

安 周永著

『日韓企業主義的雇用政策の分岐』

—権力資源動員論から見た労働組合の戦略—

評者：濱口桂一郎

著者の安周永氏は政治学者であり、本書は政治学の研究書である。雇用政策や労働法は権力資源動員論というその政治学的分析手段を活用するための素材であり、雇用政策や労働法それ自体のあるべき姿を論ずることは本書の目的ではない。

はじめにこのような言わずもがなのことを書くのは、雇用政策や労働法の研究者が本書を読むと、その政治学的分析の是非巧拙よりも、素材たる雇用政策や労働法に対する認識にいくつかの疑問を持つ可能性があるからである。いや正直に言えば、評者が本書を通読した際に時折つまづいたのは、まさにそのような諸点であった。

ひとはすべての分野で専門家たることはできない。政治学の分析において素材となる特定の政策分野について、分析者が過度に専門的な次元に踏み込まず、ある程度通俗的な認識に基づいて分析を行うことには（思考経済的な意味で）一定の合理性があることは確かである。その意味で、以下の書評は、著者にとってはあまりにも非政治学的な観点からの外在的批判となっているように見える可能性があることをお断りしておく。

分析の概要

本書の目的は、「1990年代末以降の日本と韓国における雇用政策の相違を確認し、その相違がなぜ生まれたのかを明らかにする」ことである。その問題意識は、グローバル化の圧力の中で従来の企業主義的な雇用政策から脱却し、労働市場の自由化を進めた両国政府に対し、両国の労働組合は激しく反対したが、経済状況から見ても財界の強さから見ても政治の集権性から見ても、日本より韓国において労働市場の自由化が進んでしかるべきであったにもかかわらず、現実には日本の方で自由化が進んだのはなぜか、という点にある。本書はその説明原理として権力資源動員論、すなわち労働組合や左派政党の強さによって福祉国家の発展の相違を説明する理論を採用し、具体的には両国の労働組合が採用した戦略の相違によってその結果を説明しようとする。

分析の対象となる雇用政策は労働者派遣法の改正（第4章）、非正規労働者の差別禁止に関する法規制（第5章）、雇用保険法の改正（第6章）及び外国人労働者政策（第7章）であり、狭義の雇用政策というより労働法政策というべき領域である。これらすべての政策過程について、著者は日本においてより労働市場の規制緩和が進み、非正規労働者への保護が進まず、雇用保険が縮減され、選別主義的な外国人労働者政策が維持されたと評価する。

著者が主張するのは以下のような説明図式である。連合という包括組織が存在し、政府審議会において労働者代表権を独占し、友好政党を通じて国会に働きかけるルートを持つなど、権力資源においてより有利であった日本の労働組合が、これら既存の権力資源を通じて影響力を行使するインサイダー戦略にとどまったために、上記のような結果となったのに対し、対決と協調の二団体に分裂し、審議会への労組の影

響力も限定的で、労組の友好政党が国会に議席を持たないなど、権力資源においてより不利であった韓国の労働組合が、政策の場から退出するアウトサイダー戦略と、他の社会勢力を巻き込む提携戦略をとることによって、規制緩和を限定的なものにとどめるとともに、非正規労働者や外国人労働者の保護にも成功した、と。

分析への疑問

以上の分析に対して全体的にまず感じる疑問は、日本の連合と韓国の民主労総を労働市場自由化に対する戦略主体として単純に並列させることの妥当性である。言い換えれば、インサイダー戦略とかアウトサイダー戦略という言い方は、あたかも一定の状況下で主体が戦略を自由に選択しうるかのようなニュアンスを持つが、それは適切なのかということである。

本書でも略述されているが、日韓両国の戦後史の相違を反映して、両国の集团的労使関係法制と労働組合運動は対照的な経路をたどってきた。もともと企業主義的ではまったくない労働組合法制の下で、労使対決型運動に対抗して企業主義に親和的な形で拡大してきた労使協調型運動の帰結たる日本の連合が、労使協調の維持を重視するインサイダー型の行動をとることは不思議ではない。それに対して政治的に企業主義を強制する労働組合法制の下で抑圧されてきた労使対決型運動がようやく80年代末に登場し、しかも1997年改正で連合体やナショナルセンターでは複数組合が認められたものの、企業レベルでは2010年改正に至るまで複数組合が禁止されていた韓国で、アウトサイダー性の極めて強い民主労総がアウトサイダー型の行動をとることも自然であろう。

