

2009年5月24日

社会政策学会2009年度春季（第118回）大会

テーマ別分科会 産業労働部会

（表題）

労働者供給事業の歩みと課題・展望

著者名 伊藤彰信（いとう あきのぶ）

所 属 労働者供給事業関連労働組合協議会（労供労組協）議長

連絡先 東京都大田区蒲田 5-10-2 日港福会館

全日本港湾労働組合

電 話 03-3733-8821 FAX 03-3733-8825

E-mail itoh@zenkowan.org

はじめに

「年越し派遣村」に象徴されるように、「派遣切り」といわれる派遣労働者の雇い止めが行われれば、寮からも追い出され、職を失うとともに住居も失い、ホームレスにならざるをえないという経済大国日本では考えられない状況が明らかになった。

この状況を改革し、派遣労働者の雇用と生活の安定を図るためには、日雇派遣や登録型派遣を禁止することだけで解決するものではない。戦後、日雇労働者には不十分であったが、セーフティネットがあった。それが、派遣法の成立によって解体され、無権利な日雇派遣労働者が出現したのである。日雇派遣を禁止したとしても日雇労働はなくなるのだから、一時的・臨時的労働者の就労過程をいかに健全なものにするのかという視点と同時に、一時的・臨時的労働者の社会労働保険などのセーフティネットをいかに確立するのかという視点とのふたつのアプローチの視点をもたないとこの問題は解決しない。

職業安定法第 45 条にもとづき労働組合にだけ許された労働者供給事業を行ってきた者として、労働者供給事業の歩みと課題・展望について述べてみる。

1 労働者供給事業とは

1947 年に制定された職業安定法は、第 44 条（労働者供給事業の禁止）で「何人も、次条に規定する場合を除くほか、労働者供給事業を行い、又はその労働者供給事業を行う者から供給される労働者を自らの指揮命令の下に労働させてはならない」と規定し、戦前に横行し、強制労働や中間搾取の温床となっていた労働ボスによる労務請負供給事業や営利職業紹介事業を禁止した。しかし、第 45 条（労働者供給事業の許可）で「労働組合等が、厚生労働大臣の許可を受けた場合は、無料の労働者供給事業を行うことができる」と規定し、自主的・民主的組織である労働組合が労働者供給事業をおこなうことは、強制労働や中間搾取が起こり得ないと判断して認めたのである。第 47 条（施行規定）には「労働者供給事業に関する許可の申請手続きその他労働者供給事業に関し必要な事項は、厚生労働省令でこれを定める」と規定されているが、労働者供給事業で働く労働者の保護に関する規定はない。

さて、ここで労働者供給事業に関連する用語について、おさらいをしておきたい。労働者供給事業とは「供給契約に基づいて労働者を他人の指揮命令を受けて労働に従事させること。労働者派遣に該当するものを含まないものとする」（職安法第 4 条）と定義されている。労働者派遣とは「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させることをいい、当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まないものとする」（労働者派遣法第 2 条）と定義され、労働者派遣事業とは「労働者派遣を業として行うことをいう」（労働者派遣法第 2 条）と定義されている。労働者派遣事業は、職安法第 44 条で禁止されている労働者供給事業の中から、供給元と労働者に雇用関係があり、供給先と労働者との間に指揮命令関係しか生じさせないような形態を取り出し、労働者保護が図られるよう種々の規制の下に適法に行えることにしたものである。

請負とは「当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うこと」（民法第 632 条）であり、請負事業者は、請け負った業務を自己の業務として自己の雇用する労働者の労働力を直接利用して仕事を完成させるのである。

労働者供給と請負の違いについては、職業安定法施行規則第 4 条で「労働者を提供しこれを他人の指揮命令を受けて労働に従事させる者（労働者派遣事業を行う者は除く）は、たとえその契約の形式が請負契約であっても、次の各号の全てに該当する場合を除き、労働者供給の事業を行う者とする」と定められている。各号とは、作業の完成について事業主として財政上及び法律上の全ての責任を負うもの

であること、作業に従事する労働者を、指揮監督するものであること、作業に従事する労働者に対し、使用者として法律に規定された全ての義務を負うものであること、自ら提供する機械、設備、器材（業務上必要な簡単な工具を除く）若しくはその作業に必要な材料、資材を使用し又は企画若しくは専門的な技能若しくは専門的な経験を必要とする作業を行うものであって、単に肉体的な労働力を提供するものではないこと、である。

労働者派遣と請負の違いは、請負には、注文主と労働者との間に指揮命令関係を生じないという点にある。この判断を明確に行えるよう「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準」（昭和 61 年労働省告示第 37 号）が定められた。

その他、職業紹介事業とは「求人及び求職の申し込みを受け、求人者と求職者との間における雇用関係の成立をあっせんすることをいう」（職安法第 4 条）と定義されている。また、出向とは「出向元事業主と何らかの関係を保ちながら、出向先事業主との間において新たな雇用契約に基づき相当期間継続的に勤務する形態」とされている（「労働者派遣法適正運営協力員手帳」より）。

2 労働組合が行う労働者供給事業

（１）労組労供の特徴とタイプ

労働組合が行う労働者供給事業（以下「労組労供」という）には次のような特徴がある。無料であり、営利を目的としない。したがって、中間搾取、強制労働を排除できる。供給は労働組合等の組合員に限られる。したがって、労組労供は組合員による民主的な運営が保障される。供給業務に制限が無い。したがって、労働者派遣が禁止されている業務を含めてどのような業務にも供給できる。

労働者供給事業の許可を受けている労働組合等は、2009 年 3 月現在、79 組合である（「労働者供給事業許可組合・許可番号等リスト」参照）。労組労供で働く労働者は 1 万人弱である。主な職種は、自動車運転手、介護・家政婦、港湾労働者、プログラマー、音楽家、出版・編集労働者、映画演劇関係労働者、放送関係労働者、建設労働者、林業労働者、配達員、配膳人、販売促進員（マネキン）、事務員などで働く者である。一時的・臨時的労働者であり、基本的に日雇労働者である。

