

# 「失われた20年」の労働政治に関する覚書

——アクティベーションの時代の労働——

篠田 徹

以下の論考は、2015年11月にハーヴァード大学で行われたシンポジウムでの発表をふまえ、その後さらに考察を加えた研究を2016年2月段階で一度整理したものである。

## アクティベーションの時代

一般に、「アクティベーション (activation)」とは、クレジットカードやソフトウェアを使えるようにする、つまり機能を使える (active) ようにすることを指す。ただ政治的、歴史的には、1990年代半ば以降、欧米各国の福祉国家改革の中で、福祉受給者を雇用可能者にする、いわゆる「福祉から就労へ (welfare to work)」政策とほぼ同義語で使われることが多い。

本稿筆者は、これを広義にとらえ、1990年代半ば以降今日までの、すなわち日本でいえば、昨秋のシンポジウムで多角的に議論された「失われた20年」と呼ばれる時代の政治経済、社会文化、とりわけ労働をめぐる様々な動きを象徴する言葉として使いたい。

実際「失われた20年」は、1980年代以降の新自由主義やグローバル化、あるいは冷戦終焉によって、部分的には1930年代から、本格的には第二次大戦後およそ半世紀近く続いた日本を含む資本主義レジームが大きく変容する中で、その間使用がはばかれた政策の封印が解かれ、また休眠していたさまざまな社会的機能が息を吹き返した時代でもあった。

こうしたいわば時代精神でもあった「アクティベーション」をキーワードに、以下では「失われた時代の労働政治」の鍵となる領域での動向を再考する手がかりや、今後の課題を含めた研究デッサンを記してみたい。

## 冷戦終焉

「失われた20年」は1990年代前半の、いわゆるバブル崩壊が引き金といわれる。もっとも世界的にはその直前、すなわち「ベルリンの壁の崩壊」をはじめとする80年代の末の冷戦の終焉があった。これが、労働市場の規制緩和や労働運動に対する保守政権や経営側からの攻勢に拍車をかけたという意味で、80年代から進行していた新自由主義的なアクティベーションを世界的に促進させたことは間違いない。つまりそれまで

の労働全般をめぐる「冷戦的」な枠組みが弛緩ないし崩壊することで、それまで封印されてきた政策や行動が、全面的に息を吹き返す可能性が広がったという意味は大きい。

## バブル崩壊

この冷戦崩壊期と踵を合わせたという意味で、バブル崩壊は、単に経済的な破綻という意味だけではなく、これまでの経営、雇用、福祉を含めた日本における労働レジームと、それをめぐる戦後労働政治の転換点として再考すべきであろう。それは戦後レジームの中でタブー視されてきた様々な政治経済、社会文化の選択肢がその封印を解かれる可能性が広がったという点で、バブル崩壊以降の新自由主義政治の展開を、規制緩和や労働市場の柔軟化という意味を越えて、アクティベーションの問題として考えるべきことを示唆している。この意味でシンポジウムを含め本研究プロジェクトが、「失われた20年」を経済問題としてだけでなく、より包括的な日本社会のありよう全体にまで射程を伸ばしているのは正しい。

さらに特にシンポジウムにおいて、多くの発表者が「失われた20年」で何が起こったかを考える上で、1970年代末から80年代初めの大平政権における政策研究会に言及したことも重要である。というのもこの研究会は70年代を通じて日本が到達した政治経済、社会文化の地平を、欧米モデルとは異なるものとして位置づけ、その文明的意義を強調したからである。この点は、「失われた20年」に起きたことが、70年代以降の安定成長期の日本の特徴の喪失という意味にとどまらず、その喪失の程度がどこまで本質的なことかを検証すべきなのを示唆している。それは同時に「失われた20年」の間に再三指摘された改革の不徹底ということを、大平研究会が示そうとした日本モデルの耐性と考えることもできるからである。

この点は、2000年代に入って世界的に議論されている「資本主義の多様性」とそこにおける制度の重要性や径路依存の問題と合わせて、1970年代以降の安定成長の終焉という意味を時間的、空間的にも大きく超えた「失われた20年」の意味を考える上で重要である。

