

ILOにおける審議をめぐって

安達 栄



厚生労働省の安達です。どうぞよろしく申し上げます。私のほうからは、プログラムにありますように「ILOにおける審議をめぐって」について、政府側の立場から多少総括的な話をさせていただきます。

まずレジメの1番目「国際労働機関（ILO）における討議」ということで、ILO総会の全体的な流れをお話したいと思います。今年のILO総会は5月31日から6月16日までの約3週間にわたってスイスのジュネーブにて開催されました。いろいろな議題が設定されていたことから、日本政府からも30名くらい参加しました。本日の議題の「雇用関係に関する委員会」には、政府側としては私を含め3名参加いたしました。

3週間のうち前半の2週間は、毎日、委員会を午前と午後で開催しまして、それでも時間が足りないということで、ナイトセッションも何度か行われました。このほかにも政府、労働者側、使用者側がそれぞれのグループごとに委員会の前にミーティングを行うので、なかなか忙しく3週間にわたり議論を進めたところですが、ご承知のとおり、労働条件の改善などを目的とするILOが数ある国際機関の中でも特徴的なのは、このように政労使の三者構成により議論するという形になっていることです。これは社会的パートナーである労使代表も政府と等しく発言する権利を持っているという考え方に基づくものであり、ですから議論の中でコンセンサスを得るには政労使の合意、特に労使の合意が得られることが非常に重要であると言えます。

このような三者構成による委員会の進め方として、労使はそれぞれスポークスパーソンが代表して意見を述べるのに対し、政府側は各政府がそれぞれ発言することができるのですが、加盟国が178カ国もあることから、実際は様々な政府グループで意見を集約して、委員会なり本会議に臨むというスタイルになっています。政府グループとしては、例えばEU、アフリカ諸国、南米諸国などの地域グループや日本を含む先進工業国政府グループ（IMEC）などがある中で、この委員会において我が国はどのグループの議論に参加していたかという点、IMECのほか、日本、米、加、豪、ニュージーランドからなるJUSCANZの会合に参加し、政府グループとしての議論を行ったところです。他方、別の委員会において労働安全衛生に係る条約の審議が行われましたが、ここでの我が国は、アジア太平洋グループ（ASPAG）の政府グループを中心に議論したと聞いております。

次にレジメの2番目「今回のILO総会以前の議論の経緯」について話をしたいと思います。この「雇用関係に関する勧告」という題名自体は、ものすごく幅広い概念のものですけれども、先ほど司会の方から紹介があったとおり、具体的には働く人の保護はどこまで及ぶのか、労働者性の範囲、

それらについて各加盟国においては、どのような国内政策が必要であるかについての討議でした。

本議題に関連しては、ここ数十年来の議論がなされていまして、搾取につながるような下請契約や、名目的な自営業者を含む労働者を保護するため、「契約労働」といった働き方への対応として、まず1997年及び1998年のILO総会において、このような契約労働の問題について条約・勧告といった国際労働基準を制定しようという動きがありました。

このときは、そもそも「契約労働」というのは、どこまでの就業者を含むものなのか定義付けで混乱があったこと、あるいは提案内容が通常の商事活動などに影響を与えるのではないかと使用者側が懸念したことにより、結局、条約・勧告を設定しようという試みは失敗しまして、国際労働基準の設定には至りませんでした。ただ、この時の議論の中で保護すべき労働者が保護を欠いている状況が判明したことから、この点についてももう少し議論を進めることとなり、(2)の専門家会議の中で各国の状況あるいは法制度等も含めて調査を行うこととなりました。

このような議論を踏まえて2003年のILO総会において「雇用関係の範囲」という議題の一般討議が行われました。この一般討議というのは、国際労働基準である条約や勧告を制定する前に、前段階の手続きとして討議を行うものです。

ここでは、当初の「契約労働」から議題の範囲を拡げ、本来雇用関係として保護されるべきであるのに保護されていない者について、保護に欠ける要因、保護のあり方について議論がなされ、ここでの討議でもいろいろな意見があり、なかなか合意が得られませんでした。委員会の副議長である労使の代表による直接折衝により合意が得られたことから、それを政府側が了解するという形で報告書が取りまとめられました。そこで結論は、委員会としては義務的文書である条約を制定することまではコンセンサスが得られなかったものの、将来、この課題についての勧告を策定することが適当であるとされました。

ここで労使が合意に達した報告書の内容の概略を申し上げますと、1点目は偽装された雇用関係への対応として、実際は雇用関係にあるのに、偽って労働者ではない形態にして、社会保障ですとか労働者保護そのものが享受されない状況、これは非常に問題があるケースであることから、焦点を当てて対応すべきであるとされました。

2点目は、雇用関係の実質的内容については普遍的な定義は行わず、具体的な基準作りはしないということです。各国ごとに事情が異なることから、加盟国にガイダンスを提供するものとされています。

3点目は、社会的・経済的あるいは法制度も含めて各国いろいろな違いがあるので、そういうものを考慮に入れた柔軟な文書にすべきである、またジェンダーの側面にも十分配慮すべきであるということです。

