

第2回 ハローワークとILO条約に関する懇談会 議事概要

1. 日時：平成19年1月11日（木）17:00～19:30
2. 場所：永田町合同庁舎1階第1共用会議室
3. 出席者
（委員）花見忠座長、吾郷眞一委員、逢見直人委員、小寺彰委員、山本草二委員
（オブザーバー）八代尚宏経済財政諮問会議民間議員
（事務局）中藤公共サービス改革推進室長、櫻井参事官、野島参事官、堀内企画官
4. 議事次第
 - （1）事務局説明
 - ・ 公共サービス改革法の趣旨について
 - ・ 諸外国における公共職業紹介所の民間委託状況について
 - ・ 論点について
 - （2）吾郷委員の所見
 - （3）小寺委員の所見
5. 議事概要

花見座長 それでは、第2回「ハローワークとILO条約に関する懇談会」をただいまから始めさせていただきます。

本日も、オブザーバーとして経済財政諮問会議の八代議員にも御出席いただいております。

本日は、前回お決めいただきましたように、吾郷委員、小寺委員の御見解を披露していただき意見交換をするという予定になっておりますが、その前に、委員から前回御要望のありました、公共サービス改革法の趣旨、諸外国における公共職業紹介所の民間委託状況、それと、もう一つ、事務局から送付されております論点について、事務局から御説明をお願いいたします。

櫻井参事官、どうぞ。

櫻井参事官 それでは、お手元に色刷りのパンフレット、それから、資料1 - 、資料2、資料3とございますが、これを使って、今、座長の方からお話がありました件について簡単にお話をさせていただきたいと思います。

一つは、公共サービス改革法でございますが、色刷りのパンフレットをお開きいただきますと概要が書いてございます。

まず、法律でございますが、趣旨・目的があるわけですが、この法律の趣旨・目的は、大きく言えば「簡素で効率的な政府」の実現ということでございまして、そのために、具体的には3つ目の矢印のところに書いてございますけれども、官民競争入札・民間競争入札を活用して、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を適切に反映

させることによって、国民のために、より良質かつ低廉な公共サービスを実現するという
ことでございます。

要は、最終的な目標は公共サービスについて、その質の維持・向上とコストの削減を
目指す。それが、この法律の直接的な目的でありまして、そのために手段として、いわゆる
「市場化テスト」といっておりますけれども、官民競争入札、あるいは民間競争入札を活
用するというのが、この法律の形でなっております。

具体的な内容としては、下に「法律の概要」というのがございますが、一種の手続法で
ございまして、この法律の手続、大きく分ければ二つの手続から成っております。 1つ
目が、下の左側のところでございますが、国あるいは地方自治体の業務の中から一体何が
こうした官民競争入札・民間競争入札になじむのかという対象事業を選定するというプロ
セスでございまして、これにつきましては民間の方、地方自治体の業務については民間の
方に加えて地方自治体の方からも、いろいろ御提案をいただきまして、その御提案を踏ま
えて政府の中で検討をし、最終的には、上に「内閣『公共サービス改革基本方針』（閣議
決定）により選定」と書いてございますように「公共サービス改革基本方針」を閣議決定
することによって対象事業を決定するという手続になっております。

その際には、現実には、その下に「官民競争入札等監理委員会」というのが書いてござ
いまして、第三者機関でございます、この監理委員会におきまして、政府の部内で検討し
ている対象事業が、この法律の趣旨・目的に照らして適切なのかといった点を御審議いた
だいて、その議を経た上で最終的に閣議決定に至るというプロセスになっております。

ただ、現実には、逢見委員にも御参加いただいておりますけれども、民間提案をいた
だいた後、我々政府の中で対象事業を検討する最初のプロセスから、この監理委員会に深く
御議論に参加いただきまして、監理委員会の意見等を踏まえながら、私どもの方と関係省
庁で調整をするという手続になっております。

2つ目が、真ん中から右でございますけれども、この閣議決定によって対象事業が選ば
れますと、選ばれた事業について、今度は入札を実施して事業を行うということになって
おります。この場合には「各省等 実施要項作成・入札を実施」とございまして、関係
省庁が実施要項をつくりまして、それに基づいてやっていただきますが、その際にも官
民競争入札等監理委員会において、その実施要項が、この法律の趣旨・目的に照らして適
切なものかどうかといった点をチェックしていただき、その議を経た上で実施要項に基
づく入札をやっていただく、という建て付けになっています。

この法律の目的は、先ほど申し上げましたように、公共サービスの質の維持・向上と経
費の削減を実現するということになっておりますので、その関係で、一つは、真ん中にて
んびんの絵が書いてございますが、通常の入札の場合には、いわゆる価格競争で行われる。
つまり、価格だけを指標として落札者を決めるというのが一般的でございますけれども、
ここでは質・価格の両面で最も優れた公共サービスの担い手を選定するということで、具
体的には総合評価方式とっておりますけれども、サービスの質についても一定の判断基

準を設けて、それについて点数化をして、その点数を使って質も評価する。その質の評価と価格の評価を総合して、最も優れた担い手に落札をさせるという手続になっております。

それから、質の維持・向上の観点から申し上げますと、それに加えて、右にピンク色で描いた吹き出しがあるかと思えますけれども、最初に「確保すべき公共サービスの質（要求水準）を『実施要項』で明確化」と申し上げましたのは、今、申し上げたように、質についての評価というのにも勘案しながら入札ができるように、実施要項では何が求められる質かをはっきりするというところでございます。

それから、3つ目の「守秘義務やみなし公務員規定」というのがございます。さらに4つ目に「事業者の監督（報告徴収、立入検査、必要な措置をとるべきことの指示）」という規定がございます。これらはいずれも、今度は実施の段階になって、初めに選定のところで、まず適切に選ぶと同時に、実際の実施の段階においても事業が適切に遂行されて、国民のために公共サービスの質が維持・向上できるように、一つは守秘義務をかける。民間事業者の方にも守秘義務をかける。あるいはみなし公務員規定によって公務執行妨害、あるいは贈収賄等が適用されるようにするというようになっております。それが監督規定を置くことによって所要の監督ができるといったような手続になっております。

最後に、前回は申し上げましたけれども、これで入札の対象になった結果、事業が民間に行われるのは委託の形になりますので、いわゆる民営化とは異なりまして、あくまでも国が責任を持って、したがって、通常はお金も国が委託費という形で支出をして、ただ、担い手は民間にやっていただくという形になりますので、いわゆる民営化とは違うものであるというふうに御理解いただければと思います。

あと、過去において具体的にどういう対象事業が選ばれたかにつきましては、今のパンフレットの最後のページの「対象事業等」というところをご覧くださいますと、今までこういうものが議論の俎上に乗っていたというものがわかるかと思えます。

時間がございませんので、次に資料2でございませけれども、前回、諸外国の例を調べてほしいという話がございましたので、わかる範囲で御紹介をさせていただきたいと思えます。

室員 それでは、お手元の資料2の「諸外国の公共職業紹介所の民間委託状況」をご覧ください。

まず、表紙にございます「ILO88号条約の批准状況について」ですけれども、現在、87か国で批准されております。この中には、主要な批准国としてG8やOECD諸国も入っていますが、その一方で、アメリカをはじめ批准していない国もございまして、イギリス、イタリア、ブルガリアなどは、一旦批准した上で離脱しております。

続きまして、2ページのオーストラリアの事例でございませ。

オーストラリアでは、以前は政府の公共職業紹介所（CES）で失業給付と就職支援サービスを一体的に行っていたわけなんですけれども、1990年代後半に入りまして、このうちの就職支援サービスをEmployment National社という政府の100%出資の会社の方に移

行いたしました。その上で、このEN社も含めまして、ほかの民間業者とエリアごとに競争入札を行いまして、落札したところが就職支援サービスを受託するという形になりました。

結果、EN社は、当初は3割程度のエリアで落札していましたが、赤字経営が続いたため、2003年には閉鎖され、その後、民間事業者のみが就職支援サービスを受託しているという状況でございます。

3ページに移りまして、その効果ですが、就職率の向上とコストダウンが図られたということでございます。

最後に「3．ILO第88号条約との関係」ですが、豪州連邦議会の審議録によりますと「公務員から組織される国の機関が、サービス提供主体との協定を通じてサービス提供に責任を有するようになっていけば、条約違反とはならない」といった見解が出されております。

若干、ページをめぐっていただきまして、続いて6ページのドイツの事例でございます。

ドイツでは、90年代中旬まで、そもそも民間の有料職業紹介所自体が禁止されておりました。これが94年に認められたのを皮切りに徐々に民間開放が進んでおまして、2002年には職業紹介バウチャー制が導入されております。

これについては、次の7ページの図をご覧くださいたいんですけども、国の方から求職者に対してバウチャーが渡されまして、求職者はこのバウチャーを使って民間の職業紹介所も利用できるという仕組みになっています。したがって、求職者は従来ある公共職業紹介所と、バウチャーによる民間の職業紹介所の両方を無料で利用できるという形になっております。

8ページ、オランダの事例でございます。

オランダも、ドイツと同じように、90年代までは民間の職業紹介事業自体が禁止されておりましたが、90年代後半になりまして徐々に民間委託が進んでいるという状況でございます。

9ページはアメリカの事例です。アメリカは、先ほど申し上げましたように、88号条約を批准しておりませんので御参考程度ということになりますけれども、御紹介させていただきます。

アメリカでは、労働市場政策を管理しているのは連邦労働省ですが、具体的な運営等を行っているのは州の方になります。運営組織等も州に委ねられておりますので、州によっては民間の非営利団体や民間企業等が、この職業紹介所を受託しているという状況でございます。

最後に、10ページのイギリスの事例です。イギリスもILO88号条約を離脱しておりますが、オーストラリアと同様に、まずエリアごとに管轄を分けて、その上で入札を行って、部分的に職業紹介業務をアウトソーシングしているという状況でございます。

海外事例については、以上でございます。

櫻井参事官 それでは、続きまして資料3をご覧いただければと思います。これは前回、論点をはっきりさせるようにという御指示がございましたので、事務局の方で、経済財政諮問会議における民間提案に関する、あるいはその他に関する論点を整理させていただいた紙でございます。時間もございませんし、事前に送らせていただいておりますので、簡単に紹介をさせていただきたいと思います。

最初に「検討のたたき台」とございますように、そもそも論点がこれで適切かどうかといった点についても、当然、御議論はあり得ると思っておりますので、今日あるいは次回に各委員から御意見を賜るときには、これ以外の論点があれば、あるいはこの論点の立て方がおかしいという点があれば、そういった点も御指摘をいただければと思っております。

民間提案については、三つほど大きな論点を掲げさせていただいております。

一つは、ハローワークの職業紹介業務の担い手についてでありまして、これは1ページから2ページについて書いてございますけれども、基本的には、要は公務員というのはいまず何なのか。公務員が、この職業紹介業務をすべてやらなければいけないのかといったところ。それから「国の指揮監督」という言葉がございますので、国の指揮監督の下で民間事業者がやるという形では、この条約の2条なり9条との関係で問題がないのかといった、言わば職業紹介の担い手が公務員でなければならないのかどうか、といったところが1つ目の大きなポイントかと思っております。