この点で、本稿の文脈でひとつ注目すべきは、バブル崩壊と戦後自民党一党優位体制の事実上の崩壊を意味した細川政権の成立が、時期を同じくしたことである。また結果としてそれを用意することになった、1989年の連合の結成と参議院選挙における連合候補の大量当選の意義も、もう一度考えるべき点であろう。というのも、従来連合結成は、1970年代、あるいは1960年代にさかのぼることもできる労働戦線統一の終着点と位置づけられ、連合候補の成功は、その勢いのあった新組織が政治的転換期に遭遇したハプニング的な事件ととらえる傾向があったからである。

けれどもバブル崩壊が、1970年代から続いた安定成長の終焉であり、またそこに冷戦崩壊という、日本の文脈でいえば「戦後」の終焉を示唆する時代状況を重ね合わせた場合、連合成立と連合候補という事件は、労働戦線統一という引き伸ばされた戦後労働

運動の宿願成就と戦後レジームの衰退期という、二重の、部分的には明らかに相反する歴史的使命を帯びた事柄が同時に起こったことを意味する。それは政府や経営側、あるいは他の社会組織との関係を含めて、労働運動や労働政治において、その都度アクターの選択しうる行動のレパートリーが多角的に増えたことを意味する。これはその後の連合の蛇行する軌跡を考える上で、また労働政治全体の複雑な様相を分析する上で、重要な論点であると思われる。

## 労働市場

「失われた20年」の労働市場において最もアクティベートされたのは、外部労働市場のそれである。これまで日本の労働市場の特徴として、内部労働市場の重要性が指摘されてきた。それは終身雇用、年功序列、企業別組合の日本的経営によるものとされてきた。したがって外部労働市場の活性化が、日本型経営の縮減という事態の結果であることは確かであろう。だがその内部労働市場においては、要員管理が厳格化し、労働時間とストレスという量的、質的な労働強化が進んだ結果、メンタルヘルスなどのソフト面を含む労災の可能性がどこの職場でも常態化する。

その一方で派遣労働の規制緩和など労働市場の柔軟化は、新たに労働市場に参加した女性、若年、高齢者、外国人を中心に非正規労働市場を活性化させた。同時に内部労働市場のような生活給的要素が低く、技能向上の機会が少ない非正規の労働条件は、給与所得の増加なき雇用増をもたらしながら、仕事の劣化を進行させ、内部労働市場同様、各種労働災害の危険性を増大させる。こうして国民各層において労働参加率は増大しながら、仕事の満足度は多方面で低下する。

こうした労働市場におけるアクティベーション状況は、欧米の「福祉から就労へ」という「第三の道」とは異なる経緯によってもたらされたが、アクティベーションが労働生活状況の相対的悪化と平行している点では共通する。この点は今後いっそう比較考察が求められよう。

## 労働生活

正社員とそれに伴う生活保障を中核とする日本の労働生活のありようが、社会的地位のそれと深く関係してきたことは、多くの人によって日常的経験として共有されてきた。そしてこれが家族や社会における男性稼ぎ手中心モデルの規範化に基づいていることも、常識的な生活実感としてあった。

この男性稼ぎ手中心モデルが、労働市場の柔軟化や価値観の多様化に伴ってゆらいでいき、多様なライフ・スタイルが経済的な理由で半強制的に追求される一方、それに変わるモデルの不在と新たなモデルを実質化する政府や企業における政策的、制度的支援の遅れによって、結果として新たな労働生活が保障されないまま、古いモデルが空洞化

していったのが、「失われた20年」における労働生活の状況であった。さらにこの状況は、高齢化や介護、保育環境の悪化と労働参加の増大、またワーク・ライフ・バランスの社会的要請に伴い、近年いっそう深刻化している。

確かに近年、男性稼ぎ手中心モデルと一見異なる家族関係や社会関係も部分的に市民権を得たかに見える。もっともその背景には、やむをえざる選択の結果である側面も否定できない。しかもその多様化した労働生活は、従前より特権化された男性稼ぎ手モデルを頂点に、新たな社会的地位の序列化を伴いつつある。「失われた20年」における多くの人々の喪失感は、この社会的地位の再生産と結びつかない、むしろ社会的地位の剥奪を伴った新たな労働生活における、いわば不本意な「アクティベーション」によるものと考えられる。

