

□■□■□■ トピックス解説 □■□■□■□■□■□■□■□■□■□■

ILOの活動内容、仕事の世界に関係するトピックスの解説を行います。

第9回は、ILOの活動の柱である国際労働基準（international labour standards）です。

◆◇国際労働基準（international labour standards）◇◆

労働条件の改善をめざした国際基準の設定-これが1919年にILOが設立された主な目的です。

★国際労働基準の内容：国際労働基準は、ILOの総会で採択される条約（Convention）と勧告（Recommendation）で構成されています。総会その他のILOの各種会議の場で採択された決議、実施基準、宣言等の合意文書も規範的な性格を備えています。これらはILO憲章でいうところの国際労働基準には含まれません。

国際労働基準の取り扱う分野は多岐にわたり、結社の自由、強制労働・児童労働の廃止、機会均等・平等待遇といった基本的人権に関連するものから、雇用、社会政策、労働行政、労使関係、労働関連災害の防止や労働時間といった労働条件、社会保障、女性労働、児童・年少者の雇用、移民労働者、先住民・種族民、パートタイム労働、さらには船員、看護職員といった特別のカテゴリーの労働者の保護など、2003年2月現在、184の条約と194の勧告が採択されています。ただし、このうち、時代遅れのものとして、24の条約は批准が奨励されない棚上げ状態になっており、41の勧告については撤回提案が出されています（一部は既に撤回）。

条約は批准という手続きによって効果が生じます。条約が発効するためには、普通最低2カ国の批准が必要です。条約を批准した国は、これを自国の法のなかに生かす義務を負うことになり、廃棄しないかぎり、たとえILOを脱退しても効果は継続します。一方、勧告は批准を前提とせず、法律や労働協約の作成における指針として用いられることを意図したものとなっています。

★基準が生まれるまで：条約と勧告は、毎年開かれるILOの総会で、政府、使用者、労働者の三者代表の審議の結果、3分の2の多数決で採択されます。総会で審議されるためには総会の議題となる必要があります。これはILO理事会または総会自身の手で決定されます。理事会における決定に際して、議題については、◇加盟国の政府、◇もっとも代表的な全国的または国際的労使団体、◇国際政府間機関の3つです。議題についての提案があると、事務局は、その問題に関する各国の現行法規と慣行についての調査結果を理事会に提出します。議題となった事項については、事務局はさらに、総会における討論の助けとするため一層詳細な報告（各国の概況や各加盟国に対する質問状とその回答などを内容としたもの）を作成することになります。総会での審議は、普通2年にわたって行われますが、このやり方を2回討議制と呼んでいます。初めの年の第1次討議では一般的な原則を検討し、次年度の第2次討議で条約なり勧告なりのいわゆる国際文書を採択することになります。既存の条約または勧告の部分改正といった簡単なものや特に緊急を要する場合には1回討議制が取られることがあります。

総会における審議は、まず、その問題に関して設けられる技術的な委員会で実質的な討議が行われ、この委員会の結論が本会議に提出されたうえ、そこで最終的に決定をみることとなります。総会の本会議に投票権をもって出席するのは政府2、民間2（労使それぞれ1）の各国代表ですが、委員会では、政府、労、使の三者がそれぞれ平等の投票権をもつような手続きがとられます。例えば、政府側委員10名、労使側委員各5名の委員会では、政府側委員には各1票、労使側の委員には各2票の投票権が与えられます。

★基準採択後の加盟国の義務：加盟国政府は、総会で採択された条約や勧告を12ヵ月（特別の場合には18ヵ月）以内に自国の権限ある機関（日本の場合は国会）に提出しなければなりません。条約については、国会の承認があれば、政府はILO

事務局にその批准を通告します。現在、日本は、2002年に三者の間の協議（国際労働基準）条約（第147号）、2001年に最悪の形態の児童労働条約（第182号）など、46の条約を批准しています。

条約を批准した国は、まず第1に、その条約の諸規定を自国の法令の中に取り入れるなど、条約の内容を実施するための措置を講じる必要があります。例えば、現行の国内法または行政措置が条約の規定に抵触する場合は、これを廃止または改正し、必要ならば新たに法令を制定したり行政措置を講じることになります。次に、年次報告提出の義務が生じます。これは批准した条約の諸規定を実施するためにとった措置を定期的にILO事務局に報告する義務であり、報告の様式は理事会が各条約毎に決定します。

一方、批准しなかった条約については、加盟国は、条約で取り扱われている事項に関する自国の法律や慣行の現況を、理事会の要請する適当な間隔で、ILO事務局に報告しなければなりません。この報告には、立法・行政措置・団体協約またはその他によって条約の規定のどの部分がどの程度実施されているか、また実施されようとしているかを明示するとともに、その条約を批准できない理由または批准を遅延させる障害について述べなければなりません。

