

ILOにおける審議をめぐって

小島 繁夫



ご紹介いただきました労働省の小島でございます。

私どもの室では、雇用機会の創出とか、失業なき労働移動をいかに進めるかというようなことを担当させていただいていますので、今回のILO総会の中小企業における雇用創出委員会の代表として出席させていただきました。

本題に入ります前に本日の資料ですが、皆様のお手元に、「中小企業における雇用創出の奨励のための一般条件に関する勧告（第189号）」というものが配布されておりますが、これはILO協会の方で独自に仮訳として訳されたものでございます。

ILO憲章によりますと、勧告の場合は、「総会の会期終了後1年以内に、権威のある機関に提出する」と定められておまして、国内におきましては閣議決定で、権威ある機関というのは国会だということになっています。ですから、国会に、総会の終了後1年以内にこの勧告の報告書を提出するという段取りになっております。このため現在労働省と外務省、その他関係省庁と協議して、報告書を作成中であり、正式な訳文については本日お示しできません。どのように訳すかによって随分意味が変わってくる部分はあろうかと思いますが、今回配布されているILO協会の仮訳は政府が国会に対して報告するものと細かなところで異なる点があるかも知れませんが、大筋こうした内容の報告がなされるということで考えていただいて結構だろうと思います。

私の方からは、4点ほどお話しさせていただきたいと思います。

1つは、なぜこの勧告が提案されたのかという経緯、また採択されるに至る経緯という点でございます。

2つ目は、そうしたこの勧告に対して、我が国政府はどのようなスタンスをとったのかということ。

3点目は、委員会でいろいろと審議がございましたが、特にILO事務局の原案からの主な変更点といったようなところについて若干ご説明をしたいというのが3点目でございます。

4点目は、勧告に対する評価や現在の我が国の中小企業政策、または中小企業の雇用対策がいかなる形で進んでおるのかというような点について、お話しさせていただきたいと思います。

まず、第1点目の経緯でございますが、平成7年、1995年でございます。第262回の理事会におきまして、平成9年の総会の議題で、中小企業の雇用創出の問題について盛り込むということが決定されました。それに基づきまして、ILO事務局は平成8年に予備的報告を作成しております。

予備的報告の内容は、本テーマに関するILO事務局としての背景の分析、及び32の大項目にわたる各国政府ないし労使団体に対する質問事項から成っています。

これに対しまして、71カ国の政府からの回答がありまして、その各国政府の回答を踏まえ事務局として結論案というものをつくりあげました。その結論案をめぐって平成9年にILO総会における第1次討議が行われ、さらに今年第2次討議が行われ、勧告として採択されたという経過となっています。

この勧告についての各国政府、労使の賛否の状況は、賛成が403、反対が0、棄権が4ということで、ほぼ満場一致で政府、労使ともが採択することに賛成したという状況であります。

今回なぜ本テーマをILOとして取り上げるのかという背景について、予備的な報告の中で3点が指摘されています。

まず1つ目は世界の多くの地域で1995年当時、失業水準が高くなっていった点です。日本においてもバブル崩壊後で、かなり雇用失業情勢が厳しくなっている時期でございますが、世界各国で同じような状況になっておりまして、EUばかり、東欧諸国等の移行経済社会ばかり、さらにアフリカ諸国も雇用失業情勢が厳しいという状況でした。当時、東南アジア諸国においては最近のようなアジアの経済危機と言われるような状況ではなく、東南アジアだけが雇用についても順調に推移していました。

こうした雇用情勢の全世界的な厳しさは、1994年3月には先進国サミットの他に特に雇用サミットがデトロイトで開かれ、グローバル経済における雇用機会の創造をいかにして図るかということが主要議題となっていることから明らかであります。

2つ目は、世界各国の雇用情勢が厳しいという状況の中で、雇用創出における中小企業の役割というものが高く認識されてきたという点であります。

経済のグローバル化に対応するため、大企業においてはダウンサイジングであるとか、アウトソーシングを進め、国際競争に対応し、結果小さな規模への分割が進んでいること。

また、情報技術の発展によって、情報技術の価格が急落し、中小企業においても大企業と十分に競争できるような環境ができてきたということ。さらには少品種大量生産よりも、多品種少量生産によって市場ニーズに柔軟に対応する必要性が高まってきていること、単に規模が小さいからということだけで弱いということではないというような社会的状況も生まれてきているということです。

こうした中で、雇用の創出に、中小企業がいかに大きな役割を果たしているのかという分析がなされておりまして。純雇用創出という概念を用いていますが例えばOECD8カ国の1983年から1992年までの事業所規模別の純雇用変化をみると、すべての国で小規模事業所の方が大規模事業所よりも伸びがはるかに大きくなっていきますし、英国でも1985年1989年までに大企業の2～3倍の純雇用の創出が中小企業で生まれています。

