

労働法制から見た雇用保障政策 ——活力ある労働力移動の在り方

野川 忍

(明治大学教授)

本稿は、日本における雇用保障政策の在り方を検証し、今後の在り方について一定の方向を見出そうとするものである。現在、日本においては、長期雇用を前提とした雇用政策が徐々に変化を遂げつつあるが、抜本的な政策の変化は見られない。雇用対策法及び関連各法の度重なる改正を通じて、女性、高齢者、障害者などこれまで労働市場への積極的な参加が想定されてこなかった者へのサポートシステムが構築されるとともに、若年者に対するキャリアサポートのための方策が提供されているが、いずれも労働市場の活性化にはつながっていない。これに対し本稿では、日本の企業社会に現存する、高度な内部労働市場と未成熟な外部労働市場という実態を打破することが必要であることを踏まえ、そのための具体的な方向を提示している。その内容としては、企業の労働者に対する規制の緩和、キャリア権の確立、雇用保険制度を流動的労働市場の構築に向けて再構成すること、労働法制を外部労働市場を念頭に置いた方向に転換すること、そして安定的就労を享受できる第一労働市場と失業との間に、これをつなぐ第二労働市場が存在することを前提とした機動的な労働市場政策を構築することなどがあげられるが、また同時に、国際比較からみてあまりにもアンバランスな労使関係を改変し、超企業的労働組合と個別企業における従業員代表制との併存を提唱している。

目次

- I 現行雇用政策の構造と課題
- II あるべき雇用政策の構造
- III 終わりに

I 現行雇用政策の構造と課題

1 長期雇用慣行と雇用政策

日本の雇用政策は、長い間長期雇用慣行をサポートし、特定企業ないし企業グループ内での雇用を可能な限り維持できるようなシステムの構築に力を注いできた。そこでは、後述する雇用調整助成金に代表されるように、企業の経済的事情によって雇用の維持が困難になっても、行政が介入することでなお内部労働市場での調整を行うよう

にコントロールされ、流動的な労働市場の形成・発展という政策が優先されることは基本的になかったといえる。現在でも、就職とは就社であって職に就くことではなく企業に所属することを意味するという理解は根強く定着しているし、雇用が維持されるのであれば賃金などの労働条件の低下や過酷な処遇も甘受すべきであるという認識も一般化しているが、その淵源は特定企業（グループ）での雇用の維持が最優先されるという雇用政策の原則にあると言えよう¹⁾。

他方で、この原則は大規模な修正を迫られている。長期雇用をサポートし、特定企業（グループ）での雇用を可能な限り維持し続けることから、雇用社会全体での雇用維持ないし雇用創出という方向への転換が迫られつつあるのである²⁾。その原因の一つは、20世紀末から拡大しつつある非正

規化であり、特定企業でのメンバーシップが希薄である非正規労働者が劇的に増加して雇用者全体の三分の一を占めるに至っている。また 21 世紀に入ってから、二つの大きな外的インパクトも雇用政策の原則の見直しを迫った。一つは 2008 年のリーマンショックであり、もう一つが 2011 年の東日本大震災である。前者は、経済のグローバル化によって国内で自己完結する政策だけで労働市場をコントロールすることはできないことを痛感させたし、後者は、地震国日本の宿命として巨大な災害による突発的な経済変動への対応を恒常的に用意しておかねばならないことを再認識させたのである。

「長期雇用」という、日本社会に根を張った慣行とそれを支える政策原理をどのように維持し、かつどのように変化させていくのかという課題を抱えた日本の具体的な雇用政策は、現在以下のような内容と特質を有している。

第一に、憲法 27 条 1 項により雇用政策の基本法として位置付けられる雇用対策法は、制定以来何度か改正されているが、現行法はその第 1 条で国の施策の目的として「労働市場の機能が適切に発揮」されることや、労働者の能力の有効な発揮などと並んで、「職業の安定」を基本理念としてあげている。職業の安定は、昭和 41 年に同法が制定されてから一貫して施策の目的とされているが、その具体的内容は明らかではない。しかし、職業の安定が雇用の安定とほぼオーバーラップすることは間違いなく、実際にその後策定・施行されてきた雇用対策・雇用政策などの施策は雇用それ自体の安定を主要な目的としてきた。したがって、日本の雇用政策の基本的目的が雇用の安定にあることは変わっていない。

第二に、雇用対策法はその 4 条において具体的な施策を講ずべき項目を列挙しており、この部分が実質的に雇用政策の柱となる。このうち特に注目されるのは、女性、青少年、高齢者、障害者など各人の人的属性ごとに具体的施策をあげつつ、いずれの人的属性についても「職業の安定」が目的として繰り返されていること、および職業訓練や能力開発については抽象的・一般的な施策の必要性が定められているのみで、円滑な職業転換や各

人に適したキャリアの形成との関連を想定しているとは認められないことである。要するに、雇用対策法はその土台において、なお特定企業（グループ）での雇用の維持という従来からの原則に立脚しているということができる。

