

経済財政諮問会議（平成 19 年第 7 回）議事要旨  
（経済財政諮問会議 HP よりハローワーク関連部分抜粋）

（花見ハローワークと ILO 条約に関する懇談会座長、以下「花見座長」） ハローワークと ILO 条約に関する懇談会は、昨年末に市場化テスト担当大臣から諮問を受けて、国際海洋法裁判所の判事をされた山本草二先生他、日本で今国際法の最も権威のある方を含めて国際法の第一級の専門家 3 名に、国際法、労働法の専門家として私が座長を務めさせていただいて、あと連合代表の方が 1 名の計 5 名で、正月から 2 月いっぱいまで 5 回にわたり、長時間議論をした。

条約の解釈というのは、ある意味では如何様にも解釈できるようなものであって、細かい議論を尽くしたけれども、細目については意見の不一致があった。報告書にも、今日提出のペーパーにも、意見が 4 つに分かれたように書いてあるが、簡単にいうと、法律学者 4 名の意見は全体としてほぼ一致している。諮問があったハローワークの民間委託については、条約が要求をしている全国的な職業紹介のネットワークの機能は国の監督の下になければいけない。条約で要求されている機能とは、職業紹介、情報提供といったような業務、職業紹介及び適切な仕事を労働者に提供するという業務である。この機能が阻害されない限りにおいて、民間委託したからといって直ちに条約違反の問題を生じないというのが私どもの結論である。いかに条約に違反をしないような条件の下で民間委託を行うかは、今後、政府の中で御検討いただきたいが、1948 年の条約であって 60 年近く経った古い条約の、紹介業務の国家独占という原則を、労働市場の様相が全く変わった今日において維持するというのは、到底、現在の状況に合わないということ、かつ ILO でも有料職業紹介についての規制を大幅に緩めた条約が、2 回にわたって改正されていることから、今や職業紹介の業務というのは、官民協力、競争、補完の時代であるというのが私どもの基本的な考え方である。そういう趣旨にのっとり、今後、政府部内で市場化テストについて施策を進めていただきたいというのが、この報告書の趣旨である。

（八代議員） 「ハローワークへの市場化テストの導入」という民間議員ペーパーについて説明する。

市場化テスト導入の意義であるが、フリーターや女性・高齢者など、無料の職業紹介を求める人々のニーズが多様化しており、よりきめ細かいサービス提供の必要性も高まっている。また、労働市場が流動化し、労働者に求められる専門性が高まる中で、職業紹介とか訓練に求められる機能も高度化している。こういう変化に対応して、利用者の利便を最大限に尊重するためには、政府が担う無料の職業紹介のネットワーク機能を確保したままで、無料の職業紹介業務に市場化テストを導入し、民間の創意工夫を活かせるようにすべきであるというのが提案である。

官民競争入札においては、官が民間以上に優れたサービスを提供する場合には、官が落札するわけであって、初めに民間委託ありきということではない。あくまでも民との競争を通じて官のサービスが向上するというのが一つの目的であって、もしそれができなければ民間に委ねるといふ、中立的な政策である。

ILO条約との整合性であるが、ILO条約では、国の指揮監督の下で、花見座長が言われたように、公務員が従事する全国的体系の職業安定業務を義務づけている。これが市場化テスト導入の反対の根拠とされているが、ILO条約というのは、そもそも労働者、求職者の利益を最大限に尊重するためのものであるわけで、決して組織防衛のために使われるべき条約ではない。

条約の解釈については、大田議員の私的諮問機関、花見座長が説明された懇談会で、一定の条件の下で職業紹介機関の一部を民間委託することは条約上問題が生じないという意見が示されている。

以上を踏まえ、市場化テスト導入の具体的な提案をさせていただきたい。これまでの一般的な議論の段階から一步踏み出して、ハローワークの無料の職業紹介機能を民間委託するとしたらどのような形態が考えられるのか、その具体案に基づく検討を行い、その結論を「基本方針 2007」に盛り込むべきである。逆に言えば、「骨太の方針」までに結論をきちんと出すべきということである。

