

第8章 アルゼンチンにおける第二世代改革としての 労働改革：ネオ・ポピュリズム型改革の限界

松下 洋

はじめに

10年5ヶ月にわたって政権の座にあったペロニスタ党のメネムに代わって、1999年12月10日に与党連合のデラルア（Fernando de la Rúa）が大統領に就任した。与党連合は87年8月に急進党と連帯祖国戦線（FREPASO）が連帯した政党連合で、急進党のデラルアは清廉潔白な人柄が高く評価され、クリーンな政治が始まるとの期待が寄せられていた。というのも、メネム政権は、インフレを克服するなど大きな成果を挙げはしたものの、汚職や腐敗といったマイナス・イメージが絶えず付きまとっていたからである。そんなデラルア政権への熱い思い入れからか、就任当時の支持率は73.0%という高い水準にあった¹。就任当日ブエノスアイレス市に居合わせた筆者が接した知人たちも、異口同音に新政権への期待を熱っぽく語っていた。就任式とその後の祝賀行事を詳しく報じたテレビの画面からも、政権交代に伴う国民の熱気がひしひしと感じられた。

ところが、それから一年余りを経た今日（2001年1月）、デラルア政権の挙げた業績はあまりに乏しく、国民の期待を裏切る形となっている。たしかに、物価の安定は持続され、2000年には物価下落率がマイナス0.7%となったと予想されている。また、99年にブラジルのレアルの切り下げで下落した輸出も回復し、2000年度は13.0%の伸びが推定されている。しかしながら、工業部門の停滞（0.8%の成長）や投資の低迷などから、国内総生産は伸び悩み、2000年の推定成長率はわずか0.5%にすぎない²。失業率も依然高水準にあり、表1に示されるように、昨年10月の失業率は、5月の調査時点（15.4%）よりは若干回復しているものの、依然15.0%とかなり高い水準にある³。しかも、最近の新しい傾向として注目されるのは失業者が職を求めて道路封鎖などの過激な運動に走っていることであり、そうした行動が全国各地で同時発生することも珍しくない。たとえば、2000年10月にブエノスアイレス州のラマタンサ地区ではじまった失業者による抗議運動が11月初めにはネウケンなど地方の5州に広がったのはその一例といえよう⁴。こうした抗議運動が社会不安を高めていることは明白だが、それとともに、国民に不安を与えているのが犯罪の急増である。アルゼンチンは、ラテンアメリカのなかでは比較的治安のよい国とされてきたが、90年代以降は犯罪が急増している。ある調査によれば、犯罪件数は、1990年の56万1,150件から99年にはその倍に近い105万6,421件に増えている⁵。つまり、経済が停滞し、一

¹ *Clarín*, 10 de diciembre, 2000.

² *Ibid.*, 10 de diciembre, 2000.

³ *Ibid.*, 7 de diciembre, 2000 および表3を参照されたい。

⁴ *Ibid.*, 7 de noviembre, 2000.

⁵ Juan S. Pegoraro, “Violencia delictiva, inseguridad urbana,” *Nueva Sociedad*, No.167 (mayo-junio, 2000). p.125.

向に改善の糸口が見出せないでいる状況下で、社会不安が益々募っているのである。

表 1 失業率の推移

年	5 月 (%)	10 月 (%)
1991	6.9	6.0
1992	6.9	7.0
1993	9.9	9.3
1994	10.7	12.2
1995	18.4	16.6
1996	17.1	17.3
1997	16.1	13.7
1998	13.2	12.4
1999	14.5	13.8
2000	15.4	15.0

出典:1999 年 5 月までは、*Diario Gremial*, 16 de julio, 1999,
p.4 による。それ以後は *Clarín*, *Diario Gremial* による。

さらに、そうした状況に輪をかけているのが、政治危機である。その発端は、デラルア政権が 2000 年 4 月に提案した労働改革法の上院での可決にあった。この時、成立を急いだ政府が複数の議員を買収して賛成票を得たのではないかとする疑惑が 8 月末に浮上したのである。メネム政権と違って清廉な政治を行うと約束してきたデラルア政権にとってこれは深刻な打撃となり、FREPASO の代表で副大統領で上院議長でもあったチャチョ・カルロス・アルバレス (Chacho Carlos Alvarez) は、事実の究明に全力を挙げることを約していた。ところが、10 月 6 日にデラルア大統領が行った内閣改造では贈賄側と目されていた閣僚が要職に残ったことから、チャチョの不満が一気に爆発し、副大統領を辞任してしまった。これは連立政権の基盤を大きく揺るがすことになり、デラルア政権に対する国民の支持率も急落していった。2000 年 12 月には支持率が前年同期に比べ半分近くまで (37.5%) 下っている⁶。

