

課題「解決」型 デモクラシーの ガバナンス

—政労使協議という実験—

グローバル化と脱工業化という未曾有の経済社会構造の変革期にあつて、先進各国は少子高齢化・財政赤字・福祉国家改革といった新たな課題に直面しつつも、ある時は大胆に、ある時は慎重に、課題を解決するための方法を提示し、実現を試みてきた。そのさい、近年のヨーロッパ諸国でしばしば採られている手法が、政労使3者協議をはじめとするコーポラティズム的解決方法である。社会の多様な利益・集団の知恵を活かし、対決ではなく合意によって隘路を突破しようという方法は、むしろ政策イノベーションの発火点として機能する可能性を秘めている。

安倍政権のもとでは、政労使会議の場が設けられ、賃上げを通じて経済の好循環を支えることが目指されている。この政労使会議が、ヨーロッパにおいて発達したコーポラティズムを1つのモデルとして導入されたことは容易に想像できるが、現実には政府による要請が先行しており、労使の声を適切に吸い上げ、いわば「市民社会の知恵」を活かす回路として機能しているとはいえない。労使をはじめ社会各層に開かれたコーポラティズムの手法を活かすことで、現代的課題に対応できる新たなガバナンスが可能となるのではないだろうか。

水島治郎

Jiro Mizushima
千葉大学教授

谷口将紀

Masaki Taniguchi
NIRA総合研究開発機構理事／
東京大学教授

牛尾治朗

Jiro Ushio
NIRA総合研究開発機構会長

課題「解決」型デモクラシーのガバナンス

—政労使協議という実験—

「実験場」としてのデモクラシー

グローバル化と脱工業化という未曾有の経済社会構造の変革期にあって、欧州や北米の先進各国は経済的・財政的にさまざまな困難に直面しつつも、ある時は大胆に、ある時は慎重に、課題を解決するための方法を提示し、実現を試みてきた。日本にとって焦眉の問題である少子高齢化・財政赤字・構造改革の遅滞といった課題も、他の先進各国が多かれ少なかれ、直面してきた問題であった。その意味では、各国の行く手に共通の大きな「課題」が立ちふさがっているのであり、「課題」があること自体を問題視しても前に進むことはできない。

むしろ重要なことは、それぞれの国や地域がこれらの「課題」に対し、いかなる「解決」を編み出し、どのようなイノベーションを実現したのかということだろう。本稿では、このような課題「解決」型デモクラシーをめぐる政治過程、とりわけガバナンスのあり方について検討したい。

フランスの著名な政治学者であるピエール・ロザンバロンは、デモクラシーを「実験場 testing ground」として捉えている(注1)。彼によれば、デモクラシーを考えるさいには、そのデモクラシーが解決すべき「課題」を出発点に置くことが重要である。あるべきデモクラシー、理想的なデモクラシーを指し、そこから現実のデモクラシーを断罪するのではない。そもそもデモクラシーは複雑な現実、矛盾をはらんだ存在なのであり、「課題」を抱えることは自然なことである。むしろデモクラシーが「課題」解決に取り組むなかで、そのデモクラシーの真価が発揮される。まさにわれわれの前に広がるデモクラシーという広大な実験場において、課題「解決」の実験を勇気を持って進めていくことが、必要とされているのである。

「一億総活躍」と参加型社会

さてそれでは、上記のように「課題」を克服し、目指すべき社会として、現在の日本ではどのような社会モデルが念頭に置かれているのであろうか。次の一文を見てみよう。

若者も高齢者も、女性も男性も、障害や難病のある方々も、一度失敗を経験した人も、みんなが包摂され活躍できる社会、それが一億総活躍社会である。

一億総活躍国民会議「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」(2015年11月26日)における、「包摂と多様性がもたらす持続的な成長」という項目の冒頭の一文である。周知のように安倍内閣では、「一億総活躍」「女性活躍」を掲げ、これまで労働市場に参加してこなかった女性や高齢者、障害者など、より多くの人々の「参加」「活躍」を訴えている。戦後日本で主流だった、男性の稼ぎ手と専業主婦からなる「モデル家族」には明らかに距離を置き、むしろ女性労働力の「市場化」を進めている点で、安倍内閣は伝統的な保守政権とは志向が大きく異なっているともいえる。

