

# 海外社会労働事情研究会

前国際労働機関（ILO）アジア太平洋総局長の野寺康幸氏は八月三日、日本ILO協会と労働政策研究・研修機構（JILPT）共催の海外社会労働事情研究会において、「グローバル化の中のアジアの労働問題」と題する講演を行った。



## 前ILOアジア太平洋総局長 野寺康幸氏

〈プロフィール〉野寺康幸（のでら・やすゆき）  
1969年労働省入省。81～83年、在パリOECD代表部一等書記官を経て、雇用政策課長、高齢者傷害対策部長、総務審議官、労働基準局長を歴任。2001年から今年2月までILOアジア太平洋総局長。現在、介護労働者センター理事長。

野寺氏は、アジア太平洋五地域二八カ国を管轄した経験を踏まえ、現在のILOの活動の柱であるディーセントワークの意義や問題点について解説。国連機関同士の事業の縄張り争いやそれに伴う業務の重複、トップ人事異動がもたらす路線転換により生じる無駄といった内部問題にも踏み込み、ILOの本旨に即した体制強化の必要性を訴えた。

また、日本政府が拠出する分担金についても触れ、「ILOに対し年間六〇億円におよぶ巨額な拠出金を負担しているにもかかわらず、何ら主導的立場にない。高負担に見合う成果を国民に説明する責任がある」として、アジアのなかでの多様なレベルの交流と信頼関係の構築を土台とした積極的な関与を求めた。同研究会は、海外の社会労働事情及び労働政策に関する情報提供が目的。日本ILO協会との共催で、月に一回程度開催する予定だ。

### ディーセントワークの 意義と問題点

従来、ILOの活動の柱は、国際条約の批准・実施を通じた国際労働基準の普及及び批准国に対する適用状況の監視機能だった。しかし、批准に向け

た国内手続きが進まないことから、一九九八年に新宣言「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ」を採択。以降、未批准国における基準推進を目指した技術支援活動を強化した。ソマリア事務局長が九九年に掲げたディーセントワークは、こうしたILO活動をさらに拡大するもの。国際労働基準の推進を重要項目のひとつと位置付けると同時に、差別の禁止、雇用、社会保障、社会対話などにも取り込む内容だ。

ディーセントワークについて野寺氏は、福祉国家として知られるデンマークですら普及プロジェクトを実施したことを例に挙げ「高尚な理念であるが、実現は先進国でも難しい」と指摘。そのうえで「貧困ライン以下の生活を強いられた貧困層が大半を占める途上国には、労働基本権や社会対話といった概念自体が根付きにくく、高すぎる目標だ」と述べた。ILOがディーセントワーク普及計画を立ち上げて、途上国側が単なる財政支援の約束プランと受け止めてしまう現状に対する懸念を吐露した格好だ。

また、ディーセントワーク実現に向けたILO内部体制の未整備にも言及。「イデオロギーを大きく転換したものの、実現のための専門家も財源も足りない。前提となる各国の実態の確実な把握ができないまま、財源確保に奔走するばかりで、なかなか成果があらぬ」などと述べ、専門家の補充や配置を再検討するなどの体制の強化を訴えた。

ディーセントワークを各国に根付かせるためには、普及計画を国家政策の

# グローバル化の中の アジアの労働問題

枠組みに盛り込むことが不可欠となる。しかし、ILOのカウンターパートとなる各国労働省の実権・財源が乏しく、国家政策としての地位をなかなか獲得できない。その反面、経済企画庁等の財源豊富な省庁をカウンターパートとする世界銀行が、各国の経済基盤の確立を最優先事項として取り組んでいる。貧困削減戦略書（PRSP）は、国家政策の枠組みのなかにしつかりと位置付けられ、既に七〇カ国以上で実施が進んでいる。ILOは、PRSPにデューセントワークの概念を持ち込むなどの努力も行っているが、①世界銀行がデューセントワークを付加価値として認識するまでに至っていないこと②ブレトンウッズ機関である世界銀行にILOのイデオロギーが馴染まないこと③政労使三者構成の理念の扱いが難しいこと——などを理由に、目立った成果があげられていないのが実情だ。

