

今後の労働者派遣制度のあり方について

2013年7月24日

一般社団法人 日本経済団体連合会

1. はじめに

労働者派遣制度は、経済・産業構造の変化に伴い多様な就業形態を必要とする企業側のニーズと労働者の就業意識の多様化を背景として、専門的業務や特別の労務管理を必要とする業務のほか、臨時的・一時的な業務における企業と労働者の迅速なマッチングを可能にし、労働市場において交渉力の高くない労働者に多様な就労機会を提供するなど、労働市場における有用な労働力需給調整機能を果たしており、他の就労マッチング制度や機関¹より優れている面を有している。また、「仕事とプライベートの両立が図りやすい」「働く期間や時間を自分で選べる」「すぐに仕事に就ける」といった理由などから²、派遣という働き方を自ら選ぶ派遣労働者も多いなど、労働者にとって多様な働き方の選択肢の一つとなっている。

政府が「日本再興戦略」で掲げている、失業なき円滑な労働移動を実現するためには、経済活動の活性化と労働市場の柔軟性の確保が不可欠であり、労働者派遣制度の充実は、労働市場政策にとって重要な課題である。今回の労働者派遣制度の見直しにあたっては、このような労働者派遣制度の機能および有用性を踏まえて検討されるべきである。

2. 制度の見直しにあたっての視点

労働者派遣制度の見直しにあたっては、ことさら負の側面ばかりに着目するのではなく、派遣という働き方を自ら望む労働者が多くいるということや、必要な労働力を迅速に確保したいという企業側の双方に強いニーズがあることも十分に踏まえるべきである。

雇用主と指揮命令者が異なることによる問題については、派遣元が労働者に代わり就労先を開拓し、派遣先との条件交渉を代理で行なう、いわゆるエージ

¹ 有料職業紹介やハローワークなど。

² 一般社団法人日本人材派遣協会「全国派遣社員1万人調査」(2013年6月)。最初に派遣で働き始めた理由としては、「仕事とプライベートの両立が図りやすい」(34.7%)が最も多く、「働く期間や時間を自分で選べる」(32.1%)「すぐに仕事に就ける」(31.1%)がこれに続いている。

メント機能という優れた点を持つことも十分に評価していく必要がある。また、そもそも派遣形態は雇用主と指揮命令者が異なることを前提にしたものであり、それゆえ労働者派遣法第 44 条以下で派遣先にも労働基準法や労働安全衛生法が適用されることを規定しているため、使用者責任の曖昧さについて制度的な欠陥があるとまではいえない。

一方、現行制度はあまりに複雑化しており、労働者、派遣元、派遣先にとって分かりにくいということがあり³、できる限り分かりやすい制度に再構築することで、現場で混乱が生じないようにしていくことが不可欠である。

さらに、優良事業所を増やしていく方向で参入規制などの事業活動のルールのあり方を見直すことにより、制度に対する信頼性を高め、派遣労働者の雇用の安定や処遇の改善を図っていく視点が求められる。

3. 具体的な制度のあり方

(1) 常用代替防止の観点

労働者派遣法の根幹には、派遣先で雇用されている正社員が派遣労働者によって代替されることを防止するという考え方（常用代替の防止）がある。しかしながら、グローバル競争の激化やサービス産業の増加、女性や高齢者など多様な労働者の増加、労働者自身の意識や働き方の変化などにより、1985年の立法当初と比べて労働市場の実態が大きく変わってきている。こうした中で常用代替防止の考え方を維持し続けていくことは限界があり、廃止を含めて議論していく必要がある。

仮に、常用代替防止という考え方の基本は残すとした場合でも、派遣労働者の保護の観点から修正を図ることが求められよう。

(2) 分かりやすい制度への再構築

労働者派遣制度が分かりづらいものとなっているのは、派遣受入可能期間に関する制限が複雑化しているためであり、政令で定めるいわゆる 26 業務（以下、26 業務）⁴か自由化業務なのかをめぐって、労働局と派遣元、派遣先で見解に齟齬が生じることが多く、混乱がみられる。

