

ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説

(2011年6月30日付第109号)

◆ ◇ 総会の基準適用委員会 ◇ ◆

◆ ◇ Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference ◇ ◆

ILO加盟国は憲章に基づき、採択された条約・勧告を自国の権限ある機関に提出し、その措置をILO事務局長に通知し(第19条)、理事会が要請する条約及び勧告に関連する法律及び慣行の現況をILO事務局長に報告し(第19条)、批准した条約の規定を実施するために執った措置についての年次報告をILO事務局に行く(第22条)こととなっています。加盟国はまた、第19条及び第22条に従って送付した資料及び報告の写しを代表的労使団体に送付する必要があります(第23条)。事務局長は、第19条及び第22条に従って加盟国が送付した資料及び報告の概要を総会の次の会期に提出することになっています(第23条)。

加盟国から提出される報告数の増大とその技術的な内容の複雑さに鑑み、1926年の第8回ILO総会で採択された決議に基づき、加盟国の報告を検討・評価する総会の三者構成の委員会(基準適用総会委員会)と理事会の任命する専門家の委員会(条約勧告適用専門家委員会)という今日まで続く二本立ての基準適用監視の仕組みが誕生しました。

条約勧告適用専門家委員会については、既に2006年12月28日付のトピック解説第55号で取り上げていますので、今回は総会の基準適用委員会に焦点を当てます。

I. 総会基準適用委員会の構成と任務

条約勧告適用専門家委員会が定数20人の高名な法律の専門家で構成されるのに対し、条約及び勧告の適用に関する委員会(通称「基準適用委員会」)は、総会の常設委員会として、総会に出席する加盟国の政府、使用者、労働者の代表及び顧問で構成されます。委員は、政労使各側グループがそれぞれ希望者を調整して指名するためにその数は一定ではありませんが、最近では通常150人以上が参加する大委員会になっています。人数が政労使同数になることは通常ありませんが、投票の際には政労使それぞれの総票数が等しくなるよう調整が行われます。伝統的に、委員長には政府委員が就任し、副委員長には労使各側から1人ずつ選出されるほか、委員会の審議を総会に報告する役目を担う報告者が1人選出されます。

委員会の任務は、総会議事規則第7条に規定されています。

総会議事規則

第7条(条約及び勧告の適用に関する委員会)

1. 総会は、できるだけ速やかに、次の事項を審議するための一委員会を設置しなければならない。
 - a. 加盟国が、自己が当事国である条約の規定を実施するために執った措置及び監督の結果に関して提出した情報
 - b. 憲章第19条に従い加盟国が送付した条約及び勧告に関する情報及び報告。ただし、同条5項(e)に基づき要請された情報で、理事会がその検討のための異なる手続きについて決定したものを除く
 - c. 憲章第35条に従い加盟国が執った措置
2. 委員会は、総会に報告書を提出するものとする。

第7条1項に定める事項は、まず条約勧告適用専門家委員会で予備審議が行われているため、総会基準適用委員会の任務は、討議資料として提出される専門家委員会の報告書を審議することです。なお、1項(b)後段の例外規定は、「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」のフォローアップ手続きに関連して導入されたもので、この手続きの一環として作成されるグローバル・レポートは現在、総会本会議で審議されています。(c)に規定される憲章第35条は、非本土地域における条約に係わる報告義務などを定めています。

II. 総会基準適用委員会の活動

委員会の審議はまず、専門家委員会報告書の一般報告で取り上げられている、条約の批准状況や基準適用状況、加盟国による憲章上の義務の履行状況などといった全般的な事項の短い一般討議から開始されます。続いて、憲章第19条に従い理事会が要請した未批准条約及び勧告に関する情報及び報告を扱った専門家委員会の総合調査報告書を検討した後、個別案件の審議に移ります。総会委員会における総合調査報告書の検討は監視機構の重要な要素であり、新しい基準の採択やそのほかの基準関連活動に向けた動きを始動させることもあります。

批准条約の適用状況については、最近では毎年、25件前後の個別案件が審議されます。毎年、加盟国の約2割で憲章第19条、第22条、第23条に基づく報告義務などの違反が発生しますが、これらは深刻な違反案件として個別案件とは別に自動的に取り上げられ、当該国による情報提供が求められます。

個別案件のリストは、委員会の労使グループが起案し、承認を求めて委員会に提出されます。リストの作成に際しては、条約の種類や地理的なバランスも考慮に入れます。条約勧告適用専門家委員会の報告書には、現在、1,900件以上の案件が取り上げられていますが、この中から25件余りを選定するに際し、伝統的に以下のような要素を含む選定基準が用いられてきました。

- ・ 専門家委員会のコメント、とりわけ、問題の深刻さや長さなどを理由として総会で政府が詳しい情報を提供することを求める補注の存在
 - ・ 政府の提供する回答の質や範囲、無回答
 - ・ 条約適用が不十分な箇所の深刻さと問題存在の期間
 - ・ 状況の緊急性
 - ・ 労使団体からのコメント
 - ・ 過去に議論されたことのない新奇な問題や適用問題のおもしろい解決法などといった特定の状況の存在
 - ・ 委員会の過去の会期における審議内容及び結論
 - ・ 案件の審議が目に見える影響をもたらすであろうとの見込み

