

## トピック解説

ILOの活動内容、仕事の世界に関するトピックの解説を行います。

第17回は、ILOの構造の基本である「三者構成原則 (tripartism)」です。

### ◆三者構成原則 (tripartism または tripartite principle) ◆

他の国連機関には見られないILOのユニークな特色、それは労働者と使用者の代表が、政府と共にILOの政策策定に携わる三者構成の原則です。

#### ★導入の経緯

このILOの構造の根幹をなす三者構成原則は、ILOの設立と共に導入されました。第1次世界大戦後の1919年、平和会議が開催された当時、産業革命の結果登場した多数の労働者の悲惨な労働状況は広く世界的に認識され、人道的な見地から対策を求める声や、適切な対策を講じなかった場合に再び社会不安が発生することを懸念する声が多く聞かれました。労働者たちも団結し、国際会議を開くなどして、国際労働立法や労働者の地位の向上を要求する運動が展開され、既に1901年には国際労働保護立法協会（事務局・スイスのバーゼル）が設立されていました。戦争に貢献した労働者階級の発言権も強くなっていました。

このような動きの中、国際連盟の設立など戦後処理について話し合っていた平和会議は、国際連盟と協力し、国際的な立場から労働条件の調査を行い、労働条件に影響を与える諸問題について共同の措置を取るために必要な国際的な手段を検討する常設機構の形式を勧告することを任務とする国際労働法制委員会を設け、1919年2～3月に会合を開きました。この委員会の勧告を受けてILOは誕生したのです。

既に1916年、平和会議に提出する労働組合の要求を話し合うため、リーズ（英）で開かれた労働組合の国際会議では、平和条約に労働条項を設けることや労働問題を討議する国際会議の随時開催などを求める決議が採択されていました。これは、1917年及び1919年にベルン（スイス）で開かれた労働組合の国際会議における、平和条約の経済社会問題に関する条項の作成に労働組合の代表を参加させることや国際労働立法開発のために政府代表と各国の組織労働者の代表から構成される会議を招集することなどを要求する決議や綱領の採択に発展していきました。大戦中に開かれていたアメリカ労働総同盟（AFL）の年次大会でも、平和会議において組織労働者の代表の国際会議を開催すべきとの決議が繰り返し採択されていました。

国際労働法制委員会の審議に際し、英国はこのような要求をもとに、討議のための草案を提出しましたが、この中に労働問題に関する定期会合を主催する常設機構の設置提案が含まれていました。英国の草案では、会議に対する各国代表団は2票の投票権を有する政府代表並びに労働者と使用者の代表各1名から構成され、労使の代表はそれぞれ自国の最も代表的な労使団体と合意の上、選出されるものとなっていました。ここで使用者代表の出席が追加されたのは、労働者に発言権を与える上での均衡を保つ必要性が認識されたからです。投票権の割合については、労働者2対使用者・政府各1、あるいは政労使各1といったように相当の議論があったものの、最終的に、総会の決定を実施する責任は政府にあるとの主張が通り、投票の結果、英国案が採択され、ILOの意思決定機関である総会においても理事会においてもこの政府2：労働者1：使用者1の割合とする決定がくだされました。

#### ★三者構成原則の運用

政府、労働者、使用者の三者を活動に関与させるという三者構成原則は、ILOのあらゆる活動に貫かれています。

総会、地域会議の各国代表団は、前述のように、個別に投票する政府2名、労使各1名で構成されます。議事運営を行う総会役員は、議長1名、そして政労使各1名ずつの副議長から構成されます。議長は政府代表が選出される場合が多いですが、労使代表が選ばれたこともあります。総会の付属委員会も政府代表のみで構成される財政

委員会を除き、全て三者構成で、票数計算においては、それぞれの投票力が同等になるよう比率計算方式がとられています。

理事会も前述のように、理事数は、政府 2 : 労働者 1 : 使用者 1 の割合になっています。役員として議長及び副議長 2 名が政労使各側から選出されます。

産業別会議も原則三者構成ですが、使用者と政府が同一である公務部門のように二者構成のものもあります。海事部門では伝統的に船主代表と船員代表から構成される合同委員会があります。このような会議の出席者や議題は三者構成の理事会で決定されます。

