

震災のもたらした

労働法上の諸課題と労働行政

浜田富士郎

一 はじめに

阪神・淡路大震災によって、多くの企業が物理的に壊滅的な被害を被った。これらの被災企業が受けた打撃の影響は、幸運にも直接の被害を免れた下請・関連企業、取引先企業、さらには被災地域の企業一般に対しても二次的、三次的に波及してゆき、ますます多くの企業が実質的な被災企業となり、とりわけ企業体としての体力、スタミナを十分に蓄積していない中小・零細企業を中心に、深刻な経営困難が生じる。経営の困難は、企業、使用者の好むと好まざるにかかわらず、労働者に齎せられることにならざる。解雇、雇止め、採用内定の取消し、自宅待機、休職、賃金・退職金の不払いなど、数多の労働問題が、震災時、その復旧過程において噴出する(ちなみに、

労働省発表によると、三月三十一日までに、三万二千余人の震災失業者が発生し、内定を取り消された新卒者は七九社、三九七人になるといふ。また兵庫労働基準局発表は、震災後四か月間の復旧関連労災事故は死者一六人、負傷者三七七人に達するとする)。

かかる状況の中で、労働組合の苦悩、逡巡はまことに大きい。労働者の権利擁護の立場をこの危急の事態においてもなお貫くか、企業の再建を優先させるか、組合政策につき苦しい選択を迫られる。他方、経営側にとっても、事態は深刻である。日経連その他の経営者団体は、個別企業に対して雇用の維持、内定を取り消された新規卒業者の救済的雇用などを呼びかけ、政府に対しても適切な施策を要望する。

こうした雇用・労働問題のオン・パレードと利害関係各方面による事態打開策

の模索という混乱した状況の中において、労働法は受難の労働者に対して、何を与えることができ、何を与ええないのか。政府はさしあたり、雇用・労働対策として何をなしたのか。以下ではまず、政府のとった震災関連対策の概略とその意義を検討し、しかるのちに、本震災が労働法につきつけた課題といったものについて、若干の考察を加えることにしよう。

二 政府による雇用・労働関連特別対策の展開

今時震災に関する労働政策の展開に際して、政府、行政の側には、特に目立った混乱、狼狽などはなかったように見える。労働省は震災後、旬日を経る間もなく、第一弾の震災被害対策を打ち出し、以後も、この当初方針の維持、補強のために補充的な諸対応策を着実に実施して

ゆく。さしあたり労働行政に期待しうるところ、可能なところはほぼすべて実行してきたのではないか、との印象が筆者には強い。

なぜ雇用・労働対策が他の問題分野と比較して、相対的に静穏かつ安定的に展開されているのか、その理由を問うならば、おそらくは、①雇用創出の側面を除くと、雇用・労働問題という言葉が意味する問題事項の範囲は、それ自体かなり明瞭に画定することができる、②それに応じて、労働行政の守備範囲についても、かなり安定した共通の理解が存している、③この労働行政の守備範囲における政策チョイスとしては、すでに伝統的に確立されたいくつかの手法が存している、④行政の側は、それらの政策チョイスに関するかぎり、過去の経験から相当のノーハウ、エクスパティーズを蓄えるにいたっている、などのことが挙げられよう。

そして労働行政のこうした強みの中に、その弱点もまた存しているというべきことになりそうではあるが、全体としての今時震災特別対策が主として、(1)雇用の維持・促進、採用内定の取消し阻止、(2)失業給付などの拡大的支給、(3)各種申請手続などの簡略化、弾力化(たとえば、賃金の立替え払い請求、労災保険給付請求について)、(4)労災認定の弾力

化、労災防止対策（たとえば、安全パトロールの実施）、(5)情報、相談サーヴィスの提供（たとえば、職安における特別相談窓口、監督署における総合相談窓口の設置）、などから成り立っていたことを、まず確認しておこう。そして、紙幅の制約と事項の重要性いかんを考慮に入れて、以下においては、右の(1)、(2)についてのみ、その内容、展開過程などをいまいち詳しく眺めてみることにしよう。