勧告についても、そこで取り扱われている事項に関する自国の法律や慣行の現況を、理事会の要請する適当な間隔で、ILO事務局に報告しなければなりません。

最近の例では、2002年に賃金保護条約（第95号）及び同勧告（第85号）、2003年に雇用政策条約（第122号）、雇用政策（補足規定）勧告（第169号）、そして人的資源開発条約（第142号）及び中小企業における雇用創出勧告（第189号）の完全雇用、生産的な雇用、職業の自由な選択に関連する部分に関する報告提出が求められています（報告書の公刊はそれぞれ翌年）。

政府はこのようにしてILO事務局に提出する報告の写しを、国内の代表的労使団体に送付する義務があります。

★基準適用に向けた仕組み：採択された条約・勧告が各国で実際に適用されるよう、ILOでは、適用状況を常に審査し、また批准を促進するためさまざまな仕組みを設けています。

まず、ILO事務局長は、各国政府より提出された条約・勧告に関する上述の報告を取りまとめ、審議のため毎年の総会に提出する憲章上の義務があります。しかし、非常に膨大な政府報告を、ILO事務局だけの手でまとめたり、わずか3週間ほどの総会の会期中にすべて検討するなどということは不可能なこととなっており、従って、現在、条約・勧告に関する国際的な専門家で構成する独立した委員会（条約勧告適用専門家委員会・Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations）を作り、技術上の予備的な審査はここで言い、その結果を、総会において政労使三者で構成する委員会（基準適用総会委員会・Conference Committee on the Application of Standards）でさらに検討するという手続きが取られるようになっていきます。

条約勧告適用専門家委員会は、国際法、労働法などについて卓越した経験をもつ世界的な権威者で構成されています。委員は現在20名で、それぞれ全く個人の資格で参加しています。任期は3年間で、理事会によって指名されます。日本人では現在、山口俊夫東京大学名誉教授が1991年3月から委員を務めています。

委員会は、毎年11～12月に2週間の会期で開かれ、◇批准条約について加盟国が送付した年次報告の検討、◇総会で採択された条約・勧告の国会提出に関して取った措置について加盟国が送付した報告の検討、◇理事会が指定した未批准条約及び勧告について加盟国が送付した現況報告の検討などを行います。これらの報告に関し、労使団体が送付したコメントも取り上げられます。検討された結論は、各国政府に送付されると共に、議題資料として総会にも提出されます。

総会に出席する政府・使用者・労働者の三者で構成される基準適用総会委員会は、毎年ILOの総会ごとに設置され、◇批准条約に関する報告、◇未批准条約と勧告

に関する報告、◇条約・勧告の国会提出に関する状況報告、◇条約勧告適用専門家委員会の報告などを審議します。委員会での討論と結論は、本会議に提出されてそこで採択されることとなりますが、これは、過去1年間における国際基準の実施面における進歩を示す有用な文書となります。

この2つの通常の監視機構に加え、ILO憲章には、個別批准条約の実施上の問題点に関する苦情の申立に基づく、次の2つの審査手続きが明記されています。(1)まず、使用者または労働者の産業上の団体は、ILO憲章第24条及び第25条に基づき、ある国がその批准条約を遵守していないという申立をILOに提起することができます。申立の処理には理事会が当たり、政労使3人の理事から構成される委員会が設けられます。理事会は当該政府に申立の弁明を請求しますが、相当の期間内に弁明が受領されなかった場合、あるいは弁明が満足できるものでなかった場合、申立及び弁明を公表します。(2)また、憲章第26～29条及び第31～34条に基づき、ある条約の批准国は同じ条約を批准した他の国が条約を遵守していないとの苦情を申し立てることができます。同様の手続きは、理事会がその発意によってもまたは総会の代表から苦情を受けたときにも開始することができます。この場合、理事会は適当と認めるときに独立した3人の専門家から構成される審査委員会を設けます。委員会は苦情を審査したのち、事実問題に関する認定事項、苦情に応じるために取るべき措置や期限を記載した報告書を作成し、公表します。当該政府は審査委員会の報告書に含まれている勧告を受諾するかしないか、受諾しない場合には国際司法裁判所に苦情を付託する意図があるかどうかを、3カ月以内に事務局長に通知しなければなりません。国際司法裁判所は付託された苦情に関する審査委員会の認定または勧告の確認、変更、または破棄を行うことができますが、国際司法裁判所のこの決定が最終的なものとなります。

申立や苦情申立の手続きは従来は年に2、3件程度とあまり一般的ではありませんでしたが、近年、この件数は急増しています。現在も続いているミャンマーの強制労働条約(第29号)違反に関する手続きは、1996年の総会で、複数の総会労働者代表が第26条に基づく苦情申立を行ったことによって開始されたものです。

