

第1章

メキシコにおける政労関係の継続と変容

——労働法制改革をめぐる政治を中心に——

馬場 香織

はじめに

2012年11月、メキシコで連邦労働法（Ley Federal del Trabajo）の柔軟化改革が実施された。メキシコが新自由主義改革に大きく舵を切った1980年代以来、市場に親和的な方向への労働法制改革は歴代政権の懸案であったが、度重なる改革の試みにもかかわらず、メキシコの労働法制は顕著に保護主義的（protective）・硬直的（rigid）な性格を維持してきた。その労働法制が、このたびついに改革されたのである。2012年の連邦労働法改正は、アウトソーシング労働の合法化と規準確立、時間雇用制度や試用期間制度の合法化など、雇用の柔軟化をひとつの重要な柱とするものであった。最初の改革の試みから20年以上が経過したいま、なぜ労働法制が新自由主義的な方向へと改革されたのだろうか。

労働法制をめぐる政治は、本書の関心からは、一国の政労関係をもっとも可視的に浮き彫りにする点で重要である。一般に新自由主義期のラテンアメリカにおいて、労働法制改革は、歴史的に労組のきわめて強い反対が展開されてきた、労組にとってもっとも優先順位の高い政策領域のひとつであった。一国の労働法制が歴史的に政労使の相互作用を反映してきたとすれば（Cook 2007, 2）、2012年労働法制改革の要因とプロセスを探ることは、現代メキシ

コにおける政労関係の変容と、そして継続を検討するうえで、大きな示唆を有することが期待される。

メキシコにおける労働法制の維持に関しては、ラテンアメリカの新自由主義改革の政治力学を解明しようとする先行研究のなかで、さまざまな説明がなされてきた。そうした研究のなかには、後述のようなメキシコの特徴——保護主義的な労働法制の維持とその他の領域での新自由主義の強い進展——への関心に基づき、労働法制改革が実施された域内諸国との比較からメキシコの「例外性」を論じるものや、メキシコにおける新自由主義改革全体のダイナミズムに労働法制改革の不在を位置づけて論じる研究がみられた。しかし管見では、2012年に実施された労働法制改革について、これを長きにわたる労働法制改革の不在と整合的に説明しようとする議論は、現在までのところほとんど提出されていない。

そこで、2012年のメキシコ労働法制改革を、長きにわたるその不在とつなげて説明し、ここからメキシコの政労関係および国家－市民社会組織の関係への含意を引き出すことが、本章の課題となる。本章では、2000年の制度的革命党（Partido Revolucionario Institucional: PRI）からの歴史的政権交代で登場したビセンテ・フォックス（Vicente Fox）国民行動党（Partido Acción Nacional: PAN）政権（2000～2006年）と、それを引き継いだフェリペ・カルデロン（Felipe Calderón）PAN 政権（2006～2012年）の下での労働法制改革をめぐる歴史のプロセスを分析することで、この課題の検討を行う。2012年労働法制改革をめぐる本章の結論を先取りすれば、新自由主義改革と民主化といういわゆる「二重の移行」を経たメキシコでは、PRI系（旧体制内）労組と独立系（非PRI系）労組が政府による新自由主義改革への対応として異なる戦略をとるなかで、PAN 政権およびPRI に対するPRI系労組と独立系労組の短期的・状況的なレバレッジ（leverage）が低下したとき、雇用の柔軟化を軸とする労働法制改革が実施された。

本章の構成は次のとおりである。第1節では、メキシコの労働組合・労働運動の基本的特徴を押さえたうえで、労働法制改革をめぐる主要アクターの

立場と、2012年改革の概要を確認する。第2節では、国家と社会の相互作用から新自由主義改革を分析する従来の議論を出発点に、本章の分析視角を示す。以上を受けて第3節で、労働法制改革の歴史的プロセスを検討し、改革をめぐる力学を明らかにする。最後に、労働法制改革の政策決定過程に関する本章の結論が、メキシコにおける政労関係および国家－市民社会組織の関係にどのような示唆を有するか述べて結びとしたい。

第1節 メキシコ2012年労働法制改革の背景と概要

労働法制とは、広く労働にかかわる一連のフォーマルな法制度を指す。一般に労働法制は、ふたつの領域にかかわる法からなる。ひとつは、労働者の雇用、待遇、労働条件、解雇、失業保険などの「個別的権利」にかかわる個別的労働関係法で、いまひとつは、労働組合の組織化・資源・運営、ストライキやデモ、集団交渉などの「集団的権利」にかかわる集団的労働関係法である。全体にラテンアメリカ諸国の労働法制は、世界の他の地域と比べて、個別的労働関係法と集団的労働関係法のいずれも保護主義的、あるいは硬直的で規制が強いといわれるが⁴⁾、なかでもメキシコの労働法制は伝統的に保護主義的な特徴を有してきた (Carnes 2014, 27-29)。しかも、そうした保護主義的な労働法制が、その他の政策領域での新自由主義の進展にもかかわらず長年維持されたことが、メキシコの際立った特徴である。

メキシコの労働法制は、労働者の権利について定めたメキシコ合衆国憲法第123条 (1917年制定) と、1931年に制定された連邦労働法のふたつを、伝統的な支柱としている。連邦労働法に定められた労組にとって有利な数々の条項は、メキシコ革命以降の組織労働者の政治アクターとしての重要性を反映するものであり、また逆に、これらの法制度の下で、国家・政府・党——従来のPRI体制下で三位一体であった——により承認され、保護されてきた「公式の組合」 (= PRI系労組) は、組合員の統制とPRI (体制) への支持動

員と引き換えに、国家資源へのアクセスを含むさまざまな特権を享受してきた (Bensusán y Middlebrook 2012, 336-338)。また、少なくとも法制度のうえでは、労働者は個別的権利に関しても手厚い保護を受けてきた。労働法制改革の俎上にのったのは、こうした労働者の個別的・集団的権利にかかわる連邦労働法と憲法第123条の条項であった⁽²⁾。

まず指摘しておかなければならないのは、メキシコでは法改正こそ遅れたものの、1980年代以降すでに「事実上の」雇用の柔軟化が進んでいたことである。それは、各企業・工場レベルの労働協約によって、労働者の試用期間や解雇に関する規定を緩和する方法で行われ、労働社会保障省 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social: STPS) の管轄下におかれる和解仲裁評議会 (Junta de Conciliación y Arbitraje: JCA) がそうした労働協約を認めることによって実現してきた (Murillo 2001, 104-105; Cook 2007, 163)。連邦中央および州レベルにおかれる JCA は、政労使の代表で構成され、労働組合の承認、労働協約締結の資格付与、ストライキの承認、その他労使紛争の調停など、労働関係をめぐる幅広い権限をもつ。民間セクターの労組連合としては国内最大のメキシコ労働者連合 (Confederación de Trabajadores de México: CTM) をはじめとする PRI 系の「公式の組合」は、伝統的に労働者側の代表権を有してきた。JCA には労働法の解釈を含めて比較的自由的な裁量を与えられ、政府や雇用主に対して敵対的な独立系 (非 PRI 系) 労組の成立や勢力拡大を阻止し、「公式の組合」の特権的地位を維持するために、多くの場合きわめて恣意的に運営されてきた。事実上の雇用の柔軟化が可能だったのは、JCA が、しばしば PRI 系労組幹部の特権維持と引き換えに、労働者の便益を削減し労働条件の柔軟化を増すような労働協約を認めてきたからだった。このような労働協約は「雇用主保護協約」 (contratos de protección patronal) と呼ばれている (Xelhuantzi López 2000; Bouzas Ortiz 2009; Bensusán et al. 2007)⁽³⁾。

しかし、法制上の雇用の柔軟化への圧力もつねに存在してきた。メキシコで初めて労働法制改革について公に議論されるようになったのは、ミゲル・デラマドリー (Miguel de la Madrid) PRI 政権下の1987年末頃のことである。

新自由主義経済モデルの下で企業に国際競争力が求められるなか、デラマドリー政権は労働法制の柔軟化改革の必要性を認識し、また、企業側からの政府に対する改革圧力も強まっていった。その後、カルロス・サリナス（Carlos Salinas）PRI 政権（1988～1994年）とエルネスト・セディージョ（Ernesto Zedillo）PRI 政権（1994～2000年）がそれぞれ労働法制の柔軟化改革を試みるが、いずれも挫折する。2000年の政権交代で発足した中道右派のフォックス PAN 政権も、すぐに労働法制の柔軟化改革をめざすが、最終的にこれも頓挫した。続くカルデロン PAN 政権では、2010年から2011年にかけて主要3政党がそれぞれ労働法制改革法案を提出するが、2011年にいったん改革論議は行き詰まる。しかしその後、2012年7月の大統領選で PRI を中心とする選挙連合の候補エンリケ・ペニャ＝ニエト（Enrique Peña Nieto）が勝利すると、同年9月に開会した通常議会⁴⁾にカルデロン政権が連邦労働法改正法案を提出、最終的に11月に上院で可決され、連邦労働法改革が実施された。