### 短絡的制裁 より支援を 〜西欧民主主義体制 vsアジア的価値

アジアには多様な価値、文化、気候、宗教、言語、政治体制があり、労働基本権の基盤となる西欧民主主義体制と相容れない国が多い。アジア太平洋二八加盟国のうち、基本条約である八七号条約（結社の自由及び団結権の保護）でさえ、未批准国が一六カ国と半数以上に及ぶ。中国での独立系組合の組織化を理由とする組合活動家の投獄事件、ミャンマーの強制労働案件といった極端なケースをはじめ、未解決の問題は尽きない。こうした問題について野寺氏は、「制裁措置は避け、政治的な対

応や支援活動をベースに改善を図ることが重要。各国の実態を適切に把握したうえで労働基本権を徐々に普及していく柔軟な方向が望ましい」と主張した。例えば、ILOはミャンマーに対し、ILO憲章三三条に基づき技術支援を行わない旨の制裁決議を發動している。それ以降、同決議が事実上ILOの手足を縛ることとなり、国際連合食料農業機関（FAO）、ユニセフ、ユネスコといった国連機関が続々と支援活動を行っているにもかかわらず、一切関われない実情がある。だが、数百人もの組合活動家の殺害が確認されたコロンビアは制裁決議に至っていない。ILOの対応の差に疑問を投げかけ、一貫性のある柔軟な対応を求めた。

### 多額の国連拠出金に 説明責任を

日本政府が二〇〇二年度中に国連をはじめとする各種国際機関に対して支払った拠出金や出資金総額は、一五四七億円。米国に次いで世界で二番目に高い額を拠出している。その九三％は、政府開発援助（ODA）からの拠出だ。このうち、ILOへの日本の分担金比率は一九・三六九％（約六〇億円）。財源の五分の一を負担している計算だ。さらに、アジア太平洋総局には、外部予算として約二億円近くを計上し、ジエンダー、労働安全衛生等の活動に充当している。拠出額トップの米国の同年の分担金比率は二二％だが、GDPの世界比率約三三％。これに比べて日本のGDP世界比率は三分の一程度に過ぎないが、分担金比率は米国とあまり変わらない。他の安全保障理事会の

常任理事国の分担金比率も、フランス（六・四一七％）と英国（五・四九四％）が五％程度、中国（二・五二二％）とロシア（二・一八二％）に至っては一％台と、日本の拠出額が極めて大きいことが分かる。野寺氏は、「ODA予算の国民一人当たりの負担額は一万円にも及ぶ。国連機関における日本人職員数とその処遇はもとより、高負担に見合う評価と尊敬を得られるよう努力すべきだ」などと述べ、国際社会における日本政府の積極的な姿勢を促した。

日本が指導的役割を果たせない原因について野寺氏は、アジアの多様性・特殊性と、日本の敗戦国としての負目——の二点を挙げ「常に対米協調路線というフィルターを通して、中国、インド、ASEAN諸国の見方を意識せざるを得ない立場にあるからだ」と解説。ILOの長い歴史を振り返ってみても、日本が指導的役割を担ったといえるのは、一九八八年の新宣言採択の際に、アジア・太平洋グループの主張で「労働基本権を保護主義に利用しない」という文言を盛り込む際に「インシアチブを發揮したこと、ミャンマー問題に「強制労働を廃止する趣旨の技術支援は継続する」との修正案を提出して制裁措置に風穴をあけたことが目立つ程度。これらの状況をふまえて野寺氏は、「アジア諸国との交流・理解を深め、合意形成にむけた努力を継続・強化し続ける」ことが重要だと強調した。

