

国際労働基準の基本性格：組織論的・労使 関係論的考察

MINE, Manabu / 嶺, 学

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Society and labour / 社会労働研究

(巻 / Volume)

31

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

36

(発行年 / Year)

1985-03-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007427>

国際労働基準の基本性格

——組織論的・労使関係論的考察

嶺 学

一 国際労働基準把握の視点

国際労働基準の法的部分は、日本の現状においては、ほぼILO条約・勧告を意味している。これ以外にも、⁽¹⁾国連人権規約（A規約）、婦人差別撤廃条約などの重要なものがある。つぎに、ILO（the International Labour Organisation、国際労働機関）のもっとも重要な活動が、国際労働基準の制定・実施であるが、ILOは技術協力その他の活動も行なっており、これらは国際社会政策に含まれるとみなしてよいであろう。しかし、国際社会政策と言う場合、その中心はILO条約・勧告である。以上、ここでは国際労働基準、国際社会政策および国際機構としてのILOの機能の中心にILO条約・勧告が位置するものとして考察をすすめる。

さて、社会政策学の分野では、これまでに「国際社会政策」の意義、限界等について、⁽²⁾伝統的社会政論の分野で先達の論議がある。これらは、国際社会政策を、条約の関連条項において実施される各国共通の社会政策とみなす点で⁽³⁾共通しているが、国内における社会政策の本質をいかに把握するか⁽³⁾の理論的相違が、国際社会政策の概念の差に反映

されている。

社会政策の本質について、最初に一貫した理論を提起し、多くの論者がその克服に努めることとなった大河内一男は、その教科書『社会政策（各論）』（有斐閣、初版一九五〇年、三訂版一九八一年）で、一章を設けて「国際労働者保護の問題」について論じている。これによれば、その必然性は、人道主義の精神や国際労働運動にあるのではなく、「世界市場における各資本主義国家の競争条件の統一化という経済的必要」⁽⁴⁾にある。しかし、多年の論争を経た三訂版においても、社会政策を、国レベルの総体としての資本が生産の人間の要素である労働力を保全・培養しつつその手に把握する手段の体系⁽⁵⁾とみなす大河内は、世界経済においては総体としての資本が存在しないために、国際労働者保護には限界があるとしている。すなわち、世界市場では、競争条件の統一化の要求がある一方、資本主義の各国間の不均等発展および各国主権によって、競争条件を不均等のままに止める現実的力が存在するとしている。ここから、国際労働者保護の全き実現は先進資本主義国による後進資本主義国の支配となる。大河内の社会政策論の体系からすれば、労働者保護は社会政策の基底であり、右の論議は国際労働者保護のみでなく国際社会政策一般にあてはまる。

大河内社会政策論の批判者として知られる服部英太郎は、世を去った一九六五年頃に至るまで国際社会政策の成立の必然性を、経済的必然性および社会的必然性の二面よりとらえた。経済的必然性は、大河内とほぼ同様であって、帝国主义段階における先進資本主義国の競争条件の均等化要求で、主として後進資本主義国に向けられている。後進資本主義国の抵抗によってその実現は不十分なものとならざるを得ない。一方、大河内とは異り、先進資本主義国においても、世界市場の圧力から国内における社会政策的改善を阻まれ、そのことが労働者階級の反抗を刺激するところから、反抗を緩和するため、労働者保護策について国際的協定を求める動きが現われる可能性があり、そのような

事実もあつたとする。つぎに、大河内理論との基本的対立は、労働者階級の国際的団結、国際的労働組合運動として具象化される社会的必然性を国際社会政策成立の不可欠の要因とみなすことである。国際社会政策は、この運動への社会的譲歩の性格をもつとする。資本の側の「経済的必然性」による国際社会政策は、先進資本主義国および進資本主義国労働者階級に利益をもたらすため、国際的団結を刺激するという形で、労働者階級によって担われる「社会的必然性」と関連づけられている。⁽⁶⁾なお、経済的必然性と社会的必然性の関連性はもともと服部理論の社会政策においては「社会＝経済的把握・階級的視点」——大河内理論の「経済機構的把握・生産力＝労働力視点」と対立——に立って、一体的に結びつけられているものである。

以上要するに、二人の伝統的社会政策論の先達は、世界市場における競争条件の均等化を国際社会政策の成立を必然ならしめる要因としている。このことと関連して国際社会政策の不徹底性が導かれた。他方、国際労働運動の国際社会政策に対する役割は、対照的に位置づけられている。競争条件均等化の要請とこれへの反撥によって、国際労働基準の特徴の一面、とくに経済的理由によるILO条約批准の遅滞を説明し得るであろう。このことは、伝統的社会政策論が国際社会政策の理解に貢献し得るであろうことを例示している。もつとも、伝統的社会政策論は論者により多数に分岐しており、これは国際社会政策の概念にも反映してきた。

これらの諸説が妥当するかどうかは、論理的次元において説得的であるばかりでなく、歴史的、発展的な事実によって検証できなくてはならない。大河内説においても、一応、検証の手続は経ている。すなわち、国際労働者保護およびILO成立の前史を検討して、人道主義者の訴えが無力であつたこと、世界市場の競争を背景とした現実的政策として国際労働者保護が登場したこと、国際労働運動のなかで立法化要求があつたことを歴史的事実としてとらえた

上で、自らの論理によりこれらを評価し、人道主義や国際労働運動の役割を副次的なものとして位置づけた。この際に、例えば、国際労働運動の役割が圧倒的に大きく、他の解釈の余地がないとすれば、彼の理論構成は異つたものとなつたに違いない。

しかし、伝統的社會政策論においては、歴史的・社會的事実によつて理論を検証してゆく科學一般の方法に必ずしも忠実でなかつた。歴史的・社會的事実の確定自体が一定の枠組みを必要とすることは言うまでもないから、これを一概に非難することは出来ないが、理論的枠組みと事實は照合され、不適合な理論は修正されなければならない。これは、國際社會政策論についても同様である。ILOは形成されて、戦間期、戦時、戦後の半世紀以上を経た。國際労働基準も豊富となり、また、さまざまな経験が蓄積されてきた。これらの事實に照らして國際社會政策把握の論理も点検されねばならない。例えば、伝統的社會政策論では次の点を説明し得ないのではないか。すなわち、大河内説を考慮して言えば、ILO加盟国の普遍性は、資本主義國間競争の範圍をこえている。その三者構成原則は労働者代表が使用者代表と対等であることを含意している。労働非商品原則は、労働者を生産要素たる労働力としてとらえず、労働生活における人間の尊厳や福祉を目指している。この目的は人道的願望であるかも知れないが、加盟國政府と資本の代理者たる使用者も制度上承認しているのである。これらは、理念的性格が強いが、これらの理念を実現するよきな國際労働基準が蓄積され運用されてきたのである。必然性ではなく選択と意思決定が、具体的展開を説明するのではないか。

伝統的社會政策論が不十分であるとすれば、これに代るべき方向は何か。まず第一に、ILOが International Labour Organisation の名の示すように國際機關(組織)である當然の事實を認めねばならない。國際機關では、

