

## ILO の歴史(戦前)

### 1919 年

#### 国際労働機関(ILO)の創設

国際的レベルで労働を規制する考え方は、19世紀を通じて次第に支持されるようになり、第一次世界大戦は、こうした動きに大きな転機をもたらしました。1919年1月29日に開催されたパリ講和会議で、常設の国際機関の憲章を起草することを目的として、国際労働立法委員会が設立されました。4月11日および28日に「労働」と題して採択された文章は、ベルサイユ条約第13編、すなわち「ILO憲章」(PDF版・1MB)となりました。1919年6月28日、講和会議はベルサイユ条約をそのまま承認しました。第387条から第427条までは、以下の通りILOの組織について扱っています。

- 三者構成の会議「国際労働総会」
- 三者構成の執行機関「理事会」
- 常設事務局としての国際労働事務局(調査研究・技術協力・出版活動)

ILOは、三者構成主義に基づく機能形態と普遍性によって特徴づけられた他のどの組織とも異なる機関です。ILOは設立当初から、ベルサイユ条約の言うところの「世界の永続する平和」に不可欠な条件である社会正義という大原則に導かれてきました。加盟国の数は1919年の44カ国から2008年には182カ国にまで増えました。「創立時加盟国」リスト(PDF版・184KB)は、ベルサイユ条約の調印国29カ国で構成されており、これらの国々はベルサイユ条約を批准することにより自動的に国際連盟とILOの加盟国となりました。また、「ILO創立時加盟国」という名称は、国際連盟規約に従うよう勧誘されたその他の13カ国にも与えられました。

さらにILOは、設立以来徐々に設置されてきた地域会議、特別委員会、専門家会合を通じた活動も行っています。現在、ILOの多様な活動分野は、以下の4つの戦略目標に重点を置いています。

- 国際労働基準及び労働における基本的原則および権利を普及させ、実現する。
- 男女がディーセントな雇用と賃金を確保できる機会をより多く創出する。
- すべての人に対し、社会的保護の適用範囲と実効性を高める。
- 三者構成主義と社会対話を強化する。

#### 第1回ILO総会

「加盟国の代表者から成る総会」であるILO総会は、国際労働基準の設定、採択、監視を担うILOの本会議です。ILO総会は、社会的な問題を討議する際の指針となる世界の労働基準を設定します。

第1回ILO総会は、40カ国の代表団が参加し、1919年の10月から11月にかけてワシントンで開催されました。各代表団は、政府代表2名、使用者代表1名、労働者代表1名で構成されました。代表者は顧問を同行させることができ、顧問の数は国によって異なりました。ILO

総会の最初の決定事項は、ドイツとオーストリアの加盟承認でした。さらに、以下の基本問題に関する6本の条約と6本の勧告を採択しました。

- 工業の労働時間
- 失業
- 母性保護
- 女性と年少者の夜業
- 工業労働者の最低年齢

## 1920年

### アルベール・トーマ事務局長就任(1920年～1932年)

「国際労働事務局に事務局長を置く。事務局長は、理事会によって任命され、且つ、理事会の指示の下で、国際労働事務局の効率的な運営、及び他の委託される任務について責任を負う。事務局長又はその代理者は、理事会のすべての会合に出席しなければならない」(ILO第8条)

### 国際労働事務局、ジュネーブに拠点を設立

国際労働事務局はILOの常設事務部門であり、当初ロンドンに拠点が設立されましたが、1920年7月19日にジュネーブに移転し、パレ・デ・ナシオンのプレニー門の向かいにある、現在は赤十字国際委員会(ICRC)の本部となっている建物に拠点を置きました。その後まもなく、この建物がILOの活動に不向きであると判明し、これを購入しないことを決定しました。国際連盟の第2回会合で新たな建物を建設することを決め、1923年10月21日、レマン湖のほとりにあるセシュロンで新たな建物の定礎式が行われました。スイスの建築家ジョルジュ・エピトー(1873年～1957年)の手によるこの建物は、それから3年弱後の1926年6月6日に落成し、現在モリヨン通りにあるILO本部ビルは、1974年11月12日に落成しました。

### ILO総会(海事会合)

ILOは定期的に、海事部門をテーマとしたILO総会を開催し、この部門の労働に特有な問題に取り組みました。

1920年6月に、第2回ILO総会がジェノバで開催され、海事に関わる問題のみを取り上げ、「最低年齢(船員)条約」が採択されました。この条約は1921年9月27日に発効し、後に「最低年齢(海上)条約(改正)、1936年」、さらに「最低年齢条約、1973年」によって改正されました。

