

EUにおける「経済的従属労働者」の法政策

濱口 桂一郎

政策研究大学院大学教授

1 雇用労働者と自営業者の間

今日、世界的に雇用労働者と自営業者の狭間に位置する人々の問題が政策課題としてクローズアップされてきている。国際的なレベルでは、本号の鎌田論文が紹介しているように、ILOにおいて「契約労働」や「雇用関係」という形で議論されてきているし、日本でも労働契約法制研究会報告で「雇用と自営の中間的な働き方に従事する者への対応」が取り上げられた。

本稿では、EUレベルでのこの問題に対する法政策の試みを概観するとともに、EU加盟国レベルで既になされている法的対応を若干紹介したい。

その前に、この問題の法的概念整理を試みておこう。雇用労働者と自営業者の区別が問題になるのは、両者が労務サービスを提供するという点で共通

性があるからである。日本の民法では、請負ないし委任（一般的には「委託」という契約類型で労務サービスを提供する者が問題になる。雇用とこれらとの区別の基準は明快なようでよく考えると実は曖昧な面がある。一般的には前者が使用者の指揮命令下で就労する支配従属関係で特徴づけられ、後者は自己の判断に基づいて就労する独立性で特徴づけられるのだが、雇用労働者でも例えば裁量労働制などを考えるといちいち使用者の指揮命令に従って就労しているわけではないし、自営業者といっても注文者の事細かな「指図」に従って就労している場合もある。これは欧州でも同様で、そこで企業組織の一部に組み込まれているかどうか、事故があったときのリスクをどちらが負担するか、作業に必要な手段をどちらが所有しているか、就労時間が決められているか、などさまざまな副次的メルクマールが提案されているが、見て分かるようにいずれも例外が想定されて、決め手になりうるものはない。

そもそも、なぜ雇用労働者と自営業者の区別が大きな問題になるかといえば、産業革命以来労働問題が大きな社会問題になり、これに対応するため労働者保護のための労働法や社会法といった法制度が整備されてきたからである。雇用労働者だと判断されれば労働法の保護が受けられるのに対し、自営業者だと判断されればそれが受けられない。これを裏側からいえば、雇用労働者だと判断されれば余計な労務コストがかかるのに対して、自営業者だと判断さ

はまぐち けいいちろう

1958年生。東京大学法学部卒業。労働省職業安定局、労政局、労働基準局、欧州連合日本政府代表部第一等書記官、埼玉県労働商工部職業安定課長、厚生労働省政策企画官、東京大学客員教授などを経て現在に至る。著書に『労働法政策』、『EU労働法形成過程の分析』、『EU労働法全書』（共訳）などがある。

ればその分を節約できるわけである。その意味では、この問題は労働者保護水準が高い国ほど生じる可能性が高くなる。日本のように正社員の保護水準は高いが非正社員の保護水準が低い国であれば、非正社員にしておけば労務コストがかなり節約できるが、欧州諸国のように雇用労働者の均等待遇が求められる国では、それから逃れるために自営業者にしてしまうということがある。明らかに雇用労働者であるのに、法的義務を逃れるために自営業を装っているだけであれば、それとして対処すればよいわけであるが、問題は実態的にも雇用労働と自営業の中間的な形態であって、いずれに整理しても問題が残るような場合である。そういう働き方が増えてきているのは、日欧を問わず共通の現象であろう。

一方で、経済社会の活力を増進するためには自営業を含む企業家精神を活発にしなければならないという要請もある。自営業者は労務サービス提供者という点で雇用労働者と連続しているとともに、独立の企業体であるという点で中小企業とも連続している。そして、近年の雇用政策において中小企業の雇用創出効果が強調されるようになればなるほど、中小企業の「ひよこ」としての自営業開業への視線は熱くなる。この問題の複雑さの一端がそこに現れている。

2 EUレベルにおける経済的従属労働者政策への試み

(1) 2000年の第1次協議

法的には独立した自営業者であるけれども、実態的には単一の就業源に経済的に従属している者を「経済的従属労働者」という名称で取り出してきて、彼らへの法的対応の必要性を欧州委員会が初めて公式に提起したのは、2000年6月の「雇用関係の現代化に関する労使への第1次協議」においてであった。そこでは、テレワークと経済的従属労働者について具体的な施策をとるべきかどうかを労使に問いかけていた。