具体的には、既に提案したように、例えば東京 23 区内に 19 のハローワークとその出張所があるが、そのうち数か所のハローワークについて市場化テストを実施する。対象となるハローワークは、仮に民間が落札したとすれば、国の指揮監督下に置いた上で現行のネットワークとの連携を図るということである。

なお、言うまでもないことであるが、他の市場化テストと同様に、仮に民間が受託した場合には、受託によって得られる求職・求人情報の適正利用の義務づけや守秘義務の徹底など、厳格な行為規制を課すということである。

この具体的な案の実行について、利用者の立場に立ち、政策論として議論すべき段階にあるのではないかとということである。

(柳澤臨時議員) 資料の 1 ページ目。1 番目に「ハローワーク事業の民間開放の現状」だが、民間による職業紹介事業は非常に拡大している。花見座長からもお話があったように、ILO181 号条約によって、有料の民間の職業紹介ができるようになり、建設・港湾等の一部を除いてほぼ完全に自由に参入が可能になっている。その背景には、職業安定法改正による規制改革もあった。

「市場化テスト・民間委託への取組み」だが、ハローワーク事業の民間委託は、欧米先進国と同様、その一部を既に実施している。それから、ハローワーク事業のような職業紹介事業の市場化テストについて、欧米先進国の例を我々は寡聞にして知らないが、我が国では、人材銀行や先ほど八代議員から指摘のあった専門性が高まるというようなことについては、民間による有料な職業紹介事業にふさわしい分野であろうし、また、人材銀行もそうした分野ではないか。これについては、既に実施済みである。

2 番目の「ILO条約との関係」であるが、ILO条約も一般の条約同様、国に「一次的」解釈権があるが、他方非常にユニークな点としては、ILOに設置された監視機構である条約勧告適用専門家委員会が国内の労使の「申立て」によって、実質的な「準司法的機能」を有するという特性を持っている。条約は国の間の取り決めであるが、国内の民間人の立場にある者が直接に申立て権を持ち、条約上設置

された監視機構による準司法的機能としての判定、勧告を国が受けるという特殊な性格を持つ条約である。

我々は、ILO条約違反に係る「申立て」などが、現在でも容易に予想されると考えており、そうした政策については、やはり避けるべきではないかと考えている。

先ほど花見座長から、これは1948年の条約で非常に古いとの指摘があったが、実は先ほど申し上げた民間開放を可能にした99年の181号条約の批准のときにも、88号条約の機能は維持されるべきだということが確認されているという経緯を指摘しておきたい。

3番目に、「ハローワーク事業の「包括的」民間委託の問題点」を挙げている。第1に、「公平・公正性の確保」であるが、ハローワークは国民の勤労権保障の具体的な措置として、就職困難者に対する最後のセーフティネットとなっている。こうした機能を果たしていることを考えると、まさしく公平・公正性がその基本にあるということである。特に、障害者、生活保護受給者などの社会的弱者の就職の実現には、事業主との間で長年かかって培った信頼関係が必要というのが実態である。

市場化テストでは、入札が行われることが当然の前提になっているが、社会的弱者の就職について、私どもは、弱者が非常にバラエティーに富む、なかなか外側からは判定できない、という特殊性を持っていることからして、これを入札にかけて、あるいはそこにインセンティブをかけて、就業できるようにするといっても、外見からそれに適した人間かどうかはなかなかわからない、本当の意味できめ細かな就業支援が必要だと考えており、外見を主なメルクマールにとった入札にはなじまないのではないかと考えている。

第2に、「職業紹介、雇用保険、雇用対策の有機的一体性の確保」だが、職業紹介・失業給付・雇用対策の3事業は、一体的に実施される必要があり、職業紹介のみを切り離すことは困難である。特に最近の「再チャレンジ支援」、「成長力底上げ戦略」では、職業紹介と事業主指導との一体的実施が重視されており、そういうことからしても、なかなか職業紹介をほかの雇用対策、失業給付と切り離すことは困難ではないかと考えている。OECDでも、この点は留意をする旨の勧告が出ており、3つの機能が統合運用されるべきであるとしている。

