

◆ ◇ 労働行政 ◇ ◆ ◆ ◇ (Labour administration) ◇ ◆

I.労働行政と労働監督―第100回総会の議題となった経緯

今年6月に開かれる第100回ILO総会では、労働行政と労働監督に関する一般討議が行われます。堅固な労働行政・労働監督制度を求めニーズに対処することは創設以来のILOの優先事項の一つです。経済発展・社会開発の過程における強く効率的な労働関連機構の重要性は、ILO憲章、憲章に付属するフィラデルフィア宣言、そして2008年の第97回ILO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」でも認められ、その概念は数多くのILO条約・勧告、その他の文書でさらに詳しく展開されています。効果的で効率的な労働行政・労働監督制度の価値は、「ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)をすべての人へ」というILOのディーセント・ワーク課題にも組み込まれており、この課題の達成に向けた四つの戦略目標(雇用、保護、対話、基準)が求める複雑な活動・業務の提供を下支えするものとして、労働問題を担当する省を組織する際には包括的かつ総合的なアプローチが求められています。

しっかりとした労働行政・労働監督制度は、労働市場の良いガバナンス(統治)、公平な経済発展、国際労働基準の効果的な実施の基礎をなしています。過去2、30年間の経済、社会、技術の発展はこれらの機関が活動する環境を根底から変化させ、政府はその組織、役割、業務モデルを見直すに至り、労働問題を担当する省の伝統的な担当分野が他の省庁に移行される事態も起きています。

労働法の執行と効果的な遵守という基本的な機能行使する労働監督は労働行政制度の必要不可欠な一部です。途上国を中心に労働監督機関は効果的な制度を構築し維持していく上で数々の課題に直面しています。これには、規制されていない大規模なインフォーマル経済、雇用関係の変化、経済危機などといった変化する複雑な労働景観に今ある法令をどのように適用していくかといった問題が含まれます。このような動向は労働監督官がその実効性と妥当性を維持するために変化に適応していくことを強めています。民間モニタリング・システムや社会的報告といった仕組みを含む企業の社会的責任(CSR)の拡大も見られます。

2006年の第95回ILO総会に提出された労働監督に関する総合調査と総会討議を受けて同年11月の第297回理事会会で下された決定では、労働監督はILOの優先事項の一つであることが確認され、ILOは、「労働監督の近代化と再活性化を支援する戦略を開発・評価・実行」するよう求められています。2008年の「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」でも「効果的な労働監督の仕組み」を構築する必要性が認められています。

2008年に始まった世界金融・経済危機は仕事の世界に大きな影響を与え、雇用創出、失業者の保護が重要な政策課題の一つになりました。昨年11月に開かれたG20(主要20カ国・地域)ソウル・サミットで採択された首脳宣言も「雇いを回復の中核に位置づけ、社会的保護とディーセント・ワークを提供する」決意を表明しています。危機は雇用の量だけでなく、質の低下も招き、不安定で低賃金の仕事に従事する人々、インフォーマル経済で働く人々が増大しました。仕事の世界における危機に対処するには労働政策、そしてそれを実行する労働行政の役割が重要です。仕事の質の改善には労働法令の遵守を確保する労働監督の仕組みが不可欠です。3月に発生した東日本大震災のような災害状況への取り組みに際しても、復旧・復興作業に関連した労働災害の防止や被災者に対する保険給付、職場を失った方々の就職支援など、果たすべき様々な役割があります。

世界的な雇用危機に应运えて2009年の第98回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)は、労働行政及び労働監督の能力強化について、「労働者保護、社会保障、労働市場 政策及び社会対話に関する包摂的な行動における重要な要素」と記し、これを危機対応及び経済発展・社会開発の促進においてカギを握る重要な分野の一つに位置づけています。2010年の第99回総会で行われた雇用に関する反復討議でも労働監督業務の能力を強化する必要性が指摘されました。

このように労働行政、とりわけ労働監督に期待される機能は今日一層増してきています。労働行政と労働監督の仕組みは、危機が労使に与える影響を監視し、雇用喪失を緩和して危機から抜け出す持続可能な道を見つけるために適切な政策を設計することを手助けしています。適正に機能する労働行政と労働監督の仕組みはディーセント・ワークを推進し、職場で労働基準を実行する上で不可欠です。にもかかわらず、近年、多くの国でこれらの機構は縁辺に追いやられ、資金・人的資源も十分配備されず、機能が弱められる傾向があります。

このような流れの中、理事会は、この議題を総会で取り上げることによって、各国の労働行政と労働監督を巡る最近の動向や課題、世界経済危機対応などにおける好事例の検討を通じてこの仕組みがより良く機能できるための情報・知見を共有すると共にILOがこのプロセスに寄与できる方法について話し合うことを目指しています。