3ページの、2つ目のところは、条約で申しますと主に3条かと思えます。「職業紹介機関」の数及び配置についての規定が3条にございますけれども、仮に民間に委託したハローワークというのはILO上の職業紹介機関ではなくなるということになりますと、ILO上の職業紹介機関の数なり配置なりが変わってくるということになりますので、3条との関係で、つまり、例えば前回の民間議員ペーパーにもございましたように、東京の20のうちいくつかを民間に委ねれば、それがILO上の職業紹介機関ではないという位置づけになるとすると、東京都におけるハローワークの数が減るということになります。そのことが、例えば3条との関係で条約違反を惹起するのかどうかといったことが2つ目の大きなポイントかと思っております。

3つ目のポイントが、4ページでございますけれども、これはいわゆる「ネットワーク」という言葉を使っておりますけれども、厚生労働省の方からの御見解で、ここでは「付属施設」について書いてございますけれども、ハローワーク本体についても同様ですが、他のハローワークとネットワークを構成しているような場合には、そのハローワークはILO88号条約で言う職業紹介機関だという説明がされております。

したがって、例えば東京にある20のハローワークの中のどこかを民間に委託したとしても、その民間に委託したハローワークとほかのハローワークが情報ネットワークでつながっているとILO88号条約に違反する、というのが厚生労働省の解かと思っておりますけれども、そういったような主張がありますので、その点、ILO条約の解釈としてどう考えればいいのかといった点が3点目でございます。

4点目は「(4)『無料の職業紹介組織』」と書いてございますが、この条約上の「無料」というのは、たしか定義がないかと思えます。一般的に言えば、ここに書いておりますように、求職者及び求人企業から対価をもらわないということによいのではないかと、いうふうには思うんですが、民間に委託をしてやる場合には、民間事業者は委託費が国から支払われますので、そういう意味では無料ではないということも言えます。一体、条約上の「無料」というのはどういうことなのかというのが(4)のポイントでございます。

それから「2. その他の論点」と書いてございますのは、先ほども紹介させていただきましたように、豪州の場合にはかなり大規模に民間事業者を使ったセーフティーネットの構築が行われておりますので、それとILO88号条約との関係というのをどう考えればいいのかといったようなこととか、あるいは更に一般的に、(2)にございますように、ILO88号条約というのはどの程度、このILOの場で議論の対象になっているのかといったような点について「2. その他の論点」として書かせていただいております。

以上でございます。簡単に御紹介を終わらせていただきます。

花見座長 ありがとうございます。それでは、ただいまの事務局からの説明につきまして御意見とか御質問がございましたら、御自由にどうぞ。

逢見さん、どうぞ。

逢見委員 諸外国の民間委託状況は、前回の私の要望により、本日資料を示していただきました。オーストラリアのケースは確かに公共職業サービス機関そのものが民間に委託されているということなんですけれども、ほかの国では、パウチャーなどが活用されています。日本では、例えばハローワークの機能を切り離して包括的に民間にやらせるとか、大都市の一部のハローワークを切り離すなどの提案がなされ、今議論になってはいますが、オーストラリア以外の国での事例は、今日本で検討されているものとは違う民間委託のケースではないかと思えます。

櫻井参事官 率直に申し上げますと、必ずしもよくわかっていません。今の段階で、今の御指摘に特に明確にお答えできるような資料がないんですけれども、ただ、ここに書かせていただいているような資料を見る限りは、今、おっしゃったように、確かに、例えば豪州のように一つの組織を全部民間に出しているというような例は外には確認できておりません。

ただ、イギリスの中で、登録事務所の5%についてアウトソーシングしているとか、こういうような記述はあるものですから、これが、あるいはそういうようなやり方をしているのかもしれませんが、私どもとしても情報が十分でないというのが率直なところでございます。

花見座長 逢見委員、よろしいですか。

逢見委員 それは、どこかの本から持ってきたんですか。

室員 昨年、規制改革民間開放推進会議の市場化テストWGで海外調査を行いまして、

その報告書から引用しております。

逢見委員 わかりました。

花見座長 逢見委員の言われた趣旨は、ハローワークそのものというのは、全部ということなのか。ハローワークの中のいろんな機能を少しずつ民間委託しているのはあるだろうけれども、そっくりそのままというのはないだろうという趣旨ですか。

逢見委員 例えば、ハローワークの職業紹介の中で、特に長期失業者等の職業相談や紹介活動を民間に委託している国はあると思うんですが、ハローワークの機能そのものを丸ごと民間委託というのはオーストラリア以外はないのではないかと。

花見座長 ないという証明は非常に難しいけれども、おっしゃったように、資料がないらしいので、それは特別に調査しないとわからないかもしれないですね。

これは八代先生に伺った方がいいかもしれないけれども、民間議員の提案の内容というのは、例えば飯田橋なら飯田橋の、今、ハローワークがやっていることをそっくりそのまま民間に委託するという趣旨ですか。

八代諮問会議議員 基本的には、そういう趣旨です。

花見座長 それでなければいけないのか、それとも、いけないということはないけれども、御提案は、ばらばらにしても、ともかく民間委託をやればいいのかというお考えなのか、そっくりそのままやった方がいいという御提案なのか。それはどうなんでしょうか。

八代諮問会議議員 ばらばらという趣旨は、どういう趣旨でしょうか。例えば失業給付手当は残しておいて紹介だけという可能性は当然あると思います。

花見座長 あるいは紹介でも、例えば非常に技術的なレベルの高いものだけ民間に委託するとか、そういうことでも、民間委託は民間委託なんですね。

八代諮問会議議員 それは勿論、そういう可能性もありますが、当初の提案というのは、そう細切れにするとビジネスとして成り立たなくなるのではないかと。つまり、この官民競争入札という考え方は、なるべく包括的に民間に委託することで民間の創意工夫を生かすということなんです。

それから、例えば失業給付だけ切り離すと、そこに行くと、結局、給付手当を受けられないので、二度手間になるわけです。

花見座長 だから、ワン・ストップサービスという考え方ですね。

八代諮問会議議員 ワン・ストップサービスにしたいということですがけれども、ただ、逆に言えば、そういう形ならいいというなら、それはそれでまた再検討するわけで、こうでなければいけない、そうでなかったらない方がましだという意見は別に取っていないわけなんです。当初の提案はワン・ストップサービスということなんです。

花見座長 厚労省が非常にこだわっているのは、その地域ではパブリックのサービスが受けられなくなってしまうのではないかと、それはILO88号条約にひっかかるということと、どうも非常に気にしているらしいので、御提案はどういう趣旨なのかとがよくわからないんです。

八代諮問会議議員 ただ、その懸念は私どももよく聞いていますので、それに対してはパブリックの傘は維持したままで、その中で、例えば東京のようにかなり近くに官のハローワークがあるところであれば、もし、民のハローワークが嫌いな人であれば官のところにも容易に行けるといような条件があればいいのではないかという趣旨です。

だから、ILO条約上の官のネットワークの定義というのは、行きたくても行けないような僻地は想定していないということです。

花見座長 ありがとうございます。それでは、そういう前提で議論をさせていただくということで、ほかに御意見・御質問はよろしゅうございますか。

それでは、またいろいろ途中で、今日御説明いただいたことについて御意見があるかと思いますが、一応、事務局からの御報告は以上で終わらせていただきまして、今、御紹介のありました論点を踏まえて、吾郷委員、小寺委員から見解を御披露いただくということで、まず、吾郷委員の方から、一応、45分程度ということをお願いいたします。

吾郷委員 ありがとうございます。

それでは、私に与えられました課題というのがILO基準と言われるものの一般的な了解事項を確定することであるというふうに思いまして、正月休みを若干削りまして、以下のようなペーパーをまとめてきました。これにつきまして、昨日の昼でしたか、事務局の方にお渡ししました関係で、皆さん、十分お読みになれていない場合が多いかというふうに思われますので、大体、これに沿いまして説明させていただきたいと思っております。

全体的に、五つぐらいの構造で、5つ目はいわゆるたたき台で提案されました幾つかの具体的な質問に対する私なりの答えということになってはいますが、(4)まではいわゆる概説でありまして、ILO条約というのが何であって、その中で、とりわけ88号条約というのがどういう位置づけにあるものかということを一一般論として整理してあります。

まず最初に、表題として「1. ILO条約と他の条約との違い」というふうに挙げておりますが、この表題はまさしく、この後、1ページ半ぐらいを使いまして言っていることの結論であります。逆に言いますと、ILO条約というのはしっかりとした、いわゆる国際条約である。multilateral treatyと言われる多角的条約であるんだけど、普通のといいますが、よく知られています典型的な多角的条約とは若干違う種類のものがほかにもたくさんあるんですけども、そのいろいろある、違った形の条約の一つであるということをごここで言おうとしております。

そもそもということで、歴史的な、ベルサイユ条約の労働編として組み込まれたという若干、教科書的なところから始めさせていただいて恐縮なんですけど、こういう位置づけの中でILO条約というのを見るべきであるということをご最初の方で書いてあります。

しばしば、誤解されるところなんですけど、ILO条約はlabor、労働という言葉が入っているから非常に労働に特化した特別な条約であるという言い方がなされる。あるいはILO、国際労働機関というのは労働に特化した国際組織であるというふうに誤解されがちなんですけど、正しい面も勿論ありますが、一方で、これは歴史的な沿革を触れたことによ

ってお分かりかと思いますが、国際社会の中の社会的側面、政治的側面、経済的側面、文化的側面というように、大きく分けることができるとするならば、まず、社会的側面における国際協力を推進する組織であって、狭い意味の労働に特化したものではないという性質を持っているというふうに思われます。

したがって、そこの中には広い意味の国際人権条約だと言われてもいいようなものすら入ってしまっていて、ILOがしばしば基本権条約と呼んでいる、結社の自由とか、強制労働、差別禁止といったようなものは、それ自体として国際人権条約だといってもいいようなものと言えます。

このことは、我々が問題にしている88号条約を考えるとやはり考えるべきでありまして、すなわち、細かい、その文字の一つひとつにとられることなく、それが全体の中でILOが行う国際労働立法ということの中でどのような位置づけがなされているかというふうに広くとらえていくべきものだということが最初の出だし、(1)に書いてあるところであります。

次に「(2)『立法』条約としてのILO条約」というところで、ここで恐らく山本先生などは何だそれはとおっしゃるかもしれない、妙な言葉を使っているということになります。

通常、国際法学で立法条約といいますと、契約的条約に大別される立法条約という意味で、私がここで使っているものとは大分違うものを指しています。

ところが、私がここで言おうとしている「立法条約」、ですから、括弧を付けているんですが、誤解を避けるためには本当は別の表現を使うべきかも知れませんが、例えば、国内立法条約とか、そういう言葉があるかどうかは知りませんが、そういう色彩を持っている条約でもあるということもここで指摘したいと思います。

