

## 条約勧告適用専門家委員会の現況と日本の課題

### ～新旧専門家委員会委員の公開座談会～

7月3日、ILO駐日事務所主催で『新旧のILO条約勧告適用専門家委員会委員をお招きして』と題する公開座談会が東京ウィメンズプラザのホールで開催された。2003年から同委員を務められた横田洋三氏と今年から委員に就任される吾郷眞一氏からの報告と対談が行われた。この座談会はILO創設100周年(2019年)に向けた企画の第一弾として行われた。

座談会では、まず前委員である横田洋三氏から「委員としての経験から」と題する報告、新委員の吾郷眞一氏から「就任に当たっての抱負」が述べられた。続いて日本弁護士連合会国際室長の太田恵実氏をモデレーターに両氏の対談が行われ、その後会場から政労使ILO理事3人からのコメント、参加者からの質問やそれに対する回答が行われた。

大変豊富な内容の意義ある座談会で、その全てを紹介することはできないが、本稿では両氏の対談を中心に主な内容を紹介したい。なお、文責は本誌編集部にある。

\* \* \*

#### 1. 横田洋三氏の報告

「委員としての経験から」より

〈横田氏の紹介〉(編集部)

横田氏は2003年から12年間条約勧告適用

専門家委員を務められ、2010年からの3年間同委員長も務められた。横田氏が委員長を退任された際、本誌『世界の労働』2013年第2号に『ILO条約勧告適用専門家委員会委員長の職を振り返って』と題された文章を寄稿されているので、それも参照していただきたい。

#### a. 専門家委員会と総会委員会の関係

ILOの主な活動の一つに国際労働基準の履行確保があり、その役割を担うのが条約勧告適用専門家委員会とILO総会の基準適用委員会である。前者は国際労働基準の適用状況を専門的・技術的に評価することがその役割であり、約20名の労働法、国際法、人権法の専門家により構成されている。後者は基準の実施状況を監視するという役割は同じだが、こちらはILO総会の中に設置される政労使三者構成による委員会である。両者は車の両輪のように助け合っている。

具体的な作業としては各国政府が批准した条約について報告書を提出してくるので、それを専門家委員会が審査し、審査結果を意見(comment)にして総会に提出する。その際に注意を喚起すべき違反にはフットノートを1つ(single footnote)つけ、中でもとくに重大な違反は二つつける(double footnote)。総会委

員会は専門家委員会の意見やフットノートを見ながら審議して最終的に基準適用委員会報告を採択する。したがって専門家委員会のコメントとフットノートの付け方がその後の総会委員会の審議に大きな影響を与えることとなる。

二つの委員会の違いは、専門家委員会は法律の専門家として中立・公平な検討をし、総会委員会は政労使の意見が異なる問題に対して政治的な歩み寄りをして三者が合意できる結論を得ようと努める。両者の間には微妙なバランスが保たれ、それがILOの国際労働基準監視機構の特色となっている。

両者の意見が対立することもある。その例は最近の87号条約に『争議権』が含まれるかどうかと言う問題に見られる。専門家委員会が含まれるという解釈を長年してきたのは専門家委員会の権限を逸脱した行為である、という強い批判が総会委員会の使用者代表から出されてきた。この問題は2年半ほどILO活動を妨げるほどの重大問題となっていた。この3月の政労使の三者協議で、これ以上活動を妨げることはないようにこの問題を棚上げする、という合意が成立した。しかし、争議権の問題そのものは決着がついていないので問題点は残っている。

#### b. ILOと日本の関係

日本はILOへの財政的貢献も大きく、ILOにとっては存在感のある国である。その日本から選ばれた委員として12年間、誇りを持って仕事をする事ができた。しかし、残念なこともある。中核的な労

働条約である「強制労働撤廃」に関する105号条約と「労働分野の差別禁止」に関する111号条約を批准していないことである。できるだけ早い時期での批准を強く希望したい。

批准した条約の多くについて日本は誠実な履行をしているが、問題もいくつか残っている。公務員の団結権、特に刑務所職員や消防職員の団結権、雇用における女性差別の撤廃、非正規労働者の処遇、そして強制労働に関連して慰安婦などの問題である。確実な実施を進めてもらいたい。