## 1926年

### 「条約勧告適用専門家委員会」と「総会基準適用委員会」の設立

ILO創立から最初の数年間は毎年、ILO総会の本会議中に国際労働基準が採択され、定期的に監視活動が実施されました。しかし条約の批准数が急速に伸びるにつれ、提出される年

次報告書の数も増えました。まもなく、総会本会議だけでは全ての報告書を検証し、新しい基準を採択し、その他の重要な問題を審議するのはもはや不可能であることが明らかとなりました。そこで1926年に、第8回ILO総会は年次総会委員会(後に総会基準適用委員会と呼ばれる)を設立する決議を採択し、理事会に対し、技術委員会(後に条約勧告適用専門家委員会と呼ばれる)を任命する決議を採択しました。

これら2つの委員会が、ILOの監視システムの柱となっていきます。

条約勧告適用専門家委員会は、ILO理事会が任命する法律専門家で構成された独立機関です。その使命は、加盟国によるILOの条約と勧告の適用状況を検証することです。さまざまな地域の異なる法体系や文化を持つ国の専門家で構成されます。専門家委員会は、毎年11月と12月に会合を開きます。その任務は、各加盟国の法律や慣習が批准した条約にどの程度合致しているか、およびILO憲章のもとで課される義務を加盟国がどの程度果たしているかを明らかにすることです。この任務を遂行するに際して、専門家委員会は独立性、客観性、公平性の原則に従います。

総会基準適用委員会は、ILO総会の常設委員会の1つです。総会委員会は三者構成の原則をとっており、政府、使用者、労働者の代表で構成されています。総会委員会は各会合で、委員長1名(政府代表)、副委員長2名(使用者代表と労働者代表)、担当官(政府代表)からなる事務局を選出します。総会委員会は毎年、ILO総会の6月会期中に会合を開き、以下の内容を中心に審議を行います。

- 専門家委員会の一般報告書と一般調査
- 加盟国による国際労働基準に関わる報告義務または他の重大な義務不履行
- 専門家委員会が意見を述べた批准済み条約の適用に関わる個々の事例

## 1927年

### 相互監視システムの確立

相互監視システムは、条約勧告適用専門家委員会と総会基準適用委員会が関わるもので、この両委員会は1926年にILO総会決議によって設立されました。(1926年を参照)。これら2つの委員会による最初の審議は、1927年に行なわれました。

専門家委員会と総会委員会は、調印した条約の規定を実行するために講じた措置に関する加盟国の年次報告書を検証します。これは、条約や勧告によって生じる義務に関する、定期的監視メカニズムです(ILO憲章第19条および第22条)。

### 二重討論システムの導入

二重討論システムは、国際労働基準を採択するために使用されるメカニズムです。

1924年に、いわゆる「二重判定(double-reading)」システムが実験的に導入されました。このシステムは、条約の草案を連続した2回のILO総会に提出し投票を行うというもので、原則として1回目の会合で行われる投票結果は暫定的なものとみなし、採択された規定をじっくり

と検討する時間を代表者や政府に与えます。各国の政府には、1年後の次回 ILO 総会で行われる最終投票の前に修正案を提出する権利が与えられます。

二重判定システムには、実際面において不十分な点が多々ありました。このシステムは 1926 年に廃止され、「二重討論」と呼ばれる新しい手順に変わりました。全ての議題は 2 年間にわたって審議されますが、これら 2 回の審議は性質上明確に異なったものです。1 回目の ILO 総会では議題の全般的な検討を行い、2 回目の会合では実際の文章を細かく検討し、場合によってはその条約または勧告を採択します。

このシステムは 1927 年と 1928 年に初めて適用され、以来、若干の変更を経て現在に至ります。

## 1930 年

### 強制労働条約、1930 年(第 29 号)

「この基本条約は、あらゆる形態の強制労働及び『義務的労働を禁止する……しかし、兵役義務によって強要される労務、国民の通常の市民的義務、裁判所における判決の結果として強要される労務……、緊急の場合の労務、地域の住民によって直接その地域の利益のためになされる軽微な地域的役務は例外とされる。この条約はさらに、強制労働の違法な強要は刑事犯罪として処罰されるべきであること、また法律により科せられる関連の刑罰が適当であり、かつ厳格に実施されることを批准国が保証することが求められる」(グローバル経済のためのルール 国際労働基準の手引き)

