

《論説》

国際労働基準を実施する立法論の構想

— スウェーデンの ILO 委員会を素材にして —

木 下 正 義

はじめに

1 労働運動の発展と国際労働基準および労働条約の作成過程の問題

- (1) 労働運動の発展と国際労働基準
- (2) ILO 条約の作成過程にかかわる問題

2 三者協議条約の成立の経緯と文書の形式

- (1) 三者協議条約・勧告の成立経緯
- (2) 三者協議文書の形式および前文

3 条約の批准決定と三者協議の形成、スウェーデンの ILO 委員会

- (1) ILO 条約批准の法的手続と三者協議の形成
- (2) スウェーデン ILO 委員会の概況と批准条約

4 国際労働基準を実施する立法論の構想

むすび

はじめに

ILO が世界平和の実現と貧困の一掃，社会正義の実現のために創設されてからすでに75年の歳月が経過した。第2次大戦後国際労働機関は，国連専門機関のなかに位置づけられ，三者構成による平和の回復と経済復興を旨とし，また労働者の人権擁護のために世界に共通の「公正労働基準」を確立し，重要な役割を果し続けてきたのであるが，近時国際競争の激化にともないわが国の経済は，1980年代以降産業構造の転換により，就業形態の著しい変化と円高・産業の空洞化にともない失業率も上昇し，また組合の組織率の低下にともなう労使関係の変容に対し，労働法学と労働法制の理論課題と並行し，国内における国際労働基準を実現する立法論の必要性が提言されてきた。国

際労働基準の立法論の構成については、国内の労使関係をとるべく現状の把握や労働契約法制の基本理念にかかわる問題と関連しているが、本稿は国際労働運動の発展と国際労働基準およびILO条約の作成過程にかかわる問題の展開を通して、三者協議条約の成立の経緯について把握するとともに、ILO条約批准の法定手続と三者協議の形成ならびにスウェーデンの国内ILO委員会の概況と批准条約の指数を吟味し、わが国における国際労働基準を実施する立法論の構想について素描する。

1 労働運動の発展と国際労働基準および労働条約の作成過程の問題

本稿は西欧諸国における資本主義経済のもとで、国際労働基準が労働運動を基調として、確立されるにいたった経緯およびILO条約の作成にかかわる問題について、概括的に検討を加えておくことにする。

(1) 労働運動の発展と国際労働基準

資本主義経済の発展にともない各国の労働組合は、現在の形式にみられるような国際労働基準を要求したものではなかった。1864年に各国の労働者間に国際的な団結を求める気運のたかまりを背景にして、ロンドンのセント・マーチンス・ホールで国際労働者協会、のちに第1インターナショナルと呼ばれる組織が設立された。⁽¹⁾1866年ジュネーブで第1回大会が開かれ、全世界の労働者の一般的要求として、8時間労働の確立、児童労働の労働時間短縮、婦人の深夜業の廃止などについて決議した。ついで決議は、労働組合は意識すると否とにかかわりなく、労働者階層の大衆的組織の中心になっているのであるから、資本主義制度を廃止するための組織された促進手段として、重要性をもっていることを指摘し、「労働組合は労働者階級の完全な解放という偉大な利益のために、労働者階級組織の中心として意識的に行動することを学ばなければならぬ。労働組合はこの目的に進むあらゆる社会的、政治的運動を支持しなければならない。労働組合は、自分を全階級の前衛闘士であ

り代表であると自認し、またそれを目指して行動するにあたり、組合の外部に未組織でいるものを、自分の隊伍にくわえないわけにいかない。労働組合はもっとも劣悪な給与をうけている労働者、たとえばとくに不利な環境のために、抵抗力をうばわれている農業労働者の利益を注意ぶかくはからなければならぬ。労働組合の努力が、狭量な利己的なものどころでなく、むしろふみにじられた大衆の解放を目標とするものであることを、全世界に納得させなければならない。この決議で労働者階級の経済・政治闘争における労働組合の役割について、運動史上の原則的命題を確立した⁽²⁾。やがてこの第1インターが解散したので、各国の労働運動の発展を基礎にして、1889年7月労働運動の国際的結びつきを回復する企てが行われ、フランスのパリに20カ国（391名）の労働運動の代表が集合し、マルクス主義の色彩が強い第2インターナショナルを創設した。創立大会は無政府主義者の反対をおしきり、政治闘争とプロレタリアートの権力獲得のために、大衆的労働運動を強化し社会主義政党の結成が必要である決議を採択し、8時間労働、賃金引上げなど日常要求のために闘うことを決定した。このほか大会では軍国主義反対、労働者の選挙権の拡大、工場法の制定、国際労働立法のための闘いや労働組合、協同組合、社会主義政党の建設について論議が集中し、決議を採択した。

さらに国際労働基準の設定が具体化したのは1919年第1次大戦直後に労働運動が革命的に高揚し、労働者階級の国際的組織が新たに発展し、国際連盟の機構の一部として労働者階級の要求により、平和条約のなかに労働に関する項目を加えILOが設立された。当初大戦直後2・3年間にイギリス、フランス、ドイツの労働者階層は社会立法を獲得するとともに、ILOは労働者の革命的行動を防止することを主な目的として、政府、使用者、労働者の各代表による三者で構成されたが、常に政府・使用者代表が多数を示め、労働者代表は自国政府の承認をうけなければならず、独占資本の代表が支配統制するなかで、労働時間の短縮、婦人・年少労働者の保護、社会保障などの問題をとりあげ、彼らの認容できる範囲でこれらの問題に関連した条約や勧告を採択した。かくして各国の労働者階層は、国際労働基準を自国における

