

平成 19 年 1 月 22 日

## ハローワークの市場化テストとILO 88 号条約について

逢見直人(連合)

はじめに

私は、官民競争入札等監理委員会の下に設置された第 5 回公共サービス改革小委員会(平成 18 年 11 月 14 日)において、ハローワークの市場化テストが検討された際、都合により出席できなかったので、文書で以下の意見を提出した。

下記の 3 つの観点から、ハローワーク事業およびハローワーク付属施設を入札の対象とする  
ことについては、慎重に判断すべきである。

- 1 セーフティネットとしての全国的体系での無料職業紹介組織は、失業者の雇用対策として維持されなければならない。これは、大都市部であっても例外ではない。民間職業紹介所は必ずしもすべての失業者に等しく職業紹介をしているわけではない。失業者には、高齢者など再就職困難者や、子育て中の女性、若者など労働市場へのアクセスが困難な者も多く存在することに十分配慮して、全国一律のセーフティネットを維持する観点から、大都市部におけるハローワーク事業も引き続き実施されるべきである。
- 2 ILO 第 88 号条約の目的は、批准国が雇用をめぐる市場の中で、無料で職業紹介をする公共サービスを創設かつ維持するため、可能な最良の組織を確保する義務があることを規定することにある。ILO 条約の解釈は各国が恣意的に行えるものではなく、国際司法裁判所が有権的な判断を行うという前提のもと、ILO 総会や条約勧告適用専門家委員会で確認された解釈等をもとにして、ILO 事務局により提供されるものである。ハローワークおよび付属施設の事業効率化にあたっては、ILO 条約を遵守した対応が求められる。
- 3 ハローワーク事業は、雇用(失業)保険の認定・給付と職業紹介、事業主に対する指導を一体的に実施している。雇用保険と職業紹介を切り離すことがはたして効率的なのかという検証が十分になされるべきである。労働法令を遵守していない事業主も少なくないことを考えると、職業紹介だけを切り離して民間が行うことについては慎重な判断を求めたい。

本懇談会は、あくまで条約論(条約の解釈可能性)を議論するものであり、例えば、「東京 23 区のハローワークの一部の民間開放」といった提案について、現実に行う実施することの可否については、立法論・政策論として関係省庁・関係者間で別途議論・判断する必要がある。

いずれにしても、憲法 98 条第 2 項で、「日本国が締結した条約の誠実な遵守」を定めているのであるから、本懇談会において、条約の本旨から外れた恣意的な解釈の可能性を示唆するような取りまとめは適当ではなく、立法論・政策論以前に、少なくとも「条約違反が明らかなケース」については、日本国憲法が条約遵守を謳っていることから、懇談会としてはっきりさせておくべきである。

本懇談会における私の意見も、ILO88 号条約の解釈を中心に述べるが、上記意見書の 1, 3 と密接に関わる場所もあるので、末尾に参考として、これらに関する補足意見を付記した。

## 1 ILO の目的、条約批准と遵守の体制

### (1) ILO の目的 憲章とフィラデルフィア宣言、新宣言

ILO の目的は、ILO 憲章 (1946 年採択) 及び、ILO の目的に関する宣言 (フィラデルフィア宣言、1944 年採択) に明記されている。フィラデルフィア宣言は、ILO の基礎となっている根本原則として、次の 4 点を確認している。

- a 労働は商品ではない
- b 表現と結社の自由は、不断の進歩のために欠くことができない
- c 世界のどこの片隅にでも貧困があれば、それは全体の繁栄を脅かす
- d 欠乏に対する戦いは、(略) 労働者及び使用者の代表者が政府の代表と同等の地位において遂行する

次に、宣言は、ILO の追求すべき根本目標を次のように確認している。

- a すべての人間は、人種、信条または性にかかわらず、自由と尊厳、経済的保障と機会均等の条件において、物質的福祉と精神的発展を追求する権利をもつ
- b このことを可能にする状態の実現は国家の及び国際的政策の中心目的でなければならない
- c 国家の及び国際的政策及び措置はすべて、特に経済的及び財政的性質をもつものは、この見地から判断することとし、且つこの根本目的の達成を促進するものであり且つ妨げないものであると認められる限りにおいてのみ、是認することとしなければならない
- d この根本目的に照らして経済的及び財政的の国際的政策及び措置をすべて検討し、且つ審議することは、ILO の責任である。

