

# 雇用危機とセーフティネット —労働法の役割をめぐって

石田 眞

(早稲田大学大学院法務研究科教授)

## 1 グローバル経済危機と雇用危機

### (1) 何が起きているのか

昨年秋のアメリカにおけるサブプライムローンの破綻に端を発したグローバル経済危機は、前例のない速さで各国の実体経済に波及し、日本においても、かつてなく突然かつ大規模に多くの人々が仕事とともに住居までも失う雇用危機・生活危機に発展し、今日に至っている。

今回のグローバル経済危機が起こった当初、その日本への影響は比較的軽微であろうとの観測もあったが、日本の経済危機の程度は、その発祥地であるアメリカや少なからぬ影響を受けたEU諸国に比べても大きい。雇用危機の側面にしぼってみても、次のような事実を指摘できる。

第一に、昨年10月から本年9月までに「雇止め」(労働契約を更新しないこと)等により仕事を失うと見込まれる非正規労働者(派遣労働者、契約労働者、請負労働者等)が約22万9,000人と推計されている(厚生労働省2009年7月31日発表)。2009年1月末では約12万5,000人であったのであるから、半年で約10万人が増えたことになる。また、そうしたいわゆる「派遣切り」により、少なからぬ人々が住居までも失っていることが、日比谷公園での「年越し派遣村」などによって明らかになっている。厚生労働省は、上記の推計の中で、住居喪失状況判明者12万5,386人のうち3,374人が実際の住居喪失者(喪失者割合、2.7%)であるとし

ている。

第二に、総務省の労働力調査によると、本年6月の完全失業率(季節調整値)は、前月を0.2%上回る5.4%で過去最悪の5.5%に迫る水準になっている(総務省2009年7月31日発表)。完全失業率は5カ月連続で悪化しており、2002年6月、8月と2003年4月に記録した5.5%にあと0.1%に迫った。完全失業者数は、前年同月比83万人増の348万人で、増え幅はこれまでで最も大きい。仕事を失った理由では、勤め先の都合が前年同月比62万人増の121万人となっており、非自発的失業が増大していることがわかる。

第三に、雇用を失った労働者の相当数が失業給付を受けていない。本年3月に国際労働機関(ILO)が発表した報告書『金融経済危機—ディーセントワークによる対応』(*The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*)は、失業しても手当を受け取ることができない労働者の比率が日本では77%(アメリカ59%、カナダ56%、イギリス45%、フランス20%、ドイツ6%)にも及ぶことを明らかにしている。

第四に、失業だけでなく、働いていても生計を立てることのできない「ワーキングプア」の増大である。これまでの社会では、働いていれば自活ができるということを前提にさまざまな仕組みが組み立てられてきた。しかし、「ワーキングプア」の問題は、普通に働いていれば、食べていけるだけの収入があるはずであるとす

が裏切られた人々が、社会によって不当に扱われていると考えても無理からぬ事態である。

## (2) 雇用危機の背景に何があるのか

雇用危機の背景に、非正規労働者の増大があり、経済危機がそうした非正規労働者を直撃したということは多くの指摘があるところである。

厚生労働省の「平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査」によると、平成19（2007）年における契約社員、派遣労働者、パート労働者などの非正規労働者（「正社員以外の労働者」）の雇用労働者に占める割合は、37.8%であり、平成11（1999）年におけるそれが27.5%であったのに比べると、非正規労働者の割合は約10%という飛躍的な増大を示している。

問題は、こうした非正規労働者の増大が今回の経済危機においてなぜ雇用危機につながったのかであるが、その主たる原因は、非正規労働者の質の変化にある。1990年代から進められたコスト削減を主たる動機とする非正規労働者の急激な増大は、伝統的な家計補助型とは異なった家計維持型の非正規労働者を大量に生み出すことになった。彼ら・彼女らの多くは、自らの労働に依拠して生計を立てるべき立場にありながら、正規労働者としての地位を得られないために、やむなく契約社員、派遣労働者、パート労働者などの非正規労働者になったのである。

