

# ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説

(2013年7月31日付第139号)

## ◆ ◇ 不安定労働 ◇ ◆ ◆ ◇ (Precarious work) ◇ ◆

### I. 不安定労働とは

非標準的な仕事、非典型的な仕事、非正規雇用など、呼称は様々ですが、1人の使用者の下で固定労働時間のフルタイム正社員として働き、大体において予見可能で安定した職歴を終えると確定給付の年金がもらえるという古い典型的な標準的労働者としての働き方は現実にはますます見られなくなってきています。今年のILO総会に提出された事務局長報告の中で、ガイ・ライダーILO事務局長は、今日の生産と雇用の性格の変化を指摘して、「非典型的」と思われてきたものが典型になり、「標準的」なものが例外となっていて記しています。これが「ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)を全ての人へ」というILOが掲げるディーセント・ワーク課題の達成に関係するか否かまたはどう関係するか、そして関係するとしたらそれに対してどんな手立てを講じるべきかに関しては強い意見の対立が存在します。確かなのはこれらの労働形態はしばしば安定性を欠き、最低限の保護しか与えられていない不安定労働であるということです。

不安定労働は新しい現象ではないものの、その急増もあって最近、国内・国際的に注目を集めてきています。労働組合は少なくとも1990年代半ばからILOに対し、これに関する調査研究を行い、仕事の世界で広がりつつある不安定性の課題にもっと真剣に取り組むさらなる行動を取ることを求め続けてきました。現在、不安定労働と呼ばれるものを特徴付ける要素は、当時はそのように呼ばれていなかったものの、1997、98年のILO総会における契約(請負)労働に関する議論に登場しています。異論はあったものの契約(請負)労働者とは、大体において、臨時契約で働く労働者、派遣会社や下請け業者などの第三者に雇用されて利用者企業に労務を提供する三角就労関係にある労働者、そして実際には業務を提供する企業に従属しているかその企業の活動に組み込まれているにもかかわらず自営業者と呼ばれる労働者、つまり、偽装された雇用関係、不明瞭な雇用関係、三角雇用関係の下で働く労働者を含むものと理解されていました。

近年、多くの労働組合がそれぞれ独自にしかし大体において一致している定義を用いて不安定労働に反対するキャンペーンを展開しています。例えば、国際金属労働組合連盟(IMF)の提案する定義は次のようになっています。「不安定労働とは、使用者による正社員を最低限まで制限または縮小し、人員の柔軟性を最大化し、リスク負担を労働者に転嫁することを目指した雇用慣行の成果物であり、この結果生まれる仕事は典型的に、終身雇用ではなく、臨時的・一時的で不安定かつ不確定な職であり、そのような職にある労働者はしばしば、労働法の対象でなく、社会保障の保護も提供されない」。また、国際公務労連(PSI)は、「待機契約、臨時契約、職業仲介事業所を通じた契約、一時契約、パートタイム契約、季節契約、偽自営業、直接の労使関係の不在または不明確な労使関係の利用を通じた不確実性と不安定性」を不安定労働の特徴としています。

不安定労働という言葉は世界中で一般的に用いられるようになってきていますが、その定義は依然として多面的で漠然としています。状況をさらに複雑化させるものとして不安定性の状況は国や地域、政治経済・社会構造、労働市場によって幾分違った形を取り、したがって、臨時労働や非典型労働、非標準労働など、様々な言葉で表現されています。さらに企業が規則を回避したり、従業員を犠牲にして自社の収益性を増すために規則の抜け穴を見出すたびに常に新しい方法が用いられ、不安定性の形は拡大を続けているように見えます。しかし、2011年10月に開かれたILOの「不安定雇用の撲滅に向けた政策と規制に関する労働者シンポジウム」の背景文書はこのような多様性の中から見出される幾つかの共通の特徴として、以下の3点を挙げています。

1. 使用者がリスクと責任を労働者に転嫁する手段として用いられていること
2. 使用者の身元が明確でないこと
3. 労働組合の権利が不十分であるか、全く権利がない場合さえあること

そして、不安定労働の撲滅に向けた共通行動課題の策定などを目的としたこのシンポジウムでは、四つの不安定な労働条件を特徴とする(◇低賃金、◇雇用終了に対する不十分な保護、◇フルタイムの標準的な雇用に通常関連する社会的保護や手当を得られないこと、◇労働者が自らの就労に係わる権利を行使する機

会をもたないか、その機会が制限されていること)以下の2種類の契約取り決めに焦点を当てた検討が行われました。

1. 有期契約(有期労働、短期労働、臨時労働、季節労働、日雇い労働、アルバイト)
2. 雇用関係の性格(三角雇用関係・偽装雇用関係、偽自営業、下請け契約、派遣契約)

## II.不安定労働の成長

雇用の不安定化は世界中至る所で見られる現象ではありますが、統一的な定義がないためにその成長の規模を統計的に把握することはできません。そこで、今年10月に予定されている第19回国際労働統計家会議では、不安定雇用の指標として利用できる潜在力などを考慮し、現行5分類の従業上の地位別国際分類(ICSE-93)の細分化に向けた議論を開始することが提案されていますが、2011年10月のシンポジウムの背景文書は差し当たり不安定性の成長と最も密接に関連する就業形態として、臨時雇用、とりわけ有期契約と派遣労働の最近の趨勢を示しています。