主権国家が公式的に同調する、事実的な機能にメリットを見出す、などして加盟し、自己の目的や利益を組織を通じて実現しようとし、組織はこれを通じてその目的を実現しようとする。組織と加盟国のバランスが崩れるとき——例えば組織が制裁を加えるとき、加盟し続けるより負担が大きいつき、加盟国は脱退の途を選ぶだろう。加盟国を他の個人以外の主体（企業、労働組合、市民団体等）に置き換えれば、各種の連合体が得られるが、そこでも、組織均衡論的視点が成り立つ。主権国家をメンバーとする国際的組織および公式目的を掲げるもの——例えば国際連合とその専門機関について組織均衡の関係は同一であろう。このように成立・存続する大規模な国際組織においては、最高意思決定を行なう総会、日常的意思決定や執行を行なう理事会や官僚制をもつことも、ほぼ共通している。しかし、ILOは労働問題を専門的課題としていること、三者構成の原則をとっていることにおいて他の国際機関とは区別される独自性がある。この組織は、課題を扱う際に、主要な活動結果として、国際労働基準を作り出してゆくが、この分野では、他の国際機関のモデルとされる慣行を發展させた。すなわち、多国間の外交的合意による条約の締結でなく、多数決により一種の議会で条約を制定し、これと区別された加盟国による批准という、個別的選択的な法的コミットメントが行なわれるものである。さらにこれへの組織としての監視がなされる。憲章を承認して加盟したことから、主権国家の自由意思が制限されるわけである。これは国際労働基準の手続的側面である。内容としては、ダンロップ (John T. Dunlop) 風に言えば、雇用関係の国際的レベルのルールを作り出して⁷⁾いる。ダンロップの労働関係システムによれば、周知のように、①雇用関係のルールの総体を労使関係システムとし、これを経済とは別個の社会のサブ・システムとみなす。②また、労使関係はレベルをもつ労働者とその組織、経営者とその組織、および政府（専門機関）の間の関係である。これら三者は独立の主体である。③労使関係システムは社会体制の相違をこえて共

通に成立する⁽⁸⁾。定義によりILO条約・勧告は国際レベルの雇用関係ルールである(①)。また②に関して言えば、労働者代表、使用者代表は、条約・勧告制定の過程ではスポークスマンを中心にまとまって行動する。総会における政府代表は、各国独自の判断で行動して、国内における議員に近いから一国レベルの政府や専門機関のような主体とはみなし得ない。しかしILO理事会等による政府等への働きかけの一部は、一国レベルの主役のひとつである政府専門機関に見合うと言つてよからう。③については動揺があつたものの、現在まで、そのようなものとして運営されてきた。ダンロップは、労使関係システムを規定しただけでなく、その決定要因について、技術、市場、権力関係をあげ、また安定要因としてのイデオロギーについて検討した。国際労働基準制定、実施の過程でも、これらの決定要因等の影響が認められる。

イデオロギーとしては、労働非商品原則、三者構成原則が内包する多元的国家観と労資協調主義、国際的協力の志向などがあげられる。このように、ダンロップの理論は、国際労働基準の分析にも有用である。しかし、国際組織のルールであることから修正が必要となる。特に重要なことは、ILO条約・勧告の制定と批准・受け入れは別個の過程であることである。後段の過程では各国レベルの法律制定等と同等の手続を必要とする。批准・受け入れにあつて、国際競争条件、国内における権力関係、イデオロギーなどが選別の基準として作用するであろう。

以上のような組織的・労使関係論的枠組みにもとづいて、現状を中心とした国際労働基準の性格と特徴を把握することとした。

二 ILOの基本性格——拡大された社会政策を担う国際組織

1 国際機関としての位置との関連

ILO条約・勧告について考察する場合、ILO成立と発展に関する歴史的事情、そのもとで成立した憲章における目的や事実上の基本機能について確認しておく必要がある。ILOには、主権国家が創設に加わり、または憲章や活動に利益を認め、または同調して加盟する。国際連盟のもとでは、その加盟国が直ちにILOのメンバーになることとなっていた。現在、国連加盟国は自動的にILOメンバーとなることはなく、憲章の義務を承認する旨ILO事務局長に通知することにより加盟することになっている。国連非加盟国の場合は、ILO総会における承認が必要である。⁽⁹⁾以上の簡単な叙述で明らかなのは、ILOは第一次大戦後は国際連盟、第二次大戦後は国際連合と不可分の関係にあることである。言うまでもなく、現在、ILOは国際連合の専門機関である。このことは第一に、ILOが国際社会の平和維持に貢献することを期待されていることである。ヴェルサイユ条約のなかに——後にILO憲章として独立する——この趣旨の規定がおかれていた。現行の憲章前文は、「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出来るから」、「そして、世界の平和及び協調が危くされるほど大きな社会不安を起すような不正、困苦及び窮乏を多数の人民にもたらす労働条件が存存し……（改善が急務であるから）」と書き出し「締約国は、正義及び人道の感情と世界の恒久平和を確保する希望に満たされて……憲章に同意する」と結んでいる。労働生活の改善を通じて平和を実現することが公式目的とされていると言える。

この公式目的が実現されているかを確かめることはむずかしい。しかし、平和に関わるこの目的から、世界のすべ

ての国を加盟国とする普遍性が派生するとともに、ILOが少なくとも建前上国際協調の場のひとつであるという性格も生じている。一九八四年現在で、世界の独立国一六七カ国うち国連加盟一五八カ国でILO加盟国一五〇カ国となっており、ミニ国家と少数の例外はあるが、国連加盟国とILO加盟国はほぼ等しく、加盟国のみた普遍性の要請——体制および発展程度を異にする国々を含むこと——はほぼ満たされている¹⁰。主権国家がメンバーであるから、その国益が害されているという判断により脱退が起り得る。これまでには、第二次大戦前および戦時に国際協調の破れた際、多数の脱退があったほか、個別の理由で脱退が起った。

第二に、国際連盟、国際連合との密接な関係から、これらの政策を、ILOも担うという特徴が生じる。第二次大戦後について言えば、国連が重要視してきた人権擁護、発展途上国の開発の促進などがこれである。ILOにとって最も重要な条約である八七号条約、九八号条約も、国連経済社会理事会からの要請をうけて成立したものである。人権に関する条約、とくに強制労働廃止に関する一〇五号条約、雇用および職業についての差別待遇に関する一一一号条約などは、ILOで重要視されている条約で批准数も多い。特に一〇五号条約は、五つの場合についてあらゆる形の強制労働を禁止するもので、懲役刑も強制労働に含まれるため、労働の領域をこえて実質的に人権擁護の機能をもつことが特徴である¹¹。例えば、反体制的思想の表明者に刑罰が課され労働を強制される場合や、ストライキに参加したことに對して罰として強制労働が課される場合などである。また、南アフリカ共和国のアパルトヘイトに對して、一九六四年、総会で労働問題におけるアパルトヘイト政策の非難宣言を發し、毎年その実施狀況が報告されてきた。一九八一年には宣言が改正され、ILOはアパルトヘイトに對する活動を拡大した。また、南アフリカにおける民族解放運動に技術的援助を行なうとして¹²。これらは国連活動の一部としての人権擁護とみなし得る。

第三に、ILOは国連の専門機関として発展途上国の開発のため技術協力を分担しそのための活動は機関の活動の重要な部分となっている。発展途上国は農業国であり雇用労働者でない農民が労働力人口の大部分を占める国も多い。ILOの最初の団結権に関する条約である一九二一年の一一号条約は小作農、分益農などを対象に含むものと理解されている。一九六八年の一二号勸告は、小作農、分益農等の労働者の生活および労働条件を改善する措置を提示している。開発の分野で重要なILOの政策は、世界雇用計画である。世界雇用計画と見合う国際労働基準は、雇用政策に関する一二号条約で、経済成長と経済発展を図り失業と潜在失業をなくすよう、政府は政策宣言しこれを追求すべきだとしている。

もっとも新しい雇用政策に関する一六九号勸告（一九八四年）は、六四年の雇用政策条約および勸告を補足するもので、人口、技術、地域開発等に対する政策を含む、総合的経済・雇用政策となっている。対象とする人々の範囲も雇用労働者をこえている。

このように、ILOの対象とする事項と人的範囲が明確に拡大したのは、フィラデルフィア宣言（一九四四年）で憲章の改訂を行なったことによるところが大きい。すなわち、同宣言では労働条件に加えて生活条件の向上を明示的にとりあげ得ることとし、人的範囲も拡大した。この結果社会保障、強制労働、差別禁止などについては、すべての人々全体に適用される条約が作られるようになったのである。⁽¹³⁾