1 雇用の維持・促進、採用内定の取消し阻止

①労働省は一月二三日、当面の緊急雇用対策として、雇用調整助成金の支給につき特例措置をとることとし、その旨、省令（雇用保険法施行規則）を改正した。これにより、被災地域内の事業主が事業活動の縮小を余儀なくされ、なお休業、教育訓練、出向を実施したときには、その業種のいかんにかかわらず、申請により雇用調整助成金を支給されることとなる。その支給額は、平成七年三月三十一日までの間は大企業につき、休業等の雇用維持・確保措置に係る賃金負担額の三分の二、中小企業は四分の三（ただし、教育訓練については、それぞれ四分の三、五分の四）、指定期間は一年とされる。

②一月三〇日、雇用調整助成金の支給要件としての休業等の実施計画の事前届

出に関する当初の緩和措置の範囲を若干拡大し、一月二三日から一月以内に実施された休業等措置については二月二日までに届出があれば、事前届出として取り扱うこととした。

③二月六日、労働大臣が経済三団体に對して、採用内定の取消し抑止、被災失業者の積極的雇入れを要請した。

④二月二四日、省令改正により、雇用調整助成金の支給対象事業主の範囲を拡大し、被災地域外の一定の事業主をもその対象範囲内に含ましめた。これによって、被災地域の事業主から委託を受けて「相当程度」（依存度三分の一以上）製造、修理その他の行為を業として行う、被災地域外の一次下請事業主、および、「主として」（依存度二分の一以上）この下請事業主から委託を受けて製造、修理などを行う二次下請事業主（中小企業事業主に限られる）が、新たに雇用調整助成金の適用を受けることになった。その

ねらいは、被災地域にある親企業のありを受けて、これに依存する被災地域外の下請企業において二次的な失業の発生するのを防止することにある。

⑤三月一日、阪神・淡路大震災特別財政援助法が公布施行され、これによって、平成七年四月一日以降に雇用保険の被保険者となることが予定されている採用内定者は、三月三十一日までの間、被保

険者とみなされ、これに對して雇用保険法の定める雇用保険三事業が適用されることになった（さらに継続雇用六か月未満の被保険者についても、雇用調整助成金が支給されうるとされた）。つまり、被災地域内の事業主は、採用の現実化する四月一日直後から雇用調整助成金が支給されるよう、採用内定時から支給申請手続を行うことができるものとされ、また、一定要件を満たす採用内定者につき職業訓練受講経費を負担する場合には、生涯能力開発給付金の支給対象とされる、などとされた。

⑥三月一日、阪神・淡路大震災就労促進特別措置法が五年間の時限立法として公布施行され、これによって、被災労働者の公共事業への吸収、就労促進措置がとられることとなった。すなわち、労働大臣は、その指定する「特別地域」において計画、実施される建設、復旧の公共事業につき、そこに使用されるべき「被災失業者」の比率、「吸収率」を定めることができ、この吸収率が定められるとき（告示により、無技能者たる労働者につき、四〇パーセントとされた）、その事業主体（国、地方公共団体など）および施行主体は、公共職業安定所の紹介により、あるいはそれが困難な場合には公共職業安定所の承諾を得て直接に、常に吸収率に該当する被災失業者を雇用して

いなければならないものとされた。もとよりそのねらいは、被災失業者に対する雇用の場の提供にあった。

2 失業給付などの拡大的支給

①一月二三日、当面の緊急雇用対策の一環として、失業給付についても特例措置をとることとした。すなわち、災害救助法の適用地域においては、被災にともない一時的に離職を余儀なくされた労働者（再雇用の約束のある一時的離職者）に對しても失業給付（の基本手当）を特例的に支給するとともに、管轄区域外の職業安定所においても失業給付を受給できることとし、さらに激甚災害法の適用が行われた場合には、当該適用地域においては、被災にともなう事業所の休業により就労することができず、賃金を受けられない状態にある被保険者に對しても失業給付の特例支給を行うこととされた。

②一月二四日、激甚災害の指定がなされたのにもない、一月二五日より、休業により就労することができない労働者についても、既定のとおり、基本手当の特例支給が開始され、さらに、激甚災害指定地域に居住する受給資格者は、六〇日間の延長給付の対象とされることとなった。