このような安倍内閣の路線を見ると、それがヨーロッパにおいて近年採用されてきた理念や政策と、少なくとも表面上は、多くの類似点を持っていることに気づく。たとえば「一億総活躍社会」は、1990年代以降、ヨーロッパ各国の福祉国家改革のさいに志向された「参加」型社会—すなわち、女性・高齢者・障害者・福祉給付受給者なども含め、可能な限り多くの市民が労働市場や市民活動に参加し、経済社会に貢献する社会—を想起させる社会モデルである。しかもそこで共通のキーワードとされているのが、「包摂」である。上記の一億総活躍国民会議文書でも、「みんなが包摂され活躍できる社会」が謳われているが、実はこの「包摂」という用語は、20世紀末以降、ヨーロッパの各国、および欧州連合(EU)で社会政策の重要な理念として浮上り、公式に採用されてきた重要なコンセプトでもあった(ただしEUにおける「包摂」は、社会的に「排除」されてきた人々の「包摂」を主として念頭に置いており、その点で日本のそれとは力点の置き方が異なるが)。

石油危機後のヨーロッパでは、低成長時代の到来とともに、産業の空洞化・脱工業化が進展し、少子高齢化と相まって、各国で「福祉国家の危機」を迎えるに至る。そして紆余曲折を経て、世紀転換期以降、女性や高齢者、失業者らの就労を可能な限り促進し、「全員参加型」の「包摂型」社会を目指す方向で足並みをそろえていった。「第3の道」を掲げたイギリスの労働党政権における「福祉から就労へ Welfare to Work」は、その象徴である。

そもそもかつてのヨーロッパ、特に大陸ヨーロッパでは、戦後日本と同様の家族形態=男性稼ぎ手+専業主婦というパターンが主流だった。例えばオランダでは1960年代まで、既婚女性が国家公務員として勤務することを禁じ

ていた。女性職員が結婚した場合には、退職を強いられていたのである。またオランダを含む大陸ヨーロッパでは、男性労働者が60歳以前に仕事を退いて年金(早期退職給付含む)生活に入ることが多かった。労働市場から早めにリタイアすることがよしとされ、政府や企業もこれを支援した。

このような女性・高齢者の「退出」を促し、「参加」をむしろ抑制する政策体系は、大陸ヨーロッパでは、ドイツやイタリア、オランダを典型とするキリスト教民主主義政党の優位によって支えられてきた。各国のキリスト教民主主義政党は、家族を社会の基礎単位と考え、性別役割分業を肯定していた。その点では、同じ穏健保守政党である自民党とイデオロギーや政策において相通ずるところがあった。20世紀後半の大陸ヨーロッパと日本が、同様の保守的な家族モデル、労働モデルを実現し、政策的にそれを支援していたことは、偶然ではなかったのである。

しかし、安定的と思われていたこのモデルは、20世紀末以降の経済社会変動、とりわけ財政赤字の拡大と福祉国家の危機、少子高齢化・脱工業化の進展とともに維持困難となっていく。また人々のライフスタイルの変化、性別役割分業をめぐる意識の変容も大きい。そのなかで日欧の保守政党も政策スタンスを大きく転換させており、いまや女性と高齢者の就労促進は、むしろ政策の目玉となっている。日本では自民党の安倍政権、ドイツではキリスト教民主同盟のメルケル政権が、ともに女性の社会進出を積極的に促す方向を明確にしている。オランダでは、21世紀に入ってやはり「参加」重視に転じたキリスト教民主主義政党優位の政権のもとで、これまで制度的に優遇されてきた早期退職制度が廃止され、これにより平均退職年齢が2歳上昇した。奇しくも21世紀の日欧の保守政権が、同じように「参加型」の社会をめざし、20世紀後半の日欧のスタンダードからすれば「保守」らしからぬ政策を、並行して進めているのである。

政労使協議とコーポラティズム

さてこのような「一億総活躍社会」に象徴される社会モデルの転換のなかで、近年、安倍内閣のもとで採られているガバナンス手段として際立っているのが、「政労使協議」「政労使対話」である。「経済の好循環」にむけ、2013年から進められてきた政労使対話であるが、上記の一億総活躍国民会議の文書においても、政労使対話を受けての賃

金引き上げへの努力が要請されている。

この政労使対話がやはり、ヨーロッパにおける制度化された政労使協議＝コーポラティズムを1つのモデルとしたものであることも、想像に難くない。大陸ヨーロッパや北欧では、労使を政策決定プロセスに組み込むコーポラティズムを法律や慣行によって発達させてきた国も多く、政策イノベーションの原動力として、時代の転換期に重要な役割を担ってきた。むしろ「課題」の山積する現代のデモクラシーにおいてこそ、「市民社会の知恵」を活かし、官民の協力を柱とするコーポラティズムの果たしうる役割は大きい。

