

# ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説

(2011年7月29日付第110号)

## ◆ ◇ 雇用サービス ◇ ◆ ◆ ◇ (employment service) ◇ ◆

ILO憲章は、世界の平和及び協調が危うくされるほど大きな社会不安を起こすような不正、困苦及び窮乏が多数の人民にもたらされることを予防するために講じるべき措置の一つとして、失業の防止を挙げています。ILO憲章に付属されたフィラデルフィア宣言は、ILOの厳粛な義務の一つとして、完全雇用及び生活水準の向上を達成するための計画を世界の諸国間において促進することを掲げています。

### I.雇用政策

これらを受けて1964年に採択された雇用政策に関する条約(第122号)は、「すべての者は、労働し、職業を自由に選択し、公正かつ良好な労働条件を享受し及び失業に対する保護を受ける権利を有する」との世界人権宣言の規定も考慮に入れた上で、経済の成長及び発展の促進、生活水準の向上、労働力需要の充足並びに失業及び不完全就業の克服を図るとの観点から、完全雇用、生産的な雇用及び職業の自由な選択を促進するための積極的な政策を、主要目標として宣言し、遂行することを批准国に求めています。条約勧告適用専門家委員会は、2010年の総会に提出された雇用関連文書に関する総合調査報告書の中で、第122号条約の実施における三つの基本的なステップを提案しています。

第1は、完全雇用に向けた「政治的な公約」を行い、国内法令や国家計画などの趣意宣言に反映させることです。

第2は、完全雇用目標の実現を確保するために必要な「制度の構築」で、これには、公正な就職機会と職業の自由な選択を確保する制度、社会的パートナー(労使)その他政策措置の影響を受ける人々との協議の仕組み、労働者が生産的な雇用に就くために必要な技能を取得できるための教育訓練機関、中小企業や協同組合の成長を確保する規制・ビジネス機関、そして雇用需給のマッチングを円滑化する公共職業安定所網などの労働市場の基本的な機構や移民労働者を含む労働者の募集と就職斡旋のための官民機関などが含まれます。

第3は、完全雇用の達成・維持に向けて「自国の開発水準・経済力に応じた最大限の努力」を行うことで、これには、マクロ経済、貿易、投資、産業振興の諸政策が完全雇用の目標を考慮に入れ、相互に支え合うよう確保すること、労働者の訓練・再訓練・再配置を支援する適切なプログラムが整備されること、中小企業や協同組合の成長促進に必要な措置が講じられること、脆弱な労働者集団が直面している障害を克服し、労働市場における差別を除去するような、対象を定めたプログラムを措置することなどが含まれます。

### II.雇用サービスとは

このように雇用政策の目標を実現するために必要な仕組みの一つである雇用サービス(注)について、ILOの条約・勧告は幾つかの定義を示しています。まず、1944年の職業安定組織に関する勧告 (Employment Service Recommendation)(第72号)は、職業安定組織の本来の任務として、「他の公私の関係団体と協力して、生産資源の完全利用のための国家的計画の不可分の一部として工業的、農業的及びその他の雇用を最もよく組織化すること」の確保である(1項)と記し、これらの組織が責任を負うべき事項として、以下の7点を挙げています(2項)。

a.労働供給、雇用機会、特定の仕事の遂行に必要な熟練、各種産業における熟練要件の相違、雇用及び失業の傾向、雇用の調整及び失業の原因に関する情報並びに完全雇用を促進する上に価値あるその他の情報を収集し、提供すること

b.労働者が適当な職業を見出すこと、及び使用者が適当な労働者を見出すことを援助すること

- c. 訓練及び再訓練課程の内容を拡充し、決定することを援助すること
- d. 必要な場合には一職業または一地域から他の職業または地域への労働者の移動を容易にする方法を発達させること
- e. 各産業及び地域内における労働力の最善の配分を達成することを援助すること
- f. 必要に応じて、失業保険及び失業者扶助の実施について協力すること
- g. 産業の地理的配分、公共事業、住宅建設、社会施設並びにその他社会的及び経済的措置を計画することにおいて公共及び民間の他の団体を援助すること

1948年の職業安定組織条約(Employment Service Convention)(第88号)は、第72号勧告の定義をほぼ再掲し、次のように規定しています(第1条)。

「職業安定組織の本来の任務は、必要な場合には他の公私の関係団体と協力して、完全雇用の達成及び維持並びに生産資源の開発及び利用のための国家的計画の不可分の一部として雇用市場を最もよく組織化することである。」

そして、「職業安定組織は、効果的な募集及び斡旋を確保することができるように構成しなければならない」とした上で、この目的のための具体的な手立てとして以下を示しています(第6条)。

- a. 労働者が適当な職業を見出すこと及び使用者が適当な労働者を見出すことを援助し、特に、全国的に適用される規程に従って次のことを行わなければならない。
  - i. 求職者を登録し、その者について、職業上の技能、経験及び希望を記録し、職業紹介のために面接し、必要な場合にはその肉体的及び職業的能力を評価し、並びに適当な場合にはその者が職業指導または職業訓練もしくは職業再訓練を受けることを援助すること
  - ii. 使用者が職業安定機関に通告する求人及び使用者の求めている労働者の具備すべき要件について正確な情報を使用者から得ること
  - iii. 適当な技能及び肉体的能力を有する求職者を得られる職業に紹介すること
  - iv. 最初の職業安定機関が求職者を適当な職業に斡旋することができないかもしくは求人を適当に充足することができない場合または他の適当な事由がある場合には、求職及び求人を他の職業安定機関に連絡すること
- b. 次のことを行うため適当な措置を執らなければならない。
  - i. 労働力の供給を各種の職業における雇用機会に適応させるため職業間の移動を容易にすること
  - ii. 適当な雇用機会のある地域への労働者の移動を援助するため地域間の移動を容易にすること
  - iii. 労働力の需要供給の一時的な地方的不均衡に応ずる手段として、一地域から他の地域への労働者の一時的移動を容易にすること
  - iv. 関係政府の承認を得て行われる一国から他国への労働者の移動を容易にすること
- c. 適当な場合には、他の公の機関、経営者及び労働組合と協力して、全国並びに各産業、各職業及び各地区における雇用市場の状況及び予想される発展に関するできる限り完全な情報を収集分析しなければならず、また、これを組織的かつ迅速に関係のある公の機関、使用者団体及び労働者団体並びに一般国民の利用に供さなければならない。
- d. 失業保険、失業者扶助その他の失業者救済措置の実施について協力しなければならない。
- e. 必要がある場合には、好ましい雇用状態を確保するための社会上及び経済上の計画の立案について他の公私の団体を援助しなければならない。

