

21世紀における国際労働基準の役割と課題

吾郷 眞一

(立命館大学教授)

国際労働基準はもともと20世紀初頭の国際化社会に対応することを目的として誕生したものであるが、その国際社会がグローバル化社会と名を変えたとしても、社会正義実現という根本的目的を大きく変えるものではない。したがって、21世紀に入っても、国際労働基準設定及びその実施目的の基本は変わらないといえる。ただ、SDGsという世界的政策目標が設定され、国際労働基準もその目標実現にむけた主要な活動の一つであるという意味付けがなされたという認識が必要である。さらには、21世紀に入ったグローバル化社会は、雇用形態や労働環境に、今までの程度を大きく越える変容を招来し、伝統的な国際労働基準設定及び実施監視の手法に一定の改革が求められて来ているのも事実である。それは一言で言えば、国際労働基準の（戦略的）相対化と表現することができる。ILO75周年記念の年に語られた「守るべき価値と変革の推進」という標語は、国際労働基準に関して言うならば、来年100周年を迎えるILOにそのまま言えることである。すなわち、国際労働基準の厳格な適用による社会正義の達成（守るべき価値）と、変容を遂げた労働環境に対する相対的な対応（変革の推進）であろう。100周年を期して準備されている「仕事の未来」プロジェクトとその成果物としての宣言には、伝統的価値（基本的な基準の厳格な適用）と基準及び実施確保の仕組みの積極的相対化・多様化が内包されることが期待される。

目次

- I 国際労働基準設定の意義（労働基準を平準化することの歴史的意義）
- II ILOの仕事の未来（Future of Work）イニシアチブ
- III SDGsに組み込まれた国際労働基準
- IV SDGs実現ツールとしての国際労働基準
- V 21世紀に期待される国際労働基準
- VI 流動化する労働環境に対応する国際労働基準の変容（非拘束的文書の活用）
- VII 国際労働基準の積極的（戦略的）相対化

I 国際労働基準設定の意義

（労働基準を平準化することの歴史的意義）

グローバリゼーションが声高らかに語られるようになった20世紀末期、すなわち冷戦終結と市場経済支配が特に顕著になる1990年代のずっと前から、世界社会はグローバル化（地球化）していた。極端に言えばマルコポーロの時代からモノの交流は地球の東と西をつないで行われていたが、国民国家の集合体としての世界社会を想定できるようになってから、ヒトとモノが国境を越えることによって発生する諸問題が、グローバル化問題としてクローズアップされることになる。国

境を越えて労働法規が設定されるという意味での国際労働基準が最初に発現した¹⁾ 20世紀初頭は、産業革命と第一次世界大戦前夜というバックグラウンドの上でのグローバル化現象であった。ベルサイユ条約でILO（国際労働機関）が設立され、国際労働基準が設定され始めるが、それはとりもなおさず当時のグローバル化に対応するための国際社会の作用であった。21世紀に入る少し前までは特にヒトとモノが国境を越えることによって生ずる問題を見ていけば良かったが、過去30年ほどのグローバリゼーションは、ヒト・モノ・カネの三位一体となった脱国境化、地球化が、通信・交通手段の格段の発展に伴って以前よりも格段に進展した。

国際労働基準の代表格であるILO条約およびILO勧告を採択することを主たる目的として1919年に設立されたILOは、国境を越えた形で労働基準が平準化されないと、社会正義が十分に達成されないという認識の上に活動する。「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から」という憲章前文にある認識がそのことを示している。これは、今で言えば競争法的見地からの認識と言ってよいものである。すなわち、自分の事業所、あるいは自国の産業だけが労働条件を改善すると、コストの増大を招いて市場における競争に負けるから、隣の事業所や、隣国の産業も一緒になって労働条件を上げていかななくてはならない、という発想である。換言すれば、グローバル化は負の側面を持つ、いわゆる底辺に向けての競争（race to the bottom）となるので、それに国際社会全体で対抗してこうとする考え方である。もちろん、絶対的な価値としての社会正義達成がILO設立の基本理念であることも、憲章前文の書き出し文を見るところがわかる²⁾。「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができるから、」という前文の冒頭もまた、国内社会で正義が達成されていないと、それは世界に悪影響を及ぼすという認識を示すもので、グローバル化対応の心構えといえることができる。1944年のフィラデルフィア宣言は、「一部の貧困は全体の繁栄にとって危険で

ある」³⁾ というさらに明確な形でそのことを述べている。

超グローバル化した21世紀におけるILO基準（国際労働基準）設定の意義も、1919年以降の20世紀におけるそれが持つ意義と基本的に変わるものではないとも言える。もちろん、世界社会状況が変わることにより基準自体が持つ意味が変化したり、不適切になって改正がなされなくてはいけなくなったり、廃棄されなくてはいけなくなったり、内容的に変容を受けてきたことは確実に認められるが、基準設定自体の意義、すなわち底辺への競争を避けるための労働基準の平準化と、その効果としての労働条件の改善という意義が今までも変わることはなかった。