88 号条約が採択されたのは、フィラデルフィア宣言が採択された 4 年後の 1948 年である。同年、中核的労働基準の一つである 87 号条約 (結社の自由・団結権) も採択されている。その成立背景には、憲章前文やフィラデルフィア宣言の理念である「世界平和の実現のために、社会不安をもたらすような劣悪な労働条件をなくす」ことを、条約によって具体化することにあつたと言われている。この理念のもと、無料の公的セーフティネットの整備により完全雇用を達成するというのが 88 号条約の目指すところである。

ILO は 1998 年の第 86 回総会で、「労働における基本的原則および権利に関する ILO の宣言」(新宣言) を採択した。この新宣言は、ILO 憲章、フィラデルフィア宣言の内容を継

承し、グローバル化による経済的相互依存が増大する中で、ILO憲章で具体化されている基本的諸原則・諸権利の普遍的性質を再確認し、それらの普遍的な適用を促進することが急務であるとして、現代のILOの目的・役割を明らかにしたものである。

新宣言では、加盟国は次の2つのことを想起して、中核的条約の批准と履行促進を図ることを求めている。

- a ILO に任意に加入する際に、すべての加盟国は憲章及びフィラデルフィア宣言に規定された原則及び権利を支持し、機関の全体的な目的の達成に向けて、手段のある限り、また、各加盟国の特有の状況に十分に沿って取り組むことを引き受けたこと
- b これらの原則及び権利は、機関の内部及び外部において基本的なものとして認められた条約において、特定の権利及び義務の形式で表現され、発展してきていること

## (2) 加盟国の責務

このように、加盟国はILO憲章を批准して加盟国になった時点で、憲章前文や付属のフィラデルフィア宣言に掲げられた目的を追求することを受け入れたわけであるから、その目的の実現に向けた行動をとることが求められる。

加盟国が、いったん批准すると、その条約の実施義務が発生する。実施義務とは、条約内容を国内法として受け入れることだけでなく、実質的に条約の目的が達成されるような国家による実行が伴うことを意味する。

具体的には、ILO憲章22条に従って、条約を実施するためにとった措置を定期的にILOに報告する義務が、条約批准後の加盟国に課せられている。

## (3) 条約勧告の適用監視

### 条約勧告適用専門家委員会の審査

ILOの監視活動は、条約勧告適用専門家委員会という独立した組織による純粋法律的審査と、総会の適用委員会による公の場における討論形式の審査がある。

条約勧告適用専門家委員会は、労働法または国際法の分野でトップレベルの専門的能力をもつ委員で構成される独立性の高い組織であって、ILO憲章19条、22条に従い、ILOに送付されてくる定期報告書を審査し、国際労働基準と国内法令および実行の適合性を確認することを第一義的役割として担っている。

定期報告書を提出するのは各国政府であるが、労使団体が独自の見解をILOに通知できるようになっている。このことは、条約の採択自体が政労使三者の議決によってなされていることの当然の帰結であるとも考えられるが、基礎となる政府報告に対して、立場が異なる非政府団体に見解の表明権を与え、それを監視制度に組み込むことによって、制度の効果的運用を図ることにあるとされる。

三者協議に関する条約(144号)を批准している国(日本も批准)では、政府が定期報告をする前に、労使団体と協議する義務が課せられていることから、労使の個別見解は政府

報告書の中に取り入れられる。

委員会は、送付されてきた報告書、及び労使の個別見解を基に審査し、「直接請求」または「意見」の形で最終判断を下す。それでも、問題が解決しない場合には、総会「基準適用委員会」が取り上げ、公開の場で集中的に審査する。総会「基準適用委員会」は三者構成であるから、政府だけでなく、労使団体の代表も委員として、審議に対等に参加できる。

#### 監視機能における労使団体の役割

加盟国政府は ILO 憲章 22 条に従って条約を実施するために取った措置を定期的に ILO に報告する義務があるが、ILO 憲章 23 条により、労使団体が保有する権利として、労使団体による、政府報告に対する補足ないし反対の意見を表明することができる。政府報告書に対する意見という形をとらずとも、批准した条約の適用上の問題という形で、労使の団体が ILO に意見を提出することはしばしばある。