1949年の有料職業紹介所条約(改正)(Fee-Charging Employment Agencies Convention(Revised))(第96号)は、有料職業紹介所について、次のように定義しています(第1条)。

- a. 営利を目的として経営される職業紹介所、すなわち、使用者または労働者から直接にまたは間接に金銭その他の物質的利益を得る目的で、労働者に対しては職業を、また、使用者に対しては労働者を斡旋するため仲介者として

行動する個人または会社、協会、機関その他の団体。ただし、この定義には、新聞その他の刊行物(もっぱらまたは主として使用者と労働者との間を斡旋するため刊行される物を除く)は含まれない。

b. 営利を目的としないで経営される職業紹介所、すなわち、その行う職業紹介について、金銭その他の物質的利益を得ることを目的としないで経営されるが、使用者または労働者から入会金、定期的掛金その他の料金を徴収する会社、協会、機関その他の団体の職業紹介事業

1997年の民間職業仲介事業所条約(Private Employment Agencies Convention)(第181号)は、民間職業仲介事業所について、労働市場における次のサービスの一つまたは二つ以上を提供する、公の機関から独立した自然人または法人、と規定しています(第1条)。

a. 求人と求職とを結び付けるためのサービスであって、民間職業仲介事業所がその結果生ずることのある雇用関係の当事者とならないもの

b. 労働者に対して業務を割り当て、その業務の遂行を監督する自然人または法人である第三者の利用に供することを目的として労働者を雇用することから成るサービス

c. 情報の提供等求職に関連する他のサービスであって、特定の求人と求職とを結び付けることを目的とせず、かつ、権限のある機関が最も代表的な使用者団体及び労働者団体と協議した上で決定するもの

このように雇用サービスには、求人と求職を結び付けることを軸とした雇用に関わる幅広い業務が含まれます。日本の場合、公的雇用サービスは公共職業安定所(ハローワーク)を通じて提供されています。民間雇用サービスには、有料職業紹介事業、人材派遣事業、求人情報事業、求職支援事業など幅広い人材サービスが含まれます。

(注) employment serviceの訳については、条約・勧告では、その内容に応じて、職業安定組織、職業紹介、職業仲介事業所など複数の訳語が用いられています。本記事では「雇用サービス」の訳語を基本として用い、条約・勧告に関わる部分を中心に使い分けていますが、意図するところは同じものです。

### III. 雇用サービスを巡る最近の動向

2007年から始まった世界金融・経済危機の中、完全雇用を維持し、危機の影響を受けた企業と労働者のニーズに対応する上で、効率的な雇用サービスが重要な役割を演じています。2008年11月の第303回ILO理事会のグローバル化の社会的側面作業部会における世界経済危機に関する幅広い意見交換を経て発表した声明の中で、ILO理事会役員は、危機が実体経済に与えている影響に取り組み、最も影響を受けている人々を保護する措置の一つとして、職業紹介業務を強化する必要性を唱えました。

2009年3月にロンドンで開かれた雇用会議及び同時期にローマで開かれた社会サミットでも雇用サービス提供能力の強化が求められました。雇用会議に参加した多くの国が積極的労働市場政策の提供における公共職業安定組織の能力構築を優先事項の一つに挙げ、社会サミットでは「巧みに設計された失業給付制度と組み合わせた積極的労働市場政策は、無職の人々が再び労働市場に参加する機会を拡大し、長期失業を予防する可能性がある」ことが認められ、「政府は、このような政策が、給付の支払いと効果的なジョブ・マッチング・サービスを組み合わせると同時に労働市場におけるその他の支援を、必要とする人々に与える手段となるような、効率的かつ近代的でうまく機能する公共職業安定組織、及び国内政策に従い、民間雇用サービスを通じて提供されるよう確保すべき」ことが提案されました。二つの会合の結論は、2009年4月のG20ロンドン・サミットの最終コミュニケに盛り込まれ、最も脆弱な人々に焦点を当てた積極的労働市場政策の実行における雇用サービスの役割が確認されました。結論の妥当性は、2009年9月に開かれたG20ピッツバーグ・サミットでも再確認されました。

2009年の第98回ILO総会で採択されたグローバル・ジョブズ・パクト(仕事に関する世界協定)でも、失業増加傾向の長期化、貧困と不平等の深刻化に民間行動主体が取り組む必要性に光が当てられると同時に、労働者を権利侵害から保護する必要性が強調されました。グローバル・ジョブズ・パクトは、この目的のために、公共職業安定組織に資金・資源を提供すること、そして、求職者が十分な支援と質の高いサービスを受け、その権利が尊重されるよう確保するために公共職業安定組織の能力を向上させる必要性を説いています。

#### IV.公共職業安定組織

職業安定組織についての一般原則を定める第88号条約から読み取れるところの公共職業安定組織とは、国の雇用政策と法に定められた付託事項に応じて、雇用促進を支援する多様な機能を遂行する特定の政府機関を意味します。資格のある労働者と求人をつなぎ付けることに加え、公共職業安定組織は、労働市場情勢に関する情報、技能向上、起業家訓練、その他の積極的労働市場プログラムを1か所で得られるワンストップセンターとして労働市場の円滑な機能において重要な役割を果たしています。ある人が労働市場に(再)吸収されるには、就職準備の度合いに応じて、複数の段階の支援が求められます。得られる可能性が高い仕事に対する準備が不十分な場合には、例えば、進路相談から始め、職業相談で補足し、技能訓練、技能向上、その他の積極的労働市場措置につなげ、最終的に労働市場への統合を目指した様々なサービスに重点を置く就職相談が提供されます。

