

論文

労働者派遣法の制定過程と警備業における請負労働の固定化

——業界資料と国会資料から——

岩 崎 弘 泰*

はじめに

(1) 背景と問題意識

本稿の目的は、警備業が労働者派遣法の適用除外業務となった過程を明らかにすることである。1985年に労働者派遣法¹が、国会を通過・成立した。1986年の施行当初における同法の適用業務は、13業種であった。その後、1999年の法改正により、ほとんどの業種において派遣労働の活用が可能となった。このことを契機に、日本の労働市場において雇用の間接化が進行した。このように労働者派遣法の歴史は、同法の適用業務を拡げてきた歴史でもある。その一方で警備業は、2020年現在においても労働者の派遣が禁じられている適用除外業務のままである（労働者派遣法第4条第1項第3号）。

警備業はサービス産業の一つであり、他人の依頼に基づいて事故と犯罪の抑止を目的とする産業である。警察庁によると2019年現在、警備業者数は9,908社であり、警備業において就労する警備員の総数は570,727人である。このうちの約93.5%が男性であり、約44.7%が60歳以上という独特な就業構造を持つ²。派遣労働の活用が禁じられている警備業の雇用形態は、請負労働である。請負労働は、仕事の完成と引き換えに仕事の請負人が報酬を受け取る請負契約（民法第632条）を介した間接雇用の一種である。労働者派遣法を介した派遣労働とは異なり、請負労働では使用者による労働者への指揮・命令が禁じられている（職業安定法第44条；職業安定法施行規則第4条）。にもかかわらず、使用者（＝警備の依頼者）による警備員への指揮・命令が常態化していることが、警備業の研究者から指摘されている（田中 2012：117-120）。つまり、製造業における偽装請負と同様の事が、警備業においても生起しているのである。

筆者は2010年10月7日に、警備業者N社で新任研修を受講していた。この時に、講師から「僕らの仕事といえは規制と誘導ですね！ コレを覚えてくれば、工事（＝工事の流れ）を覚えて下さい！」と教えられた。その後の筆者は、関西地方の各地にある建設現場の警備業務において、使用者たる建設会社による指揮・命令のもとで、車両等を誘導した。さもなくば、仕事にならなかったからだ。このエピソードは、労働現場において使用者の方が警備業者よりも、知識と技術、そして、立場において勝っていることにより、使用者による警備員への指揮・命令が常態化していることを如実に示す。

このような労働実態であるにもかかわらず、警備業において請負労働という雇用・契約形態がとられている。そのことによって、警備業における働き方・働かせ方においてどのような問題が生じているのかを考察することが、筆者の問題意識である。このことは、次の諸点において重要である。第一に、2000年代の製造業における偽装請負の研究によって「偽装請負問題＝若者労働の問題」との図式が形成されてきた（松宮 2006；伊藤 2013）。しかし、警備業の労働市場では中高年層の労働者が多くを占めている（田中 2018：第4章）。よって、本研究により「偽装請負問題＝若者労働の問題」という図式の超克を図ることができる。第二に、警備業における偽装請負問題は、労働

キーワード：警備業、警備業法、労働者派遣法、請負労働、高梨昌

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2016年度3年次転入学 公共領域

者派遣法の制定以前の1972年の国会審議において問題視されてきた(岩崎 2019:6-7)。にもかかわらず、警備業の雇用形態に関する研究成果については、田中(2008;2010;2012)を待たねばならなかった。よって、労使関係論等の労働研究における間接雇用研究(派遣・請負労働の研究)の空白を埋めるためにも、警備業における偽装請負の研究は必要である。また、この問題意識に基づく筆者の研究は、これまで港湾運送業、建設業、製造業に限定されがちであった請負労働研究を補う位置づけとなる³。筆者の問題意識を追究するにあたり、警備業における働き方・働かせ方に関する諸制度の形成過程を追究することは必須である。

(2) 先行研究の検討と本稿の目的

警備業における雇用・労働問題についての主な先行研究としては、警備業における長時間労働を扱っている松本・斎藤・松井・川森(1980;1981)、警備員をインフォーマルな犯罪統制主体として位置づけたうえで、警備業における労働を考察している田中(2008;2010;2018)、警備業を「損失抑制産業」として位置づけたうえで、警備業の経済的役割を考察している遠藤(2017)、初期の警備業者による労働争議介入を扱っている岩崎(2018;2019)、そして、警備業界の立場から労働者派遣法案と警備業との関係について論じている乗本(1985)が、挙げられる。これらの研究において警備業における労働実態と、その制度的背景たる請負労働や警備業の業界構造等についての研究がなされてきた。これらの研究のうち、警備業と労働者派遣法の関係を取り扱っている論文が、乗本(1985)である。しかし、乗本(1985)は労働者派遣法制定の直前において発表された論文である。このため、警備業が労働者派遣法の適用業務から除外された過程を説明できない。

一方で労働者派遣法についての先行研究は、労働法学や労使関係論等から成る労働研究において膨大な蓄積が存在する。ここでは、労働者派遣法の制定過程についての主な先行研究に絞ってレビューする。まず、労働者派遣法制定時の中心人物である高梨昌による、高梨(2007)が挙げられる。他に、労働者派遣法の法的問題や立法規制の課題を研究するうえで、労働者派遣法の制定過程についても言及している和田・脇田・矢野(2013)、労働者派遣法を含む日本の労働法政策における政策決定過程を網羅的に研究している濱口(2018)等が挙げられる。しかし、いずれの研究においても、警備業と労働者派遣法との関係については、あまり言及されていない。

高梨によると、警備業が労働者派遣法の適用業務から除外された理由は、警備業法によって、警備業者が自ら雇用する警備員への指揮・命令および教育が義務付けられているからであるという(高梨 2007:302-306)。警備業における派遣労働の禁止という事象に警備業法の存在が関係しているのならば、警備業の主管官庁である警察庁が深く関わっていたことになる。だが、このことについては、労働法政策を専門とする濱口桂一郎が、新聞記事に依拠して言及しているのみである(濱口 2018:75)。したがって先行研究の空白を埋めるには、当時の警察庁等の動向を記録した一次資料の使用することにより、警備業が労働者派遣法の適用除外業務となった過程を明らかにすることとなる。そして、それが本稿の目的である。