とはいえ、日本における政労使協議は、まだまだそのようなイノベーションの発火点となるには遠い。そのために必要なことや、前提とすべきことがあるのではないか。このことを念頭に、以下でコーポラティズムにおけるイノベーションの可能性について、理論的研究を参考にして見取り図を描いてみたい。

コーポラティズムをめぐる2つのイメージ

そもそもヨーロッパのコーポラティズムも、順風満帆で21世紀を迎えたわけではない。コーポラティズムが広く注目されたのは1980年代であり、石油危機後の各国の経済的困難の中で、政労使が協調しつつ痛みを分かち合い、失業率やインフレの抑制に成功してソフト・ランディングを可能とした国々の存在が注目を浴びた。特にカッツェンシュタインは、コーポラティズムの成功例が小国に多いことに着目し、小国の持つ経済の開放性と政労使協調の関連を明らかにした(注2)。労使を政策形成に組み込む、ある意味では職能団体重視の「前近代的」手法が持つ斬新さが、政策当局者や学界の強い関心の的となったのである。

しかし1990年代に入ると、風向きが変わる。コーポラティズムはむしろ改革を阻害し、既得権益の隠れ蓑として使われているとして、批判のやり玉にあげられた。その背景には、グローバル化と規制緩和、福祉国家の改革、EU統合の進展をはじめとする新たな展開があった。グローバル化のもとで求められる迅速な改革に対して、合意を重視するコーポラティズムの諸機関は概して慎重であり、拒否することも珍しくなかったため、改革を阻害する元凶とさえ見なされた。また労使団体そのものも、加入率の低下により「包括的組織」としての地位を失っているにもかかわらず、コーポラティズムによって「特権的地位」を確保し、

既得権益の維持に汲々としているとして批判された。

このように、コーポラティズムについては、「危機に対応して解決を提示する」という「救済者」イメージと、「必要な改革を阻害する」という「妨害者」イメージという、正反対の見方が存在する。では、真実はどこにあるのか。

ここで興味深い理論を提示したのがフィセルとヘメレイクの共著書である(注3)。労働経済学者であるフィセルと政治学者であるヘメレイクの共同作業の成果として刊行された同書は、いわゆるオランダモデルを国際的に有名ならしめた本として高い知名度を誇っているが、私見では、この本の理論的貢献として最も大きいのは、むしろコーポラティズムを「循環」・「展開」する存在として提示し、その政策イノベーションへの貢献の可能性を示すものとなっている部分である。しかもその理論的貢献は、この「救済者」と「妨害者」という2つのイメージの関係を示すものとなっている。具体的に見てみよう。

まず2人は、コーポラティズムについて、その「制度的統合 institutional integration」と「社会的支持 societal support」の有無によって4つに分類し、コーポラティズムの4つのバリエーションを提示する(図1を参照)。この4つの類型の間で、コーポラティズムが変遷するという。

図1 コーポラティズムの制度的変化

社会的支持			
×	○		
③「がんじがらめ」のコーポラティズム	②応答的コーポラティズム	○	制度的統合
④コーポラティズムからの離脱	①革新的コーポラティズム	×	

(出所)Visser and Hemerijck, 1997, 73を基に作成

ここで「制度的統合」とは、コーポラティズムが制度としてどれだけ当該国に根づいているかを示す。コーポラティズムが法律によって定められることもあれば、労使中央間の慣行として根付いていることもあるが、いずれにせよ何らかの制度化が進んでいるのか否かが、この制度的統合の有無を分ける。

次に「社会的支持」とは、当該コーポラティズムに対する社会アクターからの支持を示す。通常は労使団体が社会アクターの中心をなすが、労使団体のエリートに限らず、

一般メンバーもここでは重要であり、コーポラティズムを通じて合意を得ることそのものに対する支持が社会にあるのかどうか、この社会的支持の有無を決する。

この制度的統合と社会的支持の2つの基準により、コーポラティズムは $2 \times 2 = 4$ で4種類のパターンに分類することができる。

①革新的コーポラティズム

それでは、コーポラティズムがどのように始まるのか。ほぼすべてのコーポラティズムにおいて、出発点となるのが、右下の「①革新的コーポラティズム innovative corporatism」である。この段階では、コーポラティズムは制度的には未発達である一方、コーポラティズムという枠組みで合意を創ることへの社会的な支持があるため、制度的統合は×、社会的支持は○となる。