本節ではまず、メキシコの労働組合と労働運動の基本的特徴を押さえたうえで、労働法制改革をめぐる主要アクターの立場を確認し、2012年改革の概要を示す。

1. メキシコの労働組合・労働運動の基本的特徴

PRI 系の労組連合は、民営セクター労働者の労組連合としては最大の CTM のほかにも代表的なものだけで複数存在し、労働者農民革命連合（Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos: CROC）やメキシコ地域労働者連合（Confederación Regional Obrera Mexicana: CROM）などが、歴史的に分裂し、競合していた。しかし、1966年に CTM の当時の指導者フィデル・ベラスケス＝サンチェス（Fidel Velázquez Sánchez）のイニシアティブによって、PRI 系労組連合のナショナル・センターである労働会議（Congreso del Trabajo: CT）が創設されると、労組連合の分裂状態は緩和された。一般に「公式の組合」というと、CT 加盟の PRI 系労組（連合）を指す（Bensusán y

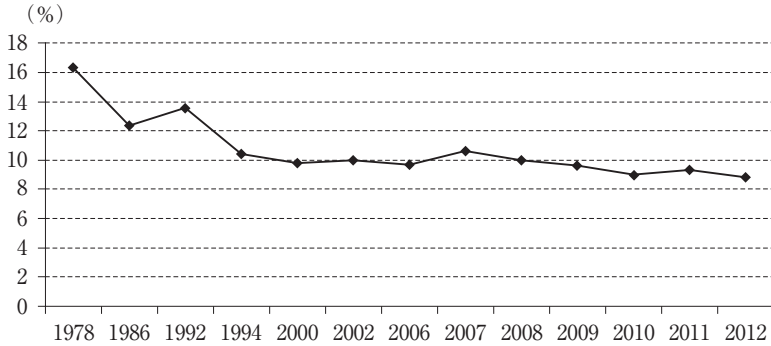
Middlebrook 2013, 61-62)。

一方1990年代になると、「新しい労働運動」と呼ばれる独立系労組（連合）が勃興する。まず、メキシコ電話通信労働者組合（Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana: STRM）などが中心となって製品・サービス企業労組連盟（Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios: FESEBS）が創設され（1992年に正式登録）、CT内でCTMに対抗する派閥として台頭した（Murillo 2001, 108-109）。FESEBSは元来PRI系労組からなり、サリナス政権と密接な関係を有していたが、FESEBSを創設した主要労組は、その後1997年に労働者全国同盟（Unión Nacional de Trabajadores: UNT）創設のイニシアティブをとり、PRIから距離をおくようになる。

UNTは、先記STRMをはじめとするCTから離反した労組と、労働真正戦線（FAT）など従来から政党との距離を保ってきた闘争的な独立系労組が合流して、1997年11月に設立された。当時執行部を構成した主要な加盟労組は、STRM、メキシコ国立自治大学職員組合（Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México: STUNAM）、そして後にUNTを離脱したメキシコ社会保険公社職員組合（Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social: SNTSS）であった。これらのUNT主要労組は元PRI系労組であり、設立段階ではFATなど従来から政党に属さない労組連合とのあいだで、組織や意思決定のあり方をめぐって衝突があったが、最終的にFATなどの提案が強く組合規約に反映される形で、国家および政党からの自律性も強化されていった。なお、労働組合にはJCAへの登録義務があるが、労組連合の登録は任意とされており、UNTは労組連合として正式に登録されていない。これは、JCA管轄の登録制度や、組合自治への政府の介入を含む「コーポラティズム」の権威主義性へのUNTの反発に基づく意図的な選択によるものだった⁽⁵⁾。2005年時点で、UNTは30の加盟労組と約48万人の組合員を擁している（Aguilar García 2010, 15）。

以上のような労組（連合）からなるメキシコの労働運動の構造的特徴について、組織率と統一性の観点から確認しておきたい。まず、図1-1は労働組

図1-1 経済活動人口に占める労働組合加入者数の割合



(出所) Aguilar García (2005) と Bensusán y Middlebrook (2013) を基に筆者作成。

織率を示したものである。データが入手できた年の間隔が一定ではないが、労働組織率は1970年代末以降低下傾向にあることがわかる。

1978年に16.3%だった組織率は、1994年には10.4%まで低下し、その後も低迷している。そのひとつの原因は、組織しにくいインフォーマル労働者の拡大である。また、フォーマルセクター中心の福祉制度に代わって、プログレッサ (Progresa) やオポルトゥニダデス (Oportunidades) といった社会扶助政策や、貧困層向けの「民衆保険」(Seguro Popular) が拡充され、労組に加入せずとも社会保障制度へのアクセスが可能となったことで、労組加入のインセンティブが削がれたことも指摘されている (Bizberg 2003, 226)。

つぎに、労働運動の統一性については、先述のような複数の労組連合の林立が示すように、その弱さが特徴であった。まず、PRI系労組連合については、概して組織内の集権性が高いものの、歴史的に労組連合は複数存在し、統一性や代表の独占性は弱かった。そのなかにあってCTMは、民間セクターの労組連合としては最大で、政治的にも重要性を認知されていたが、上述のように「公式の組合」はほかにも存在し、CTMはそのひとつにすぎなかった。

さらに、UNT創設に象徴される1990年代に進んだ新しい労働運動の勃興

表1-1 労組連合別組織状況（2005年）

| 労組連合 | 加盟労組数 | 登録済み労組全体に占める加盟 労組の割合(%) | 組合員数 | 全労組加入者 に占める組合 員の割合(%) |
|--------------|-------|----------------------------|---------|-----------------------------|
| CTM | 1,351 | 52 | 754,286 | 38 |
| CROC | 210 | 8 | 81,083 | 4 |
| CROM | 171 | 7 | 30,895 | 2 |
| PRI系3労組連合 小計 | 1,732 | 67 | 866,264 | 44 |
| 非登録労組連合 | 448 | 17 | 829,170 | 42 |
| FESEBS | 13 | 1 | 138,336 | 7 |
| 独立系労組連合 小計 | 461 | 18 | 967,506 | 49 |

(出所) Aguilar García (2010)。

は、メキシコの労働運動にPRIによる組織労働者の包摂以降初めての多元主義をもたらしたが、一方でそれは労働運動の分裂と競争の激化を意味した(Bensusán y Middlebrook 2013, 64)。表1-1は2005年の労組連合別組織状況を示したものである。なお、先述のようにUNTは労組連合として正式に登録されていないため、表1-1では「非登録労組連合」に含まれる。労組連合への加盟労組数をみると、CTM、CROC、CROMという、民間セクターの代表的な三つのPRI系労組連合の合計が全体の67%を占めるが、組合員数で見ると、PRI系3労組連合が約44%を占めるのに対し、FESEBSを含む独立系労組連合が49%となっており、分裂していることがわかる。

以上のような労働組織率の低さと労組の分裂は、メキシコにおける労組の組織的力の弱さを意味するが、この点については後述する。

2. 労働法制改革をめぐる主要アクターの立場

つぎに、メキシコの労働法制改革をめぐる主要アクターの立場を確認しておきたい。表1-2は、労働法制改革の「雇用の柔軟化」と「組合民主主義」の側面について、主要アクターの立場を示したものである。時期による変化

表1-2 労働法制改革をめぐる主要アクターの立場

| アクター | 雇用の柔軟化 | 組合民主主義 |
|----------------------|--------|--------|
| 制度的革命党 (PRI) | 賛成 | 反対 |
| 国民行動党 (PAN) | 賛成 | 賛成 |
| 民主的革命党 (PRD) | 反対 | 賛成 |
| メキシコ労働者連合 (CTM) | 反対 | 反対 |
| 労働者全国同盟 (UNT) | 反対 | 賛成 |
| メキシコ企業家連合 (Coparmex) | 賛成 | 中立的 |

(出所) 筆者作成。

もあり、また党・労組内の意見の差異はあるが、単純化した基本的なスタンスを示した。雇用の柔軟化とは、具体的には雇用、解雇、労働条件、福利厚生などにかかわる規制の緩和をめざすような改革を指す。一方、組合民主主義にかかわる改革には、いわゆるユニオンショップ制およびクローズドショップ制⁶⁾の廃止や、組合員の秘密投票による組合リーダー選出、組合員の合意に基づく労働協約の締結、組合の会計監査制度の確立などが含まれる。メキシコの場合、先述の和解仲裁評議会 (JCA) の行政府からの自律性も、組合民主主義をめぐる主要な争点のひとつとなってきた。

表1-2に示されるとおり、雇用の柔軟化と組合民主主義をめぐる主要アクターの立場はさまざまである。政権党としてはじめに新自由主義改革を担ったPRIは、雇用の柔軟化を積極的に進めようとしたものの、組合民主主義には基本的に慎重な立場をとってきた。これは、先述のようにPRIの旧支配構造において労働セクターの支持が重要だったからであり、一般に指摘されているように「二重の移行」によって組織労働者の政治的重要性が低下したとはいえ、「公式の組合」に対する党の統制や、組合の党への支持を弱め得るような組合民主主義を積極的に進めることはなかった。この点、CTMのようなPRI系主要労組連合の幹部にとっては、組合民主主義改革の阻止こそが労組の存亡にかかわる最大の関心事であった。またPRI系労組は、組合民主主義改革の阻止に比べれば優先順位が低いものの、雇用の柔軟化にも基本的には反対の立場をとっていた。