また、不安定性を生み出す最大の源泉としてインフォーマル経済の存在があります。2002年のILO総会で行われたディーセント・ワークとインフォーマル経済に関する一般討議の結論文書は、インフォーマル経済を「法または実務上、公式の取り決めの対象でないか十分に対象とされていない労働者及び経済単位によるあらゆる経済活動」を指すものとし、これを受けて2003年に開かれた第17回国際労働統計家会議で採択された「インフォーマル就業の統計的な定義に関する指針」はインフォーマル就業を「所定の基準期間に、フォーマル・セクターの企業、インフォーマル・セクターの企業または世帯で遂行されるインフォーマルな仕事の合計」と定義しているため、零細事業主や家族従業者なども含まれますが、最新のデータによれば、非農業部門のインフォーマル経済で働く人は東欧・中央アジアでは就業者全体の10%、中南米では51%、中国を除く東・東南アジアでは65%、サハラ以南アフリカでは66%、南アジアでは82%を占めていると見られます。このように途上国を中心に世界中で相当割合の人々が従事するインフォーマル経済における労働は、基本的な権利、ディーセント・ワークの機会、社会保障・労働法による保護を欠いており、これらの労働者に権利と機会が拡大されない限り、包摂的な開発は不可能と考えられています。

インフォーマル経済は一般に経済的不安定性を特徴としています。臨時的な就業形態の拡大によってインフォーマル経済は今や先進国の中心部にまで到達しています。旧計画経済諸国の資本主義世界への統合も数百万人の労働者の雇用形態を新たなものに変えました。さらに最も懸念すべき傾向として、経済開発の印として途上国で見られる賃金雇用の増大に関しても創出されている仕事はより不安定な性格のものであることが判明しています。臨時雇用に関する文献から得られる証拠は、賃金、手当・給付、訓練、組合に代表してもらう機会などの点で、臨時契約の仕事の質は正社員の仕事より低いことを示しています。

経済協力開発機構(OECD)諸国における臨時雇用は1980年代より着実に成長し、2007年に賃金労働者全体の12%台(1985年9.4%)になっています。同じ期間にOECD諸国における正社員全体の伸びは21%であったのに対し、臨時雇用の伸びは55%に達しています。OECD諸国の中でも細かく見ていくと違いがあり、伸びが最も顕著な欧州連合(EU)では就業者全体の伸びが26%であったのに対し、臨時雇用は115%増を記録しており、賃金労働者に占める割合は8.3%から14.7%に増加しています。

米国、オーストラリア、英国など、雇用がほとんど保護されず、使用者が随意に解雇できる伝統が強い国では、臨時雇用の割合は比較的低いままです。スウェーデンを除き、北欧諸国では変化がないか割合が少し低下しています。中欧諸国では5%増のスロバキアから28%増のポーランドまで、全てで伸びが記録されています。ギリシャとトルコは臨時雇用の割合が1980年代には約20%でしたが2007年には13%程度と共に低下しています。1990年代に共に金融危機を経験し、どちらも労働法改革を導入した日本と韓国も同じような道をたどり、臨時雇用の割合は相当に増加しました。ただし韓国ではこの傾向が近年少し反転しているように見えます。なお、日本の非正規雇用の状況については、2007年11月30日付第66号トピック解説で取り上げていますので、そちらをご参照下さい。

労働市場の情勢が一般的に好転した過去10年間においても臨時雇用は増大してきましたが、2008年の金融・経済危機以後、真っ先に一時解雇の対象になったのはこういった契約の労働者でした。

大多数の労働者が依然として自営業者としてインフォーマル経済で働いている国では社会保障や労働法が適用されるフォーマル・セクターにおける良質の終身雇用契約の仕事の重要性を過小評価することはできませんが、最近世界各地から得られた分散的な統計証拠はどれも皆同じ方向を指し示しているように見えます。つまり、過去10年間における賃金雇用の割合の増加は一般に、終身雇用形態の正規雇用よりも条件が

悪い臨時労働や契約労働などのより不安定な形態の雇用の増大と連関しています。例えば過去20年間、生産グローバル化の中心地であった中国では民間部門の雇用が飛躍的に増大しましたが、国内出稼ぎ労働者とそれ以外の労働者による労働市場の分断や1986年以降に創出されたほとんど全ての仕事が有期契約によるものであったことなどからその多くが不安定な性格の雇用でした。都市労働者に関する2005年のセンサスデータによれば、農村からの非公式出稼ぎ労働者の73%を会社員が占めたものの、うち47%が契約がなく、25%が短期契約で、長期契約を結んでいた労働者はわずか1%となっていました。政府は2008年に労働者の保護を改善し、有期契約の期間の定めのない契約への転換を許す労働法改正を行いました。この改革が中国の労働者の雇用状況を大きく改善したか否か判断するには時期尚早です。

インドでも最近、フォーマル経済における不安定労働が増加しているように見えますが、このほとんどが斡旋業者を通じた請負労働者の利用増の形態を取っており、請負労働者が正社員を数で圧倒することもしばしばです。例えば、フォーマル製造部門における請負労働者の割合は1993-94年から2005-06年の間に就業者全体の13%から30%に増えています。南アフリカでも仲介業者を通じた請負労働が近年大幅に増えています。賃金雇用が相当に伸びた地域の一つであるマダガスカルでも、例えば、アルジェリアでは1997-2010年の間に増えた賃金・俸給労働者約270万人中220万人が臨時契約による労働者であったというように、創出された仕事の大半が有期契約形態によるものであったことが統計から示されています。かつては幅広く見られた低賃金雇用の伝統が多く、南米・カリブでも賃金雇用の不安定化が進んでいるように見えます。正規の雇用契約に基づく賃金労働者が就業者全体に占める割合は2000年代初めに改善を示したものの(2002年54.6%→2007年57.6%)、臨時契約労働者の割合も19%から26.5%に増えています。