このように、ILO は三者構成の枠組みを通じて、立場が異なる非政府団体（労使団体）に見解の表明権を与え、それを監視制度に正式に組み込むことにより、制度の効果的運用を図るという仕組みになっている。

## 2 ILO88 号条約の要請

### (1) 本条約の目的

本条約の目的は「完全雇用の達成及び維持並びに生産資源の開発及び利用のための国家的計画の不可分の一部として雇用市場を最もよく組織化すること」(第1条)である。

こうした目的を達成するため、中央政府の統括の下に、全国的な体系の組織として構成し(第2条) 使用者及び労働者にとって便利な位置にある職業安定機関のネットワーク(網状組織)から成り(第3条) 効果的な募集及び斡旋を確保することができるように構成しなければならず(第6条) 職業安定組織の職員は公務員でなければならない(第9条)とされている。これにより、批准国が雇用をめぐる市場の中で、無料で、誰もが利用できる職業紹介をする公共サービスを創設かつ維持するため、可能な最良の組織を確保する義務があることを規定したものと、理解している。

企業の倒産等による非自発的な失業者に対して、便利な位置で、無料で行われる公共サービスとしての職業紹介はセーフティネットとしての役割を果たすものであり、今回検討課題となっている「大都市におけるハローワークの一部民間開放」といった判断についても、ILO の根本目的及び、88 号条約が目的としているものを十分に踏まえた解釈がなされるべきである。

### (2) 本条約に対する労使団体の関与

条約第4条で、「職業安定組織の構成及び運営並びに職業安定業務に関する政策の立案について使用者及び労働者の代表者の協力を得るため、審議会を通じて適当な取極が行われ

なければならない」(第1項)、「それらの審議会における使用者及び労働者の代表者は、使用者及び労働者の代表的団体が存在する場合には、それらと協議の上それぞれ同数が任命されなければならない」、及び第5条で、「職業安定組織の労働者に対する職業紹介についての一般的政策は、第4条に定める審議会を通じて使用者及び労働者の代表者に諮問した上で決定しなければならない」とされている。

したがって、本条約に関わる政策の立案、変更は、4条の要件を満たす審議会に諮問されなければならない。

わが国において、第4条の要件を満たす審議会は労働政策審議会(厚生労働省)だけである。経済財政諮問会議民間議員から提起されている「大都市におけるハローワークの民間委託」についても、この実施の可否を政策的に判断する場合は、労働政策審議会である。

### (3) 本条約についての連合のコメント

2005年9月、本条約に関して連合は「条約勧告適用専門家委員会」への政府報告に対して、「職業紹介機関であるハローワークに関しては、すべて公務員が執り行っていることは政府報告どおりではあるが、2005年から、市場化テストの一環として実施されているキャリア交流プラザ等の一部民間委託が、将来のハローワークの「民間開放(包括的委託等)」につながる可能性があるが懸念される」とのコメントを提出した。なお、日本からのILO本部に対する政府報告は、厚生労働省が作成している。

この連合のコメントに対して「条約勧告適用専門家委員会」は、「委員会は、本条約の適用に関する日本政府の詳細な報告(1998-2005)に注意する。連合は報告の中で、2005年以来、公共職業安定機関に関連した部門の部分的民営化が行われているとしている。連合は、この部分的な民営化が、将来の公共職業安定機関の民間開放につながるのではないかと懸念を表明している」と紹介している。

### (4) 韓国の動向

韓国は、本条約を2001年に批准した。FKTU(韓国労総)は、本条約に関して2005年「条約勧告適用専門家委員会」に直接請求を行った。

FKTU(韓国労総)の報告によれば、政府は現行155カ所の公共職業安定所を46カ所のパイオニアセンター、47カ所の一般サービスセンター、19の移動型チームに置き換える計画であるという。これに対して「条約勧告適用専門家委員会」は、統計上のデータ、組織再編の進捗状況、完全雇用達成に向けた効果等に関する情報提供を韓国政府に要求している。

FKTU(韓国労総)による報告によれば、「公務員」および「民間職業カウンセラー」の2種類のカテゴリーのスタッフが公共職業安定機関に勤務しており、「民間職業カウンセラー」は1800人で、構成比は全スタッフの80%である。「民間職業カウンセラー」は1年契約、「民間職業カウンセラー」の99%が学卒者であるが、給与水準は期間の定めのない職員