第三に、具体的な雇用政策の中身を見ると、これも基本的には従来型の構造を変えていない。まず雇用政策全体の 2014 年時点での最新基本方針は、2008 年作成の「雇用政策基本方針——すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現——」（以下「基本方針」）でありこれに基づいて毎年厚労省に置かれた雇用政策研究会が報告書を作成している。右基本方針は、「[人々の雇用・生活の安定]を確保するため、[安定の確保][多様性の尊重][公正の確保]を基軸として、当面 5 年程度の間、以下の雇用政策を強力に推進」というキャッチフレーズを示し、上記雇用対策法 4 条と呼応して、若者、女性、高齢者、障害者などの人的属性に応じたさまざまな支援を提示するほか、特定企業への所属に拘わらない職業人生を想定しうる政策として「職業キャリアを支援するインフラの充実、職業生涯を通じたキャリア支援」をも強調している。しかし、これを実現する具体的施策としては、「キャリア・コンサルティングの普及」や「ジョブ・カード制度の普及」といった消極的かつ周辺的なものが挙げられているのみであり、キャリア形成を個人の権利として明確に打ち出したり、労働契約関係の個別化への見通しを示すなどの抜本的な対応は見当たらない。一方、この基本方針に即して策定されている雇用政策研究会報告書も、基本方針が区切りとしている 5 年間の最終年である平成 25 年版は、「[つくる][そだてる][つなぐ][まもる]雇用政策の推進」をうたいつつ、その中身はマッチング機能の強化やキャリア教育の展開など従来の施策の拡大・充実にとどまっていると言わざるを得ない。

第四に、「職業の安定」を財政面から支える雇用保険制度の変遷をみると、近年は雇用保険の根幹である失業等給付の中身が、本体の求職者給付に加え教育訓練給付や再就職給付などキャリアアップや転職をサポートする給付の充実にシフト

しつつあり、ある程度の変化がみられる。しかし、これまでの雇用保険制度には課題も多い。

まず、日本の雇用保険制度は、労使の負担する保険料に加えて、一定割合の国庫負担によっている。これは、雇用保険制度が昭和22年に発足した失業保険法を前身としており、失業保険制度は当時の深刻な雇用情勢への対応という趣旨を有していたことから、かなりの割合の国庫負担を伴うことがはじめから想定されていたという事情によるところが大きい。当初基本手当の三分の一が国庫負担によるものとされていたが、その後四分の一に引き下げられ、雇用保険法に移行してからも、一時期を除いてほぼ一貫して四分の一とされている。もっとも、バブルが弾けた直後の平成4年度～平成12年度、および平成19年度以降の二つの時期については、「当分の間」の緊急措置として、本来の国庫負担の所要額に一定の割合をかけた額(0.8～0.55)に減額されており、現在までの国庫負担は四分の一に0.55を乗じた13.75%となっている³⁾。

この国庫負担については、国の財政状況によって弾力的な運用をはかることが主要な機能であるが、雇用保険が果たしている役割の変化に対しても一定の意味を有している。すなわち、もともと労使の保険料負担によりつつ、政策の実現という観点等により国庫からの支出がなされるというのは先進諸国における同様の社会保険の共通の構造であるが、特に日本の場合には、基礎的な負担率に加え、上記のようにさらに一定率を乗じて減額する措置が恒常化する傾向にある。この点は、失業や劣悪な雇用を労働市場の必然的な負荷ととらえ、その救済や改善は、労働市場の参加者である労使の拠出による社会保険システムを通して実現されるのが原則であると考えるか、あるいは労働市場は国家の責任においてコントロールされるべきであると考えるかによって評価が異なるであろう。大陸ヨーロッパ諸国と異なり、日本はいうまでもなく前者の立場をとるものであろうが、後述のように、今後求職者支援のための恒久的制度をいっそう充実させるにあたって、雇用保険との関係をどう位置付けるのかを考えると、現在のような国庫負担のありかたは再検討の余地が

ある。

また、いわゆる弾力条項により、雇用保険料率を厚労相が引き下げることができる仕組みとなっていることも現代的な特徴である⁴⁾。この弾力条項は、被保険者の負担軽減という意味では確かに重要な役割を果たしているが、他方で、雇用保険財政が潤沢であるならばむしろ給付額の増額に向けるべきではないか、との考え方もありうるのはいうまでもない。仮に雇用の維持だけでなく職業転換の積極的支援という点も雇用保険の機能と考えるならば、国庫負担を弾力的に引き下げる仕組みと併せ、可能な限り国や労使の負担を回避する方向で想定されている現在の雇用保険財政の見直しも視野に入るであろう。