すなわち、ILO条約は、それが採択されて、そして、加盟国が批准した途端に、それが国際的約束として国際法として成立するだけではなく、国内的にも効果を発生する。もっと言うならば、憲法制度にもよりますが、例えば日本のような憲法98条を持っているような国においては、直ちにそれが国内法としても効力を発生する。もっと平たく言うならば、裁判規範として裁判官がそれを法廷で援用することができるという内容のものであって、ILO条約を批准するということは、むしろ国内法を制定するという意味がある。そういうこともILO条約の特殊性として捉えておく必要があると考えます。

その根拠を、ここに書くのを忘れていたかもしれませんが、ILO条約の発効要件を見ますと、9割以上のILO条約の発効要件は、二つの国が批准した際に効力を発生するというふうになっています。通常の多角的条約、multilateral treatyの場合は、2国というのはむしろまれでありまして、もっと多数の国の批准を発効要件として要求しているものが普通であります。中には50とか、少なくとも30とか、相当数の批准を要件としているものがある。

これに対して、ILOが2というのは、なぜか。私は極論すれば1でもよかったのでは

ないかと思うんですが、1というのは条約としては何となく矛盾である。伝統的な考え方からすれば、一つが批准する条約、一つの国でできる条約というのはあり得ないから2にしたのではないかというふうに私は思っています。実は、ILOの内部の法律顧問とも議論したことがあるんですが、法律顧問も、多分、そんなところではないかと言っておりましたけれども、そういうことで、2というところは何を意味するかというと、なるべく早く効力を発生させたいというものが背後に、ILO条約の採択の根幹にあると思われるわけです。

その理由は何かということ、批准した国が直ちにそれを国内に実施していくことを大きい目的の一つだとしているというふうに見たらいいのではないかと思います。

もう一つ、これは原稿に挙げておりますけれども、一旦、批准したらなかなか撤回が難しい。これも9割方の条約の最終条項に書いてありますけれども、その条約の効力が発生して10年後、初めて撤回の機会が生じて、しかも、その撤回は1年に限られている。その1年、12か月の間に撤回の意思表示をしない限り、また更に10年拘束されるといふところは何かということ、いわゆる国際立法に近づいている。つまり、一旦、拘束されたときに、自分の意思で、いつも自由にその拘束から逃れることはできないという意味で、立法に近いことがそこで行われているのではないかと。

そういうことを考えますと、このILO条約の二つの特殊性としては、極めてと言ったら語弊がありますが、極めて国際立法の色彩が強いのと同時に、国内法として成立することがそもそもの発端にあるというふうに考えます。

その結果、ILOとしては、そういった条約を加盟国が批准することによって何を達成したいのかということ、勿論、世界レベルでの社会基準の制定ではありますけれども、私が、この2ページでCrystallizationという言葉を使っておりますように、国家レベルのある一定の労働基準の達成の固定化という側面を持っているというふうに思っています。すなわち、一旦、ある状況に、ある社会基準を達成した。ところが、いろいろな誘惑に駆られるわけです。ちょっと経済状況が悪くなったから、少し、その基準を下げるとか、あるいはここで、私は世銀の例を挙げておりますが、これは現実にあった話として、1997年のアジア通貨危機のときに、タイ、その他、東南アジアの諸国に対して、とりわけ、私が知っている実例としては、タイに対して、最低賃金制度をやめなさい。それを、言わば世銀の援助の見返りとして条件化したコンディショナリーとして付けたことがあります。こういう状況に至りますと、それを言われた国としては、なかなかそれに抵抗し切れない。

ところが、ILO条約を批准していますと、これは条約文にありますから、そう簡単にはできないんですと言うことができる。それは、世銀のような別の国から言われることもあるかもしれないけれども、そうではない場合、国内のいろんな事情で、ある一定程度、達成された社会基準から後退しようという誘惑が出てきたときに、固定化されている場合に、それを制御する、ぐっところえらきっかけになる。そのために固定化するんだという意味合いがILO条約の批准というところにあるのではないかと考えます。

それから、3つ目の特徴、2ページの最後「(3)三者構成によって成立した条約」であるということも、ほかの条約とは非常に違っている側面があります。

ILOの三者構成というのは、言うまでもなく、国際組織法的に見ると極めてユニークな状況でありまして、現存する16ですか、17ですか、国連の専門機関の中でこういった政府代表以外の代表に、投票権も含めてすべてのレベルにおいて参加が認められている政府間国際組織というのはほかにないのでありまして、国連の専門機関だけではなく、ほかのいわゆる政府間国際機関でこういうものは事実上ない。一部、若干、それに近いようなものもないことはないんですけども、ここまで大がかりな国際組織で、かつ、人権とか大きい問題を扱うところで非政府代表が参加しているところはないという非常にユニークな制度を取っております。

これは、どういう効果をILO条約に与えるかといいますと、基準の設定と、その基準が実施されていく過程の監視。この監視については次に述べますが、supervisionの過程で労使の参加が構造的に組み込まれているという点にあります。採択する際ですら、労使の合意の下になされる。採択でも、政・労・使、三者の投票の3分の2の多数でもって採択されるというところにありますように、完全に労使の協同の上に成り立っている。政府だけでは決まらないという状況があるというのが非常に大きい特徴です。

ある意味では、第2次世界大戦の混乱を国際組織として乗り越えられたのも、労使の参加があったからだというふうに分析する国際関係論の学者もいます。勿論、戦火を乗り越えた国際組織はほかに幾らもありますが、そういう組織はいわゆる機能的、ファンクショナルな組織でありまして、政治に直接影響を受けない組織だったんですが、ILOのような労働問題、社会問題、人権を扱う、ある意味では政治に大きい影響を受けるところであるにもかかわらず、第2次世界大戦の混乱を通過できたということは、この三者構成というものが大きいというふうに言われています。

したがって、法律的に見ても、この条約は単に政府が、例えば一つだけで解釈するとか、適用について何か別の適用の仕方をするということがもともと許されないような構造を持っている。とりわけ、日本は144号条約というのを批准しておりますから、そのレベルではILO基準の適用、批准、それから、仮に撤回などということを考える場合には三者協議が必要だ。これは義務化していますから、その義務なしに何らかの措置を取った場合には別の条約違反になってしまうというような状況もあり得ます。

そこに象徴されていますように、これは144号条約を批准していなくても、ILO条約の特殊性として、この三者構成というのは大きい役割を果たしているということが言えます。

以上が、ILO条約の特殊性というところについての三つの主要な論点だったんですが、次に、ここで私たちは88号条約の、とくに9条の解釈をするという大きい役割があるわけですが、その解釈をすることにつきまして、いわゆる監視機構という、ILOのこれまた独特な制度であります監視機構について、簡単に予備知識として押さえておくべき点とい

うのを提示させていただいております。

これは、山本先生や小寺先生の前でこういう話をするのは非常にやりにくいんですけども、一応、一般的な基礎知識ということで、我々の作業の役に立つという意味で、監視機構をもう一回ここで振り返っておくという意味を持って、これを書きました。

まず、最初の「(1) 監視 (supervision) の意義」であります。非常によく言われるんですが、国際法というものは脆弱な体質を持っている。つまり、中央集権的な立法、司法、行政機関を持っていない。したがって、最終的な執行というところにおいていろいろな問題を持っているということは古くから言われているわけですが、そういう中であって、supervision という、あるいは小寺論文の言葉を使えばコントロールというような概念が非常にクローズアップされてくるわけです。つまり、最終的に司法的に何でも解決してもらえという予測がつく国内法制度と違って、必ずしも最終的には司法で解決が期待できないところにおいては、その仮定の supervision、コントロールが法の目的の実現のために大きな重要性を持ってくるわけです。

これにつきましては、いろいろな書物があるんですけども、たまたま私が去年、学生を使って翻訳し、東京のILO 駐日事務所が出版しました『グローバル経済のためのルール』という出版物が出たばかりですので、皆さんに配付していただくように手配をしました。この中にも主要な描写事項の一つとしまして、監視についての手続がかなり詳しく書いてあります。これの第3章というところがそうなんですが、ここに非常に手際よくまとめられておりますので、もし、更に御興味があれば、そこを一度お読みくださいますと、大体の教科書に書いてあることは非常にサマライズされた形でそこに出ていると思います。

この監視というものは、私は後の(2)で「準司法機能」と言っていますが、結論的には司法のような働きをしているのではないかというふうに考えています。実際にどういう過程でそれが行われているかということは、書き始めると何十ページにもなってしまいますので、ほんの数行でまとめておりますが、非常に簡潔に表現するならば、条約勧告適用専門家委員会 Committee of Expert on the Application of ILO Conventions and Recommendations という長ったらしい委員会ですが、ここがある意味では準司法的な判断を行う。つまり、

デスクワークを行って、ILO 憲章 22 条に基づいて送付されてくる各国のナショナルレポートといいますが、報告書を基にILO 条約との整合性をそこで見るという活動をします。まさしく、その過程でILO 条約の解釈を行っているわけです。

その活動は、1926 年から 80 年続いているわけでありまして、その委員会が打ち立てました一種の解釈の蓄積といいますが、いわゆる国内で言うならば判例法的な蓄積は非常に重いものがありまして、なかなかそれ以外の判断をしにくい状況がそこででき上がっているといってもいいと思います。

この委員会が条約違反、あるいは条約の正式な full implementation、完全な履行に疑義があるというような判断をいたしますと、まず、それが 3 ページの真ん中辺で書いてあ

ります「『直接請求』(direct request)」という形で各政府に質問書を出します。それに対して、政府は答えなければいけないわけです。それが何度か、このダイアログという形で行ったり来たりしますと、かなりの部分はそれで解決されるわけです。

そうこうしているうちに、政府も、そうだ、ここは違っている、では、こう直そうというふうにして、法令の一部を改正したり、廃止したり、あるいは新しい立法をしたりして、条約との整合性を保つような努力をするということが行われます。

それでうまくいかないときには、専門家委員会は observation として、刊行物としてそれを出版します。その段階で、今や両方ともインターネットで見られるんですが、つい最近までは direct request は見られないで、observation だけしか見られなかったわけですが、少なくとも observation はインターネットだけではなくて、書物として一般に流布されるということになりますと、これは一種の、ある意味では条約違反を行っている国にとっては、制裁とまで言えないかもしれないけれども、ちょっときついものになるわけです。

それでも、なおかつ状況が改善されないときにどうなるかといいますと、次に総会基準適用委員会という場が設定されまして、毎年の総会の場で当該政府代表が呼ばれて、そこで何で直さないんだ、何で整合性を保たないんだということが追及されます。

