

東北大学大学院法学研究科 教授 桑村裕美子 氏
解説「日本とドイツの労働政策や制度の異同」

ご紹介いただきました東北大学の桑村でございます。ヤコブス先生から、ドイツの法制度とコロナ禍での政策的対応について、詳細なご講演を頂きました。日本の問題の解決という点でも大変示唆に富む内容だったと思います。私からは、コロナ禍における日本とドイツの制度・政策の異同について解説を行います。

まず、コロナ禍での法政策の話に入る前に、日本から見たドイツの特徴について、いくつか指摘しておきます。

初めに雇用慣行です。日本で伝統的な長期雇用慣行では、労働者は労働契約上、職務や勤務地に限定がなく、採用は新卒一括・定期採用であり、労働者は定年まで1社で長期的に雇用されます。この雇用モデルでは、職務や勤務地を変更する配置転換が頻繁に行われ、遠隔地の配転によって私生活上不利益が生じる場合でも、配転命令が無効とされることはまれです。

これに対してドイツでは、採用の際に労働契約上職務や勤務地が特定されているのが通常で、これらが頻繁に変更されるということはありません。ただし、職種によっては労働契約に配転条項が設けられることがあり、そうした労働者は当該条項に基づき勤務地変更がなされます。採用の時期に関しては、ドイツでは日本のような定期採用ではなく、必要に応じて人員を補充する方式であり、ポストが空けば年間を通じて募集が行われます。ドイツの場合、転職が比較的多く、日本のように一つの会社内でキャリアを形成するというパターンは一般的ではありません。

次に、労働条件の決定・変更の手段です。ドイツでは、一企業を超えた産業レベルの労働条件決定と、一企業内の事業所レベルの労働条件決定の双方を考えなければなりません。

まず、ドイツの労働組合は基本的に産別組織で、産業レベルの労働協約によって、産業内での最低基準が設定されます。産別の最低賃金はその代表例です。これに対し、日本の労働組合は企業別組織が支配的です。労働協約は企業別に締結され、労働条件の最低基準ではなく、その企業の具体的な労働条件を設定するのが通常です。

そして事業所レベルでは、ドイツでは、労働組合とは別個の、選挙で選出される従業員代表による共同決定制度がとられています。この従業員代表は事業所委員会と呼ばれるものです。事業所委員会は、事業所の全従業員の代表である点で日本の過半数代表と同じですが、制度は全く異なると考えていただいた方がよいです。日本の過半数代表は、選出手続きが明確でなく権限も限られますが、ドイツの事業所委員会は選挙の手続きが法律で詳細に定められ、その同意がなければ使用者が実施できない事項が多数存在します。ドイツで従業員代表が締結する協定は事業所協定といいますが、これは、日本の労使協定と異なり、労働条件を直接定める効力があります。そのため、同様の性格を持つ労働協約との適用関係に留意する必要があります。

それから、日本では、使用者が一方的に策定する就業規則で事実上多くの労働条件が決定されています。始業・終業時刻、賃金などの重要な労働条件や、使用者の配転命令権が就業規則に定められ、個別労働契約が果たす役割は小さいです。しかしドイツでは、所定

労働時間や職務、勤務地などは、基本的に個別労働契約で定められます。

ここまで見てきたドイツの労働協約、事業所協定、個別労働契約は、いずれも労使間の交渉に基づく合意であり、ドイツでは使用者が一方的に決定できる領域は狭いということに注意が必要です。

次に、労働者保護立法の比較です。労働者保護のための法律が適用される労働者の概念は、両国ではほぼ同じです。ただし、ドイツの法律規制の内容は、日本よりも広範かつ詳細です。今日のテーマとの関係で重要なのは、ドイツでは、労働者が病気により就労できなくなった場合に、使用者は6週間まで賃金を継続して支払わなければならないと法律に書かれていることです。これは、私傷病、つまり業務に起因しない病気で労働者が勤務できなくなった場合にも妥当する原則であり、年次有給休暇とは別の、有給の病気休暇制度です。日本では病気に特化した休暇の制度が法律にないため、コロナ禍では、感染が業務に起因しない場合には、一般的な年休を取得するか、あるいは会社が独自に設けている特別休暇を取得することになります。

