

なぜ ILO は三者構成なのか

吾郷 眞一

(九州大学教授)

ILO と三者構成は不可分である。ILO が他の国際組織と根本的にどこが違うかという点、労働問題を専門的に扱うとか、国連よりも古くから存在しているということよりも、それが政府だけでなく、民間団体を正規の構成員として擁している唯一の政府間国際組織であるという点である。今日多くの国際組織が存在する中ほかにあっても良さそうだが、全くない。あるのは完全な政府間国際組織か、または完全な非政府組織(国際 NGO) のいずれかである。そのような特異な構成をとる ILO は、いろいろな点で他の国際連合諸機関や地域的、機能的国際組織とは違っている。

1 前史

ILO が設立されたベルサイユ条約作成にあたって、代表に政府代表だけでなく民間代表も入れようとする案は「革命的」な発想であった。大げさに言うならば、国際組織法上コロンブスの卵のようなことが起きたのである。そして、それが面白いのは組織法的に革命的であるだけでなく、それは文字通りロシア革命と関係があるからである。つまり、1917年にロシア革命が成功すると西ヨーロッパの支配階級・資本家たちは危機感を抱いた。放置しておく革命の波はドイツ、フランス、イギリスにまで及びかねない、そういう事態になる前に労働者階級にある程度譲歩し、労働条件を上げることにより資本主義が転覆されることを回避しようとしたのである。ILO がその名称から来る印象とは違って労働者のためだけの組織ではなく、使用者のための組織でもあることはしばしば忘れられるが、使用者(資本家)のイニシアティブが強く働いていたことに注意しなくてはならない。

そのことは ILO 憲章にもはっきりと現れている。すなわち後のフィラデルフィア宣言の名文句となった「一部の貧困は全体の繁栄にとって危険である」という考え方は ILO 憲章を貫く考え方であり、それは

「富んだものだけがさらに富むことは富んだものにとっても危険である」と言い換えられる。さらには 90 年代に盛んに議論されたいわゆる社会条項論の出発点とも言うべき発想は 1919 年にすでに明確に意識されていたのである。「いずれかの国が人道的な労働条件を採用しないことは、自国における労働条件の改善を希望する他の国の障害となる」ということは、まさしく資本家(使用者)が連帯しないと革命に屈してしまうという危機意識の裏返しでもあった。つまり、労働条件を良くして労働者階級の不満を和らげなければならず、そのためには資本家側が連帯していかなければならないと考えられた。そしてそのためには、一つだけの企業、業種、あるいは国だけが労働条件を改善すると、それはコスト高につながって競争に負けてしまうので、使用者や国が協力しながら全体で労働条件の改善を達成しなければいけないという意識である。したがって、労働条件を上げない使用者や国に対しては、労働者よりも前に使用者が改善を働きかけていくという構図がそこには現れてくる。同じ土俵で相撲を取るために、同じルールが適用されなければならない、労働条件を上げない企業・使用者は公正競争ルールに違反するというわけである。現実にも今日の ILO 基準監視機構における使用者代表の行動を見ていると、その点がかかりははっきり現れている。ILO 条約違反を糾弾するのは労働者や政府だけではなく使用者も同じ程度に力を発揮するのである。ILO 創立には使用者の意志が強く働いていたし、現代においても使用者は ILO 活動の中心的担い手であることは強調してもしすぎることはない。

