脈による。

インタビューを行った職業訓練 NPO は、AFL-CIO や大学が主導して政府・労働組合・使用者のパートナーシップを意図的に喚起するものと、AFL-CIO 州支部が運営に直接関与するもの、社会人に対する生涯学習に労使が参加したもの、ヘルスケアに関連したものがある。

ア. 政府・労働組合・使用者のパートナーシップによるもの⁴²

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化センター (Center for Workplace Democracy⁴³) とウィスコンシン州立大学の機関 COWS (Center on Wisconsin Strategy) が理論的枠組の構築に参加した。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 も職場民主化センターと同様の目的で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「労働市場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

⁴² WRTP, Earl Buford (President) への面接インタビュー、2010 年 11 月 11 日。

⁴³ 現在は AFL-CIO から独立した機関 Working for America Institute となっている。

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)の助成金からとなっている。

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の必要な教育を行っている。

ニーズ調査はWRTPが独自に行なう。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。

③4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段階で開発している。

第1は訓練受講者に就職対象とする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、同時に経営側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がることを期待している。

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ダワークス (Triada Works) を2005年に設立した。

トリアーダ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ものとなっている。

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社となり、それ以外の企業をあわせると合計298社がメンバーとなっている。

イ. 労働組合が運営に関与するもの⁴⁴

労働組合が直接運営に関与する職業訓練NPOには、ミシガン州人的資源開発公社 (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の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。

MHRDIは、ミシガン州立大学労働人的資源学科 (Labor and Human Resource Department) およびミシガン大学 Industrial Center と協力して事業を運営している。

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

⁴⁴ MHRDI, Fran Sibley (Chief Executive Officer) への面接インタビュー、2010年11月9日。

- ・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⁴⁵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、また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、WRTP と同様に商工会議所や人的資源マネージャー協会(SHRM:Society of Human Resource Manager)と協力関係にあり、経営側のニーズに対応することを試みている。

MHRDI と別個に、州政府設立の職業訓練機関、ミシガン・ワークス！アソシエーションもある。ミシガン・ワークス！アソシエーションは、MHRDI に運営のための助成金を支出しているほか、事業の実施においても連携している。

⁴⁵ OJT 訓練契約

ウ. 労働組合を顧客の一つとする生涯学習支援型⁴⁶

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の是非やその条件は労働組合との団体交渉によって決められる。そのため、労働組合も顧客となったという経緯がある。

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のである。

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となっている。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している。近年は、ヘルスケア産業が役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

⁴⁶ 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。

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のである。

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。

エ. ヘルスケア⁴⁷

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501c(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%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(Healthcare Training Institute : HTI)という名称で比較的短期の(3ヶ月程度)訓練コースを設けている。

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は訓練受講者を重視して経営者の意向を考慮せずに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いなど成果が低かった。一方、能力開発に対する企業側の関心は近年高まってきており、HTIは経営者ニーズに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のである。

JVSは、HTIの実施にあたり、17の経営者と提携し、約1000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

⁴⁷ JVS Boston, Carol Grady(Vice President) への面接インタビュー、2011年1月4日。

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ようになっている。

教育訓練は、インストラクターが職場を訪れるオンサイトでやっている。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 時間で一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。

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。

（３）権利擁護団体

権利擁護団体として、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)である。どちらも法的扶助を行う権利擁護団体であり、1990 年代に設立されたあと労働問題を事業の一つとして行うようになってきた。

ア．シュガー法律センター(The Sugar Law Center⁴⁸)

シュガー法律センターは 1991 年に設立された。1937 年から 1946 年まで UAW(全米自動車労組)の顧問弁護士だったモーリス・シュガー氏の遺産と遺志に基づいている。前出の 501c(3)に該当する非営利公益法人である。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。

組織理念は経済および社会正義の実現である。事業の約 8 割が雇用問題であり、残りの約 2 割がコミュニティの経済的正義に関連する。具体的には、リビング・ウェッジ運動、人種問題などである。

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であるとする。組織は 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、全体のおよそ半数がミシガン州におり、残りは全米各地にいる。