さらに、野寺氏は国連組織におけるトップの交代に伴う路線変更で業務が重複することや、国連機関同士の資金

提供者獲得競争により多くの無駄が発生していることを指摘した。その一例として、HIV撲滅計画の実施をめぐって国連本体、国連共同エイズ計画（UNAIDS）、世界保健機関（WHO）、ILO——等、多数の国際機関が縄張り争いを続けている現状を報告。予算の無駄遣いを、国連全体の課題として捉えるべきだとした。

### 声なき労働者を いかに代弁するか

最後に野寺氏は、労働組合の世界的な組織率の低下に関連して、巨大なインフォーマルセクターの存在についても言及した。現在、アジア地域全体では四〇％以上の労働者が、インフォーマル部門に従事。インドではこうした労働者が約九割を占めているという。未組織労働者や貧困層の増大は、政労使三者構成を基本とするILOの根幹を揺るがす問題。加えて、インフォーマル部門の未組織労働者の権利擁護に携わるNGOのILOでの位置づけといった微妙な課題もある。野寺氏は、「組合でなくとも、働く人の組織を何らかの形で認知する方向を模索する必要がある」として、従来の紋切り型の労働基準の普及ではなく、アジアの現実に即した柔軟な対応の必要を改めて説明。「幅広いデューセントワークの普及には、こうした未組織の声なき労働者をいかに代弁するかという問題にILOは正面から取り組む必要がある」と強調し、講演を締めくくった。

（国際研究部 戎居 皆和）

# 労働政策フォーラム



## ジョブカフェ 若者の就職を支援するために

労働政策研究・研修機構は九月一七日、労働政策フォーラム「ジョブカフェ——若者の就職を支援するために——」（女性と仕事の未来館、東京・港区芝）を開催した。職業意識の形成支援など若年者の雇用関連サービスをワンストップで提供する施設「ジョブカフェ」が、七月までに全国四三の都道府県でスタート。総利用者数は一万人を超え、就職に至った人も三二〇〇人に達している。パネルディスカッションでは埼玉、新潟、福岡のジョブカフェ担当者が取り組みと課題を報告した。

### 深刻化するNEET問題 ——小杉礼子・副統括研究員

基調講演した小杉礼子・当機構副統括研究員は、五二万人にふくれあがった無業者（NEET）へのジョブカフェを通じた支援のあり方について提起した。社会活動に参加していないNEETは将来社会的コストになる可能性がある——。小杉礼子・副統括研究員は、九〇年代後半にイギリスで社会問題化したNEET問題が、ここ数年の無業者の急増により日本でも深刻な問題となっていると指摘

した。

職業への移行が困難な層でも、「フリーターの場合、正社員並みに働いている人が全体の半分を占める。決して働いていない存在ではないということが認識されてきた」（小杉研究員）。では「働いていないのは誰なのか」と考えたときに浮かびあがったのがNEETだとする。

NEETには低学歴者が多く、高卒以下が八割、高校中退を含む中卒も三割弱いる。無業・失業・フリーターになるきっかけも、大卒者の場合だと、やりたいことがわからなかったり考えすぎて前に進めなくなっているパターンが多いが、NEETの場合は朝起きられない、続かないなど生活習慣の乱れが目立つ。小杉研究員は支援のターゲットを考える上で、この違いは大きいと指摘した。

無業化するタイミンクも多様だ。同研究員は昨年行った個人聞きとり調査から四類型を紹介した。①厳しい家計状況の家庭にあって、中学・高校卒業あるいは中退の後、友人との小さな世界に閉じこもる「刹那を生きる」タイプ②学校の友人関係や就職後の対人関係でつまずいて離学・離職し孤立化する「つながりを失う」タイプ③高学歴で理解のある親をもち、高等教育卒業段階の就職活動で方向づけができず、まじめに考えようと構えずに就職のタイミンクを逃し、親に申し訳なく思っている「立ちすくむ」タイプ④学卒後に就職するが、仕事があわないと早期離職し、精神的に疲れている「自信を失う」タイプ——。