2 仕組み

ILO の発端が上に述べてきたようなものであったとしても、伝統的な国際組織法の枠組みの中で、政府代表以外の非政府団体・個人に投票権を与えるという

ことはきわめて異例なことで、ベルサイユ平和会議において大いに議論になったであろうことは、想像に難くない。一国一票制を主張する保守派と、完全な三者構成（政労使の比率が完全に対等）を目指す革新派が対立した。そして、妥協の産物としてできあがったのが、現在の憲章3条1項（理事会については7条1項）の配分である。政府に2議席を与え、労使の代表にそれぞれ1議席ずつという配分は、妥協のように見えて実は3つの真理を含んでいるのであって、きわめて適切な措置であったといえる。すなわちその一つは、政労使という具合に3つに分解せず、政府対非政府という関係として捉え、2対2で全く対等だとみなすことである。第二の議論としては、政府はもともと国民の利益を一般的に代表するのであって、その中には当然に労使双方の利益も入っている、したがって、その政府代表に国民全体の利益を代表するにふさわしい加重的な議決権を与えるのは妥当だという考え方である。そして、最後にもっとも説得的な議論であるが、総会などでの討議の結果条約が採択されるが、それを批准し、批准した後の実施について国際的に責任を有するのは政府のみであって、労使の団体は国内的にもそれについての責任を有していない、したがってその政府代表に他より多くの比重を持たせることは合理的であるという点である。総会と理事会、その下におかれる各種委員会が三者構成であるが、事務局はそうではない。

国内でも三者構成主義は労働の側面では古くから存在している。労働立法が審議される政府の各種審議会や労使団体が参加すること、労働委員会において労使代表が重要な構成要素であること、そして最近の労働審判所においても労使が司法機能の一翼を担っていることなどがそれである。さらには国内法体系において労働協約に法律と同じ地位が与えられていることも、労使団体といういわば私人に与えられた役割の重要性を表している。ILOの三者構成主義は、国内での労使の位置づけを国際化したにすぎないとみることすらできよう。

3 問題点

ソ連を盟主とする社会主義陣営が崩壊した今日、この問題はさほど大きいものとはなっていないが、まだ中国がその政治体制を維持し続けている状況下で過去の問題ではない。いうまでもなく、旧ソ連を初めとし

た共産主義国家は、その建前からしても政府と労働者は一体であり、そこでは使用者というカテゴリーは理念的にあり得ないものであった。社会主義諸国のILO参加態様は、資本主義体制の下での政労使関係を念頭に置いたILOにおける三者構成とはあいられないものであった。もちろん戦前にもその問題はくすぶっていたのだが、盟主であるソ連が1954年にILOに戻ってきた際（ソ連は1939年からILO活動を停止していた）、ILOの三者構成主義は大きな挑戦を受けたのである。理念を追求すれば、一連の社会主義国の加盟は認められないものであった。しかし、一方では当時の世界政治の重要部分を構成した社会主義陣営を受け入れないことは、真の国際組織としてのILOにはならないことも意味した。理事会が設けたこの問題を検討する委員会（委員長の名を取って通称マクネアー委員会）は、三者構成の厳密な理念より普遍主義を優先するとして、社会主義国のILO活動を認めた。たしかに、社会主義国には本来の意味での（資本家という意味での）使用者は存在しないかもしれないが、使われるものと使うものの違いはあるのであって、特定の産業においてやはり管理部門と労働者とは立場が違っているのである。その意味で、社会主義体制の下では「使用者」は存在しないとは言い切れないのである。

三者構成にとってのもう一つのアキレス腱は、特に総会における労働者代表の選出である。一国の正代表は4人を超えることはできないから、1人の労働者及び使用者の代表を選出することになるが、使用者の方についてはあまり大きい問題になったことはなかったが、労働者については常にどの組織がもっとも代表的かということ争いが生じてきた。憲章は単に「使用者または労働者をもっともよく代表する産業上の団体がある場合には、それらの団体と合意して選んだ民間の代表」（3条5項）と規定するだけで、それ以上は加盟国にゆだねているので（「代表及びその顧問の氏名は、各加盟国の政府が国際労働事務局に通知する」、同条8項）、その国の労働者をもっともよく代表する組織が1つではなく、さらにその勢力が拮抗しているような場合、選択が難しくなる。代表的と考えられる団体が複数ある場合には、ローテーション制がとられることがしばしばである。日本も、連合（日本労働組合総連合会）ができる前、総評と同盟の2つのナショナルセンターが労働界をほぼ二分していた時代には、隔年どちらかの代表が日本の労働者代表として日本代