そもそも、本書の対象時期の雇用政策を企業主義からの脱却や労働市場の自由化と捉え、労働組合をそれに対する抵抗者として描くこと自

体、やや通俗的な単純化に陥っている感がある。韓国については、ごく最近に至るまで極めて企業主義的な労働組合法制が維持されており、民主労総はむしろそれに対する最大の批判者であったことを考えれば、その行動は企業主義の維持というよりもむしろ新たな労働者保護政策を目指すものというべきであろう。しかしこれはまだわかりやすい。

派遣法と非正規問題

より細かな分析が必要なのは日本の状況である。そもそもかつての企業主義的雇用政策自体、正規労働者の雇用維持を目指すとともに緩衝材としての一定の非正規労働者の存在を前提とするものであり、そこに労使の合意も存在していた。1985年の労働者派遣法はそのような合意を前提として、派遣労働者を一定範囲にとどめ「常用代替」を防止するというまさに企業主義的な発想で制定されたものであり、本書が分析対象としている1999年改正も本質的にはその枠組の中で行われたものである。それゆえに、つまり企業主義を真に脱却してそれに代わる労働者保護を目指すようなものではなかったが故に、言説上では反対を唱えながら、連合は対決ではなくインサイダー戦略をとったというべきではなからうか。この改正で連合がもっとも強く主張したのは自らの組織基盤である製造業への派遣の禁止を継続することであったことは象徴的である。

非正規労働者の差別禁止法制に対して連合の対応が実際には微温的であったことも同様に理解される。そもそも雇用形態による差別を同一労働同一賃金原則に基づいて禁止しようという政策は、正規労働者の年功的賃金制度を維持しようとする企業主義的政策とは鋭く対立する。(そもそも組合員の少ない)非正規対策という局地戦でのみ差別禁止を叫んでも、労組として

の本体部分は定期昇給の堅持というまったく異なる原理で行動している以上、それを実現させるだけの強固な意志があったとは思われない。この点は、そもそも分析対象時期の雇用政策を企業主義からの脱却をめざすものと安易に考えることの危険性をも示している。

この時期の雇用政策の基本的な考え方を示したものは、本書も重視している1995年の日経連『新時代の「日本的経営」』であるが、それを単純に企業主義からの脱却とみることには疑問がある。むしろ、長期蓄積能力活用型という形で従来の正規労働者をより少数精鋭化して維持しようとする発想と、雇用柔軟型という形で従来の非正規労働者を拡大しようという発想は、ある意味で企業主義の濃縮ということもできる。正規と異なる処遇の非正規労働者を緩衝材として維持するという点に企業主義の本質があると考えれば、その点で本質的に共通する連合が危険なアウトサイダーゲームに乗り出さず、インサイダー戦略をとることはむしろ極めて自然である。

総じて本書には、この時期の規制緩和と政策イコール従来の企業主義の否定というやや通俗的な認識が強く感じられるが、(そのような立場に立つこの分野の分析が存在することも確かであるが)それが適切な認識枠組であるとは考えられない。

雇用保険制度について

2003年の雇用保険法改正についても、まずその発達段階の違いを念頭に置く必要がある。本書も略述しているが、韓国の雇用保険制度は90年代によく普遍的な制度に拡大していったものであり、それがアジア通貨危機による失業率の急上昇の中でセーフティネットとしての重要性が高まったのであって、既に成熟していた日本の制度と並列的に論じることには疑問がある。もちろん、日本の雇用保険制度には非

正規労働者の排除という問題があったわけだが、それが(労働側も含めて)問題として意識されるのは2008年のリーマンショック以降のことに過ぎない。

それゆえ、雇用保険の拠出者というまさにインサイダー的立場にある連合が、2003年改正においてその財政安定化のために給付削減を含む政策に同意したことはそれほど不思議ではない。やや皮肉な言い方をすれば、大企業の正規労働者を中心とする連合の組合員にとっては、雇用を維持しながら給付される雇用調整助成金の方が重要であって、失業給付自体はそれほど切実でなかったという面もあるかもしれない。なお雇用保険は国の財政においても一定のシェアを占めるため、財政当局も政策過程の重要アクターとして登場する。本書で取り上げられている2003年改正時の塩川財務相発言による混乱に限らず、2009年改正時の保険料率引き下げや2011年の求職者支援法制定時にも財務省の「横からの入力」が制度決定に大きな役割を果たしている。ただし、いずれの場合においても、労使はほぼ同じ立場で抵抗しつつ最終的に受け入れるという経過をたどっており、対立軸は(労使を含めた)労働対財務の間にあるといった方がよい。