公共職業安定組織は、通常、労働省の一部またはよりまれなこととして、別個の行政機関として運営されています。労働者の労働市場への参加支援、労働市場調整の円滑化、景気変動の影響緩和に用いられる数多くの積極的、そして時には消極的な労働市場政策の企画・実行を担当します。具体的には、労働市場情報の提供、求職支援・職業紹介サービスの提供、失業保険給付の管理、そして労働者整理支援、再訓練、公共事業における雇用などの各種労働市場プログラムの運営といった業務を求職者と求人企業の両方に提供します。公共職業安定組織の管理における政労使三者構成主義と社会対話の重要性はその諮問機関の構成に反映されており、第88号条約は、「職業安定組織の構成及び運営並びに職業安定業務に関する政策の立案について使用者及び労働者の代表者の協力を得るため、審議会を通じて適当な取り決めが行われなければならない」と規定しています。

完全雇用に向けた能力の付与に関する基本的な手立てはどこの国でも大差ないものの、この手立てを支える積極的労働市場プログラムやサービスの程度と内容は国の能力と財政事情に応じて異なります。多くの中所得国が基本的な職業安定組織の開発に成功し、今では進路相談や職業相談に加えて一般的な積極的労働市場措置も基本的な利用者向けサービスの中に含んでいるのに対し、多くの途上国が効果的なサービスを提供できる専門能力のみならず国内各地で安定所を運営するために必要な基盤構造も設備も欠いています。高い非識字率や大規模なインフォーマル経済、豊かな農村人口の存在も追加的な課題になっています。

2004年の人的資源開発勧告(第195号)の採択に先立つ議論や国際的な人の移動における民間職業仲介事業所の役割が注目された移民労働者に関する2004年の一般討議、若年雇用に関する2005年の一般討議、訓練を労働市場とより効果的に結び付ける上での雇用サービスの役割が強調された2008年の技能に関する一般討議など、近年のILO総会では公共職業安定組織の役割に光が当てられました。世界金融・経済危機に取り組む政策の手引きとして用いてもらうことを意図して2009年に採択された政策集であるグローバル・ジョブズ・パクトでも、求職者に十分な支援を提供し、その権利が尊重されるよう確保するため、公共職業安定組織に資金・資源を提供し、能力を高める必要があるとされました。

今回の経済危機の際には、公共職業安定組織が高まる需要に迅速に対応できるよう確保する必要性が特に顕著に示されました。経済危機に対応する政府の労働市場プログラムは公共職業安定組織が中心になって実行しています。過去の危機から学んだ教訓に基づき、オーストラリア、カナダ、カンボジア、スペインなど多くの国が素早く職業安定組織の能力拡充に動きました。業務時間を延長したメキシコや職員数を増やしたドイツなど、ほとんどの国が既存事業の向上を図りましたが、民営化や事業再構築の途上にある企業に出張サービスを提供するようになったクローアチアなど、すべての求職者に基本的な雇用サービスが提供されるよう革新的な措置を模索した国も多くありました。

公共職業安定組織の多くが労働市場への再統合に重点を置くと同時に失業保険プログラムの運営も担当しています。したがって、多くの国で職業安定所が労働市場への参加を希望する労働者が最初に支援を求めるワンストップセンターとなっています。ILOは被災地における緊急職業安定組織の設置についても支援しています。

各国は、インターネットなどの情報技術を活用した素早い情報提供は、情報を求めるだけの求職者により容易に

到達でき、安定所の混雑緩和に資することを発見し、より弱い立場にある人々やなかなか仕事が見つからない求職者に注力できるようになりました。この結果、サービス水準の向上に力が入られ、今では多くの公共職業安定組織が基本的な業務の一環として、求職者に訓練その他の支援を提供し、企業に対しても人材計画の立案や募集支援のサービスを提供するようになっています。

多くの国で官民雇用サービスの協力体制が緊密化する傾向があります。例えば、オランダでは労働者の流動性を高めるため、人材派遣会社が公共職業安定所の建物内に臨時オフィスを構える流動性センターが導入され、フランスでは訓練を受けた職員のレベルを高めるために公共職業安定組織と民間職業安定組織の間の人事交流が存在し、クロアチアでは需要の急増に対処するために民間職業安定組織が公共機関の業務の一部を代行する取り決めが見られます。

## V. 民間職業仲介事業所

1970年代から多くの先進国で公共職業安定組織の予算が削減され、人材派遣事業に新たな営業機会が生まれました。経済の自由化と国際競争の激化も、労働市場の機能改善において民間職業安定組織が演じ得る役割が次第に受容されていく風潮の形成に寄与しました。ますます柔軟化し、急速に変化する労働市場にサービスを提供する必要性と結び付いて、派遣労働を含む民間職業仲介事業はその後急成長を遂げました。

現在、人材派遣事業は、近代労働市場における職業仲介業者として、人員増減におけるより大きな柔軟性を企業に許しつつ、仕事の機会と、賃金、労働時間、訓練などの就労基準の点での十分な安全性を労働者に確保しています。急成長する柔軟な労働市場に対して労働者とサービスを提供する必要性の増大は、この30年間における派遣労働の急成長を招きました。例えば、欧州連合(EU)加盟国全体で、1日当たり400万人近くの派遣労働者が働いており、これは全就業者数の約2%に当たります。

このような状況下において、第181号条約の批准を促進し、民間職業仲介事業所の品質基準を高めると同時に、派遣労働者の権利と労働条件の保護を確保するために、ILOは2009年10月に第181号条約批准促進ワークショップをジュネーブで開催しました。討議のたたき台となった報告書は、派遣労働を含む民間職業仲介事業の最近の状況を以下のようにまとめています。

