

労働者派遣・職業紹介事業の規制緩和と ILO 96号条約改正問題

伍 賀 一 道

I はじめに

今日の規制緩和をめぐる議論のなかで、労働者派遣事業および民営職業紹介事業の自由化を求める声が高まっている。日経連などの財界団体や当該業界団体はもとより、研究者のなかでもこうした考え方を支持する主張が登場している。1990年代に入って以降、西欧諸国では労働者派遣事業や民営職業紹介事業の自由化に踏切る動きがあいついでおり、こうした流れを背景にILOが96号条約（有料職業紹介所に関する条約）の改正に着手したことが日本の規制緩和推進論にも拍車をかけている。

そこで小論では、第1に、日本の労働者派遣事業、民営職業紹介事業の規制緩和推進論の背景およびその論理の検討を行う。第2に、ILO96号条約改正問題の経過とILOにおける議論を整理し、そこに流れる考え方をとらえる。これらをもとにILO96号条約改正に関する議論から見て日本の規制緩和推進論はどのような特徴をもっているのかについて明らかにしたい。

II 日本における労働者派遣・民営職業紹介事業の規制緩和推進論の検討

(1) 規制緩和推進論の意図と背景

はじめに日本における労働者派遣事業や民営職業紹介事業の規制緩和の意図と背景の検討をおこないたい。

まず政府の行政改革委員会や日経連などの規制緩和推進陣営は、労働者派遣事業に関して同事業の対象業務の拡大さらに原則自由化を求めている。1994年高年齢者雇用安定法の一部改正により、60歳以上の派遣労働者については対象業務が原則自由化された（高年齢特例労働者派遣事業）。つづいて96年5月の労働者派遣法改正を機に、従来の対象業務（16業務）に加えて新たに12の業務が追加されることになった。これによって図書の制作・編集，研究開発，企画・立案，広告デザインなどホワイトカラーの基幹的業務や病院における介護業務が労働者派遣事業の対象業務に含まれる見通しである¹⁾。また育児休業や介護休業取得者の代替要員の場合は業務を問わず派遣労働者の活用が可能になった（一部に禁止業務あり）。さらに労働省は97年度中にも労働者派遣事業を原則自由化，ネガティブリスト方式に転換する方向で検討に入っている。

また民間職業紹介事業については、規制緩和推進陣営は許可対象職種（現行29職種）の拡大ないしネガティブリスト方式による原則自由化、および手数料の自由化を求めている。

では日経連などは、なぜ民間職業紹介事業や労働者派遣事業の規制緩和を求めるのだろうか。それは、これらによって雇用の弾力化を推進し、いわゆる「経済的規制」の撤廃による産業構造の転換を容易にするためである。ここで「雇用の弾力化」とは、労務コストを圧縮し、企業の操業度や繁閑に応じて雇用の伸縮性を実現するために正規雇用を削減し、かわりにパートタイマーや派遣労働者、臨時労働者などの非正規雇用を活用すること（労務コストの固定費から変動費への転換）、さらに産業構造の転換やリストラクチャリングに応じて、旧来型産業（部署）から新規産業（部署）へ、容易に労働移動が行われるように雇用の硬直性を除去すること、を意味している。

特に、「経済的規制」の緩和を断行すれば、非貿易財部門や低生産性部門で大量の離職者の発生が避けられない。これら離職者にたいして転職の斡旋をするために、公的職業紹介事業では十分に対応できない分野（主としてホワイトカラー職種）の職業紹介を担うことが民間職業紹介事業に期待されている。他方、民間職業紹介業サイドから見れば、ホワイトカラーの職業紹介事業は新たな営業領域として大いに期待できる分野であり、それを現実化するためにも民間職業紹介事業の自由化が業界にとって焦眉の課題になっている。²⁾

(2) 自由化論者の論理

では、このような労働者派遣事業や民間職業紹介事業の自由化を主張する論理とはどのようなものだろうか。ここではストレートに規制緩和推進を唱える代表的論者として小嶋典明氏（労働法）³⁾の見解を取上げてみたい。

小嶋氏は労働市場を一般の商品市場と同一レベルで論ずることを主張する。以下に見るように実に素朴な市場メカニズムにたいする賛美が展開されている。

「たしかに、労働は通常の商品ではない。労働力を提供するのには生身の人間であり、その取引には強制労働や中間搾取といった危険をもともなう。国家が労働市場を独占的に管理することができれば、こうしたリスクは回避することができよう。しかし、それと同時に、労働市場は〈市場〉としての機能をも失うことになる。つまり、最適な需給バランスを決定する、神の見えざる手（マーケット・メカニズム）を失うのである。このような認識が強まったのであろうか、いま先進国の間では労働市場の民間への開放が急速に進みつつある。『職業紹介の国家独占』の放棄に向けた動きがそれである。」（小嶋，p. 6）

小嶋氏は「職業紹介の国家独占」を原則とする国においては国家による労働市場の独占的管理が一般化しており、日本もその中に含まれると考えているようである。しかし、これは事実とは異なる。日本では職業安定法によって、政府が無料の職業紹介事業を行うことを原則とし、有料職業紹介事業については特定の職業に限定して労働大臣が許可することとしている。これまで公共職業安定所がわれわれの求職、求人活動を一手に管理したことはない。実際の求職、求人ルートは学校、知人や縁故、求人広告、直接募集などが主流で、むしろ公共職業安定所ルートが2割程度にとどまっていることが問題視されている程である。職業紹介事業の管理と労働市場の管理

