

～ 巻頭言 ～



ILO と法整備支援

法務省特別顧問

横 田 洋 三

はじめに

筆者は、2003年から2014年末までの足掛け12年間、国際労働機関（ILO）の「条約勧告適用専門家委員会」（「ILO 専門家委員会」）の委員を務めた。この経験は、現在、日本政府が政府開発援助（ODA）の一環として力を入れており、特に法務省法務総合研究所国際協力部（ICD）が近年熱心に取り組むようになってきた「法整備支援」の理念と実務に、貴重な示唆を与えてくれるものと思われる。

1. ILO とは？

ILO は、第一次世界大戦後の講和会議であるベルサイユ会議（1919年）において、国際連盟と共に設立された国際機構である。国際連盟は、紛争の平和的解決と戦争防止のための一般的・政治的機構であったのに対して、ILO は、労働者の権利保障と生活向上という限定された分野の国際協力を通して、世界平和を実現するための専門的・機能的国際機構であった。

この二つの国際機構のうち国際連盟は、様々な政治上、制度上の欠陥もあって、本来の目的を達成できずに、第二次世界大戦の勃発によって役目を終えた。他方、ILO は、大恐慌、第二次世界大戦、冷戦などの政治的、経済的危機を克服し、一貫して労働者の権利と生活を守るために活動を続けて今日に至っている。そして4年後の2019年には、創立100周年を祝おうとしている。

ILO が変動と混乱の20世紀を乗り越え、更に平和と発展の21世紀へとその役割を100年近くにわたって継続し発展させてきたことには、それなりの理由がある。

一つには、戦争の防止や平和の実現を、国際連盟のように、国家の軍事力や政治力のレベルで図るのではなく、働く人々の生活向上と権利保障を通して、言い換えると、戦争の遠因となりうる失業や貧困、経済格差や労使対立を、労働法制の整備を通して未然に解消することにより、世界平和を達成するという間接的アプローチをとったこ

とにある。今日、国連の下で、平和構築という新しい概念に沿って「法の支配」の重要性が強調され、その中に「法整備支援」も位置づけられるようになったが、ILOは、100年も前から、労働法制という限られた分野においてではあるが、このような平和と発展のための法整備を手掛けてきたということができる。

2. ILO 長命のもう一つの理由

ILO が長年にわたって国際機構として存続し独自の役割を果たし続けてきたもう一つの理由は、ILO の組織上及び活動上の特色にある。

ILO の組織上の特色というのは、いわゆる「三者構成」である。ILO は、国連のような多くの国際機構とは異なり、総会や理事会において、加盟国の代表の中に、政府代表とは別の使用者代表と労働者代表が加わり、しかも、各代表はそれぞれ独自に発言し投票することが認められている。その結果、ILO においては、審議過程に国内の利害関係団体の代表が直接関わるため、意思決定に加盟国の国内の事情が直に反映され、その分、柔軟性のある組織体となっているのである。

活動面でも、ILO には特色がある。ILO は、国際労働基準設定の際には、法的拘束力のある「条約」(Convention)とは別に、法的拘束力のない「勧告」(Recommendation)という文書形式を取り入れて、柔軟に対応している。また、条約や勧告の各国における適用状況の審査についても、違反事例を一方向的に批判するだけでなく、問題点を丁寧に説明し、改善点を提案したり、改善の努力が見られた際にはそれを歓迎したりして、加盟国との建設的対話を尊重する。また、途上国に多く見られることであるが、人的・資金的に制約があるために違反状況が改善できない場合には、必要なアドバイスを与えるなどの技術協力を行っている。このように、ILO は、活動面においても、厳格な国際基準を一方向的に設定してそれを厳しく監視するというハードなアプローチではなく、ソフトで柔軟な対応をしている。

ILO が、これまで数々の困難を克服して労働者の権利と生活を守る活動に従事することができたのは、その組織と活動に柔軟性があったからだといえる。

3. ILO の国際労働基準設定活動

ILO は、労働者の生活向上と権利保障を国際的に実現する方法として、国際労働基準を設定し、それに沿って加盟各国の国内労働法制を整備させるという手続を用意した。今日語られる法整備支援を、ILO は100年近く前に、労働法制という限られた領域においてではあるが、手掛けたのである。

法整備という場合、整備のためのモデルとなる基準が必要である。二国間の法整備

支援においては、しばしば支援国（ほとんどの場合、先進国）の国内基準がモデルとされる傾向があり、それが被援助国から反発を受けたり、実際にうまく機能しない原因であると指摘されたりしてきたが、ILO は、その国際労働基準の設定方法として、国家間の法的約束である条約と、法的拘束力はないが一定の権威をもって加盟各国に対して従うことを勧奨する勧告という二つの形式を採用して、柔軟に対応してきている。

つまり、ILO が行う労働法制の分野での法整備支援は、その基準が特定国（特に、先進国）の労働基準ではなく、先進国も途上国も加わる、また三者構成の下で使用者代表も労働者代表も加わる場（ILO 総会）で採択された条約又は勧告だということである。

