

# ILO における国際労働基準の形成と適用監視

林 雅彦

(前 ILO 駐日事務所次長)

産業革命に伴い登場した大量の賃金労働者の最低労働基準設定による保護は、厳しい貿易競争の中各国の国内法制に任せては十分に確保されず国際的なルール作りが不可欠であるとの認識により、国際労働基準作りについて19世紀終盤から様々な試みがなされた。そして、第一次世界大戦の戦後処理にかかるベルサイユ条約により国際労働機関 (ILO) が1919年に誕生し、国際労働基準 (条約と勧告) の整備が進められた。ILOは政労使三者がメンバーシップを持つ唯一の国際機関であるが、その背景にはロシア革命があった。第二次世界大戦後には、多くの新興独立国がILO条約を批准できるようILOは技術協力活動を本格化させた。しかしながら、条約批准は大きな進展を見ず、1998年、ILOは「仕事における基本的原則及び権利に関するILO宣言」を採択する。本宣言は、4つの中核的分野 (結社の自由と団体交渉権の効果的な承認、強制労働の禁止、雇用及び職業における差別の排除、児童労働の撤廃) を認定し、当該分野の基本的な8条約を中核的条約とし、加盟国に対し一刻も早い批准を求めると共に、各加盟国は当該8条約については未批准であっても遵守する責任を負うとした。これにより中核的条約の批准は大きく進展した。国際労働基準の実効性確保には、その適用監視も重要な要素である。ILOは最も古くから条約の適用監視について経験を重ねてきており、条約の適用監視システムの先駆的存在といえる。現在は、加盟国が提出する既批准条約にかかる報告をもとにした、条約勧告適用専門家委員会と条約勧告適用委員会による相互監督的な監視機構を中心とし、憲章で定められた「申立」「苦情」といった特別手続きによる監視機構もある。また、結社の自由委員会による監視機構は、結社の自由に関するILO条約を批准していない国の事案も取り上げるという意味で特殊なものである。

## 目次

- I 国際労働基準とは
- II ILOの歴史と国際労働基準 (ILS)
- III ILOにおける ILSの適用監視
- IV 時代にあった基準の確保

## I 国際労働基準とは

本稿では、国際労働機関 (International Labour Organization, 以下「ILO」という) が策定する国際労働基準 (International Labour Standards, 以下

「ILS」という) がどのように形成され、その適用担保がいかにして行われてきたかを中心に述べる。

通常 ILSとは、ILOにおいて策定される条約 (Convention, 2013年8月時点で189本) と勧告 (Recommendation, 同時点で202本) を指す<sup>1)</sup>。ILO条約は、ILO総会 (International Labour Conference) に設置される委員会において2回 (通例連続した2年) 審議され、本会議での投票による採択を経て条約となる。ただし、加盟国は批准を行って初めて当該条約の拘束を受ける。条約毎に発効条件が明記されるが、通常は2カ国以上の批准により発効する。

以下、Ⅱでは、歴史の流れに沿って、ILOの歩んできた道をたどりながら、ILSの形成及び展開について概観し、Ⅲでその具体的な適用監視メカニズムについて概説する。また、Ⅳでは、経年により時代にあわなくなったILSについての措置等について触れる。

## Ⅱ ILOの歴史と国際労働基準 (ILS)<sup>2)</sup>

### 1 ILSの必要性和国際労働立法運動

ILOの創設は1919年と早く、国際機関の中では最も古いものの一つである<sup>3)</sup>。本来「内政」事項であるはずの労働分野に関する国際機関がかくも早く歴史上登場しなければならなかったのは、ILSが一刻も早く必要とされていたからである。

産業革命は、それまでの人力・畜力・風力などに代わる近代的な機械の力と組織的な大量生産方式によって未曾有の富を生み出すことを可能にし、繊維工業を始め機械・製鉄・石炭・鉄道・海運などさまざまな産業に大きな影響を与え、経済的な恩恵をもたらした。そして、新たな産業の振興は、それに従事するマンパワーを必要とした。この労働力需要に呼応する形で、十分な所得を確保できない農村部から大量の労働力が都市部、工業集積地及び炭鉱に流れ、これらの多くの労働者は長時間労働、低賃金、その他の悪条件に苦しむこととなり、人道的に看過できない状況が生じた。当然、これらに対する規制・保護は国内法制にて行われるべきものであるが、労働集約的産品が主体となっている貿易競争の中で、競争上不利となる国内法(工場法)の策定については、労働者保護と貿易による国富の確保との間に横たわるジレンマがあった。かように、国際的に制定される同様の基準なくして国内法による労働者保護は有効に機能しないことは明白であったため、かなり早期(19世紀前半)からいわゆる社会改良運動家によるILS策定の働きかけの努力がみられる。一般には、ロバート・オーウェン(Robert Owen, 1771-1857)をもって、最初に国際的労働者保護の必要性を力説した人物とされており、また、アルザス州の工場経営者であったダニエル・ル・グ

ラン(Daniel Le Grand, 1783-1859)は、労働者保護の国際的規制について最初に体系的にとりまとめ、各国政府へ採用を訴えた人物といえる<sup>4)</sup>。

これらの運動は、各国政府に顧みられることはなかったが、19世紀終盤に入って国際労働立法運動は次第に各国政府に理解されることとなり、具体的な関与がみられるようになる。1887年にはスイス連邦議会にて労働者保護にかかる国際条約のための各国との交渉を命じる動議が採択され、1889年9月に条約採択のための準備会議開催の提案を行った。この提案はドイツの介入により主導権がドイツに移り、1890年3月に欧州14カ国の参加を得てベルリンで開催された。この会議は、各国が自国主権の制限をおそれたことから、希望条項<sup>5)</sup>を決議するにとどまり、何ら法的拘束力を生じるものではなかった。しかし、欧州諸国が一堂に会し、労働条件についてある程度の一致をみたことは画期的出来事であり、ILS成立への大きな一里塚になったといえる。