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との二つに分かれる。

労働組合に対するものは、自動車工場の閉鎖に関連して UAW（全米自動車労組）が行う訴訟に関する協力や、UFCW（国際食品商業労働組合）が行うスーパーマーケット

⁴⁸ The Sugar Law Center, Tova Perlmutter(Executive Director), John Philo(Legal Director) への面接インタビュー、2011 年 11 月 8 日。

組織化への支援などがある。労働者個人に対するものは、人種、性別、妊娠等を理由とする雇用差別や賃金に対する苦情相談、失業手当が受けられないことに関する法的扶助などである。

労働者個人に対する事業に関し、州労働省は受け付けた労働相談をシュガー法律センターに回すケースも少なくないという。

予算は、シュガー氏の遺産および訴訟の成功報酬、労働組合からの顧問料、個人の寄付、寄付財団の助成金から構成されている。

経済的正義と雇用問題の双方に焦点を当てて法的扶助を行っている非営利公益法人はほかにまだ存在していないとしており、将来的には州外に支部を設立したいとする。

イ. メイク・ザ・ロード・ニューヨーク(Make the Road New York)⁴⁹

メイク・ザ・ロード・ニューヨークは1992年設立のラテンアメリカ統一センター(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)の二つの組織が合併してできた。

ラテンアメリカ統一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。

会費を納入するメンバーは約8,200人を数える。スタッフの数は約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、労働力開発スタッフ、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。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、ステタン島と三カ所である。そのうち、ステタ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、ステタン島に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おり、組織活性化とリーダーシップ育成の機会としている。それぞれのオフィスでは英語教室、GED(一般教育修了検定)クラス、人材育成プログラムなどを実施しているほか、法的相談サービスを行なっている。それぞれのオフィスには一日あたり400人の会員が集まる。

メイク・ザ・ロード・ニューヨークが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」

⁴⁹ 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。

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)」

これらのプロジェクトに取り組むにあたり、経済的な交渉力よりも政治力の育成に力を注いできた。たとえば、「職場の正義プロジェクト」は未払賃金や労働者を不正に扱うことに対抗するもので、当初は不正を働く企業に直接働きかけるもしくは訴訟を起こすという方法をとっていた。現在は、この方法の他に3つの戦略を採用している。

一つ目は、州の労働法執行機関と連携し、不正を働く事業主を通報、摘発するという方法である。この際に、メイク・ザ・ロード・ニューヨークは記者会見を開いて広報活動を行う。

二つ目は、労働組合と連携することである。これは、未払い賃金など不正を働く企業に対する和解案を提示する際に行われる。具体的には、未払賃金の請求額を減額するか代わりに労働組合の組織化を認めさせることである。対象は主として小売業であるため、消費者と政治家を巻き込んで圧力をかける交渉を行ってきた。

三つ目は、法案の作成などを通じて社会政策の変更を行うものである。具体的には、「賃金不払い防止法 (Wage Theft Prevention Act)」案⁵⁰の作成や有給病気休暇制度を創設する運動を行う。

予算は民間寄付金財団からの寄付金および訴訟に勝った場合の報酬からなり、労働者個人は無料で法的扶助を受けることができる。常勤弁護士は7名で、そのうち労働部門だけでは3名置いている。このほか、ロースクールのフィールドワークの一環として多くの学生が参加している。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ているからである。

メイク・ザ・ロード・ニューヨークの活動に参加しているロースクールは、ニューヨーク大学、ニューヨーク市立大学、フォードハム大学(Fordham)、カルドローゾ(Cardozo)・ロースクールである。

(4) 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

⁵⁰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1万ドルの罰金を課すこととしている。

合、新しい労働組織もある。

UFCW デトロイト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ている。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とともに、地域の職業訓練の機会とすることを狙う。

たとえば、大手の食料品チェーン店と異なり自前で調理して販売する方法である。大手の食料品チェーン店は冷凍調理して出荷したものを店舗のオープンで加熱している。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、町内会の集まりを販売に利用して需要を把握している。