また、工業国のデータからみると、今までは雇用者全体に占める中小企業の割合が減少し大企業で増加するという動きだったものが、最近になって雇用全体に占める中小企業の割合の低下が停止してきたことを示しています。こうした雇用への直接的貢献以外でも、中小企業における雇用創出の質的な利点についても認識されてきています。その中小企業の質的な利点ということにつきまし

ては、大企業と比べ、地域社会との繋がりが深いこと、より実り多い人間関係を提供すること、企業家精神の苗床かつ訓練の場として機能することなど、相田先生がまとめられた報告書に12項目が列記されているとおりです。

3つ目は、これまででも中小企業の促進や雇用創出源としての役割の重要性について指摘したILO文書は、1986年の「中小企業の促進に関する決定」をはじめ、いくつか存在していますが、雇用創出の具体的な実現方法についての指針は存在していなかったこと。

以上の3点が今回、本テーマをILO事務局として取り上げた背景であります。

さて、私の話の2番目の話でございます。こうしたILOの事務局が作成した案に対して、我が国としてどのような態度をとってきたのかという点でございます。ILOの事務局から寄せられた質問に対する回答の段階から、1次討議、2次討議を通じて我が国政府は一貫して次のようなスタンスをとってきました。

中小企業というのは雇用の分野において大変重要な役割を果たしており、中小企業が今後にわたって安定した成長を実現し、雇用面において引き続き有効な役割を果たすために、中小企業における雇用創出のための条件を論議し、今後多くの加盟国が基本的な指針として活用し得るような文書を作成するというのは時宜にかなったものであるという態度でございます。

ただ、この文書に盛り込まれた内容というのは、労働問題のみに留まらず、広く経済・社会問題一般を視野に入れていることから、全加盟国に詳細かつ一義的な規定を設定するのは、それは適当ではなく各加盟国が国内的事情に応じて、必要な対策を講じることが肝要であるという態度でございます。すなわち条約ではなく、各国の社会的・経済的実情に応じた弾力的指針としての性格を有する勧告として採択することには積極的な賛意を持って臨んできたわけです。

以上が基本的な態度ですが、個別の条文については勧告の4項において「この勧告の規定は所有形態を問わず、すべての経済活動部門及びすべての中小企業に適用される」となっており、その所有形態とは、ということで家族企業も記載されており家族企業も適用範囲に含まれています。一方5項の(B)においては「労働法令に関する法的規制を定め適用すること」ということになっており、家族企業も含め、労働法の均等な適用を確保するための政策を考慮することが求められています。

ところが、我が国においては、同居の親族のみを使用する事業者、もしくは家事使用人については労働基準法は適用されていないという状況がございます。その点については、1次討議のときにも柔軟な規定にすべく努めた訳ですが、1次討議のときは残念ながら我が国の主張は受け入れられませんでした。2次討議の段階で、「所有形態すなわち家族企業」となっていたのが、「例えば家族企業」に変更されました。「例えば」ということで、かなり弾力的な言い回しになり、我が国の主張が大筋認められたということで、我が国においてもこの勧告がより一層受け入れやすいものになったという状況でございます。この他にも第10項の企業文化の項と12項のサービスの手段の項について、各々「適切な場合には」や「例えば」を挿入するなど柔軟な規定となるよう修正案を提出しましたが、これらについては、いずれも柔軟な規定にすることに反対する労働組合の同意を得ることができませんでした。

次いで3つ目の話、すなわち委員会での全体の審議の経過に移させていただきます。審議につい

ては、すべての項目がコンセンサスで採択され協調的な態度で順調に審議が進みました。

各国政府、労、使とも勧告案の作成について好意的である旨表明しましたが、労と使の意見の相違については次のような点があったと考えています。使用者側はこういう厳しい雇用情勢の中にあるということを認識して、まずは中小企業において雇用の量を増やすべきとする基本的な考え方の下、規定の内容については中小企業の成長・発展を妨げないために柔軟にすべきとの態度をとっていました。一方、労働者側の基本的なスタンスというのは、量ももちろん必要ですが、単に量を増やすだけではなくて雇用の質というものも大事にすべきとの基本的な考え方に立っていました。具体的にはこうした観点から労働者に配慮したような文言を各条文の中に盛り込むための修正案を数多く提出しました。また、本文書を勧告として採択することに同意する意向を表明するとともに、勧告であることが既に文書の柔軟性を担保するものであるとして各国において労働規定の二重適用を招く恐れがある規定の柔軟化には強い反発を示しました。また各国政府の対応については、我が国のように各国政府が政策実行するに当たっては各国の実情に応じた方法で行う必要があるため、規定は柔軟であるべきとする態度をとったのはオーストラリアやアジア諸国があり、一方勧告文は明確に書かねば意味がないとする態度は、EUやアフリカ諸国の一部の国がとりました。ただ、全体としては労使ともに非常に協調的な雰囲気が進んだわけであります。次に、第2次討議の段階で新たに加えられた項目を指摘してみたいと思います。その一つが8項です。これは、「経済的不況時に政府は中小企業及びその労働者に強く効果的な支援を提供することに努力すべきである」旨の規定です。この規定がなぜつけ加わったのかということですが、今まではアジアが1人勝ちしているような状況であったものが、それがちょうど2次討議の本年になったら、アジアの経済危機が発生したというような流れの中にございまして、審議の冒頭からアジアの経済危機が強く意識されました。このため、こうした緊急の経済危機に際して、労働者に対する保護を政府は講じなければいけないという旨の規定を新たに追加すべきだ、という提案がなされたということです。