1900年のパリ万国博覧会開催の際には、国際労働立法のための各国の学者、政治家、実業家、労働者等が参集する団体を組織することを目的に「国際労働保護立法会議」が開催され、その決議に基づき、1901年に国際労働保護立法協会(Association internationale pour la protection légale des travailleurs)が設立された。これが1919年第一次世界大戦後パリ平和会議で採択されたベルサイユ平和条約第13編(のちのILO憲章のベースとなる)によるILO創設の原動力となった。

国際労働保護立法協会は、合意しやすい事項から順次処理をするとの方針の下、まず、その総会において婦人の夜業禁止並びに燐及び鉛の使用禁止の二つの問題を取り上げた。その総会決議をもってスイス政府を動かすことにより1905年のベルン会議(技術会議)が開催され、この2つの問題の決議が行われ、翌06年の同会議(外交会議)において前年の決議を基礎に史上初の労働に関する多国間条約<sup>6)</sup>を成立せしめた<sup>7)</sup>。この両条約は各国の批准を得て発効し、その拡張及び適用については1919年の第1回ILO総会でも議題となり、婦人の夜業禁止については新たな条約(夜間における婦人使用に関する条約—第4号)として

採択されることとなる。

さらに、国際労働保護立法協会は、その総会決議により再度スイス政府を動かし、1913年にベルン会議（技術会議）を招集し、年少者の夜業禁止並びに婦人及び年少者の労働時間にかかる多国間条約締結を目指す。第一次大戦の勃発により翌年の外交会議が開催できず成立はしなかった<sup>8)</sup>。

## 2 ILOの創設

労働者保護立法にとりわけ積極的であった各国労働組合組織は、交戦国、中立国を問わず、第一次世界大戦中においても様々な会議を通じ、終戦後の来るべき平和条約の中に労働者の条件改善を目的とする条項が挿入されることを求め続けた<sup>9)</sup>。

しかし、ベルサイユ平和会議に臨んだ各国代表をして平和条約の中で労働問題を重要な課題として扱わしめた決定的な要因は、ロシア革命とその影響であった<sup>10)</sup>。

平和会議は、5大国（米、英、仏、伊、日）から各2名、その他の5カ国から1名ずつ（最終的にはベルギーから2名が選ばれ、キューバ、ポーランド、チェコスロヴァキアから各1名）の代表からなる国際労働法制委員会を設置し、「国際的立場から労働条件を調査し、労働条件に影響を及ぼす諸問題について共同の措置を執るため必要な国際的方法を考慮し、国際連盟と協力しかつその指示の下に右の調査及び考慮を継続すべき常設機構の形式を勧告」する任務が与えられた。当該委員会では英が準備したと言われる草案を基礎として討議が行われた。この草案は、現在のILO憲章の前文、第1～40条にある事項全体を内容とするもので、ここにはすでに三者構成主義、毎年の国際労働総会の開催、条約の遵守に関する紛争処理などの事項も含まれていた。

国際労働法制委員会での議論で特に注目すべき点としては、(1) 総会、理事会における政労使の代表権比率の問題<sup>11)</sup>、(2) 採択条約の加盟国拘束の問題<sup>12)</sup>、(3) 憲章に実質的な労働者保護規定を含めるか否か、といった諸点が挙げられる。特に(2)のように、採択条約が直接加盟国を拘束する真の国際的立法府ともいべき機関の創設

を複数の主要国が真剣に考えていたことは、当時の理想主義的な風潮の中のこととはいえ、特筆に値する。

また、(3)については、英国草案は常設機関たる国際労働機関の設置に関する規定を中心としており労働者保護条項を含んでいなかったが、委員会は、伊、仏、米、ベルギー及び英の代表からの基本的に重要な若干の規定を平和条約に挿入すべしとの提案に基づき9項目の平和条約への挿入を決定し、ベルサイユ平和条約第427条として明記されることとなった。ただし、これら9原則<sup>13)</sup>については、平和条約締約国は基本原則として承認する義務を負うにとどまり、実際の適用に当たっての必要な細目については条約又は勧告によって具体化するものとし、その義務は国際労働総会が負うものとするとの考え方（英、ベルギーにより主張）が採用され、憲章上直接言及されるには至らなかった。

国際労働法制委員会の報告書をもとに、ベルサイユ平和条約の第13編「労働」がとりまとめられ、同条約の締結により1919年、ILOが創設された。

## 3 戦間期における国際労働基準（ILS）の整備

かかる経過を経て創設されたILOゆえ、一刻も早いILSの整備こそがILOに与えられた使命であり、ILOは初期の20年間ILSの策定と適用に専念し、重要なILO条約の多くがこの時期に採択された。ちなみに1919年の第1回ILO総会では、工場の労働時間、失業、母性保護、女性の夜業、工業の最低年齢と年少者の夜業を扱う6条約<sup>14)</sup>が採択されている。第二次世界大戦によってILOはその活動を事実上中断（1940～44）するが、それまでの約20年の間に採択されたILO条約は67本、勧告は69本を数えるに至った。

## 4 第二次世界大戦後の変化と技術協力の開始

第二次世界大戦終了間近の1944年、41カ国の政労使代表が出席しフィラデルフィアで開催された第26回ILO総会は、ILOの目的を改めて定めるフィラデルフィア宣言<sup>15)</sup>を採択し、これを契機にILOの活動は本格的に再開した。

第二次世界大戦後、植民地の相次ぐ独立による新興国家の誕生により、ILOは、大きく変貌していくこととなる。すなわち、新興独立国にとっては、最低限の国内労働法制・制度の整備が喫緊の課題であり、戦前の加盟国の中心をなしていたいわゆる先進国の基準で策定されてきたILO条約を批准するだけの能力を持たなかったのである。そこで、新加盟国が一刻も早くILO条約を批准できるレベルまで引き上げることを主たる目的として、戦後本格的に技術協力事業を開始することとなる<sup>16)</sup>。