とは異なる概念である。⁴⁾

小寫氏は職業紹介事業の規制緩和、労働市場への民間業者の自由な参入の必要を主張して次のように述べている。

「たしかに、有料職業紹介事業の許可対象職業は、当初の11から現在の29へと拡大をみた。しかし、こうした競争制限が許可制の名の下に行われているかぎり、労働市場の発達は見えない。競争のないところに、〈市場〉は育たないからである。安易な姿勢で市場に参入した者は、競争のなか自然に淘汰されていく。国が事前にこれを排除する必要はまったくないのである」（小寫, p. 13）。

「労働市場が〈市場〉としての地位を回復するためには、市場メカニズムが働くようにしなければならない。……職業紹介事業については、……許可制の名の下に新規参入を阻止する事実上の〈参入規制〉が行われている。新規参入を阻止し、競争状態の出現を妨げる。かりに許可制を維持するとしてもこうした競争制限につながる許可要件については、断じて排除しなければならない。公共職業安定所と民間の事業者との競争、民間の事業者同士の競争。このような競争があつて初めて、労働市場もその息を吹き返すのである」（小寫, p. 27）。

小寫氏は、公的機関による職業紹介事業を原則とする日本では「労働市場の発達が望めない」と断定しているが、氏の議論は労働市場それ自体と、職業紹介事業の市場化、あるいは求人・求職情報の商品市場化とを混同している。労働力商品の売り手と買い手が対峙する労働市場と職業紹介事業の市場化とは密接な関係があるが、概念としては区別する必要がある。氏が「新規参入を阻止し、競争状態の出現を妨げる」とか、安易な姿勢で参入した有料職業紹介所は競争によって淘汰される、というのは職業紹介事業の市場のことを問題にしているのである。

競争のメリットを強調する小寫氏は「悪徳業者を最終的に排除するのは健全な競争であつて、規制ではない。ネガティブリストといえども、このような競争を担保する市場への参入を、みだりに妨げるものであつてはならないのである」とまで言い切るが、競争の結果、悪徳業者が排除されるまでの期間に被害をこうむった求職者や求人企業は一体だれが救済するのだろうか。それは悪徳業者を見抜く能力のなかった求職者や求人企業の責任だから仕方ないというのだろうか。⁵⁾

さらに小寫氏は求職者から手数料を徴収すること、さらにその額についても自由にせよと主張する。

「……マッチング・コストをもっぱら求人企業が負担し、求職者がこれを負担しない状況のもとでは、求職者が自己の期待するサービスを受けることは困難となる。したがって、求職者からの手数料徴収を規制する場合においても、価格メカニズムの機能を阻害するような規制はこれを行うべきではない。求職者からの手数料徴収を禁止するのではなく、その徴収を原則として自由化する。労働市場を求職者のニーズに応えることのできる〈市場〉にするためには、こうした決断も必要となろう」（小寫, p. 28）。

ここでも〈職業紹介事業の市場〉と〈労働市場〉との概念の混同が見られるが、それはともかく小寫氏のこの主張に従えば、財力のある求職者はより有利な求人情報にアクセスでき、そうでない者は不利な情報しか入手できないことになる。それによってどのような結果が生ずるかは明

白である。後に見るように、ILO 96号条約改正の議論の中でILOはこうした事態をおそれて求職者からの手数料徴収禁止原則を堅持する方針を示しているが、小寫氏の主張はこれに挑戦するものである。⁶⁾

要するに小寫氏の議論は、職業紹介事業の市場化、求人・求職情報の商品化を全面的に容認せよ、そうすれば労働力の流動化が促進され、労働市場も活発になるとの主張である。氏は、論文の冒頭で「労働は商品ではない」というフィラデルフィア宣言（1944年）に盛り込まれたILOの基本的原則が「労働市場を他の市場とは隔絶した存在」にし、「職業紹介の国家独占」をもたらしたと批判する。⁷⁾「強制労働や中間搾取といった危険」の回避よりも市場メカニズムを優先させたわけである。このように小寫氏の主張はまことに素朴な市場メカニズムにたいする賛美で貫かれている。

言うまでもないことだが、労働市場を一般の商品市場と同一レベルで議論できないことは経済学の常識である。第1に、資本主義社会では労働力も商品化するが、その労働力は人間＝労働者と一体不可分の関係にある。労働力商品の買い手（使用者）は、一般の商品所有者とは異なり、それを自由に処分することはできない。あくまでも時間ぎめで労働者を指揮・命令し就業させる権限が与えられているだけであり、使用者は労働者の生命の危険のないように安全への配慮が義務づけられる。第2に、労働市場においてははじめから労働力の買い手＝資本家（企業）と売り手＝労働者とは対等な関係にはない。資本蓄積の機構によって、労働市場の買い手（需要）は売り手（供給）にたいして作用し、需要側が供給をもコントロールできるという特別なメカニズムを備えている。この意味で「サイコロはいかさま」（『資本論』第1巻）なのである。労働力商品は常に供給過剰の傾向にあり、しかも市場条件が不利であっても労働者（売り手）は労働力商品の売り控えはできない。

このような特別な状況におかれた労働者にたいして、国家は使用者と対等な立場にたつための条件として種々の保護措置の必要を認めたのである。「労働は商品ではない」という理念は、労働力が一般商品と根本的に異なる性質をもっているために、労働者にたいする特別の保護措置が不可欠であるということを意味している。

以上、日本の労働者派遣事業および民営職業紹介事業の規制緩和推進論の背景と論理について考察してきた。労働市場における規制緩和、民営職業紹介事業の自由化を推進するこうした流れは国際的にも強まっており、それを1つの背景としてILO 96号条約の改正が具体的日程に上っている。日本の規制緩和推進者はILOのこのような動きにも力をえて、規制緩和をさらに推進する構えを見せている。そこで、次にILO 96号条約改正問題の経過と議論を検討し、それがもっている意味について明らかにしたい。結論を先取りして言えば、ILOで行われている議論は単純な規制緩和推進論ではない。今日の状況にそって労働保護措置を講ずるべきとの主張もあわせて行われているのである。

