

雇用保障法制への視点

浜 口 金 一 郎

- 一 序 説
- 二 わが国における雇用保障法制
- 三 国際的雇用保障の内容
- 四 各国における雇用保障法制

一 序 説

第二次世界大戦の終結後、世界の各国において、「完全雇用」の重要性の認識が高まり、国の経済政策の一つとして完全雇用状態の達成という新しい目標が、それぞれの国で掲げられるに至っている。この新しい目標の設定は、国民に雇用を確保し、その生活の安定を図るための政策的努力を必要とするという内容のもので、いわば経済政策思想

上の転換を意味しており、このことは雇用政策がいまや一般経済政策に従属するものではなくなったことを意味するものである。

わが国においては、第二次世界大戦後の経済再建のあと、急速な経済成長がはじまり、長期にわたる高度経済成長の持続のもとで、高水準の雇用需要が生み出されてきたために、経済成長の追求そのものが完全雇用達成の条件をつくり出してきたのである。ところが、一九七一年のドル・ショック、一九七三年のオイル・ショックを契機とする不況過程において、この条件は一変し、経済基調の転換に伴う事情の変化は、新しい条件のもとにおける完全雇用状態の達成のためには、雇用政策の立場から経済政策を転換していくという方向の必要性が求められているのである。

この必要性は、雇用問題の重大さが認識されるにつれて強調されてきているが、その重大さを高めている第一の情勢は、景気循環の停滞局面での深刻な雇用不安の実現の可能性の増大ということであり、このことは不完全就業の形態で潜在化している失業者を顕在化する可能性を生み、失業問題を重大化するということが考えられる。

第二の情勢としては、産業構造の変動の影響から労働需給の格差が特定産業の分野において大きくなる可能性の増大ということであるが、このことは労働面からみた場合、縮小部門での離職問題や職業転換問題を引き起す一方、拡大部門での労働力量の確保や配置転換などの、産業面における調整と雇用面における調整をいかにして両立させるかということが重要な課題となり、いかにして国民に適切な雇用の場を確保するかという問題が考えられる。

また、この産業構造転換問題は、労働力供給構造化の側面からも検討されなければならない問題であるが、急速な進展の予想される労働力人口の高令化と高学歴化ならびに女子労働者の意識変化などに着目した場合に、これらは

何れも労働力供給に大きな質的变化をもたらすことは明らかであり、これらの人々に対して安定した雇用の機会を提供することが果して可能なのかという問題を生じてくるのである。

このように雇用問題は、社会変動と強く結びつけられ、雇用政策の占める地位の重要性は今後ますます高まるものと考えられるが、完全雇用の実現と雇用の安定をめざす雇用政策には、

- ① 企業内において雇用を維持し出来る限り離職者を出さないように努める失業防止の対策
 - ② 発生した失業者に対して生活の安定を図りながら再就職を促進する対策
 - ③ 再就職の困難な失業者に対して政府が積極的に雇用の創出を図ることによってこれを吸収する対策
- の三つの方向のものが考えられるが、わが国においては、これまでの雇用対策として、不況に際しても出来る限り雇用を維持していくという雇用保障の慣行を前提とする諸施策が実施され、これまで一定の効果をあげてきたのである。

ところが、最近に至って、経済合理性の観点から、不況に際し余剰人員を解雇するという考え方（企業合理化）が生れてきているが、失業は、失業労働者にとって不幸であるのみではなく、生活保障のための社会的負担、再就職のための経済的損失、特に重要なのは失業労働者の存在の及ぼす就業労働者に対する影響などを考えるとき、出来る限り離職者を出さないことを雇用政策の目標とすることは重要なことであるといわねばならない。

雇用政策が経済政策との連係を強め、かつ複雑な経済情勢に対応する目標を明らかにしていくに当っては、労使はもとより国民全体が経済的、社会的利害を広い視野から考察し調整していくことが大切である。

現在生じている職業構造の多様化の方向と、今後における労働力供給の質的变化とが、果して対応しうるかどうかということの検討は、雇用政策の上から極めて重要な問題である。前述した通り、今後予想される労働力供給の質的变化として考えられるのは、労働力の高令化、高学歴化、女子労働力の意識変化の三点であるが、これらの労働力供給と職業構造が相互に対応していくための雇用政策の重要性についてはいうまでもないことである。

さて、本稿の目的とする雇用保障に関する法制についてであるが、その理論的な根拠ならびにその独自性などを検討するに当たっては、第一に現行の雇用保障立法の規範的意味を明らかにし、第二に雇用保障立法の沿革を考察し、第三にはILOを中心とする各国の雇用保障法制についての検討が必要である。

ここで、本論に先だち明らかにしておかねばならないのは、「雇用保障法制の領域」についてであるが、この法の対象とすべき領域について、これをわが国の歴史的な流れの中に捉えると、

まづ第一に、「職業紹介制度」があげられる。これは前近代的な身分抱束的、搾取的な雇用慣行の取締りを目的とする営利職業紹介に対する規制立法にはじまり、大正一〇年代に至って、失業者に対する対策として労働市場の調整と就業保護を行うために、公共職業紹介の制度的実現を目的として職業紹介法が成立している。