この段階では、これもまた制裁と呼ぶべきかどうかわかりませんが、少なくとも、その場に出ていく政府の役人にとっては非常に困難な場であります。私が事務局に勤務していたころ、私にそういう権能はないんですけれども、知り合いの東南アジアの政府の代表から、何とかして総会委員会に出ないように何とかしてくれというふうに泣き付かれたことが何度もあります。というぐらいに、そこに登場するということは非常に厳しいことでありまして、それを避けようとする。そこに出たくないために条約の整合性を保とうとする働きが出てくると言えます。

ちなみに、そこに引っ張り出されるのは、東南アジア、アフリカ、南米の途上国だけではなくて、先進国もしょっちゅう引っ張り出されまして、日本も例外ではありませんし、イギリス、ドイツ、そういうところもよく引っ張り出されます。

イギリスの件、87号条約違反の事件はもう十数年前になりますけれども、ある意味ではイギリスともあろうものが結社の自由についての、いわゆる87号条約違反をしている。これをイギリス政府代表がそれに対応していくかということが極めて注目されまして、その日の議場は満員になって、あふれんばかりの聴衆が集まったというのもあります。それは余談ですが、そこまで行きますと、かなり強いプレッシャーになってくるということが言えます。

それ以外に、憲章の24条、あるいは26条に基づく申立てとか苦情という方法もありまして、ただ、数的に言うと、これはあまり利用されておりませんで、通常は22条に基づく定期報告。これに対する専門家委員会の意見と総会委員会の質疑によって監視が行われるというのが普通であります。

これらに結社の自由委員会という特別なものがありますが、当面、我々の問題とは関連

しないので、これについては省略します。

こういう supervision、監視というものがどういう役割を果たしているかということ、次の(2)にありますように、私が言うところの準司法機能を果たしているのではないかというふうに考えています。つまり、ここで、あくまでも司法ではないということを断る意味で準という言葉を使っています。なぜならば、いわゆる有権的解釈、法的拘束力がある解釈を専門家委員会も総会委員会もすることはできません。ILO憲章には明らかにそういう根拠はありませんし、それぞれの委員会もしばしば自らそういうことを述べているのであります。専門家委員会の報告書を見ますと、毎回ではないですけれども、何年に一度ぐらいそういう表現が使われていますけれども、自分たちはILO条約を有権的に解釈する権能は与えられていないんだ。しかし、と言って何百ページにわたる解釈を行うわけです。

どうして、それが準司法的かといいますと、それでは、最終的にILOの解釈について、ある意味では、その解釈を受け入れたくないというふうに考える加盟国があったときに何ができるかということと関連し、これまたILOという国際組織の他の組織、それから、ILO条約の他の条約との違いであります。最終的な解釈の疑義については国際司法裁判所の勧告的意見を求めることができるという規定がILO憲章の中にあります。すなわち、最終的な有権的、つまり、拘束力がある解釈を国際司法裁判所ができるというふうなことが決まっているのも特徴的な点であります。

ということは、専門家委員会や総会委員会がいろいろなことを言って、それについて頑として、私たちはそうではないんだと頑張っているけれども、それだったら国際司法裁判所に行ったら有権的な解釈をもらおうではないかといったときに、だれも行かないというわけです。何で行かないかということ、そこで条約違反だと言われてしまったら、これは拘束力がありますし、有権的な解釈ですから、違法性がそこで確定してしまうわけです。それが加盟国としては嫌で、だれも行かない。

かつて、80数年のILOの歴史の中で2回だけそういうケースがあったんですが、それは加盟国が行ったのではなくて、理事会の要請で、ある条約の解釈が求められた。それも戦前の話です。それ以降は1回もない。というのは、要するに行ったら違反が確定するよりも、ILOの supervision は監視であって司法機能ではないから拘束されないといって、逃れられる限りにおいてはそちらの方がいいという判断でそういうふうなことが行われているのではないかというのが私の判断であります。

したがって、極めてここでは有権的な解釈に近いものがなされているのではないかと思います。

そこで、3つ目の論点として「3. 職業紹介に関する第88号条約の位置づけ」にまいりますと「(1) ILO条約の多様性」というのがあります。多様性という言葉はあまり適当ではないかもしれませんが、多様性と言った方がいいかもしれません。

一概にILO条約といいましても、現在、187もありますし、勧告も196か197、たくさ

んあります。ほとんどの領域をカバーしているわけで、これも、今、皆さんのお手元にあるパンフレットに、一覧はないんですが、大体主要な条約は網羅されていますけれども、これだけたくさんありますと、労働問題に関するものはすべて網羅しているというふうに考えることができます。おまけに、冒頭に申し上げましたように、すぐれて人権条約的な性質を持つILO条約ですから、その中の幾つかはILOを離れて、ある意味では国際人権条約として堂々と独立してもいいようなものもあると思われまます。

そういうわけですから、ある意味では、こういう言い方は変ですけども、重要でない条約と重要な条約という分け方もできないわけでもありません。これについても、話し出しますと、また何十ページも必要とするような問題で、通常ILOは、便宜上、重要であるものとそうでないものを分けるようにしています。取り分け、基本権条約というものとそうでないものを分けるということをILOはかねがね指摘しております。

そういう中であって、88号条約はどこに属するのかというと、中間的なところに属するのではないかというふうに私は思っています。つまり、基本権条約と、極めて自立性が高い、例えば労働者1人が担ぐことができる最大重量であるとか、林業においてチェーンソーをそのまま放り出したらいけないというようなことを決めた、極めて技術性が高い条約との中間に位置するものではないか。どちらかという、基本権条約の方に近いものではないかというふうに考えます。

ILO自体、それから、これは比較的最近ですけども、理事会が1回整理をしたんです。(2)のところに入っておりますけれども、すなわち、その中には、1919年とか1920年と現在は全然状況が違い古くなって批准のために開放しない方がいいのではないかとされるものは、この際、思い切って閉鎖しようという動きが出まして、1995年から2002年にかけてそういう作業をやったんです。

そして、プロモートが必要な条約とかその他、四つか五つのカテゴリーに分けて、これは5ページの下から6ページにかけて書いてありますが、精査の結果、基本権条約、改定を要するもの、中間的な地位のもの、時代に即していないもの、それから、情報提供と研究を要するものというようなものに分類をしたんです。

時代に即していないものは、要するに最終的には批准も閉鎖するというような内容なんですけど、改定を要するものは、勿論、時代遅れなわけです。ところが、ここで言われている「中間的な地位のもの」というのはどういうようなものか。まさしく、88号条約は、この中間的な地位のある条約として、この作業では位置づけられたんです。これはどういうことかという、時代に即さなくなったわけではない。しかし、採択当時と比べると、状況が少しは変わっている。したがって、それを積極的に批准を働きかけていくというものでもないというものを中間的条約というふうに位置づけていると言えるんだと思います。

そこで、私も結論として、6ページの最初の段落の最後の方で言っていますように、本条約の場合は後者に当たるとされるというのは、まさしく、時代遅れになったわけではなくて、その有用性が残っている部分があるから中間的だと言われているんだ。したがって

して、181号条約というものが成立して、これはいわゆる有料職業紹介所、それから、労働者派遣業というものをむしろ積極的に認めていこう。勿論、コントロールするんですが、コントロールはちゃんとした上で認めていくという、これができたからといって88号条約の意味がなくなったのではなくて、改定されたものでもなくて、その意義は依然として認めた上で181号条約ができた。しかし、88号条約の根本理念を考えるならば、基本的には民間の職業紹介はふさわしくない、望ましくないという理念の下にできていますから、その望ましくないという理念は修正されたんだというふうに私は考えるわけです。

そこで、もう時間がほとんどありませんので、最後に4と5を簡単にまとめようと思います。

4は、かなり具体的な設問に対する答えにもなりますので、これからは割合に本委員会での議論の具体的な、ある意味では回答になっていくかと思います。

まず最初に、そういった今までのお話を総合しますと、ILOの監視機構はどういうスタンスでもって今までこの問題を見てきたかというのを見るのは非常に重要になるわけです。その場合、何をするかというと、やはり過去何十年にわたって専門家委員会が出してきました、批准したいろいろな国に対するコメントをずっと洗い出していくと、傾向をつかむことができるわけです。

そこで、私は過去10年と、場合によっては部分的にはその前も含めて、ざっと見てみたんですが、さほどコメントは多くないというふうに思えました。前回申し上げましたように、私が80年代にILOにいたころ、幾つかの条約、強制労働条約が一番大きかったんですが、88号条約も事務局として担当しておりまして、やった経験を言いますと、ある日、私の机に行って、その日の課題がざっとファイルになって積まれているんです。その中に88号条約があると、これは「楽勝」という気分を持っていたのを今でも思い出します。29号条約、100号条約、111号条約というのがありますと、これは難題だ。88号条約が割合に楽だということを今でも思い出しますが、改めて10年間を洗い出してみますと、やはりそれほど大きい問題がここでは指摘されていないように見受けられます。

その中でも、若干、関連するものがあるかなと思ったのは、ドミニカ共和国についてのコメントがあるのと、エルサルバドル、ハンガリーに対するものがありますが、これも実は内容はよくわかりません。しかも、詳細な情報を送るようにという、その段階で止まっておりますので、まだ政府が送ってきていない段階といとで、どうも、あまり参考にならないというところがあります。

むしろ、非常に興味深かったのは、ごく最近、一昨年、2005年に出されました韓国に対するものが、まさしく我々のところとほとんど同じような状況なのかなと。逆に言うと、韓国は、日本を横目でいつもらんでいろんなことをやっているところですから、また場合によっては先を越してやるところですから、ある意味では、同じようなことが向こうでも生じていると思われれます。

そして、韓国のFKTUという労働組合からILOに対して意見が出されているようで

す。関連すると思いましたので、その意見をそのまま下に脚注で出しています。もっとも、これについての専門家委員会の判断は、まだ出ていないんです。

それから、連合が、その前に出しました、これは3条関連の質問ですが、これについても専門家委員会の判断がまだ完全に出てきていないという段階で、9条に関するコメントを整理してみてもあまり出てこないというのが現実です。

もう一つ、委員会の解釈を見る場合に役に立つのが(2)で書いてあります「『一般調査』(General Survey)」と言われるものでありまして、これはまた私の事務局時代の経験をお話ししますと、このGeneral Surveyというのは、勿論、事務局が1年かかって作り上げて専門家委員会に出すものなんですけれども、言わば「あんちょこ」というんですか、非常に有用な参考書として、座右の書として、いつも事務局員の手元にある。それで、何か困ったときには、この一般調査を見ると、そこに解釈の基準が出ているという代物であります。

勿論、条文のそれぞれの解釈はしておりませんで、ILO特有の両論と申しますが、それぞれの論点の併記ということですとずっと並んでいます。比較労働法的に見ると、極めて説得力を持つ文書となっていて、いろいろな説はそこで併記されているんですが、結局は、ある特定のことを言っているわけです。

それを見ますと、ちょうど88号条約を扱ったのが割合に最近、2004年に雇用促進、promoting employmentという題で、この一般調査が行われています。そこも見てみたんですが、やはり9条自体の公務員概念を細かく規定しているというところは見当たりませんでした。