このように、デラルア政権は、経済的停滞と社会不安、政治危機を抱え込むことになり、いわば、複合型危機に直面しているといっても過言ではないであろう。こうしたなかで、デラルア政権が起死回生の特効薬として期待をかけたのが、IMF との間で 2000 年 12 月に締結された緊急融資 (スペイン語で *blindaje*, 英語では *shield* と呼ばれている) であった。総額 397 億ドルに及ぶこの融資により、2001 年中にアルゼンチンが債務の支払い不能となる危険は回避され、さらに、この融資が呼び水となって経済を活性化するのではないかと期待が寄せられている。ただし、現時点ではこの融資の効果は不明である。

以上概観したように、施政一年目のデラルア政権にとって、アルバレス副大統領の辞任に伴う政治的危機が経済的社会的問題を一層深刻にしていることは明白である。そして、副大統領に辞任を決意させた最大の要因が労働改革法にあったとすれば、何故、デラルア政権は、議員の買収といった手段を講じてまで労働改革法を通す必要があったのであろうか。

この点について、小論では、メネム政権のネオ・ポピュリズム型政治では労働改革が不

⁶ *Clarín*, 10 de diciembre, 2000.

十分な形でしか実行できなかったこと、その結果としてデラリア政権は、強引に実施するか、放棄するしかなかったが、前政権から引き継いだ財政危機が前者の道を選択させざるをえなかったことを明らかにしたい。要するに、メネムのネオポピュリスト的労働政策の限界がデラリア政権によって克服されてゆく過程で、同政権は政権の基盤を揺るがしかねない事態に追い込まれてゆくのであり、そうした過程を明らかにすることが小論の課題である。この作業を通して、新自由主義政策の一環をなす、いわゆる第二世代の改革としての労働改革⁷が、アルゼンチンでは政治的に如何に困難な課題であるかを示してみたい。

1. メネムの労働改革政策の基本目標

1989年7月に一ヶ月当たりのインフレ率が196.6%に達するというすさまじい経済危機のなかで政権についたメネム大統領は、8月に国家改革法、9月に緊急経済法を制定して改革に着手する。いわゆる新自由主義的改革といわれるその改革は、民営化をはじめとして、財政支出の削減、税制改革、規制緩和など多岐にわたっていたが、労働改革には当初はそれほど大きな比重は与えられていなかった。新自由主義的政策のモデルとされたワシントン・コンセンサスも、当初は労働改革についてとくに言及していなかった。ワシントン・コンセンサスの目標のひとつであった「規制緩和」はのちに労働改革にも適用されたというが、当初の「規制緩和」は主として新規企業の参入を阻止したり、競争を制限するような規制の緩和を求めるものだった⁸。

ただし、このことは労働政策をメネム政権が持っていなかったことを意味するものではない。いな、労働政策は同政権にとっては極めて重要な意味をもったといえてよい。それは、それに先立つアルフォンシン急進党政権（1983—89）が労働総同盟（CGT）の度重なるストライキ（表2参照）によって物価抑制策の遂行を少なからず阻止されたからだった。つまり、前政権の失敗を繰り返さないためにも、労働運動の政治力やその闘争性を殺がねばならなかったのである。そのためには労働運動を懐柔するとか、分断を図るといった手段と同時に、1940年代以来、労働者がペロニズムのもとで享受してきた有利な諸慣行を打破しなければならなかった。そうした慣行の打破とは労働の柔軟化であり、ここでいう労働改革に他ならなかった。したがって、メネム政権にあっては、新自由主義的な労働改革には、単なる経済的效果だけでなく、労働運動を弱体化させるという政治的意図が少なからず含まれていたといえよう。ただし、労働者の政治力を極端に低下させることは、メネム政権にとって得策ではなかった。ペロニスタ党にとっては、労働者は重要な票田だったからである。そこで、労働者の政治力をある程度削減しつつ、その一方で労働者の支持をも取り付けて行くといった方策も講じなければならなかった。以前のペロニスタ政権であれば、所得再分配政策などを通して国民の支持をつなぎとめておくことも可能だったであ

⁷ なお、第二世代改革は、国によってその内容には相違があり、メキシコでは財政強化が最優先課題なのに対して、アルゼンチンでは労働市場の規制緩和に最大の関心がおかれている。

Manuel Pastor Jr. and Carol Wise, "The Politics of Second-Generation Reforms," *Journal of Democracy*, Vol.10, No.3 (July, 1999), p.35.

⁸ John Williamson, "Democracy and 'Washington Consensus'," *World Development*, Vol.21, No.8, 1993, p.1333.

ろうが、新自由主義を標榜し、財政の健全化を余儀なくされている状況ではそれも不可能だった。そこで、様々な手練手管を弄して大衆の支持をとりつけつつ、ある程度彼らに犠牲を強いる政策を実施せざるを得なくなる。これがいわゆるネオ・ポピュリズムであり、メネムはその一例といってもよいであろう⁹。具体的には、メネムは自ら大衆と一緒にスポーツなどを興じて大衆との一体感を演出しようとしたが、新自由主義の効用を説いて、国民にその受益者であるという意識を抱かせようとしたことも手法のひとつだった。そうした手法は、兌換法（91年4月施行）により、物価の安定を達成すると最大限発揮された。政府は物価の安定が国民生活に如何に役立っているかを説いて、国民の支持を取り付けることに成功したのだった。