Ⅲ 労働市場の規制緩和と ILO 96号条約改正問題

[1] ILO 96号条約改正に向けた動き

(1) 経 過

労働市場における民間職業紹介業者（労働者派遣企業を含む）の役割をどのように取り扱うかは ILO 96号条約に直接かかっている。ILO は1992年11月の理事会において、この問題を1994年6月の第81回総会の議題とすることを決定したが、これに至るまでには長い年月が経過している⁸⁾。

すでに1960年代後半頃より、当時台頭してきた労働者派遣企業を ILO 96号条約の有料職業紹介所に含めて取り扱ってよいかどうかをめぐって議論が行われていた。1966年、スウェーデン政府からの問い合わせにたいして、当時の ILO 事務総長は労働者派遣企業は96号条約の有料職業紹介所の定義を満たすとの見解を示し、引き続き「条約と勧告の適用に関する専門委員会」も同様の立場を取った。しかし、日本を含む多くの国では、労働者派遣企業は仲介業者ではなく、顧客企業向けに労働者を斡旋する法律上の使用者であるとする見解をとり、別の法律を制定した⁹⁾。1970年代には労働者派遣企業の問題を総会の議題とする要請がなされ、理事会も1976～79年に国際労働基準を再検討した結果、労働者派遣企業を規制する新しい基準が必要との結論を明らかにしたが、総会の議題とするには至らなかった。

1980年代に入り、特に労働者派遣事業に注目した ILO 事務局は第220回理事会（1982年5～6月）において労働者派遣事業の問題を1984年の ILO 第70回総会の議題にするよう提案したが実現に至らなかった。その後、1982～86年にかけて理事会では毎年、労働者派遣事業の取り扱いが焦点になったが、使用者代表の支持が得られなかったこともあり、総会の議題とならなかった。

この間、伝統的な職業紹介業、労働者派遣企業の他に、人材スカウト企業、アウトプレースメント業、外国人労働者斡旋業者などさまざまなタイプの民間業者（以下、便宜上これらを PREA（Private Employment Agencies）と総称する）が新たに登場してきた。ILO 事務局は各国の労働市場で機能している種々の民間業者の影響を評価するために、1988年～90年にかけて25カ国で調査をおこなった¹⁰⁾。この調査結果をもとに ILO 事務局は PREA 問題を1993年の総会の議題に含めるように1991年の理事会に提案したが、大半の同意をえられなかったので、再度、92年11月の理事会で、第81回総会（1994年）の一般討議項目として議題に含めるように提案し、ようやく認められたのである。

以上のような ILO 内部での動きと並行して、ブラジル、フィンランド、ドイツ、スウェーデンなど ILO 96号条約批准国があいついで同条約の破棄通告をしたこと、このほかにデンマーク、オランダ、オーストリア、スペインなどが民間職業紹介業者の営業を許可するように転換したことなども、96号条約見直しの動きを加速している。

(2) 第81回総会（1994年6月）

ILO 事務局は、前述の調査をふまえて第81回総会に向けてリポート（*The role of private em-*

ployment agencies in the functioning of labour markets, International Labour Conference 81st Session 1994 Report VI, ILO, 1994) を刊行し、各国政府に送付した。

1994年6月の第81回総会では PREA 問題を集中討議するために、三者構成（使用者側、労働側、政府代表）の委員会が設置された。委員会は計11回の会議を開催し、最終回の委員会で次のような決議を満場一致で採択した。

○使用者（求人企業）が各種 PREA を利用して労働者募集の必要を満たす自由を認める。

○公的セクターと民間セクターの双方は労働市場においてお互に補完関係にある。

○財政的裏付のある、求職者に無料の公的職業紹介事業の存在を保障することは国家の基本的責任である。また、労働市場の情報が求職者と求人企業に充分ゆきわたること、雇用計画を立案することも国家の責務である。

○ILO 88号条約に盛り込まれた原則（公的職業紹介所の確立）を引続き支持する。

○十分に機能する PREA は労働市場の効率化に確実に貢献できる。その理由として、欠員を充足するために必要な時間を短縮する、専門技術者などの職業紹介で公的職業紹介所が十分に満たすことができない需要を満足させる、派遣労働者が派遣先で雇用されることで失業と常用雇用とのかけはしを築く、アウトプレースメント技術によって労働力の効率的移動に寄与する、などを指摘できる。

○PREA は労働者にたいして弊害をもたらしがちであるため、労働者と求職者にたいする保護を確実にする手立てを取るべきである。

○PREA にたいするルールは必要であるが過剰規制にならないよう留意し（特別立法の前に業界の倫理綱領などの活用が考えられる）、関連業界の代表および労働者組織と協議して立案されるべきである。

○公的職業紹介所と PREA との協力関係が増加する領域が存在する。公的職業紹介所と PREA との恒久的な協力関係を築く試みを支持する。

○求職者にたいして手数料を徴収しないとの原則は維持すべきである（ただし上級専門職や管理職は除く）。

○以上をふまえて96号条約の改正手続きに入ることを支持する。

これを受けた総会では上記委員会の審議報告、委員会の労使および政府代表委員の発言の後、委員会報告および委員会決議を改めて採択した。こうして ILO 96号条約を改正すべきとの結論を総会として支持したのである。

この総会における委員会の使用者代表委員の発言と労働者代表委員の発言は、結論としていずれも委員会決議を支持する点では一致しているが、力点の置き方がそれぞれ異なっている。すなわち前者が PREA の役割の重要性、規制緩和を強調しているのにたいし、後者は PREA の活動による弊害、不安定雇用が増加するおそれを強調し、労働者保護の必要性に注意をうながしている (ILO [1994b], pp. 27 / 3 -27 / 10)¹¹⁾。