以上、ILOの機能、特に第二次大戦後のそれは、ILOが国連の専門機関であることによって、伝統的社会政策論における競争条件の均等化、生産要素たる労働力の保全と云うには、あまりに広く、また労働者階級の国際的連帯による社会政策的施設の実現をはるかに超えるものとなった。

2 憲章における基本原則

当然のことながら、ILOの活動は基本的には憲章によって方向づけられる。主権国家である加盟国も公式にはこれを承認し、拘束される。憲章における基本的原則について検討しておかなければならない。基本原則として二つに注目する。

第一に、労働非商品原則である。これはヴェルサイユ条約およびフィラデルフィア宣言に記されているものである。前者の第一三編第二款第四二七条に、ILOが当面目標とすべき基本原則ないし課題が掲げられている。その第一が「労働ハ単ニ貨物又ハ商品と認ムヘキモノに非ス」との基本原則であった。この基本原則は、条文の文脈からすれば、労働者が「身体上、道徳上及智能上ノ福祉」を実現することが国際的課題であり、これは普遍的なものであるべきであると解されよう。すなわち、労働者一般における物的・身体的、精神的、社会的な福祉という理念を掲げたものである。これを総合的福祉とも言い換えることができよう。この原則は第一次大戦後の状況では、八時間労働制をはじめとする数項目に具体化された。フィラデルフィア宣言でも、ILOの基本原則の第一として「労働は、商品ではない」と再確認している。労働非商品原則は、労働力を商品として販売する労働者の地位を廃止することを含意していないことは、憲章の各文書の文脈から明らかであるが、しかし、単に生産要素たる労働能力が商品として売買される事態を、そのまま肯定するものではない。むしろ、労働者が独立した尊厳をもった人間存在であること、あるいはそのように取扱われるべきことを主張していると考えられる。ILOの人権一般および結社の自由への強い志向は、この原則すなわち、労働者の物的・身体的、精神的、社会的に尊厳ある人格としての要求に根ざすと考えられる。

第二に、三者構成の原則について検討しよう。ILOがこの原則をとっていることは周知の通りであり、国連と関

連機関の中でも特異である。この原則は、フィラデルフィア宣言の表現によれば、「労働者および使用者の代表者が、政府の代表者と同等の地位において、一般の福祉を増進するために自由な討議及び民主的な決定にともに参加すること」である。

ILOレベルでは、条約・勧告案を審議し票決する総会は政府二、労使各一のウェイトの構成となっている。ILOの政策決定のかなめというべき理事会の構成も同様である。技術議題（個別の条約・勧告案を扱う）に関する実質的審議する技術委員会は、三者のメンバー数はそれぞれ異なるが、投票にあたって、各側を同じウェイトになるよう調整する。産業委員会は、政労使均等のウェイトであるが、合同海事委員会は沿革上の理由から二者構成という例外をなしている。総会における代表の構成が、前述のようになっていのは、条約・勧告案等重要事項の採択には三分二以上の賛成を要すること及び政府が国内において批准に責任をもつことによるためで、他の考え方もあったが定着している。

三者構成原則では、数的でない立のみでなく、労働者代表や使用者代表が、自主的に選出され、それぞれ他の二者によって支配されない独立性をもち、対等の立場にあることを想定している。これは、単一の自主的労働組合があり、政治的に西欧型民主主義が行なわれる、欧米資本主義国の場合がモデルとなっている。また、労使代表がILOへの参加に意義を認めることも必要である。欧米資本主義国でも複数の労働組合が存在する国で、創立当初、代表性に關し問題を生じた。憲章によれば、加盟国政府は、使用者又は労働者をそれぞれ最もよく代表する産業上の団体がある場合には、それらの団体と合意して選んだ者を代表又は顧問に指名することになっている。第一回から第五回までの日本の労働者代表は日本とILO間の最初の争点であったが、民主主義的政治体制下になかった当時において、政府

は労働組合を否認し自ら手続を定めて代表を選出・指名した。労働組合も一時期、ILO排撃の立場をとった。⁽¹⁵⁾紛争を経て日本政府は労働組合を認めるようになったが、その後、外国の例では、ファシズム国家の労働者代表について、また、社会主義国の労使それぞれの代表の資格について争われたが、これらはいずれも前記のモデルと実態とのずれに由来している。⁽¹⁶⁾現在、社会主義国の労使代表は資格を認められているが、これは、体制をこえて労使関係制度は共通であるとのダンロップらの考え方と見合うものである。

三者構成原則がILOにとりいれられた、主たる理由は、連合国等の政府が、第一次大戦期に、大きな勢力となった労働組合との協力関係を必要としたこと、および国際労働運動の要求があったことである。服部英太郎が論じたように、ロシア革命の影響もあって資本主義諸国家の譲歩があったと評価すること、あるいは、当時においてILOが労資協調の機関であったとみなすことは可能であろう。しかし、この原則を定着させるにはILO創設期の事務局長トーマ (Albert Thomas) による努力があったとされる。すなわち、三者構成原則は、国際労働基準設定・運用の自明の論理や必然的傾向とは必ずしも言えず、むしろ、ILOという国際組織の手続的原則として、有効な実績を積み上げることにより定着したと考えることができるであろう。

三者構成の原則は、前述のモデルに立つものであるが、これは多元的国家観を背景としている。特に、労働者代表、使用者代表は政府から独立でかつ同等の立場で、政策について協議し、比重が異るとはいえ決定権を与えられている。日本をはじめ多くの国の政府は、このような国家観をとっていない。その場合、労働組合の独立性、公務員の団結権、人権などについて制限的・抑制的な政策態度を伴いがちである。なぜなら、一元的な国家観においては国家の領域内に真に独立した社会を認めず、その構成員の権利も制限されるであろうからである。

三者構成原則はもともとILOレベルのものであったが、各国レベルの手続的ルールとして国際労働基準のなかに取り込まれるようになった。手続的ルールのみを扱った文書としては、産業的および全国的規模における公の機関と労使団体との間の協議・協力に関する一一三号勧告（一九六〇年）と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一四四号条約（一九七六年）がある。これらは、協議・協力のみを規定し、決定には至らないが、労働組合の側から言えば、政策参加の制度と言える。一四四号条約は、ILO条約・勧告が広範な問題を扱っているため、批准されれば労働組合にとって広範な政策参加の機会となる。

ILOレベルでの条約案の選択について、労使代表は決定に参加するが、各国での批准は立法府の所管であり、労使の代表が参加することはない。また、個別政策について政府が労使と協議協力することを定めている条約・勧告も少なくないが、⁽¹⁷⁾今日の状況からすれば、一国レベルで消費者、自営業者、各主題の分野における専門家などについて労使と同様の地位を与えるべきだとの意見があり、わが国の審議会のなかにこれらのメンバーを加えることも実際に行なわれている。一四四号条約、一五二号勧告に関する条約勧告適用専門家委員会の報告は、労使が同じ地位を与えられていれば、他の代表が加わることも差支えないと判断している。⁽¹⁸⁾

結社の自由は、独立した労働者代表の地位の不可欠の柱である。八七号条約はこの意味でILOにとって特別に重要である。また、この条約未批准国を含めて、結社の自由委員会による監視制度が樹立され、その活動は盛況を呈している。ところで、結社の自由は、もともと市民的権利で、使用者の結社の自由も対等に認めている。三者構成の原則において、労使の平等な地位を認めることはこれと照応している。