2019年に満100歳を迎えるILOにとって、大きい転機は第2次世界大戦であったことはいまでもない。その最後の段階でフィラデルフィア宣言が採択され、戦後ILOが則すべき多くの原則を高らかに宣言し、それを憲章の一部として取込んだことは、組織体としての活動目標の変更を可能ならしめるものであるはずだったが、活動の基本目標が変わったとは言えない。それから50年たった1994年、創立75周年記念を祝う総会に提出された事務局長報告「守るべき価値と促すべき変化」⁴⁾ は、もう一つの転機でもありえた。この報告書は、冷戦終結と本格的なグローバル化を前にして、事務局の立場から機構の方向性をまとめたものである。その第3、4章で国際労働基準について特記し、第1に、基準を現実的で緊急な必要性に対応させること、第2に、基本的社会権を推進するために新しい契機を作ること、第3に、国際労働基準と国際貿易との間に新しい相乗作用を作り出す、という方向性が示されているのが興味深い。いずれも方法についての提案であり、目的はあくまでも社会正義の達成であり、変化はない。報告書自体の表題がいみじくも語っているように、ILOには「守るべき価値」があるのであって、それは不変なのである。

方法の問題であり目的ではないとはいえるものの、1994年の事務局長報告で3番目に示された国際労働基準と国際貿易の相乗効果という議論は、場合によっては基準設定の目的の変更にもまで

至りうる重要問題を内包していた。これは1990年代にやかましく議論されたいわゆる社会条項論である⁵⁾。報告書には明確な形で示されていないものの、背後には国際労働基準違反に貿易制限(経済制裁)で臨もうとする発想が見受けられる。もし、米国が90年代に盛んに結んだ2国間自由貿易協定に挿入した労働条項と同じ仕組みを、ILO条約に持ちこんだとしたならば、国際労働基準は社会正義達成のためではなく、保護貿易という目的を達成するための手段になっていた恐れがある。主として途上国(政労使三者)による強い反対に遭って、この方向性はILOがとるものとはならなかった。むしろ逆にムチではなくアメの方策として、1998年に「仕事における基本的原則及び権利に関するILO宣言」が採択された。基本権条約を批准、適用するに当たって困難がある途上国に対して、経済制裁ではなく技術援助を与えるという内容を持つこの宣言は、ILOの基本目標に沿ったものだったと言えよう。

II ILOの仕事の未来(Future of Work) イニシアチブ

設立100周年を前にしてG.ライダー事務局長が打ち出した仕事の未来イニシアチブに基づき、ILO加盟国は、「仕事と社会」「働きがいのある、人間らしい、明日の仕事」「仕事の組織」「仕事のガバナンス」の4つのテーマに沿って国内対話を行い、2019年6月の100周年記念ILO総会では、それまでの世界各国での議論の成果をもとに、仕事の世界に指針を与える100周年記念宣言が採択されることが予定されている⁶⁾。例えば、日本では2017年5月12日に、労働政策研究・研修機構(JILPT)とILOの共催で開催された「仕事の未来」労働政策フォーラムが開かれ、G.ライダーILO事務局長の基調講演のほか、学者・労使等の立場からの議論を通じて、今後、人々の働き方はどのように変わっていくべきか、仕事の未来はどうあるべきかが討議されたほか、厚生労働省においても有識者により「働き方の未来2035」についての議論が行われ、その成果が報告書としてまとめられた⁷⁾。ILO本部は、Future of Workに

関するハイレベル委員会を設置し、その審議の成果を踏まえて2019年の第108回ILO総会において、技術委員会テーマとして取り扱われ、ILOの次の100年への方向性を示す「100周年宣言」の採択に導かれる⁸⁾。

貧困、社会的保護、生産の国際化、仕事と社会、ディーセント・ワーク、仕事と生産のガバナンスといったテーマは、それに必ず対応する国際労働基準が原則として存在し、Future of Workのマンデートは、いわば各種課題について現存する国際労働基準がどのように活用されなくてはならないのか、また老朽化したものがあるとするれば、それをどれだけ21世紀社会に適応させることができるのか、あるいはまた新しい社会環境に即した改訂、ないしは新条約の採択がなされなくてはならないか、という問題を提起することになる。

前述の東京でのフォーラムにおいてライダー事務局長は、国際労働基準の重要性について触れ、ILOの根幹業務である基準設定は、Future of Workで議論される事項すべての根底を流れるものであり、設立当初と一つも変わらない働きを期待されていることを強調した⁹⁾。前任者(J.ソマビア事務局長)がディーセント・ワーク概念を標語にし¹⁰⁾、ILOの基本的マンデートである社会正義達成をあまり前面に出さなかったことと比べると、事務局方針の基本への回帰を見て取ることができる。

同じ訪日の折にライダー事務局長が青山の国連大学で行った対談では、仕事の未来には多くの政策上の課題があるが、グローバル化に新たに対応するより以前に、未だに達成されていない社会正義(特に男女間の雇用格差を強調)にも注意を向けなければいけないと述べ、国際労働基準の重要性を確認した。

2019年の100周年記念総会でILOは、Future of Workという新しい宣言を用いて機構としての方向性を出す模様であるが、国際労働基準という側面では原点回帰の姿勢が示されることが予想される。