(3) 本稿の構成と研究課題の設定

本稿の目的を果たすべく、次の4点を研究課題として掲げる。第1節では、労働者派遣法の検討時期たる1980年前後において、当時の警備業界が置かれていた状況について概説する。第2節では、当時の警備業界が抱えていた諸問題に対して、警察官僚と警備業界がどのように対応しようとしたのかを明らかにする。第3節では、ほぼ同時期に法制化が検討されていた労働者派遣法に対して、警察官僚と警備業界がとった対応を詳らかにする。第4節では、警備業が労働者派遣法の適用除外業務となった後に、警備業において生じた諸問題について述べる。この4つの研究課題を明らかにしたうえで第5節において、本稿の主たる研究課題である「労働者派遣法の検討・制定過程において警備業が、どのような過程を経て労働者派遣法の適用除外業務となったのか」という問いを考察する。

(4) 研究方法

本稿における主な研究方法は、一次資料の使用である。筆者が用いた主な一次資料は、次の2種である。①警備業法改正法案(1983年施行)、労働者派遣法案(1986年施行)の検討時において使用された国会資料(国立公文書館蔵)。この資料には、当時の警察・労働官僚による公文書が所収されており、彼らの動向が記録されている。②警

備業界によって発行された一次資料。特に警備業の業界紙である『警備保障新聞』（警備保障新聞社刊：国立国会図書館蔵）には、当時の警備業界の動向が記録されている。

第1節 警備業法制定後の警備業（1972～1980年前後）

(1) 警備業における過当競争

警備業は、警備業法の制定（1972年）の後も成長を続けていた。警備業者数は、1972年の775社から1980年には2,907社へと増加し、警備員数においても1972年の41,146人から、1980年には113,527人へと増加していた。1972年の警備業法制定時と比べると、警備業者数において約3.8倍、警備員数において約2.8倍へと増加していたことになる（警察庁保安部防犯課1981a）。だが、増加した警備業者の大半が中小零細企業であった。1980年における全警備業者の81.9%が資本金1,000万円以下の中小企業であり、営業所の数が5以下である警備業者が全警備業者のうち98.0%を占めていた。加えて、自ら雇用する警備員数が50人以下である警備業者が、全警備業者の84.2%を占めていた（酒井1981:44-45）。当時の警察庁保安部防犯課は警備業が成長した理由として、社会的需要の高まり、比較的少額の資金で開業可能であること、特に厳格な資格要件を要しないことを挙げた（警察庁保安部防犯課1981a）。

(2) 警備業における不祥事の多発

警備業への参入障壁の低さは、警備業における不祥事の多発を招いた。1976年に警備員が犯した刑法犯は255件であったが、4年後の1980年には406件へと増加していた。また、法定教育を受講せずに警備業務に従事した警備員数は、1976年の662人から、4年後の1980年には1,265人へと増加していた（警察庁保安部防犯課1981a）。警備業者による法定教育の欠如は、「制服を着用させた単純労働者」の現場への送り出しを意味する。これは職業安定法第44条に抵触する可能性があるため、警備業界を根幹から揺るがしかねない問題であった。警備業を所管する警察庁保安部防犯課は、警備業における犯罪多発の背景として、警備業における過当競争を挙げた。警察庁保安部防犯課によると、警備業における競争激化とダンピングとによって、警備員の待遇悪化に伴う警備の質的悪化がひきおこされたとしている。また、過当競争によって警備業者が営利本位に走ることとなり、これによって警備業における教育・訓練の不徹底が増加したとしている（警察庁保安部防犯課1981a）。つまり当時の警察庁保安部防犯課は、警備業において犯罪と不祥事が多発した原因を、警備業における参入障壁の低さへと求めたのである。

また、警察庁が1981年12月21日にとりまとめた文書『警備業法の改正について』（警察庁1981b）では、前科前歴を有する警備業社役員が存在が指摘されている。当時の全警備業者のうち約3割の警備業者において前科前歴を有する者が役員となっていた。このような警備業者が行政処分を受けた割合は、役員中に前科前歴者がいない警備業者と比べて約3倍、警備員の非行の割合において約2倍であるとした。そのうえで、前科前歴を有する者が役員を務める警備業者において問題が多発していたと述べる。このことに加え、警備業者役員の中に警備業の経験者が全くいない業者は、当時の全警備業者の53.3%に上っていた（警察庁1981b）。まとめると、当時の警備業と警備員は、警察と司直の手をわずらわせる存在だったのである。

表 1：当時の警備員による犯罪・不祥事の詳細

①年月日	②都道府県	③事例	④処分
1978年7月～ 1980年8月上旬	石川県	警備員が警備契約先にて小型電子計算機他64点(時価合計408,550円相当)、現金123,437円を窃取した。	・業者に対し指示処分(指導・監督、教育義務のけ怠)
1978年7月	千葉県	成田空港にて航空機を警備していた警備員が、日本航空所属の2機の警備対象の航空機の排油パイプや電源指示等を壊して当該機を損壊し、就航不能な状態にした事例。当該警備員は「気分がむしゃくしゃしてやった」と自供した。	・業者に対して指示処分(教育義務のけ怠) ・当該警備員には過去に強度ノイローゼ、てんかんでの入院歴があった。
1980年7月	広島県	飲酒して警備業務に就いたうえ、交通誘導中に当該警備員の誘導に従わなかった事に腹を立て、当該警備員がプラスチック製の「制止棒」で、ドライバーを負傷させた。	・業者に対して指示処分(指導・監督のけ怠)
1981年8月8日～ 9月10日	大阪府	当該警備業者の実質的な経営者である暴力団幹部が高校生ら8人を18歳未満であると知りながら、警備員の人手不足から1981年8月8日ごろから同年9月10日ごろにかけて深夜の交通誘導業務等に就けていた	・労働基準法、児童福祉法違反で送致 ・行政処分の予定
1981年8月7日～ 28日	宮城県	当該警備会社社長、同警備課長が自ら無免許運転をしていた他、失効した運転免許を所持する警備員に対して1981年8月7日から同月28日までの間、12回にわたり普通乗用車の運転を下命するなど、複数の警備員にたいして巡回警備に際して無免許で運転することを下命していた。この警備会社は、警備員全員に対して全く教育を実施していなかった。	・道路交通法(無免許、無免許下命)、警備業法(変更届出義務)違反で送致 ・営業停止処分(45日間)