組合民主主義を促進しつつ雇用の柔軟化を進めようとしたのが PAN である。PAN は、雇用の柔軟化を強く求めるメキシコ企業家連合（Confederación Patronal de la República Mexicana: Coparmex）など企業家層とのつながりが深く、雇用の柔軟化に賛成の立場をとってきた。一方で、元来 PAN は、PRI 主導のコーポラティズム体制に対する批判的立場から組合民主主義を支持し（Wuhs 2008, 114）、民主化後も基本的にこの立場を維持してきた。ただし、後に述べるように、2000年代以降、組合民主主義の推進に PAN は基本的に控えめな立場をとっており、雇用の柔軟化を優先する姿勢は明らかである。

他方、中道左派政党の民主的革命党（Partido de la Revolución Democrática: PRD）と UNT は、雇用の柔軟化に反対の立場をとってきた。また、PRI 系労組の特権と、それとかわる従来のコーポラティズム体制への批判から、組合民主主義を強く推進してきた。

3. 2012年労働法制改革の概要

次節以降の理論枠組みの考察と改革プロセスの分析に先立ち、2012年労働法制改革の概要を簡略的に示しておきたい。

表1-3は、2012年の連邦労働法改革の、雇用の柔軟化と組合民主主義にかかわる主要な改正点をまとめたものである。雇用の柔軟化に関連するもっとも重要な改正は、アウトソーシング労働の合法化であった。この種の労働形態は以前からメキシコでは広くみられたが、本改正により初めて合法的に認められた。新労働法では、アウトソーシング労働は当該職場における「中心的活動」以外の職務にのみ認められるとの条件が付されたが、JCAの自律性が保証されないなかで、「中心的活動」が恣意的に解釈される可能性も指摘されている⁽⁷⁾。また、新たな労働法では、臨時雇用制度や試用期間制度が導入されたほか、不当な解雇が認定された場合の労働者への給与補償に上限が設定された。これらの一連の改革は、雇用主にとって解雇のコストを下げる側面ももっていた。

表1-3 2012年連邦労働法改正の概要（雇用の柔軟化と組合民主主義関連のみ抜粋）

| 雇用の柔軟化 | |
|----------------|--|
| 第15条 | アウトソーシング（派遣）労働の合法化（ただし、当該職場における「中心的活動」以外の職務のみ） |
| 第35条 | 臨時雇用制度の合法化 |
| 第39条 | 試用雇用制度（通常最長30日間）および初期研修雇用制度（通常最長3カ月）の合法化 |
| 第48条 | 不当な解雇が認定された場合の労働者への給与補償上限設定（最大12カ月分） |
| 組合民主主義 | |
| 第364条2項・365条2項 | 労働組合登録にかかわる情報開示の促進 |
| 第371条 | 労組幹部選出方法について、間接選挙または組合員の直接選挙（いずれも秘密投票）いずれかを組合総会で決定 |
| 第373条 | 組合員に対する労組の定期的な会計監査報告の義務づけ |
| 第391条2項 | 労働協約開示義務 |
| 第395条 | 排他条項のうち、クローズドショップ制の廃止 |

（出所） Secretaría del Trabajo y Previsión Social（2012）を基に筆者作成。

組合民主主義に関しては、前進があったものの、限界も大きかった。もっとも重要な前進は、クローズドショップ制の廃止である。ただし、職場や企業、産業レベルでの独立系労組の組織化や労働協約の締結が、制度的に引き続き非常に困難な状況下で、クローズドショップ制の廃止はむしろ独立系労組に打撃を与えるだけで、雇用主に元来近いCTMなどPRI系労組連合系列の組合は、その庇護を得て組合員を維持するだろうとも指摘されている（Bensusán y Middlebrook 2013, 133-134）。情報開示や透明性については、まず労働組合の登録に関して法整備が進んだが、労組登録の管轄はJCAに残ることとなった（したがって、登録の可否や手続きに要する時間が、依然として恣意的となり得る）。また、組合員に対する会計監査報告が義務づけられたものの、違反の際の制裁は設けられなかった。他方、PRI系労組が強く反対した組合幹部の直接秘密投票による選出規定は、議会での法案審議の過程で義務ではなく任意と修正された。なお、PRD上院議員のアレハンドラ・バラレス（Alejandra Barrales）が推進した、労働協約の締結に組合員の過半数の

票を必要と定める第388条2項案は、最終的に削除された。

第2節 本章の分析視角

——労組の戦略, パワー, レバレッジ——

以上の事実と経緯をふまえて、本節では、メキシコで新自由主義的な労働法制改革が長き不在の後に実施された理由を明らかにするために、先行研究の議論を修正・発展させることで、メキシコの事例を分析するための視角を提示する。

少なくともラテンアメリカでは、労働法制改革は他の新自由主義改革に比べて着手が遅れた分野であったが、国による経過や内容の差異も大きかった。そのなかで、保護主義的・硬直的な労働法制が長らく維持されたメキシコを含め、各国間の労働法制改革の経路のちがいを説明する研究が提出されてきた。

労働法制改革を含め、新自由主義改革に関する初期の研究では、「強い国家」による上からの改革や、国際的な経済転換の要請に着目する説明がみられたが、その後の研究では、新自由主義改革によって損失をこうむる層と政府とのあいだの相互作用を重視する議論が支配的となっていく (Etchemendy 2011, 4)。本書のテーマにも沿う形で、本章の分析視角も、こうした見方を出発点としている。本節では、労働法制改革や、それを含む広く新自由主義改革をめぐる各国の経路のちがいを、国家・政府と労働者の相互作用に着目する視角から説明しようとする先行研究の批判的検討を出発点に、メキシコの2012年労働法制改革を分析する視角を提示する。

ただし、上記のような本章のアプローチは、労働法制改革をめぐる政治とその政策的帰結が、国家・政府・党と労組の相互作用のみで決まることを主張するものではない。企業家層や国際金融機関など、雇用の柔軟化改革を推進するアクターと政府の関係も、むしろ重要であった。とくにメキシコの企

業家層は、議会でのロビー活動だけでなく、80年代以降は自ら PRI、PAN や緑の党の選出議員としていわゆる「企業家議員団」(bancada empresarial) を構成し、政策形成への強い影響力を有してきた (CNV *Expansión*, 22 de noviembre de 2009 <http://expansion.mx/expansion/2009/10/29/el-negociador>)。しかし、こうした改革推進アクターの要求は基本的に PRI および PAN 政権の改革案の方向性と合致していたこと、そして企業家層の改革圧力はつねに存在し、政権の改革意図も続いてきたことから、改革の可否や内容にとってより重要だったのは、むしろ反対派との関係だったと考えられる。ゆえに本章では、もっとも重要な反対派アクターである労働者、および労働組合に焦点を絞って論じる。

1. 政府の新自由主義政策に対する労組の戦略

先述のように、ラテンアメリカの新自由主義改革に関する研究では、政府と労組の相互作用に着目する視角から新自由主義改革の帰結の説明が試みられてきた。その分析で重要となるのは、労組の戦略とその効果(成否)である。

先行研究は広く、労組が政府による新自由主義改革に直面する際の、労組のリアクションや戦略を論じてきた。マドリーは、(手段はどうあれ) 労組の反対の強度のちがいを重視するため、ストライキや抗議運動、政府や政権党との交渉での反対表明、労組選出議員による政府法案への反対票といった労組の戦略を列挙するが (Madrid 2003, 66)、より一般には、こうした戦略は大きくふたつに分かれるとされている。第1の戦略は、「闘争」(militancy, contestation) である (Murillo 2001, 11; Cook 2007, 23; Etchemendy 2011, 15-16)。「闘争」とは、ストライキや抗議デモ、ボイコット、サボタージュなどによる、組織的な生産活動の中断や政治的揺さぶりを指す。これに対して、潜在的な闘争の可能性を示唆しながらも、実際にはそれを差し控え、政府・政党との交渉を行うのが、第2の戦略である「自制」(restraint) または「協調」

(conciliation, concertation) である (Murillo 2001, 11; Cook 2007, 23; Etchemendy 2011, 6, 15-16)。バージェスは、労組を支持基盤とする政党 (labor-based party, 以下「労働基盤政党」と記載) による政権に対する労組 (幹部) の戦略として、「規範の枠内の要求」「規範を破る要求」「連合からの離脱」という三つを挙げるが (Burgess 2004, 9), これも上述のふたつの分け方の亜種ととらえることができるだろう。

以上のような労組の戦略が、国や時期によって異なっていることについての先行研究の説明は、さまざまである。ムリージョは、労組のリーダーシップをめぐる政党間競争から、労働基盤政党が政権にある場合の、その政権の新自由主義政策に対する労組のリアクションを説明する。政党間競争が強い場合には「闘争」、弱い場合には「自制」が選択されることになる (Murillo 2001, 11-20)。一方でクックは、労組が政権党と連合関係にある場合は「協議」、野党と連合関係にある場合は「闘争」が選択されると述べる (Cook 2007, 23)。エチェメンディの場合、労組の戦略を決めるのは、後述の労組の組織的力とされている (Etchemendy 2011, 15-16)⁽⁸⁾。また、バージェスは、政権党 (この場合、労働基盤政党) または労働組合員の、労組幹部による不忠な行動に対する相対的制裁力と、政権党の政府からの自律性を、労組幹部の戦略の説明要因として挙げている (Burgess 2004, 12-13)。

しかし、以上のような先行研究の議論は、2000年代以降のメキシコの労働法制改革をめぐる労組の戦略を説明できない。次節で論じるように、2000年以後も PRI 系労組は PAN 政権に対して「自制」を、UNT などの独立系労組は「闘争」を選択したが、まずクックの議論は、PRI 系労組について明らかに当てはまらない。ムリージョやバージェスの議論からは、労組と連合関係にない政党が政権にある場合の労組の戦略を説明することができない。また、メキシコの労組の組織的力の低さにかんがみれば、エチェメンディの議論も有効ではない。

