

特別寄稿

雇用危機克服が中心課題
HIV/AIDS勧告採択と
家事労働者の基準設定に向けた討議もなかじま しげる
中嶋 滋

ILO理事、連合・国際顧問

- 第99回 ILO総会報告 -

はじめに

今年のILO総会は、昨年の総会のように一見して際立つ特徴がないように見えたが、国際労働基準の設定の面からも、基準適用、重要文書のフォローアップの面からも、そして勿論、当面する最重要課題である雇用危機克服の面からも、非常に意義深い討議の場であった。

筆者は労働側を代表して総会副議長を務める貴重な経験をしたが、それに関わる若干の話題を提供することも含め総会討議の主な内容を報告し、ILOの活動に興味を持っておられる皆様の討議の素材に供したい。

主要議題と討議の特徴

今年の総会の主要議題は、まず基準設定に関して2議題、HIV/AIDSと仕事の世界（勧告採択に向けた第2次討議）と、家事労働者のデーセント・ワーク（条約採択に向けた第1次討議）について基準適用委員会での、一般調査がなされた122号条約をはじめとする雇用政策に関する諸基準に関する討議ならびにビルマ軍事政権による強制労働禁止条約（29号）違反案件を含む25

の条約違反案件の個別審査、さらに2008年採択の「社会正義宣言」のフォローアップとしての雇用に関する循環的討議と、それに関連した98年採択の「新宣言」のフォローアップの見直し、そして本会議場での児童労働に関するグローバル・リポートを巡る討議と、各国政労使による代表演説、であった。

昨年の総会は、世界経済危機、特に深刻な雇用危機に対してILOがいかに対応するかが最大のテーマで、「仕事に関する世界協定（グローバル・ジョブズ・パクト）」が採択された。このことは、総合的で迅速な対応策を提起した点で、G8やG20などの政府間会合において貴重な提言として受け止められるなど国際社会で高い評価を受けた。今年は、昨年のような緊迫した雰囲気ではなかったが、「雇用なき回復」といわれる状況下で、雇用危機克服が引き続き中心課題の一つであった。基準適用委員会での一般討議ならびに循環的討議のテーマが雇用であったことから二つの委員会で討議され、委員会レベルでの交流もなされるという異例の取り組みがあったのも、この課題の重要性を示した。

雇用をめぐる討議

事務局長報告と議論の焦点

ＩＬＯ総会に向けた事務局長報告は、「ディーセント・ワークを伴う回復と成長」と題され、世界的な金融危機からの回復の兆候が弱いながらも見え始めたが、公的債務による新たな金融危機のリスクが出現していると指摘した。また、各国政府がこのリスクに対処するにあたり、世界の失業ははまだ記録的に高い水準にあり、実体経済で働く多くの労働者にとって、回復はまだ始まっていないことを忘れてはならないとも述べた。さらに、雇用の回復なくして持続可能な成長は成し得ず、ディーセント・ワークで働く人々によって支えられた成長が、財政赤字と公的債務を削減する持続可能な道筋への基盤になるという基本認識を示した。こうした基本認識のもと、均衡のとれた回復に向けて、危機対策からの教訓を活かし、確実な回復と公正なグローバル化への政策課題を明らかにすること、そのために新たな課題に取り組むＩＬＯの能力強化が必要であること、を訴えた。

事務局長報告が指摘したように、各国政府による様々な景気刺激策と、中国やインドなどの経済新興国の急速な回復・成長に牽引され、世界経済は回復基調にあるといわれるが、雇用回復を伴った安定的な回復・成長軌道に乗ったとはいえない不安定・不確実な状況にある。高い失業率、不安定雇用の拡大、ワーキング・プアの増加などの深刻な問題は、改善の兆しもない。加えて、ギリシャやポルトガル、スペイン、さらにはハンガリーなど東欧諸国にまで拡大している金融・財政危機に現れているような予断を許さない状況もある。こうした状況下で、安定した雇用の拡大と社会保護の拡充をいかに図るか、その取組みの中でＩＬＯがいかなる役割を果たしうるのかが、議論の焦点であった。