(3) 第85回総会（1997年6月）に向けた動き

このような第81回総会での決定を受けて1995年2月、ILO 理事会は第85回総会（1997年6月）

の正式議題として96号条約の改正問題を掲げた。また ILO 事務局は、1996年2月に第85回総会にむけた報告書を公表した（ILO [1996a]）。この中には先の第81回総会での委員会決議の内容が取り入れられている。また、報告書末尾には新条約に盛り込むべき内容に関して各国政府にたいする質問書が添付されている。日本の規制緩和推進論者は、ILO 96号条約が改正されることになった点だけを取り上げ、規制緩和推進のはずみとしようとしているが、この報告書を正確に捉えると決して規制緩和一辺倒ではないことがわかる。以下、項を改めてその要旨を紹介し、検討を加えることにしたい。

〔2〕 ILO 報告書が提起したもの

（1）報告書の労働市場論

報告書は「労働は商品ではない」（フィラデルフィア宣言、1944年）という ILO の基本理念は正しいとしながらも、「労働市場」¹²⁾概念を用いて議論を始めている。ここでの労働市場は新古典派経済学のモデルのそれである。報告書は次のように述べる。

「労働市場の理論的なモデルによれば、需要と供給は多くの使用者及び労働者をマッチさせるはずである。こうしたシナリオの下では、これらの労働市場の参加者は十分な情報が提供されるべきであり、市場の見えざる手はこうしたプロセスをすべての人にとって満足のいく方向に導いてくれるだろう。それゆえここでの主要な問題は賃金水準である」（ILO [1996a], p. 17）。しかし、現実には労働市場は不完全であるため、労働力をめぐる需要と供給が適正に機能しない。その原因として、特に使用者と労働者が労働市場の限られた情報しか入手できないという問題がある。労働者（求職者）は情報の入手に際して極めて不利であり、多くの無駄な時間をかけて求職活動を行うが職につけず、他方、使用者（求人企業）も労働者の技能についての十分な情報を入手するのが難しい。理論的には公的職業紹介所は情報交換センターとして最適な立場にあるが、現実にはそうした能力を持っていない。個々の PREA は到底その力はないし、求人情報は戦略的な資産であるため、かれらはそれを独占する傾向にある。労働者が希望する職業に迅速につけるならば、職業紹介のコストはその分安くつく。公的職業紹介所と PREA が協力すれば、この分野の個人的および社会的なコストは大幅に節約できるだろう。¹³⁾

このように報告書は労働市場における情報の偏在、不平等性から失業問題を捉え、これを解消するために公的職業紹介所と PREA との協力の必要を導いている。しかし、他面で基本的人権の擁護の視点から労働市場にルールを設けることの重要性を強調している。報告書の視点は新古典派モデルに依拠した労働市場論と「労働は商品ではない」という ILO の基本的理念の言わば折衷である。

（ILO は、基本的人権は労働市場を規制することによって守られねばならないと信じている。このことは特に結社の自由に当てはまる。1994年の第81回国際労働総会では、適正な労使関係と団体交渉を支持することで三者間は確認しあった。こうした原則は、労働市場の機能における需要と供給の関係にも影響するがゆえに極めて重要なものである。）（ILO [1996a], p. 18）

（2）新条約・勧告の基本視点

ILO 報告書は、ILO 96号条約は時代遅れになっていると断定し、96号条約にかわる新しい条

約と勧告を設けるとの方針を示している。

96号条約が時代遅れと判断するのは、第1に PREA の役割に触れていないこと、第2に PREA の弊害にたいして労働者を保護するための十分な規定が盛り込まれていないためである (ILO [1996a], p. 72)。

そこで、新しい条約、勧告の基本的考え方として次の点を示した。

① PREA が労働市場の機能の改善のために寄与しうることを認め、新たな制度的枠組を確立すること

② PREA の弊害にたいして十分な労働者保護の措置を講ずること

③ 労働市場のすべての参加者の関係を改善し、何よりも公的職業紹介所と PREA との間に効果的な協力関係を樹立することである (ILO [1996a], p. 73)。

まず、新条約、勧告の対象となる PREA の範囲について報告書は次の3つのグループに分けて整理している。

① 仲介業（有料職業紹介、海外への労働者の斡旋、外国人労働者の募集仲介業、上級管理職のヘッドハンター、仲介業つき訓練センターなど）

② 技術の提供（労働者派遣企業、職員リース会社など）

③ 直接的サービスの提供者（アウトプレースメント、求職コンサルタント、人的経営コンサルタント、人材広告業者、コンピュータによる職業データベース業者など）(ILO [1996a], pp. 26-32)

ここにあるように、狭義の民営職業紹介事業や労働者派遣事業のみならず、人材コンサルタントや求人情報誌をも新条約・勧告の対象に含めようとしている。

PREA の弊害にたいする具体的な保護措置として、報告書は、①求職者からの手数料の不徴収、② PREA が参入した場合の求職者の個人データの保護、③雇用面での差別禁止、機会均等、④争議への不介入（争議中の企業には労働者を紹介、派遣しないこと）、⑤虚偽の広告、虚偽の職業紹介の防止、などを示している (ILO [1996a], p. 74)。

また、公的職業紹介所と PREA との協力、補完関係の確立については次のように提案している。

〈公的職業紹介サービスには労働市場の情報をすべて反映すべきである。しかしあらゆる市場の要求を満たすことは決してできない。最も厳しい独占が行われている場合であっても、公的職業紹介が決して遂行することができない特定のサービス、特に芸術の分野（興行）のサービスがある。労働市場の機能の中で PREA の役割が増加していることから、より適切に両者の役割を分担することが求められている。公的職業紹介所と PREA とがそれぞれ異なるサービスを提供するならば、両者の補完はより有益になることだろう。

