

Title	経済政策の決定機構と産業民主主義：労働者参加の問題を中心として
Sub Title	Decision making process and industrial democracy
Author	丸尾, 直美
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1975
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.68, No.3 (1975. 3) ,p.161(43)- 181(63)
JaLC DOI	10.14991/001.19750301-0043
Abstract	
Notes	気賀健三教授退任記念特集号 第I部 経済政策の理論
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19750301-0043

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

経済政策の決定機構と産業民主主義

—労働者参加の問題を中心として—

丸 尾 直 美

1. 問題の提起

今日の「主流の経済学」ともいえる新古典派（ただし新古典派的総合を含む）経済学の弱点の一つは、経済政策の決定機構についての理論と政策論を欠いているところにある。同派の経済学が実践性を失った理由の一つはここにある。

自由主義思想の伝統を引くこの派の経済学が、政策決定機構の研究を軽視したのには、それなりの理由がある。

第1に、この派の経済学は貨幣的に測定できる経済要因に研究の範囲を限定し、しかも利害の対立する分配の問題を避けてきたから、政策目的ないし政策基準が一元的であり、利害対立を調整する政策機構は必要とされなかったためである。第2に、それはいわば市場の経済学であり、大部分の経済諸決定は市場において自動的に行なわれるので、政策決定の領域は小さいと想定されたからである。第3に、人々は同質的なホモ・エコノミクスと想定され、人々の主体性やパーソナリティは無視されたからである。そのうえ第4に、政策の実行可能性や行政コストの問題は政治の問題であるとして、経済学の考慮外におかれたからである。

以上のような想定を前提にすれば、政策形成過程の研究の必要性が重視されないのは、むしろ当然である。

⁽¹⁾
福祉経済政策論において、政策決定（decision-making）ないし政策形成機構の問題が重視されるのは、福祉経済政策論がそのような想定や単純化をしないことから当然の帰結といえる。

一方、マルクス主義経済学は、政策決定機構としての国家の性格については国家論の問題として

注(1) 本稿でいう福祉経済政策論とは、①福祉の改善を政策目的（ただし政策基準）として仮設して、②政策決定機構によって行なわれる、③経済政策介入および経済体制改革をこの目的に基づいて、研究する政策論である。拙著『福祉国家の経済政策』中央経済社1965年刊。『増補経済政策新講』中央経済社1971年刊。拙稿「経済政策の目的と福祉指標」（中大『経済学論纂』1973年11月号所載参照。

検討してきた。しかし、資本主義社会における国家は階級支配の用具として性格づけられたために、福祉政策の政策主体として機能する民主的国家ないし民主的政策決定機構を検討することは、そもそも問題とされなかった。また、資本主義社会における企業は資本家による労働搾取の場であると考えられていたから、企業レベルにおける民主主義的政策決定は一層問題とされなかった。ただ、労働者が「企業を奪取して」管理する場合にのみ、その可能性を認めるが、その場合にも「あらかじめブルジョア国家権力を打倒することなく、またあらかじめ大資本を接収することなく、“経済民主主義”を勝ち取るという思想」を強く拒否する。⁽²⁾

以上のように、政策決定機構の研究は、近代経済学においてもマルクス経済学においても、軽視されてきた。本稿は、軽視されてきたこの経済政策の決定および経営決定機構の側面——ことに産業民主主義論との関係——に光を投げようとするものである。

2. 経済政策決定機構論の系譜

しかし、経済学者による政策決定機構の研究が従来なかったのではない。

第1に、厚生経済学の研究者の中に、この問題に関心を持った者がいた。K. J. アローによる投票のパラドックス⁽³⁾(逆理)の研究、J. ドゥ・グラーフ⁽⁴⁾、H. ライベンシュタイン⁽⁵⁾、A. ダウンズ⁽⁶⁾などの、民主主義と市場システムとの関係を扱った先駆的業績がある。厚生経済学が多面的基準をとるかぎり、何らかの形で社会的厚生関数の想定は不可避であるが、社会的厚生関数に基づく政策決定を社会のメンバーの福祉ないし満足を極大化するような形で行なおうとすれば、民主主義機構を想定することが必要になる。かくて「厚生経済学と民主主義原理との結合は必然的といえる」⁽⁷⁾。

第2に、制度的要因や政治・社会的要因を重視する制度派的立場の経済学者の民主主義論も、経済政策の決定機構について重要な示唆を与えてきている。アメリカには、集団民主主義を主張したJ. R. コモンズをはじめ、伝統的に制度派的経済学者が民主主義論をとり上げてきているが、その1人であるJ. ケネス・ガルブレイスは、権力の起源が封建時代には土地所有、資本主義時代には資本所有に基づいていたのに対して、今日の新しい産業社会では技術と情報の所有に基づくという独自の「新産業国家」論を展開し、新著『経済学と公共目的』のなかでは、こうした新しい性格の権

注(2) たとえば、E. マンデル編、榎原彰浩訳『労働者管理・評議会・自主管理』拓殖書房、1973年刊(上)序章参照。

(3) Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven, 1951, 2nd edition 1963.

(4) J. de V. Graaff, "On Making a Recommendation in a Democracy" *The Economic Journal*, June 1962.

(5) Harvey Leibenstein, "Note on Welfare Economics and the Theory of Democracy", *Economic Journal*, June 1962.

(6) A. Downs, "An Economic Theory of Political Action in Democracy" *Journal of Political Economy*, April 1957; *An Economic Theory of Democracy*, 1957.

(7) 加藤寛・丸尾直美「厚生経済学と民主主義プロセス」(『三田学会雑誌』1963年3月号5頁.)

力に対する対抗措置を論じている。⁽⁸⁾ もっと早く、アドルフ・バーリ、G. C. ミーンズ、ジェームス・バーナムは、権力と財産所有との関係についての実証的研究に基づいて、経営上の権力が財産所有から相対的に独立する傾向に注意を向けた。また、ヨセフ・シュムペーターは、経済機構ないし生産関係が政治機構の性格を規定するとみるマルクス主義的考えを否定して、両者の相対的独立性を主張した。⁽⁹⁾ ガルプレイスの新産業国家論も、こうした流れに沿った考え方といえる。イギリスでは、E. F. M. ダービン⁽¹⁰⁾、ジョン・ストレチイ等、フェビアン社会主義系の経済学者が、社会主義と民主主義論の関係をとり上げ、民主的社会主義の主張に根拠を与える試みをしてきた。次にみるイギリスの産業民主主義論は、この派の社会主義者の民主主義論の産業面への適用である。

北政では、グンナー・ミュルダールが民主主義の「社会的自己回復の理論」や、福祉国家における下部機構⁽¹¹⁾(infrastructure)の発達とそれともなう政府の役割の後退という独自の論⁽¹²⁾を、ヤン・ティンバーゲンが、集権化と分権化を組み合わせた最適体制論⁽¹³⁾を展開してきている。

わが国では、気賀健三教授が、経済学方法論の一環として早くから民主主義論を展開してきた。「広く全体に矛盾なく適用される真理はそれだけ真理性が高いのと同じように、広く全体に矛盾なく支持される理想はそれだけ理想の客観性が高いわけである」⁽¹⁴⁾と考える教授は、理想や目的にたいする社会的支持を形成する具体的な場として民主主義制度を重視されるものと解される。加藤寛教授の民主主義プロセス論は、この気賀教授の民主主義論を厚生経済学と関係づけて発展させたものといえよう。⁽¹⁵⁾ 熊谷尚夫教授の民主政治のプロセス論も社会的評価システムとしての社会的厚生関数を現実に適用して「社会の部分的利害の対立を何らかの妥協にもたらしこと」⁽¹⁶⁾を考える場合の必然の帰結といえよう。

経済面での政策決定機構の研究に寄与した論として、第3に、イギリスのフェビアン社会主義者を中心として展開されてきた産業民主主義論を挙げるべきであろう。彼らは、政治的民主主義を経済・産業面へ拡充した産業民主主義の問題として、経済・産業面での政策決定機構の民主主義化を

注(8) John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1971; *Economics and Public Purposes*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1973.