³ 前掲「全国派遣社員 1 万人調査」。いわゆる専門 26 業務については、「わかりづらい」とする回答（43.6%）が最も多い。

⁴ 現在は 28 業務というのが正確であるが、ここでは慣例に従って 26 業務とする。

とりわけ、26 業務に含まれないその他の業務を付随的に併せて行なう場合の 1 割規制について、付随的業務に該当するのかどうか判断が難しい⁵といった問題がある。こうした状況を踏まえると、現行の 26 業務の見直しは不可避であり、方向性としては以下の 2 つが考えられる。

①専門業務を限定化する考え方

26 業務については、例えば事務用機器操作など派遣の活用に問題⁶が生じているものがある一方で、専門性が顕著で、これまで特段の問題もなく派遣が活用されている業務もある。26 業務による区分をすべて廃止することになれば、これら問題なく派遣が活用されてきたケースにおいても、円滑な事業活動に支障が生じるだけでなく、そこで働いている専門的能力・技術等を有する派遣労働者にも影響が及ぶことが懸念される。そこで、26 業務については、本当に専門的な知識等が求められる業務に限定化していくとともに、上述の 1 割規制について見直しを行なうことが必要である。

一方、自由化業務については、派遣労働者のキャリアアップを考慮すると、現行の「原則 1 年」という期間は短すぎるため、期間上限を「原則 3 年」に見直したうえで、現行の手続き⁷により、派遣期間をさらに一定程度延長できる仕組みにすべきである。具体的な延長の上限については、派遣先の労使が自主的に決定することが望ましく、企業におけるローテーションの期間や、従業員が習熟に要する期間などを踏まえながら決定することが可能になるようにすべきである。

②期間制限を「業務単位」から「人単位」へ見直す考え方

期間制限のあり方に関連して、i) 26 業務の業務区分は撤廃、ii) 期間制限は、「業務単位」から「人単位」に変更、iii) 派遣労働者の派遣期間は原則 3 年、最長 5 年——にすべきとする考え方⁸については、制度の簡素化、分

⁵ 現行制度では、1 日ないし 1 週間あたりの付随的業務の割合を、時間数にして全体の 1 割以下にとどめなければ、26 業務とはみなされなくなるが、実際に付随的業務にどれだけの時間を要したかを測定することは困難との指摘がある。

⁶ 立法当時と比較して、専門性が高い業務とはいえなくなっているとする意見は多い。

⁷ 当該派遣先の事業所における労働者の過半数で組織する労働組合か、過半数労組がない場合には過半数を代表する者に対して派遣期間を通知し、その意見を聴取する。

⁸ 一般社団法人日本人材派遣協会などが提唱。

かりやすさの向上、さらには当該派遣労働者間の不公平感⁹の解消につながるという点で、十分検討に値する。

ただし、業務単位から人単位に転換する場合には、派遣労働者を変更すれば継続して受け入れられるようになることから、常用代替防止の観点との関係性の整理が不可欠となる。その際、専門性が顕著で、実際に定着して活用されている業務の派遣労働者については、期間制限の対象外とすることも検討すべきである。

具体的な見直しのあり方としては、派遣先において現に活用している派遣労働者以外の派遣労働者を追加的に受け入れる場合の問題や、原則3年を超える期間上限のあり方を決める際に、例えば現場の労使の意思の確認を必要とすることで、派遣先における常用代替防止の観点からチェックをかけることが考えられる。

また、派遣元が無期雇用している労働者については期間制限の適用を除外する規定を設けることにより、派遣労働者を無期雇用に移行させるインセンティブを付与し派遣労働者の保護を図ることも一考に値する。

(3) 参入要件の見直し

派遣労働者という「人」を扱う事業である以上は、事業主は基本的に同一の基準を満たす優良な事業主であることが望ましいと考えられるところ、現行制度は、常時雇用される労働者のみを派遣する特定労働者派遣事業は届出制とし、それ以外の労働者を派遣する一般労働者派遣事業については、許可制としている。

特定労働者派遣事業は届出制ゆえに、参入時点のチェックは十分といえず、逆に事業活動を既に行なっていない場合であっても、派遣事業者が自ら廃止を届出ない限り、いつまでも事業者として存続するため、実態把握を行なう際の行政コストを増大させるという問題も抱えている。

⁹ 現行制度では業務単位で期間制限が生じるために、派遣受入可能期間中に派遣労働者が入れ替わった際、後任として派遣された派遣労働者の派遣期間が短期で終了する可能性がある。