それと、10項の(2)「リスクへの賭けや事業の失敗を学習経験として、その価値を認め、同時に企業家と労働者の双方に対する、その影響を認識しつつ、より積極的な態度で立ち向かうことを勇気づけるよう、適切な手段を通じ、これを求めること」が新たに加わりました。これは、アントレプレナーシップ、いわゆる起業家精神の発揚や、失敗を恐れない社会風土の形成のために政府が役割を果たすべきことを主張したEU諸国の修正案が受け入れられたものです。

その他、新たにつけ加えられたのが、一番最後の20項のところですが、これは、ノルウェー政府からの修正案ですが、ILOの他に他の国際団体とともに本勧告の内容を推進すべきであるという内容です。

審議の経過としては、大体以上のような状況でした。特にここが問題だとして労使が異常に時間をかけた部分もありましたが、先ほど言った基本的なところで労使ともに何とかこの勧告をつくりあげようという積極的な姿勢も見えまして、最後は採決に持ち込むというようなこともなく、お互い了解して採択されるというようなことで、勧告が採択されていったという状況になっております。

最後に第4点目の勧告の評価や我が国の中小企業政策の現状について若干お話しさせていただきます。先ほども言いましたように、こうした勧告がなぜ取り上げられるかというのは、雇用・失業

情勢が非常に厳しいからだ。その中で、中小企業の役割というものが認識されてきている。単に弱者ではないということで、中小企業の積極的な評価というものがなされたがために、こうした勧告が生まれたんだというお話をさせていただきましたけれども、我が国においても現在そうした基本的な動きで進んでおります。

我が国の中小企業対策というのは、基本的に1963年ですから昭和38年に中小企業基本法というものができております。また、同じ年に中小企業近代化促進法というような法律ができておりますが、その当時は中小企業を弱者と見なして、それをいかに底上げするか。そのために、いかに中小企業を保護していくかというようなスタンスで作られた法律であろうと思います。それが最近では開業率が低下してくる、空洞化が進む、経済のグローバル化が進む、またサービス経済化が進む、情報化が進むと、いろいろな構造的変化が起きています。そうした中で中小企業を積極的に評価しようではないかということで、大体1995年ぐらいになりますと、ベンチャー支援とかベンチャーの育成のための法的整備が進められてきておりまして、具体的に表れているのが中小企業創造活動促進法というような法律が制定されて、ベンチャーを一生懸命育てようというように変化してきているわけです。

さらに本年に入って中小企業近代化審議会では、今後の中小企業政策の方向性について審議されています。その中間答申が、この8月に出了たわけですが、我が国の中小企業政策の今後の見直しの方向性として、1つは、中小企業の自助努力を促すシステムへの転換が提示されています。すなわち政府としては「やる気」のある中小企業の自助努力を側面から支援すべきこと。保護的行政の縮小への政策転換を図る必要性が指摘されています。また政府の役割としては、経営環境の急激な悪化などによる緊急に支援が必要となる中小企業に対してはセーフティネットを整備する必要性が指摘されています。また、従来のようなハードな部分の援助ということではなくて、人材育成であるとか、研究開発であるとか、マーケティングとかというような、いわゆる設備投資から、もっとソフトな部分の支援というものを中小企業に対してもしていくべきではないかという指摘が、されています。こうした方向は、今回のILOの勧告に則った方向の見直しであると考えておるところです。

また、労働省の法律で、中小企業の人材確保を支援することを目的とした、「中小企業の労働力確保法」という法律があります。これは、平成3年にできた法律でございます。平成3年当時は、業界団体が傘下の構成中小企業の雇用環境を整備することを支援し、これによって、中小企業の人材確保を容易にしようという考え方でしたが、平成7年に改正して、個別の中小企業に対しても直接助成できるような形にしました。

さらに、現在は、非常に雇用情勢が厳しいということでございますので、経済団体、また労働組合団体からももっと積極的に支援措置を講じるよう要請を受けています。このため、この労働力確保法をより積極的、より充実したような中身にするように、今、検討を進めている状況です。以上をもちまして、私の方からの一応の説明とさせていただきますと思います。

（こじま・しげお 労働省職業安定局産業雇用構造調整室長）