Ⅲ SDGs に組み込まれた国際労働基準

2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」通称、持続可能な開発目標（SDGs）は国連の経済社会開発の規範的・業務的活動にとってきわめて重要な文書である。1960年代から顕著になった国連の開発指向は、憲章9章を基礎にして壮大な発展を遂げ、安全保障機能が思うように展開しない中、国連の存在意義を示す重要な役割を果たしている¹¹⁾。国連開発の十年、開発戦略、新国際経済秩序、国家の経済的権利義務憲章、ミレニアム開発目標（MDGs）と続く国連による経済社会協力活動の現時点での到達点が、このSDGsであると言っても差し支えない。その8つめの目標に「包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用（ディーセント・ワーク）を促進する」というトピックが入った。あたかも、ILOの文書を見るような表題であるが、内容的にも「若者や障害者を含むすべての男性及び女性の、完全かつ生産的な雇用及び働きがいのある人間らしい仕事、ならびに同一労働同一賃金を達成する」（目標8の5）、「強制労働を根絶し、現代の奴隷制、人身売買を終らせるための緊急かつ効果的な措置の実施、最悪な形態の児童労働の禁止及び撲滅を確保する。2025年までに児童兵士の募集と使用を含むあらゆる形態の児童労働を撲滅する」（目標8の7）「移住労働者、特に女性の移住労働者や不安定な雇用状態にある労働者など、すべての労働者の権利を保護し、安全・安心な労働環境を促進する」（目標8の8）というように、それぞれ、ILO122号（雇用政策）条約、100号（男女同一賃金）条約、29号（強制労働）条約、182号（最悪形態児童労働）条約、169号（移住労働者）条約が目指すものを述べていて、完全にILOの活動目標と一致している。

半世紀以上にわたって国連が追求してきた経済社会協力の最新到達点であるSDGsが目指すものと、21世紀に入った国際労働基準が目指すものが同じであるということは、考えてみれば不思議

なことではない。ILOは国連と連携協定を結んだ専門機関であるから、国連の活動を支えていくのは当然なことだともいえるが、一方で、ディーセント・ワークというILOがいわば著作権をもっているところの概念を用い、ここまで目標が一致していることを見るにつけ、その意味はもっと深いところにあるように思われて来る。古くて新しい国際公益、労働条件の平準化だけではない21世紀の世界社会が求めている価値が、ここで再確認されているのではなかろうか。

両機関の目標が一致していることの理由は、ベルサイユ条約とフィラデルフィア宣言にあると考えられる。しばしば忘れられることであるが、ILOは国連よりも古く、国際連盟と同時に誕生した。しかも、同じベルサイユ条約を設立文書としている。それが含意しているところは、平和機構としての国際連盟が、経済社会協力活動をILOに委ねたのではないかという仮説である。国連のように、憲章に9章で経済社会協力を謳い、10章で経済社会理事会という安全保障理事会とは別に理事会をおいて、経済社会協力という手法によっても機構の目的である平和達成を目指そうとしたのと違って、国際連盟は、非政治的事項に関しては、規約23条を除いて、その設立文書に規定がない。しかし、現実には国際行政連合は連盟設立以前より活動をしてきており、その機能主義的成果は、経済社会問題が平和にとって必須であるという認識をベルサイユ条約起草者達に植え付けていたに違いない。「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」というILO憲章前文（ベルサイユ条約387条の前文）には、明らかに社会的側面が平和の条件であるという認識が表れている。そのために設立されたILOは、労働問題に特化した単なる一政府間国際組織ではなく、経済社会協力をもっと広範に行う、連盟を側面から支え、連盟と一体となった組織であったとみることができる。その証拠に、国連経済社会理事会の下部機関たる人権委員会（後の人権理事会）が壮大に繰り広げた国際人権立法と国際的保障枠組を、戦間期のILOは国際連盟に代わって行ったのである。その頃のILO条約には労働に特化したとはいえないよう

な、市民的政治的権利に係る幅広い規範設定を見いだすことができる。1930年の第29号条約は強制労働の定義を広くとり¹²⁾、一般的な市民権としての奴隷および強制労働からの自由¹³⁾、契約義務不履行による拘禁からの自由¹⁴⁾、移動および居住の自由¹⁵⁾を守るものとして、すなわち一般的国際人権条約と言ってもよいものとして採択されている。それだけでなく、戦間期に採択された20ほどの条約には児童労働、結社の自由（農業）、移民労働など、人権保障条約の性質が強いものが豊富に存在する。また、国連ができてからも、1950年代の105号及び111号条約が一般的人権保障条約性を持つものとして、広い汎用性を持っている¹⁶⁾。国際人権保障機構としてのILOが、国連と密接に協力していることの証は、結社の自由に関する実情調査調停委員会が、国連の経済社会理事会とILOとの共同利用機関として発足していることからわかる¹⁷⁾。国連よりも前から移民労働者についての条約や、先住民についての条約を採択していることも注目される¹⁸⁾。