### III. 不安定労働の問題点

歴史を通じて仕事は常に一定程度不安定なものであり続け、労働組合の取り組みの多くはまさに、団体交渉や法律を通じて雇用関係を体系付け、関連する条件の改善を目指すものでした。実際、ILO創設後の半世紀間にその活動は成功し、ほとんどの雇用が団体交渉や社会給付、法による保護に服す「標準的な」雇用契約によるものとなっていきました。

しかし、多くの人々にとって仕事と暮らしは常に不安定であり続け、今でもなおその状況は変わっていません。資本主義の下での雇用は常に投資サイクルのリズムに司られ、2008年以降の金融・経済危機に続く大量失業の再発とその持続は景気循環的な危機の存在を再認識させるものでした。今日のニュースには「激しい変動、乱高下」という言葉がたびたび登場しますが、激しく変動する世界とは不安定な世界であり、仕事は不安定になり、投資は不安定になり、企業も不安定で一夜にして消滅したり変貌する可能性があります。

今でもなお世界で最も就業人口が多い農業における雇用は常に不安定でした。これは季節労働が一般であるからだけでなく、地球温暖化の影響を受けて不安定性の度合いは一層増してきています。多くの雇用を提供し、世界的な成長産業である観光業では不安定労働が一般的で、かつては比較的安定していた職種も業務外注やアルバイト利用の圧力に屈しつつあります。随意雇用を標榜する世界最大の経済大国である米国における仕事は少数の例外を除き不当解雇からの法的保護がなく、不安定労働が通常です。

ではなぜ、あたかも新しい現象であるかのように不安定労働の問題が声高に語られるのでしょうか。それは今日の労働がかつては最も堅固な要塞と考えられてきたものを含み、ほとんど至る所で攻撃を受けており、それは労働者が団結権や団体交渉権といった基本的な権利を行使することを困難または不可能にするやり方で雇用関係の解体または希釈化を通じて行われているからです。

使用者が柔軟性や競争力の名の下に自らの責任を放棄しようとするグローバル・サプライ・チェーン(世界的供給網)の世界や政府が人間らしく働きがいのある完全雇用の目標をあきらめてしまった世界では、労働者はより低い賃金、より低い安全性、より好ましくない労働条件を提供し、団体交渉権の行使を一層困難にするような労働形態の取り決めを受け入れるよう迫られることがますます増えてきています。臨時契約が一般化し、仲介業者を通じた派遣労働などの仕事が普及し、アルバイトや日雇い労働、従属的な形態の自営業がフォーマル経済の中核を食い尽くす勢いで活発に用いられています。

不安定労働は個人にも社会にも深い影響を与えます。経済危機や金融市場の動乱は労働者の不安を呼び、失業者及び不安定な労働取り決めの増大は労働条件及び生活条件の質の悪化を招いています。エジプトから中東、北アフリカ、欧州に広がる社会不安は現在の労働・生活条件の耐え難さを訴えています。

不安定労働の一般化は既に広く社会全体を深く傷つける影響を与えています。一般的に言って、これは労働

働者や共同体を不安定で安全が保障されない状態に陥れ、生活設計の選択肢を乱しています。不安定労働に従事する人々が労働安全衛生上の問題を被る割合が高いことも見出されています。このような影響は性別分離を強め、既に不安定な移民労働者の状況を悪化させることとなります。不安と不安定が一般的な状況は労働者の組合離れを促進し、不安定な労働取り決めにさらに一層弱い状況を導きます。

不安定労働は長期的な決定・人生設計を行うために必要な安定性を人々から奪います。臨時労働者はとりわけ、契約の継続性が不確かであることや一般的な低賃金のゆえに結婚や子供、自宅購入などの計画を立てることができません。派遣労働者や有期労働者の間で「一貫した人生設計」を希望する声が特に高いことは複数の研究から示されています。例えば、カナダのホテル労働者に関するある研究では、同じ職場のアルバイト従業員とフルタイム従業員との間で作業組織と労働時間に関し大きな違いがあることが示されています。フルタイム従業員は作業組織の管理状況が満足できる水準でありワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）も良好と報告しているのに対し、同じ職種のアパート従業員の仕事スケジュールはもっと好ましくないものであり、加えて1日の労働時間の点でも週労働時間の点でも予見不能な変動にさらされていることが示されています。

失業と不安定な仕事は若者世代が明るい未来を展望することを難しくしています。例えば先進国・EU 加盟国の若者の失業率は2008年に13.3%でしたが2012年には18.1%に上昇し、スペインでは52.4%に達しています。欧州のある研究では臨時契約や派遣契約に基づいて働く若者の数がこのような柔軟な契約の一般的な利用の増大と共に増え、チェコやハンガリー、アイルランド、ラトビア、ルクセンブルクなど一部の国では若者労働力全体に占める臨時契約で働く若者の割合が2008年第3四半期から2010年第3四半期の間に6%以上の伸びを示していることが明らかになっています。不安定な契約の下で働く若者は各種給付制度からも排除されており、経済的な独立性を喪失し、低い社会福祉給付に依存しなくてはならなくなる危険があり、これはさらなる社会的排除に結びつく可能性があります。職業生活の予見不能性は私生活の予見不能性につながり、特に若者が長期計画を立てることを制限しています。社会的排除の影響は低い階級の若者に大きいため、このような状況下では階級分離が強まる可能性もあります。