表団を構成するということが行われてきた。かつて、社会主義体制下でのポーランドで、労働者代表について大きい問題が生じ、ポーランドがILOから脱退する決意をした事態にまで進んだことがある。

4 基準設定と監視における三者構成の意義

ILOは過去90年の間に議定書を含めるとほぼ200の条約と同じくらいの数の勧告を国際労働基準として採択してきた。三者構成の理事会によって発案され、三者構成の総会によって採択されるわけだから、基準設定に際する三者の役割が大きいことはいうまでもない。政府だけが構成員であったならば採択に至らなかったであろう基準もたくさんあると見てよい。しかし、三者構成がもっとも効果的に働くのは監視活動においてである。

加盟国はILO総会で採択された条約と勧告を「立法又は他の措置のために……権限ある機関に提出する」義務を有する（憲章19条5項および6項）。批准することは義務ではないが、当該条約を批准すべきかどうか、現在は批准しなくても将来検討すべきかどうかという政府の立場を、議会提出の際に明記することが要求されるのである。この政府報告書の写しは、国内の代表的労使の団体にも送付されなければならない（憲章23条2項）。これは、ILOの重要な構成員である労使の代表が、政府の基本的な義務である「権限ある機関への条約・勧告の提出」について、十分な情報が得られることを目指したものであるが、そこでは同時に、労使による政府へのチェック機能も期待されている。この段階で、労使団体は、政府が議会へ勧告していることと異なる事実認定を行い、そのことをILOに意見送付することが可能である。

立法府が条約批准を決定しなかった場合に加盟国は「理事会が要請する適当な間隔において」事務局長への報告を行わなければならない（憲章19条5項(e)）、その中には「立法、行政的措置、労働協約またはその他によって条約の規定の何れがどの程度に実施されているか、または実施されようとしているかが示され、かつ、条約の批准を妨げ、または遅延させる障害が述べられていなければならない」。ここでもまた政府報告書の写しは国内の代表的な労使団体に送付されなければならない（憲章23条2項）、それらの団体は政府報告書についてILOにコメントをすることができる。ILOの監視機構は、それによって寄せられてくるコ

メントに大きく依存してきた。理事会の要請に従い加盟国が送付してきた未批准の条約ならびに勧告に関する報告には、条約勧告適用専門家委員会によって詳細な分析が加えられるが、その際に労使団体の意見は重要な役割を果たす。

次に、いったん条約が批准されると加盟国政府はILO憲章22条に従って、条約を実施するためにとった措置を定期的にILOに報告する義務があるが、労使団体による、政府報告に対する補足ないし反対意見の陳述は、ILO憲章23条（ILOに提出された政府報告書の写しを代表的な労使の団体に送付しなければならないとするもの）の系として労使団体が保有する権利である。また、実際の慣行としては、具体的な政府報告書に対する意見という形を取らずとも、批准した条約の適用上の問題という形で、労使の団体がILOに意見を提出することはしばしばあり、ILO監視機構（特に条約勧告適用専門家委員会）は大いにこの種の意見具申を頼りにしている。ある条約が具体的にどう実施されているかは、政府はともかくも、直接的に適用対象となっている使用者や労働者が一番よく知っているからである。その段階で政府の判断と異なるような見解が出てくる場合がある。その見解は、通常はそれぞれの団体により直接ILOに送られ、専門家委員会がそれを考慮に入れたうえで審査することになる。

総会基準適用委員会における審査は通常監視手続の最後の段階であるが、これは総会の下部機関であることから、当然ながら委員は総会の代表から構成される。すなわち三者構成である。総会議事規則に従い1人の委員長と2人の副委員長が選任されるが、通常は政府委員から委員長が選ばれ、労使それぞれのグループのスポークスマンが副委員長になるのが慣行化している。国連人権理事会関連の諸委員会などにおいて、NGOは発言が認められることはあっても、オブザーバーの地位しか与えられず、政府委員と同格で意思決定に参加できないことを考えれば、非政府団体としての労使の団体が、意見送付権能だけでなく、審議に対等に参加できる体制になっていることは特筆に値する。

