

## 組合内政治と組合路線

——国労の事例研究を通じた理論的考察——

### Relations between Internal Union Politics and Union Policies: Theoretical Review and the Case Study of Japan National Railway Workers' Union

鈴木 玲  
Akira Suzuki

This paper argues that policy orientations of unions are shaped by political processes within unions and do not merely reflect their external economic and social contexts. It first reviews previous studies on union behaviors. While many previous studies explain union behaviors mainly in terms of unions' external political, social, and economic contexts, some recent studies have turned their attention to internal union politics in explaining union behaviors. Secondly, the paper derives four hypotheses on relations between union policies and the internal politics of unions from previous research and apply them to the case of the Japan National Railway Workers' Union (Kokuro). The four hypotheses concern two theoretical issues: union leaders' dilemma of policy choice, and relations between militant policy orientations and union democracy. The case study shows that leaders of Kokuro were in a dilemma of policy choice when union-management relations of JNR became tense, and that the union's militant policy orientations mainly reflected the opinion of shopfloor-level officials and activists, rather than rank and file members. In the third section, the paper examines the long-term effects of the internal politics of Kokuro on its policy orientations based on the concept of "the logic of organizational behavior." In Kokuro, a militant logic of organizational behavior, once formed in the early 1960s, was reproduced thereafter by lower-ranked union officials committed to shopfloor militancy and increasingly constrained the flexibility of union leaders in their policy choice. In the concluding section, the paper briefly considers theoretical implications of this study for general theories of political sociology. It suggests that studies on internal union politics like this one attempt to show effects of politics on economic and social structures, rather than vice versa.

#### 1. はじめに

本稿は、労働組合内の政治過程がどのように組合政策形成に影響をおよぼすのかという問題について考察する。「組合内政治過程」または「組合内政治」とは、組合路線をめぐる労働組合内部における派閥間、または組合幹部と組合員との対立および妥協を意味する。この研究課題の考察を通じ、本稿は先行研究があまり注意を払わなかった問題——組合内政治が労働組合の組合路線形成にどのように関与するか——について理論的に明確化することを目的とする。本稿は第二セクションで、労働組合の路線形成と組合内政治に関する先行研究のレビューを行う。そして、主に欧米の組合の事例に基づいた先行研究の分析枠組みを、どの程度日本の組合に当てはめることができるか考察する。第三セクションでは、先行研究から仮説を導きだし、それに基づいて具体的な組合内政治過程の事例を分析する。本稿で分析する事例は、国労（国鉄労働組合）の組合内政治であ

る。事例分析を通じて、国労の戦闘的組合路線は、経済的、制度的外部要因の反映だけではなく、組合内の政治過程という政治的要因によっても形成されたことを示す。第四セクションは、国労の組合内政治分析に基づき、組合内政治が組合路線に及ぼす長期的影響を検討する。第五セクションは、組合内政治研究が政治社会学の分野での理論に占める位置を検討する。

#### 2. 組合路線形成に関する先行研究のレビュー

##### (1) 外部要因による説明

労働組合の路線には二つの側面がある。一つ目の側面は、組合活動の重点を政治領域、経済領域のどちらにおくか、すなわち組合路線が政治主義的かまたは経済主義的であるかということである。二つ目の側面は、要求の実現をストライキなどの組合員の

動員で目指すかまたは交渉相手との協力関係を通じて行うか、すなわち組合路線が戦闘的かまたは協調的であるかということである。このように違ったタイプの組合路線は、どのように形成されるのだろうか。この問題は、これまでも労働運動・労働組合に関する研究の中心的テーマであった。そして、研究者の多くは、主に労働運動・組合の外的環境によって路線の違いを説明した。例えばS. M. リブセットは、第一次大戦前に欧米諸国の労働運動が戦闘的・政治主義的路線を志向した度合いの違いを説明するものとして二つの外部要因をあげた。一つは資本主義発達前の社会制度における身分格差、もう一つは支配階級が労働運動に対して抑圧的であったかどうかである。彼は、西欧諸国の労働運動が政治的路線を取ったのに対して、アメリカ合衆国の労働運動が政治主義路線を取らなかったことを指摘した。そして、その理由としてアメリカでは身分格差が明確でなかったこと、支配階級が労働運動に対して抑圧的でなかったことをあげた (Lipset, 1983)。G. マークスは、支配階級や国家の対労働運動政策だけではなく、労働組合の経済的文脈にも注目した。彼は、第一次大戦前のアメリカ、イギリス、ドイツの労働運動を比較して、これらの国の活版工組合は共に経済主義路線を志向したのに対し、炭坑労働者の組合はどこでも政治主義路線を志向したと指摘した。彼によると、熟練工を組織した活版工組合は、組合員利益を労働市場の枠組みのなかで追求することが可能であったために、経済主義路線を志向した。一方、非熟練工を組織した炭坑労働者組合は、労働市場の枠組みのなかでは組合員利益を追求できなかったため、政治主義路線を志向した。すなわち、それぞれの組合の路線は、労働市場への適応力という外部要因を反映したものとして説明された (Marks, 1989)。また、「制度学派 (institutionalism)」の研究者は、労使関係制度を労働運動・組合の路線に影響を及ぼす重要な外部要因とした。例えば、H. A. クレグは、団体交渉制度は組合行動 (union behavior) を規定する最も重要な要因であると論じた。彼は、欧米諸国の団体交渉制度の構造や範囲と組合行動の関連を分析して、労働組合の戦闘性(ストライキを行う傾向)は団体交渉が地域または工場レベルに分散しているほど高く、産業または国家レベルに集中しているほど低いと指摘した (Clegg, 1976, pp.8-9)。

このように、先行研究の多くは、戦闘的・協調的または政治的・経済的な組合路線は、社会制度、支配層・国家の労働政策、経済状況、そして労使関係

制度などの外的環境に対応して形成されるという理論的前提を取った。しかし、このような理論前提は労働組合を外部環境に一樣に反応する「統一的アクター」としてみなし、組合内政治過程を「ブラック・ボックス」化してしまう問題がある。

## (2) 組合内政治に関する研究

1970年代中頃までの欧米における組合内政治の研究の主な関心は、組合民主主義の成立条件の問題であった。これらの研究に共通するのは、組合民主主義の条件として組合内に執行部に対する一定の反対勢力が存在することをあげている点である。しかし「反対勢力」の定義・存在する条件については研究者の間で意見が分かれた(例えば、Lipset, Trow, and Coleman, 1956; Edelstein and Warner, 1976; Martin, 1968; 鈴木, 1998, 96頁を参照)。

これらの組合民主主義に関する研究は、組合内の政治過程が組合路線形成にどのように影響するかという問題に関心を向けなかった。それには、二つの理由が考えられる。一つには、これらの研究が労働組合を一つの独立した「政治システム」として分析して、組合とその交渉相手との関係に比較的無関心であったためである。二つには、これらの研究の多くが政治イデオロギーの影響を受けていたということである。すなわち、研究者は組合員の本質的な利益についてあらかじめ前提を持ち、利益の定義を政治過程として見なさなかったのである。研究者の取った立場に応じて、組合員の本質的利益は経済主義的または政治主義的であるとされ、その利益に沿った路線を取るかとらないかで、その組合を民主的または独裁的であると特徴づけた (Streeck, 1988, p. 310-311を参照)。

1980年以降の労働運動や労働政治の研究は、組合内政治と組合路線形成の関係に関心を向けた。二つの歴史的要因が研究の関心をこの問題に向けた。一つには、1970年代にいくつかの先進工業国で見られた、ネオ・コーポラティズム制度の発展である。二つには、1980年代に入り国際競争激化により先進工業国の労使関係の環境が大きく変化したことである。ネオ・コーポラティズム制度のもとでは、組合の賃金要求抑制と、雇用安定や社会保障充実の「取り引き」が国家政治レベルで交渉される。そして組合指導者は、政府・経営者の代表との「政治的取り引き」について組合員の合意を得る(または組合員の反対を抑える)ことが要求される。このような政治主

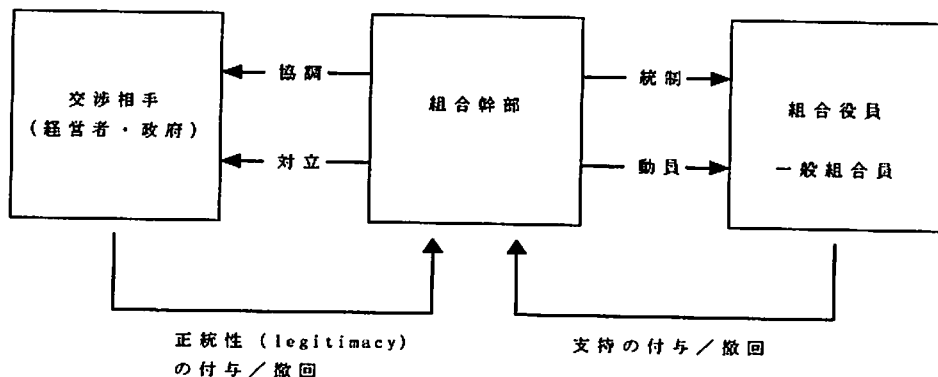


図1 組合幹部の政策選択ディレンマ

義的・協調的路线を組合がとれるかは、組合内の政治過程の展開にかかっている（例えば、Regini, 1984; Wolfe, 1985; Swenson, 1989）。1970年代までは、労働組合は経営者や政府から雇用安定や社会保障に関する譲歩を勝ち取ってきたが、1980年代になると、逆に経営者や政府が国際競争激化を理由に労働組合側に譲歩を迫った。そこでいくつかの研究は、組合の労使関係の環境変化に対する対応を分析し、組合内の政治過程によって組合が譲歩に応じるか、抵抗するかを説明した（例えば、Golden, 1988; Yates, 1992; Perusek, 1995）。