第二には、「職業訓練制度」であるが、明治のはじめに、国が近代的技術の導入習得を目的として技能者養成を制度的に取りあげている。企業においてもこれを実施し、また地方自治体なども失業者を対象とした短期の職業補導施設を設けている。しかしながら、これらは何れも近代的技能訓練の制度的確立といえるものではなく、この制度が近

代的な性格として確立されたのは、戦後の職業訓練法成立以降のことである。

第三は、「失業者保護制度」であるが、この制度が確立されたのも戦後の失業保険法、緊急失業対策法の成立以降である。

歴史的に考察すると、わが国における雇用保障に関する法は、職業紹介制度、職業訓練制度、失業者保護制度の三つの系統で発展し、これらの三つの系統は相互に関連し合いながら展開されてきたものである。しかしながら、今日のような経済構造の変化の下においては、もはやこれまでのような施策では不十分となり、いまや新たな雇用政策の展開、総合的かつ流動的な雇用政策への転換が強く求められているのである。

これを見るに、現在における雇用保障に関する法の対象は、従来の「失業救済的政策立法」から「雇用政策立法」へと発展しつつあり、法理的には、「労働権の具体的展開の法領域」として、その概念や特質を把握すべきことが要請されているものと考えられる。

二 わが国における雇用保障法制

日本国憲法は、その第二七条第一項において、「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ」と規定し、労働者に対する労働権の保障を明らかにしている。この「労働権保障」は、労働者に対して、具体的、現実的な権利を保障したものではないが、その具現化について、国家は努力すべき政治的責任があるとされている。

この場合において、国のとるべき措置としては、第一にその能力に適合した職業に就く機会を与えることであり、第二には失業中も生活の維持を可能ならしめることと考えられているのである。

また、憲法第二二条第一項は、「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」と規定し、職業選択の自由の保障を明らかにしている。

この労働権と職業選択の自由の保障は、わが国における雇用保障法制を一貫する基本的な理念であるが、今日では更に進んで、近代国家の基本政策である「完全雇用の達成」を目標とする雇用政策の総合的な展開が要請されているのである。

雇用対策法を頂点とするわが国の雇用保障法制ならびにこれに基く諸施策は、この憲法の理念を具現化し、かつ完全雇用の達成という基本的政策目標の実現に向けて体系化されなければならないことは当然である。しかしながら、憲法第二八条の「団結権保障」が、団結に対する国家と使用者の介入の排除を基本としているのと異り、憲法第二七条の「労働権保障」は、国家による積極的保障が前提条件であり、その保障責任を国家に課しているところから、雇用保障に関する法が極めて政策的な立法の性格を帯びやすい危険を含んでいることに注意しなければならない。

このことは、雇用保障法制において、失業労働者の失業中の生活保障および雇用機会の保障のために、いかなる対策および内容が規定されているかということは、単に失業労働者の生活および雇用条件についてのみならず、現に就業中の労働者の労働条件に対しても影響をもつ重要な問題であるからである。

この点については、わが国における労働組合のほとんどのものが企業別組合であるところから、失業労働者が組合組織の外におかれていることと、いま一つは終身雇用制という日本的労使慣行が、失業労働者問題を労働運動の中心的な課題とすることを困難にし、失業労働者の雇用の機会ならびに生活の保障の要求についての盛りあがりにつけたことから、現行法制が労働権保障の機能を十分に果しているとはいえないものとなっていると考えられる。

さて、わが国が今日の雇用保障法制を確立してくるのは、第二次大戦の後、日本国憲法が第二二条で職業選択の自由を規定し、さらに第二五条の生在権を軸として第二七条で労働権の保障を規定した後のことであった。

そこで、戦後におけるわが国の雇用保障法制展開の跡をたどってみると、

(1) 昭和二九年以前においては、

労働力の過剰を背景として雇用の機会に乏しく、また、その内容も劣悪であったことから、政策の重点が労働者の職業の確保と生活の安定を図ることにおかれ、雇用保障に関する法もまたこれを第一義的な目的とする法律が制定されたのである——職業安定法（昭和二二年）、失業保険法（昭和二二年）、緊急失業対策法（昭和二四年）。

(2) 昭和三〇年代において、

わが国の政治、経済体制は急激な変化を遂げ、これに対応して、わが国の雇用保障に関する法もめまぐるしく変遷した。この時期に至って、わが国経済の成長に伴う労働力需要は増大し、この経済的な流れの中で、技能労働者を養成する法律が制定される反面、大量に発生した離職者に対するための法律が制定されたのである——職業訓練法（昭和三三年）、駐留軍関係離職者等臨時措置法（昭和三三年）、炭鉱離職者臨時措置法（昭和三四年）、雇用促進事業団

法（昭和三六年）。

また、この時期には、新規学卒労働者の需給がひっ迫したが、中高年層ならびに身体障害者等は求職超過であったため、これらの者に対する援助措置等を定めた法律が制定されたのである——身体障害者雇用促進法（昭和三五年）、職業安定法及び緊急失業対策法の一部改正（昭和三八年）。