公的職業紹介所は特権を保持しているが限界もある。予算上の制約のため、計画をしばり資源を最も有効に活用しなければならない。効率性を高めるために、公的職業紹介所は職業紹介に集中すべきであろう。社会的弱者にたいしてより良いサービスを提供するよう貢献すべきである。公的職業紹介所はあらゆる機能を果たしうるけれども、PREA との競争を考えると特定の分野にその活動を集中することが賢明である。同じ理由で PREA も比較有利な分野のサービスに集

申した方がよい。現在の労働市場の機能から見て、PREA は派遣労働や関連サービスに対応するのが最適である。

公的職業紹介所と PREA との協力は補完の形態をとるべきである。いくつかの分野は公的職業紹介所にまかせるべきだが、競争によって PREA に有利な専門分野があることも明らかである。すべての分野で公的職業紹介所と PREA との競争が行われるならば、その社会的コストは著しく高くなろう。それぞれの市場と国内条件に応じて活動を分担しながら、公的職業紹介所と PREA の最大限の協力が行われるべきである。両者が同じサービスを提供するような労働市場は必ずしも効率的とは言えない。〉（ILO [1996a], pp. 41-42）

ここに現われているように、ILO 報告書が構想している公的職業紹介所と PREA との協力関係とは両者のサービスの分業あるいは相互補完の関係である。公的職業紹介所にしかできない分野（たとえばハンディキャップをもつ人達への職業紹介）、PREA が得意とする分野（労働者派遣事業など）をそれぞれが分担すべきとの考え方が示されている。

（3）PREA への監視、国家の役割

報告書は、公的職業紹介所が「監督と選手の両方を演じている」との批判を避けるために、PREA にたいする監督は公的職業紹介所ではなく、国（労働大臣）が担うべきであるとする。監視する対象は PREA の組織自体ではなく、その行為と活動であるべきで、規制の方法は法制度を遵守しているかどうかを監視するだけでなく、むしろ業界の自主規制（倫理綱領など）を奨励すべきであると提案している。

さらに報告書は、PREA が担うことのできない国家独自の役割として、労働市場政策の策定、国内労働市場の情報の収集と管理、労働市場機能の是正を目的としたプログラムの財政的支援、失業手当等の管理などをあげている。

（4）「契約労働」にたいする規制

ILO は96号条約改正問題と合せて「契約労働」についても新しく規制の検討を開始し、1997年の第85回総会の議題とすることになっている。ここで言う「契約労働」とは1）業務請負（job-contracting）の形態で相手企業（発注元）で就労する労働者、および2）労働だけの契約（labour-only contracting）によって契約者本人が相手企業で就労する場合と、相手企業と労務提供を契約した企業の労働者が先方で就労する場合がある（ILO [1996b]¹⁴⁾）。これらは、PREA の介在で相手企業で就労する労働者と近似しており、ILO 報告書も96号条約改正に関する質問書への回答に際しては契約労働問題との整合性に留意するよう各国政府に求めている。

[3] いくつかの問題点

（1）規制緩和と労働者保護とは両立しうるか

これまで見たように96号条約にかわる新条約に向けた ILO の議論の特徴は、PREA の公認と公的職業紹介所との協力関係の樹立など、従来の規制を緩和することを提案するとともに、他面で新たな労働者保護のための具体的措置を提起している¹⁵⁾。要するに、規制緩和と労働者保護の二本立てである。このどちらが前面にでるのか、それは ILO 第85回総会にむけた議論と取り組み

にかかっている。規制緩和が優先すれば労働者保護の側面は後退せざるをえない。他方、労働者保護が強調されれば、規制緩和の側面は抑えられるであろう。両者は本来的に相反する性格をもっているため、その同時拡大は困難と言わざるをえない。

ILO 報告書は、PREA の活動を容認しつつも、PREA によって適正な労使関係や団体交渉機能が損われることを警戒しているが、この懸念はすでに現実のものとなっている。労働者派遣事業を例にとると、派遣元企業、派遣先企業、派遣労働者の三角労働関係は派遣先企業の使用者責任をあいまいにし、派遣労働者の労働基本権の行使を事実上困難にしている。派遣労働者の増加は正規労働者の削減と一体の関係にあるため、労働者全体で見れば労使関係の形骸化、団体交渉機能の弱体化につながる惧れが高い。この一例を取ってみても PREA の労働市場の中での積極的位置づけと労働者保護の重視とは、現実には相矛盾する関係にあるのではないか。特にこの点は民営職業紹介事業よりも労働者派遣事業に強く現れると考えられる。

なお、すでに触れたように ILO が PREA 問題の検討を迫られた歴史的経緯を振り返ると 96 号条約との関係で労働者派遣事業をどう位置づけるかということであった。しかし、報告書を見る限り労働者派遣事業がかかえる種々の弊害の指摘は希薄である。むしろ報告書は派遣労働が派遣先企業における正規雇用ポストへのステップになるとの期待を示している。ドイツではこうしたケースがしばしば見られるが¹⁶⁾、日本の場合は派遣労働者は正規雇用の代替として導入される側面が強い。

(2) 公的職業紹介所と PREA との協力、補完の関係について

さきに見たように ILO は、これまでの公的職業紹介所による職業紹介事業の独占を批判し¹⁷⁾、PREA と公的職業紹介所との補完、協力関係の確立を提案している。具体的には両者の分業の奨励である。ここで懸念されることは、公的職業紹介所は PREA が忌避するより困難な分野への集中を迫られ、PREA はより有利な分野に特化するのではないかという点である。規制緩和の先進国であるイギリスについて見ると、PREA はロンドンおよびその周辺地域に集中立地しており、失業者が滞留している北部地域には PREA の数は極めてすくない。失業者（求職者）がいくらかたくさん存在しても求人企業が少ない地域では PREA はわずかしか営業していない（伍賀 [1995]）。