第3に、「他の行政機関との連携」だが、特に「成長力底上げ戦略」で、いわばワーキングプアというか、そういうような人たちの就業を支援する政策が取り上げられているが、そこではハローワークと福祉関係の行政機関等との連携が非常に強調されている。こういう連携の下の「チーム支援」が対策の中心に位置づけられていることを考えると、私どもとしては職業紹介の民間委託は、これが行われた場合に果たして機能するかということに大きな懸念があると指摘せざるを得ないと考えている。

2ページ目。要するに今の職業紹介事業の官民分担の状況については、8割方は既に民間によって事業展開が行われているということだ。

最初は縁故が就職の主なチャンネルであったが、その他に広告・求人情報の提供があり、181号条約、先ほどの職安法の改正によって職業紹介事業、労働者派遣事

業が民間に開放された。その結果、就業経路の約8割は民間の手によって行われている。

公共部門は残りの2割を担当するが、この部分についても、一部の事業は先ほどご紹介したように民間へ開放している。

公共部門のハードコアになっている右側の下の方は、公的機関が公務員によって実施している、そういう職業紹介の事業である。

3ページ目。これは要するにオーストラリアを除いて欧米先進国においては、セーフティネットとしての全国ネットワークの職業紹介事業等は、下の代表的な例に書いてある通り、官が公務員により直接実施をしているというのが実情。公共職業安定機関の業務に係る市場化テストの実施であるとか、公共職業安定機関の一部について包括的な民間委託を実施した例は確認できていない。

なお、オーストラリアについてだが、一番下の〔注〕に書いてあるように、そもそも憲法に勤労権の保障がない。したがって、公共職業紹介制度とか、失業保険制度は存在しない。職業紹介は、原則民間によって行われているが、例外的に生活保護に準ずる失業扶助受給者への職業紹介に対して公的な支援が行われている。

このように、私どもも検討しているが、民間への包括的な委託ということについてはかなり大きな問題があるのではないかと考えている。

民間4議員のペーパーについては、専門性が高まるということの中で、専門的な労働者については、私どももこれは民間が行うべきということで、民間に開放している。本当にきめ細かなサービスは、弱者の問題を中心として我々が分担しており、これは、求人側との非常に人間的な信頼関係の積み上げの中で、かなり微妙なバランスの中でお願いしている側面もあるということを示し上げておきたい。

いずれにしても、そうした状況は入札というようなことで、優劣とか、あるいは値段で決めるということにはなじまないのではないかと考えている。

それから、市場化テストの導入の具体的な提案の中に、守秘義務等の厳格な行為規制を課すとあるが、当然に遵守されるべき規律だということを備忘的に指摘しておきたい。

(八代議員) 我々が提起しているのは、ハローワークの機能を壊すことではなくて、むしろ強化することである。

今、専門的な労働者であれば民がやってもいいけれども、それ以外の労働者は、ということだったが、逆に労働者の方ではますますマッチングが難しくなっている人が増えている。生活保護世帯や母子世帯、あるいは長期失業者について、官でなければできない業務とは何なのかというところが、今まさに問われている。厚生労働省でも長期失業者の就職支援についての民間への委託事業はもう既に始まっているわけで、そうした事業についての民の評価も当然あるのではないか。

それから、人間的な信頼関係が企業との間で必要とのことだが、民間でこそ人間的な信頼関係に基づくビジネス取引も当然行われているわけで、これも官でなければできないということではない。それからきめ細かいサービスは、官のハローワークでなければできないとのことだが、それは証明されていない。これまで国家独占

だったから、単に官がやっていたということに過ぎない。これを証明するのが市場化テストの役割である。官が官のままビジネスを続けるとすれば、それは民より優れているということを証明しなければいけない。入札で何がわかるか、ということだったが、単に官という名前だけで信じろという方がもっと問題ではないか。市場化テストは決して値段だけで決めるわけではなくて、あくまで品質ということを重視した上で行うわけである。

それから、一体化ということだが、現状でも先ほど柳澤臨時議員が言われたように、民間で8割近いマッチングが行われている。この人たちも失業給付をもらいに、官のハローワークに来ていて、その際に民間で職業紹介を受けているといえ、一定の審査の下で失業給付が出るわけである。そうであれば、ハローワークの一部が民間になったとしても、それは同じことであって、失業給付を官のハローワークで受ければいわけである。