表2 民政移管後のゼネスト

アルフォンシン	メネム（第一期）	第二期	デラルア（注）
(1) 3/9/84	9/11/92	6/9/95	5/5/2000#
(2) 23/5/85	2/8/94#	8/8/96	9/6/2000
(3) 29/8//85	21/4/95#	26-27/9/96	23-24/11/2000
(4) 24/1/86		26/12/96	
(5) 31/3/86		14/8/97*	
(6) 13/6/86		6/7/99+	
(7) 9/10/86			
(8) 26/1/87			
(9) 4/11/87			
(10) 8-9/12/87			
(11) 15/4/88			
(12) 9/9/88			
(13) 12/9/88			

* はCTAとMTAによるゼネスト、# は2000年3月CGTの分裂によって生まれたCGT rebeldeの組織したもの。+は、CTAのみ。

注）デラルア政権の成立直後に、コリエンテス州で起こった労働運動弾圧に抗議してCTAが99年12月20日にゼネストを行っているが、政府への直接的批判でないために、ここでは省略。

また、この点も政府がしばしば力説したことだが、労働改革も労働者にとってプラスとなる面をもっていた。たとえば、労働柔軟化によって短期の雇用が容易になれば、雇用の拡大につながる事が期待されたし、労働改革によって、賃金外生産コストが低減されれば、それは企業家の投資を誘発し、当該部門の雇用が拡大する可能性もあった。もっとも労働の柔軟化がどれだけ雇用の拡大に貢献するかは研究者の間でも議論の分かれる問題である。新自由主義派は、労働への規制（解雇手当や高い最低賃金など）が雇用の障害となると見て、柔軟化に伴う雇用創出効果を重視する。これに対して、新構造学派は失業には資本集約的な産業部門に長期資本が集中しすぎることなどが関わっているとして、労働市場以外の硬直性に原因を求める傾向にある¹⁰。アルゼンチンの場合も労働柔軟化の効果

⁹ ネオ・ポピュリズムについては、*Bulletin of Latin American Research*, 19（2000）のネオ・ポピュリズム特集などを参照されたい。

¹⁰ Joseph Ramos, “Neo-liberal structural reforms in Latin America,” *CEPAL Review*, 62（August,

を判断するのは容易ではないが、1991年から97年にかけて、短期雇用が約50万増加したとする推定もあり¹¹、労働の柔軟化が雇用創出に一定の効果を持ったことは否定できないように思われる。

以上をまとめると、メネム政権の労働政策は次のような狙いをもっていたといえよう。

- a. 政治勢力としての労働運動を弱体化させる。
- b. 労働運動の賃上げ要求を抑え込み、インフレ抑制策の一助とする。
- c. 労働の柔軟化を実現して雇用の創出を図り、失業問題を緩和する。
- d. 労働改革により、賃金外生産コストを削減し、投資の拡大と雇用増加を図る。

いうまでもなく、これらの狙いが89年から99年に至る10年間のメネム政権期に一貫して存在していた訳ではない。たとえば、bは、インフレが終息するにつれてその重要性は低下したことは明らかだったし、一つの政策が複数の狙いを持っていた場合もある。すでに指摘したように、aとb、あるいはaとcといったように、経済的狙いと政治的狙いとが抱き合わせになっていたケースもあったであろう。そのため、10年間に及ぶメネム政権の労働改革をその政策的意図から分析するのは必ずしも容易ではないが、にもかかわらず、その意図に注目することで政策上の変化をある程度把握することが可能になるかと思われる。というのは、第一期大統領時代（89－95）の前半はaとbが政策目標の中心となり、第一期の後半と第二期（95－99）ではcとdにかなり重点がシフトしたように思われるからである。以下においては、実際の政策を検討しながら、メネム政権の労働改革の変遷をあとづけてみよう¹²。

2. 第一期大統領期（89－95）の労働政策

2-1 インフレ対策の一環としての労働政策と労働運動の分断

すでに触れたように、89年7月メネム大統領が就任した当時のアルゼンチンは、1ヶ月当たりのインフレ率が196.6%という未曾有のインフレに見舞われ、経済は混乱を極めていた。したがって、当時の政府が政策上のプライオリティをインフレ対策においたのは当然だったであろう。しかしながら、発足当初のメネム政権のインフレ政策は必ずしも成功を収めなかった。確かにインフレ率は、90年には、前年の4,923.6%に比べるとその3分の1以下の1,343.9%にさがったとはいえ、依然高い水準にあった。こうしたなかで、1991年1月経済大臣に任命されたカバロ（Domingo Caballo）は、3月にいわゆる兌換法を議会で通過させると、4月以降兌換法に基づき、外貨準備高に見合った分のみの国内通貨の発行を認める政策を打ち出していった。この政策は急速な成果をあげ、インフレ率は急速に下降

1997), pp.28-29.

¹¹ Julio Godio et al eds., *La incertidumbre del trabajo*, Corregidor, Buenos Aires, 1998, p.11.