(9) ヨセフ・シュムペーター著、中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、1951年刊参照。

(10) E. F. M. Durbin, *The Politics of Democratic Socialism: An Essay on Social Policy*, Routledge & Kegan Paul LTD, London, 1954. (社会思想研究会訳『民主社会主義の政治理論』社会思想研究会、1957年刊。)

(11) Gunnar Myrdal, *Value in Social Theory*, edited by Paul Streeten, London, 1958 p. 194.

(12) Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, London, 1960. (北川一雄監訳『福祉国家を越えて』ダイヤモンド社1963年刊。)

(13) Jan Tinbergen, *Centralization and Decentralization in Economic Policy* 1954; *Selected Papers*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1959; *Lessons from the Past*, Elsevier, 1963.

(14) 気賀健三『現代の社会思想』金星堂、1963年刊12頁。および『社会的進歩の原理』稿書房、1956年刊参照。

(15) 加藤寛・原豊・丸尾直美著『現代経済政策の理論』東洋経済新報社、1962年、第1章参照。

(16) 熊谷尚夫『増補・厚生経済学の基礎理論』東洋経済新報社1957年刊、384頁。および『経済政策原理』岩波書店、1963年、第3章参照。

主張した。たとえば、ウェッブ夫妻はその著『大英社会主義国の構想』のなかで、政治面における議会とは別に、経済社会問題を扱う「社会議会」の必要性を論じている。⁽¹⁷⁾ またG. D. H. コールやヒュー・クレグなどによる産業民主主義論は、経済ないし産業面における民主主義的政策決定の機構ないし組織の具体的在り方に重要な示唆を与えてきた。

イギリス労働党の理論家であったジョン・ストレイチは、民主制と経済組織との関係を対照化して、前者すなわち政治における民主制が権力を分散させてきたのに対して、後者の経済力は逆に主要寡占体の手に着実に集中されてきたと述べている。それゆえ、「政治権力が、重大な瞬間において経済力を支配しうるものでない限り、経済力は政治をおおいつくす危険をはらんでいる」⁽¹⁸⁾と、経済権力を民主主義の力で制御する必要性を示唆している。

経済・産業面での権力集中とそれにとまらぬ不平等を、民主制によって阻止しようという考えは、イギリスの民主的社会主義の伝統的考え方でもある。「民主主義的理念の経済的側面は、事実上、社会主義そのものである」⁽¹⁹⁾というシドニー・ウェッブの言葉や、「……いかなる社会も、民主的方法を政治問題におけると同様に産業問題にも適用しない限り、真に民主的な基礎に立つことはできない」⁽²⁰⁾というG. H. D. コールの言葉は、そういうイギリスの民主的社会主義の伝統を示す典型的な例といえる。1918年に制定されたイギリス労働党の綱領の有名な第4条にも、「生産手段の共有と、各産業およびサービスの人民的管理と支配 (popular administration and control) の最善の組織の基礎の上に」産業の全成果と可能なかぎり最も公正な分配とを保障することを、党の目的として明記しており、この綱領の第4条は今日も生きてい⁽²¹⁾る。

経済学者による政策形成機構の研究の第4のグループとして、J. ダンロップなどの労使関係学者や、J. ナッシュ、I. ストール、K. ボールディング、公文俊平教授・桜井齊氏等、社会システム論やゲームの理論を適用した研究をあげることができる。ことにボールディングの「紛争の一般理論」⁽²²⁾をはじめとする一連の研究は、彼の経済政策論を補完するものとして注目される。

以上のほか、ごく最近になって、公共経済学という新しい分野において経済政策の決定機構の分析が試みられている。

注(17) Sidney & Beatrice Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, 1920. (丸岡重義訳『大英社会主義国の構成』同人社書店、大正14年刊。)

(18) John Strachey, *Contemporary Capitalism*, Victor Gollancz Limited, 1956. (関嘉彦・三宅正也訳『現代の資本主義』東洋経済新報社、1958年刊、227頁。)

(19) *Fabian Essays in Socialism*, Jubilee edition, G. Allen & Unwin LTD, London, p. 33.

(20) G. D. H. Cole, *The Case for Industrial Partnership*, p. 10. (和田耕作訳『労働者』紀伊国屋書店、11頁。)
「この原則が実際に認められて実施されるまでは、現在の形式的な民主的政治制度は、けっして真に満足の民主的制度となることはできないであろう。」と彼は言う。同13頁。

(21) Labour Party, *Annual Report*, 1918, Appendix I. "Constitution of the Labour Party."

(22) Kenneth, E. Boulding, *Conflict and Defence: A General Theory*, Harper & Row, New York, 1962. (内田忠夫・衛藤藩吉訳『紛争の一般理論』ダイヤモンド社、1971年刊。)

3. 経済政策形成機構の民主主義化の意義

本稿で扱かう福祉経済政策論の政策決定機構の分析は、以上の諸系統の政策決定理論を吸収し、それを発展させようとするものである。福祉経済政策論が経済政策形成機構の民主主義を重視するのは、次のような理由による。

政策目的の選定と優先度の決定

第1に、福祉経済政策論では多元的な価値目的ないし価値基準を仮設的に設定するが、どのような目的を仮設的に選定し、どれをどのように優先させるかの決定は、政策決定機構における社会的選択に委ねられる。したがって、福祉経済政策論においては、政策決定機構の研究は、政策論の不可欠の部分を構成することになる。この点が、政策形成の問題を政治の問題として、経済学の領域外においてきた新古典派経済学と決定的に異なる、福祉経済政策論の重要な特徴の一つといえる。

公的部門と公的介入部門の拡大（混合経済化）

第2に、福祉経済政策論では、独占や制限慣行による市場の不完全性、外部経済・外部不経済の発生、公共財供給の必要性、所得分配の不公平の増大などを、ノーマルな状態から乖離した例外とは考えないで、良かれ悪しかれ、むしろそれぞれが現代資本主義経済にとって常態である^{ノーマル}と考える。したがって、この立場からは、公的経済部門の拡大と市場外の政策形成の領域がきわめて大きいと考えられる。そうであるとすれば、市場外の政策決定は市場内の自動的決定と併行してとりあげられるべき、きわめて重要な問題となる。

現実においても、たとえば北歐諸国では、GNPの40%以上に相当する金額が、税金と社会保険拠出金などの形で、公的機関によって徴収され支出されているが、それは市場メカニズムによって行なわれるのではなく、その大部分は政府の政策決定によって行なわれている。このように、経済の混合経済化（社会化と計画化）が進めば進むほど、市場外の経済決定の比重が高まるから、政策形成過程の民主主義化が重要になるのは、むしろ当然といえる。さもなければ、必然的に官僚支配が強まることによって民主主義がそこなわれ、同時に福祉にとっての資源の効率的配分がそこなわれる可能性が強いからである。

