

# 東日本大震災とこれからの労働法

野川 忍

(明治大学教授)

本稿は、将来の労働法制について、東日本大震災後の状況を踏まえて検討したものである。東日本大震災に対して、日本政府は緊急の政策対応を行った。それは十分とはいえないものの、労働市場の急激な混乱を防ぎ、雇用を可能な限り維持するために効果的であった。しかしこの政策の基盤となったのは旧来型の雇用保険制度であり、今後も同じ方法を繰り返すことは妥当ではない。日本は、大震災前から、非正規労働者の増大や就業者の減速を経験し、ワークライフバランスの確立などの要請にも迫られている。こうした事態を踏まえ、かつ大規模な災害が起こることを想定した労働法制を構築するためには、就労可能性をできるだけ拡大することが重要である。具体的には、第一に、非正規労働者に対してキャリアアップや職業訓練の機会を付与し、NPOや労働者協同組合など会社就職以外の就労可能性を確立すべきである。また第二に、安定した雇用に至る前段階の第二労働市場の機能を強化すべきであり、そのために求職者支援制度の拡充や労働契約システムの確立も検討する必要がある。

## 目次

- I 東日本大震災後と労働政策
- II 大災害を見越した制度対応のありかた
- III 労働法制改革の具体的方向
- IV 総合的労働市場政策への道

## I 東日本大震災後と労働政策

### 1 大震災発生直後の行政の対応

2011年3月11日に発生した大震災は、初発の地震それ自体よりも、津波による物的人的損害のはなはだしさによって特徴づけられる。そのため雇用と労働をめぐる状況も、まずは労働者の生命と健康への影響(死亡・負傷等)、家族と自宅の被災、就労先の被災による失業、賃金未払いという事態となって現れた。また使用者側についても、直接の被災による操業停止、親会社や関連企業の

被災による経営困難等が労働者の処遇に大きな影響をもたらしたのである。

しかし、このような未曾有の緊急事態に対して行政も可能な限り迅速な対応を示したことは特記されてよい。厚労省は、震災当日に20本弱の通達や事務連絡通知を矢継早に発し、要介護者、高齢者、障害者などへの支援と救援を要請したり、社会保険の被災者負担分についての猶予等を指示するなど、特に配慮が必要な人々への明確な姿勢を示したほか、雇用・労働の領域についても、労災保険の申請給付について迅速柔軟に対処すること(基労補発0311第9号)をただちに指示するなどのスピーディーな対応を示した。

さらに厚労省は、3月17日に職発0317号第2号「東北地方太平洋沖地震等の発生に伴う雇用調整助成金の特例について」を発して雇用調整助成金給付について被災地の事業主に関し特例を設けたが、4月5日にはそれを拡充し(職発0405第16

号)だけでなく、雇用保険、労災保険、未払い賃金の立替払い事業、生活保護、労働基準法・労働契約法全般についても、被災者の便宜を十全に考慮した対応を可能にするための通達や指示を発している<sup>1)</sup>。加えて厚労省は、7月19日には「東日本大震災関連情報」として必要な情報をまとめ、サイトで公開して総合的・機能的な利用を促した。

以上のような行政の努力は、少なくとも緊急事態への対応としては十分に評価されうる内容であり、こうした努力が被災地の雇用問題の深刻化をある程度食い止めることができた要因となったことは間違いない。

すなわち、今回の大震災が労働関係にもたらした最大の被害は、労働者の生命・健康・安全の喪失ないし毀損であり、これらは緊急事態であって何よりも直接的かつ迅速な救済が必要となる。具体的には、労災に対する救済の速やかな実現、雇用喪失による失業状態の確実なサポート、負担軽減措置の即応等であり、そのために効果的なのは行政による公的対応である。また、今後の展望が全く持てない状況の下で、雇用調整助成金の支給条件の緩和やその拡大により、ある程度の雇用の維持を期待できるとの安心感をもたらすことで、新たな雇用環境の整備にも備えることが可能となるといえよう。

しかし、他方ではこれらの事態は、当時の行政活動としてなしうることの限界をも示したといえる。その1つは、上記の利点と表裏の関係になるが、いずれもそれまで用意されていた諸方策を前提としてその迅速な実施やある程度の拡大にとどまり、大胆に広範な政策展開にはいたらなかったことである。たとえば、雇用調整助成金の要件緩和や拡大は確かに一時的には労働市場の混乱を避ける効果があるだろうが、もともとこれはできるだけ縮小し、将来的には廃止まで議論の俎上に上っていた制度であり、それが主要な対策ツールとして利用されることは本来好ましくないはずである。また、社会保険の負担分猶予は被災労働者の負担を軽減する意味で有効であるが、たとえば雇用保険の発動機会自体も増加するであろうことを踏まえると、その原資が縮小することが見込まれるような措置は、結局国庫負担の増大につながるこ

となり、財政のさらなる悪化につながりかねない。

2つ目に、行政機関自体も被災している現状において、制度的対応が思うように機能しない状況避けられない点である。実際、今回の震災では東北被災県の労基署やハローワーク、労働行政管轄主体も被災し、周囲の各機関からの応援に依拠せざるを得なかった。行政による対応の限界は当然予想される場所であったから、民間の支援が重要な役割をになうべきであったが、民間NPOが効率的かつ効果的に活動できるようにサポートするような制度がなく、実際には非常に多くのボランティアが個人的、集団的に被災地に向かったのに必ずしも行政の限界を補完するだけの機能を果たせなかったのである。