このうち「刹那を生きる」タイプは社

会との接点を持たず、社会的排除層という側面がある。ジョブカフェなどに足を運ぶのは「立ちすくむ」タイプが多いと考えられる。また、離職後に転職していない人にみられる傾向として、「自分が悪い」、「みんなに迷惑をかけるから辞めた」と話す人が目立ったという。企業が新卒採用を控えているため、若手正社員の仕事の負担が増加し、その結果、厳しい要求に応えられない若者が出てきているのではないかと同研究員は分析する。「無業化は、多様な時期に多面的な背景のもとに起こり、かつその背景は互いに影響しあう」との見解を示したうえで、同研究員は、現在の若年就業支援策からこぼれおちているNEET層を支援するため、「継続的で全体的なHホリスティックな支援」を提唱。学校や社会からの孤立に陥る多様な背景・要因を網羅する支援策の必要性を強調し、「ジョブカフェには、学校の中と外の支援をつなぐ役割を」との期待感を示した。

### 支援の方向を入り口で判断

五月六日に開設した「ヤングキャリアセンター埼玉」には一日九〇人強の利用者がある。うち八割が二〇代。学歴はさまざまで、現役学生、大学・短大卒業生、業者、アルバイト・パート、早期離職者、現役社会人がそれぞれ二割前後だ。長倉宏・同センター長は、「すぐに職に就きたい人は少数。ハローワークに来たという人でも、自分にあった職がわからない人、なにをしたいのかあやふやな人が多

い」と報告。相談実績も、三割が今後の方向性の相談、生き甲斐など就職以前の相談となっており、「仕事をするとはどういうことか」から論さなければならぬいケースが少なくない状況だ。

同センターでは受付で相談先をこまかく割りふる。一般的な就職相談なら職業訓練や資格などの相談へ、メンタル面を含めた相談が必要と思われる場合はカウンセリングへ、すぐに職探しをするならハローワークへ——と必要な支援をまず入り口で客観的に判断し、個別対応に橋渡ししている。

埼玉と同様、開設四カ月になる新潟県のジョブカフェ「若者しごと館」も入り口を重視する。同館は、ヤングジョブスポット新潟とハローワーク新潟の学卒部門が同じフロアに集合する、文字通りワンストップサービスの例だ。ヤングジョブスポット新潟のチーフマネジャーをつとめる上野幹二氏は、「ジョブカフェはフリーターをつくらない、ヤングジョブスポットはフリーターの援助」と役割を区別し、入り口で立ち止まる来館者をこれに沿って誘導していると語った。

アジアの産業経済拠点として若手の育成に力を入れる福岡の「若年者しごとサポートセンター」。川口達三センター長は、「来所する若者は来ればサッと仕事をみつけてくれると思っている。まず自分で考えてもらうためのアドバイスをするに悪戦苦闘している状況」と報告。ひとり最低四、五回は足を運んでもらうよう一度でも来所した人には、ねばり強く声を掛けつつける。

各県が共通して頭を悩ませるのは、来所しない若者へのアプローチだ。日々の相談に追われがちなカウンセリング体制だが、学校への営業を強化して学校の団体登録を促し、学生の利用を増やしたいとしている。また、インターネットやメールマガジンの配信も活用してカフェの存在を伝えるなど、三県とも秋以降、新たな広報戦略で臨む。

### 敷居を低く、課題設定は明確に

厚生労働省はジョブカフェ初年度の目標として利用者七〇万人強、就職者五万人を掲げている。四月に新設された若年者雇用対策室の伊藤正史室長は、地元若者の育成は地域の死活問題であり、ジョブカフェへの国民の期待は大きいと述べ、まずは敷居を低くし、問口の広いサービスの提供を求めた。また二年目以降、目標設定を効果的に行うため、政策評価を念頭にターゲットや重点課題は明確に設定してほしいと強調した。

フォーラムではこのほかに、ジョブカフェで多用されている職業適性診断ツール「キャリア・インサイト」の開発者、室山晴美・当機構主任研究員が、開発の意図を正しく理解して、ケースバイケースで活用してほしいとPRした。

(調査部 高畑いづみ)