出所：警察庁(1981c)「警備業法の改正について」付録「(資料1)近年における警備業者の検挙事例・警備員による主な非行事例」

(内閣法制局、1982、『法律案審議録(警備業法一部改正 その二)昭和五七年第九六回国会 警察庁関係2』所収)。

第2節 警備業法の改正(1982年)

(1) 警備業の業界団体によるロビイング

警備業者・警備員による犯罪と不祥事の多発に対処するために、警察庁は1979年秋ごろから警備業法改正に向けての部内検討を始めていた。同年12月に民間有識者、警備業関係者、ユーザーの意見を聴取する目的で、警察庁保安部長を座長とした15人の委員からなる「警備業問題研究会」を設置した。この研究会は、1980年11月まで前後6回にわたって開催され、各委員の意見を聴取していた(警察庁保安部防犯課1981a)。

当時の警備業における犯罪と不祥事の多発については業界団体も憂慮しており、彼らはロビイングを展開していた。1980年6月1日付で全国ビルメンテナンス協会から国家公安委員長宛、同年12月18日付で全国警備業協会(以下、「全警協」と表記)から警察庁長官宛にて、警備業法改正の陳情書がそれぞれ提出された。主な陳情内容は、①届け出制を許可制にする(両協会)、②許可基準を厳格にする(両協会)、③損害賠償能力の最低限度を定める(全警協)、④社会保険加入等福利厚生面の最低基準を定め、これを許可条件及び遵守条件とする(全警協)、⑤防災業務を警備業務の内容とする(両協会)、⑥警備員の欠格事由の強化(両協会)、⑦教育主任者制度を設け、その資格要件を定める(両協会)、の7点であった。これらの要望から、当時の業界団体が規制強化を望んでいたことがわかる(警察庁保安部防犯課1981a)。その後、翌1981年6月17日に全警協の飯田亮会長らが警察庁へ赴いて三井 脩警察庁長官を訪問し、「警備業法の改正に関する要望書」を提出した。この時に全警協側は、三井警察庁長官から警備業法の改正に関して「前向きに検討する」旨の回答を得た(『警備保障新聞』1981.6.25,1面)。

(2) 警察庁の動向と警備業法の改正

1981年7月3日に警察庁保安部防犯課によって、文書「警備業法令の改正方向について」(警察庁保安部防犯課

1981a) が発行された。この文書において当時の警備業の現状分析と、警察庁が警備業に対してとるべき対策がとりまとめられた。同文書では第一に、警備業者と警備員による犯罪多発の背景として、「業者の乱立」に由来する過当競争を挙げた。これによって警備料金と賃金のダンピングが起り、中小警備業者にて就労する警備員の待遇悪化と、警備業における労働力不足を招いたことを挙げる。第二に、当時の警察官僚と警備業の業界団体が、ともに警備業法の改正を検討していたことが記されている。第三に、警察庁による実態調査の結果がまとめられている。第四に、諸外国（西欧諸国、米国、カナダ、韓国）の警備法制についての調査結果がまとめられていた。この調査の結果、調査対象諸国の多くにおいて許可制がとられており、日本の警備業法よりも厳格な欠格事由が設けられていたとしている。

このような警備業の現状を踏まえ、警察庁保安部防犯課は、同文書において警備業法の主な改正方向として次の諸点を挙げた。①届出制を許可制にして許可基準を厳しくすること、②教育主任者制度を設け教育体制を整備すること、③警備員の欠格事由を整備すること、④許可の取消、罰則の整備その他所要の改正を行うこと、の4点である（警察庁保安部防犯課 1981a）。その後、1981年9月に警察庁保安部防犯課によって「昭和56年上半期における警備業の概況について」がまとめられた（警察庁保安部防犯課 1981b）。これにより、警備業法改正に向けての統計資料が用意された。

1981年12月15日に警察庁は、これまでの検討を踏まえて「警備業法改正法案要綱（案）」（警察庁 1981a）をとりまとめた。この要綱における警備業法の改正方向は、(1)届出制を許可制へ改めることによる許可要件の厳格化、(2)警備員の欠格事由の整備、(3)教育主任者制度の新設、(4)機械警備に関する規定の新設、(5)その他所要の改正の5点とされた（警察庁 1981a）。その後の同月21日に、警察庁によって文書「警備業法の改正について」（警察庁 1981b）が、とりまとめられた。

翌1982年3月12日に「警備業法の一部を改正する法律案」が閣議において諮られた後に、国会において審議されることとなった（国家公安委員会 1982a）。その後、警備業改正法案は、第96回国会の衆参両院における国会審議を経て同年7月16日に公布され⁴、翌1983年1月15日に施行された（国家公安委員会 1982b）。これにより、当時の警備業に対する法的規制が強められることとなった。

(3) 「(資料3) 労働者派遣事業について」(警察庁 1981d) の存在

警備業法改正時（1981～82年）の段階において警察庁は、すでに労働者派遣事業の制度化について注意をはらっていた。このことは、警察庁が1981年12月21日にとりまとめた「警備業法の改正について」（警察庁 1981b）において、「(資料3) 労働者派遣事業について」（警察庁 1981d）が付されていたことによって裏付けられる。この文書において警察庁は、事務処理請負業と警備業との違いと、労働者派遣事業の制度を警備業へと導入した場合に生じ得る具体的な問題について論じている。