議長席に座る筆者と報告するソマビア事務局長

カギはGJPの実施

この議論は、昨年採択された「グローバル・ジョブズ・パクト（GJP）」をいかに実効的に実施するかという課題に直結するものであった。それとともに各国政府が模索している「出口戦略」にも深く関わる。財政危機の克服にむけた緊縮財政政策が指向される傾向が強い中で、安定雇用および社会保護の拡充を政労使三者の合意を基に追求することは、きわめて難しいのが実態だ。この点に関して、ギリシャの労働大臣は、雇用に関する循環的討議の中で、労働者の権利・労働条件の保護、財政および経済の立て直しを、相対的な兼ね合いの中で、両立させる為の政策を絶対成功させなくてはならないと言っていたが...

労働側は、GJPが提起したように「危機」の克服は単なる回復であってはならず「危機」をもたらした原因の克服を含めた新しい世界の創造でなければならぬので、緊縮財政政策に走るのではなく、雇用創出が経済成長を生み出す面も重視し、マクロ経済政策や労働市場政策、社会政策、通商・投資政策などの中核に雇用と社会保護を据えてそれぞれの政策の一貫性・整合性を確保すべきである、と主張した。また、IMFや世銀など他の国際機関と連携して一貫性・整合性ある政策を実施するためのフレームワークが必要であること、そのためILOとして国際レベルでの規範となる

勧告を発出すべきであること、各国は、雇用について専門家による詳細な相互調査（ピア・レビュー）およびILO「多国籍企業および社会政策に関する原則の三者宣言」に関するレビューを実施すべきこと、ILOはマクロ経済政策の分析力を強化すべきであること、を提起した。

使用者側は、ILOの果たすべき役割を特化すべきとの立場から、経済政策においては、成長をいかに雇用に移すのかということに集中すべきであり、ILOはマクロ経済政策ではなく労働市場政策に特化すべきであると主張した。その上で、成長は雇用を伴うべきものではなく、価値ある活動に投資がなされて初めて雇用が生まれる、基本的には企業の持続可能性が重要であり、これは雇用にとって中核となる要素であることを強調した。また、労働市場の規制緩和を促進させ需要に対応できる弾力性あるものにすべきであること、雇用に足り得る技能・能力の向上が必要であることも、併せ強調した。

事務局長への要請

こうした議論を受け、循環的討議委員会は、使用者側の反対もあり、新たな勧告を採択する合意には至らなかったが、事務局長に対して次の要請を行うこととした。その一は、国際レベルにおいて経済・金融・雇用・社会政策の間でより良い一貫性・整合性を実現する観点から、主要な国際金融経済機関や他の関係する国際機関と早急に議論すること。その二は、本年11月のILO理事会に向けて、これら政策間の一貫性・整合性を促進することを目的に、要素と可能な枠組み形態を概括した文書を理事会に提出すること。

この文書は、政府と社会的パートナーに最善の可能なアドバイスを与えるための首尾一貫した枠組みを提供すべきものであり、さらに、政府と社会的パートナー間の連携と経験交流を高めつつ、

完全に生産的な雇用とディーセント・ワークを経済社会政策の中心に据えることを実現するためのものである、と位置づけられた。

最重要課題の雇用危機克服対応策は、当面理事会討議に継続されるが、重要なのはGJPで提起された原則をふまえた対応メニューから自国に最適なものを政労使三者の協議を通じて選択し共同実施する具体的対応である。その際に、危機的な現状をしっかりと見据え早急な改善を図ることと同時に、それをもたらした規制緩和や国際労働基準無視などの原因を法制度的にも除去することの必要性を共通認識することが重要である。二度と悲劇的で過酷な事態を招かないために。

基準適用をめぐる討議

雇用に関する一般調査討議

総会常設の委員会・基準適用委員会では、「条約勧告適用専門家委員会報告」に基づき、主に一般調査についての討議と個別審査が行われた。

本年の一般調査は、「公正なグローバル化のための社会正義に関する宣言」（2008年）に照らし、雇用関連の次の諸基準を対象に行われた。雇用政策に関する条約（122号）、人的資源の開発における職業指導及び職業訓練に関する条約（142号）、職業安定組織の構成に関する条約（88号）、民間職業仲介事業所に関する条約（181号）、中小企業における雇用の創出を奨励するための一般的条件に関する勧告（189号）、協同組合の促進に関する勧告（193号）である。討議を通じ、これら諸基準の尊重遵守が雇用劣化克服に有効であること、特に122号条約の実施促進が重要であることが確認された。

