

規制緩和と労働者派遣法の課題

山田 省三

中央大学法学部教授

はじめに

労働者派遣事業はますます繁栄し、2002年3月現在で、年間売上額は前年比16.4%増の約1兆9,462億円と、2兆円の大台に迫っており、まさに不況知らずの業界である。これにともない、派遣労働者数は約175万人、派遣先件数は約35万件を数え、それぞれ26.1%、14%の前年比増となっている。

このような状況のなかで、2003年2月18日、厚生労働省の労働政策審議会は、同月13日に諮問された「職業安定法及び労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律の一部を改正する法律案要綱」をおおむね妥当とする旨の答申を厚生労働大臣に提出した。これに基づき、厚生労働省は、労働者派遣事業法（以下、派遣法）などの改正案を通常国会に提出する意向である。

しかし、通常の雇用関係とは異なり、労働者派遣は、その三者間労務供給契約という特質から、特別の法規制が求められるはずである。

やまだ しょうぞう

1948年生。中央大学法学部卒。中央大学大学院法学研究科修士課程修了。中央学院大学専任講師、助教授を経て、95年中央大学法学部助教授、96年より現職。著書に『規制緩和とワークルール』『セクシャルハラスメントと雇用平等』、共著に『男女同一賃金』『労働法解体新書』などがある。

本稿は、今回の派遣法改正が労働法における規制緩和の一環として提起されていることから、改正案の内容を検討し、労働者派遣における規制緩和のありかたにつき、言及するものである。

1 改正案に至るまでの論議

1. 「建議」の視点

今回の派遣法改正の基本的考え方は、2002年12月26日の労働政策審議会建議である「職業紹介制度、労働者派遣事業制度等の改正について」（以下、「建議」）において、すでに示されていたものである。

「建議」は、まず「現在、我が国は、経済のグローバル化、少子高齢化、情報通信技術革命（IT革命）等の構造的な環境変化に対応して、経済社会の構造改革を進めなければならない状況にあるとの基本認識を示したうえで、とりわけ労働者派遣に関しては、「厳しい雇用失業情勢の中、民間を中心とした多様な労働力需給調整機関が、労働力需給の迅速、円滑、的確な結合を図るために、労働市場においてより積極的な役割を果たすことが可能となるよう、労働者や求職者の保護の視点を持ちつつ、派遣労働者の雇用の安定及び適正な労働者派遣の確保、派遣元・派遣先責任等の在り方、常用雇用との調和にも配慮しながら検討を行った」として、具体的には、①派遣期間、②直接雇用の促進、③適用対象業務、④許可・届出制、⑤紹介予定派遣・派遣労働者の特定、⑥派遣元事業主・派遣先の講ずべき措置の6点につき、

改正提言がなされていた。具体的内容は以下のよう
なものである。

- ① 原則1年とされている派遣期間を見直し、臨時的・一時的な派遣については3年に延長すること。
- ② 派遣先が①の派遣期間の制限に違反する場合、派遣元事業主は当該派遣先および派遣労働者に対し、派遣停止を通知することとし、派遣停止の通知を受けたにもかかわらず、なお当該派遣労働者を就業させる派遣先は、当該派遣労働者に対し、雇用契約の申し込みをしなければならないとすること。また、3年を超えて同一業務に同一派遣労働者を受け入れている派遣先が、同一業務に従事させるため労働者を雇い入れる場合も同様とすること。
- ③ 港湾運送業務、建設業務および警備業務については、派遣法の適用除外措置を継続することが妥当であるが、医業などのうち、社会福祉施設などにおける業務を適用対象業務とするとともに、「物の製造」の業務について、派遣期間を1年として適用業務とすること。
- ④ 一般労働者派遣事業については許可制を維持すべきであるが、許可の単位を事業所単位から事業主単位とすること、また、「物の製造」は届出とすること。さらに、特定労働者派遣事業についても、事業所から、本社一括の届出とすること。
- ⑤ 紹介予定派遣について、派遣就業終了前に職業紹介が可能とすること