不安定労働の取り決めはまた劣悪な健康状態とも関連しています。臨時労働者や派遣労働者はしばしば、危険で有害な労働環境、心理社会的なストレスが大きい労働条件、高い労働負荷、場所の異なる複数の仕事を移動するために要する不均等に長い移動時間といった問題にさらされています。不安定労働に従事する人々は遂行すべき業務に関して十分な訓練を受けている度合いが低く、監督制度によるその労働安全衛生の監視が十分でないことを示す調査研究もあります。雇用関係の不安定性そのものが精神衛生や情動に悪影響を与える可能性もあります。仕事の不安定性が高まり、社会給付が低下するにつれ、労働者はますます自らの健康と安全を危険にさらす仕事を受け入れるプレッシャーにさらされます。下請け労働者や派遣労働者により危険な仕事を外注することによって不安定労働に従事する労働者をより危険な業務の矢面に立たせるようにして、使用者が危険負担を移動させる目的で業務下請けを用いている場合もしばしばです。さらに、多くの国で自営労働者は労働者災害補償や健康保険の恩恵を得られず、傷病時には長く働けなくなる危険を抱えています。

伝統的な性別分業の概念の下では、女性は家庭で働くか非標準的な仕事に従事するものと考えられてきましたが、今日でもなお、家事労働や家内労働、食品加工、電子産業、衣料品産業など、伝統的に不安定とされてきた仕事では女性が多くを占めています。女性はまたパートタイム労働の多くを占め、したがって経済的な独立性を得るのに十分なほどの収入は減多に得られません。不安定労働の取り決めが女性により大きな影響を与えていることは世界中から報告されており、例えば、スペインでは女性の3分の1が有期契約の下で働き、韓国では女性労働者の3分の2が不安定契約で雇用され、その給与は正規男性労働者の約4割であることが示されています。女性が多くを占める産業部門はまた、主としてスキルも教育水準も低い農村出身の若い出稼ぎ女性を雇用し、女性労働者を非常に搾取的な労働条件にさらす傾向があります。

また、共同体内における不安定労働の割合の高さは平均より低い近隣協力・結束度合いと連関し、より貧しい共同体ではグループや団体に所属する人の割合が不均等に低いように見えます。日々のニュースにザッと目を通すだけでも不安定労働、危機、緊縮措置がいかにしばしば社会不安と怒りにつながる窮乏状態と社会の結束不足を招くか十分に理解できます。個人の活動の余地が限られているとの認識は次に集団的な欲求不満に火を付けます。不安定労働に従事する人々は搾取されていても仕事を失う危険を冒してまで団結し、団体交渉に従事しようと思う場合はほとんどなく、したがって不安定労働は労働組合の組織率をも脅かします。このように、労働の不安定化は市民参加の機会を奪うだけでなく労働運動の弱体化に向けた戦略的な手段と見ることもできます。不安定労働は要するに社会の現在の土台を大幅に弱めていると行うことができます。

#### IV.仕事の不安定化を推進する要素

労働の不安定化は複層的なプロセスであり、経済的な力の悪用、経済自由化、地球規模の資本移動、保護主義的な労働法に反対する激しい運動、自由市場の効率性を信奉する経済理論に導かれた幅広い国家政策的相互作用によって推進されています。不安定雇用は競争激化の結果であると同時に競争激化を推進する強力な要素でもあります。さらにまた、不安定性は社会的基盤が弱く、低質の仕事を受け入れることを人々に強い、賃金引き下げ圧力のある場所でより顕著に活用されているように見られます。曖昧で柔軟な法的枠組みは多くの場合、使用者が、採用した労働者の地位をねじ曲げて柔軟性と競争力の名の下にその権利と利益の縮小に走ることを可能にしました。さらに、社会基準を引き下げ、法的保護を回避するには、労働組合を弱体化させ、その団体交渉力を減じるために労働組合の権利に立ち向かうことを要請しました。

##### 4.1.不安定性の政治経済学

過去数十年間の逆説的な動向として、賃金と生活水準は国内総生産(GDP)及び生産性と同じ速さで伸びてきませんでした。多くの労働者の賃金は低迷し、時には低下さえ示し、低賃金労働者が増えてきています。社会は豊かになりましたが、ほとんどが頂点に限った話であり、貧しい国と裕福な国の格差は前代未聞の水準になり、世界全体のジニ係数は過去200年間で最も高くなっています。この背景にあるのが不安定労働の成長、金融利潤の爆発的成長、実物投資の減少です。

労働運動の暗黙の目的は常に労働の不安定性を減じることにあり、先進国の組織運動はこの点で成功を収めています。労働者の権利、社会保障、賃金上昇、集団的な代表性を基盤とした標準的な雇用関係の隆盛は幅広い中流階級を生み出し、社会的上昇が多くの人に可能になりました。ただし、標準的な雇用関係は決して普遍的なものとはならず、裕福な国でも労働市場の中核を担う男性を対象としたものであり、とりわけ女性はしばしば低賃金職、パートタイム職、社会保障の機会が限られているアルバイト的な仕事に従事していました。第二次世界大戦後の妥協的な状況は根本的には、生成された富の一部を資本が労働者と分かち合い、労働者は見返りに体制にたてつくことをせず、国家は累進課税や福祉の提供を通じて市場のもたらす結果の矯正に努めるという三つの約束が併存した状態に煎じ詰めることができます。権利と保護の漸進的な拡大は、幅広い労働者階級の間におけるインサイダーとアウトサイダーの連携を可能にしました。前者がその有する力、政治的意思、成功をもって先頭に立ち、後者の権利と保護が拡大されるという関係性が築かれ、組織労働は社会的な権利の普遍化に向けた推進力となりました。この体制は高度経済成長と絶対的な点での利潤の急成長を許したものの、平等、税金の上昇、賃金分配率の上昇、資本の自由の制限という代価も伴い、グローバル化の中で資本は戦後の長い制度面及び分配面の動向を逆転させる方向に走り始めました。使用者はコストと雇用水準を引き下げ、組織労働の牙城の力をそぐために不安定雇用を用いるようになりました。企業内を含み、二重労働市場を受け入れる見返りとしてしばしば、中核的労働者の質の高い雇用の維持という提案が示されました。