25件の個別審査

個別審査は、各国における既批准条約の適用状

況に関する審査（ビルマにおける第29号条約違反に関する特別セッションを含む）で、25件について実施された。審査リストは労使間の合意を通じて確定されるが、コロンビアと英国の87号条約に関する案件が使用者側の強い反対でリストから落とされ、労働側には強い不満が残った。審査を通じそれぞれの違反状況克服に向けた委員会の結論が出されるが、違反がきわめて深刻な場合や、当該国政府に違反克服に向けた真摯な対応がみられない場合、スペシャル・パラグラフに記載される。本年は、中央アフリカの138号条約（最低年齢）違反、ビルマの87号条約（結社の自由と団結権の保護）違反、スワジランドの87号条約（結社の自由と団結権の保護）違反の3件が記載された。

使用者側の挑戦と攻撃

本年の委員会討議で特記すべきことは、使用者グループの対応である。それは、使用者側からの専門家委員会に対する挑戦と攻撃である。87号条約（結社の自由・団結権保護）、158号条約（雇用の終了）、169号条約（先住民・種族民）に対する専門家委員会の解釈・見解に、使用者側が執拗に反対を唱える場面が繰り返された。特に、87号条約の下でのスト権保障に対して、条約に「スト権」という文言がないことを盾に、「スト権は87号条約に保護されている団結権から当然に導かれるものである」とする専門家委員会の見解は妥当ではなく、その見解は見直されるべきであるとの主張を繰り返した。国際法、労働法、社会法の国際的権威で構成され、高い見識と公正さを持って「ILOの良心」と評される専門家委員会に、こうした攻撃をかける使用者側に対し、労働側は非常に強い警戒感を持った。38の先進工業国政府で構成されるIMECグループもまた、専門家委員会を擁護する姿勢を明確に示した。

依然として深刻なビルマ問題

ビルマの29号条約（強制労働）違反に関する特別セッションが今年（10回目）も行われた。ビルマ政府は、ILOと政府との間で結ばれた「補足覚書」の翻訳冊子や児童労働撲滅への理解を促進するための冊子の配布、さらには、問題への認識を深めるためのワークショップの開催なども行っていると説明したが、各委員は、強制労働が依然として広範に行われ、法制面での改善もなく、強制労働を強いた者への処罰も行われていないに等しい状況にあることなどを指摘した。委員会は、結論として、2000年と2006年の決議の有効性に言及するとともに、政府に対し、関係法の改正、憲法改正、犯人の処罰、苦情申立メカニズムの強化と実効性確保、国全体を通じた啓発活動、等々の処置の遅滞無き実施を求めた。さらに、人権侵害が継続していることへの深い憂慮を表明し、アウン・サン・スー・チー氏や政治犯の釈放を求めた。

また、ビルマの87号条約案件について、労働側グループ議長のトロットマン氏（バルバドス、ILO理事）は、この問題に対するビルマ政府の理解を深める差し迫った必要性に鑑み、労働側グループがILO憲章26条に基づく苦情申立を行う手続を整えたと述べ、総会全体の注意を喚起した。この手続により、87号条約についてもビルマに対する審査委員会が設置される可能性が非常に高まったと言え、今後のILO理事会での審議が注目される。

基準設定討議（HIV/AIDS）

勧告の構成

昨年の第98回総会において、「HIV/AIDSと仕事の世界」に関する国際労働基準設定に向けた第一次討議が行われ、「報告（案）」が取りまとめられた。この報告（案）に基づいてILO事

務局は「勧告案を含むレポート」を作成して加盟国へ送付し、意見提出を求めた。「勧告案」は各国からの報告を受けて修正され、本年の委員会における第二次討議のベースとなった。勧告案の構成は、前文、定義、適用範囲、一般原則に続き、国の政策とプログラム、その実施、フォローアップ、である。