以上の手段を補足するものとして、労働組合権の侵害に関する労使団体または政府からの申立を審査する特別機構が1950年にILOと国連の合意に基づき設立されています。これが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)と理事会の結社の自由委員会(Governing Body Committee on Freedom of Association)です。この機構の特徴は、結社の自由の原則はILO加盟国が正式に受諾するILO憲章に内在する義務のひとつであるとして、関連するILO条約、つまり結社の自由及び団結権保護条約(第87号)及び団結権及び団体交渉権条約(第98号)未批准国に対しても違反を申し立てることができるという点です。

結社の自由に関する実情調査調停委員会は、理事会より付託される結社の自由の違反に関する申立を審査します。理事会により任命される9人の独立した専門家から構成されますが、具体的な事件が付託されると、通常このうちから3人が小委員会を構成して対応します。委員会の手続きは、憲章に基づく上記の審査委員会と等しく、審査結果が報告書として公表されます。第87号と第98号条約未批准国の場合には、当該国の同意を得て初めて案件が付託されます。この委員会による審査が初めて行われたのは1964年の日本の案件に関するものでした。

理事会は実情調査調停委員会に付託する申立の予備審査を行いません。当初、これは理事会の役員が行っていましたが、申立数の増加に伴い、1951年に役員に代わって予備審査を行う特別の委員会が設置されました。これが結社の自由委員会であり、ILO理事9名(政労使3名ずつ)と独立した専門家である委員長から構成されます。委員会は年3回、理事会開催に合わせて開催され、結論と勧告を理事会に提出します。委員会の報告書はILOの官報に掲載されます。労働組合権侵害の事実が立証されると、委員会は当該国に対策を講じ、一定の期限内に講じた対策について

報告するよう求めますが、必要な場合には申立を更に実情調査調停委員会に付託したり、第 87 号と第 98 号条約批准国の場合には条約勧告適用専門家委員会のフォローアップに託すこともあります。委員会の過去の審査件数は 2,000 件を超えます。委員は理事改選期に合わせて 3 年毎に改選されています。

さらに、基本条約について、新しい手続きが 2000 年から開始されています。これは 1998 年の総会で採択された、「労働における基本的な原則及び権利に関する ILO の宣言並びにそのフォローアップ」に基づくものです。この宣言は、ILO 加盟国は加盟の事実によって労働における基本的な原則及び権利（a 結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認、b 強制労働の禁止、c 児童労働の廃止、d 雇用及び職業における差別の除去）の尊重、促進、実現に向けた義務を負うとし、対応する 8 基本条約（87、98、29、105、138、182、100、111 の各条約）を未批准の場合でも、この原則の推進に向けて努めるべきとします。そして、ILO はそのための支援を提供するものとし、(1) 未批准の基本条約に関する年次フォローアップと (2) グローバル・レポートの 2 つのフォローアップ手続きを定めています。(1) は、基本条約未批准国より毎年、関連する法及び慣行における変化に関する報告を求め、専門家グループ（現在 7 名）による予備審議を経て、理事会で検討するものです。(2) の報告書は、基本的原則及び権利の上記 4 分野を毎年 1 つずつ、a→b→c→d→a... の順番で扱い、(1) や基準適用監視機構などから得られた情報をもとに、事務局長が編纂し、総会に提出します。理事会は、技術協力の優先事項及び行動計画に関する討議において、この総会での審議を参考にします。この手続きに基づき、児童労働の廃止など、基本的原則の推進に向けた具体的な技術協力活動が展開されています。

★基準の解釈：加盟国がある条約を批准するにあたって起こってくる問題に、条約の規定に関する解釈の問題があります。条約の解釈について疑問がある場合に、加盟国政府は、まず ILO 事務局の意見を求めるのが慣例になっています。ILO 憲章では、条約の解釈については国際司法裁判所の勧告的意見を最終のものとしていますが、国際司法裁判所に対して条約の解釈問題を付託したケースは、今日までに 1 件あるにすぎません。従って、ILO 事務局が加盟国に回答する際には、先例、総会での審議過程、各国の慣行などを考慮して解釈を与えていますが、いずれもその意見は非公式なものという留保が付けられています。この他に、条約勧告適用専門家委員会、総会基準適用委員会、審査委員会、理事会の結社の自由委員会、実情調査調停委員会といった適用監視機構の報告書も解釈の指針として用いられています。

★時代にあった基準の確保：ILO が条約の採択という基準設定活動を開始してからすでに 84 年が経過し、採択された条約・勧告もあわせて 400 近くと膨大なものになっています。そこで当然、大分以前にできたもので今日の現状と乖離してしまったものや基準の引き上げが必要なものが出てきます。このため、理事会は、常に一定の間隔において、基準の改正の必要性について検討を行っています。このようにして、今日までに多くの改正文書ができています。最近では、1995 年 11 月より理事会に作業部会を設け、条約・勧告の改正基準に関する検討を行いました。作業部会は既存の条約・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 つに分類し、2002 年 3 月に分類作業を終了しました。

1997 年の ILO 総会で、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ました。憲章改正文書の発効には一定の要件（10 主要産業国の内 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、現在はまだ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ません。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 勧告が撤回されています。