不安定労働はグローバル化の不可避の結果ではなく、グローバル化の呈する機会を活用し、ゲームのルールを変えようとの慎重に練られた政策の結果です。輸送・通信費の急速な低下、高度に洗練されたコンピュータ基盤型流通網、インターネットを基盤としたワークシェアリング、公共インフラの大いなる改善など科学技術の進歩がもたらした新たな機会は、貿易自由化、為替レートの柔軟化、世界規模の資本移動に向かう制度的な変化と合わさって新たな経済モデルの形成を導きました。これは企業が新たに世界規模の労働分業を活用する可能性を高めただけでなく、社会的ダンピングに対して市民を守る方向に向けた国家経済政策を追求する政府の能力、そして資本に課税する能力を低下させました。完全雇用の達成に向けたマクロ経済政策の放棄も中心的な役割を演じました。政府のマクロ経済的積極的行動はインフレにつながるだけであり、完全雇用を達成する唯一の方法は労働市場の規制緩和を進め、仕事をより柔軟にすることであったと考えられました。労働市場の縁辺で始まり、低技能サービス部門に広がった動きが今ではほとんどどこにでも見られる現象と化し、不安定な臨時労働者が正規労働者と机を並べて、または彼らに置き換わって働いています。グローバルで開かれた資本、貿易、労働の各市場は、全ての国がそれぞれの比較優位を育むことを許しています。激しい競争、そしてとりわけ国際金融市場は非効率性を徹底的に廃し、最も生産的な投資に資本を振り向け、高い収益率と低い価格が同時に要請される中、急速なイノベーションを後押しする状況をもたらしており、柔軟な企業しか環境に適応して生き残れないようになってきています。このような繁栄ビジョンを実現するには約束された成長に拍車を掛ける規制環境を形成する国家の積極的な役割が必要でした。政府は受動的な社会給付から、失業者が就業可能になるよう支援し、その力を付ける労働力活性化策へと政策を転換することを求められました。社会給付を減らし、どんな種類の仕事でも引き受けることを受給条件とすることが、比較優位を維持するもう一つの重要な要素である低賃金の下限を打ち壊す上で鍵を握りました。解雇を容易にし、若者や女性、高齢者といった脆弱な集団を雇用保護の対象から外し、同時に派遣労働や臨時労働者への依存を促進する方向に向けた法の改正は脆弱な労働者の創出に寄与しました。低賃金の民間業者に



対する公共業務の外部委託も不安定で質の低い雇用機会 の増大を招きました。

実際にはこのような新自由主義が標榜する約束は決して実現することはなく、新自由主義時代の世界の成長率は比較的低位、中国の高成長がなかったならばさらに一層低かったことでしょう。しかし、こういった構造的な力は今ではしっかりと根付き、柔軟性の負担は企業や国家から個々の労働者に転嫁され、不安定雇用とますます不安定な社会が生み出されています。

#### 4.2.法的側面から見た不安定な仕事

経済政策環境の推移に伴い、企業は不明瞭な法的枠組みを回避するますます創造的な手段を編み出すようになりました。実際、不安定労働の起源に関する議論の中核には不安定労働を下支えする法の性格が存在します。法的枠組みは保護から除外する余地をほとんど与えていないと論じる専門家もいますが、雇用の形態と種類は過去数十年の間に進化したものの労働法は大筋不変で、したがって法的枠組みは雇用の現実の進化と歩調を合わせていないあるいは進化方法の形状を捕らえておらず、不安定な労働形態の相当の成長を許していると言うことができます。

不安定労働は労働法の弱点、脱漏、間隙について根付いてきました。時には農業労働者や家事労働者のように労働法の適用対象から明示的に除外されている種類の労働者が存在し、そのような場合にはこれらの労働者には労働者としての保護が通常全くまたはほとんど適用されず、非常に不安定な状態にあります。

労働法に規定される「従業員」と「使用者」の定義を回避する雇用慣行によって、使用者が雇用関係に通常付与される給付・手当の提供を回避できる偽装雇用関係、三角雇用関係が生まれる可能性もあります。中南米を中心に運輸部門で一般的に見られるように雇用契約を民事または商業上の業務契約に変更することによって雇用上の地位を偽装することができます。コロンビアやブラジルなどで見られるように労働者を解雇して労働者協同組合に置き換えることも偽装雇用関係のもう一つの方法です。雇用上の地位の確定は複雑な問題になる場合がありますが、◇当該者が社会保障上の義務を負う従業員を擁していないこと、◇通常、1カ所の契約先にしか業務を提供していないこと、◇正規従業員と同じ仕事を遂行していること、◇元従業員として同じ仕事を遂行したことがあること、◇企業家活動に従事する徴候を示していないこと、といった基準の2項目以上に該当する場合にはその者を従業員と認定するドイツのように雇用関係の存在を確定する優れた検査方法を備えている国もあります。