¹² なお、筆者は97年までの労働改革の歩みについて、すでに「アルゼンチンにおける雇用促進策としての労働のフレキシビリティ問題」国際金融情報センター『中南米各国における持続的な成長の実現に向けた経常収支不均衡の改善策について』（平成10年2月）において発表している。内容的に一部重複する部分があることをお断りしておきたい。

していった。91年には84.0%に下がった物価上昇率は、92年17.5%、93年7.4%、94年3.9%、95年1.6%と驚異的な低下を続け、ここにアルゼンチンの宿弊だったインフレも漸く克服されたのだった。

こうしたプロセスが示しているように、兌換法の威力は絶大であり、同法に基づく物価安定を成し遂げたカバロの功績が大きかったことは改めて指摘するまでもあるまい。ただし、アルフォンシン政権期に政府の経済政策をしばしば反故にするほどの影響力を発揮した労働側の圧力を抑え込んだメネム政権の労働政策の意義も無視してはならないであろう。

もっとも、アルフォンシン政権と比べてメネム政権は、労働政策においてはるかに有利な立場にあった。それは、メネムがペロニスタ党から推された大統領である以上、ペロニスタによって指導された労働運動がメネム政権を窮地に陥れるような行動には走りにくかったことである。ペロニスタ系労働運動がペロニスタ政権下ではその行動がセーブされる傾向があることは、73-76年のペロニスタ政権期にも看取されたことだったが¹³、89年にはじまるメネム政権のもとでも類似の現象が見られたといっていよう。

ただし、それにもかかわらず、ここで強調しておきたいのは、こうした有利な立場にあったことに加えて、メネム政権が露骨な手段を使って労働運動を抑えたことである。そのひとつが80年代の強硬路線（ゼネスト戦術）を指導したウバルディーニ（Saúl Ubaldini）の影響力を封じ込めることだった。このために、メネムは大統領就任前にウバルディーニを欧州の大使館に外交使節として送りこもうとしたが、これはウバルディーニに拒否されている。そこで次にメネム政権は、CGT内でのウバルディーニの孤立化を図った。そして、メネムの当選に少なからぬ役割を果たした労働組合内部の15グループに働きかけて、ウバルディーニから離間させることに成功する。この結果、89年10月にCGTは、ウバルディーニの率いるCGTアソパルドと15グループの指導者の一人だったアンドレオニ（Güerino Andreoni）の率いるCGTサンマルティンに分裂し、メネム政府は後者を積極的に支援して、ウバルディーニ派の切り崩しを目指した。こうした政府のてこ入れもあって、二つのCGTに帰属した組合数は、89年10月の分裂当初はほぼ拮抗していたが、次第にCGTサンマルティン派が優勢となり、92年3月にはCGTサンマルティン派の主導のもとに再統一することになる。再統一後のCGTは以前よりも政府寄りの性格を強めていたため、それにあきたらないCGTアソパルドの強硬派は、国家労働者組合（ATE）と教員組合（CTERA）らが中心となって92年11月にCTA（Congreso de Trabajadores Argentinos：アルゼンチン労働者会議、97年にCentral de Trabajadores Argentinos：アルゼンチン労働者中央センターと改称）を設置する。さらに94年1月には、CGT内で政府批判派がMTA（Movimiento de Trabajadores Argentinos）を組織している。CTAやMTAの出現に政府は関与していなかったが、89年に分裂を助長して以来、メネム政権のもとで労働中央組織はたえず分断状態にあり、それが労働運動の政治力を弱める結果となったことは明らかだった。とくに89年10月から92年3月に至る期間にはCGTの分裂に乗じて、労働運動の賃上げを中心とする様々な闘争を抑制する政策を打ち出していた。

そのひとつが、90年10月17日に発表された公共事業従業員のストライキを禁止する行

¹³ Juan Carlos Torre, “El movimiento obrero y el último gobierno peronista (1973-1976),” *Crítica y Utopía*, Vol.6 (1982) .

政命令（2184 号）だった。当時公共事業の民営化が電信電話会社を皮切りに実施に移されつつあり、90 年 11 月には CGT アスパルドがそれに反対してゼネストを計画していた。ところが、官公労働者が多かった CGT アスパルドはこの行政命令によって、ストの中止を余儀なくされ、以後も官公労の賃上げ要求を含めた闘争は、この行政命令により厳しい制約を受けることになったのだった。

第二の政策として重要な意味をもったのが、兌換法の施行から約三ヶ月半後の 91 年 7 月 16 日に発表された行政命令 1334 号だった。これは、賃上げを労働生産性の上昇の枠内にとどめることを定めたものであり、明らかに兌換法のインフレ抑制効果を補完しようとするものであった。しかしながら、生産性の算定基準が明確でなかった上に、兌換法施行当初はまだインフレ率が異常な高さにあったことから、労働側はこの行政命令に強く反発した。上述したように、92 年 3 月に CGT が再統一したのも、その主な動機は、この行政命令を撤回させるには労働者の団結が不可欠なことが両 CGT で認識されたからだった¹⁴。労働側の強い反発を受けて政府は 93 年 3 月 1334 号の廃止を決定するが、その時はすでに物価が大幅に下落し、インフレの再発の可能性がほとんど無くなっていた時だった。

