

今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会
報告書

平成20年7月28日

はじめに

労働者派遣制度については、昭和60年に制度が創設されて以来、経済・産業構造の変化や価値観の多様化に伴う企業や労働者の多様な働き方に対するニーズに対応すべく、数次の改正がなされ、現在に至っている。直近では、平成15年に、厳しい雇用失業情勢、働き方の多様化等を踏まえ、労働力需給のミスマッチを解消し、多様なニーズに応えていくため、派遣受入期間の延長や、製造業への労働者派遣の解禁、派遣労働者への雇用契約申込義務の創設等を内容とする改正がなされた。

その後、平成17年5月より、労働政策審議会職業安定分科会労働力需給制度部会において、平成15年改正の施行状況を踏まえたフォローアップ及び検討が行われてきた。しかしながら、議論の中で、登録型の派遣労働、派遣受入期間、派遣労働者への雇用契約申込義務、事前面接等の派遣労働者の特定を目的とする行為、紹介予定派遣、派遣元事業主・派遣先の講ずべき措置等の在り方について、労使それぞれ根本的な意見の相違があり、さまざまな隔たりの大きい意見が出されたことから、同部会においては、このまま個別の制度の仕組みの議論を続けても、有意義な結論に到達することが困難であるとの判断に至った。そして、登録型派遣の考え方等労働者派遣制度の在り方の根幹に関わる問題について、労働者派遣制度の趣旨、登録型派遣の考え方、派遣先の責任の在り方、派遣労働者の処遇の在り方を踏まえつつ、幅広く法的、制度的な考え方についての整理を、別途研究会を設けて行うことが提言された。

この提言を受け、本研究会において、平成20年2月より、11回にわたって、労働者派遣制度全般にかかる整理を行った。

検討に当たっては、実際に労働者派遣事業に関わる派遣元事業主、派遣先、派遣労働者の実情を踏まえる必要があることから、これら関係者のヒアリングも実施し、議論を重ねた。

その検討結果は、以下のとおりであり、これを基に、労働者派遣が労働者にとってよりよい働き方となるよう、労働政策審議会職業安定分科会労働力需給制度部会において労使を交えた更なる検討が行われることを期待する。

1 労働者派遣制度についての基本的な考え方

(1) 基本的な制度の位置付け

昭和60年当時、職業安定法に基づき労働者供給事業が禁止されている中で、企業内においては専門的な職業が、また、労働者の側においては柔軟に働くことを希望する者が、それぞれ増加し、これに応じて、自己の雇用する労働者を他の企業に派遣し、そこで就業させる形態の事業が増加していた。こうした事業は、請負の形態をとりながらも、実態としては派遣先の業務と一体となって業務が処理されている場合も見受けられ、就業の実態に照らして、責任を負うのは誰なのかが不明確となり、労働者の保護に欠ける場合も生じていた。

こうした状況の下、

- ・ 労働力需給の迅速かつ的確な結合を図り、労働者の保護と雇用の安定を図るためには、労働者派遣事業を労働力需給調整システムの一つとして制度化し、必要なルールを定める必要がある
- ・ 制度化に当たっては、我が国における雇用慣行との調和に留意し、常用代替を促すこととしないよう配慮する必要がある

とされたことを踏まえ、職業安定法において禁止されている労働者供給事業から、派遣元で労働者を雇用する形態のものを分離し、労働者派遣事業として、業務の専門性、雇用管理の特殊性等を考慮し、対象業務限定で制度化されたものである。

労働者派遣制度のこのような制度の根幹の考え方については、平成11年改正において、対象業務が原則自由化されても変更されることなく、さらに、対象業務の原則自由化に伴って、常用雇用の代替としないことを、派遣受入期間の制限という形で担保したことにより、臨時的・一時的な労働力の需給調整に関する対策として明確に位置付けられた。

(2) 現状及び課題

労働者派遣については、労働者派遣事業所数が51,540、派遣先事業所数が860,104と、平成15年度と比較して、2倍を超えて増加している（平成18年度）。また、派遣労働者についても、派遣労働者数全体で321万人、常用換算で152万人と、こちらも大幅に増加している（同）。

