

ハローワーク民間委託と ILO88 号条約

(ハローワークと ILO 条約に関する懇談会 (第 3 回) 2007,1,22)

花見 忠

1. 実定法解釈の基本

本懇談会のタスク=批准した条約の解釈

批准した条約=実定法(憲法 § 98)

実定法の解釈の 2 大潮流 立法者意思説 v 法律意思説

法解釈に当たって立法者意思を離れないことは殆ど不可能

1. 法律は公布によって立法者から切り離され、
2. 法律の解釈は合理的解釈たるべきことによって立法者意思から離れ、
3. 時代の変遷に適応しなければならないことによって立法者意思から離れる

制定法の法文の意味が不変であるからといって、その制定法の法文の意味のままが法であるというのではない。法は法文の意味を離れて変遷しうる。法と法文の意味は峻別しなければならない。

* 来栖三郎『法とフィクション』

2. ILO の普遍主義・三者構成原理の空洞化(崩壊)

ILO の 2 大原理もあらゆる法制度と同様にフィクションである

戦後の ILO の歴史はこのフィクションの崩壊過程である

ILO のユニバーサリズム = 理想主義

ILO の崇高な理想は、人類普遍の原理とするフィクション

戦後 ILO の現実 は 東西対立 南北対立 の狭間に翻弄され続け

西欧先進国 非西欧途上国 文明の対立

西欧の規範 v アジアの叛乱

1. 社会条項をめぐるアジアの抵抗 中核条約 基本権三者宣言の虚偽性
2. 監視機構の形骸化

もともと国際裁判所と比べ司法機関としてのクレディビリティが低い

条約当事国に解釈権があり、ILO のような国際機関の解釈は解釈権の行使ではなく、加盟国の責任追及である (小寺委員) とする国際法の専門家の専門的意見

ILO の各種の監視機構は、司法機関ではない そうすると、ILO の各種の監視機関のレポートは、いわば検事の起訴状のようなものに過ぎない

起訴されただけで有罪とするのは、日本のマス・メディアを含む非法律家の悪癖

加えて 近年 ユニークとされる ILO の監視機構の限界露呈

規範と現実のギャップの確認をこととする西欧的アプローチの限界

* 専門家委員会の機能不全 花見「グローバル化……」p.102

三者構成原理の空洞化と虚構性の拡大

1. 共産圏諸国、その他非民主主義国の現実 政府の傀儡としての労使
2. より重要なのは 最近の先進国における相次ぐ組合運動の凋落
3. 非正規労働者が代表されず 労側代表のクレディビリティの喪失

* 花見「グローバル化時代における ILO の役割と今後の課題」、「グローバリゼーション・雇用・社会条項」

3. 88 号条約の今日的意味

88 号条約の歴史的 position 付けと基本性格

1. 私的職業紹介を原則禁止する 34 号条約(1933 年) を前提

PES による職業紹介の独占？

1 条 2 項の「公私の関係団体と協力」other public and private bodies”

の private bodies には 私的紹介所が含まれるか？

独占とまでいえないとしても

私(民) 否定的(なるべくなくす) 公(官) 肯定的

2. 職業紹介(service)に関する条約 1948 年採択 53 年批准

日本語訳の魔術

ILO 条約の日本語訳が問題となった例 過去にもある

団結権と団体交渉に関する 98 号条約 6 条

” This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the state”

「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、」

この例は、条約の日本語訳のクレディビリティを著しく毀損した例

1、2 条 service=組織、

2 条 national authority=国の機関、3, 7 条 offices=機関

9条 staff of the employment service=職業安定組織の職員

業務のスタッフ = 組織の職員 か? (後に詳しく検討)

3.1の哲学 時代遅れ

この哲学は96号条約でも生き残ったが 181号で終焉(1997)

PES 独占原則の終焉 官独占から官民協力へ*1

70年代以降 労働力の構造変化・多様化、労働市場の柔軟化、
国際競争・技術革新 産業構造の変化、製造業からサービス業務への
移転、生涯教育・訓練の必要性増加

西欧の専門家の間では88号条約は過去の遺物

ILO 理事会も この条約の時代錯誤性を認め 批准の働きかけの対象
から除外*2

70年代になってイギリス、イタリアのようなヨーロッパの主要国が、
きわめてテクニカルな理由で88号条約を相次いで廃棄
同条約のクレディビリティが著しく低下

従って、ILO 関係者を含む各国専門家のコンセンサス

官の独占終了を前提 官民共存から協力へ (from co-existence to
co-operation)

OECD 諸国など先進国では官民競争*3

ヨーロッパ主要国と日本の代表的労働法専門家の会議では

職業紹介の国家独占は過去のもの という前提

この会議でILOの職員が88号9条1項に関して行った唯一の指摘

“When the public employment service outsources its functions to
private operators whose employees work under different rules
compared to government service, they fulfill the above functions *in lieu*
of PES public servants”.(PESがその業務を民間に委託した場合は、民間
は88号条約の要求する役割をPESに替わって果たすことになる)

と極めて淡々と述べている

このため、提出されたペーパーと討議の記録が372頁に及ぶ、この会
議ではオーストラリアのケースの88号との関係は、全く問題にも
されていない。*4

EU 裁判所の判決

私的職業紹介を禁止し、紹介契約を無効とするドイツ法(1991)、イタリー
法(1997) EU 競争法違反で無効判決*5

*1 P.Thuy et al, "The Public Employment Service in a Changing

Labour Market, ILO, 2001, i.