## 2 「日本はひとつ」しごとプロジェクト

震災後の雇用政策において分岐点を画したのは、政府が本格的な総合的施策としてまとめ、実施した「日本はひとつ」しごとプロジェクトである。まず政府は、3月28日の段階で政府内に「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」を設置し、4月5日にプロジェクト・フェーズ1を、同月27日にフェーズ2を取りまとめた。

フェーズ1は、基本的対処方針を①復旧事業などによる被災した人々への就労機会の創出、被災地企業、資材の活用②被災した人々や地元の意向を十分に踏まえつつ、希望する被災者が被災地以外の地域に就労可能にしていくことなどにより、被災した人々のしごとと暮らしを、いわば日本中がひとつとなって支えていく、という2点にまとめ、具体策として、第一に、インフラの復旧やがれきの撤去、仮設住宅の建設、被災住宅の補修・再建など復旧事業を推進すること、重点分野雇用創造事業と緊急雇用創出事業とを拡充して、震災対応分野を加え、雇用期間の1年の制限を廃止すること、当面の復旧事業における地域の建設企業の受注確保を推進したり、被災離職者を対象にした雇入れ助成金によるインセンティブを付与することなどにより、地元優先雇用を実現することを、確実な雇用創出の手段として決定した。また第二に、被災した人々としごととのマッチング体制を構築することを目的として、ハローワーク機能の

拡大や被災地域における被災者向けの合同企業説明会の開催などによる被災地域のマッチング機能強化、農林漁業者や自営業者などの就業機会の確保等による被災地以外におけるマッチング機能の強化をめざすこととした。さらに第三に、被災した人々の雇用の維持・確保を目的として、特例地域を拡大したり被災地の事業所等との取引関係が緊密な被災地外の事業所に新たに特例措置を認めるなどによる雇用調整助成金の拡充、奨励金の拡充による被災学生などへの就職支援等をおこなった。

フェーズ2は補正予算や法律改正などによる具体的な総合対策を行うことを目標とし、フェーズ1による対策をさらに進めることを前提として、被災した人を雇い入れる企業に対して被災者雇用開発助成金を支給すること、ハローワークの出張職業相談の強化や求人開拓推進員の増員による求人開拓を推進すること、そして雇用調整助成金の活用を推し進めて、特例対象期間（1年）中に開始した休業を最大300日間助成金の対象とすることや、被保険者期間6カ月未満の人を対象とする暫定措置を延長することとした。

さらに、上記会議は10月25日に、第三次補正予算を踏まえてフェーズ3をとりまとめ、雇用復興を支える予算措置等を背景に、数値目標を具体的にかけ、地域経済・産業の再生・復興による雇用創出（5.7兆円、雇用創出効果35万人）、産業振興と雇用対策の一体的支援（0.4兆円、雇用創出効果15万人）、復興を支える人材育成・安定した就職に向けた支援等（0.1兆円、雇用下支え効果7万人）の3つを明記した。これらを実現するための具体策としては、成長分野の生産拠点等への国内立地補助の創設や中小企業向け金融支援の継続・拡充などを通じた企業支援、農地・農業用施設、漁港・漁場機能等の早期復旧・強化や風評被害を防止することによる農林水産業・観光業の支援、新規立地新設企業を5年間無税の新規立地促進税制の創設などによる法人税の軽減化、雇用保険の給付を被災3県（岩手・宮城・福島）の沿岸地域等で90日分延長することなどがあげられた。

これらのうち、実際の施策を財政的基盤を背景として具体的かつ直接的に示しているのがフェーズ3であり、これについては1月の段階で実施見

通しが明示されている<sup>2)</sup>。

まず、「地域経済・産業の再生・復興による雇用創出」の領域では、中小企業等グループ補助金を2064億円投入し、2012年度予算にさらに500億円を計上している。また仮設店舗・仮設工事等の整備事業については、515カ所の要望のうち201カ所が完成している。しかし、このほか農林水産業支援、地域包括ケアの推進、東日本大震災復興交付金の創設、環境・新エネルギー事業の推進が列挙されているものの、いずれも投入資金額や数値による成果の表示はなく、計画や事業の実施が2012年度中に見込まれるなどの抽象的な内容にとどまっている。つぎに産業振興と雇用対策の一体的支援の領域では、被災地雇用復興総合プログラムにより、被災3県で3月までに5000人の雇用創出を見込み、2012年度に4万5000人程度の雇用創出を見込んでいる。同様に震災等緊急雇用対策事業の積み増し等による雇用創出により3月までに5000人の雇用創出を見込み、2012年度に2万人程度の雇用創出を見込むとする。加えて復興を支える人材育成・安定した就職に向けた支援等の領域では、公的職業訓練の訓練規模等の拡充支援に関し被災3県で1万2165人に公的職業訓練を実施し、2012年1～3月までに6468人分を設定するとしているほか、被災者向け「農の雇用事業」により4月末までに550人の研修生を採択予定とし、新卒者就職実現プロジェクト事業の延長により3月までに2500人の被災新卒者等の雇用支援を行う見込みとされている。

さらに、失業手当を利用した支援は震災直後からなされていたが、フェーズ3の取り組みに合わせ、その成果を確認するとともに、以後は失業給付の延長を打ち切り、地域経済の再生・復興のための産業政策の推進やハローワーク機能の駆動により復旧・復興需要による求人のフォローを確実にすることなど雇用創造に全力を尽くすことを宣言している。ちなみに被災3県における2011年11月の受給者実人員は6万4232人であった。