このように労働者派遣が大幅に増加している背景には、労使双方のニーズがあるものと考えられるが、派遣労働者が派遣という働き方を選択する理由としては、「働きたい仕事内容を選べるから」、「仕事がすぐに見つかるから」という積極的な理由と「正社員として働きたいが、就職先が見つからなかったため」という消極的な理由がみられる。

一方で、指導監督件数は大幅に増加しており、特に、監督件数に占める指導率は、派遣先において高まっているほか、請負を装って、労働者派遣法に定める規制を逃れ

ようとする、いわゆる「偽装請負」や、極めて短期で派遣される「日雇派遣」における違反事案も顕在化している。

また、非正規労働者全体が増加し、雇用者全体に占める割合が3割を超え、非正規労働者に係る格差の問題が頻繁に取り上げられる中で、派遣労働者についても、特に登録型派遣について雇用が不安定であることや、正規労働者と労働条件に格差があること、非正規労働に滞留しかねないことが問題として指摘されている。

こうした現状を見ると、労働者派遣が、労働力需給調整の仕組みとして定着し、一定の機能を果たしている反面、雇用の安定、待遇の改善、派遣先も含めた違法派遣への対処といった点において、課題があると考えられる。

(3) 制度検討に当たっての基本的な視点

労働者派遣制度は、労働市場全体から見れば労働力需給調整の仕組みであり、また、労働者から見れば、多様な働き方の選択肢の一つということがいえる。したがって、この制度の在り方は、雇用政策と調和のとれたものである必要がある。今後の雇用政策の基本的な方向としては、生活の安定や技能の向上に有効な長期雇用を引き続き基本としつつも、就業形態の多様化は進んでいくものと考えられる中で、誰もが安心・納得して働けることを目指すことが重要であり、労働者の雇用の安定を図りながら、その希望と能力が活かせる幅広い選択肢が準備されていくことが求められる。

以上を踏まえれば、労働者派遣制度の在り方の検討は、

- ① 長期雇用を基本とした雇用慣行との調和に配慮しつつ、常用雇用代替防止を前提とし、臨時的・一時的な労働力の需給調整のシステムとしての制度の位置付けは維持する
- ② 派遣労働者の類型、希望等さまざまなニーズに配慮したものとなるようにするとの視点を基本とすべきである。

以上のような視点に立った上で、具体的な制度の設計に当たっては、事業規制の在り方と労働者保護の在り方の二面から検討する必要がある。

事業規制の強化と労働者の保護は、同時に議論されることが多いが、そもそもはこの両者が常に一致するというものではない。例えば、これまでの労働市場における事業規制の緩和は、ILO第181号条約の例を見てもわかるように、労働者保護の強化を伴って行われているといえる。また、労働者保護のために、事業規制を強化すべき場合もある。

労働者派遣制度の見直しに当たり、当面する問題点の解決に対して、事業規制の強化と労働者保護の強化という二つの方向があり得るが、労働者派遣制度について上記(2)でみたように一定のニーズがあることを踏まえると、事業規制の強化は必要なものに止め、派遣労働者の保護と雇用の安定を充実させる方向で検討することが望ましい。

2 派遣労働者の雇用形態別にみた労働者派遣事業の在り方

現行制度においては、労働者派遣事業の事業規制について、常時雇用する労働者のみからなるものを特定労働者派遣事業として届出制の下に置く一方で、それ以外を一般労働者派遣事業として許可制の下に置いている以外、労働者に着目した整理はなされていない。

しかしながら、現実には、派遣労働者の雇用形態に応じて、派遣元事業主に常時雇用され、雇用保障をされつつ、派遣先を移りながら継続して働く、いわゆる常用型派遣と、通常は派遣元事業主に登録しておき、派遣就業の機会がある時にのみ雇用契約を締結して働く、いわゆる登録型派遣という区別があり、これが定着し、従事する業務等にも一定の差がみられるようになっている。