警察庁は、事務処理請負業と警備業との違いについて、次のように述べる。まず、警備業務の本質として、「他人の権利、自由と直截的に係わりを持つこと」を挙げる。つまり警察庁は警備業の本質として、基本的人権をはじめとする他人の諸権利と自由を侵害しやすいことを挙げているのである。つづけて警察庁は、警備業務の遂行にあたって「人権侵害事案の絶無、公正性の確保」が期待されており、これを追求するための「専門性、技術性」が警備員に要求されているとする。警察庁は、この点において警備業が、事務処理請負業とは異なると述べている。加えて、事故発生に際して損害を補償する責任が警備業者に生じる点においても、警備業が事務処理請負業とは異なるとした。これらをふまえて警察庁は、労働者派遣事業の制度を警備業へ導入することについて「その必要性、実効性に疑問がある。」とした（警察庁 1981d）。

次に警察庁は、労働者派遣事業の制度を警備業へ導入した場合に生じ得る具体的な問題として、次の3つの問題を挙げた。①警備業務に不慣れなユーザーによる指揮監督や、関係法令の知識等のない派遣労働者の警備業務従事により、警備業務の適正な実施が阻害されるおそれ、②服装・護身用具等が不適切に用意されて用いられるおそれ、③当該企業が警備業と労働者派遣事業とを兼業した場合、警備業法上の警備員と労働者派遣事業者の派遣労働者とで業者の義務等が異なる。このため、法の適用範囲が不明確となることによって警備業法の脱法が行われるおそれがあること、の3点である。警察庁は、これらの問題が生じることにより、労働者派遣事業の制度を警備業へと導

入した場合に警備業務の適正な実施が阻害される可能性を指摘した（警察庁 1981d）。換言すると警察庁は、警備業が労働者派遣事業の適用業種になることにより、警察庁が所管する警備業を規制・統制できなくなる事態を想定していた。さらに、このことによって、労働者派遣事業者や警備業者、警備員、ユーザーによる犯罪や非行が多発し、警備業法の目的たる「警備業務の実施の適正を図る」（警備業法第1条）ができなくなることを危惧していたのである。

このような見解をもとに警察庁は、警備業を労働者派遣事業の適用業種として認めないことを当面の方針とした。そして、1982年の警備業法の改正に際して警察庁は、警備業務の特殊性を踏まえて、警備業者の欠格事由の拡大、教育義務等の規制を強化しておくことが適当と考えた（警察庁 1981d）。まとめると当時の警察庁は、1981年12月21日に「警備業法の改正について」（警察庁 1981b）と、付録の「(資料3)労働者派遣事業について」（警察庁 1981d）をとりまとめた時点において、警備業を労働者派遣事業の適用業種として認めないの方針をすでに固めていたのであった。このようなタイミングにおいて検討が進められていたのが、警備業に対する規制を緩和する性格を持つ労働者派遣法であった。

第3節 労働者派遣法の制定過程と警備業

(1) 労働行政の動向

労働省による、労働者派遣法案作成に至る検討作業の発端となったのは、1978年7月の行政管理庁による労働省への勧告「民営職業紹介事業等の指導監督に関する行政監察結果報告」（職業安定局 1985：138-140）である。この勧告において行政管理庁は、業務処理請負事業が産業界や経営側の多様な労働力需要に応じていることや、当時の雇用情勢下において中高年層の労働者に就業機会を提供していることなどを理由に、業務処理請負事業を無視し得ない社会的役割を果たす存在であるとした。さらに行政管理庁は、「労働基準監督行政も整備され、また、産業構造、労働者の社会的地位等が大きく変化してきている」ため、業務処理請負事業に対して職業安定法を厳格に適用することは「かえって実際的でない」とした。このような認識のもとで行政管理庁は労働省に対して、調査の実施と労働者の保護を条件に、労働者供給事業に対する規制を緩和して業務処理請負事業を追認することを勧告した。

この勧告をうけて労働省は、1978年10月に労働力需給システム研究会（高梨昌座長）を設置した（高梨 2007：129）。1980年4月に労働力需給システム研究会は、「今後の労働力需給システムの在り方についての提言（抄）」をとりまとめ、この文書において労働省へと労働者派遣事業制度を提唱した（職業安定局 1985：141-145）。同年5月以降、労働省は労働者派遣事業問題調査会（石川吉右衛門会長）において、労働者派遣事業の具体的な制度の在り方、労働力需給システム中での位置づけ、制度化を図る場合の問題点等についての検討と、意見の調整を行っていた。その後、1981年6月から約2年半にわたって検討は中断された。1983年12月に検討が再開され、1984年2月15日に労働者派遣事業問題調査会は、「労働者派遣事業問題調査会報告書」をとりまとめた。同文書において労働者派遣事業問題調査会は、「大勢としては、労働者保護の観点から早急に必要の規制措置を講じた上で、労働者派遣事業を認めていくべきである」とした（職業安定局 1985：147-150）。

この報告書の趣旨を踏まえて、労働者派遣事業の適正な運営と派遣労働者の就業条件整備のための具体的な規制内容の検討と、民間の労働力需給調整システムの整備方法とを検討するために、労働者派遣事業等小委員会（以下、「小委員会」と表記）が設置された。この小委員会は、1984年3月8日から同年11月14日まで計16回にわたる会合を開いて検討を進めた。これと並行して小委員会は、関係業界と、そこで働く労働者からのヒアリング等の実態調査を進めた。これらの検討・調査の結果、小委員会は1984年11月17日に「労働者派遣事業を制度化し、そのために必要なルールを早急に定めることが適当である旨の結論に達した」として、「労働者派遣事業等小委員会報告書」をとりまとめた（職業安定局 1985：169-172）。

(2) 警備業界の動向

1984年11月17日に小委員会がとりまとめた「労働者派遣事業等小委員会報告書」（以下、「小委員会報告書」と表記）には、「当面検討の対象として考えられる業務例（試案）」（以下、「試案」と表記）が添付されていた。この