すでに1920年にウェッブ夫妻は、その著『大英社会主義国の構成』の中で、政府の職分が不断增加してきたため、議会と大臣の掌中に過度の権限が集中するようになり、その結果、政府の職権の個人生活への影響が専制的かつ全般的になることを危惧して、伝統的な政治議会にたいして、経済活動を扱かう社会⁽²³⁾議会を設立することを提案した。当時としては、この案は突飛であり、今日で

注(23) Sidney & Beatrice Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*. 1920. 前掲参照。

も勿論そのままの形では実現は考えられないが、⁽²⁴⁾政府の経済的職分が増えたので、これを民主的に処する機関が必要になることを示唆した点では正しかったといえよう。当時の1920年代以降、政府の経済的職分はさらに飛躍的に増大し、政府支出の対GNP比も倍増ないしそれ以上になった。それにもかかわらず、このような混合経済体制下における経済政策形成機構の在り方について経済学者の間で殆んど本格的議論が行なわれてなかったことはおどろくべきことである。

しかし、勿論、現実の世界では客観条件の変化への幾分の対応は行なわれてきた。経済行政機構の専門化や経済関係の各種の政府審議会⁽²⁵⁾の設置がそれであり、北欧諸国の全国労働市場庁(National Labour Market Board)のように、労使代表から構成される行政機構も生れてきている。しかし、経済形成機構の合理的在り方を、民主性、行政効率、実行可能性などの基準に照らして検討することは今後の福祉経済政策論の課題として残されている。

組織の大規模化

第3に、企業その他の経済組織が発達し、大規模化し、そして各組織間の関係も複雑化するにつれて、それぞれの経済組織の内部における諸決定にも、各組織間の利害関係をめぐる決定にも衝突が多発する可能性が増大した。したがってそれらの紛争を処理するうえで、政策調整プロセスの重要性が増大したことがあげられる。つまり、ケネス・E. ボールディングがいうところの「組織革命」によって、「経済的集団が発達するにつれて、一般利害の擁護者として市場の効果が若干減少し、⁽²⁵⁾代議制の重要性が増加してきた」わけである。

主体性とパーソナリティの尊重

第4に、福祉経済政策論では、1970年代に入って注目を集めるようになったラディカル・エコノミックスの場合もそうであるように、⁽²⁶⁾人々の主体性とパーソナリティを尊重する。つまりアダム・スミス以来の経済学の伝統が、人々を経済的利益のみによって合理的に行動する「経済人」(ホモ・エコノミクス)として、一元的に規定したり、あるいは少なくともパーソナリティを所与として扱ってきたのに対して、福祉派経済学では人々の価値の多元性・多様性をそのまま前提し、パーソナリティが環境や条件によって発展する可能性をも考慮に入れる。比喩的には「福祉人」を想定するといつてよい。

このことは、福祉とはなにかが、一人ひとりのパーソナリティによって異なるものであり、仮設された福祉指標を画一的に組織の目的とするものではないことを意味する。政策形成(決定および遂行)に対して組織のメンバーを各レベルで参加させて、その主体性とパーソナリティを尊重することが必要になるのはそれゆえである。その意味で、1970年代に入ってにわかにはクローズ・アップさ

注(24) ウェップ夫妻のこの構想は従来はむしろ難点として批判されてきた。たとえば、Kelf-Cohn, *Twenty Years of Nationalisation: The British Experience*, 1969, p. 20. 関嘉彦著『英国労働党の社会主義政策』東洋経済社、1954年刊50頁。

(25) K. E. ボールディング『組織革命』関本康雄訳、日本経済新聞社刊、342頁。

(26) たとえば青木昌彦編著『ラディカル・エコノミックス』中央公論社、1973年刊、第1章福祉の政治経済学試論参照。

れてきた職場レベルでの労働者参加と、地域コミュニティにおけるコミュニティ・メンバーの参加の問題は、個人の主体性とパーソナリティの尊重という観点から、とくに重視される。

実行可能性と社会的合意

第5に、福祉経済政策論では政策の妥当性を判断する一つの基準として、実行可能性 (feasibility) という基準を十分考慮にいれる。⁽²⁷⁾ それゆえ、経済政策の実行可能性を不問に付したり、「ある政策が〈経済的には望ましいが、政治的には不可能である〉というような議論には、多くの但し書きがつけられねばならない」と考える。⁽²⁸⁾ その場合、ある政策が民主主義的なプロセスで実行可能かどうかということは、技術的可能性とコストの点での可能性のほか、政策形成過程において社会的な合意がえられるかどうかによるところが、非常に大きい。政策形成過程を無視する政策論は、政策の民主主義的な実行可能性を無視する政策論だといわなければならない。

福祉経済政策論は、先に述べたように、民主主義を政治領域だけでなく、経済・産業面にまで拡充して適用しようとするものであるが、政策形成過程の民主主義化こそ、その方向にそうものといえる。

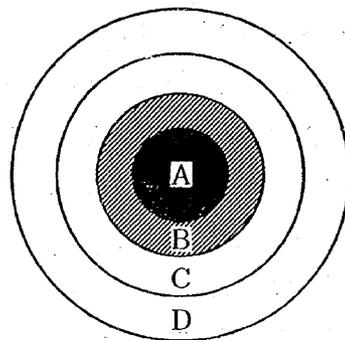
4. 市場システムと政治システムとの関係

公的部門と市場外経済決定領域の拡大

以上の五つの要因のうち、政策決定機構の重要性をとりわけ決定的にしているのは、2番目にあげた市場外の経済決定の領域の拡大という要因であろう。市場外の公的な決定は、広い意味での政治システムによる決定であるが、その市場外の政治決定と市場における決定との関係を、考えてみよう。

いま、経済行為全体を第1図の大きな円で示し、そのなかに占める公的部門の比重を真中の小さな円(黒い部分-A)であらわすと、混合経済社会ではこのAの部分の比重が大きくなる。そのうえ、市場機能が不十分なために、景気変動の安定化、独占・制限慣行の規制、外部

第1図 市場決定と市場外決定の関係



- A : 公的経済部門
- B : 不完全市場部門=公的経済介入領域
- C : 完全競争に近い市場部門
- D : 市場化されない私的経済領域

経済・不経済の内部化、分配の不公平の是正などを目的とする政府の政策的介入の対象となる市場

注(27) 拙稿「経済政策の目的と福祉指標」前掲参照。

(28) Kenneth E. Boulding, *Principles of Economic Policy*, 1958, p. 13. (内田忠夫監訳『経済政策の原理』東洋経済新報社, 1960年刊, 5頁。

経済の領域も、必然的に大きくなる。図のBの領域(斜線の部分)がこれを示す。つまりこのBの部分は、不完全な市場メカニズムによる経済決定と、これを補完する政治的決定とが、同時併行的に行なわれる領域ということになる。