一方で、上記の先行研究の議論に共通する特徴として、政府および政権党 (ムリージョとバージェスの場合は労働基盤政党に限定される) と労組の関係や

配置から労組の戦略を説明する点を指摘できるが、このこと自体は2000年代以降のメキシコのケースを考えるうえでも有効である可能性が高い。つまり、労働基盤政党である PRI が下野して保守的な PAN が政権についた後のメキシコでも、政府や政権党と労組の関係（単に政権党と連合関係にあるか否かを超えて）が労組の戦略選択にとって重要だったのではないか。そして、政府・政権党と労組の関係に着目するこれらの議論の含意からは、その関係を形成する要素のなかでも、労組の戦略を規定する要因として、労組の政策形成への参与可能性と影響力が重要であることが示唆される。

政策形成への労組の強い影響力が見込まれるならば、元来労組が政権党との連合関係にない場合でも、「闘争」よりも効果的な戦略であるとの認識から「自制」を選択することは、労組にとって十分に合理的な選択となろう。ここからは、政策形成への強い参与が見込まれる場合は「自制」、参与が期待できない場合は「闘争」が選択されるとの仮説が導かれる。ここでは、一般に労組の戦略を説明する体系的な枠組みを提示することはできないが、メキシコでは従来の PRI 体制下で PRI 系労組が特権的に政策形成に参与し、本章が分析の対象とする2000年代以降も PRI 系労組の「自制」戦略がみられたことを考えれば、少なくとも政策形成への参与可能性が労組の戦略に影響を与えるとの作業仮説を立ててメキシコの事例を検討することには意味があるだろう。

2. 労働運動の構造的特徴と労組の組織的力

労組の戦略を規定する要因として政策形成への参与が重要であるとして、戦略の効果および政策的帰結は、どのように規定されるのか。「闘争」であれ「自制」であれ、そうした労組の戦略が効果的でなければ、労組は新自由主義改革自体を阻止したり、政府から重要な妥協を引き出ししたりすることはできない。労組の戦略の効果を規定する要因として、第1に労働運動の構造的特徴に由来する労組の組織的力が考えられる。

労組の組織的力を測るうえで、まず重要なのは労組の（潜在的な）動員力であり、これはある程度労組の組織率に比例すると考えられている。ラテンアメリカ諸国の労働法制改革の比較分析を行ったカーズは、労組の政治的行為の遂行能力を政治・組織的力と呼び、具体的にはそれを労組の組織率で測っている。彼は、労組の政治・組織的力が強い場合、集团的労働関連法が保護主義的になりやすいと論じた（Carnes 2014, 79-83）。組織率を補う形でクックは、労組の力を測る要素として、労組の集権性と頂上組織の統一性・戦略志向の一体性にも着目している（Cook 2007, 20-23）。エチエメンディも、労組の組織的力を「代表の独占性」と「労組内の集権性」からとらえ、この力が強い場合、政治体制にかかわらず労組は政府から新自由主義政策の「補償」を得るとした（Etchemendy 2011, 15-16）。また、ムリージョは、労働者の利益代表をめぐる労組間の競争に着目し、労組間の競争が強い場合に労組の戦略は非効果的となり、弱い場合には効果的となると論じた（Murillo 2001, 11-20）。

労働法制改革の文脈でも、こうした労組の組織的力が強い場合、労組が強い交渉力を得ることが予想される。ここで、以上のような労組の組織的力を重視する議論によれば、労組の戦略が効果的となるか否かは、労働運動の構造的特徴によって基本的には「すでに決まっている」ことに注意したい。そのため、この立場からは、1990年代のメキシコにおける労働法制改革の不在については、競合関係にある労組が短期的に団結することによって——いわば、組織的力が弱いという元来の構造的特徴が修正されることで——例外的に労組の戦略が効果的となったという解釈が提示される⁹⁾。

ムリージョによれば、1990年代のメキシコでは、他の政策領域と異なり、集团的権利関連の労働法制改革については例外的に、CTM は他の PRI 系労組の支持を得た。つまり、労働法制改革に限定すれば、労組間の競争が弱いとみなし得る状態だったわけである（予測される帰結は、労組の「効果的自制」による政策形成への影響力）（Murillo 2001, 105-106）。またマドリーによれば、セディージョ政権期には、労働法制改革反対を掲げる話し合いが、PRI 系労

組連合だけでなく新興の独立系労組連合 UNT も合流する形で開始されており、PRI 系労組と独立系労組の協力もみられた (Madrid 2003, 87)。労組は団結して労働法制改革に反対してサリナスおよびセディージョ政権から譲歩を引き出し、両政権は改革を見送ることとなったとされる¹⁰⁾。

このように、少なくとも1990年代のメキシコにおける労働法制改革の不在については、一連の新自由主義改革におけるその例外性を、組織的力の枠組みで説明することも可能である。しかし、2000年代以降の労働法制改革をめぐる労組の戦略の効果は、組織的力やそれを短期的に修正する要因としての労組の団結では説明できない。まず、第1節1. でみたように、2000年代以降もメキシコの労働組織率は低く、かつ低下傾向にある。また、代表の独占性は独立系労組の勃興によりさらに弱まり、労働運動は分裂している。このため、90年代の労働法制改革をめぐる政治でみられたような労組の団結が実現しないかぎり、労組の組織的力は弱いものと考えられるが、次節での検討結果を先取りすれば、2000年代以後、労働法制改革をめぐる有効な労組の団結はみられなかった。

それでは、2000年代以降の労組の戦略の効果はどのように説明できるだろうか。労組の戦略の効果に影響を与える要因には、構造的な条件だけでなく、より短期的・状況的な要因も考えられる。メキシコにおける1990年代の労働法制改革の不在について、こうした短期的・状況的なレバレッジを強調するのがバージェスである。

3. 短期的・状況的なレバレッジ

バージェスによれば、たしかにサリナスおよびセディージョ政権下で労組の団結した強い反対は重要だったが、労組の反対が効果をもった背景として、両政権が重視する政策の推進・実現に、労組の支持や協力が不可欠だったことが重要であった。優先された政策として具体的には、NAFTA 締結、インフレ抑制のための政労使の社会協定の締結、そしてサパティスタ蜂起や PRI

の大統領候補ルイス＝ドナルド・コロシオ（Luis Donaldo Colosio）の暗殺で政局が不安定化するなかで、1994年大統領選での PRI の勝利を確実にすることがあった（Burgess 2004, 81-84）¹¹¹。

バージェスが着目した以上のような要因は、それ以外にも考えられる要素も含めて、労組の短期的・状況的レバレッジとして一般化することができる。ここで労組のレバレッジとは、労組の労働法制反対圧力に対する PAN 政権および PRI の脆弱性と定義する¹¹²。とくに PRI 系労組については、彼らが対峙すべき相手は PAN 政権だけでなく、PRI 党内の力学も依然として重要であった。PRI は2000年以降も上下両院で PAN と並ぶか、時期によってはそれを上回る議席数を維持するなかで、さまざまな政策イシューをめぐる PAN 政権にとって重要な交渉相手となったからである。労働法制をめぐる労組が強い交渉力を持ち、また、労組を「敵に回す」ことが潜在的に PAN 政権および PRI にとって大きな脅威となり得るとき、労組のレバレッジは高いとみなされる。こうした短期的・状況的なレバレッジは、バージェスが指摘したような政府にとって優先順位が高く、かつ労組の支持が必要な他の政策イシューの存在や、政権党および PRI の選挙への配慮などに由来する。

1990年代メキシコにおける労働法制改革の不在に関するバージェスの分析は、短期的レバレッジが労組の戦略の効果を説明する第2の要因であることを示している。2000年代以降も前項でみた労組の組織的力が弱く、また労組の団結も弱かったとすれば、PAN 政権下でメキシコの労働法制改革の帰結を左右したのは、むしろ労組の短期的なレバレッジであった可能性が高い。他の領域での新自由主義経済社会改革の実施などの政策イシューや、労組の支持が結果を左右し得る差し迫った選挙などが存在する場合、その成否を握る労組は、労働法制改革において強い交渉力を獲得することが予想される。

本節での議論が妥当であれば、2000年の政権交代後のメキシコでは、労働政策形成の様式が旧 PRI 体制から継続したために、PRI 系労組と独立系労組

は、PAN 政権に対してそれぞれ「自制」と「闘争」という異なる戦略を選択したとの解釈が可能であろう。より具体的には、PAN 政権に対して PRI 系労組は政策形成に参加するなかで影響力を行使する戦略をとり、独立系労組は大規模な動員を伴う「異議申し立て」を行う戦略をとったことが、政策形成への参加のちがいによって説明されることとなる。そして、労組が短期的に高いレバレッジを有するあいだは労働法制改革を効果的に回避できたが、レバレッジが低下して効果的な戦略が展開できなくなったときに労働法制改革が起こったものと考えられる。次節では、労働法制改革の歴史のプロセスを分析し、以上のような改革をめぐる力学を明らかにする。