委員会での審議に際しては、当該国政府には書面で回答を行う機会も与えられますが、委員会は詳しい情報の提供を希望する場合、審議に出席して発表するよう政府に求めます。これは正式な義務ではありませんが、拒否する政府はほとんどありません。2008年から政府代表が欠席しても、総会に出席している場合には欠席のままで審議する手続きが導入されています。出席を求められた政府代表には当該案件について口頭で発表する15分間の時間が与えられ、発表を聞いた委員から問題提起やコメントが行われます。意見交換が終わると、書面で提供された情報も考慮に入れた上で、委員長が副委員長及び報告担当委員と協議の上、結論案を作成し、委員会に採択を求めて提出します。委員会の審議を記録した報告書は最終的に総会本会議に提出されます。委員会の報告書には伝統的に、継続的な違反や深刻な問題を含む案件に総会の注意を喚起するスペシャル・パラグラフと呼ばれる部分が含まれます。本会議での審議を経て、報告書は総会で採択されます。

2.1. 日本の案件

日本は、1931年の第15回ILO総会で、植民地への適用も求められている最低年齢(農業)条約(第10号)について、現地事情が同条約の植民地への適用を不可能にしているとの理由に関する説明を求められ、本国と植民地間の文化、風習等の違いにより、義務教育制度が植民地で実施されたとしても実際の適用は極めて困難であろうといった趣旨の説明を行いました。この案件を最初に、過去約50件が個別審査の対象になっています。1960-80年代は、ほぼ毎年のように結社の自由及び団結権保護条約(第87号)や団結権及び団体交渉権条約(第98号)の適用状況が総会で取り上げられましたが、最近10年間は取り上げられる頻度が低下しただけでなく、対象となる条約の種類も変化し、2000年以降では、2001年の第89回ILO総会と2008年の第97回総会で第87号条約、2002年の第90回総会で第98号条約、2004年の第92回総会で家族的責任を有する労働者条約(第156号)、2007年の第96回総会で同一報酬条約(第100号)が取り上げられています。第87号条約と第98号条約に関しては、現在でもなお、進行中の公務員制度改革に関連して消防職員の団結権、公務員の労働基本権といった従来からの問題が取り上げられています。第156号条約に関しては、家族的責任を考慮に入れない転勤命令、家族的責任を理由とした雇用終了からの労働者の保護などの問題が扱われました。なかなか解消されない大きな男女賃金格差が問題になっている第100号条約に関しては、過去3回、委員会で審議され、政府は法及び慣行の両面で男女同一価値労働同一報酬を積極的に推進していくよう求められています。

III. 基準適用総会委員会の活動の効果

解決に達するまで何度も行われる条約勧告適用専門家委員会による中立的な立場での問題の指摘、当事国政府代表がILOの全加盟国の面前である意味国際的な非難に直接さらされることになる基準適用総会委員会における審問、関係者との直接協議などを含む様々な形態を取って提供されるILO事務局による技術支援・協力を通じたフォローアップの効果的な組み合わせは、基準適用上の数々の問題を解決に導いてきました。したがって、総会委員会だけの功績を抜き出して示すことは困難ですが、条約勧告適用専門家委員会と基準適用総会委員会の創設85周年を記念してILO国際労働基準局が作成した記念図書『The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion (ILO総会基準適用委員会: 数十年にわたる対話と説得の上に築かれた原動力と影響力)』は、総会委員会の構成と機能をまとめた上で、過去20年間に引き上げられた22件の具体的な案件を用いて委員会の活動の影響力の一端を示すを試みています。その中から幾つかをここに紹介します。

3.1 オランダにおける 性保護条約(改正)(第103号)適用状況

オランダは 性保護条約(改正)(第103号)を1981年に批准しました。条約勧告適用専門家委員会はその2004年の見解で、一定収入以上の労働者を対象から除外する同国の疾病給付法は第103号条約に沿っていないと指摘しました。第103号条約は、条約が適用対象とする女性労働者は強制的社会保険または公の基金のいずれかの形で保健医療を含む給付を受ける資格があると規定しています(第4条4項)。その上で、当然の権利として与えられる給付を受ける資格を有しない女性は、社会的扶助を受けるために必要な資産調査を条件として、社会的扶助基金から十分な給付を受ける権利を有するとしています(第4条5項)。専門家委員会は、条約の趣旨は、当然の権利として強制的社会保険または公の基金によって提供される給付を、資産調査を条件とする社会的扶助に置き換えることを許すものではないと主張しました。

この案件は同年の基準適用総会委員会で引き上げられ、オランダ政府代表は専門家委員会の見解に関心をもって留意するとして、ILOと密接に協力して本件を検討中であること、医療保険制度の抜本的な改革を準備中であること、第103号条約を改正した2000年の 性保護条約(第183号)の批准を検討中であることなどを報告しました。審議に参加した様々な委員の見解及び情報に留意した上で、委員会は条約規定に沿った法整備などを政府に求めました。

総会における審議から18ヵ月後の2006年1月1日にオランダ政府は専門家委員会の見解及び総会委員会の結論を考慮に入れた健康保険法を成立させました。同法の下では、合法的な国内居住者または合法的な労働者は全て健康保険に加入する義務があり、保険事業者は全ての申請者に保険を提供するよう求められています。法に規定される必要不可欠な保健医療の基礎保険セットには、産前ケア、出産、産後ケアが含まれています。

