

Focus

新しい就業形態——労働規制および権利利益保障

——第16回北東アジアフォーラムから

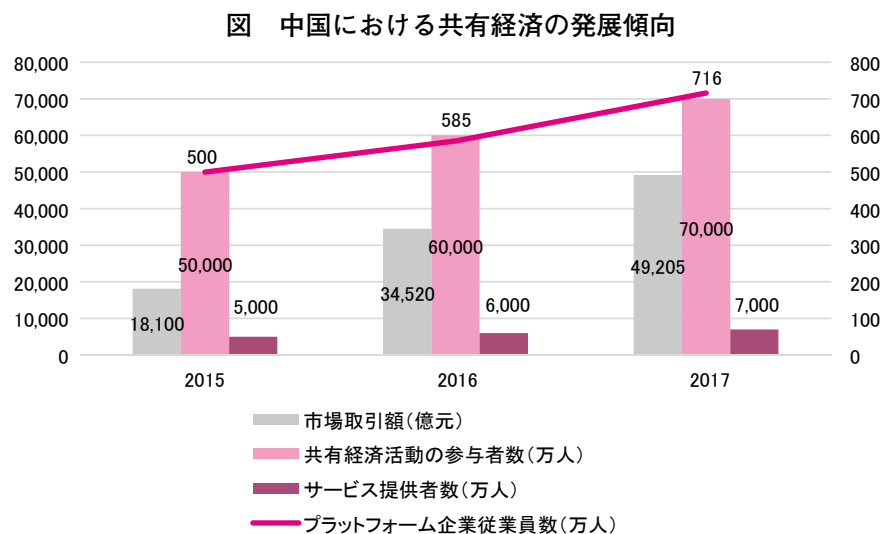
労働政策研究・研修機構（JILPT）は2018年11月2日、中国労働社会保障科学研究院（CALSS）、韓国労働研究院（KLI）と共催で第16回北東アジアフォーラムを中国・青島市において開催した。本フォーラムは、日本、中国、韓国の労働政策研究機関が各国に共通する労働政策研究課題について示唆を与え合うことを目的に、毎年開催している。今回のフォーラムは「新しい就業形態——労働規制および権利利益保障」をテーマに、プラットフォーム経済やシェアリング・エコノミーの急速な進展に伴い、新たに登場した就業形態の現状とその課題について日中韓の研究者各2人が報告を行い、討論した。このうち、中国と韓国の研究者の報告要旨を紹介する。

中国の新しい形態の就業・創業についての研究／孟統鐸・中国労働・社会保障科学研究院補助研究員

中国では近年、インターネットの急速な発展により、電子商取引に従事する「阿里巴巴（アリババ）」、ネット配車サービスを行う「滴滴出行（ディーディ・チューシン）」、知識・技能のクラウドソーシングを行う「猪八戒（ジュバァジェ）」ネット等のプラットフォーム型企業が誕生し、多くの労働者がこうしたインターネットプラットフォームを通じて、新しい形態の様々な就業や創業を実現している。

とりわけ共有経済（シェアリング・エコノミー）を主な商業形式とするプラットフォーム経済の発展は目覚ましい。中国の共有経済の市場取引額は、2015年の1兆8,100億人民元から、2017年には4兆9,205億人民元に増加し、2015年の2.7倍に達した。共有経済活動に従事する者の数も2015年は5億人、2017年には7億人を超えた（図）。

共有経済プラットフォーム企業の従業員数は、2015年の約500万人（労働力人口の5.5%）から2017年には約716万人に増加し、都市部では新規従



業者数の9.7%を占めた。共有経済を通じてサービスを提供した者の数は、2015年は約5,000万人、2017年には7,000万人を突破した。

共有経済は直接雇用の人数を増やすだけでなく、就業機会の創造能力や労働市場のマッチング能力を一層高める役割も果たし、プラットフォーム経済を通じてフレキシブルな就業ポストが数多く生まれている。共有経済は社会の組織と分業の体制を再構築し、「会社+従業員」の関係は多くの分野において今後ますます「プラットフォーム+個人」の関係に代替されていくと予想される。

2016～2018年の『中国の共有経済

発展報告』のデータによると、プラットフォーム型企業は従業員1人の雇用を通じて九つの就業機会を創り出し、そこに100人の就業者を参画させる。例えば、「阿里巴巴」の従業員数はグループ全体でもわずか3万人余りである。そのうち、「天猫（Tmall）」、「淘宝（タオバオ）」、「聚划算（ジュファスワン）」等の電子商取引に係る業務の雇用者数はわずか8,000人であるが、2017年に「阿里巴巴零售生態（アリババニューリテール）」が創出した就業ポストは全体で3,681万に達した。「滴滴出行」プラットフォームは2016年6月から2017年6月までの1年間に、2,107.8万の就業機会を創出