労働基準の作成についての目安として、労働基準の最低限の要求をかかげ、その実施を政府にせまる労働運動を展開して国際労働条件が批准されるようになり、不当に低い労働条件の国々からの圧迫を緩和し、自分達の賃金や労働時間を高く維持することを期待して労働運動を支援するとともに、批准した条約の適用を確保する力量としての労働運動を支えてきた。⁽³⁾ わが国の場合も戦後の労働運動のなかで、国際労働条約の批准闘争は、公労法の適用をうけていた三公社の国鉄・全通職員の団交権・争議権の制限禁止に対し、1957年の春闘を契機に総評はILOに労働組合権の侵害の実情をアピールし、1958年に全通労組は当局の団交拒否に対して、日本政府への抗議をILO結社の自由委員会に措置の申立てを求めてILO87号「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」の批准と公労法の改正をもくろみ、また国鉄労組も同じ抗議の申立てを行ない、政府はILO条約を批准せざるをえない状況に追い込まれた。⁽⁵⁾ かように国際労働基準は、国内の労働運動の力量によって批准が促進される側面をもっている。しかしその後の労働運動の推移については、1975年国鉄労組のスト権ストの組合運動の攻勢が停滞する時期にわが国は石油危機に直面し、減量経営による雇用慣行の見直しが行われ、労組組合の組織率の低下に影響がおよび、1980年以降経済の国際化、情報化によって産業構造が変化し、またこれにともない就業構造も変化し、組合運動の組織基盤である組織率の低下状況のもとで、組合運動の主導権が戦闘的組合運動の路線から労使協調的組合運動へ移行するにいたり、⁽⁶⁾ 運動の路線が徐々に孤立化する傾向となる。90年代にはいりバブル経済が崩壊し、円高不況のもとで企業の工場閉鎖や海外進出の影響もあって組合の組織率も著しく低下（24.1％）し、もはや組合の組織力を背景にした労働条件の改善運動はもとより、ILO条約の批准闘争も影をひそめ悲惨な状況におかれたのである。

以上のように今日における労働組合組織率の低下現象は、わが国のみならず、たとえば、労働運動の先駆であるイギリスにおいても、1979年当時労働組合会議（TUC）は、1200万人の組合員が1995年には760万人に減少し、⁽⁷⁾ その他先進工業国においても労働組合の影響力が低下し、労使関係におけるア

クターの役割の再検討を要求するものであり、またILOの三者構成構造の再検討につながっていくもので、将来ILOの根幹をゆるがす問題になるかもしれない推論がなされている⁽⁸⁾。なおさらにILOの三者構成は、労働組合に対し権威主義か敵対的政府だけでなく、伝統的労働組合主義は経済的危機やその縮小によって脅威の下にあり、グローバル化された経済の中で多国籍企業の成長により、全国的組合や国際労働組合でさえそれに対処しきれなくなっており、ILOは労働関係の新形態を研鑽し、労働組合の性質の変化と実力の低下にもかかわらず、労働者参加を改善するための指針を提供し、平等と結社の自由概念を再生しなければならない提言が注目される⁽⁹⁾。

(2) ILO 条約の作成過程にかかわる問題

わが国は1938年にILOを脱退し、1951年日米の平和条約の締結にさきだち再度ILOに復帰した。以後1952年の農業の有給休暇条約（101号）から1982年の雇用終了に関する条約（158号）にいたるまで31年間にあわせて58条約が採択された。その後1995年の段階（ILOジャーナル12月号末日）で加盟国は173カ国で、総会において176条約、183勧告が採択され、わが国の批准条約は42となっている。とりわけ前者の58条約のなかで政府代表は、強制労働の廃止条約（105条）、使用者代表は漁船員雇入契約の条約（114号）について各1回投票不参加がなされ、残余の57条約に対して、日本政府代表は賛成44、反対1、棄権12、使用者代表は賛成31、反対16、棄権10の投票を行っており、労働者代表は2回欠席をのぞいて全部の条約採択に賛成し、政府・使用者代表の積極的な対応の事実を確認し、とくに日本の政府代表が、総会において反対や棄権表を投じた条約はどんな条約であったか、戦後わが国がILOに対する関係の変化をみるうえで重要である視点から、採択年次ごとに条約を列記し、個々の条約に対する日本代表（政・労・使）の賛成、反対、棄権の指数と総会における賛成、反対、棄権の指数を明示し、日本政府代表の投票行動の特異性と使用者代表の行動を対比させ、政府・使用者側の同一行動原則が戦前と同質であることを明らかにし、日本政府の消極的行

動は70年代にいたり急速に増大し、単にILO総会において条約や勧告の採択にあたり、反対・棄権票を投ずるだけでなく、総会での討議・採択の前段階で強硬に主張されている条約や勧告の作成過程における骨抜き行動の事実部分⁽¹¹⁾について、見逃すことができない。

すなわち、国際労働機関で採択される条約や勧告を作成する前段階において骨抜きにする方法の第1は、国内事情を強調することにある。ILOには前述のように173カ国が加盟しており、それぞれ異なった国内事情をもっているため、条約や勧告を加盟国全体の共通規範を作成する場合、国内事情を十分尊重することは必要であるが、日本政府は条約、勧告の各条文ごとに、国内の条件に適するように条件づけをしようとしている。しかし加盟国が国内事情をもちだし、日本政府のような手法をとることになれば、もはや共通規範の成立がそこなわれ、国際条約の存在する余地がなくなり、ILOの創立精神に反する批判をうけることになるであろう。第2は、条約よりも勧告にすべき主張であるが、条約は権限ある機関で批准することによって規範文書となるだけでなく、ILOが最低基準を明文化したものとして、加盟国に対して影響力を与えることになる。勧告は加盟国の国内措置の指針であり、細目の規定を国情に最も適した方法で適用する自由が与えられる国際文書にすぎない。⁽¹²⁾ 極端になにも講じなくてもよいことにつながり、決定的な骨抜きということになる。この政府主張は、勧告が国境を越えた共通の社会的意識を創造することに基本的に寄与することであり、このような共通の社会的意識の発達が不完全な現代国際社会に重大な弱点があることを、十分認識していない感覚が疑われることになる。第3は、条約に基本的抽象的な原則だけを規定し、具体的な規定は勧告にすべきである条約プラス勧告方式を活用した条約の骨抜き方法である。この事例は1977年の看護職員の雇用労働条件及び生活状態の条約(149号)にみられることを例証し、70年代以降のILO条約の特徴になることを予測するとともに、さらに1982年の使用者の発意による雇用の終了に関する条約(158号)の作成過程において、日本政府は「弾力性のある勧告」⁽¹³⁾と「国内事情に敵する」ようにすべき主張の事実に対し、