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。

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 Colors⁵¹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。ここでは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キャリアの段階がなく、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す。

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。

ヘルスケア産業における労働者所有企業の試みは前記二つよりも大きく、全米で最大規

⁵¹ <http://www.colors-newyork.com/> 417 Lafayette Street NY 10003

模である。それが、ニューヨーク市サウスブロンクスに本部を置く、在宅介護協同組合（CHCA:Cooperative Home Care Associates）である。この組織は1985年に設立された。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共同組合訓練機構(HCATI;the Home Care Associates Training Institute)を開設した。HCATIは介護助手機構(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⁵²。

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。独立介護システム(ICS;Independence Care Systems)を新たに立ち上げて心身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。

⁵² 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。

職業訓練は、PHI を通じて技能訓練、対人関係訓練の二種類を行っている。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か在宅介護である労働者も少なくないために重要であるとする。

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(CNA)→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。

(5) 職業安全衛生協議会 (COSH) ⁵³

労働安全衛生の観点からスタートし、労働者の公正な取り扱い、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

⁵³ SEMCOSH Detroit/Southeast MI への面接インタビュー、2010 年 11 月 8 日。

いや賃金不払いがある。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。

第3章 新しい労働組織のネットワーク

Osterman, et al. (2001) が想起した「次世代組合 (Next Generation Unions)」、「新しい組織」、「政府の役割の再配置」を中心とした労使関係枠組みの再構築は現在進行中かつ拡大の途上にある。

本章では、インタビュー調査を通じて得られた知見に基づき、改めて新しい労働組織のネットワークの概要およびその特徴について考察してみることにしたい。

1. ネットワークの概要

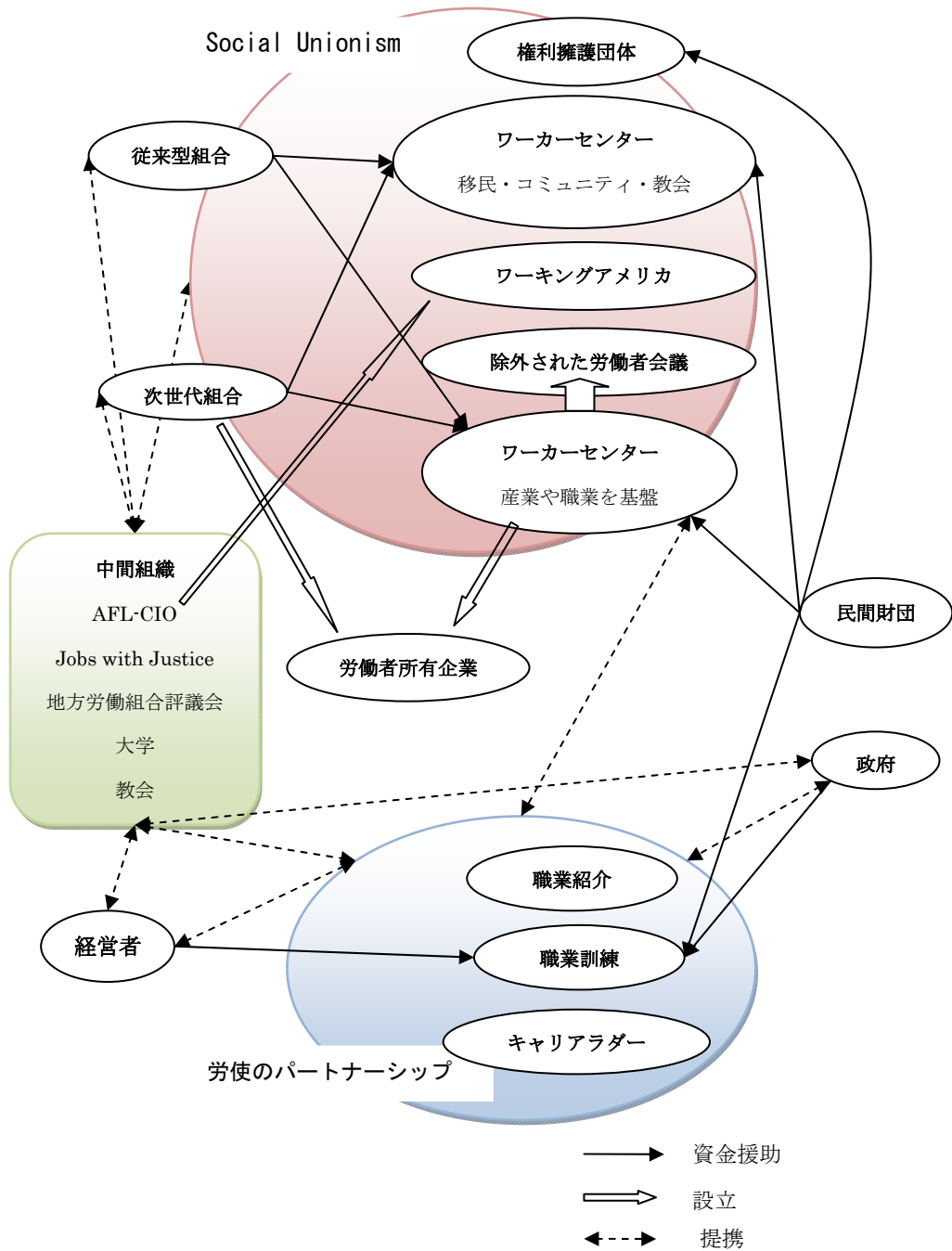
「次世代組合 (Next Generation Unions)」と「新しい組織」の双方はそれぞれを連携する中間組織、活動を支援する民間財団、政府が介在しながら濃密なネットワークを形成するようになってきている。労働組合組織率が比較的に高い時代には、社会保障や職業訓練、労働者の権利擁護などの面で労働組合に求められる役割や労働組合のない企業への波及効果が期待されていた。しかし、労働者全体における労働組合組織率が低下するとともに、労働組合に経営協力の役割が期待されることで、労働組合が担ってきた社会に対する影響力の低下が懸念されている。すなわち、団体交渉を通じた労働条件の維持・引き上げ、医療保険、年金制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である。

