

## ILOにおける討議をめぐって



栗真 保紀

---

厚生労働省労働基準局監督課の栗真と申します。今回、ILOの総会に政府代表顧問ということで参加をいたしました。私自身はじめての参加でございまして、ILOの討議のやり方ということもよくわからなかったのですが、私の担当した第5議題「雇用関係の範囲」につきましては、一般討議ということですから、そういう意味で少し気分が楽に出席できたところでございます。

私の方から、今回の「雇用関係の範囲」について、総括的な審議状況、そして全体的な審議の流れ、あるいはそもそもどういったところからはじまって、今後、どういう方向にこの問題がもって行かれようとしているのかということなどについて、お話し申し上げたいと思います。

本年のILO総会でございますが、6月3日から19日までの間、スイスのジュネーブで開催をされたわけでございます。第5議題であります「雇用関係の範囲」は雇用関係委員会において6月3日から17日までの間に、合計13回ほど討議が行われました。うち1回は夜の10時ぐらいまでのナイト・セッションでございました。6月17日でございましたけれども、この委員会において、委員会報告が採択されて、また翌18日の本会議におきまして、最終的に今回のILO総会におきまして、同委員会の「雇用関係の範囲」に関する報告が採択をされたわけでございます。この採択は、投票ということではなくて、各国出席者のコンセンサスによって採択されておるものでございます。

この「雇用関係の範囲」ということでございますけれども、実は1997年の85回総会、それから翌年の1998年の86回総会、そこでコントラクト・レイバー（contract labour）、「契約労働」という議題で、1次討議、2次討議が行われてきているわけでございまして、これまで相当白熱した議論がされてきたものでございます。これとの関連が非常に強いわけでございますが、この時の契約労働についての議論がどういうものかということですが、いわゆる雇用契約以外の契約形態による就労、例えば請負契約などもそうですが、そういう雇用契約以外の契約形態のもとにおいて、実質的には使用従属関係のもとで働いている、そのような雇用契約以外の契約形態であって、企業との間では実質的な使用従属関係にある就労者（労働者）は、これを保護する必要性があるのではないかということが議論をされてきたわけでございます。

しかし、この「契約労働」については、第2次討議において、対象となる労働者の範囲についての定義をめぐって、これを明確にすることがなかなかできなかつたために、条約又は勧告という国際文書の採択にはいたらずに、第3次討議の開催まで検討されたということでございますけれども、結局、「今後専門家による検討を行ったあとに、必要な場合には、4年以内にこの議題を将来のILO総会の議題とするよう理事会に要請する。」との決議を採択して、この時は閉幕をしておるわけでござ

ざいます。その後、2001年の3月の理事会において、今年（2003年）の91回総会で、「雇用関係の範囲」を議題とするということで理事会の決定が行われまして、今回の一般討議となったものでございます。つまり非常に長い、粘り強い、努力の中で、今回は少し切り口を変えて、あらためてこの討議を行おうということになったものです。

若干関係をするかと思いますので、この時のことを少し申し上げておきますと、「契約労働」の第2次討議が行われた時には、逐条の審議に入っておりましたけれども、冒頭で南米諸国が非常に強い不満を示しまして、議事が非常に混乱をしたということがございました。それは何かということですが、条約か勧告かという、文書の形を議論する前に、第1条の定義から議論をはじめたわけですが、その時に、言語上の問題として英語のコントラクト・レイバーにあたるフランス語、スペイン語がないため混乱が生じてしまったことがひとつと、それからこの「契約労働」の定義に、雇用関係を特徴づける状況と類似のもの、いわゆるシミラー（similar）という概念を導入するという議論がありまして、こうなりますと、いわゆる独立をした自営業者とも、そもそも労働者とも違う、「類似した」労働者という第3のカテゴリーが作りだされるということになるわけで、そういう影響をどういうふうに各国が判断するのかということで、非常に各国の意見が対立をしたわけでございます。結局は、この審議の中では、シミラーという概念は採用されたわけでございますが、しかし審議に非常に長い時間を要し、結局最終的には、さきほど申しましたような決議が行われまして、先に延ばすという結論になったわけでございます。

各国の雇用関係の制度について見てみると、制度上2つの大きな特徴があろうかと考えられるわけです。それは、労働法によって保護される労働者かどうかということを判断する場合に、1つは法律に基づいた形式による雇用契約が労働者と企業との間に締結されているか否かということによって、雇用関係があるかどうかということを判断する制度をとる国、つまり雇用契約が締結されているかどうかという形式的なところで判断する制度のあり方でございます。もう1つは、企業と個人との間で形式的には請負契約が締結されていたとしても、その個人が企業に対して実質的に依存、あるいは従属の状況にあるという場合には、両者の間に雇用関係があると判断して労働法の保護を全面的に与えるなど、法律にもとづいた形式による雇用契約が締結されているか否かに関わりなく、その個人が企業に対して実質的に依存、従属の状況にあるかどうかを判断基準として、雇用関係があるかどうか、すなわち、労働法によって保護される労働者かどうかを判断する制度をとる国です。このように大きく2つに分かれるところですが、この「契約労働」の時に審議された契約労働の考え方は、この2つの制度のうちの1つめの制度を前提とするものであるわけで、わが国などは、実質的なところで判断をしていくという、2つ目の制度をとる国であるので、このへんにおいても、非常に審議が混乱したといいますか、なかなか一致をみなかつた背景にもなっていたのではないかと思われます。