第3節 労組の戦略、レバレッジと労働法制改革

1. フォックス政権下のアバスカル法案の挫折

フォックスは、大統領選キャンペーン中から労働法制改革を公約として掲げ、企業側が主張する雇用の柔軟化だけでなく、組合民主主義を推進する改革にも当初は意欲をみせていた。しかし、2002年末に議会に提出されたフォックス政権の連邦労働法改正法案——主導者であった当時の労働社会保障相カルロス・アバスカル (Carlos Abascal)¹¹³にちなみ「アバスカル法案」と呼ばれる——は、雇用の柔軟化を進める一方で組合民主主義には立ち入らず、PRI 系労組の従来の特権を維持する内容であった (Ramírez Cuevas 2002; Cook 2007, 183)。そのアバスカル法案も、3年近く政府、与野党間の交渉や調整が続けられたものの、最終的に合意に至らず挫折した。アバスカル法案の挫折は、PRI 系労組の「自制」戦略と独立系労組の「闘争」戦略が短期的なレバレッジによって成功したことで説明される。

2000年の PRI から PAN への政権交代後のメキシコでは、CTM などの PRI 系主要労組と、PRD に近い独立系の UNT のリーダーは、いずれも PAN 政

権に党派的忠誠を示す必要がないために、PAN 政権の新自由主義改革に強く反対、ないし抵抗すること（「闘争」）が予想されていた。しかし、実際に PAN 政権の労働法制改革をめぐる観察された労組の戦略は、PRI 系労組連合と UNT を中心とする独立系労組とで異なるものであった。後述のように、PAN 政権の改革イニシアティブに対して、PRI 系労組がストライキやデモへの動員を伴う真っ向からの反対や抵抗を避けたのに対し、UNT はフォックス政権初期に政府主導の三者協議を離脱してからは、大規模な動員を伴う政府改革案への反対を貫いた。つまり、先の予想は独立系労組には当てはまるが、PRI 系労組には合致しない。

このように、PRI 系労組と独立系労組の戦略が異なったのはなぜだろうか。あるいは、PRI 系労組の戦略が PAN 政権下で「闘争」とならず、むしろ「自制」が選択されたのはなぜだろうか。その理由は、旧体制下の労働政策形成の様式が PAN 政権下でも継続したことによると考えられる。ベンスサンとミドルブルックは、労働政策形成の特徴を含む「政労関係レジーム」の継続を論じている（Bensusán y Middlebrook 2013）。2000年の政権交代によって誕生したフォックス PAN 政権にとって、新興民主主義体制の安定と経済成長が最大の関心事であった。PRI 系労組のゼネストが起るような事態を恐れた PAN 政権は、政権発足前から CTM をはじめとする労働者会議（CT）加盟労組との非公式の交渉を開始し、「労組に対する政府の保護と引き換えに労組幹部は組合員を統制する」という従来の枠組みを引き継ぐ「暫定協定」を結んだといわれている（Bensusán y Middlebrook 2013, 89-90; Cook 2007, 183-184）。従来から CTM など「公式の組合」が労働者代表としての参与を事実上独占してきた政労使の三者代表制度も、和解仲裁評議会（JCA）をはじめ、メキシコ社会保険公社（Instituto Mexicano del Seguro Social: IMSS）、全国最低賃金委員会（Comisión Nacional de los Salarios Mínimos: CNSM）、全国労働者住宅基金機構（Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: INFONAVIT）などで維持された（Bensusán y Middlebrook 2013, 38-39）¹⁴。

労働法制改革の文脈でも、PRI 系労組、とりわけ CTM は、労働セクター

のなかでも特権的に政策形成への参与を続けた。フォックス政権が発足すると、アバスカル労働社会保障相は、2001年7月に労働法制について協議するための政労使の三者協議（「労働法制の近代化・刷新のための協議」）を開始し、労・使からそれぞれ11名の代表が協議に参加した。労働者側の代表は、当初PRI系労組から8名、UNTから3名で構成されたが、UNTは協議開始後まもなく事実上離脱する。これは、三者協議が実質的には、PRI系労組の特権の不可侵と引き換えに雇用の柔軟化改革を実施するうえで、利害関係者の合意を得たという形式上の正統性を付与するためのものにすぎないと、UNT幹部が考えたためであった（La Botz and Alexander 2003, 150; Cook 2007, 184-185; Bensúsán y Middlebrook 2013, 111; Kohout 2008, 143）¹⁵⁾。

以後、PRI系労組とUNTの戦略のちがいは鮮明となった。アバスカル法案が議会に提出されて以来初となる2003年のメーデーには、PRI系労組が象徴的なものにとどまるメーデー集会を早々に引き揚げ、幹部はフォックスからの大統領府への招待に応じたのに対し、UNTは政府の招待を拒否し、法案への反対を掲げて首都で大規模な抗議デモを行った（*Reforma*, 1 de mayo de 2003）。PRI系労組が労働法制改革をめぐる政府に協力するなかで妥協を引き出す道を探った一方で、UNTは政府・企業家団体・PRI系労組主体の政策形成の枠組み自体を批判し、雇用の柔軟化への反対と組合民主主義の推進を掲げて街頭でのデモや抗議運動を展開することとなった。

このように、PRI系労組連合とUNTは、労働者の代表をめぐる競合しただけでなく、労働法制改革についても異なる戦略・立場をとり、以後、一致団結した反対にはつながらなかった。PRI系労組連合は、政府との真っ向からの対立を避け、政府と企業家層がめざす労働法制の柔軟化改革への協力のなかで、組合民主主義をめぐる改革を阻止する法案妥結をめざした。これに対して、独立系労組連合のUNTは、アバスカル主導の労働法制改革協議から離脱すると、政府法案に強く反対して、労働者の権利拡充と組合民主主義の推進を柱とする独自の労働法制改革法案（憲法改正法案を含む）の準備を進めた。このUNT法案は、中道左派政党PRDを通して2002年10月に議

会に提出されるが、PRI系労組はこの法案に反対し、同年12月に議会に提出された政府主導のアバスカル法案を支持した (*Reforma*, 30 de agosto de 2002)。その後も UNT やその他の独立系労組が大規模な動員を伴う反対運動を展開したのに対し、CTMなどのPRI系労組は「われわれはデマゴグではなく、より効果的な戦略をとる」と公言して、UNTなどの闘争に合流しなかった (*Reforma*, 23 de noviembre de 2003)。このように、PRI系労組が政策形成に特権的に参与するような、旧体制下の政策形成の様式が維持されるなかで、2000年代以後の労働法制改革をめぐる主要労組の戦略および立場は分裂しており、労組の団結はみられなかった¹⁶⁾。

したがって、この時期に労組の戦略が効果をもったことは、労組の組織的力ではなく、フォックス政権が優先し、かつ労組の協力が必要だった課題の存在や、主要選挙前に高まった労組のレバレッジによって説明される。第1のレバレッジ資源は、長年にわたるPRIのヘゲモニー支配を経て初めての民主主義政権として登場したフォックス政権にとって、新興民主主義体制の安定が優先的課題であったことに求められる。先述のとおり、発足当初のフォックス PAN 政権は、自由で民主的な労働運動を前提とする多元的協議に基づく労働政策形成の制度づくりに意欲を示したが、政府は早々に、最大野党となったPRIと結びつく「公式の組合」がメキシコの新興民主主義体制に対する脅威となり得ることを認識し、「暫定協定」による合意形成を急いだ (Cook 2007, 183-184)。フォックス政権による新興民主主義体制の安定の重視によって、PRI系労組連合は労働法制改革をめぐる政府に対する交渉力を得た。ここでPRI系労組連合は、柔軟化改革の支持と引き換えに、少なくとも労組幹部にとってより重要性の高い組合民主主義推進改革を阻止するという妥協を引き出した。ただし、PRI系労組連合内にも雇用の柔軟化改革への反対は根強く存在しており (*Reforma*, 30 de agosto de 2002; 3 de diciembre de 2002)、PRI系労組連合には、可能であれば雇用の柔軟化を阻止したい考えもあった。党としてPRIが基本的に雇用の柔軟化改革に賛成していたなかで、組合民主主義改革の阻止以上に妥協を引き出すことが難しいことは、

PRI系労組連合も認識していたものと考えられるが、影響力を行使できる機会があれば柔軟化改革を阻止したいと考えていたこともうかがえる (*Reforma*, 30 de agosto de 2002)。

第2に、民主化した新しいメキシコとして国内外で認知を得るために、フォックス政権が民主的制度や手続きを少なくとも当初重視したことは、PRI系労組連合とUNTのレバレッジを高めた。先記のアバスカルによる三者協議の招集も、公には「コンセンサスなしに法改正はあり得ない」というアバスカルのこだわりに基づくものであり、UNTが離脱した後も、「政労使コンセンサスに基づく改革法案」という体裁は重視された (La Botz and Alexander 2003, 150; Cook 2007, 188)。このことがCTMをはじめとするPRI系労組に発言権や拒否可能性を付与したことも、先述のとおりである。