さらに、付帯事業としての二事業の役割が目される。周知のとおりこれは従来、雇用福祉事業と併せて「三事業」であったが、バブル期の放漫財政により各地に建設された雇用福祉事業を中心とする施設がほとんど機能を果たすことができなかったことなどから二事業に縮小された。使用者側の支出のみによって運営されているこの事業により、雇用調整助成金などさまざまな助成金が企業に支給されている。この二事業は、失業等給付が失業者の救済と労働市場への再参入という基本的な目的の下に展開されているのに対し、雇用の維持や能力開発という周辺的な目的を実現するための付帯的制度である。実際にはこの二事業の役割は非常に重要であり、特に雇用調整助成金は不況を経験するごとに中小企業の雇用維持意欲を支える中心的な機能を果たしてきた⁵⁾。しかし、助成金が給付される対象は使用者であって、労働者への直接の給付ではない。労働者自身が主体となって自らの雇用をどのように展開するかを検討することを支援するような趣旨が含まれていないから、その機能はどうしても円滑な転職には抑制的な効果をもたらすことになる。二事業は、雇用保険制度全体の中では付帯的な性格を有しており、その中身も雑多で統一的な性格は必ずしも明らかではない。それでもこれまでこの事業が重要な機能を果たしてきたのは、雇用保険の本体的な役割では対応しきれない状況が拡大していることを示すといえよう。

最後に、これまでの雇用政策が長期雇用慣行を前提として展開されてきたという事情は、労働紛争に関する解決ルール形成にも大きな影響を及ぼしている。最も重要な判例法理としての解雇権濫用法理と就業規則法理は、労働契約法制定以前は実定法上の明確な根拠がなかったにも関わらず、いずれも「一度就職した企業での雇用の可能な限りでの維持」を基本理念として司法判断の積み重ねにより強固に定着してきたものである。前者は、他国には見られないような強大かつ広範な「人事権」（この概念自体が日本固有のものである）を獲得するための取引材料として、企業が可能な限りの雇用保障を労働者に与えるという、大企業を中心として日本の労働契約一般にビルトインされてきた了解を前提として、この了解に反するような解雇を権利濫用として無効とするために形成されてきた法理である⁶⁾。この法理は、いわゆる整理解雇については、それが権利濫用とみなされるか否かを判断するための「四要素」の構築という形をとってきた。そして、この四要素による判断基準が硬直的であると批判されてきたのは周知のとおりである。しかし、その背景には上述の長期雇用慣行とそれを支えてきた雇用政策にあるのであって、整理解雇が困難であるという点のみを取りざたすることは不毛である。また、就業規則法理は、労働契約において合意がなくても、中身が合理的で周知されている就業規則に記載されている労働条件は労働契約を規律ないし補充すること、および労働条件を就業規則の改訂によって労働者に不利益に変更し、それに当該労働者が同意していなくても、合理性と周知を要件として労働契約を規律ないし補充する効力を認めるというものであって、契約の基本原則からは乖離した法理であった。しかしこれも、解雇を抑制することが前提となっている労働契約関係において、企業が経営の悪化を阻止し、その改善を実現しようとするばどうしても労働条件の一方的不利益変更が必要となるという事情を背景として構築された法理であり、長期雇用がある意味で「国是」となってきたという経緯を抜きにしては理解しがたい。そしてこの二つの法理は、平成21年制定の労働契約法に明記されるところとなり（解雇権濫用法理

は16条、就業規則法理は7条と9条及び10条）、雇用社会の動向とは裏腹に、実定法上のルールとして確認されたのである⁷⁾。

2 雇用構造の変化と法制度の対応

(1) 雇用保険の拡充

雇用保険制度は、もともとの失業保険制度から大きく転換しているが、その分岐点となった昭和49年の失業保険法から雇用保険法への転換は、失業後の生活保障という観点から雇用の維持という方向への転換であった。ここでいう雇用の維持は、労働者の離職を食い止めるという意味であって、労働力の流動化にはむしろ逆行する理念であった。周知のように日本経済は前年（昭和48年）の第一次石油ショックにより高度成長の時代を終え、経済構造の立て直しを迫られていた。その中で、雇用については、外的な事情から多くの失業者が大量に生じる事態を重視し、特に中小企業を中心的な対象として、大量離職を抑制する仕組みが促されたのである。このとき創設された雇用保険三事業は、雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業（平成19年に廃止）であったが、このうち特に活用されたのがさまざまな助成金を通じて失業を防止する雇用安定事業であり、とりわけ雇用維持のための雇用調整助成金は幅広く利用されるとともに、その後の雇用危機にあたっても労働者の離職を防ぐ有効な手法として拡大されていった。また、雇用保険の本体である失業等給付も、平成6年の高齢雇用継続給付及び育児休業給付の創設、平成10年の介護休業給付、教育訓練給付の創設など主として労働者の雇用を安定させるためのサポートの仕組みを豊富に盛り込むようになり、併せて、ワークライフバランスの理念に沿った育児休業給付や介護休業給付の給付率の引き上げ（平成12年）、パートタイム労働者や有期雇用労働者の増大に対応するための通常労働者と短時間労働者の給付内容の一本化（平成15年）と特定理由離職者区分（契約更新がないために離職した有期雇用労働者を含む）の創設（平成21年。契約の更新がないために離職した者への給付日数拡充は平成25年度末まで延長された）、そして雇用の非正規化を踏まえた非正規労働者への適用拡大（適用基準