ドイツの経験も PREA の限界を示している。ドイツでは 1994 年 8 月より民営職業紹介を全面的に合法化した。ドイツ連邦雇用庁の資料によれば、94 年 8 月 1 日より同年 12 月末までに民営職業紹介業者が職業紹介に成功した 7111 件のうち、失業者の中から斡旋したものは 3049 件（42.9%）、又 95 年 1 月 1 日より 6 月 30 日までの期間では 8675 件のうち 1971 件（22.7%）にとどまっている。このうち営利的業者による失業者の紹介比率を見ると、各時期それぞれ 25.2%、26.4% にすぎない。つまり、民間の営利的業者が職業紹介に成功した件数の中では失業者よりも有職者の転職斡旋の方がはるかに多かったのである。民営職業紹介事業が合法化されてまだ日が浅いことを考慮に入れたとしても、これは民間業者による職業紹介の限界を示唆している（伍賀 [1996]）。

ILO 報告書は公的職業紹介所と PREA との協力、補完の先行事例として、特定のサービスを PREA に委託する形態を紹介している。スイスのセントゴール州では PREA が公的職業紹介所

の委託を受けて、職業紹介やカウンセリングを実施したり、また求職コースやその他のサービスをとおして、長期失業者を含む求職者の動機づけを行うなどの活動をしている（ILO [1996a], p. 42）。こうした民間委託は日本でもさまざまな分野ですで行われているが、この場合の委託先は労働省所管の公益法人や関係業界団体であり、PREA が自由に受託できるわけではない。ILO は別の箇所では PREA にたいする政府の許可制の廃止または緩和、業界の倫理綱領による代替を示唆しているが、許可制の廃止、緩和と民間委託との両立は困難ではあるまいか。

Ⅳ ILO の議論から見た日本の規制緩和推進論

(1) 労働者保護の視点

これまで見たように ILO 報告書のなかには 2 つの考え方が併存している。第 1 は労働市場の機能を高めるために PREA を公認し、公的職業紹介所との協力・補完関係を進めることであり、第 2 は「労働は商品ではない」という理念にそって労働者保護を維持することである。

ところが ILO の議論と比べ日本の規制緩和推進論は労働者保護の視点が極めて希薄である。「労働は商品ではない」というフィラデルフィア宣言の理念についても、これはもはや過去のもので、労働者一人一人は労働市場の参加者として市場性を意識して行動すべきとの認識が登場している¹⁸⁾。しかし、労働者派遣事業をめぐるさまざまな弊害が後をたない今日の日本の現実が示すように、労働者保護の重要性を強調した「労働は商品ではない」という理念を放棄すべきではない¹⁹⁾。

ILO 報告書は新条約の下でも求職者からは手数料を徴収しないという原則を維持すべきとしているが、先に紹介した小寫氏はこれを批判し、もしこの原則が新条約に盛り込まれるならば「わが国はこれを無条件では批准しない、というチョイスを残しておくべき」と主張している（小寫, p. 30）。民営職業紹介事業の許可制を廃止するなど先進国のなかで規制緩和が最も進んだイギリスでも求職者からの手数料徴収は禁止しており、求職者からも手数料を取るべきという小寫氏の主張は特異である。

また、ILO 報告書は労働者保護の観点から適正な労使関係の維持について強調しているが、日本の規制緩和推進論は労働者一人一人を市場における参加者として捉えらるため、集团的労使関係によって初めて労働者は使用者と対等な関係に立ちうるとの認識が希薄である。

小寫氏は「労働争議に対して中立義務を負うのは本来国家に限られるべきであり、民間の事業者にまでこれを課すことは、その〈営業の自由〉を侵害するものともいえよう」と述べている（小寫, p. 22）。

(2) 公的職業紹介所と PREA との協力、補完の関係をどう考えるか

ILO 報告書は公的職業紹介所と PREA との協力関係を相互補完、分業関係として構想している。両者が同一の市場で競争することは社会的コストの面から言っても高くつき効率的ではないと考えているのに対して、先に取上げた小寫氏は「公共職業安定所と民間の事業者との競争、民間の事業者同士の競争。このような競争があって初めて、労働市場もその息を吹き返すのであ

る」と述べ、公的職業紹介所と PREA との競争を積極的に奨励している（小寫, p. 27²⁰⁾。

公的職業紹介所と PREA との協力に関して危惧される問題はプライバシーの保護である。公的職業紹介所に集中している全国の求人、求職に関わる情報を PREA にも公開することを規制緩和推進論は求めているが²¹⁾、果たしてどのようにしてプライバシーの保護は実現しうのだろうか。PREA にとって求人、求職情報は営業上の最大の武器であり、その確保をめぐっては PREA 相互で激しい競争が繰り広げられている。より広い情報収集力を保持した業者が優位に立つことができるため、求職データや求人データが商品化し、市場に出回る事態も予測できよう。そうなればプライバシーを保護することは不可能ではなかろうか。

以上、小論では ILO96号条約改正問題を取上げて、この中には規制緩和推進の面と労働者保護の面とがあい拮抗する形で盛り込まれていること、日本の規制緩和推進論は ILO 条約改正を規制撤廃の跳躍台にしようと考えているが、ILO の議論のもう一方の面、すなわち労働者保護の点がきわめて希薄であることを指摘した。市場原理を前面に出すことによって、労働市場において労働者一人一人と使用者は商品所有者同士として対等な関係にあるかのように想定しているところに労働者保護の観点が希薄になる根本的要因がある²²⁾。ILO の議論が「労働は商品ではない」との理念を——たとえ折衷的にせよ——堅持しつづけていることに象徴されるように、労働市場をどのように捉えるかという理論の出発点の違いがここに現れている。

[参 考 文 献]