国の政策とプログラムでは、差別禁止及び機会と待遇の平等の促進、予防、治療とケア、支援、検査、プライバシーと秘密保持、労働安全衛生、子どもと若年者について、また実施に関しては、社会的対話、教育・訓練・情報提供及び協議、公共サービス、国際協力について、それぞれ規定された。

労働側の主張と到達内容

当初、労働側はより効力の強い「条約」を求めていたが、「勧告」になったので、そのため、従来の「勧告」より強力な効力を持つものにしていくことを基本に、審議にあたっては、強制検査と差別の禁止、プライバシーと秘密保持については必ず確保する、一番リスクの高い人々を必ず「範囲」の中に入れ込む、生計費獲得手段を確保することの重要性を強調する、強力なフォローアップメカニズムを組み込む、事務局案は良いところが多いので、これを弱体化するような修正をさせない、を基本に臨んだ。

政労使それぞれから計117本の修正案が提出され、特に「定義」と「範囲」について多くの時間をかけて議論が行われた。この勧告にカバーされる労働者の範囲について、労働側としてはより幅広い範囲を明示することを求めたことに対し、使用者・政府側委員と意見が対立した。激論の末、ほぼ労働側の意見が盛り込まれた形で決着した。特筆すべきは、これまでのILO条約・勧告になかった軍隊や警察官をもカバーしたことで、国際

労働基準としては画期的なことであった。

勧告は、仕事の世界におけるHIV / AIDSの予防、治療、ケア、サポートへのユニバーサル・アクセスを強化することを目指し、職場及び全国レベルでの反差別措置ならびに命を救う可能性を秘めた予防計画に関する規定を含んでいる。また、特に雇用継続の点から見たHIV / AIDS感染者の雇用と所得創出活動の重要性も強調している。

また、勧告をより実効性の高い、強力なものとするため、「勧告の促進と実施に関する決議」が採択された。この決議は、ILO理事会に対して、新基準の実施に向けてより多くの資金を割り当てること、その幅広い実施を達成するためにグローバルな行動計画を策定すること、加盟国に定期報告を求めることなどを、要請・提案する内容となっている。

基準設定（家事労働者）討議

文書の形式と骨子

委員会はILO事務局が事前に加盟国政労使に対して行った質問の回答をもとに作成した「結論（案）」に基づき、「家事労働者のためのディーセント・ワーク」に関する国際文書の形式、家事労働・家事労働者の定義、条約に盛り込む内容、勧告に盛り込む内容、について審議した。

今回の議論の結論として、来年採択される国際文書の形式を「勧告によって補完される条約」とすること、および条約及び勧告に盛り込まれるべき骨子を確認した。

条約案を主張したのは労働側と、移民の家事労働者の送り出し国、そして受け入れ側であるEU、アメリカなどであった。これに対し、使用者側と一部の受け入れ国は勧告案を主張した。内容に関しては、厳しいものを盛り込もうとする労働側や

アメリカ政府に対し、使用者側やEU諸国政府は多くの国が批准できる柔軟な内容にすべきだと主張した。

家事労働者を巡る課題は、ILOの最重要課題である「すべての人々にディーセント・ワークを」から大きく外れている労働者群の実態をディーセントなものにしていくという課題に他ならない。優れて基本的人権に関わる問題でもある。その背景に、圧倒的多数が女性・女児で、移民労働者であることや、トラフィッキングや人身売買、児童労働、虐待や暴力などとも関連する過酷な実態におかれていることが、世界中で広く認識されていることがある。したがって、人権関係NGOの関心も非常に高くILO総会への参加者も多かった。

注目された米政府の対応

もう一つ注目すべきは、アメリカ政府の対応であった。アメリカ政府は勧告でなく条約を、内容も厳しいものにすべきだと再三主張した。これは従来のアメリカ政府のILOにおける対応と大きく異なるものであった。その背景として考えられるのは、高齢化などによって家事労働に対する需要の拡大が予測されること、家事労働者の保護が米国内で不十分であることだ。それらが、条約策定を契機に国内法制を改正するという政治的意志を強くさせ、今回の対応につながったのではないかと。オバマ政権の主要な支持母体であるヒスパニックやアフリカン・アメリカンがこの問題について強い関心を持っていることもある、と思われる。