ILO 事務局内には、労働者、使用者それぞれの活動を担当する部局が設けられています。ILO は 21 世紀の活動目標をディーセント・ワーク、つまり、誰もが生き生きと働いて、人間らしい暮らしが送られるような仕事の確保に置き、そのために四つの戦略目標を掲げていますが、その一つが社会対話の推進です。ILO の事務局では社会対話総局がこの戦略目標を担当しますが、労働者活動局と使用者活動局はこの総局内にあります。ここにはほかに、労働法や社会対話を扱う社会対話・労働法・労働行政国際重点計画と、産業別に特有の諸問題を扱う部門別活動局が置かれています。労・使活動局は、会議において労・使グループを補佐したり、セミナーの開催、技術協力の提供、調査研究等を通じて、労使への支援・協力を行っています。

#### ★三者構成と社会対話

社会対話 (social dialogue) とは、政府、使用者、労働者の代表が、三者に共通の利害のある経済・社会政策事項について行う、あらゆる種類の交渉、協議、情報交換とされます。当事者は社会的パートナー (social partners) と呼ばれます。三者構成原則を基礎とした概念ですが、その最終目的は働く世界の主な利害関係者間の合意形成と民主的な関与であり、はっきりとした形態が定義されているわけではなく、政府が直接関与しない労使の二者対話も含み、制度化されているか、非公式であるかを問わず、全国レベル、地域レベル、産業レベル、企業レベルのあらゆるレベルにおけるものを含むものとされています。

社会対話総局では、開発途上国及び市場経済移行国における社会対話、労働者参加の推進、使用者団体の育成といった技術協力活動を展開しています。今日的課題としては、世界銀行が融資の基礎として作成を求めている貧困緩和戦略文書の枠内で、経済・社会政策策定において社会対話が果たしうる役割の重要性に注意を喚起することを目指し、各地で社会対話の育成に向けた事業を進めています。具体的なプロジェクトとしては、アジアでは例えば、ノルウェーの資金協力を得て、南アジア諸国とベトナムで、三者構成と社会対話の促進を行っています。インドネシアではイギリスの資金協力を得て、労働者教育プロジェクトを実施して、1999 年から現在まで約 6 千人の労働組合員の訓練を行っています。日本政府から任意資金協力を受けて、経済発展の基礎としての良好な労使関係の確立を目指したプロジェクトを、80 年代後半から 90 年代にかけてアジア太平洋地域で実施したこともあります。技術協力以外にも、社会対話や社会的パートナーの役割に関する各種の会議を開催し、経済・社会政策の策定における三者協力の活用状況調査等さまざまなテーマで調査研究を行い、多数の書籍を発表しています。

#### ★三者構成と国際労働基準

ILO が、政府、労働者、使用者の三者が参加する三者構成の組織であるという事実は、総会で採択される国際労働基準 (条約・勧告) にも反映されています。最低賃金の設定、民間職業紹介所、最悪の形態の児童労働に関するものなど、条約・勧告の大半が、その効果的な適用や講ずるべき措置に関し、政府と労使団体または労使の代表との協議を規定しています。

1960 年には、相互の理解と良好な関係の助長を目指し、公の機関と労使団体間で、産業的及び全国的規模で、効果的な協議と協力を促進する、国内事情に適した措置を

講じることを奨励する「協議（産業的及び全国的規模）勧告（第113号）」が採択されています。1976年には、日本も批准している「三者の間の協議（国際労働基準）条約（第144号）」とそれを補足する「三者の間の協議（国際労働機関活動）勧告（第152号）」が採択されています。

第144号条約は、国際労働基準に関し、政府、使用者及び労働者の代表が効果的な協議を行うことを目的としています。批准国は、ILO総会の議題に関する質問書に対する政府の回答、批准条約に関する報告から生じる問題などについて、政府、労働者、使用者の代表による効果的な協議を確保する手続きを取るものとされます。手続きの性質と形態は、代表的な労使団体が存在する場合には、それらと協議の上、国内慣行に従い決定できることになっています。協議を行う間隔は合意によって決定できますが、少なくとも年1回の開催が求められています。労使団体はこれらの手続きにおいてそれぞれの代表を自由に選出し、協議のための機関に平等の立場で代表されるものとし、手続きの機能に関する年次報告の発行も規定されています。

第152号勧告は、協議手続きの例を挙げ、条約の規定を再言した上で、条約及び勧告に効果を持たせるための法的またはその他の措置の準備と実施などについても協議を措置するよう促しています。さらに、ILOが参加する技術協力活動の準備・実施・評価、ILO総会その他の会議で採択された決議及び結論に関して取るべき活動、ILOの活動に対する理解の促進に関しても協議手続きを拡張することを勧奨しています。