そこで、あまり専門家委員会、監視機構の判断自体に頼ることはできないんですが、これは頼らないということではなくて、ひょっとしたら、韓国のケースあるいはオーストラリアのケースもこれからどういうふうに展開するかわかりませんが、私の見るところ、オーストラリアが批准している88号条約の適用上の問題として、ILOから何も言われないというのも不思議に思われますので、これから展開していく可能性はあるものかと思えます。

としますと、全体的に我々、これから5の私見になっていきますが、今までの基本的な考え方を総合して、今度のハローワークの新しい「市場化テスト」と88号条約の整合性という問題を考えますと、広い意味で、文字解釈だけでは終わらないところがあるのではないかと。全体的に見ていかなければいけないのではないかと結論になりまして、それを総合して私なりの回答を出すとしたら、こういうものだということを8ページから11ページにかけて書いております。回答はほとんどイエスカノーかみたいな簡単なものでありますから、いちいち説明申し上げません。

ちょうど45分も超過したようでもありますので、とりあえず、ここで私の報告を終わらせていただきたいと思えます。どうもありがとうございました。

花見座長 ありがとうございました。それでは、御質問、御意見は、小寺委員の御意見

を伺ってからということで、よろしゅうございますか。

(「はい」と声あり)

花見座長 それでは、小寺委員の方から大体 30 分ぐらいということでお願いいたします。

小寺委員 私の報告は、一般国際法の観点から、ILO 88 号条約をどのように位置づけ、そして厚労省やオーストラリア政府の解釈というものは、どのように評価できるかという点についてのものです。

結局、ILO 88 号条約が加盟国に対してどのような義務を課したのかということが、ここでのポイントになるわけで、その点について、厚労省の解釈とオーストラリア政府の解釈との間には、相当なギャップがあるというように思います。そこで、条約解釈権がどこにあるのかということが、まず問題になると思います。条約解釈権の問題については、先ほど吾郷先生がおっしゃったわけですが、強制管轄権のある国際裁判所が原則としてない。勿論ILO条約の場合に勧告的意見をどのように理解するかという問題はあるわけですが、それを措けば強制的な国際裁判所がないという状況をどう理解するのか。

それから、先ほど吾郷先生の方からる御説明があった、国際機関が条約解釈に関与するという点。これはILOに限らず、国際連合や各種の人権委員会もさまざまな形で条約解釈に関与してきていまして、それが加盟国の条約解釈権とどのような関係に立つのか。

次の問題は、条約解釈はどのようにして行うかということで、国際法には、条約解釈規則というものが、かつては国際慣習法として、現在は我が国も加わっております条約法に関するウィーン条約にございますので、それを踏まえると、どういうことになるのか。恐らく、問題はこのように分かれるのではないかと思います。

まず、条約解釈権であります。これは、先ほど吾郷先生がおっしゃったように、基本的に条約当事国に条約解釈権はあるということ。これはILO条約についても、他のほとんどの条約についても同じでございます。

当事国が合意すれば、国際司法裁判所等が解釈権を持つということもあるわけですが、これは実際に解釈がなされた後にはそうなるわけですが、そうならない限り、各加盟国が主権を持っておりますので、当然有権的な条約解釈権は各国が持つということになります。

そうなったときに、ILOのような国際機関が条約解釈を行うということをどのように理解すればいいのかということであります。これは先ほど現状について御説明があったわけですが、加盟国の説明責任を事実上追及するという役割を果たすということで理解すればいい。

この点は、日本の国内裁判所においても、ILOの各種機関の解釈、更には国連の自由権規約委員会の解釈を採用すべく、原告が迫っているという案件が幾つもあるわけですが、それに対して、日本の国内裁判所は一貫してそれらが有権的解釈ではないので、それに従う必要はないということを言っているわけでございます。

しかしながら、先ほど御説明があったように、説明責任を果たさせるという形で、IL

Oの解釈が各加盟国の解釈に対して、一定の事実上のインパクトを持つということは、これは間違いのないことであります。

この有権的解釈と事実上の説明責任の追及というところのバランスがまさに主権国家によって構成される国際社会に、その主権国家が国際機関をつくっているということがあり、その間の対立的なモーメントの調整であると、このように考えていけばよいと思います。

次に、条約の解釈でございます。これについては、条約法に関するウィーン条約というのがございまして、この資料の3枚目に、解釈規則を関係する部分のみ記しておきました。

これは、31条と32条、そして5条でございます。31条と32条というのは、31条が解釈に関する一般的な規則。32条が解釈の補足的な手段ということになりますので、第一義的には31条によって解釈するということになります。

31条の特色というのは、文言を客観的に解釈するというのが第一の特色でございます。これがまさに1条に示されているわけでありまして、条約は文脈により、かつ趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するというのが、まさにその意味でございまして、通常の意味というものを重視し、ただし、文脈と趣旨・目的というものを踏まえて解釈するというのが条約解釈ということになるわけでございます。

文脈というのが何かということが2項に書かれております。文脈と同じ意味づけを持つものが3項にございまして、ここで一つ大きなポイントになりますのは、条約の解釈または適用につき、後にされた合意、または(b)にございまして「後に生じた慣行」、subsequent practiceの日本語訳でございますが、これについては、条約の解釈については、当事国の合意を確立するもの、単なるsubsequent practiceではだめでありまして、当事国の合意を確立するものが、文脈と同じ扱いを受けるとということになるわけです。

4項は、特別の意味が意図されていれば、その特別な意味に従うということですが。

32条は31条と違いまして、31条によってでは条約の意味があいまいである、もしくは不明確であるというような場合に使われる補足的な手段ということなんですが、ここに条約の準備作業というものが上がっていることがポイントです。

この条約の準備作業というのは、条約の交渉において、各国代表がさまざまに発言をしたということは、条約の準備作業と位置づけられまして、交渉でどのようなやりとりがあったとしても、そのことと最終的に締結された条約の文言との間にそごがあった場合に、交渉時のやりとりではなくて、条約文言が優先するというのが、先ほど申し上げた客観的な解釈ということの趣旨でありまして、これは国内法において、立法事情というものを相当重視した解釈が行われることに対して、コントラストを成す点でございます。

もう一つ、文脈の中に、当事国の間の関係において適用される国際法の関連規則というものが文脈とともに考慮されるということで、これは実効的解釈という場合、いろんな意味があるんですけども、他の国際法と整合的に理解をするということが重要になってくるということでございます。

つまり、客観的解釈を第1にし、主観的解釈は第2の役割しか果たさないというように

まとめて言えるかと思えます。

ただし、第5条で国際機関が作成する条約というようなものについては、31条、32条は適用するけれども、当該国際機関に関係規則というものがあれば、その適用は妨げないということになりますので、ILO条約の場合、31条、32条のみならず、第5条の考慮も必要かというように思います。

なお、各国がさまざまな措置を取っているということが、この中でどのように評価されるかということですが、各国が単にある事項について、ある政策を取るということは、この中では評価されません。評価されるとすれば、31条の3項で条約の適用について、後に生じた慣行であって、かつ条約の解釈について当事国の合意を確立するという位置づけがあつて初めて各国の行動条約解釈の中に生きてくるということになりますので、各国横並びというようなことを条約が要求しているわけでないことが言えようかと思えます。

これが第一義的に条約の解釈において採用する、我が国も加わっておりますし、現在の一般国際法であると考えられております条約法に関するウィーン条約の条約解釈規則であります。

それで、この点を踏まえて、ILO88号条約を解釈するということになると思われま

す。そこで、これは御説明があつたので省きたいと思えますが、ILO88号条約について二つの解釈があるわけですが、それについて問題になる点、「無料の」職業紹介組織の部分を今回入れ忘れておりますが、それを除きますと、1条、2条、3条1項、6条、9条という辺りが問題になるというように思います。

1条は無料公共職業安定組織の維持。2条は全国的体系。3条はネットワークの問題。6条は職業安定組織の任務。9条は公務員でなければならないということであります。

条約をつくる場合、さまざまに言葉が書き分けられているということにも注意が必要でありまして、組織と機関というような言葉は明確に書き分けられています。

そこで、厚労省の解釈でございます。厚労省の解釈について、2条、3条、6条は、ハローワークとの全国的ネットワークを構成する付属施設は、条約上の職業安定機関であるということを書いていらっしゃると思います。職業安定機関というのは、恐らくオフィス、条約上の職業安定オフィスのことであろうと思えます。

問題は、条約上の職業安定機関というのは、どのように観念するのかという点が一つ問題になるかと思えます。

2条は、職業安定組織について、職業安定機関の全国的体系であり、網状組織からならなければいけないというように言っているわけではありますが、しかし、よく誤解があるのは、現状の日本のものをそのまま前提にしなければいけないということではない。つまり、条約というものは、さまざまな国での適用を前提にしておりますために、ある種緩やかな書きぶりで義務づけを行っています。つまり、国際法では結果の義務を課すというようなことを書いております。具体的な実施方法については各国に委ねるというような形を取るのが多いわけでありま

この2条、3条、6条を読みますと、現行のネットワークを維持しなければならないということを要求しているとは到底読めなくて、officeが全国的な体系であって網状の組織になっているということを満たせば、義務は果たせるというように理解できると思います。

そうなりますと、ナショナル・システムとは何なのか、ネットワークとは何なのか、そしてネットワークを含むというcompriseというのは、この場合にどのように理解をするのか。これは先ほどの条約に戻って考える必要があると思います。特に事後の実行として加盟国間で合意がないということであろうと思いますので、そうすると、まさにナショナル・システム・ネットワーク・コンプライズというものをどのように文言として理解をし、条約の趣旨及び目的との関係で位置づけられるかということがポイントになるかと思えます。

第2番目に9条でございますが、これは職業安定組織の職員は公務員でなければならないというのが厚労省の解釈のようでございます。

まず、第1に押さえておく必要があるのは、これは全国的体系を構成する機関についてのみ適用されるということでありますから、職業安定組織から外れる機関について、これはこの適用の外ということになります。

そうすると、1の解釈を取れるかどうかということは、2条、3条、6条、ナショナル・システム・ネットワーク・コンプライズということをどのように理解するのかということに関わってまいります。

それから、全国的体系を構成する機関に勤務する職員、これはスタッフという言葉が書かれているわけでありますが、機関に勤務するすべての人が公務員であることまで要求している趣旨なのか、これも書き方に関わってきていると思います。条約を作成する場合には非常に微妙な書き分けをいたします。

そうなりますと、staff、shall be composed of、すべての職員が公務員でなければならないということではなくて、全国的体系を組織する機関に勤務する職員は公務員によって構成される。シャル・ビー・コンポーズド・オブというものをどのように理解するのかということが一つポイントになるかと思えます。