その後、ILOの技術協力活動は飛躍的に拡大していく。まず、技術協力活動は、ILO基準適用の環境づくりをするために必要なものであると認識され、拡大した。さらに、1970年代以降、雇用創出を含む雇用問題への対応の重要性が増し、ILSに係る活動を超えて、雇用創出、職業訓練、貧困削減等の分野でのILOによる国際的なプログラムの拡大につながっていく。その結果として、今日では、ILOが国際開発機関として認識されるような場面も多くなってきている。

### 5 1998年宣言の意義と「貿易と労働基準」問題

このような技術協力の拡大をもってしても条約批准は必ずしも円滑に進むこともなく、特に重要かつ基本的な条約の批准に遅れがあった。最も重要かつ基礎となる団結権の保障については、後述のとおり、すでに「結社の自由委員会」が設けられており、そこにおいては、関係条約（第87号、第98号）の批准の有無にかかわらず案件の審議が行われることとなっていたものの、その他の分野では、例えば、職業における平等の確保など基本的な人権に直接かかわるような分野においてですら、ILOとしては条約を批准していない国に対しては、何も行うことができなかった。

このような状況を打破するためにILOにて検討が始められたのが、「仕事における基本的原則及び権利に関するILO宣言（以下「1998年宣言」という）」である。1998年宣言は、ILOの活動の中でも最も重要とされる、人権に深く結びついた4つの中核的分野（結社の自由と団体交渉権の効果的な承認、強制労働の禁止、雇用及び職業における

差別の排除、児童労働の撤廃）を認定し、その各分野にて最も中心的な役割を持つ8条約<sup>17)</sup>を中核的条約とし、それらの条約すべてについて、全加盟国に対し一刻も早い批准を求めると共に、各加盟国は当該8条約については未批准であっても遵守する責任を負うとしたものである<sup>18)</sup>。

また、1998年宣言採択を促進したもう一つの要因は、1990年代前半主にWTOの場にて盛んに議論が行われた「貿易と労働基準」の問題である<sup>19)</sup>。最終的に、1996年にシンガポールで開催されたWTO閣僚会議で、(a)労働基準遵守に対する決意、(b)本件を検討する場としてILOを優先、(c)本件を保護主義の目的に利用しないこと、(d)ILOとWTOの事務局の協力関係の継続、を閣僚宣言に盛り込むことによって、WTOの場における「貿易と労働基準」の問題は一応の決着をみた。

この閣僚宣言により、ILOは、「貿易と労働基準」の問題を中心となって検討する義務を負い、この問題をより広く「グローバリゼーションの社会的側面の問題」と位置づけ、その検討を担うこととなる。その中で、労働基準遵守に対する決意をより具体的に担保するものとして1998年宣言が位置づけられていった。そして、今日では、二国間及び多国間の自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)において、本宣言が労働関連条項として引用・参照されることが多くなっている<sup>20)</sup>。

いずれにせよ、その後のILOによる批准促進キャンペーンなども奏功し、8本の中核的条約は、加盟国が最も優先して批准をすべき条約であるとの認識が広く行き渡り、その批准率も高いものとなっている<sup>21)</sup>。

### III ILOにおけるILSの適用監視

ILSの適用監視は、ILSをめぐる紛争処理方法として当初よりその実行担保のための欠かせない要素として意識されていた。国際機関による国際条約の適用監視のメカニズムとしては最古のものといってよく、戦後、各国際機関・条約体が適用監視メカニズムを導入する際には、ILOが採って

きたメカニズムが常に参照されてきたと言っても過言ではない。

## 1 申立と苦情

憲章においては、「申立 (representation)」（憲章 24～25 条）及び「苦情 (complaint)」（憲章 26～29 条, 31～34 条）の 2 つの正式な手続きが規定されている。「申立」は、労使団体が、加盟国が既批准条約について実効的遵守が不十分であると認めたときに行われるものであり、理事会において受理可能性を判断の上、受理した場合には政労使 1 名からなる三者委員会を設け審査し、報告書を取りまとめ、理事会に報告する。「苦情」は、加盟国<sup>22)</sup>又は総会代表若しくは理事会自体が訴えることのできる主体であり、理事会において被告政府から満足できる弁明が得られなかった場合には、審査委員会を設置できることとなっている。審査委員会は執るべき措置及びその期限を含む勧告を伴う報告書を作成し、事務局長が当該報告書を理事会及び関係政府に送付し、公表する。なお、関係政府は当該勧告を受諾しない場合、国際司法裁判所へ付託することができる。

しかし、これらの利用率は比較的低い<sup>23)</sup>。その理由として、「申立」は、事実上 1 回の報告書作成で結審してしまうことが挙げられる<sup>24)</sup>。また、「苦情」については、加盟国が訴えるとなれば国対国の争いとなってしまうことから外交上の理由で訴えがほとんどなく、総会又は理事会自体が訴えるとなれば、大多数の加盟国及び労使が一致して問題視している案件に限られるためである。

## 2 条約勧告適用専門家委員会及び条約勧告適用委員会を通じた適用監視システム

憲章上、適用監視システムの根幹として想定されていた「申立」及び「苦情」の利用が低いものにとどまっている中、条約の適用監視の根幹を担うこととなったのは、条約勧告適用専門家委員会及び条約勧告適用委員会<sup>25)</sup>を通じた適用監視システムである。当初、ベルサイユ条約第 408 条（現在の憲章では第 22 条及び第 23 条第 1 項に対応）にて、各加盟国に対し既批准条約についての年次報告を求め、それが総会に提出されることとされ