この他に解雇について、両国では解雇が容易に認められない点で共通していますが、ドイツでは解雇に関するルールが日本より詳細に法律で定められています。その具体的内容はシーベ先生の講演の中でご説明があります。

さらに、ヤコブス先生のご講演の中で、労働者類似の者という言葉が出てきました。これは、ドイツ法を研究している学者にはよく知られている概念で、日本にはない、労働者と事業者の中間に位置するカテゴリーです。一般に、個人事業主のうち、特定の取引先に経済的に従属している者を言うとして理解されています。発注者から指揮命令を受けず、独立して就労しているため労働者ではないが、特定の取引先に経済的に従属しているために対等に交渉できない、つまり弱い立場にあると考えられる人を、ドイツでは事業者の中から取り出して、一部で労働者と同様の保護を及ぼしているということになります。

続いて、今日お話があったドイツ法の展開を理解する上で若干説明が必要なのは、Betriebsrisikolehre です。翻訳が難しい言葉ですが、ここでは事業経営リスク論と訳しています。これは、原材料不足や事業所の焼失などで事業の継続が不可能になり、労働者が働けなくなった場合に、使用者がその間の賃金支払義務を負うかという問題を考える際にドイツで適用されている考え方です。コロナ禍で生じた問題は、ドイツの場合は当局の命令により事業所が閉鎖された場合、そして日本の場合は行政機関の営業自粛要請により事業所が閉鎖された場合、使用者がその間の賃金支払義務を負うか否かということです。このテーマはシーベ先生の講演でも扱われますが、私からは日本との比較で興味深い点を指摘しておきたいと思います。

日本では、使用者側の領域で生じた経営上の障害により労働者が休業した場合、労働基準法 26 条により、使用者が平均賃金の 6 割の休業手当を支払う義務があります。この義務は使用者に帰責性がある場合に生じるものであることから、不可抗力の場合は免責されると考えられています。典型は洪水などの自然災害による事業停止の場合で、使用者に休業手当の支払義務はないと考えられています。

しかしドイツでは、使用者の領域で生じた障害については、使用者の帰責性の有無を問

わず、100%の賃金支払義務を負うとされています。そして、ドイツでは、事業経営に内在するリスクが広く捉えられ、自然災害の場合も基本的に事業所閉鎖は使用者が負担すべきリスクとして賃金支払義務の対象となるというのが通常理解だと思えます。

こうした状況で、最近ドイツの最高裁が、ロックダウンによる事業所閉鎖中は使用者に賃金支払義務がないと判断したことは、実務上非常に重要です。こうして使用者を免責する考え方が、従来の事業経営リスク論から当然に導かれることなのか、それとも、最高裁が新たな考え方を示したもののなのかは、理論的に非常に興味深いと思っています。

長くなりましたが前置きは以上とし、コロナ禍での法政策的対応について、日本とドイツを比較していきたいと思えます。今日は、コロナ禍でのセーフティネット、具体的には雇用と所得の保障、そして在宅勤務をめぐる問題に焦点を当てて、ドイツ法の展開をご紹介いただきました。コロナ禍での雇用保障の手法として最初に思い浮かぶのは、日本では雇用調整助成金、ドイツでは操業短縮手当です。この二つは、制度設計に細かい違いはありますが目的は共通しています。解雇を回避して雇用を維持し、失業を予防することです。コロナ禍では、両国ともに、雇用保険の仕組みを用いて、労働者に仕事がない期間も従来の賃金水準ができるだけ維持されるよう、特例措置が講じられました。

この点に関する両国の違いを確認する前に、まずは日本で講じられた特例措置を概観しておきます。労働者の雇用維持のために日本で最も多くの費用が支出されたのは、雇用調整助成金です。2020年4月から約3年にわたって特例措置が講じられており、すでに6兆3千億円を超える額が支給されています。

雇調金は、事業主が雇用保険の被保険者である労働者の雇用維持のために休業を実施する場合に、休業手当の一部を政府が補填するものです。事業主のみが負担する雇用保険料を財源としており、給付は事業主に対して行われます。コロナ禍では、ドイツと同様に、支給要件の緩和や支給率の引き上げが過去にない規模で行われ、特例として税金による支援がされています。