2. 公正取引委員会報告書

労働者派遣については、派遣労働者と派遣元・派遣先との間に、雇用契約ないし使用関係という労働法上の関係が存在する一方で、派遣元・派遣先との関係は商行為としての商事関係とされる。このため、労働者派遣について公正取引委員会は、2002年11月20日に「社会的規制分野における競争促進の在り方について～政府規制等と競争原理に関する研究会報告書」（以下、「報告書」）を提出し、介護・医療・労働の3分野における規制緩和

の提言を行なっている。

そのうち労働分野では、職業紹介事業にかかる参入規制および有料職業紹介事業にかかる価格規制などの大幅緩和とならんで、①一般労働者派遣事業の許可制から届出制への変更、②「物の製造」や医療関係業務の解禁、派遣期間の制限の見直し、③紹介予定派遣における事前面接や派遣期間中の採用内定の解禁など、「建議」とほぼ同様の提言がなされていた。

さらに、「報告書」は、労働市場サービスの融合を阻害するおそれのある現行法の枠組みの見直しとして、職業紹介事業と労働者派遣事業との区分のあり方を含めて再検討するを求めているのが、大きな特徴である。

2 派遣法改正の内容と問題点

1. 改正の内容

労働者派遣法についての主要な改正点は、①現在、労働者派遣の適用対象外となっている「物の製造」業務を解禁し、その派遣期間は、改正法施行から3年間は1年とすること、②一般業務の派遣期間制限を現行の1年から3年に延長し、1年を超えて3年以内の間に労働者派遣を受ける場合、あらかじめその期間を決定することを義務づけるとともに、期間の決定または変更にあった場合は、労働組合あるいは労働者の過半数代表の意見を聴くこととすること、③制限派遣期間を超えて、引き続き派遣労働者を使用する場合、派遣先事業主は、その労働者に雇用契約の申し込みをすることを義務づけること、④紹介予定派遣については、派遣労働者の特定などを可能とすること、などである。このほか、社会福祉施設などにおける医業などの労働者派遣解禁を内容とする政省令改正案要綱も了承されている。

これに対し、今回の派遣法改正に関する答申については、労働者代表委員から、以下のような付帯意見が付されている（以下、労働者代表意見）。「今後の労働者派遣を考える場合の課題として

は、派遣労働者と派遣先において直接雇用されている労働者との均等待遇や派遣先使用者責任の強化が重要であり、引き続き十分な検討を行うことが必要である。また、今回の制度改正に当たっては、労働者派遣事業制度が適切に運用され、派遣労働者の保護と雇用の安定等を図るため、下記の事項を措置することが必要であり、厚生労働省案については、必要な対応・手当をなしに妥当と認めることはできない」としている。

2. 具体的論点

(1) 「物の製造」業務の解禁

建議によれば、経済・産業構造の転換や国際化が進展するなかにおいて、相手先企業からの発注に迅速に対応するため、日々変動する業務量に応じ、労働力需要の迅速かつ的確に対応するためのニーズが製造業にいつそう高まっている事態を踏まえ、適用対象外業務となっている「物の製造」の業務については、製造業における臨時的・一時的な労働力需給を迅速に調整し、円滑な事業運営が可能となるよう、適用対象業務とすることが適当であるが、「物の製造」の業務については、派遣期間を1年に制限することが適当であると提言している。

これに対し、労働者代表意見では、①「物の製造」の解禁を認めるにあたっては、労働者派遣の実行を確保するために、偽装請負に適正に対処する必要があること、②「物の製造」の業務および医業等の解禁は慎重に検討すべきこととの意見が出されている。

ところで、1985年労働者派遣法の基本的な枠組みが示された1984年の「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」（委員会報告書）によれば、労働者派遣事業を行ないうる対象業務の基準として、わが国の雇用慣行との調和を考慮して、①単純労働以外の専門的知識や経験を有する者に行なわれる必要のある業務、②通常の事業活動において他の労働者とは異なる雇用管理が行なわれている業務に限定するものとされていた。労働者派遣の性質からすれば、これは当然の措置である

う。このため、1985年の派遣法4条は「その業務を迅速かつ的確に遂行するために専門的な知識、技術又は経験を必要とする業務」（同条1項1号）、および「その業務に従事する労働者について、就業形態、雇用形態等の特殊性により、特別の管理を行う必要があると認められる業務」（同2号）のみを対象業務とすると規定し、これを受けて13業務が指定された。その後、3業務が追加された後、1996年に、対象業務は一気に26業務に拡大された。