II.労働行政に関する国際労働基準

ほとんどのILO基準は、労働省や労働行政機関による政府の行動を求める限りにおいて、労働行政に関係していますが、その一般的な枠組みは1978年の労働行政条約(第150号)で提供されています。第150号条約は付属する同名の勧告(第158号)と共に、国の労働行政制度の役割、機能、組織を定めています。第150号条約は、他のILO文書でより詳細に扱われている活動に関し、使用者及び労働者との適切な協力を確保する調整の取れた効果的な労働行政制度について規定しています。そして、国際的な面も含む労働政策関連事項、労働者及び使用者に対するサービスとアドバイスの提供を扱う様々な機関を網羅した労働行政制度全体に関する基準を設定しています。

第150号条約は、第1条で、「労働行政」について、国内労働政策の分野における行政活動と定義しています。さらに、「労働行政制度」について、労働行政について責任を負い労働行政に従事するまたはそのいずれかを行うすべての行政機関を意味するとしています。

この具体的な内容を判断するに当たっては、1973年に開かれた労働行政に関する専門家会議の見解がしばしば引用されています。専門家会議では、「労働行政の概念は最大限広義に解釈されるべき」として、「政府による労働政策の策定、実行、管理、評価を支援する行政機関の行うあらゆる活動を含むべき」ことが提案されました。さらに、労働行政は、「労働事項を扱うために国内法規によって設立された省庁・公的機関の体系全体、さらにそれぞれの活動を調整するための制度的枠組み並びに労働政策の策定・開発における労使及び労使団体との協議やその参加のための制度的枠組みを含むべき」と提案しています。

第150号条約も第158号勧告も国内労働政策の定義を示してはいません。第150号条約はその第6条で、労働者の保護、雇用、労使関係、労使及び労使団体に対するサービス及び専門的な助言の提供に関し、国内労働行政制度が遂行すべき幾つかの機能を提示しており、これが国内労働政策の意味と最低限の内容の目安になっています。第158号勧告には、労働基準、労働関係、雇用、労働問題に関する調査の機能的な側面に関するより詳しい規定があり(5...18項)、政策策定の際に加盟国はこれを考慮に入れられるようになっています。条約勧告適用専門家委員会はこの機能の一覧は網羅的なものではないとして、1997年の総合調査で、多くの加盟国で広く見られるこの他の主な機能として、労働安全衛生、社会保障、最低賃金設定機構、人材開発などの分野を挙げています。

第150号条約はまた、政労使三者構成の原則を掲げています。したがって、労働行政に関する様々な機能は社会的パートナーとの協議、協力、交渉の精神の下で遂行されるべきことになっています。最近の経済危機はまた、労働行政が三者対話を通じた共同作業に従事し、透明で参加型のプロセスを通じて労働政策による対応策を開発する必要性を強く要請するものとなっています。

III.労働行政が今日直面している課題

ガバナンスの1分野としての労働行政の確立は19世紀後半に遡ります。この頃、欧州では社会問題、米国では労働問題に対処するために労働省、労働監督機関その他の労働行政の諸要素が設立されました。労働行政の元々の役割は保護と規制で、労働条件を改善し、労使の利害のバランスを守ることを目指した体系的かつ継続的な政府の介入を通じて労働市場を規制することを目指しました。社会の平和を維持し、社会の大きな衝突を回避することが政府の主な動機であり、小規模な労働監督署や労働事務所 から完全な労働省へと労働関係制度が次第に整えられていきました。労働行政は状況の変化や新たな要求事項にこたえつつ、経済や社会の困難に対応して進化してきました。戦後の最も顕著な展開として、国の開発政策にも関与するようになりました。雇用政策や社会的保護に従事することが増えるにつれ、当初の保護と執行と制裁指向の狭い役割から次第に離れ、国の経済開発において大きな役割を演じるようになってきました。このように労働行政はその保護的な指向性を保ちつつ、国の開発目標に沿った労働政策の策定及び執行の点で政府の主要な手段の一つに成長したのです。

労働行政制度の構成は各国の状況に応じて様々ですが、一般的な共通点が見られます。日本の厚生労働省のように、国の労働行政制度の中心には通常、労働問題を担当する省が置かれ、労働と雇用の中核的な業務、そしてしばしば社会事項も一つの省が担当しています。公務や労働力移動についても労働省が担当している場合があります。途上国では社会的保護は社会保障の分野ごとに別々の機関が担当し、財務省が全体を監督することが多くなっています。職業訓練は労働省と教育担当省が責任を分担することが一般的で、この他に専門分野の訓練はそれぞれ管轄省庁が担当しています。一方、連邦国家の場合を中心として、政策の実行、そして時には策定の責任も典型的には地方政府が担っています。自律性の度合いは様々ですが、準国家機関にサービスの提供が委託されることが増えています。公的機関のみならず、様々な契約取り決めによって民間企業に業務外注が行われる傾向も拡大しています。