の60%にとどまっている。政府は、失業率が下がった際には、「民間職業カウンセラー」を10%まで削減すると表明したという。

これに対し、「条約勧告適用専門家委員会」は、FKTUによるコメントおよび職業カウンセラーの独立性確保の重要性の見地から、公的職業安定機関に勤務する職業カウンセラーの地位・労働条件に関する情報を提供するよう韓国政府に要請している。

#### (5) 批准後、本条約を離脱した主要国の状況

批准後、条約を離脱した国として英国(1971年)、イタリア(1971年)、ブルガリア(1961年)があるが、このうち英国、イタリアの離脱の理由は以下の通りである。

##### 英国

英国は、当時、高度な分野のニーズが求人・求職者双方から増えてきたことに対応し、より高度なニーズに対応できるよう、この分野における職業紹介と職業訓練を統合することとし、職業訓練に係る費用を確保するため、統合サービスを有料としようとしたことから破棄したものである。

##### イタリア

イタリア法制において、当時、労働者側に対し優勢的な権利を付与する動きがある中で、審議会における労働者側代表の数を増やす必要が生じたことを受けて、第4条第3項が遵守できなくなることから破棄したものである。

### 3 ILO88号条約と181号条約との関係

ILO181号条約(日本は1999年に批准)は、労働市場が変化する中で、民間職業仲介業務の果たす重要な役割を認識し、それを利用する労働者の保護を図るため、1949年に採択された96号条約、及び1933年の34号条約を改正するものとして、採択されたものである。

181号条約による民間の事業展開については、88号条約が求める、いざという時のセーフティネットの存在が前提となる。これは、181号条約の前文においても、「1948年の職業安定組織条約の規定に留意し」とあることから明らかである。

わが国では、1999年にILO181号条約の批准と、職業安定法改正がなされた。この改正をめぐる国会審議では、公共サービスとしてのハローワークと、民間職業紹介機関との関係についても、活発な質疑が行われ、衆参の委員会において、下記の附帯決議がなされた。

衆議院労働委員会附帯決議(平成11年5月19日)

政府は、本法律の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

公共職業安定所その他の職業安定機関が勤労権及び職業選択の自由の保障のセーフティネットとしての役割を適切に発揮できるよう、また、民間の事業者がその活力や創意工夫を活かし労働力需給調整の役割を適切に果たせるよう、職業安定機関の職業紹介、職業指導等の機能の拡充強化、民間職業紹介事業者、労働者派遣事業者等に対する指導監督の強化、求職者、派遣労働者等からの苦情等への対応の充実等を図

るとともに、必要な体制整備に努めること。

参議院労働・社会政策委員会附帯決議（平成 11 年 6 月 29 日）

政府は、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一、現下の厳しい雇用・失業情勢の下で、公共職業安定所その他の職業安定機関が働く人々の雇用の安定及び多様な職業選択の機会の確保のためのセーフティネットとしての役割を適切に発揮できるよう、また、民間の事業者がその活力や創意工夫を活かし労働力需給調整の役割を適切に果たせるよう、職業安定機関の職業紹介、職業指導等の機能の拡充強化、民間職業紹介事業者、労働者派遣事業者等に対する指導監督の強化、求職者、派遣労働者等からの苦情等への対応の充実等を図るとともに、必要な体制整備に努めること。

二、この法律の施行三年経過後における職業安定法の規定の検討に際し、短時間・短期労働者に対する職業紹介等職業紹介事業の制度の在り方について総合的に検討を加えること。右決議する。

このように国会における立法者意思としても、公共職業安定機関に対してはセーフティネットとしての役割の発揮を期待し、それを前提に民間事業者がその活力や創意工夫を生かして、労働力需給調整機能を果たすことが求められている。

#### 4 事務局より提起された「論点」についての見解

設問 1 ハローワークの職業紹介業務の担い手

(ア) ILO 第 88 号条約（以下、「条約」という）第 9 条を踏まえると、「国の機関の指揮監督の下」（条約第 2 条）にハローワークの職業紹介業務を民間事業者に委託した場合、そのハローワークが条約上の「職業安定組織」を構成すると解釈することは可能か。