(3) 昭和四〇年代に至って、

経済の高度成長による若年労働者を中心とする労働力不足が生じ、労働力の流動化による各種労働力の不均衡の是正ならびに労働者の能力の開発向上の必要に迫られたため、ここに積極的な雇用政策が展開されるに至り、法制面においての基礎が固められたのである——港湾労働法（昭和四〇年）、雇用対策法（昭和四一年）、職業訓練法全面改正（昭和四四年）、中高年令者等の雇用の促進に関する特別措置法（昭和四六年）。

(4) 昭和四六年のドル・ショック、昭和四八年のオイル・ショックを契機とする、

わが国経済の混乱と景気の停滞は、その基調の変化に伴って、失業情勢も急速に悪化するに至り、これらの事態に即応するための法律が制定されたのである。すなわち、高令化社会への対策の確立、積極的な失業の予防ならびに失業保障機能の拡充などであるが、さらには円滑な職業転換を図ることによる雇用の安定対策のための各種の雇用保障法である——雇用保険法（昭和四九年）、身体障害者雇用促進法及び中高年令者等の雇用促進に関する特別措置法の一部改正（昭和五一年）、建設労働者の雇用の改善に関する法律（昭和五一年）、雇用保険法一部改正（昭和五二年）。なお、このほかに、現在の雇用失業情勢の下における特定不況産業等からの多数離職者に対する措置としての時限

立法も制定されたのである——特定不況業種離職者臨時措置法（昭和五二年）、国際協定の締結に伴う漁業離職者に関する臨時措置法（昭和五二年）。のような経過がみられる。

前述のような沿革の下に、わが国の雇用保障法制は整備されてきたのであるが、これをみるに、わが国における雇用保障に関する法は、「労働力一般を対象とするもの」と、「特別の労働力を対象とするもの」の二つに分類することが出来るが、内容的には極めて流動的であり、実質的には分数しがたいものである。

本稿においては一応、この区分によって、わが国における雇用保障に関する法を次に掲げておく。

「労働力一般を対象とするもの」

職業安定法（昭二二）、失業保険法（昭二二）、緊急失業対策法（昭二四）、職業訓練法（昭三三）、雇用促進事業団法（昭三六）、雇用対策法（昭四一）、雇用保険法（昭四九）。

「特別の労働力を対象とするもの」

駐留軍関係離職者等臨時措置法（昭三三）、炭鉱離職者臨時措置法（昭三四）、身体障害者雇用促進法（昭三五）、港湾労働法（昭四〇）、中高年令者等の雇用の促進に関する特別措置法（昭四六）、建設労働者の雇用の改善に関する法律（昭五一）、特定不況業種離職者臨時措置法（昭五二）、国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法（昭五二）。

これまで述べたような経過の下に展開、整備された戦後におけるわが国の雇用保障法制を総括的に考察すると、お

よそ四つの時期に分けて考えられる。

第一期は、

形成期ともいべき時期で、昭和二三年のドッジ・プラン実施に伴う経済の中間安定期までの期間であって、法制史的には日本国憲法の成立を基点とする民主的法制の確立期である。

第二期は、

朝鮮戦争から自立経済達成期である昭和三〇年代末までの展開期である。

第三期は、

昭和三〇年代末から四〇年代にかけての高度経済成長政策への推移の中で、「労働力の不足」、「地域間労働力需給の不均衡」という課題を生じ、このために労働力流動化政策が打ち出され、これまでの「失業対策」を中心とした法制から「雇用対策」を中心とした法制への転換がなされた軽換期である。

昭和四一年以降におけるわが国の雇用保障に関する法は、昭和四一年制定の雇用対策法を中心として動いているのであるが、労働省は昭和四一年九月に「昭和四〇年代の労働力需給の展望」なるものを発表しているので掲げておく。

- ① 労働力人口の増勢が鈍化し、また労働力人口の高令化が進む
- ② 新規学卒就労者は四一年をピークに減少を続け、とくに中卒就労者が著しく減少する
- ③ 企業の労働力需要は増勢しつづける、とくに技術者および中卒をはじめとする若年労働力にその需要が集中する

る

- ④ 若年労働力、とくに新規学卒労働力の不足が強まる
 - ⑤ 労働力不足は中小企業において強く現われ、労働力の大都市集中傾向が続く
- また、この展望を基礎資料として、昭和四二年に「雇用対策基本計画」、が策定されたが、同計画は次に掲げるようなものであった。

- ① 技能労働力の不足対策（その養成確保）
- ② 中高年令者の雇用促進
- ③ 不安定雇用の改善を重点的に行なう

さらに、昭和四三年には「わが国の労働力不足の現状とその対策」が発表され、労働力の節約と有用活用を農業部門や商業、サービス業の部門をはじめとして全産業で進め、これらの労働力を基幹産業や輸出産業へ供給するという「労働力の傾斜的配置」を政策的に促進する方針が打ち出された。そして、この労働力の傾斜的配置のもたらす経済成長と、就業構造の近代化によって労働者の生活の安定、福祉の向上を可能にするという考え方が政府の積極的雇用政策であったと考えられる。