労組労供の業種は、労働組合が労働者供給事業の許可を受けたの時期によって三つのタイプに分けることができる。職安法制定以後の早い時期に許可を取得した業種、いわば「古いタイプ」は、港湾労働者、看護婦・家政婦、自動車運転手、配達員（魚市場）調理師、配膳人などである。派遣労働者（業務処理請負労働者）の増加に対応して 1980 年代に許可を取得した業種、いわば「新しいタイプ」は、プログラマーや OA 機器操作、音楽家、旅行添乗員などである。労働者派遣法制定以降に許可を取得した業種、いわば「最新のタイプ」は、地域ユニオンなどである。

また、労供労働者の分類としては、就労期間によって、これも三つのタイプ分けすることができる。

家政婦、音楽家（スタジオ演奏、演奏会演奏）など時給によって賃金が支払われる「時給タイプ」とでも呼ぶべき労働者である。港湾労働者、自動車運転手、配膳人、旅行添乗員などの日給によって賃金が支払われる「日給タイプ」とでも呼ぶべき労働者である。コンピュータプログラマーなど数ヶ月、数年にわたるソフトウェア開発に従事し、月給によって賃金が支払われる「月給タイプ」とでも呼ぶべき労働者である。このようにタイプ分けした理由は、それぞれのタイプによって社会労働保険の適用が異なっているからである。もちろん、同じ職種でも、働き方によってこれらのタイプを移動する場合もあるので、限定的に分類できるものでないことは理解いただきたい。

（２）労供労組協と結成経過

労供労組協は、正式名称を労働者供給事業関連労働組合協議会といい、1984 年 2 月に結成された。

加盟組合は 19 組合、加盟組合員は約 85 万人、労働者供給事業で働く労働者約 6,000 人を組織している（「労供労組協名簿」参照）。

労供労組協の結成に至る経過は、労働者派遣法制定の動きと連動する。1978 年 7 月、行政管理庁は「民営職業紹介事業等の指導監督に関する行政監察結果に基づく勧告」を労働省におこなった。事務処理、情報処理等の特定の業務を外部に委託する傾向がみられ、企業に労働者を派遣して請負業務を処理する事業（業務処理請負業）が増加しているため、業務処理請負業に対する規制の在り方について、労働者供給事業の規制の在り方についても職安法の立法趣旨、内外の動向等を踏まえて検討するよう勧告したのである。勧告をうけた労働省は、1978 年 10 月、職安局長の私的諮問機関として学識経験者 5 名からなる「労働力需給システム研究会」（会長＝高梨晶信州大学教授）を設置した。同研究会は、1980 年 4 月、「労働力需給システムの在り方についての提言」をまとめ、労働者派遣事業制度の創設と労働組合が行う労働者供給事業の廃止を提言した。派遣労働者は、雇用が不安定になりやすいこと、使用者責任が不明確になりがちなこと、社会労働保険の適用がすすまないおそれがあることから、これらの問題点を除去し、派遣労働者の労働条件、雇用環境の向上を図る観点から一定の公的規制を加えた上で制度的に確立していく必要があると提言している。派遣労働者は、雇用期間の定めのない労働者とされていた。1980 年 5 月には、中央職業安定審議会に「労働者派遣事業問題調査会」（会長＝石川吉右衛門千葉大学教授）が設置された。公益、労働者、使用者の委員に加えて、特別委員として労働者供給事業を行う組合から、総評から全港湾、自運労、同盟から田園調布派出看護婦家政婦労組、新産別から新運転の 4 組合の代表と関係業界の代表 3 名が出席した。調査会での議論は、労働者派遣事業の創設に賛成と反対の意見が平行線のままであり、調査会は 1982 年 5 月から 2 年半にわたり中断された。労供労組 14 組合が「労働者派遣事業の制度化に反対す要望書」を提出したが、1983 年 11 月、中立労連（電機労連）は「労働者派遣事業の制度化推進についての要望書」を労働大臣に提出し、調査会再開を求めた。1983 年 12 月に調査会が再開され、1984 年 2 月には、事務処理サービス、情報処理サービス、ビルメンテナンス、警備の 4 業種に限定して、常用雇用の労働者派遣制度を創設すべきであるとの報告書がまとめられた。1984 年 3 月、中央職業安定審議会に「労働者派遣事業等小委員会」（座長＝高梨晶信州大学教授）が設置され、同年 11 月に「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」と題する報告をまとめた。翌年、第 102 回国会に労働者派遣法案が提出され、1985 年 6 月に成立、1986 年 7 月 1 日から施行された。

労供労組協は、結成直後の 1984 年 4 月に中央職業安定審議会に派遣制度の問題点を指摘し、慎重審議を求める要望書を提出し、シンポジウムの開催、パンフレットの作成などを行い、労働者派遣に反対する運動を展開した。1985 年 5 月に開催した労働者派遣法に反対する集会には 8,000 名が参加した。

派遣制度は、労働法の基本原則である労働者を雇用するものが使用するという直接雇用の原則を否定し、雇用と使用を分離し使用するものが雇用責任を負わないという使用者にとってまったく都合がよく、弱い立場の労働者にとっては雇用責任が保障されない制度である。とりわけ、登録型派遣労働者には、社会労働保険も適用されない無権利の状況を生み出した。

厚生労働省が 2009 年 1 月にまとめた労働者派遣事業の平成 19 年度事業報告の集計結果によると、派遣労働者数は 381 万人（常用品派遣労働者 101 万人、登録型派遣労働者 290 万人）である。労働者供給労働者 1 万人と派遣労働者 381 万人の差は歴然である。労働者派遣事業は、いまや、一時的・臨時的労働ではなく常態としての派遣労働であり、派遣先は雇用責任を逃れ、派遣元は人夫出し手配師稼業をおこなって急成長した。一方、職安法で当初から合法である、いわば老舗の労働組合が行う労働者供給事業は、細々と事業を続けているのである。

3 労供労組協の活動

(1) 労組労供がめざすもの

労組労供がめざすものは、強制労働、中間搾取を排除した労働市場の民主化、労働者供給事業の民主的運営、労働組合による労働市場への統制力の強化、労働者による職業能力開発、労供労働者の福祉の向上である。