オランダはさらに、2009年に第183号条約を批准し、第103号条約の批准を廃棄しています。

3.2 ポーランドにおける結社の自由及び団結権保護条約(第87号)適用状況

ポーランドが共に1957年に批准した結社の自由及び団結権保護条約(第87号)と団結権及び団体交渉権条約(第98号)に基づき、労働組合「連帯」の正統性を支援することによって同国の解放にILOが決定的な役割を演じたこの案件は、ILOの基準適用監視機構の働きを最も象徴的に示しています。

ポーランドでは1981年に戒厳令が敷かれ、連帯は活動停止を命じられ、その指導者及び組合員の多くが逮捕または解雇されました。この案件はまず1978年に結社の自由委員会に提起され、同委員会で審議されましたが、その後、1982年の第68回ILO総会の複数の労働者代表がポーランドの第87号条約適用状況についてILO憲章第26条に基づく苦情申立を行い、審査委員会が設置されました。審査委員会は、1984年に発表された報告書で様々な両条約違反を認定し、ポーランドは一時ILOに脱退通告を行うまでに至りましたが(後に撤回)、この案件はその後何度も総会委員会で引き上げられました。審査委員会の結論を基礎として、ILO、多くの加盟国、様々な組織がポーランドに問題解決を迫り、1989年に政府はついに連帯に合法的な地位を付与しました。後にポーランドの大統領に就任した当時の連帯指導者のレフ・ワレサ氏は、ILOの活動はポーランドの民主化につながった変化を生み出すのに大いに貢献したと語っています。

3.3 韓国における労働監督条約(第81号)適用状況

韓国が1992年に批准した労働監督条約(第81号)の適用状況について条約勧告適用専門家委員会は労使団体からのコメントに基づき、2000年以降、使用者及び労働者に対する情報及び助言の提供、労働者及び使用者との協力、女性監督官比率などに係わる複数の問題を指摘してきました。

この案件は2004年の第92回総会で個別案件として取り上げられ、出席した政府代表は、労働監督官の研修プログラム強化とその法規定化、政労使の三者協力、女性労働監督官数の諸事項に関して現状と 将来計画を報告しました。使用者側委員は第81号条約適用の重要性に改めて注意を喚起し、女性監督官数の増加や監督機関と社会的パートナーとの協力関係促進に関する詳しい情報の提供を求めました。労働者側委員からは、労働監督官の不足、監督官が中立的でない例が見られることや女性労働者比率に比 して女性労働監督官比率が低いといった問題が強く指摘されました。総会委員会は、訓練の重要性、労働監督機関と労使の協力体制、女性監督官数増大の必要性を特に強調する結論を採択しました。

2007年に条約勧告適用専門家委員会は産業安全衛生政策審議機関(ISHPDC)の文脈での労働監督機関と労使の協力関係円滑化に向けて政府が講じた措置や女性労働監督官数増大に向けて予定している措置に関心をもって留意し、総会委員会の要請に応じて労働監督官の訓練プログラムが2005年に実施されたことについて満足を表明しました。専門家委員会は2008年の報告書でも、2001-07年に女性労働監督官比率が12%から22%に上昇したことに満足を示し、これは総会委員会の要求に応えるものと記しています。

3.4 ニジェールの最 の形態の児童労働条約(第182号)適用状況

ニジェールが2000年に批准した最 の形態の児童労働条約(第182号)の適用に関する最初の報告は

2005年の条約勧告適用専門家委員会の報告書で取り上げられ、同年、総会の基準適用委員会でも個別案件として審議の対象になりました。同じ問題は前年の総会でも強制労働条約(第29号)の適用状況に関連して審議されていましたが、再び総会基準適用委員会に喚問された政府代表は、子どもの売買や人身取引、物乞いなどの強制労働、制裁不適用などの指摘された問題点について説明を行い、児童労働撤廃国際計画(IPEC)を通じた新たな取り組みを開始したことを紹介し、インフォーマル・セクターが重要な役割を演じている貧困国において経済の現実が基準の実効的な適用を許さない現状を訴えました。労使委員は、主として、子どもの売買及び人身取引、物乞いの強制、鉱山・石切場における危険有害業務の問題を取り上げ、罰則適用状況などに関する情報の提供や18歳未満の児童の地下鉱山作業を禁止する緊急の措置などを求めました。総会委員会は、専門家委員会及び総会委員会で提起された事項や 政府が存在しないと張り子の子どもの売買及び人身取引の問題を調査する現地視察を提案すると共に、条約第7条に規定される無償の基礎教育の円滑化を特に優先事項として第8条に規定されるように国際的な協力を提供することを加盟諸国に呼びかけました。