第四期は、

昭和四六年のドル・ショック、四八年のオイル・ショックを契機に、高度成長を誇っていた日本経済も急速な低成長政策への転換を余儀なくされ、経済の混乱と景気の停滞は、失業状況の急速な悪化という事態をもたらし、これに

即応するための対策として積極的な失業の予防、失業保障機能の拡充、職業転換による雇用の安定などに重点をおかざるをえない時期である。

わが国における雇用保障法制は、前掲の各法によって形成されているのであるが、その基本的な方向としては、「国が雇用に関し、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずることにより、労働力の需給が質量両面にわたり均衡することを促進して、労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにし、これを通じて、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上とを図るとともに、国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成に資する」(雇用対策法第一条)ことを目的としているのである。

この目的の特徴としては、

- ① 雇用に関する政策は、労働省の特定の局が行うといった狭いものに限られるべきではなく、経済、産業を担当する省庁も含め総合的に講ぜられるべきものであること
- ② 労働力需給の達成は、単に量的に達成されていればそれでよいといったものではなく、質的にも達成されなければならぬこと(例えば、年令別、産業別、地域別、職業別に需給の不均衡が残っているような状態では不十分である)

③ 雇用政策が目指す雇用状態は、労働者の側からみて、すべての人がその持てる能力を有効に発揮し、それにより自身の職業の安定と経済的社会的地位の向上が図られ、しかもそれが国民経済の発展に資するようなものである。

ること

などの点にあるとされ、これが雇用政策の目標とされているのである。

また、この目標を達成するために、**国の行う事業**として具体的に掲げられているのは、

- ① 職業指導及び職業紹介事業の充実
- ② 技能に関する訓練、検定の事業の充実
- ③ 労働者の福祉の増進に必要な施策の充実
- ④ 職業転換、労働移動等を円滑化するための措置の充実
- ⑤ 定年引上げを円滑化するための施策の充実
- ⑥ 不安定雇用改善施策の充実

などである。

さて、わが国における雇用保障法制について考察するに、この雇用保障に関する法の分野は、労使関係の法あるいわ労働基準に関する法の分野と比較するとき、その整備が必ずしも十分とはいえない状態にある。その理由としては前述した通り、わが国における労働組合の大部分のものが企業別であるところから、失業労働者を組織外においたこと、ならびに日本的労使慣行が失業労働者問題を労働運動の中心的課題としなかったことに原因すると考えられる。しかしながら、現在における雇用失業情勢の極めて厳しい折から、事態の推移に即応した弾力的な運用によって、

労働者の雇用の安定を図るべきであることはいうまでもない。ところが雇用保障に関する法は、政策的な性格を帯び、やすい立法であり、その内容によつては、失業労働者に対してのみならず、就業労働者に対しても影響することの大きい重要な課題であるということに注意しなければならない。

三 国際的雇用保障の内容

国際的雇用保障の内容を検討するに当つては、まづILOにおける雇用保障の展開について考察することが必要である。

これを概観するに、ILOでは、一九一九年の第一回総会で採択された「失業に関する条約」(第二号)と、「失業に関する勧告」(第二号)にはじまる雇用政策・雇用保障に関する活動は、一九四四年の第二六回総会採択の「国際労働機関の目的に関する宣言」(フィラデルフィア宣言)の後、一九六九年の第五三回総会において提唱された「世界雇用計画」(The World Employment Programme)へと発展し、今日に及んでいるのである。本稿においては、それらの動向に着目しながら、第二次世界大戦の後における国際的な雇用保障の内容について考察することとする。

第二次世界大戦下、平和への移行期において、ILOは前記「フィラデルフィア宣言」を採択し、戦後における雇用政策への基礎を打ち出しているが、この宣言は、

- ① ILOが基礎とする根本原則
- ② 社会正義の具体的目標
- ③ ILOの義務として実施すべき具体的計画
- ④ 他の国際機関との協力
- ⑤ 原則の普遍性と漸進的適用

の五項目より構成されている。

まづ、①のILOが基礎とする根本原則では、広く人類の「貧困よりの解放」という目的が掲げられている。これによつて、世界のすべての人々が自由と尊厳ならびに経済的保障および機会均等の条件において、物質的福祉および精神的発展の追求のために、国家および国際政策の中心目的がおかれねばならず、「経済的および財政的の国際政策および措置をすべて検討し、かつ審議する」ことがILOの責任であるとして、ILOが経済問題に取り組む根拠を明らかにしている。この社会正義の実現は、社会政策の分野のみではなく、経済的措置・財政的措置をふくむ経済政策の側面からの考慮が不可欠であることの宣言は、ILOの画期的な前進を示すものであり、かつ最も大きな特徴となっている。

この根本原則の変化は、③の社会正義の具体的目標の冒頭に掲げられた「完全雇用の実現」と不可欠に結びつくものであるが、またこの完全雇用は、「生活水準の向上」と結合するものであるとされている。しかも、この完全雇用は、労働者がその「熟練および技能を最大限に提供」し、かつ「一般の福祉に最大の貢献」をなしうる職業に従事し