国際連盟の経済社会理事会として機能したILOは、20世紀後半の出発となるフィラデルフィア宣言で「労働は商品ではない」と「一部の貧困は全体の繁栄にとって危険である」という名文句を生み出した。後者はILO憲章前文、すなわちベルサイユ条約第13編前文とほぼ同趣旨であるが、いずれも労働の一般性（労働権の人権性）と経済発展と社会権保障の一体性（車の両輪性）を言い表しているものであり、国連の成立とともに憲章9章を実践していく意思表示として理解することができる。憲章63条に基づいていち早く国連と連携協定を締結したのがILOであった、ということも偶然ではない。70年経った2015年に、国連の経済社会協力の中心的文書であるSDGsにILOの目標が全く同じ文字面で表れていることも、これまでの経緯を見れば驚くに当たらない。

IV SDGs 実現ツールとしての国際労働基準

SDGsの目標8がずばりディーセント・ワーク達成を掲げ、多くのILO条約と直接的に結びつ

くが、実は国際労働基準とのリンクは目標8だけにとどまらない。目標3の健康が、多くのILO条約の規制対象であることは明らかだし、目標5のジェンダー平等も多くの国際労働基準の規定事項である。それにとどまらず、ILOのホームページの説明を見るならば、1から17までのすべての目標について、何らかの形でILOの活動が関連していることが図示されている¹⁹⁾。なお、このようなSDGsの目標実現を、多くの専門機関がそれぞれの役割に応じて対比させているが²⁰⁾、ILOのようにすべての項目を守備範囲とするのは、ILOの一般性（「経済社会理事会性」）を物語っている。問題は、この目標をどのように実現していくかである。

もちろん、技術協力活動で具体的な数値目標を達成することも重要ではあるが、ILOの場合、その根幹事業である国際労働基準設定とその実施の監視を通じて実現していくことが最も肝要である。ILO条約や勧告といった国際労働基準は、設定されただけではだめで実際に適用されなくては目標を達成できない。その意味で実施を監視するILOの基準実施監視機構の働きは、SDGsの達成の観点からも中心的な働きをすることになる。21世紀における国際労働基準の役割を見ることは、国際労働基準実施の監視メカニズムの役割を見ることに等しい。はたして、21世紀の監視機構には何が求められているのだろうか。

結論的に言うならば、これも過去90年以上にのぼる歴史を踏襲し、国際行政行為としての監視を粛々と継続していくことが、その中心的役割であることに違いはない。ただ、そこに託されたものが、ILOという国際組織が設定した規範の実施監視装置であるということにとどまらず、SDGsの目標達成のための方策であるという意味づけが加わったということを認識する必要がある。すなわち、SDGs目標3の健康という項目に着目するならば、ILO155号、161号条約を代表とする数多くの職業上の安全健康（いわゆるOSH, occupational safety and health）についての基準は、それが労働者の安全と健康を守るというだけでなく、「あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する」という国連の目標を達成す

るための一つの方法として、ILO 条約の実施の監視が利用されていることを意味するのである。たとえば、ビジネスと人権に関する国連指導原則²¹⁾も、SDGs を実施に移すための道具、一つの行為規範であるが、そこでは多国籍企業を中心とした企業活動が人々の労働上の安全健康や、他の人権侵害をした場合、侵害からの救済が確保されなければならないことが述べられている。ILO 条約とその監視は、この行為規範を現実化するために行動していると構成することができるのである。すなわち、ILO は加盟国に対して条約の批准を働きかけ、加盟国が批准したならばそのあと、その条約上の義務を履行していない国に対して是正を働きかけていく、というのはまさしく人権（労働権）の侵害があったときに、それを救済するという役割を担っている。ビジネスと人権国連指導原則が救済（Remedy）という場合、それは司法的救済だけを指しているのではなく、様々な方法、特に国際行政的な手法による救済も含まれている。ILO による監視という国際行政行為が、SDGs の目標達成に一役買っているという意味づけを行うことができる。

ILO 憲章 22 条による批准された条約に関する報告義務に端を発する監視の機能は、90 年の慣行によって確たるものに成長してきた。これは積み重ねの結果であって、一朝一夕にできるものではない。そもそも、国際労働基準実施の監視を中心的に担う条約勧告適用専門家委員会や総会基準適用委員会という機関は、憲章上には明文規定のないものであって、それらが行う監視行為は、事実の蓄積の上にその権威を保っている。専門家委員会がしばしばその報告書の冒頭で断っているように、専門家委員会が出す意見は決して ILO 条約の有権的解釈ではない。しかし、条約の目的（例えば、職場における安全・健康が損なわれないようにするための諸措置をとること）が達成されているかどうか（適切な立法または労働協約のような手段によって、条約規定が実施されているかどうか）を判断するためには、自ずから条約規定を解釈する必要が出てくるから、実際的には一定の解釈がなされていることには違いない。したがって、これも長年の累積があれば、そこに国際組織法上