試案において、「⑫事故、火災等の発生の警戒、防止」が、労働者派遣事業の適用業種に含まれていた（職業安定局 1985：196-197）。このことは、警備業界にショックをもたらした。それは、なぜなのか？

なぜならば当時の警備業界が、警備業が労働者派遣事業の適用業務となることにより、多数の「派遣業法上の警備業者」が警備業界へと参入することによる過当競争の激化と、警備業において派遣業法と警備業法とが並立することにより生じる指揮・命令系統の混乱とおそれていたためである。乗本正名は、乗本（1985）において、労働者派遣事業に対する当時の警備業界の立場を次のように代弁した。

蓋し労働者派遣事業の法制化が行われ同法が警備業に適用された暁には、派遣業法上の警備業者が簇出して前述した過当競争に油を注ぐことになるおそれがあるばかりでなく、警備業法との関連において複雑な法理論上の問題を生じ、更には新法（1982年の改正後の警備業法を指す：筆者）の下において確立されつつある警備業者のモラルは崩壊し、従業員はもとより需要者の利益も損うことになる危険がある。（乗本 1985：42-43）

このように当時の警備業界は、当時の労働省の動向と労働者派遣事業の法制化の動向を、死活問題としてとらえていたのである。したがって、1984年11月17日にとりまとめられた小委員会報告書中の試案において「⑫事故、火災等の発生の警戒、防止」が労働者派遣事業の適用業務に含まれていたことは、警備業界へショックをもたらしたのであった。小委員会報告書と試案をうけて全警協は、同月16日に小委員会の委員の1人である郷良太郎を招いて研究会を開いた⁵。この研究会では、主に警備業が労働者派遣事業の適用業種となった場合の対応と、警備業を労働者派遣事業の適用業種とすることの是非が検討された。その後、同年12月10日に全警協の飯田亮会長より、加藤孝労働省職業安定局長へ宛てて要望書「労働者派遣事業の立法化試案に対する要望について」（全警協発第137号）が提出された。この要望書を通じて全警協は、試案中にある「⑫事故、火災等の発生の警戒、防止」を、労働者派遣事業の対象業務から削除する旨を要望した（社団法人全国警備業協会 1985：14-27）。

翌1985年2月5日、山口敏夫労働大臣は、文書「労働省発職第16号」において大内力中央職業安定審議会会長に労働者派遣法案要綱案の諮問を求めた。この労働者派遣法案要綱案では、労働者派遣事業の適用業務について「労働省令で定める業務について行うことができること。」と、記されていた。同月15日に大内力中央職業安定審議会会長は、文書「職審発第10号」において、労働省による労働者派遣法案要綱案を「おおむね妥当であると認める。」と、山口敏夫労働大臣へ答申した（職業安定局 1985：218-230）。この答申により、労働者派遣法案における労働者派遣事業の適用業務は、労働省令によって定められることとなった。

この答申が出た同日に全警協は、常任理事会と理事会とを引き続いて開き、労働者派遣事業を中心に協議を行なった。この時に全警協の飯田亮会長は、加藤孝労働省職業安定局長への要望書提出（1984年12月10日提出）以後の状況について説明をした。この時に飯田は、警備業務が労働者派遣事業の適用業務となるか否かは「未だ流動的である」としていた（『警備保障新聞』1985.2.15, 1面）。

(3) 「覚書」の締結

労働者派遣法案の国会提出という「タイム・リミット」を目前に控えた1985年3月13日、警察庁と労働省との間で夜を徹しての会議が行われた。警備保障新聞社は、この会議において「両省庁間で、この問題に一応の決着がつけられたとみられる。」と推測した。（『警備保障新聞』1985.3.25, 1面）。では、どのような方法での「一応の決着」だったのか？ 両省庁は、同月14日付けで「覚書」を、山田英雄警察庁次長と関英夫労働事務次官の名において取り交わしていた。この「覚書」における了解事項の1つが、次のようなものであった。

法第4条第1項の「その業務の実施の適正を確保するためには業として行う労働者派遣により派遣労働者に従事させることができるようにすることが適当でない」と認められる業務として政令で定める業務」としては、「警備業法（昭和47年法律第117号）第2条第1項に規定する警備業務」が該当するものであること。（山田英雄警察庁次長・関英夫労働事務次官連名、1985年3月14日付、「覚書」、警察庁乙保発第5号・労働省発職第43号）

すなわち両省庁は、この「覚書」において警備業を労働者派遣事業の適用業務から外すことに同意していたのである(山田英雄警察庁次長・関英夫労働事務次官連名 1985)。同月 15 日に政府は労働者派遣法案を閣議決定した後に、同月 19 日に第 102 回国会へと提出した(高梨 2007: 169)。同年 4 月 16 日、衆議院社会労働委員会において加藤孝労働省職業安定局長が、警備業を労働者派遣事業の適用業務から外す旨を答弁した⁶。このことを『警備保障新聞』が報じたことにより、業界団体の知るところとなった(『警備保障新聞』1985.5.15, 1 面)。

その後、第 102 回国会の衆参両院における国会審議を経て、労働者派遣法は 1985 年 7 月 5 日に公布された⁷。翌 1986 年 4 月 3 日、この日に公布された労働者派遣法施行令第 1 条において警備業を労働者派遣法の適用業務から外すことが、定められた(労働省 1986a)。そして、1986 年 7 月 1 日、労働者派遣法は施行された(労働省 1986b)。かくして警備業は、労働者派遣法の適用業務から除外されたのであった。

第 4 節 労働者派遣法施行以後の警備業

(1) 過当競争抑制の失敗と二重構造の存在

1986 年に施行された労働者派遣法において、警備業は同法の適用除外業務となった。その結果、派遣業者による警備員の送り出しが禁じられ、警備業の市場と労働市場は、警備業者によって占められることになった。にもかかわらず、警察庁保安部防犯課(1981a)「警備業法令の改正方向について」において、警備業の主な問題として挙げられていた過当競争は抑制されなかった。むしろ過当競争は、警備業の宿痾^{しゆくあ}であり続けた。