うる場合をいい、かかる職業に雇用されない場合には、完全雇用の状態にないという完全雇用概念の内容を示しているのである。さらに、この目的を達成するための手段として、労働者の訓練に対する便宜を供与すべきことに言及しているが、ILOの旧政策的基調が「労働条件の向上」におかれていたのに対し、この「生活水準の向上を目指す完全雇用の実現」という積極的総合的な方向づけを政策的基礎としたことは、この宣言の大きな特色である。

そして、この宣言の下に採択されたのは次の三つの勧告である。

- ① 「戦時より平時への過渡期における雇用組織に関する勧告」(第七一号)
- ② 「職業安定組織に関する勧告」(第七二号)
- ③ 「公共事業の国家計画に関する勧告」(第七三号)

この「完全雇用と生活水準の向上計画」に基づくILOの戦後活動は多岐にわたっているが、主要なものとしては、「職業安定組織の改善」と、「職業・技術訓練の奨励」の二つである。このほかにも「雇用保護」や、「失業補償」に関しての諸活動があげられるが、失業補償については特に目立った活動がみられない。

「職業安定組織の改善」に関するものとしては、

一九四八年の第三一回総会において採択された「職業安定組織の構成に関する条約」(第八八号)であるが、この条約は、職業安定機関の基本的任務は、「必要な場合には他の公的または私的關係機関と協力して、完全雇用の達成および維持ならびに生産資源の開発および利用のための、国際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」であるとし、ついで、「かかる広範な枠組のなかで機能を発揮する職業安定組織とその活動の原則」について規定している。

他方、戦後の各国において著しい増加の傾向を示した主婦労働者に関して、「家庭責任をもつ婦人の雇用に関する勧告」(第二二三号)を一九六五年に採択しているのであるが、これをみるに、戦前においては、主として「婦人の保護」(夜業の禁止・坑内労働の禁止等)という消極的な政策がとられていたのに対し、戦後においては、むしろ「機会均等の促進」(男女同一労働同一賃金・雇用職業における差別待遇の禁止等)という積極的な方向を示している。

「職業・技術訓練の奨励」に関するものとしては、

その活動は、戦後における各国の積極的な姿勢を背景に多岐にわたっているが、戦後に採択されたものは次の通りである。

- ① 一九四六年「海上勤務に対する訓練組織に関する勧告」(第七七号)
- ② 一九四九年「職業指導に関する勧告」(第八七号)
- ③ 一九五〇年「成人(身体障害者をふくむ)職業訓練に関する勧告」(第八八号)
- ④ 一九五五年「身体障害者の職業更生に関する勧告」(第九九号)
- ⑤ 一九五六年「農業における職業訓練に関する勧告」(第一〇一号)
- ⑥ 一九六二年「職業訓練に関する勧告」(第一一七号)
- ⑦ 一九六二年「社会政策の基本的な目的及び基準に関する条約」(第一一七号)——一部において職業訓練に言

及

- ⑧ 一九六六年「職業訓練（漁船員）勧告」（第一二六号）
「雇用保護」に関するものとしては、

この問題は、労使関係における重要な側面であり、とくに労働者にとっては、その生存と直接的にかかあり合う問題であるが、これまで各国は、その国の経済発展に対応したそれぞれの法制度の枠内において、その立法的規制を行ってきたのであるが、ILOも加盟国の立法に対応し、国際的に雇用保障と企業経営のバランスを考慮に入れた解雇手続を策定することとなった。

ILOは、一九五〇年の第三三回総会において、「解雇問題の重要性を強調した決議」を採択しているが、一九六三年に至って「使用者の発意による雇用の終了に関する勧告」（一一九号）を採択したのである。

この勧告の内容は、雇用の終了に関する一般的適用基準と、労働力削減に関する補足的規定の二つの部分から構成されている。これをみるに、前者の部分は、主として解雇理由、解雇手続、解雇予告期間および予告手当、所得保障、そして懲戒解雇に関する諸基準など、いわゆる一般解雇と、懲戒解雇をふくむ個別的解雇に関する一般原則を示すものであり、後者の部分は、企業経営の必要性から生ずる労働力の削減（人員整理）についての諸基準を設定しているものである。

このように、ILOにおける「完全雇用と生活水準の向上計画」は、着実な歩みを示してきたのであるが、一九六一年の第四五回総会は、「経済的後進国における不完全就業対策をはじめとした雇用機会の創出問題」ならびに「経

済的先進国における技術的变化と世界貿易のパターンの変化および雇用政策とインフレ抑制措置との調整に関連した雇用問題」に関する討議を行い、雇用問題を世界的規模で眺めるとともに、雇用政策についても長期的な経済発展政策の一環として捉えるべく「雇用問題と雇用政策に関する決議」がなされたのである。この決議は、社会・経済政策の基本目標として、生産的かつ自由に選択された完全雇用の目標を、すべての加盟国が設定することを求めている。