さて、図の円のC、Dの部分が私的経済部門であり、Cが自由競争的な市場機構によって経済行為が行なわれる領域、Dが市場化されない私的経済行為の領域を示すが、経済が発展するにつれて、一方ではいろいろな私的経済行為が市場化されて(たとえば家事労働が家政婦を雇用して行なわれる場合など)、市場化されていなかった私的経済行為の領域(Dの領域)を相対的に小さくする。しかし他方では、公的部門の拡大と公的介入部門の増大によって、市場化された経済行為の領域(Cの領域)も侵蝕される。こうして、AとBの領域が絶対的にも比重のうえでも高まったことが、市場外の政策決定の重要性を高めた最大の理由といえる。

外部経済・不経済

市場における自由競争のシステムのもとでは、すべての決定は当事者間の取引によって行なわれる。そして取引は、その与えられた条件のもとで、当事者双方を満足させるのが普通である(もしそうでなければ、その取引は成立しない⁽²⁹⁾)。しかし当事者双方には満足をもたらした取引であっても、その決定に参加しない第三者の満足に影響を及ぼす場合がある。これが外部経済と呼ばれるもので、その場合にはどうしても、政治的決定による解決が必要とされることになる。J. E. ミードは、外部経済(不経済)とは、その問題の決定あるいは決定の到達に合意しない人に明らかな利益(損害)を与えることと極めて広く定義している⁽³⁰⁾。

他方、政治的決定の場合には、決定に参加した当事者以外の第三者に大きな影響をあたえるばかりでなく、当事者の一部の状態を悪化させることもある。これを政治的外部性と呼ぶこともある。つまり、広義の「外部不経済」は例外ではなく、むしろごく普通に生ずることであり、「外部不経済」が生じない場合というのは、当事者およびすべての関係者がみんな満足する、きわめて例外的なケースである。

したがって、外部不経済の発生を防ぐためには、外部不経済を内部化させる政策的措置によって、市場をできるかぎり完全化するように誘導することが好ましいが、それが不可能であったり、いちじるしく困難である場合には、市場機構によらない政治的決定による補完が必要になる。その場合、民主主義は、政治的決定による政治的「外部不経済」をできるかぎり小さくするための考案であるといえよう。経済面に民主主義を適用することは、政治決定における「外部不経済」を小さくするために、ぜひとも必要だということになる。

注(29) 「自由交換の場合は、両当事者が交換することによって利益を得なければならない。さもなければ、交換する意味はない。」 Kenneth E. Boulding, *Conflict And Defence: A General Theory*, Harper & Row, New York, 1962. (内田忠夫・衛藤清吉訳『紛争の一般理論』ダイヤモンド社, 1971年刊, 236頁。)

(30) cf. J. E. Meade, *Economics of Externalities*, 1973.

つまり、完全市場化と民主主義化は、いずれも「外部不経済」を小さくするための方法であり、この二つを互いに補いあうように最適に組み合わせることによって、政治的および経済的「外部不経済」を最小にするような、最適経済体制を描くことができるわけである。

経済決定機構の民主主義化と参加

フリードリッヒ・フォン・ハイエクやミルトン・フリードマンのような自由主義経済論者は、自由市場メカニズムの機能する領域（第1図のCの領域）をできるかぎり拡大して、公的部門（Aの領域）と公的経済介入領域（Bの領域）を小さくすることが好ましいと考える。他方、古典的な社会主義者は、公的部門（Aの領域）と公的介入領域（Bの領域）の拡大を主張する。

しかし、市場化にも限界があり、他方、市場機能を無視した社会化と計画化が効率と消費者選択を甚しくそこなうことは、もはや、今日では大抵の経済学者にとって否定できない事実である。そうであるとすれば、一方で、市場機能をできる限り拡大し、利用しつつも、他方、市場機能が、資源配分の最適性、分配の公正、経済的安定などを十分達成できない場合には民主主義的決定機構による政策介入によって、市場機能の不備・不全を補完することが要請される。

しかし、現実の経済決定機構は民主的に組織されているとはかぎらない。そこで政治面での民主主義に加えて、経済決定機構の民主主義化が問題になる。経済決定は、政府レベルの経済政策決定だけでなく、企業レベルをはじめ、いろいろなレベルで行なわれるが、いずれの場合にも、その決定を民主主義的なものにするためには、それぞれのレベルにおける関係者（その決定によって主として影響をうける者）をその決定に何らかの形で参加させることが必要な条件になる。

すでにみたように、この点は産業民主主義論者等によって早くから指摘されてきたことであるが、1960年代から70年代にかけて、「社会のあらゆる部門で、何らかの形の産業民主主義が承認され⁽³¹⁾」、「誰もが産業民主主義に絶対的に好意的になった⁽³²⁾」。現在のこの衝撃は、「ロシア革命以降の他のどんな運動もなしえなかったほどの産業組織の変革を約束するものであり、その変化は同じほどラジカルであり、一層恒久的なものとなろう⁽³³⁾」とみて、これを「産業の民主革命」と呼ぶ者もあるほどである。

チャールス・レビンソンのこの表現には、幾分誇張があるとはいえ、主要先進資本主義諸国の経済および産業面での組織——ことに決定機構——に現に大きな変化が生じつつあるということと、変化を必要とするとの認識が経済学者の中にも生じてきていることは確かな事実といえよう。ことに注目されることは、経済政策および経営政策の決定機構へ労働者をはじめとする国民各層の参加の要請が高まっていることである。

本稿の以下の部分では、こうした参加の運動と参加の形態を、その目的、主体、対象、レベル、

注(31), (32) Charles Levinson (ed.), *Industry's Democratic Revolution*, George Allen & Unwin Ltd. London, 1974, p. 235.

(33) *ibid.*, p. 15.

方式、手続の観点から分類して、それぞれの参加形態の意義と問題点を指摘することにする。ことに本稿で重点的に検討するのは、企業の政策決定への労働者参加の方式である。しかし、このレベルでの参加の方式についての論は、政府レベルでの政策参加の場合にもアナロジカルに準用できるものが少なくないであろう。

5. 多様化した参加形態の分類

参加の形態は、それが何の目的で、誰が、何にどのような方式と手続で、どのようなレベルに、どの程度参加するかによっていろいろに分類できる。

参加の目的

経済政策決定および経営参加への要請は、経営側からも労働側からも消費者・住民等からもなされており、第1表に示すように、それぞれ異なる目的を持って参加を要請している。

経営者側は、伝統的に労使関係の安定と経営能率ないし生産性向上に役立つかぎり労働者の経営参加を認める方針をとってきたが、この二つが経営側の考える経営参加の主目的といえよう。そのほか、現存の経済秩序の維持にとって参加が必要な場合には、経営側も参加を認めざるをえなくなるだろう。

一方、労働側としては、労使間の経済的・社会的地位の平等化、労働環境の安全・快適化、仕事満足の増大、雇用の保障などを、参加の目的として重視する。

第1表 経営と政策への参加の目的と意図

a) 労使関係の安定	——— 労使紛争の減少	} 主として経営者側の目的
b) 労働能率と生産性の向上	——— 転職率・離職率低下 欠勤率(absenteeism)の減少 仕事への意欲とモラルの向上	
c) 産業の民主化	——— 経済権力の分散とチェック 情報の公開 労働者の社会的地位の向上	
d) 疎外の克服と仕事満足の向上	———	} 主として労働者側の目的
e) 分配の公正化	———	
f) 企業の社会的責任の向上	———	} 主として消費者, 住民, 国民一般の期待
g) 社会的合意の形成と経済・社会秩序の安定の回復	———	