総会委員会の要請に応え、2006年1月にニジェールを訪れた実情調査団は、地理的位置関係から北アフリカとサハラ以南アフリカの交易の中心地に当たるニジェールは、確かに通過国であると認定しました。一方で、子どもを使った物乞いについては、純粋な経済目的での物乞いが急速に広がっていることが政府関係者を含み、話を聞いた人々に認識されているとした上で、タリブ(イスラム神学校の学生)の子どもによる物乞いはマラブー(コーランの教師)が主としてこの種の搾取の源に存在することは確かであり、子どもの人身取引と密接にリンクしていると指摘しています。鉱山及び石切場における児童労働については、この種の仕事は親が働いているインフォーマル経済の仕事場に子どもが同行することによって発生し、時に単なる手伝い以上の危険な業務に毎日8時間以上従事して事故や命を失う危険にさらされているとして、児童労働撲滅において中心的な役割を演じる労働監督業務の不備を指摘し、労働監督制度の必要な程度と正確な性質を見極めるための労働監督制度の監査を提案すると共に児童労働 問題に関する啓発の必要性を唱えました。調査団の報告書を引用した条約勧告適用専門家委員会はさらに、この問題と就学プロジェクトに関する国民教育の必要性も強調しました。

その後、2007年の条約勧告適用専門家委員会の報告書には、政府が小規模金鉱における児童労働の予防・撤廃に関するIPECプロジェクトや、西アフリカにおける子どもの人身取引撲滅に向けた多国間協力協定に参加したこと、2008年の報告書には、物乞い撲滅に向けた全国的監視部隊が設置されたこと、純粋な経済目的で子どもを物乞いに利用した者の罰則を定める刑法規定の厳しい適用を求める通達が司法省から各地の司法機関に出されたこと、鉱山及び石切場における子どもの雇用を厳格に禁止する通達が内務相から出されたことなど、第182号条約の適用に係わる進展が記されています。

3.5 ブラジルの差別(雇用及び職業)条約(第111号)適用状況

ブラジルは過去20年間に、最低年齢(工業)条約(第5号)、第29号条約など7本の条約の適用状況について、合計21回個別審査の対象となっています。差別(雇用及び職業)条約(第111号)については、1991年以降計17回、条約勧告適用専門家委員会の見解が示され、総会委員会では4回取り上げられています。

1994年の総会基準適用委員会は、黒人と女性に不利な賃金格差の存在など、慣行面でも法律面でも条約の

要件からの深刻な逸脱が見られることを指摘し、ILOから技術支援が得られる可能性に政府の注意を喚起しました。1995年の専門家委員会報告書では、性、人種、肌の色、国民的出自に基づく差別、職業訓練機会における平等、就業一般における平等に関する第111号条約適用上の問題が指摘され、同年の総会でもブラジルの第111号条約適用状況は3年連続で個別案件に選ばれました。政府代表は、差別に対する闘いの規模を広げることになるであろう共同行動の開発に向けて社会的パートナーの理解を得よう努めていることを強調し、この点でILOの技術支援を要請しました。また、性に基づくあらゆる差別と、人種、肌の色、婚姻状態、家族事情、年齢に基づく雇用の維持またはアクセスに係わる差別的慣行や制限を禁止する法が施行されたことを報告しました。総会委員会はこのような展開に満足を表示すると共に引き続いての取り組みなどを求めました。

1996年の専門家委員会報告書でも、妊娠していないことの医師による証明書を女性労働者に求めることを強い罰則を添えて禁止する法の成立やILOの専門家の派遣が社会対話に与えた影響などが評価されました。ILOは1996年に差別に関する研修その他の技術協力活動を行い、1997年にはILOの支援を受けて差別に関する大規模な全国セミナーが開催されました。

1998年の専門家委員会報告書は、人権に関する全国計画の実行調整、管理、モニタリングを担当する国家人権局が司法省内に設置されたこと、ジェンダーと人種に係わる機会平等キャンペーンの開始、労働監督官向け差別研修コースの提供、第111号条約の普及などを目指した、多専門分野にまたがった作業グループが、労働省国際局が調整して設けられたこと、人種または肌の色を理由とした差別に基づく罪を規定し、より重い制裁を課し、人種的身分、宗教、国民的出自といった他の差別理由を追加した法の改正など、慣行面及び法律面での進展状況に満足の意を表明しました。

しかし、2000年の専門家委員会報告書で、政府の数々の積極的な取り組みにもかかわらず、先住民、黒人、混血社会の人々が構造的な根深い不平等を被り続けているとの国連人種差別撤廃委員会の最終見解や、ある程度の状況改善はあるが、女性は相変わらず、労働市場への参加における差別を含み、實際上及び法律上の差別を受け続けているとする国連人権委員会の最終見解が紹介され、同年の総会委員会はこの案件を再び取り上げました。政府代表は問題の解決が簡単に図れないことを説明した上で、条約促進などの啓発活動の強化を通じた実際的な取り組みを紹介し、差別の最後の痕跡がなくなる時までILOの技術協力などを受けつつ取り組みを続けることを約しました。労使委員は法律上の改善点などを評価しつつも、先住民や黒人、混血の人々に対する根強い差別の存在、労働市場における女性の地位、教育・指導・職業訓練分野の差別、不利な立場の若者やストリート・チルドレンの労働市場参加機会といった問題に対する懸念を示しました。採択された結論は、法律面での条約の実行において達成された改善を強調しつつも女性や少数民族の雇用に関して達成された具体的な成果に関する情報提供を求め、進展状況を自ら評価していくことを政府に奨励しました。総会でブラジルの第111号条約適用状況が取り上げられたのはこの時が最後になっており、その後の専門家委員会の報告書では、政府が行っている数々の啓発活動と立法活動に関心をもって留意されています。