の慣習法的成熟が見られるということができる。

その意味では、2012 年に持ち上がった総会基準適用委員会使用者グループによる「反乱」はかなり問題が多い事柄である。87 号条約はストライキ権を規定していないので、ILO 監視機構が一貫して条約 3 条がいう組合による「計画の策定」という語の解釈としてストライキ権を認めてきたのは、使用者としては受け入れられないというのである。たしかに、ストライキ権という語は明記されていないが、古くから²²⁾ 監視機構（結社の自由委員会を含む）はそのように取り扱ってきた（解釈してきた）のであり、急にその取り扱い（解釈）は間違いだと主張するのは、禁反言の原則に反するとも言えることができ、認めがたい。しかし、その後数年に渡り、総会基準適用委員会はストライキ権が絡む案件については審議できない²³⁾ という異常事態が続いており、2017 年現在、多少の使用側側の軟化は見られて小康状態となっているが、憂うべき事態であることには変わりはない。なお、ストライキ権の「解釈」が、国際組織内慣習法として進展してきたものであれば、今回の使用者グループの「反乱」は、既存の慣習に異を唱えようとするものであり、慣習国際法理論の観点からは、異論がしかるべき期間継続すれば、慣習法は変遷する、と言えそうでもあるが、三者構成という独特（sui generis）な構成を持つ ILO において、その一つの構成員が反対することが、慣習国際法上の「一貫した反対者」として捉えられるかは疑問である。

早急にこの異常事態が正常化し、監視機構が今までもまして強固な実施確保のための国際行政を行うことが、21 世紀における国際労働基準実施に課せられた、古くて新しい任務である。

V 21 世紀に期待される国際労働基準

冒頭で記したように、ILO が誕生した背景には（当時はその表現は使われなかったとしても）すでにグローバル化現象があつて、21 世紀に入ったからといって国際労働基準に全く新しい役割が期待されるわけではないことは今まで述べてきたとおりである。とはいえ、直近の 20 年間のグローバ

ル化現象は質量ともに格別の進展を見せており、20 世紀初頭の世界への対応と同じものでは、これからの国際社会には十分に対処できないことも明らかである。それは基準設定と監視の両側面において見られるが、とりわけ前者の側面に強く表れる。

その大きい要素は国際労働基準が規定する保護対象（法益）の超国境性（transnationality）と、規制対象（主体）の超国家性（多国籍企業などの超国境化）である。自由貿易は世界全体にとって経済厚生増大をもたらす、トリカードの比較優位説は説明するとともに、今日の GATT/WTO 体制は事実その公理に従って活動しているが、実際には国際社会に勝ち組と負け組の二分化が起こり、人口比では圧倒的に大きい後者（主として、資本蓄積がなく、モノカルチャーの途上国）にしわ寄せが来ていることも指摘されている²⁴⁾。

たとえば、国際社会での経済格差は移住（越境）労働を呼び、それへの対応には国際労働基準が大きく寄与する。1949 年の 97 号条約と 1975 年の 143 号条約は、21 世紀に入ってもさらに重要性を高めるのだが、問題は、本来条約規定を適用してほしい移住労働者受け入れ国の批准が進まないことである。1949 年の条約は 49 カ国、1975 年の条約は 23 カ国のみで、中東など大量の移住労働者を受け入れているところがほとんど批准していない。また、格差社会が広がる中、社会保障は重要な社会的保護のツールとなるはずであるが、1952 年の 102 号条約が得ている批准数は 55 カ国にとどまる。移住労働者問題の場合、国連も 1990 年の総会において「移住労働者とその家族構成員の権利保護に関する国際条約」を採択しているが、こちらの批准数も 50 を切っている。国家主権を超えた、何らかの国際公益追求手段が求められてくる。

グローバル化の特徴の一つは競争の激化である。ここに、ILO 設立当初の目標の一つであるところの「底辺への競争」回避課題が再確認される。一連の安全健康（OSH）に関わる条約群、労働条件に関する条約群、それに基本権条約群の厳格適用が要請される。ここでも、批准数の確保が課題である。OSH を例にとれば、特定な業種での基準、

たとえば鉱山における安全健康（176 号条約）とか、建設業（167 号条約）の批准数はそれぞれ 32 と 31 であり、一般的な OSH 条約である 155 号条約や枠組条約（187 号条約）でもそれぞれ 66 と 43 にとどまっている。

経済構造の変化は労働形態に多様性をもたらし、労働時間の観念も変わってくる。1919 年の第一回総会で採択された労働時間（工業）条約（第 1 号）は、99 年経った今もまだ一定の有用性を持つが、多様化した労働形態に即した、21 世紀グローバル化社会に適合する国際労働基準が必要とされる。2018 年に刊行された条約勧告適用専門家委員会の労働時間に関する一般調査は、その複雑化した労働時間の管理の難しさをよく表している²⁵⁾。この状況に対応するための国際労働基準設定は、三者構成の ILO の地道な努力によってなされなくてはなるまい。

規制対象の超国家性（多国籍企業の脱国境性）が持つ問題点は、1970 年代にすでに認識されており、OECD で多国籍企業ガイドラインが採択された（1976 年）のに引き続き、ILO でも 1977 年に「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」が採択され、前者も幾度か改訂されたが、ILO の宣言は 2017 年に大幅な改訂が行われて今日に至っている。これ自体は国際労働基準ではないが、多くの ILO 条約を内容として取り込み、また直接企業委働きかけていくという独特な手法を用いている。国家の規制にすら服さないような主体が、主要な経済アクターとして活動し、世界の経済と社会に影響力を強めているのは、目新しい現象ではないとは言え、21 世紀にはさらに増幅するものと思われ、国際労働基準の対応に課題が出てくる。