した。「猪八戒」サイトでは、1,300万人がプラットフォーム上で開店・創業しており、100万人以上が「猪八戒」でオンライン就業を果たし、15万社を超える企業が「猪八戒」から誕生した。

中国では今後数年にわたり、共有経済とプラットフォーム型就業が急速な成長を続け、その構造は改善されていくと予想される。共有経済による就業促進効果はさらに顕著なものとなり、生産能力が過剰となった業界で職を失った労働者の再就職や、貧困地域の労働者の就業問題の解決といった面で、さらに顕著な役割を果たすと思われる。中国では、デジタル経済が生み出す就業者数が2035年に4.15億人に達し、今後の労働市場の変化に大きな影響を与えるとみられる。

中国政府は、新しい形態の就業・創業の発展に対し、「イノベーションを奨励し、寛容で、慎重であること」を原則とし、「発展に有利な環境を整えて発展させる」姿勢を示している。政府は、フレキシブルな就業、新しい就業形態、イノベーション・創業を奨励、支持し、就業促進、社会保険の整備、労働関係の規範化等様々な面で数多くの政策・措置を打ち出し、新しい形態の就業・創業の発展を力強く推進している。

プラットフォーム経済が中国の労働関係に与える影響／涂伟・中国労働社会保障科学研究院補助研究員

プラットフォーム経済の急速な発展が就業、労働関係、社会保険等のあらゆる面に影響を与え、様々な課題が生じている。

インターネットプラットフォーム型企業の規模が急激に拡大する一方、プラットフォーム上の経営主体は小規模

化を加速させている。零細企業においては労働保障に関する違法行為が起きやすく、健全な労働関係の推進が課題となっている。

個人、家庭、パートナーシップ等の非法人主体にも経済活動に参画する条件や機会が与えられ、規制メカニズムの外に置かれた非正規の経済組織が大量に出現し、労働契約制度、とりわけ労働保障監察制度の実施を困難にしている。

兼業、パートタイム雇用といったフレキシブルな就業形態が広く普及し、ギグエコノミーという言葉が注目を集めるようになった。ギグエコノミー従業者の一部は同時に複数のプラットフォームでサービスを提供している。労働者の側から見ると、彼らは臨時的従業者ではなく、フルタイム的性質を持って働いている。

ギグエコノミーは人的資源の有効活用、就業拡大、経済発展に積極的な役割を果たす一方、実質的な労働関係の断片化、消失をもたらし、フレキシブルな就業者から労働の権利、職業の安定性を奪っている。

プラットフォーム型企業が次々と現れ、激しい市場競争の果てに消えていく。雇用関係も必然的に瞬間に現れ、変更、終了又は解除に至り、労働争議や労働紛争が非常に起こりやすい状況にある。

プラットフォーム経済において、企業は多くの場合、利益の観点ではなくイノベーションの観点から労働者に対する評価を行う。イノベーションの観点には客観的、具体的評価基準がないことが多く、従来の労働法規に定められた「業務に堪えない」等の規定が適用できない。その結果、多くの労働争議が生じている。労働の提供、サービスの利用、労働者の社会保険料の納付、

労働報酬の支給が行われる地域がしばしば異なっているため、労働紛争処理制度に新たな課題を突きつけている。

中国では、プラットフォーム従事者の労働関係認定をめぐる紛争が急増している。

プラットフォーム企業とプラットフォーム従業者との関係認定において、議論の焦点はプラットフォーム企業の指揮監督権にある。労働関係にあることを否定する側は、「プラットフォームは一種の仲介にすぎず、プラットフォーム企業が提供しているのはサービスであって、プラットフォーム従業者を指揮監督してはいない。プラットフォーム従業者はプラットフォームから提供される情報を受け入れるか否か、労働を提供するか否かを自ら決定することができ、また働く時間も自ら計画することができる典型的な独立契約労働者又は請負業者である」と主張する。他方、労働関係にあることを肯定する側は、「プラットフォーム従業者はプラットフォーム企業が定めた規則を遵守し、プラットフォーム企業のプロセス監督、事後評価を受けなければならないが、これは指揮監督権の基本的特徴に合致する」と主張する。