オーストラリア政府の解釈でございます。これは2条について、エンプロイメント・セクレタリー、これはいわゆる労働省に当たるわけでありますが、これと先ほど御説明があった、コモン・ウェルス・サービス・デリバリー・エージェンシー、これは最終的にはだめになったようではありますが、国営の企業というものと、それからエンプロイメント・サービス・プロバイダーズ、これは民間企業でありますが、これらが取り決めを結ぶことによってネットワークができています。

このようなネットワークが全国的な規模で、すなわちナショナル・システムになっているということで対応できているというのが、オーストラリア政府の解釈でございます。

2条の点で言えば、ナショナル・システムであるという点で、しかもエンプロイメント・セクレタリーが監視をしております。この点は、この解釈で問題はなかりょう。

一つ問題かと思いましたが、これは実際の機関が遂行しなければいけない任務、これを列挙しているわけでありまして。これは、どういう書きぶりになっているかといいますと、職業安定組織、これはエンプロイメント・サービスが登録等をしななければいけないということになって、これは国がしなければいけないという形になりますと問題なんではあります、私企業を含む形で職業安定組織が義務を遂行するという形を取っておりますので、最初は6条についてのオーストラリア政府の解釈は問題があるのかなと思っていましたけれども、これはクリアーできているというように考えられると思います。

最後の9条ではございますが、これは公務員によって構成されるデパートメントやCOMMONWEALTH・サービス・デリバリー・エージェンシーと私企業によって構成される職業安定組織で十分である。

これは、どうもオーストラリア政府は、デパートメントの職員が公務員であるということによって9条の要件が満たされていると、このように理解をしているわけでありまして。

これは、先ほどのスタッフ、シャル・ビー・コンポーズド・オブというものの理解に関わってまいりまして、勤務する人が、すべて公務員でなくてもよいという解釈を取っているわけで、この点で明確に厚労省の解釈とずれが出てくるということになってくるんだと、このように思います。

結局、2条、3条、6条でいう全国的体系であり、ネットワークを構築するというようなものを厚労省の解釈もオーストラリア政府の解釈も前提にしている。しかし、一部だけを外して、それが条約上のネットワークであり、条約上の全国的組織であるということ、私はできるような気がしますが、これは厚労省もオーストラリア政府もともにとっていない。両者はともに9条の解釈のところで勝負をしている。

したがって、争点は結局このところに絞られる。これは皆さん御承知の点を確認するだけではありますが、このように言えようかと思えます。

以上は、先ほど文言解釈ではまずいと吾郷先生はおっしゃったわけではあります、問題はこれについて関係規則はあるのかということ、それから subsequent practice があること。subsequent practice はどうもなさそうではありますので、ただ、関係規則ということになったときに、何がILO88号条約の関係規則なのかという点が問題になると思われませんが、ちょっとこの辺りは現時点では十分わからない。

もし、これが明確でないということになると、先ほどの31条及び32条に戻って、我が国に義務づけられたことは何なのかということ、これを理解をするということに尽きるのではないかと思います。

少し時間を余らせましたが、以上でございます。

花見座長 大体予定をした時間で御報告を終わらせていただきましてありがとうございました。

それでは、残りの時間が約50分足らずでございますが、19時半まで、御質問、御意見、

それから事務局からの御報告も含めて自由に発言していただきたいと思います。

どなたかいらっしゃいますか。

それでは、ちょっと私の方から、小寺先生のお話で、事後の実行と評価できるものがあるかという点ですが、これはILOの加盟国、特に88号を批准している国々の中で、実際上、要するに私的有料職業紹介所というのは、ほとんどどの国でも実際には存在をしているわけです。

ですから、パブリックなものとの間に、いろんな連携関係ができていることは事実なんですけど、ただ、先ほどのウィーン条約の御説明でよくわからないんですが、31条の3のところの(b)です。subsequent practiceがあって、かつ当事国の合意が確立していないとだめなので、単にそういう慣行があってもだめだということ。当事国の合意の当事国というのは、この場合は何を言っているんですか。

小寺委員 この点は、実は条約法に関するウィーン条約は、条約一般について適用されるということになっておりまして、一般条約と2国間条約かで、相当違いが出てくるわけです。(b)についても、合意を確立するというのは、2国間条約であれば非常にわかりやすいんです。

ところが、多数国間条約になってきますと、特にILO条約のようなものについて言えば、これは各国が国内においてどのように実施をするのかという義務の問題に関わってきますので、義務ではない、もしくは義務である、どこまでが義務である、どこまでが義務ではないということについて、当事国の合意を確立するものというものを見つけるというのは、私は極めて難しいんじゃないかというように思います。

先ほど先生がおっしゃった有料職業安定所の件も、別に88号条約は有料職業安定所を禁止したりはしていないわけですね。ただ、国内にナショナル・システムを維持しなければいけないということを述べているわけで。ただ、事実上は、この条約ができ上がった段階では、有料職業安定所のようなものというのは、一部の加盟国しか存在しなかったように私は聞いております。

ところが、現在はそうではなくて、181号条約のようなものができ上がった。ただ、88号条約を見る限り、有料職業安定所云々ということとの関係は、特に意識されたような書きぶりにはなっていないというように私は理解しております。

そうであるがゆえに、181号条約が作成された時点でも88号条約は生き残ったというような理解を読んだ覚えがございます。

花見座長 ありがとうございます。吾郷委員どうぞ。

吾郷委員 今の小寺先生の御質問は、88号条約というのは、ずっと初めから存在していて、有料職業紹介所については、その前に34号条約というのがある、それが禁止していたわけです。88号条約はその禁止されている状況で出てきていますから何も言っていないんですけども、背後には、基本的には望ましくないという趣旨が入っているわけです。ただし、無言ですから、そこは禁止しているとは言えない。96号条約が数年後に採択され

ますが、そこではちょっと34号条約を緩めて、一部にはちゃんと監視さえしておけば、プライベート・インプロイメント・エージェンシーもいいですよというのが入ってくるわけです。日本は実はそっちの部分を批准していますけれどもね。

それが、もっと緩んできたのが181号条約で、181号条約はついに34号条約を改正してしまっただけです。しかも34号条約がいまや批准できないとなっていますから、そういうのと別にあるんです。88号条約はいつも存在しているという形だと思います。

花見座長 その点に関連して、私の理解は、いろんな国の労働学者と議論していて、要するに88号は基本的に立法当時は、おっしゃったように、パブリックなエンプロイメント・サービスのモノポリーという哲学があって、私的職業紹介は基本的には禁止だという前提でできていたんですけれども、181号ができたときに、そこは転換をしてモノポリーはエンドしたというようなことをみんな言うんです。

ですから、それは当然の前提で、そこで88号というのは、基本的なもともとの立法趣旨は大きく崩れたという理解でいいんじゃないかと思います。

吾郷委員 実は、その関連で、いわゆる起草作業を見てみたんですけれども、その文言の中に、必ずしも私的職業紹介所とは言っていないけれども、公務員ではない人が減ってもいいということを言っているのはありますから、ちょっと問題はずれましたけれども、すでに88号条約の起草過程でも若干柔軟なものは出てきていたんだと思います。

花見座長 ほかにございますか。

山本委員 お二人の御意見、国際法プロパーの論点としては、これでほぼ出尽くしたものと、受け取りました。ただ、前提としてお尋ねしたいんですが、まず、吾郷さんがILO条約の特性ということで、国内立法に対するプロモーション的な意味が非常に強いということをお指摘になっており、それはそのとおりだろうと思います。そういう前提から自動執行性云々をおっしゃるんですが、自動執行性というのはいろんな意味があって、条約の中身が私人の権利・義務を極めて明白に定めているから、特段改めて国内法その他の措置を取らなくとも、国内裁判所で執行できるというのが普通の解釈です。

しかし、条約全体がそうであったとしても、だから条約を受け入れるについては実施のための国内立法をやらないという立場を取ったとしても、人権規約等もそうですが、個々の条文については、自動執行性があるかどうか改めて日本の裁判所でも非常に問題にするわけですね。

そうであるとすると、今日問題になっているような88号条約の中のどの規定がどういう意味で自動執行性があるか、あるいはそうではなくて、各国大幅の裁量を認めていて、それを国内法なり国内の労働政策でもって改めたり展開していくことを容認しているということもあり得るわけだから、そこら辺りの区分をどうやってするかが、まず大きな問題になるんじゃないかと思います。

つまり、問題となっている88号条約の規定について、それぞれにどういう各国の裁量の余地を条約が容認しているか。しかも、裁量というのは、恐らく時代の変化とともに範囲

が変わってくるので、さっき座長が御指摘になったようなことも含めまして、裁量の幅というのは、かなり変わってきているのではなからうかということが考えられる。

それを前提にして、小寺委員の御報告については同感なんですけれども、そうであるとしますと、ありていに申し上げますが、オーストラリアによる本件類似の処理にあまり寄りかかりますと心中するおそれがありますね。オーストラリアが言っていることは国内の政策の話であって、条約の解釈そのもの話ではないと考えます。ところが我が国はそれを往々にして、条約の解釈としてオーストラリアの例を引いているようなところもあるような気がするので、少なくとも小寺委員がおっしゃった意味での subsequent practice にはなっていない。せいぜい一つの国家実行ないし比較法レベルの話ではないかと思しますので、そこら辺りは一つ注意をしておく必要があるかと思えます。

吾郷委員 私の説明がちょっと誤解をお与えしたかもしれませんが、ILO条約がすべて自動執行的であると言おうと思っていたのではなく、おっしゃるとおり、条約の自動執行性というのは条文ごとに定めて規定していかなければいけないわけですから、(もっとも自動執行的かどうかを決めるのも、実は国内各加盟国だということにもなりますけれども、)少なくとも個別の条文別に見ていくと、そのとおりだと思います。

88号条約の場合は、例えば29号の強制労働とか、111号の差別と違いまして、個人に具体的な権利・義務を付与する内容を持っていません。これはほとんど政府に対しての義務を課しているわけですから、この辺りはある意味ではほとんど自動執行的ではないのかなと私は考えます。

小寺委員 私も政策論と法解釈論というのは明確に峻別しないといけないとっていて、まさに山本先生がおっしゃったとおりでございます。

私が本日御紹介した部分は、厚労省のものも一応88号条約の解釈として述べていることを、政策的なインプリケーションを省いて、私なりに理解したものです。

他方、オーストラリア政府のものについては、オーストラリア政府の法務省というか、あそこはとも国内の条約解釈を日本の法務省に当たるところがやる権限があるようでありまして、その機関が本件を実施するに当たって、条文ごとの解釈をやっている文書、この制度を採用するときに、オーストラリアの国会でも88号条約との関係が問題になったようで、そこで88号条約をどう理解するのが示されています。先生がおっしゃるように、確かに政策的なゆがみが見られるのかという問題が、特に9条についてはあるような気がします。一応、法務省の条約解釈として出されたものを本日紹介して、そしてそれにコメントしたということでございます。