労働組員利益を優先する従来型の労働組合が、ソーシャル・ユニオニズム⁵⁴やオープンソースユニオニズムといった労働組員以外へ活動範囲を広げる動きは緩やかである。その一方で、臨時雇い、請負、派遣といった既存の労働組員以外へ組織化対象を拡大しなければ組員減少を食い止めることができないといった組織存亡の危機を感じる労働組合がある。これらはワーカーセンターとメンバーの奪い合いになったり、活動内容が重複したりといった競合関係になることも珍しくなかった。しかし、AFL-CIO やジョブズ・ウィズ・ジャスティス、宗教団体といった中間組織的な役割を担う組織の介在により、労働組合とワーカーセンターとの連携がみられるようになってきている。その内容は活動資金の援助や労働組合の持つ職業訓練設備の提供などである。

従来型の労働組合によるソーシャル・ユニオニズムやオープンソースユニオニズムに関しては、AFL-CIO 本部がワーカーズセンターと提携契約を結んだり、AFL-CIO 州支部が自らワーカーセンターを立ち上げたりというように、労働組合のナショナルセンターおよびその支部が組織間での連携の道を探っている。

⁵⁴ 鈴木玲(2010)は、社会運動ユニオニズム (ソーシャルユニオニズム) に関して、「(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4つのお互いに関連しあう側面があると指摘している。

たとえば、AFL-CIO がワーキングアメリカのような非営利団体を設立して労働組合員以外に活動範囲を広げるなどが試みられている。



図表2 新しい労働組織のネットワーク（著者作成）

また、労働組合員利益を優先するとともに経営協力を活路を見出す従来型の労働組合もジョブズ・ウィズ・ジャスティスや地方労働組合評議会(Central Labor Council)の活動に参加したり、ワーカーズセンターの支援等の組織間連携を促進したりするなど、企業外(external⁵⁵)の観点を回復しようとする動きがみられるようになってきている。