労供労組協は、労働者派遣法成立以降、労働組合が行う労働者供給事業の普及と派遣労働者の組織化と地位の向上に努力してきた。

(2) 労組労供の普及

労働者派遣法の施行に伴い、労組法以外の職員団体や県評、地区労なども労組労供を行うことができるように規制を緩和させた。規制緩和の経過については後述する。労組労供を普及させるためにパンフレットを作成したりしたが、職員団体や県評、地区労などで労働者供給事業を行うところはなかった。労働者派遣法施行後に、新たに労働者供給事業をはじめた組合は、いくつかの地域ユニオン、出版労連、民放労連、映画演劇アニメユニオンなどである。供給実績を大きく伸ばしているわけではない。

労組労供が労働者派遣に差をつけられた最大の弱点は、事業主性がないことである。派遣事業では、派遣元が賃金を支払い社会労働保険に加入することになるので、派遣先は煩わしい労務手続きをしないですむのである。労供事業では、供給先が賃金を支払い社会労働保険に加入することになる。したがって、労供事業を行う労働組合に事業主性を認めて、賃金を支払い社会労働保険に加入するようにさせろというのが労供労組協の要求であった。この要求は、労働者の団体である労働組合が事業主であると認めることはできないという労働省の固い意志によって受け入れられなかったが、1999年の労働者派遣法と職安法の改正にあわせて、「供給・派遣」という方式で労働組合が運営する事業体が事業主となる方策が実現するのである。詳しくは後述する。

(3) 派遣労働者の組織化と地位の向上

1987年7月の労働者派遣法施行1周年に合わせて労供労組協は派遣労働者の労働相談を初めて行った。相談に来た派遣労働者を組織するため、スタッフユニオンという労働組合を結成した。スタッフユニオンは、全労済と提携して共済制度制度を目玉に組織化をおこなった。組合員は50名ほどになったが、顔の见えない労働組合活動には限界があり、組合員をコンピュータユニオンと東京ユニオンに振り分けて解散した。このスタッフユニオンが後のスタッフフォーラムの原型となる。派遣労働者の労働相談は、現在は特定非営利法人・派遣労働ネットワーク（代表 中野麻美弁護士）に引き継がれている。

労組労供で働く労働者の多くは日雇労働者であるので、労供労組協は日雇雇用保険問題に取り組んできた。登録型派遣労働者への社会労働保険の適用問題について、労供労組協は、日雇や数日単位で就労する派遣労働者に日雇雇用保険を適用するよう一貫して要求してきた。厚生労働省は、派遣労働者は特定の派遣会社に登録しているので、雇用関係を予定しているものであるから、不特定多数の事業者に雇用される日雇労働者と異なり日雇雇用保険は派遣労働者には適用されないと言い続けてきた。労供労組協は、旅行添乗員の派遣労働者を原告として、職安に日雇雇用保険の手帳（白手帳）を申請したが拒否されたことは不当であるという裁判を起こそうと考えたが、原告になる者がいなかった。なぜなら、彼女たちは、不就労時の所得保障があればよいと望んでいたが、「大学の英文科を卒業して世界中を飛び回る仕事をしているのに、日雇労働者と言われるのはいやだ」「私の子供が日雇健康保険で病院に通うことは恥ずかしくてできない」などといって、日雇雇用保険へ加入することを拒んだのである。当時の労働者派遣は専門職を派遣する制度であり、業務も限定されていたので、現在よりも派遣労働者の賃金は

低くはなかった。

ところが、2007 年に日雇派遣が社会問題になったとき、厚生労働省は、日雇派遣労働者でも日雇雇用保険が適用されると言い始めた。しかし、派遣ユニオンがフルキャストと交渉し、日雇派遣で働く労働者に日雇雇用保険を適用させることを確認させたにもかかわらず、フルキャストが就労者に日雇雇用保険の印紙を貼るために印紙購入事業者としての申請をしたところ、厚生労働省は認めなかった。平成 20 年 3 月の日雇労働者は 104 万人(総務省「労働力調査」)、平成 19 年度末の日雇労働被保険者数は 24,298 人(厚生労働省「雇用保険年報平成 19 年度」)であるが、おそらく、日雇派遣労働者で日雇雇用保険の手帳(白手帳) を所持しているものは数名であろう。

このように、日雇雇用保険を事実上廃止しようとする動きを厚生労働省は一貫しておこなってきた。不就労認定についても、労供労組が不就労を証明すれば職安が不就労を認定していたが、最近は、職安に出頭し、紹介する仕事がないことを確認しなければ認定されない。職安の労働出張所が統合されたこと、居住地の職安に出頭しなければならないので組合事務所で仕事がないことを確認した後自宅近くの職安に出頭しなければならないことなど、ますます不便になっている。

今通常国会で雇用保険法が改正され、加入要件が半年の雇用期間に短縮された。しかし、半年以内の雇用期間によっては加入できない状況が残された。隙間のない制度づくりのためには、民主・社民・国新党案のように 31 日以上雇用見込みの者を対象とすべきである。

30 日以下の雇用期間の者には日雇雇用保険が適用されることになるが、加入している者が少ないことは先に述べた。さらに問題なのは、2 ヶ月 26 日以上就労という受給資格要件である。この経済情勢で 2 ヶ月 26 日就労が難しくなっているのに、労供労組協は、緊急対策として 1 年間だけの緊急措置として受給資格要件を 2 ヶ月 20 日以上にするよう政府、各政党に申し入れた。そもそも、雇用保険改正にあたって、与野党とも日雇雇用保険について検討しなかったことが驚きである。日雇労働者は忘れられた存在、あってはならない存在なのであるか。労供労組協の働きかけによって、受給資格要件の見直しを含め制度が活用されるよう周知徹底する付帯決議が採択された。

労供労組協は、2001 年、中央省庁の再編にともない厚生労働省が設置された際に、社会・労働保険の適用基準の統一、労働時間に応じて保険給付が受けられるよう制度の抜本改正の検討を求めた。「今後の検討課題ですね」と担当者に一蹴されたが、労働時間にもとづいて保険納付をおこない、労働時間にもとづいて保険給付が行われる一元的な社会労働保険制度が必要であると考えている。

(4) ILO 条約討議

労供労組協は ILO 条約に関心をもって活動している。

1985 年の労働者派遣法成立後、労供労組協は、労働者派遣法は ILO の有料職業紹介条約(第 96 号) に違反すると提訴した。しかし、ILO は有料職業紹介条約の運用は各国政府の裁量にまかされるところが大いとして、違反とまではいえないとした。