### 3 労働政策の評価と課題

東日本大震災からようやく1年となる時点で、対応する労働政策を適切に評価することはできな

いであろう。しかし、今回の震災を踏まえた新しい労働法制のありかたを検討するにあたっては、さしあたりこれらの総合的な政策のこれまでの効果について一定の評価を加え、これに即した今後の対応の方向を模索することが妥当であろう。

この観点から見ると、まず上記のように、雇用をめぐる政策プロジェクトはいかにもスピード感に欠ける感が否めない。1月段階での「しごとプロジェクト」の政策実施見通しが示す具体的な数字は、ほとんどが以後の見通しであり、過去の成果は、失業給付や雇用調整助成金など旧来からの給付システムの拡充や一時的な支援によるものが主であり、3月28日の段階で立ち上げられたタスクフォースの成果としては物足りないと言わざるを得ないであろう。また、今後の見通しについても、雇用創出効果として数値が上がっているのは合計しても7万人足らずであり、それ以外は産業政策やハローワークの機能に頼った定性的な想定にすぎない。特に、事態の緊急性から見ると、2011年度初頭にフェーズ1が公表されているが、2012年に見込まれている雇用創出効果が具体的な数値として7万人弱という状況は政策の実効性自体に対する疑問をも生じさせるものといえよう。

他方で、震災による雇用への影響は、最悪の予想に比べればきわどく踏みとどまっていると評価できる。有効求人数の推移をみると、宮城、福島、岩手の被災3県における求人は、さすがに震災当月の2011年3月は合計で前月比8.9%の減少を見ているが、その後2011年を通じて、ほぼ一貫して前月比を上回っており、3県計の求人数は、2011年3月の6万1290人から11月は10万6239人にまで増加している。このうち新規求人数も、3月には前月比26.6%という大幅な減少をみたものの、直後の4月には前月比61.5%の急増となり、その後8月を除いて増え続けて、11月には4万3484人の新規求人を見ており、これは3月の2万1578人に対して100%以上の増加となっている。また就職件数も、3月には前年比で40.7%、4月で同19.5%という激減をみたものの、5月から8月までは前年比で平均20%以上の激増となり、11月段階で前年比11.9%増の1

万1864人が就職している。もちろん他方で、雇用保険離職票等の交付件数は被災3県の3月12日～12月18日の総計で20万4036件、前年比1.5倍という状況も見逃せないが、こうした状況の大勢は、住宅、医療、福祉、産業復興といった他の分野に比べれば、雇用については予想以上に良好なパフォーマンスを保ったといえる。

こうして、政府の大規模なプロジェクトの効果が必ずしも十分な効果をあげていないにもかかわらず、雇用はそれなりに守られてきているという状況は、旧来型の雇用対策である雇用調整助成金による雇用維持、ハローワークや地域のネットワークを通じた就労確保という対応が非常に有効な機能を果たしていることを示すとともに、政府の新規プロジェクトがこれを補完するだけの意義さえ示していないという評価をもたらす。旧来型の対応がこれだけの危機にあってその有効性を再確認されたことは貴重であるが、それは被災3県の労働市場の構造や雇用環境の特性にもよる。同様の災害を避けることのできない将来を考えるにあたっては、今回のプロジェクトの課題を踏まえて、労働法制をどのように再構築することが求められているのかを検討する必要があるだろう。

## II 大災害を見越した制度対応のありかた

従来、経済変動が雇用にもたらす影響は、資本主義経済の内在的な運動法則を前提として検討されてきた。好況がバブルを生んで恐慌に至り、不況期が続いて次の好況を準備する循環過程の中でどのように完全雇用を実現していくかが雇用政策の中心的目的であったといえよう。2008年のいわゆるリーマンショック以降の経済状況は、恐慌のおそれさえ否定できない深刻な影響を世界経済にもたらしたが、これへの対応も雇用領域においては従来どおりの政策のバリエーションが中心であり、雇用保険のフル稼働によって収縮する労働市場を下支えし、雇用調整助成金の拡充を通して各個別企業に雇用維持の努力を促す措置等が展開された。この中で、のちにも触れる求職者支援法が成立・施行に至ったのは、曲がりなりにも新し

い法制度の構築という意味で注目されるものであった<sup>3)</sup>。

こうした経済変動の構造と雇用政策の目的とにただちに基本的変化が見られるわけではないが、今回の大震災のように無視できない大きな外的要因によって瞬時に雇用システムが大打撃を受けるという状況を考えると、そうした突発的事態にも一定の耐性を持った雇用システムが必要となることは言うまでもない。特に日本は、世界有数の地震国であり、また多くの火山を有するとともに大小の河川が多く、領土は四方を海に囲まれているといったことから多様な自然災害の可能性を常に内包している国である。M7を超える震度の首都圏直下型地震が4年以内に70%の確率で生じるとの予想が取りざたされることから明らかなように、雇用システムに災害の発生を予期した機能を組み込むことは日本の宿命といってもよいであろう。

それではどのような雇用労働政策が考えられるべきなのか。まず前提となるのは、大規模な不測の事態への対応は二重三重のショックアブソーバー、つまりは衝撃の緩衝装置が不可欠だということである。たとえば、それぞれの企業において可能な限り雇用を維持することを促す長期雇用保護システムは、企業活動それ自体がきわめて短期のうちに連鎖的に崩壊してしまうような場合には機能しない。一挙に放り出された大量の失業者の多くが、それまで就労していた企業固有のキャリアしか身につけていなければ、就業転換をスムーズに進めることができないのは明らかである。雇用の短期における大規模な喪失を想定した仕組みを構築する必要がある。