また、消費者、住民は、消費者や地元住民の安全と福祉にたいする企業の社会的責任を要求して参加を要求する。国民の多くは、参加の諸制度が、たとえば所得の競争的引き上げやストライキの頻発を控えさせることになり、今日の混迷化した経済と経営に新しい秩序と安定を回復する役割を果たすことを期待する。この第1表に示した目的は、立場によって重点が違うとはいえ、一応、参

経済政策の決定機構と産業民主主義

加の目的として仮設して、この目的に照らして、参加の諸形態の長短を論ずることが許されるであろう。

参加の主体

第2に、参加する主体別に分類すると、第2表に示すように、労働者（ブルーカラー、ホワイトカラー）、消費者、住民、等、誰が参加するかによって種々な形態の参加を考えることができる。この中で最も重視されてきているのは労働者参加であるが、今日の参加論では、消費者参加、住民参加の問題、等が以前に比べて重視されるにいたっている。

第2表 参加の主体（当事者）

a) 労働者	{ ①従業員代表 ②労働組合代表 { 当該企業内労組代表 企業外の労組代表 ③有能な経験者として（イギリスの国有化産業の理事会）
b) 消費者	{ ④消費者団体の代表 ⑤購入業者の代表 ⑥社会代表（スウェーデンの金融機関の重役会等）
c) 住民	
d) 学識経験者	
e) その他	

参加の対象

第3に、参加の対象別に、すなわち何に参加するかによって種々の参加形態を分類できる。そもそも参加の主目的の一つは権力乱用の抑制にあるが、権力を抑制するには、権力の行使に参加する方法と、権力の源泉となっているものに参加する方法とがある。権力の源泉としては、資本ないし財産の所有が社会主義者によって最も重視されてきたが、ケネス・ガルブレイスは、今日の社会の大規模組織のもとでは情報と技術が権力の源泉として重要になってきていることを強調している⁽³⁴⁾。イギリスのある産業民主化論者も「情報の流れが権力の分配を大部分決定する⁽³⁵⁾」といっているが、たしかに、今日の社会では情報の所有は、財産の所有とはある程度、独立的に権力と所得の源泉になっているといえよう。

結局、決定への参加、資本（ないし財産）所有への参加、情報への参加の三種の参加を考えることができる⁽³⁶⁾。

しかし、資本への参加は通常、参加とか産業民主主義とは呼ばれないで、財産所有の平等化とか財産所有民主主義と呼ばれる。情報への参加という概念も未成熟である。やはり参加の焦点は経済

注(34) J. K. Galbraith, *The New Industrial State*, op. cit.

(35) Jeremy Bray & Nicholas Falk, *Towards a Worker Managed Economy*, Fabian Tract 430. 1974, p. 11.

(36) 拙著『脱GNP時代』ダイヤモンド社、1971年刊、第V章および加藤寛・丸尾直美編著『経営参加とは何か』日本生産性本部、1971年刊参照。

第3表 参加のレベルと決定参加の事項

		④経営的事項	⑤生産的事項	⑥社会的事項	⑦福利厚生の事項	⑧労働条件事項	
企 業 内	団 交		技術導入対応条件		社宅、寄宿舎、育児所、 時間外、配置	賃金、労働時間、 退職、休日休暇	
	協議 制度	企 業 レ ベ ル	経営計画(含下請・ 営業・価格)・営業・ 決算、設備など投資 計画	技術導入基本計画 製造工程	公害、環境対策 源資、海外協力 地域協力	教育、訓練、賞罰、教養 奨励、育英、人事計画、 共済制度	配転
		事業所及 び職場レ ベル	経営計画大綱	生産計画	公害、環境対策 地域奉仕	勤務班編成、配置、賞罰 時間外勤務制、表彰、労 働環境	
	重 役 会	取 締 役	(a)~(e)の最高決定				
監 査 役		会計監査 取締役の業務監査					
産 業	協議制度	産業政策	安全、衛生、技術 導入	公害環境、資源エ ネルギー対策	技術訓練、安全、衛生、 公害	産業政策	
	団 交		勤務態様		安全、衛生の基準	賃金、労働時間 休日、休暇 勤務態様	

本表および第6表は、全日本労働総同盟事務局の協力によって作成されたものである。

決定(執行をも含む)への参加にあるが、これは第3表の横欄のように分類できる。また、同表の縦欄は後に説明する参加の方式の諸形態を示したものである。したがって、縦軸と横軸の組み合わせを示す各欄は、それぞれの決定事項が今日、通常、どのような方式で決められているかを示している。勿論、参加程度や方式は、労使関係の成熟度、力関係、規模など様々な要因によって異なって当然であり、一般化は困難であるので、この表に示したのは日本および主要先進資本主義国の現状の一般的傾向にすぎない。

参加のレベル

第4に、政策形成への参加は、第4表の縦欄のように、全国レベル、地方レベル、産業レベル、企業レベルに分類できる。企業レベルでは、最高決定レベル、執行レベル・事業所ないし職場レベル、に分類できる。

参加の方式

政策形成への参加の形態を決める要因として最も論議が多いのは、どのような手段ないし方式で参加するかという点である。政策形成は、一方の極には積極的政策を殆んど必要としない自由な取引による決定と、他方の極には組織のメンバーの主体性や欲求を無視する独裁的決定があるが、この両極は、ともに参加と民主主義を含まない。何らかの参加と産業民主化が行なわれるのは、この両者のいずれでもない中間領域の場合である。この中間領域では、何らかの利害対立が生じ、紛争を生じやすい。参加と民主主義がこれを解決する手段であることはすでに述べたとおりである。

参加によって決定の民主主義を進める方式は、第4表の横欄に示すように、いくつかに分類できる。この表は参加のレベルと参加の方式を組み合わせ、その主要例を示したものである。この表の欄の各項目のうちアンダーラインしたものは、最近、ヨーロッパで主たる関心のまとなっている参加問題であり、○印で示したものは、今日、わが国でも広く普及している参加制度である。

参加の手續——法制化かインフォーマルか——

最後に、参加——ことに重役会、監査役会など、トップ・マネジメントへの参加——を決める場合に、法制化して全国的に行なうか、労使の全国的協定によるか、産業別協定によるか、あるいは企業レベルで、個々の企業の労使の協定によるか、企業の一方的決定によるかなど、いろいろな場合がある。トップ・マネジメントへの労働代表参加についても、労使の協議あるいは労使参加の機構によって制度化が協定され、それが広く実行されるものとすれば、労使関係の自由への制約が小さいという点で、法制化よりは好ましいといえるかもしれない。また、法制化される場合も、必ずしも強制設置でなく、当該企業の労働組合からの要請がある場合には制度化しなければならない、とするほうが無理がないといえる。

第5表 参加の制度化の手續

- a) 法制化
 - ① 制度化を義務づける(西ドイツの共同決定法)
 - ② 労組等の要請があれば制度化するように義務づける(スウェーデンの労働者重役制)
- b) 労使の全国交渉か産業別交渉にもとづいて制度化(スウェーデンの労使協議制)
- c) 個別企業における労使の交渉
 - ただし協議によって制度化(日本の労使協議制)
- d) 労使参加の機関による提唱によって自発的に制度化
 - () 内は代表例である。

また、政府の政策機関への労使の参加は、現行制度のもとでも改善の余地は十分あるが、審議会の制度をボード組織(法定権を持つ一種の行政委員会)へと改革するためには、法制化が必要とされることは言うまでもない。

