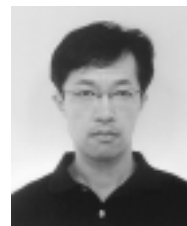


労働者派遣事業の過去、現在と将来

日本労働研究機構副主任研究員
佐野 哲



1. 「労働者派遣」のルーツは何か？

法改正による規制緩和で注目され、新規・成長分野の一角として期待される労働者派遣事業だが、そもそもどのようなシステムなのか。その現状を捉え将来を展望するためにも、まず最初に少しだけ、その過去に触れておきたい。

労働者派遣の生い立ちの話には、必ず「労働者供給（労供：ロウキョウ）」という言葉がついてまわる。いきなりの専門用語は読者の思考能力を停止させてしまうので簡単に言い換えると、「封建的な時代に、現場の親分（親方）が、その子分を労働力として他人に融通すること」である。親方が子分に第三者の下に行くよう命令して働かせるかたちである。これは戦前、特に鉱山や土木の現場で一般的な労働需給システムであった。しかも、これにはピンハネが付き物だった（当時の親方に見れば「普段から半人前の子分を面倒みてやっているわけだから、ピンハネ分はメシ代やら教育コストやら、つまり必要経費だ」と反論したかもしれない）。さらに、責任関係も曖昧だった。例えば現場でその子分が事故を起こしたとき、責任の押し付け合いがおこる。方や「お前（使っている第三者）の指示の出し方が甘いから事故が起きたんだ」、方や「子分がケガしたのなら、親分のお前が面倒を見るのが筋だろう」。ケガをした子分の泣き寝入りもよくある話だった。

戦後、1947年に職業安定法が制定された（99年、約50年ぶりに大幅に改正されている）が、同法は「基本的人権をかかげる新憲法の時代に、ロウキョウのような封建的かつ搾取が常態化しているシステムを放っておくことはできない」と原則的にこれを禁止した。いわゆる、労働の民主化である。ただし労働組合がロウキョウを事業化する場合は、こうした搾取もないだろうと例外的に認めた。それから現在まで、ロウキョウは禁じられたシステムとなっている。とはいえ、製造業での擬似的な請負業（社内外注システム）や外国人不法滞在者の供給システムなどでロウキョウの機能が脈々と生きながらえてきたことは否定できないもの

の、その意味で、完全な「日陰のシステム」であることに違いはなかった。

2. 経済学者の目で見いだされた新たなシステム

1970年代、日本経済がオイルショックから立ち直る過程で、労働市場に様々な変化が起こった。ME化やOA化に伴う仕事のIT化、人口の高齢化、就労意識の多様化、女性の社会進出などである。システムエンジニアが取引先の企業に常駐してプログラムを組んだり、オフィスに情報端末が鎮座するようになったり、定年後も働きたいと思う高齢者が増大したり、企業への滅私奉公を否定し生活者としての時間を重視するスタイルが流行ったり、子育てを終えた主婦が職場に復帰しようとしたりするのは、ごく当たり前の話題となった。当時から現在も労働需給システムの中心は公共職業安定所であったが、とはいえこれらの変化に対応できていない様子だった。こうしたなか、経済社会の変貌を広く見て、産業・就業構造の変化への対応を重視した経済学者が、「日陰のシステム」であったロウキョウに着目した。ロウキョウのかたちであれば、出先の企業でそのIT化を手掛け、プロジェクトごとに出先を変えるシステムエンジニアの仕事にも馴染むし、企業OBの高齢者が自らの経験を生かしつつ、色々な企業で喜ばれながら余生の自己実現を図るなど、見方を変えれば実に機能的な需給システムである。しかも、その少々前、1960年代にアメリカの派遣会社が日本進出を果たし、オフィスのOA化に対応して「事務処理サービス業」を展開、専門職の女性を中心に先進的な就業機会を提供していた。

ME化をはじめとする急激な変化のなか、これらに対応する手段として、「ロウキョウ・システム」を叩き台に新システムの構想が練られた。そして1980年から、この手段を規定する法律作りが進められている。もちろん、このシステムには、ピンハネや責任の擦り合いなどの弊害がある。だからまず新たな法律は、労働者の雇用関係と使用関係を規定して責任の所在を明確にしようとした。