このような場合に必要なのは、第一に、労働者が速やかに転職先を見つけることができるような普遍的職業能力を普段から身につけることを促進・助成すること、及び転職市場の拡充、そして不安定雇用に定着してしまわないように常にキャリアアップの道を開いておくことであろう。これらは、突発的な労働市場の急激な縮小への予防策として検討されることになる。第二に、NPOや労働者協同組合、マイクロビジネス組織など多彩な就労機会を助成したり、独立自営業者によ

る協同組合など非雇用就労機会をも拡充することも本格的に検討されるべきである。就労のありかたが雇用に特化しがちな日本の社会構造を若干修正し、選択肢を可能な限り広げることで、労働市場政策を超えた対応が可能となろう。そして第三に、こうした雇用就労政策を円滑に実現するためには、当然ながら、移行過程における労働者の立場に十分な配慮が必要であり、一方で離職期間のサポートの充実、他方で転職やキャリア形成のプロセスにおける適切な手続きの確立が求められる。これらについては、単に雇用保険や時限的な金銭給付等で対応されるべきではなく、恒常的なシステムによることが望ましい。さらに、仮にこうした環境整備が十分に整うのであれば、解雇の金銭解決制度や兼職の原則的自由化なども射程に入ってくることとなろう。

以上のような政策・制度の実施により、労働市場には安定性と柔軟性がいっそう強くなり、突然の雇用創出に直面しても、多彩な雇用吸収のメニューが提供できるはずである。

今回の大震災以前から、すでに労働市場の流動化や雇用形態の多様化は進んでいたし、それが拡大こそすれ縮小するとは考えられていなかった。上記に記載したような新しい雇用就労政策は、場当たり的に突然必要となったものではなく、これまでの経緯からも自然に採用できるといえる。

### Ⅲ 労働法制改革の具体的方向

#### 1 ジョブとキャリアの確立

今回の震災後、政府が直接に被災地の雇用創出に投入したのは重点分野雇用創造事業と緊急雇用創出事業の拡充による雇用創出基金であった。各自治体はこれを基盤として被災地の雇用創出に苦闘しているが、その一つが、被災者自身が災害地の復旧・復興のための事業に参加し、就労して現金を得て生活再建に役立てるもので、これはキャッシュ・フォー・ワーク (CFW) の概念に該当する措置である。具体的には、被災地における避難場所の運営にかかるさまざまな仕事 (見守り、高齢者や子供への対応、炊き出し、行政事務のサポー

トなど)等を対象としてこれに従事した被災者に対し給付を給付する。もともとアフリカの難民に対して干ばつ対策など一定の就労ごとに食糧を配分するプロジェクトに由来する<sup>4)</sup>が、その後災害後の雇用と復旧・復興を被災者の力で実現していくためのツールとして利用されるようになった。CFWはあくまでも災害直後の復旧・復興への被災者自身の参加という初期目的のために活用されるもので、復興が一定の軌道に乗ってからの安定就労にどのように結びつけるかが課題であることはいままでもない。これについては、CFWの担い手が行政のほかにNPOなどの組織、市民団体、それにマッチングの効率化のために多くの人材ビジネス会社が対応していることなどから、仕事ごとのネットワークを拡大し、体系化していくことによって、事業としての独立性を強め、やがては一定の恒久的就労手段となることが期待されている。

この方式が注目されるのは、雇用調整助成金の拡充や中小企業への助成による企業の雇用維持、現地の産業復興や新規産業構築による雇用の創出などの対策が旧来型の企業特化型雇用を再生することにつながり、将来再び今回のような災害にみまわれた場合にはまた同じ問題を生じることが予想されるのに対して、仮にCFWの方式が新たな事業体を生み出していくなれば、それは旧来型の自己完結的な企業パターンとは異なる就労のモデルを形成していく可能性が認められることにある。たとえば、震災後には、自衛隊や行政機関のほか多くのボランティアが現地に結集し、また労働組合や市民団体、労働者協同組合の組織などが復旧作業にあたったが、これらの諸組織・団体による作業は一時的で被災地に定着した就労を将来にわたって生み出すという展望に直接つながるわけではない。まずは旧来型の雇用のありかたに対してオルタナティブとなりうる就労システムを構築することが急務であるとすれば、CFWの方式を恒常的な就労に結びつけるために必要な環境整備を積極的に行うべきであろう。NPOの設立と運営に対するいっそうの助成・促進措置、労働者協同組合の法制化、マイクロビジネスの支援、社会的企業の新規設立の促進などに加え、ユニオン