十分な人的・物的資源や資金に加え、適切な資格を有し、訓練を受け、外部の影響からの独立性が保障された職員なしには、労働行政の目的を適度な影響力をもって満足いくように達成することは困難ですが、現状は必ずしもそうっておらず、途上国を中心に深刻な予算・人材不足が報告されています。信頼の置ける包括的な最新のデータベースの不足は、意思決定のための十分な情報の欠如を招き、交通・通信手段の不足は効率的なコミュニケーション・活動の調整を阻んでいます。

3.1.新たな業務環境

労働行政の役割と構造は、それを取り巻く政治、社会、経済環境によって決定されます。過去数十年間にこの環境は大きく変わり、金融・経済危機の結果として変化はまだ続いています。労働行政が直面している経済・社会面の課題には、長引く高失業率状態、国際競争の激化、労働力の多様化・文化的多様性の拡大・教育水準の向上・流動性の増大などがあります。多くの国で労働力構成も変化し、働く女性の比率が高まり、若者の労働力率は低下し、人口の高齢化が見られます。所得や賃金の不平等の拡大、男女間の格差も相変わらず存在します。幾つかの国では、生産年齢人口におけるHIV(エイズウイルス)／エイズ、結核、マラリアの感染／有病率も高くなっています。雇用関係の多様化も進み、インフォーマル経済で働く人の割合も増えています。

こういった変化は労働行政に相反する二つの影響を与えています。存在理由が高まり、労働行政が強化された国もあれば、機能が弱められ、影響力と存在理由が失われ、役割と妥当性の再評価が求められている国もあります。

2008年から始まった世界金融・経済危機も労働行政の役割と作業方法の再定義に向けた新たな圧力となり、労

働省及び関連機関が担っている、例えば、大量失業、不平等の拡大、雇用不安の増大などに係わる責任の増加は、労働行政制度が直面している制度とガバナンスに係わる課題を強調することとなりました。経済情勢の悪化によって多くの国が救済計画を採用し、雇用、訓練、社会保障、脆弱な労働者の保護といった伝統的な労働政策分野に対する公的支出が増大し、危機対応の重要な機構として労働行政活動の地位を高めました。一方で財政強化に重点が移るとなると労働省を含む公務部門の支出削減がますます求められるようになりました。このように様々な課題を抱えた新たな環境の下、労働行政は参加、透明性、公平、包摂性、有効性、説明責任、法の統治といった良いガバナンスの基本原則を基礎として変革のための戦略を採用する必要があります。

3.2.労働省の政策策定能力

ほとんどの国で労働政策の策定及び実行は多くの省庁機関が分担して担っていますが、近年、政府組織の再編成、政策移行、所掌分野の再配分が多く見られ、時に労働省の伝統的な担当分野が他の省庁に移管される事態が起っています。労働省は経済分野の省庁群に組み込まれた場合、社会対話において果たす中心的な役割を主たる理由として、幅広い社会的・政治的機能を担う傾向があります。したがって、労働省及び政策事項におけるその発言力の未来は、労使団体と有意義なパートナーシップを維持し、政府内で社会対話のための中心的な伝達手段及び提唱者の役割を担い続けることができるか否かにかかっているとと言えます。この特権的な関係は、たいていの場合諮問的な役割をもって、社会的パートナーを労働関連の各種の政策及び関連機関の運営に関与させることによって実現させることができます。このようなパートナーシップはより定期的かつ効率的な政労使三者構成の労働政策協議と労働法案起草作業を通じて補強することができます。

労働省をより幅広い経済論議の中心に維持するもう一つの方法は、国の労働政策の諸要素を調整するその役割を強化することです。しかし、公衆衛生、教育、産業発展などの分野では国家政策が採用されることが多いのに対し、包括的な労働政策プログラムの例はほとんど見られません。ILOは最近、労働事項を担当する政府部局の下でそのような包括的な政策の採用を促進することによって、労働省に国家開発計画におけるリーダーシップ及び調整機関としての役割が付与されるよう図っています。

3.3.より効率的な労働行政

多くの国で、過去の構造調整政策その他の緊縮措置が招いた結果としての限定的な予算と職員の削減を通じて労働行政の制度的な能力は弱められてきました。この結果、基礎的なサービスの提供能力が損なわれた国もあれば、職員数は十分でも低賃金やキャリア開発の機会が乏しいために職員のやる気がそがれたり、適正な訓練が提供されていない国もあります。男女比もしばしば不均衡で、特に責任ある地位に女性が少ない傾向があります。