ていたが、量が膨大でかつ技術的な限界もあることから実質的な審議がなされることがなかった。そこで、相互的監督により条約適用が確保されなければ批准も意味を持たないとの反省から、英国提案に基づき、1927 年に条約勧告適用専門家委員会 (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 以下「専門家委員会」という) と条約勧告適用委員会 (Committee on the Application of Conventions and Recommendations, 以下「総会委員会」という) が設けられた。そして、1946 年の憲章改正に伴い、1 年を 1 サイクルとする監視システムが整備された。

専門家委員会は、政府から完全に独立した、個人的資格によって選ばれた高度な専門家（法曹出身者若しくは労働法又は国際法を専門とする学識経験者）20 名によって構成される<sup>26)</sup>。(1) 憲章 22 条に基づく当事国となった条約の規定を実施するために執った措置についての年次報告、(2) 憲章 19 条に基づき加盟国によって提出された条約・勧告に関する報告・通知<sup>27)</sup>、(3) 憲章 35 条に基づき加盟国によって執られた措置についての報告・通知、を検討することとされており<sup>28)</sup>、「各加盟国が ILO 憲章や条約の下に負った義務をどの程度遵守しているかを公平かつ客観的に判断する」ことがその使命とされている。

中核的 8 条約及びガバナンスに関する条約<sup>29)</sup>については、その重要度に鑑み 3 年に 1 度、その他の条約については 5 年に 1 度の周期で既批准条約について憲章 22 条に基づく年次報告が加盟国に課されている（提出締切は 9 月 1 日）。この年次報告<sup>30)</sup>は、同じく労使団体等から提出される情報提供と併せ、毎年 11 月下旬から 12 月中旬にかけて約 3 週間にわたり招集される専門家委員会の検討に付され、報告書にまとめられる<sup>31)</sup>。この報告書は翌年の ILO 総会での検討資料として通例 3 月に公表となり、ILO 総会ごとに設置される総会委員会における条約・勧告の適用状況検討の基礎資料となる。

総会委員会（総会に参加する政労使代表又は顧問が自由に登録して参加可能）は、専門家委員会による「予備的な検討 (preliminary examination)」に基づき、第 2 段階目の審議を行う場であり、加盟

国が憲章及び条約に基づいて負う義務の履行状況を相互に監督するためにILOが設けた機構の最も重要なものといえる。しかしながら、専門家委員会により報告書に記載された数百の案件すべてについて個別に検討を加えることは物理的に不可能である。そこで労使の協議により二十数件が選ばれ<sup>32)</sup>、総会委員会の場で「個別審査」として討議が行われる。この「個別審査」では、最終的に勧告的意見を含む「議長総括」と呼ばれる結論が採択されるのが通例となっている。このように総会の場における相互監督による検討を最終段階に置く1年を1サイクルとする適用監視システムが今日機能している<sup>33)</sup>。

### 3 結社の自由委員会

労働分野におけるあらゆる問題への対応は、労使による対等かつ建設的な対話から始まるとするILOの理念の実現にとって、非対称的な雇用契約下にある被用者が使用者と対等な立場を確保するための結社の自由（労働組合結成の自由）は、最も重要かつ基本的な原則である。ILOは上述のとおり複数の国際的適用監視メカニズムを確立してきたが、これらはいくまでも関連する条約が採択され、それを批准した加盟国にのみ適用されるものであり、それゆえに、完全な結社の自由を与えていない加盟国ほど関連条約の批准を躊躇し、その結果、監視の対象とはならないという矛盾した状況が出来ると考えられた。また、結社の自由がどれだけ確保されるかは、同時に言論、集会、出版等の自由といった一般の市民権とも深く関わり、これらの分野はILOではなく国際連合本体の管轄に属する問題であった。以上のような事情から、国際連合とILOとの協力の下、結社の自由に関する別個の監視機構の設立が求められることとなった。

世界労働組合連合（World Federation of Trade Union, WFTU）<sup>34)</sup>及びアメリカ労働総同盟（American Federation of Labor, AFL）<sup>35)</sup>の要請に基づき、1947年の国際連合第4回経済社会理事会において「労働組合権（trade union rights）の行使及び発展に対する保障」について審議が行われ、ILOに対して労働組合権の問題を次期総会の議題とし

その結果の報告を求める決議を採択した。同年7月の第30回ILO総会では、「結社の自由及び労使関係」という議題にて討議が行われ、「結社の自由並びに団結権及び団体交渉権の保護に関する決議」を採択した。この決議の前半が翌48年の第31回総会にて「結社の自由及び団結権の保護に関する条約（第87号）」として、後半部分は49年の第32回総会において「団結権及び団体交渉についての原則の適用に関する条約（第98号）」として採択された。

また、労働組合権の行使を国際的に監視する常設的な機構を設立すべきであるというWFTU及びAFLの提案もあり、それに呼応して「結社の自由を保障するための国際的機構に関する決議」が採択され、新機構に関する具体的検討がILO理事会に委ねられた。1950年1月の第110回理事会において、「結社の自由に関する実情調査調停委員会（Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association, 以下「実情調査調停委員会」という）」の設立が決定され、同年2月の第10回経済社会理事会で正式に承認された。

この実情調査調停委員会に申立を行うことができるのは労使団体又は加盟国政府であり、被申立国が結社の自由に関する87号条約又は98号条約を批准しているか否かとは関係なく行うことができることとなっており、極めて特殊な扱いといえよう。ただし、申立を当該委員会に付託する際には<sup>36)</sup>、被申立国の承認（consent）が必要であり<sup>37)</sup>、それゆえに実情調査調停委員会に付託された案件は極めて少数にとどまった<sup>38)</sup>。その結果、付託の承諾を求める必要があるか否かを検討する予備審査を行わせるために理事会が設けた「結社の自由委員会（Committee on Freedom of Association, 通称CFA）」が、結社の自由に関する実質的な監視機構の役割を担うこととなった<sup>39)</sup>。