また、三者構成の原則の実施には、結社の自由と団体交渉権の確保が重要です。結社の自由はILOの基本であり、これらの原則は、1998年に採択された「仕事における基本的原則及び権利に関するILO宣言」にも盛り込まれている働く人々の基本的な権利です。

#### ★三者構成原則の普及と社会対話の促進

1926年にILOの最初の事務局がジュネーブに開設されたときの式典で、理事会の議長と副議長2名（フランスの政府側理事、ベルギーの使用側理事、オランダの労働者側理事の三者）が門につけられた三つの錠を三つの黄金の鍵を用いて開きました。以来、三つの鍵はILOの三者構成原則の象徴となっています。

政府、労働者、使用者の見解が、あらゆる意思決定プロセスに平等に反映されるというこの現実的な手段も、ILO内で全く問題なく運用されてきたわけではありません。例えば、三者構成原則の前提は、それぞれの当事者が独立の立場で協力の意思をもっていること、それぞれの機能を効果的に果たすための十分な力を有することです。第2次世界大戦後、ソ連など社会主義国がILOに加盟するに至り、社会主義国における労使代表は政府の支配統制のもとにあり、真の意味での三者を構成するものではないとして、三者構成原則を巡る大きな論議がILO内で起こりました。ILOの会議では、労使がそれぞれグループ会議を開き、意見の統一と調整を図っていますが、ここから社会主義国の代表が閉め出される騒ぎが起こったこともあります。しかし、民主化に伴い、このような状況は解消され、旧社会主義国は労使団体の育成・強化、社会対話の推進に向け、ILOの技術協力を積極的に求めてきています。

当初はさまざまな問題に直面した三者構成原則ですが、ILOの80余年の歴史の中で採択されてきた約400の条約・勧告、数々の活動方針において達成された合意によってその実用性が証明されています。総会を始め、さまざまなILOの会議で、ILO内のみならず加盟国にも三者構成原則や社会対話の推進を求める決議や結論が採択されています。例えば、1991年の総会では特に構造調整期において、経済・社会開発計画の準備と実行のプロセスに、労使団体の完全な参加を確保するよう政府に呼びかける決議が採択されています。1993年の総会では、技術協力におけるILOの役割に関する決議の中で、社会的パートナーの参加の問題に関し、三者構成原則と社会対話の推進を目指す事業や計画の数を増やし、三者構成原則を技術協力事業・計画の重要な運営要素にすることが求められています。

社会的パートナーに加え、ILOは、承認された非政府国際組織と協議のための適切な取り決めを行うことが憲章で認められています。これに基づき、ILO憲章及びフィラデルフィア宣言の原則及び目的を共有する労使以外の国際NGO（非政府組織）をILOの会議に招いたり、一般的な協議資格を付与したりもしています。また、技術協力活動では、多くの市民社会組織の協力も得ています。1999年の総会に提出された事務局長報告は、市民社会組織との関係と連携の確立という段落の中で、政府、労働者、使用者がILOの構成員であることは明確にしながらも、政労使が直接には関与しない分野やその存在が少ない分野が存在することも指摘し、開発、労働権、ジェンダー、児童、障害者、高齢者といったILOの関心分野で活動し、発言を推進している団体と、現地レベルで協働関係を樹立することの重要性を唱えています。

2002年の総会で採択された三者構成原則と社会対話に関する決議は、世界の持続する平和を目的に、ILOが三者構成の構造で設立された意義を強調した上で、結社の自由及び団体交渉の基本的な権利と原則など、社会対話のために必要な前提条件の確保を加盟国政府に求め、ILOに対し、その三者構成体制の強化やそのための労使団体の強化に向けた努力の継続、ILOが協力するその他の市民社会組織の選定などにおいて政労使と適切に協議することなどを求めています。

このように、ILOの創立以来の基本原則は、今日の状況・活動の中で、加盟国政労使に再確認されているといえます。民主化や経済のグローバル化、各種の紛争といった新たな課題の発生は、社会対話の重要性を増しています。ILOでは、働くことに影響する経済・社会政策の策定、そして可能であれば実施にも労使を関与させる社会対話の精神を奨励することによって、加盟国における三者構成原則の普及を図っています。