民間職業仲介産業は1990年代半ばから成長の一途をたどり、1994-99年、1999-2006年の期間に産業規模はそれぞれ倍増し、2007年には年商3,410億ドルの巨大産業に成長しました。この重要な一画を担ったのが日本で、2000年に147億ドルだった産業規模が2007年には433億ドルと約3倍の成長を達成しました。2007年の世界の総収益の8割を米国(28%)、英国(16%)、日本(14%)、フランス(9%)、ドイツ(6%)、オランダ(5%)の6カ国が占めています。この集中傾向は企業に関しても見られ、2008年の企業収益で見ると上位20社で世界全体の産業収益の38%近い1,280億ドルを稼ぎ出していますが、スイスに本社を置くアデコ社を筆頭にこのリストには欧米・日本企業が名を連ねています。2008年の世界ランキング・リストでは、6位にグッドウィル・グループ(現アドバンテージ・リソーシング・ジャパン)、10位にテンプスタッフ社、12位にパソナ社と日本企業が3社入っています。しかし、日本企業の海外進出は進んでおらず、多国籍企業で見ると上位20社が本社を置く国は、米国(9社)、英国(5社)、オランダ(3社)、スイス(以下、各1社)、フランス、ドイツの6カ国となっています。アデコ、マンパワー、ランスタッドといった3大多国籍企業は世界50カ国以上で事業を展開しています。

1997年からの10年間で99万人増えた日本を筆頭に、派遣労働者数は世界各地で増大し、1997年に世界全体で450万人余りであったのが2007年には2倍以上の約950万人に増えたと推計されます。日本に加え、ドイツやイタリアなどでも大幅な増加が見られましたが、これは派遣会社の営業規制を緩和した法改正を反映していると考えられます。労働力人口に占める派遣労働者の割合も多くの国で上昇し、1997年からの10年間で日本は主要先進国中最も高い2.3ポイントの上昇率を示し、英国の派遣労働者率4.8%に迫る2.8%の普及率となっています。

派遣労働を部門別・職業別で分類すると、2007年の主要市場の統計からは製造業とサービス業がどの国でも7-9割

を占めていることが示されました。ただし、チリやギリシャ、英国などではサービス産業が半分以上を占めるのに対し、ベルギー、ドイツ、ハンガリーなどでは製造業が半分以上を占めるといったように国によって分布には違いがあります。日本では製造業における派遣が解禁された2004年以降この産業における派遣労働者が急増し、2007年に全体の36%を占めるようになりました。国際比較可能な職種別派遣労働者データは現在存在しませんが、2000年代初めのEU15カ国のデータで見ると、派遣労働者の相当割合が事務管理業務などのサービス職務と低技能製造業務に従事していることが確認されます。

派遣労働者の男女比は多くの国で4対6から6対4の間に位置して比較的バランスが取れていますが、英国とフィンランドでは女性が6割を超え、スイス、ドイツ、フランスなどでは逆に4割を下回っています。日本では1997年には全体の8割を女性が占めていましたが、製造業における派遣が成長するにつれ、男女比の構成には変化が現れ、2007年には女性の割合が62%に低下しています。

派遣労働者の大半が30歳未満で、英国とフランスを除く主要国で半分を超えていますが、これは若年労働者に労働市場への参入点を提供するというこの産業の伝統的な役割を反映しています。45歳超の派遣労働者の割合はギリシャの4%から米国の31%と主要国の間でも違いがありますが、高齢労働者が労働市場に留まる期間が伸びるにつれ、人口動態上の変化を反映して派遣労働者に占める高齢者の割合が高まっています。例えば、フランスでは50歳以上の派遣労働者の割合は1997年に4.1%でしたが2007年には7.5%に上昇しています。

企業は景気変動に応じて人員調整ができるよう派遣労働者を利用します。2007年に始まった世界金融・経済危機に対応して、2008年半ばから自動車製造業を中心にこの圧力調整弁機能の利用が顕著になり、例えば、ドイツでは2008年10月からの4-6ヵ月間で10万-15万人の派遣労働者が、日本では2008年第2四半期からの1年間で8万5,000人の派遣労働者が仕事を失ったと推計されています。景気低迷に応え、派遣会社は各地の支社の合併・閉鎖、人員削減などの対応策を取りましたが、営業範囲の広い大企業が被った影響は他より少なかったと推測されます。契約が解除された派遣労働者や新たに派遣労働者としての登録を求める解雇者が増えるにつれ、派遣労働は買い手市場となり、派遣会社の労働者選択基準が厳しくなることも予想されます。2009年の総会で採択されたグローバル・ジョブズ・パクトは、臨時労働者や非正規労働者に十分な社会的保護を提供することを提案しています。

ワークショップに参加した政労使代表は、第181号条約と付随する第188号勧告は、民間職業仲介事業所の機能改善と派遣労働者の保護を許す枠組みを提供するとの点で合意に達し、条約の原則を尊重する民間職業仲介事業所は自らのサービス提供を通じて、労働市場の需給マッチングや教育から労働への移行の円滑化、ワーク・ライフ・バランスの改善などの労働市場の機能に寄与し、公共職業安定組織に協力することができることとした上で、民間職業仲介事業所の適正な規制枠組みは、求職手数料無料原則、派遣労働者の差別禁止原則など、第181号条約の定める原則、権利、義務を含むべきことを提案しました。派遣労働者の権利と労働条件については、第181号条約に規定されるように、民間職業仲介事業所が労働者の権利と労働条件を損なわないように機能するよう確保することや民間職業仲介事業所と派遣労働者と利用企業のそれぞれの役割、義務、権利の明確化など、留意すべき八つの重要事項を示しています。経済危機の問題や第181号条約の批准を支援する方法、ILOの今後の活動に対する提案についても一定の合意が達成されました。

このワークショップに続き、今年10月には、ホテル、商業、金融、メディア、電気通信などの民間サービス部門に焦点を当て、労働市場の機能改善とディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の促進において民間職業仲介事業所が果たし得る役割について政労使三者が話し合うグローバル対話フォーラムがジュネーブで開催されます。

## VI.雇用サービスに関する国際労働基準

1914年に第一次世界大戦が勃発する以前は、職業仲介はほとんど完全に民間営利業者が手がけていました。しかし、戦時中に労働力不足に直面した大戦参加国は、公共職業安定所網の拡充にその解決策を求め、戦後はこの分野で見られた相当の進展を定着させる取り組みが展開されました。