IV.第100回ILO総会における基準適用委員会

今年6月に開かれた第100回総会では、例年通り、条約勧告適用専門家委員会的一般報告と総合調査に関する討議が行われたほか、ミャンマーの強制労働条約(第29号)適用状況に加え、25件の個別案件が検討されました。

今年の委員会は、政府側118人、使用者側4人、労働者側96人の計218人の委員で構成されました。他に、副委員として政府側14人、使用者側81人、労働者側128人、そしてオブザーバーとして33の国際非政府組織の代表が出席しました。条約勧告適用専門家委員会の横田洋三委員長も出席し、専門家委員会の活動に関する説明などを行いました。委員長はブラジルの政府代表、副委員長は米国の使用者代表とベルギーの労働者代表、報告担当者はナミビアの政府代表が務めました。

4.1.一般報告

総会書記局長代理(ILO国際労働基準局長)及び条約勧告適用専門家委員会委員長も参加して、専門家委員会と総会委員会の相互作用を強化するための方法や総合調査と反復討議の関係、総会委員会の活動の仕方、スト権の問題や今年4月に開かれた雇用終了条約(第158号)の位置づけに関する専門家会合の検討結果など監視手続きの一般的な側面に加え、基準関連義務の不履行状況に関する幅広い話し合いが行われました。

4.2.総合調査

憲章第19条に基づく総合調査の対象基準は、昨年から、「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」の反復フォローアップ討議に合わせて選定され、基準適用委員会の審議結果が反復討議委員会に報告されるようになっています。今年は、社会保障(最低基準)条約(第102号)と雇用の促進及び失業に対する保護条約(第168号)、所得保障勧告(第67号)と医的保護勧告(第69号)の各2本の条約と勧告が対象になりました。

委員会は、『General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization(公正なグローバル化のための社会正義に関する2008年の宣言に照らし合わせた社会保障文書に関する総合調査)』と題する討議資料を検討し、社会保障に関する最新のILO基準は、ILOの技術支援と助言の増進を必要とする包括的な法的枠組みを提供できよう結論づけました。ただし、例えば、遺族給付に寡婦に関する規定しかないなど第102号条約の一部の規定が男性を世帯主とする時代遅れのモデルを反映していることなども指摘され、同条約、そして批准国数が少ない第168号条約について理事会での検討が提案されました。委員会はさらに、社会保障及び雇用政策と経済・開発政策との調整を図ることを提案し、最低限の社会的保護を意味する「社会的保護の床」に対する支持を表明しました。また、社会保障の諸分野に関する相当量の情報が加盟諸国から寄せられたことに鑑み、基準適用を確保するために各国が行っている様々な努力と柔軟性の限界に光を当てる形でこれらの情報を編纂することを専門家委員会に提案しました。

4.3 ミャンマーの強制労働条約(第29号)適用状況

ミャンマーは1955年に強制労働条約(第29号)を批准しています。ミャンマーによる第29号条約適用状況に関する問題は30年以上前から指摘されていましたが、事態は最近深刻さを増し、この20年間で計14回、総会基準適用委員会で取り上げられ、2001年からは特別会合が開かれて毎年審議されています。

この問題は、ILOが様々な手段を駆使して取り組んでいる長い歴史を有する案件です。最近20年間の主な動きは以下の通りです。

a) ICFTUからの問題提起

ILOは1991年1月に国際自由労連(ICFTU)からミャンマーにおける第29号条約適用状況に関する情報を受け取りました。ICFTUは、ミャンマーでは、何千人もの労働者が関与する強制荷物運びの慣習が幅広く見られると指摘すると同時に、軍が用いているポーターの大半が強制的に集められ、ひどい搾取を受け、賃金はめったに支払われず、十分な食事や世話も与えられておらず、軍事行動の際に人間の盾として用いられ、過労や栄養不良で放置されたり、逃げようとして撃たれ、命を失うことも多いなどと報告しました。このコメントは1991年の条約勧告適用専門家委員会の報告書に掲載され、問題は1992年の総会基準適用委員会で個別案件として取り上げられました。政府はICFTUの申立内容を否定しましたが、内容の深刻さに鑑み、総会委員会は政府に十分な報告の提供を求めました。

1993年1月25日付でICFTUはILO憲章第24条に基づき、ミャンマー政府は第29号条約を遵守していないとしてILOに申立てを提起しました。申立ては1993年3月の第255回ILO理事会で受理され、問題を審査する政労使三者構成の委員会が設置されました。1993年2-3月に開かれた国連人権委員会にもミャンマーの人権状況に関する特別報告者の報告書が提出され、鉄道や道路の建設など荷物運び以外の強制労働についても言及が行われました。

1994年11月の第261回理事会に提出された三者構成委員会の報告書は、村落法と都市法に基づく、荷物運びを中心とした労働とサービスの強制は第29号条約違反であると結論づけ、理事会は、1)関連する法律条文、とりわけ村落法と都市法の条文が条約に沿ったものとなることを確保し、2)強制労働を課す権限の正式な廃止を実際面でもフォローアップし、労働者を強制的に募った者の処罰を確保するために必要な措置を講じることを政府に求めました。