このように、メネム政府は発足当初においては明らかにインフレ克服を優先課題とし、労働政策もその一環として役立たせようとしたといっていよいだろう。そして、インフレが沈静化したことで当然のことながら労働政策にも変化が生じた。それは、政策の焦点をインフレ対策という短期的な課題から労働運動の政治力の源となってきた諸慣行の打破、すなわち、労働改革へとシフトさせることだった。上述した 1334 号の廃止は、こうしたシフトを示す好例だが、これより先わずかながら、労働改革に向けての政策も開始されていた。とくに 91 年 10 月 31 日に出された規制緩和の行政命令（2284 号）は、そのなかに企業単位での労使団体協約の方向を打ち出している点で、その嚆矢といえるものであった。また、立法としては表 3 にあるように、同年 11 月 13 日に雇用法が最も早く制定されている。以下、法律を中心に労働改革の動きを追ってみよう。

¹⁴ 拙稿「民主化以後の社会民主主義と脱社会民主主義：アルゼンチンにおける賃金政策をてがかりとして」小池洋一・西島章次編『市場と政府—ラテンアメリカにおける開発の枠組みを求めて—』アジア経済研究所、1996年3月、37頁。

表 3 メネム政権時代に成立した主な労働関連法

第一期（89.5－95.7）		
24013	13/11/91	国家雇用法 ――― 期限付き雇用の承認
24028	14/11/91	労働災害法 ――― 補償額の上限を設定
24185	11/11/92	国家公務員団体交渉法
24241	13/10/93	年金民営化法
24465	15/ 3/95	雇用促進法(柔軟化法) ――― 試用期間の設定、パートタイム雇用などを承認
24467	15/ 3/95	中小企業労働規制法 ―― 中小企業(従業員 40 人以下)に対しては余後効の廃止
第二期（95.7－99.12）		
24557	13/ 9/95	修正労働災害法
24635	4/10/96	強制仲裁法
24635	10/ 4/96	事前強制仲裁法
24714	2/10/96	家族給付法
25013	2/ 9/98	労働改革法 ――― 試用期間雇用の制限(10%以内)など
25212	24/11/99	連邦労働協定 ――― 採用の際の平等など

出所：筆者作成。

2-2 労働改革に向けて

アルゼンチンでは 19 世紀の後半から組織的労働運動が開始され、様々な労働法規が作成されていたが、労働法規が労働者に有利な形で大幅に改正されたのは、ペロンが軍事政府の一指導者として労働政策に関わり始めた 1943 年から 1946－55 年の大統領時代にかけてだった。この時期の改革についてここでは言及を避けるが、この時期に認められた労働者の権利の多くは 1955 年にペロン政権が崩壊した後も慣行として存続し、それが労働運動の政治力を支える重要な基盤となっていた。そうした慣行のなかで、メネム政権期にその修正が企てられたのは主として次の諸点であった。

- ・雇用の安定性
- ・産業部門別の組合組織
- ・各産業部門別に単一の労働組合の組織化とその組合による中央集中型の団体交渉（コーポラティヴな体制）
- ・労働組合による健康保険の管理・運営
- ・労働組合に有利な団体交渉の規定（とくに、1976 年以降認められていた ultra-actividad 余後効は、労働協約の期限満了後も、労使が合意に達しない場合はそれまでの労働協約の効力の継続を認める制度だった。この規定は、企業側にとっては、好況期に一旦労働側に有利な協約を結ぶと不景気のときにその変更が難しくなるため、企業家側がその廃止を強く求めているものであった）

これらの諸改革は、メネム政権の第一期にそのすべてに手がつけられているが、最初の重要な改革は、90 年 2 月に議会に送付されてから 1 年 9 ヶ月の審議を経て漸く制定された

雇用法（24013 号）であった。同法の制定が長期を要した一因は、すでに見てきたように、発足当初のメネム政権が物価の安定に力点をおき、雇用問題は二の次だったことにあったが、雇用促進のために期限付き雇用を認めた¹⁵ことに強い批判が寄せられたからでもあった。議会に提出された雇用法反対の少数意見では、労働の柔軟化は、政府が期待するような雇用の増大をもたらすものではなく、雇用の増加には生産的投資と経済成長が必要であること、また、期限付き雇用は、労働者の組合参加を減少させるだけでなく、就労期間の短い労働者をも健康保険でカバーすることになるので、労組の健康保険制度にも悪影響を与えること¹⁶、などが指摘されていた。こうした議論のなかで、労働の柔軟化が雇用に及ぼす影響については、積極派の新自由主義派と批判派の新構造主義の立場の違いについては、すでに指摘したが、類似の対立がアルゼンチンの議会でも繰り広げられていたのである。