1919年にILOを創設したベルサイユ平和条約第13編に一般原則として盛り込まれ、1944年のフィラデルフィア宣言でILOの根本原則の一つとして再確認された「労働は商品ではない」との原則に則り、加盟国政労使は、労働者の職業紹介を商取引とするこの原則に反することになると論じ、当初は、労働市場の需要と供給を結び付け、すべての労働者に平等な競争の地歩を保障する適正な行為主体は公の機関のみであるとの見解を取りました。そこで、1919年の第1回総会で採択された失業条約(第2号)は、無料の公共職業紹介所の設置と国家による民間紹介所の監督を提唱しています。同時に採択された、第2号条約に付随する同名の勧告(第1号)は、2002年の第90回総会で所期の目的を失ったとして撤回されていますが、手数料を徴収する機関の禁止を提案することによって、公的機関による雇用サービス業務の独占を推奨していました。

しかし、1933年に採択された職業紹介所勧告(第42号)(2002年の第90回総会で時代遅れとして撤回)の前文に記されているように、1930年代の大不況に鑑み、無料の公共職業紹介所が、かつて民間職業紹介所が演じていた役割を十分担うに至っていない国では有料職業紹介所の全廃は困難かもしれないとの事情を認め、同年の総会で採択された有料職業紹介所条約(第34号)は、批准から3年以内に民間職業紹介所を漸進的に廃止することを求めつつ一定の例外を認めています。第34号条約は、その後採択された有料職業紹介所条約(改正)(第96号)及び民間職業仲介事業所条約(第181号)によって改正され、第96号条約が発効したことによってもはや批准できなくなっています。

#### 6.1.1948年の職業安定組織条約(第88号)及び同勧告(第83号)

戦時から平時に移行するに際して、完全雇用を達成するために必要な雇用組織を提案する1944年の雇用(戦時より平時への過渡期)勧告(第71号)を受け、同時に採択された職業安定組織勧告(第72号)は職業安定組織の一般原則を示しています。第72号勧告も所期の目的を失ったとして2002年の第90回総会で撤回されていますが、上述のように職業安定組織の本来の任務を初めて具体的に示したところにその価値があります。

4年後の1948年に採択された職業安定組織条約(第88号)は、第72号勧告の規定をほぼ再掲して、職業安定組織の本来の任務と具体的な機能を示し、第71号及び第72号勧告をもとに、雇用市場の組織に対する民間業者の寄与を相当程度に認めています。第88号条約の採択は、同年12月に国連総会で採択された世界人権宣言及び1966年に国連総会で採択された「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」に規定される勤労の権利の実現に大いに寄与しています。

第88号条約は、誰もが職業安定組織を利用できるよう、国内全土に広がる安定所網の設置と運営を批准国に求め、労使双方に無料の雇用サービスが提供されるべきことを規定しています。また、政治的庇護の一形態として雇用サービスが乱用されることがないように公共職業安定組織の職員は政権交代から独立しているべきことや労使団体との協力、職業安定所の運営を監督する政労使三者構成の全国的諮問委員会の設置なども求めています。

#### 6.2.1949年の有料職業紹介所条約(改正)(第96号)

翌年採択された1949年の有料職業紹介所条約(改正)(第96号)は、第34号条約を改正し、民間職業紹介所の漸進的廃止か、公共職業安定組織との共存かの選択肢を提示しました。条約の主眼は民間職業紹介所の適切な監督にありました。

この方法は60年代初めまではうまく機能していましたが、民間雇用サービスが労働者に臨時労働を紹介する派遣事業に乗り出し、この産業が成長するに伴い、職業仲介を司る制度的枠組みの全面的な改編が求められるようになりました。加えて、経済のグローバル化は国際労働力移動の増大や新たな形態の雇用サービス会社の登場など、労働市場構造の変化をもたらしました。公共職業安定組織が予算の制約からますます多様化する求職者や企業の求人に対応できない状況が生じる一方で、有料職業紹介所の成長は権利侵害に関わる苦情の増大を引き起こしました。1990年代初めになるとこのような変化は一層顕著になり、ILOは雇用サービスを扱う民間事業所の役割の変化を認識し、第96号条約の改正を決定しました。

## 6.3.1997年の民間職業仲介事業所条約(第181号)及び同勧告(第188号)

こうして1997年に第96号条約を改正する民間職業仲介事業所条約(第181号)とこれを補足する同名の勧告(第188号)が採択されました。派遣会社などをその範疇に含む第181号条約と第188号勧告は、民間職業仲介事業所は労働市場の効率化に相当寄与することができ、公共職業安定組織と並んで補足的な役割を担うことを許されるべきとの立場を取っています。第181号条約と第188号勧告の主たる目的には以下が含まれます。

- ・公共職業安定組織と民間職業仲介事業所との関係、またそのような組織とそれぞれの業務の利用者との関係に関する一般的なパラメーターの設定
- ・非倫理的または不適切な慣行から利用者を保護する一般原則の設定
- ・業務下請けなど、労働条件が悪くなる可能性のある複雑な取り決め下にある労働者の保護
- ・外国で募集された労働者の保護

批准国政府は、社会的パートナーと協議の上、これらの目的の達成に最適の方法を決めることができます。批准国政府にはまた、民間職業仲介事業所が、人種、皮膚の色、性、宗教、政治的意見、国民的系統もしくは社会的出身による差別または年齢、障害等国内法及び国内慣行の対象とされている他の形態による差別なしに労働者を取り扱うことを確保する義務、求職者の個人データを保護し、プライバシーを尊重する義務、移民労働者を保護する義務、児童労働の使用または供給を禁止する義務もあります。さらに、とりわけ派遣労働者の場合、結社の自由の権利に対する特別の保護措置が存在するよう確保し、派遣元会社と派遣先会社のいずれが、団体交渉、まともな安全な労働条件、社会保障給付、訓練受講機会、母性保護、親であることに対する保護など、労働に関わる基本的な権利を尊重する責任を負うかはっきりさせる必要があります。批准国政府は、第181号条約の所定の目的を確保するために民間職業仲介事業所の許可または認可制を導入することもできます。また、官民協力の促進も求められています。