このことは、1986 年以後の警備業者数の増加によって裏付けられる。1986 年の警備業者数は 4,282 社であったが、1995 年には 8,154 社へと増加している。その後も警備業者数は増加し、2019 年には 9,908 社を数えるに至った(表 2)。つまり、警備業を労働者派遣法の適用除外業務としても、警備業への参入障壁を高めるには至らなかったのである。このような警備業への参入障壁の低さは、過当競争を惹起した。

たしかに警備業の業界規模は拡大し、成長を続けていた。1986 年の警備業界全体の売上高は、約 7,293 億円であった。その後の 1990 年に業界全体の売上高は 1 兆円を超え、2000 年の売上高は、約 2 兆 4,461 億円を計上した。そして、2005 年に業界全体の売上高は約 3 兆 5,469 億円を計上するに至る(表 2)。3 兆円を超す業界規模を持つようになってからの警備業は、「3 兆円産業」と呼ばれるようになった。

だが、警備業における富は偏在している。警備業の市場規模が拡大と成長を続けるにともない、警備業の産業構造において二重構造が形成されていったためである。警備業の産業構造は、①「ガリバー 2 社(セコムと ALSOC)、大手、中堅の企業」と、②「中小・零細」へと二極化していった。①に分類される上位 100 社が、業界全体の売上高の 3 分の 1 を寡占し、残りの 3 分の 2 の売上高を数千にものぼる中小零細企業間で奪い合う過当競争が現出したのである(遠藤 2017: 181-185)。1993 年に警備保障新聞社によって出版された『警備業年鑑 1993』において、このような警備業の産業構造は、「寡占と二極分化」と記されている(警備保障新聞社編 1993: 31-33)。この「寡占と二極分化」による中小・零細警備業者間の過当競争が、警備料金のダンピングを引き起こした。このことが警備員の労働条件へ影響を及ぼしたことは、想像に難くない。

表 2：警備員数、警備業者数、警備業界全体売上高の推移（1972～2019年）

年次（西暦）	警備業者数（社）	警備員数（人）	業界全体の売上高
1972年	775	41,146	N/A
1981年	3,210	124,286	N/A
1986年	4,282	188,554	7,293億 2,439万円
1990年	5,633	246,970	1兆 0,451億 3,067万円
1995年	8,154	358,415	1兆 7,758億 4,700万円
2000年	9,900	422,851	2兆 4,461億 0,700万円
2005年	9,266	481,794	3兆 5,468億 7,585万円
2010年	9,010	536,068	3兆 1,304億 2,269万円
2015年	9,342	538,347	3兆 3,546億 5,720万円
2019年	9,908	570,727	3兆 5,534億 2,568万円

出所：警備業者数と警備員数の数値は、一般社団法人全国警備業協会編（2012：5）と警察庁生活安全局生活安全企画課『警備業の概況』（平成12年度～令和元年度）の数値を参照した。なお、1972年の数値については、11月1日（警備業法施行日）現在の数字が計上されており、1981年以降は12月末現在の数値が計上されている。警備業界全体の売上高については、警備保障新聞社編（1995：14）と警察庁生活安全局生活安全企画課『警備業の概況』（平成12年度～令和元年度）の数値を参照した。

（2）警備業における低い水準の労働条件

警備業における低い水準の労働条件は、主にルポルタージュによって記録されてきた。青木（1995）は自らの就労経験に基づき、1990年代における交通誘導警備員の弱い立場と、日々雇用同然の雇用に由来する不安定な生活を克明に記録している。その後の柏（2019）では、立場の弱さゆえに警備員が依頼者からトイレの掃除等を強いられる姿や、現場での人間関係に呻吟する警備員たちの姿が記録されている。学術論文においても、警備員の労働条件は、不安定就労と低い職業的威信にあえぐワーキング・プア同然の水準であるとされている（田中 2008：76-82）。

また、警備業における根深い労働問題の一つが、長時間労働である。田中智仁は、松本・斎藤・松井・川森（1980：1981）と、この論文の36年後に発表された一般社団法人全国警備業協会（2017）の双方が、警備業の労働問題として長時間労働を挙げていることを指摘している。このことをふまえて田中は、長時間労働を警備業における「長年の悪弊」としている（田中 2018：233-236）。また、ルポルタージュにおいても、ローン返済のために昼夜連続勤務に就く警備員の姿が記録されている（手塚 2011：192-197）。筆者も、2000年夏に警備業者J社（仮名）において就労していた際に、昼夜連続勤務を経験している。表3は、J社により発行された賃金明細を元に、筆者が作成したものである。

表 3：2000年夏に、筆者がJ社において経験した連続勤務の一例

7月14日（金）	夜勤	大阪府堺市の堺東駅にて歩行者誘導	17:00～翌10:00
↓	↓	両現場間を電車にて移動	↓
7月15日（土）	日勤	大阪府吹田市の家電量販店にて駐車場警備	11:30～19:00

出所：J社勤務時（2000年夏）の、筆者の賃金明細をもとに作成した。

第5節 考察

（1）警備業法改正（1982年）による規制の強化と労働者派遣法（1985年）

1972年の警備業法制定後に警備業は成長を遂げていた。だが、当時の警備業は、警備業者による法定教育の欠如や、警備員による窃盗等の犯罪・不祥事の多発という問題を内包していた。この問題に直面した警察庁と全警協をはじめとする警備業界は、警備業法の一部を改正し、警備業への参入障壁を高めて規制を強化することにより、この問題に対処しようとしていた。このようなタイミングで労働省において検討が進んでいたのが、警備業に対する規制を緩和する性格を持ちあわせていた労働者派遣法であった。警備業が労働者派遣法の適用業務とされ、労働者派遣

事業者による「警備員の派遣」が可能となることは、警備業への参入障壁を低めることを意味した。このことによる過当競争の激化と、警察庁による警備業への統制がきかなくなることを、当時の業界団体と警察庁は危惧していた。したがって両者は、警備業を労働者派遣法の適用業務とすることに反対していた。