3 総合的福祉の国際的ルール

ILOまたはその中心的活動である国際労働基準の基本的機能については、伝統的社会政策論が説いた競争条件の均等化(a)や、前述の平和維持への国際機関としての貢献(b)、労働者の総合的福祉(労働非商品原則)をあげることができよう。憲章には社会正義が平和達成の基礎であるとしているが、これは総合的福祉と同じ内容と理解される。社会的進歩も同義であろう(c)。このほかILOの活動が積み重ねられるなかで、指摘されてきた機能には、経済発展に從属しない社会開発(d)、国際的対応を必要とする労働問題(例えば移民、船員に関するもの)の処理(e)、そして拡大された社会政策の普遍的ガイドライン(f)などがある。最後のものは、全世界の労使と政府が討議して決めた政策は、その普遍性のゆえに、各国の政策指標となつているとするものである⁽¹⁹⁾。このように、ILO事務局に近い人々は多様な指摘をしているが、(f)は(c)の実現された形であり、(e)は(c)又は(f)の一部であり、(b)の平和維持への貢献は(c)を通じてなされる。また、(c)のため費用均衡化を図る(a)というように関連が考えられる。伝統的社会政策論における生産要素たる労働力でなく、労働者の、しばしば人間としての労働者の、要求の実現が国際労働基準の主要機能ということになる。その実現には主権国家間の外交交渉の形をとらず、三者構成の議会における討論・採決という手続により、少数の反対の政府があつても条約・勧告は成立する。この手続を通じて条約・勧告という形式の、国際レベルの雇用関係中心のルールが形成され、加盟国労働立法という国レベルのルールのモデルとなる。

ILOの三者構成は、関係者によつてしばしば自動車のアクセル(労働者代表)、ブレーキ(使用者)、ハンドル(政府)にたとえられると⁽²⁰⁾のことである。労働者は、労働非商品化の改善を要求し、使用者は国際市場の条件をふまえてブレーキを踏み、現実にこれに対応する。技術的諸要素および各国レベルにおける権力関係は事務局の原案準備の

過程で詳細に調査される、各国の法および慣行 (law and practice) を形成している。総会、理事会等の運営にあたって、公式、非公式に各国政府とそのグループ、労使団体がそれぞれ影響力を与えようと行動している。国際的ルール形成の背後には、労資間および国家・体制間の二つの協調が可能である(a)、多元的国家観による西欧資本主義モデルの労使関係が普遍的に妥当する(b)、国家・体制をこえて労働者・人間の要求に普遍性がありこれを共通ルール化できる(c)、という前提があるといえる。その一部は憲章に明示されているが他はそうではない。これらはイデオロギー的性格の強い思考であって、加盟国政府が全面的にコミットしているわけではなく、波瀾を含みつつ維持されてきたものである。

三 条約・勧告の批准・実施

1 体系と条約批准の概況

ILOは、毎年総会を開き、個別具体的な主題ごとに条約・勧告を制定してきた。詳細な手続規定が漸次形成され、これにより能率的な審議がなされている。一九八四年現在で、条約一五九、勧告一六九となっており、一年当り約五件に及ぶ。歴史の浅い時期や第二次大戦後、多数成立したことが当然としても、近年もかなりのスピードであるため、十分な審議を行なえないとの不満が起こっているほどである。

毎年の技術議題は、計画的というよりは時々々の必要に応じて、理事会により決定されてきた。そのため、条約・勧告は、必ずしも首尾一貫した体系をなしてはいないが、毎年の蓄積によって、雇用関係の領域をほとんどカバーし、人権その他の領域へも拡大している。しかし、これらは逐次制定されてゆくため、全体としての制定のスピー

ドが早いにもかかわらず現実に適合しなくなっているものがある。ILO条約は、予め廃止を予定しない慣行により、批准した条約を当該国が廃棄することはあるが条約そのものは消滅しない。このため実効性のない条約が残り、条約数を多くしている面がある。条約は通常二つ目の批准がなされて一年後に発効することになっているが、海事関係では厳格な条件がおかれていることもあって、これらを中心に、制定後多年を経て発効しなかった条約がある（一九六〇年までに成立したもので九）。他方、古くなった条約の改正の努力もなされ、現時点で四一は改訂されている。戦前（一九三九年以前）の条約は六七であるが、そのうち、現在でも有効なもの、約半数である。これら条約中には、工業の労働時間（一号）、週休（一四号）、最低賃金決定制度（二六号）、強制労働（二九号）、四十時間制（四七号）など現時点でみて各国に影響力をもつものがあるから、古い時期の条約がみな時代遅れになつたわけではない。初期には個別的事項、特定の人的範囲について条約・勧告が作られたが、最近は、包括的基本条約も作られ、人的範囲を拡大する努力もなされている。

一九八三年末まで、五一三七の批准があり、一国当り三四（日本は三七）、西ヨーロッパ六〇、東ヨーロッパ五〇、アジア太平洋地域二〇などとなつている。⁽²¹⁾分野別に著しい特徴があつて、結社の自由を含む人権関係の批准数は多く、労働時間や社会保障などで産業負担に影響の大きいもので批准数は少ない。このことは、人権保障の機能が競争条件均等化機能より強いことを実証するものである。批准促進の努力もなされ、特にILO創立五〇周年にあたる一九六九年に、一七の基本条約（うち人権関係六）について、条約勧告適用専門家委員会の報告が出されている。

第七〇回総会（一九八四年）においても日本の田中良一労働者代表は、この一七条約のうち日本では八条約しか批准していないと政府の態度を批判しており、日本にとつては、一五年前のリストがなお政治的課題である。⁽²²⁾最近では

理事会は国際労働基準の見直しを行ない、一九七九年に、既存の条約・勧告の仕分け及び新たに対象とすべき主題のリストアップを行なった。その結果は、

(条約) (勧告)

優先して批准または適用を促進すべきもの 七八 七六

改訂が適当なもの 一六 一四

その他の既存文書 六三 八一

新しい文書の形成が適当な主題 四三

の通りであった。⁽²³⁾その後、総会の技術議題の選択にこの表が参照されたが、現在この分類の再検討が計画されている。

2 基準の形式

ILO条約は、加盟国が批准した場合、当該国はこれを遵守する義務を負い、ILOは後述の監視を開始する。勧告は批准ということがないガイドラインである。この相違のため、労働者代表は条約の形式を推進しようとする傾向がある。使用者代表はこれと対照的立場にある。保守的な政府も同様である。そこで労働者代表が条約形式にこだわると不成立となるおそれがあり妥協が図られる。この妥協に至るまで時間がかかり過ぎるとの批判もある。

条約は批准されないと加盟国に法的義務は生じないが、普遍的な雇用関係のルールとして各国政策のガイドラインたり得る。未批准であるにもかかわらず実質上影響を与えることとなる。条約の監視は厳格であるので条約の基本的部分は受け入れるが、その他の部分の適応ができないような場合もあろう。他方勧告に強制力がないが、各国立法で

尊重して大きな影響力をもった例もある。国内で立法化されないが団体交渉の主題となることもある。これを労働時間関連基準についてみれば、第一号条約は批准がはかばかしくなかったが、各国に八時間労働制を普及するに大きな影響を及ぼした。四十時間制を規定した四七号条約も同様である。一九三六年の有給休暇に関する条約・勧告は、各国に制度化を促した。⁽²⁴⁾ このように見ると勧告は国内政策のガイドラインとしては条約と類似した機能をもち得るし、条約も批准しない国にとっては勧告と差異がない。このことは、勧告以外のよりインフォーマルなガイドラインも有効であるとの認識に導く。総会における決議、安全衛生分野におけるモデル基準、産業委員会の結論・決議などがこれである。⁽²⁵⁾ これらは技術的な主題に関した簡易な手続で、きめ細かく諸条件に対処しうるとされる。⁽²⁶⁾