ILOの目から見ると日本の政労使の関係は全般的に良好で、高く評価されている。この慣行はぜひ継続してもらいたい。

この度、吾郷先生という立派な方が私の後任として任命された。しかし、日本人が必ず選任されることになっているわけではない。日本が出さないとすれば、アジアの近隣諸国の中にはこのポストに人を送ろうとしている国もある。今後も若手を養成し、日本から専門家委員会に良い人を送り続けることが重要である。

\* \* \*

#### 2. 吾郷眞一氏の報告

「就任に当たっての抱負」より

〈吾郷眞一氏の紹介〉(編集部)

立命館大学法学部特別招聘教授の吾郷眞一氏は10年間ILOの職員を経験され、その後は九州大学などで教鞭を執られてきた。今年から横田氏の後任として条約勧告適用専門家委

員に就任された。

### 事務局からの初めての委員就任

私は10年間条約勧告適用専門家委員会の事務局で働いていた。事務方から委員になるのは初めてであり、身が引き締まる思いである。最初の5年半は専門家委員の下働きをしていたが、その時仕えた委員の一人がロベルト・アゴで、100号条約や111号条約の担当であった。後半の4年半はバンコクのアジア・太平洋総局に行き、中村正総局長の下で、アジア・太平洋地域基準アドバイザーの仕事に就いた。

日本に帰ってから20年余り大学で学術研究、教育に携わっているが、未だにILOの殻が抜け切れない。英語でILOの事を話しているとweと言ってしまう。今度は正しくweになる。ILOの職員ではないが、重要な監視機構の一つのメンバーになる。光栄なことであり、これまでの知見を発揮して業務を遂行していきたい。

\* \* \*

## 3. 両氏の対談

### a. 監視メカニズム

●大村 ILO本部の国際労働基準局には毎年1500通ほどの報告書が各国政府などから送られて来る。これを3週間の間にレビューしなければならないが、どのような工夫により処理されているのか横田さんに伺いたい。

○横田 有能な事務局が報告書や関連資

料を読み、コメントの原案を用意してくれる。専門家委員の仕事は事務局が用意した原案を読み理解して、問題点をチェックして、表現を変えたり、必要があれば削除・追加しなければいけない。3週間という短い期間に全ての書類を読む語学力と、スタッフと協議して自分で意見をまとめる能力が必要である。私は幸い世界銀行法務部で2年間勤務して同様の仕事を経験したというバックグラウンドがあったので、何とか乗り切ることができた。

●大村 ILOの公用語は英語、フランス語、スペイン語の三カ国語だが、言語上の問題はあったか？

○横田 会議にはILOに精通した有能な同時通訳が付くので大きな支障はなかった。しかし、通訳は職業的結束が固いので、会議時間の延長とか臨時会議の設定には通訳の了解が必要であり、経費も掛かる。それが唯一の障害である。

●大村 横田さんは委員長も務められたので、委員長として審議に当たったの苦勞など伺いたい。

○横田 専門家委員は様々な国から選ばれており、お国柄から話が止まらない人もいる。時間超過すると通訳のコストも掛かるので、委員長としては会議を予定どおり終わらせる必要がある。委員はそれぞれ立派な背景の人なので、その話を途中で遮るのは議長として控えたい。そのため、冒頭で予定を説明し協力を求めることにした。意見は充分に言わせて、時間になると委員長として議論をまとめて、全員の意向を確認する。国際会議で

は議長の権限が強いので、議事進行に対しては異議は出ないので、木槌を叩いて決める。しかし、そのためには議論を注意深く聴いていなければならないので、常に緊張していた。

●大村 委員の専門や法域の違いなどのバックグラウンドの違いからくる問題はあるのか。

○横田 各国の法制度の違いから議論が錯綜することがある。イギリス、アメリカなどの英米法の国ではjurisprudenceといって法慣行が重視される。それに対してドイツ、フランスなどの大陸法の国では法文書を文字通り厳格に解釈して適用する傾向がある。先程も言及した争議権を巡る対立でもこの違いが出てきていた。大陸法の立場では87号条約には争議権という言葉はないので認められない、ということになる。英米法の立場からは87号条約が認めている組合が自由に行える活動の中に争議が含まれると解釈する慣行が30数年続いてきたので認める、ということになる。