一般労働者派遣事業の許可基準が2009年に見直されて以降¹⁰、一般労働者派遣事業所数は減少の一途をたどっているのに対し、特定労働者派遣事業所数は大幅に増加するという状況が生じている。

こうした点を踏まえると、派遣事業については許可制とし、特定労働者派遣事業と一般労働者派遣事業の区別を廃止すべきである。このようにすべて許可制とすることで、一定の基準を満たした事業主だけが参入可能になるとともに、5年毎（初回のみ3年）の許可更新が必要となり、健全な事業者が事業を継続できる環境が整備され、制度の信頼性向上に資することが期待される。

また、2013年度からは「優良派遣事業者推奨事業」の検討が開始され、優良派遣事業者の行動基準の策定や、行動計画、優良派遣事業者認定基準の策定などが予定されている。こうした取り組みを通じて、健全かつ優良な事業者を育成していく取り組みも重要である。

（４）マッチング機能の向上

①登録型派遣・製造業務派遣について

登録型派遣は、最も典型的な派遣の形態の一つであり、早期に必要な能力を持った人材を確保したいという企業側のニーズと、労働者側の多様な就業ニーズに迅速に応える制度である。製造業務派遣については、主要国において禁止されているところがないだけでなく、直接雇用では必要な数の人材を確保することが難しい地方の中小製造業にとって必要不可欠なものとなっている。したがって、登録型派遣、製造業務派遣については、禁止はもとより規制の強化は行なうべきではない。

なお、雇用の不安定性の問題への対応として、労使双方のニーズを前提とした派遣元での無期雇用への転換や派遣先での直接雇用の機会の付与、キャリアアップを希望する派遣労働者への能力開発の機会の提供といった取り組みが考えられる。また、その際、派遣先の都合により派遣契約を解除する場合の措置について、派遣先指針に記載されていた規定が法律に明記（格上

¹⁰ ①資産要件について、i) 基準資産額を1000万円×事業所数から2000万円×事業所数へ、ii) 現金・預金額を800万円×事業所数から1500万円×事業所数へ改正。②派遣元責任者に係る要件について、i) 雇用管理経験が3年以上の者、ii) 派遣元責任者講習の受講に係る要件を許可申請受理日前「5年以内の受講」から「3年以内の受講」に改正。

げ) されるなど、法改正により派遣労働者の保護の強化が既に図られていることも評価すべきである¹¹。

②特定目的行為について

現行法においては、いわゆる事前面接をはじめとして、派遣労働者を特定することを目的とする行為は、紹介予定派遣を除き、認められていないが、制度のマッチング機能を高めるだけでなく、派遣労働者からも高いニーズがあることから¹²、こうした規制のあり方は見直すべきである。

また、労働政策審議会の建議では、派遣元に無期雇用されている派遣労働者についてはこのような特定目的行為を認めるべきとされたという経緯については¹³、少なくとも尊重されるべきである。

なお、派遣労働者とは直接会わずに、派遣元が作成するいわゆる「スキルリスト」を用いて、派遣先が自社の業務に必要な派遣社員の能力を把握し、特定することは、実務上必要とされるものであり、特定目的行為には当たらないと理解される。しかし、このような「スキルリスト」も特定目的行為に該当するとの見解が行政からは示されており、極めて問題である。

高度な専門知識や技術が必要とされる業務においては、円滑なマッチングの実現のためにも、こうした「スキルリスト」は必要であり、派遣労働者にとっても有益であることから、特定目的行為については、その範囲を合理的なものに限定すべである。

(5) 派遣労働者のキャリアアップ支援と均衡処遇

①キャリアアップについて

正社員を希望しているにもかかわらず、その意思に反して派遣労働者となっている者については、キャリアアップのための様々な支援が必要となる。

¹¹ 2012年の法改正により、労働者派遣契約の中途解除によって、派遣労働者の雇用が失われることを防ぐため、派遣先の都合により派遣契約を解除する場合には、①派遣労働者の新たな就業機会の確保、②休業手当などの支払いに要する費用の負担、などの措置をとることが派遣先の義務となった。