定義と内容

家事労働の定義は「家庭の中又は家庭のために雇用関係の範囲で行われる労働」となった。また、家事労働者とは「報酬を得て家事労働に従事する者」とされ、仲介事業者に雇用される労働者も含

むことが確認された。「条約の適用除外労働者の範囲」については、職業として家事労働に従事しない者は除外されることとなった。ただし、学生が学費や生活費を稼ぐために家事労働に従事する場合は条約の適用対象とされることが確認され、記録に留められた。

条約に盛り込む基本原則に関する討議では、家事労働者に「結社の自由」があることを盛り込むことに対抗して、使用者側が家事労働者の雇い主にも「結社の自由」の権利があると明記するよう主張し投票を求め、投票が行われたが、結果は定足数を満たさず否決となった。この対応は、時間切れを狙った議事引き延ばしであると避難されるものであった。

勧告の内容をめぐる討議では、条約に関する討議を受けた修正が行われたものの、ほぼ事務局案の内容が確認された。その背景には、使用者側の引き延ばし作戦により議事が大幅に遅れ、結論がまとまらないことへの労働側・政府側の危機感があった。労働者側は、政府側と協議を行い、事務局原案を支持し、それぞれが提出した修正案を来年の討議を前提に撤回する戦術をとった。

「新宣言」(98年)の フォローアップ見直し討議

維持されたメカニズム

2008年宣言に基づく循環的議論と98年宣言のフォローアップをどう調和させていくかという課題であった。事務局提案は、98年宣言のフォローアップを、2008年宣言のフォローアップに組み入れてしまうというものだった。しかし、討議の中で、職場における基本的権利は非常に重要であり、これをフォローしていくべきであるという意見が大勢占めた。そして、98年宣言に基づく中核的労働基準(基本8条約)の実施状況報告や、理事会で

のレビューは従来通り行うことが確認された。ただし、グローバル・レポートについては総会の循環的議論のための報告書を補完する報告書として引き続き発表されることとなったが、実質的には重複などを避ける意味で、対象分野については、1～3分野に絞るのか従来どおり4分野を扱うのかについて、理事会が決定できることとされた。

むすび

最後に、総会副議長を務めた経験から1、2のエピソードを紹介しておきたい。家事労働者のためのディーセント・ワーク委員会に人権関係NGOのメンバーが多数オブザーバー参加した。その活発なロビー活動によって議事の進行が阻害されているという指摘が使用者側からあり、それが役員会（正副議長で構成）で取り上げられた。ILOの基本構成は政労使だが、NGOも含め多くの人に関心を持ってもらうことは歓迎すべきことだ。しかし議事妨害につながってはならないので、まず実態を見ようということで、議長団で全委員会を巡回したが、混乱はなく議事が進行していた。多分に議論の仕方に関するカルチャーの相違によるオーバー・リアクションがもたらした問題であったようだ。

もう一つは、パレスチナに関する問題。総会直前に、ガザへの支援物資を積んだトルコからの輸

送船をイスラエルが攻撃した事件が起った。それに関して事務局長も開会冒頭の演説で遺憾の意を表明した。労働側は強い抗議声明を發した。本会議場での代表演説で、アラブ諸国やヨーロッパの一部諸国の代表がこの問題を取り上げ、イスラエルを強く非難した。しかし、発言が過度に政治的である場合は、ILO総会の議論目的から外れるとして議長は制止しなくてはならない。リーガル・アドバイザーの助言はあるが、制止のためにハンマーを叩くか否かそれなりのプレッシャーがあった。

日本に関する問題で特記しておきたいのは、日本政府の代表演説に関してだが、民主党政権による新しい方向性を強く打ち出した従来とは大きく違った画期的な演説であったことだ。その内容は、公務員制度改革について労働基本権を付与する方向で検討を加速し、来年の通常国会への法案提出を目指すことを明言したこと、および、新成長戦略の中でディーセント・ワークの実現を打ち出し、雇用戦略に関する社会対話の重要性を強調したことが中心であった。

その社会対話に関連して、使用者側の姿勢が懸念される。三者構成主義をないがしろにする対応が最近目立つからだ。安定した持続可能な発展には、ILOの基盤である三者構成主義の効果的機能発揮が必要なのである。