従業員の定義の問題に加えて使用者の定義の問題もあります。民間職業仲介事業所を規制する法律は労働者の権利の様々な悪用を許す複数の弱点を示しています。派遣労働の急成長は団体交渉体制の分散を招きました。派遣先は使用者としての義務から解放され、派遣会社や人材斡旋業者が雇用する労働者はバラバラの職場で働き、しばしば集団的に交渉する権利を行使することを阻む実務的な障害に直面しています。これに対し、政府は三角雇用関係における責任を割り振る様々な手段を採用しており、例えば、下請け労働者に対する金銭的な債務に関し、利用者企業の連帯責任を定めるカナダ・ケベック州及びメキシコの法律のように労働者の保護に向けた連帯責任を規定している国もあります。

さらに、多くの国で臨時労働及び下請け労働の使用は十分に制限されておらず、そのような契約の悪用によって労働者が正当な理由のない雇用終了、低い雇用保障、低賃金、社会保障給付の機会がほとんどまたは全く与えられないといった弱い状態に陥る可能性もあります。相当数の国で臨時労働に頼れる期間を制限する防御措置が提供されている一方で、スペインで新たに導入された措置のように何の制限も課していない国もあります。臨時労働者の利用を◇欠勤中の従業員に置き換えるため、◇一時的な活動増加のニーズに対応するため、◇期間の有限性を内包するポストに就かせるために限って、臨時労働者の利用を認めるフランスのように臨時労働の悪用を妨げる法律を整備している国もあります。

また、労働者が労働組合の権利を行使することの制限は、一つには臨時労働者及び下請け労働者の採用、もう一つには自ら選択する労働組合に加入する労働者の権利または特定の交渉単位に加わる権利の法による制限を通じて達成されます。資金・資源が乏しく弱い労働法執行の仕組み、時に不十分な国際労働基準の実行といった幅広い背景の下で以上のような法の現状を眺めると、相当割合の労働者が相対的に不安定な状態にあると言えます。

#### V.不安定な仕事に従事する労働者と国際労働基準

不安定性そのものに対する保護を規定した国際労働基準はありませんが、ILOの条約・勧告は特記されていない限り、全ての労働者に適用されます。1997、98年の総会で行われた労働者としての保護を欠く実際上

の従属労働者を規制する条約と勧告の採択に向けた試みは、対象となる範囲が広すぎて基準が経済活動に悪影響を与える可能性を主張する使用者側の反対で挫折し、雇用関係を定義する枠組みの策定という合意点のみが残されました。これを受けて2006年に採択された雇用関係勧告(第198号)は、雇用関係の存在を確定する上での貴重な手引きを加盟国に提供しています。当事者の権利と義務が明確でない場合または雇用関係を偽装しようとの試みが見られる場合に雇用関係存在の有無を判断する政策手引きを提供するように作られたこの勧告は、雇用労働者が正当な保護を得られるよう確保することによって偽装された雇用関係をなくすことを目指しています。第198号勧告は一般的な指針として、雇用関係の存在は第一義的に「当該雇用関係が関係当事者間で合意された契約その他の方法による事実と反した取決めにおいてどの ように特徴付けられている場合であっても、業務の遂行及び労働者の報酬に関する事実」に従うべきであると規定しています。勧告はまた、労働法は雇用関係において弱い方の当事者、すなわち労働者を保護するよう努めるべきこと、従属性のような多くの具体的な指標が存在する場合、使用者と見なされる者に立証責任を転嫁して雇用関係が存在するものとの法的な推定を行うべきことを再確認しています。さらに、「雇用関係の存在に関して確実性がないことによって特に影響を受ける労働者(女性の労働者並びに最も被害を受けやすい労働者、若年労働者、高齢の労働者、非公式な経済における労働者、移民労働者及び障害を有する労働者を含む。)に対する効果的な保護を確保するための国内政策」に特に注意を払うべきことを加盟国政府に呼びかけています。

不安定性はあらゆる種類の労働者を脅かすようになってきていますが、不安定な労働条件の影響を受ける頻度が他より高い種類の労働者も存在します。こういった人々を保護することを目指して採択された基準には、1949年の移民労働者条約(改正)(第97号)、1975年の移民労働者(補足規定)条約(第143号)、1981年の家族的責任を有する労働者条約(第156号)、1983年の職業リハビリテーション及び雇用(障害者)条約(第159号)、1996年の在宅形態の労働条約(第177号)、2000年の母性保護条約(第183号)、2011年の家事労働者条約(第189号)などを挙げることができます。以上の条約は全て平等待遇原則を基礎とし、労働者が差別されないこと、当該労働者が一般の労働者より不利でない待遇を享受するよう確保することなどを求めています。

1997年の民間職業仲介事業所条約(第181号)は民間職業仲介事業所の悪行に取り組むILOの取り組みとして、とりわけ就労に係わる基本的な権利と労働条件に対する十分な保護を派遣労働者に提供することを目指しています。許可または認可の制度による民間職業仲介事業所の運営を規律する条件の決定や職業仲介事業所と利用者企業との間における労働者に対する責任の分担などが規定されています。