この問題提起の背景にあったのは、アラン・シュビ

オを座長とする「労働法の未来」専門家グループが1999年6月にまとめた報告書「欧州における労働の転換と労働法の将来」*1であった。同報告書は、労働法の基本概念としての支配従属関係を再検討する必要があるとし、高度の労務指揮権と高水準の安定と福祉で特徴づけられるフォーディスト・モデルの労使関係が溶解し、ポスト・フォーディスト的労働形態が拡大する中で、かつてプレ・フォーディスト的状況に対して用いられた経済的従属性というメルクマールを改めて取り上げる必要があると論じている*2。

上記第1次協議は明らかにこの報告書を受けたものであったが、この段階では使用者側のUNICEから、概念があまりにも曖昧でスタンスの決めようがないと批判され、まず概念をはっきりさせ、どういう問題があるのか明らかにした上で再度協議し直せと、退けられてしまった。ちなみに、テレワークについては労使双方とも積極的な姿勢を示し、それに絞った第2次協議を経て労使団体間で交渉が行われ、2002年7月に初めての自律的協約としてテレワーク協約が締結された*3。現在各国レベルでの実施が進んでいるが、これはあくまでも雇用労働者たるテレワーカー（日本でいう「在宅勤務」）が対象であり、自営業者たるテレワーカー（日本でいう「在宅就労」）は含まれない。

(2) 調査研究の進展

その後しばらくは、EUレベルでの政策提起はされないまま、いくつかの調査研究が行われた。まず2002年6月に、欧州委員会の外郭団体である欧州生活労働条件改善財団が「経済的従属労働者：雇用法と労使関係」*4と題する比較報告書を発表し、各国の状況や法制度、政策対応、さらには労使団体の動きについて紹介した。さらに、同年10月には、欧州委員会の委託を受けたアダルベルト・ペルーリによる「経済的従属／準従属雇用：法的、社会的、経済的側面」*5と題する浩瀚な報告書が提出され、各国の雇用と自営業に関する法制を踏まえて経済的

従属労働に関わる問題点と将来の見通しを示している。同報告書は結論で、①現状維持、②雇用と自営業の間に第3の Kategorie を創設する、③従属労働の概念を拡大する、④雇用と自営業に共通の社会的権利の中核を設ける、という4つの選択肢を提示し、①は経済的従属労働者を市場の恣意に委ねることになり、②は新たな Kategorie への該当性をめぐって更なる問題を生み出しかねず、③は経済的には従属しているとはいえ独立した自営業者を従属労働者として過度に保護することになりかねないと批判する。ペルーリが適切とするのは、上記シュピオ報告書が提起した④の選択肢であり、独立性の強いものから従属性の強いものへと連続的に変化する実態に合わせ、最低限の保護から段階的に保護水準を上げていくという提案である。翌2003年6月には、欧州議会で経済的従属労働／準従属労働に関する公聴会が開催され、ペルーリの報告に基づき議論が交わされた。

一方、シュピオ報告書を受けた労働法検討に向けての第二弾として、シルヴァナ・シアラを座長とする専門家グループの報告書「労働法の発展（1992–2003）」*6が2004年5月に取りまとめられた。これはEU 15カ国の各国報告に基づき、「労働法の自律性」という章題の下に経済的従属労働を取り上げている。この「自律性」には商法や市場からの自律という意味がある。歴史的に労働法は商法からの自律性を強調してきたが、経済的従属労働においてはその境界が非常に曖昧になってきているという問題意識である。本報告は、マーク・フリードランドの「個人的就業契約」という概念を取り上げ、就業をキー概念としつつ、経済的従属性を年金や社会保障、育児支援などの経済的支援メカニズムによって釣り合わせることで、経済的に従属した個人的就業契約に対し尊厳や安全衛生といった一連の基本的権利を確立することを提起し、EU指令という形でその基準を明確化することを求めている。