総会委員会は1995年にこの問題を再び審議し、深刻な案件として委員会の報告書のスペシャル・パラグラフに特記しました。委員会は、村落法と都市法に含まれる規定が第29号条約に反することが30年近く前から指摘されていることに改めて注意を喚起した上で、強制労働ではなく自発的な労働であるとの政府の立場に同意することはできないとして、関連規定の緊急廃止、強制労働慣行の終結、労働を強制した者の処罰などを政府に求めました。

b) 審査委員会の設置と総会決議の採択

政府はその後強制労働と自発的な労働の区別を曖昧にし、具体的な措置を講じる気配を見せませんでした。この問題は1996年の総会でも再び取り上げられましたが、同年6月20日付の書簡で総会の労働者代表25人がILO憲章第26条に基づき、ミャンマーは第29号条約を遵守していないとして苦情申立を提起しました。1996年11月の第267回理事会で政府に一定期間までに見解を提供するよう求めた上で、1997年3月の第268回理事会で審査委員会が

設置されました。

審査委員会はミャンマーに入ることはできませんでしたが、周辺諸国への訪問と幅広い意見聴取を経て総ページ数1万ページ近い274件の文書を集め、1998年7月に報告書を提出し、「ミャンマー全域にわたる当局と軍による荷物運び、軍事キャンプの建造・維持・サービス提供、その他の軍を補佐する作業、時には私人の利益のために軍及び当局が行う農業・樹木伐採・その他生産事業における労働、道路・鉄道・橋梁・その他基盤工事の建造及び維持、その他幅広い業務（以上どれ一つとして第29号条約の規定する適用除外業務に該当しない）のために文民に幅広く強制労働が課されていることを示す豊富な証拠」が存在すると結論づけ、「ミャンマーにおいては、条約の定める強制労働の使用を廃止すべきとの義務が、村落法及び都市法を中心とした国内法に加え、ミャンマーの人々の人間としての尊厳、安全、健康、基礎的なニーズに全く配慮しない幅広く体系的な形での実際の慣行によって破られている」と認定しました。そして、1) 関連する法の条文、とりわけ村落法及び都市法の条文が条約に沿ったものとなること、2) 実際の慣行として、当局、とりわけ軍が強制労働をもはや課することがないこと、

3) 刑法第374条に規定される労働を強制した場合の処罰が厳格に執行されること、を確保するために必要な措置を講じることを政府に求めました。

憲章規定に則り、審査委員会の報告書は政府に伝えられ、3ヵ月の回答期間内に政府は、審査委員会の報告書に言及された期限までに手順を完了させる最大限の努力を尽くすとの回答を提供しましたが、具体的なフォローアップの動きが見られなかったため、1999年の第87回総会において、この案件が取り上げられました。総会委員会における審議の中で、政府代表は審査委員会と専門家委員会の結論に反論すると同時に審査委員会の勧告に対して政府が執った措置に関する事務局長の報告が不正確な事実に基づいていると主張しました。総会委員会は、政府がILOに対する協力の意思を示さないことを遺憾とし、問題を再びスペシャル・パラグラフに特記しました。

このような展開を受けて、同年の総会では、ミャンマーにおける強制労働の幅広い使用に関する決議が採択され、審査委員会の勧告が実行されるまで、1) 勧告の即時の実行を直接的に支援する目的のものを除き、ミャンマー政府はILOの技術協力・支援の恩恵を受けないこと、2) 勧告の即時かつ完全なる遵守を確保することを唯一の目的とするものを除き、ミャンマー政府はILOの主催する会合、シンポジウム、セミナーへ招 されないことが決定されました。

審査委員会の勧告が一向に実行される気配がないため、ILOは新たな手立てを講じることとしました。2000年3月の第277回理事会で、ILOの歴史上初めて、審査委員会の勧告履行を確保するための適当な措置を総会に勧告できることを規定する憲章第33条が発動され、これを受けて、2000年6月の第88回総会で「ILO憲章第33条に基づき理事会が勧告した対ミャンマー措置に関する決議」が採択されました。決議は以下を求めています。

1. ミャンマーが自らの義務を果たすことを示さない限り、今後、総会基準適用委員会の特別会合でミャンマーの第29号条約適用と審査委員会の勧告の実施の問題を審議すること
2. ILO加盟国政労使に対し、審査委員会の結論に照らし合わせ、自らがミャンマーと有する関係が、強制労働の仕組みの永続化または拡大に利しないようその関係を見直し、適当な措置を講じ、可能な限り、審査委員会の勧告の実行に寄与し、適当な間隔をもって理事会に報告すること
3. ILO事務局長に対し、ILOと協力・協議関係にある国際機関に対してミャンマーの違反の事実を通知し、それぞれの委任事項の枠内で審査委員会の結論に照らし合わせて、ミャンマーとの協力関係の再検討及び適当な場合には強制労働の慣行を直接または間接的に幣助するような効果を持つ何らかの活動を可能な限り速やかに停止するよう呼びかけること
4. ILO事務局長に対し、2001年7月の国連経済社会理事会会合の議題にミャンマーの問題を載せ、政府及びその他の専門機関に向けた上記2及び3と同種の要求を含む勧告が、国連総会もしくは経済社会理事会またはその両方で採択されるよう働きかけること
5. ILO事務局長に対し、3及び4の措置の結果に関する定期報告を理事会に提出し、ミャンマー案件の進展状況について関係国際機関に通知すること