1997 年 6 月第 85 回総会で採択された民間職業仲介事業所条約(第 181 号) は、有料職業紹介条約(第 96 号) を改定したものであるが、労供労組協は労働者供給事業がどのように位置づけられるのか討議の行方に強い関心をもっていた。同条約は、民間職業仲介事業のサービスを、職業紹介、雇用した労働者を第三者の利用に供する(派遣)、情報の提供の 3 種類に分類している。労働省は、この民間職業仲介事業所条約を錦の御旗に労働者派遣を原則自由とする法改正を行ったのである。条約は労働者保護を規定したものであるが、労働省は労働者保護には関心がなく、民間職業仲介事業所条約を批准するためには労働者派遣を自由化すべきだと吹聴した。労供労組協としては、3 分類に当てはまらない労働者供給は廃止されるのではないかと心配したのである。

1997 年から討議が行われた契約労働条約案についても関心を払った。同条約案は使用者側の強い反対のため採択されなかったが、ILO は問題のアプローチをかえて、2003 年の ILO 第 91 回総会では「雇用関係の範囲」について一般討議を行い「雇用関係に関する決議」を採択した。2006 年第 95 回総会で「雇用関係に関する勧告」(第 197 号)が採択された。この勧告は、雇用関係の存在する範囲、すなわち労働者性についての勧告であり、曖昧な雇用、偽装された雇用、複数当事者雇用(派遣などの間接雇用)を保護の対象となる労働者とし、使用従属性のみならず経済的従属性のある者も保護の対象としている。そして、使用者の概念を実質的に雇用条件を定める者へと広げ、保護の責任者が誰であるかを明確にすることを規定している。労供労組協は第 95 回総会に横山南人事務局長を派遣し、討議の状況を把握してきた。この勧告にもとづいて、労働者性を拡大し、雇用契約の範囲を使用従属関係のみならず経済的従属性を考慮したものにし、請負労働者、業務委託労働者の保護を図ること、その作業をすすめるため、非正規労働者の雇用形態ごとに労働法規適用の明確化することなどを厚生労働省に要求した。厚生労働省は「労働者性は実態に即して判断しており、現行の判断基準で問題はないと考える」と回答した。

ILO は、2002 年の第 90 回総会で「協同組合の促進に関する勧告」を採択したが、労供労組協は日本労働者協同組合連合会の代表が ILO 総会に参加することを応援し、その後も「協同労働の協同組合法」制定運動に協力している。

(5) 労働者供給事業の規制緩和

労供労組協は、労働者派遣法の制定以降、労働者派遣法の改正(規制緩和)に合わせて、労働者供給事業について規制緩和するよう要求し、労働者供給事業を容易に行えるようにしてきた。

労働者派遣法は、1986 年 7 月から施行された。対象業種は、ソフトウェア開発、事務用機器操作、ファイリング、通訳・翻訳、速記などの 13 業種、1986 年 10 月には機械設計、放送関係の 3 業種が追加された。1994 年には、60 歳以上の高齢者の派遣事業が港湾運送、建設、警備、製造業を除いて特例的に認められ、1996 年には育児・介護休業取得者の代替要員にも適用された。従来は派遣事業が認められる業種を列挙するポジティブリスト方式であったが、94 年改正と 96 年改正の特例は派遣を禁止する業種を列挙するネガティブリスト方式に変わった。96 年改正では、一般派遣に図書製作、編集など 10 業種が追加された。1999 年改正では、ポジティブリスト方式を改め、港湾運送、建設、警備、医療関係、製造業を除いて派遣事業は原則自由となったのである。1985 年には、職安法第 44 条で禁止されていた労働者供給事業のうち労働者保護が行われるよう規制した労働者派遣制度をつくって労働者供給事業の一部を例外的に解禁したのであるが、1999 年改正によって職安法第 44 条はまったく骨抜きになり、労働者供給事業を原則的に解禁したのである。そして、専門的業種に限って派遣を認めるという思想もなくなった。その後、医療関係が解禁され、2003 年改正(2004 年 3 月施行)では製造業も解禁された。1999 年改正では、派遣期間を 1 年に制限していたが、2003 年改正では派遣期間が最長 3 年に延長できることになった。製造業においては派遣期間が 2007 年 2 月までは 1 年、2007 年 3 月からは 3 年になった。臨時的・一時的業務に限定するという思想も、03 年改正によって事実上の常態としての派遣が可能になったといえる。

労働者供給事業に関する規制緩和について述べれば、労働者派遣法施行以前は、労働組合法にもとづく労働組合(労働委員会の組合資格証明)、法人格、産別労組による資格確認、組合費は定額、供給地域は通勤可能な範囲、許可期間は 1 年などの許可要件があった。労働者派遣法施行に合わせて、労働組合法に規定する労働組合に加えて、国家公務員法、地方公務員法に規定する職員団体、地域の労働組合組織(中央団体による資格確認が必要)、法人格は不要、産別労組による資格確認は不要、組合費は、

定額、定率、その組み合わせが可能（上限は 10.5%）許可期間が 1 年から 3 年へと変わった。1999 年改正では、労働者供給事業者の明記（職安法第 4 条）労働者供給事業を行う労働組合等から供給される労働者のみを対象として、一般労働者派遣事業を行うことを予定する場合の優遇措置（この点は詳しく後述する）許可期間が 3 年から 5 年へなどの緩和がおこなわれた。2003 年改正では、派遣法で許可単位が事業所単位から事業者単位になった。派遣地域が通勤可能範囲を超えて広域化したので、労働者供給事業についても全港湾が中央本部で許可を取得（2005 年 7 月）するようになった。

4 労働者派遣法 1999 年改正と「供給・派遣」制度

（１）労働者供給事業をめぐる法律議論

1999 年の労働者派遣法改正に向けた議論の中で、労供労組協が危惧したことは、2 点あった。ひとつは、ILO の民間職業仲介事業条約（第 181 号）のサービス分類に労働者供給事業が位置づいていないので、労働者供給事業が廃止されるか、職業紹介あるいは派遣に整理されるのではないかと心配したこと。もうひとつは、派遣が原則自由化されれば、労働組合の行う労働者供給事業は、これ以上の発展は望むべくはなく、消滅の一途をたどるのではないかということであった。労供労組協は、労働者供給事業法を制定して労働組合の事業主性を獲得し、派遣事業と対等に事業展開できる条件を獲得することが、労組労供の生き残る方策と考えた。