¹² 厚生労働省「労働力需給制度についてのアンケート調査」(2005年)。いわゆる事前面接の是非に関する派遣労働者の回答としては、「認められてよい」(48.2%)が最も多く、「場合によっては認められてよい」(37.2%)がこれに続くものとなっている。

¹³ 2008年9月24日の労働政策審議会の建議の中で、「期間の定めのない雇用契約の派遣労働者について、特定を目的とする行為を可能とするとともに、その際には、年齢または性別を理由とした差別的取り扱いの禁止規定等を整備することが適当である」と明記された。

具体的には、派遣労働者による自律的な取り組みと、雇用主として従業員の育成責任を持つ派遣元が行なうキャリアアップ支援を適切に組み合わせることが基本となる。とくに長期的なキャリアアップを望んでいる派遣労働者に対しては、本人のキャリアパスを考慮に入れた教育訓練の実施や、必要な経験を積めるようにするために派遣先をコーディネートしていくことなどが派遣元には求められよう。

一方、派遣先については、派遣が短期的・一時的なものにとどまる場合、派遣労働者の長期的なキャリアアップを支援する主体になることは難しいというものの、業務遂行に必要なOJTをベースとした指導・育成や、派遣元の求めに応じた派遣社員の働きぶりの評価を派遣先が行い、それを踏まえて派遣元が派遣労働者のキャリアアップにこれを活かすといった取り組みなどは十分に検討に値する。

派遣労働者のキャリアアップを政策上、重要な課題として位置付けるのであれば、派遣労働者への教育投資に対する派遣元のインセンティブを高めることが重要である。例えば、派遣元が実施する派遣労働者向けの教育プログラムに対する助成の拡充などが考えられよう。

②均衡処遇について

派遣労働者の処遇が正社員に比べ低位にあることを問題視して、派遣先の正社員と派遣労働者の均衡処遇を図るべきとの意見もあるが、わが国においては、派遣料金の相場に強く影響されながら外部労働市場で決定される派遣労働者の賃金と、内部労働市場で決まる正社員の賃金とでは、賃金決定のあり方に大きな違いがあること、さらに、欧米における均等処遇や均衡処遇の考え方は、職務給を前提とするものであり、わが国とは異なっていることなどを十分に踏まえる必要がある。また、派遣先の比較対象者の選定という点においても、派遣労働者と同様の業務に従事している派遣先の社員を特定することは実務的に極めて困難という問題がある。

均衡処遇については、派遣元における同種の派遣労働者間の均衡処遇を図っていくことが基本であり、現行法令や指針の内容を見直す必要は認められない。

他方、キャリアアップと同様に、派遣労働者の均衡処遇を政策的に推進していくのであれば、派遣労働者の賃金体系の整備など、派遣元が行なう均衡

処遇の実現に向けた取り組みを支援していくことも考えられよう。

4. 改正法のさらなる見直し

2012年の改正労働者派遣法では、労働契約の申込みみなし制度の導入や、グループ企業内派遣の8割規制など、さまざまな規制強化が施されている。こうした規制の中には、企業に甚大な影響を及ぼすものが内包されていることから、早期に見直すべきである。

(1) 労働契約の申込みみなし制度について

労働契約の申込みみなし制度は、違法派遣の下で就業していた派遣労働者を保護するため、2012年の法改正により導入された制度であり、2015年10月1日からの施行が予定されている。

しかし、この申込みみなし制度は、採用の自由、労働契約の合意原則の観点から根本的な問題を抱えているだけでなく、期間制限違反や偽装請負にも様々なケースがあるため、予見可能性が極めて低いという点でも大いに問題である。また、派遣契約期間の長さにかかわらず、みなし効が1年¹⁴と画一的に定められていることも合理性に欠けるとともに、実態にそぐわない規定となっている。したがって、労働契約の申込みみなし制度については、その施行前に制度自体を廃止すべきである。

(2) グループ企業内派遣規制について

グループ企業内派遣については、グループ内の企業を中心に派遣するため、派遣事業者としてマッチング機能を果たしておらず、従業員の処遇切り下げにつながっているといった批判から、8割を上限とする規制が導入された。