VI 流動化する労働環境に対応する国際労働基準の変容（非拘束的文書の活用）

上で言及した 21 世紀に特に顕著になる問題点の背後には、批准というハードルがあることがわかる。それをどのように乗り越えることができるかということが今世紀の基準設定上の大きな課題である。

そこで考えられるのが、批准を必要としない文書の活用である。

移住労働問題を一例にとると、2004年6月に開催されたILO総会は一般討議議題として移民労働者問題を取りあげ、2週間半にわたる討議の結果「移民労働者のためのILO行動計画」を求める決議が採択された。それを受けて、2005年10～11月、ジュネーブで三者構成専門家会議が開かれ「労働力移動に関する多国間枠組み：労働力移動への権利に基づく取り組みのための拘束力のない原則とガイドライン」²⁶⁾をまとめ、翌2006年3月のILO理事会でこの文書の刊行と普及が決定された。この枠組みガイドラインはその表題の中に「拘束力がない」という表現が用いられていることからわかるように、当然ながら条約上の法的効果を持つものではない。しかし、条約の批准が伸び悩んでいる状況下では、むしろこのような非拘束的な文書をもとに批准・未批准を問わず移住労働者保護の原則が実際適用されていくことを促していく方がむしろ効果的であると考えられたとみることができる²⁷⁾。

国際労働基準、とくにILO基準の特色は批准されていない条約、及び元々批准が想定されない勧告についても、一定の憲章上の法的義務が付随していることである。このことを利用して、条約勧告適用専門家委員会が毎年行う一般調査²⁸⁾が、特定な条約(群)について批准・適用を促進する役割を担っている。この国際法上の義務は、考えてみると独特なもので、実施義務がない未批准の条約や勧告について、それについて「自国の法令及び実行の現況」を報告しなくてはならず、その報告には「勧告の規定がどの程度に実施されているか、又は実施されようとしているか、及びこれらの規定を採択し、又は適用するに当たって必要と認められた又は認められるこれらの規定の変更が示されていないなければならない」(ILO憲章19条6項(d))とされるものである。従って、適用しないとか、適用する意思がないとか報告することは法的に可能だが、報告をしないという実行は憲章上の義務違反になることを意味する。これは国際労働基準設定を国際労働立法にする一つ手前の段階のものと表現できよう。批准は義務ではない

(国際立法ではない)が、それについて執った措置については報告しなくてはならず、それに対する監視機構による意見表明は批准、あるいは実施への力になるということである。

1998年総会採択の「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」(通称「基本権宣言」)は、それ自体としては総会の決議(条約でも勧告でもない)であって、法的拘束力はないが、まさしくこの憲章19条の未批准条約及び勧告についての報告義務に依拠して、8つの基本権条約の批准・適用を促している。いずれかの基本権条約群についての報告義務が4年に一度回ってくるので、未批准の国においてはその理由を説明しなくてはならず、批准へのプレッシャーがかかることを意味する。一般の条約と比べて基本権条約の批准数が比較的多いのは、この基本権宣言の効果、もっと言えば宣言が依拠した憲章19条の報告義務による働きかけがあったことも大きく寄与している。

Ⅶ 国際労働基準の積極的(戦略的)相対化

グローバリゼーションは国家主権の絶対性を揺るがすと同時に、多国籍企業のような超国家・非国家アクターの活動が無視し得ないものになってきたと言われて久しい²⁹⁾。200ほどの主権国家からなる国際社会の構図は、かなり前から相対化し始めていたのであり、この傾向は21世紀に入り、ますます顕著になってきている。国際労働基準は国際法であるから、国際法主体の相対化の影響を受け、国際労働基準が規律しようとしているものも相対化してくることは、時の流れである。そればかりでなく、産業構造の変化が伝統的なILOの三者構成にも大きな影を落としてきている。これはグローバリゼーションの結果だけではない。60年代の大量の植民地独立のあと誕生した発展途上国におけるインフォーマルセクターの大きさが、すでに伝統的な三者構成主義に疑問符を投げかけていた。それに加えて、先進国における組合の組織率低下が拍車をかけている。

政府が批准し、国の責任で法益を実現すること

が前提となっている ILO 条約には、大きな課題が突きつけられている。上で見たように、グローバル化の負の側面を取り除くためには、必ずや国際労働基準が必要であるものの、それが条約批准というハードルが存在するために十分に生かされないという状況の下で注目されるのが、非拘束的文書 (non-legally binding instrument) による問題への対処である。それは、国際労働基準の相対化ということの意味するかもしれないが、主権国家中心の世界秩序自体が相対化した中でむしろ積極的な意味を持つのではなからうか。もちろん、基本は条約を批准して実定法として法益が実現されることである³⁰⁾。しかし、足りない部分について、ソフトロー的手法で間隙を埋めていくことは戦略としては重要である。