結社の自由委員会は、政労使の理事各3名の9名の正委員及び同数の副委員で構成され、委員長のみは理事ではない学識経験者が就くこととなっている。各委員は自国に関する案件の審議には参加できない。結社の自由委員会に申立ができるのは、当然実情調査調停委員会の場合と同じである。被申立国に対し訴えが送付され、回答を求

めると共に、提訴団体も被申立国も常時意見（追加情報）を提出することができることとなっている。理事会ごとに同委員会は開催され、毎回30件前後が扱われ、「結論」又は「中間報告」などの報告がとりまとめられ、理事会本会議にて報告・採択される。ここには、通常勧告の意見が含まれる。これまでに約3000の案件が扱われており、これらに対する勧告の意見の集積は一種の判例法的集積として、結社の自由侵犯に対するILOとしての衡平かつ安定した判断の礎となっている<sup>40)</sup>。

#### IV 時代にあった基準の確保

ILOがILS策定活動を開始してからすでに94年が経過した。当然、採択された条約や勧告の中には今日の現状と乖離してしまったものや基準引き上げが必要なものがある。このため、理事会は常に一定の間隔をおいて基準改正の必要性について検討を加えてきている。直近では、1995年11月理事会にて作業部会を設け、2002年3月までに既存の条約・勧告を(1)時宜に即した文書、(2)改正すべき文書、(3)時代遅れの文書、(4)さらなる検討のための情報が必要な文書、(5)その他の文書、の5つに分類する作業を行った<sup>41)</sup>。

また、1997年のILO総会では、ILO憲章に、所期の目的を失っている条約、ILOの目的を達成するために有益な貢献をしていないと思われる条約については、理事会の提案に基づき、総会は出席代表の3分の2以上の賛成によりその条約を廃止できるとの規定を挿入する憲章改正文書が採択された。ただし、憲章改正文書の発効には一定の要件（10主要産業国のうち5カ国を含む加盟国の3分の2以上の批准または受諾により発効）が必要で、現在に至るまで発効していないため、既に発効している条約の廃止は現段階ではできずにいる。ただし、発効していない条約及び勧告の撤回に関しては、憲章改正に伴って実施された総会及び理事会の議事規則の改正によって手続き規定が新設され、既にこれに基づき2000年の総会では労働時間と移民労働に関する未発効の5条約が、2002年には戦前・戦中に採択された20勧告が撤回さ

れた<sup>42)</sup>。

今日、2002年に終結した作業部会の結論をベースに、その後の進展を反映させた「時宜に即した国際労働基準のリスト（Up-to-date instruments list, 2011）」が示されており、そのリストには、77本の条約、5本の議定書、81本の勧告が掲載されている<sup>43)</sup>。

\* 文責は筆者個人にあり、現在又は過去に所属した組織の見解を示すものではありません。

- 1) 条約・勧告以外にも、ILOでは、行動規範（Code of Practice）、ガイドライン、枠組み（Framework）といった名称で様々な指針となる文書を出しているが、一般にこれらはILSには含まない。したがって、本稿においても特段の断りがない場合、ILSは条約及び勧告を指すものとする。
- 2) 本項内1及び2の記述の多くは、飼手・戸田（1960）に負っている。
- 3) 例えば、国連の専門機関の中では、万国郵便連合（1874年創設）について2番目に古い。国連専門機関では、この2つのみが第二次世界大戦前の創設である。なお、国際電気通信連合（ITU）の前進である万国電信連合は1865年に設立されている。
- 4) ル・グランは、1855年のパリ万国博覧会に際し、工業諸国に対して（1）一日の労働時間を12時間に制限し1時間半の休憩時間を設けること、（2）日曜日の休日化、（3）夜業の禁止、（4）男子10歳・女子12歳未満の児童労働の禁止、（5）危険有害業務の制限、（6）鉱山労働の8時間制限、について協定を結ぶように訴えた。
- 5) 鉱山労働、日曜日の休業、児童労働、年少者労働、女子労働、工場監督官制度の6項目からなる。
- 6) ベルン会議への参加国は15カ国であったが、「婦人の夜業禁止に関する条約」については13カ国、「黄燐の使用禁止に関する条約」については7カ国の署名にとどまった。なお、この条約の前後にいくつかの労働に関する二国間条約も締結され始めていた。
- 7) 06年会議では、条約履行に関連して国際委員会を常設し、その適用を監督させると共に、適用について争いが生じた場合にこれを審理し採決すべきとの提案が英代表からなされたが、かような制度は各国の主権を侵害するという理由で否決された。この英提案は、後に形を変え再び英代表によりILOにおいて提案され、条約の適用監視において中心的な役割を果たすこととなる条約勧告適用専門家委員会及び条約勧告適用委員会による適用監視システムにつながっていく。
- 8) このように連続する2年間の討議をもって条約を策定する方法は、のちのILOにおける条約策定プロセスの嚆矢となったと考えられる。ただし、2回討議で条約を策定する方法がILOにて取り入れられたのは第10回総会（1927年）からであり、条約策定に先立って加盟国各国の法制を調査するために2年にわたる2回の討議が必要とされるようになったという面もある。
- 9) 代表的な会議として、1916年のリーズ会議（連合国側労組によるもの）、1917年（中立国及び同盟国の労組によるもの）及び1919年のベルン会議などが挙げられる。1919年のベルン会議は、国際労働者社会主義者会議（第2インターナショナルの再建が目的の会議）と国際労働組合会議（国際労働組合連盟の再建が目的の会議）の2つからなるが、いずれの会

議においても国際労働立法の問題については1916年のリーズ会議及び1917年のベルン会議における決議を統合した、「パリ平和会議における国際労働憲章の綱領」と題する同文のものが採択された。この綱領においては、すでにいくつかの国で適用されていた最低労働条件が15項目にわたり列挙されている。