「ワーキングプア」問題は、こうした非正規労働者の賃金の安さが引き起こしたものであるが、経済危機の前までは、なんとか雇用の場そのものは確保されていた。ところが、そうした非正規労働者たちが、経済危機に伴う急速な景気の悪化のなかで、突然雇止めあるいは解雇されはじめたのである。

したがって、雇用危機の直接の契機は、アメリカの金融危機に端を発するグローバル経済危機であったが、それがこのような非正規切りにつながったことは、外的要因だけでは説明がつかない。わが国が他国に比してより深刻な雇用危機に見舞われたとしたら、それは、この間の労働者派遣法などの規制緩和やそれに対応して十分なセーフティネットが張られてこなかった制度やルールの構造的欠陥がグローバル経済危機を契機に一気に露呈したということである。

## 2. 雇用危機とセーフティネット

### (1) 雇用危機をどのように考えるのか

では、以上の述べたような現在の雇用危機にかかわる非正規労働問題、失業問題、ワーキングプア問題などをどのように考えたらよいのであろうか。それは、昨年来のグローバル経済危機の下での一過性の現象なのであろうか。

どうもそうではないであろう。わが国における規制緩和にしても、それがグローバル化とポスト工業化社会への一対応であるとする、雇用危機の根本には、そのもとでの雇用の変化やそれと連動した家族の変化などがある。とりわけ、特殊日本における雇用危機は、わが国の雇用におけるセーフティネットのあり方と関連しているとする、雇用の回復には景気の回復から通常4～5年はかかるということだけでなく、危機の背後にある構造問題とは何かを明らかにし、その上でのセーフティネットの再構築が必要であろう。

ここでは、以上の問題を考える端緒として、セーフティネットとは何かを労働法との関連も含めて明らかにしたい。

### (2) セーフティネットとセーフティネット論 —二つの考え方

セーフティネットとは、安全ネットのことであり、語源はサーカスの空中ブランコの下に張られた安全網に由来する。このセーフティネットを社会的な装置に読み替え、社会的規制のあり方を議論するのがセーフティネット論である。

これまでのセーフティネット論には、社会的な装置としてのセーフティネットをどのようなものとして考えるのかによって、二つの異なった考え方があった。

第一の考え方は、セーフティネットを、たまたまの不運によって市場から脱落した者を救済する安全装置として考えるものである。この考え方の基礎には、例外的な事態にのみ備えてセーフティネットを用意しておけば、あとは市場競争だけで経済運営ができるのだという市場主義的な信念がある。〈市場脱落者救済のためのセーフティネット〉という考え方である<sup>1</sup>。

第二の考え方は、たまたまの不運によって市場から脱落した者を救済する安全装置としてセーフティネットを考えるのではなく、市場その

ものを維持するための不可欠な装置としてセーフティネットを考えるものである。この場合のセーフティネットとは、個人では背負い切れないリスクを社会全体で分かち合う信頼と協力の制度のことであり、市場経済の奥底に埋め込まれ、それなしでは市場経済が崩れてしまう安全装置のことである。第一の考え方との対比で言えば、＜市場を維持するためのセーフティネット＞という考え方であるといってもよい。

以上の二つの考え方には、それぞれの社会観や市場観の違いが投影されているが、私は第二の考え方が重要であると考えている。そこで、第二の考え方をもう少し掘り下げると、特に次の二点に注意する必要がある<sup>2</sup>。

第二の考え方においては、第一に、市場とセーフティネットとの間に本質的な関係があることが想定されている点である。市場経済を構成する労働・土地・貨幣といった本源的生産要素の市場化には、それぞれ固有の限界があり、その部分を市場原理にまかせておくと、弱いところから崩れて行き、最終的には市場経済全体が麻痺してしまう。そこで、こうした本源的生産要素の市場化の限界を補うものが必要になってくるのであるが、それこそがセーフティネットである。つまり、セーフティネットがあつてはじめて、市場経済は市場経済として成り立つということになる。