こういった調整政策の影響は多くの国で依然として感じられていますが、その経験は一律ではなく、否定的な影響を克服し、良いガバナンスと経済発展の基盤としての労働行政と労働監督の妥当性に向けた公約を新たにした国もあります。労働省の財源が不十分であることはしばしば構造的な難しい問題ですが、今ある資金・資源をより良く活用し、労働行政の全体的なガバナンスを向上させることにも注意を払うべきです。不十分なガバナンス構造、人的資源の拙劣な管理、未活用の調査研究・データ収集・分析能力、今ある情報通信技術の不十分な利用などの問題に取り組むことによって改善を図る余地があります。このような分野における改善は、より効率的な政策策定、サービス提供の改善、そして最終的に政労使のニーズをより満足する方向に向けられた労働行政につながる可能性があります。

多くの加盟国が労働行政の効率性を改善しようと努力しています。20年くらい前から見られる一つの方法が公的機関の説明責任改善に向けた民間方式の導入です。様々な国の経験が示すように、政府機関の近代化努力は、質の向上と、最終利用者のニーズにより良く対応し、利用しやすく、費用効果の高いサービスの達成に寄与することができますが、このような試みは公務員の人間らしい労働条件を犠牲にして行われるべきではありません。

途上国でも先進国でも最も一般的に採用されてきた管理運営面のイノベーション策として、業績測定が挙げられますが、これまでの経験から、事業計画が目標を達成しているか否かを決定するのに適した指標の欠如や、最も異論

の少ない結果を目標に設定する誘惑に駆られるなどといった多くの可能な欠点が明らかになっています。その上、業績目標の機械的な適用は、目標が協議なくあるいは現地の事情を考慮に入れずに設定された場合、または目標を達成する手段が不十分な場合特に、職員のやる気を損なう影響がある可能性があります。業績管理の手法が幅広く用いられてきた公共職業安定機関の場合には、例えば、処理経費の増大、質の低い結果測定、実質的な内容を伴うことなく測定結果だけをゲームのように向上させる技術や採用されやすそうな求職者だけを重点的に扱う偏向性などに関連したリスクが指摘されています。したがって、数量目標の割り当ては、標準的な手続きに基づき、中立的な査定やサービス満足度調査などに服する、サービスの質の向上を達成するための制度的な取り決めを伴うべきです。現地職員との緊密かつ定期的な協議、地元の事情に合わせて調整された目標、こういった否定的な影響を最小化するための職場や個人を対象とした業績関連賞与を促進することも重要です。

もう一つの傾向は労働行政サービスの分権化及び地方政府への権限委譲です。サービスを最終利用者に近づけ、地元の事情に合わせて国の戦略を調整し試行する柔軟性を地方機関に与える望みを表すものとしてこの傾向は説明が付きまします。しかし、この傾向は、第150号条約に規定されているような、調整的な役割を維持する中央機関の能力を損なうべきではありません。

労働市場における変化と高まる需要に対処するために、労働行政は民間部門とより密接に協働する方法を検討しなくてはなりません。この経験は、雇用安定業務の分野(主として民間職業仲介事業所を通じた職業斡旋)で特に豊富に見られますが、労働監督(認可された業務代行者、技術専門家、労働安全衛生専門家などを通じた業務提供)、労使関係(民間の調停人、仲裁人)、職業訓練(民間の訓練提供者)、情報・調査研究(民間コンサルタント)などの分野でも幅広い経験が得られます。このような官民連携はサービス提供の向上や質の高い専門知識及び新技術へのアクセスといった複数の利益をもたらす可能性があります。定期的なモニタリングとその有効性及びコストの厳格な評価が求められます。

公的支出が抑制される困難な時代においては、現行のまたは計画されている政策の効率性及び費用効果の立証がますます重視されます。労働行政機関の予算は公費の比較的大きな割合を占めがちで、一部の予算、特に社会保障基金などは緊縮措置の標的になりやすくなっています。したがって、国内事業計画の評価がますます広く見られ、利用者による民衆による管理を求める新たな改革の文脈でその重要性は一層高まっています。