国際労働基準のうち条約とその他の形式のあり方が問題となるが、条約と勧告については、人権、労働条件、安全と健康、社会保障などについては、総会が条約の形式を選択する傾向がある。他方、開拓的な新しい課題、目的実施に多数の方法がある場合などに勧告が採用される傾向がある。条約を補足するため勧告が用いられることも多いが、これは条約より高い水準を設けたり詳しい内容とする場合である。

3 基準の高さと柔軟性

国際労働基準の高さをどこにおくかは、基準設定の基本問題である。国際労働基準が社会的進歩をもたらす手段であるとする、加盟各国の現状を確認するにとどまってはならないことになる。そうかと言ってごく少数の国のみで達成されるようなものであつては国際的基準として意味をなさない。第二次大戦後は、およそ右のような幅の中で基準が設定されてきた。⁽²⁸⁾ そこで、条約によりこのような高さの基準が設定される場合、できる限り多くの国が批准でき、

その意味での普遍性を保つため、柔軟性をどのようにもたせるかが問題となった。このことは、労働基準の内容に関して普遍性を犠牲とすることであり、そのため柔軟性はこれまで国際労働基準の基本問題として取り扱われてきた。前項で述べた、条約で一般的基準を、勧告で高い基準を設定することも柔軟性を実現するひとつの方法となる。柔軟性をもたらす形式はいくつかある。例示しよう。柔軟性実現の方法を複数もつ条約は、最低就業年齢条約（一三八号）である。この条約では批准のときに一五歳を下回らない最低年数を宣言しILO事務局長に通知することとなっているが、経済および教育機関が未発達な国では、労使団体との協議の上、一四歳とすることができる。また、経済の未発達など特定の条件にある国について、類似の手続の上、適用範囲を限定できる等となっている。社会保障（最低基準）条約（一〇二号）も、顕著な柔軟性の規定をもっている。すなわち、批准国側で条約の適用される部分（種類別給付に関する部分）を一定の限定のもとに選択できること、および、経済および医療施設の未発達な国は一定の規定について例外規定を採用できることになっている。宣言的条約といわれるものでは一般的な政策がとられることを規定し、漸進的な改善に期待している。例えば、差別待遇（雇用及び職業）条約（一一一号）では、批准国は職業についての機会及び待遇の均等を促進する国の方針を明らかにしこれに従うべきこととしており、この方針を実現すべき領域は示されているが、政府はその自由裁量によってプログラムを進めることとなっている。立法によるか労働協約によるか等も選択の自由がある。

普遍的基準か地域的基準かも、国際労働基準のあり方をめぐって論争点となってきたものである。これも普遍性と柔軟性の対立の一種である。経済発展の程度や制度・慣習において、ブロック内で類似している場合に、地域の国際労働条件を設けることが実態に即しており望ましいという考え方が一方、下位基準を設けることに強い批判があ

り、ILOの基本的立場は、世界的基準を固執するものであった。なお、戦前においては植民地、戦後においては旧植民地から独立した新興国を主として考慮した条約・勧告がありこれを地域基準と同性格のものとみなす考え方もある。⁽²⁹⁾しかしこれらは発展途上国における社会進歩により先進国との格差を縮めようとしており、柔軟性の問題とはヴェクトルを異にしている。

4 国際労働基準の限界と技術協力

1)3に述べたように、拘束力を伴う条約の批准数は多いとは言えず、また国際文書の形式と、柔軟性をどうするかが主要な論点となってきた。これは外形上は、政治的な過程の問題である。すなわち各国への適用を考慮して文書の形式が、三者構成会議の多数決という政治過程で決められ、次に各国レベルで、適用と対応する国内的ルール形成が再び政治過程で決定されねばならない。二重の政治過程の調整が、形式の選択と柔軟性条項の問題となっている。ただなぜこれが問題となるかと言えば、主要なものは発展途上国の経済・社会的条件が低いことである。右の調整は円滑には行かず、批准数は多いとは言えない。成立した条約は各国が批准するか、批准しないままで国内政策に影響をもつか、放置される。勧告についてもこれに並行した取扱いとなろう。条約批准が容易に進まない理由としてILO事務局は、経済的・社会的条件、連邦制などの法的制限、当該国における主題との関連性、条約側の問題(詳しくすぎる、高すぎるなど内容と批准後監視をうけること)などがあるが、政府トップの無関心、冷淡さによるところが大きいと観察している。⁽³⁰⁾それは政権が交替して、ILOの基本思考に同調し国際労働基準をモデルとした社会政策を積極的に進めるようになると、批准が急速に進むといった経験によって確かめられる。伝統的社会政策論の「必然

性」でなく、自由裁量の幅のある事例である。発展途上国が経済的・社会的条件から、高い発展段階で生まれた制度を受け入れ難いという問題は文書形式、水準、柔軟性の選択が適切であれば条約批准の困難としては緩和されているはずである。

文書の形式、水準、柔軟性の問題は、内容的には多分に経済的な南北問題である。人権関係の条約などでは、柔軟性を認めるべきでないとの意見が総会レベルでは支配的のようである。他方、国際労働基準は社会進歩を目指すため、すべての国が短期間に条約を批准することはあり得ないとされる⁽³¹⁾。これらは、国民経済へのはねかえりの明らかな条約に関して言われたものであろう。そこで、国際労働基準の適用を促進する側からすれば、国際労働基準受容に関し、経済的・社会的条件が、著しく支障となる発展途上国への援助が問題となる。

国際労働基準とILOの技術協力との関係については、およそ以下のような運営がなされている。ILOの技術協力には、労働立法自身に関するものから国際労働条件と関係のないものまでがある。最初の場合は、法令中に条約・勧告を具体化するように努める。多くの場合には、間接的に国際労働基準と関わりが生ずるので、条約批准に至らないまでも、条約・勧告のガイドラインと抵触することのないように配慮する。派遣される専門家には、当該国と国際労働基準の関係を理解させ、専門家の作成する勧告は、事前にILO事務局の担当部門でチェックすることになる。

ILO条約・勧告は総合的福祉を実現するための手段としては限界がある。特に、社会的問題で法的規制になじまないものがある⁽³²⁾。また経済条件、市民的権利一般などが労働問題に影響を及ぼしている場合に、法的労働基準を設けても改善の見込が少ない。第七〇回総会報告でも、事務局長が、農村開発などは国際労働基準で対処し得ないとしている。二一でふれたように、発展途上国の開発の課題についてILOは宣言的条約、経済政策的指針に近い勧告、世

雇員計画、技術協力などによって対応している。ここでは、条約・勧告は第二義的位置を占めるにすぎない。

以上要するに、加盟国間の経済条件の格差を有力な背景として、柔軟性をもつ条約と勧告が成立するが、各国の政治過程から、条約の批准はあまり進まない。勧告もあまり尊重されない。これが第一の国際労働基準の限界である。国際労働基準のもうひとつの限界は、発展途上国の農業分野などを中心に、条約・勧告が有効な政策手段たり得ない領域があるということである。この広大な分野では、技術協力にもかかわらず、経済・社会条件を容易に改善することができない現実がある。伝統的社會政策論の国際労働基準の限界の把握は修正を要する。

四 国際労働基準の監視

ILO条約が批准されるとILOによる監視が行なわれる。勧告についても、加盟国は憲章により報告を求められる。この監視制度は国際機関の条約でもすぐれたものとされ、他のモデルともなっている。制度については、飼手・戸田やバルティコスによる紹介があり、運用については第七〇回総会の事務局長報告に述べられているので詳しく立入らない。監視機構とその運用には以下のような特徴を指摘できる。これは、既述(二三)の、ILO加盟国にほぼ共有されている基本思考に見合うものである。