を「6か月以上雇用見込」から「31日以上雇用見込」に緩和。平成22年）も実現された。これらに共通する目的が雇用の安定であることは言うまでもなく、それを非正規化や全員参加型の雇用社会への転換という時代の変化に即して具体化してきた経緯であると言える。

(2) 求職者支援制度の確立と拡大

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⁸⁾、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さない労働者や、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25万円以下であることや、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、東

日本大震災のうちに発動された「日本はひとつしごとプロジェクト」⁹⁾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、雇用保険と緊急的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、産業構造の転換における円滑な労働力移動だけでなく、東日本大震災のような突発的事態により壊滅的打撃をこうむった産業からの労働力の転換を目指した訓練メニューを多彩に提供することも可能になろう。求職者支援制度は、訓練機関と職業紹介機関との機能的な連携が必ずしも円滑に機能していないなど、まだまだ課題が多いが、それは同様の制度を先行させたドイツでも同様だったのであり、紆余曲折を経ながらも、若年労働者の失業率低下に大きく寄与している。日本においても、求職者支援制度の充実と拡大は、雇用保障政策の将来に向けた展開のためにはもっとも不可欠かつ有益な課題の一つであろうと思われる。

(3) 20世紀末以来の雇用法制の展開

以上のような直接の対応に加え、雇用保障を間接的に支える法制度や行政対応の展開も見逃せない。まず、周知のように日本の裁判所は、一企業内での精緻な内部労働市場の成立を所与として、雇用保障と強大な人事権とを融合した労働契約法理を展開してきたが、これは企業の人事政策にフィードバックされ、上記の雇用維持を最優先した雇用政策と親和的な雇用慣行が定着していくこととなった。すなわち、労働契約の民事的規制については、民法の雇用に関する諸規定以外にはほとんど存在しなかった日本において、採用からはじまって試用、配置、人事異動、求職、懲戒、解雇・退職、離職後の労働関係など、実際の労働契約の成立から展開、終了およびその後までの局面で生じる法的紛争は、信義則や権利濫用、公序良俗の原則などの一般条項を駆使して解決されてきたが、判例法理を貫く原理は、解雇を可能な限り回避する配慮を企業に求めつつ、その見返りとして

柔軟で広範な人事権の行使を認めるというものであった。もちろん、労働契約の実態は多様であり、実際の訴訟においてはその実態に即した判断がなされるのは言うまでもないが、日本の企業社会の中核を担う大企業・中規模企業における解雇や人事をめぐる紛争については、一方で解雇権濫用法理が重要な機能をにない、他方で就業規則法理が企業の柔軟な労働条件変更を一定の制約のもとに正当化し、そして配転命令や時間外労働命令などの使用者の諸権限が権利濫用に至らない限りフルに活用されることを認めるというパターンが定着することとなったのである。そしてこのような実態を反映して制定されたのが労働契約法（平成21年）であった。同法は、解雇権濫用法理を16条において、また就業規則が合意なくして労働契約を規律し、あるいは変更することを認める就業規則法理を7条、9条及び10条において明記し、政策と実務とが一致して展開してきた日本の雇用政策を実定法の対応としても追認することとなったのである。

3 現行法制度の課題

以上のように、日本雇用保障政策は、「雇用の維持」、とりわけ一企業における労働者の意に反する離職を阻止することが最優先されるという特徴を中心として展開されてきた。しかし、このような状況が今後もそのまま維持されることはほとんど期待できない。

第一に、雇用政策が対象とすべき「労働者」の実態が、これまで以上に多様化し、一企業への所属が職業生活の中心に位置づけられるようなタイプの労働者は徐々に減少し、将来的にも従来のように雇用社会の核として機能するとは言えないという事情がある。たとえば、雇用労働者に限っても、いわゆる正規労働者の割合は一貫して低下しており、非正規労働者は全労働者の三分の一を超え、女性労働者については過半数に至っている¹⁰⁾。雇用保障と強大な人事権という取引関係は、企業への所属を軸として職業生活を展開してきた正規労働者には適恰な関係であったが、従来からパート労働者や有期雇用労働者には妥当せず、むしろ非正規労働者は不況における正規労働者の雇