IV.労働行政の近代化:公共職業安定機関の場合

公共職業安定機関を巡る動きは、労働行政の最も伝統的で最も早くから見られる役割の一つがいかに環境の変化に適応を続け、その機能を再編成してきたかを示す好例です。1970年代半ばに大規模な失業問題が再登場して以来、公共職業安定機関は労働市場の問題に取り組むために政府が用いる主な手段の一つとなり、その結果、サービスの効率化に向けて絶えずプレッシャーをかけられることとなりました。こういった需要に応え、職業安定機関は、その制度的な構造や能力だけでなく、サービスの運営・提供方法においても重要な変化を遂げてきました。先進国では、積極的労働市場政策と消極的労働市場政策のより良い一貫性を達成し、地方機関により多くの責任を委譲することを主たる目的として新しい取り決めが導入されてきました。日本のハローワークのように、ニュージーランドや英国でも給付と求職支援が1カ所で提供される仕組みが導入されて情報管理も一元化され、デンマークでは失業者に対する経済的責任を各自治体に担わせ、公共職業安定機関は単なるモニタリング機関とする改革が行われました。カンボジアなど途上国では、近代的な職業安定機関を構築し、不足している能力に対処することに焦点を当てた取り組みが進められてきました。

1990年代に入ると経済協力開発機構(OECD)加盟国を中心に、労働市場に関する方策の有効性改善を求める立法府の圧力を受け、多くの国で公共職業安定機関の運営に大きな変化が導入されました。労働市場における状況の変化に応えるため、多くの公共職業安定機関が実績を上げることを目指して新技術、経験的証拠、政策展望を利用して業務の再編成を行ってきました。実際の経験は国毎に異なるものの、業績管理への移行に係わるものを中心としてこの多くが共通の特徴を示しています。

公的支出を正当化することだけが、公共職業安定機関が業績管理に重点を置き続ける理由ではありません。業務の外注化も正確な業績測定と厳格な説明責任を要請します。政府とサービス提供者の契約関係を規制する枠組みは国によって大きく異なり、唯一の理想的なモデルは存在しません。例えば、英国では民間業者が活動できる地域は最近まで限定されていましたが、短期的な職業斡旋の実績はこのような地域の方が公共職業安定機関の管轄地域より比較的良好なことを示す評価結果が出ています。入札や契約が地域レベルで組織され、職業安定業務を担う合同事業体が連邦雇用機関の業績管理や請負契約指針の対象になっていないドイツでは、2006年に出された最初の評価報告で、その有効性に関する確定的な結論を導くには事業実施期間が短じか過ぎるとしつつも、新たな契約取り決めの結果が期待を下回るとされました。

V. 労働監督に関する国際労働基準

労働監督は労働行政制度の中核的な機能の一つであり、ILOを創設したベルサイユ条約で既に、その制度の整備を各国に求めています。合計で56の条約、一つの議定書、49の勧告(棚上げ及び撤回された文書を除く)が、労働監督制度そのものまたは労働法の遵守と予防のための重要な要素の一つとして労働監督の機能に言及していますが、この中で労働監督制度の基礎を定めているのは、1947年の労働監督条約(第81号)と1969年の労働監督(農業)条約(第129号)、そしてそれらに付属する議定書と勧告です。この二つの条約は加盟国に批准を奨励する優先条約に指定されています。「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」も、三者構成主義、雇用政策、労働監督に関する文書をガバナンス文書として特に重点を置いています。グローバル・ジョブズ・パクトも持続可能な回復の構築には、労働行政と労働監督に係わる文書が関連することを認めています。労働監督は労働安全衛生に関するILOの数多くの実務規程を適用する上でも重要な役割を演じています。

第81号条約は工業及び商業における労働監督について規定しています。付属する同名の勧告(第81号)は労働監督機関の予防的任務など、条約を補足する規定を記しています。同時に採択された1947年の労働監督(鉱業及び運送業)勧告(第82号)は、第81号条約で適用除外が可能となっている鉱業と運送業に適用を拡大することを勧告しています。非本土地域における労働監督制度の整備については、同時に採択された1947年の労働監督機関(非本土地域)条約(第85号)が規定しています。第129号条約及びこれと同時に採択された同名の勧告(第133号)は、商業的及び非商業的な農業的企業における労働監督制度について規定しています。1995年には第81号条約の適用を公務、教育、保健部門などといった非商業的役務部門の活動に拡大する議定書が採択されています。船員については、1996年の労働監督(船員)条約(第178号)があります(2006年の海事労働条約で改正)。これらの条約・議定書の目的は、それぞれの対象部門において労働監督制度を設けることです。

第81号条約では労働条件と作業中の労働者の保護が労働監督官の主な権限分野とされています。第129号条約では、加えて、労働監督官には、農業労働者とその家族の生活状態に関する法規の適用に関する機能を付与することもできると規定されています。

労働安全衛生の分野では、この分野の中心的な文書である1981年の職業上の安全及び健康に関する条約(第155号)で、「職業上の安全及び衛生並びに作業環境に関する法令の施行は、十分かつ適当な監督制度により確保される」べき、と規定されています。第155号条約はまた、労働安全衛生に対する国の政策と統合的な体系的アプローチの重要性を強調していますが、これは2006年の職業上の安全及び健康促進枠組条約(第187号)で再確認されています。2010年のHIV及びエイズ勧告(第200号)もこの文書のガイドラインを実行する上で労働監督機関を含む労働行政機関が果たすべき役割に言及しています。