労働省職業安定局民間需給調整事業室（当時）とのやり取りは、労働者供給事業を考える上で参考になることなので述べておく。労働省は「職安法第 44 条は変更しない。労働基準法第 5 条（強制労働の禁止）第 6 条（中間搾取の排除）がある限り職安法第 44 条をなくすことはできない」という。労働基準法第 5 条（強制労働の禁止）第 6 条（中間搾取の排除）をなくすことはできない根拠は、憲法第 18 条（奴隷的拘束及び苦役からの自由）である。横道に逸れるが、有事法制で自衛隊法第 103 条にもとづく民間人への業務従事命令に罰則規定がない理由も強制労働を禁じた憲法第 18 条があるからである。労働組合に事業主性を与える点については、労働省は頑として認めようとしなかった。労働者の組織である労働組合が労働者を雇用する事業主となることは自己矛盾であり、ありえないというのである。我々は、憲法第 28 条（労働者の団結権、団体交渉権その他団体行動権）に「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」と定められているが、「勤労者」とは雇用関係にある賃金労働者だけでなく、働くことによって生活する者を含む幅広い概念であり、勤労者の団結組織である労働組合が事業を行い、事業主となることがなぜできないのかと考えている。この問題は、ILO 雇用関係勧告を踏まえながら労働者概念をどのように捉えるのか、また、労働者を雇用労働だけでなく、契約労働、協同労働の観点からも捉える必要がある重要な問題だと考える。そして、憲法第 28 条の「勤労者」をどのように解釈するが問題になる。

労働省との議論を経て、労働組合が事業体を設立し、労働組合の行う労働者供給事業から供給される労働者のみを対象として労働者派遣事業をおこなう「供給・派遣」という方式によって、労働組合に事業主性を擬制的に与える方策がとられることになった。「供給・派遣」とは、労働組合から派遣事業体に労働者を供給し、派遣事業体が派遣元となってその労働者を派遣先に派遣をするというものである。二重派遣（多重派遣）は労働者供給事業にあたり違法であるが、「供給・派遣」は合法である。

（２）「供給・派遣」制度

1999 年改正で、職業安定法第 4 条に「この法律において『労働者供給事業者』とは、第 45 条の規定により労働者供給事業を行う労働組合等をいう」と「労働者供給事業者」の定義を追加した。また、職業安定局長通達で労働者派遣事業の許可要件に「なお、職業安定法第 45 条に規定する労働大臣の許可

を受け、労働者供給事業を行う労働組合等から供給される労働者のみを対象として、一般労働者派遣事業を行うことを予定する場合については、イにおいて『1千万円』を『500万円』と、ハにおいて『800万円』を『400万円』と読み替えて適用する」を加えた。イとは基準資産額、ハとは事業資金のことである。

「供給・派遣」は労組労供における優遇措置である。労働組合は「供給・派遣」の形態でなければ労働者派遣事業はできないというわけではない。高梨晶氏は、「労働組合も派遣事業をやればいい」というていたが、それは、労働組合が出資して会社を設立して派遣事業を行うことであり、労働者派遣法の許可要件をクリアすれば派遣事業はできるのである。現在、労働組合が出資して創った派遣会社として、サービス連合（旧・観光労連）の（株）フォーラム・ジャパンと連合の（株）ワーク・ネットが派遣事業を行っている。

（３）企業組合スタッフフォーラムの設立

労供労組協は、1999年12月に加盟組合の協同出資によって企業組合スタッフフォーラムを設立した。2000年1月には一般労働者派遣事業の許可を取得し、事業を開始した。企業組合とは、中小企業等協同組合法にもとづくもので、相互扶助を目的とし、働く者が協同出資をして設立する企業体である。企業組合は、出資額の多少にかかわらずひとり1票である。企業組合スタッフフォーラムは、主にOA機器操作の労働者を派遣し、労働者は大口出資のコンピュータユニオンと東京ユニオンに所属するようにした。一時期は登録者数が100名を超え、実働人員が20名を超える状況であったが、営業担当者が家庭の都合で止めることが重なり、専従の営業担当者を置かないことによってやっとな赤字を出さなくてすむような状況であった。このままでは事業展開がおぼつかないときに、グッドウィルの事業停止騒ぎがあったのである。

企業組合スタッフフォーラムは、新たに営業担当者としてグッドウィルで働いていたスタッフを迎え、2008年3月に第2事業部の設立した。第2事業部は、事業停止にあい、崩壊していくであろうグッドウィルなどの派遣労働者の受け皿として発足したのである。

（３）労供労組協の労働者事業体

労供労組協では、労働組合による事業体の設立をすすめてきた。介護保険法の居宅サービス事業者の指定を受けた企業組合ケアフォーラム（全港湾）これは「供給・請負」ということになる。労働者派遣事業許可を取得した企業組合コンピュータユニオン（電算労）と企業組合スタッフフォーラム（東京ユニオン、電算労）。労働者派遣事業許可を取得した有限会社タブレット（新運転）など。供給・派遣ではなく完全な派遣会社である株式会社フォーラム・ジャパン（サービス連合）である。

契約の形式は、供給を行う労働組合と事業体とは供給契約を締結する、そして、事業体は、供給労組の組合員以外からの供給を受けないことを明記したクローズドショップによる専ら供給ということになる。そして、事業体が派遣元になって供給された労働者を派遣するのである。

（４）スタッフフォーラム第2事業部と労供労組協

労組労供を行っている労働組合の寄合所帯である労供労組協は、スタッフフォーラム第2事業部の設立に伴い、一定のルールづくりをおこなった。「供給・派遣」で働く労働者は、労働者供給事業許可を受けた労働組合の組合員になることが絶対条件であり、従業員の3分の1は企業組合スタッフフォーラムの組合員（一定の出資をすること）であることが必要である。

労働者の所属労働組合をどこにするかであるが、所属労働組合となれる労働組合は、労供労組協加盟組合であること、労働者供給事業許可を取得していること、労働組合としてスタッフフォーラムに出資していること（一定基準を定める）の条件を満たすものでなければならないことにした。所属労働組合

