寄稿

ユーロ危機下の南欧労働運動

―スペイン・ポルトガルの場合

横田　正顕
（東北大学大学院法学研究科教授）

ユーロ危機とスペイン，ポルトガル

2012年3月9日、ギリシャ政府が民間投資家に対して求めてきた債務返済の一部免除に対して、元本全体の83.5％に相当する国債保有者がこれに応じたことにより、ギリシャは第二次大戦後の先進国として初めて事実上のデフォルト宣言に至った。債務の計画的削減に基づくこの「管理デフォルト」の容認によって、昨秋からの懸案とされてきた1300億ユーロの追加支援が可能となり、このところギリシャ問題を軸に展開してきたユーロ危機は、一つの山を越えたと考えられている。

しかし、2010年のギリシャ問題の顕在化によって、先進国の債務問題、及びユーロ圏の存続問題へと焦点が移動したのであるが、そもそもユーロ危機とは、ギリシャの財政破綻問題から派生した財政危機・信用危機の連鎖、及びユーロ加盟国における緊縮財政の同時追求に伴うヨーロッパ経済全体の深刻な景気後退の可能性を伴う複合的経済危機であり、2007年以降のパリバ・ショック、リーマン・ショックに代表される広範囲の金融危機の中にその芽は表れていた。

ユーロ危機に先行する世界同時不況・金融危機の中ですでに苦境に陥っていたポルトガル及びスペインの中道左派政権（それぞれソクラテスPS［社会党］政権、サパテロPSOE［社会労働党］政権）は、ギリシャ危機以降の構造調整圧力の増幅に耐え切れず、2011年6月と11月に、それぞれ繰り上げ選挙で政権の座を中道右派（それぞれパソス・コエーリョPSD-CDS［社会民主党 - 民主社会中央党］連立政権、ラホイPP［人民党］政権）に明け渡した。イベリア両国では、選挙によらずに「ユーロクラット」への禅譲が行われたギリシャやイタリアと異なり、断固たる窮乏化策を推し進めることが明白な政権が「民意」を受けて成立したのである。

他方において、欧州委員会や欧州経済閣僚理事会（ECOFIN）、あるいは「トロイカ」（欧州委員会、IMF［国際通貨基金］、ECB［欧州中央銀行］）などの意を受けて、緊縮財政の下で社会政策の大胆な合理化・縮減を推し進めようとする政府に対して、各国の労働運動史を塗り替える規模の動員に支えられたデモが繰り返されているのは、ギリシャだけではない。スペイン、ポルトガルも、そうした抗議運動の洗礼を免れることは出来ず、スペインに至っては、「怒れる者たち」（indignados）による「15-M（5月15日：マドリードの守護聖人イシドロの日）」運動を媒介として、国際的な広がりすら示した。

例えば、スペインでは、「不当な労働改革」を推し進めようとする「法令ショック（＝2月10日に議会を通過した改正労働法を指す）」（decretazo）に対し、2012年2月19日にはマドリードで50万人以上、バルセロナで40万人以上、そのスペイン全土で57都市150万人の大規模な動員によるデモが決行された。このデモは規模において、サパテロ政権に対して行われた2010年9月29日のゼネストを上回り、参加者で溢れかえるマドリードの街路は、デモ行進が不可能なほどであったとされている。

また、2011年11月24日、ポルトガルではPSD-CDS政権が国際支援を受けるために打ち出した2012年度緊縮予算への反対を掲げたゼネストが実施されたが、2012年2月11日には、中道右派政権下における貧困問題の深刻化と緊縮

政策への異議申し立てを軸に、過去30年間で最大規模に相当する30万人ものデモ隊が、「テレイロ・ド・パソ(王宮広場)をテレイロ・ド・ポヴォ（人民広場）に」を掲げてリスボン官庁街前広場を埋め尽くした。

こうした選挙政治の次元における左派の歴史的敗北と、大衆的抗議運動のかつてない噴出という奇妙な組み合わせは、欧州統合の文脈の中に置かれたイベリア半島の政治・経済の構造的矛盾を示しているように思われる。そもそも労働運動の見かけ上の攻勢は、どこに矛先を向けているのか。運動は何を代表しているのか。街路や広場を埋め尽くす人々の群れは、その一部をなす労働運動自身に存在論的な問いを投げかけているのである。