そして、一九六四年の第四八回総会では、この「雇用問題と雇用政策に関する決議」に基づく措置として、

- ① 「雇用政策に関する条約」（第一一二号）
② 「雇用政策に関する勧告」（第一一二号）

を採択したのであるが、この雇用政策に関する条約は、一九六九年の「世界雇用計画」の実施政策を明らかにしているものである。とくに重要とされる雇用政策に関する条約第一条を次に掲げておく。

(1) 各加盟国は、主たる目標として経済発展成長を刺激し、生活水準を向上し、労働力需要を満たし、かつ失業および不完全就業を克服することを目的として、完全、生産的かつ自由に選択された雇用を促進するよう企図された積極的な政策を宣言し、かつ追求しなければならない。

(2) この政策は、

- ① 仕事に就くことができ、かつ仕事を求めているすべての者に対して仕事があること
② かかる仕事は可能な限り生産的であること
③ 人種、皮膚の色、性、宗教、政治的見解、国民的出身、または社会的出身のいかなを問わず、自分に適した仕

事に就くために必要な資格を取得し、かつ自分の技能および才能をその仕事において活用するため、各労働者に対し雇用の選択の自由および可能な限り十分な機会を与えることを確保することを目的とする。

(3) この政策は、経済発展の段階および水準ならびに雇用目的と他の経済的、社会的目的との間の相互関係に妥当な考慮を払い、かつ国内の条件および慣行に適する方法によって追求されるものとする。

さて、ILOの「世界雇用計画」(The World Employment Programme)は、「第二次国連開発の10年」(The Second Development Decade)のプログラムとも対応しながら、ILOが世界の発展途上国における大量の人口増加、貧困、慢性的失業などの問題に対して、加盟国との共同の下において解決しようとするものであり、今後の雇用問題に関する世界的規模での画期的な指導原理となるものといえよう。

この計画は、一九六九年の第五三回総会において提案され、各国代表の熱心な討議の後、圧倒的な支持のもとに採択されたのであるが、この提案に当っては、ILOが過去において発展途上国に関し、その開発・向上への努力が行われたにもかかわらず、その成果としての経済進歩はまったく援慢な前進しか示していないという無力への反省が存在していた。また、それと同時に発展途上国においては人口の爆発的な増大があり、人々の生活状態・労働条件のますますの悪化が予想され、将来における社会的・政治的不安を一層つのらせることの憂慮が報告されたのである。そして、このような状態に対し、従来の欠陥を克服した新しい国際的な「真剣な一致した開発戦略」が必要不可欠と

されている。

この計画の目的は、大多数の人々に対する生産的雇用を、国家的ならびに国際的な開発政策の主要目標とすることにおかれ、ILOはこの目標達成のための活動計画の策定・実施に際して加盟国を援助することとされているのである。この意味は、「最近に至るまでは、雇用は社会的・政治的理由のみならず経済的理由のために強力に追求されなければならぬ独自の権利を伴う一つの目的であるとは實際上認められていなかったのである。かくしてその主要な目的の中に雇用を含めなかった経済開発政策は単に少数の特権階級のための仕事と所得を生むに過ぎなかったのである」と概説している。

この計画は、第一章において、ILOが一九七〇年代に関与しなければならない重要な社会的必要性を展望し、それとの関連において雇用を検討し、ついで第二章(開発途上国)、第三章(工業国)、第四章(ILO)において、この世界雇用計画が加盟国に対して、およびILO自体に対して、提起する主要な政策問題の検討を行っている。

なお、この計画は、一九七〇年代のILOの戦略の基礎となるべきものではあるが、その戦略の唯一の側面ではないことが注目される。それはILOが、この計画の対象となっていない労働・生活諸条件および社会制度の発展に関して、他の主要計画のための一九七〇年代の戦略を開発する必要があることを強調している点である。

四 各国における雇用保障法制

雇用保障法制の検討に当っては、各国における雇用保障に関する法の展開についての考察を必要とするが、各国の現状の細部にわたっての考察は、この小論のよくするところではないので、本稿においては、「イギリス」、「フランス」、「西ドイツ」、「アメリカ」における「職業紹介」、「職業訓練」、「雇用保護」の概観を行うにとどめる。

(一) イギリスにおける雇用保障法制

(1) 職業紹介に関するものとしては、

この国では一九七三年に「雇用訓練法」(Employment and Training Act)と「私設職業紹介法」(Employment Agencies Act)の二つの法律によって職業紹介の近代化が図られることとなった。この国では有料職業紹介が中心となっており、国の職業紹介や職業訓練は、これまでどちらかといえば経済的目的よりも社会的目的にかかわってきたものである。

雇用訓練法の特長とするところは、マンパワー・サービス委員会(MSC)を設置し、その下に雇用サービス・エージェンシー(ESA)と訓練サービス・エージェンシー(TSA)の二つの公団を設置したことである。MSCは独立の行政委員会で、議長と委員計一〇名で構成されているが、委員のうち三名は労働組合会議(TUC)、三名は