グローバル経済下における労働者の流動性の増大と、時に雇用関係を偽装する多様な労働取り決めの登場は労働省及び労働監督機関の保護・執行の機能に対し、特別の課題を提示しています。2006年の雇用関係勧告(第198号)はこの課題を認め、雇用関係に関する法令の尊重と実施を確保するため、例えば、労働監督機関により、または労働監督機関と社会保障庁及び税務当局との協力を通じて措置をとることを権限のある機関に求めています。

VI.岐路に立つ労働監督

労働監督は労働行政制度の必要不可欠な一部であり、労働法の施行と効果的な遵守という基本的な機能を担っています。しかし、一部の国で見られる中央による調整の欠如は、労働法の遵守を促進することを難しくしています。労働行政制度内の様々な監督機関の調整は、あらゆるレベルにおいて活動の効果を高め、近代的な監督機関の構築に向けた第一歩となる可能性があります。

法の施行機能は最終的に政府の責任事項ですが、この2、30年、CSR分野のイニシアチブが増大してきました。こういった民間イニシアチブは、国の監督機関の任務遂行能力を弱める民間モニタリングへの依存を形成することによって、公的監督の機能を損なう可能性があります。一方で、官民連携の試みは世界各地で見られ、例えば、ILOと国際金融公社(IFC)の共同事業であるベターワーク(より良い仕事)計画では、基準遵守を通じて労働条件の改善、企業競争力の向上を図っていますが、活動の一環として行われる企業監査結果は計画のパートナーである政府とも共有され、効率的な労働監督業務に寄与しています。

労使団体は、とりわけその構成員に対する提言・啓発活動を通じて、職場における法令遵守の改善に大きく寄与することができます。また、強固な協力を通じて労働監督機関の活動と優先事項を形作る戦略的なパートナーとして寄与することもできます。スペインなど多くの国で全国的な三者協議の機関において労働監督問題も扱われ、労使団体と労働監督機関の協力の枠組みが提供されています。警察、社会保障機関、税務機関などの他の機関との協働は、労働監督機関の有効性を高める上で重要な役割を演じます。特に欧州では様々な協定が締結されているだけでなく、複数の行政機関による合同監督または連結監督の取り決めが見られ、限られた資源・資金を有効に活用する手段としてこの傾向は急速に強まっています。ブルガリア、ハンガリー、インドネシア、フィリピン、ベトナムなど様々な国で複数機関による合同監督の概念が導入されています。セネガルなどで見られる労働監督機関と司法の協力は労働監督の実効性確保において極めて重要です。

VII.労働監督の伝統的な課題

労働監督が今日直面している課題の多くが伝統的な性格のもので、このほとんどが幅広く見られ、何度も繰り返して指摘されています。これには、人的資源・資金の不足、限られた訓練の機会、インフォーマル経済で働く人々に労働法の保護を拡大することなどが挙げられます。とりわけ途上国の労働監督機関は効果的な労働監督制度を構築・維持することに対する数多くの独特の課題に直面しています。労働監督を取り巻く劣悪な状況は、職員の独立性と清廉潔白さを脅かし、労働監督機関による公衆保護の機能を損なうような倫理的な問題に寄与する可能性があります。

インフォーマル経済における労働法の施行は特に大きな課題であり、例えば家事労働のような一定の労働分野は家庭内のプライバシーの権利に関するもののような困難を労働監督官に提示します。農業や建設部門などで見られる意図的に視界から隠されて、摘発が難しい職場における労働法遵守の確保という課題もあります。労働安全衛生やリスク予防といった分野は、職業上の安全及び健康に関する条約(第155号)や職業上の安全及び健康促進枠組条約(第187号)に規定される安全と健康の原則に従った持続可能で総合的な手法を通じて取り組むべき進化し続ける永続的な問題です。

インフォーマル経済が監督官の活動対象に含まれていない多くの国では特に、児童労働と強制労働の規制と予防が優先的な懸念事項となっています。さらに、女性労働力の増大は、労働条件、とりわけ報酬における性差別に加え、人種、国民的出自、HIV／エイズなどのその他の理由に基づく差別に取り組むこの問題をなくす必要性に対する意識の高まりにつながりました。多くの国で、公的機関や社会的パートナーと協働し、伝統的な手法を新技術と組み合わせる革新的な取り組みや労働監督戦略が展開されています。例えば、カナダでは職場が個人宅であっても監督権限を利用することは不合理ではないとする最高裁判所の判断が下され、インドではインフォーマル経済特定の問題に対処するチェックリストや監督計画の開発などを内容とする新しいプログラムがマハラシュトラ州に導入されつつあります。