- 小寫典明「労働市場をめぐる法政策の現状と課題」『日本労働法学会雑誌』87号、総合労働研究所、1996年。
- 伍賀一道（1995）「イギリスにおける民間職業紹介事業、労働者派遣事業の現状」『金沢大学経済学部論集』第15巻第3号、1995年。
- 伍賀一道（1996）「ドイツにおける職業紹介事業の規制緩和」『金沢大学経済論集』第33号、1996年。
- 「就業機会の拡大」研究会『「変革期にある日本の雇用」への提言』1996年。
- 日本労働法学会「シンポジウム / 雇用の流動化と労働法の課題」『日本労働法学会雑誌』87号、総合労働研究所、1996年。
- 高梨晶「今日の規制緩和と労働政策」『弾力化・規制緩和と社会政策』啓文社、1996年。
- 派遣労働ネットワーク・日本労働弁護団『労働者派遣法資料集——派遣労働をめぐる実態と改正に向けた基本課題』1995年。
- ILO (1994a), *The role of private employment agencies in the functioning of labour markets, International Labour Conference 81st Session 1994 Report VI*, ILO, Geneva, 1994
- ILO (1994b), *Recond of proceedings, International Labour Conference, 81st Session*, ILO, Geneva, 1994.
- ILO (1996a), *Revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised) 1949 (No. 96), International Labour Conference 85th Session 1997 Report IV (1)*, ILO, Geneva, 1996.
- ILO (1996b), *Contract labour—International Labour Conference 85th Session 1997 Report VI (1)*, ILO, Geneva, 1996.
- Sergio Ricca (1993), *The ILO and private employment firms to-day*, CIETT 21st World Conference, May 1993.
- Sergio Ricca (1982), *Private temporary work organizations and public employment services : effects and*

problems of coexistence, *International Labour Review*, Vol. 121, No. 2, 1982.

[注]

- 1) 労働者派遣事業の対象業務については政令で定めることになっている。しかし病院への介護労働者の派遣について病院サイドの反対があるため、まだ政令は施行されていない（1996年10月時点）。
- 2) 日本の民間職業紹介事業は、日雇的労働者の紹介事業（看護婦、家政婦、配膳人など）と経営管理者、科学技術者など長期雇用型労働者の紹介事業に大別される。前者の大半は小零細業者からなっており、もし手数料を自由化すると大手業者が参入し、彼らの経営が圧迫されることを警戒している。今日、自由化を求めているのは主として後者のグループである。彼らは、リストラによって排出されたホワイトカラーの労働移動を新たな市場とするために、民間職業紹介事業の対象職種をホワイトカラー全体に広げ、また手数料を自由化することを求めている。
- 3) 小島典明「労働市場をめぐる法政策の現状と課題」『日本労働法学会雑誌』87号、総合労働研究所、1996年。
- 4) 高梨昌氏も日本の職業紹介システムを国家独占と見る考え方を批判している。
「ILO 96号条約の見直しが問題になっていますが、日本は、その第二部でなしに、第三部を批准しています。二部は職業紹介は一切国家の独占下で行うべきだということで、フランスとかイタリアが批准し、ドイツは昨年批准を廃棄しました。日本は第三部を批准し、職業紹介については国の管理監督下に行うということでは有料職業紹介事業が許可制で営業を認められています。日本はその点では職業紹介システムは国際的に見て大変弾力的です。この点が時々誤解されて、日本の職業紹介システムは国家独占で硬直的だという批判がありますけれども、これはどうも当たらない」（高梨昌、p. 9）。
- 5) なお、小島氏のこの主張は必ずしも民間職業紹介事業の業界の意見と一致しているわけではない。業界のなかには許可制を廃止すると安易に参入する業者が増え、業界のイメージが損われることを警戒する声がある。
- 6) 業界によれば、現在でも経営管理者や技術者の民間職業紹介事業の場合は、求職者から規定の受付手数料を徴収していない業者がかなりある。
- 7) 「労働は商品ではない」というフィラデルフィア宣言で語られた原則は、小島氏の主張に反して、ILO 96号条約を審議した1994年 ILO 第81回総会においても改めてその維持が確認されている。
- 8) 以下の経過は第81回 ILO 総会に向けて提出された ILO 事務局レポート（ILO [1994a]）序章を参照した。
- 9) 日本では1985年に労働者派遣法が制定された。
- 10) この調査をリードしたのは、ILO 事務局の中で早くから労働者派遣事業問題に積極的に取り組んできた Sergio Ricca である。彼はこの時、日本でも調査を行っている。彼は94年総会に向けて ILO 事務局が提出した報告書（ILO [1994a]）の執筆者でもあり、この間96号条約改正問題をリードしてきたが、95年9月に ILO 事務局を退職した。
なお、S. Ricca は労働者派遣企業の国際的組織である CIETT の21回総会に招かれた行った講演のなかで、労働者派遣事業は企業と求職者が常用雇用に入るまで相互の試用の機会として有効との見方を示している。また ILO 96号条約を改正し、現代の慣行を反映した原則を導入しなければならない、合理的な労働市場の機能とともに労働者の保護を確保しなければならない、と述べている（Sergio Ricca, 1993）。なお、S. Ricca（1982）もあわせて参照されたい。
- 11) 使用者側代表の発言要旨は次のとおりである。
（PREA が増大したのは彼らが労働市場の必要にすばやく応えたからである。PREA は求職者に常用雇用への道を見つけたり、また非正規雇用を選択した労働者にも仕事を提供するなど社会的貢献をしている。公的職業紹介所の役割は全国的雇用計画の立案や失業者の職業訓練に重点がある。公的職業紹介所と PREA とは労働市場で異なる需要を満たしている。両者は対等であるべきで、効果的な活動をするためには PREA は公的職業紹介所に従属すべきではない。PREA への政府の規制は、地