この決議は2000年11月30日に発効しました。決議に基づき、翌年の第89回総会からこの問題を検討する総会基準適用委員会の特別会合が毎年開かれ、今日に至っています。

c) ILOの技術協力

以上のような動きと平行して、ILO事務局による技術協力提供の試みも進められました。2000年5月と10月にILOの初の技術協力団がミャンマーに派遣され、審査委員会の勧告の実行に向けた具体的な支援の提供について関係機関と話し合いが行われました。この結果、1999年5月に出されていた、問題となっている村落法及び都市法に基づく労働者の徴用権を一時的に停止する命令(命令1/99号)に関連し、妥当な程度に明確な文言で強制労働を初め

て禁止する1/99号命令補足令が2000年10月に成立しました。

審査委員会の勧告の実施状況のILOによる客観的な評価について2001年5月19日に政府と締結された合意文書に基づき、2001年以降毎年、ILOのハイレベル・チームが同国を訪れています。ハイレベル・チームは、1) 軍がある程度の独立性を享受していること、2) 法の成立にかかわらず、軍は事実上免責されていること、3) 公共事業に関し、当局は強制労働に代わる財政的・実地的手段を措置していないこと、を事態の改善が進まない主な理由に挙げています。

2002年3月の第283回理事会で承認されたILOとミャンマー政府との間の覚書に基づき、2002年10月からILO連絡官がヤンゴンに駐在することとなりました。2003年5月に政府とILOはミャンマーにおける強制労働慣行撤廃のための合同行動計画に関して合意に達しました。しかし、その後の政情不安による対話と協力のプロセスのスピードダウン、ILO協力者の有罪判決などで行動計画の実施は一時危ぶまれ、2006年の第95回総会で再び、ミャンマーによる審査委員会の勧告遵守を効果的に確保し、強制労働の苦情を申し立てた人々またはその代理人に対して何らかの行動が取られないよう確保するため、憲章に基づき、ILOが取り得るさらなる行動を検証する審議が総会選考委員会で行われ、強制労働の申立てを処理する信頼の置ける仕組みの設置に関して合意に達することを目指して即時にILOとの話し合いに入ることなどを政府に求めました。同総会中にミャンマーは協力の意思を表明し、ILOに接触した後で長く身柄が拘束されてきた女性を釈放しました。

総会決議を受け、2007年2月26日に強制労働の申立ての取り扱い並びにILO連絡官の役割及び任命に関する補足覚書が締結されました。補足覚書は、「強制労働の被害者が救済を求めることを目指して連絡官の仲介を得て権限ある機関に自らの申立てを送る可能性を公式に提供する」ものです。これに基づき、既に500件以上の申立てが市民から届いています。この半数以上がILOの付託事項の枠内にあると認定され、政府の作業グループに送られて調査が行われ、手続きが終了しています。合計で174人の未成年者が解放され、20人の士官を含む130人が懲戒処分を受けています。

d) 総会基準適用委員会における特別会合

2001年から毎年、総会基準適用委員会が開催される最初の土曜日にミャンマーにおける強制労働問題と審査委員会の勧告実施状況が特別会合で審議されています。今年は6月4日に開かれました。

基準適用委員会は、進行中の村落法及び都市法の改正プロセス、啓発活動、未払労働の可能性を解消するための資金配分、未成年者の解放、加害軍人の懲戒や解雇、懲役判決などに関する政府の報告を聞いた上で、1998年の審査委員会の勧告遵守に向けた実質的な進展がないことを遺憾とし、求められている行動があらゆるレベルで全ての文民機関及び軍事機関によって実行されることを確保するよう政府が緊急に行動を起こすことへの強い期を表明し、審査委員会の勧告並びに専門家委員会のコメント及び見解を遅滞なく完全に実行するよう強く求めました。基本的には従来の要求の繰り返しになりますが、政府にはとりわけ、以下の11点を求めました。

1. 村落法及び都市法の改正案のILOへの提出
2. 憲法及び法的枠組みがあらゆる形態の強制労働を実効的に禁止するよう確保する措置を講じること
3. 強制労働慣行の予防、停止、処罰に必要なあらゆる措置を講じること
4. 労働を強制した者の確実な訴追
5. 労働者が自由意思で請け負い、十分な報酬を受けられるように必要な予算措置の確保に向けて財政・企画の両省がILOと協議すること
6. 軍による強制労働の利用を促進する慣行に取り組むため、ILOと国防省及び軍の上級代表との間の有意義な協議を措置すること
7. 遵守メカニズムの利用に関連したまたは利用の円滑化を図った人に対する嫌がらせ、報復、投獄の即時停止
8. 苦情申立メカニズムの利用に関連して拘留されている申立人その他の人々の即時釈放と取り消された職業免許の再交付
9. 全国的啓発活動の強化
10. まだ作成されていない現地言語によるパンフレットの制作及び幅広い配布の円滑化
11. 武力紛争の環境下にある子どもに関し、ILOもその一員である国連国別監視・報告タスクフォースとの有意義な共同行動計画について合意に達するよう積極的に取り組むこと