花見座長 山本委員、どうぞ。

山本委員 御指摘のとおりだと思います。ただ、オーストラリアの言っていることは、条約の関係規定について有権的な解釈ということではなくて、条約がどこまで裁量を与えているか、その裁量に反しない範囲でこういう政策上の判断ができるんだということを行っているのではないかと、それだけのことです。

花見座長 今、小寺先生がおっしゃったとおりでして、これはオーストラリアの上院の委員会のレポートで、88号条約はオーストラリアは当然批准をしていますので、それとの衝突のことを意識して、おっしゃったように、アトーニージェネラルズ・オフィスというところのオフィス・オブ・インターナショナル・ローという国際法部みたいなところですね。そこがアドバイスと意見を表明しておりまして、当時の立法は88号条約の遵守が続くことを確認する、そういう意見を出しています。

それで、88号条約は、does not require single entity be established to undertake all of the functions of the “employment service”。だから、employment serviceの全部の機能をsingle entityが履行しなくてもよいという見解を非常にはっきり出して、The Convention allows for a certain amount of flexibility in implementing arrangements、こういう書き方をしておりますので、一応解釈として、これはオーストラリアがある意味で勝手にそう解釈しているんですけども、オーストラリアとしては、一応、コンベンションとの関係を意識して、立法をやっているということだと思います。

櫻井参事官 資料2の4ページに、今、お読みいただいた、これは一種の議会の議事録のようなものかと思いますが、その中で、一番最後に3.63というところで「Appendix 4」というのが引用されておまして、それを2枚おめくりいただきますと、「Appendix 4」というので「DETAILED EXPLANATION OF HOW THE NEW ARRANGEMENTS SATISFY INTERNATIONAL OBLIGATION UNDER ILO 88」とございます。資料2の4ページ以降に、今、花見座長の方が御指摘になった文章を付けてございますので、参照いただければと思います。

花見座長 ということで、一応、オーストラリアは条約の解釈は一応やっているということによろしいかと思います。

つまり、實際上事件になっていないので、オーストラリアが違反するかどうかというのは、ILOとしては全然触れていなくて、ちなみに、これもどこか資料を付けていただいているかもしれませんが、私が出た国際会議の研究集会ですけども、そのレポートの中にILOの職員が書いた部分がございます、これはその中でオーストラリアのケースを引きまして解説しているんですが、88号条約との関係を全く触れておりません。これは意識して触れなかったのか、全然問題にならないから触れなかったのか、とかくILOの職員の書いたものの中にも、オーストラリアのケースが88号に違反するとか、何とかという議論は全然出ていないので、私はあまり問題にされていないだろうなという感じで受け取っておりましたけれども、ただ、これはこのレポートの執筆者の意見で、厳密に言うとILOの見解ではありませんから、違反するか否かについての議論は残るかもしれないということです。

八代諮問会議議員 まず、今の点なんです、吾郷先生の方からいただいた11ページに、この件について条約勧告適用専門会は何ら意見を述べていない、理由は不明というのは、今、花見先生がおっしゃったように、訴えられていないから、別に何も言っていないんだということだけでいいのかというのが第1点です。

2番目に、小寺先生の方から、たとえ訴えがあって、ILOが何らかの解釈をしたとしても、それは加盟国の説明責任の追及であって、加盟国は、私はこういうふうに考えていますと言えば、ある意味でそこで終わってしまうのか、これは確認です。

同時に、日本も似たようなことはほかの条約でやるはずで、私が聞いた感じでは、例えば消防職員の団結権について、ILOはそれは警察とは違うんだというけれども、日本政府は警察と同じだから、別になくてもいい。これはいまだに解決は得られていない。

それから、国労の問題についても、ILOはかなり厳しく言っているのに、これは日本政府は当事国の解釈でいいんだと理解しているんですが、そうであれば、例えば88条についても、仮にILOが違う解釈をしても、これは当事国の、言わば解釈権の中ですという余地があるのかどうか。その点をちょっと両先生にお聞きしたいと思います。

吾郷委員 まず、最初の点ですが、私の11ページの一番最後で言っています条勧委員会は、なんら意見を述べていない。理由不明とあまりにもつつけんどんな言い方ですけども、最初の御質問のこれは事件になっていないからなのかという御質問に対する答えとしては、そうではなくて、条約勧告適用専門委員会は職権でできますので、法令、その他の変更があったときには、だれから訴えがなくても取り上げることはできます。

そういう意味では、これはある意味ではあえて意見を言っていないのかもしれないのですが、問題は97年のことで、委員会がこの問題すべてに注意しているわけではありませんから、出てくるのが98年とか99年であったときに、88号条約のレポート周期というのは4年に一度なんです。ですから、恐らく2005年、前回出ているところを見ますと、2001年が初めて専門家委員会が気がついたとして、何か言うのであれば言ったと思われるんです。

ところが、本当にわからないんですが、2001年を徒過してしまいますと、2005年になって、そこで何となく過ぎてしまっているという可能性はしばしばあります。これは、いわゆる基本権条約や何かの場合はそうでもないんですけども、批准をとりたててプロモートしていない条約の場合は、ある意味では見過ごしている可能性があるので、そういう場合は、労働組合とか、その他の意見が出てこない限り取り上げないということはある程度なことだと思えます。それが一つです。

2つ目の御質問は、仮に日本の消防問題を一つだけ事実について訂正させていただきますと、ストライキ権の問題ではなくて、団結権の問題です。団結権を与えていないのは87号条約違反だというふうに言っていることについて、これは実は政府は、最初はそのように解釈を言っていたんですが、最近はそうではなくなって、政府としても、これはある意味で認める、要するに87号条約の解釈としては消防職員が例外にされていないんだと、したがって、団結権を与えなければいけないんだと、だけれども、日本は特殊な事情があるから、いろいろと今、議論して、それこそ協議会みたいなものをつくって、事実上団結権を与えているというような説明に変わってきているわけですから、そう簡単に、一番最初に言ったように、これは日本の解釈はこうであって、ILOの解釈とは違うんだというふ

うに言い続けているわけではないというふうに思います。

小寺委員 私が申し上げたのは、まさに八代先生がおっしゃったように、解釈権は日本政府にある。だからILOに言われて、きちんと説明できれば説明すればいい、それで食い違っていてもそれはいい。それが要するに主権国家が条約解釈権を持っているということの意味だろうと思います。

ただし、何にもとらわれずに自由に解釈をやっていいという話ではなくて、条約によってどこまでの義務が課されていて、どこまでが各国の裁量に委ねられているのかということとは、きちんと解釈規則に基づいて誠実に解釈をして、そこはきちんと日本政府の責任によって確定するということが前提だろうと思います。

花見座長 これは、吾郷先生がおっしゃったように、司法機関ではなくて、準司法機関なので、要するに違反が指摘されていてもかまわず頑張っている、それに対するサンクションは非常にポリティカルなサンクションで、何か強制執行とか、法律が無効になるとか、そういう話ではない。そういうことではあるんです。

ですから、違反だと認定されても頑張るかどうかというのは、専ら政治的な判断の問題だろうと思います。

オーストラリアの場合は、多分提訴がないということと、吾郷先生がおっしゃったように、それがたまたまルーティンで順番になってこないという話もあると思いますが、逆に言えば、オーストラリアだからあまり問題にならないので、日本がやったら問題になる。日本はそういう意味では非常にバルナラブルですから、そういうことはあり得ると思います。どうぞ。

逢見委員 消防職員の団結権の問題については、日本の労働組合が提訴したことに対し、日本政府は解釈権の問題だからといって徹底的に突っ張っているというわけではなくて、公務員の労働基本権についてもそうですけれども、協議をするつもりがあって、その時間がほしいと言っているだけであって、解釈権でILOと徹底的に突っ張りあっているという理解ではありません。それは議事録を見ればわかると思います。

あと、質問が一つあるんですけれども、吾郷先生の10ページのところで、設問3で、「これは少し限定し過ぎという感じを受ける。」という表現の意味がちょっとよくわからなかったんですが、これは情報ネットでつながっているということで考えることが、解釈を限定し過ぎということなんでしょうか。

吾郷委員 舌足らずで済みません。これは88号条約が言っている公的職業紹介所が全国ネットワークでなければいけないというのを逆に取って、全国ネットでなければ、公的職業紹介ではないというように取れるような論理展開に見受けられたものですから、必ずしもそういうことではなくて、論理は逆なんだと。公的職業紹介があって、それは全国展開していなければいけないのであって、その反対が成り立つわけではないという意味なんです。それでよろしいでしょうか。

逢見委員 例えば民間議員の提案のように、大都市の一部のハローワークを切り離して

民間に委託したとして、ネットワークのつながりというのは、いわゆるコンピュータネットワークを意味するのかどうかというのはありますけれども、そこが完全に切り離されたとすれば、それは 88 号違反になるということでしょうか。

八代諮問会議議員 補足ですけれども、その場合もほかの公的なものがきちんとネットワークになっていけばいいんじゃないかというのが、こちらの解釈なんです。

それから、情報ネットワークというなら、やはり求人情報は当然シェアしなければだめですから、それは当然つながっているわけです。

ですから、吾郷先生がおっしゃった意味は十分条件と必要条件の話で、公的職業紹介のネットワークは職安であればネットワークが必要だということと、ネットワークがなければ職安ではないとは直ちに解釈できないということ、このケースは両方の解釈があって、こちらはできればネットワークに入れてほしいと言っているわけで、そもそもネットワークを切れとは言っていないので、それは労働省の方が切ると一方的に言っているだけの話です。それで、仮に切られたとしても、今の十分条件、必要条件の関係でいいんじゃないかという解釈をしているわけです。

小寺委員 私も実は前から厚労省の解釈についてちょっと疑問があったのは、情報ネットワークということをおっしゃるんですが、ネットワークとしか書いていないですね。ネットワークしか書いていなくて、当然 88 号条約作成時に情報ネットワークなんてあるわけがないので、つまりオフィスのネットワークがあればいいということしか義務づけていない。

その枠の中でどういう政策を取るかということは、それは国内政策の問題ではないかというように思います。現実にあるものがネットワークだから、それが条約上のネットワークというように、国際法の世界と国内法の世界を連続して読まない必要があるのではないかというのが先ほど私が申し上げたことなんでございます。

花見座長 大体小寺先生のお考えと、私が前から考えていることはほとんど変わらないと思うんですが、ちょっと確かめたいのは、オフィスというのは、実際に業務をやる、日本で言ったらハローワークみたいなものはオフィスでやって、システムとかネットワークというのは、そのつながりというか、幾つかの、例えば地方のハローワークをトータルで組織をしている全体のシステムという意味で、これは書かれているという理解でよろしいんでしょうか。

小寺委員 私もそこはわからないんですが、オフィスというのが、ハローワークというようなものの一つをオフィスと呼ぶのか、それともある種の主体があり、そこにランチがあるようなものをオフィスというのか、その点の解釈は各国に任されているんだと思います。