- 10) 第4代ILO事務局長であり、ILO憲章の策定にも関わったエドワード・フィーランは、当時を回想し、以下のように述べている。「革命的機運は大いに広がっていた。ロシアにおけるボルシェビキ革命に続いてハンガリーではクン・ベラが政権を奪取し、イギリスでは職場代表運動が多くの大規模組合をぼろぼろにし正当性を持つ組合幹部の権威を侵食していた。フランス及びイタリアでの労働組合運動は益々過激の度合いを増す兆候を示し、まさに復讐せんとしている武器使用訓練を受けた何百万もの者に法外な約束が惜しげもなく与えられていた。この不安の波は、オランダ及びスイスといった平和な民主国家にまで及んでいた。かかる状況がいかに深刻に捉えられていたかは、クレマンソーが平和会議のその中でも街頭における暴動防止のため数千人の兵士をパリに移動させたという事実が示している。平和条約の中で労働問題に格別の地位を与えんとする決定は、基本的にこのような状況の反映であった。平和会議は、(後の憲章の)前文の抽象的な普遍的通則も、提案されている機関の細部についても十分に考慮することなく労働委員会の提案を受諾した。このような環境下でなければ、国際労働総会において民間代表に対して政府代表と平等の投票権と対等の地位を与えるという規定のような大胆な構想など、まず受け入れられることはなかったであろう。(筆者訳)」(Phelan 1949)。
- 11) 政労使三者に平等に票を与えるとする委員(仏、米、伊、キューバ)に対し、その他の代表は、「加盟国がその立法府に提出しなければならない条約を作成するものであることから、政府側に労使を合わせたものと最低限同数の発言権をあたえるべき」と主張し鋭く対立したが、投票の結果、今日の政労使の代表権比率を2:1:1とする英国案が8票対6票の僅差で可決された。
- 12) 英国草案には、「総会が3分の2の多数で採択した条約については、立法府が承認を与えない場合を除き、1年以内に条約の正式の批准を事務局長に通知することを約束する」という規定があった。これに対し仏及び伊は、立法機関の承認の有無を問わず批准する義務を負うと主張したが、その他多くの代表は国際労働総会が本当の国際的労働立法議会たる地位を獲得することは望ましいとしながらも、時期が熟していないと考え、相当多数国の平和条約の受諾の拒否または近い将来の廃棄の可能性があるとした。その結果、条約の批准には各加盟国立法府その他の権限ある機関の承認を要するものと決定した。
- 13) 9原則は、(1)労働は商品ではない、(2)使用者又は被用者の結社の自由、(3)生活を維持するに足る賃金支払い義務、(4)1日8時間、週48時間労働制、(5)週1日の休日付与、(6)児童労働廃止と年少者労働の制限、(7)同一価値労働男女同一賃金の確保、(8)合法的な居住者全員に対する衡平な法令に基づく待遇の確保、(9)労働監督制度の創設とそれへの女性の参画、からなる。
- 14) 「労働時間(工業)に関する条約(第1号)」「失業に関する条約(第2号)」「母性保護に関する条約(第3号)」「女性夜業に関する条約(第4号)」「最低年齢(工業)に関する条約(第5号)」「年少者夜業に関する条約(第6号)」の6本である。
- 15) このフィラデルフィア宣言では、ベルサイユ平和条約での

9原則を淵源とする、ILOの基礎となっている「4つの根本原則」を再確認し、「すべての人間は、人種、信条または性にかかわらず、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において、物質的福祉と精神的発展を追求する権利」を持ち、それは、「国家の及び国際的政策の中心目的」でなければならない、そのために、「経済的及び財政的国際的政策及び措置をすべて検討し、かつ審議することは、ILOの責任である」とされた。なお、「4つの根本原則」とは、(a)労働は、商品ではない、(b)表現及び結社の自由は、不断の進歩のために欠くことができない、(c)一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である、(d)欠乏に対する闘いは、各国内における不屈の勇気をもって、かつ、労働者及び使用者の代表者が、政府の代表者と同等の地位において、一般の福祉を増進するために自由な討議及び民主的な決定とともに参加する継続的かつ協調的な国際的努力によって行われなければならない、の4つである。

- 16) 第二次世界大戦前、すでにILOは、条約・勧告の解釈や関連国内法制と組織の整備などに関する加盟国からの照会に対して、事務局が文書による回答という形で助言を与えており、必要に応じて事務局内の専門家職員からなる使節団(mission)を派遣していた。また、1920年代末には、国際連盟下の難民高等弁務官事務所の委託を受け、難民の就職あっせん事業を行ったこともある(1929年に難民高等弁務官事務所に移管された)。なお、ILO初の技術支援ミッションは、1937年のモロッコにおける農村協同組合育成プロジェクトとされている。
- 17) (a)結社の自由及び団体交渉権：「結社の自由及び団結権の保護に関する条約(第87号)」及び「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約(第98号)」、(b)強制労働の禁止：「強制労働に関する条約(第29号)」及び「強制労働の廃止に関する条約(第105号)」、(c)雇用・職業における差別の禁止：「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約(第100号)」及び「雇用及び職業についての差別待遇に関する条約(第111号)」、(d)児童労働の廃止：「就業の最低年齢に関する条約(第138号)」及び「最悪の形態の児童労働に関する条約(第182号)」の8本をいう。なお、宣言採択時は182号条約の採択前であったため、中核的条約は7条約であった。
- 18) 本宣言は、総会決議という形式で採択され、拘束力を持たない勧告的文書である。しかし、ほぼ満場一致で採択されたことから、各加盟国は本宣言の遵守に対し「道義的」責任を負うものとされている。
- 19) 「貿易と労働基準」というテーマは、第二次世界大戦前にはいわゆるソーシャル・ダンピング問題に関連したものととして、また、70年代には南北問題に関連してILOでも検討されており、決して新しいものではなかった。しかし、1990年代前半、スニーカーのサプライチェーンをたどると児童労働が用いられているとする消費者団体による告発などを契機に、WTOにおける検討議題の一つにすべきだという主張が台頭した。その背景には途上国を中心とした低い労働基準が安い労働コストにつながっているという認識に基づくとする見方もある一方、こうした低い労働基準は当該国の労働者に有害であるのみならず、人道的見地からは世界的にも見過ごすことができないという事実もある。先進国の中では特に米、仏が途上国の低い労働基準の問題を重視しており、一方、その他の主要先進国からはこうした問題意識は新たな保護主義につながりかねないという懸念や、途上国の労働基準の問題は貿易と切り離して議論すべきではないかという考え方が出されていた。いずれせよ、多くの途上国は、貿易問題に労働基準の問題を関係づける