1994 年 6 月、第 81 回 ILO 総会において、ILO を構成する政労使の間で基本的社会権の推進を強化することで意見が一致しました。1995 年 3 月にコペンハーゲンで開催された世界社会開発サミットは、各国政府に対し、「労働者の基本的権利の尊重」を保護し促進するよう求める ILO の取り組みを強化しました。こうした国際情勢の中で、ILO は、労働における基本的原則および権利とみなされる事項を扱う条約を「基本条約」と定義づけました。1995 年 5 月 25 日、ミシェル・アンセンヌ ILO 事務局長は、当時 7 本あったこれらの基本条約の全加盟国による批准を実現するため、加盟国に書簡を送りました。社会正義のための基本的な法的原則の適用強化を目的とした促進的文書、「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」(1998 年)は、批准促進キャンペーンを大きく後押しすることとなりました。

2008 年、ファン・ソマビア ILO 事務局長は、基本条約の批准を加速させる重要性に注意を喚起し、2015 年までに全世界的な批准を達成するという目標を提案しました。

現在、以下の 8 本の基本条約があります。

- 強制労働条約、1930 年(第 29 号)
- 結社の自由及び団結権保護条約、1948 年(第 87 号)
- 団結権及び団体交渉権条約、1949 年(第 98 号)
- 同一報酬条約、1951 年(第 100 号)
- 強制労働廃止条約、1957 年(第 105 号)
- 差別待遇(雇用及び職業)条約、1958 年(第 111 号)
- 最低年齢条約、1973 年(第 138 号)
- 最悪の形態の児童労働条約、1999 年(第 182 号)

## 1932 年

ハロルド・バトラー事務局長就任(1932 年～1938 年)

### 常設国際司法裁判所とILO の権限

1922 年から 1932 年にかけて、常設国際司法裁判所(PCIJ、現在の国際司法裁判所)は、ILO の権限に関して以下の 4 つの勧告的意見を出しています。

- PCIJ Series B No.02: 農業従事者の労働条件の国際規制に関する ILO の権限 (1922 年)
- PCIJ Series B No.03: ILO への提案および農業生産手法の開発を検証する ILO の権限 (1922 年)
- PCIJ Series B No.13: 使用者の個人的労働を付随的に規制する ILO の権限 (1926 年)
- PCIJ Series AB No.50: 女性の夜間労働に関する 1919 年条約の解釈 (1932 年 11 月 15 日の勧告的意見)

ウィルフレッド・ジェンクス(6代事務局長)によると、もし PCIJ が ILO の機能について狭い解釈を与えていたならば、ILO の活動は限定的なものとなっていたか、あるいは損なわれていた可能性があります。PCIJ は、ILO 憲章第 1 編(1946 年の時点では前文と呼ばれていた)を ILO の権限を定義する基準文書とみなす、という極めて重要な決断を下しました。PCIJ が ILO の権限について広い定義を与えたおかげで、ILO の国際的な活動展開が可能となったのです。

## 1936 年

第 1 回 ILO 米州加盟国地域会議(1936 年 1 月 2 日～14 日、サンティアゴ)

ILO は国際労働法の整備と文書化に関する使命を遂行するかたわら、加盟国での具体的な活動も進めていました。事実、国際労働条約を各地方・各地域の条件に合致するように適応させる問題は、早くも 1919 年には生じていました。「地域化」という言葉で表されるこうした展開により、地域会議、ならびに支局や各国連絡官のネットワークが次第に構築されることとなりました。

1936 年、地域にとって特に関心の深い問題について検討することを目的として、最初の加盟国地域会議がサンティアゴで開催され、米州諸国の社会保障と労働条件に関する 26 の決議が採択されました。以下のような数多くの問題が議論されました。

- 社会保険の基本的原則
- ILO と米州諸国との関係の緊密化
- 失業と移民
- 先住民の労働・生活条件

## 1939 年

ジョン・G・ワイナント事務局長就任(1939 年～1941 年)