これらの研究は、組合は一定の政策選択の幅を持っていて、組合がどのような政策を選択するかは外部要因を直接反映するのではなく、組合内政治過程の結果決まることを理論前提にしている。組合幹部は交渉相手（経営者・政府）に対して協調と対立、一般組合員に対しては統制と動員という政策選択を持っているが、双方から矛盾した圧力を受けて政策選択のディレンマに立たされる。すなわち、組合幹部は交渉相手から組合員を統制することを要求されるが、交渉相手と協調的政策を取り統制を強めると、一般組合員や組合役員は組合幹部に対する支持を撤回して、「一般組合員の反乱」や派閥抗争が起こる。一方、組合幹部が組合員を統制できなくなったり、組合員の圧力に応じて動員を強め戦闘的政策を取ると、逆に交渉相手から組合指導者の正統性（legitimacy）が疑われる。組合政策は、組合幹部、組合役員、一般組合員の政策選択のディレンマをめぐる政治過程によって形成されるのである（Sabel, 1981; 図1を参照）。

組合内の政治過程がどのように展開するかは、研究対象の組合によってさまざまであるが、これらの

研究は政治過程の分析に二つのアプローチをとる。一つ目のアプローチは、組合内政治を協調的な組合幹部・役員と（少なくとも時折）戦闘的な一般組合員（rank-and-file）との間の組合政策をめぐる争いと見る。このアプローチによると、組合の政策決定過程が「民主主義的」で一般組合員が積極的に政策議論に参加する場合、組合幹部・役員は一般組合員からの圧力にさらされる。その結果、組合が「政治的取り引き」を拒否したり、経営者・政府に対する譲歩を渋ったりして、組合路線が戦闘化する可能性が高まる（例えば、Yates, 1992; Stepan-Norris and Zeitlin, 1995を参照）。二つ目のアプローチは、組合内政治における幹部、役員、一般組合員の立場の違いについて別の見方をとる。このアプローチによると、組合幹部は経営者や政府に対して協調的立場を取る場合が多いが、組合役員（特に職場レベルの役員）は現存する組合組織や団体交渉制度に既得権を持っており、既得権を脅かすような譲歩に対して抵抗する傾向にある。しかし、一般組合員はそのような既得権を持たず、厳しい経済状況のもとでは譲歩をやむを得ないものとして受け入れやすい（例えば、Golden, 1988）。すなわち、これら二つのアプローチは、戦闘的な組合政策の支持層が一般組合員であるか、または組合役員であるかという点で評価が分かれる<sup>(1)</sup>。

同じ組合においても、組合内政治は時期によって違った形で展開することがある。例えば、G. ペルセクの全米自動車労組（UAW）の研究によると、経済の好況と社会運動の盛り上がりの文脈のなかで、1967年から73年までの間UAWで「一般組合員の反乱」が起こった。この時期の組合内政治は、反乱を指導した活動家と、反乱をおさえようとした組合幹部・役員層の間で争われた。一方73年以降、

特に 80 年代の米国自動車産業の国際競争力衰退の文脈において、組合内政治は経営者が求めた給料や労働条件に関する譲歩をめぐり、組合幹部とローカル役員の間で争われた。ローカル役員も多くは、組合幹部が受け入れた職場レベルの労働条件規制の緩和は、彼ら・彼女らの職場での地位を脅かすものとして、執行部に反対する派閥を結成した。組合役員の戦闘性に対し、一般組合員は不満を持ちつつ、譲歩は避けられないとする態度を取った (Perusek, 1995)。

### (3) 組合内政治分析枠組みは日本の労働組合に当てはまるか？

上記の組合内政治研究のレビューは、組合幹部が政策選択ディレンマを持つことと、組合内対立には二つのモデルがあることを示した。このような組合内政治過程に関する分析枠組みは、主に欧米の産業別組合のケース・スタディに基づいているため、企業を組織単位とする日本の労働組合に当てはめることができるのかという疑問がある。

日本の企業別労使関係に関する研究の多くは、企業別組合が代表する組合員の利益は同質性が高く、利益形成に政治過程は関与しないという前提を持っていたと考えられる。組合員利益の同質性については、主に二つの説明がされてきた。「社会要因説」は、利益の同質性を組合員が「企業共同体」のメンバーとして統合されて、企業意識を共有していることにより説明する (例えば、Dore, 1973; 稲上, 1981)。「経済要因説」は、利益の同質性を組合員が内部労働市場の参加者として共有する経済的利益——幅広い技能の取得と経営方針決定への発言——によって説明する (例えば、Koike, 1988; Aoki, 1988)。すなわち、これらの研究は企業別組合の代表する利益の同質性の高さを、利益が主に外部要因によって形成されたことによって説明した。

企業別組合が代表する利益形成に政治過程が関与するのかという問題について、本稿は詳細な議論に入らないが<sup>(2)</sup>、ここではこの問題に関して二つの点に触れたい。ひとつには、多くの民間大企業組合では 1950 年代末まで組合路線をめぐる左右対立があり、組合内政治は活発であったことである。すなわち、少なくともある時期においては、企業別組合の代表する利益の同質性は必ずしも高くなかった。ふたつには、60 年代以降の組合内政治の不活発化は、必ずしも組合員の利益形成が「非政治化」した

ことを意味しないということである。一部の研究者は、民間大企業組合において労使協調路線が維持されたのは、一般組合員の自発的意志によるというよりも、経営者が組合をコントロールし、組合民主主義の欠如により執行部に反対する左派少数派やその他の反対意見が抑圧されたためであると主張する (例えば、山本, 1981)。特に、左派少数派に対する抑圧は、組合幹部や経営者の「反共主義」によるものだとする (高橋, 1985)。すなわち、これらの研究者によると、労使協調路線主導による組合内政治の「非政治化」維持自体が、労使間の政治権力構造を反映しているというのである。

このように、民間企業における組合員利益形成に政治過程が関与するかどうかは、研究者の間で意見が分かれる。しかし、同じ「企業別組合」でも公共企業体組合においては、民間大企業組合の組合内政治が不活発になった後も、組合政策をめぐる議論は活発であり続けた。特に、国労は社会党・共産党の支持別に「民同派」と「革同派」に派閥化して、組合政策をめぐり対立と妥協を繰り返した。欧米の組合に基づいた分析枠組みがどの程度日本の労働組合を説明できるのかという問題はあがあるが、本稿ではそのような分析枠組みを国労に当てはめることで、国労の戦闘的組合路線の形成・継続を今までと違った視点からの分析を試みる。

## 3. 国労の事例研究

本稿が試みる国労の戦闘的路线の説明は、これまでの国労研究とは違った視点に基づく。国労の組合路線は、これまで制度的、経済的、社会的要因など組合の外部環境による説明がされてきた。これらの研究を簡単にまとめると、制度的要因説は、公労法 (公共企業体等労働関係法) のストライキ禁止や、公労委 (公共企業体等労働委員会) による調停・仲裁制度などの公共企業における労使関係制度を組合の戦闘化の原因としてあげる (例えば、新川, 1994)。経済的要因説は、国労や動労の推進した反合理化闘争などの戦闘的路线を、国鉄が民間企業とちがいで市場競争にあまりさらされていなかったことで説明する (例えば、Hiwatari, 1997)。社会的要因説は、現業職員が形成する彼ら独自の社会的関係と管理職員に対して持つ「奴らと俺たち」の意識が組合の戦闘路線を促進したとする (稲上, 1979 を参照)。これらの外部環境による説明に対して、本稿は国労内の派閥抗争

に焦点をあてることで、組合政策形成における政治的要因の重要性を強調する。

このセクションは、1950年代後半から1987年の国鉄分割民営化までの国労の組合内政治を分析する。分析の目的は、国労の組合路線を形成した政治的要因のさまざまな側面を浮き彫りにすることである。また本稿の主要な関心が理論的考察にあるため、一次資料分析やインタビューによって得られる組合内政治の側面を史料として提示することを目的とはしない。そのため、以下の組合史分析は、すでに発表されている二次資料に頼る。

### (1) 組合内政治過程と組合路線の関係についての仮説

第2セクションでレビューした先行研究から、組合内政治と組合路線の関係について、次のような仮説が導きだせる。

仮説1と2は組合幹部の政策選択ディレンマに関するものである。

- ①交渉相手との関係が対立関係にある場合、組合幹部は組合員を動員する政策を取る。一方、組合幹部がストライキなどによって組合員の動員をすると、交渉相手は組合の「正統性」を疑うようになる。
- ②組合幹部は交渉相手と協調関係を確立しようとする場合、組合員に対して統制を強める。一方、組合幹部が組合員に対して統制を強めると、組合員の幹部に対する反発が強まる。

仮説3と4は組合内政治過程に関する相対する二つのアプローチに基づく。

- ③組合内政治が「民主主義的」で一般組合員が積極的に政策議論に参加する場合、組合路線は戦闘的になりやすい<sup>(1)</sup>。
- ④組合内政治で、組合役員（特に職場レベルの役員）の影響力が強い場合、組合路線は戦闘的になりやすい。以下の国労の事例研究は、これらの仮説に基づいて行う。

### (2) 国鉄労働運動と国労の組合内政治の概要

国鉄労働者が組織した最初の全国規模の組合は、1946年に地方組織の連合体として結成された国鉄総連（国鉄労働組合総連合）であった。翌年、国鉄総連は組織単一化のため解散を決定し、単一組織と