派遣労働者がその働き方を選んだ理由としては、「働きたい仕事内容を選べるから」という理由に次いで、「正社員として働きたいが、就職先が見つからなかったため」、「仕事が見つかるから」という理由が多くなっていること、専門的な、いわゆる「26業務」では、派遣労働者として働きたい割合が高くなることにかんがみると、派遣労働者の働き方についての志向により、大きく分けて、①技能を活かし、派遣労働者として安定して働きたい労働者、②迅速に得られる臨時的な就業機会について望む時のみ派遣労働者として働きたい労働者、③やむなく派遣労働者として臨時的に働いており、できれば正社員若しくは安定して働きたい労働者、に分類し得る。これについて、上記区分でみると、①のタイプは常用型派遣で多く、②及び③のタイプは登録型派遣で多いと思われる。

さらに、登録型派遣の中には、問題を異にする形態として、いわゆる軽作業を中心に、極めて短期の雇用契約を締結して派遣される、いわゆる日雇派遣がみられ、昨今、賃金からの不適正なデータ装備費の控除等の法違反の問題が生じており、労働災害の発生等も指摘されている。

このため、まずはこうした派遣労働の類型ごとにその事業の在り方を検討し、その上で、当該事業で働く派遣労働者の保護の在り方を検討していくことが適当である。

(1) 日雇派遣の在り方について

日雇派遣については、現実には、短期の労働力需要が存在し、また、学生など、短期で臨時的に働きたいニーズもあることから、これに応える労働力需給調整のシステムとして、一定の機能を果たしてきたと言える。平成19年6～7月の調査では、1日約5万3千人がそうした形態で就業している。

しかしながら、一方で、あまりにも短期の雇用・就業形態であることから、派遣元・派遣先の双方で必要な雇用管理がなされず、また、事業主のコンプライアンス意識の低さも相まって、現実には、禁止業務派遣や二重派遣、賃金からの不適正なデータ装備費の控除等の法違反の問題が生じており、労働災害の発生も指摘されている。本研究会で実施したヒアリングにおいても、派遣労働者からは、日雇派遣においては労

災も多く、自らも被災したことがあるという事例も示された。また、労使双方から、特に、危険業務の日雇派遣については問題があるとの意見が出されている。

我が国においては、雇用契約の期間について、これを付す場合の事由の制限や、下限規制はされていない。また、労働者派遣においても、臨時的・一時的な労働力需給調整のシステムとして位置付けられていることから、短期の有期雇用契約を締結して派遣されることは制度的に予定されている形態であるともいえる。したがって、日雇派遣について、雇用契約の期間が短いということだけで、そのような形態の派遣が当然に否定されるものではない。

他方、労働者の就業に関与する者が複数になれば、責任の所在があいまいになりがちであり、労働者保護に欠ける状態になりやすい。このため、現行法制は、禁止される労働者供給事業の中から、派遣元事業主を雇用者とする形態のみを労働者派遣として認め、派遣元事業主が必要な教育訓練等をはじめとする雇用者責任を果たすことを制度の前提としているものであるが、雇用関係の存続する期間が短期になれば、これが果たしにくくなる。上記のような日雇派遣の問題点も、このような雇用者責任の欠如が多くの原因と考えられる。

このように考えると、あまりに多くの問題を生じさせている日雇派遣という派遣形態については、労働者の保護という政策的な観点から、禁止することを検討すべきである。

- その場合、禁止の対象とする、又は、禁止の例外とする業務等の範囲については、
- ・ 特に、派遣元事業主の教育訓練が不十分である場合に労働災害が発生するおそれがあるような危険度が高く、安全性が確保できない業務、雇用管理責任が担いえない業務は禁止の対象にすべきであること
 - ・ 一方、専門業務等を中心に、労働者の側に広く交渉力があり、短期の雇用であっても労働者に特段の不利益が生じないような業務もあり、これらの業務であっても日雇形態の派遣が常態化しているものについては、禁止をする必要がない業務もあること