具体的には、次のような形で成立する。大戦直後の再建期、世界恐慌下の混乱期といった時代の転換期に、政府・労組・使用者団体という3者(労使のみ2者の場合もある)が協働して危機に対処しようという機運が高まる。そして初めて協議の枠組みを築き、合意を創り上げて実施していくのが、この革新的コーポラティズムの典型的パターンである。政労使が協調行動に踏み出すことで、政策当局者は労組や使用者団体といった民間団体を政策決定過程に包摂し、「公共空間の共有 sharing public space」が実現する。その意味で革新的コーポラティズムは、新しい政策パラダイムが生まれる、「パラダイム・チェンジ」を意味するのである。

②応答的コーポラティズム

革新的コーポラティズムが成功を収め、軌道に乗ると、次に「応答的コーポラティズム responsive corporatism」の段階に入る。この段階に入ると、コーポラティズムは制度的に発達を遂げるばかりか、社会的に幅広く支持を受けられるため、制度的統合と社会的支持は、いずれも○となる。

この応答的コーポラティズムは、いわばコーポラティズムの黄金期である。各アクターは相互の信頼に基づき、政策目標に関する幅広い合意を共有していることから、政策をめぐって党派的な対立が生じる可能性は低く、個別の利害を離れた、専門的知見を活かす政策形成が可能となる。労使などの団体は、政策形成に積極的に関与して経済的繁栄と社会的安定に寄与する。このような「共同の課題解決 joint problem-solving」を可能とするコーポラティズムが

存在することは、課題「解決」先進国をめざす国にとって、有効な意思決定を支える重要な基盤となる。「救済者」としてのコーポラティズムが出現するのも、まさにここにおいてである。

③「がんじがらめ」のコーポラティズム

しかし、頂点を極めたコーポラティズムにも、凋落の影が忍び寄る。次にしばしば起こることは、「がんじがらめ」のコーポラティズム immobile corporatism」への移行である。ここでは制度としては残るものの、コーポラティズムそのものへの合意や支持に欠けるため、制度的統合は○、社会的支持は×となる。

そもそもコーポラティズム的な制度の存在は、それ自身が成功を保証するものではない。長期的な政策目標に関する各アクターの共通理解や、相互の信頼が不可欠である。応答的コーポラティズムが成立しても、世代交代や環境の変化、新しい課題の出現などを受け、次第に政労使の間の距離が増すことはしばしば生じる。特に労使団体はそれぞれ、コーポラティズム的制度に包摂されていることを逆手に取り、むしろそれを政治資源として活用し、合意形成を妨げることさえある。すなわち、政労使協議や労使を含む審議会などのコーポラティズム的諸制度において、全会一致が原則とされていることを利用し、「拒否権」をちらつかせる形で自らの要求の実現を図るのである。そして労使間の距離が拡大すればするほど、合意は困難となる。各アクターは相互に責任を回避し、相手方に責任をなすりつける行動に走り、かつての相互信頼は地に墮ちる。コーポラティズムは「共同決定の罠 joint decision trap」に陥り、「非難回避 blame avoidance」の政治が始まる。これが経済的・社会的なダメージをもたらすことは、想像に難くない。ここにおいて、「妨害者」としてのコーポラティズムが出現するのである。

④「コーポラティズムからの離脱」か「応答的コーポラティズム」への復帰か

このような「がんじがらめ」のコーポラティズムにおいて、政府の側は、労使との協議を切断して自律的に行動し、コーポラティズムを捨て去るのか、それとも応答的コーポラティズムへの復帰を図るか、選択を迫られる。もし「切断」を選択したならば、それは「コーポラティズムからの離脱 corporatist disengagement」を意味する。制度的統合、社会的支持のいずれも×となる。コーポラティ

ムの終焉である。

ただ、それが唯一の道ではない。労使の対立が膠着状態に陥っている場合であっても、政府の側の行動いかんによっては、事態が大きく好転することがある。政労使の新たな合意にこぎ着け、再び応答的コーポラティズムが成立することもあるのである。1982年のオランダにおけるワセナル合意はその典型とされる。

以上のフィセルとヘメレイクの議論から、コーポラティズムの持つ「救済者」と「妨害者」という「2つの顔」のそれぞれが、彼らの言う「応答的コーポラティズム」と「がんじがらめのコーポラティズム」に相当することも明快に理解できよう。課題「解決」に関して、コーポラティズムは万能ではないものの、コーポラティズムが常に改革を阻害するわけでもない。むしろそれは「使いよう」であって、改革を積極的に進めるための枠組みとして、有効な活用が可能であるといえる。