して国労（国鉄労働組合）が結成された。結成当時国労は、国鉄労働者全てを組織した。しかし、機関士が職能間平等化の動きに反発して、1951年に職能的既得権の回復を目的として機労（国鉄機関車労働組合、後の動労）を結成し、国労から脱退した（稲上、1979、4頁）。1957年には、二つの組合（国鉄新潟地方労組、国鉄職能労連）が政治主義・戦闘的路線を批判して、国労から分裂した。これら二つの組合と、1960年以降国労から脱退した組合員が合流して1962年に新国労（新国鉄労働組合連合）が地方組織連合体として結成された。国労が政治主義・戦闘的路線を取ったのに対し、新国労は経済主義・協調的路線を主張した。1968年、新国労は全国単一組織の鉄労（鉄道労働組合）に発展的解消をした。分裂組合の結成による組合員の脱退にもかかわらず、国労は60年代以降も国鉄労働者の60-70パーセントを組織する最大規模の組合であり、国鉄労働運動の主導的立場は国鉄分割・民営化直前まで維持された（表1-1、1-2を参照）。

国労は最も派閥化した組合の一つであった（図2を参照）。組合結成当初から右派と左派は激しく対立した。1947年から1949年の人員整理までは、国労内の派閥抗争は共産党、民同派、革同派の間の対立であった。47年の2・1スト以降共産党は国鉄労働運動で影響力を伸ばした。共産党の影響が強かったのは、都市部と北海道などの「生活条件の苛烈」な地域であった。民主化同盟（民同派、結成当初は反共同盟と呼ばれた）は、共産党勢力に対抗して47年10月に結成された。民同派結成に参加した組合員は、国鉄大家族主義の「下士官的な地位」にあり、組合が「他の勢力に攪乱」されることに強い抵抗感を持ったと言われる（労働争議調査会、1959、54-55、59-60頁）。革新同志会（革同派）は、48年に共産党と民同派の「中間派」として結成された。革同派結成に参加した組合員の性格はさまざまであったが、民同派の「徒党的性格」や「ボスの支配」に反発した者、役員になるために利用した者、そして容共的立場の者がいたと言われる（有賀、1978上、190頁；労働争議調査会、1959、60頁）。国鉄当局は1949年7月に人員整理を行い、約94,000人の国鉄職員を解雇した。人員整理は、ドッジ・ラインのもとで国家財政を緊縮するという経済的目的を持っていたが、同時に共産党員を国鉄労働運動から排除するという政治的目的もあった（遠藤、1954、215頁）。そのため、組合執行部の派閥構成は大きく変わり、民同派が圧倒的多数を占めるようになった。

表 1-1 国鉄内労働組合の組合員数表

年	国労	動労 (機労)	鉄労 (新国労)	職能労連	地方労組
1951	386,263				
1952	363,030				
1953	376,087				
1954	369,317				
1955	386,817				
1956	368,605				
1957	367,068				
1958	358,772			8,049	5,286
1959	343,831	52,828		9,300	7,112
1960	327,139	52,947		9,745	12,562
1961	314,738	53,255		18,750	23,000
1962	305,636	55,317	53,857		
1963	296,313	58,835	47,726		
1964	281,568	56,909	61,378		
1965	273,448	58,525	70,786		
1966	276,180	61,622	71,125		
1967	267,731	62,079	74,755		
1968	275,615	61,650	73,004		
1969	276,818	59,673	74,541		
1970	270,183	55,793	78,488	その他	
1971	274,204	52,001	93,370	10,378	
1972	219,927	49,406	103,697	8,327	
1973	224,933	49,368	88,667	11,181	

出典) 労働省：資料労働運動史 1951-1973年版より作成

表 1-2 国鉄内労働組合の組合員数表

年	国労	動労	鉄労	その他	合計	国労の割合 (%)
1974	231,804	46,392	77,538	9,839	365,573	63.4
1975	241,460	46,743	70,610	9,302	368,115	65.6
1976	247,171	46,957	64,069	8,763	366,960	67.4
1977	249,557	47,530	59,871	8,142	365,100	68.3
1978	253,191	47,330	56,745	7,754	365,020	69.4
1979	252,429	45,797	53,495	7,633	359,354	70.2
1980	250,270	45,285	49,729	7,000	352,284	71.0
1981	245,405	44,434	46,247	8,054	344,140	71.3
1982	238,169	43,316	43,050	7,660	332,195	71.7
1983	224,226	41,108	39,164	6,639	311,137	72.1
1984	208,558	38,372	35,555	6,267	288,752	72.2
1985	187,530	34,372	31,814	5,689	259,405	72.3
1986 6月	161,383	31,956	30,436	?		
	国労	鉄産総連	JR総連	その他	合計	国労割合
1987	40,997	28,738	108,165	47,441	225,341	18.2
1988	37,832	25,050	125,544	2,953	191,379	19.8
1989	36,082	23,602	130,445	3,044	193,173	18.7

出典) 労働省：資料労働運動史1974-1989年版より作成

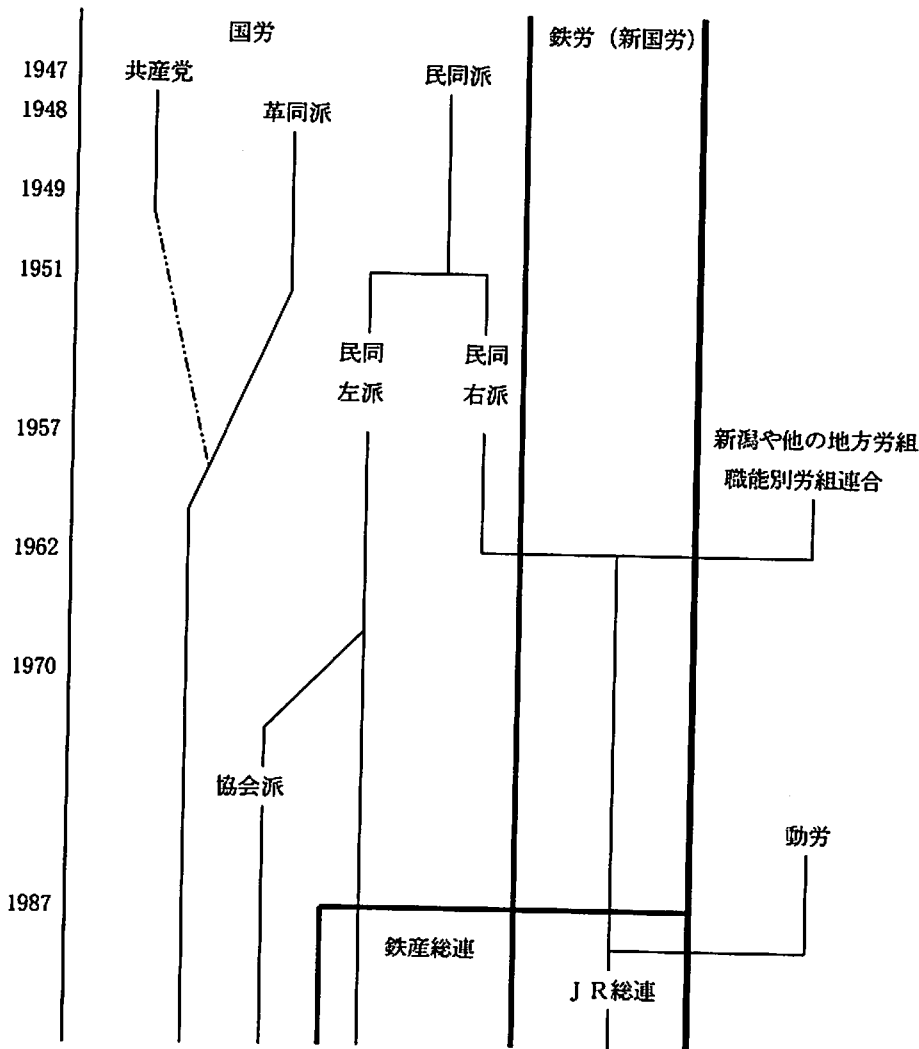


図2 国労内派閥の変遷

民同派は、1951年の組合大会で講和条約問題（全面講和か多数講和か）をめぐり民同左派と民同右派（新生民同派）に分裂した（図2を参照）。民同派分裂は外交問題だけでなく、民同派内の組合路線をめぐる対立を反映していた。民同左派は、民同派指導者が取った「合法闘争」路線（争議行為を禁止した公労法の制約内で労働運動を行う路線）に限界を感じた組合員に支持された（村上、1981、354-356頁）。

1951年の民同派分裂後、民同左派は組合執行部で多数派になり、革同派と組んで「実力行使」路線を取るようになった。一方、民同右派の勢力は凋落した。革同派は、結成当時は共産党と民同派の抗争

に中立的立場を取ったが、しだいに共産党に接近した（有賀、1978上、190頁）。50年代後半には、革同派は民同左派よりも戦闘的な立場をとるようになり、民同左派は革同派と組合政策をめぐって対立するようになった。そのため、民同左派は、革同派に対抗するために民同右派に接近した。民同左派の民同右派に対する接近は、国労内で疎外されていた民同右派が組合を脱退することを防ぐことも目的とした。