しかし、その時点においては、派遣法における対象業務は、労働力需給システムにおける、あくまで例外的に認められるポジティブ・リストとしてあげられていたのである。ところが、1999年の労働者派遣法において、対象業務を原則自由化し、例外的な業務を禁止するネガティブ・リスト方式が採用されたことは、派遣労働者の常用代替を禁止するという政策を破棄することを意味し、この点で、派遣法は本質的な変質を遂げたものと評価することができよう。これにより、港湾運送、建設、警備の3業務のほか、医療関連業務など、「適正な業務遂行の確保のために派遣が適当でないと認められる業務で政令で定める業務」が引き続き禁止の対象とされ、「物の製造の業務」は「当分の間」対象業務から外れるものとされていた。このため、ある意味では「物の製造の業務」が解禁されることは時間の問題でもあったのである。しかし、時間の経緯という以外の要因以外のものが存在するわけではなく、この業務を解禁する積極的な理由は見あたらない。

そもそも労働者派遣とは、基本的には、専門的能力を有する業務に従事する労働者であるからこそ、ひとつの労働力需給システムとして承認されてきたことは、前述した立法プロセスからも明白である。ポジティブ・リストの時代にも、一般事務業務の派遣労働者募集が堂々と地下鉄の広告に掲載されていたことがあるが、今回の派遣業務の拡大は、このような違法行為の追認にすぎないのである。非専門的労働者の派遣を法認することは、「裸の市場」に派遣労働者を放つ以外のなに

ものでもないであろう。

(2) 一般業務の派遣制限期間の延長

1999年の労働者派遣法の改正により、新規に解禁された業務に関しては、いわゆる「1年ルール」が適用され、同一就業場所・同一業務について、派遣元事業主が1年を超える労働者派遣をすることは罰則をもって禁止され、他方で、派遣先事業主については、厚生労働大臣による勧告、そして企業名公表がなされるものとされていたが、いまだにこのようなサンクションを受けた事業主は存在しない。さらに、1年を超えて、継続して派遣先で就労した派遣労働者については、派遣先に直接雇用の義務が課されたが、これは事業主の努力義務にとどまるものであり、実効性が乏しいことは、つとに指摘されていた点である。

ところで、「建議」によれば、派遣期間が原則1年とされていることにより、結果的に派遣労働者の雇用の不安定となる面があること、派遣先にとっても、その処理すべき業務によっては、期間が短く、適切な対応ができない場合があることが指摘されており、平成11年の労働者派遣法改正のさいの基本的な考え方である労働者派遣制度の「臨時的・一時的な労働力の需給調整に関する対策」としての位置づけ、およびこれに基づく派遣期間の一定の限定は、いわゆる長期雇用慣行のわが国における位置づけを踏まえ、今回の見直しにおいては、引き続き維持することが適当と考えるとし、この場合、臨時的・一時的と考えられる期間は、派遣先の事業の状況などによって異なるものとみられることから、1年を超えて臨時的・一時的と考えられる期間であると判断できるものであるかどうかは、個別事業所ごとに、派遣先の事業主が判断することとし、派遣先の事業主が当該事業所の労働者の過半数の意見を聴いたうえで判断することが適当であり、この意見聴取の手続きは、派遣先の事業主が自ら臨時的・一時的と考えられる期間を判断するにあたり、あくまで現場の実情などを的確に把握するために、労働者の過半数の意見を聴くという性格を有するものと

説明されている。

これに対し、労働者代表意見では①現在の雇用失業情勢を踏まえれば、リストラ後一定期間は派遣受け入れを禁止すべきこと、②短期間の雇用契約を反復更新することにより、派遣労働者の雇用の不安定になることもあることから、契約の締結に当たり、派遣労働者の雇用の安定が確保されるよう使用者の責務を明確にすること、③医業などの解禁は慎重に検討すべきものであり、社会福祉施設などにおける医業などの解禁にあつたつては、臨時的・一時的な労働力の需給調整に関する対策である労働者派遣事業の内容などの関係者への周知徹底を行なうことが指摘されている。