以上のように、参加の形態はいろいろな観点から様々に分類できる。それぞれの観点からの分類を組み合わせると、参加の形態は無数にある。第6表は参考までに各国における参加の方式を示したものである。

しかし、本稿で主として取り上げるのは、企業のトップ・マネジメントへの労働者の経営参加と、中央政府の政策形成への労使参加の方式である。まず企業レベルにおける労働者参加を発展さ

第4表 参加のレベルと参加の方式

参加方式	政策形成機関への参加				面交渉	他の社会拒否権など
	最高決定機関への参加	監査機関への参加	執行機関への参加	協議機関への参加		
政府レベル	政府のBoardへの参加		執行機関への参加	裁判・調停機関への参加 労働裁判所への参加等	政策団交	社会契約
	中央政府のBoardへの参加			政府の審議会への参加 地方政府の審議会への参加	地方政府との政策団交	
産業レベル				産業別労使協議制	産業レベルの団交	
			局長・部長会議への参加	労使協議制	企業レベルの団交	
企業レベル	取締役会への参加	監査役会への参加		職場協議会	職場レベルの団交	
	労働者自主管理 職員の自主決定領域の拡大					

せる方向を示すことにしよう。

第6表 各国における労働者参加の方式

参加の形態		国名	
労働者管理制	労働者自治制	ユーゴスラビア(1951以降), ポーランド(1956, 1時), アルジェリア(1963, 1部)	
	生産者協組	フランス, イギリス, イスラエル, 西ドイツ, スウェーデンなど	
労働者重役制	監査重役会	西ドイツ('51), オーストリア, オランダ, ルクセンブルグ, イギリス(検討中)	
	取締役会	スウェーデン, デンマーク, フランスとイギリス(公企業), アイルランド(公企業, 検討中), ノルウェー	
労使協議会制	法定	全産業	フランス('46), オーストリア('47), スペイン('47), ベルギー('48), フィンランド('49), オランダ('50), 西独('52), イラク('58), コンゴ('64), タンザニア('64), チュニジア('66) など
		一部産業	モロッコ(石炭), ウルグワイ(公的部門)など
	労組組織内	ソ連, ポーランド, チェコスロバキヤなど	
	任意	全国協定	デンマーク, スウェーデン, ノルウェー, イタリア
		その他	アメリカ, 日本, イギリス, カナダ, インドなど
職場参加制		アメリカ, 日本, イギリス, ノルウェー, スウェーデンなど	
国家計画参加		ソ連その他, イギリス, インド, フランス, スウェーデン, ヴェネズエラ, ブラジル, オランダ, オーストリア, 西独, オーストラリアなど	
	社会契約	イギリス, 北欧	

ILO: Participation of Workers in Decisions with in Undertakings, pp. 20~102 をもとに作成。

6. 経営参加拡大の方向

労使協議会の強化

現在の主要先進資本主義国の制度の枠組の中で、労働者の経営参加を進めることのできる最も手近な現実的な道は、大企業の多くに設置されている労使協議会を第7表に示すような方向に補強することである。

第7表 労使協議会強化の方向

〔強化の方向〕

- a) 労使協議会の回数 → 回数を多くする
- b) 労使協議会の経営側の出席者 → 社長・会長・専務取締役・担当重役の出席を義務づける
- c) 労使協議会で扱う事項 → 報告事項・協議事項を協議決定事項にする。
- d) その他 → 問題別に専門協議会を設置して専門的な協議と研究を労使合同で行なう等

団交事項の拡大

労働者の経営参加を拡大する現実的な第2の方向は、労働組合の現存の団体交渉機能ないし団体交渉事項を拡大することである。労働組合の独立性と自由を強調する労組(たとえばアメリカ)と革

命主義の労働組合（イタリアや日本の一部の労組）は、労組の経営の影響力を拡大する方向としては、団交機能の拡大をもっぱら重視する。1960年代の中頃までは、イギリスをはじめヨーロッパの大部分の労組の主流的傾向は、団交機能の拡大による労組参加を中心に考え、「経営参加はかくて産業における圧力団体民主主義の一面であり」団体交渉は労使協議制や共同決定等と「原理的に異ならない」⁽³⁷⁾（H. クレグ）とみた。

しかし、1960年代の後半から団交機能の拡大と労使協議制の活用だけでは、経済的社会的平等化という産業民主化の目的にとっても、また、新たに生じてきた諸ニーズにこたえるためにも不十分だと認識されるようになって、トップ・マネージメントへの参加と職場レベルでの参加が重視されるにいたった。

労働組合の団体交渉機能の拡大と改善が産業民主主義化の戦略として基本的手段の一つであることはいうまでもないが、「改善された団体交渉でさえも働く人々とその代表のコントロールできない広汎な経営決定の領域が残ることになりやすい」⁽³⁸⁾。それゆえトップ・マネージメントの参加は産業民主化の前進にとって不可欠といえよう。

株主総会の機能の再検討

現存の制度のもとでの経営参加拡大の一つの方向は、有名無実化している株主総会の機能を回復することである。近年、消費者の参加の一つの方法として株主総会を利用する方法が、アメリカのラルフ・ネーダー等によって試みられた。わが国でも一株株主戦術がとられた例もある。労働組合の場合には、労働者の株式所有を拡大する所有への参加によって株主総会での発言権を強める道がある。

監査役会への参加

最近、わが国では商法改正によって監査役会の役割が強化され、取締役の職務の執行の監査、取締役会への出席権などが与えられた。その強化された監査役会へ労働代表を参加させることも現実性のある参加の道であろう。取締役会への労働者参加をすでに実現したスウェーデンの労組（LO）は、さらに監査役会への労働者参加を要求しているが、わが国では全日本労働総同盟が労働者経営参加の当面の拡大の方向として監査役会への労働代表の参加を提案している。

7. 取締役会への労働者参加の諸形態

取締役会の二つの型

労働者の経営参加の中で最も論議の多いのは、おそらく企業の最高決定機関である重役会への参加であろう。

注(37) Hugh Clegg, *A New Approach to Industrial Democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 1960, p. 132.

(38) Giles Radice, *Working Power: Policies for Industrial Democracy*, Fabian Tract 431.