通常の監視とは別に特別の監視手続においても三者構成は中心的働きをする。ILO憲章24条の申立手続および26条の苦情手続、ならびに結社の自由手続における労使団体の役割は自明である。それなくして、これらの手続は意味を持たないのであってあらためて記すまでもない。

以上概観したようにILOが誇る効果的な監視機能は、労使団体の意見送付なしには有効に働かない。専門家委員会への労使団体の意見送付や、総会委員会での積極的な労使代表の関与、申立手続や結社の自由に関する特別手続における労使団体の提訴は、ILOの監視活動にとって極めて重要な意味をもっていることが分かる。

5 21世紀における三者構成の意義と課題

先進国における労働組合組織率の低迷、途上国におけるインフォーマルセクターの主流性は、理想的な形での三者構成主義に疑問符を投げかけている。ILOに代表として出席する労使メンバーがはたして本当に労働者・使用者全体の利益を代表しているのか、国際労働基準設定とその適用における当事者ないしは名宛人にはもっと別の団体・個人があるのではないかと、ガバナンスが議論されるときに用いられるいわゆるステークホルダーという主体は労使団体だけではないが、こういう状況下で90年前に制度設計された三者構成主義が有効なのか、という根源的な疑問が呈されている。

個人はそもそも伝統的な国際法の主体ではなかった。ILOでもその根本原則は維持されていると見られる。個人は申立や意見具申を行うことができず、「産業上の団体」という集団を通してのみ立法・監視活動に参加できる。しかし、実際に労働基本権が侵害され処分されるのは個々の労働者であり、強制労働、差別的取り扱いを受けるのも個々の労働者（強制労働条約の場合は「労働者」でなくてもよい）であることを考えると、個人に提訴資格を与えてもよいように思われる。特に労働組合の組織率が世界的に低下している昨今、労働組合員でない労働者は、ILO基準の保護から外れてしまうのではないかと危惧もありうる。しかし現在のところILOはあくまでも、政労使三者の協力で国際的労働立法・監視を行うところであり、個人は使用者団体、労働者団体の中に埋没していると言ってよいであろう。国家主体を中心とする伝統的国際法体系は崩れていないのである。しかし国際労働基準設定のレベルで正式に参加できるのは組織労働者だけで

あるということが問題であるのも確かである。ただ、すべての労働者の代弁者を組織するということが困難なことから、仮に代表性が20%にとどまるとしても労働組合を三者構成の一員とすることは当面はやむを得ないことと考えられる。また、提訴手続だけに着目するならば、現実にはほとんど個人に近いごく小人数からなる団体が「産業上の組織」を名乗って提訴することも認められており、個人に提訴資格が認められていないのは現実には特別に大きい問題にはなっていない。

構成主体の内容的変化に伴い数十年前までの正当性は全面的には主張できないかもしれないが、それに代わるものができていない現状において、三者構成主義という仕組み自体は、非政府主体を対等に取り込んでいるという意味において今後も意義ある存在であり続けるであろう。また、それはなんと云ってもILO監視体制にとっての要である。三者構成主義の強化はILO基準設定と実施の監視にとってなくてはならないものであると同時に強化されなくてはならないものである。代表性を問題にする前に、運用の実効性を高めることが必要である。そのためには、上述した監視システムにおける意見送付制度の周知徹底と効果的な利用が必要であり、国内裁判所による国際労働基準採用も含めた総合的な活用の促進も図られねばならない。ILOの監視活動は先駆的なものであったと同時に、現在でも国際組織が行う監視機能としては最も効果的なものの一つであると言えることができる。その高い効果は伝統に支えられたILO監視の権威と、三者構成による監視の内容的充実によって達成されたものである。ともあれ、この三者構成制度はILOの活動方針の根幹として、21世紀における労働組合の組織率低下と、グローバリゼーションという新しい挑戦にさらされながらも、その存在意義の再確認が必要とされている。

あごう・しんいち 九州大学大学院法学研究院教授。最近の主な著作に『国際経済社会法』（三省堂、2005年）。国際関係法専攻。