(イ) 上記(ア)について可能であるとする場合、どのような要件を満たすことが必要か。「国の指揮監督の下」に置かれることで十分か。

(ウ) 条約 2 条の「国の指揮監督」とは具体的にどのような内容のものか。

関連論点

条約第 9 条第 1 項は、職業安定組織の職員は、「分限及び勤務条件について、政府の更迭及び不当な外部からの影響と無関係であり、且つ、当該組織上の必要による場合を除く外、身分の安定を保障される公務員」（以下「条約上の公務員」という。）でなければならない、と定めているが、この「条約上の公務員」とは何を意味するか。

）国や地方公共団体の非常勤職員（常時勤務に服することを要しない職員）は、「条約上の公務員」と言えるのか。

例えば非常勤職員は、兼業（営利企業の役職員との兼職や営利企業の自営等）を禁じられていないが、「不当な外部からの影響と無関係」と言えるか。また、日々雇い入れられる非常勤職員などは、「身分の安定を保障される」と解釈することができるか。

非常勤職員には、日々雇い入れられる職員と、勤務時間が常勤職員の 1 週間の勤務時間の 3/4 以内の職員の二つの類型がある。（別添資料参照）

）上記のような性格を有する非常勤職員がハローワークの職員構成上約半数を占める現状（常勤職員 12,164 名、非常勤職員 11,311 名。平成 17 年度）は、条約 9 条、3 条等の解釈上、どのような意味を有するのか。

）国や地方自治体から業務の委託を受けた民間事業者、又は当該民間事業者に雇用され当該業務の実施を行う職員が「条約上の公務員」に該当する可能性はあるか。

あるとすれば、どのような要件を満たせば「条約上の公務員」と言えるのか。例えば、法律上みなし公務員規定（公務員でない者を刑法上の公務員とみなす規定）の適用を受ける者は、「条約上の公務員」と言えるか。

条約 9 条は、職業安定組織に所属する職員がすべて「条約上の公務員」であることを求めているのか。

上記 について、仮にそうであるとしても、職業安定組織の職業紹介業務を担う者がすべて「条約上の公務員」でなければならないことまでを求めているのか。

（ア）について

条約第 6 条に定義される「職業紹介業務」は、セーフティネットとして実施されるものであり、民間委託は不可能と考える。

（イ）については、答える必要なし

（ウ）について

条約 2 条の「国の指揮監督」とは、具体的には、国からラインとしての指揮・命令を受けながら運営されていることを意味すると考える。

関連論点について

「条約上の公務員」とは、職業紹介を公平・公正に実施しうる必要から、「政府の更迭・・・と無関係」としての身分である者を指していると考え。具体的には各国の法制度において、上記要件を満たす者として規定すべきものであろう。わが国においては、公務員法上の公務員と考えるのが素直な解釈と思う。

セーフティネットとして実施される職業紹介業務については、すべて「条約上の公務員」によってなされる必要がある。国や地方自治体から業務の委託を受けた民間事業者、又は当該民間事業者に雇用され当該業務の実施を行う職員は、「条約上の公務員」には該当しないと考える。

条約で定義される職業紹介業務以外の業務であれば、公務員でなくとも従事できると考える。

設問 2 「職業紹介機関」の数及び配置

（ア）「現在のハローワークの数及び配置は、行政改革が強力に進められる中では ILO88 号条約を遵守する上での必要最小限のものである」、「（ハローワークの定員及び拠点数の現状は）ILO88 号条約の第 3 条に従い、経済・社会情勢の変化に伴う行政需要の変化に応じて機関の配置見直しを不断に行ってきた結果である。よって、「余り」のハローワークというものはない。」（平成 18 年 11 月 10 日 厚生労働省



作成「ハローワーク業務の市場化テストについて」5頁参照)との見解は、条約の解釈として妥当か。

(イ) 民間に業務を委託したハローワークも条約上の「職業安定組織」を構成するとの解釈に立つ場合には、ハローワークの職業紹介業務を民間に委託しても、条約3条との関係では問題を生じないとの解釈でよいか。

(関連論点)

条約3条の「各地理的区域について十分な数であって使用者及び労働者にとって便利な位置にある地区職業安定機関・・・の網状組織」は、誰がどのように判断するのか。

#### (ア) について

条約3条は、「当該国の各地理的区域について十分な数であって使用者及び労働者にとって便利な位置にある」ことを求めているのであって、使用者及び労働者が「十分な数」を満たしておらず、公共職業安定所による職業紹介を受ける権利が侵害されているといった申し立てや苦情が出ることのない実行体制を求めたものと理解する。