ちなみに、本書の叙述で明らかに事実確認が不十分なのは2002年の運用改善に関する記述である。2003年改正で失業認定を厳格化する規定が設けられる前に、2002年9月の通達により実務では失業認定の厳格化が行われたことを捉えて、著者は「審議会の協議が厚生労働省の通達によって軽視された事例として考えられる」(p.165)と述べ、「失業認定…は雇用保険のもっとも重要な決定事項であるにもかかわらず、審議会の決定が下される前に厚生労働省の通達…によって決定された。このように審議会の形骸化が見られる中では、労働組合の戦略が重要となってくる」(p.166)と論じる。しか

し、事実経過を見れば、2002年4月に審議会の議論が始まり、同年7月の雇用保険部会中間報告が法改正を待たずに実施すべき事項として失業認定の厳格化等を示し、それに基づいて9月から通達で実施されたものであることがわかる。厚生労働省は三者構成の審議会に法令だけではなく通達の内容まで協議しその同意を得た上で実行しているものであり、上記著者の評価は逆転していると言わざるを得ない。逆に言えば、連合はここまで労働行政においてインサイダー化しているのである。

外国人労働者政策について

外国人労働者問題は入管当局をはじめさまざまなアクターが交錯する領域であり、労働行政や労働組合は(利害関係は深いにもかかわらず)政策決定過程においてややアウトサイダー的立場にあるため、上記3ケースとは自ずから分析枠組が異なってくる。そして皮肉なことに、それゆえに第7章の分析はより現実に即したものとなっているように思われる。

日韓で共通するのは、外国人労働者問題が雇用政策としてよりも入国管理政策として扱われ、それゆえに労働行政においてのみインサイダーである労働組合が政策決定過程にほとんど関与できないままに進められてきたという背景である。正確に言えば、日本では雇用許可制を構想した労働省が法務省との権限争いで同構想から撤退したことがその原因である。そして両国の違いは、日本においてはそうした雇用政策的視点の排除が今まで継続されてきているのに対し、韓国では一旦日本に倣って導入された法務部主導の産業研修制度が、法務部や経営団体の反対にもかかわらず廃止され、労働部主導で雇用許可制に転換した点である。

この違いについて、著者は民主労総が市民団体と提携して外国人労働者の保護に向けた運動を展開し、その結果労働部が政府内の主導権を

握ることができたためであるとしており、ほぼ妥当であろう。ただその原因を一步踏み込めば、やはり日本の労働組合には、上述の企業主義的感覚から外国人労働者は非正規労働者と同様緩衝材として多くなりすぎない程度に必要なものという意識があったことが背景にあるかもしれない。だとすると、この転換を「企業主義的雇用政策からの脱却」「労働市場の自由化」として日本の方が韓国より進んだという全体の枠組の中で論ずるのは、話が逆であるように思われる。

以上、政治学研究書に対する書評としてはいささか外在的な批判を並べすぎたかもしれない。本稿における評者の批判の相当部分は、著者が日本の雇用政策、労働法政策を研究する上で参照した論者の議論に対してこそ向けられるべきものであり、それを本書評で並べたことはあまり適切ではなかったかもしれない。

日本においては雇用政策や労働法をめぐる政治過程を正面から分析した政治学の業績はいまだに極めて少ないし、ましてやそのテーマでどの国とでも政策決定過程を比較分析したものはほとんど見当たらない中で、著者が日韓比較を試みたことは極めて大きな意義を有することは間違いない。

ただ、雇用政策や労働法の研究からその政策過程分析に手を出してきた評者としては、権力資源動員論という分析枠組をどう考えるかといった政治学的視点からの書評はそもそも能力の範囲外であり、本稿のような書評とならざるを得なかったことをお断りしておきたい。

(安周永著『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論から見た労働組合の戦略—シリーズ・現代の福祉国家12』ミネルヴァ書房、2013年3月、vi+229+27頁、5,500円+税)
(はまぐち・けいいちろう 独立行政法人労働政策研究・研修機構(JILPT) 労使関係部門統括研究員)