* 2 吾郷真一『国際経済社会法』187頁

* 3 Nakayama & Samrodov, "Public and Private Employment Service: From Co-existence to Co-operation" in Blanpain & Graham, *Temporary Agency and the Information Society*, Kluwer, 2004.p. 25.

* 4 Op. cit. pp. 40, 41.

* 5 E. Traversa, "The role played by Court of Justice of the European Community at opening up the market for private employment agencies", in R. Blanpain(ed), *Private Employment Agencies*, Kluwer, 1999.、ロジェ・ブランパン『ヨーロッパ労働法』信山社、338頁以下。

3. 88号条約の合理的解釈について

(1) 基本スタンス

88号の前提であったPESの国家独占 今日否定されている
官民 協力、補完、競争、の観点から検討さるべきである

(2) 88号の正しい日本語訳

service を組織と訳し、office を機関と訳すなどは、公的職業安定制度にとらわれた訳

正しい訳

タイトル「職業紹介に関する条約」

第2条「職業紹介は、国の指揮監督の下にある職業紹介所の全国的体系によらなければならない」

第3条「その体系は、国のそれぞれの地域に対し十分な数の、労使にとり便利な地点に配置された地区、又は適当な場合地域の紹介所の網状組織によって構成するものとする」

以下第8条までの条文は、「職業紹介」を実際に行うものが官であろうと民であろうと関係なく、それぞれの条文の要件を満たすことができる

問題は 第9条

第9条の staff を職業紹介に「携わるもの」とよむと、紹介業務従事者全員が公務員でなければならないこととなる

これは明らかに、90年代(181号条約成立)以降の官民の協力、補完、競争を予定し、民へのアウトソーシングを当然とする ILO 条約の現行法体系と矛盾する

可能な合理的解釈は、第2条の定める全国的体系の staff のみについて定めていると解釈することであろう

Staff という言葉 の意味

1. 語源的には 杖、棒 特に官職の権限を表徴するものとしての杖、棒

転じて、支配人、監督、経営者等に対する補佐役の一団 を意味する

例えば、"a group of officers serving a military or naval commanding officer in advisory and administrative capacity without combat duties or command" というように使われる

2. 語源から大分離れて

特定の業務の遂行を託された一団の幹部 (職員、部員、局員) を意味する

典型的には、editorial staff 編集部員 teaching staff 教授陣

この場合は、a specific group of workers or employees を意味することになり「職員」と訳しても誤訳とはいえないことになる。

しかし、この場合でもあくまで上級職員をいう。

3. しかし、9条は あくまで「employment service の staff」といっており、個々の紹介機関(これにはハローワークのような公共職業機関もあり、私的職業紹介所もありうる)の staff ではない。この条約が加盟国に要求している national system の employment service 業務の遂行を託された一団の幹部 という意味である。

4. 「論点メモ」について

(1) 民間委託が不可能とは解釈されない

そう解釈するのは、官民協力、補完、競争の原則を否定する、時代遅れの解釈

条文上は、2条の service を、「組織」と読むことから生ずる誤解

(2) ハローワークの非常勤職員などは、明らかに9条の定義する「雇用を

保障された **public officials**」には当たらない

(3) 職業紹介機関の数及び配置

88号条約は、1条、2条で無料の職業紹介の全国的ネットワークの提供を国に要求し、3条で地域サービスの確保、4条、5条で労使代表の協力を定め、6条～8条で提供すべきサービスの内容を定めているに過ぎない。

このサービスが、全国ネットワークのもとで、官民協力によって確保される限り、違反は生じない。

3、6～8条の要件が満たされる限り、全国的ネットワークの具体的な中味は問わない。

現存のハローワークが 必要最小限かは、個別的検討を要する。

(4) 「職業紹介組織」のネットワーク性

2、3、6条は、誤訳されているように、職業安定又は職業紹介の「組織」や「機関」のネットワークを求めているのではなく、職業紹介サービスのネットワークを求めているので、官民協力で条約の要件が満たされるようなネットワークが構築され、これを国が責任をもって指揮監督する仕組みが存すれば足りる。

5. 民間委託の限界

民間委託の進展の結果、官民協力による全国的ネットワークが、3～8条の要件を欠く結果になれば、国はこの欠落を埋める必要がある。

民間委託を含めて過度の民営化の結果、このような事態が起き、国がこれをカバーしない場合には、88号条約違反の問題が生じうる。

そこで、違反が起きないように当面現行ハローワークの枠組みは維持しつつ、ステップ・バイ・ステップに民営化を進めるのが賢明であろう。