●大村 2012年6月の総会での争議権を巡る意見対立に対して委員長としてどう対応されたのか？

○横田 この問題は私が委員長に就任した時にちょうど起こった。総会委員会の場で専門家委員会委員長として活動報告をした際に、使用者側からの批判を受けたが、私はどちらかというと冷静に受け止めた。研究者としては使用者側の主張は面白いと思って批判を客観的に聴くことができた。しかし、批判そのものは大変厳しいもので、87号条約に書いていな

い争議権があるものとして解釈したのは専門家委員会の越権行為だというものがあった。私が回答したのは、専門家委員会は技術的・専門的な評価をするという与えられた役割を公平、独立、中立を旨として果たしてきているが、提起された問題は重要な問題なので専門家委員会に持ち帰って議論して来年の総会委員会でその結果を報告する、ということだった。専門家委員会での議論では、総会委員会の使用者側委員だけからの問題提起に専門家委員会として答えるのは適切ではない、総会委員会で議論すべき問題に介入することになるのではないかと、ということであった。しかし、使用者側の意見で耳を傾けるべき点は受け止め、専門家委員会として説明が足りない点は説明して行くことを確認した。翌年の総会委員会には労使双方の立場と専門家委員会の見解を説明する報告書を提出した。2年半ほどの取り組みの結果、ILOの活動の障害になるようなことは止めよう、という合意が今年になってできたと聞いているので良い方向に向かっていると思う。

●大村 吾郷さんはILO本部の事務局員として働かれていた時に、報告書の審査にあたり苦勞されたことは何か？

○吾郷 事務局員として一番必要なのは語学力である。各国政府から提出される報告書を読まなければならないが、公用語の英、仏、西語以外の資料は翻訳がつかないので自分で努力して読まなければならない。例えばラオス語であれば、ILO事務局の中からラオス人を探して翻訳してもらわなければならない。そしてコメ

ントの原案は公用語のどれか一つで書かなければならない。法律文書としてしっかり書かねばならないので、自分の場合は英語で書いたが、最後まで自信がなかった。最終的には誰かに見てもらわなければならなかった。

●大村 労使からもコメントが提出されるが、その情報提供の在り方について改善提案などあるか？

○吾郷 他の国連機関と違い、政労使の三者構成がILOの特徴、強みである。政府報告書の中に労使の意見が含まれる場合もあれば、別に提出される場合もある。政府とは別に労使の意見を公式に取り上げることができるのが、ILOの監視機能を強めている最大の要素である。労使の意見がないと専門家委員会は困ってしまう。

## b. 専門家委員会の歴史と発展

●大村 専門家委員会のこれまでの変化と望ましい発展について吾郷さんに伺いたい。

○吾郷 専門家委員会は1926年に設立された伝統ある監視機構で権威もある。しかし1998年の「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」が出て7人委員会という監視機構が出来て、監視機構が二本立てになった。これから批准しようとする途上国が「宣言」の方を重視して、ILOの監視機構が相対化されてしまった、と危惧している。

60年代以降、ILOの活動全体の中で技術協力が強められ、基準設定と監視が相対化し、ILOの活動の単なる一部になってきている。100周年を迎える2019年にはILOの原点に立ち戻る新しい方向性が必要と感じている。新事務局長の方針に



その気配が見えるので期待している。

●大村 監視機構の相対化という点について横田さんに伺いたい。

○横田 基本的な認識では吾郷さんと同じである。しかし、専門家委員会の相対化が危惧される、という受け止め方はしていない。私はILO全体が労働者の権利を守る方向で有効に機能することが大事だと思う。そのためには総会、理事会、結社の自由委員会、総会委員会などが相互に支え合って全体として機能することが重要だと考える。専門家委員会の役割が相対化したとしても、ILO全体の仕組みがうまく機能しているのであれば、それはそれとして受け止めようという気持ちである。それは専門家委員を辞めた今だからこそ客観的に言えることかもしれない。