他方、UNTは、PRDや国内外の市民社会アクター (NGOや研究者・弁護士など) との協力のもとアバスカル法案への一貫した反対運動を展開した。フォックス政権の政策形成における民主的手続き (の体裁) や民主的制度重視の姿勢は、こうした反対派による抵抗の効果を高めたものと考えられる。この点は、後述の2012年改革のプロセスと比較したときに重要である。フォックス政権下では、アバスカル法案とあわせてUNT-PRD法案も議会で審議され、合意形成がめざされたために、最終的に法案可決に至らなかった¹⁷⁾。これは、UNTが独自の法案を用意したにもかかわらず、審議に期限を設定して政府案の議決を急いだ2012年改革プロセスとは対照的である。ただし、UNTを中心とする反対派による、対抗法案の提出を含むアバスカル法案への強い反対——この時期の特徴として、非常によくコーディネートされてもいた——は、それ自体が議会で法案審議に影響を与えたことも確認でき (Cook 2007, 186; Partida Rocha 2005)、本章が重視するレバレッジの変化よりも直接的・積極的な、アバスカル法案を挫折させた要因であったことも指摘しておかなければならない¹⁸⁾。

第3の短期的なレバレッジ資源は、2003年と2006年の連邦選挙である。ラボッツらは、フォックス政権がPRI会派とあわせた議会多数派の票で法案

可決を強行できる状況にあったにもかかわらず、全国的な反対運動を前にそれを行わなかった理由として、2003年7月の連邦下院選（中間選挙）が近づき、PANやPRIの票への影響が危惧されるようになったことを挙げている（La Botz and Alexander 2003, 157）。その2003年選挙でPANが大幅に下院の議席を失うなか、2003年9月に新議会が開会するが、税制改革などその他の重点改革や、労働委員会関連では当時メキシコ社会保険公社（IMSS）職員年金改革が優先され、結局2005年2月開始の通常議会まで労働法制改革の審議は棚上げにされた。2月に審議が再開すると、CT幹部ビクトル・フローレス（Victor Flores）を筆頭とするPRI系労組幹部が、政府案への反対を相次いで表明し（*Reforma*, 17 de febrero de 2005）、同会期内の法案可決の見込みは遠のいた（*Reforma*, 26 de abril de 2005）。PRI系労組が、組合民主主義改革の阻止と引き換えに労働法制改革に協力的だったそれまでの態度を変えることができた背景には、PRIの苦戦が見込まれていた2006年大統領選・上下両院選を交渉の材料にできたことがある。PRI系労組幹部は、2006年選挙に向けてPRIにとっての労組票の重要性を強調し、「もし労働法制改革が行われれば、労働者の利益だけでなく今後のPRIの行く末にも悪い影響を及ぼすだろう」と警告した（Cook 2007, 188）。2005年9月開始の通常議会にあわせて、フォックス政権はより限定的な改革をめざす新たな労働法改正法案を提案したが、PRI系労組の反対を受けてPRI会派は党内の合意を形成できていないとして、政府法案への反対を早い段階から明言した（*Reforma*, 9 de septiembre de 2005; 13 de noviembre de 2005）。こうして当初から予想されていたとおり、同通常議会で法案は通らず、年が明けて2006年選挙が近づくと、フォックス政権下での労働法制改革の可能性はさらに低下した（Cook 2007, 188）。

以上をまとめると、次のことがいえよう。フォックス政権の労働法制改革イニシアティブに対して、引き続き政策形成に特権的に参与したPRI系労組は「自制」、UNTなど独立系労組は「闘争」という、それぞれ異なる戦略をとった。労組の組織的力は弱く、またPRI系労組と独立系労組の団結もみられなかったなかで、労組の戦略の効果を説明するのは労組の短期的なレ

バレッジである。具体的には、政府が民主主義体制の安定、および民主的制度・手続きを比較的重視したことや、連邦選挙への潜在的な影響への懸念が、PRI系労組と独立系労組のレバレッジを高め、効果的な戦略によって労組は労働法制改革を阻止することができた。

2. カルデロン政権と2012年労働法制改革

フォックス政権を引き継いだ PAN のカルデロン政権は、2010年3月に連邦労働法改正法案を議会に提出した。この法案は、ILO が提唱する「働きがいのある人間らしい仕事」の理念を労働法に盛り込む点で新しさがみられたが⁽¹⁹⁾、雇用の柔軟化を主軸とし、基本的に前政権のアバスカル法案を踏襲するものだった。他方で、組合民主主義関連では、クローズドショップ制の廃止などこれを促進する内容がみられた。この法案に対し、PRD と PRI は異なる立場からいずれも反対を表明し、まず2010年4月に PRD が、2002年の UNT-PRD 法案を踏襲する内容の改革法案を提出した。しかし、PAN と PRD の法案はいずれも議会での合意形成に至らず、こう着状態に陥る。こうしたなか、2011年3月になると、今度は PRI が独自の改革法案を提出した。その内容は、雇用の柔軟化を盛り込む点で PAN の法案と重なる一方、組合民主主義には否定的な内容であった。PRI 法案を受けて、カルデロン政権と議会の PAN 会派は自党の改革法案をひとまずわきにおき、PRI 法案を一致して支持した。2012年7月の大統領選を前に、改革は再び棚上げとなったが (Bensusán y Middlebrook 2013, 115-117)、2012年9月に始まる通常議会で、ついに雇用の柔軟化を軸とする改革が実施された (改正内容の詳細は、第1節3. 参照)⁽²⁰⁾。この一連の改革プロセスは、労組の短期的なレバレッジの変化によって理解することができる。労組には、2011年のメキシコ州知事選や2012年大統領選のほかレバレッジ資源は残されておらず、大統領選で PRI が勝利したタイミングで、PAN 政権は議会内の PRI 票を得て法案を可決することができた。

すでにみたとおり、労組の組織率は2000年代に入ってさらに低下を続け、2008年頃には10%を切っていた。労働組織率の低さは、労組の潜在的な動員力の低さと、票田としての重要性の低下を意味し、これに伴い、労働政策のイシューとしての優先順位も下がることとなった²¹⁾。また、PRI系労組とUNTを中心とする独立系労組は、労働法制改革をめぐるそれぞれ異なる立場や戦略をとり、労働セクターの一致団結も依然としてみられなかった²²⁾。

他方、PAN政権が議会で労働法制改革法案を可決できるか否かが、議会内のPRI票にかかっていたことを前提に、2010年から2012年上半期にかけては、主要な選挙の前に高まるPRI系労組と独立系労組の短期的なレバレッジが、柔軟化改革を阻止してきた面を確認できる。先述のように、2011年3月にPRIが労働法制改革法案を議会に提出すると、議会ではPANとPRIのあいだで調整が進められた。しかし、この改革法案は、UNT、左派諸政党、そして国際労組連合による強い反対キャンペーンを受けただけでなく、CTMやCT内でも雇用の柔軟化に対して懸念の声があがった。PRIは、2012年大統領選にむけて企業家層にもアピールしたい考えをもっていたが、PRI内労働セクターの反対とUNTを中心とする街頭での反対運動を受けて、改革法案の議会での推進を差し当たってとりやめることを決めた。これはおもにPRIが、労組の強い反対を前に、2011年7月に控えていたメキシコ州知事選——2012年大統領選の前哨戦という意味合いをもっていた——への悪影響を懸念したためであった（Bensusán y Middlebrook 2013, 117）²³⁾。

同メキシコ州知事選ではPRIが勝利し、2011年末になるとペニャ=ニエトがPRIを中心とする選挙連合の大統領候補として正式に承認される。そうしたなかCTMは、早い段階からPRIへの忠誠とペニャ=ニエトの支持を強く表明していた（*Líderes Trabajadores*, diciembre de 2011, 2; enero de 2012, 3）。しかし同時期に、CTM評議会議長（2005年～）ホアキン・ガンボア=パスコエ（Joaquín Gamboa Pascoe）は、PRIとPANによって議会で調整が進められていた先記の労働法制改革法案につき、「当初は労働者にとってわるい内容ではなさそうに思っていたが、そうではなかった」と発言し、法案の承認を

渋るかのように態度を変えている。ガンボア＝パスコエが法案の内容として批判したのは、CTMが従来合意していたはずの、試用期間制度や不当解雇の際の補償に関する、雇用の柔軟化をめぐる条項であった (*Líderes Trabajadores*, enero de 2012, 5)。ここでも、影響力を行使できるチャンスがあれば柔軟化改革を阻止したいCTMの意図がうかがえ、選挙前のレバレッジにより実際にそれは成功したといえる。

以上のような選挙前の短期的な労組のレバレッジは、当然ながら2012年の大統領選後に消滅する。フォックス政権以来の懸案である労働法制改革に固執していたカルデロン PAN 政権と、来る新政権下で多岐にわたる政策課題遂行に PAN の協力を得たいペニャ＝ニエトおよび PRI の利害は一致し、労組に他のレバレッジ資源も存在しないなか、同年11月、雇用の柔軟化を軸とする連邦労働法改正法案がついに議会で可決された。大統領選後から PRI 政権発足までの期間という、労組のレバレッジがもっとも低いと考えられる時期の改革実施であった。

議会審議のなかで、改革実現を優先したい政府は、議会の PAN 会派を通じて PRI や PRD との交渉に当たり、政府法案は数々の修正を受けた。しかし、アウトソーシング労働への条件付加などの譲歩もみられたものの、独立系労組が強く反対し、PRI 系労組もレバレッジが高い時期には反対を表明していた雇用の柔軟化改革が実施された。他方、議会審議でのおもな修正点は組合民主主義に関するもので、PRI 系労組が強く反対していた組合幹部選出の秘密投票や、労働協約締結の際の組合員へのアカウントビリティをめぐる改革などは、内容を薄められたか、あるいは削除された。