このようにして、ILO はこれまでに、労働時間の制限、最低賃金、労働者の団結権及び団体交渉権、強制労働や児童労働の禁止、職場の差別禁止、職場の健康と安全、社会保障など、労働者の権利や生活、安全、健康などに関する 189 の条約と 203 の勧告を、国際労働基準として採択してきた。

4. ILO の監視活動

ILO は、国際労働基準を採択して加盟各国にそれを履行するよう促すのであるが、その場合に、単に労働に関する国際基準を採択するだけではなく、そのフォローアップ、すなわち基準が各国においてどこまで適用されているかを監視するメカニズムを用意している。その方法はいくつかあるが、一番一般的な監視制度は、国際労働基準適用状況の専門家による定期的審査である。その任に当たるのが、筆者も委員を務めた「条約勧告適用専門家委員会」である。

この委員会は、約 20 名の労働法、国際法、国際人権法などの専門家から構成され、その背景は、大学教授、裁判官、実務家などである。ILO 事務局長が国際労働基準局長と協議して候補者を推薦し、理事会が選任するのであるが、その際、世界の各地域や異なる法体系を適切に代表するよう配慮することになっている。

ILO 加盟国は、批准した国際労働条約の履行状況を、原則として 5 年ごとに、また八つの中核的条約及び四つの主要条約については 3 年ごとに、ILO 事務局に報告しなければならない。この報告書を、使用者団体及び労働者団体からのコメントを考慮して審査し、見解を総会に報告して公表する任に当たっているのが専門家委員会である。専門家委員会は、原則として毎年 11 月後半から 12 月前半にかけての約 3 週間、ジュネーブにある ILO 本部の建物で会合し、国ごとに、また条約ごとに、政府から提出された報告書及び労使団体から出されたコメントを審査し、見解をまとめる。この見解

は、裁判判決のように法的拘束力があるわけではないが、国際的に権威のある専門家による審議の結果採択されたものであるため、一定の政治的、社会的重みをもっていると受け止められている。

なお、勧告については、条約のように定期的審査は行われませんが、勧告で扱っている事項が各国の法や慣行でどのように行われているかについては、ILO に報告することになっている。

5. ILO の技術支援

ILO は、専門家委員会による条約及び勧告の適用状況を監視するだけでなく、国際労働基準と国内法及び国内慣行とのギャップを埋めるために、事務局スタッフによるアドバイスを行うことがある。これは「技術支援」と呼ばれているが、これこそ ILO の活動の中でも、特に、途上国援助において注目されるようになってきた法整備支援に最も近似したものといえる。

国際労働基準と国内状況との乖離は日本を含む先進国にも一般に見られることであるが、途上国の場合は、人的及び資金的制約によって、国内労働法制が不十分であったり、また政府の担当官が国際労働基準の意味を理解し国内に適用する方法を必ずしも承知していない場合が少なくない。そのようなときは、当該途上国政府の要請に応じて ILO 事務局が専門スタッフを派遣し、担当官と協議しながら、求められている立法措置、予算措置、人的配置などをアドバイスするというようなことも行う。

ILO の国際基準設定活動と監視活動は、最近では国連を中心に人権の分野でも行われているが、そこでの監視活動は違反の指摘と政府の対応に対する批判にとどまっておろ、改善のための技術支援にまでは及んでいない。その意味で ILO の技術支援は、今後、人権の分野における国際的履行確保メカニズムの改善策を検討する上でも参考になると思われる。

むすび

以上に述べた ILO の活動を、法整備支援との対比で整理してみると、次のようになるだろう。

第一に、ILO では、国際労働基準が条約及び勧告という二つの形式によって採択される。その場合、条約というハードな法文書と勧告というソフトな法文書の組合せによって、柔軟性を確保しているということに意味がある。

第二に、国際労働基準の採択が、先進国基準又は途上国基準といった特定の国内法制度や法観念に基づくものではなく、先進国、途上国を含む多くの国が参加する ILO

総会場で、また政府代表だけでなく国内の利害関係者の代表も加わる中で審議され、その内容が確定するということである。

第三に、国際基準が各国で適用されている状況を監視するメカニズムが用意されているが、そこでも ILO は、基準を満たしていない国を一方向的に批判するのではなく、具体的な問題点を指摘し、改善策を提言し、適切な措置をとった国に対しては歓迎の意を表明するなど、対話を通じた柔軟な対応をしている。

第四に、様々な事情によって国際基準と国内実態とのギャップが埋められない場合には、必要な技術支援やアドバイスを提供する道が用意されている。

こうした ILO の国際労働基準の設定、適用、監視、支援の仕組みは、柔軟性に富み、関係国との対話を重視するもので、今後、日本を含めて国際社会が途上国における法整備支援を進めていく上で、多くの示唆を与えてくれるものではないかと考える。