英国産業連盟(CBI)、二名は地方公共団体協会、一名は職業教育関係団体と協議の上で任命されることとされている。

私設職業紹介法は、これまで地方公共団体が条例によって免許し規制してきたものを廃止し、国の免許制としての法の規制を加えることとしたのである。本法の核心をなすのは、私設職業紹介や労働者供給事業の適正な活動を確保し利用者を保護するためサービスの基準を定め、苦情の多い悪弊や違法行為を防止しようとする第五条である。

(2) 職業訓練に関するものとしては、

一九六四年に「産業訓練法」(Industrial Training Act)が制定され、各産業の産業訓練委員会(ITB)に広範な権限が与えられ、訓練の量を確保し質を改善することとなった。このITBも独立の議長と労使および教育代表によって横成さされている。

(3) 雇用保護に関するものとしては、

一九七五年に「雇用保護法」(Employment Protection Act)が成立している。この法は極めて重要な立法であり、同法は五部一二九条と付則一八から構成されているが、内容的には多岐にわたる豊富なものである。この法は二つの性格のものから成り立っており、その一つは、自主的な団体交渉の促進を意図するものであり、いま一つは、労働条件および雇用に関する労働者保護についてである。

(二) フランスにおける雇用保障法制

雇用保障への視点(浜口)

この国では、戦後一九四六年憲法が、年少者および成年者の職業訓練、職業養成に参加する機会を保障し、また各人の「仕事をを得る権利」を宣言するに及んで、ここに労働権保障に基づく雇用政策展開の基礎が出来上ったのである。戦後経済の復興から協調経済を理念とするこの国の計画経済の下で、全労働力の合理的利用という国民経済的要請をうけて労働権保障に基づく個別的な要請と国民経済的観点からの一般的な要請とをいかに調和させ体系化するかが、積極的雇用政策立法としてのフランス雇用保障法制の課題であり、また特色であるといえよう。

この国では、一九四七年にはじまる経済計画が次々に実施されているが、これまでにとられてきた雇用政策は次の通りである。

- ① 技能労働力の不足の長期的予測と無技能労働力の過剰傾向に対応するための技能度向上政策
- ② 産業再編成に伴う労働力の地域間、職業間の流動化政策
- ③ 地域経済の推進・開業のための労働力の地域的確保と運用に関する政策
- ④ 失業問題に対応するための失業補償の充実

そして、これらの政策実現のための措置として講ぜられたものは次の通りである。

- ① 一九五九年の「社会的地位向上促進法」
- ② 一九六六年の「新職業訓練法」
- ③ 国家雇用基金の設置
- ④ 失業補償の充実

(1) 職業紹介に関するものとしては、

- ① 「私設有料・無料紹介事業を規制する労働法典第一卷第四編」
- ② 「労働者職業紹介および雇用に関する一九四五年法」
- ③ 「職業安定所設置に関する一九四八年法」
- ④ 「国家雇用事業団設置に関する一九六七年法」

などが主たるものであるが、これらのうち現行制度の根幹をなしているのは、**労働者職業紹介および雇用に関する一九四五年法**である。

同法は、国家事業としての地方および県の職業安定所のみが職業紹介事業を恒久的に行ないうる唯一の機関であることを宣言し、フランスにおける公的職業紹介制度を確立したものである。この法によって、この国の職業紹介事業は、職業安定所を中心として推進せしめられることとなったのであるが、事業主と労働者との個別的な直接雇入の自由は認められている。

(2) 職業訓練に関するものとしては、

一九五七年の「社会的地位向上保護法」によって戦後の職業訓練に関する諸施策の大綱が打ち出されているが、一九六六年には「職業訓練基本法」が制定され、この法によって、既存の諸制度を整理統合、拡充し、職業訓練を国民的義務として公共訓練、企業内訓練を促進することとなり、この分野における諸制度の発展の基礎がおかれた。ついで一九七一年に「継続的職業訓練法」が制定されたが、同法は、これら職業訓練に関する法を更に強化拡充し、「生

涯教育の組織化」を促進しようとするものであって、現行職業訓練法制の中心的地位を占めている。

(3) 雇用保護に関するものとしては、

前記「労働者職業紹介および雇用に関する一九四五年法」が、雇入れについてと同様に解雇に対しても職業安定所の強力な行政介入を認めており、特に商工業部門に対しては事前許可制を採用し、その違反については罰金・禁錮の刑事制裁をもつてのぞんでいる。

(三) 西ドイツにおける雇用保障法制

この国においては、ボン基本法第七十四条第一二号が「労働保護および職業紹介をふくむ労働法ならびに失業保険をふくむ社会保険の分野を、連邦と州との競合的立法の分野」と規定しているのであるが、第二次世界大戦後、大戦による龐大な失業人口をかかえるに至って、連邦立法による規制が必然的に要請されるに至ったのである。

(1) 職業紹介に関するものとしては、

一六六九年の「雇用促進法」によって包括的に規制されているが、同法は、職業紹介のほかに失業保険、失業手当、職業教育の促進、失業対策事業、その他による雇用創出などを規定する雇用・失業対策に関する総合的な法律である。