この雇用法の成立後、メネム政府は 92 年には国家公務員団体交渉法を制定し、93 年に入ると、労働立法ないし、労働者の利益にかかわる法律の制定に力を入れることになる。このように、労働法規の成立を急いだ一因は当時高騰を続けていた失業率に歯止めをかける必要に迫られていたことにあった。表 1 から明らかなように、失業率は 92 年から 93 年にかけて顕著な伸びを示しており、以前にもまして労働の柔軟化による雇用の増加が期待されたのである。93 年 5 月に政府が議会に送った労働法改正案では、解雇保障金の算定方式を雇用者に有利に変更し、期限付き被雇用者を保障なしで解雇できることを骨子としており、雇用拡大を狙った典型的な労働柔軟化策だった¹⁷。加えて、兌換法により、国内通貨が割高に保たれていたことから、対外的競争力の低下に苦しむ国内企業を救済するために、賃金以外の企業家の負担を軽減することが企図された。企業家の社会保障負担率の軽減を謳った行政命令 2609 号（93 年 12 月）は、雇用者の社会負担を軽減することで労働コストを低く抑えることが経済の持続的成長に不可欠なことが同法のなかに明記されていた¹⁸。93 年 1 月に発表された健康保険組合の自由化に関する行政命令（第 9 号）も、企業家の負担の軽減をひとつの目標にしていたとみてよいだろう。

こうして 93 年以降、雇用の拡大（すでに触れた目標 c）や生産コストの削減（目標 d）を実現するために、様々な労働立法や行政命令が提出されたのだった。複数の政策を同時に提示することは、すべてが失敗に終わる危険をはらんでいたが、メネム政府は逆に複数の政策を並列させることで成果をあげた。筆者が「パッケージ主義」と呼んでいる方法がそれであり、複数の政策をほぼ同じ時期に提示して、労働側の反対の多い法案については、それを引っ込めるが、そうした譲歩と引き換えに、反対の少ないものについては、それを吞ませるという手法であった¹⁹。たとえば、93 年 3 月には労働側が最も強く反対したのは健康保険の自由化だったが、これを引っ込めると引き換えに、中小企業労働規正法を承諾させている。この中小企業に関する法律のなかには、余後効の廃止が盛り込まれていたが、

¹⁵ *Anales de la Legislación argentina*, 1991D, p.3883.

¹⁶ *Ibid.*, pp.3877, 3879, 3889-3890.

¹⁷ 拙稿、「アルゼンチンにおける…」前掲論文、29 頁。

¹⁸ 同上論文、29 頁。

¹⁹ 拙稿 “Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica,” en Santiago Senén González y Fabián Bosoer, eds., *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Corregidor, Buenos Aires, 1999.

労働側は中小企業については渋々認めたものの、一般原則として余後効の廃止に断固反対するとの態度だった。また、93年に提出した労働法改正が労働側の強い反対を招くと、翌年には、労働側の反対の少ない形で雇用促進法（柔軟化法、24465号）を通すことに成功している²⁰。筆者は、こうした手法が、すでにふれたネオ・ポピュリズムの好例ではないかと思っている。というのは、労働側の反対の強い法令を引っ込めることで、労働側からは感謝され、その代償として痛みの少ない改革に応じるという、指導者と大衆との間に一種のギヴ・アンド・テイクの関係が存在したと考えられるからである。いわば、指導者としてのメネムは、こうした手段を弄して財政支出を伴わずに大衆の支持を繋ぎ留めることに成功したのである。いわばそれは安上がりのポピュリズムとしてのネオ・ポピュリズムであった。こうしたネオ・ポピュリズム型の労働改革の結果として、メネム政権の第一期における労働改革は比較的抵抗の少ない改革にとどまったといえようし、労働改革が彼の人気を低下させることもなかったのである。95年5月の選挙でメネムが49.90%の得票で再選されたことは、労働政策がある程度成功したことを物語るものであろう。

3. 第二期大統領時代における労働改革の停滞

しかしながら、以上述べてきたような労働改革が反対の多い改革を実現するには役に立たないことは明白である。それを吞ませるに足る取引カードを欠いているからである。実際、95年7月にはじまった第二期のメネム政権は、表3にあるように、第一期から持ち越した修正労働災害法、強制仲裁法などを通した後、第一期に強い抵抗に直面した健康保険の自由化と余後効問題を含む団体協約の改正問題に取り組むことを余儀なくされる。しかしながら、労働側はこの二改革に強く反対し、このため、第二期大統領時代において労働と政府の関係は、第一期よりもはるかに波乱含みとなった。とくに労働側は96年7月にカバロを経済大臣から引きずり落すことに成功してからは、攻勢を強め、表2にあるように、96年下半年にはアルフォンシン政権期に劣らぬ頻度でゼネストが試みられたほどだった。