(3) 労働法グリーンペーパー

欧州委員会は2003年6月の社会政策アジェンダ中期見直しにおいて、2005年に経済的従属労働に関するコミュニケーションを発出する予定としていたが、実現されなかった。それに代わり、2005年2月の新社会政策アジェンダでは、労働法の発展に関するグリーンペーパーを作成して、経済的従属労働などの新たな就業パターンの趨勢を分析し、労働市場における円滑な移行を促進する予定だと述べた。この直前の2004年末にパロゾが欧州委員会委員長に就任し、ネオ・リベラル的な規制緩和路線を展開し始めていたことが、この微妙なスタンスの変化の背後にあると思われる。

このグリーンペーパーは「21世紀の課題に対処するために労働法を現代化する」*7という標題で2006年11月に発表されたが、発出に先立って、雇用社会総局が作成した原案に対し使用者団体が再検討を求め、閣議に当たる欧州委員会議でも修正が命じられ、かなり書き換えられるという事態が起こった*8。本稿に関わる点については、原案で「偽装雇用」と「経済的従属労働」に分けて論じていたものが「法に関する不確実性」に一括されている。

そこでは、様々な非正規労働の出現が労働法と商法の境界を不明確にしつつあり、伝統的な被用者と自営業者の区別はもはや現実社会を十分に反映しなくなりつつあると述べ、税や社会保険料を免れるために法的地位をごまかす偽装雇用に触れた上で、経済的従属労働について論じている。グリーンペーパーは、差別禁止、安全衛生、最低賃金、団体交渉権などの分野における各国法の取り組みを示し、経済的従属自営業者が行うサービスのための全ての個人的就業契約に一定の最低要件を導入することを示唆している。もともとこの点について、原案では「これが確実性と透明性を高めるであろう」と極めて積極的であったのに対し、最終版では「……と主張されてきたが、そのような要件は契約編成の範囲を限定する恐れがある」といささか引いた表現ぶりになっている。

原案で提示されていた問いは、①雇用と自営業の間の自発的移行を促進するために加盟各国のその定義をより明確化する必要があるか?、②就業契約の形態に関わらず全ての就業者の労働条件を扱う「最低限の権利保障」が必要か?もしそうであれば、そのような権利はいかなるものであるべきか?というものであったが、欧州委員会議での修正を受けて、②の第2文は「そのような最低要件の雇用創出への影響はどうか?」と書き換えられてしまった。

(4) 労使団体の反応

これに対する経営側の反応としては、2007年3月にビジネス・ヨーロッパ(旧UNICE)が発表したポジションペーパーがある。ここではまず総論において、EUに欠乏している企業家精神の発達に自営業が果たす重要性を認識していないのではないかと疑問を呈し、商業契約関係の発展は労働法への脅威などではなく、市場経済における雇用創出の前提なのだと述べている。そして既存の各国の雇用と自営業の法的定義は十分なもので、EUレベルで法的定義を明確化する必要はないと①を否定した上で、自営業と雇用には商業活動と労働契約状況という明確な違いがあり、その地位を問わず適用される最低要件の確立には賛成しがたいと②も否定し、「経済的従属労働」などという新たな法的カテゴリーをEU全域に適用しようなどという企てには強く反対すると釘を刺している。

欧州中小企業協会(UEAPME)もポジションペーパーを発表し、自営業の発展は近代経済のダイナミズムの最善の兆候であるのに、労働市場のネガティブな趨勢として描こうとしていると批判し、自営業は自律性、独立性、自己組織性に特徴づけられ、基本的に労働規制は必要としない、労働条件に関する「最低限の権利保障」などはいわゆる不安定雇用を増やし、雇用創出を妨げるだけだと断言している。ただし、雇用から自営への転換を促進するために社会保障上の権利の継続性など経済的インセンティブは必要であり、また自営業者向けの任意失業保険も考えられるとしている。

在欧アメリカ商業会議所も、雇用契約は権利と義務からなるのであり、グリーンペーパーの示唆する最低限の権利保障は、指揮監督や経営管理といった同等の権限なしに使用者に義務を押しつけようとするものだと述べ、自営業者やフリーランサーに労働者類似の権利を付与するのは彼らの競争力を損なうことになると批判している。