などを考慮し、原則的に禁止すべきとの意見もあり、こうした意見も勘案しつつ、具体的な業務等の範囲を検討することが必要である。

なお、日雇派遣の禁止に当たっては、一定期間以下の雇用契約の労働者を派遣の対象にすることを禁止するという形をとることになるが、この「一定期間」についても、現行の「日雇派遣労働者の雇用の安定等を図るために派遣元事業主及び派遣先が講ずべき措置に関する指針（平成20年厚生労働省告示第36号）」における「日雇派遣労働者」の定義（日々又は30日以内の期間を定めて雇用される者）等を参考に、脱法行為を招かないことを考慮して具体的に検討することが必要である。

日雇派遣を禁止するに当たっては、現に日雇派遣で就労している労働者の就労環境が激変し、不利益を被ることがないように、一定の配慮をする必要がある。施行に当たっては、十分な準備を行い、改正内容の周知に努めるとともに、以下のような措置をとることが必要である。

- ① 労働者の側に日雇で就業することが生活上必要な場合もあり得ること、また、事業主の側にも短期の労働力需要があることから、これらの労働力需給を円滑に調整するため、日雇の直接雇用をあっせんするための職業紹介事業の整備などを促進すること。
- ② 日雇派遣労働者の常用化の支援も含めた公共職業安定所での支援が充実されるよう、併せて措置を行うこと。

(2) 登録型派遣の在り方について

登録型派遣の労働者については、派遣元事業主に常時雇用される者以外の者であり、当該派遣就業終了後の就業が確実でなく、雇用の安定という観点からは問題があるという指摘がある。

特に、短期の有期雇用契約を反復更新されながら、長期にわたり就業している場合について、裁判例をみても、雇止めが認められることはあり、このような場合に労働力需要の予測についてのリスクを派遣労働者が負うこととなっていることは問題である。

また、能力開発の機会が得にくいことや、就業経験が評価されないといった問題も指摘されており、特に、やむを得ずこうした働き方を選択している労働者にとって、長期間継続して従事するにふさわしい働き方とはいえない。

しかしながら、

- ・ こうした働き方を選んで働いている労働者も多くいること
- ・ アルバイト的な働き方を希望する場合には、迅速な労働力需給調整の仕組みとしてメリットがあること
- ・ 就業機会の確保を迅速に行うことができ、これを通じて安定した雇用につなげることも可能であること

などを考えると、これを禁止することは適当ではなく、むしろ、雇用の安定や労働者の保護に欠けるという問題を解決しつつ、迅速な労働力需給調整という登録型派遣のメリットを活かした事業形態として位置付けていくことが適当である。

具体的には、下記3で詳述する派遣労働者の待遇の改善のための措置等を講じていくほか、派遣元事業主に対し、長期間登録型派遣で就労しているが常用雇用を希望する労働者に対し、常用型派遣への転換や紹介予定派遣を活用した派遣先への常用就職の促進等を努力義務として課すことなどが考えられる。

(3) 常用型派遣の在り方について

常用型派遣については、派遣労働者を派遣元事業主が常時雇用することにより、派遣就業の機会がない時についても雇用関係が継続するものであり、日雇派遣、登録型派遣、常用型派遣の三形態の中では最も安定した働き方として評価をし得るものと考え

えられる。

ただし、常用型派遣は、派遣労働者が派遣元事業主に常時雇用されるものではあるものの、この「常時雇用される」については法律上特段の定義はなく、「事実上期間の定めなく雇用されている労働者」と解釈されていることから、現実には、有期雇用を反復更新している者も一定程度含まれているところである。

このため、常用型派遣については、この「常時雇用される」を「期間の定めのない」ものとして再整理した上で、派遣労働の中では最も労働者の雇用の安定に適した形態として、今後、育成していくとともに、登録型派遣の労働者であって今後とも派遣労働者として働きたい労働者を中心に、常用型派遣へ誘導していく仕組み（派遣先が常用型派遣を選好するインセンティブのための制度を含む。下記3の（4）及び（5）の①参照。）を設けることが適当である。