したがって、必要以上に組織を設置することは、利用者にとっては、より望ましいことであり、このことにより条約に反したことにならないと考える。

わが国の厚生労働省が「必要最小限」のものを目指しているとしても、それは条約遵守の観点とは無関係である。それを必要最小限とするのか、それを上回るものとするのかは政策判断の問題である。ただし、必要最小限以上のハローワークが設置されていたとしても、公共職業安定機関であれば、条約遵守すべきことは当然である。

#### (イ) について

民間に業務を委託したハローワークを、条約上の「職業安定組織」とすることは不可能である。条約は、「職業安定組織の職員は公務員でなければならない」としており、条約が公的職業紹介組織を民間に委託することは全く想定していないと考える。

#### 関連論点について

条約第4条に従い、判断は政労使三者の協議に基づき、各国における権限ある機関が行うことになっている。わが国においては、職業安定法施行規則第6条で、位置、管轄区域等についての基準が定められている。

近年は、公務員の定員削減などにより、ハローワークの廃止、統合がなされてきているが、ハローワークの位置、管轄区域等に係る基準については、労働政策審議会で議論の上、設定・改廃がなされることとなっている。

今後、ハローワークがさらに減少を続け、労働者の利便性等に不利益が生じれば、連合としては、個々のハローワークの設置・改廃についても労働政策審議会において問題を提起していく。

#### 設問3 「職業紹介組織」のネットワーク性

「他のハローワークとの全国的ネットワークを構成しない、自己完結型(セーフティネットとしての全

国ネットワークと切り離され、当該一箇の施設で受理した求人・求職のみを用いて職業紹介を行う)の事業」の場合(人材銀行)は、ILO条約の職業安定組織ではないが、

「他のハローワークとの全国的ネットワークを構成する」場合には、ILO条約上の職業安定組織であるとの見解(平成18年11月10日厚生労働省作成「ハローワーク業務の市場化テストについて」33頁参照)に関し、ネットワークの有無によってILO条約の対象が否かについて決めるのは、妥当な解釈か。

(注)厚生労働省によれば、「他のハローワークと全国的ネットワークを構成」とは、「国の職業紹介、職業指導、その他の雇用政策に必要な業務を行うため、関係情報を共有し、相互に連携することを意味する」としている。

(関連論点)

ILO88号条約上、「ネットワーク」に関係し得る規定として、2条(「国の機関の指揮監督の下にある職業案的機関の全国的体系(national system)」)、3条(「職業安定機関の網状組織(network)」)、6条(「最初の職業安定機関が求職者を適当な職業に斡旋することができない・・・場合には、求職及び求人を他の職業安定機関に連絡すること」)があると思われるが、ネットワークとの関係で、これらの規定をどのように解すればよいか。

条約上、上記の他にも、「ネットワーク」に関係し得る規定はあるか。

条約上は、職業安定組織が全国的ネットワークに組み込まれていることを要求しているものとする。少なくとも、セーフティネットとしてのネットワークに組み込まれているものとして整理されたものについては、条約上の職業安定組織としてルールに従う必要がある。

なお、ここでいうネットワークとは、単に、ハローワーク間が情報システムによって物理的に結節されていることだけではなく、職業紹介実施上必要不可欠な、ハローワーク間における日常的な相互連携を含むものとする(注1)。

(1)わが国においては、例えば「公共職業安定所は、その管轄区域において、求職者にその希望及び能力に適合する職業を紹介することができないとき、又は求人者の希望する求職者若しくは求人数を充足することができないときは、広範囲の地域にわたる職業紹介活動をする。」(職業安定法17条第2項)となっている。こうした職業紹介を可能にするハード面、ソフト面の体制をネットワークと言うのでないか。

#### 設問4「無料の職業紹介組織」

条約1条の「無料」とはどのような意味か。求職者及び求人企業から対価を求めないことを意味すると解してよいか。

ハローワークの職業紹介事業を民間事業者に委託する場合、当該事業者は、求職者、求人企業からは対価を求めないが、国からは委託費を受け取ることとなるが、このような場合であっても、条約1条の「無料」の職業安定組織に該当すると言えるか。