ことに反対し、WTOの場で厳しい南北問題と化した。このように先進国と途上国の間で意見の差が生じるのは、世界各国が現実に設定している国内の労働基準の内容が本質的には各国の経済の発展状況等に応じて異なっている事情を反映している。平成6年の「年次世界経済報告（世界経済白書）」（経済企画庁1994）では、この検討のための重要な視点として、①奴隷的拘束からの自由といった基本的人権に関わる問題は、国際社会としてその違反に無関心であるわけにはいかないが、ILOなどを通じて基本的人権の遵守を国際的に促進していく努力が必要であること、②労働時間の規制などその他の労働基準の問題についてはそれぞれの国の発展段階等に応じて労働基準に差が出てくることはやむを得ないと考えられるが、労働者の福祉向上を図るために労働基準の向上に努力していくことは重要であること、③労働基準と貿易を関連づけるかどうかの議論については、恣意的な貿易制限措置につながるおそれがある点に注意する必要がある、そもそも労働基準と貿易の議論については、基本的労働条件の向上という目的から考えるべきであること、このような観点を踏まえて「貿易と労働基準」の問題については、保護主義を排し、自由貿易を一層推進する立場を堅持しつつ慎重に対応していくことが重要である、と述べられていた。

- 20) 各国が締結している FTA 等における社会条項、労働条項などについては、<http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang-en/index.htm> にて詳述されている。
- 21) 2013年7月31日時点の各条約の批准国数及び批准率は以下のとおり（当該時点のILOの加盟国数は185カ国）。29号条約：177カ国（95.7%）、87号条約：152カ国（82.2%）、98号条約：163カ国（88.1%）、100号条約：171カ国（92.4%）、105号条約：174カ国（94.1%）、111号条約：172カ国（93.0%）、138号条約：166カ国（89.7%）、182号条約：177カ国（95.7%）。なお、わが国は、105号条約及び111号条約が未批准となっている。
- 22) 加盟国が訴える場合には原告となる加盟国自身も対象となる条約を批准していることが要件となる。
- 23) 2013年7月時点で、「申立」についてはILO創設以来計164件、「苦情」は計28件（うち審査委員会が設けられ報告書が出されている案件は13件）にとどまる。「申立」については1980年代以降件数が増えている。なお、ILO史上最初の申立は、1924年に日本海員組合及び日本海員協会が日本政府を相手方として第9号条約（海員に対する職業紹介所設置に関する条約）に関して訴えたものである。
- 24) ただし、三者委員会による報告書採択後、そのフォローアップを理事会の決定により次項で述べる条約勧告適用専門家委員会を中心とする監視メカニズムに委ねられる場合も多く、必ずしも1回の報告書で終結してしまうともいえない。
- 25) 条約勧告適用専門家委員会との混同を避けるために「基準適用委員会」と呼ばれたり、ILO総会ごとに設置される委員会であることから「総会委員会」と呼ばれることが多い。
- 26) 本稿執筆時点（2013年8月）では2名欠員があり18名。欠員を抱えていることが多く、20名そろっていることは稀といえる。わが国からは1962年に栗山茂元国際司法裁判所判事が初めて任命されて以来、常に1人は在任している状況が続いており、2003年に就任した現在の横田洋三氏（前中央大学法科大学院教授）で7人目となっている。なお、横田氏は2010～13年には委員長を務めている。
- 27) ILO総会でのILS採択後、加盟国に対し1年以内に権限あ

る機関へ当該ILSの報告を行うことを義務づける条項。

- 28) Term of reference of the Committee of Experts, Minutes of the 103rd Session of the Governing Body (1947), Appendix XII, Para 37.
- 29) 労働監督条約（第81号、1947年）、雇用政策条約（第122号、1964年）、労働監督（農業）条約（第129号、1969年）、三者の間の協議（国際労働基準）条約（第144号、1976年）の4条約をいう。
- 30) この報告は、各加盟国の既批准条約1本につき一つの報告書となるため、毎年2000本を大きく超える年次報告がILO事務局に提出されることとなる。
- 31) 報告書では、提出のあった年次報告及び労使団体等からの情報提供を吟味の上、適用に問題ありとされるものを中心に毎年数百件が取り上げられる。また、専門家委員会は、この報告書とは別に、毎年特定のテーマを設定し、それに関連するILSについての包括的な状況と今後求められる対応等について記した報告書も別途作成する（例えば2013年の第102回総会のために「公務サービスにおける団体交渉」について報告書が作成された）。
- 32) 深刻・重要とされる案件を中心に選ばれるが、稀に見習うべき好事例や改善事例が扱われることもある。なお、ここで検討されるのは、あくまでも「〇〇国の〇〇号条約の適用状況」であり、具体的な個別紛争等の個別事案については、適用状況の判断の一材料としては扱われるが、当該事案が直接扱われ、何らかの判断が下されるわけではないことに注意が必要である。
- 33) わが国は、1931年の第15回ILO総会で、最低年齢（農業）条約（第10号）について、同条約の植民地への適用を不可能にしているとの理由に関する説明を求められたことを皮切りとし、過去約50件が個別審査の対象になっている。1960～80年代は、ほぼ毎年のように結社の自由及び団結権保護条約（第87号）や団結権及び団体交渉権条約（第98号）の適用状況が取り上げられた。最近の十数年は取り上げられる頻度が低下するとともに対象となる条約の種類も変化し、2000年以降では、2001年の第89回ILO総会と2008年の第97回ILO総会で第87号条約、2002年の第90回総会で第98号条約、2004年の第92回総会で家族的責任を有する労働者条約（第156号）、2007年の第96回総会で同一報酬条約（第100号）が取り上げられた。第87号条約と第98号条約に関しては、現在でもなお、進行中の公務員制度改革に関連して消防・監獄職員の団結権、公務員の労働基本権等が取り上げられている。第156号条約に関しては、家族的責任を考慮に入れない転勤命令、家族的責任を理由とした雇用終了からの労働者の保護等の問題が扱われた。なかなか解消されない男女賃金格差が問題になっている第100号条約に関しては、過去3回委員会で審議され、政府に対し、法及び慣行の両面で男女同一価値労働同一報酬を積極的に推進していくよう求めている。
- 34) 1945年、56カ国、65組織、6600万人の代表を結集してパリで結成された国際的労働組合組織。49年、東西の対立から英・米などの反共的労働組合が脱退して、国際自由労連（ICFTU）を結成した。なお、ICFTUは2006年11月、国際労連（WCL）及びいずれの国際労働組合組織にも加盟していなかった8つの組織と共に国際労働組合総連合（ITUC）を結成した。
- 35) 1886年ゴンパズの指導で組織された米国の全国的労働組合連合。職能別組合主義で、政治活動を避け労使協調を方針とした。
- 36) 実情調査調停委員会に付託できるのはILO理事会又は被申立国である。また、国連自身もその受理した申立を付託