賃金が必要最低限のレベルを下回った場合、契約の種類にかかわらず賃金労働者は不安定な状態に直面します。この点で保護手段を提供しているのは1970年の最低賃金決定条約(第131号)で、「労働者及びその家族の必要であって国内の賃金の一般的水準、生計費、社会保障給付及び他の社会的集団の相対的な生活水準を考慮に入れた」最低賃金設定制度の設立を批准国に求めています。第131号条約は最低賃金の原則と最低賃金の設定における労使の役割を確立し、上のように一般的な意味での「ニーズ」の概念を定義し、最低賃金は絶対的なニーズを反映するだけでなく一般的な賃金水準に対して妥当であるべきことを明確にしています。この条約はまた、「雇用条件に照らし対象とすることが適当である賃金労働者のすべての集団」について適用される最低賃金制度の設置を求めています。

1994年のパートタイム労働条約(第175号)は、◇団結権、団体交渉権及び労働者代表として行動する権利、◇職業上の安全及び健康、◇雇用及び職業における差別に関し、パートタイム労働者が比較可能なフルタイム労働者に対し与える保護と同一の保護を受けることを確保する措置をとることを批准国に求めています。また、◇母性保護、◇雇用の終了、◇年次有給休暇及び有給の公の休日、◇病気休暇に関し、パートタイム労働者が比較可能なフルタイム労働者と同等の条件を享受すること(ただし、金銭上の権利は、労働時間または勤労所得に比例して決定することが可能)を確保するための措置をとるべきことを定めています。また、非自発的なパートタイム労働から保護するものとして、「適当な場合には、国内法及び国内慣行に従い、フルタイム労働からパートタイム労働への転換またはその逆の転換が任意に行われることを確保するための措置」をとることを求めています。

1982年の雇用終了条約(第158号)は、「特定の期間の定めのある雇用契約であって、この条約に基づく保護を回避することを目的とするものが利用されることを防ぐための適当な保障」を規定することを批准国に求めています。条約に付随する同名の勧告(第166号)は、このような規定の例として、(a)行われる作業の性質、作業が行われる条件または労働者の利益にかんがみ、雇用関係を期間の定めのないものとするのができない場合に、特定の期間の定めのある契約の採用を限定すること、(b)(a)に規定する場合を除くほか、特定の期間の定めのある契約を期間の定めのない雇用契約とみなすこと、(c)(a)に規定する場合を除くほか、特定の期間の定めのある契約を1回または2回以上更新した場合には、期間の定めのない雇用契約とみなすこと、

を示しています。

現在ある国際労働基準は大体において全ての労働者に適用されるものの不安定労働そのものに対する保護は提供していません。そこで、国際労働基準による保護を改善するには、基準の不足部分をより包括的に明らかにし、新たな条約・勧告の採択に向けたキャンペーンを展開することなどが求められます。また、不安定労働者に特に関係する条約は批准率が低いことに鑑み、その批准・実行を促進することや基準適用監視機構を活用して不安定労働に関する法理体系を構築することも考えられます。

## VI.不安定就業の撲滅を目指す政策・規則

不安定雇用がその鍵を握る要素となっている現在のグローバル化体制を相互に補強し合っている諸要素の悪循環を逆転させるには、労働市場のはるか外に届く包括的な政策対応集合が求められるでしょう。金融、財政、社会、経済、労働、男女平等、環境の諸政策を不平等の縮小、社会及び職場における民主主義の強化、所得保障と雇用機会の提供といった目標に向ける必要があります。かつてないほど今は、安定した予見可能な雇用、男女労働者の仕事と生活と家族に対する要求の調和を許し、官民の直接投資を包摂的で環境の持続可能性が確保された社会の構築に向けるような労働政策が求められているのです。

不安定雇用の削減に向けた労働市場規制が効果的になるにはより幅広い政策集合の中に組み込まれる必要がありますが、経済・社会政策を通じて不安定労働の進化を阻止できる可能性がある要素には以下のようなものがあります。

- ・ 経済政策の中心的な目標として完全雇用を再度確立すること
- ・ 金融市場の乱高下を抑えてカジノ経済に終止符を打ち、まっとうな銀行業務が提供されるように策を講じること
- ・ 財政的な余地の再獲得
- ・ 包摂的かつ生産的で環境の持続可能性が確保された社会に向けた公共投資と公共サービスの提供
- ・ 団体交渉の適用対象を拡大し、生産性の伸びと歩調を合わせた賃金成長を確保すること
- ・ 活動の地平をならし、労働市場における不公正競争を回避すること

## VII.不安定雇用の撲滅に向けた政策と規制に関する労働者シンポジウム

世界各地より110人余りの労働組合関係者などが出席して2011年10月4-7日にジュネーブのILO本部で開かれた「不安定雇用の撲滅に向けた政策と規制に関する労働者シンポジウム」では、要旨以上のような討議資料を用いて、◇不安定労働を永続化させている経済推進力の分析、◇不安定労働を許す法律上の弱点及び間隙の把握、◇労働組合の権利と不安定労働の関係の明確化、◇不安定労働の撲滅に向けた戦略・手法に関する情報交換、◇不安定労働を国内・国際的に撲滅する法、政策、実務上の主要介入分野の確定、◇不安定労働の撲滅に向けた共通政策課題の策定を目指して幅広い話し合いが行われ、結論文書として、労働組合組織とILOがこの問題に取り組むための道を示す共通行動綱領がまとめられました。

結論文書は不安定労働の撲滅には包括的な政策対応が求められることを指摘して、以下のような要素を含む対応を呼びかけています。

1. 不安定労働の撲滅に向けた社会・経済政策
2. 不安定労働の削減に向けた団体交渉の促進
3. 今ある国際労働基準の促進
4. さらなる規制
5. 能力構築
6. 不安定労働に関する労働組合のキャンペーン