以上のプロセスから、次のことが確認できよう。カルデロン政権下でも引き続き、PRI 系労組と UNT など独立系労組は、それぞれ自制と闘争という異なる戦略をとった。労組の組織的力が弱く、労組間の団結もみられないなか、労組の戦略の効果は、主要な選挙前に一時的に高まるきわめて短期的・状況的なレバレッジに依存することになった。2010年から2011年にかけての PAN および PRI による雇用の柔軟化を主軸とする改革法案は、主要選挙前

の労組のレバレッジ上昇により効果的に可決を回避された。しかし、2012年大統領選での PRI の勝利後に労組のレバレッジが弱まると、PRI 系労組はあくまで PRI 内や PAN との交渉で組合民主主義関連条項削除という妥協を引き出すことに腐心し、UNT などの独立系労組との団結した反対派連合も形成されないなかで、ついに改革が実施された。

おわりに

本章では、メキシコの2012年労働法制改革を、政労関係を長期的にみる視座から説明することを試みた。2000年の PRI から PAN への政権交代後のメキシコでは、政府の新自由主義的な労働法制改革に対して、PRI 系労組と独立系労組はそれぞれ「自制」と「闘争」という異なる戦略を選択した。すなわち、PAN 政権に対して PRI 系労組は政策形成過程における交渉のなかで影響力を行使する戦略をとり、独立系労組は大規模な動員を伴う「異議申し立て」を行う戦略をとった。PRI 系労組が労働基盤政党からの政権交代にもかかわらず「自制」を選んだ理由は、旧体制下の労働政策形成の様式が PAN 政権下でも継続したことによる。労組は、組織的力の弱さにもかかわらず、高いレバレッジを有したあいだは労働法制改革を効果的に回避できたが、それは短期的・状況的な性格の強いものだった。カルデロン政権下の改革プロセスでは、労組は2011年メキシコ州知事選や2012年大統領選の前には、PRI 系労組は PRI 内での交渉、UNT など独立系労組は大規模な動員を伴う抗議デモを効果的に展開できたが、2012年大統領選での PRI の勝利後、労組のレバレッジが弱まった時期に、短期間で改革が実施されることとなった。

以上から得られる示唆として、次の2点がある。第1に、本章で検討したメキシコの事例は、政策形成への参与が継続する場合には、労働基盤政党以外の政権下でも労組が「自制」戦略をとり得ることを示している。今後、労組の戦略を説明するより体系的な枠組みを検討するためにも、メキシコの事

例とその示唆は重要となろう。第2に、メキシコの事例は、労組の戦略の効果を説明する要因として、短期的・状況的レバレッジの重要性を示すものである。メキシコの2000年代以降の労働法制改革をめぐる政治過程は、異なる戦略を選んだ労組のあいだの団結がみられないなかで、労組の組織的力——それは、労組の団結による「修正」なしには元来弱い——では説明できない。本章で概念化した労組の短期的・状況的レバレッジは、バージェスの議論の延長線上にあるものだが、「民主主義体制の安定」といったその他のレバレッジ資源の存在を指摘し、より一般化した修正が重要であることを示した。

とくに第2の点については、本章の議論は、労働運動の特徴という構造的な要因によって労組の戦略の成否を説明する先行研究の議論を補完するものでもある。構造的な条件からは戦略の失敗が予想される場合でも、労組が短期的なレバレッジを有する場合には、効果的な戦略を展開できる可能性がある。こうした短期的・状況的なレバレッジは、労組の組織的力がいっそう弱まり、労組間の団結もみられなくなった2000年代に、政策的帰結を規定する要因としてより重要性を増すこととなった。

以上のような議論は、逆にそれほど新鮮味のないものに思われるかもしれない。しかし、労組の短期的なレバレッジが重要であるという本章の結論は、メキシコの政労関係や民主主義の性格の理解に重要な含意をもつ。1980年代末以来の労働法制改革をめぐる論議のなかでは、各党や企業家団体、労組から改革法案が提案・提出されてきただけでなく、とくに2000年の政権交代後は、(少なくとも当初は)多元的な協議に基づく政策形成への期待のもと、労働問題を専門とする弁護士や研究者、NGOなどの市民社会アクターによるさまざまな政策提言が行われてきた。そこでは、組合民主主義に基づく労使関係や労働司法体系の法的基盤となるよう、労働法制を新たな民主主義の時代に見合うものとするのがめざされた。しかし、多元的協議の構想は早々に挫折、あるいは形式だけで骨抜きにされ、結果として引き続き、政府・政党と労組のそのときどきの力関係が、改革の帰結にとって重要となったのである。加えて、1990年代までの労組が、インフレ抑制やNAFTA締結など、

政府が重点をおく経済政策への協力と引き換えに労働法制改革を回避できたのに対し、労組のそうした役割は2000年代以降明らかに弱まり、レバレッジを行使できるのは主要選挙の直前に限定されるような状況となっている。

容易に想像できるとおり、このような労働政策形成の特徴は、2012年以降のペニャ=ニエト PRI 政権下でも変わっていない。それは、2016年1月現在進行中の労働司法制度改革をめぐる動向に明示的に現れている。JCA を軸とする労働司法制度への国内外からの批判を受けて、政府は、メキシコの主要研究機関のひとつである経済研究教育センター（Centro de Investigación y Docencia Económicas: CIDE）に、政策形成のための調査・研究を委託した。CIDE は17の機関との協力のもと、各地で大統領府主催のフォーラムを開催し、2015年4月に最終報告書を提出した。CIDE の報告書は、労働司法を行政政府から自律させて司法府に帰属させる必要性を説き、改革に向けての協議の場の設置を提案するものであった。同報告書を受けて、2015年12月に政府は改革にむけての「社会協議」を発足させたが、参加する14人の代表のうち10人は政府関係者、3人は企業家層に近い機関の代表で、報告書のなかで推奨されていた研究者を含む市民社会の代表に該当するのは、メキシコ国立自治大学（UNAM）の研究者ひとりのみだった²⁴。報告書を作成した CIDE 自身の参与が取り下げられたことに明らかのように、協議は CIDE の勧告を事実上無視する形で、大統領府内できわめて秘密裡に進められている。メキシコの労働問題専門家のひとりが痛烈に批判するように、以上のような改革プロセスは、労働司法制度改革が元来根絶をめざしているはずの「見せかけの民主主義」に新たな一章を加えるものとなった（Alcalde Justiniani 2016）。

労働政策をめぐる政治にみられるように、メキシコでは民主化以降、政策形成において少なくとも外見上の民主主義的体裁を重視する傾向は強まったが、市民社会の参与は実質的なものではなく、実際には政府・党主導の様式が続いている。そうしたなかで、労働法制改革では、労組の短期的なレバレッジが改革の帰結を左右するような政治過程がみられた。労働組織率が低下の一途をたどり、「公式の組合」が幹部の特権維持に腐心するなかで、こう

した政策形成のあり方が、真に一般の労働者の利益となる改革を遂行できる可能性は乏しい。多角的な協議に基づく政策形成の必要性は言を俟たないが、それが形式・外観上にとどまらず実質的なものとなるには、依然さまざまな障壁が存在するといえよう。

<付記>

本章の執筆にあたって、出岡直也氏から中心的な議論にかかわるご指摘をいただき、構成の改善に生かすことができた。また、本章のもととなった研究会委員諸氏からも多くの有益なコメントをいただいた。皆さんに心よりお礼申し上げます。なお、本章は科研費（課題番号：26780092）の助成を受けた研究成果の一部でもある。

[注]

- (1) 保護主義的・硬直的な労働法制は、必ずしも「労働者を保護する」ものであるとは限らない。たとえば集团的権利に関連して、所定機関によるストライキの承認や集団交渉の代表権をもつ労組の承認の必要性は、ときに政府の労組に対するコントロール手段として働いてきたが、こうした規制が強い場合も含み、保護主義的・硬直くと表現される。
- (2) メキシコの場合、上からの組織化という性格も強い形で、1937年に公務員労働組合連合（Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado: FSTSE）が創設され、公務員は異なる労働法制の下に置かれることとなった。本章で扱うのは、民間セクター労働者を管轄する労働法制である。
- (3) 雇用主保護協約が結ばれる場合、労働者はそもそも職場に労働組合が存在することや、ましてや労働協約が存在することを知らないケースも多い。金属・鉄鋼関連産業労働組合（Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares: STIMAHCS）執行委員長・UNT 社会広報担当副委員長ベネディクト・マルティネス（Benedicto Martínez Orozco）への筆者によるインタビュー（メキシコ市、2016年1月5日）。なお、STIMAHCSは後述の労働真正戦線（Frente Auténtico del Trabajo: FAT）主要加盟労組のひとつである。
- (4) 通常議会は2期に分かれており、前期は9月1日から12月15日、後期は2月1日から4月30日に開かれる。
- (5) マルティネスへの筆者によるインタビュー（メキシコ市、2016年1月5

日)。STRM 政治活動委員会共同責任者ビクトル・ファベラ（Victor Fabela Rocha）への筆者によるインタビュー（メキシコ市、2016年1月6日）。