しかし、民同左派は民同右派の国労からの脱退を防ぐことができなかった。1960年まで民同両派は社会党を支持していたが、1960年に民社党が結成

されると、民同右派は民社党を支持して社会党支持の民同左派と対立した。政党支持をめぐる対立は、民同右派の国労の政治主義路線に対する批判的態度も強めた。1960年の組合大会以降、民同右派の地方組織は国労を脱退し始め、民同右派の大会代議員は急速に減少した。民同右派脱退後、国労指導部の主導権は民同左派に握られた。この時期、革同派と共産党の結びつきは強まった<sup>(4)</sup>。共産党は1964年春闘において、公労協（公共企業体等労働組合協議会）が計画した「4・17スト」の中止を呼びかけた声明を発売したため、革同派の影響が強い職場はスト指令を返上した。そのため、同年の組合大会では148人の革同派組合員が統制処分を受け、革同派の勢力は一時的に弱まった（公安情報、1971a、42-3頁）。60年代末になると、国労指導部に対する新たな反対派が民同左派内部で生まれた。協会派（社会主義協会派）の支持基盤は、社会党左派の社会主義協会が主張した職場闘争論の影響を受けた比較的若い職場役員や活動家であった（大嶽、1994、109頁）。70年以降、特に国労の生産性運動（マル生運動）粉砕闘争勝利後、協会派は組合内で勢力を伸ばし、官僚的、保守的になりつつある組合指導部を突き上げるようになる。

このように70年代初めまでに国労の組合内政治は、二つの政党支持別派閥（民同左派、革同派）と一つの「派閥内派閥」（協会派）間の組合路線をめぐる対立と妥協によって特徴づけられるようになった（図2を参照）。70年代、民同左派と革同派は一時的に関係を改善したため、組合内の対立は主に民同左派の組合幹部と協会派系の職場活動家の間で起こった。しかし80年代中頃になると、国鉄分割・民営化の対応をめぐる派閥間の対立が強まった。分割・民営化が決定的になった1986年末の臨時大会で、国労は分割民営化を受け入れ当局と妥協しようとした民同左派と、分割・民営化にあくまでも反対する革同派と協会派に分裂し、弱体化した（図2、表1-2を参照）。

### (3) 組合幹部の政策選択ディレンマ

上記した組合内政治の概要が示すように、国労は民同左派が50年代初め以降組合指導部の主導権を握った。このサブ・セクションでは、民同左派を組合幹部を代表する派閥と見なす。そして、「執行部派」が交渉相手である国鉄当局と政府に対して協調と対立、組合内の革同派や協会派などの反対派閥に

対しては統制と動員の政策選択のディレンマに立たされたことを示す。

国労は当局、政府に対して一様に戦闘的政策を取ったように見られがちである。しかし、国労と当局の関係に関して言えば、労使間対立が高まった時期と、労使関係が比較的協調的な時期があった。国労と当局の対立は、三つの時期に高まったと見ることができる。1957年に起こった労使対立は、当局が行った実力行使参加者に対する厳しい処分によるものであった。1970-71年の対立は、当局が導入した生産性運動（マル生運動）をめぐって起こった。1985-87年の対立は、国労が国鉄分割・民営化に反対したことによって起こった。仮説1が予想するように、国労は労使対立が高まった時期に動員に基づいた政策を取ったのだろうか。もし対立的政策を取った場合、当局は組合の「正統性」を疑うようになったのだろうか。また、仮説2が予測するように、組合幹部が労使関係を安定させるために動員に基づいた政策にブレーキをかけ組合員に対して統制を強めた場合、組合員の幹部に対する反発は強まるのだろうか。結論から先に言うと、仮説1と2の予測は1957年と1970-71年の労使対立には当てはまるが、1985-87年の対立には部分的にしか当てはまらなかった。

#### 1) 1957年の労使対立

1957年の労使対立は、政府が国労の公労法のスト禁止を実質的に破った「実力行使路線」を問題視して、国鉄労使関係への介入を強めたことによって起こった。政府は1957年の春闘において労相を議長とする労働問題連絡会議を組織して、公企体労組の春闘参加に対処した。また、内閣官房長官の石田博英は、違法行為に対しては「厳正な処置を講ずる」と警告して、「対総評強硬路線」の指揮をした（氏原、1983、168頁；新川、1994、28-29頁）。政府の強硬姿勢にもかかわらず、国労は三波の実力行使をおこなった。そのため、国鉄当局はそれまでで最大規模の19名の解雇を含めた582名の組合員の処分を行った。処分が発表されると、国労は「処分反対闘争」を組織し、春闘を上回る規模の実力行使を行った。国労の方針書は、大量処分は「当局がやったというよりは、政府がやった、自民党がやった、資本家陣営がやった」として、処分反対闘争を政治闘争として位置づけた（労働争議調査会、1959、214頁）。国鉄当局は、処分反対闘争に対するさらに大規模な処分を行い、国鉄労使関係は処分反対闘争と処分の悪循環に陥った。



民同左派は、57年7月の新潟闘争激化による新潟地本分裂までは、革同派と連携して組合の組織の強化を図った。民同左派と革同派との間の連携は、1957年6月の大会で解雇処分を受けた組合員を三役に選出したことに示される。被解雇者を三役に選ぶことで、国労は処分反対闘争を続け、公労法体制に対して挑戦をする態度を取った。当時公労委委員長であった藤林敬三はこの大会について、「民同左派の組合運動の方針が堅持されないで、極左傾向に対して妙に妥協してしまっている」と評した(有賀、1978下、179-80頁)。このように、組合幹部は「処分反対闘争」を組織し、より戦闘的な路線を支持する革同派との連携を強めることで、動員に基づく組合政策を選択した。

しかし動員に基づく政策を取ったことで、国労の労使関係での「正統性」が交渉相手から疑われるようになった。国労が解雇処分者を三役に選出したことに対して、当局は「組合は合法的な代表者を欠いているので、協定や協約の締結の方法がない」として四か月の間団体交渉を拒否した。当局の強硬姿勢には、政府と自民党の強い後押しがあったと言われる(国労、1967、706-7頁)。すなわち、処分反対闘争と処分の悪循環に加えて、労使間が交渉する公式の場がなくなってしまったのである。

57年夏に起こった新潟闘争は国鉄労使対立をさらに強めたが、同時に組合政策を動員から統制に基づくものに転換するきっかけを作った。革同派勢力の影響が強い新潟地本は、処分反対闘争において最も戦闘的であった。一方、新潟鉄道管理局の河村勝局長は「新潟地本の体質を変えるために乗り込んできたという人物」であったと言われる。また、政府・自民党も新潟闘争を「治安問題」とみなし、当局が新潟地本に対して強硬姿勢を貫くように強い圧力をかけた。新潟闘争が泥沼化するなかで、国労本部は闘争を中止する意見と、「全国的な戦いに発展させるべきだ」という意見に分かれたが、最終的に中央執行委員の多数が闘争中止を支持した。闘争中止の背景には、新潟地本から組合員の脱退が始めていたことがあげられる。新潟闘争は、新たに19名の解雇者と10名の刑事事件の被告を出し、さらに新潟地本から国鉄新潟地方労組分裂のきっかけをつくり、組合側の敗北に終わった(新川、1994、20-21頁；国労、1967、702頁；塩田、1963を参照)。

新潟闘争中止後も、当局の国労に対する団交拒否は続いた。この問題について、民同左派と革同派は違う立場を取るようになった。民同左派は、これ以

上当局・政府と対立を続けることは組合の組織的統一を脅かすとして、当局・政府と妥協して労使関係を安定化させようとした。一方、革同派は当局・政府との妥協を拒否し、処分反対闘争を継続することを主張した。そのため、二つの派閥は「藤林幹旋案」(団交拒否問題を打開するために公労委の藤林委員長が提案したもの)をめぐる対立するようになった。幹旋案は、労使関係の正常化のために、組合は臨時大会を開き委員長と副委員長に解雇処分を受けた者以外を選出することを要求した(国労、1967、709頁)。革同派はいったん幹旋案の受諾を容認したが、後に受諾拒否を主張するようになった。1958年1月の臨時大会では派閥間の合意が得られず、二名の副委員長のうち一名に解雇されていない者が選出されたにすぎなかった。同年6月の定期大会で、民同左派は幹旋案の完全な実現をするために、革同派との提携を解消して、労使協調路線を取る民同右派と提携して革同派に対決する姿勢を取った。民同左派が民同右派と提携したことで、定期大会は、革同派の強い反対にもかかわらず、幹旋案通り委員長と副委員長に被解雇者以外を選出することができた(国鉄、1958、160、187頁)。

57年の労使対立において、国労は動員に基づいた政策で対応しようとしたが、国労の動員に基づいた政策に対して、当局は「団交拒否」という形で国労の「正統性」を認めなくなった(仮説1)。そのため、組合幹部は政策選択のディレンマに立たされた。新潟闘争敗北後、国労幹部は当局との関係を安定させるために組合路線を動員から統制に基づくものに転換した。しかし、幹部が統制を強めると組合員(この場合は革同派)の幹部に対する反発が強まった(仮説2)。このように、仮説1と2は、57年の労使対立における組合幹部の政策選択ディレンマを浮き彫りにすることができた。

## 2) 1970-71年の労使対立

1970-71年の労使対立は、1970年に当局が生産性運動を導入して戦闘的な国鉄労働者の組合(国労と動労)の弱体化をねらったことによって起こった。生産性運動は、69年5月に国鉄総裁に就任した磯崎徹によって導入された。国鉄当局はマル生運動を経済的、政治的理由によって導入した。経済的には、69年から実施された国鉄の「再建計画」を円滑に実行して赤字の解消と経営建て直しをはかるために、国労や動労の職場レベルの規制力を弱めようとした(早川、1981、353頁)。政治的な面では、磯崎