争議権問題では使用者側委員から専門家委員会への批判があるが、その背後にあるものは、専門家委員会の判断が加盟国の裁判所や行政機関から受け入れられ、専門家委員会の地位が向上することへの経営者側の危惧がある。専門家委員会は法律の専門家集団として独立、中立、公正な判断をしている、ということがその影響力の源泉である。専門家委員会の判断が受け入れられることは歓迎するが、大事なのは専門家委員会の評価がそれによって高まることではなく、ILOの活動を通して労働者の生活と権利がさらに向上することである。

## c. 政労使への期待

●大村 監視機構の発展が政労使に与え

る影響について吾郷さんに意見を求めたい。

○吾郷 政労使の三者構成はILOの特徴であり強みでもあり、専門家委員会の監視過程にも強い影響を及ぼしている。途上国での普及広報活動を行う中で、特に労使団体に対するセミナーで三者構成を推奨してきた。出版物でもILO事務局の労働者活動局と使用者活動局が各国の労働者組織と使用者組織に対して「三者構成」の役割を広報しているが、この活動は続けるべきである。

●大村 未批准のILO条約の批准について日本の政労使が果たせる役割について補足してもらいたい。

○横田 政労使の協議をできるだけ活用することをILOとしては重視している。政労使の協議で合意したことは、かりに法律的には多少問題がある場合でも専門家委員会はあまり注文をつけない。その国の政労使が各国の歴史や社会的事情の特性を考慮して下した結論に専門家委員会が異議を唱えることはあまりない。

日本が105号と111号条約を批准できない事情はないと思っている。日本国憲法の前文に沿ってILOの中で名誉ある地位を占めようと思うのなら、未批准のままにしておくのは恥ずべきだと認識して、政労使が批准に向けて話し合うことを希望する。

○吾郷 安全衛生関係の条約も批准できると思う。

○横田 同感である。さらに加えて看護師関係の条約もぜひ批准して欲しい。

d. 司法システムの中でのILOの活用

●大村 日本の司法制度の中でILO条約を活かすために弁護士や裁判官は何ができるのか？

○横田 日本の裁判所はILO条約を自動的に適用してきていない。しかし、理論的には締結した国際条約をそのまま国内で適用しなければならない。憲法98条2項でもそのように規定されており、国内法と矛盾する場合には国際法が優先することは大多数の憲法学者も裁判所も支持している。国際法の立場では国際条約を日本国内で適用しないのは憲法違反である。このことを憲法学者にもはっきり指摘してもらいたいと思う。

○吾郷 国際法が国内で援用されないのは日本だけではなく他の国でも同じである。しかし、3年前に広島高裁で革命的な判決が出ている。消防職員の団結権を巡って、ILO87号条約は地方公務員法の上位法であるとして援用したのである。私はロースクールで学生に対して「君たちが将来法曹になったら国際法をもっと援用しなさい」と教えてきた。批准していない国際法や慣習法を適用しても構わない、専門家委員会の意見に依拠しても、少なくとも違法性はないから活用しなさい、と教えてきた。国際的な専門家の判断は、法的拘束力はないが、それに対立する有力な考え方がない限り、尊重する、とい

うのが国際司法裁判所などの立場である。日本の裁判所が専門家委員会の意見を援用するのは望ましいことである。

[略歴]

横田洋三：前ILO条約・勧告適用専門家委員会委員長

東京大学法学博士。国際基督教大学教授、東京大学教授、中央大学教授等を歴任。2003年よりILO条約勧告適用専門家委員会委員を務め、2010年に委員長就任。現在は法務省特別顧問、(公財)人権教育啓発推進センター理事長、(公財)日本ユニセフ協会顧問。

吾郷眞一：立命館大学法学部特別招聘教授、ILO条約・勧告適用専門家委員会委員

東京大学法学修士、ジュネーブ大学国際学大学院PhD。埼玉大学助教授、ILO本部国際労働基準局適用審査官、ILOアジア太平洋地域事務所国際労働基準担当地域アドバイザー、九州大学教授・副学長等を歴任。2013年より立命館大学法学部特別招聘教授。

モデレーター

大村恵実：弁護士

東京大学法学部卒業。ニューヨーク大学ロースクール修士(国際法学)。アテナ法律事務所パートナー弁護士として、過労死事件の行政訴訟、雇用平等に関する訴訟等に携わる。2010～13年、ILO本部国際労働基準局勤務。2014年1月より日本弁護士連合会国際室長。