用維持のためのバッファーとして位置付けられてきたし、判例はそれを一定の範囲で容認してきた。今後も非正規労働者の割合が劇的に低下するという見通しは得られないことを前提とすると、一企業での雇用の維持が中心となる人事も、また雇用政策も適切とは言えなくなるであろう。また、労働者であるか否かが争われる事例が増加しており、ある就労者についてどの労働法規がいかなる範囲で適用されるのかについての判断はますます困難になっている。備車運転手、芸能員、在宅ワーカー、IT技術者、委託自営業者など、労働者か否かのグレーゾーンに位置するタイプの就労者が目立つようになっていることも考慮すると、雇用の維持という観点からだけでは雇用保障政策の実をあげることは期待できない事態が生じていると言える。さらに、労基法や労組法などの労働法規からは明らかに労働者とは言えない就労者であっても、相手方の事実上の支配に服するような働き方をしていたり、就労の立場や条件が不安定であるなどの理由から、一定の法的対応が必要とみなされる場合があることも見逃せない。すなわち、たとえば委託自営業者の中には、特定の相手方に専属的に利用され、契約内容の一方的な決定を受け、代金は労務の報酬とみなされる実態があるものの、自らアシスタントや労働者を使っているために労基法はもちろん労組法についても適用を受けえない者がいる。こうした就労者は、厳密な意味では労働者ではないが、各労働法規が労働者を保護する根拠としている交渉力の不均衡や労務の他人決定性は認められるのであり、一定の法的対応が求められることも否定できない。そして、これらの者は雇用されてはいないのであるから、これまでの雇用保障政策によっては対応できないといえる。

こうして、労働者像の多様化は従来の雇用保障政策の基本的枠組みに修正を迫っているのである。

第二に、2011年の東日本大震災と福島第一原発事故は、雇用保障の在り方にも大きな転換を迫っている。すなわち、日本のように大地震が頻繁に起こるといふ宿命を負っている国においては、どのように雇用の維持を保障しようとしても、

災害という外的・突発的な事態によって突然に雇用環境が激変し、多くの労働者がそれまでの雇用を奪われるという事態を事前に阻止することは不可能である。東北の被災地の復興が数年たっても十分には実現していないことから明らかなように、失われた雇用を従前と同様の形で回復することも期待し得ないとすれば、こうした大災害の勃発を見越した円滑で迅速な職業転換と労働移動のシステムを構築しなければならないことは異論がないところであろう。

第三に、国際化の波は雇用の世界にも浸透しており、日本にだけ通用する雇用ルールはすでに陳腐化しつつあることも見逃せない。フィリピンやインドネシアからの看護師の導入に象徴されるように、今後日本において需要の高まる職種への外国人の流入は避けられず、外国人労働者の数はますます増大するであろうし、日本企業における外国人スタッフの活躍、外国での日本企業の展開、日本人労働者の国際的な移動など、雇用社会も国際標準のルールが求められる時代を迎えている。雇用の維持という政策原理は、このような国際化の時代にあって汎用性を有するものでないとは言うまでもない。

第四に、超高齢社会と少子化社会を迎えている日本においては、ワークライフバランスのいっそうの徹底や全員参加型の雇用社会の実現が喫緊の課題となっている。出産や育児によりリタイアした労働者のすみやかな復帰、いったん定年退職した高齢労働者の就労の継続、障害者の有効な能力の発揮を保障することなどは、一企業の雇用の維持によって実現しうる課題ではない。雇用社会全体での対応が不可欠であろう。

II あるべき雇用政策の構造

1 基本理念

雇用保障政策のあるべき姿を確定することは容易ではないが、以上の経緯と課題を踏まえると、一定のガイドラインを描くことは可能である。ガイドラインの基本理念はどうあるべきか。一つの参考として、政府は平成25年に「日本再興戦

略」を閣議決定し、その中の「日本産業再興プラン」において「雇用制度改革・人材力の強化」を打ち出している。その基本路線は、冒頭に掲げられた「行き過ぎた雇用維持型から労働移動型支援への政策転換（失業なき労働移動の実現）」であり、そのための具体策として、民間人材ビジネスの活用におけるマッチング機能の強化、多様な働き方の実現、グローバル化等に対応する人材力の強化などが挙げられている。この基本的な方向については特に異存はないが、非常に問題なのは、企業社会の自己改革を促す施策が皆無であることである。閣議決定した安倍政権は企業社会とのきわめて濃密な協力関係にあり、そのため企業自身の変革を要請することに限界があるといえる。しかし、実際には現在の雇用社会と労働市場の抱えている課題の多くは、労使の立場があまりにも不均衡で、労働側の交渉力がほとんど消滅状態にあるという実態に基本的な原因がある。したがって、以下ではこの点を踏まえて、企業自身に改革を促すこともタブー視しない政策対応を考えることとしたい。

2 流動的労働市場と解雇規制

まず、雇用の維持が最優先されるに至った背景として、日本の労働市場が内部労働市場の高度な精緻化と外部労働市場の未成熟という二重構造になっている事実があることを踏まえると、優先課題の一つは両者のバランスを再構築することであろう。そのためには、「生え抜き最優先」という企業人事が相対化されるような政策の誘導が必要となる。たとえば日本の企業の多くは、基幹的労働者の人事コースを前提として、新規学卒者を時間をかけて入念に調査してから採用する慣行を維持している。長期間にわたり学習機会を奪われ、いくつもの企業から落伍者の烙印を押される学生、入念に用意した効果的なカリキュラムの重要な一部を履修できない学生を送り出さねばならない学校、一年中採用業務に多大なエネルギーと時間を費やさされる企業と、直接の関係者のいずれもにとっても不幸でしかないシステムを改善する施策が求められる。そのためには、新規学卒者の一斉採用という慣行を廃し、すべての企業が必