一部の企業、特に製造業の企業が自ら進んでプラットフォームを構築し、プラットフォームを企業内部の生産方式の変革の媒体として利用している。その様式は主に二つのタイプに分類できる。一つは、企業が開放的なプラットフォームを立ち上げ、企業内外の人々をそこに引きつけ、彼らの操業を手助けする部分的プラットフォームである。もう一つは、企業のプラットフォーム化、ユーザーの個性化、従業員の創客（アイデアを現実に変える人＝メーカー）化（「三化」）を図る全面的なプラットフォーム化である。労

働関係に与える影響は後者のほうが大きく、将来の従業員関係の管理の刷新、既存の人員の労働関係の実質的調整をもたらす。

プラットフォーム経済においては、大多数の従業者が自ら仕事の時間を掌握し制御することができる。このため現行の勤務時間に関する基準を適用することは難しく、待ち時間が労働時間に含まれるのか、長く働いた場合は超過勤務になるのかなど、労働基準の適用に課題を突きつけている。

プラットフォーム経済の発展により、労働・雇用は分散化し、労働関係の安定性や労働者の組織率が低下して、従来の団体交渉や団体契約制度の役割を發揮させることが困難となっている。また、生産単位が縮小し、零細企業や個人の就業者の数が激増しており、実際に事業所を設置していない零細企業も多く、政府の労働保障監察制度の履行を難しくしている。

デジタル転換と新たな形態の労働契約の出現に対応する労働政策の課題／ホ・ジェジュン・韓国労働研究院前任研究委員

韓国では、経済的には事業者に従属的な地位にあるが業務遂行においては自律性を有する労働市場参加者を特殊形態勤労従事者（略して「特雇」）と呼ぶ。1990年代に企業の経営環境が変化し、特にアジア経済危機以降、費用を節約して雇用義務を避けるための事業形態として、特雇を利用する事業者が多くなった。特雇は一事業者のために働いているが、雇用主と従業員の関係にはなく、法律的には独立した事業者として活動している。諸営業費用を自身で負担し、成果によって補償を受ける労働市場参加者である。こうした労働契約形態は、ゴルフ場で働く

キャディー、保険設計士、学習指導教師、生コン運転手、宅配運転手など様々な職種に広まっている。

韓国で特雇に対する保護に関する議論が始まったのは2000年代初めである。初期の保護議論は、主に労務提供者である特雇と労務受給者である事業者の2面的関係が議論の核心であった。現在は、実質的な労務受給者である元請事業主と、彼らから請負またはサービス契約を受けた下請事業主、これら下請事業主に雇用された特雇という3面的関係、またはそれ以上の多面的関係が出現し、問題がさらに複雑になっている。過去には「偽装自営か否か」が議論の核心であったが、現在はそれに「本当の使用者は誰か」といった問題も加わっている。

デジタル技術の変化によるプラットフォーム労働の出現は、既存の特雇の保護議論に新たな課題を提起している。既存の特雇の保護対策がそれ程効果的でなかった点に異論はない。したがって、経済的従属性を代表的特徴として、付加的条件とともに自営業者と賃金労働者に該当しない第3のカテゴリーを定義し、それに対応する労働権、社会保障権等を一括適用する新たなアプローチと立法的決断が必要である。特雇に共通して適用する政策、職種別の特殊性を反映する政策、特雇が自ら協会等の自助組織を構成して適正な保護策を作り、それに対して政府が補助する政策などを模索すべきである。

労働市場において技術的失業の可能性が増加している。雇用保険が適用されない層をこれ以上広げないため、雇用保険制度を補完する必要がある。賃金損失保険は技術革新の進展による構造調整や非自発的失業、特に技術的失業に備える効果的な手段となりうる。賃金損失保険制度は、従前の仕事を喪

失した労働者が低い賃金の新たな仕事に再就職した際、低下した賃金の一部を一定期間（例えば、賃金差の25%を5年間等）、失業保険を通じて補助する制度である。造船業、自動車産業の構造調整のように、国際市場の環境変化により大規模構造調整が必要な場合に限って導入すべきである。

雇用保険の失業給付事業には個別延長給付、特別延長給付制度が存在するが、相談能力の不備、支出の抑制基調等によって積極的労働市場政策の手段として活用されずにいる。デジタル技術の深化による技術的失業の可能性の増加、雇用不安の増加、再訓練の必要性の増加等に積極的に対処し、限られた財源を効率的に利用するためには、相談能力の向上と延長給付制度の活用を積極的に模索する必要がある。