その終始消極的な対応を批評されている。⁽¹⁴⁾とりわけILO条約の伝統的タイプの多くがプログラム設定型になっており、労使関係における当事者やその国の経済が理想的基準を実施する余裕がなく、もはや理想を打ちたてこれを強制するだけでは機能しえなくなっており、今日かなり多くの国際条約について、加盟国政府に対し義務履行の措置をとることが求めている事実から、⁽¹⁵⁾日本政府もILO条約の伝統的プログラム設定型を基本的に吟味し、国際労働規範としてできるかぎり国内に直接適用しうる条約の設定に取り組むことが必要であろう。

注

- (1) 中村賢二郎「世界労働運動の歴史」労働旬報社80頁。
- (2) 中村賢二郎「前掲」84頁。
- (3) 藤本武「国際労働基準の社会・経済的意義」月間労働問題1959年11月号14頁。
- (4) ILOは87号条約、89号条約に関して、通常の条約適用監視手続きに加え、結社の自由に関する実情調査調停委員会（1950年成立）と理事会の結社の自由委員会（1951年設立）の特別機関を通して適用を監視している。この手続きを用いて政府及び労使団体は、ILO加盟国ならびに非加盟国の国連加盟国（上記条約を批准していない国を含む）は、労働組合権侵害の申立てをILOに提起できる。実情調査調停委員会は、個人によって構成され、常設の機関であり理事会から付託された申立てを審査する。Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the governing Body of the ILO, 4th(revised) edition, 1996. ILO, Geneva, pp.7-12.
- (5) 野村平爾「ILO87号条約批准運動の展開」法律時報394号4頁以下、同教授「ILOの勧告と公労法」労働法律旬報444号4頁。山崎五郎「日本労働運動史」改訂増補769頁以下で、総評は1957年の臨時大会において、国労を中心とする処分問題と関連し、ILO87号条約批准活動の展開方針を決定し、同年ILO総会に労働者代表として出席した原口総評議長が87号条約の批准決議案を提出し、また1958年全通もILOに87号条約批准の要請に対する国際自由労連の対日労組援助活動の状況について、把握することができる。なお労働運動の側面のみならず、裁判例でも国鉄が公労法4条3項に基づいて動労と団交を拒否した事件で、裁判所は同条項はILO98号条約に抵触し無効と判断した。東京地裁昭41・9・10判、労民集17巻1042, 1046, 1054・55頁。
- (6) 秋田・荒木・花見・榎井「社会経済の変動と労働法」ジュリスト894号7～8頁。
- (7) ピーター・ミッチル「イギリスにおける労使関係の現状と課題」70頁、(日

本 ILO 協会第31回海外労働事情視察団報告書所収)。

- (8) 花見忠「労使関係と ILO の将来－問題とアクターの変化－」125～126頁、(日本 ILO 協会編 ILO 創立75周年所収)。
- (9) ボブ・ヘップル「ILO 三者構成主義と普遍的労働基準の再生」133頁、(日本 ILO 協会編 ILO 創立75周年フィラデルフィア宣言採択50周年記念所収)。
- (10) 中山和久「ILO 条約と日本」岩波新書18～19頁。
- (11) 中山和久「前掲」20～26頁で提起している条約や勧告の作成過程における政府の行動様式の影響をうけて作成されるような国際基準を、国内で実施する立法論を展開するにあたり、国内条件とのかかわりで無視できない要素と考えられる。
- (12) 飼手・戸田「ILO 国際労働機関」日本労働協会286頁以下で、条約と勧告の機能の相連について論述している。

とくに勧告の機能は、第1に条件採択のために問題が十分熟していないと判断されたときに勧告が採択された後、条約採択の素地となる事例(20号・67号、69号勧告)もある。第2に条約を補足するために、法的拘束力をもたない勧告が細部の規則を定め、政府に一定のガイドラインを示すことが行われている。第3に技術的細目にわたる基準であるため、各加盟国内の状況に合せ調整を必要とする問題、また各国内によって違った慣行がある事項(たとえば労使関係、訓練、労働者社宅など)については、国際的義務が考えにくいために勧告の形式がとられる。一般的に勧告は条約より劣る文書と考えられてきたが、勧告の中に定められた国際基準の存在が国内法や実践的に雇用関係終了に関する勧告(119号)など、実質上影響を与えていることに着目すべきである。ニコラス・バルティコス「国際労働基準とILO」(花見忠監修・吾郷真一訳)61～65頁。

- (13) 花見忠「労使関係と ILO の将来－問題とアクターの変化－」123～125頁(日本 ILO 協会編 ILO 創立75周年フィラデルフィア宣言採択50周年記念所収)において、近年国際労働の性質が変わってくるに従って、労働の分野において各国政府の役割が変化する状況のもとで、労使関係が余りうまくいっていない国々において「弾力性」ということばが流行語として現われ、経済不況が理由となって労働者保護が伝統的な法施行よりも弾力的なアプローチを要求されつつある視点から、現在高度な技術的職場環境のもとで、多くの不測の事態に対応し、弾力的で即座に対応しうるようなアプローチが団交や政府の法令にもとづく基準設定にかわって求められており、この結果条約と勧告を通して国際規則は、基準の直接的な定立から指導、誘導、また援助といった行政的手段を通して、弾力的な方法で国家権力により実施されるようになってきた。さらにまた条約や勧告を通した国際規則は基準の直接的な定立から、指導や誘導、援助などの行政手段を通して、より弾力的な方法により国家によって実施されるようになってきた論評から、おそらく政府はILOの役割の変化に対応し、「弾力性のある勧告」で国際労働問題に対応したい考えに立脚しているものと推測される。
- (14) 中山和久「前掲」22頁。日本政府の行動は、ILO条約の直接適用可能か否かについて、国際平面で一般的抽象的に決定することが非常に困難であると認識し、