これらの新しい連携に呼応する進歩的な経営者や権利擁護団体、大学、政府、職業訓練NPOなどがネットワークを構築しつつ、ニューディール型労使関係システムに代わる新しいフレームワークを模索してきている(図表2)。ここには、労働組合による経営協力で留まらない労使のパートナーシップという視点も織り込まれている。

このネットワークにおいて重要な役割を担っているのは、組織間連携を促進する中間組織の存在とともに、労働組合や新しい組織のリーダー、ネットワークのフレームワークの理論的背景を構築する学識経験者である。

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。第一章で紹介したように、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「次世代組合(Next Generation Unions)」、「新しい組織」、「政府の役割の再配置」による労使関係枠組みの再構築のための一つの核となることが期待された⁵⁶。

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。

まず取り上げたいことが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・コーディネー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

⁵⁵ Kaufman(2003)および Champlin and Knoedler(2003)によれば、企業外(external)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、のことで労働者の人間的関心、社会の倫理的関心の観点とする。

⁵⁶ Osterman, et al. (2001) pp.vii-viii

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⁵⁷。

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⁵⁸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なってきた。これにより、インターンシップやフィールドワークが修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核に関与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という。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。このように、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

⁵⁷ 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Work Place 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ュニファー・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、ミンスー・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(ラッガース(Rutgers)大学講師)とアベル・バレンズエラ(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。

⁵⁸ 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廃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。

ットワークがある。

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。たとえば、家内労働者を組織するワーカーセンターDWAは、ニューヨーク・マンハッタンにある本部事務所に南部のトランスジェンダーの権利擁護を行う団体からスタッフを受け入れている。

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など、フォローアップの体制も工夫している。

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、地方労働組合評議会(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組織的役割を担う。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る。

内国歳入法典第 501 条 C 第 3 項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のである。

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、ソーシャル・ネットワークワーキング・サービスが網の目のようなネットワークを形成する姿のようである。

3. 新しい労使のパートナーシップとソーシャル・ユニオニズム

組織間と人的ネットワークの構築は労働組合もしくは新しい労働組織といった労働者側だけに留まらない。ワーカーセンターの中にも、経営者とのパートナーシップを模索するところがみられるようになっている。

移民を中心としたコミュニティや教会を基盤とするワーカーセンターは一般的に権利擁護に活動範囲が留まる。一方、レストラン労働者、家庭内労働者を組織するワーカーセンターは権利擁護から活動をスタートさせながらも進歩的な経営者とのパートナーシップ構築の道を模索するようになっている。その基盤の上に、職業訓練とキャリアラダーの構築、職業紹介をつなげることを試み始めている。

両者の違いは、前者が職業や産業別の凝集性が低く、後者が高いということである。前者の場合、交渉相手となる経営者を固定することが難しい。一方、後者はある程度、交渉

相手を固定することが可能である。

この点に関して、職業訓練 NPO でも労使のパートナーシップが意識されている。これまで労働組合が関与してきた職業訓練は、労働組合が行う見習い訓練制度や社会人大学等における企業による教育訓練給付制度などである。この土台を活用しつつ、より使用者ニーズにきめ細かく対応することが試みられている。そのためには、需要側のニーズ把握と使用者側の参加が不可欠である。

職業訓練のための予算は連邦政府からの助成金が大半を占めるが、政府は労働力投資法によって職業訓練の結果と使用者側のニーズをマッチングさせることを後押ししている。これは必ずしも労働組合と使用者という関係に限るものではない。政府は労働組合員でない労働者に対しても使用者側のニーズにマッチした職業訓練機会を提供することを期待している。そのため、労働組合が設立母体の職業訓練 NPO であっても労働組合員以外へ職業訓練の範囲を広げる動きが見られる。つまり、職業訓練 NPO の活動にはオープンソースユニオニズムの要素を含んでいるのである。