- (6) ユニオンショップ制とは、雇用に際して労働組合員であることを条件とする制度であり、クローズドショップ制とは、組合から除名された者を解雇する制度である。2012年改革以前のメキシコでは、連邦労働法第395条により、組合は雇用主とのあいだに締結する労働協約に、ユニオンおよびクローズドショップ制を定める「排他条項」（cláusula de exclusión）を盛り込むことができることとされていた。
- (7) 新法がアウトソーシング労働に法的な「条件」を付したことへの評価は、雇用の柔軟化に反対するアクターのあいだでも異なる。メキシコ労働市場に從來から存在したアウトソーシング労働について、まずその存在を公式に認め、さらに条件を付したことをポジティブに評価する意見もあれば、公式に認めたこと自体を退行であるとする意見もある。マルティネスへの筆者によるインタビュー。元 UNT 労働問題組織顧問ウリセス・ビダル（Ulises Vidal）への筆者によるインタビュー（メキシコ市、2016年1月5日）。ファベラへの筆者によるインタビュー（メキシコ市、2016年1月6日）。
- (8) ただしエチェメンディの議論では、政権側が労組を含む諸アクターに対して、政策形成の様式も含めてどのような対応をとるかという、むしろ政権側の戦略に重点が置かれているため、厳密には労組側の主体的な戦略の想定は弱い。
- (9) こうした諸説のより詳しいレビューは、馬場（2015）を参照されたい。
- (10) ムリージョは、個別的権利と集団的権利は同じ法律で定められるため、集団的権利関連だけでなく個別的権利関連の改革も見送られ、その代わり事実上の雇用の柔軟化が起こったと説明する（Murillo 2001, 105-106）。
- (11) 1994年選挙に際して、CTM 創設以来の指導者ベラスケスは、「550万の労働者の票」を PRI に約束したが、こうしたジェスチャーは半ば大げさながらもシンボリックな意味では重要であった。労組の連帯に応える形で PRI 側は、セデージョ政権が発足すると、CTM 幹部ファン・ミラン（Juan Millán）を PRI の幹事長（secretario general）に任命した（Burgess 2004, 87-88）。
- (12) 本章のレバレッジ概念については、扱われるテーマは異なるが、競争的権威主義体制の民主化に関するレヴィツキーとウェイの議論から多くの示唆を得た（Levitsky and Way 2010, 40-43）。
- (13) アバスカルは、Coparmex の会頭として、セデージョ政権下で「新労働文化に関するダイアログ」と呼ばれる政労使の三者協議を率い、事実上の雇用の柔軟化を進めた人物である。こうした人物の労働社会保障相への登用からも、労働法制改革をめぐるフォックス政権の企業寄りの立場は明らかであった。

- (14) 紙幅の制約のため詳述はできないが、JCAを軸とする旧来の政労関係の諸制度が維持されたことは、先述の雇用主保護労働協約や、産業構造のあらゆるレベルでのPRI系労組の優位が、2000年以後も保証されたことを意味する。JCA制度に対する国内外からの批判は強く、その改革をめぐる昨今の動きについては本章の末尾でふれる。
- (15) UNT共同執行委員長フランシスコ・エルナンデス＝フアレス (Francisco Hernández Juárez) は、筆者によるインタビューのなかで、アバスカル主導の三者協議にUNTの参与は「事実上まったくなかった」と語った。エルナンデス＝フアレスへのインタビュー (メキシコ市、2016年1月4日)。
- (16) なお、アバスカル法案に反対する労組のなかにも、メキシコ電力労組 (Sindicato Mexicano de Electricistas: SME) のように、一切の改革に反対する立場からUNTの改革法案にも反対する労組も存在し、政府案への反対派も一枚岩ではなかった (La Botz and Alexander 2003, 161, n.23)。
- (17) アメリカ商工会議所 (Cámara Americana de Comercio) メキシコ事務所のルイス＝マヌエル・グアイダ (Luis Manuel Guaida) は、UNTに過度の発言権を与えたことが、労働法制改革の早期実施を困難にしたと述べている (*Reforma*, 26 de abril de 2005)。
- (18) なお、労働法制改革をめぐる国際的な圧力は両義的であった。アバスカル法案は、労働者の権利を著しく損なうとして、ヒューマン・ライツ・ウォッチなどの国際人権団体や国際労働機関 (ILO)、国際的労組連合からの強い批判を受けたが (*La Jornada*, 11 de febrero de 2005; Cook 2007, 186)、こうした国際社会からの批判や圧力は、民主主義国家としての体裁を気にする政府にとって、ときに国内の圧力以上の効果をもった (マルティネスへの筆者によるインタビュー)。この点で、政府の民主主義への「コミットメント」は反対派のレバレッジを高めたようにも思われるが、一方で世界銀行やIMF、OECDは、雇用の柔軟化を進めるよう政府に圧力をかけてきたため (Cook 2007, 190)、双方の圧力は相殺されたとも考えられる。
- (19) 以後提出されたPRDおよびPRIによる労働法制改革案には、いずれもILOの「働きがいのある人間らしい仕事」の理念が組み込まれた。
- (20) 2012年連邦労働法改革の政府法案は、通常議会開会直前の憲法改正により導入された優先法案制度により、優先的に審議される法案として提出された。このことは、会期内の議決を促したため改革の促進要因にはなったが、制度自体が改革の成否を決定したとはいえない。
- (21) 労働政策の優先順位低下は、PRIだけでなく中道左派政党のPRDでもみられた。UNT指導者のエルナンデス＝フアレスは、2009年から2012年までPRD選出の下院議員を務めたが、下院のPRD会派内で労働関連イシューを推進したのは彼ひとりだったという。PRDは中道左派政党として、2010年にUNT

が推進した労働法制改革法案にも協力はしたが、少なくともこの時期には自ら積極的に労働政策に取り組むことはなかったという。エルナンデス＝ファレスへの筆者によるインタビュー（メキシコ市，2016年1月4日）。ファベラへの筆者によるインタビュー（メキシコ市，2016年1月6日）。メキシコ市労働雇用創出省職員ガビーノ・ヒメネス（Gabino Jiménez）への筆者によるインタビュー（メキシコ市，2016年1月6日）。

- (2) エルナンデス・ファレスによれば，2012年の労働法制改革プロセスでもUNTとCTM・CTの立場は異なっており，UNTがCTM・CTにストや抗議デモへの協力を要請したことは一切なかったという。エルナンデス・ファレスへの筆者によるインタビュー（メキシコ市，2016年1月4日）。
- (3) エルナンデス・ファレスへの筆者によるインタビュー（メキシコ市，2016年1月4日）。
- (4) 報告書で同様に推奨されていた立法府および司法府の代表の参与はみられない（Alcalde Justiniani 2016）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

馬場香織 2015. 「新自由主義期メキシコにおける労働法制の維持をめぐる諸説の整理」宇佐見耕一・馬場香織編『ラテンアメリカの国家と市民社会研究の課題と展望』（調査研究報告書）アジア経済研究所 1-17.

<外国語文献>

- Aguilar García, Javier 2005. *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica-UNAM.
- 2010. “Tasa de sindicalización en México 2005-2008.” México D.F.: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Alcalde Justiniani, Arturo 2016. “Se cocina en secreto reforma laboral.” *La Jornada*, 23 de enero.
- Bensusán, Graciela et al. 2007. *Contratación colectiva de protección en México: Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Bensusán, Graciela, and Kevin J. Middlebrook 2012. “Organized Labor and Politics in Mexico.” In *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, edited by Roderic Ai Camp. New York: Oxford University Press, 335-364.

- . 2013. *Sindicatos y política en México: Cambios, continuidades y contradicciones*. México D.F.: UAM-FLACSO-CLACSO.
- Bizberg, Ilán 2003. “El sindicalismo en el fin de regimen.” *Foro Internacional* 43(1) enero/marzo: 215-248.
- Bouzas Ortiz, José Alfonso, coord. 2009. *Evaluación de la Contratación Colectiva en el Distrito Federal*. México D.F.: Friedrich Ebert Stiftung.
- Burgess, Katrina 2004. *Parties and Unions in the New Global Economy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Carnes, Matthew E. 2014. *Continuity despite Change: The Politics of Labor Regulation in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Cook, María Lorena 2007. *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Etchemendy, Sebastián 2011. *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohout, Michal 2008. “The New Labor Culture and Labor Law Reform in Mexico.” *Latin American Perspectives* 35(1) Jan.: 135-150.
- La Botz, Dan, and Robin Alexander 2003. “Mexico’s Labor Law Reform: Employers’ Rights vs. Associational Rights.” *Guild Practitioner* 60(3): 149-161.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Madrid, Raúl L. 2003. “Labouring against Neoliberalism: Unions and Patterns of Reform in Latin America.” *Journal of Latin American Studies* 35(1) Feb.: 53-88.
- Murillo, María Victoria 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Partida Rocha, Raquel Edith 2005. “Activistas, académicos, y juristas frente a la reforma laboral.” *Espiral* 11(33) mayo/agosto: 191-199.
- Ramírez Cuevas, Jesús 2002. “El proyecto Abascal: Un pacto contra los trabajadores.” *La Jornada*, 1 de diciembre.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2012. “Cuadro Comparativo Disposiciones de Ley Federal del Trabajo anteriores y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (DOF 30 de noviembre de 2012).” México.
- Wuhs, Steven T. 2008. *Savage Democracy: Institutional Change and Party Development in Mexico*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Xelhuantzi López, María 2000. *La democracia pendiente: La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*. México D.F.: STRM.

<新聞, 雑誌, その他>

CNN Expansión

La Jornada

Líderes Trabajadores (CTM の機関誌)

Reforma