第一に、批准した条約は、経常的監視の対象とされるが、その手続は、条約勧告適用専門委員会の準司法的判断を基礎として行なわれる。これには西欧民主主義体制における裁判手続上の公正さが配慮されている。総会や各国から独立した専門家が、書面に基いて公平・客観的に判断し、判例が蓄積されてゆく。また、政府報告につき労働者代表から批判が寄せられればそれを政府に通知して弁明させる等である。西欧民主主義モデルがここでも適用されてい

るわけである。憲章上の苦情処理手続も同様である。

第二に、批准した条約に加盟国の法令等が違反していることが見出された場合に、かつて存在した経済的制裁の制度は廃止されたから、厳しい制裁措置はなく、国際社会における道義的圧力や助言協力などによって処置される。専門家委員会は、加盟国の違反があり、重要な場合、報告書に意見 (observation) を記載する。その一部について三者構成の条約勧告適用総会委員会で討議される。この際、政府は指摘に対して、どのような困難があるか、どのように改善するか等について説明し、委員から質疑をうける。委員会は報告を総会本会議に提出することになるが、その報告の中に、一九五七年以降、条約違反が永く続き、重大なケースについて、注意を喚起することとなり、現在特別リストおよび特別項目が設けられている。これは、公式な制裁ではないが、実質的制裁であるとみなす見解もあつて論争点のひとつとなつて⁽³³⁾いる。直接接触 (direct contact) とよばれる手続きは、専門家委員会が手続を進めるなかで政府と接触して条約との乖離の事情を明らかにするとともに、改善を説得するものであるが、実績がよく、注目されている。専門家委員会の報告は、その権威によつて加盟国政府に説得的影響力を持ち、総会委員会の手続や直接接触も道義的説得の性格をもち、各国は国際的協力の精神に促されて、これに応じている。結社の自由の分野における特別な監視機構である (理事会の) 結社の自由委員会の場合も、委員会の判断 (解釈と事実認定) にもとづき、必要な場合に付帯する勧告を加盟国政府が尊重することが期待されている。經常的監視に限らないが、制裁ないしそれと受取られる措置がとられて不満な加盟国は脱退する (南アフリカ共和国、ポーランド)。監視は国際協調の精神に依存していると解される。なお、これは各国政府が真に国際協動的に行動するというよりは、共有されているイデオロギ―に拘束されることを意味する。

第三に、監視手続においても、三者構成原則が採用され、特に政府から独立に労働者代表が行動する。条約勧告適用総会委員会のほか、結社の自由委員会も三者構成の原則により形成されている。労使団体とくに労働組合は、ILO事務局側から国内における批准された条約の実施について監視の役割を期待されている。また、団結権の侵害に関して、結社の自由委員会を頻繁に利用している。イデオロギー的には多元的国家観があることはさきに述べた通りである。

第四に、国際労働基準が体制を超えて妥当するという考え方は、条約の適用監視についても多数の支持を得ている。条約勧告適用専門家委員会は、条約の適用は加盟国に対し体制のいかんにかかわらず画一であるべきだとの見地をとってきた。これに対し、現在、東欧諸国は、専門家委員会の構成が不公正であるとともに、この委員会が経済的・社会的・政治的システムの相違を無視して、超国家的判断をしているのは主権を侵害するものであると批判を提起している。ここには、いくつかの論点があるが、そのひとつは経済的・社会的・政治的システムが違えば、条約や法律の解釈も違うことがあり得るということであろう。第七〇回総会の討議では、専門委員会の従来からの見解を支持する者が多かった。もしも東欧側主張を認めると、世界共通の国際労働基準は成立しないこととなり、ILOの基本機能が否定されかねない。

五 理事会および事務局

継続的組織体としてのILOは、意思決定しそれを実施する。主要な意思決定は総会が行なうが、総会議題と諸会議の開催の決定、事務局長の任命、決議に関する措置、条約・勧告の適用の運用に関する事項、総会に提案すべき予

算案の審議等は理事会の職務である。ジョンストンは、理事会は執行委員会、重役会議、権力の家であるとしている。⁽³⁴⁾ 結社の自由委員会も理事会に属する。国際労働基準については、条約・勧告の制定改訂の政策を立案し、監視についても重要な機能、すなわち監視を担当する委員の任命（正式の苦情処理に関する審査委員会、条約勧告適用専門委員会）、理事による委員会の構成（結社の自由委員会）に当たり、憲章による加盟国の報告主題、形式等の決定、委員会等による審査結果の処理などを行なう。

理事会は現在三者構成の五六名の理事から成り、政府理事は二八名、このうち一〇名が主要工業国の常任理事で日本の代表も含まれる。主要工業国による常任理事の制度は、ILO成立当時の沿革によるものである。経済的には、先進資本主義国のリーダーシップによる競争条件均等化の狙いを制度化したものと評価することができよう。しかし、拡大された社会政策を扱う国際機構としての政治的側面から、具体的には発展途上の加盟国が増大したことから、常任理事制の見直しが日程にのぼっている。

事務局長と事務局 (the International Labour Office) は、理事会の指揮に従うが、憲章上の独自の権限もあり、事実上は理事会の運営を相当程度左右する役割を果たしている。理事会が、通常年三回会合する会議体であるのに対して、事務局は永続的官僚制であることから、機構の事実上の政策決定と運営の方向に事務局が影響力をもつことになる。これは各国の官僚制におけると同様である。しかし、国際機構の場合は、機構の存続自体が事務局によって保たれるとも考えられる。即ち、総会や理事会の決定を実施したり、これらの書記局となったり、議案審議の諸準備をすることがなければ、機構は永続できない。ILO事務局もこのような役割を果たしてきた。ILOという国際機構が、国際協調の精神による加盟国の結合体であるから、その事務局も制裁に代表される権力をもっていない。この点

では一國の官僚制と性格が異なる。しかし、ILO事務局は、職員の技術的・専門的知識と能力、國際機構としての情報収集能力などによって、上述の役割を担ってきた。國際機構として、各國の情報を得易いし、また、新しい技術的問題については、世界的權威者に会合してもらうことができる等の有利な地位にある。また各國から採用された専門的能力のある者が、ILOの諸活動を担ってゆくことによって、議會、理事会の平均的メンバーをリードできるような知識を蓄積し、テクノクラートとなつてゆく。

國際労働基準について言えば、事務局は、技術議題について、審議の各段階の報告書や質問書を作成し、最終の条文に至るような整理を行なつてゐる。理事会による技術議題の選択についても原案を準備してゐる。監督の段階でも、委員会等で審議すべき素材は事務局職員が作成してゐる。直接接触到職員が派遣されることもある。發展途上國に職員が派遣されて、立法などについて助言したり、技術協力に当たる専門家に國際労働基準について必要な示唆を与える。

ILO条約・勧告には原則を表明した宣言的条約もあるが、大部分は特定の、技術的である。宣言的条約もそれを具体化する勧告やプログラムを伴つてゐる。これを、ILO官僚制が、技術的性格の強いルールを作り出してゐると評価することができよう。大河内一男はILOの情報機能を極めて高く評価したが、これは資本主義國の社会政策立案に参考資料を提供するという意味においてであつた。しかし、ILO事務局は、文書作成の過程で、体制と經濟發展の相違をこえて広く情報を収集し、質問を送り、ひとつの条約・勧告原案を作成してきた。体制を超えた國際労働基準の基本思考がこの過程で貫かれてゐると言えよう。

六 日本に対する影響——その特色

加盟国の側から国際労働基準との関係を検討する際、しばしば条約批准数が問題となる。本論文でもこれを用いた。しかし、これは、各国がどの程度、国際労働基準に関っているかの大まかな指標で、立入ってみなければ意味がない。例えば、条約制定から批准まで協議などに時間がかかること、当該国と関係の少ない特定層を対象とした条約もあれば、改訂された条約があること、適用範囲の狭い条約もあれば、包括的フレームワークの条約もあること、立法ではなく協約により処理する慣行の国もあること、⁽³⁵⁾さらに批准していなくとも重要部分で基準を満たしている場合があるうし、勧告が政策に反映しているかどうかについても考える必要がある。連邦国家では条約批准に特別の困難が多いことも考慮しなくてはなるまい。さらに、批准条約と国内法の乖離が大きい国もある。このように批准総数の比較は十分有意味ではなく、内容に立入った考察が必要となる。