それだけに、オブザーバーとしての労組代表参加から共同決定や労働者管理にいたる様々な参加の形態がみられる。

労働者が参加する重役会にしても、(a)執行取締役会の場合と西ドイツの場合のような監査重役会(supervisory board)の場合があり、(b)取締役会(board of director)という名が付いていても、(c)イギリスの国有鉄鋼業の四つのグループの取締役会の場合のように、諮問的性格のものもある。通常、監査重役会の場合には、西ドイツの場合のように、重役会は執行取締役会と監査取締役会との二重制(two tier system)になっており、監査重役会は執行取締役の選出と任免のほか基本的な経営上の決定を行なう。西ドイツもイギリスも、この監査重役会へ雇用者側の代表を半数参加させる方向に動きつつある。

重役会参加の形態

企業の最高決定機関としての重役会への労働者参加の形態は第8表のように分類できる。①日本のサンケイ新聞社の場合のように、労組幹部がオブザーバーとして参加する最も弱い形の参加をはじめ、②イギリスの国有産業の理事会の場合のように、労働側からの推せんによって理事会に参加する者は、その経験と能力を買われて理事に任命されたのであり、労働組合の役員をやめることを要請される場合もある。③これを一歩進めて労働組合から代表として取締役会へ参加して、労組員からの要請があれば労組の非常任の役員を兼ねるようにしたのがイギリスの鉄鋼業の地区理事会への労働者参加である。ただし、この理事会は諮問的性格のものであるが、他に、スウェーデンの従業員100人以上の企業の場合のように、労働組合の代表が最高決定権を持つ取締役会へ数人(スウェーデンでは2人)参加する方式もある。この場合には、労組代表の取締役は、労組の団体交渉機能とのジレンマ問題(後述)を避けるために、労組との団体交渉事項の決定には参加しないことになっている。また、取締役としての給与をも受けない。④さらに、労組代表を半数参加させて共同決定を行なう方式がある。西ドイツの鉄鋼業と石炭業の場合、監査取締役会の役員の半数を労働側から選出する方式をとっている。これを他の産業にも一般的に適用しようとしており、イギリスも同様の方向にも進もうとしていることは、すでに述べたとおりである。⑤そのほか、取締役の

第8表 重役会への労働者参加の諸形態とその実例

重役会の種類 労働参加の方式	(a) 執行取締役会への参加	(b) 監査重役会への参加	(c) 諮問機関的な取締役会への参加
①オブザーバーとして参加	サンケイ新聞社		
②労組の役員をやめて参加	イギリスの国有化産業		
③労組代表として少数参加	スウェーデン、デンマークの一般企業	西ドイツの一般産業	イギリスの国有化鉄鋼業の地区理事会
④共同決定に参加(半数参加)		西ドイツの鉄鋼業と石炭業	
⑤全員労働側から選出	ユーゴスラビアの一般企業		
⑥出資者としての労働代表の参加	デンマーク(提案中)		

すべてが労働者組織から選出されるユーゴスラビアの企業のような場合である。ユーゴスラビアの企業では通常、労働者が労働者評議会のメンバーを選出して、同評議会が、資本主義社会の企業の取締役会に相当する経営委員会を選出する。⑥最後に、労働組合が共同で相当の株を持ち、株主重役として重役会に参加する場合もありうる。

8. 取締役会への労働者参加にともなう諸問題

労使協議制のような間接的参加方式と比べると、取締役会への直接的経営参加の場合は、経営の最高権限機関に労働者側の代表が入り、経営権そのものを分ち合うのだから、経営者の経済的専制を抑え、経済権力を分散させるという点においてだけでなく、労働者を単なる雇用者という身分から脱せしめる社会的平等化の手段として有益である。しかし、それだけに、直接的経営参加には、いくつかの困難な問題が伴い、この困難のゆえに、直接的経営参加を安易に進め難い状態にある。

経営能率上の考慮

まず第1に、経済面ないし経営上の諸決定は政治問題の場合の意志決定のときに比して、ずっと専門的技術的なものである上に、敏速な決定を必要とするので、労働者が経営権を使用者と分つようになれば、経営の能率が阻害されはしないかと懸念される。その理由の一つとして、労働者代表には経営能力と経営経験が乏しいという点が指摘されたことがある。使用者側の者からだけでなく、社会主義者からもこの点は指摘された。産業民主主義論の代表者ウェッブ夫妻さえも、労組は「…法律の複雑さと微妙さについて無能力でないとしても無知であり、その提案は一方的で、しばしば非实际的であり、その意見が決定的なものとして受け入れられることは決してない⁽³⁹⁾」との考えを一時抱いていた。また、戦後の労働党政府の大蔵大臣になったスタフォード・クリップスも「英国には未だ大企業を引き受けうるような労働者は沢山いない」から、「労働者が経営のことについての経験を得るまでは、たとえ概して望ましいとしても、労働者の管理する産業を持つことはほとんど不可能である⁽⁴⁰⁾」と述べたことがある。

労働者が経営上の能力および経験において乏しいと彼らの目に映ったのは、当時としては無理からぬことであった。しかし、だからといって労働者がそうした能力や経験を得るまで経営に直接的に参加させることが好ましくないという「泳げるようになるまで水に入ってはいけない」式の議論を支持し得ないことはいうまでもない。能力のある労働者がその産業についての専門的能力と経験を養っていけるような制度が備わっていさえすれば、有能な労働者は経営能力を身につけるであろう。労使協議制も労働者にとって経営上の知識と訓練をうるためのよい訓練場所になる。レーニン

注(39) S. & B. Webb, *Industrial Democracy* (originally, published 1897), London 1913, p. 87.

(40) Quoted in *The Times*, Oct. 28, 1946.

は、かつて労働組合が階級闘争のための学校であるといったが、今日では「労使協議会は直接的経営参加のための学校である」といってよからう。

労働者代表を経営決定に直接参加させることにともなう第2の問題は、経営決定に労働者などを参加させれば、それぞれの利害の対立のためスムーズな経営ができないことである。このことが経営能率を阻害することにもなる。英国では1932年のH. モリソンの主張以来、1960年代末にいたるまで最高経営機関を利益代表によって構成することを排し、能力原則を採用すべしとの見解が有力であった。労働者、消費者代表、経営者による三者構成法をとったフランスの国有化産業の経営がスムーズに行なわれなかったという事実は、彼らの確信を強めたようである。労使双方の代表による共同経営の場合にもやはり、利益代表である以上、利害の対立は大きいので同様の難は免れ難い。そこで、労使の利害の対立する問題は労使の団体交渉に任せて、共同決定を行なう問題は利害の共通する問題に限定する方法がとられることになる。

反対機能抑制のおそれ

しかし、直接的経営参加に伴う、より重要な第3の難点がある。別のところにある。その難点とは、労働者が直接的に経営に参加して共同決定を行なえば、その決定に対して責任を持たなければならないので、産業民主主義のもう一つの面であり、労組の最も重要な機能ともいえる労組の独立性と「使用者に対する反対機能」がそこなわれるおそれがあることである。英国の労組が直接的経営参加をちゅうちょした最大の理由はこれである。ヒュー・クレグ等が指摘したように、取締役会へ参加する労組代表は、労組員の「①利益擁護機関として組合員に対して民主的責任を負い、組合員の希望を実現させねばならない立場と、②使用者側と共同して立案者となり、産業の経営者として、社会の希望を実現し生産の最高能率を発揮する責任を社会全体に対して負うという立場」を兼ねなければならない。⁽⁴³⁾それゆえ、労組への忠誠(loyalty)と経営者としての忠誠という二重の忠誠によるジレンマにやはり悩まされる。国有企業の場合には、社会のためということでも労組の反対機能が抑えられることになるおそれがある。場合によっては労組役員に経営へのコントロールもできないにもかかわらず、「彼ら自身の」、「責任ある行動をとるように期待される」ので、「両方の悪いところだけを取る」⁽⁴⁴⁾こともありうる。

このように、産業民主化のための消極的手段ともいべき反対機能(対抗力)と積極的手段ともいべき経営決定への直接参加とを両立させることは困難である。これをいかに両立させるかが、労使関係に産業民主化を適用するに際しての最大の問題である。

注(41) H. Morrison は1932年10月5日、労働党大会における全国運輸計画についての討論の席上でこのような見解を強く主張した。cf. H. Pelling: *Challenge of Socialism*, A. & C. Black, 1954, p. 300.