ショップの撤廃、チェックオフの撤廃、労組法上の使用者や労働者の拡大、労組支援税制等労働組合が企業から独立した存在となりうるための法整備も必要となろう。

他方で、こうした新しい事業体は、事業体それ自体の大規模化や収益拡大ではなく、担っている事業への参加、それに応じた専門性の高度化等が基本的モチベーションとなる性格を有することが想定される。そこで、当該事業の組織内部的属性よりは個々の就労者のジョブやキャリアが重視される傾向が強まるであろうことを踏まえ、キャリア向上のための制度・機関を整備することが求められるよう。これは、労働市場全体の流動性を高めることにつながり、いっそうの国際競争力強化をせまられる旧来型企業社会にとっても十分に益をもたらすはずである。アメリカの優秀な大学生の最有力の就職先がITを中心とするベンチャー企業で、大企業組織への組み込まれは必ずしも最優先されないことはよく知られている。日本においても、新しい事業体のありかたが普及するならば、高い能力を経営効率の高いマイクロビジネスでキャリアとしてさらに向上させ、新たなNPO創設につなげるという若者も増加するであろう。これまでも、企業専属的能力ではなく普遍性のある能力やキャリアを備えた人材育成の必要性は繰り返し指摘されてきた。従来雇用社会のありかたを前提とした改革ももちろん不可欠であるが、同時に新たな就労システムを見越した対応も看過することは許されない。とりわけ、常に大災害の危険を織り込んだ労働市場政策を検討せざるを得ない日本では、就労システムの再編は避けて通れない課題であろう。

## 2 就労システムの再編

災害対応型の労働市場を構築するためには、以上のようなジョブ・キャリア重視型就労傾向の受け皿となる事業体の形成が不可欠となる。このうち、NPOについては、まだまだその機能を十全に展開させるための法整備は十分ではないといえる。一方で設立基準の緩和(10人以上の社員要件の緩和、認証手続きの簡素化等)、寄付税制の優遇措置(寄附金控除における足きり額の縮小(所得税

1万円、地方税10万円)、認定期間(2年間)の延長や仮認定の導入等)を早急に実現するとともに、他方で反社会的団体の参入を阻止し、適正かつ活発な活動をうながすために事業報告や事業内容の公開など透明性の確保を強化することも必要であろう。現在、NPOの6割は収入が年間500万円以下であり、財政状況は赤字の状態にある団体が46.7%・債務超過にある団体が14.9%であるという由々しい事態の背景には、当然法制度の不備や行政の対応に還元できない多くの課題があるが、まずは制度的対応を推進することが重要であることは間違いない。

また、労働者協同組合の法制化がいまだに進まないことも問題と言える。労働者協同組合は、日本以外の先進国では幅広く採用されている方式であり、前世紀半ばにスペインのアリスメンディアリエタ神父によってモンドラゴンに設立されたことに始まり、その後急速に発展を遂げた方式である<sup>5)</sup>。一般の事業協同組合とは異なり、労働者自身が出資して設立し、就労して得た収益は労働者自身に配当される。あくまでも労働者自身による設立・運営・利益回収なので、そこに原則として労働契約関係も労使関係も存在せず、参加する労働者は労基法上の労働者とはならない。もちろん、制度対応の工夫によってはそうでない方式も可能であるが、現在提出されている労働者協同組合法の草案では労働者性を否定している。労働者協同組合が国際的に一般的な組織であること、すでに法案提出段階まできていながら、結局制定には至っていない背景についても複雑な要素が混在していることは否定できないが、何よりも重要なのは、一般社会の広範な承認や、労働弁護団など本来協力関係にあるべき諸団体からの十分な支持がえられないことであろう。確かに、「チープレイバーに悪用される危険」について全面的に否定することはできないが<sup>6)</sup>、それは労働者協同組合固有の問題ではなく、非正規労働者の激増や時代の変化に対応した賃金制度の立ち遅れなどによって生じている一般的な問題である。就労可能性の拡大を妨げる根拠としては薄弱であり、再考が望まれる。何よりも、労働者協同組合は国際的な協力の土台もしっかりしているのみならず、女性や

高齢者など通常の労働市場において不利益を受けやすい求職者が活躍できるノウハウを蓄積している。法制化の促進が望まれるといえよう。

### 3 労働法制の展望

#### (1) 基本的枠組み

大災害のような外的な突発的衝撃が大規模にかつ深刻な影響をもって生じることを想定した具体的な制度対応に加え、現存の労働法制を踏まえたうえでの将来的な方向が問題となろう。労働法制は、21世紀に入ってから、労働審判制を基軸とする労働紛争解決システムの構築、派遣法やパート労働法の改正および有期労働契約法制への取り組みなど非正規労働者法制ともいべき領域に属する法制度の拡大と深化、労働契約法の制定など大きな変化をとげつつあるが、災害対応を念頭に置いた検討は十分になされてこなかった。平時のシステム自体を再構築することが優先されるのはいたしかたないとしても、それを中心としつつ新たなメカニズムや解釈論を加える必要があろう。

その基本的な枠組みは、前述のような制度対応と表裏の関係になろう。すなわち、応急措置としてのジョブメニューの拡充や汎用性のあるキャリア形成を促し、非雇用就労を含めた就労可能性の拡大と確保をめざし、また移行過程のマイルドな展開を維持したうえで、弾力的かつ柔軟な労働市場の実現を促進することを理念として、その直接の対象となりうる非正規労働者や女性、高齢者、フリーター・ニート、外国人などの潜在力を十全に発揮させ、労働者すべてのワークライフバランスを実現し、労働市場を活性化させるメカニズムを実現することとなるべきである。

#### (2) 非正規労働者への対応とワークライフバランス

経済構造の変遷や少子高齢化などさまざまな要因による労働者像の大きな変化は、これに対応した立法・行政の取り組みを促してきた。ワークライフバランスの理念が浸透し、その影響も受けてパート労働法に均衡処遇に関する規定が盛り込まれ、また育児介護休業法の内容が拡充されている。また、雇用形態の多様化を象徴する就労形態である派遣労働について、偽装請負、日雇い派遣と

いった問題が行政の対応を促し、有期労働契約を規制する実定法上の対応がいよいよ実現しようとしている。こうした事態と大震災を経た状況とを踏まえた場合の法制度のありかたはどのように整序されるであろうか。