雇調金の拡充は、過去にもリーマンショックの際や大震災の際にも繰り返し行われてきましたが、コロナ禍で政府が新しく行ったことは、労働者への直接支給の創設です。これは、雇調金が、使用者が休業手当を支払った後に事業主に対して支給される仕組みになっていることと関係しています。これによれば、先に休業手当を支払う余裕がない企業、特に中小企業は助成対象から外れるということになり、いくら政府が助成率を引き上げても、その企業で就労する労働者に休業手当は支払われません。そこで政府は、使用者が休業手当を支払わない場合に、労働者が政府から直接給付を受けられる制度を作りました。

コロナ禍で新たに設けられた助成金には、他にもいくつか種類があります。ここでは、小学校の臨時休業や、子のコロナ感染に対応した助成金をご紹介します。これらの事情で親が会社を休むしかない場合、会社に特別な休暇制度がなければ、日本の場合は年休を取得するしかありません。しかし、年休の権利は最も多い労働者でも年間20日で、それをコ

コロナ禍で子の世話のために使うのは望ましくないと考えられ、会社が自主的に有給休暇を付与するよう、助成金で経済的に誘導する政策が講じられました。

コロナ禍でのセーフティネットについて、日本の大きな特徴は、雇用保険の被保険者でない者についても、雇用保険の被保険者と同程度の手厚い保障を行ったことにあります。先ほどご説明した、経営上の理由による休業時や、子の世話を理由とする就労不能時の助成金が、税負担で特例として新設されました。これにより、雇用保険の被保険者でない者、例えば週所定労働時間が 20 時間未満の労働者についても休業中の所得保障が行われたこととなります。

ドイツでは、操業短縮手当の拡充により、失業者数の大幅な増大が抑えられているというお話がありました。日本でも、雇調金を初めとする一連の財政支援策により、完全失業率が 2020 年に 2.6%程度抑制されたという推計があり、雇用維持の大きな効果を認めることができます。現在の日本の完全失業率は、2022 年 12 月時点で 2.5%であり、コロナ前の水準にほぼ戻っています。

次に、事業主に対する支援です。近年日本では、フリーランスなどの個人事業主に対し、労働者と同様の保護を及ぼすべきか否かが活発に議論されています。現行制度では、個人事業主は労働者ではありませんから、雇用保険制度における雇調金による支援は受けられず、通常の事業者としての支援の受けるのみであるのが基本です。事業者向けの支援としては、家賃支援や社会保険料の支払猶予、事業継続の支援のための持続化給付金などの支援が行われました。

そして、社会法の分野で特に注目されたのが、小学校の臨時休業や子のコロナ感染時に就労できない場合の支援金です。先ほど指摘したように、個人事業主の一部に労働者と同程度の保護を及ぼすべきか否かという議論が最近高まっており、そうした流れの中でコロナの問題が発生しました。コロナ禍において、労働者だけでなく個人事業主にも同種の支援を行うべきと考えられ、この支援金が創設されました。しかし急いで作られた制度であり、個人事業主の中で保護すべき者の範囲について十分な議論を経たものではありません。

ここまで、日本の法政策をごく簡単に説明してきました。労働者の賃金保障のあり方について日本とドイツを比較した表がこちらです。両国では、事業の縮小や休止の場合の賃金保障のため、雇用保険制度における給付が拡充された点で共通しています。

大きな違いは図の赤い囲みの部分です。日本では、雇用保険の被保険者でない、週 20 時間未満の短時間労働者などにも所得保障が行われましたが、ドイツではこれに相当する支援がありませんでした。ミニジョブ労働者については、労働契約上の賃金支払義務に関しても、2021 年の最高裁判決により、ロックダウンによる事業閉鎖中は使用者に賃金支払義務がないと判示されています。これにより、ミニジョブ労働者が、コロナ禍において最も脆弱な立場に置かれたということは非常に重要な情報であると思います。

その一方でドイツでは、労働者やその子どもがコロナに感染した場合の所得保障という点では、日本よりも制度が充実していることが分かります。日本では、法律上、私傷病の

場合にも使える有給の病気休暇制度がないため、業務外では、多くの労働者が年休を取得するか、あるいは離職せざるを得ない場合もあります。これに対し、ドイツでは、6週間の賃金継続支払原則により、賃金を失うことなく休暇を取得することができる点が大きな違いです。