できる。被申立国がILO加盟国でなくても国連加盟国である場合には、被申立国の承諾の下、経済社会理事会はILO理事会を經由して実情調査調停委員会に伝達をすることができる。その場合、委員会は審査結果を経済社会理事会に伝達しなければならない。

- 37) 実情調査調停委員会の設立にあたっては、主に政府側より(1)理事会には委員会を設立する権能がない、(2)憲章の予定している監視機構(24～34条)の変更に該当するので憲章を改定すべき、(3)国際法上の権利義務は条約による拘束によってのみ生じるため労働組合権の侵害にかかる調査は条約既批准加盟国についてのみ管轄権が生じる、という反対論が展開された。一方、労働側からは、「被申立国の承諾は制度を骨抜きにしよう」として反対された。これらについて総会の選考委員会に設置された小委員会において議論が行われ、最終的には、(a)ILOの目的の強制は条約の批准によってのみ可能であるが、この目的を促進することは他の方法によっても可能、(b)実情調査調停委員会は司法的職務を行うものではなく、被申立国の承諾の下、申立を審議し、事実を認定し、調停を試みるのは適法な方法、という事務局長補佐兼法律顧問C. W. ジェンクス氏の説明を受け入れる形で承認された。なお、未批准国に対しても「結社の自由」原則の適用を求めるのは、加盟国が加盟にあたり憲章及びフィラデルフィア宣言に掲げられた結社の自由原則を含む基本的諸原則を承認したことに由来すると考えられており、国際条約上の義務の履行を求めることと同義とされている。
- 38) 本稿執筆時点(2013年8月)までで、実情調査調停委員会に付託され、報告書が作成された案件は6件にとどまる。最初の案件は、わが国の公務における労働基本権に関するもので、来日した調査団団長の名前をとって、その報告書は「ドライヤー報告」と呼ばれている。最も直近の報告書は1992年に出された南アフリカのアパルトヘイトに関するものである。
- 39) 結社の自由委員会は、1951年11月の第117回理事会において設置された。
- 40) CFAによる勧告的意見の集積は、「Freedom of Association—Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO」にコンパクトにまとめられており、最新版(第5版、2006年)は、<http://www.ilo.org/global/standards/information->

[resources-and-publications/publications/WCMS\\_090632/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_090632/lang-en/index.htm) よりダウンロードできる。

- 41) この作業部会は理事会の常設委員会であった「法律事項及び国際労働基準委員会(Committee on Legal Issues and International Labour Standards, 通称LILS)」の下に設けられ、その座長の名をとって、Cartie作業部会と呼ばれている。本作業部会の検討結果は随時LILSに対して報告が行われ、それらに対するフォローアップ作業も同部会で行われた。検討は2002年3月の第283回理事会まで続けられ、最終的な結論については、GB.283/LILS/5 (Rev.)、GB.283/LILS/WP/PRS/1/1及びGB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb283/index.htm#283bisPFA>)よりダウンロード可能などを参照されたい。
- 42) 具体的には総会に提出された資料ILC90/ReportVII (1) (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vii-1.pdf>)を参照のこと。
- 43) 本リストは[http://www.ilo.org/global/standards/WCMS\\_125121/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_125121/lang-en/index.htm) から入手可能。

#### 参考文献

- 吾郷真一(1997)『国際労働基準法——ILOと日本・アジア』三省堂。
- 飼手真吾・戸田義男(1960)『ILO 国際労働機関』日本労働協会。
- 経済企画庁(1994)『平成6年 年次世界経済報告(世界経済白書)』。
- 佐藤進(1962)『ILO条約と日本労働法』法政大学出版局。
- ニコラス・バルティコス(1984)『国際労働基準とILO』三省堂。
- 日本ILO協会(1999)『講座ILO(国際労働機関)——社会正義の実現をめざして』。
- 柳川和夫(1972)『解説ILOの条約と勧告』日本ILO協会。
- Edward Phelan.(1949)“The Contribution of the I.L.O. to Peace.” *International Labour Review* Vol.59 No.6 . ILO.

はやし・まさひこ 前ILO駐日事務所次長。最近の主な著作に「ILOと協同組合」『まちと暮らし研究』No.15、2012年。国際労働政策、国際機構論、労働経済専攻。