実際、フィセルとヘメレイクによる同書の刊行以降、コーポラティズムに対する再評価が進んでいる。近年では、ヨーロッパ各国でアドホックな危機対応・改革促進のために政労使協議を積極的に活用する傾向がみられる。「がんじがらめ」のコーポラティズムに陥ることを防ぎつつ、「応答的」コーポラティズムのよい面を引き出していこう、という方策である。安倍内閣下の政労使協議も、このコーポラティズム再評価の延長線上で始まった可能性が高い。

日本への示唆

さてそれでは、ここまでの議論を踏まえ、日本の状況に示唆できることは何か。ヨーロッパの単なる模倣、形式的な後追いとどまることなく、課題「解決」先進国を目指すためのガバナンスとして、学べることは何か。

第1は、政労使協議の場を、単なる賃上げ要請の場にとどめるのではなく、政府と「市民社会の知恵」の会合う場、革新的な政策アイデアの生み出される場として積極的に活用できないか、ということである。近年のヨーロッパの政労使協議では、雇用と賃金といった従来型のテーマに加えて、労働者のスキルアップ、ワーク・ライフ・バランスの支援、保育や介護の充実といった多様なテーマが扱われている。しかも労使の側から、現場の要求に即した提案が出され、政府の後押しで実現に向かうものも多い。たとえ

ば日本では最近、保育施設の充実をめぐる議論が先鋭化しているが、本来は当事者であるはずの労使が一步退いているように見える。「市民社会の知恵」を活かしながら、協働して先進的な課題「解決」の道を探るべきではないだろうか。またそこでは、従来の企業組合中心主義を超え、個別企業の利益をいったん離れて政策を構想・実現するためのガバナンスづくりが必要となるだろう。

第2は、労使に加え、多様な市民社会アクターに開かれた協議の回路を開くことである。やはり近年のヨーロッパでは、政労使にとどまらず、イシューごとに関連団体も加えたコーポラティズムが模索されている。労使に環境保護団体も加えたグリーン・コーポラティズム(green corporatism)などは、その一例である。たとえば消費者政策については消費者団体、保育政策については保育団体、外国人労働者をめぐっては当事者団体や支援団体などを組み込むことで、政府と労使、そして関連団体が知恵を絞る場があっているのではないかと。

第3は、政労使協議の輪を地域レベルでも活用していくことである。特に保育や女性・高齢者の就労支援の問題は、地域の実情に即した解決が必要である。少子高齢化の進展するなかで、労使や多様な地域団体の参加する、多層的なガバナンスの充実が必要ではないだろうか。

ロザンバロンが述べるように、デモクラシーが「実験場」であるとすれば、失敗を恐れず、多様なガバナンスの試みがあってよい。政労使協議を賃金引き上げの場として一方的に利用するのみならず、市民社会と国家とをつないで課題「解決」の糸口を探る実験場として積極的に活用できるのであれば、今後のさまざまな改革の発火点となる可能性を秘めている。そのためにも、政労使や他の政治社会アクターにおいて、相互の信頼、政策目標に関する大まかな合意を醸成することが必要である。翻ってそれが、より多くの人々の「参加」、そして「包摂」を可能とし、課題「解決」のための道筋を共有していくことにつながるのではないだろうか。

参考文献

- 注1 Rosanvallon, Pierre (2008) *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
 注2 Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
 注3 Visser, Jelle and Anton Hemerijck (1997) *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

水島治郎(みずしま じろう)

千葉大学法政経学部教授。博士(法学)(東京大学)。専門はオランダを中心とするヨーロッパ政治史、ヨーロッパ比較政治。

谷口将紀(たにぐち まさき)

NIRA総研理事。東京大学大学院法学政治学研究所教授。博士(法学)(東京大学)。専門は政治学、現代日本政治論。

牛尾治朗(うしお じろう)

NIRA総研会長。ウシオ電機株式会社代表取締役会長。経済同友会代表幹事、内閣府経済財政諮問会議議員、日本生産性本部会長などを歴任。



PDFはこちらから

NIRAオピニオンペーパーは、ホームページでもご覧いただけます
<http://www.nira.or.jp/president/opinion/index.html>

NIRAオピニオンペーパー [no.24]

2016年7月10日発行
 © 公益財団法人 NIRA 総合研究開発機構 2016
 発行人：牛尾治朗

※本誌に関するご感想・ご意見をお寄せください。
 E-mail: info@nira.or.jp

公益財団法人 NIRA 総合研究開発機構
 〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3
 恵比寿ガーデンプレイスタワー 34階
 TEL:03-5448-1710 FAX:03-5448-1743



<http://www.nira.or.jp/index.html>