VIII.労働監督が直面している新たな課題

法制改革や事業慣行・雇用慣行の変更が仕事の世界にもたらした変化は、監督官が業務を有効に果たし、妥当性を保つためにそれに適応することを強めています。新しい技術は新しい職種を生み、伝統的な監督方法に頼った労働条件のモニタリングをますます困難にしています。産業工程の複雑化、労働安全衛生上の問題、新たな疾患、身体的・精神的ストレスに対応し、新たな監督スキルと予防戦略が求められています。欧州のある調査によれば、労働強度が高いと推測される期間6カ月超の臨時労働者の37%が業務関連の健康問題を訴えており、この割合はそれ以外の契約形態の労働者よりも高いことが示されています。

新たな雇用形態の登場、業務外注、複雑な供給連鎖(サプライチェーン)は監督官の日常業務の難易度を上げ、グローバルなアプローチ、データ収集の改善、社会的パートナー・マスコミ・特別監督官を巻き込んだキャンペーンを要請しています。世界経済危機の過程で企業や政府は労働条件を変更する多様な戦略を採用し、複数の国で賃金支払いや労働時間編成の監督が国の監督計画の優先事項に加わりました。

経済の優先順位が環境的に持続可能なものに移行するに伴い、例えば、ブラジルなどで見られるように、労働監督機関も環境に優しいグリーン・ジョブや環境モニタリングなどの分野における新たな事業計画・アプローチを開発しつつあります。

無申告の不法労働との闘いは1990年代から主要な懸念事項となっていますが、経済危機の影響に鑑み、今日ますます重要になってきています。政府はこの現象を克服する措置を追求していますが、この中には、建築現場労働者に登録と身分証明書携帯を義務づけたスウェーデンのように、特定の部門における効果的な労働監督キャンペーンが含まれます。フィンランドなどのように適用される制裁を強化した国もあれば、オランダのように無申告労働の存在自体がその撲滅を目指した行政構造の創設につながった国もあります。アルゼンチンなど中南米諸国を中心に、複数の国が、労働監督機関が行う監督業務に頼る代わりに、無申告労働者を正規化する宣伝キャンペーンを展開しています。こういった取り組みは、施行措置の増加を補足する代替的な合法化計画の潜在力を示しています。

IX.課題解決に向けて：行政手段・法的手段の改善

第81号条約及び第129号条約は、「事業場に対しては、関係法規の実効的な適用の確保に必要である限り頻繁かつ完全に、監督を実施しなければならない」と定めています。法の適用には様々な手段と行政措置の利用が求められます。広く見られる労働条件に応え、対象を絞った活動が必要な地域または部門を明らかにする、一貫性があり客観的な労働監督を達成するには、計画の立案、事業計画の策定、報告が基本的な要素となります。パキスタンの全国施行政策など、法の執行に関する政策や全国計画は多くの国で見られます。しかし、ほとんどの監督機関に全国的な行政記録の収集に関する標準的な規準がなく、性別データもあまり得られません。計画立案と事業計画策定の作業改善に向け、適正に設計された訓練戦略に基づく監督官の大幅な資格向上が求められます。マクロレベルで社会的パートナーを関与させることも、より対象を絞った活動を奨励する可能性があります。

制裁は、法令遵守を奨励または法令を施行するために監督官に与えられた活動手段の一つに過ぎません。罰則と救済手段は、その国の規制・経済環境に合うよう適切に設計されている場合、遵守促進という全体目標を補うものとなります。監督機関が適正な罰則と、罰金を科し執行する手続き、そして適正手続き原則に従った適時の司法手続きを定めることが決定的に重要です。しかし、一般に抑止措置だけでは不十分と認識されており、むしろ、予防と制裁の適正な組み合わせが用いられるべきです。例えば、デンマークやポルトガルなどでは深刻な違反事例をインターネットで公表することで違反防止効果を狙っています。チリでは、中小企業を対象に、罰金の代わりに使用者に特別の訓練を提供するプログラムが設けられています。自己評価、モニタリング活動に先立って行われる評価活動、モニタリング措置も法令遵守文化を形成する助けになる可能性があります。