さらにもう一つ、気がかりなことがあった。「新システムが、正社員の雇用を奪うのではないか」という懸念である。ロウキョウは仕事が続いてあればよいが、なければ労働力を遊ばせることになってしまう。タダで遊ばせておくわけにはいかないうから振り先を懸命に探すのだが、そうした営業力も不況には勝てない。つまり、就労が不安定化する。これを労働力の需要側企業から見れば、仕事があるときにだけ呼ぶ「都合のいい労働力」となってしまう。経済学者は、この問題に対し「新システムと日本の雇用慣行の調和」を唱えた。「新システムの範囲を、日本的雇用慣行に守られている範囲以外に限定する（終身雇用や年功序列の雇用慣行がある職場・分野には、派遣労働者を送り込まない）」。具体的には、その範囲を「手に職をつけた専門職種」とした。こうして構想から5年後の85年に生まれたのが、現在につながる労働者派遣法である。

3．派遣事業規制の論理、背景とその構造

以上のような経済学者の発想と政府の構想に異を唱えたのが、法律学者と一部の労働組合であった。長い間の様々な判例の積み重ねから得られる知見を重視する法学者の立場では、「雇用者と使用者が分かれている」システムなど言語道断である。雇用者と使用者そして労働者三者の責任関係を明確化したとはいっても未だ曖昧な部分は残っているし、就労が不安定なシステムを認めて「現実として空白期間という名の失業」が生じた場合、そもそも失業に責任を持つべき政府はどう振る舞うのか。「日本的雇用慣行が残る職場には派遣労働者が行かないようにし、雇用の安定に配慮した」と言っても、反対派には屁理屈としか映らない。もちろん、この論議の錯綜は基本的にはまだ解決しておらず、現在も続いている。だから法制度の定期的な見直しが定められているし、そしてその都度、論議が復活する。錯綜の本質は「わが国経済社会の中長期的な動態とバランスを見て、システムが的確に機能するよう誘導する」水先案内型の経済学者的な発想と、「これまでに発生した紛争の積み重ねからその隘路を分析して、公正な判断基準を明確にしようとする」宿題積上げ型の法律学者的な立場とのギャップにある。最終的には、国民の職業能力のレベルとメンタリティ、そして

その意思決定によるのだろうが、機能性と公正さのどちらを重視すべきなのかはまだ明確にはなっていない。

こうして制度の性質と構造が徐々に明らかになってくる。つまり、機能性と公正さの両立を求められる労働者派遣事業制度だからこそ、規制を定めて、かつそれを適宜見直し、その微妙なハンドリングが期待される。具体的な規制は次の二本柱で成り立っている。一つは、ピンハネや責任の擦り付けなどロウキョウの弊害を除去するために、雇用および使用者の責任関係やそれぞれの講ずべき措置を規定した「事業規制」。そして、もう一つは、日本的雇用慣行との調和を前提とした派遣取扱範囲の「職種規制」である。労働者派遣法は、派遣の範囲を「手に職をつけた専門職」に限定して、具体的にソフトウェア技術者、OA機器操作オペレーターなど計26職種を設定し、これらに行政指導（業務取扱要領）で最長3年までの派遣を認めた。

また、雇用のあり方によっても規制は使い分けられている。派遣労働者を常に雇用し派遣するタイプ（常用雇用型派遣）は不安定就労化のリスクが小さい。だから届出制にして、事業化しやすくする。一方、希望者をあらかじめ登録させておき、求人ニーズとのマッチングが終わったあと（派遣先を確定させてから）雇用し、派遣するタイプ（登録型派遣）は、更新や再契約などの際に空白期間が生じやすく、不安定就労化のリスクが大きい。だから許可制にして、事業の内容を政府が精査することとした。周知の通り、実際には後者の登録型派遣が主流となっている。

4．1999年労働者派遣法改正の内容と市場の反応

1999年12月に改正労働者派遣法が施行された。90年代の後半からずっと雇用・労働分野の規制緩和論議が盛んだったことや、法改正の目玉が「職種規制のネガティブリスト化（禁止事項だけを提示して、それ以外を自由化する方式）」にあったので、世論には何となく規制緩和政策としての印象を与えている。しかしながら今回の改正は、単なる規制緩和策などでは決してない。個人情報保護や社会保険の適用確認など労働者保護に必要な制度が、この見直し過程における労働組合側の積極的な活動等によって新たに整備されている。