その場合に、88 年段階でネットワークというのがどういうイメージなのか、全国的なシステムとは別の意味でネットワークを含むということですから、オフィスと言われるようなユニットが何らかの形で関係性をもっているということぐらいまでは要求しているけれ

ども、それ以上のことは、各国のポリシーマターではないのかというように私は思っております。

花見座長 山本委員、どうぞ。

山本委員 今、お三方から出されている質疑応答にちょっと関連すると思うんですけども、是非適当な機会に、また吾郷さんからILO条約で考えている条約勧告審査委員会が介入するのは、いわゆる紛争処理ではないですね。だから、遵守をとおっしゃっているので、紛争の処理とは区別してある。

そうすると、今、我々が抱えている案件については、苦情の申立てがあって条約勧告適用専門家委員会に係る危険性があるということを懸念していることなのか、それとも後の方から出てくるILO条約の紛争処理ということでICJも関わってきますね。そっちの事態を想定した懸念なのか、お話を伺っていてよくわからないんです。どっちなんですか。

吾郷委員 さっきお答えした中に一つ入っていますが、条約勧告適用専門家委員会は職権で取り上げることができますので、必ずしも苦情申立てがなくても手持ちの法令が明らかにそれと違っていれば、そこで問題提起することはできます。

山本委員 それは御指摘のとおりです。けれども、それは紛争処理の一環ですか。

吾郷委員 そうではありません。

山本委員 もう一つ、今日議論になっている条約の解釈権云々ということは紛争処理手続との関係で問題になり得ることではないのか。その質問なんです。条約審査委員会が職権で取り上げる場合であってもです。

吾郷委員 勿論、24条とか26条という憲章の申立てに従って、どこでもいいんです。オーストラリアでも日本でもあるいはICFTUという国際労連でもいいんですが、そこから申立てが出た場合に、これはまたその手続が動きますが、これも紛争解決とっていいのか、ここら辺もちょっと微妙なところで、紛争ではなくて、これはかなりクラスアクション的な公的な資格でもって、そういうところが提供するというニュアンスが非常に強いような気がします。

ですから、司法ではなくて、公共利益を守るための一つの国際機関の中の機構的な法認定手続というんでしょうか。

花見座長 だから、先生がおっしゃっている紛争処理かどうかという場合に、意味がよくわからないんですが、つまり、紛争というと、申立人と被申立人がいて、当事者が対峙していて、どっちが勝つか負けるとか、そういう話なんだけれども、この場合は国が守っているかどうかということの判定なので、通常の意味の判定ではないのではないかと思います。私の理解です。

山本委員 まさにおっしゃるとおりです。要するに、紛争処理ですと、条約の解釈適用についての判断を仰ぐということですから、それに対して問題になっているのは、説明責任を当事者が果たせば、それでいいので、紛争処理のときの抗弁とか申立てとは違いますね。

花見座長 というふうに私は思うんですけども、ただ、さっき言いましたように、にもかかわらず、何かインフォースメントというのは、非常にポリティカルな、しかも、それはインターナショナル・ポリティクスの意味でのポリティカルな圧力という話なので、それを日本はどういうふうに受け取るかということだと思えます。

八代諮問会議議員 追加的に吾郷先生にお聞きしたいんですけども、消防職員の団結権といったときに、日本政府も別に団結権は否定していません。ただ、事実上、それに代わるような実効的な措置があるからいいんだということを言っているということでしょうが、それで十分かどうかは、またILOは別の意見があるかもしれない。

その事実上同じならいいかどうかということまで、ILOが更に説明を求めてきたときに、日本政府としては、現状でこれで十分団結権に代わるだけのことはやっているんだといったら、それでどうなのかということなんです。頭から否定したらだめなことはよくわかるんですけども、その辺りはかなり当事国の裁量権の範囲内になるんでしょうかということなんです。

花見座長 吾郷委員、どうぞ。

吾郷委員 消防問題は二十数年も続いていまして、らちが明かない問題と同時に、公務員の争議権も、ある意味ではもっと重要な問題として続いているので、非常に厄介な問題なんです、そのまま過ぎるとは思われないわけです。

今のところ、ある意味では消防問題も一定程度国内の労使の間での話し合いもあるということで、ILO側もそれほど先鋭化させていませんけれども、これが赤裸々な違反であるという認定が続いた場合、例えばミャンマーの強制労働と結社の自由に関しては、かなり懐までいって、最終的には理事会による経済制裁の決議ということまで出たわけですから、日本に対して、それが出せるかどうか、しかもこの問題はミャンマーのものと同程度が違いますからあれですが、最終的にはそこまで行きつく可能性はすべて秘めているんだと思います。

さっきお話ししたイギリス 87 号条約違反の、これはGCHQという、かなり国家機密を扱う部分の公務員の団結権がなかったケース、ちょうど日本の消防問題と若干近いケースだったんですが、そのときはかなりのところまで行かして、経済制裁をイギリスに与えるというのもないんですけども、さっきお話しした議場超満員になってどうなることかと思っていましたら、次の年にメジャー首相が辞めて、ブレアが労働党政権になりました、法律を変えてしまって団結権を与えたんです。それで決着したんですが、あれがそのまま保守政権が続いていたとしたら、次の年は恐らくこれはもう一つの総会委員会が行える最後の段階なんですけれども、ブラックリスト、スペシャルパラグラフというんですが、総会委員会の最終報告書の最後の部分に名前を挙げて非難をする。そこにイギリスが入った可能性がある。

そうすると、イギリスが恐らく批准撤回したと思います。というのは、イギリスはそうではなくても 88 号条約も実は撤回している。極めて形式的な理由でもって、それでそこに

齟齬を来すから撤回するということを言っている、ほかの件でも撤回したことがあったのでここでも恐らく撤回したと思います。少なくとも、撤回というところまでせざるを得なくなるところまで追い詰められるということは考えられます。

花見座長 それでは、ほかに特に御発言はございますか。まだ、10分弱ございますが、櫻井参事官、どうぞ。

櫻井参事官 それでは、事務局から確認の意味で質問させていただいてもよろしいですか。

吾郷先生に伺いたいのですが、事務局が提示した論点について詳細にお書きいただいておりますが、結論として、八代議員を始めとする諮問会議の提案の内容は、この解釈に立つと、つまるところ、条約に抵触するという解釈になるのか、あるいは条約上、ある一定の条件を満たせば、あるいは無条件で、抵触しないという解釈になるのか、その辺のところはどう理解すればよろしゅうございますでしょうか。

吾郷委員 ここにも書きましたとおり、専門家委員会が判断することですから、それを待って見ないとわからない。しかも、そのためにはルートがありますので、専門家委員会の事務局に非公式見解を求めるということができますので、それを求めて聞くのが一番確実なことだと思います。

その結果、どうなるかということを私なりに想像しますと、非常にはっきりとした回答はしにくいのではないだろうかという気がいたします。つまり、先ほどからも話に出ています88号条約が採択された1948年の時代と現代とが変わっているという状況も考慮に入れますと、問題はそれほど明確な形では出てこない。

ただし、これもまた想像なんですけど、公務員が行うということが非常にはっきり出ている上に、とりわけ9条なんですけど、ここはなかなかそう簡単に動かせないということを考えるならば、それから世界の状況を見てもオーストラリアだけが突出してしまっていて、アメリカ、ドイツ、フランス、ヨーロッパ諸国がみんな公的職業紹介所のネットワークを持っているということを見ると、やはり基本的な状況は変わっていないということで、この公務員制というところはしっかり守るべきだという判断が出るのではないだろうかというふうに私は考えます。

花見座長 逢見委員、どうぞ。

逢見委員 これは吾郷先生も触れられたところなんですけれども、144号条約、三者構成の条約があって、これを日本は批准していますから、もし仮に、例えば八代民間議員のような解釈で、政府が考えるとしても、恐らく職業安定法を改正しないとできない話になります。その場合、三者構成の審議会の中できちんとした議論をし、合意しなければ、政府だけの解釈では、手続的には実行不可能ということになると言えます。

八代諮問会議議員 ちょっといいですか。その三者構成できちっと議論するといったときに、基本的に言えばその対象範囲をどう考えるのか。そもそも、これは職安法を変えなければいけない問題なのかどうか自体が疑問であって、今、吾郷先生もおっしゃいました

けれども、官によるハローワークのネットワーク自体は別に何ら触らないんです。

だから、先ほども話がありました、何が官のネットワークの定義の問題であって、例えば数を少し減らして、その部分を民間に任せることが官のネットワークを毀損するかどうかの解釈ですが、それも三者で考えなければいけないのかということです。つまり、官のネットワークをやめてしまうんだったら、当然、それは三者協議の対象になりますけれども、結局、労働政策審議会でやっていけば逆に三者協議の代行になっているという解釈ですね。だから、逆に言えば、労働政策審議会で通ればいいのかということになるんでしょうか。

逢見委員 これは、解釈というよりも労働政策審議会は三者構成になっていますから、それは代行していると思います。

あと、だれが代表かというのは、それぞれの国の代表的な労働者、使用者を代表する機関というふうになっています。

櫻井参事官 小寺先生のご結論はいかがでしょうか。

小寺委員 私、吾郷先生の御意見にはやや異論があって、事務局の職員にインフォーマルに聞いたものが日本政府の解釈でなければならぬなどということは、私はどう考えてもあり得ない。やはり日本政府の見識できちっと解釈する。これが、要するに条約の国内実施の問題だろうと思います。

さっき山本先生がオーストラリアと心中するのとおっしゃったんですが、勿論オーストラリアの解釈は確かに網渡り的な解釈で、安全なところはどの辺なのかというように考えますと、東京の幾つかのハローワークを民間委託するとします。だけれども、ネットワークがそれによってなくなってしまうという話ではないし、しかも、全国的なシステムでなくなってしまうということでもない。その全国的なシステムを成し、かつ、ネットワークを成しているところの職員が全員公務員かどうかという点は問題になるかも知れませんが、そこは依然として公務員であるとしたら、一部を民間委託すると、さっき八代先生がおっしゃったように、求職者が選択できるようにするというのであれば、条約上、それが違反だなどということは、私はどう考えても言えないのではないかと思います。

花見座長 まだ、いろんな議論が残ると思いますが、大体、時間がまいりまして、次回にまた残りの3名の委員から意見発表がございますので、またそのときに今日の問題に当然触れることになると思いますので、今日のところ大体そういうことで終わらせていただいてよろしいかと思います。次回、1月22日10時からで、逢見委員、山本委員、それから、私の方からの見解披露ということで、それを踏まえて、また御議論いただくということをお願いしたいと思います。次回は3名で、大体、各自30分ぐらいずつでよろしゅうございますか。

山本委員 たくさんは要りません。

花見座長 それでは、30分以内ということで、逢見委員いいですか。

逢見委員 はい。

櫻井参事官 一応、10時から12時半までということでございますので、それでは30分ないしはそれより若干少な目で、あとはまた御議論いただくということをお願いしたいと思います。

花見座長 それでは、よろしく申し上げます。

どうもありがとうございました。