それから、守秘義務だけで不十分とのことだが、そうであれば、さらにどのような行為規制が必要なのかをむしろ提案していただければできるわけである。

問題は、できないということではなくて、例えば、これまで警察等でも、駐車違反の取り締まり等、公権力の行使の中心的な分野についても、事実行為として民間に委託するという知恵を出しているわけだから、こういう公務員改革、財政改革をやっているときに、それからハローワークのマッチングの質がますます重要になっているときに、どういうふうにしたらできるかという知恵を、是非、厚生労働省として考えていただきたい。

もはや貴重な公務員が窓口で民間と同じような仕事をやっている余裕はないはずである。基準監督署なんかはいろんな事件も起こっているし、公務員は人手不足であるわけで、是非、民間にできることは民に任せ、官でなければできないことに貴重な公務員を使うという方向で積極的な御提案をいただきたい。

(丹羽議員) ILO条約の解釈については、花見座長が言われたように、これ以上の議論をしても、神学論争に終わるだろうと思うので、これはもうほとんど結論が出ていると思う。本件は、国民、利用者にとってどういう運用が望ましいかという観点で物を考えていく必要があるだろう。必要ならば、ILOに了解を求めればよいと思う。

包括的な民間委託の問題点を今、柳澤臨時議員から挙げられましたが、これはあくまで欧米の例にあるように民間委託なので、業務委託契約ということであれば、個人情報の漏洩についてどうするかというようなことは、きちんとその契約の中でうたわれれば問題は起きないと思われる。

問題は、先ほどもあったが、官の改革がなぜ進まないかという、何度も言うようにできない理屈の大天才で、できない理屈ばかり挙げる。これではいつまでも物は進まない。それよりも、こうやったらできるという提案をし、それを実行していかないと改革はできない。この改革は何のためにやるかという、就労機会を得たい人々によりいい情報を提供できるようにするため、やはり民間の情報を使い、派遣情報を使い、今もやっている部分はあるかと思うが、もっともっとやりやすくす

る。もっともっと就労機会を求める労働者のために情報を出しやすい仕組みをつくるのだという、その一点に絞って、こうしたらいいという議論を是非していく必要がある。

(大田議員) 柳澤臨時議員が言われた「民間への包括的な委託は問題」の「包括的」とはどのような意味か。民間議員からの提案は無料職業紹介についてであるが。

(柳澤臨時議員) この3機能を全体として委託するということである。最初に窓口に来たときから、ずっと色々心理的なコンサルティングをやったり、あるいは職業能力の向上をやったり、そういう一連のシリーズで対応し、最後に相手方とのいろいろな交渉を踏まえて、個々に就業までもっていく、一連の全体についての委託ということでもある。

(丹羽議員) サービスの面では、民間の方が官よりもずっとサービス精神が旺盛で、私は、職を求めて来る人々のためになる仕事をするだろうと思っている。

(八代議員) 「包括的」をそのように定義するのであれば、雇用保険給付や民間業者の指導・監督が民間事業者にできないのは当たり前。(柳澤臨時議員) 縦横両方言わせていただいた。

(八代議員) 無料の職業紹介の業務のみ民間に委託することについてはいかがか。

(柳澤臨時議員) だから、そういうことは無理ではないかと言っている。つまり雇用保険給付と職業紹介の部門とは非常に密接な連携の下でやっている。率直に言って、雇用保険の支給を行うか行わないかということも、実はいろんな就業の斡旋をする中で、雇用保険の受給者がどういう態度を取るかということも同時に勘案しており、実際職業紹介と雇用保険の給付はそういう関係で行われているのが実態である。

(八代議員) 大臣が言われたように、実際の紹介業務の8割はもう既に民間で行われていて、それらの人もハローワークで失業給付を受けに来ており、本当にこの人は求職活動しているかどうかをハローワークで判断しているということであるから、それが民間では絶対できないほど非常に特殊なノウハウなのかということである。

(柳澤臨時議員) 雇用保険の給付を受けているうちの8割が民間で就業紹介をされているということではない。民間で就業紹介されている人は、雇用保険の給付を受けず、即座に就業している人たちも含んでいる。「失業等給付を受ける人の中で8割が民間の世話になっている。2割だけハローワークの世話になっている」ということではない。