この「雇用関係の範囲」でございますが、専門家の会合が2000年5月に開催されまして、その中で共同声明が採択をされております。この専門家の会合におきましては、グローバル化、あるいは技術変化、そして途上国などでは大規模な経済危機などによる労働の性質の変化によって、雇用関係の法的な範囲が現実と一致しない状況をもたらしていることを確信したとしており、このことをもとに、今回の議論のために提供された報告書「雇用関係の範囲」におきましても、多くの労働者

が従属労働者であるのか、あるいは独立した労働者なのかという、法的身分の不確実な状態が非常に増してきていることを指摘しているわけでございまして、実際に多くの従属労働者が労働法の保護の外に取り残されているとしているところでございます。

この報告書の中で取り上げている1つの問題としましては、「偽装雇用」がございます。これは法律によって与えられる保護をなくそうと、またはその保護を弱めようという意図をもって、現実とは異なる外観を与えられている雇用関係、つまり現実は従属労働であるのに拘わらず、意図をもって現実とは違う外観を与えられているもの。こういったのを偽装雇用関係とよんでおります。もう1つは、雇用関係があるかどうかということ自体に疑問がある状態、いわゆる曖昧な雇用関係を「客観的に不明瞭な雇用関係」として取り上げております。それからもう1つは、やはり「三角雇用関係」を取り上げておるわけです。

この3つが問題のある雇用関係ということで取り上げておりまして、ちなみに「偽装雇用関係」について報告書の中で取り上げている実態を申し上げてみると、自営業の外観を与えるような多様な市民契約であるとか商業契約があるが、例えばフランチャイズ契約を結んでいるからということで自営業者であるとしているが、事実は保護すべき労働者であるものとか、医者の卵や法律家の卵などの自由職業の新卒者を自営業だと称して、低いコストで働くかせるもの、などこういったものが偽装雇用にあたるとしています。また、学生とかインターンが、彼らのトレーニングの一部として、ボランティア労働としてサービスを提供しているものも偽装されているものであるとか、あるいは一定の期間、例えば3か月を過ぎると、不当解雇の補償を請求する権利ができるという制度がある中で、その資格が得られないように、3か月以内の雇用期間を設定して、これを繰り返していくという習慣になっているもの、これも偽装された雇用関係だと指摘をしております。

それから「客観的に不明瞭な雇用関係」というものについてですが、これはいわゆる在宅労働のようなものが含まれるのかと思いますが、そのほかにも、インターネット経由で採用されて仕事をして、銀行経由で支払いを受ける。しかし会社から支給された装置を使い、会社の指示に従って管理を受けている、といったものは曖昧な雇用関係、不明瞭な雇用関係としてあげられております。また、自営業ではあるけれども、1つ又は少数の得意先に依存をしている経済的従属労働者、つまり自営ではあるけれども、仕事先はきわめて限定されているというようなものもこの例示とされているわけでございます。

それから次に、「三角雇用関係」ということについてですが、これは労働者が、その使用者が労働又はサービスを提供する第三者のために仕事をする場合に三角雇用関係が発生するわけですが、労働者にとって使用者が誰なのか、誰が労働者の権利に責任を持つのか、などの問題が指摘されています。例えば、建設労働者であるとか、医療産業労働者、デパートの販売員、スーパーマーケットのデモンストレーターなどが、その例に含まれます。

今回の「雇用関係の範囲」の議論については、その議論のポイントとなるのは、6項目ほどございまして、これはそれぞれ紹介をしていると非常に長くなるものですから、簡単に申しますと、その雇用関係の枠組の中で、保護されなくてはならない労働者に対する保護の欠如をもたらす要因はどういうところにあるのか、雇用関係が偽装されている、あるいは曖昧であると、そのことが原因となって、被用者が、本来雇用関係の中で享受するとされている保護からどの程度利益を受け損

なっているのか、それから、こうした法律の非遵守、欠如、これによってもたらされる課題を解決していくために、労働行政システムやサービスをどのように開発をしていくべきか、などについて議論が行われたわけでございます。

雇用関係委員会における使用者サイド、労働者サイド、そして各政府の対応を紹介しますと、使用者側の主張でございますが、これは概ね次のようなものでございます。つまり、雇用関係の範囲が拡大をしていくということで、新しいカテゴリーが形成されることを非常に懸念しているということです。また、この問題の解決が、経済活動に支障をもたらすようなことがあってはならず、かつ、当事者の意図を十分尊重するようなものでなければならない。また、多くの労働者が多様な契約を選択する時代になってきているわけで、自営というものが、新しい労働形態をもたらしており、このことの発達を妨げていくものであってはならないこと。そしてまた、この問題は加盟国それぞれの国内事情が違うわけですので、そういうことを踏まえて、それぞれの国がローカルに解決すべき問題であることから、国際的な基準設定、つまり条約であるとか、勧告であるとか、こういった基準設定は適切ではない。このような意見が述べられたというふうに理解をしております。