の国鉄総裁就任の際、政府が磯崎に労働組合に対して厳しい態度をとるよう強く注文をつけていた(酒井、1983、93頁)。マル生運動は「国鉄再建の精神的支柱」として、「職員ひとりひとりが積極的に再建に参画する」ことや「再建については労使一体となること」などを強調した(国労編、1979、66頁)。このような理念に基づき、生産性研修が全国で実施され、70年度には約20,000名の職員が研修に参加した。またフォーマルな研修以外に、インフォーマルな職場レベルの研修グループが結成され、約30万人(全職員の65パーセント)が参加したと言われる(早川、1981、354-5頁)。

マル生運動のもとで進められた職員教育は、必然的に国鉄の組合運動のあり方にも及んだ。教育プログラムは、国鉄には「階級的闘争主義」をとり国鉄再建に反対する組合と、「経済主義的」立場で国鉄再建に協力的な組合があると指摘して、暗に国労と動労の戦闘的路線を批判した(国労、1986、160-1頁)。マル生運動が70年から71年にかけて国鉄職員の間で広がると、国労・動労から鉄労への脱退者が増加した。70年4月から71年12月の間、国労の組合員は約20パーセント減少したが、鉄労の組合員は同時期約40パーセント増加した。国労・動労から鉄労への脱退者が増加した理由については、それまでの戦闘的な組合政策に疑問を持った組合員が自発的に鉄労に移ったという見方もされた(後藤、1971、49頁)。しかし、短期間の間に大規模な組合員変動が起こったのは、職場管理者の不当労働行為(国労・動労組合員の給料・仕事上での差別と鉄労加盟への圧力)によるところが大きい(早川、1981、356-7頁)。

国労はマル生運動に対して批判的態度をとったが、運動の初期段階では組合組織を脅かすものとしては見ていなかった。しかし、国労からの集団脱退が70年末ごろから顕著になると、組合幹部はマル生運動を組合組織に対する脅威として受け止めるようになり、本格的に対策をたてはじめた。国労幹部は、「階級意識に立った労働組合運動の継続」を再確認して、国労の組織力の動員に基づいて国鉄当局と対抗していく方針を打ち出した(国労、1986、182頁)。国労は、71年春闘をマル生反対闘争と位置付け、動労と共闘して19時間ストライキを打ち、公労協の他組合のスト中止以後もストを継続した。国労本部と国鉄当局はスト中止のために話し合いを持ち、「偏向教育・不当差別等不当労働行為は絶対におこなわない」、「組合に対する中傷・誹謗は行わない」等の事項を確認した(国労、1986年、185-6頁)。

しかし、国労組合員数はその後さらに早いペースで減少し続けた。

国労本部は71年春闘後、当局との確認事項に基づいて交渉を通じて生産性教育を中止させる方針をとった。本部は71年8月の組合大会で、71年春闘の19時間ストにより「マルセイ運動を粉砕するための職場の反撃体制を確立することが出来た」と評価して、反マル生運動闘争を集約しようとした。しかし、革同派や協会派の代議員からは当局との交渉だけでは闘争は不充分という執行部批判があつた。そのため、執行部は代議員に突き上げられたかたちで、「秋から年末にむけて、ストライキを含む一大抵抗闘争を断固展開する」という方針を打ち出した(公安情報、1971b、41頁;有賀、1985、207頁;国労、1986、190-1頁;労働省、1971、736頁)。この大会で、革同派と協会派の勢力が伸び、国労の組合路線は一段と戦闘的になった。革同派の中央執行委員はこの大会で2名から5名になり、同派閥の国労指導部内の影響力が増大した。また、大会で採択された「生産性運動に反対し、組織の強化・拡大をはかる闘い」の方針には、職場闘争の強化を主張する協会派の方針が取り入れられた(国鉄、1971、137-9頁;有賀、1985、209-212頁)。

しかし、民同左派が主流の組合本部は、ストを打てば大量の処分者と脱退者が出て組合組織をさらに弱めることを予想し、戦闘的な組合路線を推進することをためらった。組合本部は反マル生運動闘争の焦点を、不当労働行為を裁判所や公労委に提訴することおよび国会やマスコミに組合の立場を訴えることに移した(大野、1986、236頁;国労、1986、194-201頁)。このような「政治問題化」戦略により、国鉄当局の立場はしだいに不利になった。現場管理者の不当労働行為の実態がマスコミで広く報道され、公労委は71年10月に国鉄当局の不当労働行為を認めた「命令」を出した。当局は、生産性運動と不当労働行為は別なものという立場をとって運動を継続しようとした。しかし、水戸鉄道管理局能力開発課長が「これからは、知恵をしぼった不当労働行為をやっていく」と発言した盗聴テープを国労が発表したため、当局は窮地に立たされた。当局は不当労働行為に対する謝罪文を発表して関係者を処分するだけでなく、マル生運動自体を中止することになった(国労、1986、200-204頁)。

国労は仮説1が予測したように、1970-71年の労使対立に動員に基づいた政策で対応しようとした。しかし、マル生運動粉砕について国労内の派閥は合

意に達していたものの、どのように戦闘的政策を実行するのかについて派閥間で意見の違いがあった。民同左派はストなどによる組合員の直接動員よりも、公的機関や社会全体に組合の立場を訴えることで世論を味方につける戦略を強調した。一方、革同派と協会派は組合員を直接動員して当局に対抗することを強調した。すなわち、組合幹部は労使対立の早い段階から動員と統制の政策選択ディレンマに立たされた。さらに仮説1は、国労が動員に基づいた戦闘的政策を取った場合、当局は国労の「正統性」を疑うようになると予測した。マル生運動をめぐる労使対立の場合、マル生運動が国労弱体化をねらったという意味で、当局は国労の「正統性」に対して当初から否定的態度を取った。しかし国労のマル生運動粉砕闘争は、当局の否定的態度をさらに強めた。当局は57年の労使対立で行ったように国労との団体交渉を拒否することはできなかったが<sup>(5)</sup>、国労を「正統性」を持った交渉相手として扱わなかった。そのことは、国鉄当局が71年春闘スト中止の際国労に対し行った「不当労働行為は絶対に行わない」とする確認事項を「公然とホゴ」にして、その後も不当労働行為が続き組合員が急速に減少したことに示される(国労、1986、186頁参照)。また、組合員動員を主張する革同派と協会派が動員に積極的でない民同左派を突き上げたが、それは仮説2が予測する統制強化による組合員の幹部に対する反発の表れと見ることができる。マル生運動中止後、組合幹部は労使関係を安定させるため組合員に対する統制をさらに強めようとしたため<sup>(6)</sup>、組合内において動員と統制をめぐる議論が高まった。マル生運動粉砕を通じて職場での影響力を伸ばした協会派の組合幹部に対する反発は、特に顕著だった。このように仮説1と2は、1957年の労使対立ほどはっきりした形ではないが、マル生運動をめぐる労使対立における組合幹部の政策選択ディレンマを説明することができた。

### 3) 1985-1987年の労使対立

1985-87年の労使対立は、国鉄分割・民営化をめぐる起こった。87年4月の国鉄分割・民営化に至る政治過程は、79年の第二臨調(臨時行政調査会)の設置に始まった。臨調は82年に国鉄、電電公社、専売公社の民営化(国鉄の場合分割・民営化)を答申した。政府は臨調答申に基づき国鉄再建監理委員会を設置し、国鉄改革の具体的な計画の検討にあたらせた。政府は、85年に出された監理委員会の分割

・民営化計画の答申を「最大限尊重する」とし、国会に国鉄改革法案を提出した。86年の衆参同日選挙で自民党が大勝利をおさめたため、国鉄改革法案は平穏に可決された(草野、1989、212-3頁)。

80年代前半の国鉄改革をめぐる政治論議の高まりを受けて国鉄当局が合理化のテンポを早めると、国労内の組合路線をめぐる派閥抗争が活発になった。この時期、国労は合理化、国鉄改革に対して「長期抵抗路線」を取ったが、当局・政府との交渉を重視する民同左派とストライキなどの職場レベルの組合員動員を主張した協会派と革同派が対立した。民同左派が多数を占める執行部は動員に基づいた政策を実行することに消極的だったため、国労は85年に監理委員会答申に反対する1時間の抗議ストを行った他は目立った戦闘的路線は取らなかった。

1985年7月に監理委員会が国鉄分割・民営化の計画を答申すると、当局は国鉄改革反対の立場を取る国労を、改革支持の立場を取る鉄労や動労から孤立させる政策をとった。当局の「孤立化政策」は、85年11月の国労との雇用安定協約再締結の拒否(鉄労、動労とは締結)や、86年1月の労使共同宣言案の提示(国労は締結拒否、鉄労、動労は締結)などによって進められた。雇用安定協約の失効と労使共同宣言締結拒否は、組合競合における国労の立場を著しく不利にした。多くの国労組合員は雇用不安を感じ始め、86年1月以降国労からの脱退者数が急速に増加して、毎月数千から1万人にのぼった。組合員の大量脱退は、それまでで最大の組合の「組織的危機」を引き起こした。

「組織的危機」により、分割・民営化への対応をめぐる主流派と革同派・協会派の対立が激化した。組合執行部は、86年3月の中央委員会で国鉄改革に関して社会党案を支持することと、反対闘争は(国労単独で闘える状況ではないため)「総評の指導」を受けて進めることを提案した。社会党案の支持は、これまでの分割・民営化反対から民営化は容認して分割のみ反対という立場への変化を意味した。中央委員会は、革同派・協会派の勢力が強い東京地本の強い反対を押しきり執行部提案を可決した(早川、1992、980-1頁; 労働省、1986、575頁)。また5月の中央委員会で、執行部は「希望退職の条件付き受け入れ」や「雇用対策への取り組みの重視」を打ち出し、「当局との話し合い路線」に傾いていった(早川、1992、981頁)。執行部が組合方針を大きく転換したのは、7月の衆参同日選挙の自民党の勝利と社会党の敗北によって国鉄分割・民営化が確実に成ってか