③二月一三日、パート労働者など、これまで雇用保険に加入していなかった労

働者に対しても、遡及確認制度にもとづき失業給付が支給されうることとされた。

④三月三十一日、採用内定取消し未就職者を新たに訓練手当の支給対象とし、さらに、災害による離職者などとこれを合わせて、広域求職活動費および移転費の支給対象とした。

⑤四月一日、労働保険料の納付期限を五月三十一日まで延長することとした。

* * *

右に見たところからもうかがわれるように、今時震災に関して、政府は全体としてかなり多岐にわたる施策を展開してきた。その多くは、被災労働者の利益のために有意味に働くことが客観的にも期待されるものであったといえ、積極評価されてよいかと思われるが、これに関しては、なお見落とされはならない点がある。それは、これら施策のほとんどが既存の法的枠組を前提にした労働行政のレベルでの、既存のテクニクスの拡大の使用として展開されるにとどまってお

論の修正によってなされるべきだとする議論に反対論の存しないわけはなく、政府のとった対応姿勢には十分の理由があったとはいえ、立法の基本的な無為の結果として、実体労働法につきつけられた多くの課題はそのまま課題、宿題として、今後に残されることになった。

三 震災が提起した労働法上の諸問題

今時震災は、労働法に対して数多の問いを投げかけた。それらのうちの比較的に重要と思われるものを、以下に列記してみよう。

1 採用内定の取消し、自宅待機

①直接の物理的な被災を理由とする使用者の採用内定の取消しは、被災ないしそれがもたらした経営困難がどの程度、範囲に及んだ場合に法的に可能となるか。一般採用内定法理それ自体を修正する必要の生じる場合はないか。

②取引先・顧客の被災を理由とする、いわば二次的、間接的な被災を理由とする内定取消しの場合はどうか。

③被災を理由として、内定労働者の就業開始を予定された四月一日からそれより後の時点で繰り下げの措置は、それを許容する明示的あるいは黙示的な事前の特約が存していない場合であっても、使用者において一方的になしうるか。なし

うるとすれば、その理屈はどのように構成されるべきか。

④かかる就業開始の繰り下げないしは自宅待機の措置がとられた場合に、労働者は待機期間について、なんらかの金員を使用者に請求しうるか。請求しうるとすれば、それは休業手当か。賃金まで請求しうる場合はあるか。当該措置に対する内定者の側の同意は、かかる請求権の発生を妨げることになるか。

2 労働契約の展開

①電話が途絶し、職場に連絡できないままになされた、あるいは交通機関がストップし、他に適当な通勤手段のないためになされた被災労働者の欠勤は、いかなる条件に従って無断欠勤とされあるいはされないことになるのか。あるいは無断欠勤としての使用者による問責が場合によっては権利の濫用となりうる、というだけのことか。

②震災で倒壊、焼失などの被害を受けた職場施設、建物の片付け、補修、復旧、再建などの活動への従事、あるいは取引先、経営者団体、金融機関、官公庁などに対する援助・協力要請、陳情などの諸活動への従事を命じる使用者の業務命令は、それら活動が労働者の通常業務の域を越えるとき、いかなる条件、範囲で労働者を法的に拘束するものとなるか。

③直接的あるいは間接的な企業の被災を理由に発せられた自宅待機、休職、配転、出向、転籍などの人事関係業務命令に関しても、その拘束力いかにんについて、一般法理がそのまま適用されることになるか。少なくとも個別業務命令について権利濫用の認められる場合は減少する、とはいえるか。かかる業務命令を就業規則上の根拠なしに発しうる場合は、あるか。

④被災を理由とする従来の就業規則の不利益変更は、いかなる条件、範囲において合理的なものとなるか。就業規則の不利益変更の一般法理の枠組は、この場合にも維持されるか。

3 賃金・休業手当

①震災に際する負傷のためにやむなく欠勤した労働者は、不可抗力ないしはその責による労働義務の履行不能の場合として、賃金、休業手当のいずれについても請求権を失うことになるか。

②震災による道路破損、交通機関の途絶などのため、欠勤せざるをえなかった労働者についても、①と同様に取り扱いがよいか。

③震災によって生じた企業施設、建物、資材の破壊、欠損、不足などを理由として、使用者が休業し、あるいは労働者について自宅待機措置、休職処分などをとったとき、労働者はそれによって賃

金請求権を失うか。取引先の喪失など、いわば二次的な被災を理由とする場合も同様とする余地はあるか。場合によって答えが違ふとするならば、その帰趨を左右する条件はなにか。休業手当請求権の存否については、賃金請求権の場合と異なってくるか。