の決定は、労働者の労働組合選択の自由を確認したうえ、届出された職種・地域による組合に割り振ることにした。組合費については、組合費は賃金の1%で統一し、スタッフフォーラムがチェックオフをすることにした。企業組合スタッフフォーラムの出資金について、現在の大口出資者は、東京ユニオン、電算労、全港湾、全日建である。個人が出資者となる場合、一口1万円の出資金は、一括支払いか10回の分割積み立てを行うかどうか選択できるようにした。

5 労働者供給事業の課題

(1) なぜ労組労供は発展しなかったのか

労働者派遣事業は大きく発展したが、一方、労組労供は、今にも無くなりそうになりながら細々と生きながらえているにすぎない。戦後、GHQは日本が再び戦争を起こさないように、日本を戦力を持たない平和国家にするとともに、産業分野では独占財閥を解体した。そして、侵略戦争に駆り立てた低賃金、長時間労働の劣悪な労働条件で働く労働者をなくし、労働市場を近代化するため、労働組合を育成した。強制労働、中間搾取の温床であった労働ボス支配を廃し、労働の民主化を図る上で労働組合による労働者供給事業は、一つの目玉商品であったろう。では、なぜ労組労供は発展しなかったのだろうか。

第1に、戦後日本の労働組合運動は企業別労働組合が主流であることである。企業別労働組合の運動は、雇用関係が成立した以後の労働者を対象とした運動でしかない。労組労供にはほとんど関心を持ってこなかった。また、日雇労働運動を担った労働組合はわずかである。私は、先輩に連れられて日雇健保共闘の会議に出たことがある。総評傘下の組合が多かったが、全建総連も参加していたので春闘共闘の組織であったかもしれない。事務局は全日自労が担っていた。全建総連、全港湾、全林野(全山労)、全競労、自運労などが参加していた。日雇健康保険法は、全国土建(全建総連の前身)、全日自労などの「健康保険適用獲得同盟」の運動により1953年8月に成立した。しかし、運動をすすめてきた労働組合が満足できる内容ではなかった。日雇健康保険法は1984年に廃止され、健康保険法に繰り込まれることになり、日雇労働者は健康保険の日雇特例被保険者となった。全国土建は、日雇健康保険法成立とともに組合を事業主とみなす「擬制適用」によって組合員に日雇雇用保険の適用を図ってきた。日雇健康保険法の廃止に伴い、「建設国保」に移行した。全日自労は、1949年に制定された緊急失業対策法に基づいて就労していた日雇労働者を組織していた。1971年に「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が制定され、「緊急失業対策法は、現に失業対策事業に使用されている失業者にのみ、当分の間、その効力を有するものとする」となった。1980年の失業対策制度調査研究報告において失業対策事業の終息の方針が打ち出され、2006年度末で特定地域開発就労事業が廃止されて、失業対策事業は完全になくなった。全日自労は、1971年以降、失業者や中高年齢者の仕事づくりをめざす「事業団」の結成をはじめ、1979年に中高年雇用福祉事業団全国協議会を結成、1986年には日本労働者協同組合連合会へと発展している。全競労は、2002年に自治労と統合したが、当時、「供給・派遣」による労働者供給事業を行うことを検討していたことを、最近私は知った。しかし、民間委託化を容認し、身分が不安定になる派遣労働者になることに抵抗があったようである。日雇健保共闘は、日雇健康保険法廃止に伴って解散し、それぞれの労働組合が独自の道を歩むことになった。現在では、日雇雇用保険や日雇健康保険の問題など日雇労働者問題を組織的に扱う労働組合組織は、労供労組協だけになってしまった。

第2に、政府が非正規労働者の雇用政策、社会保障政策を真剣に考えてこなかったことである。1952年2月、職安法施行規則第4条を改定して「専門的な企画、技術」を「企画若しくは専門的な技術若しくは専門的な経験」に改めた。「企画」とは「請負作業に必要な計画又は段取りを行うこと」と解釈され、

「専門的な経験」とは「大工の仕事を10年もすれば、大抵の大工仕事はできる」と解釈されるようになった。これによって労働者供給を行う請負作業会社が復活し、製造業で社外工（構内下請作業員）や臨時工が広まるようになったのである。そして、次に労働者供給事業が問題になってくるのが、1960年代後半からの情報処理や事務処理の業務処理請負事業であるが、それも実態に追隨して労働者派遣法を制定してしまう。労働者供給事業を禁止する職安法の趣旨を一貫して緩和してきたのである。

第3に、労働者派遣事業に太刀打ちできなかったように、労組労供は企業にとって使い勝手の良い制度ではなかったことである。労組労供の場合、供給先が雇用者であり賃金の支払い者であり社会労働保険の適用をしなければならない。労働者派遣事業の場合、派遣先にとって雇用責任を負わないで済む。労務事務を行うこともなく、物品購入と同じように労働者を集めればよいのである。

第4に、仕事を安定的に確保することが困難であることである。これは、労働者派遣事業でも同じことであるが、仕事を確保するには並大抵の努力ではできない。営業活動が重要な鍵を握るのであるが、労働組合活動の経験者は、営業活動があまりにも下手である。

第5に、社会労働保険制度が不十分である上に、たとえ社会労働保険に加入しても十分な給付を受けない。日雇雇用保険、日雇健康保険に加入しても2ヶ月26日以上就労が必ず確保できる保障がない。厚生年金には加入できない。一般的な社会労働保険と異なることで社会的にそして心理的に差別的な扱いを受ける。

脇田滋（龍谷大学教授）は、派遣労働者の現状を、不安定な雇用、劣悪な労働条件、正社員との身分差別、孤立した存在と説明しているが、労供労働者の場合、労働組合に加入している点で孤立した存在ではないといえるが、残りの3点は、派遣労働者と同様である。