X.新技術の恩恵

過去4半世紀にわたるパソコンの普及やネットワーキング、インターネット、移動通信の成長は、労働行政や労働監督を含め、政府がサービスを管理し提供する方法に大きな影響を与えています。こういった技術の一つ一つが政策策定者と一般の人々の距離を縮め、透明な政策策定を円滑化する助けになる可能性があります。新技術はまた、離れた場所から求めるサービスにアクセスする機会を利用者に提供すると同時にサービス提供速度の向上を約束します。新技術はまた、事業計画の立案及び予算編成、人事管理といった、労働行政機関の内部管理の仕組みを改善することもできます。情報技術はある程度、一部の現地機関の閉鎖、縮小、移転を補うことさえできます。重要なこととして、情報通信技術はとりわけ中央機関と分権化された事務所の間での知識と情報の管理と共有を円滑化できる可能性があります。

途上国では、携帯電話などのその国の技術発展水準に見合った技術の利用がサービスの提供者と利用者間のコミュニケーションを大きく改善する可能性があります。しかし、労働行政における新技術の採用度合いは依然として国毎に大きくばらつきがあり、それ自体が、例えば職員の追加的な訓練やソフトウェア・機器の維持更新に関連した費用の必要性、個人情報や機密情報に関連したセキュリティ上の懸念など新たな課題を生むこともあります。

XI.労働行政・労働監督分野におけるILOの主な活動

近年、労働行政及び労働監督の問題は、国内レベルでも国際レベルでも取り上げられることが多くなってきました。これは国内労働政策の開発及び実行が、グローバル化の課題と機会、そしてより最近では世界経済危機の影響に対応する上でますます妥当なものとして認識されるようになってきたことによります。

ILOは、良いガバナンスを達成する上での主要な柱として古くから労働行政と労働監督の重要性を認識してきました。「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、労働法と労働関連機構を効果的なものとし、労働監督制度を強化することによってILOの目的を達成する加盟国の取り組みを支援するILOの能力を強化する必要性を再確認しました。これに応え、2009年4月には、加盟国政労使に対する支援の向上を図るため、ILO事務局内に労働行政・監督計画が設けられました。この計画は事務局内の関連する専門知識を動員し、部門・地域を横断したネットワークを通じて協働し、労働行政・労働監督分野の技術支援・助言の提供を主導しています。具体的には、機構組織・管理運営の評価、三者構成機関に対する事務処理上の支援及び専門的な支援の提供、労働行政制度・慣行・法に関する情報交換、加盟国による関連するILO基準の実施支援、労働行政及びその意思決定能力の影響力の向上、国際ネットワークの促進、調査研究・出版といった活動が行われています。

技術支援に先立ち、各国のニーズ評価が行われます。労働行政・監督計画のウェブサイトでは既にアンゴラ、アルメニア、中国、グアテマラなど、20カ国余りの評価結果が公開されています。この他に、イタリア、英国、オーストラリアなど複数の国の労働行政・労働監督プロフィール、好事例集、労働行政官・労働監督官向け訓練ツールなどの出版物、研究成果物、技術協カプロジェクト、会議資料など幅広い情報が掲載されています。

XII.提案されている総会における討議ポイント

6月に開かれるILO総会は、各国の世界経済危機対応を労働行政と労働監督が支援してきた方法を中心に、この仕組みを巡る現在の動向、課題、好事例を取り上げる格好の機会になると見られます。さらに、労働行政と労働監督がILO加盟国で果たしている横断的な役割について話し合い、国際労働基準及び国際労働原則を基盤にして労働行政・労働監督の妥当性及び影響力を強めることへILOがどのように寄与できるかを検討する機会も提供します。総会討議資料は、討議ポイントとして以下の6点を提案しています。

1. 雇用を中心に据えた政策を政府の幅広い政策目標の不可欠な一部にすべきことに鑑み、労働行政 制度一般、そして特に労働省の構造、運営形態、調整手段の現状。特に経済危機がもたらした課題に照らし合わせ、労働行政・労働監督機関の機能を強化するために政府がすべきこと。
2. 労働行政・労働監督機関の機能改善において労使団体が果たすべき役割。その役割を最も良く果たすことがで

きるための制度的な取り決め。

3. 労働行政・労働監督機関の重要な公的機能に鑑み、とりわけ公共職業安定機関や労働監督といった分野で民間イニシアチブ及び公的サービス提供機関がその機能を提供するにおいて果たすべき役割。補完性を確保しつつ、調整を図り、良いガバナンスを達成するために考えられる仕組み。
4. デイセント・ワークの達成に向けて国内労働法の遵守を確保するために、労働監督制度が予防と法令施行の措置を最も良く改善し、調和させるための方法。
5. 労働行政・労働監督業務がすべての労働者に一律に適用されることを政府がより良く確保する方法。これらの業務をとりわけ脆弱な立場にある労働者に広げるために効果的な措置。
6. 労働行政・労働監督の分野におけるILOの調査研究、基準設定、関連するILO条約の批准と実施、提言活動、技術支援、政策助言の優先事項。