このように、前述した「失われた20年」における新旧交代の不徹底感は、労働生活においても見られるが、それが経済環境や政策的、制度的促進の不足や欠如によるものなのか、あるいはジェンダーをめぐるイデオロギー政治によるものなのか、さらには日本社会の規範的耐性によるものなのか、「福祉から就労へ」というアクティベーション政策の結果、同様に男性稼ぎ手中心就労モデルの空洞化と社会的地位の剥奪が進んだ欧米との比較を含め、今後複合的な検討が求められよう。

## 労働政策

「失われた20年」における労働政策は、確かに小泉政権を中心とする前半は、新自由主義が基調であった。だが後半、特に安倍第一次政権以来のそれは、アクティベーションであった。しかもそこにおいては、自民、民主を問わず政権間の相違は小さかった。もちろんそこでは、欧州同様「福祉から就労へ」という狭義のアクティベーション政策の展開も含まれる。例えば生活困窮者自立支援法にはそうした側面も否めない。ちなみにこの法律は、民主党政権時代に立案され、自民党政権によって施行に至った。

だがこの時代のアクティベーション政策には、これまでの労働政策の谷間にあった層を政治的にアクティブにするという意図も見られた。それはまた労働政治のアクターを多様化させ、労組の影響力を相対化させるという意味で、労働排除という新自由主義とは異なる形の保守の労働攻勢であった。こうした傾向は二期の安倍政権において顕著である。

例えば第一次安倍政権における再チャレンジ政策は、当時まだ労働政策の主な対象ではなく、また労働組合の組織化も大いに遅れていたフリーターを含む若年層の非正規労働者をターゲットに、その取り込みを意識していた。その一方、中小企業対策を通じて地方の活性化を図るなど、今日の地方創生につながる政策系譜の先鞭をつけた。さらに興味深いことに、その過程で中央、地方の再チャレンジ会議に、ステーク・ホルダーの一つとして、その前の小泉政権において遠ざけられていた連合を招いた。これもまた今日の地方創生の産官学労金（融）メ（ディア）というステーク・ホルダー間の協力体制

促進の雛型となった。

他方第一次安倍政権が、労働時間規制の部分的緩和であるホワイトカラー・エグゼンプションを契機に、退陣を迫られたのは皮肉ではある。これはそれまでやはり労働政策のメインな対象ではなかったホワイトカラーの働き方を取り上げた点で、労働政治のさらなるアクティベーションが意図されたと思われる。ところがそれは、労働弁護団やその後の年越し派遣村につながるいわゆる反貧困グループの運動活性化をもたらし、そこに注目したメディアの労働問題への注目を呼び起こし、結果として政権批判という裏目にでたことは確かである。とはいえこれを境に、労働政治が日本においてふたたびメインストリームになったことも事実であり、労働政治が新しい形でアクティベートされたと考えることもできる。

さらに第二次安倍政権では、アクティベーション的な労働政策と労働政治のアクティベーションが、規制緩和だけではなく規制強化によってももたらされている。例えば一億総活躍政策における事実上の女性に対するアフターマティブ・アクション、同一労働同一賃金政策による非正規労働者政策、他にワーク・ライフ・バランス政策や最低賃金引き上げなど最近の安倍政権の労働政策は、労働規制を通じて労働政治における相対的弱者の取り込みを図っており、それは正社員が中心の企業別組合を束ねる連合への対抗という側面も見え隠れする。同じことは、「官製春闘」と呼ばれる賃上げ促進で経営側に圧力をかける政労使協議においても見られる。というのもそれは労使関係への介入であり、連合を含む大企業労使連合への社会的圧力を促すことになるからだ。この意味で、安倍政権に特徴的な、「失われた20年」後半のアクティベーション型の労働政策と労働政治のアクティベーションは、労働をめぐる新たな排除と包摂が交錯する状況で、社会的分断と政治的再連合のせめぎあいの様相を呈している。