ポルトガルとスペイン―危機の位相

2010年12月の航空管制官のストが、スペインで1978年（新憲法制定）後初めての「緊急事態」の発令に至ったことは知られているが、ギリシャの首都アテネで連日のように繰り広げられた暴力的衝突が、イベリア半島では基本的に見られない。このことは、スペイン、ポルトガル両国の問題状況が、政府債務と純対外債務の双方において突出するギリシャやアイルランドのような文字通りの高リスク国とは質的に異なることを意味するが、経済的相互依存によって密接に絡み合っている両国の間においてさえも、様々な点で相違を見出すことができる。

両大戦間期に起源を持つ長期の独裁体制の支配下にあった両国は、1970年代後半にほぼ同時的な民主化を成し遂げ、1986年1月1日付でECに同時加盟を果たした。両国の近現代史にはこうした共通点が数多く見られる。しかし、スペインはそもそもポルトガルの4倍もの面積と人口を有する大規模国家であり、EC加盟後の4半世紀の間、圏内での地位向上においてポルトガルを圧倒していた。特に2000年代に入ってからの経済躍進はめざましく、スペインは5%程度の実質経済成長率を維持しながら、EU内第4位のGDPを誇る経済大国にのし上がった。

一方のポルトガルは、EC加盟に伴う財政・経済的な恩恵を享受しつつ、ユーロ加盟の第一陣に滑り込んだものの、その反動としての財政規律の緩みから、ユーロ参加に必要とされた収斂条件に早々と違反し、2000年代以降の絶えざる緊縮圧力によって、経済の面では超低空飛行を続ける「失われた10年」を経験してきたのであった。このようにユーロ危機前夜の両国が置かれた明暗の差は、経済と財政の規模の問題にとどまらず、両国の置かれた危機の位相に、無視できない違いを生み出している。

例えば、2000年代以降のスペインは文字通りバブル景気の渦中にあり、成長の勢いや雇用の伸びなどの点で他の欧米先進国を引き離していた。財政収支は黒字を達成し（2007年時点で1.6%）、政府債務残高の割合は縮小しつつあったのである（2007年時点でGDPの36%）。問題は、経済状況の急速な悪化が、この間のスペイン経済の牽引力であった建設部門・観光部門などの労働集約型産業において劇的な雇用収縮を引き起こしたことであった。また、こうした産業部門に主に融資を行ったのが地域住民の生活と密着した貯蓄銀行（カハ）であり、カハ問題に起因する信用危機が金融システム全体に波及しないよう、その経営の合理化と、公的資本注入による体質強化が急務となった。

スペインの危機の深刻さに拍車をかけたのは、経済と財政の大きさそのものであり、その状態が明から暗へ急激に相転移したことである。先に触れた政府債務残高は2010年に61%、2011年には68%に達した。他の先進諸国に比べて元来高水準であった失業率は再び20%（実数で500万人以上）を超えたが、バブル経済に労働力を供給してきた移民労働や定期雇用などの不安定雇用が景気変動の緩衝材として機能し、労働市場の二重構造が浮き彫りとなった。また、財政の急激な悪化によって基本的な公的サービスの提供にさえ支障が生じ、経済成長を梃子とする社会政策の拡充は、福祉縮減に向けて急反転を余儀なくされた。

これに対してポルトガルでは銀行危機やバブル崩壊、または財政や経済の規模自体ではなく、政府と民間を含めた対外純債務の大きさが最大の問題であった。この値は2010年の段階でGDPの2倍にまで膨らみ、政府債務残高だけでも2012年に対GDP比で112%にまで増大すると考えられている。ポルトガルがギリシャに次ぐ危険性をはらんでいると見られるのは、政府の債務返済能力が財政再建努力によってもなかなか回復しないことが、民間銀行の市場での資金調達をも妨げ、結果としてECBからの資金供給に依存する状態が続いていることによる。

ポルトガルが、ユーロ圏諸国が現在共通の

問題として抱える財政再建と経済成長の両立という課題に10年以上にわたって苦しみ続けてきた事実に表れているように、この問題は構造的な要因を背景としている。すなわち、失業率はスペインの約半分に留まっているものの、この状況は労働生産性の低さ、低賃金、そしてスペイン以上に硬直化した労働市場の在り方と結び付いており、しかも低賃金労働それ自体は、中国のWTO加盟とEUの東方拡大によって打撃を受け、ポルトガルの競争力の源泉ではなくなった。輸出に依存するポルトガル経済の回復を図るには、繊維産業や缶詰製造業などの伝統的部門に代わる新たな産業の芽が必要であるが、今のところそのような展望は開けていない。