(2) 警備業における請負労働の固定化

警備業が労働者派遣法の適用業務となることに反対していた全警協は、労働者派遣法や労働行政の動向等の情報を共有するための研究会を開催し、ロビイングを展開した。1985年3月14日に警察庁と労働省との間で「覚書」が締結され、警備業を労働者派遣法の適用業種から外す旨が同意された。この「覚書」の存在をうけて、翌1986年4月3日に公布された政令「労働者派遣法施行令」によって、警備業は労働者派遣法の適用業種ではなくなった。かような経緯を経てなされた警備業における請負労働の固定化は、警察庁と警備会社の経営者達が、警備業を自らの統制下に置くためのものであった。

(3) 警備業における過当競争抑制の失敗

警察庁と全警協は、1982年次の警備業法改正と、これに続く労働者派遣法の制定過程を通じて、一貫して警備業における過当競争を抑制する姿勢をとり続けた。しかしながら、彼らの努力は実らず、その後も警備業者数は増加し続けた。そして、2020年現在の警備業においても過当競争は続いている。警備業における過当競争は、警備料金のダンピングと警備員の労働条件悪化につながった。

おわりに

1972年の警備業法制定時から1980年前後までの間、警備業において犯罪と不祥事とが頻発していた。全警協と警察官僚たちは、この事象の原因を警備業界内の過当競争へと求めたうえで、警備業法を改正して規制を強化することによって対処しようとした。これと同時期に検討が進められていたのが労働者派遣法案であった。この法案は、警備業への参入障壁を低めることにより、警備業における過当競争と指揮・命令系統上の混乱を促す性格を持つ法案であった。このため、当時の警備業界と警察官僚たちは、すでに労働者派遣法の適用業務から警備業を除外する意図を持っていた。警備業界によるロビイングの後、1985年3月14日に警察庁と労働省との間で「覚書」が締結された。これにより、警備業の雇用形態は請負労働に固定化された。しかし、その後の警備業においても過当競争は止まず、労働条件は低い水準のまま、現在に至る。よって、全警協と警察官僚たちによる過当競争抑制へ向けての一連の試みは、未だに成功していない。

本研究により筆者は、労働者派遣法から警備業が適用除外とされた際の意図と過程を明らかにできた。これを可能にするために筆者は、警察官僚の動向を記録した公文書や警備業界によって発行された一次資料に依拠しなければならなかった。最後に、筆者の今後の課題について述べる。労働者派遣法案の国会審議(1985年)の後、警備業における雇用形態は請負へと固定され、現在に至る。この雇用・契約形態によって現出した労働条件と労働過程について研究・考察することが、筆者の今後の課題である。

[注]

- 1 成立当初の「労働者派遣法」の正式名称は、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」であった。
- 2 警察庁生活安全局生活安全企画課(2020)『令和元年における警備業の概況』より。
- 3 筆宝(1992)は建設業における重層下請構造について説明しており、渡辺(2017)は建設業における飯場労働の実態のみならず、労働者の生活についても記している。戸室(2011)は参与観察をもとにして書かれた製造業における請負労働のルポルタージュである。そして、原口(2016)は戦後の神戸港における港湾労働者の原生的労使関係同然の労働条件について記している。
- 4 衆議院ホームページ「第96回国会 制定法律の一覧」(2020年7月16日閲覧)

(URL: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/kaiji096_1.htm)

- 5 郷良太郎は、1984年11月14日に開かれた労働者派遣事業等小委員会において用いられた資料を、全警協事務局へと手渡していた。この資料が同月16日に開かれた全警協の研究会において配布された(社団法人全国警備業協会1985:16)。
- 6 1985年4月16日『第百二回国会衆議院社会労働委員会議録第十五号』、22項。
- 7 衆議院ホームページ「第102回国会 制定法律の一覧」(2020年7月25日閲覧)
(URL: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/kaiji102_1.htm)

[文献]

- 青木卓、1995、『夜路のガードマン——日雇い日払い棒ふり物語』技術と人間。
- 遠藤保雄、2017、『日本経済と警備業——ゼロから3兆円産業への軌跡』農林統計出版。
- 濱口桂一郎、2018、『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。
- 原口剛、2016、『叫びの都市——寄せ場、釜ヶ崎、流動的下層労働者』洛北出版。
- 筆宝康之、1992、『日本建設労働論——歴史・現実と外国人労働者』御茶の水書房。
- 一般社団法人全国警備業協会編、2012、『警備業法の解説(11訂7版)』一般社団法人全国警備業協会。
- 、2017、『基本問題諮問委員会調査部会(最終報告書)——警備員不足対策及び社会的地位の向上方策に関する取組み課題』。
- 伊藤大一、2013、『非正規雇用と労働運動——若年労働者の主体と抵抗』法律文化社。
- 岩崎弘泰、2018、『警備業者による労働争議介入事例における請負契約の諸機能——特別防衛保障による事例を中心に』『コア・エシックス』vol.14。
- 、2019、『警備業法の制定過程と警備業における請負労働の変容——労働組合・国会資料を中心に』『コア・エシックス』vol.15。
- 柏耕一、2019、『交通誘導員ヨレヨレ日記』株式会社三五館シンシャ。
- 警備保障新聞社編、1995、『警備業年鑑 1995』警備保障新聞社。
- 、1993、『警備業年鑑 1993』警備保障新聞社。
- 松宮健一、2006、『フリーター漂流』旬報社。
- 松本一也・斎藤良夫・松井知子・川森正夫、1980、『警備員の夜勤・交代制勤務に関する調査研究——第1報 夜勤・交代制勤務編成上の問題点』『産業医学』22巻。
- 、1981、『警備員の夜勤・交代制勤務に関する調査研究——第2報 長時間拘束勤務および残業が生活時間と睡眠時間の変化に及ぼす影響』『産業医学』23巻。
- 乗本正名、1985、『警備業の現況と労働者派遣業問題』『ジュリスト』第831号。
- 酒井洋男、1981、『警備業の現況と問題点——業者への指導監督の徹底を図る』『警察公論』第36巻、第8号。
- 社団法人全国警備業協会編集・発行、1985、『セキュリティタイム 1月号』vol.76。
- 高梨昌編著、2007、『詳解 労働者派遣法(第三版)』エイデル研究所。
- 田中智仁、2008、『警備業におけるワーキング・プアと教育義務懈怠の問題——求められる専門性との齟齬』『現代の社会病理』第23号。
- 、2010、『警備業における労働実態とその産業構造——ワーキング・プアおよび労働意欲減退の要因』『現代の社会病理』第25号。
- 、2012、『警備業の分析視角——「安全・安心な社会」と社会学』明石書店。
- 、2018、『警備ビジネスで読み解く日本』光文社。
- 手塚正巳、2011、『警備員日記』太田出版。
- 戸室健作、2011、『ドキュメント 請負労働180日』岩波書店。
- 和田肇・脇田滋・矢野昌浩編著、2013、『労働者派遣と法』日本評論社。
- 渡辺拓也、2017、『飯場へ——暮らしと仕事を記録する』洛北出版。