すべて国内法の問題として、処理すべき意図をもった行動様式と推論される。
 (15) 花見忠「前掲」125頁。

2 三者協議条約の成立の経緯と文書の形式

前項の展開過程を通して、本項では国際労働基準を国内で実現する効果のために採択された三者協議条約の経緯と文書形式について、概括的に把握しておくことにする。

(1) 三者協議条約・勧告の成立経緯

ILOが創立してからすでに75周年が経過し、伝統的な政・労・使構成の「三者主義」により、条約や勧告などの国際文書を採択してきたことが歴史的事実として、当事者によって承認されてきた。しかし他方、三者構成の原則と実行が無力化している弱点が加盟国の労働者側から主張され、加盟国の国内において三者主義を「実践的かつ永久的・指導的な原則」として、その実行を明確にしなければならない視点から、1960年44回 ILO 総会（第5議題）で「産業的、全国的規模における公の機関と使用者団体及び労働者団体との協議及び協力に関する勧告（113号）」が採択された。⁽¹⁶⁾ この勧告の協議及び協力は、経済全体または経済の各部門を発展させ、労働条件を改善し、生活水準を引き上げるために、公的機関と労・使の各団体間およびこれらの団体相互の理解と良好な関係を助長することを一般原則としている。その後10年が経過し、ILOは総会でどんなにすぐれた条約・勧告を採択しても、国内でこれに相応する体制がなければ効果を期待できず、目的が達成できない観点から1971年の総会で、全活動における三者構成の原則の強化に関する決議が採択され、ついで1973年11月に191回 ILO 理事会は「ILO 基準の実施を改善するため国内三者構成機関の設置」を1975年60回総会の第1次討議（第7議題）⁽¹⁷⁾ に含めることを決定し、次期1976年61回総会にけおる第2次討議⁽¹⁸⁾の結果、「国際労働基準の実施を促進するための三者協議に関する条約（144号）および「国際労働基準の実施及び国際労働機関の活動に関する国内措置を促進するための三者協議に関する勧告（152号）」が採択された。以上が三

者協議にかかわる条約・勧告の概要である。

(2) 三者協議採択文書の形式および前文

三者協議に関する144号条約は、前文および1条から6条（批准手続に関する最終条項を除く）によって簡潔に構成されている。また152号勧告は、144号条約と同一内容の前文と9項本文からなる。条約は基本的な原則を設定する文書であり、三者協議に関する総論部分に属し、これに対し勧告は、条約を適用するために具体的な細則を規定することにより、各国政府に適用上の指針を示すものと位置づけできる。

なお国際労働基準に関する国内の三者協議を促進するための文書の形式を条約とするのか、勧告のみとするかについては、多様な意見が表明された。一部政府委員、使用者委員、労働者委員は、勧告で補足される条約の形式に賛成したが、とくに労働者側委員は、条約の形式だけが義務を生じる理由から、条約の採択が不可欠であると表明した。他の政府委員は、主題の事項は直接労働条件を改善する通常の条約と異なっており、三者構成の原則を国内段階に移し、国際労働基準の設定と完全な適用を確保する方法を見出すため、本件のように行政上の性質を有する問題は、勧告の形式が適していると表明した。使用者側、労働者側の各委員、一部政府委員は、形式文書によって与えられる「弾力性」について、条約案と勧告案は、国内条件及び経済・社会体制を考慮して弾力性が協調された。

その第1は、政府委員と使用者委員は、「使用者の代表的団体」の用語は、伝統的な使用者に限定されず、協同組合その他生産手段の社会主義的所有を基盤とする経済単位を包含し、形式文書はすべての経済体制において適用しうるものとするため、適当な文言で明確にする必要があると考えた。第2は若干の政府委員は、協議は幅広く合同機関や厳密な三者機関で行われることを認めるべきであり、社会政策の問題について、ひとしく関心をもった消費運動や協同組合運動の如き他のグループのためにも余地が見出されるべきと⁽¹⁹⁾考えた。また使用者委員も、政府・使用者・労働者が代表されることを条件

として、他の当事者が協議に参加することを妨げるものでない見解を表明し、最終的に加盟国の政府は、使用者と労働者の協力を確保することによって、条約及び勧告の規定を一増効果的に実施できるであろうとして、勧告によって補足される条約の形式がとられた。

つぎに、三者構成委員会から提出された条約と勧告案の前文については、両者とも同一の文体による形式で表明されており、一般討議のなかで労働者側委員から修正案が提出され、前文1段は1948年の結社の自由と団結権の保護条約、1949年の団結権、団体交渉権に関する条約ならびに1960年の産業的及び全国的規模における公の機関と使用者・労働者団体との協議・協力に関する勧告の条項が、自由でかつ独立した団体を設置する労使の権利を確認し、2段は、全国的規模における公的機関と労使団体との効果的な協議を促進するための措置を要求し、多くの国際労働条約および勧告の規定が、それを実施するための設置⁽²⁰⁾に関して労使団体との協議を前文で明記し、国際労働基準の実施を促進するための三者構成機関の設立に関する提案を決議した。

(16) 労働省「44回 ILO 総会報告書」1960年6月58頁以下。

(17) ILO, "Establishment of National Tripartite Machinery to Improve the Implementation of ILO standards" Report VII(1), International Labour Conference 60th Session, 1975. ILO, Geneva, P. I.

(18) 労働省大臣官房国際労働課「61回 ILO 総会報告書」1976年6月24頁以下。

(19) 労働省大臣官房国際労働課「前掲」1976年6月25～26頁。

(20) 労働大臣官房国際労働課「前掲」1976年6月237頁。

3 条約の批准決定と三者協議の形成, スウェーデンの ILO 委員会

ILO で採択された国際労働基準の実現は、国内の立法制度や経済発展の度合、労働市場などの諸条件と関連性があることは、各国とも共通している。とりわけ諸外国では国内に三者機関を設け、条約の批准を促進している点に着目し、本項では条約の批准法定手続と三者協議の形成、さらにスウェーデ