一方労働側の反応としては、ETUCの執行委員会が3月に採択したポジションペーパーがある。そこでは、グリーンペーパーが欧州委員会首脳によって「フレキシキュリティ」の名の下に正規労働者の雇用保護規制の緩和を主たる狙いとするものになっていることに対する痛烈な批判が全編を覆っており、経済的従属労働者に関する具体的なコメントは先送りされている。ただ、労働者と自営業者との間の第3のカテゴリーを作ることには批判的であること、「最低限の権利保障」よりは「中核的権利」を就業上の地位に関わりなくすべての働く人々に与えるべきことが提示されている。ETUCのいう中核的権利とは、労働組合に団結する権利、安全衛生保護、社会保障の適用、母性保護、育児の権利、生涯学習の権利などである。後述のイギリス法における「被用者」と「労働者」の法的区別には批判的である。

(5) 局所的な対応

以上のような流れに対し、EU労働法のいくつかの分野では既に自営業者に対する労働法制の拡大が行われてきている*9。

まず最も重要なのは差別禁止法制の分野である。1975年の男女同一賃金指令、1976年の男女均等待遇指令は労働者のみが対象であったが、1979年の公的社会保障における男女均等待遇指令は自営業者や退職者も対象に含めた。これは、公的社会保障の性格からして当然とも言えるが、1986年の職域社会保障制度における男女均等待遇指令は「被用者であれ自営業者であれ労働者」に適用するという規定ぶりになっており、内容的にも労働法に属する

事項について自営業者を明示的に対象とした初めての指令である。

1986年には自営業者をもつぱら対象とする男女均等待遇指令が制定された。その問題意識は自営業を自ら営む女性の均等待遇よりも、自営業者の配偶者として家業としての自営業、特に農業に従事する女性について、共同経営者でも被用者でもなく、つまり明確な職業上の地位がなく、家族法上の妻としての地位しかない点にあった。そこで原案では、こういった自営業者の妻について年間利益の半分以下の報酬を受け取る権利を明記しようとしたが、各国の反対により実現しなかった。女性自営業者及び自営業者の妻の妊娠・出産時に社会保障給付を得られるようにするとの原案も、その条件を検討するという規定になってしまった。

差別禁止法制が大きく拡大するのは2000年の人種・民族均等指令と一般雇用均等指令によってである。このいずれにおいても適用対象は「活動の分野または部門にかかわらず・・・雇用、自営業及び職業へのアクセス」等と規定された。直接差別と間接差別、ハラスメント、拳証責任の転換等の規定も自営業者に適用されるわけである。これが男女均等法制に跳ね返って、2002年の男女均等待遇指令改正でも自営業が適用対象に含められた。

一方、安全衛生については、1992年に採択された臨時・移動建設現場における安全衛生最低基準指令において、建設業は多くの企業が請負関係で入り込み、自営業者も絡むことから、注文者、元方事業者、使用者、安全衛生調整者、自営業者といった関係者に一連の義務を課している。とりわけ自営業者に対しては、安全衛生基本指令における労働者の安全配慮義務が準用され、作業用器具、個人用防護具に関する規則も適用されている。その後、2003年に自営業者の安全衛生に関する勧告が採択された。ここでは、自営業者も被用者と同様職場の安全衛生リスクに曝されているし、彼らの活動が職場の他の者の安全衛生を危うくすることもあるとして、契約企業と自営業者の関係の特別な性質に注意を払いつつそ

の安全衛生を促進することや、自営業者が安全衛生サービスを受けられるようにすること、そのための情報や訓練にアクセスできるようにすること、曝露されている危険に応じた健康診断を受けられるようにすることなどを加盟国に求めている。