いぜん形式的な比較であるが、批准の内訳から検討しよう。まず日本が批准している三七条約のうち二条約（八〇号、一一六号）は機構に関するものである。これを考慮外としよう。三五条約のうち一〇が海事関係である。二三で述べた国際的対応を要する労働問題に関する領域である。つぎに、日本の脱退（通知一九三八年、発効一九四〇年）以前に批准したものが一四、戦後になって一九三九年までに成立した条約を批准したものが五つである。この一九の条約中七は、すでに改訂条約ができている。再加盟（一九五一年）以降、批准がまとまってなされた時期がある。一九五三（³⁶五七年（八）、七一（七五年（七））に集中している。偶然的要素もあるうが、批准促進の背景があったことが知られる。もっともその中間で重要条約が批准されている。

第1表 主要 ILO 条約の批准状況 (1984年1月現在)

	OECD (除 く日本) 23 カ国の批准	アジア10 カ国の批 准	日本 の 批准(○)
基本的人権			
87 結社の自由・団結権*	20	4	○
98 団結権・団交権*	18	7	○
29 強制労働*	20	9	○
105 強制労働廃止*	22	5	×
111 差別待遇 (雇用・職業)*	18	4	×
100 同一報酬*	22	3	○
社会政策			
117 社会政策	3	0	×
労働行政			
81 労働監督*	20	6	○
雇用政策および職業安定組織			
88 職業安定組織*	18	5	○
122 雇用政策*	18	2	×
賃金			
26 最低賃金決定制度*	17	(1) 3	○
99 最低賃金決定機構 (農業)	12	2	×
95 賃金保護*	10	3	×
社会保障			
102 社会保障 (最低基準)	16	0	○
118 内外人均等待遇	10	3	×
最低年齢			
59 工業最低年齢 (改正)	(4) 1	3	×
母性保護			
103 母性保護 (改正)	6	0	×
労働時間			
1 労働時間 (工業)	[3] 7	4	×
30 労働時間 (商業・事務所)	[1] 5	0	×
47 40時間週	4	0	×
14 週休 (工業)*	17	5	×
106 週休 (商業・事務所)	7	4	×
52 有給休暇	(2) 5	1	×
132 有給休暇 (改正)	8	0	×

国際労働基準の基本性格

140 有給教育休暇	6	0	×
世界的に批准の多い条約			
11 団結権（農業）	21	6	×
19 均等待遇（災害補償）	18	7	○
89 婦人夜業（改正）	8	4	×
45 婦人地下作業	17	6	○
16 年少者体格検査（海上）	18	6	○
国際労働基準			
144 三者協議（国際労働基準）	16	2	×

- (注) 1 アジア10カ国は、フィリピン、タイ、ビルマ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ
 2 「世界的に批准の多い条約」は1984年1月現在で61カ国以上の批准あるもの。改訂されたものおよび前掲のもの（*印）を除く
 3 () 改訂条約批准により廃棄されたもので外数
 [] 条件つき批准で外数

つぎに、創立五〇周年（一九六九年）にあたり批准促進の対象とされた一七条約および、これ以外でも世界的に批准の多い条約などについて、OECD諸国、アジア諸国と比較した第一表をみよう。ここから次の点が明らかである。

① 基本的人権関係では、OECD諸国の批准は高いが、日本は一〇五号、一一一号が未批准である。② OECD諸国で二分の一以上の批准率を基準とすれば、宣言的条約である一二二号を日本が批准していないことが目立つ。③ 労働時間関係の条約は一四号（工業の週休制）を除きOECD諸国も批准率はきわめて低い。日本は全部批准していない。一七条約グループの中、OECD諸国の批准率が低いものがあり、これらは日本も未批准である。日本の未批准の条約の型は先進諸国と似ていると言えよう。④ 世界的に批准の多い条約のうちで日本は一一号条約を批准していない。⑤ 一四四号条約（一九七六年）はOECD諸国の半数が批准しているが、日本は未批准である。⑥ アジア諸国の批准率は低い。二分の一を基準としてみると、人権の一部、行政組織および世界的に批准の多い条約で批准がすすんでいる。アジア

諸国の過半で批准して日本で未批准なものは、一〇五号、一四号、一一号である。

要するに、すでに述べた人権保障の傾向と競争条件均等化の困難という國際的傾向はここでもほぼ確認されるが、日本の場合、一〇五号、一一一号の未批准は、この傾向から乖離していると言えよう。世界的に批准率の低い労働時間関係条約の中で、工業における週休制（一四号）は、先進国では、二〇年代から三〇年代に批准し、發展途上国は最近でも批准している。先進国の現代の水準としては時代遅れであろうが、休息権に関する基本的なものと考えられ、日本の未批准はやはり世界的傾向からの乖離を示すと考えられる。

國際労働基準が各国に影響を及ぼすルートとしては、まず、批准と関わりなく国内の立法や団体交渉の基準となることである。つぎに条約批准前後に国内法の改正整備が行なわれるものである。適用に関する監視が厳格化したため、批准又は当該国について発効前に国内法の整備を図ることが一般化してきた。⁽³⁷⁾ 第三には、批准後、監視機構の指摘によって国内法等との矛盾をなくすものである。そのほか、國際協調の精神からいったん批准した条約はまれにしか廃棄されず、批准後は国内法等の下支えとなることもある。日本においては、第一のタイプの影響として、労働基準法の制定にあたって、八時間労働制、有給休暇制等がともかくも導入されたことや、労働組合の時間短縮要求でILO基準が引用されてきたこと、國際労働基準で新たに社会政策に登場してきた有給教育休暇制について、これまで奨励的な行政態度がとられてきたことなどを例示できる。ILO勧告で國際的にも影響力が大きかったものとしては、母性保護、年次有給休暇、四十時間労働制、雇用の終了などがあげられる。⁽³⁸⁾

各国とも第二のタイプの影響がみられる。批准前に漸次改善が行なわれる場合には、國際監視機構の側でも影響を正確に把握できない。日本では、脱退前においても批准に対応する立法を行なってきた。⁽³⁹⁾ 現在、國際条約批准前に國

内法を整備する慣行が定着しており、このタイプの影響が明瞭である。しかし、この慣行は、現在経験しつつある、婦人差別撤廃条約と男女雇用機会均等法案審議のように、国際的なコミットメントが先行して国内の政策変更が行なわれる事例に徴すると、ILOのいう社会進歩を遅らせることになりかねない。この慣行は、また、宣言的条約の批准を日程に上りにくいものとする可能性をはらんでいる。一九六九年の専門家委員会報告は、日本政府が一二二号条約を批准できない理由として生産的で自由な完全雇用は貨幣、財政、産業分野における行動により実現されるもので、明確に定義できないとの理由をあげたと報告している。条約の意味における完全雇用は明確にとらえ難く、また、経済財政政策等と関わるので、それらを含めて、監視をうける条約の批准を躊躇しているものと推測される。①の一一一号は人権関係の条約であるとともに宣言的条約である。雇用における差別待遇廃止は各国とも長期的政策努力を必要とする課題であり、批准前に条件を整えたとすれば批准は半永久的に不可能とならう。

前記の慣行によって、日本では第三のタイプの影響は起りにくく、忠実に批准条約を遵守する国とみなされている。事実、条約勧告適用委員会の指摘も少ない。しかし、八七号条約と関連して消防職員の団結権が久しく問題とされている。⁽⁴⁰⁾ 人事院勧告の取扱について結社の自由委員会が指摘されている。このように、条約遵守に忠実な日本の場合にも公務員の労使関係では、国際基準と国内の制度および運用との間に摩擦がある。