（2）労働者供給事業の課題

日雇労働者はあってはならない存在なのであろうか。舛添厚生労働大臣の日雇派遣問題に関する発言を聞いていると「日雇という不安定な就労状態をいいとは思っていない」「不安定な就労に甘んじないように常用雇用へのインセンティブを与えた方がよい」というように述べている。日雇であることが本人の責任であるかのように聞こえる。では、政府は、日雇労働をなくすためにどのような努力をしてきたのだろうか。日雇労働を禁止し、すべての労働者は雇用期間の定めのない労働者にする方針なのだろうか。新港湾労働法の議論のとき、日雇労働者の就労を禁止すべきだという労働側の主張に対して、労働省は「日雇就労を禁止することは憲法第22条で定めた職業選択の自由に反する」として認めなかった。政府は本当に日雇労働をなくすことを考えていない。波動性や景気変動がなくなる限り、日雇労働、短時間労働、短期間労働はなくなるのである。むしろ、日雇労働などが存在することを前提に労働者保護が図れる就労体制とセーフティーネット策を確立することが重要である。

それでは、労組労供を発展させるための課題とは何であろうか。

第1に、日本の労働運動の中で労組労供を位置づけなおすことである。労働者供給事業を行っている労働組合には、自らを職能組合と位置づけ、日本労働運動の中で独自の道をすすむ姿勢を持っている。しかし、それだけでは、労組労供の発展は望めないであろう。もちろん、職能組合としての要素をもっているなのでその面を発展させることを否定しているのではない。問題は、日本の労働者の3分の1以上を占めている非正規労働者の団結を促進し、権利の確立のために労組労供が果たせる役割を示し、労組労供の拡大を図ることである。そのためには、産業別（業種別）あるいは地域別の労働力需給システムとしての位置づけが必要になる。たとえば、正社員を採用する場合は労供労働者から採用する、あるいは先任権制度を導入して雇用調整に対応できるようにすることである。雇用延長制度と関係付けて高齢者の活用にも役立てる。日本の場合、非正規労働者は正規労働者から差別された存在であるが、その差

別は身分的に固定化された差別である。そうではなくて一生の労働生涯の過程に労組労供が位置づくようにできないだろうか。同一労働同一賃金の実現、正規労働者と非正規労働者の労働条件の統一を図る挺子にもなる。労組労供は組合員であれば供給できるのであり、現に常用労働者の供給も行われている。また、地域での労働は、たとえば、スーパーで短時間労働をする場合、労働条件が同じであれば、なるべく家から通いやすい場所で働きたいのが労働者の要望であろう。地域の労働団体が、労組労供を行うことによってそれが可能になる。そして、地域最賃や指定管理者など公契約の条件引き上げを地域労働運動の課題にすることができる。

第2に、社会労働保険の適用を図ることである。日雇雇用保険と日雇健康保険の適用が必要であるが、その充実が求められる。それよりも、日本の社会労働保険制度は正規労働者を前提につくられている制度であるから、今や労供労組協が要求しているように正規労働者・非正規労働者の一元的な社会労働保険制度が必要となっている。

第3に、正規労働者と同様の安全衛生、福利厚生を獲得である。労供労働者には、定期健康診断を行っているわけでもない。福利厚生制度もない。事故を起こした場合、労災保険適用労働者であっても企業上積み補償はない。「日給タイプ」の労働組合では、供給先の団体と労使共管の組織を立ち上げ、健康診断、安全衛生教育、災害補償、慶弔制度などを行っている。また、組合費の中から共済費を積み立て同様の制度運用をしている。これら制度の運営が民主的に行われること、また、より安定した制度にすることが課題である。

第4に、職業訓練を行える体制を確立することである。職安法に「労働者供給事業者」を定義させたが、事業主性を獲得したものではない。労働組合が組合員の職業訓練を行うのではなく、事業体が職業訓練を行わなければ職業訓練に関する諸制度を活用できないのである。

第5に、労組労供の存在を社会的にアピールすることである。派遣労働者、非正規労働者の問題がここまで社会問題になっているのに、マスコミの報道では「労働者供給事業は禁止されている」とまでは報道するが、「労働組合にのみ労働者供給事業が認められている」という報道は皆無である。さらに、労働者事業体が協同して「協会」を結成して、情報交換を行うとともに社会的に労働者のために事業を行っている組織があることを宣伝することも検討課題である。

5 労働者供給事業法（仮称）の構想

（1）発想

労供労組協は、2009年3月に開催した第26回総会において、労働者供給事業法（仮称）の制定運動をすすめる方針を確認した。労働者供給事業法（仮称）といってもその内容はまったく決まっていない。派遣労働が大きな社会問題になっているとき、労組労供こそが問題の解決方法でなければならないという信念だけである。登録型派遣を禁止する、あるいは労働者派遣法を廃止することによって、派遣労働者381万人は正規労働者になれるのだろうか。むしろ、非正規労働者の権利を確立し、その団結を促すことが必要である。米国のオバマ大統領が議会に提出している従業員自由選択法（カードチェックによって過半数の支持を集めれば、労働組合が結成でき、交渉権を獲得する）をはじめとする労働政策をみると、1930年代のニューディール政策のように労働組合を育成することが社会の底支えとなり、個人消費を拡大することになり経済回復に寄与するという政策のように思える。労組労供は、封建的な身分制度を打破して、労働者の団結により自主的、民主的な就労体制を望んだものである。そもそも、職安法44条で禁止されていたもの（労働者供給、労働者派遣、在籍出向）は、労働組合にしかできない。労働組合がおこなう労働者供給事業に関する労働者供給事業法を制定して、労働者保護を図ることが必

要である。

（２）職安法第 44 条で禁止した労働者供給事業とは何か

GHQ が排除しようとした労働ボスとはどのようなものであったのか。1919 年の ILO 第 1 回会議で失業に関する条約（第 2 号）と同勧告（第 1 号）が採択された。第 2 号条約は、加盟国に無料の公共職業紹介所の制度を設けることを求めている。第 1 号勧告は、有料・営利の職業紹介所の設立禁止を勧告している。日本は 1921 年 4 月に職業紹介法を制定し、職業紹介事業は国の事務と位置づけた。営利職業紹介事業については許可制とし、規制の対象にした。1938 年 4 月の職業紹介法改正により、労務供給事業（臨時に使用せらるる労務者を有料にて又は営利の目的をもって供給する事業）を許可制とし、規制の対象とした。