## VII. 特別の種類労働者の職業紹介

### 7.1. 船員

その労働形態の特殊性から、第34号条約も第96号条約も第181号条約も船員には適用されません。船員の職業紹介については、1920年に海員紹介条約(第9号)が採択され、紹介手数料の徴収に対する罰則義務を定めるなど、営利の職業紹介組織を許可しない重要性が強く示されています。第9号条約は、1996年の船員の募集及び職業紹介条約(第179号)で改正され、営利企業による仕事の斡旋の一般的な禁止から船員の募集及び職業紹介を行う有料組織の活動規制へと大きな方針の転換がありました。第179号条約は、船員の募集または雇用のための手数料その他の費用を船員から徴集することを禁止するとともにすべての募集及び職業紹介機関の十分な監督と免許、証明書またはその他の形態の規制の仕組みの整備を求めています。第179号条約はその後、2006年の海事労働条約(未発効)で改正されていますが、これらの規定は同条約にも受け継がれ、更新されています。

### 7.2. 港湾労働

仕事の性格上、港湾労働も断続的になる傾向があり、しばしば労働者数に見合った仕事量が確保されません。荷役作業の技術的な進歩もこの傾向に一層拍車をかけています。そこで、1973年に採択された港湾労働条約(第137号)は、労働の継続性、あるいは少なくとも最低限の収入の確保を政府に奨励することによって港湾に通常見られる日雇い労働の仕組みに対処することを目指しています。批准国は、港湾労働者の登録簿を設けるよう求められており、登録された労働者には優先的に仕事が割り振られることと規定されています。

## VIII. 第88号条約と第181号条約に関わる世界の概況



2010年の総会に提出された条約勧告適用専門家委員会の総合調査報告書では、第88号条約と第181号条約を含む雇用関係の6本の条約・勧告が取り上げられ、それぞれに関わる加盟国の法・慣行の現状、未批准国による批准の見通しなどが記されています。報告書の該当部分の概要を以下に紹介します。なお、日本は特別の種類労働者に関する条約と第34号条約を除き、上述のこの分野の条約をすべて批准しています。

第88号条約は無料の公共職業安定組織の維持を求めています。総合調査に回答したほとんどの国にそのような組織が備わっています。

第88号条約はまた、雇用政策の策定と雇用サービスを通じたその実行に社会的パートナーを関与させる必要性を定め、労使代表を含む審議会で協議して一般的な職業紹介政策を開発することを求めています。フィリピンでは、様々な地方政府、労使団体も参加して、三者構成の産業平和協議会で雇用サービス計画に係わる事項が話し合われています。行政、使用者、組合の代表に加え、研究機関や地域住民団体の代表も参加するアルジェリアの国家雇用・貧困削減観測機関のように政労使以外の利害関係者が加わる場合もあります。協議は個別事項の調整・検討に限る必要はなく、例えば、中国のマカオ特別行政区では常設の社会協議会が諮問機関として機能して、賃金、雇用創出、社会保障、それらが社会にとってもつ意味など、幅広い社会・労働政策事項について意見を発表しています。

第88号条約及び第181号条約が求めているように、労働市場の機能には公共組織と民間組織の協力が不可欠です。第188号勧告は協力の例として、以下の五つを挙げています。

- a.労働市場の機能の透明性を高めるための情報の共有及び共通の専門用語の使用
- b.欠員通知の交換
- c.訓練等の分野における共同事業計画の実施
- d.特定の活動(例えば、長期的な失業者の統合のための計画)の実施に関する公共職業安定組織と民間職業事業所との間の取決めの締結
- e.職員の訓練
- f.職業上の慣行を改善するための定期的な協議

例えば、タイでは毎年、人材募集組織との定期会合が開かれて法規情報の提供が行われ、オランダでは公共の仕事と収入センター(CWI)のほとんどの地域事務所に民間職業仲介事業所の代表が送り込まれており、公共職業安定組織は派遣契約に関する情報提供の便宜を図っています。ポーランド、ルーマニア、スウェーデンでは、民間事業所との協力形態の中に公共職業安定組織からの職業仲介業務の外注が含まれる場合があります。ドイツでも公共職業安定業務の外注に近い協力形態が見られます。第

181号条約は、権限のある機関が決定する頻度で、機関の求める情報を提出することを民間職業仲介事業所に求めています。チェコなど条約批准国のほとんどで年次報告の要件が定められています。第

181号条約はまた、この情報をとりまとめて、定期的に公表することを規定していますが、チェコでは民間職業仲介事業所の活動内容などの情報が労働・社会事項省によって維持され、インターネット上で公表されて毎月更新されています。

第181号条約は、「民間職業仲介事業所の法的地位については、国内法及び国内慣行に従い並びに最も代表的な使用者団体及び労働者団体と協議した上で決定する」よう批准国に求めています。派遣労働に関するEU指令2008/104/ECは、欧州産業連盟(UNICE)や欧州労連(ETUC)といった労使がイニシアチブを取って誕生したものです。第181号条約は、「民間職業仲介事業所の運営を規律する条件は、許可または認可の制度により決定する」としていますが、「そのような条件が適当な国内法及び国内慣行によって別途規制されまたは決定されている場合は、この限りでない」とも規定しています。この点で、ドイツ労働総同盟(DGB)は、ドイツで用いられている民間職業仲介事業所の自主規制制度は権利侵害の予防にも効果的な制度の確立にも役立たないとして、許可または認可の制度の導入を求めています。

ブルキナファソ、コロンビア、コートジボワールなどほとんどの国で、主たる規制は特別の制定法に含み、別途細則を定めて民間職業仲介事業所の活動を監視する仕組みが用いられています。ポルトガルとギリシャは民間職業仲介事業所の免許制を取っており、エストニア、ペルー、カタールなどでは開業に先立つ登録制度が用いられています。この他の制度を取っている国として、オランダでは免許制が廃止され、民間職業仲介産業の労使で構成される民間組織が業界の行動規範に沿って企業の活動を監督する自主規制の仕組みが導入されています。人材派遣業界の国際組織である国際人材派遣事業団体連合(Ciett)もストライキ中の企業に人材を派遣しないことなどを取り決めた国際的な行動規範を定めています。