2017 年に大幅改訂されたばかりの多国籍企業三者宣言が一つの例である。全 59 項目からなる本宣言は、およそ ILO がその条約と勧告で規定している事柄をほぼ網羅し、それらを多国籍企業が活動の指針とすることが要請されている³¹⁾。改訂前の 1977 年宣言が「できる限り守っていく」としている³²⁾のに対して、改訂宣言が要請するという言葉を用いて、いくらか働きかけの力を強めているにしても、それで宣言が拘束力を持つものになったということは言えず、法的に決して国際労働基準と同レベルに見ることはできないが、多国籍企業に一定の指針を与えていることは事実である。そして、一定のフォローアップ手続きが付属書として添付され、緩い形ではあるが一種の監視機能が準備されたのが特徴的である³³⁾。

このようなソフトロー的な文書は、それがうまくフォローアップされた場合ハードローのように働く³⁴⁾。国際行政行為によって、元の非拘束的な文書に法的重要性を加えることができることを、その 100 年の歴史で示してきたのが ILO である。結社の自由に関する特別手続³⁵⁾などその最たるものであって、条約法上拘束力を持たないと言われている ILO 憲章前文に掲げられた原則を、実質的にハードローになったかのように扱う処理がなされているのは、フォローアップの成果である。もともとは、国連経済社会理事会と共同利用機関として発足した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) だったが、ILO 理事会による国際行政行為 (本委員会にかかる前の手続的事前調査をするだけのために設置された理事会結社の自由委員会が、実体に立ち入って審査をするという管轄権自己拡大) を経て、今日の結社の自由委員会の特別手続が成立した。そして、この手続に従って 3000 件を超える事例が処理され、かなりの紛争解決がなされたことを考えると、同様の手続が別のグループの国際労働基準 (たとえば非差別とか、強制労働について、あるいは安全健康 OSH など) についても考案されても良いように思われる³⁶⁾。

基準の相対化と並んで、主体の相対化も考えることができる。国際労働基準は、最低賃金制度や雇用政策に関する条約など国に対して義務を課す内容のものも多く、その執行について利害関係を持つ主体が労使の団体に限定されていることは首肯でき、憲章 24 条や 26 条に基づく申立や苦情、及び結社の自由委員会への提訴が労使の団体によってしかなされ得ないことにも理由がある。しかし、産業構造の変化は、そこにも再考を求めていくことになる。国際労働基準のかなりの部分も、総体としての使用者や労働者ではなく、個々の使用者や労働者に対して、否それどころか生産過程に参画していない子供や高齢者一般を規定対象としているものも多く存在する (基本権条約はほとんどそうである)。したがって、団体ではなく個人が、権利実現のために訴えかけていく仕組みが考案されても良いと思われる。そうすると、憲章 24 条が改正されなくてはならないかもしれないが、運用 (たとえば複数の個人が産業上の団体を名乗ること) で解決できるかもしれない。仮にそうなった場合、訴えの数の増加が見込まれるが、そのための手当て (監視機構の量的拡充、そのための事務局の拡充) が必要となってくるだろう。