まず、2007年改正になるパート労働法は、パートタイム労働者のうち、労働時間と仕事の内容などが正規従業員と同様である者については時間当たり賃金も差を設けないようにすることを使用者に求める規定を置いた。具体的には、職務、人材活用の仕組み、契約期間の3つの要件が正規従業員と同様であるか否かにより、賃金、教育訓練、福利厚生などについてどのように処遇をそろえるかを細かく規定している。この改正では、たとえば正規従業員の所定労働時間が8時間である職場において、仕事の内容が正規従業員と同様でありつつ労働時間が6時間であるようなパートタイマーについては、均等待遇は努力義務にとどまるなど、実際の効果は大きいとはいえないが、その趣旨を生かす人事管理が普及することが期待されている。また、2007年の厚生年金法の改正により、1年以上勤務して1週間の労働時間が20時間以上あり、月収9万8000円(年収で約118万円)以上である場合には、パートタイマーであっても厚生年金に加入できることとされている。しかし、従業員300人以下の中小企業については当面の適用が除外されているため、実際に厚生年金に加入する労働者は20万人未満であろうと見込まれている<sup>7)</sup>。上記のような対応は、パートタイマーの就く業務の重要性を高め、家庭を形成しながら職業人生を展望できるための重要なステップであるが、その方向は特定企業内の処遇の均衡にある。しかし、パートタイマーはむしろ所属企業に対する帰属の度合いが正社員より低く、比較的流動性もあるという特徴も生かすべきであろう。企業への要請としては、パート労働者に対するキャリア形成の機会の提供であり、むしろ年休制度の十分な適用や資格取得休暇などを用意すること、職務に見合った賃金を提供することなどにウエイトが置かれるべきであろう。これに比べれば、解雇規制を正社員と全く同様に及ぼすことや人事管理を正社員と同一にすること等は必ずしも

最優先の課題ではないといえよう。

つぎにワークライフバランスの理念との関係では、育児介護休業法の内容が充実し、21世紀に入ってから、日々雇用の労働者にも育児休業が取得できる道が開かれたほか、育児・介護休業の取得を理由とする不利益取扱が禁止され、介護休業を複数回に分けて取得できるようになったこと、雇用保険からの育児・介護休業期間中の手当支給が拡充されたことなど、労働者が育児・介護休業を取りやすくする方向への改正が進んだ点が注目される。子育てや私的時間の確保、職業生活と私的生活の調和がまだまだ確立されていない日本にあって、WLBの実現のために多彩な政策対応を展開することは不可欠である。他方で、突発的で大規模な災害に直面した場合の対応としては、現在の労基法19条及び20条による天災事変の場合の特例を拡充したうえで、たとえば育児介護休業中の労働者の保護のために復帰ないし再就職の優先措置をほどこすことなどが考えられよう。

### (3) 非正規労働者をめぐる政策対応

非正規労働者への対応については、中心的な類型であるパート労働者、派遣労働者、有期雇用労働者のそれぞれについてここ数年でいくつもの展開がみられた。このうちパート労働者については、パート労働法の改正により人事上の位置づけや労働時間等の処遇により正規従業員との均衡処遇がはかられ、かねてより指摘されていた同一価値労働同一賃金の理念に沿った制度改正が進められている。派遣労働者については、日雇派遣労働者も日雇労働者求職者給付金が受けられるよう情報の普及とハローワークの対応整備が進められたほか、いわゆる派遣切りをめぐる争いにつき判例法理が確立されつつある(三都企画事件(大阪地判平18・1・6労判913号46頁)ほか)。また有期労働契約については、2011年暮れに労働政策審議会の建議が出され、判例法理として確立している雇止め法理を労働契約法に明記するほか、反復更新を繰り返して5年を超えた場合には期間の定めのない労働契約に転化させる形成権を労働者に付与する規定を労働契約法に設ける方向が示されている。いずれも急増する非正規労働者の雇用の安定や処遇の向上を実現するための効果的な措置であ

るが、災害対応との関係では、むしろ非正規労働者のキャリア形成に力点を置いた政策メニューへと一定の転換を図る必要がある。すなわち、一方で、特定企業で雇用を維持させる方向の規制が、非正規労働者が離職せざるを得なくなった場合のスムーズで不利益の少ない転職の可能性を低下させるものであってはならないし、他方で、非正規労働者であることによるキャリア形成のハンディをできるだけカバーする制度形成も急がねばならない。特に後者については、正社員登用の可能性を開かないのであれば、使用者には、非正規労働者の兼職や資格取得のための時間確保を尊重させるルールを設定すべきであるし、行政は非正規労働者のキャリアアップのためのメカニズムを広範に構築することが求められる。

(4) 労働市場の活性化と格差是正への取り組み  
雇用形態や就労形態の多様化により、できるだけ多彩な就労メニューを提供することとともに、可能な限り労働市場に参入しやすい環境を整備することも必要とされるようになった。また、高齢者や女性などのみならず、フリーターやニートといったカテゴリーに属する無業者・不安定雇用の労働者を労働市場に導き、社会的格差を是正するための工夫も不可欠となっている。こうした背景から、雇用保険法や雇用対策法など労働市場のコントロールを主要な役割とする法令が繰り返されるとともに最低賃金法など労働者の生活を下支える法律の改正も行われている。その動向を今後に向けてどう設計するかについても、震災後の労働法制のありかたを念頭に置いた対応が必要とされている。