これら労使のパートナーシップは、賃金等の労働条件の向上を主とする団体交渉を基盤として 1980 年代からみられるようになった労働組合と労働者が経営参加を行う労使協調的経営と同義ではない。移民を中心としたコミュニティや教会を基盤とするワーカーセンターが経営者と交渉に当たる場合は、訴訟や宗教活動を通じた抗議といった形をとる。それに対して、職業や産業別の凝集性が高いワーカーセンターの場合、使用者との協力関係構築を目指す。これは個別企業の競争力向上を目的とした関係というよりも、産業単位の利害調整に近い。つまり、職業訓練 NPO で行われる労使のパートナーシップも同様に、個別企業単位のビジネスユニオニズムに留まる傾向にある労使関係を産業単位や地域の労働市場単位へと拡大させる要素を持っているのである。

新しい労使のパートナーシップとソーシャル・ユニオニズムの両者に共通する課題は、企業単位に分権化する労使関係を脱却し、「政策参加のネオ・コーポラティズム的機能」を有するメゾ調整を回復することにある。そこには、協力的な使用者の存在が不可欠である。

それは、次世代労働組合やワーカーズセンター等がきめ細かく使用者や労働者のニーズに対応していくことを通じ、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もある。この場合、労使のパートナーシップもソーシャル・ユニオニズムもお互いを欠くことができない両輪となるだろう。

終わりに - メゾ調整の再構築に向けて

第1章に記したように本稿は平成22年度、23年度にわたる研究における中間報告的な取りまとめである。そのため、平成23年度に行う調査をいくつか残している。産業地域財団(IAF;Industrial Area Foundation)、日雇い労働者ワーカーセンター(Day Laborers)、フリーランサーズ、Working for America Institute、Center on Wisconsin Strategy(COWS)などがその調査対象である。

Osterman, et al. (2001) が報告書を発表した2000年代初頭と2011年現在を比較すると、不法移民労働者の急増とともに移民労働者に風当たりが強まるという社会的背景の変化がある。そのなかで、移民労働者の比率が多い農業労働や日雇い労働、家庭内労働、サービス労働などの分野でワーカーセンターが躍進している。また、移民労働者に対する職場での公正な取扱いや賃金未払いなどの問題は権利擁護団体や法的扶助組織、次世代労働組合などから労働者としての権利だけでなく人権、市民権の問題として扱われるようになってきた。これらの労働者の存在は、ワーカーセンターや権利擁護団体だけでなく、次世代組合や従来型の組合、中間組織としてのAFL-CIOやジョブズ・ウィズ・ジャスティスにとって無視できなくなっている。

しかしながら問題を移民労働者の文脈だけで捉えることはできない。労働者の権利擁護問題からスタートしたワーカーセンターにも変化がみられるのである。それは、不法行為を行う経営者に対立するという姿勢から、進歩的な経営者をパートナーに組み込んでいくという労使協調的な方向である。

また、経営側のニーズにあった職業訓練を行うことや、技能上昇を前提としたキャリアラダーを構築することによって労働者の労働条件を引き上げることを目的とした労働組織の存在もある。

これら新しい労使のパートナーシップは、企業別に分権化した労使関係を再びメゾ調整へと引き上げる機能を持つものである。したがって、労働者の権利擁護を目的とするソーシャル・ユニオニズムと相反するものではない。むしろ、ソーシャル・ユニオニズムと新しい労使のパートナーシップは労働条件の向上、技能育成、権利擁護という目的において補完的に機能しているのである。

ここにおける政府の役割は、新しい労使のパートナーシップ構築によるメゾ調整の形成を支援するとともに経営側のニーズを反映させることになる。公的職業訓練を担ってきたコミュニティカレッジなどの教育機関の役割の再配置もこの文脈の中で行われている。

本稿では、新しい労使のパートナーシップとソーシャル・ユニオニズムの補完関係と中間組織の役割、ネットワークを支える人材育成という視点を紹介した。これはOsterman, et al.(2001)では想定されていなかったことであり、本研究の中間報告時点の一応の成果であると思われる。組織間の連携はこのような人材育成、中間組織の存在とともに、関係者の顔がみえるソーシャルネットワークの存在が後押ししている。