明らかに「雇用者や使用者が講ずべき措置」は増えており、労働者保護の面で少なからぬ前進が見られる。その意味では、「規制強化」策かもしれない。

そうした動きとは裏腹に、世論の第一の関心は「職種規制」の緩和にあった。制度的には法改正によって、港湾、建設、警備、製造、医療の各関連分野のみが規制対象として残り、それ以外の派遣取扱いが自由化された。自由化に伴い、これまでの計26の専門職種以外の分野、すなわち一般事務や営業職の派遣が可能になった。さらに新卒者の派遣取扱いも可能となっている。派遣取扱いの分野が、一見多様化した。また改正法施行から1年後の2000年12月には、派遣ののち社員に移行させる制度（紹介予定派遣）が解禁された。これだけ並べただけでも規制緩和政策のメニューとしては花盛りだし、新たなマーケットへの期待も膨らんでいる。

しかしながら、今ひとつ、緩和策の実感がない。自由化後の市場は盛り上がっていない。事実、自由化業務としてまず営業職の派遣拡大が期待されたが、改正1年後の業界団体の調べでは人数ベースで全体の7%程度にとどまっている。同様に、自由化業務の約4分の3が一般事務で、仕事内容の実態は旧26職種の「OA機器操作」と何ら変わりはない。さらに派遣労働者の約4分の3が紹介予定派遣の解禁に期待するが、派遣会社各社における実際の運用は未だ構想・試行段階にあると言っているだろう。中高年管理職を中心にリストラ失業が社会問題化するなか、年齢的にその子どもの世代にあたる新卒者層は、親子のコミュニケーションを介して「不安定性という労働者派遣のネガティブな側面」に関心を向けている。

一連の規制緩和政策に市場が反応しない理由は何か。大きな理由としては、先に示した派遣システムそのものの是非に関する論議に決着が付いておらず、議論錯綜の構造がまだ厳然として残っていることがあげられるだろう。その意味で、今回の法改正は見かけは規制緩和政策的だが、本質的にはそうではない。自由化メニューが花盛りなので、大きく変わったような印象を与える法改正だが、市場の実態に大きな変化は見られていない。これが現実である。

5. 規制緩和政策の本質と当事者の利害関係

市場が反応しない理由について、もう少し踏み込んでみよう。最も明白な理由は、自由化業務に新たに掛けられた派遣期間の「1年制限」である。確かに、ネガティブリスト化によって職種規制は原則撤廃された。しかし、その自由化業務には「1年制限」の規制が付与され、それを超えるケースには派遣先での雇用が求められるようになった。しかも、「同じ仕事、同じ職場」単位で1年に制限されるので、「派遣元A社が6ヵ月、同B社が3ヵ月」間、その職場に派遣労働者を送り込んだ実績があれば、次の派遣元C社に残されたビジネスチャンスは残りの3ヵ月分しかない。これでは、派遣会社にとってもつらい。さらに受け入れ側企業にとってみれば、景気動向や企業の体力からみて「正社員として雇う力がないから派遣」なのである。「自由化しても期間が1年きりなのであれば、派遣は使うなど言っているに等しい」。一方、自由化前の計26職種については、従来通り最長3年まで（1年契約の場合、2回更新が可能となる）の派遣が認められている。こうなれば、誰の目にも明らかだろう。派遣会社にしてみれば「自由化されたとはいえ、その自由化業務に1年制限の規制があるのであれば、よほど条件が折り合わなければ需要はない」。いきおい「結局は、旧26職種の扱いに期待するしかない」。法改正により自由化というアメを得たが、1年制限というムチが非常に大きかったわけである。

では、「なぜ1年制限」か。理由は、規制側すなわち政府の姿勢にある。労働行政は、国民の失業に責任を持ち、常に雇用の安定を志向しているのであるから、基本的に不安定な就労形態の存在を看過することができない。そもそも、労働者派遣制度がその範囲を「手に職つけた専門職」に限ったのも、実態はさておき、それらの層は高度な技術を持つ専門職集団だからそもそも流動的で、不安定化のリスクが少ないと判断したからである。しかし今回の改正においては、自由化によって取扱いが比較的雇用安定的な非専門職層に広く解禁されるのだから、自由化分野に1年制限の規制を設定するという思考はその意味で一貫している。