まず近年の動向をみると、雇用保険法は失業の救済や雇用福祉の充実といった従来の中心的機能を転換し、それまでの雇用三事業（雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業）のうち雇用福祉事業を廃止したほか、2007年には保険料率を1.6%から1.2%に引き下げ、育児休業に対する手当の支給を休業前賃金の50%に引き上げるなどの改正を行っている。さらに求職者給付の要件である被保険者期間について、パートタイマーと一般被保険者との区別をなくすことや、教育訓練給付について給付金の上限を下げることも受給要件と

しての被保険者期間を3年から1年に引き下げ、「薄く広く」受給者を募る方向を目指すなどの制度変更も行われている。

これに加え、2011年には長らく待望されてきた求職者支援法が成立し、雇用保険による給付対象とならない求職者に対して生活支援、職業訓練、職業紹介を体系的に支援するシステムが構築された。これは、ドイツなどにおける求職者基礎給付の考え方に類似した理念にもとづき、フリーター、ニート、新卒未就職者など雇用保険の保険金負担期間が不足して給付要件を満たしえない労働者や、不況などにより自営業を廃止した人々等をターゲットとして、ハローワークへの届け出により、毎月10万円（世帯主は12万円）の生活費を支給されたうえで、ハローワークにおける相談を経て志望する訓練コースに申込み、職業訓練を受けることとなる。訓練終了後は訓練機関とハローワークと本人との協力によって職業紹介も行われるところまで含めたシステムである。これについては、支援を受けうる要件が本人月収8万円以下、世帯月収25万円以下であったり、訓練期間中は原則として全カリキュラムに出席し病欠など認定されうる事態による欠席でも2割を超えれば訓練修了資格を失うなど、厳しい条件が前提となっていることなどに批判もあるが、もともとこの制度は、安定した雇用を享受していた労働者が勤め先の倒産などで失業してしまった場合など雇用保険が想定する労働市場への復帰支援とは異なり、雇用保険の適用さえ受けられずに失業状態に置かれ、そのまま労働市場へのアクセスができないままになってしまうような労働者に、緊急的にまずは就労の可能性を確保させようという趣旨で設けられたものである。したがって、支援の条件や就労までのプロセスが一定の厳格さをともなうことは当然である。

この求職者支援制度は、大規模災害を想定した労働市場政策において要の一つと位置づけられる。一挙に大量に発生する失業者については、前述の「日本はひとつ」しごとプロジェクトのような緊急の対応ももちろん必要であるが、恒常的に労働市場へのアクセスメニューが用意され、弾力的で展望のある就労可能性が開かれていること

はいっそう効果的に作用するであろう。求職者支援制度は2011年4月より施行されているが、この制度が軌道に乗れば、たとえば、雇用保険と緊急の制度ではカバーしきれない失業者に対して求職者支援制度を時限的に拡大し、壊滅的打撃をこうむった産業からの労働力の転換を目した訓練メニューを多彩に提供することも可能になる。

こうした対応を可能にするためには、求職者支援の財源は公費でまかなうべきであり、現在のように保険システムにより雇用保険から拠出する暫定措置は予定通り3年後に撤廃されるのが筋であろう。

#### IV 総合的労働市場政策への道

##### 1 段階的労働市場の可能性

近年の日本の就業構造には、いくつかの特徴がみられる<sup>8)</sup>。第一に、就業者数は全体として長期的に減り続けている。当然ながら多くの産業部門で減少しているが、特に建設、製造部門でその傾向が著しい。しかし宿泊業・飲食サービス業と医療・福祉業では若干の漸増が見られる。すなわち、必ずしも長期雇用システムを核としない産業部門の就業者数が伸びており、このことが非正規労働者増加の一因となっていることは十分に予想される。第二に、失業者の求職理由のうち3分の1は自己都合退職からの転職であるが、勤め先都合による離職と定年・雇用期間満了とが37%を占めている。一方では良質の雇用が少ないことなどから長期の就労意欲を持っていない状況があること、また昨今の厳しい経済状況や、有期雇用労働者の増加・定年後生活不安の増大が反映していると想定することが可能である。第三に、失業率を家族との関係でみると、世帯主と世帯主の配偶者の失業率は3%未満にとどまっているものの、世帯におけるそれ以外の家族は8%を超え、単身者の失業率は約6%となっている。この点は、新卒未就職者やフリーターなどの増加の影響が予想できるとともに、及び安定した収入の見込みがないために世帯形成ができにくいという事情もみてとることが可能であろう。

以上の実態は、安定雇用を前提とした雇用保険

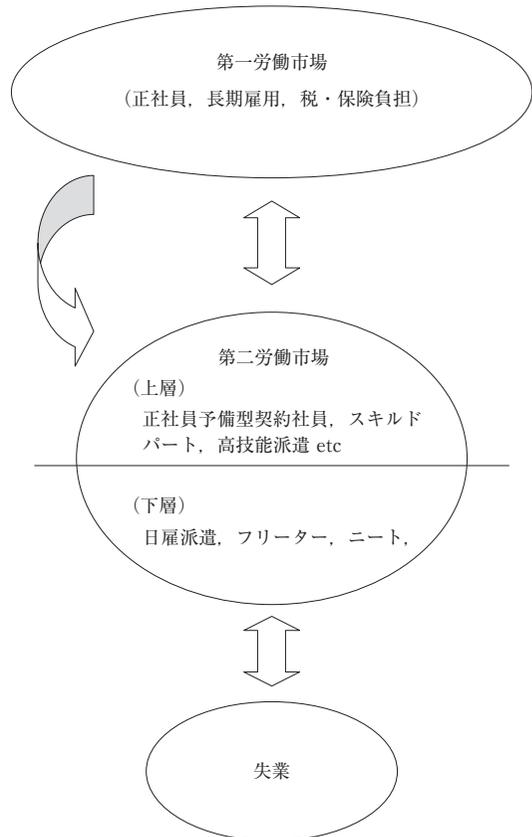
制度の限界を裏づけるのみならず、就職・再就職がしにくい求職者が一定の層を形成しつつあることを想定させる。