これに対して、労働者サイドの主張は、概ね次のようなものです。つまり、今回の報告書には、世界のいろんな雇用関係に関する実例が掲げられており、今回のILOの委員会で解決すべき問題が、非常に顕著に、また深刻な問題として存在をしていることを示している。そして経済のグローバル化、サービスの分散化、外注の促進などいろいろな要因があるけれども、その結果として、雇用関係の範囲が明確にされていない。国によって制度も異なり、雇用の考え方も異なるわけですが、偽装雇用が乱用されており、保護されない労働者が数百万人のオーダーで存在している状況にある。自営というものを1つ見ても、専門技術をもっている労働者が、個別に企業と契約している例があるが、そうなると同じ企業の中で、片方は雇用関係があり、片方は雇用関係がないという不思議な状況が生じているではないか。加盟国はこの問題を解決していくために、国際文書の採択が必要であり、そしてまたさまざまな要因をその中に網羅したガイドラインのようなものとして、加盟国が固有の選択ができるようにすることが重要である。このような意見を述べていたと思います。

各国の政府の方ですが、これは途上国と、そして先進国と、大きく考え方は分かれているというふうに感じました。途上国政府の多くは、保護を受けていない労働者が多数存在し、国内で大きな問題となっているということでありまして、失業の増加が非合法な労働につながっている現実があるということでございます。また、労働関係の状況が変わっているのに、法制度がこれについていっていない。現在の法制度を確実に施行することが非常に重要になってきている。ILOは、こういった情報提供や技術的な支援をすべきである。また、条約とか勧告といった国際基準を作成すべきである。途上国政府はおおむねこのような意見が多かったわけでございます。一方、先進国政府でございますが、国際文書の作成には当初非常に消極的でありましたが、委員会の議論が進むにつれ、労使とも膠着状態といいますか、一歩も譲らない状況が続いたものですから、そういう中でEU諸国を中心にして、国際基準の作成について考慮すべきであるとの発言が相次ぎ、条約ということになると、これは否定的ですが、勧告が適当ではないかという意見が大勢を占めるに至ったわけであります。

日本政府としては、この問題について、ILOとして雇用関係の範囲に1つの方向を打ち出していくことになるものであり、各国いろいろと法制度も違うわけでございまして、そういう中では状況を十分見ながら、慎重に対応する必要があるのではないかという意見を述べているところでございます。また、その中でもILOの役割としては、雇用関係のこうした問題に対して情報提供、助言、技術支援が有効であるというように意見を述べているところでございます。

雇用関係委員会における討議の内容は、報告書起草委員会において、報告書のかたちで取りまとめられることになりました。この起草委員会から出されました報告書案は再度雇用関係委員会に於いて審議され、この報告書案に対しては、労・使、各政府から73本もの修正案が提出をされました、延々と修正案の審議が続きました。非常に審議が難航しましたのは、本日の資料別添に「雇用関係に関する結論」(仮訳)がございますが(翻訳は非公式なものです。), パラグラフの20とか25, そして最終的にはこれは落ちましたけれども、案段階のパラグラフ26, これらのパラグラフを巡って非常に審議が難航したところでございます。

結局、労使が直接に話し合いをして、その間政府側というのは、時間をつぶしているような状況にありますが、労使の話し合いの中で合意を見出し、それぞれの修正案を撤回するような形になりました、現在お手元にあるような結論となった次第です。パラグラフ20は原案通りということでございます。当初案のパラグラフ25と26は統合されて最終のパラグラフ25となりました。パラグラフ25を見てみると、この問題については、雇用関係委員会は、国際文書として勧告を探査することがふさわしいとしております。そして、偽装された雇用関係に焦点を当てるべきだというふうにしております。また、最後に書いていますが、三角雇用関係については、これはこの委員会の中での議論が結論にいたらなかったということで、これについては何ら触れられていないということでございます。

結論の内容でございますけれども、その国の状況に適した法律・制度の制定が必要であり、それは柔軟なものであるべきであり、政労使による社会対話がその柔軟性を確保するうえで重要である。そして法律の遵守を確かなものにするために、労働監督機関、社会保障行政、税務当局などの連携、協力が必要になってくる。また、労働監督の制度がその法的な施行と労働者保護を確実なものとすべきである。そしてまた、紛争解決制度なども不可欠なものであるというふうに言っています。また、ジェンダーの側面も盛り込むことができるよう、国レベルに明確な政策が必要であるということをいっておりまます。

「雇用関係の範囲」については、こういった結論を盛り込むような形で、勧告とすることがふさわしいという報告書が採択されたわけですが、これにつきましては、ILO理事会は、この課題について、将来の総会の議題とすべきであるということについて、今後、ILOの理事会の中で議題に取り上げ、そしていつの総会でその議論をするかということについて、これから検討していくということでございます。

厚生労働省としましても、こういった議論に参加をしながら、引き続き検討を続けていくこととしているところであります。以上でございます。(拍手)

(くりま・やすのり 厚生労働省労働基準局監督課主任中央労働基準監督官)