一方、派遣会社の立場で考えればどうか。職種自由化というアメとセットになった「1年制限というムチ」を何故、容認したのか。「不意打ちに

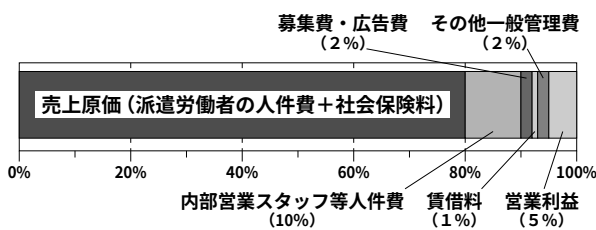
あった」なんてことはあり得ない。やはり、当事者には当事者なりの理由があったはずである。

これについては、労働者派遣法改正の3年前、1996年から社会問題となった「派遣労働者の社会保険未加入問題」が伏線になっていると考えてよいだろう。97年発表の会計検査院「平成8年度決算検査報告書」によると、社会保険徴収漏れ総額全体の約3分の2が派遣事業所のものであった。これに対し、派遣会社側は「各労働者の派遣期間が短く、短期移動型で厚生年金・健康保険に該当しない者がほとんどである（2ヵ月以上の雇用期間、正社員の4分の3以上の労働時間および労働日数がなければ、健康保険・厚生年金の該当者とはならず、国民健康保険・国民年金一以下、国保・国年一の対象者となる）」と反論した。つまり派遣会社の理屈として、派遣労働者の契約あたりの就労期間はできるかぎり短くしなければならなかったのである。派遣労働者は、国年・国保の対象者枠に収まる存在でなければならなかった。

6. 「労働者派遣」というビジネス

労働者派遣事業は、一つのビジネスである。それと同時に、労働市場の変化に適応する手段としての、機能すべき労働需給システムである。行財政改革を目指すわが国政府は民間事業の有効な活用を思考しているが、労働市場の分野で「民生活の掛け声」が掛け声に終わらないようにするためには、労働者派遣事業のビジネスとしての基盤とその機能性を両立させる手だてについて真剣に考えなければならない。

さて、図は、現在の労働者派遣事業の損益計算モデルをグラフ化したものである。



図を見て一目瞭然なのは、売上のほとんどが「派遣労働者の人件費と社会保険料（売上原価）」となっていることである。つまり、現在の労働者派遣のマーケットは1兆4,000億円を突破しているが（1999年度）、その大部分は派遣労働者の人件費であって、事業者の派遣会社に売上（派遣料）

金はそれほど残らないという現実がある。図では上場企業等の優良企業を目安としているが、それでも「売上高原価率」が8割に達している。優良企業でこれなのだから、原価が9割を超える派遣会社も珍しくはない。仮に売上原価が8割としても、残りの2割で、内勤の営業担当者を雇い、登録型派遣などでは求人広告を出して広く登録を求め、派遣希望者の登録事務、教育、カウンセリングを行うために、営業所としてオフィスを構え、その家賃（賃借料）を支払う。図のモデルでは一応、5%の営業利益を出しているが、多くの派遣会社の現実には、規制緩和で注目され、新規・成長分野の一角と位置づけられているイメージの割に、その収益動向は極めて厳しい。つまり、不況下での賃加工の下請製造業と同様「儲かるビジネスでは決してない」のである。

すなわち、社会保険未加入問題の背景には、こうした収益構造健全化への隘路があったと見てよいだろう。営業利益を確保するためには売上原価の大幅な低減を図らなければならず、該当者の場合、派遣労働者の賃金の約15%に達する社会保険の事業主負担分は、いわばビジネスとして「重い足かせ」であったのである。

7. 社会保険問題の解決がカギ

労働者派遣制度の将来を見通すうえでは、以上のような派遣ビジネスの経営上の観点をも踏まえた、社会保険問題の解決がカギになってくると思われる。

これは、「事業主負担分を減らして派遣会社が儲かるようにしろ」と言っているわけでは決していない。もちろん現行制度上は、派遣会社が派遣労働者を自ら雇用して派遣している以上、その派遣会社に派遣労働者を社会保険に加入させる義務が生じるのは至極当然である。しかしながら、持続的な不況や、就業形態が多様化して労働者派遣形態が注目されてきている折り、また労働者派遣事業がビジネスである以上そこには市場競争があるのであって、受け入れ側企業に「社会保険にかかる事業主負担分」を必要経費として認めさせることには一定の限界があることは否定しえない。社会保険の事業主負担分を派遣料金に乘せることが派遣料金に基づく価格競争力を低下させるのであれば、原価率の高さを見ても、いきおいそのしわ