一方こうした労働側の強硬姿勢に対して政府も負けてはいなかった。96年10月には労働協約の改正を議会に提案し、さらに健康保険の自由化を行政命令により発表した。そして、労働協約の改正が議会で反対に会うと、96年12月18日に労働省の権限で団体協約の修正が可能となる行政命令を発表し、これに対抗して、CGTが12月26日ゼネストを強行するなど、政府と労働界との関係は緊張の度を深めていった。そうしたなかで、97年1月に労働裁判所の判事が12月18日に出された行政命令を違憲とする判断を下したことから、政府は強硬姿勢を改め、企業家、CGTとの協議による労働改革の実現を目指す方向へと転換した。この結果97年の1月から三者による協議が繰り返されたが、合意に至らず、97年5月政府は企業側との合意をあきらめ、CGTとの合意に基づく改革案を7月議会に提出した。ところが、この案には企業家側が猛反発し、加えて10月の中間選挙でペロニスタ党が議席を減らしたため、議会の通過は困難となってしまった。

この行き詰まりを打開すべく1997年12月にはカロ・フィゲロア(Armando Caro Figueroa)

²⁰拙稿、「アルゼンチンにおける…」前掲論文、29頁。

に代わって元経済大臣のエルマン・ゴンサーレス（Antonio Erman González）が労相に送りこまれた。エルマン・ゴンサーレスは、97 年 10 月の選挙でペロニスタが敗北したことを重く受け止め、99 年に予定された大統領選挙（94 年の憲法改正により、大統領の任期は 4 年に短縮されていた）で勝利するには労働者の支持を従来通りとりつけておく必要があると判断し、98 年 3 月労働者の意向を盛りこんだ労働改革法を議会に提出した。前年の案よりも労働寄りだったことから、企業家側は一層強く反発したのは当然だったが、メネム政府は反対に回っていたペロニスタ党員を何とか説得して 98 年 9 月、議会を通過させた。これが表 3 にある法律 25013 号だが、以上の経緯から労働側の意向がかなり反映されたものとなったことは明らかだった。たとえば、余後効は廃止されなかったし、見習工の数は期限をつけない被雇用者の 10%を超えてはならないとされた。団体交渉も全国レベルで行うとされた。企業家が支払う解雇保障が削減された点は、企業家にとっては改善だったが、全体として労働者寄りの法律となったことは疑問の余地がなかった²¹。このため、アルゼンチン工業連盟は強く反発し、IMF もこの改革には不快感を隠さなかったという²²。労働側も全面的に賛成した訳ではなく、とくに MTA は、見習い工を制度化するのは企業家による権利の乱用であり、労働権の侵害だとして真っ向から反対した²³。

こうして、様々な議論を呼び、紆余曲折を重ねて成立した労働法の改革は、結果的には、第一期の柔軟化の方向をストップさせ、むしろ、以前に逆行させる意味が強くなってしまったのである。それは、労働運動の反対を最小限にとどめて、反対の少ない改革だけに限定して進められたネオ・ポピュリズム型労働改革の一つの帰結であったといえよう。

4. デラルア政権のもとでの労働改革

99 年 12 月に発足したデラルア政権にとって差し当たっての課題は、膨大な財政赤字対策だった。そのためには IMF の支援が不可欠であり、IMF の援助をうるためには 98 年の労働改革を新たに改革する必要があることは明白だった。こうした経緯からデラルア政権は、発足早々から労働法の改革を急ぎ、2000 年 1 月 19 日に改正案を議会に送付している。ただし、今回の改正は、98 年の改正とは逆方向に向かったものだった。いいかえれば、労働の柔軟化を一層推進しようとしたのである。このため、労働側が強く反発し、CGT 内ではこの改正をめぐる反対派と政府支持派とに真っ二つにわかれてしまった。そして、下院を通過する前日の 2 月 23 日に CGT は、トラック運転手組合のモジャーノ（Hugo Moyano）を中心とする改革反対派と政府との対話を目指すグループ CGT 委員長のダエル（Rodolfo Daer）を支持するグループとに分裂し、2001 年 1 月現在なお分裂状態が続いている。CGT の分裂が政府に益することは、89 年の分裂の際にも見られたことだったが、デラルア政府にとっても同様だった。上院では与党連合は数的に劣勢であったが、労働側の強い抵抗も無く、4 月 26 日に同案を通過させたのだった。ただし、その際上院議員の何名かに政府から票の買収が行われたとの疑惑が持ち上り、それが政治的混迷の一因ともなっていることはすでに触れた通りである。この疑惑の究明はまだ継続中なので、買収の有無については

²¹ *Anales de la Legislación Argentina*, 1998E, p.3889. Clarín, 3 de septiembre, 1998.

²² *Clarín*, 3 de septiembre, 1998.

²³ *Diario Gremial*, 7 de septiembre, 1998.