④労働者が上記②③に示されるような、通常業務以外の労働に従事したとき、労働者はこれに対して報酬を請求しうるか。請求しうるならば、その根拠はなにか。請求しうるものは、通常の賃金と考えてよいか。

⑤労基法二四、二六条に違反する賃金の遅欠配、休業手当の不払いがあるときは、それが震災の混乱の中で発生した場合であっても、理論的には、なお労基法違反の罪の成立があるというべきか。

4 労働時間・年次有給休暇など

①震災により倒壊、類焼するなどし、混乱におちいった被災職場、事業場の片付け、整備、復旧などの作業は、震災直後は、まさに「災害その他避けることのできない事由によって、臨時の必要がある場合」(労基法三三一条一項)に該当し、そのかぎり、使用者は三六協定がなく、その旨の労働契約上の定めもまた存在していなくとも、労働者を時間外労働、休日労働に従事させることになる

と考えられるが、そのために必要とされる職場の破壊、混乱とはどの程度のものであるべきか。

②かりに職場の破壊、混乱の程度が右①の労働を許す場合であるとして、その許される状態は職場、事業場の復旧過程上、時間的にどの程度まで継続しえ、どの時点で「その必要の限度」を越えることになるか。

③必要の限度を越えない範囲にある時間外労働命令、休日労働命令については、労働者の拒否は懲戒事由とされるか。当該命令が内容とする労働がもたらす後片付けなどの肉體労働であり、それが労働契約上、労働者の負担する労働義務の範囲の外にあるような場合であっても、命令拒否は懲戒の対象となるか。

④労基法三三一条一項にもとづく時間外労働、休日労働が予定されている日につき、労働者は年休権を行使し、年休を取ることができるか。かりにできるとすれば、使用者はこれに対して、時季変更権を行使できるか。

5 労災

①職業に内在する危険が現実化したものと認められるかぎり、震災時あるいはその後の復旧過程での災害を労災として弾力的にとらえてゆくとの行政当局の立場は、職業内在的な危険の客観的な把握・測定に関する周到な一般的基準・方

法が事前に用意されていないかぎり、判断が恣意にわたる危険をともなわないか。

②震災による職場、事業場の混乱を建て直すために、使用者の関知しないところで、労働者が自発的になした緊急の復旧作業などの過程で事故が発生したとき、それは、なお労災となりうるか。なるとすれば、その範囲、条件はどのようなものか。

6 解雇、雇止め

①労基法一九条(解雇制限)、二〇条(解雇予告)の要求との関係で除外事由とされる「天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能となった場合」とは、主として物理的な直接被害による事業継続不可能の場合を想定した文言のようであるが、それは、震災により取引先などを失い、その結果、事業継続が不可能になったという、いわば間接的・二次的な被災をも含むか。含むとすると、かかる被災は震災後、時間的にどの程度まで長期にわたって考慮されるか。

②右①の場合に該当するかどうかを判断する空間的な単位は、労基法の通例に従い、「事業場」と考えてよいか。当該被災事業場が企業全体の一小部分でしかなく、企業全体としては事業の継続に問題がないような場合でも、そうか。

③被災を理由とする解雇も基本的には整理解雇の法理の支配するところと考えられるが、この場合には解雇の必要の緊急性、突発性のゆえに、一般的な整理解雇法理が解雇を有効とするための要件を若干緩和する方向に修正されるべきことにはならないか。要件の緩和がありうるとすれば、それは整理解雇が有効たるためのいわゆる四要件のうちのどれについて、どの程度に認められるか。

④被災を理由とする場合、有期契約労働者の雇止めについても、その許容の要件は多少とも緩和されることになるか。

* * *

右掲記の諸論点の多くは、労働法理論が従来まったく知らなかったものではないが、これらを自覚的に正面からとらえ、詳細に論じることが、これまで比較的にまれであった。各論点の細部においては、なお検討されるべき事項が少なからず残っている。そして少なくともその一部は、今後、必ずや裁判所に登場し、その解答を迫るものとなるであろう。労働法理論が今これら問題に對峙し、真剣にその解明に取り組むならば、労働者にとってはただただその害悪の側面しか見えなかった今時震災が、ほんのかすかにあるとはいえず、労働法的な奇与を果たすことにもなりえよう。

(はまだ・ふじお 神戸大学教授)