21 世紀の国際労働基準には、従来型の活動の充実と並行して、積極的な (攻めの) 相対化 (柔軟化) が望まれるのである。

- 1) 1904年のフランスとイタリア間の労働条約など。飼出真吾・戸田義男『ILO. 国際労働機関』(1960) 日本労働協会, p. 10。
- 2) 世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができるから、そして、世界の平和及び協調が危くされるほど大きな社会不安を起こすような不正、困苦及び窮乏を多数の人民にもたらす労働条件が存在し、且つ、これらの労働条件を、たとえば……(中略)……の措置によって改善することが急務であるから、……。
- 3) 1944年総会採択 フィラデルフィア宣言 ILO 憲章 付属書 I (C)。
- 4) Defending values, promoting change: Social justice in a global economy: An ILO agenda. *Report of the Director-General, 75th Anniversary of the International Labour Organization 1919-1994*. ILO Geneva. M. アンセンズ事務局長のイニシアティブが強く働いた報告書と言われている。拙稿「ILO 守るべき価値と促すべき変化・社会正義の将来展望を読んで」『世界の労働』44 巻 10 号 (1994) p. 30。
- 5) 拙著『国際経済社会法』(2005) 三省堂, pp. 134-140。
- 6) http://www.ilo.org/tokyo/WCMS_459047/lang-ja/index.htm (2018. 4. 12 参照)。
- 7) <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000133449.pdf> (2018.4.12 参照)。
- 8) http://www.ilo.org/tokyo/WCMS_458459/lang-ja/index.htm (2018. 4. 12 参照)。
- 9) http://www.ilo.org/tokyo/WCMS_565103/lang-ja/index.htm (2018. 4. 12 参照)。
- 10) ディーセント・ワーク概念は、その後 ILO の標語として定着するばかりでなく、2015 年の持続可能な開発目標 (SDGs) にも採用されて一般化した。社会正義が相対化したのではないかと疑いが残る。(ディーセントであれば、多少正義にならなくてもよい?) その意味では、現在のライダー事務局長が、あまりディーセント・ワークという言葉を出さずに、むしろ社会正義という語を多用するのは正しい方向性と思われる。
- 11) 拙稿「国際社会の機能主義的結合」『法律時報』2013 年 (85 巻 11 号) pp. 13-19。
- 12) 第 2 条第 1 項「本条約ニ於テ「強制労働」ト称スルハ或者ガ処罰ノ脅威ノ下ニ強要セラレ且右ノ者が自ラ任意ニ申出タルニ非ザル一切ノ労働ヲ謂フ」。
- 13) 自由権規約 8 条。
- 14) 同 11 条。
- 15) 同 12 条。
- 16) 拙稿「隠された人権保障——強制労働に関する ILO 条約による国際人権保障」『ジュリスト』(1983) 786 号 pp. 67-72 においても、そのことを指摘。雇用と職業における差別禁止に関する 111 号条約も、雇用の中に職業訓練も入れ、さらにその中に一般学校教育も広く職業訓練とみなすことから、カバー範囲が広いものとなっている。
- 17) 前掲・注 5) 拙著『国際経済社会法』(2005) p. 120。
- 18) 拙稿「持続可能な開発目標 (SDGs) と国際労働基準」『国際人権』(2017) 28 号, pp. 3-7。
- 19) <http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/targets/lang-en/index.htm> (2018.4.13 参照)。
- 20) 関連する項目が環境目標に限定されるのではないかとと思われる世界気象機構 WMO でさえ、12 の目標について組織の活動を関連づけている: <https://public.wmo.int/en/our-mandate/what-we-do/wmo-contributing-sustainable-development-goals-sdgs> (2018.4.13 参照)。
- 21) ビジネスと人権に関する指導原則: 国際連合「保護、尊重及び救済」枠組実施のために (人権理事会決議 A/HRC/RES/17/4, 2011.3.21)。
- 22) 1959 年の結社の自由に関する条約についての一般調査 (General Survey) において、3 条で認められた計画策定としてのストライキ権を制限する立法は条約 8 条 2 項にいう「国内法令は、この条約に規定する保障を阻害するようなものであってはならず」という規定に反する、と述べている。前掲・注 5) 拙著 p. 155。
- 23) 条約勧告適用専門家委員会は、一切かまわず従来の解釈を踏襲した意見や直接請求を継続している。
- 24) Joseph Stiglitz (2013) *Globalization and its Discontents*, Penguin.
- 25) *General Survey concerning Working-time Instruments – Ensuring Decent Working Time for the Future*, ILO Geneva 23 February 2018.
- 26) *ILO's Multilateral Framework on Labour Migration; Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach*, ILO Geneva 2006.
- 27) なお、三者構成専門家会議は「国際労働移住に関する形態と慣行調査」というメカニズムも発案し、そのもとで移住労働者への搾取を監視していくために政労使が問題提起することを可能にしたが、現在までこのメカニズムは利用されていない。
- 28) 上で言及した (注 25)) 労働時間についての一般調査がその一例である。数多くの条約群について古くから (一般調査として独立した報告書の形態をとっているのは 1960 年以降であるが、それ以前も条約勧告適用専門家委員会報告書の一部として憲章 19 条に基づく報告書審査としてまとめられている) 比較法研究ともいべき調査研究がなされてきた。これは Survey という名称ではあるが、一種の監視機能をもっている。
- 29) 70 年代の前半にすでに多数の警告がなされていた。Raymond Vernon (1971) *Sovereignty at Bay :The Multinational Spread of U. S. Enterprises*, Basic Books, Cambridge Mass. p. 326 また、労働組合の立場から Charles Levinson (1971) *Capital, Inflation, and the Multinationals*, Macmillan, p. 228.
- 30) 国家主権が揺らいできたとはいえ、まだまだ健在なのである。GATT/WTO においても、未だに個人 (企業) の利益が、国家によって守られるという伝統的な外交保護権の考え方が支配している。
- 31) 同宣言 4 項。
- 32) 1977 年原版 (2000 年改定) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_101234.pdf 第 5 項 (2018 年 3 月 25 日参照)。
- 33) もっとも、以前の宣言にも付録としてついていた「解釈手続」を通しての、一定の紛争解決制度は、あまり機能してこなかったが、今回の改訂でもその点での組織上の大きい変更は見られず、改良があったとは言えない。新規に加わった Focal Point の設置も、これからの運営を見ていかないと、実効性のほどは現時点では確定できない。
- 34) 拙稿「Follow-up of United Nations Resolutions」『法政研究』(九州大学) (1995) 61 巻 3・4 号, pp. 4-82。
- 35) 前掲・注 5) 拙著『国際経済社会法』pp. 121-125。
- 36) 前出 (注 4) の事務局長報告「守るべき価値と変化の促進」(pp. 52-53) にそれへの示唆がなされている。そこでは ILO 憲章 10 条 1 項に、そのような手続を推進することの根拠が求められている。

あごう・しんいち 立命館大学衣笠総合研究機構教授。主な著作に『国際経済社会法』(三省堂, 2005 年)。国際法専攻。