このような現状に、大規模災害の可能性を織り込んで考えると、日本においてさしあたり明らかに必要な方向は、雇用の固定化や労働者層の正規=非正規という構造化を解消し、就労可能性の大幅な拡大と労働市場の段階的な再構成である。

##### 2 今後の労働市場政策

まず、現在の労働市場は、安定した雇用を享受できる労働者層が徐々に縮小し、有期雇用、日雇い派遣、アルバイトなど、相対的には低賃金で不安定な労働者層が増大しているとみられ、以下のように図示することが可能であろう。

図 日本の労働市場の構図



すなわち、日本の場合には、安定雇用を基盤とする、いわば「第一労働市場」のキャパシティー

が急速に収縮する事態に対して、非正規労働者の多数が所属し、賃金等の処遇において必ずしも良質とはいえない、いわば「第二労働市場」が存在し、かつここにも所属しえない失業者・求職者が増加しているのである。そこで求められるのは、この第二労働市場が、一方ではクッションとなって失業者の急増を避ける役割を果たすとともに、良質な雇用の機会への準備段階という機能をも果たすことである<sup>9)</sup>。

そこで将来を見据えた長期的政策の中心となりうるのは、第一に、求職者に対して、可能であれば第一労働市場へ、それが無理でもまずは第二労働市場に参入するルートを提供することであり、今般の雇用保険改革と恒久的求職者支援政策は、主としてここに対応する。おそらく、第一労働市場から直接失業した人々にはなお雇用保険の機能は大きいであろうが、第二労働市場からの離職者には、恒久的求職者支援制度は有効な役割を果たすはずである。第二に、第二労働市場から第一労働市場へのルートの設定が不可欠である。たとえば求職者支援法の中心的なモデルとなったドイツも、何とか第二労働市場まで呼び込んだ労働者に、さまざまなメニューで職業能力の向上と職業紹介の機会を提供し、第一労働市場にステップアップさせようとしている<sup>10)</sup>。日本でも、第一労働市場から第二労働市場への移動を余儀なくされた労働者を、さらに失業に移行することを阻止し、再び第一労働市場へ復帰させるために、大掛かりなグランドデザインが必要とされている。その根幹は、職業訓練システムの広汎な提供であり、キャリアコンサルティングの大規模な展開であろう。第三に、非雇用就労の機会を大幅に拡大することである。一般的な起業支援に加え、前述のようにNPOやマイクロビジネスなどをより簡便に立ち上げ、運営することができるよう制度の整備

を行うべきであるし、労働者協同組合法を早期に成立させることが求められる。そして最後に、雇用契約法の制定も急がねばならない。現在の労働契約法は、さまざまな事情からきわめて小規模な法律にとどまっているが、民法債権法の抜本的改正の機運に併せ、民法における雇用契約の規定部分を削除したうえで、労働契約とこれに近接ないし隣接する形態の労務給付契約を雇用契約として再定義し、非正規労働者や形式的に委託等の契約で就労する多くの労働者への法的対応を確立することが望まれるのである。

- 1) これらについては、野川忍『Q&A 震災と雇用問題』（商事法務、2011年）219頁以下に一覧表を示してある。
- 2) 厚労省「日本はひとつしごとプロジェクトの更なる雇用支援と実施見通し」（1月20日）
- 3) ただし、本制度はもともとリーマンショック等による雇用不安に対応して時限的に創設された「緊急人材育成支援事業（基金訓練）」を恒常化したという経緯を有する。
- 4) CFWの具体的な意義と機能については、『POSSE』13号座談会「キャッシュ・フォー・ワークが日本の失業を救う？」（2011年11月）を参照。
- 5) 労働者協同組合の出自と具体的な意義・機能については、野田進・和田肇・野川忍『働き方の知恵』（有斐閣、1999年）50頁以下参照。
- 6) 鴨田哲郎「キャッシュ・フォー・ワークを労働法から考える」『POSSE』13号（2011年11月）
- 7) なお、改正パート労働法の施行にかかる問題につき、北岡大介「改正パート労働法施行通達解説」（労働法学研究会報（労働開発研究会）2422号（2008年）3頁以下）参照。
- 8) 総務省『労働力調査』2011年12月版。
- 9) これは、本田由紀東京大学教授が唱える「中間的労働市場」の提言に類似するものである。前掲4)座談会「キャッシュ・フォー・ワークが日本の失業を救う？」中の本田教授発言（111頁）参照。
- 10) ドイツの労働市場改革とその意義については、名古屋功「ドイツの求職者支援制度」季労232号29頁、また同改革の日本にとっての意義については、野川忍「雇用保険と求職者支援制度の課題と展望」季労232号2頁参照。

のがわ・しのぶ 明治大学法科大学院教授。最近の主な著作に『新訂労働法』（商事法務、2010年）。労働法専攻。