3 個別の制度の在り方

(1) 派遣労働者の待遇の確保について

① 均等・均衡待遇について

派遣労働者の賃金等の待遇の確保のための仕組みとして、派遣先で同じ業務に携わる、派遣先に直接雇用される労働者との均等・均衡待遇を導入すべきではないかとの考え方がある。

均等待遇は、ドイツやフランスなど主としてヨーロッパで採用されている考え方であり、その背景には、これらの国では企業を超えた職種別賃金が普及していることが挙げられる。

賃金を含めた労働者の待遇は、それぞれの企業において、企業業績や人材育成の方針等も踏まえながら、労使自治に基づいて決定されることが原則であり、上記のような職種別賃金が確立していない我が国においては、特に正規労働者の待遇は当該企業の内部労働市場において決定されることとなる。

一方、派遣労働者については、一般には外部労働市場における派遣労働者の賃金を反映して待遇が決定されることが多く、内部労働市場で決定される派遣先の正規労働者の待遇との比較において均等・均衡待遇を実現するには、以下のように検討課題も多く、現状においては導入すべきではないと考える。

- ・ 均等・均衡待遇に当たっては、派遣労働者と比較対象となる派遣先の労働者、業務を明確にする必要がある。しかしながら、派遣労働者については、常用雇用代替をしないことを前提に、臨時的・一時的に当該派遣先で就業し、業務の種類も臨時的・一時的なものを担うことが多いことから、派遣先で、比較し得る労働者、業務を位置付けにくい。また、派遣先の賃金体系に年功的な要素が含まれる場合には、勤続年数等が同じ労働者と比較することになるが、派遣という性格から勤続年数はどうしても短いものとなるため、派遣労働者の能力等に比してかえって低い待遇になってしまうおそれもある。
- ・ 派遣先労働者との均等・均衡待遇を実現すると、同じ派遣元に雇用されて異なる派遣先に派遣されているが、職種は同じ派遣労働者間において待遇が異なることとなり、別の意味での不均衡が生じることとなる。また、派遣労働者個人に着目しても、賃金水準が高い派遣先から賃金水準が低い派遣先に異動になった場合に、賃金が減少するという問題も生じることになる。

派遣労働者が職務内容に相応しい待遇を得られるようするためには、このように現状において課題が多い均等・均衡待遇を導入するのではなく、むしろ、派遣元事業主に派遣労働者の待遇改善に係る努力義務を課し、その改善に向けた考慮要素として派遣先の同種の労働者の待遇等を挙げ、労使自治による待遇の改善を促すとともに、併せて派遣先に対しても当該改善に当たっての協力についての努力義務を課すほか、下記②の情報公開や④の待遇に関する説明義務を通じて、派遣労働者が良質の派遣元事

業主を選択することにより、外部労働市場における待遇の改善を実現していくことが実効性ある制度内容ではないかと考える。

なお、以上は主として賃金についての均等・均衡待遇について述べてきたが、福利厚生や教育訓練などについて、現に派遣先で指揮命令を受けて働いているということに着目した措置がなされることは必要である。現行制度においても、休憩室の利用等派遣先でなければ対応できないことがらや、教育訓練等同じ職場での適正な職務遂行を可能にするために必要なものについては、派遣先の同種の労働者との均衡に配慮して措置が講じられるようにすべきことが規定されており、これらの措置が適切に実施されるよう、徹底していくことが必要である。

② いわゆる「マージン」について

派遣労働者の待遇、特に賃金に関して、いわゆる「マージン」として、派遣料金から派遣労働者の賃金相当額を引いた額を念頭に、規制すべきとの意見がある。この意見の前提には、派遣元事業主が不当に多い割合をいわゆる「マージン」として控除しているという考え方があるように思われる。