(42) cf. W. A. Robson (ed.): *Problems of Nationalized Industry*, London, 1952, p. 94.

(43) H・クレグ著、大野雄二郎訳『国有化産業における労働者』日本フェビアン研究所刊、20頁。

(44) Charles Levinson (ed.), *op. cit.*, p. 236.

労組代表の経営者化

労組代表の経営決定への直接参加に伴う第4の難点は——上述のことと関連するが——経営機関に入った労働者側の者が、結局において経営者化あるいは使用者化してしまい、労組に対してよりも使用者に対して忠実になるおそれがあることである。特に一般労組員は、この点を強く懸念し、経営機関に入った者をもはや「われら」の仲間ではなく「かれら」(経営者)の仲間と見なすようになる。英国の国有化産業における実態調査でもこのことが明らかになっている。最高⁽⁴⁵⁾の経営機関に入った労働者側の者の給料は一般労働者よりもはるかに高額であることも、一般労働者に反感やしっとの感情を起こす。他方、経営機関に入った労働者も企業の成功に大きな関心をもたざるを得ないし、所得も大になるので、経営者的意識になりがちである。こうして、両者の間に溝が生ずることになりやすい。イギリスの鉄鋼公社の地区理事会で1969年に導入された労働代表重役制の場合には、労働者代表従業員としての仕事と労組の役員(非常勤)を兼ねることができるようになり、重役としての報酬も比較的少なくなったが、この難点を避けるという点では改善といえる。

社会的責任との関係

第5に、労働者がトップ・マネジメントに参加する場合には、労使が両者のみの共通の利益を追求するあまり、消費者・利用者、住民等への社会的責任を軽視することが懸念される場合がある。このおそれを少なくするためには、企業の反社会的行動を監視する北欧のオンブツマン制度(反トラスト・オンブツマンと消費者オンブツマン)を導入するか、社会的責任をとくに要求される大企業や金融機関の取締役会へ「社会代表」重役を参加させる方式等の併用が必要であろう。

9. 経済政策形成への国民参加

政策形成への参加のルート

産業・経済の民主化にとって経営参加と並ぶ柱となるのは、中央・地方政府の経済政策(産業政策、社会政策を含む)の決定機関(執行機関を含む)への労使その他の関係国民各層の参加である。政策形成への参加のルートを大別すると、第9表のようになるが、国会や地方議会への国民参加は選挙によって行なわれる政治制度の問題であり、通常の場合、経済政策論の対象外である。経済政策機関の民主化の対象としてとくに問題となっているのは、(B)の行政機関への国民参加——ことに労働者参加——である。第二次大戦後の先進資本主義国では、経済・社会政策の形成に関与する政府諮問機関(審議会等)が著しく増えた。このことによって政府の政策形成に国民各層——ことに労働者——の主張が反映されやすくなった場合が少なくない。しかし、ちょうど、企業の労使協議制

注(45) For example, cf. Acton Society Trust: *The Worker's Point of View*, 1952, p. 4, S.D. Spero: *Labour Relations in British Nationalized Industry*, p. 22.

第9表 経済政策形成への国民参加のルート

機 関 参加方式	(A) 立 法 部 (議 会)	(B) 行 政 部	(C) 司 法 機 関
(1)直接投票	国民投票制度		
(2)最高決定機関への参加	議員の選出(通常の選挙)	ボードへの参加	裁判官の選挙または司法機関への参加
(3)諮問機関への参加	政府の審議会への参加		
(4)公聴会	議会の公聴会へ出席	行政機関の公聴会へ出席	
(5)団体交渉および陳情	団体交渉による圧力行使と陳情		
(6)その他「社会契約」等	政府との「社会契約」		

が設置はされていても名目的で機能していない場合が多いように、政府の審議会の場合にもその機能が名目化して、かえって政府の政策を正当化する用具として利用されている場合が少なくない。それゆえ、企業の場合の労使協議制強化の場合(第7表参照)に準じた方向に、審議会を強化することが、審議会の機能を実質化するために必要とされる。

協議参加から決定参加へ

政策形成への参加発展の第2の方向は、ちょうど、企業で労働者の協議参加から取締役会(board of director)への参加の進展がみられるように、労働者、消費者、その他関係者参加の政府機構を協議ないし諮問機関から、決定権を持つボード(board)の方向へ発展させることである。北欧では雇用政策を行なう労働市場庁をはじめ、社会保障関係のいくつかの行政機関と、労働裁判所、自由通商ボードなどの準司法機関の最高の意志決定機関へ労使その他関係者の代表が参加している。イギリス労働党政府もスウェーデンの全国労働市場庁に準じた機構の設立を意図している。フランスでは第二次大戦後、社会保険とその積立金の管理運営は労使参加の機関によって行なわれている。

第10表 政策決定への参加拡充の方向

- a) 審議会の機能の実質化と強化
- b) 団体交渉機能の拡充
- c) 政策ボードへの参加
- d) 準司法機関への参加
- e) その他

今後、企業レベルでの取締役会または監査重役会への労働者参加の進行と併行して、政府の経済政策への労働者等の参加は、協議参加から最高の決定機関への参加へと進む傾向がみられるであろう。

そのほか、企業および産業レベルにおいて、労組の団体交渉機能が拡充されてきたように、国のレベルでも、団体交渉力を経済政策形成のための圧力として利用する傾向が、先進資本主義諸国にみられる。公的年金の改善とか、物価対策を要求して行なわれるストライキはその例である。これも民主主義機能の拡大とみる者もある。

しかし、企業の場合にも参加の拡大が様々なジレンマを引き起こすように、政策形成への国民参加も、政策ボードへの参加と政策形成への団交機能の適用は、国の政策一般の最高決定機関である国会(地方の場合には地方議会)の権限との関係が問題となる。

しかし、政策ボードは行政（執行）部の決定機関であるから、国会の機能とは両立する。政策団交は、国会や政策ボードの権限と矛盾しないためには、交渉による合意ないし協定は、イギリス労働党政府と労組のナショナル・センターのTUCの間で交された「社会契約」のような法的拘束力をともなわない一種の「紳士協定」の形をとらざるをえないであろう。

市場経営から参加経済へ

以上のように企業レベルの意志決定への経営参加にしても、政府レベルでの政策参加の場合にしても、未解決の問題は多い。種々の参加方式を検討して、そうした諸問題を解決していくことが、政策決定論の今後の一つの課題といえよう。現代の先進資本主義諸国の経済決定の多くの部門は、もはや、市場メカニズムという自動的な規律の制御の下にはない。他方、価格や所得の直接規制等、上からの命令による規律も有効ではない。国のレベルでは所得決定が規律喪失の最たる例であり、企業レベルでは、労働者の転職率、欠勤率、サボタージュ、山猫ストの増加が規律喪失の顕著な兆候である。市場メカニズムへの復帰も、直接統制の強化も困難な場合、労働者等の関係者を政策決定に参加させ、自主的規律を回復することが第三の道として期待される。市場経済（market economy）から、市場経済を基礎とする参加経済（participatory economy）への移行を要請する要因がここにもある。混合経済化と、人々の欲求の高次化が進むにつれて、この要請は高まるであろう。経済政策論においても市場決定メカニズムを補完する政策決定メカニズムを研究することが一層大切になるであろう。

（中央大学教授）