条約1条の「無料」とは、いかなる名義でも対価を求めないもの(注2)を意味すると考え

る。これは、求職者、及び求人企業だけでなく、国やそれ以外の第三者から委託費のようなかたちで報酬を受けることも対価に当たると考える。

(2) わが国においては、「無料の職業紹介」とは、「職業紹介に関し、いかなる名義でも、その手数料又は報酬を受けないで行う職業紹介をいう」(職業安定法第4条第2項)とされている。したがって、わが国では、国から委託費のようなかたちで報酬を受け取ることは、無料職業紹介には当たらない。

#### 設問5 その他の論点

豪州のように、国の監督の下に、職業紹介事業の実際の担い手は全て民間事業者に委ねる方法は、ILO88号条約に抵触するのか。豪州の件については、条約勧告適用専門家会合等のILOの機関において、(明示的又は黙示的な)判断は示されていないのか。

ILOにおいて、ILO88号条約の適用が問題にされた前例にはどのようなものがあるのか。

条約勧告適用専門家会議等のILO機関でどのように審議されているのかについては、詳細な知識を持ち合わせていないので、の論点のコメントは控える。

私見を述べれば、オーストラリアの職業紹介事業は、セーフティネットとしての機能を十分に果たしていないように思うし、職業安定組織の職員が公務員であるとは思えない。

オーストラリアのハワード政権が実施してきた労働諸法の改定については、同国の労働組合はもちろん、世界の労働組合が反対をしている。「オーストラリア的行き方」が雇用や生活条件にどのような影響を与えているかについて、OECD加盟の労働組合は、危惧と警戒の目で注視している。わが国が敢えて「オーストラリア的行き方」を真似る必要はない。

#### (参考)

##### 1 セーフティネットとしてのハローワーク - 憲法27条との関係を中心に

「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ」(憲法27条第1項)は、その労働によって生活する国民(労働者)がすべて労働市場において適切な労働の機会を得られるようにすべしとの、国政の基本方針を宣言したものと理解されている。

わが国においては、雇用対策法において、勤労権に基づく国の労働市場政策の基本方針と全体像が表明されているが、同法によれば、国の労働市場政策の目標は「労働者の職業の安定と経済社会的地位の向上」および、「国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成」であり、そのために、「国が雇用に関し、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずることにより、労働力の需給が質量両面にわたり均衡することを促進して、労働者が有する能力を有効に発揮できるように」(第1条)すること、とある。

#### (1) 「勤労の権利」

「勤労の権利」とは、国の2つの政策義務を意味するとされている。

第 1 は労働者が自己の能力と適性を活かした労働の機会を得られるように労働市場の体制を整える義務があり、これに関係する諸法としては、職業安定法、雇用対策法、職業能力開発促進法、障害者雇用促進法、高年齢者雇用安定法、労働者派遣法などがある。

第 2 に、そのような労働の機会を得られない労働者に対し生活を保障する義務があるとされ、雇用保険法に基づき、失業者に対する給付を行っている。

菅野（2005）は、近年の政府の積極的雇用政策とそのための多数の立法措置が、憲法の「勤労の権利」の理念の積極的取組みとして評価している。そして、「勤労者の生存確保のための国政の基本方針の宣命という理念からすると、勤労の権利は上記のような政策義務に明白に違反する国の立法・行政行為を違法・無効にするという効果（自由権的效果）をも包含していると解される」（菅野 2005、17 ページ）としている。

## （2）「勤労の義務」

「勤労の義務」は、「国は、労働意欲を持たない者のために生存を確保するための施策を請うる必要がないとの、政策上の指針を表明したもの」（菅野 2005）とされる。

このため、雇用保険法上の失業給付は労働の意思を有する失業者にのみ支給され、公共職業安定所を通じての求職活動を要件としている。

## （3）公共職業安定機関の役割

このように、「公共職業安定機関は「勤労権」を具現化するものとして、国の機関として無料の職業紹介活動することにより、国民の勤労権を保障し、併せて失業給付の認定の際に、労働の意思を確認することにより、勤労の義務の履行をチェックする機能をもっている。

わが国においては、公共職業安定機関は、「無料で公共に奉仕する機関」（職業安定法第 8 条）とされている。公共サービスは、民間の事業者が行っているような、利用者との契約による任意のサービスではない。公共職業安定機関には、労働市場における勤労権、職業選択の自由を保障するためのセーフティネットとしての役割が求められている。すなわち、公共職業安定機関は、すべての相談、求人・求職を受理し、公平にサービスを行わねばならない。職業紹介は民間事業者も多く参入しているところであるが、公共職業安定機関は、非自発的離職者、長期失業者、子育て中の女性、障害者など労働市場へのアクセスが困難または、就職についてハンディを抱えている人に対する最後の砦となっている。