また、コロナの感染による隔離期間中や、子の世話の必要性を理由とする就労不能時には、感染症予防法に基づき、使用者に補償金の支払義務が課されたことも非常に興味深いです。日本では、図の青い囲みに対応する部分では、使用者に賃金支払義務がありません。長引くコロナ禍においてこの穴を埋めるため、政府は、企業が自主的に有給休暇を付与するよう、助成金で経済的に誘導するという方策を採っています。今日ご紹介した、子どもの学校閉鎖時の助成金はその例です。日本ではコロナ禍で新設された助成金の種類がドイツよりも多いですが、これは法律で権利義務として定められた部分がドイツよりも少ないことの表れとも言えると思います。

次に、個人事業主の所得保障の比較です。コロナ禍での収入減に関しては、両国で、事業者に対し、時期を限定した、スポット的な支援が行われました。

違いはここでも疾病に係る補償です。日本では、子の世話を理由とする就労不能について、個人事業主にも支援金が設けられました。一方ドイツでは、感染症予防法に基づく補償が個人事業主にも及び、一定の要件の下で直接国に対して補償金を請求することができます。ドイツでは、この補償の仕組みが、そもそも労働者に限定したものではなく、事業者も広く対象に含むものであるため、労働者保護の拡大という位置づけにはなっていないようです。

これに関連して、ドイツでは、コロナ禍において労働者類似の者に対する特別な保護はなく、労働者類似の者も個人事業主の一部として、事業者としての支援を受けるのみであった点も重要だと思います。日本では、小学校閉鎖の場合の給付は、本来労働者のために用意されている制度であり、これを事業者の一部に拡大するという発想でしたが、ドイツでは、コロナ禍ではそのような観点からの政策はなかったということになりそうです。

セーフティネットに関して、最後に、日本で生じた最近の問題について、簡単に見ておきましょう。日本では、法律上の義務の有無にかかわらず、現実に保障があらゆる労働者に行き渡るようにさまざまな措置が講じられました。そうした中で新たに問題となったのがシフト制労働です。コロナ禍での休業手当の支援は、労働契約上労働義務のある時間をベースに、本来労働者が得られるはずであった賃金を導き出し、そこから休業手当を算出しますが、シフト制労働者は、所定労働日や所定労働時間が曖昧であるために、休業手当の額が算出できず、そもそも休業ではないとして、休業手当が支払われないことも多いと指摘されています。

これに対してドイツでは、所定労働時間を定めていない場合のみなし規定が法律上あるということであり、日本でも同種の規制を設けるべきか否かが検討課題となります。

最後に、在宅勤務についてです。ヤコブス先生のご講演では、在宅勤務を開始する場面での、労働者の権利義務に関する最新の議論をご紹介いただきました。日本では、在宅勤

務を導入した後の労働時間管理などの検討が主で、導入の場面での法制度上の議論はあまりないように思います。

現行制度の解釈論としては、使用者が労働者の個別の同意なく、在宅勤務を一方的に命じることの可否について議論があります。ドイツでは、使用者が在宅勤務を一方的に命じることが不可というのが確立した考え方なのですが、日本では、本人の同意なく使用者の配転命令により実施することが可能とする見解も主張されています。

その理論的当否については検証が必要ですが、日本でそのような考え方が出てくる背景としては、日本では使用者の配転命令権で職場を変更することが広く認められてきたために、在宅勤務命令も使用者による勤務場所の決定の一つと捉えられ、個人の不可侵の領域という発想が必ずしも出てこないということかもしれません。

テレワークの導入については、それを求める労働者の請求権だけでなく、導入に向けて協議を求める権利という、若干緩和された権利の法案があるという情報が大変興味深いと思います。労働者の権利にもさまざまなバリエーションがあることが示唆され、今後の日本の労働政策を考える上で有益な情報であると思いました。

以上、おおまかではありますが、日本とドイツの法制度や政策の異同について、基本的な部分のお話をさせていただきました。私からは以上となります。ご清聴ありがとうございました。

以上