ン ILO 委員会の概況および批准条約の状況を吟味しておくことにする。

(1) ILO 条約批准の法定手続と三者協議の形成

ILO 総会によって採択された条約は「義務創設文書」の性格をもっており、加盟国が条約を批准することによって条約の当事国となった場合にのみ、条約の規定を適用する義務を負うのである。加盟国は国際労働機関憲章19条5項(b)により、権限のある機関の同意をえたときに条約の批准義務を負うのであるが、この同意を与えるか否かは、権限ある機関の完全な自由裁量に属している。条約は批准がなければ加盟国に拘束力がおよばないのであり、ただ国際労働基準を文書化したにすぎず、批准されない条約は国内措置の指針にすぎないのであり、⁽²¹⁾ 勧告と同じである。

前記のように国際労働条約は、国際労働基準文書の性格をもっており、国際労働憲章30条は、条約の批准を促進する措置と可能な限り国内法に具体化する規定を設けている。明治憲法下における条約の批准は天皇の大権事項とされ、⁽²²⁾ 議会に附議することなく批准の可否が決定されていたが、日本国憲法下において条約の締結権および批准行為は内閣の権能に属し、国会の事前または事後に承認を経ることを必要とし、⁽²³⁾ 具体的に内閣法制局が、採択された条約を逐条的に審理する厳格な態度によって批准が決定される。⁽²⁴⁾ 戦前におけるわが国のILO条約の批准については、国内法を先行して制定し条約内容に適合する条件を充足させ、⁽²⁵⁾ 批准手続を行う憲法慣行が行われていた。もちろん先行して制定された国内法は、条約内容に抵触してはならないのであり、また条約の内容を上まわる既得の条件を変更するようなものであってはならない。⁽²⁶⁾ なお労働条約と国内法の関係について、上記手続で批准された条約と国内法が事実上矛盾する場合、また国内法に欠陥がある場合の効力について、解釈が分れている。条約はその内容が国内法と同じく通用する条約と国内的に実施するために立法手続を要するものがあり、⁽²⁷⁾ 条約が国内的に効力を有するために、イギリスやスウェーデンのように国内法の制定を必要とし、その立法を根拠としてのみ国内的効力を有する国家とわが国のように憲法前文で⁽²⁸⁾

国際協調主義を明記すると共に、憲法98条2項で「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は誠実に遵守することを必要とする」と規定し、一元論的な見地から国内の個人や行政機関・司法機関は、直接国際法規を遵守することを明記したものであり、国際法の国内的効力を認めたものとする解釈⁽²⁹⁾がなされてきたが、これらの見解と異なる立場から国家は国際法と矛盾した立法意思をもつわけがないと推定し、国内法を可能なかぎり国際法と調和するような解釈慣行が行われており、国際法と国内法の矛盾をなるべく阻止する試みが国際間でなされていることから、憲法98条の規定をこの趣旨にそくして解釈し、法文の曖昧な国内規定はできるだけ条約に接近させ、国内法の欠缺部分は条約によって補充する考えをとるべきとする解釈⁽³¹⁾に矛盾がない。

つぎに、国際労働基準を促進する三者協議の形成についてであるが、前述した1960年産業的、全国的規模における公の機関と使用者団体及び労働者団体との協議及び協力に関する勧告（113号）が採択されたあと、1976年61回総会⁽³²⁾において、三者協議に関する条約（144号）および勧告（152号）が採択されて18年が経過した時点において、社会経済現象も激しく変化し、就業形態や雇用調整の実施方法の変化、さらに円高不況と国際化にともなう国内産業の空洞化による雇用悪化などの変動に対し、労働法学の課題として、国際基準を国内でどう実現するかについての立法論の必要性が提示されてきた⁽³³⁾。90年代になってわが国は、バブル経済の崩壊に直面する状況のもとで、ILOは1993年11月に理事会・労働者代表グループは三者構成について、「ILO三者構成の原則と実行は無力化しており、国際的に三者構成主義が形骸化される矛盾は、ILOの信頼性と影響力を損ない存在理由がなくなってきた。三者構成の出発点は各国内の実践的、永久的、指導的な原則としての三者構成主義の実行を明確に再確認する必要がある」基本的役割について、事務局長への提言⁽³⁴⁾がなされた。1996年6月にいたり「経済社会政策の国内レベルの三者協議」を第83回ILO総会における議題として、三者協議に関する協力の妥当性について、一般討議がなされた段階にある。とりわけILOは、国際労働基準を促進する三者協議機関の設置に関して、総会においてすぐれた条

約や勧告を採択しても、加盟国内でこれに対応する体制がなければ十分に効果を期待することができない目的から、採択されたものであると把握できる。以上の展開を通して、つぎにスウェーデンの国内ILO委員会（三者構成機関）の概況について検討しておくことにする。

(2) スウェーデンILO委員会の概況と批准条約

スウェーデンILO委員会の前進は、1919年10月に社会的、政治的問題のために北欧の協力構想で、二つの委員会の設置を具体的に実行した。スウェーデンは各々の委員会の代表を任命し、三者構成の形態がとられ2名の代表は、とりわけ国際会議に参加を準備することが一任されて1名の代表と交替制にした。またこの代表は三者構成の形態が1922年の終りに解散したので、その機能が政府機関だけに引き継ぎされた。しかし三者構成の代表を再編成するため続いての要求は、1927年に国際社会・政治協力機構（International Social and Political Co-operation）のために、新たな代表を三者構成として設置した。この代表はいまでも現存しており、戦後近時にいたるまでスウェーデンILO委員会として知られている⁽³⁵⁾。1976年国際労働基準を実施する三者協議条約（144号）が総会で採択された際、スウェーデンILO委員会の活動が、1974年3月国王の命令で規定された。その条約が1977年にスウェーデンで批准されたとき、これらの活動を管理する規則が条約の必要条件と全面的に一致することを保障するために訓令を発した。1978年1月に新しい規則を実施する命令が公布され、ILO委員会のために144号条約6条に従って年次報告を発刊し、条約の条件を導入した⁽³⁶⁾。

とりわけ現在スウェーデンにおけるILO三者委員会は議長を含む政府代表3名、使用者団体によって指名された3名および労働者団体によって指名された3名からなる9名のメンバーをもって50年間機能してきた。この国内ILO委員会は、条約に書かれたすべての問題について協議している⁽³⁷⁾。政府機関は、この委員会が要求する資料および意見を提供することが要請されており、また委員会は専門家を使い援助をうけることができる。ILO委員会