らである。同月開催された組合大会で、山崎俊一委員長は「戦術上の諸問題についての決断は中間委に一任」を要請し、「大胆な妥協も必要」であると述べた。革同派と協会派は執行部案に強く反発したが、「緊急重要な課題については、事前または事後に機関に諮る」という妥協案を受け入れたため組合分裂は一時的に回避された（公安情報、1986、46-7頁）。国労執行部は総評の指導のもとに、「これまでの闘争を一切中止」し労使共同宣言を受け入れる方針を決定し、中間委に諮ろうとした。しかし、東京地本青年部などの抗議行動によって、執行部は中間委を開催することができず、執行部方針を臨時大会に諮ることになった（早川、1992、982頁；労働省、1986、632頁）。86年11月の臨時大会で、執行部の労使共同宣言締結案は否決された。この時点で、国労の分裂は決定的になった。国労執行部は革同派・協会派の主導に移り、民同左派は大会後国労を脱退して鉄道産業組合総連合（鉄産総連）を結成した（図1を参照）。このように、国労は派閥抗争激化のため統一した行動が取れなくなり、国鉄当局の国労孤立化政策に対して有効な対抗手段を取れぬまま分裂、弱体化した。

1985-87年の労使対立において、国労幹部は仮説1が予測するように組合員動員に基づいた戦闘的政策を取らなかった。革同派、協会派の突き上げにもかかわらず戦闘的政策を取らなかったのは、組合幹部が戦闘的政策は雇用不安を感じている一般組合員の脱退を促して組合組織を弱めると判断したためと考えられる。国労の当局に対する態度は守勢的であったが、当局は国労の労使関係においての「正統性」を認めず、分割・民営化を支持する組合から国労を孤立させ国労からの大量脱退を促進する政策を取った。すなわち仮説1が予測したように、当局は国労が戦闘的政策を取ったために組合の「正統性」を疑ったのではなく、分割・民営化をめぐる労使対立の当初から国労の「正統性」は否定していたのである。国鉄分割・民営化をめぐる労使対立に仮説1が当てはまらなかったのは、労使対立が通常の労使関係の枠内ではなく、高度に政治化した文脈——分割・民営化を通じて国労を解体して労使関係を根本的に改革することをねらった国家政策<sup>(7)</sup>——の中で起こったからではないだろうか。仮説2が予測した、組合員に対する統制強化による組合内の軋轢については、85-87年の労使対立に当てはまると考えられる。すなわち、国労幹部は当局と政府との交渉を重視し、また危機が深まると「総評の指導」に従ったため、

組合員を統制して組合組織の統一を保つことを要求された。しかし、統制に基づいた政策には限界があった。組合幹部は組合組織を維持するため、組合路線を根本的に転換して労使共同宣言を受け入れようとしたが、革同派、協会派の抵抗を押さえることができず執行部案は臨時組合大会で否決されてしまった。なぜ、国労幹部は統制を強めて組合組織の統一を維持できなかったのだろうか。この問題については、政治過程が組合路線に及ぼす独自の影響について分析する際に検討する（第4セクションを参照）。

#### (4) 組合内政治過程——組合民主主義と戦闘的政策の関係

仮説1と2は組合幹部が選択する政策について予測したが、仮説3と4は政策選択における組合内の政治過程について相対するモデルを提示する。このサブ・セクションでは、仮説3と4を国労の事例にあてはめ、組合の戦闘的路線と組合民主主義の関係について考察をする。仮説3は、戦闘的路線の主な支持層は一般組合員(rank-and-file)なので、そのような路線を組合民主主義の反映と見なす。一方仮説4は、戦闘的路線の主な支持層は組合役員なので、官僚的な組合でもそのような路線を選択することがあると予測する。

組合内政治は何をもって「民主主義的」と言えるのか。田端博邦は日本の化学産業組合の分析で、組合民主主義には二つの要素があると指摘した。ひとつは「制度的手続き要素」で、具体的には「ランクアンドファイルの一般組合員の発言権が実態的にどの程度組合意志の形成に反映されているか」ということである。ふたつには、「組合員個人の権利や自由が最大限に保証されてされる」ことで、具体的には「少数意見者の批判の自由と言論の自由」が保証されているかということである（田端、1989、18-19頁）。また、J. ステパン・ノリスとM. ザイツリンはアメリカにおける組合民主主義と組合路線の関係の研究で、田端の提示した二つの要素以外に、一般組合員の政策決定過程への積極的参加を組合民主主義の条件とした（Stepan-Norris and Zeitlin, 1995: 830-834）。すなわち、一般組合員の意見が組合の政策決定に反映される制度が整っていることだけではなく、組合員が実際に組合政治に参加するかどうかは組合民主主義の指標になることを示した。組合民主主義の指標をまとめると、組合民主主義は①制度的要因（組合組織の分権度や組合選挙のルールなど一般組合員の政

策決定参加を規定するもの)、②権力的要因(執行部に対する反対勢力の存在、またはそのような勢力を形成する自由)、③主体的要因(一般組合員の組合内政治への積極的参加)から構成されていると見ることができ

る。このような組合民主主義の指標は、国労にどの程度当てはまるのだろうか。すなわち、国労の組合内政治はどの程度民主的であったのだろうか。本稿では主に権力的要因と主体的要因について簡単に触れる。

### 1) 権力的要因

国労は執行部主流派(民間左派)に対する反対勢力(革同派と協会派)が継続して存在していたという点で、権力のチェック・アンド・バランスが組合内である程度達成されていたと見ることができ

る。多くの民間大企業労組で労使協調を支持する主流派が反主流派勢力を組合機関から排除して組合内政治を「非政治化」したのに対して、反執行部勢力が国労内に存在し続けたことは特記すべきであろう。主流派と反主流派の派閥抗争は組合組織にどのような影響を及ぼしたのだろうか。派閥間の競争は、組合選挙や闘争の際に組合内の討議を活発にし、「労働者の意識を強め」た積極的な面もあった(山田、1963、67頁)。しかし、派閥は組合役員の登用・昇進のルートとして機能することで組合の官僚主義傾向を促進した。ある組合活動家は、国労内の派閥のこのような機能を以下のようにまとめている。

大多数の組合活動家は、役員にうってでようとするれば、そのいずれかの学校〔派閥のこと〕に入るのが常道とされている。……職場によって、あるいは地域によって各派の地盤が決まっている。したがってこのなかから役員選挙に立候補しようと思えば、自分が転勤するか、その職場・地域を牛耳っている学校に入らなければ、まず当選はむずかしいといってよいだろう。……こうしてある一定の年期をすごすとその学校の年功序列で、または才能がみとめられると支部から地方本部、さらに地域本部、中央本部と累進していくことになる(富原、1964、49-50頁)。

また、複数の派閥が存在する場合でも、組合役員や幹部の選出は一般組合員の討議を経ずに、派閥間の「話し合いだけで立候補者が決められ、信任される場合が多かったと言われる(吉井、1972、217-218頁;有賀、1975、29頁)。このように国労の事例は、

組合内に反執行部勢力が存在することが必ずしも民主主義的な組合組織を意味しないことを示す。

### 2) 主体的要因

一般組合員は、どの程度積極的に組合政策形成に参加していたのか。一般組合員が組合に接するのは、主に分会の活動を通じてである。分会レベルの組合活動の中心は分会役員であるが、分会役員と一般組合員の距離の近さ・遠さが、一般組合員の組合政策形成への参加の程度を示すと考えられる。距離が近い場合、仮説3が予測するように一般組合員を戦闘的組合政策の支持層と見ることができ

る。一方、距離が遠い場合、仮説4が予測するように組合役員を戦闘的路線の支持層と見ることができ

る。国労には約2,700の分会(1982年当時)があり、一般組合員の組合活動への参加形態は分会ごと、または時代によって違うため、一般化するの

替方式」で分会役員を選出している分会は、それぞれ 17.5 パーセント、13.5 パーセントであったのに対し、分会役員候補者は「活動家グループ等のなかから事前に調整して」決めているという分会は 65.1 パーセントもあった（国鉄労使関係研究会、1984）。すなわち、70 年代、80 年代初めにおける国労の（労働条件・賃金の規制力強化という意味での）戦闘的政策を推進したのは、一般組合員ではなくて職場レベルの組合役員であると見ることができる（仮説 4）。

もし、これらの事例研究がそれぞれの時期における分会活動の一般的傾向を示唆するとしたら、国労内の政治過程は 50 年代と 70 年代では違った形で展開したと言える。先行研究レビューで、組合内政治の展開は労使関係の文脈によって影響されることを指摘したペルセクの UAW の事例研究をあげたが、国労の場合も UAW と同様に組合内政治の展開が変化したと考えられる。すなわち、50 年代の組合と当局・政府の対立関係のもとでは、一般組合員の組合内政治参加は比較的に積極的であった。一方、70 年代における労使関係の相対的安定化は、一般組合員の分会活動への関心を低下させ、分会役員だけが組合内政治に積極的に参加するようになった。組合役員と一般組合員の乖離は、80 年代中頃に国鉄分割・民営化をめぐる労使関係が再び緊張すると、さらに進んだ。職場レベルの組合役員・活動家は分割・民営化反対を主張して当局との妥協を探ろうとしていた組合幹部と対立したが、多くの一般組合員の関心は組合内政治ではなく自らの雇用安定に向けられた。86 年から始まった国労組合員の大量脱退は、このような一般組合員と組合役員の乖離によるところが大きいと考えられる。