委員会はまた、2000年のILO総会決議に言及し、ミャンマーの強制労働の効果的な撤廃努力における国連全機関の協力を改めて求めると共に、ミャンマーにおける活動が強制労働の永続化や拡大に用いられないよう確保すること

を全ての投資家に呼びかけました。ほかに、ILO連絡官の能力強化、総会で行われた強制労働令に関する言及などをILO連絡官と共同で見直すことなどを求めた上で、求められた事項に関して講じた手立てに関する詳しい情報を条約勧告適用専門家委員会に提供するよう要請しました。

e) アウン・サン・スー・チーさんのビデオ・メッセージ

第100回ILO総会には、国民民主連盟(NLD)の書記長であったアウン・サン・スー・チーさんがビデオ・メッセージを送り、ビルマ(ミャンマー)における活動の拡充をILOに訴えました。6月

13日に総会本会議場で流されたメッセージの中で、スー・チーさんは、同国におけるILOの活動は社会、政治、経済の各懸念事項の不可分性に光を当てたとして、「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」、「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」といったILO憲章前文の文言を引用し、平和と正義の確立に向けたILOの活動、政府に加え人民の声も代表される独特の三者構成の仕組みに言及した上で、ビルマに幅広い基盤の社会正義の時代をもたらすのを支援してくれるよう同国における活動の拡充を訴えました。

4.4 憲章義務違反

そもそも基準適用状況に関する報告書が提出されないことには適用状況を監視することはできません。2011年の報告書提出率は66.95%で2010年の68%、2009年の70%より低下しています。そこで、基準適用委員会は憲章義務の遵守に向けた必要な措置を講じることを加盟国に強く呼びかけ、そのための技術協力をILO事務局に求めました。

採択された基準の権限ある機関への提出義務に関しては、バーレーン、カンホジア、コンゴ、ハイチ、アイルランドなど34カ国に違反が見られ、批准条約の適用状況に関する報告義務に関しては、ジブチ、ソマリアなど10カ国が過去2年以上報告書を提出しておらず、赤道ギニア、キルギスタンなど7カ国で最初の詳細な報告の提出が2年以上遅れています。専門家委員会のコメントに対する未回答はルクセンブルク、シンガポールなど51カ国669件に及び、リビア、マルタなど20カ国が未批准条約・勧告に関する報告を過去5年以上提出していません。

4.5 個別案件

条約勧告適用専門家委員会の報告書に記載された1,900件余りの中から今年は以下の25件が個別案件として取り上げられました。従軍慰安婦、戦時強制労働問題に関連して、日本の強制労働条約(第29号)適用状況に関する案件は最近数年間常に候補に挙げられていますが、既に60年以上前の案件であり、今後再発の可能性がないことやできることはすべてやり尽くされ、総会で話し合っても大して成果が期できないなどの理由から、今年も最終リストからは外されました。

- ・ 均等(災害補償)条約(第19号):マレーシア
- ・ 強制労働条約(第29号):コンゴ民主共和国
- ・ 労働監督条約(第81号):サウジアラビア
- ・ 結社の自由及び団結権保護条約(第87号):カンホジア、グアテマラ、ミャンマー、ナイジェリア、パキスタン、パナマ、セルビア、スワジランド、トルコ、ジンバブエ
- ・ 団結権及び団体交渉権条約(第98号):ベラルーシ、ギリシャ、ルーマニア、ウルグアイ
- ・ 性保護条約(改正)(第103号):スリランカ
- ・ 差別(雇用及び職業)条約(第111号):フィジー
- ・ 雇用政策条約(第122号):ホンジュラス
- ・ 就業最低年齢条約(第138号):アゼルバイジャン
- ・ 職業上の安全及び健康に関する条約(第155号):メキシコ
- ・ 石綿条約(第162号):カナダ
- ・ 最悪の形態の児童労働条約(第182号):パラグアイ、ウズベキスタン

このうち、1)国家治安部隊その他の武力集団による民間人の強制労働、採鉱地帯における女性及び少女の強制的性奴隷化、家事労働を中心とした強制労働や性奴隷目的での女性や子どもの誘拐などが報告され、政府代表が基準適用委員会の喚問に応じなかったコンゴ民主共和国の第29号条約適用状況、

2)労働組合活動家の殺害や脅迫を含む数々の深刻な暴力行為、条約に規定される権利に対応していない慣行や法規定、三者構成全国委員会の構成に係わる問題点などが長く見られ、一向に改善されないグアテマラ、3)自由で独立した労働組合組織設立のための法的枠組みが長く欠如し、労働組合の権利を行使しようとした人の逮

捕、拘留、長い禁固刑判決、拷問、労働者の基本的な市民的自由の否定が申し立てられているミャンマー、4) 結社の自由及び基本的な市民的自由を制限する法律条文の存在、平和的な抗議行動を行った人々の逮捕・留置などの問題が繰り返し指摘されてきたスワジランドのそれぞれの第87号条約適用状況、5) 政府に十分な取り組みの意思が見られず、毎年最長3ヵ月にわたって綿花収穫に体系的かつ強制的に子どもに従事させる児童労働の存在が指摘され、教育や健康への重大な影響が懸念されるウズベキスタンの第182号条約適用状況の5件が特に深刻な案件としてスペシャル・パラグラフに特記されました。