このような機能を果たすことができるようにするため、公共職業安定機関は、行政機関としての独自の業務遂行基準をもっている。具体的には、「職業紹介の地域については、できる限り、就職の際に住所の変更を必要としない職業の紹介」（職業安定法第 17 条）をできるように努めることとされ、そのため、「広範囲の紹介」、「公共職業紹介機関の相互協力」（第 17 条）などが定められている。また、必要な求人又は求職の開拓を行うものとされ、そのための地方公共団体、事業主団体、労働組合との協力（第 18 条）を求めることができ

るようになっている。その他、「公共職業訓練のあっせん」(第19条)、「職業指導の実施特別の指導を加えることを必要とする者に対する職業指導」(第22条)、「適性検査」(第23条)、「公共職業能力開発施設との連携」(第24条)など、労働市場へのアクセスが困難な者への、就職支援ができるようになっている。

このように、公共職業安定機関は、セーフティネットとしての機能を果たすよう、法的整備がなされている。

## 2 失業認定・給付と職業紹介、事業主に対する指導を一体的に実施していることの意味 OECD 新雇用戦略から学ぶ

OECD は 1994 年に、当時の高失業率を背景に、失業の削減を目的に 10 の柱からなる OECD 雇用戦略をとりまとめた。この制定から約 10 年を経過したことから、当該戦略の妥当性を検証し、かつ、その後の新しい事実を基にこれを改訂することとして、OECD 新雇用戦略を策定した。そこでは、この 10 年の事実と顕在化した課題として、以下の 2 点を挙げている。

ここ 10 年の OECD 加盟国の労働市場パフォーマンスは、失業率・雇用率ともに改善しており、特に、女性や高齢者において改善がみられたが、若年者・低学歴の者については改善がみられなかった。

大半の OECD 加盟国では移民が増加した。また、国内での失業の一部集中や、インフォーマル雇用とフォーマルな労働市場との分離の問題、就業している者の貧困の拡大などの問題も引き続き存在している。

こうした事実の顕在化を踏まえ、OECD 新雇用戦略は、以下の 4 本の柱で成り立っている。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>a 適切なマクロ経済政策を設定する</li><li>b 労働市場への参加と職探しの障害を取り除く<ul style="list-style-type: none"><li>・ 良く設計された失業給付制度と積極的労働市場政策を実行する</li><li>・ その他の非就業給付を働くことをより目指したものとする</li><li>・ 家庭に優しい取組みを促進する</li><li>・ 税制やその他の移転プログラムを働くことが得になるように調整する</li></ul></li><li>c 労働需要への労働・製品市場における障害に対応する</li><li>d 労働力のスキルとコンピテンシーの開発を促進する</li></ul> |
|---|

OECD は、政策提言については、各国の状況、政策の相互作用を考慮に入れたうえで、首尾一貫した政策パッケージを行うことが重要であると指摘している。

わが国においては、フリーターなど若者の雇用をめぐる問題、格差、二極化の問題、さらにはワーキングプア問題などが政策課題となっているが、職業紹介、失業給付などを実際に実施する機関と、雇用政策との有機的連携が必要である。

安倍内閣が推進する「再チャレンジ支援」は、その対象となるのが、若者、子育て中の

女性、高齢者、障害者、長期失業者などであり、こうした人たちの就職促進のためには、職業紹介と事業主指導との一体性が必要である。

ただし、これらの機能のすべてを官が担うというのではなく、職業訓練や、就職困難者に対する特別の施策などは公共政策ではあるが、民間のノウハウを活用できる分野もある。こうした分野では官民がそれぞれの強みを生かした協力が可能である。

#### 参考文献

菅野和夫（2005）『労働法』第7版 弘文堂

吾郷眞一監訳（2006）『グローバル経済のためのルール』ILO駐日事務所

日本ILO協会（1999）『講座ILO（国際労働機関）- 社会正義の実現をめざして』

日本労働組合総連合会(1998) 『グローバル社会の公正労働基準 ILO新宣言』

以上