スペイン，ポルトガルの政治と労働運動

以上のように、ポルトガルとスペインの置かれた危機の文脈は、債務問題と財政問題を軸としながらも、互いに大きく異なっているが、両国における労働運動の対応がどのように異なるかを考えるには、そもそも両国における労働政治の基本構造の違いについても押さえておく必要がある。ポルトガルとスペインにおける労働政治は、サラザール体制、フランコ体制という独裁体制に対する抵抗運動としての起源と、これらの独裁体制が自ら育んだ労働者取り込みのための制度装置の両方に起源を有している。

スペインでは、1960年代の高度経済成長期に高まった労働運動に譲歩する形で、職場代表として選挙で選ばれる労働者委員会の設置と、世帯主の所得保障の強化を意味する強固な労働規制が成立した。前者はPCE（共産党）を中心とする反体制活動家の浸透によって全国的な連携組織を形成し、後のCCOO（労働者委員会）に発展して、19世紀以来、PSOEと行動を共にしてきたUGT（労働者総同盟）と、今日2大ナショナルセンターを形作っている。職場代表の選出制度は「組合選挙」として残っているが、もう一方の労働規制は、団体交渉制度や解雇規制などの分野で、今日もなお改革すべきとされる課題を多く残している。

スペインでは社会政策分野での連続性が1970年代の民主化の特徴となっていたのに対し、ポルトガルでは、1974年4月25日のクーデターを起点とする左翼革命が1976年の新憲法制定までの過程を支配した。そこで一時的にせよ大きな影響力を獲得したのは、独裁下で地下活動を続けてきたPCP（共産党）であり、共産党と密接に関わる労働組合連合組織・CGTP-In（ポルトガル労働者総連合会 - インテルシンディカル）である。共産党の政治的敗北後も、CGTPは、PS、PSDといった新興の中道政党に近い組織として誕生した後発のUGT（労働者総同盟）に対し、革命の遺産の擁護と運動の「単一性」（unicicade）をめぐって闘争を続けたのである。

スペインにおけるUGTとCCOOの関係は、1980年代後半までPSOEとPCE（後にIU［統一左翼］）の間の政治闘争と連動していたが、政党政治の場面におけるPSOEの圧倒的優位の確立と、ゴンサーレスPSOE政権下における政策の不一致によって同党とPSOEの100年来の絆が事実上解体したことが、労働政治の大きな変質をもたらした。一言で言えば、少なくともこの2大労組は、組合選挙における優位を競いながらも、時には政府に対抗して統一戦線を組み、あるいはアスナールPP政権のような中道右派政権とも対話に応じるなどの柔軟な戦略を採用するようになった。

このようなスペイン労働政治の特徴は、1970年代以降、30件以上の社会協定（pacto social）の成立と、これを支える社会的協調（concertación social）の実践に良く表れている。その内容は、1980年代後半の断絶を経て、所得政策から、福祉改革・労働市場改革に焦点を移動させてきた。ポルトガルにも同様の枠組みは存在するが、今もなお原理的野党の立場に立つPCPの立場を反映して、CGTPの協力を得て成立した重要な協定は少ない。また逆に、ゼネストが、今なお単組の54.4%を束ねるCGTPと、UGTとの間の戦略的連携を伴うことも、ほとんどなかったのである。

スペインでは1990年代を中心に、労働組合の組織率が先進国中で例外的に上昇したことが注目された（ただし元来低いので、20％程度に留まる）。このことは、2大労組を中心とする労働組合が政策過程に関与し、プレゼンスを強化していったことと無縁ではない。他方で、ポルトガルにおける労働運動の組織率は、1980年代前半から90年代にかけて、50％超から20％未満へと急降下をたどった。そうであればこそ、UGTは時の政府との交渉に対して妥協的となり、CGTPはますます実力行使に向けて傾斜を強めていった。これが、危機前夜におけるそれぞれの国の労働政治の基本パターンであった。