のために訓令で同委員会が憲章19条による報告および産業別労働委員会のために、ILO に報告を提出する責任、またスウェーデンの社会条件に関して、ILO が要請する報告を作成する責任、デンマーク、ノールウェーなどの隣接国と輪番制で、ILO 事務局長の年次報告を翻訳出版する責任、社会政策に関するスウェーデンの公式出版物をILO に送付する責任やEC会議の要求する社会政策報告を作成する責任を明示している。さらに委員会はILO 機関憲章22条に基づく報告書を送達し、ILO の質問書に対する文書案のコメントの作成について諮問をうける。条約や勧告を権限のある機関に提出することに関連して、政府は条約の批准の可能性および勧告に関してとるべき措置や廃棄提案について、ILO 委員会と協議する方式がとられている。⁽³⁸⁾

つぎに国内でILO 委員会が機能しているスウェーデンの条約批准指数に注目した場合、1995年までに国際労働総会で176条約を採択した条約のうち85条約を批准してきたが、⁽³⁹⁾ 基本的人権と自由を取り扱うことに関して、結社の自由や団結権および団体交渉権、強制労働からの自由、また雇用や職業における差別待遇からの自由の条約をすべてこれらを含めている。さらにスウェーデンは、失業や雇用を創出する機会の対抗処置はもちろん、これらの労働行政の交渉方法についても、また社会保障に関する大部分の条約、健康促進の労働条件および業務上の疾病や作業中の傷害に対する保護について規定されているすべての条約を批准した。なお船員に関係する27条約のうち14条約を批准したが、同時に1948年の結社の自由および団結権の保護条約（87条）と1949年の団結権および団体交渉権に関する条約（98号）については、それぞれ1949年、1956年に批准した。これらの重要な条約は、スウェーデンの国内立法に直接影響を与えなかった。1906年にスウェーデンでは、団結権の原則を確立するため、早くに使用者連盟と労働組合総連合間で団体協約が締結されてきたが、その後1920年代および1930年代につぎのような立法が施行された。それは1920年労働争議の調停に関する法（245号）、同年労働争議の特別仲裁人に関する法（248号）、1928年の団体契約に関する法（253号）および1936年結社の権利と団体交渉に関する法（506号）である。現在これ

らの諸立法は、1976年職業共同決定法（580号）に変更されて1977年1月に施行され、結社の権利や交渉権、情報権、団体協約、産業平和を遵守する責務と紛争の仲裁および解決に関する諸条項からなっている。労働問題の法的紛争に関する訴訟手続は、1974年（371号）により制御されており、それはなにかんづく労働裁判所の権限を規制している。修正文書を批准した条約の変更を除いて、スウェーデンは二つの条約、すなわち1925年パン焼工場における夜業条約（20号）、1935年鉱山の坑内作業における女子の使用条約（43号）⁽⁴⁰⁾の終了を通告した。以上の展開を通して、次項でわが国における国際労働基準を実施する立法論の構想について素描する。

- (21) 飼手・戸田「ILO 国際労働機関」日本労働協会286頁以下。
- (22) 高野雄一「国際労働条約の国内法的効力」法律時報394号30～31頁。
- (23) 条約を国内法上適法に批准しうる状態におかれても、内閣は状況上独自の判断でその条約を批准しなくてもよいが、国際労働機関で採択された労働条約については、立法府が承認を与えたときに批准すべきことになっている点を指摘している（国際労働憲章19条5d）。高野雄一「前掲」30頁
- (24) 恒川謙司「ILOと労使関係の現状と課題」12頁、日本ILO協会31回海外労働事情視察団実行委員会報告書所収。
- (25) 高野雄一「国際公法」弘文堂153頁。
- (26) 佐藤進「ILO条約と日本の労働法」法政大学出版局16頁。
- (27) 高野雄一「憲法と条約」東大出版会97～108頁。
- (28) 高野雄一「前掲」1～2頁。
- (29) 宮沢俊義「日本国憲法」コンメンタール809頁以下、法学協会「注解日本国憲法」下巻1481頁以下、清宮四郎「憲法」I法律学全集352～360頁。
- (30) 田畑茂二郎「国際法」（1）法律学全集137～147頁。
- (31) 佐藤進「前掲」17頁、三島・佐藤「国際労働法と国内労働法」法律時報374号14頁。
- (32) 総会における各国の144号条約について賛成143（政）、79（使）、83（労）、棄権51（政）、13（使）、6（労）、反対0（政）、0（使）、0（労）で採択され批准国は54カ国で日本はいまだ批准していない。152号勧告については、賛成172（政）、89（使）、89（労）、棄権6（政）、1（使）、0（労）で採択された。労働大臣国際労働課「61回ILO総会報告書」1976年253頁以下。
- (33) 秋田・荒木・花見・靱井「社会経済の変動と労働法の変容」ジュリスト894号9頁。
- (34) ILO, "Establishment of Ntional Tripartite Machinery to Improve the

- Implementation of ILO standards” Report VII(1), International Labour Conference 60th Session, 1975. ILO, Geneva, p. 9.
- (35) The ILO Committee Celebrated 50 years of existence in 1977, when a publication was issued entitled Sweden and the ILO (Sverige och ILO, internationella arbets-organisation: ILO-Komitten, 1927-77, Stockholm, Liber Förlag, 1977). The principal author, Mr. Sten-Eric Heinrici, a former Head of the International Secretariat in the Ministry of Social Affairs, had for many years been Secretary of Swedish ILO Committee.
- (36) S. Lagergren, The influence of ILO standards on Swedish Law and practice, International Labour Review, vol. 125, 1986, pp. 305~306.
- (37) Tripartite Consultation: International Labour Standards, International Labour Conference 68th Session, 1982, ILO, Geneva, p. 20.
- (38) ILO, “Establishment of National Tripartite Machinery to Improve the Implementation of ILO standards” Report VII(1), International Labour Conference 60th Session, 1975. ILO, Geneva, pp. 9~10.
- (39) ILO, “Lists of Ratifications by Convention and by country” Report III(part 5), International Labour Conference 83rd Session, 1996. ILO, Geneva, p. 279.
- (40) S. Lagergren, The influence of ILO standards on Swedish Law and practice, International Labour Review, vol. 125, 1986, p. 306.