寄せは派遣労働者の賃金カットに向けられる。売上原価を差し引いた後の粗利はそれほど多くはなく、営業担当者の人件費や広告費の圧縮などによる経営努力にはおのずと限界があるからである。

これからの諸制度のあり方を考えた場合、民間部門の活用が大きな課題となっているが、労働需給システム事業においては、まず各派遣会社の民間ビジネスとしての活性化を前提としなければ需給システムの機能性向上は図れないように思われる。つまり、冒頭の論点で言えば、労働者派遣制度に求められている機能性と公正さの両立の片方（前者）が未だ問題を抱えたまま放置されているのであって、いわばクルマの両輪の一方が脱輪している状態で自由化政策により道路を開放しても、クルマは動き出せないからである。1999年の労働者派遣法改正以降の市場の反応の鈍さは、さすがに「派遣＝ブローカー」という偏見は払拭されていたとしても、派遣労働者の賃金を土台にした業界売上高の伸びに目を奪われて、その事業システムとしての機能性の向上を図る手だてを打たなかったばかりか、90年代後半の法制度見直し過程における労働組合側の頑張りによってクルマの両輪の一方すなわち労働者保護規定の整備が先行して進められた、いわばアンバランスな条件整備が本質的要因になっていると見られる。その「脱輪」の最大の要因こそ、新しい労働者派遣制度と従来からの社会保険制度の不整合と言えるだろう。

もともと労働者派遣事業は、雇用者と使用者が分離しており、また「短期断続契約・移動型」の就労スタイルを持つことから、その再契約（同一契約の更新を含む）や移動（別の派遣契約により異なる派遣先に移動するケース）の際に数日から数ヶ月の空白期間が生ずることが多いと言われていた。これが、現行の社会保険制度に馴染みにくい最大の理由である。例えば、派遣契約満了後、連続的に更新または再契約されないときは、その派遣労働者は国年・国保の適用や被扶養者となるための手続きを行わなければならない、さらに「契約・就労→空白（未就業）→契約・就労」のパターンともなれば、頻繁に「社会保険→国年・国保→社会保険」と手続きを繰り返すことになり、派遣労働者本人は大変な事務的負担を強いられる。その一方、一部の派遣会社においては、こうした手続きの煩雑さや社会保険加入による「派遣労働

者の手取収入の減少」を逆手にとって、多くの派遣労働者が社会保険の該当者であるにもかかわらず国年・国保のままの状態を容認し、これによって減少する事業主負担分をコストから差し引き派遣料のダンピングを図っている。いわば、マーケットが不公正な競争状態のまま放置されているのが現状であって、各需給システム事業者（派遣会社）が切磋琢磨して自らの機能性向上を図るシナリオなど、とても描けるものではない。

これからの労働者派遣制度のあり方を踏まえ、派遣会社各社が派遣労働者によりよい就業機会を迅速に提供し、かつ労働市場の変化に対応していくためには、社会保険制度のような基盤的制度との不整合を調整していくことがまずもって重要である。その重要性からは、「職種規制などの規制緩和よりも先に対処すべきであった」としても言い過ぎではないだろう。派遣労働者の意識や就労実態を踏まえて、派遣労働者に特化した健康保険組合の設立（派遣会社を変えても、また就労期間が短くても、保険を出し入れする必要のないシステム）や、社会保険への強制加入基準の見直しなどの具体的な政策課題について、できるだけ早く検討していかなければならない。規制緩和策などにより新たな道をつけて、それを開放するよりも先に、クルマの両輪が路面に接地するよう工夫しなければ、以降の規制緩和メニューの多くが掛け声だけに終わる可能性がいつまでも払拭されないことになるからである。

以上のような社会保険問題の解決こそ、派遣労働者の保護を図りつつ、かつ労働需給システムとしての機能性を高めていくための第一歩である。2001年1月、省庁統合が行われ、厚生労働省が誕生した。タテ割行政の弊害を廃し、労働力需給調整制度と社会保険制度を所管する旧・二省が統合したことで、こうした問題への対処はこれから数年で大きく進展していくものと思われる。

佐野 哲（さの てつ）

93年一橋大学大学院博士課程単位取得。現在、日本労働研究機構研究所・労働市場研究担当副主任研究員。関連分野での最近の論文等に、「これからの公共職業紹介」『ジュリストNo.1173』（有斐閣、2000年3月）、『「人材紹介」ビジネスと中高年ホワイトカラー』（日本労働研究機構、2001年3月）等。