このように、国労の組合民主主義の主体的要因は少なくとも 1970 年以降弱かった。戦闘的組合路線は一般組合員の積極的に参加による組合民主主義よりも（仮説 3）、「幹部請負化」などに見られる組合組織の官僚化（仮説 4）を反映したものと見ることができる。

#### 4. 政治過程の組合路線への影響

第 3 セクションは、組合内政治の二つの側面——組合幹部の政策選択ディレンマと一般組合員と組合役員の関係——について分析した。そして、組合は外部環境に一樣に反応する「統一的アクター」ではなく、内部に政治ダイナミズムを持っていることを示した。このような組合内の政治ダイナミズムは、

国労の組合路線に対してどのような長期的影響を持ったのだろうか。すなわち、どのように組合内政治は組合路線に独自の影響を及ぼしたのだろうか。国労の事例分析によると、組合幹部（民同左派）が労使関係を安定させるために、動員に基づいた政策にブレーキをかけ組合員に対して統制を強めた場合、職場レベルの組合役員（革同派、協会派—特に後者）の組合幹部に対する反発が強まった。そして、労使対立の時期における組合幹部の職場レベルの組合役員に対する統制力が、1957 年、1970-71 年、そして 1985-87 年の労使対立という順に弱まっていった。このように、組合幹部の選択する組合路線、すなわち組合行動（union behavior）が交渉相手との関係よりも組合内部の軋轢によって制約されるようになったのは、組合内政治が独自の影響を組合行動に及ぼしたことを示唆する。

このような、組合内政治の独自の影響を考察するヒントは、M. ゴールデンのイタリア金属産業の労働運動の研究から導き出せる。彼女は、金属労働者組合（FLM）<sup>(8)</sup>の戦闘的政策を組合の「組織行動の論理」（the logic of organizational behavior）によって説明する。この概念は、組合の戦略、政策、組織形態に対する志向を指す。このような志向は、組合史の重要な転機においていったん形成されると、外部環境とは相対的に独立して組織内で再生産される。彼女によると、FLM が戦闘的な「組織行動の論理」を形成した重要な転機は、1969 年に起こった大規模な一般組合員の反乱（“hot autumn”）であった。この反乱により生まれた新しい世代の戦闘的組合役員は、新たに設立された職場協議会に積極的に参加することによって、職場レベルの戦闘性を促進して「組織行動の論理」を再生産していった。70 年代末にイタリアの経済状態が悪化すると、国家レベルの労働団体（CGIL, CISL, UIL）はストライキの自粛や賃上げ要求額の抑制などの協調的な政策を政府に対してとるようになったが、FLM はこのような国家レベルの組合指導者の協調政策に強硬に反対した。ゴールデンは、FLM が組合政策転換に柔軟でなかったのは、60 年代末に形成された「組織行動の論理」が 80 年代に入っても組合役員によって再生産され続けたことによると論じた（Golden, 1988）。

国労の場合もイタリアの FLM 同様に、戦闘的な「組織行動の論理」が形成・再生産されたと見ることができる。国労の「組織行動の論理」は、1950 年代後半から 1960 年初めにかけて生まれた。1950 年代後半、政府が国労の「実力行使路線」を治安問

題と見なし国労と直接に対立したことは、国労路線を少なくともたてまえの上では反保守政権、階級闘争に志向させた。そして、1960年代初めに国労と新国労（民同右派が国労から脱退して結成した第二組合）が競合関係に入ると、国労は職場活動家を育成して職場組織を強化することで競合組合に対抗した（国鉄、1962、24頁）。このように、政府との直接対立と第二組合との競合という組合史における重要な転機を通じて形成された国労の「組織行動の論理」は、反保守政権、階級闘争を唱えた組合政策と、職場組織を重視した組織形態によって構成された。さらに、1968年に現場協議制度が成立して団体交渉が職場レベルに分散化すると、「組織行動の論理」は現場協議制度を通じての職場闘争という具体的な組織形態を取るようになった。

1960年代末以降、「組織行動の論理」は現場協議制度にコミットした組合役員・活動家によって再生産された。70年代初めのマル生運動をめぐる労使対立では、職場レベルの役員や活動家が反マル生闘争の先頭に立った（大嶽、1994、109頁）。国労の反マル生闘争での「勝利」によって、彼らは現場協議制度へのコミットメントを強め、組合員に対する統制を強めようとした組合幹部と対立するようになった。このように「組織行動の論理」は、外部環境（例えば国鉄経営の危機）から相対的に独立して組織内で再生産された。国鉄分割・民営化における国労の組織的危機において、国労が柔軟に路線転換して組織を維持できなかったのは単に派閥間の路線をめぐる対立が激化したからだけではない。国労が政策選択での柔軟性を持たなかったのは、労使共同宣言を受け入れ当局・政府と妥協するという組合政策は組合の「組織行動の論理」を正面から否定することになったからである。そのため、86年秋の臨時組合大会で労使共同宣言を受け入れるという執行部案は、それまで「組織行動の論理」を再生産してきた職場レベルの役員・活動家（具体的には彼らの利益を代表する代議員）によって否決されたのである。このように、組合内政治は「組織行動の論理」の再生産による戦闘的路線の「増幅」という形で、組合行動に独自の影響を及ぼした。

## 5. 利益形成における政治の役割——結びにかえて

組合内政治の研究は、政治社会学の分野の理論においてどのような位置を占めるのだろうか。1950・60

年代に影響力が強かった「多元主義」理論は、労働組合などの利益集団が社会的・経済的利益を代表すること、利益集団間の競合が「政治」を形成することを前提としていた。すなわち、「政治」は社会的・経済的関係の反映であると見なされた。このような理論に対し、T. スコッチボルなどの政治社会学者は、国家の政策、構造が社会的・経済的関係を形成するという「国家の相対的自律性」を指摘した（Skocpol, 1985）。すなわち、彼女らは国家レベルの「政治」がむしろ利益集団の関係を規定する可能性を主張したのである。「国家の相対的自律」論に始まった「政治」によって社会・経済関係を説明する研究は、しだいに分析対象としての「政治」の範囲を広げた。最近の研究は、「階級内政治」（intra-class politics）や「交叉的階級政治」（cross-class politics）などのメゾまたはミクロ・レベルの政治を分析対象にして、労働組合や労使関係制度の形成・変容を説明している（例えば、Stepan-Norris and Zeitlin, 1989; Swenson, 1991, 1992）。組合内政治研究は、このような広義な意味での「政治」によって社会・経済関係を説明する研究の一部と位置付けることができる。

このような、「政治」に対する研究視角の変化により、「利益」に対する分析アプローチも変化した。多元主義的アプローチは、利益集団の行動は社会や経済構造を反映するものとして見る。すなわち、利益集団の代表する利益は集団の社会的、経済的文脈によって定義され、利益形成に政治過程は関与しないことを前提とする。一方、「政治の相対的自律性」の立場を取るアプローチは、利益の定義は政治的なものであると論じる。すなわち、社会的、経済的文脈は利益集団の代表する利益をある程度規定するが、本質的な利益（real interests）を定義するわけではない。利益集団が代表する具体的な利益は集団内のアクター間の対立や妥協の結果決まるとする（Stepan-Norris and Zeitlin, 1989; Berger, 1981）。

組合内政治の分析は、政治が労働組合の代表する利益の形成において果たす役割を具体的に示す。本稿の国労の事例研究は、組合の戦闘的路線は組合の経済的、制度的、社会的文脈の反映だけではなく、組合内政治の独自のダイナミズムがそのような路線を増幅したと論じた。また、本稿の分析では詳細に示すことができなかったが、組合内政治が違った形で展開していたのならば、国労の組合路線の内容も違っていただろう可能性があったことも示唆した。国労の場合、1950年代後半の国家労働政策が国労に対して敵対的であったことが、戦闘的な「組織行動の論

理」を形成する要因になった。もし、国家と組合の関係がこれほど対立的でなかったら、安定した労使関係を主張する勢力の影響が組合内政治のなかでもっと強まり、国労と新国労の分裂は起こらなかったかもしれない。その結果、国鉄の労使関係は電電公社の労使関係のようなより安定したものに発達したかもしれない。このように、組合内政治と広義の労働政治（国家と労働運動の関係）の関連に注目することで、経済・社会的構造→政治という因果関係の流れを留保して、政治が労使関係制度形成において果たした役割を明確にすることができる。

注

- (1) これら二つの組合内政治分析のアプローチの違いは、単に戦間的組合路線を支持するのは組合内のどの層かという実証的問題だけではなく、階級闘争の視角を組合や労使関係の分析に導入すべきかという理論的問題にも結びついている。イギリスの労働運動史研究者の間で起こった、二つの分析アプローチをめぐる論争については、Zeitlin(1989)を参照。
- (2) 筆者は、この問題について別稿で論じた。Suzuki(1998)を参照。
- (3) 組合民主主義の定義については、61-62頁を参照。
- (4) 革同派の中には、無党派のグループと共産党員のグループがいたが、1960年以降共産党員の割合が増加し、無党派グループの割合は著しく減少した。また、革同派は1969年に「党を中心とする活動家集団」へ脱皮する方針を決定した(公安情報、1965、53頁、公安情報、1971a、43-44頁)。
- (5) 日本政府は、1959年にILO 84号条約(結社の自由及び団結権の保護に関する条約)を批准して、公労法4条3項(公共企業体職員組合の組合員及び役員を公企業職員に制限したもの)を削除した。そのため、国鉄当局は組合三役に被解雇者が選出されても、団体交渉を拒否することはできなくなった。
- (6) 組合幹部は組合の統制を強める政策を1974年と77年の組合大会に提案した。74年の大会で提案された「戦術指導要綱」は、それまでの闘争指導方針を整理統合して「地方ごとの戦術のアンバランスをなくして、全国的な闘争のための統一基準を設定しようとするもの」であった(村上、1974、40頁)。また77年の大会では、「職場における労働者の自主的規律の確立」の方針が提案された。この方針は、一部の職場で自主規律が乱れ勤労意欲を失っている組合員がいることを指摘して、労働運動を強力に進めていくために「組織モラルを逸脱することに対しては…機関がきびしく指導をし規制をする」べきであるとした(国鉄、1977、103-6頁)。
- (7) 政府が国鉄分割・民営化によって国労解体をねらったことは、亀井正夫国鉄再建監理委員会委員長