4 国際労働基準を実施する立法論の構想

わが国においては現在、諸外国にみられるように国内の三者協議機関によって、ILO総会で採択された条約を検討し、これを批准促進する機関は事実上存在していない。ただ民間の協力団体として、1951年わが国がILOに復帰を促進するため、ILO精神の普及と健全な労使関係の発展に寄与する目的をもって、広報事業や調査研究事業などを行っている民法上の財団法人「日本ILO協会」があるにすぎない⁽⁴¹⁾。それゆえ、国際労働基準を国内で実現する条件として、三者協議に関する条約（144号）を批准し、また勧告（152号）を促進することはもとより、未批准条約を検討しその批准を提案する三者機関を設置することが不可欠である⁽⁴²⁾。しかしこの実現の可能性については、近時のわが国における政治状況に着目した場合、1981年に第2次臨時行政改革調査会が発足してから相当の年月が経過し、すでに赤字国際は240兆円、

国・地方自治体の公的債務も433兆円に達し、いまや財政再建問題は国民の重要課題となっており、さらにまた新たな行革路線の方向として、たとえば、行政機構の再編成、特殊法人の廃止・統合の推進、郵政三事業や国立病院・研究機関等の民営化への通を開こうとしている立案のもとで、新たに国際基準を促進するための三者機関の設置は、極めて困難なように思われる。そこでかかる機関設置の可能性について、現行国家行政組織法上認められている各種行政委員会の沿革や組織、その職務について吟味した結果、戦後の国内的事情から自主的に生成し、労働法上運用されている三者構成の労働委員会、とりわけ中労委に国内ILO委員会の機能を併合せしめることが、適切でないかという考えに達した。

周知のように中労委は、現行労組法・労調法上の権限として、労働組合の資格審査および不当労働行為の認定について、再審査の権限をもっており、また調整機能として労働争議の緊急調整の意見聴取や国営企業を含めた争議の斡旋・調停・仲裁の権限が認められており、中労委は相対的に不当労働行為事件の処理や紛争解決に対して、かなりの機能と相当な役割を果し、労使関係の安定に寄与してきたことが評価されてきた。⁽⁴⁵⁾しかし労働委員会が戦後50年の歩みを続けてきた今日的段階において、労働組合の組織率が著るしく低下し、また経済構造の変化とともに労働市場も大きく変化するにいたり、不当労働行為事件や労働争議の調整件数が著るしく減少し、集团的労使関係の中における労委の役割は縮小の傾向に直面し、今後労働委員会は新しい役割を模索すべき時期にきていることが指摘されている状況のもとで、⁽⁴⁶⁾中労委に国際労働基準を促進せしめる国内三者協議機関の一翼を担わせるために、労組法・労調法の一部を改正し、国内ILO委員会の機能をあわせて認容せしめる立法構想を試みる現状認識として、現行労組法上中労委の三者委員（公・労・使各側13名）は、総理大臣によって任命された平等数の委員をもって構成されており（労組法19条の3）、これら委員はいずれも国家公務員特別職（公益委員）、一般職非常勤（労使委員）の身分を有し、法定の職務を遂行する権限が与えられている（労組法20条、25条、労調法10条・17条以

下、35条の2）。そこでこの委員会制度に併用し、たとえばスウェーデン ILO 委員会と類似した三者協議方式を導入する試みとして、現行労組法における中労委の三者構成の人員を削減調整するとともに、政府関係者代表（3名）は上級職公務員の中から所轄大臣が任命し、労働者代表（3名）、使用者代表（3名）については、各々の所属団体の推薦に基づき指名された者を代表とし、さらに議長は労働大臣が労使代表の合意を得て作成した名簿から全代表者が選挙で選出した者を含む9名の委員による協議会として構成し、代表委員の任期は2年間とし再任を認める。なお職務権限については、前述したスウェーデンの ILO 委員会と同じく、①国際労働機関憲章19条の規定に基づく条約・勧告に関する事項について ILO に通知する。② ILO が要請する報告書を作成する。③ ILO 事務局長に年次報告書を翻訳送附する。④条約の批准・勧告措置について、政府と協議する権限を認める構想を簡潔に素描してみた。いずれにしてもわが国では、諸外国にみられるような国内に三者構成の ILO 委員会が存在していないので、諸外国における協議会、審議会などの実例をも十分に吟味し、国内 ILO 委員会を早急に設置すべきである。なおさらに、上記④に関連して未批准条約および新たに採択された条約の批准や勧告の実施についての協議にあたり着目すべき点についてであるが、条約や勧告を主題別に(1)労働基準関係の条約・勧告、(2)婦人少年関係の条約・勧告、(3)労使関係の条約・勧告、(4)転業安定・訓練関係の条約・勧告、(5)労働行政関係の条約・勧告、(6)社会保障関係の条約・勧告、(7)船員関係の条約・勧告、(8)移民関係の条約・勧告、(9)非本土地域関係の条約・勧告、(10)基本的人権関係の条約・勧告ごとに分類し、各主題のなかに集約される複数の条約や勧告について、いまだ批准されていない条約の批准を促進するにあたり、ILO 総会における政府代表の前項(2)で指摘した条約の作成過程における行動様式なども考慮するとともに、「国内事情に適する」とはなんであるかについて十分に検討し、国際労働基準を実現することが必要である。さらにまた、現行憲法下において未批准条約や採択された条約の批准を促進するにあたり、ILO 条約の国内的効力について⁽⁴⁷⁾、条約の内容が国内の法律

と等しく、そのまま国民の法律関係、権利義務関係として、直接適用しうる性質の self-executing な条約と条約の内容がそのままの形で国内的に適用される性質がなく、明示的に立法措置を要求している non-self-executing な条約の相違を、その文言に基づいて分類する作業と連動し、条約の国内適用可能性について、最初に条約全体につき国内で直接適用が可能であることを意図しているのか、また直接適用が可能でないことを意図されているのか否かについて検討したあと、個別規定について検討する作業も必要である。