一方、商法第 502 条は営業的商行為として「作業又は労務の請負」（第 5 号）を挙げ、「労務の請負は労務を提供すれば足り、仕事の完成を約するに非ず」と解説され、労務供給事業は民法上の請負ではないが商法上の請負として認められていた。戦前は、請負ということばに、仕事の完成と労務の供給の両者が含まれていた。また、労働者保護法制においても、旧工場法は労務供給事業者が提供する労働者を含め労務を提供する者すべてを対象としていたし、労働者災害扶助法と労働者災害扶助責任保険法は事業主（労働者を使用して事業をなす者）に業務上の死亡、負傷、疾病についての扶助を義務付けていた。このように戦前は、労働者性について使用従属性のみで判断していなかった。

1947 年 11 月に制定された職業安定法は、有料職業紹介事業を原則禁止とし、労働者供給事業を労働組合が行う場合を除き禁止した。GHQ は、たとえ契約が請負形式であろうと、労働力を主体とする作業は労働者供給事業として禁止せよと徹底したのであった。職安法施行規則第 4 条の「請負 4 要件」を満たさないものは、労働者供給事業とされたのである。

このことを裏返してみると、労働者供給事業を徹底的に禁止する一方で、労働者供給事業でないと認められた作業請負を、労働法規から完全に免責するものであった。そして使用従属性の有無が労働者性を判断する要素として絶対性をもつようになるのである。

有料職業紹介については、職安法制定後、少しずつ対象職種を拡大していった。1947 年 12 月は、美術家、音楽家、演芸家、科学者、医師、歯科医師、獣医師、薬剤師、弁護士、弁理士、計理士だけであった。1948 年 2 月には、助産婦と看護婦が、1949 年に保健婦、理容師、調理師、マネキン、美術モデルが、1951 年に家政婦が、1952 年に配膳人が追加された。実態は限りなく労働者供給事業に近かったが、占領下では労働者供給事業の規制緩和はタブーであり、後には既に看護婦等でこのスタイルが確立してしまっていたことが、臨時派遣型職業紹介というやや奇形的な存在を作り出したといえよう。（この項の記述は、濱口桂一郎が 2006 年 11 月 30 日、連合の労働者派遣・請負問題検討会で「労働者派遣法の制定・改正の経緯について」講演したメモによる）

濱口桂一郎（労働政策研究研修機構）は、今年 3 月 14 日、労供労連が主催した「労働組合の労供事業法制定に向けて」という集会で講演した。講演の趣旨はその日の同氏のブログに書かれているので引用する。「登録型派遣と労組労供と臨時日雇型紹介はビジネスモデルとしては同じものだから、無理に派遣元がフルに使用者だからいいんだという派遣に押し込めたり、無理に派遣先がフルに使用者だからいいんだという紹介に押し込めたりするより、全部素直に労供事業であるという原点に戻って、それにふさわしい規制のあり方を考えていくべきではないか。その点でいうと、組合労供にも、事業主体が労働組合であるがゆえに事業者性が認められないという妙なゆがみが生じており、労働組合法上の労働組合との関係を法的にもういっぺん再検討すべき時期に来ているようにも思われます」

（３）労供労組協の内部議論

労働者供給事業法（仮称）については、構想がまとまっていないので、私見も含め労供労組協内部の議論を紹介しておく。

第１に、労働組合の事業主性を獲得することを第一義的な目的にしない。今まで労供労組協で労働者供給事業法を議論するとき、その目的は事業主性の獲得であったが、労働組合が事業者たりうるのかという議論になれば、今の厚生労働省の対応を見れば入り口で膠着してしまうおそれがある。事業主性が必要な場合は、企業組合による「供給・派遣」を活用することを考慮する。

第２に、この法律の対象労働者をどこまでの範囲にするかである。労働者派遣は、労働組合が行う「供給・派遣」しかできないことにする。派遣事業の主体は、企業組合とする。民間企業に常用型派遣を認めてもよいのではないかという意見もあるが、現状の常用型派遣労働者の８割が解雇されている状況（厚生労働省「労働者派遣契約の中途解約に係る対象労働者の雇用状況について」平成 21 年 2 月 27 日発表）であるので、民間企業の常用派遣は禁止すべきという意見が強い。現に労組労供は常用労働者の供給を行っている。有料職業紹介について、日雇、短期雇用の職業紹介については、労働組合が行うようにする。

第３に、この法律の対象となる労働者の社会労働保険をどうするかである。日雇雇用保険、日雇健康保険のように独自の社会労働保険制度とするか、それとも、正規労働者と非正規労働者の社会保障制度は一元化し、労供労働者が加入しやすくするかという議論であるが、一元的制度にすべきである。その場合、参考となるのが、岩波ブックレット「労働、社会保障制度の転換を」に収められている「共同提言 若者が生きられる社会のために」の社会労働保険の項目である。提言を要約すると、加入要件を所定労働時間 20 時間以上（複数就労も合算）、収入要件・期間要件をはずす、保険料率 20 時間では本人負担率を低くし、順次労働時間増に応じて引き上げる。短期雇用の雇い主負担を高く設定、20 時間未満は、雇い主に厚生年金・健康保険の保険料義務付け、失業者への社会保険加入の保障、保険料は国が肩代わり（「失業者」とは、就労時間が 20 時間未満で週 20 時間以上の仕事を探している人）、若年者で国民健康保険、国民年金に属する場合、保険料算定・減免の基準を若年者本人の個人単位とし、本人の負担能力に応じて保険料を減免、である。

第４に、事業主性を持たないことによる十分な対策がとられていない福利厚生や職業訓練などをどうするか、また、波動性や景気変動による不就労時の所得保障をどうするかという問題である。手数料を取るのか、別組織に基金を積み立てるのか、組合費でまかなうかという問題である。事業を行う財源は組合費とすることは当然であるが、その他、組合費の中には、福利厚生基金、雇用保障基金、職業訓練基金などの積み立てを義務付ける。使用者からの拠出を明確にする。ILO 雇用関係勧告にあるように使用者責任を取る者が明確になり、労供労働者の保護が図られれば良いのである。

第５に、資格要件を厳しくし、悪質な労働組合や労働関係法令違反事業者の参入を認めないようにする。

おわりに

労働者派遣法を廃止するとともに労働者供給事業法（仮称）を制定して、派遣労働者の団結を促すことが、派遣労働者の労働条件を改善し、福祉の向上に寄与すると考え、きわめて乱暴ではあるが問題提起した次第である。労組労供に多くの方が関心を持っていただき、労組労供の発展に協力していただくことを願うものである。

以上