[資料]

- 警察庁、1981a、『警備業法改正法案要綱(案)』(内閣法制局、1982、『法律案審議録(警備業法一部改正 その二)昭和五十七年第九六回国会 警察庁関係2』所収)。
- 、1981b、『警備業法の改正について』(内閣法制局、1982、『法律案審議録(警備業法一部改正 その二)昭和五十七年第九六回国会 警察庁関係2』所収)。
- 、1981c、『警備業法の改正について』付録「(資料1)近年における警備業者の検挙事例・警備員による主な非行事例」(内閣法制局、

- 1982、『法律案審議録（警備業法一部改正 その二）昭和五七年第九六回国会 警察庁関係2』所収）。
- 、1981d、「警備業法の改正について」付録「（資料3）労働者派遣事業について」（内閣法制局、1982、『法律案審議録（警備業法一部改正 その二）昭和五七年第九六回国会 警察庁関係2』所収）。
- 警察庁保安部防犯課、1981a、「警備業法令の改正方向について」（内閣法制局、1982、『法律案審議録（警備業法の一部改正 その二）昭和五七年第九六回国会 警察庁関係2』所収）。
- 、1981b、「昭和56年上半年における警備業の概況について」（内閣法制局、1982、『法律案審議録（警備業法一部改正 その二）昭和五七年第九六回国会 警察庁関係2』所収）。
- 国家公安委員会、1982a、「警備業法の一部を改正する法律案」（内閣法制局、1982、『法律案審議録（警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律及び消防団員等公務災害補償等共済基金法の一部改正、警備業法一部改正 その1）昭和五七年第九六回国会 警察庁関係1』所収）。
- 、1982b、「警備業法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令案」（内閣法制局、1982、『政令案審議録（警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律施行令及び犯罪被害者等給付金支給法施行令の一部改正 外三件）昭和五七年 警察庁関係2』所収）。
- 労働省、1986a、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令案」（内閣法制局、1986、『政令案審議録（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令案）昭和六一年 労働省関係2』所収）。
- 、1986b、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律の施行期日を定める政令案」（内閣法制局、1986、『政令案審議録（作業環境測定施行令及び労働省組織令の一部改正 外八件）昭和六一年 労働省関係1』所収）。
- 職業安定局、1985、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律案関係国会答弁資料（資料編）（第102回通常国会）」（内閣法制局、1985、『法律案審議録（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律 その五）昭和六〇年第一〇二回国会 労働省関係7』所収）。
- 山田英雄警察庁次長・関英夫労働事務次官連名、1985、「覚書」、警察庁乙保発第5号・労働省発職第43号（内閣法制局、1986、『政令案審議録（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令）昭和六一年 労働省関係2』所収）。

The Enactment Process of The Temporary Agency Work Act (1985) and Security Businesses in Japan

IWASAKI Hiroyasu

Abstract:

This paper examines the process and the aftermath of exclusion of security guard businesses from the dispatched job categories of The Temporary Agency Work Act enacted in 1985. The examination uses official documents published by the National Police Agency (NPA), the Ministry of Labor (ML) and security guard businesses respectively, which are accessible at National Archives. According to these documents, crimes committed by private security guards occurred frequently around 1980. For a more strict regulation against security firms, the NPA revised the Security Businesses Act in 1982, demanded by the All Japan Security Service Association (AJSSA). Around the same time, a draft of the Temporary Agency Work that the ML had planned to pass since 1978 had a potential danger to include security guards in labor supply under the Act and to relax the regulations against security firms. To prevent the danger, the NPA and the AJSSA cooperated to exclude security business from the dispatched job categories of the Act. Through negotiations, their claim was accepted. Nevertheless, the number of security firms drastically increased, which led security business to an excessive competition. In conclusion, their attempt to control the labor market of security businesses ended in failure.

Keywords: Security Businesses Act, Temporary Agency Work Act, contract system, private security firm, out-sourcing

労働者派遣法の制定過程と警備業における請負労働の固定化

——業界資料と国会資料から——

岩 崎 弘 泰

要旨：

本稿の目的は、1985年に警備業が労働者派遣法の適用除外業務とされるまでの過程及びその結果を追究することである。研究方法は、官公庁、及び警備業界によって発行された一次資料の使用である。1980年前後の警備業において、警備員による犯罪が頻発していた。当時の警察庁と警備業界は、警備業における規制を強化すべく、1982年に警備業法を改正した。同時期に労働省が検討を進めていた労働者派遣法案は、派遣会社による警備員の派遣を可能にし、警備業における過当競争を促進する性格を持っていた。このことを嫌った警察庁と全警協は、労働者派遣法の適用業務から警備業を除外すべく、交渉等を展開した。その結果、警備業は労働者派遣法の適用除外業務とされた。だが、その後も警備業者数は増加し続け、過当競争は継続している。結論として、警察庁と全警協による、警備業の労働市場統制の試みは、未だに成功していないということが出来る。