興味深いのは2002年の道路運送労働時間指令である。これはもともと労働時間指令の適用除外業種であったが、1997年からEUレベルの労使間で交渉が行われ、共同文書に合意するところまでいきながら最終的に決裂し、欧州委員会が引き取って指令案としたものである。この合意文書では、自営運転手も雇用労働者と同様に労働時間規制の対象とすることとされていた。運輸労連としては、自営運転手も組合員である以上、その部分だけ外すわけにはいかないし、運輸業の使用者にとっては労働者との関係で何か義務づけられるわけではなく、自営運転手の自己規制に過ぎないからである。ところが、欧州委員会提案の指令案として理事会にかかると、自営運転手を規制対象とすることが問題となり、いったん削除されて将来見直しをすることとされた。ところが欧州議会で再度修正され、結局本則で適用しながら2008年まで猶予され、その間に影響分析を踏まえて欧州委員会が適用の態様について提案することとされた。

最後に、法制化されなかったが、経済的従属労働者という問題意識からの提起がされた例として、企業倒産における被用者保護指令（未払賃金の保護）の2002年改正がある。これに対する欧州議会の修正案において、「被用者」の定義として、ただ一個の顧客又は依頼主に経済的に依存しているスタッフなき自営業者や家内労働者等を加えることが提起された。また、下請業者や偽装的自営業者が倒産企業のかつての被用者である場合にも適用されるとしていた。いずれも、使用者が賃金債務を免れる目的で雇用以外の契約を脱法的に悪用することの防止を狙ったものであるが、定義上「被用者」に当たらないとして、すべて退けられた。

3 EU各国における法的対応

以下、主としてペルーリ報告に基づき、EU各国における法的対応の状況を概観しておく*10。

フランスは労働法典において、いくつかの職種について立法による雇用関係の推定規定を設けている。訪問販売人、販売代理人、ジャーナリスト、芸能人などである。さらに、単一の商工業会社のために商品を受注し、調達し、取扱い、維持し、運送する業務を当該会社施設で行い、その就業条件が当該会社によって決定される者についても労働者とみなすこととされ、これによりフランチャイズ店も労働者と見なされる。

ドイツではいくつかの法律で「被用者類似の者」という概念を設けている。これは一人の者のために働くか、又は一人の者から収入の半分以上を得ており、自分自身で従属労働者の協力なしに働く者をいう。初めは労働事件手続法に現れ、その後休日法、労働協約法、セクハラ保護法に拡大した。また1998年、1999年に、社会保障法において被用者類似の者を従属労働者と見なして適用する規定が設けられたが、商工会議所はこれにより委託者が社会保険料を負担させられることを嫌がって自営業者との契約を打ち切る原因になっているとして批判している。

イタリアでも、民事手続法において「準従属雇用」という概念が導入され、民事上労働協約に規定する準従属労働者の権利を放棄することは無効とされた。これは関係の継続性、委託者による調整、作業の個人性をメルクマールとしている。またやはり年金改革において準従属労働者のための年金基金が設けられるとともに、労災保険の対象となった。イタリアで注目されるのは、主要な労働組合が準従属労働者の組

織を設立し、団体交渉を行っていることである。準従属労働者のための労働協約は企業レベルで締結され、その内容は就業条件のほか、労働組合権の保障や企業内組合活動の自由なども含まれている。

イギリスでは労働法の対象である「被用者」概念よりも広い概念として「就労者」という概念を法律上設け、差別禁止、最低賃金、労働時間、パートタイム就労などの規定を適用している。

アイルランドでは、政労使三者による「雇用上の地位グループ」によって「雇用上の地位に関する行為規範」が策定され、労働者性の判断基準が定められている。■

《注》

- * 1 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/supiotreport_en.pdf
- * 2 本報告書の詳細については、濱口「EU労働法思想の転換」（『季刊労働法』197号）
- * 3 協約の詳細については、濱口「EUテレワーク協約とその経緯」（『世界の労働』2002年10月号）
- * 4 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/05/study/index.html>
- * 5 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/parasubordination_report_en.pdf
- * 6 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/generalreport_en.pdf
- * 7 http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_en.pdf
- * 8 この問題については、濱口「EUの労働法グリーンペーパーが提起する問題」（『労働法律旬報』2007年1月合併号）
- * 9 これらの詳細については、濱口『EU労働法形成過程の分析』東京大学比較法政国際センター
- * 10 主な国についてのより詳細な情報は、『「労働者」の法的概念：7カ国の比較法的考察』及び『「労働者」の法的概念に関する比較法研究』JILPT