要なときに必要な部署に必要な人材をそのつど採用できるよう、職業能力の普遍化を進めることや、新規学卒者については各企業がインターンとして短期に実習の機会を付与するシステムを構築することが必要である。政策対応としては、文科省と厚労省の協力による卒業要件の厳格化と通年採用との連携の実現、転職による負担を軽減するための「職業転換給付金」の創設、ジョブカード制度を拡充した職業能力・就労経験の明確化、そして企業と労働者との合理的で自立的な関係を促す法制度の制定も不可欠である。

最後の点については、労働者がいつでも転職を実現できるよう、兼職規制の制限や時間外・休日労働の厳格な規制、年休の完全消化を労働者に促すことの義務付けなどを法により明示することが有効であろう。そして、このように労働者側において常に転職が容易になり、転職市場が確立されて解雇された場合であっても必ずしも転職に不利にならない実態が実現するならば、そのときはじめて、解雇は現在の法制度を変えずとも現在よりはるかに認められやすくなることは間違いない。20世紀末から21世紀初頭にかけて執拗に展開された解雇規制緩和の主張は、解雇規制という実体があいまいなことや、整理解雇の判例法理がなぜ形成され、実際にどのような機能を果たして来たのかという点、あるいはそもそも解雇権濫用法理の実態などについてかなりの誤解に基づいていた¹¹⁾が、企業の側で労働者を企業への包括的服従から解放するならば、それに応じて解雇権の行使が濫用とみなされる余地は著しく小さくなるであろう。

3 キャリア権の確立に向けて

流動的で活発な労働市場への転換を促す雇用保障政策の具体的内容としては、内部労働市場の改革を促す施策のほか、労働者の職業生活におけるジョブとキャリアの確立を促す法制度も不可欠となる。これについては、すでにかかなり以前から「キャリア権」の構想が示されており、憲法27条1項に立脚して個人のキャリアの形成と発展を権利として認めることが強調されてきた¹²⁾。残念ながらこの構想は時代を先取りしすぎており、提

唱されてからも長らく雇用政策や企業の人事慣行を動かすにはいたらなかったが、21世紀も初頭を終えつつある今後においてこそ、あらためて法制度と政策との土台の一つとされるべきであろう。キャリア権を雇用対策法において明記し、その形成と発展のための具体的な仕組みを設けることが必要である。ここから労働契約においては使用者の職種変更命令権の制約、能力開発のための労働者の休暇や時間短縮措置の義務付け、労働契約締結時における職種や業務、労働者の保持するキャリアの明記も制度化されることとなろう。さらに、2013年の規制改革会議において提唱されたジョブ型正社員（一般には「限定正社員」とも称される）の構想は、特に職種限定正社員の区分について、キャリア権の尊重とともに実現される方向が目指されるべきである。具体的に限定された職種についての能力や資格の向上、高度化を促すために、対応する賃金の決定やプロモーション・転職に関するクリアな制度を構築することも求められる。

4 就労システムの再編

流動的な労働市場が混乱とミスマッチをきたさないためには、就労システムを再編することも必要である。第一に、求職者支援制度のいっそうの充実と拡大が望まれる。この制度の現状については、東日本大震災への対応という局面を踏まえてではあるが、就職実績を重視しすぎることや、給付金が一律でメリハリがないことなどへの批判もあり¹³⁾、また前述のような課題が控えているが、これを新卒無業者や生活保護受給者にもさらに適用しやすくするなどして活用することにより、一定の職業能力を確保された労働者がキャリアを形成しながら自らの欲する職業生活を切り開くことが可能となる。そして、このような方向を実現するためには、ドイツの先行制度のように国庫負担による就労促進制度への拡充が不可欠になるものと思われる。

さらに、労働者協同組合のように雇用就労ではない就労機会の拡大も措置されるべきである。労働者協同組合は協同労働の協同組合であり、事業を展開しつつ、その利益は出資しつつ就労してい

る組合員労働者に還元されるシステムであって、ヨーロッパ諸国ではすでに大きな成果が挙げられている¹⁴⁾。また、マイクロビジネスと称される小規模の事業体もさらに設立しやすくなるよう制度的サポートがされるべきである。たとえば3人の出資者が設立し、公園の清掃や外国人の案内や高齢者のサポートなどに対応する事業体などは大いに需要を喚起することができるはずである。雇用されるだけが仕事の在り方ではない。

5 雇用保険制度の転換

雇用保険制度は、長い期間とさまざまな経緯を経て形成されており、保険給付の実務もそれに応じて定着していることから、ただちに根本的な転換を実現することは困難である。失業等給付を軸として雇用維持型のメニューを取りそろえた構造を踏まえたいうでの改革が求められることとなろう。筆者は労働政策審議会雇用保険部会の公益委員であるという立場から、軽々に今後の在り方を披歴することはできないが、少なくとも以下の三点は考慮されてよい。