## 1940 年

### ILO、活動拠点をモントリオールへ移転

ILO は、戦争の勃発を無為無策なままで迎えたわけではありませんでした。理事会は、戦時でも活動を継続できるよう必要な手配を進めていました。しかし、スイスがドイツ占領軍に包囲された事実により、ILO は不安定な状況に置かれることとなり、ジュネーブ以外の場所に活動拠点を移さざるを得なくなりました。ジョン・G・ワイナント事務局長は断固として、ILO を全体主義国家の道具にしてはならないと主張しました。

1940 年 8 月、カナダ政府が ILO 職員の一時的移動に正式に同意しました。18 カ国の職員 40 名がカナダへ移動しました。他のグループは引き続き必要な手配を行うためにジュネーブに留まり、残りは各国連絡官として自国に戻るか支局に配属され、ILO 事務局にとって関心のある労働問題関連の情報収集にあたりました。

1950 年 9 月 14 日、モントリオールのマギル大学で記念プレートの除幕が行われました。記念プレートには、「国際労働機関は 1940 年、カナダ政府とマギル大学の寛大な招待を受けて、戦時本部をこのキャンパスに移転した。1948 年まで ILO はこの地から、社会正義を通じた世界平和推進のための活動を指揮した。この記念プレートに、マギル大学に対する ILO の絶えることのない感謝の念を記す」と、記されていました。(モントリオール、マギル大学記念プレート除幕式)

## 1941 年

### エドワード・フィーラン事務局長就任(1941 年～1948 年)

### ILO 総会(1941 年 10 月 27 日～11 月 6 日、ニューヨーク、ワシントン D.C.)

この総会の目的とその特殊な性格は、ILO 事務局長代理から加盟国政府に送られた電報と書簡の中で説明されています。「……この総会は憲章で定められた通常の権限を持たず、国際労働条約の採択も検討されていない。この総会は、この重要な時期における世界の社会開発、ならびに現在および将来の ILO の責務について検討する機会となる……」(国際労働総会、1941 年、ニューヨークおよびワシントン D.C.、議事録、p.vi—導入を参照)

この総会では、「自由な人々が全体主義の侵略に対する戦争で勝利することは、国際労働総会の理念を実現するための必須条件である」と宣言する決議を採択しました(『国際労働評論(International Labour Review)』誌、Vol.XLV、No.1、1942 年、p.14 を参照)。また、大西洋憲章の経済・社会条項を支持する決議も採択されました。このように、ILO は 1941 年の時点で、戦後に生じるであろう問題に対して講じるべき措置をすでに検討していたのです。

## 1944 年

### フィラデルフィア宣言

1944年にフィラデルフィアで開催された第26回ILO総会は、「国際労働機関の目的に関する宣言」、通称「フィラデルフィア宣言」を採択しました。この宣言は、1946年のILO憲章の改正に伴い、旧憲章の第41条に代わり、ILO憲章の付属文書として組み込まれました。

国連憲章や世界人権宣言のモデルとなったフィラデルフィア宣言は、今なおILOの目的を定めた設立趣意書としての意義を失っていません。このフィラデルフィア宣言の中に記載されている勧告は、可能な限り広い視点で検討すべきものです。つまり、これらの勧告は労働界だけでなく、人間の存在の全てにかかわるものであるからです。フィラデルフィア宣言は、「人種、信条又は性にかかわらず、すべての人間」に直接かかわるものなのです。

## 1945年

### 通商委員会の設立

産業別委員会の概念は、1941年にニューヨークで開催されたILO総会ですでに論じられていましたが、実際に通商委員会が設立されたのは、1945年1月にロンドンで開かれた第94回ILO理事会においてでした。その目的は、ILOのメカニズムや活動方法を戦後の差し迫ったニーズに適応させることでした。ILOは特定部門への注力を進めようとしていました。「まずは緊急行動の対象として、緊急的重要性が高く国際的問題を提起している少数で良く組織化された産業を選択する必要がある」(第94回理事会議事録、p.124~125を参照)。

- 対象産業(英国政府リスト):炭鉱、鉄鋼、エンジニアリングと関連産業、建築・土木工学、繊維、鉄道・道路・内陸輸送、港湾、流通
- ILO追加リスト:化学、電気、航空輸送、石油生産・精製

通商委員会によって採択された最初の決議は、主に以下の問題に関わるものでした。

- 労働、採用、および訓練
- 労働条件、労働時間、有給休暇
- 賃金
- 完全雇用と生産
- 安全と衛生
- 労使関係