ともかく、派遣法における基本的枠組みは、専門性を有する業務をその適用対象とし、専門性を欠く臨時的・一時的業務については、文字どおりのものとして取り扱い、期間制限を課し、常用代替化を防止することが不可欠である。今次の改正案は、労働者派遣制度の根幹を揺るがすものである。労働者派遣とは、禁止される労働者供給事業の一部を解禁した例外的な制度であり、あくまで常用代替を予防する臨時的・一時的な労働と理解すべきである。このことは、2002年11月28日のいわゆるEU派遣労働指令が、ユーザー企業に「臨時的」に派遣される労働者と「派遣労働者」(temporary worker)を定義していることから明らかであろう。したがって、派遣法に違反する違法労働者派遣については、ドイツやフランスにおける法制のように、端的に派遣先との間に雇用関係の存在をみなすべきであろう。

(3) 紹介予定派遣における特定行為の解禁

派遣法では、特定の派遣先にも派遣労働者を派遣する「専ら派遣」が禁止される一方で、2000年12月からは、1年後に派遣先への職業紹介を予定する「紹介予定派遣」が導入された。これは、ある意味で試用期間にも該当するものであるが、不当に長期にわたる試用期間は公序良俗違反と考えられている点に鑑みれば、たかだか3カ月から6カ月の期間に限定されるべきものであろう。

今回の改正においては、紹介予定派遣の特定行為を解禁することが提言されている。これにより、事前面接・履歴書送付などが堂々と許容され、派遣先が派遣労働者を選抜する途が開かれることになった。しかし、紹介予定派遣に限定するとしても、労働力需給システムにおいて、雇用責任を負担しない派遣先が、派遣労働者の履歴書を受領し、面接により採用することがはたして妥当なものであるのか、疑問の余地が大きいものである。今回の措置は紹介予定派遣に限定されたものであるが、今後、派遣一般に開放されない可能性も少なくないであろう。

3 労働者派遣における規制緩和とは

多様な雇用形態のひとつとしての派遣労働という形態を許容したうえで、労働者保護の徹底をはかることが基本である。そこでは、派遣労働の位置づけをより明確にし、これを臨時的・一時的なものに限定し、派遣された労働者が派遣期間を超えて使用された場合には、直接雇用されることが必要である。

1999年の労働者派遣法の改正では、規制緩和の促進とともに、個人情報保護、派遣先事業主に対するセクシュアル・ハラスメントに関する雇用管理義務、事前面接などの派遣労働者の特定行為の禁止など、不十分ではあったが、一定の派遣労働者の保護がはかられていた。しかし、今回の改正案では、均等待遇原則のつき、「福利厚生等の措置について均衡に配慮する」と述べるにとどまっている。今回の派遣法改正の目的であるはず

の「派遣労働者の雇用の安定及び適正な労働者派遣の確保」（建議）が達成されたと評価することはできないであろう。

労働者派遣においては、ユーザーとしての派遣元が派遣先に対し、優越的な力を有しており、このことが派遣先で就労する派遣労働者の地位をいっそう弱めていることが再確認されなければならないであろう。同時に、派遣先はユーザー、すなわち消費者であるから法的規制が困難であるという「神話」が存在している。派遣元と派遣先との関係は商事契約であるから、極力、規制緩和されるべきであるとの主張であろう。しかし、それは、あくまで派遣元と派遣先との派遣契約に関する論議であり、派遣先は、雇用契約は存在しないとしても、派遣労働者の対する労働法上の責任を免責される理由とはならないことが確認されるべきであろう。このため、ユーザーとしての法的責任を明確にしておく必要がある。

ともかく、派遣法改正の歴史は、理論整合的なものではなく、現実追従の「なし崩し」政策にとどまるものであった。派遣労働が人間の労働である以上、規制緩和という錦の御旗により表現しつくされるものではない。規制緩和とは、規制を取り払うことではなく、労働者派遣が労働力需給システムのなかでどのような位置づけがなされるべきかという当初の枠組みの視点に立ち戻るとともに、派遣先従業員との均等待遇原則の確立も含め、「公正」な派遣労働のあり方が再考されるべきであろう。

求められているのは、野放図な規制緩和ではなく、規制の組み替えなのである。