この雇用促進法による「職業紹介の原則」としては次のようなものが掲げられている。

① 労働者は職業および労働場所の選択の自由を保障されていて、労働者も使用者も職業紹介機関の利用を強制さ

れないし、職業紹介機関によって抱束されない

② 職業紹介は、求職者の適正と個人的事情および就職先の特別の事情を考慮して行なわなければならない。

③ 職業紹介は、中立・公平に行なわなければならない、求職者が政治的団体、労働組合または類似の団体、宗教団体または世界観に関する団体に所属しているか否かに関しては、求人側の経営の性格または仕事の種類が正当化する場合を除いては質問してはならない、また労働争議に対しても中立でなければならない

④ 職業紹介は無料で行なわれる

さらに、職業紹介が効果的に行なわれるために、使用者に対して、

① 労働者の雇入れおよび解雇について三日以内に、

② 労働争議の発生および終了について、それぞれ所轄雇用事務所へ、

③ さらに、解雇制限法第一五条にいう大量解雇または賃金の減額となる他の職務への配置転換については、遅滞なく州雇用局長への届出の

義務を課している。

(2) 職業訓練に関するものとしては、

この国では、戦後における経済の構造的な変化と、技術革新に伴う労働力の不足に対処するために、従来の失業対策から雇用対策への転換の必要性に迫られ、前記一九六九年の「雇用促進法」が制定されたのである。この法の制定によって、連邦公社による職業教育の促進を規定し、同年の「職業教育法」の制定により、職業訓練制度を統一化

し、さらに一九七一年の「連邦訓練促進法」の制定によって、ここに、西ドイツの新職業訓練法体系が確立されたのである。

(3) 雇用保護に関するものとしては、

第二次世界大戦後、統一的な連邦法として一九五一年に「解雇制限法」が制定され、社会的に不当な解雇を禁止し、大量解雇に対する制限を規定した。これによって、この国では、憲法上の社会的法治国家の原則と結合して、解雇制限法第一条の認める解雇理由のある場合以外は奪われることのない「職場保持権」と、労働関係の一般的な「存続保護」が承認されたのであるが、現在では一九六九年法が施行されている。

(四) アメリカにおける雇用保障法制

この国では、合衆国政府の雇用政策にかかわる基本法として、一九四六年の「雇用法」(Employment Act)が制定されている。

同法は、戦後経済政策の基本に、近代経済学理論(ケインズ理論)に基づく「完全雇用政策の視点」を位置づけたもので、

① 連邦政府が地方政府の協力をえて、自由企業の育成と公共の福祉を増進すると思われる方法により、労働者に就業の機会を与えることを目的として、あらゆる計画、機能および資源を調整、利用して、雇用、生産および購買力を増進させることが、その不断の政策と責任であることを宣言し、

② 大統領に雇用の予測や経済計画をふくむ経済報告書を議会に送付することを義務づけ、

③ 大統領経済諮問委員会および議会の経済報告書合同委員会を設置することなどを定めている。

(1) 職業紹介に関するものとしては、

この国では現在、有料職業紹介が原則的に禁止されていないので、公営の職業紹介と私営の職業紹介が併存されている。そして公営のものについては連邦法が規定し、私営のものについては州法の規制をうけるにとどまっている。

(2) 職業訓練に関するものとしては、

一九一七年に「職業教育振興法」が制定されているが、同法の制定によって、アメリカにおける公的職業訓練振興の端緒が開かれたのである。戦後においては、一九六四年に「経済機会法」(Economic Opportunity Act)が制定されたが、同法は、恵まれない成人や、貧しい青少年に勤労・勉学計画を提供し、基礎的な教育を与え、就業と、貧困からの脱出の機会をつかむための援助を与えようとするもので、この法はアメリカ繁栄の対極に存在する貧困に対処する目的の下に制定されたものである。

(3) 雇用保護に関するものとしては、

前述の通り、合衆国政府の雇用政策の基本法として、一九四六年に「雇用法」が制定されているが、一九六一年に

失業多発地域に対する立法として「地域再開発法」(Area Redevelopment Act)が制定された。

同法は、再開発地域に指定された失業率の高い地域において、雇用機会を創出する新規の商工業企業に対する立地の援助、既存の企業に対する拡張援助のための融資、ならびに水道・道路等産業基盤整備のための融資と補助、技術援助、職業再訓練などについて定めている。

また、一九六四年には「経済機会法」(The Economic Opportunity Act)が、一九六七年には「年令にする雇用差別禁止法」(The Age Discrimination in Employment Act)が、そして一九七二年には「雇用機会均等法」(The Equal Opportunity Act)が制定されているのである。

以上において、世界の主要各国における雇用保障法制についての概観を行ってきたが、雇用情勢の世界的悪化、これに対する各国の雇用保障に関する法の体系は、歴史的な経過を経て、その経済情勢に対応するそれぞれの特色をもちながら展開されてきている。

しかしながら、この法の分野において、いまや各国共に、「失業対策」から「雇用対策」への転換がなされ、世界的規模における貧困への全面的な克服の方向づけとして、「完全雇用」状態の実現に向って、一歩を進め出しているのである。

以上