このように「失われた20年」の労働政策を一括して新自由主義でくくることはできない。

## 労働法

「失われた20年」における労働政策を考える場合、個別的労使関係法を体系的に整備したこの時期の一連の労働法改革も見逃せない。それは、非正規労働問題の深刻化、低い組織率に悩む労組、集団的労使関係の限界に直面して、日本の労働法学関係者が、戦後労働レジームの基本であった労働組合を中心とする集団的労使関係にもとづく労働法制の枠組みに、新たな枠組みを接木することに自ら乗り出したという意味で、もう一つのアクティベーション的な労働政策と労働政治のアクティベーションと解することができる。

この個別的労使関係のアクティベーションは、それに伴う労働審判などの新たな司法システムとそこに関与する社会保険労務士や弁護士などを、新たな労働政治アクターにするとともに、個別的労使関係という新たな労働政治のアリーナを用意した。

ただ興味深いことに、就労規則など個別的労使関係の基礎となるルール作りが、過半数代表など集団的労使関係を通じて個別の企業や職場で策定されねばならない状況が増えてくるにしたがって、再び集団的労使関係の重要性が指摘されてきている。もっとも従業員代表制の問題など、それは必ずしも労組を中心とした枠組みになる保障がないために、かえって新たなアクティベーション的な労働政策と労働政治のアクティベーションの舞台ともなりうる。

## 労働運動

「失われた 20 年」において、最もアクティベートされたものの一つに労働運動がある。それはまず非正規労働の増大に対して既存の企業別組合が対応できない状況において、コミュニティ・ユニオンをはじめとする別の形のそれを登場させた。この動きは、今日弁護士をはじめさまざまな労働問題に取り組む労働 NPO を活性化させている。またこの状況は、逆に既存の労働組合のアクティベーションももたらした。特に企業別組合を束ねる連合は、従来の構成員の利益増進活動の枠から踏み出し、勤労者全体の利益増進のための活動を模索する。その結果、地域における助け合いの組織化や春闘における非正規労働者の支援に力を入れるようになる。さらに他の社会組織との関係においても、協同組合や中小企業団体などとの連携を試み、従来の大企業労使連合の枠にとどまらない動きを見せている。

他方で連合結成によって封印された戦後労働運動も、この間息を吹き返しつつある。例えば最近の安保改定阻止のため、新しい学生運動や市民運動をサポートしている。この労働組合が学生運動をはじめ新しい社会運動のサポート役を演じるのは、六〇年安保前後以来 70 年代半ばまで続いた総評労働運動のレパートリーに他ならない。

こうした労働運動のアクティベーションが、今後いかなる労働政治のアクティベーションをもたらすのか、注目する点である。この点で興味深いのは、政党と労働組合の関係であろう。ひとつは民主党と連合の関係で、民主党政権崩壊以降深まる溝は、民進党結成によって、ますます大きくなる気配がある。他方最近の選挙において共産党がこれまでの独自路線を変更し、野党との共闘を模索していることも無視できない。さらに自民党と労働組合との関係も決して単純ではない。こうした政党と労働運動との関係の流動化は、今後も大いに注目される。

## 労働言説

「失われた 20 年」における労働政治のアクティベーションを考える際に、メディアによって流布された労働言説の果たした役割は少なくない。とりわけリーマンショック前後辺りから、労働問題を政治的なメインストリームにする上で、その効果は大きかった。例えば「派遣切り」、「ワーキング・プア」、「ブラック企業」などはその例である。

またこの頃から、小説、マンガ、劇映画、テレビ・ドラマ、アニメ、そしてドキュメンタリーなどが労働問題に関係した作品を作るようになった。このポピュラー・カルチャーの影響は、若者を中心に、無視できない大きさになっている。

## 欧米との比較

最後の検討課題として、「失われた20年」の労働政治と欧米の同時期のその比較がある。欧州の場合、この時期はそれぞれ「アクティベーション」をキーワードにした福祉国家改革、あるいはポスト福祉国家の時代であった。これはある程度米国についてもいえることであろう。そしてそれは形をかえて日本の状況にもあてはまろう。その意味で、例えば「第三の道」と呼ばれた福祉国家改革の戦略について、これら三地域の比較を試みてもよかろう。いずれにせよ「失われた20年」をめぐる労働政治の論点は多岐にわたり、その再検討はこれまでの労働政治研究の見直しにつながろう。