の発言によって示唆される。彼は「国労と勤労を解体しなければダメだ。戦後の労働運動史の終焉を、国鉄分割によって目指す」と発言した(石川他、1991、214頁)。

- (8) FLM(Federazione Lavoratori Metalmeccanici)は、イタリアの三つの国家レベルの労働団体(CGIL、CISL、UIL)に属する金属労働組合の連合体で、イタリアの組合に組織された労働者の三分の一を占める。

参考文献

Aoki, Masahiko, 1988: *Information, Incentives, and Bargaining in Japanese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

有賀宗吉、1975、「病根深まる勤・国労の運動」「革新」特集号、24-34頁。

有賀宗吉、1978、「国鉄の労政と労働運動上・下」交通協力会。

有賀宗吉、1985、「戦後の官公労働運動の変遷について：統一その5」公企労センター。

Berger, Suzanne, 1981: "Introduction." In S.Berger(ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-23.

Clegg, H.A., 1976: *Trade Unionism Under Collective Bargaining*. Oxford: Blackwell.

Dore, Ronald, 1973: *British Factory-Japanese Factory*. Berkeley: University of California Press.

Edelstein, J. David and Warner, Malcom, 1976: *Comparative Union Democracy*. New York: John Wiley & Sons.

遠藤湘吉、1954、「日本固有鉄道労働組合」大河内一男編『日本労働組合論』有斐閣、151-222頁。

遠藤公嗣、1979、「職場の労働組合による労働条件の規制(下)」『季刊労働法』No.114、142-153頁。

遠藤公嗣、1981、「1950年代の国労分会運動」大原慧編『社会政策学会年報 第25集 日本労使関係の現段階』お茶の水書房、97-121頁。

Golden, Miriam, 1988, *Labor Divided*. Ithaca: Cornell University Press.

後藤隆、1971、「国鉄の生産性運動をめぐる問題について」『公企労研究』1971年12月号、47-50頁。

早川純貴、1992、「国鉄の「分割・民営化」をめぐる総評指導と国労の抵抗力」『阪大法学』164・165号、973-1000頁。

早川征一郎、1981、「経営危機と「マル生」問題」労使関係調査会編『転換期における労使関係の実態』東京大学出版会、341-372頁。

Hiwatari, Nobuhiro, 1997: "Japanese Corporate Governance Reexamined: The Origins and Institutional Foundations of Enterprise Unionism." A paper originally prepared for the Conference on Employees and Corporate Governance at Columbia University, Law School, November 22, 1996.



- 稲上毅、1979、「労働組合と仕事の規制上」『日本労働協会雑誌』1979年12月号、2-19頁。
- 稲上毅、1981、「労使関係の社会学」東京大学出版会。
- 石川元也、片岡昇、本多淳亮、1991、「反転攻勢—国労運動45年に学ぶ」大月書店。
- 公安情報、1965、「国鉄革同の沿革と今後の問題点」『公安情報』No.143、51-56頁。
- 公安情報、1971a、「「革同」の現況について」『公安情報』No.214、35-51頁。
- 公安情報、1971b、「国鉄におけるマル生運動をめぐる動向」『公安情報』No.216、37-48頁。
- 公安情報、1986、「国労」第49回定期全国大会開催状況『公安情報』No.396、46-63頁。
- Koike, Kazuo, 1988, *Understanding Industrial Relations in Modern Japan*. New York: St. Martin's Press.
- 国労、1967、「国鉄労働組合20年史」労働旬報社。
- 国労、1986、「国鉄労働組合40年史」労働旬報社。
- 国労編、1979、「国鉄マル生闘争資料集」労働旬報社。
- 国鉄、1958、1962、1971、1977「日本国有鉄道労働運動史」。
- 国鉄労使関係研究会、1984、「国鉄労使関係研究会報告書」。
- 草野厚、1989、「国鉄改革」中央公論社。
- Lipset, Seymour Martin, 1983: "Radicalism or Reformism: The Sources of Working-class Politics." *The American Political Science Review*. Vol.77, pp.1-18.
- Lipset, Seymour Martin, Martin Trow, and James Coleman, 1956, *Union Democracy: the Internal Politics of the International Typographical Union*. New York: the Free Press.
- Marks, Gary, 1989, *Union in Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Martin, Roderick, 1968: "Union Democracy: An explanatory framework." *Sociology* 2,2, pp.205-20.
- 村上寛治、1981、「国労運動史の中の人々」平原社。
- 村上寛治、1974、「激化する内部抗争とその根源」『月刊労働問題』No.202、35-40頁。
- 大野光基、1986、「国鉄を売った官僚たち」善本社。
- 大嶽秀夫、1994、「自由主義的改革の時代」中央公論社。
- Perusek, Glenn, 1995: "Leadership and Opposition in the United Automobile Workers." In Perusek, Glenn and Kent Worcester (eds.) *Trade Union Politics: American Unions and Economic Change 1960s-1990s*. New Jersey: Humanities Press. pp.169-187.
- Ragini, Mario, 1984: "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain." In Goldthorpe, J. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. New York: Oxford University Press, pp.124-142.
- 労働省、1951-1989、「資料労働運動史」。
- 労働争議調査会、1959、「戦後労働争議実態調査第13巻国鉄争議」中央公論社。
- Sabel, Charles F., 1981: "The Internal Politics of Trade Unions." In S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.209-244.
- 酒井一三、1983、「マル生こぼれ話」『月刊国際労働運動』No.146、92-99頁。
- 新川敏光、1994、「国労にみる戦後左派労働運動の軌跡と悲劇」新潟大学法学部紀要「法政理論」第27巻1号、1-53頁。
- 塩田庄兵衛、1963、「国鉄労組新潟地本の第二組合問題」有泉亭編『日本労使関係の研究』東京大学出版会。
- Skocpol, Theda, 1985: "Brining the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In Evan, Peter B., Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan-Norris, Judith and Zeitlin, Maurice, 1989: "Who Gets the Bird? Or, How the Communists Won Power and Trust in America's Unions." *American Sociological Review*. Vol.54, pp.503-23.
- Stepan-Norris, Judith and Zeitlin, Maurice, 1995: "Union Democracy, Radical Leadership, and Hegemony of Capital." *American Sociological Review*. Vol.60, pp.829-850.
- Streeck, Wolfgang, 1989: "Editorial Introduction." *Economic and Industrial Democracy*. Vol.9, pp.319-343.
- 鈴木玲、1998、「戦後日本の鉄鋼産業における協調的企業別労働組合の成立」『レヴァイアサン』臨時増刊1998冬、95-113頁。
- Suzuki, Akira, 1998, "Toward Alternative Analytic Approach to the Internal Politics of Unions." *International Journal of Japanese Sociology* No.7, pp.45-63.
- Swenson, Peter, 1989: *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany*. Ithaca: Cornell University Press.
- Swenson, Peter, 1991: "Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations In Denmark and Sweden." *World Politics*. 43, pp.513-44.
- Swenson, Peter, 1992: "Union Politics, the Welfare State, and Intra-class Conflict in Sweden and Germany." In Golden, Miriam and Jonas Pontusson (eds.), *Bargaining for Change: Union Politics in North America and Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp.45-76.
- 田端博邦、1989、「企業別組合の組織構造」『社会科学研究』40巻5号、1-101頁。
- 高橋祐吉、1985、「労働組合運動のガン=インフォーマル組織とどうたたかうか—その支配構造と克服の展望」『日本の労働組合運動(5)労働組合組織論』同編集委員会編、大月書店。
- 富原晴彦、1964、「派閥と組合民主主義—国労における実態と対策」『月刊労働問題』No.77、48-52頁。
- 氏原正治郎、1983「公共企業体等労使紛争の性格—1957年国鉄争議を中心として」黒川俊雄、佐野稔、西村裕通編『労働組合運動の現代的課題』未来社、148-215頁。
- Wolfe, Joel, 1985: "Corporatism and Union Democracy."

*Comparative Politics*. Vol.17, No.4, pp.421-436.

山田耻目、1963、「山田耻目氏大いに語る」『月刊労働問題』No.67、64-68頁。

山本潔、1981、「自動車産業の労使関係」東京大学出版会。

Yates, Charlotte A.B., 1992: "North American Autoworkers' Response to Restructuring." In Golden, Miriam and Jonas Pontusson (eds.), *Bargaining for Change: Union Politics*

*in North America and Europe*. Ithaca: Cornell University Press, pp.111-145.

吉井清文、1972、「国鉄労働組合はどんな組織問題をもっているのか」小林勇編「現在の労働組合運動 第二集」大月書店、210-254頁。

Zeitlin, Jonathan, 1989: "'Rank and Filism' in British Labour History: A Critique." *International Review of Social History*, XXXIV, pp.42-61.

(ウイスコンシン大学大学院博士課程修了)