技術的失業の可能性が高まっているが、失業者の社会的セーフティーネットが寛大でなく、たとえ速やかに就職しても繰り返し失業を経験する労働貧困層が多数いる。失業給付受給要件を満たしていない反復的失業者、超短時間労働者（社会保険と勤労基準法の週休有給休日等が適用されない週15時間未満の労働者）、就業経験がなく雇用保険給付の受給資格がない若者、キャリア断絶女性、零細自営業者等の雇用弱者と従属的自営業者（特雇）、間接雇用に対して社会保険制度がセーフティーネットの役割を満足に果たしていない。こうした状況においては、既存の社会保険以外の一般財政プログラムの役割を拡充する必要性が増している。貧困世帯の労働能力者に雇用サービス、現金給付、積極的労働市場政策を統合的に提供し、関連インフラを拡充した後、長期的に「長期失業と貧困対策等に関する法律」を制定して制度化する必要がある。



プラットフォーム労働の拡散と新しい社会的保護の模索／パク・チャンイム・韓国労働研究院前任研究委員

韓国では、特殊形態勤労従事者のうち、デジタルプラットフォームを利用して労務を取引する労働者を「デジタル特殊形態勤労従事者」、「デジタル特雇」と呼んでいる。

韓国においてプラットフォームを介して仕事を受けるプラットフォーム労働は、「出前」「バイク便」「代行運転」「クリーニング」「ヘア美容」「家事ヘルパー」「介護」など様々な分野に進出している。彼らは端末や携帯電話のプログラムを通じてプラットフォームとつながり、プラットフォームは彼らに仕事を提示する。

韓国のプラットフォーム労働は、プラットフォームプログラム会社のほかに、労働者を管理する代行業者がある点で、諸外国とは多少異なる。これは韓国のプラットフォーム労働のほとんどが対面サービスや個人的サービスである点と関連がある。顧客と接点のある労働者を管理し、彼らにより良いサービスを提供させることが事業の成否に重要な役割を果たす。市場を掌握

している大手プラットフォーム企業が子会社として代行会社を設立する事例がしばしばみられるのは、このような理由による。どの顧客がどのような労務提供を要求し、どの労働者がこれを行い、手数料はいくらかなどの内容は全て、プログラム会社に保存されている。代行業者はこのうち、自社に該当する労務とそれを誰がどのように実行したかのみ見ることができる。

労働者は、代行会社に労務あたりの一定金額または一定割合を支払い、プログラム会社には毎月一定額を支払うケースが一般的である。しかし、異なるケースももちろんある。代行会社は、プログラム会社にプログラム使用に対する手数料を支払う。この手数料は、毎月一定の金額である場合が一般的である。

パク・ジェソン (2016) は、プラットフォーム労働者を労務提供の構造を中心に分類している。それによると、プラットフォーム労働者の労務提供の構造は専属型、固定型、変動型に分けることができる。専属型は一つの事業に所属し、その事業の労務だけを遂行する場合である。出前のように地域、時間に制限のある場合、専属型が大部分を占めている。固定型は、形式上、

複数の事業に所属しているが、事実上、主に一つの事業の労務を遂行しながら部分的に他の事業の労務を遂行する場合である。変動型は、複数の事業に所属しているか、特定の事業に所属せず実際に複数の事業の労務を遂行する場合である。変動型の労働者は、複数の事業の注文を自由に選択して遂行できるため、自律性が高い。

韓国におけるプラットフォーム労働に関する核心的議論は、彼らをどうやって社会保障システムに組み込むかである。プラットフォーム労働は労働形態が断続的で、取引する事業者が複数あり得る。プラットフォームを介して業務を受ける場合、プラットフォーム労働者がいつ、どの業者で何をしたかに関する情報は、プログラム会社に集積されている。

具体的な徴収と補償方法は1人の人的役務について手数料の形で1件ごとに計算し、契約・取引ごとに労災保険を申告することを事業主の義務とし、徴収は付加価値税の申告時に同時に徴収する方法が考えられる。複数のプログラム業者から収入を得る可能性が高い特雇、特にプラットフォームベースのデジタル特雇に、個人別に労災保険を適用することは容易ではない。しかし、適用の単位を個人ではなく個々の案件とすれば、労災保険の適用は難しい。個別の案件を中心に社会保険に加入させるものの、除外する事業がなければ、結局デジタル特雇を含む労務委託に従事する個人の経済活動が社会保険の適用範囲に入ると考えられる。

賃金労働者だけを労災保険の保護範囲とすることは、もはや不可能である。これからは、新しい時代に合った社会保険の適用方法を模索する必要がある。

(調査部 国際研究交流課)