スペイン・ポルトガルにおける労働政治の制約

「トロイカ」が示した財政赤字削減のロードマップは、スペイン、ポルトガルの両国にとって実現困難であり、ポルトガルでは、GDPの1.5%にも相当するポルトガルテレコムの年金基金を国に移転するなどの工作を用いても、なお2010年の財政再建が目標値に満たず、今なお単純な歳出削減という形では、EUとIMFによる780億ユーロの金融支援の条件を達成することは困難である。スペインのラホイ首相は、2011年度の財政赤字が政府目標の8%を超えたことを受けて、2012年度の目標値の下方修正を求め、これが大きく話題となったことは、記憶に新しい。

これに対して欧州委員会のオリ・レーンは、2011年5月末の時点で、スペイン、ポルトガルがなお緊急融資を受けずに済む可能性があると述べており、その「楽観論」は、両国で労働市場と年金制度に関する諸改革が進展するであろうとの見通しに基づいていた。2012年に入り、彼は、ユーロ圏経済相会議の締め括りにあたって、2010年および2011年の財政・経済分析を踏まえて、スペイン・ポルトガルにおいてより一層の労働市場改革・年金改革が必要であると指摘した。オリ・レーンあるいは彼が代表するEUの立場は、基本的に一貫しており、実際に両国政府は、この線に沿って改革を進めつつある。

すでにスペインでは、サパテロ政権下において、年金支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げることが決定している。しかし、危機の深まりの中で、社会保障負担の軽減を求める経営者側の主張や、「ショック療法」を掲げたサパテロ政権の姿勢の変化によって、社会政策の基礎となってきた社会協定の成立基盤が弱体化し、政府と労組は再び対決の局面に入った。この傾向は、2011年11月の総選挙におけるPSOEの歴史的敗北後、ますます強くなった。

2012年2月10日にスペイン議会を通過し、その次の週に発効した包括的な労働改革法（勅令法3/2012）は、解雇手当の大幅削減、収益悪化に伴う企業側からの労働協約の見直し提案、客観的解雇の容認などを含んでおり、こうした一方的内容が同月19日のゼネストにつながった。しかし、組合員の獲得に熱心ではなく、組織的には労働市場の中で保護された部分を代表するスペインの労働組合の主張が、労働者（あるいは失業者も含む潜在的労働者）全体の支持をどれほど得ることができるかは疑問である。

今回の危機において最も大きな打撃を被ったのは、有期雇用契約の労働者や2000年代以降に手軽な労働力として重宝された移民労働者、そして構造的な問題として常に存在する若年層の長期失業者である。確かに、労働市場の柔軟化がもたらすのが、雇用の増大ではなく失業者の増加であるという予測には一定の根拠があるが、スペインの労働戦線とスペイン版ウォール街占拠運動（15-M）との間には、なお深い亀裂が潜んでいることも確かである。2大労組は政策過程に再び関与することによって自らの組織を防衛・強化するために、水面下では政府との協調路線を模索し続けるであろう。

スペインと同様に大規模なストやデモの波によって洗われているポルトガルでは、労働改革をめぐってむしろUGTとCGTPとの間の亀裂が深まった。2012年1月28日に、スペインとは対照的にポルトガルでは労働法改正に関する政労使の3者間合意が成立した。この協定への参加理由として、UGTは「トロイカ」とポルトガル議会の圧倒的多数派が約束した国際的公約に対して一定の異議申し立てを行い、政府がこの協定を誠実に遵守することを求めている。ポスト廃止に関する経営者の裁量権、不適応労働者の解雇、失業手当月額の引き下げ、休日の削減などを含むその内容が、2月2日に議会を通過した。

2月11日のゼネストは、貧困問題と行き過ぎた緊縮政策を批判対象としながら、この法改正に照準を合わせたものである。しかし、大規模な動員にもかかわらず、3者交渉の舞台から早々と退場してゼネストを呼びかけたCGTPの孤立が浮き彫りとなった。CGTPの新書記長アルメニオ・カルロスは、「トロイカ」に事実上支配されたPSD-CDS連立政権に対してのみならず、UGTと政府との間に成立した合意を称揚したカヴァコ・シルヴァ大統領にも批判の矛先を向けた。しかしながら、こうしたCGTPの硬直性こそが、政府への追従を旨としてきたUGTの態度とともに、労働運動を全体として弱体化させ、労働組合の社会からの遊離を加速しているように思われるのである。