一つは、雇用調整助成金の見直しである。これは、事業主のみが負担する雇用二事業のうちの雇用安定事業の中核制度であるが、流動的な労働市場の形成にあたっては再考する必要がある。一企業が助成金によって労働者の離職を阻止するという制度が功を奏するのは、まさに正規労働者中心の内部労働市場優先型の労働市場においてであって、このまま恒常的に継続することは妥当ではない。二つ目に、教育訓練や再就職に加え、学び直しのための給付も検討されていることから、転職による不利益を補填できる給付金を構想することも検討されてよい。労働力の効果的な移動にも資するはずである。また三つ目に、求職者支援制度を雇用保険から切り離せるように速やかに制度の対応を考えるべきである。もともと求職者支援制度は雇用保険からのサポートを受けることができない者を対象としているのであるから、できるだけ早く、制度の本旨と整合性を保てる財政基盤を構築することが求められる。

6 労働法制の展望

(1) 基本的枠組み

労働法制もまた、流動的労働市場を実現するために一定の改正が必要となろう。その基本的枠組みとしては、人事権の合理化（人事異動や時間外労働命令の制約、契約による明確化）、外部労働市場活性化を誘導する規定の新設、労使関係再構築のための制度対応、労働紛争解決システムの充実などが中核となるものと思われるが、以下では特に人事権の改変と労使関係再構築についてポイントを指摘したい。

(2) 人事権機能の合理化

まず、これまで労働者の包括的かつほぼ絶対的な企業への服従を正当化してきた人事権の範囲を大幅に狭める必要がある。したがって、就業規則による労働条件の形成と変更は最小限にとどめるべきであり、服務規律や事業所の始終業時刻など、本質的に集団全体に適用されるルールだけが現在の労契法7条と10条の対象となり、労働条件や人事については、原則として労働者の同意を要件とし、それに代わる労働者代表機関の関与を義務付ける仕組みに変える必要がある。懲戒についても同様である。また、時間外・休日労働命令は、その限界を法によって明記し、そのうえで、個別労働者との合意によってあらかじめ具体的場合、範囲、限界を決めることとすべきであろう。さらに、兼職禁止規定は無効とすべきである。上述のように、実際にこのような対応が実現すれば、解雇権の行使は必然的に権利濫用とみなされることが少なくなるはずである。

(3) 労使関係の再構築に向けて

労働組合の組織率低下や労働者の意識の変化等により、21世紀初頭の日本の労使関係は著しくゆがんでいると言わざるを得ない。ストライキという概念さえ労働者のほとんどが知らないのが実情である。しかし、流動的労働市場の形成には、公正で均整の取れた労使関係が欠かせない。転職が当たり前になるとしても、いったん企業を離れた労働者がより有益な職に就くためには、情報の取得や人的ネットワークの維持などの点でサポートが必要である。これを実現できるのは企業を超

えて結成される労働組合であり、労働力移動の円滑な実現もまた、超企業的労働組合の役割となろう。日本が長い間維持してきた一企業一組合という形態を転換するために、ユニオンショップ制の原則廃止、チェックオフの禁止なども視野に入れるべきである。そして、各企業には、ドイツの事業所委員会やフランスの企業委員会などを参考にした新たな従業員代表機関を設置して、企業固有の労働問題に対応させるべきであろう。