断言できないが、労働者を支持基盤とするメネム政権ですら、労働者の利益を損ないかねない法案は、議会通過が困難だったことを想起するとき、この改革法案が上院を異常な速さで通過しているとの印象は否めない。

こうして成立した今回の改革は、旧法と比べると以下のような特色をもっていた（表4）。

表4 新法と旧法との比較

	(旧法)	(新法)
1) 試用期間	30日。協約により、180日間まで延長可。事前通告し、50%の解雇保障。	90日。180日間まで延長可。事前通告を要さず、保障なし。中小企業では、熟練工を1年間可。
2) 1988年以前の労働協約改定	労使の合意による交渉。合意のない場合は、以前の協定が自動的に継続する（余後効）	2年間有効。その間に交渉し、不調の場合は、労使いずれかの申請があれば仲裁に付託。仲裁がいずれかによって拒否された場合には、係争点をのぞいた部分の協約が発効。ただし、合意がなされた場合でも、等級別の基本給は上位協約に定める額を下回ってはならないものとする。
3) 1988年以後の労働協約	労使の合意による交渉。合意ない場合は、自動的に発効（余後効）	余後効のない協約においては、2年間交渉が行われる。合意のない場合には、いずれかの申請により、仲裁に付される。仲裁が拒否された場合には、協約は無効となり、賃金条項だけが継続する。
4) 協約の実効	上位協約（全国もしくは産業別）が優先。下位協約（地方もしくは企業別）が上位協約に優先するのは、両協約の署名者が同一の場合に限定される。下位協約が更新されない場合は、上位協約が発効する。	下位協約が上位協約に優先する。ただし、上位協約に署名した労働組合は下位協約の交渉に参加できる。上位の労働組合と下位の労働組合の間に齟齬のある場合は、組合の定款の定めるところによる。
5) 新規採用者への社会保障負担	企業は、通常の負担を行う。	新規に人員を採用する企業家は、各新規採用者に応じて社会保障負担が軽減される。

出所：筆者作成。

この一覧表からも明らかなように、今回の改正の重要なポイントは余後効の廃止を明確に打ち出したことにあった。この点では企業家側の主張が大幅に認められる形となっている。第二に下位の労働組織が上位の組織に優先するという原則が打ち出されたことである。このことも団体交渉の分散化を求めている IMF や世界銀行の主張に沿ったものといえるが、ただし、上位組合が下位組合の交渉に参加できることが明記されており、その点では労働組合側の要求をある程度取り入れたものとなっているといえよう。第三に試用期間の延長が認められたことであり、この点も企業家に有利なものである。

このように、今回の改正は、メネム政権が遣り残した労働改革を次ぎの政権が補完したという意味をもっていた。つまり、ラテンアメリカで最も新自由主義的な改革を実施したとされるメネム政権が労働改革では必ずしも成功せず、とくに 98 年の労働法改正は、いわゆる労働の柔軟化と逆行するものであったが、その流れを再び逆転させたのが今回の改正だったのである。そうした困難な課題をもともと労働運動との関係がさほど強くない急進党を中心とするデラルア政権がやり遂げたことは、それなりに評価されねばならないが、その過程で功をあせるあまり、無理を犯したという可能性は捨てられないように思うのである。

なお、デラルア政権における労働改革のもう一つの成果として、メネム政権がなしえなかった社会保険の自由化がある。これは 2000 年 6 月に緊急かつ必要な行政命令によって立法化したものだが、この新しい制度は 2001 年の 1 月から施行されることになっていた。ところが、2001 年 1 月 2 日に違憲との司法判断が下り、改革案の帰趨はまだ不透明である。この問題については、他日を期したい。

若干の結語

以上、本章では 2000 年にアルゼンチンの政局を激震させた上院議員の買収疑惑事件に関連して何故、デラルア政権が労働法の改正を急ぐ必要があったのかという疑問を解き明かすことを試みてきた。その結果、2000 年度の労働法改正は労働改革におけるメネム政権の失敗、もしくは不十分さを補うという性格が強かったことはすでに明らかにされたであろう。アルゼンチンに第二世代改革として労働の規制緩和を求めている IMF から資金援助を勝ち取るには、労働政策におけるこうした補完が、絶対不可欠とデラルア政府は考えたのである。では、何故、メネム政権は労働改革に部分的にしか成功しなかったのだろうか。

本章の答えは、メネム政権のネオ・ポピュリズム的政策にその原因があるのではないかということである。かつてのポピュリズムは、ペロニズムが典型的にそうであったように、国が財政支出を大盤振舞いして、大衆に様々な利益を付与するものであった。これに対してメネム政権は財政支出の緊縮化を求められており、到底かつてのペロニズムの手法を取り入れることは出来ない。そこで登場したのが、「パッケージ主義」であり、複数の政策を並列させて、反対の多い問題を先送りすることで大衆の支持をつなぎとめ、その一方で引っ込めたという譲歩の代償として、反対の少ない改革に合意を求めて行くという手法である。この手法によって、メネムはいくつかの労働改革を成し遂げたのだが、強い反対に直面した改革は実施が困難であった。そうした強い反対を浴びた法案が余後効の廃止を含む団体協約の改正であり、健康保険制度の自由化であった。メネム政権はこの二大労働改革を成し遂げられずに退陣したのだった。そうした経緯から、デラルア政権のもとでの今回の労働法改正は、ネオ・ポピュリズムの限界を乗り越えようとした試みといえるであろうが、しかし、もし買収が真実だったとすれば、アルゼンチンの民主主義は労働改革のために余りに大きな犠牲をはらったことになるだろう。