4点目は、この勧告については、純然たる民事・商事契約に干渉すべきものではないことと、5点目としては、このような国内政策を進めるに当たっては、団体交渉や社会対話を促進すべきであること、そして6点目は、いわゆる三角雇用関係の問題については解決に至らなかったということです。以上を踏まえて、今後勧告に向けて議論を進めようという形になったものです。ですから今回の総会での議論は、以上の6点が議論の出発点になったと考えております。

また、2003年までの議論において、各国の状況等を踏まえた上で保護すべき労働者の範囲として

問題となったものは、ここでは詳細な説明は割愛しますが、一つは曖昧な雇用関係、これはその名のとおりです。もう一つが偽装された雇用関係、先ほど申し上げたものです。あとは三角雇用関係、日本では労働者派遣の形態がありますが、そういったものを含むものです。このような雇用関係の形態についても議論がなされてきたということです。

レジメの3番目「勧告採択までの審議の概要」ですが、1997年以來のILOにおける議論を経て、今回いよいよ勧告採択に向けての審議を行いました。まず委員会では各国に対しILO事務局が提案した勧告案について意見を求められたのですが、約130の修正意見が出されまして、それを一つ一つ議論していくという進め方でした。中でも論点が大きな事項は先送りをしまして、別途、労使協議あるいはワーキンググループによる議論を並行して行い、異論の少ないであろう条項から順次議論を進めました。途中、例えば「三角雇用関係の問題」については、2003年のときには解決に至らなかったと申し上げましたが、今回、労使の代表による合意により、4項(c)で「当事者が複数であるものも含むすべての形態の契約取り決めに適用できる基準を確立するための措置」とあるように表現を変えた形で勧告の中に記載されることとなりました。

このように差し障りのない条項から議論を進め、いよいよ勧告案の中核となる11項、12項、13項というものについては、まず12項では「雇用関係の存在を確立するための条件を定めること」という原案であり、これは先ほど申しました2003年の合意として雇用関係に係る具体的な基準づくりはしないとされたのですが、この基準作りにつながるものとして、特に使用者側の反対もあり一つ大きな論点となりました。13項の「雇用関係の存在に関する特定の指標を定めること」については、雇用関係の存在の有無に係る判断基準として、個別具体的なものが勧告案の中に例示として示されているので、同様にその取り扱いをどうするのが論点となりました。

さらに、雇用関係の存在を決定するための仕組みとして、例えば先ほど申し上げた様々な雇用関係の存在を決定する指標について、一つ以上の指標に合致すれば雇用関係があると法律上推定するという規定が11項にあります。これはわが国の取り扱いともかなり異なるところですので、この点については、委員会の初日に日本政府としては法律上の推定規定という部分は、加盟各国の実情を十分に踏まえ規定の表現の柔軟性も含めて十分な審議をすべきではないかと意見を表明しました。しかし、後で申し上げますが、実際には、これらの条項は議論がなされないまま事務局原案のとおり勧告として採択されています。

この三条項は入口論での対立があり、委員会終盤まで合意に至らず、時間的な制約もあったのでしょう。政府側の多くと労働者側の賛成があったということで議論を進めまして、結局この三つの条項については、使用者側が実質的に議論に参加しないという非常にイレギュラーな形で審議がなされ、先ほど申し上げたとおり、この11項から13項の三つの条項のうち多くの部分は、実質的に議論されることなく勧告として採択されております。つまり、必ずしも政労使三者による協議が十分に尽くされたとは言えない面もあり極めて残念なことであります。

最終的に勧告案が本会議で投票に付されまして、投票結果は賛成が329、反対が94（すべて使用者側）、あと棄権が40（これは政府が21、使用者が2カ国）、このように全般的な投票行動としては、使用者側が反対、労働者側が賛成、政府側の多数が賛成というものであり、勧告は採択されました。

各国の労使の対応につきましては、このあと話があると思いますので割愛しますが、各国政府の対応はどうかといいますと、途上国を中心として、雇用関係に係る保護の取組に遅れがある、あるいは一層の取組を進めたい国においては、この勧告が是非とも必要であること、さらに勧告の内容をより拘束的なものにすべきという意見も出されるなど、当初より積極的に勧告採択に向けての強い意志が示されたところです。先進国については、各国において勧告案の内容についてはある程度環境整備がなされているところであり、また勧告案が全体としてかなり柔軟性のある表現となっていること、さらに先ほどのような途上国の状況も踏まえた上で、どちらかという採択に向けて審議を促進しようという姿勢で委員会あるいは本会議に臨んだと思います。

我が国としては、どのように審議に臨んだかという点、結果としてはこの勧告案については賛成しております。それは、勧告案の規定事項については、すでに国内での整備がなされていること、また、かなり柔軟性を持った勧告案になっているので、各国の状況に応じて対応が可能であること、さらに各国政府の発言の中でこの勧告を長年待ち望んでいる状況も見られたことからです。ただ、委員会の議論は三者合意したものが出ていく形が望ましかったのですが、最後の段階で一部十分に議論が尽くせなかった部分があったことから、本会議で投票を行った後、日本政府としては、今後、政労使がコンセンサスを得るために一層努力すべきである旨の発言も行ったところです。