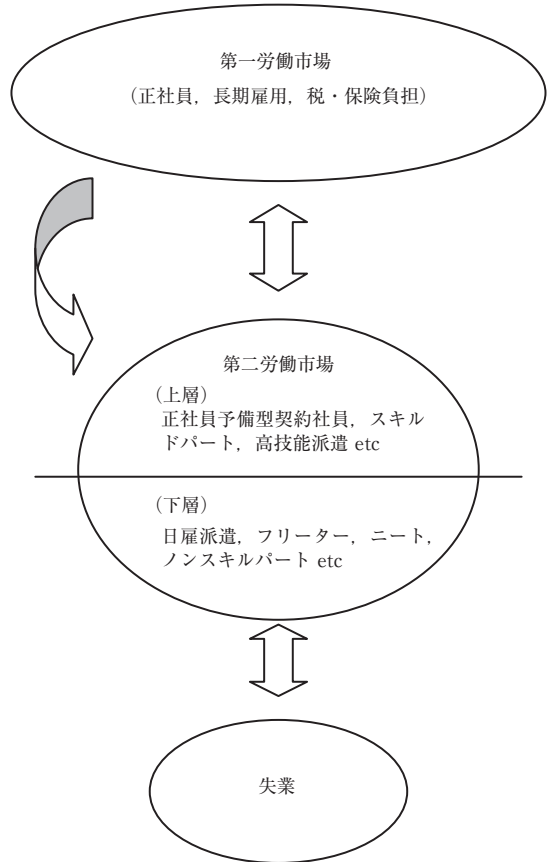
Ⅲ 終わりに

日本において長期雇用を軸とした雇用保障政策が一環して展開され、実務の現場でも実定法の制定や解釈のフィールドにおいてもそれを補完する傾向がみられたのは、単に高度成長期に長期雇用慣行が確立し、日本経済を一定の成功に導いたという体験のみによるものではあるまい。日本における雇用のルールや慣行は、奉公人と主人との関係に淵源を發し、濃密な信頼関係を理念型として發展し、明治時代に近代的企業制度が構築されてのちも基本的な枠組みは変わっていない¹⁵⁾。したがって政策レベルでの基本方針の変更が実態を速やかに誘導できるとは言えないが、逆に言えば、実態の大規模な変容はおのずと雇用慣行をも変えることになるであろう。雇用政策はこれに呼応する形で漸進的に改革されるべきであって、非正規＝正規の二分化や労働者像の多様化、女性や高齢者の労働市場での役割強化といった傾向を踏まえたうえで具体的な施策を策定することとなろう。

この点につき筆者は、以前から第二労働市場のコントロールを通じた雇用政策の展開を主張してきた(図1)。

安定雇用を基盤とする、いわば「第一労働市場」が一方に存在し、そのキャパシティが急速に収縮する事態が生じている。これに対して、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」が存在する。この第二労働市場は、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、良質な雇用の機会の喪失という傾向を拡大する二面的な機能を果たしている。

図1 日本の労働市場の構図



将来の雇用保障政策は、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求職者支援制度は、主としてここに対応する。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、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。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。その

意味では、現在の求職者支援制度における生活支援給付も、就職すればただちに給付を終了するという方式のみならず、キャリアアップのための職業訓練を受け続ける場合には一定額を継続するという選択も検討の余地があろう。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、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、また数年前から国会への上程が模索されている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。協同労働の協同組合として世界的に認知されている労働者協同組合の法的認知は、新たな就労可能性を大きく広げることが期待されるからである。

そして労働法制は、企業と労働者との関係の「自立化」を促すべく、一方で極端に強大な人事権を合理的範囲にとどめ、他方で労働関係の成立と展開とを一企業に停滞させないためのルールを提供すべきであろう。労働者が不当な不利益を被ることなくいつでも転職できることと、使用者が解雇権を適正に行使できることが並立するような雇用ルールも、その中で実現されることとなろう¹⁶⁾。

- 1) 濱口桂一郎『日本の雇用と労働法』（2011年）は、日本の雇用制度が所属企業におけるメンバーであることを重視した「メンバーシップ型」であることを指摘してその問題点を分析している。
- 2) その最も象徴的な文書が、2013年6月に公表された規制改革会議雇用WG報告書『雇用改革報告書——人が動くために』であろう。
- 3) 基本手当以外は、求職者給付のうちの高年齢求職者給付、就職促進給付、教育訓練給付には国庫負担はなく、雇用継続

給付のうちの高年齢雇用継続給付にもない。また、使用者の負担によってのみ構成されている二事業についても国庫負担はない。

- 4) 労働保険の保険料の徴収等に関する法律第12条第5項及び第8項により、失業等給付に係る弾力条項と雇用保険二事業に係る弾力条項とが別々に定められている。
- 5) 平成22年度の支出1兆2000億円あまりのうち、雇用調整助成金のみで7000億円を超える。
- 6) 解雇権濫用法理のこのような形成過程については、野川「解雇の自由とその制限」（講座21世紀の労働法第4巻「労働契約」154頁以下）参照。
- 7) 以上の経過を法社会学的観点を加味して検討したものとして、石田眞「高度成長と労働法——日本の雇用システムと労働法の相互構築」（『日本労働研究雑誌』No.634（2013年）78頁以下）。
- 8) 求職者支援制度が基本的な参考としたドイツのハルツ改革については、JILPT労働政策研究報告書No.69「ドイツにおける労働市場改革——その評価と展望」（2006年）に詳しい。
- 9) これについては野川「東日本大震災とこれからの労働法」（『日本労働研究雑誌』No.622（2012年）60頁以下）参照。
- 10) 2013年『労働力調査』によれば、非正規労働者の比率は、労働者全体に対して38%を超え、男性で20%強、女性では6割弱に達している。
- 11) 前掲注6）野川参照。
- 12) 諏訪康雄「キャリア権をめぐる一試論」（『日本労働研究雑誌』No.468（1999年）54頁以下）、同「キャリア権を問い直す」（季労238号（2012年）59頁以下）
- 13) 玄田有史「震災対策にみる雇用政策の未来」（『日本労働研究雑誌』No.622（2012年）48頁以下）。
- 14) 労働者協同組合の形成と発展に関しては、野川・野田・和田『働き方の知恵』（1999年）50頁以下参照。
- 15) この点については牧英正『雇用の歴史』（1977年）に詳しい。
- 16) これらの点については、大内伸哉『解雇改革』（2013年）、JILPTプロジェクトシリーズNo.3『これからの雇用戦略』（2007）参照。

のがわ・しのぶ 明治大学法科大学院教授。最近の主な著書に『レッスン労働法』（有斐閣、2013年）。労働法専攻。