第181号条約は、適当な場合には、労使団体を関与させて、民間職業仲介事業所の活動に関する苦情並びに民間職業仲介事業所による不当な取扱い及び詐欺行為に関する申立てを調査する適当な制度及び手続きを設けることを批准国に求めています。オランダには上述の業界団体を通じた苦情調査の仕組みが存在し、リトアニアでは社会保障・労働省が法及び定められた手続きに従って苦情を受け付け、調査しています。

第181号条約は、法令または判決、仲裁裁定、労働協約等国内慣行に適合する他の手段によって適用することになっており、実施に係る監督は、労働監督機関その他の権限のある公の機関によって確保するよう求められています。また、条約の違反があった場合の適当な救済措置(適当な場合には制裁を含む)が定められ、効果的に適用されることも求められています。韓国では、星の数による評価制を導入し、企業の自主的なサービスの品質改善努力を促すことが計画されています。中国政府は民間職業仲介事業所の規制を強化し、不法行為に対して強い措置を講じることを約しています。ウルグアイでは、民間職業仲介事業所の監視が十分でないとの組合連合の意見に応え、欠陥を是正する法の整備が進められています。

#### 8.1.第88号条約のその他適用状況

第88号条約は、公共職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成され、その体系は、当該国の各地理的区域について十分な数であって使用者及び労働者にとって便利な位置にある地区職業安定機関及び適当な場合には地方職業安定機関の網状組織から成ること、そして網状組織の構成は、新たな要件に合わせて再検討するべきことと規定しています。これに沿って、フィリピンではジョブ・フェアについても国内各地で開催しており、トルコでは訓練と雇用のつながりを強化することを目指して労使の協力事業が展開されています。日本の連合は、国内各地のハローワークの合併・閉鎖の計画に懸念を表明し、労働政策審議会の承認を閉鎖の条件とすべきことを求めています。ケニアからは職業安定所数削減の報告、フランスとフィンランドからは逆に公共職業安定所数の増加が報告されています。

第88号条約は、労働者が適当な職業を見出すこと及び使用者が適当な労働者を見出すことを援助するよう、労使のためになる効果的な募集及び斡旋が確保されるような形で職業安定組織は構成されるべきと定め、そのための具体的な措置を列挙しています。タイでは国外の仕事を探す労働者を支援するものとして、労働省雇用局が諸外国と外国人労働者受入割当数に関する交渉を行い、共同委員会を設けて雇用に関わる問題に対処しています。ニュージーランドやノルウェーなどでは就労能力がありながら社会給付を受給している人々を支援し、就職を奨励するプログラムが行われています。

第88号条約は、特定の種類の求職者、特定の職業・産業向けの事業計画の開発を求めています。女性、若年者、障害者、高齢者、移民労働者向けの特別の事業計画が一般的です。日本でも障害者雇用率制度を用いて、障害者の社会参画が奨励されています。

第88号条約は、「職業安定組織の職員は、分限及び勤務条件について、政府の更迭及び不当な外部からの影響と無関係であり、かつ、当該組織上の必要による場合を除くほか、身分の安定を保障される公務員でなければならない」とし、職員はその任務の遂行に必要な資格を特に考慮して採用されることや適切な訓練を受けるべきことを規定しています。ドイツでは、職業安定組織の再構築に伴い、今後採用される職員は公務員の身分でなくなると報告されています。

## 8.2.第181号条約のその他適用状況

第181号条約による民間職業仲介事業所の定義には、伝統的な有料職業紹介所や人材派遣業者に加え、海外就労斡旋業者、ヘッドハンター等の管理職人材斡旋会社、受講生の就職斡旋を行う訓練機関、スタッフ・リース・サービス、モデルやタレントなどのマネジメント業、就職支援サービス、企業を顧客とする再就職斡旋業など、公共職業安定組織以外のあらゆる人材サービス提供者が含まれます。これに関し、ドイツやオーストリアは、国内法制が民間職業紹介所と人材派遣業とを明確に区別していることを、第181号条約の批准の障害に挙げています。

第181号条約は、民間職業仲介事業所によって募集された労働者が結社の自由の権利及び団体交渉権を否定されないことを確保するための措置を講じることや、労働者の個人データの処理における保護措置の実行、あらゆる形態の差別の防止・低減を批准国に求めています。また、民間職業仲介事業所が児童労働を利用せず提供しないことを確保するための措置を講じることにも要請しています。派遣労働者についてはさらに、以下の分野における保護を規定した上で、結社の自由を除く9分野について、派遣会社と利用者企業のそれぞれの責任を決定し、割り振ることを求めています。

- a. 結社の自由
- b. 団体交渉
- c. 最低賃金
- d. 労働時間その他の労働条件
- e. 法令上の社会保障給付
- f. 訓練を受ける機会
- g. 職業上の安全及び健康の分野における保護
- h. 職業上の災害または疾病の場合における補償
- i. 支払不能の場合における補償及び労働者債権の保護
- j. 母性保護及び母性給付並びに父母であることに対する保護及び給付

英国では、このような労働者の権利の保護が一般的な団体交渉の仕組みを通じて確保されているため、イギリス労働組合会議(TUC)は、争議行為に参加した派遣労働者が解雇などにあつた場合の法的救済手段が確保されていないことに懸念を示しています。米国では派遣元企業と派遣先企業の両方の同意がない限り、派遣労働者は派遣先企業の交渉単位に所属することはできません。

第181号条約は、船員を除くすべての労働者、すべての民間職業仲介事業所、すべての経済部門に適用されますが、特定の種類の労働者への適用を除外し、特定の種類の労働者に関する民間職業仲介事業所の運営を禁止することが可能です。幾つかの批准国はこの規定を活用しています。例えば、アルジェリアは、民間職業仲介事業所が公務、企業管理職、移民労働者の職業紹介に従事することを禁じています。ハンガリーは、芸術・演劇関係の人材募集業と地方議会及び教育機関が行う職業紹介業務を条約の適用除外にしています。