最後に補足的であるが、労働条約は社会保障関係条約のように複雑な構造をもった条約もいくつあり、たとえば、前記(1)労働基準関係の有給休暇に関する条約(52号、改正132号)は non-self-executing であるが、そのインパクトを十分に考慮し、その結果えるコストが条約の批准について、消極的效果を生むことのないように配慮することが必要であり、また ILO が採択する国際労働基準は、国際労働機関憲章19条8項で最低基準を明記しているので、(41)基本的人権関係に属する強制労働の廃止に関する条約(105号)、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約(111号)については、その遵守はいかなる経済状況や経済効果に左右されることなく、厳格に遵守されなければならないことも認識しておくべきである。

(41) 日本 ILO 協会「日本 ILO 協会要覧」1頁以下。

(42) 1993年11月 ILO の将来に関し、ILO 理事会・労働者グループから ILO 事務局長へ「21世紀に向かう ILO」の提案文書にみられる ILO に託されている基本的任務として、三者構成の基本的役割について「三者構成主義の衰退は、近年の政策立案および現行の難題を効果的に解決するにあたってマイナス要因となっている。前進するにはジュネーブで名目的に敬意が払われている抽象的概念としての三者構成主義ではなく、一切の出発点である各国の国内の実践的かつ永久的、指導的な原則としての三者構成主義の実行を明確に再認識する必要がある、この確認がされなければ、ILO の将来に関する討論は不毛かつ無効なものになるであろう」という提案を迅速かつ率直に受け止めるべきである。ILO 創立75周年・フィラデルフィア宣言採択50周年記念事業実行委員会「ILO 創立75周年・フィラデルフィア宣言採択50周年」53頁。

(43) 1996年9月12日は行政改革を考える国民懇談会結成会への参加・賛同パンフ、

- また1997年1月21日朝日新聞社説でも、日本の財政は危機的状況にあり、財政構造の本格的見直しについて、行政改革・財政投資改革の推進を解説している。
- (44) 田中二郎「行政委員会制度の一般的考察」日本管理法令研究25号5頁、川上勝己「行政委員会の意義と機能」法律時報364号4～9頁、和田英夫「行政委員会と行政争訟制度」弘文堂3～22頁、三宅太郎「行政委員会について」公法研究6号48頁以下で、行政委員会制度の存在理由、運営上の課題について論評されている。
- (45) 中労委の現状と問題点については、宮里邦雄他「中央労働委員会の現状と問題点」労働法律旬報1137号4頁以下ですでに指摘されてきたところでもあり、また近時において中労委の問題点と改善の必要性について、日本労働弁護団「労働者の権利白書」季刊労働者の権利216号111頁以下で論評されている。
- (46) 菅野和夫「労働委員会制度の課題と展望」中央労働時報897号臨時増刊6頁以下。
- (47) 国際労働機関が採択したILO条約が、国内労働法の法源となるか否かについては、判例・学説も解釈が分れており、諸説の論点について岩沢雄司「条約の国内適用可能性」76頁以下で比較検討がなされている。なお「国際労働法の法源」について全般にわたり、ニコラス・バルティコス「国際労働基準とILO」（花見忠監修・吾郷眞一訳）46～84頁で体系的に論述されている。
- (48) Self-executing な条約の性質は、条約の規定が内容的に国内の法律と等しく、そのまま国民の法律関係、権利義務関係として直接に適用しうる性質の条約であり、国内的効力の関係については、高野雄一「憲法と条約」東大出版会97頁以下で詳細に論述されている。さらにまた、国際労働機関の権限にある諸機関は、そのような条約を実効あるものとするために、立法が必要であるか否かの問題は、ILO加盟国が自国の憲法慣行と現行の法に照らし、決定すべき事項であると考えられてきた。岩沢雄司「条約の国内適用可能性」45～46頁。なおこの条約基準の問題点については、ILO条約がSelf-executing でない場合、補足的な法律や規則が実施のために必要であり、プログラム基準で直接に個別の権利を発生させないので、その実施が要求され得ても目的が一般的な表現で示され、多種多様な方法で長い時間かけて行われる政府の行動計画を定める雇用政策、社会政策、雇用差別を扱った条約は宣言的である。これらの条約を批准することによって、発生する国際的義務の履行という点からみると、批准した条約を単に国内法上受容するだけでは条約内容がSelf-executing でない場合、国際的義務が履行されたとは考えられない点が指摘されている。ニコラス・バルティコス「国際労働基準とILO」（花見忠監修・吾郷眞一訳）353～356頁。
- (49) 岩沢雄司「条約の国内適用可能性」145～150頁で諸外国における条約の実施例に関連し、ILO理事会、専門家委員会の解釈や裁判所が判断したSelf-executing 条約とnon-self-executing な条約の規定例について、詳細に論述されている。
- (50) 山口俊夫「国際労働基準の設定」20頁、ILO創立75周年フィラデルフィア宣言採択50周年記念所収。

むすび

労働法学の分野においてILOをめぐる問題の多くは、わが国の組合運動が官公労働法に内在する労働基本権保障の非合理性につきあたり、着目すべき多くの論稿が執筆されてきたものと把握できる。これまで労働法学は国内法の対応だけでよかったが、社会経済の変動に直面する過程において、新たに多面的立法課題に直面せざるを得なくなり、国際労働基準を国内で実現すべき立法論の構成の必要性が提示され、おそまきながら本稿はこの課題に組みし、荒削りであるがここに国際労働基準の立法論の構想を括字にしたものである。すでに諸外国のなかでは国内において、三者構成機関を設置している例もみられ、これらについては、新たな論稿で紹介したいと思っている。

最後に本稿の執筆にあたり、資料の探索について支援頂きましたILO東京支局広報担当の梅木様に余白をかり敬意を表するとともに、さらにまた本年5月東京都立大大学院において、労働法学について指導教授下された沼田稲次郎先生が昇天され、このつたない論稿を菩提にささげる。