下経済の増加を招き、労働市場の透明性を損ねる。)

これにたいし労働者側代表は次のように応じている。

(PREA は必ずしも肯定的役割ばかりを果たしたわけではなく、しばしば否定的な結果をもたらした。PREA は時として安定雇用や労使関係の安定的システムを犠牲にして不安定雇用を増加させている。我々は求職者と労働者を保護するために新基準の設定を強く支持した。その目的は労働者への保護を提供するものでなければならない。われわれは市場を宗教とかコントロールできない力のように捉える1980年代のスローガンを拒否する。) (ILO [1994b], pp. 27 / 4-27 / 6)

- 12) 「労働は商品ではない。しかし、雇用全体、賃金、雇用の部門間や職業間の配分、労働条件が決定される過程として「労働市場」の機能に言及することは有益である。」(ILO [1996a], p. 8)
- 13) だが、今日の失業の主要な要因は果たして労働市場における情報の偏在性にあるのだろうか。少なくとも日本について言えば、こうした点に失業率上昇、失業者増大の要因があるのではない。1980年代以降、バブル期を除いて失業者が増大している背景には、減量経営戦略、雇用の弾力化戦略がある。この雇用の弾力化は規制緩和政策によって支えられているため、規制緩和の推進によって雇用の弾力化が進めば失業者はむしろ増加するだろう。
- 14) なお、先のILO報告書 (ILO [1996a]) は契約労働について次のように述べている。
「本報告書では、契約労働とは採用した労働者を使用者企業に派遣する業務と定義しており、その場合、契約業者は派遣する労働者のすべてまたはその一部を選抜し、機器などを提供するほか、これらの労働者を管理する。こうした契約労働は従来の業務請負業 (Job contracting Enterprise) の延長線上にある。使用者企業の特定の業務を請け負うため、派遣労働者を雇うことを専門とするPREAが次第に増えている。労働者派遣企業とは異なり、これらの業者は機器の手配をし、派遣労働者を編成し、職場では彼らの監督も行う。」(ILO [1996a], p. 32)
- 15) 報告書は「新基準の主な目的は、労使関係がPREAの活動に影響されるという状況を踏まえて、劣悪かつ非倫理的な慣行から労働市場を守り、労働者の利益を擁護することである」と述べている (ILO [1996a], p. 73)。
- 16) ドイツでは派遣労働者の30%から、多い場合には50%が派遣先で正規労働者として採用されているという。これについては佐賀 (1996) を参照されたい。
- 17) 「職業紹介事業の独占は新たな職業構造を生み出そうとするPREAのダイナミックな取り組みを阻む。それゆえ、独占的な公的職業紹介所は望ましくない。これまでPREAは労働市場の管理に新たなやり方を取入れる試みを絶えずつづけてきた」(ILO [1996a], p. 39)。
- 18) 「労働者の社会的・経済的な地位が向上、人権保障も充実、教育水準も飛躍的に高まり、情報化が進んだ現在、当初懸念された弊害の多くはもはや完全に過去のものとなりつつある。今や働く者一人ひとりが、自己のmarketability (市場性) を強く意識する時代となったのである」(「就業機会の拡大」研究会, p. 45)。
- 19) 労働者派遣法が禁じている業務 (生産工程や研究開発補助の業務など) への違法派遣、偽装請負、派遣契約の派遣先企業による中途解約、派遣労働者の社会保険加入を回避するための派遣契約の短期化、派遣先による種々の違法行為 (派遣労働者にたいする事前面接や派遣契約外の業務の押しつけ) 等々。これらにたいして制度上は苦情処理システムが設けられているが、多くの派遣労働者は、派遣先を紹介してもらえなくなることをおそれて苦情を訴え出るのを躊躇しているのが現実である。これらの詳細については派遣労働ネットワーク・日本労働弁護団、前掲報告書を参照されたい。
- 20) なお、「就業機会の拡大」研究会は「優勝劣敗の単純な競争システムでもなければ、相互依存の共生システムでもない」「競生」なる概念を提案している (同研究会, p. 45)。
- 21) 「現在、国が独占している求人・求職データベースを、求職者のプライバシーに配慮しつつ、一定条件の下で民間の職業紹介機関に提供し、職業斡旋のパフォーマンスの向上を図る」(「就業機会の拡大」研究会, p. 57)。
- 22) 脇田滋氏は日本労働法学会第90回大会シンポジウムで小嶋氏の議論にたいして次のような批判をし

ている。

「本日のご報告を聞きまして一番納得できなかったのは、労働法的な意味での労働者対使用者の対抗という視点がないことです。雇い入れの段階、しかも現在のような不況の時代には、労働者は雇い入れのときに一番弱い立場に立つわけです。従属的労働関係と言われるわけですが、そういう中での最初の労働関係の成立の問題という視点が必要です」（日本労働法学会、p. 205）。

【付記】

本稿脱稿後、新たに生じた事項を付記しておきたい。

1996年5月に改正された労働者派遣法は同年12月16日に施行された。また同日、労働者派遣事業の対象業務について従来の16業務に加えて新たに11業務追加する政令もあわせて施行された。なお、95年12月の中央職業安定審議会建議で追加対象業務に含まれていた「病院における介護の業務」は今回の追加対象業務からは除外されている。

ついで1996年12月24日、中央職業安定審議会は労働大臣にたいして、有料職業紹介事業の取扱い職業を事務的職業（ただし新規学卒後1年以内の者は除く）や販売の職業（同前）などホワイトカラー職種にまで拡大すること、および従来の手数料に加えてコンサルタント料やカウンセリング料という名目で徴収することを認めることなどを含む建議を行った。これを受けて労働省は省令を改正し、建議の内容を1997年4月より実施に移す計画である。