(八代議員) それはわかっている。ただ8割でなくても、民間で職業紹介を受けて失業給付をもらっている人も何割かいるわけで、それと同じ扱いではないかということである。

(柳澤臨時議員) 何割かはいる。全くいないとは言っていない。

(丹羽議員) これは日本全国一斉にハローワークを全部民間委託しようという話ではなく、東京23区のうち19の出張所について民間委託をした方が、働いている人のために利便性が高くていいのではないかということ。今までILO条約がネックになっているというお話であったから、花見座長を始めとして議論して、それはもうネックじゃないだろうということであるから、我々も就労の会社を持っているが、そ

ういうところからも就労の機会を、もっともっと情報を流して働く人たちに与えることが、本当に日本の労働者にとっても非常に重要なことだと思う。是非、そういう形でお考えをいただく必要があると思う。

(甘利議員) 議論の最終的な方向について異論を述べるつもりは全くないが、ここは議論をする場であるから、いろんな視点からの考え方を提示をする方がいいと思い、そういう意味で発言をする。本職に就く前の政調会長代理のときに、歳出・歳入一体改革を議論したが、労働雇用保険特別会計への国費投入が俎上に上がり、失業率が下がったこともあり、雇用特会が大黒字になり、投入している 4,000 億の国費がなくても十分運営ができることがわかり、これを全額削減しようという提案を我々がしたところ、党内で大議論になった。

どういうことかということ、セーフティネットの運営を民の財源だけでやるのかという議論であった。こちら側からは、タイトになったら国費を投入する仕組みさえあれば、国が関与するセーフティネットではないかという議論も交わしたが、結果は 1,850 億を残した。要するに、国が関与すべきセーフティネットのミニマムアクセスはどうあるべきかという議論だった。柳澤臨時議員の説明だと、既に 8 割を民間で担当していて、2 割を国が担当している。どこまでがミニマムアクセスかというある種の基本的な考え方が必要かなということ、今の議論を聞いていて思い出した。

時々、私は経済産業大臣らしからぬ発言をすることがあるが、昔、労働大臣をやっていた DNA が働いているかもしれないが、一応問題提起だけということでお話しておく。

(八代議員) それは誤解であり、市場化テストでも国が関与するセーフティネットへのミニマムアクセスはきちんと残る。むしろ強化される。民がやるハローワークであっても厚生労働大臣の監督下にあることは間違いない。何も実際に窓口で作業するのが民間人か公務員かは重要ではなく、国がきちんと監督できることが大事なわけである。そういうことを言ったら一切市場化テストはできなくなる。市場化テストの考え方は、あくまで国が提供すべきサービスについて、具体的に民間人がやるか、公務員がやるかということを経うというだけに過ぎない。

(丹羽議員) 19 のハローワークの出張所全部ではなく、そのうちの数か所であるから、どうしてそれほど反対されるのか私には全く理解不可能である。

(菅議員) 確か私が当選 2 回目の時だったと思うが、ハローワークをもっと機動的にすべきだという発言をずっと続けていた。それは失業率が確か 5% 後半のときに、例えば 4% 台になるまでは日曜日もハローワークを開くなどの対応が必要だということを使い続けた。しかし、けんもほろろに当時の局長から断られた。それなら市場化テストをやるべきだと話したときに、この ILO 条約がある、という説明を受けた。しかし、今、花見座長のお話があり、私としても何のためにハローワークがあるのかを考える必要があるということ、をずっと問題意識として持っていたので、柳澤臨時議員に、今は土曜日はやるようになったようだが、そうしたことも踏まえて対応していただきたいと思う。

(大田議員) 今、新規求職者の中で雇用保険受給者は3割で、それ以外の、つまり雇用保険と切り離された求職者も多いということがあるので、今日の意見も踏まえて、前向きに検討いただければと、また諮問会議で議論できればと思うがいかがか。