派遣料金は、労働者派遣というサービスの対価として派遣元事業主と派遣先との間で決定されるものであり、派遣元事業主は、この中から派遣労働者に賃金を支払い、雇用管理を行うことを含めて、労働者派遣事業として必要な経費を賄いつつ、事業運営をするものである。

この差額を規制することは、事業運営の中で労働者に支払う賃金の設定を規制することであり、他の事業についてはこうした規制はなく、労働者派遣事業についてのみ規制をすることについては、合理的な理由はない。

また、これを規制すべきとの意見の背景には、これにより、派遣労働者の賃金水準が向上し、派遣労働者の利益となることが期待されているものと考えられる。しかしながら、これを規制した場合、教育訓練費を減らすインセンティブになりかねない等、結果として逆に派遣労働者にとっての不利益となるおそれがある。

以上を考えると、いわゆる「マージン」の上限規制を行うことは適当ではない。むしろ、派遣労働者に対する教育訓練を充実し、賃金等の待遇の改善を図っていくことが目的であれば、情報公開を通じて、良質の派遣元事業主が、派遣労働者から、さらには派遣先から選択されるようにすることにより、結果的にこれが実現されることが適当である。

現在、情報公開については、派遣元事業主が講ずべき措置に関する指針（平成11年労働省告示第137号）等において、派遣料金、派遣労働者の賃金等事業運営に関する情報の公開を求めているが、これを法律上明確に義務付けることにより、徹底すべきである。その際、いわゆる「マージン」についても公開することとともに、派遣元事業主においては、当該「マージン」によって実施されている教育訓練や福利

厚生の内容を併せて公開することにより、「マージン」の割合の高低のみで派遣元事業主の善し悪しが判断されないよう配慮することが望まれる。

なお、公開に際し、個別の派遣料金の額と経費を開示することを義務付けるべきとの意見もあるが、派遣労働者一人一人に係る経費の額まで分析することがそもそもできるのかという問題があり、法的義務とすることは困難と考える。

③ 教育訓練について

派遣労働者の教育訓練については、派遣元事業主が雇用主として必要に応じて実施すべきものである。

しかしながら、派遣労働者については、流動性が高いことから、教育訓練を受けても離職し、別の派遣元事業主に雇用されることも多く、教育訓練をするインセンティブに乏しいことが問題として指摘されている。

また、通常は派遣先で就業していることから、派遣元事業主の都合で業務を中断して教育訓練を実施しにくいとの声や、派遣先の業務のニーズに応じて必要な教育訓練を行うべきところ、実施すべき教育訓練の内容の把握が派遣元では難しいとの声もある。

派遣元事業主は雇用主であることから、こうした問題点があったとしても、必要な教育訓練をすべきことには変わりはなく、引き続きの取組が求められるところではあるが、さらに今後は、派遣労働者に対する教育訓練が効果的になされるための仕組みを考えていくべきである。その際、派遣労働者の流動性が高いことを踏まえ、公的な仕組みや派遣元の事業者全体で実施するような仕組みも検討の対象とすべきである。

また、派遣元事業主にあつては、単に派遣就業予定の業務に必要な教育訓練をするのみならず、派遣労働者の希望を踏まえ、長く働く意欲がある派遣労働者に対しては、紹介予定派遣を通じた派遣先での直接雇用、常用型派遣の派遣労働者としての継続した就業等、常用雇用への道筋を示しつつ、派遣労働者のキャリアパスを考慮に入れた適切な教育訓練がなされ、又は、就業経験ができるよう配慮すべきである。

なお、派遣先については、派遣元事業主が適切に教育訓練を実施できるよう、求めるスキル、そのための教育訓練について、適切に派遣元事業主が把握できるよう協力することが求められる。

④ 待遇の説明について

上記②で公開するとした派遣料金、派遣労働者の賃金等事業運営に関する情報は、個別の派遣労働者の待遇にも密接に関連するものであり、確実にこうした情報を得た上で雇用契約の締結ができるよう、登録、募集又は雇用契約の締結に当たって、事業運営に関する情報や具体的な待遇決定の方法等について、説明を義務付けることが適当である。