1)では、ILOに対して、社会保障及び社会的保護の床(最低限の社会的保護)に下支えされた賃金主導型回復と完全雇用を基礎とし、グローバル・ジョブズ・パクト(仕事に関する世界協定)やディーセント・ワークの四つの柱に沿った新たな経済パラダイムの開発に努めることを求めています。そして、不安定労働の撲滅に向けた計画はいずれも、社会・経済政策の基本的な変化に基づくものとすべきことを要請しています。2)では、不安定労働に従事する労働者の団体交渉を阻む障害に関する専門家会議の開催 や法・慣行に関する報告書の作成が提案されています。3)では、不安定労働の撲滅に関係する文書として、団結権・団体交渉権、児童・強制労働廃絶、雇用・職業上の差別に関する中核的労働基準に加え、1947年の労働監督条約(第81号)、1949年の労働条項(公契約)条約(第94号)、1964年の雇用政策条約(第122号)、1969年の労働監督(農業)条



約(第129号)、1970年の最低賃金決定条約(第131号)、1981年の団体交渉条約(第154号)、1982年の雇用終了条約(第158号)、1994年のパートタイム労働条約(第175号)、2006年の雇用関係勧告(第198号)、そして1949年の移民労働者条約(改正)(第97号)、1975年の移民労働者(補足規定)条約(第143号)、1981年の家族的責任を有する労働者条約(第156号)、1983年の職業リハビリテーション及び雇用(障害者)条約(第159号)、1996年の在宅形態の労働条約(第177号)、2000年の母性保護条約(第183号)、2011年の家事労働者条約(第189号)とそれぞれの関連する勧告が示されています。また、派遣労働を通じた三角雇用関係の急成長に対して表明された懸念に照らし合わせ、1997年の民間職業仲介事業所条約(第181号)の意味、対象範囲、影響、適用状況を検討する必要性も指摘されています。4)で提案されている新たな基準の内容としては、◇全ての労働者についての同一価値労働同一賃金を含む雇用条件における平等性、安定性、予見可能性を改善するものであること、◇臨時労働については、不安定な雇用形態への依存を制限、制約、縮小するものであること、◇雇用関係勧告(第198号)の規定を基礎として、雇用関係を決定する明確な基準を定めることによって不安定な雇用形態の乱用を予防するよう努めること、◇乱用の被害を受けた労働者に対する効果的な救済策を定めることなどの要素を提案しています。

## VIII. 今後に向けて

「標準的」な雇用形態を例外と化すような勢いで進む雇用の変化に関しては、相当の努力が費やされてきたにもかかわらずILOでコンセンサスを得ることは困難でした。内部労働市場と外部労働市場の分化による柔軟性の利点と問題点に関する冷戦後の長い論争の中でILOは1990年代にパートタイム、在宅形態労働、民間職業仲介事業所を通じた労働など、具体的な労働形態に関する一連の条約を採択しました。また、契約労働に関する討議の失敗を乗り越え、2006年には雇用関係勧告(第198号)を採択しています。これまでのところこれらの条約の批准国数は低く、それぞれが扱う問題については依然として強い議論が見られ、これは外部柔軟性の中心的な問題を扱う雇用終了条約(第158号)にまで及んでいます。

現在の労働市場政策の鍵を握るこれらの事項に関するコンセンサスを形成するために今の立場から歩み寄りを図るのは難しい問題ですが、今年の総会に提出された事務局長報告の中でライダー事務局長は、「脅かされているのは、基本権条約の基盤の上に構築されるべき、今日のディーセント・ワークという労働市場構造の実際的な定義」であるとして、前進を呼びかけています。

この最初の一步として、不安定労働の大きな源泉であるインフォーマル経済について、フォーマル経済への移行の円滑化を目指す基準の設定に向けた話し合いが2回討議手続きの下で2014年のILO総会から開始されます。今年9月には総会での討議に先立ち、議論の焦点と性格を明らかにするために政労使三者構成の専門家による会議が予定されています。

ILO理事会の労働者側グループは、2011年の不安定雇用に関する労働者シンポジウムの結論を2011-14年の活動優先事項の一つに掲げ、権利、賃金、総需要に対する不安定雇用の影響と、安定した直接雇用関係を促進する戦略に関する調査研究及び広報提言活動の強化をILOに求めています。ILO労働者活動局は労働者側グループ事務局と調整を図りつつ、労働組合組織による雇用関係勧告(第198号)の利用を支援することとされています。労働者側グループはまた、部門別会合や部門別条約の促進活動、ツール開発などを通じて特定の産業部門における不安定労働とディーセント・ワークの欠如に取り組むようILOの部門別活動のより良い活用を推進していく計画も示しています。

ILOは2014/15年の次期事業計画の中に含まれる労働者団体の活動・機能強化に対する支援活動の戦略の重点を、国際労働基準を通じた労働者の保護と危機対応に置くことになっています。不安定労働に関しては、上記の労働者側グループの取り組みを支援するものとして、基準適用監視メカニズムの活動に関連した支援の提供と共に、基準設定に向けた根拠に基づく論拠の構築を目指し、このテーマに関する調査研究を行うことが予定されています。また、危機対応に関する活動の一環として、とりわけインフォーマル経済や輸出加工区で働く労働者、若者、女性、移民労働者などと共に、不安定労働に従事する労働者の組織化を通じて組合員数の増加を図るなどして、労働組合への民主的な参加を育てていく予定です。