第二に、セーフティネットとは、それに連結する「制度とルール」があつてはじめて機能することが想定されている点である。セーフティネットと生産要素市場に組み込まれた制度やルールは相互補完的關係にあり、「制度やルール」をそのままにしてセーフティネットだけをはずしても、また「制度やルール」が変化しているのにセーフティネットが古いままでも、市場は安定的に機能しないことになる。

この第二の考え方に立つと、現在の雇用危機は、市場経済に埋め込まれたセーフティネットに限界が生じ、それと相互補完的關係にある「制度やルール」にもほころびが生じていることを意味する。

### 3. セーフティネットと労働法の役割

労働法を市場経済社会における社会的規制の仕組みの一つと考えた場合、そこには四つの側

面があると考えられている。第一は、個々の労働当事者の自由な交渉と合意により契約を通じて労働条件を決定することを保障し促進する契約規制の側面であり、第二は、労働者が集団を形成し、集団交渉によって労働者の労働条件の改善、その他経済的地位の向上を図る集団規制の側面であり、第三は、労働条件を保護し差別を禁止する法規により強行的に最低労働条件や平等を確保する強行的側面であり、第四は、労働者が不幸にして失業をしても生活を維持しつつ再就職を促進する失業補償と再就職支援の側面である。

問題は、こうした重層的な社会的規制の仕組みである労働法がセーフティネットとの関係でどのような役割をもつかであるが、それは、2(2)で述べたセーフティネットの二つの考え方によって異なる。

第一の考え方（＜市場脱落者救済のためのセーフティネットという考え方＞）によると、労働法規制の第一の契約規制および第二の集団規制は市場メカニズム内部の問題であり、セーフティネットの問題ではないということになる。また、第三の強行的規制の側面も、契約当事者の合意などに直接介入するものであるからセーフティネットの問題ではない。第一の考え方を前提としてセーフティネットとの関係で労働法の役割を語りうるとすれば、それは、第四の失業補償と再就職支援の側面だけということになる<sup>3</sup>。

これに対して、第二の考え方（＜市場を維持するためのセーフティネットという考え方＞）によると、労働法の役割はどうなるであろうか。この第二の考え方に立つても、労働法それ自体がセーフティネットというわけではない。すでに述べたように、労働は、それが本源的生産要素であるが故に、常に市場化の限界にさらされており、したがって、労働の領域には生産要素の市場化の限界を社会的に処理するシステム、すなわちセーフティネットとそれに連結する「制度とルール」が組み込まれていなければならないことになる。問題は、労働の領域におけるセーフティネットおよびそれと連結した「制度とルール」とは何かである。まずセーフティネットとしては、雇用保険や年金などの社会保障（保険）制度が最終的な安全装置として考えられるが、その中には、死亡、病氣、医療、失

業などに関する多様なセーフティネットが含まれる。では、労働法の役割は何か。第二の考え方によると、重層的の社会的規制の仕組みである労働法は、以上のようなセーフティネットに連結した「制度やルール」ということになる<sup>4</sup>。

このように、第二の考え方によると、労働の領域におけるセーフティネットと労働法などのそれに連結した「制度やルール」は、相互補完関係にあり、どちらが崩れても労働市場が不安定化すると同時に、古い「制度やルール」をそのままにして新しいセーフティネットを導入してもうまくいかない。雇用危機の中で今必要なことは、新たなセーフティネットとは何かを明らかにしつつ、それに対応し連結する「制度やルール」の在り方を早急に検討することである。

1 例えば、八代尚宏「市場原理とセーフティネット」『日本労働研究雑誌』534号（2004年）4頁以下。

2 この点の詳細は、金子勝『市場と制度の経済学』（1997年 東大出版会）、同『セーフティネットの政治経済学』（1999年 ちくま新書）を参照。

3 この考え方にたつのは、野田進「『働きながらの貧困』と労働法の課題」『労働法律旬報』1687-88号（2009年）8頁。

4 この考え方にたつのは、石田眞・和田肇「労働と人権—セーフティネット論を中心に」『法の科学』29号（2000年）36頁以下、和田肇「セーフティネットとしての雇用の保護」『労働法律旬報』1698号（2009年）6頁以下。