第181号条約は、「民間職業仲介事業所は、労働者からいかなる手数料または経費についてもその全部または一部を直接または間接に徴収してはならない」と規定していますが、最も代表的な労使団体との協議、透明性の確保、報告義務といった一定の条件が満たされた場合に限り、例外を許しています。幾つかの批准国がこの規定を利用しており、例えば、アルバニアは必要な事務経費を労働者に請求することを許しており、ポルトガルは営利を目的とする民間職業仲介事業所が求職者に料金を請求することを許しています。日本でも家政婦、配膳人、一定年収以上の経営管理者、科学技術者などからは求職者手数料が徴収されています。

第181号条約の主眼の一つに移民労働者の保護があり、条約は、「最も代表的な労使団体と協議した上で、民間職業仲介事業所が自国の領域内で募集または紹介した移民労働者に対し十分な保護を与え、当該移民労働者の不当な取扱いを防止するため、自国の管轄内で、適当な場合には他の加盟国と協力して、すべての必要かつ

適当な措置をとる」ことを求めています。この措置には、制裁(詐欺行為または不当な取扱いを行う民間職業仲介事業所の活動の禁止を含む)を定める法令を含むことが求められています。2006年3月に刊行された「ILO労働力移動に関する多国間枠組み」は、労働力移動に関する拘束力のない指針及び原則を示していますが、第181号条約に言及し、移民労働者の募集・請負業者の許可・監督に関する指針も含んでいます。第181号条約はまた、不当な取扱い及び詐欺行為を防止するため、二国間協定を締結することを奨励していますが、モロッコとフランス、ネパールと韓国、インドネシアやタイと日本など、ほとんどの批准国がこのような協定を結んでいます。

#### IX. 2010年の総会における雇用に関する戦略目標についての討議

2008年の総会で採択された「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」は、「ディーセント・ワークをすべての人へ」というディーセント・ワーク課題を通じて、進歩と社会正義の達成を支援するというILO憲章に定められた価値・原則の実現を宣言しています。宣言のフォローアップ活動の一環として、ディーセント・ワーク課題を構成する四つの戦略目標(雇用、社会的保護、社会対話、労働における基本的な権利・原則)について、一つずつ順番に、「各戦略目標に係る、加盟国の多様な現状及びニーズをより良く理解し、基準関連活動、技術協力、及び事務局の技術的機能や調査機能 など、用いることのできるすべての手段をもって、より効果的に加盟国の現状及びニーズに応え、また、優先事項及び活動計画をそれらに適合させること」を目的として総会で繰り返し討議する仕組みが2010年から導入されました。

第1回は雇用が取り上げられ、上述の雇用関連文書に関する総合調査の見解も考慮に入れた討議の結論として、加盟国の多様な現実とニーズにより効果的に対応して、自由に選択された生産的な完全雇用とディーセント・ワークを創出するために必要な一連の活動が提案されました。雇用サービスに関しては、政府に対し、より多くの求職者及び使用者に到達し、進路指導や職業相談を含みその成績を改善するよう雇用サービスの能力を向上させることが提案されました。ILOに対しては、各国の好事例並びに第88号条約及び第181号条約を手引きとして、雇用サービスの近代化及び強化を支援することが求められました。

#### X. 雇用サービスに関するILOの活動

求職者と雇用機会を結び付ける雇用サービスは、労働市場がうまく機能する上で中心的な役割を演じています。今回の世界的な金融・経済危機の際に示されたように、主として労働担当省庁を通じて提供される公的雇用サービス(公共職業安定業務)と民間雇用サービス(民間職業仲介業務)の密接な協力は、労働市場により良い成果をもたらす上で重要です。

公共職業安定組織は労働市場政策の計画立案及び執行を担当します。その主な役割は、労働市場に関する情報提供、求職支援と職業紹介サービスの提供、失業保険給付の運営、各種労働市場プログラムの運営を通じて、労働者と企業に対する労働市場の変化の影響を緩和することです。

有料職業紹介所や人材派遣業などといった民間職業仲介事業も労働市場で重要な役割を演じています。中核的なサービスである求職者と求人企業のマッチングに加え、企業のニーズに応えた訓練や技能向上サービスも提供しています。

ILOは加盟国が自国の公共職業安定組織を強化し、民間職業仲介事業所の活動を規制するのを促進し、両者の生産的な協力関係を奨励する支援及び指導を提供しています。

現在、雇用に関するILOの活動は、2003年に開発された世界雇用戦略(Global Employment Agenda)と2008年の総会で採択された「公正なグローバル化のための社会正義に関する宣言」に導かれています。公共職業安定組織は、ILOの創設時からその付託事項の一つとして認識され、1919年の第1回総会で採択された第2号条約をはじめ、第88号条約、第181号条約及び第188号勧告といった、上述のようにこの分野の手引きとなる基準が採択されています。今回の経済危機に応じて2009年の総会で採択されたグローバル・ジョブズ・パクトも持続可能な仕事の回復に寄

与する雇用サービスの重要な役割を強調しています。

官民雇用サービスの利用者は求職者と企業の双方であり、ほとんどの国で雇用サービスの活動は、政府、使用者、労働者の社会対話の原則を補強する諮問機関によって導かれています。

この分野のILOの活動は、サービス、知識開発、提言活動の三つに焦点を当てて進められています。具体的な例としては以下のようなものが挙げられます。

- ・加盟国における公共職業安定組織の評価。強化する必要がある分野を明らかにし、雇用サービスの向上に向けた技術協力プロジェクトの開発及び実行を支援。重点地域はアフリカ
- ・自然災害や社会不安後の危機回復計画の支援。緊急対応策の一つとして緊急雇用サービスを設置し、長期的には持続可能な公共職業安定組織の開発を支援
- ・公共職業安定組織、若者の仕事から労働への移行を支援する進路相談、民間職業仲介事業の規制に関わる指針及び政策に関する専門研修コースの提供
- ・公共職業安定組織と民間職業仲介事業との協働努力が育む利益の促進
- ・インフォーマル経済の労働者及び企業のフォーマル経済への移行を支援するように、公共職業安定組織が中核的な雇用サービスを拡大できる方法の評価
- ・公共職業安定組織が世界経済危機に対応して開発した労働市場計画に関して収集された情報からの教訓抽出
- ・労働市場情報の収集・普及の改善に向けた加盟国の取り組みにおける公共職業安定組織の役割強化