(柳澤臨時議員) 要はハローワークの仕事は、なかなか就職がそう右から左に行けないような、そういう方々のお世話をしているということをもまずイメージとしてしっかり据えられないと判断を誤るのではないかと懸念している。就職困難者や障害者、あるいは生活保護受給者などの社会的弱者の人たちへの対応を中心に、後で実際の厚生労働省の取組みについて労働市場改革の説明の際に御報告するが、ハローワークの仕事が行われている。求人条件をみるとなかなか厳しく、それと、非常に就職が難しい人たちといかにマッチングしていくか。本当の下支えの役をしているのがハローワークの実情であり、民でもできることにしゃしゃり出て行って色々やっているという行政のイメージでは、間違った判断になるのではないか。私は別段全部がだめだただめだだめだ論を言っているわけではない。こういうことをやった場合にどういうことが問題になり得るかについて、衝に当たっている者としての懸念を申し上げている。

であるから、そういうことについてのお話を、大田議員が言われるような意味合いで更に深めていくことであれば、私どももお付き合いをさせていただく。

(花見座長) 大田大臣から諮問を受けた守備範囲は条約違反の問題が起きるかどうかということだが、条約がどうという議論がまず出てくることについて私は非常に大きな疑問を持っている。日本国の政策を決めるには、やはり日本の国益を考えてまず検討すべき問題だろうと。

仮にILO条約違反の問題が起きて、これは柳澤臨時議員指摘の、ここに出ているイギリス、ドイツ、オランダ、フランス、アメリカという先進国の中でも、イギリス、イタリアはもう既に一回批准したものを廃棄している。政策決定に都合の悪い条約は、いつでもキャンセルすればいいわけである。もちろん国際主義に基づいて条約は尊重すべきものであるが、政策的な判断に基づいて、もしその条約の批准を続けていたら、違反の問題が生ずるのであれば廃棄をすれば良い。スウェーデンの場合、1993年だったと思うが、有料職業紹介条約について、ILOの事務局に問い合わせをしたところ、違反の可能性があるとということだった。しかし、廃棄できるのは10年に一回なので、結局廃棄するまで待ったため、スウェーデンの市場改革が著しく遅れたということは私どもの間では常識である。そういうふうに条約に遠慮して政策を考えることは本末転倒ではないか。

今日議論があったように、私は今の日本の状況から言って、適切な職業を必要のある労働者に提供する立場から、官民は協力、競争、補完の関係でやっていくことが基本的な方向ではないかと考えている。若干、法律学者としての域を逸脱するが、長い間、厚生労働省の審議会その他の仕事をやってきて、私の立場から以上のことを申し上げておきたい。

(柳澤臨時議員) 判断を間違わないために申し上げるが、イギリスが廃棄したのは、今、花見座長が言われたようなスウェーデンと同じく有料の職業紹介を職業安定所



でやりたいということを考えて、それは無料が原則でだめだということと言われたので、それを不満として一時破棄をしたのであるが、現在では自分たちも 88 号条約の下にあることを証明している。

それからイタリアは、審議会における労働者側の代表を増やすべきだということを行ったのに対して、ILO がやはり従来通り平等であるべきだということを行って、そこが一致しなくて廃棄になったもの。事実としてそういうことであったということは、是非念頭に置いていただきたい。

(大田議員) 引き続き議論させていただく。

(安倍議長) ただいま花見座長から御指摘があったように、ILO88 号条約を採択して 60 年も経っていて、随分時代が大きく変わったのだらうと思う。働き方もかなり大きな変化、多様性が出てきたわけである。だからこそ、厚生労働省において、労働法制、今度 6 本法改正をするということではないだらうかと思うが、多様なニーズに応じて流動性の高い労働市場が必要になってきているという中において、求人と求職をマッチングさせる機能を質的に強化させることが重要であると思う。

また、年長フリーターや母子家庭の方々など、働く機会の確保が重要で、かつ難しいケースが増えてきているのも事実である。したがって、職業紹介について議論を行う際には、労働市場を取り巻く環境の変化を十分に把握し、官民双方の力を合わせてどのような職業紹介のシステムを創っていくのかという視点を持つことが必要であると思う。

このような観点から、ハローワークへの市場化テストの導入をどのように行うのかについて、厚生労働大臣に具体的に考えていただきたいと思うので、よろしくお願いを申し上げます。

以 上