しかし、グループ企業内の派遣事業者であるからこそ、派遣先の経営実態や組織事情が良くわかり、高度な就労マッチングや派遣労働者の就労状況の把握が可能となるほか、グループの福利厚生施策の利用がしやすくなるなど、派遣労働者にとってもメリットが大きいという実態を考慮すべきである。

また、この規制により、グループ全体で抱える専門知識を有した人材を、

¹⁴ 労働契約の申込みみなしは、派遣期間の長短にかかわらず、違法派遣が終了した後、1年間は撤回できない。したがって、既に派遣期間が終了した派遣労働者についても、みなし効は認められることになる。

一時的にせよ派遣として受け入れる形で活用することが困難となっていることは問題である。とりわけ技術者については、一定の企業グループの下でトレーニングやOJT等を行ない、様々な場で経験を積むことが、一企業においてスキルアップを図るよりも効果的である場合が多く、こうした規制の存在は、労働者の技能の向上を妨げるだけでなく、企業の競争力低下を招く恐れがあるという問題もある。

さらに、いわゆる企業城下町などにある子会社には、グループ外の企業を派遣先として開拓することが事実上困難なため、事業存続の危機に瀕しているところもある。

国際競争が激しさを増す中で、企業競争力の維持・強化のためにも、グループ企業内派遣については、8割という基準の妥当性について再検討した上で、抜本的な見直しを行なうべきである。

(3) 1年以内に離職した労働者への規制について

離職した労働者については、直接雇用されていた労働者を派遣労働者に置き換えることで労働条件の切り下げが行なわれないよう、派遣会社が離職後1年以内の人と労働契約を結び、元の勤務先に派遣することが禁止された。

しかし、現行規定には、60歳以上の定年退職者以外に例外規定が置かれていないため、1日しか働いていない場合でも規制の対象となる。また、全国に複数の事業所を有する企業では、いわゆる非正規社員も含めてすべての離職した労働者について管理することは事実上不可能である。さらに、諸般の事情により自発的に離職せざるをえない労働者が、派遣という形であれば元の会社に復帰できる場合であっても、離職後1年間はその就業機会を失われるため、労働者にとっても不合理な状況を生み出している。

こうした点を踏まえると、適用対象を解雇された者に限定するか、少なくとも自己都合退職や短期雇用の場合は除くなど、例外を認める方向で見直すべきである。

(4) 日雇派遣の原則禁止について

日雇派遣については、非常に短期の雇用であることから、使用者責任の所在が曖昧となりやすい、また処遇が低い、雇用が不安定であるといった理由から、原則禁止とされた。

しかし、臨時的・一時的な業務のマッチングが 26 業務以外の自由化業務については存在意義の一つとなっている派遣制度にあって、その典型ともいべき日雇派遣を原則禁止することは、制度上も整合的ではない。

こうした中、日々紹介を奨励する向きもあるが、日々紹介も就労の都度雇用主が変わるといった特有の不安定性があるとともに、安全管理体制について日雇派遣の方がエージェント機能を発揮できる点などを踏まえると、日雇派遣よりも日々紹介が優れているとする根拠を見つけることは困難である。

また、原則禁止の一方で置かれた例外規定¹⁵に、収入要件に関するものがあるが、その水準の根拠は薄弱であり、かつあまりに高すぎる。さらに、配偶者の収入を要件とする規定については、その収入の開示を求めることにはプライバシー保護との関係で問題があり、実際にも、派遣元の担当者に家計状況を明かすことに抵抗感を持つ労働者は多い。

日雇派遣については、原則禁止を撤廃するか、少なくとも収入要件の水準を大幅に引き下げるべきである。

5. 今後の議論に向けて

現行の労働者派遣制度については、分かりやすい制度への再構築、制度に対する信頼性の向上、マッチング機能の強化、派遣労働者のキャリアアップ支援など、課題は山積している。

派遣制度の見直し議論にあたっては、これを労使双方にとって、その期待に応えるものへと進化させていく姿勢が求められる。今年の秋口からはじまる労働政策審議会では、こうした観点に立って建設的な議論が尽くされることを切に希望する。

以上

¹⁵ ①60 歳以上の人、②雇用保険の適用を受けない学生、③副業として日雇派遣に従事する人（本業の収入が 500 万円以上）、④主たる生計者でない人（世帯収入が 500 万円以上の場合に限る）。