労使間の団体交渉を通じて支えてきた医療保険、年金といった社会保障制度や企業内で行われてきた職業訓練など、労使関係が担ってきた仕組みが揺らいでいるという状況は、歴史的、社会的な文脈が異なりながらも、日本とアメリカでそう遠くない。アメリカでは1990年代からワーカーセンターが誕生し、IAFや権利擁護団体などが労働問題を取り扱うようになってきている。これらを背景として、「アメリカ労働市場組織再構築に関するタスクフォース」や大学のレーバー・センター、COWSのような大学組織で新しい枠組みの原案が起草された。これらは、完全に意図されたものではなく、また完全に自然発生的に生まれたものでもない。社会的・文化的背景や、ネットワークにおける連携の在り方、人材育成、中間組織の存在などが影響しあい有機的な変化を見せている。

その一方で、2010年11月の中間選挙以降、公務員労働組合に対する争議権、団結権などの権利に対する削減の動きが全米各州でみられる。新しい労使関係のパートナーシップが有機的な連携をみせる一方で、労働組合の存在そのものが不要であるとする動きがあらわれるようになったのである。公務員労働組合のみならず、民間企業の間にもHRM手法を用いて従業員の経営参画を求める場合は、団体交渉による硬直的な労使関係が効率的な経営活動を阻害するとの立場がある。

しかしながら、労働者の代表制、権利擁護、職業訓練機会の提供と労働条件の向上、年金や医療保険制度の維持といったニューディール型労使関係が担ってきた機能を回復するためにはメゾ調整の再構築という視点は欠くことができない。

メゾ調整の再構築のためには、企業内で経営協力をする従来型の労使関係のパートナーシップだけでも、労働者の権利擁護を軸とするソーシャル・ユニオニズムだけでも不十分である。本稿が取り上げてきた新しい労働組織のネットワークは、従来型の企業内の労使関係のパートナーシップに、企業外の新しいパートナーシップである職業訓練、職業紹介、キャリアラダーの構築と企業外における労働者の権利擁護を加えたものである。そしてこれによって、メゾ調整の再構築が試みられているのである。

その方向性は流動的なものを含んでいるものの、メゾ調整の再構築という点で日本においても参考にするとところが多いと言えるだろう。

参考文献

- 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)
- Champlin, Dell P. and Knoedler, Janet T. “The Institutionalist Tradition in Labor Economics” *Understanding Work & Employment: Industrial Relations in Transition*. New York: Oxford University Press, 2003
- Fitzgerald, Joan. “Moving up in the New Economy” *Career Ladders for U.S. Workers*. New York: Cornell University Press, 2006
- Fine, Janice, “Community Unions and the Revival of the American Labor Movement”, *Politics & Society*. March vol.33 no. 1, 2005, 153-199
- Fine, Janice, *Worker Centers*. Ithaca: ILR Press, 2006
- Freeman, Richard B and Rogers, Joel. “A Proposal to American Labor” *The Nation* 274(June 24, 2002)
- Freeman, Richard B and Rogers, Joel. *What Workers Want*. Ithaca: Cornell University Press, 1999
- Gould, William B. *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)
- Kaufman, Bruce E. “Industrial Relations in North America” *Understanding Work & Employment: Industrial Relations in Transition*. New York :Oxford University Press, 2003
- Osterman, Paul, “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, 2005a
- Osterman, Paul. “ Employment and Training Policies: New Directions for Less Skilled Adults” , Paper preparing for Urban Institute Conference ” Workforce Policies For The Next Decade” 2005b
- Osterman, Paul. “Improving the quality of low-wage work: The current American experience”, *International Labor Review*, Vol.147, 2008
- Osterman, Paul, Kochan Thomas A., Locke Richard M. and Piore Michael. ”*Working in America” A Blue Print For The New Labor Market*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001
- Piore, Michael J.and Safford, Sean, “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

Ontiveros, Maria L. “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