最後に、レジメの4番目「勧告に対する我が国の対応」ですが、本勧告は4つの章立てになっております。

第1章は「雇用関係にある労働者保護の国内政策」として、加盟国が雇用関係における労働者保護の国内政策を策定する場合の基本的な考え方、国内政策に含むべき内容、考慮すべき点等に関して規定されています。例えば、関係法令について必要な時期に見直すこと、被雇用者と自営を区別するための指針を提供すること、先ほど申し上げた偽装雇用と闘うための措置を講じること、あるいは雇用関係の存在に関する紛争解決のための措置を講じることなどが規定されています。我が国では、被雇用者と自営の区分については、労働基準法に基づく種々の解釈ですとか、裁判例も数多く出てますし、特に特徴的な形態につきましては解釈例規として示しているところです。紛争解決等についても、全国約340カ所の労働基準監督署をはじめとして、個別労働紛争解決制度あるいは司法機関も含めて対応がなされていると考えております。

第2章は「雇用関係存在の決定」という章です。ここは勧告の具体的かつ中核的な部分であり、労働者保護の対象としての雇用関係の存在の決定に関し、加盟国として対応すべき内容について規定している章であります。先ほど申しました11項、12項、13項が本章に規定されています。ここで規定されている雇用関係の存在を決定するための指標あるいは条件については、我が国では労働基準法及び同法に基づく各種解釈等により、労働者性の判断を雇用契約、請負契約といった形式的な契約形式の如何に拘わらず、実質的な使用従属性を、指揮監督下の労働、報酬の労務対償性及びこれらに関連する諸要素を総合的に勘案の上、行っています。また、11項の雇用関係の存在についての法律上の推定規定については、残念ながら議論がなされなかったのですが、規定自体はかなり柔軟なものにはなっているものの、いずれにしても規定自体は、我が国の事情とは異なるものとなっています。

この11項、12項、13項は具体的にどのように解釈するのかが議論されなかった訳ですが、この11

項, 12項, 13項の本文の語尾のところを見ていただくと, 「～可能性を検討すべきである。」とか, 「～検討することができる。」とか, 「～含まれるかもしれない。」ですとか, ILO事務局もこの勧告ができるだけ活用されるようにという配慮から, 柔軟性を考慮した面はあるということを補足的に申し上げたいと思います。

第3章は「監視と実施」ということで, 各国の雇用関係に関する労働保護についての政策の進捗状況等のフォローアップですとか労使団体によるチェック機能などの条項からなりますが, 例えば厚生労働省においては, 公労使からなる労働政策審議会等において議論がなされていることなどもこの中に包含されると考えております。

第4章は「最終段落」として, 少し変則的なものですが, 先のとおり, 三角雇用関係に関する議論も相当になされたのですが, この三角雇用関係については, 民間職業仲介事業所条約ですとか勧告が既に制定されています。この国際労働基準とお互いに干渉しないようにということ, それらの条約・勧告の取り決めに影響を及ぼすものでないということを確認的に記載がなされております。なお, 原案の第4章は, ILOによる支援ですとか役割が規定されていましたが, それらは別途, 「決議」として採択されております。

以上のとおり, 本勧告の内容と我が国における対応について概略を説明しましたが, 今後ともこのような勧告をも念頭に置きつつ, 労働保護法である労働基準法に基づく労働者性の判断ですとか, その適用については, 引き続き十分な対応を図っていくというところでございます。簡単ですが私からの説明は, これで終わります。(拍手)

(あだち・さかえ 厚生労働省労働基準局監督課中央労働基準監察監督官)

◎最新刊／好評発売中！

**医療・介護を市場原理に投げ込む
二〇〇六年医療制度改革を斬る！**

医療保障が 壊れる

◎戦後60年にわたる人権・平和・民主主義形成の歴史資料。

日本労働運動資料集成

予約順 (全13巻十別冊索引) *限定700部*法政大学大原社会問題研究所編
第1回配本既刊11巻・3巻・1巻以降5回に分けて配本・分売不可
受付(丸)全巻揃定価四万六〇〇〇円配本時払/予約時特価三万八三〇〇円*カタログ呈

相野谷安孝 中央社会保険推進協議会 事務局長 定価1680円

第1章 拡がる格差と貧困化 / 第2章 「構造改革」が社会保険を破壊する / 第3章 「医療制度改革大綱」がもたらした医療破壊 / 第4章 形骸化する「国民皆保険制度」 / 第5章 国民健康保険の崩壊 / 第6章 介護保険制度「改革」のねらいと背景 / 第7章 大増税と社会保障・福祉 (本書を推薦します)

日野秀逸 東北大学大学院経済学研究科長 学部長
肥田 泰 全日本民主医療機関連合会会長
住江憲勇 全国保険医団体連合会会長

〒112-0015 東京都文京区目白台2-14-13
電話(03)3943-9911 FAX(03)3943-8396

旬報社

<http://www.junposha.co.jp/> (価格は税込)