重要条約で未批准の一〇五号条約は、公務員の一定の行動が刑事罰の対象となること、批准できない主な理由と推定される。公共部門の団結権に関して発生した八七号条約批准問題は、戦後におけるILOと日本との間の最も大きな争点であった。条約の批准としては解決したわけであるが、公務員の労働基本権をめぐってはなお、国際労働基準との乖離や摩擦を生じているわけである。

ILOは、国連専門機関であることと、そのイデオロギーである多元的国家観や西欧的民主主義のモデルによって、基本的人権を重視するとともに、公共部門・公務労働者について国家から独立の主体を認める志向を示してきた。団結権を制限される公務員もできる限り狭く限定しようとしている。戦後の日本政府の指導者は、その性格上、右の基本理念にコミットしているとは言えず、これが公務・公共部門における乖離と摩擦を生ずる主な背景となってきたと考えられる。公務・公共部門以外を含む一般の人権についても同様である。日本政府が、技術協力・職業訓練などの面で、——経済発展への寄与の面で——ILOに積極的に協力しようとしていることは、事実であらう。⁽⁴⁾ここでは、ILOの国際協調の理念にコミットしていると言えよう。しかし、ILOの理念は同時に、一九三〇年代以来経済発展を社会進歩の手段として位置づけることであつた。⁽⁴²⁾国内においても、生産性優先や集団主義の価値基準から、個人の基本的人権や休息に関する政策が、無視されるのではないとしても第二義的に取扱われてきた事情と照応すると考えられる。

最後に⑤の一四四号条約について。この条約は、三者構成の原則を国内におけるILO諸手続に適用するものである。国際労働基準と加盟国の社会政策とを緊密化する効果を目指したもので、ILO側としては重要な条約である。国際労働基準について討議した第七〇回総会でも事務局長が各国による批准を訴えた。日本では、同条約が予定するようにILO条約・勧告について、システマティックに検討してきたとは言えない。条約批准の時期的な波がみられるのもこのような事情があるう。

憲章にもとづいて加盟国は、総会后、新たに成立した条約・勧告を権限ある機関(国会)に提出する義務があり、日本でも履行しているが、実質討議は行なわれない慣行である。労働省に三者構成の国際労働問題連絡会議があるが

事務的打ち合わせを中心とする運営に終っている。労働組合の闘争によって八七号条約、最低賃金に関する二条約が批准されたことは、ILO側からみても顕著な経験であつたらしい。⁽⁴³⁾これは、その時々々の国内的必要に応じてILO条約・勧告が利用されていることである。このような関係は、ILOの主要機能である国際労働基準の分野で、「労働外交」はあつても国際協調に欠けることであつて、ILOの政策の重点、国際労働基準の体系等が国内に周知されず、また、批准の緊急性がないため、先進国の社会政策に示唆の多い勧告も放置されるといった事態を避けられない。

一四号条約は、国際的雇用関係のルールを決定する過程と国内における対応する過程を連結する手続的ルールであつて、これが選択されれば、日本は国際労働基準に関して単なる労働外交から国際協調の方向へ移行することとなる。

(注)

- (1) 国際労働基準 (international labour standards) は、通常、国際労働法を意味している。しかし、法的拘束力のない技術的指針なども含めることがある。バルティコスによると、国際労働法は、ILO憲章、条約、勧告、監視機構による判例のほか、欧州会議の文書、ECの基準、地域文書、二国間条約で労働に関するものである。ニコラス・バルティコス「国際労働法」R・プランパン編、花見忠監訳『労働問題の国際比較』(日本労働協会、昭和五八年)所収。
- (2) ここでは一九五五年頃までの日本の社会政策学およびこれを引き継いだ理論をいう。
- (3) 今城義隆「国際社会政策の構造と体系——ILOと日本の社会政策」『社会政策』叢書編集委員会編『国際化する労働問題と社会政策』(啓文社、一九八四年)所収。
- (4) 同書一三一ページ。
- (5) 同書二ページ。
- (6) 服部英太郎『社会政策総論』服部英太郎著作集第六卷(未来社、一九六七年)二九六ページ。

- (7) ダンロップの理論は、一國レベルまでを取扱っているが、「超一國レベル」に適用する試みも、森五郎等によってなされている。しかし、これは多国籍企業を扱うものであった。そのように限定するのは政府を労使関係の主役とみなさないことによると考えられる。森五郎編著『日本の労使関係システム』（日本労働協会、一九八一年）
- (8) ダンロップが、研究休暇でジュネーブに滞在中に、『*Industrial Relations Systems, 1958*』を書いたことは興味深い。彼は、ILO事務局を情報源として利用した模様であるが、その活動を日常担っているILO職員は三者構成の原則等を暗黙に想定して資料収集、整理、伝達したのであろうと推測される。
- (9) 飼手真吾、戸田義男『ILO 国際労働機関』改訂版（日本労働協会、一九六〇年）四一～四六ページ。
- (10) 今城義隆、前掲論文。
- (11) 吾郷真一「隠された人権保障——強制労働に関するILO条約による国際人権保障」『ジュリスト』七八六号。
- (12) 長谷川順子「国際労働機関（ILO）における人権保護」、高野雄一他編『国際人権法入門』（三省堂、一九八三年）所収。
- (13) ニコラス・バルティコス著、吾郷真一訳『国際労働基準とILO』（三省堂、一九八四年）四一～四二ページ。
- (14) 飼手・戸田、前掲書、五九～六七ページ。
- (15) 花見忠『ILOと日本の団結権』（ダイヤモンド、一九六三年）六四～六九ページ。
- (16) バルティコス、前掲書、二三～三一ページ。飼手・戸田、前掲書九一～一〇二ページ。
- (17) 約六〇の条約で協力・協議の規定がある。ILO, *In-depth Review of International Labour Standards*, GB 194/PFA/12/5 November 1974.
- (18) ILO, *Tribartite Consultation (International Labour Standards), General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, 1982, p. 19, par. 67.
- (19) バルティコス、前掲書八～一七ページ。および注(17)の資料。なお後者は社会正義（尊厳、よりよい労働・生活条件、人権など）が主目標であるとしている。

- (20) 柳川和夫「ILO紹介——設立趣旨とILOの中の日本」『学習のひろば』一九八四年一〇月号
- (21) ILO, *Report of the Director-General, International Labour Conference 70th Session 1984*, p. 9.
- (22) 田中良一「国際労働基準の普遍性の堅持を」『世界の労働』第三四卷第八号
- (23) "Final Report of the Working Party on International Labour Standards" *Official Bulletin, Special Issue, Vol. LXII Series A*.
- (24) ILO, *The Impact of International Conventions and Recommendations, 1976*, p. 18.
- (25) *ibid.* pp. 77-81, 85-86.
- (26) ILO, *In-depth Review etc.* par. 51.
- (27) ILO, *International Labour Standards, 2nd Ed., 1982*, pp. 25-26. ILO, *In-depth Review etc.*, par. 48.
- (28) ヘルティユス、前掲書 五五～五六ページ。
- (29) ILO, *In-depth Review etc.* par. 44.
- (30) *ibid.* par. 69. ILO, *The Impact etc.* pp. 35～36.
- (31) *ibid.* pp. 32-33.
- (32) ILO, *In-depth Review etc.*, par. 5.
- (33) ILO, *Report of the Director-General, 1984*, p. 31.
- (34) GA ジョン・ストーン・久野木行美他監修『国際労働機関』(日刊労働通信社、昭和四八年) 七九ページ。
- (35) ILO, *The Impact etc.*, pp. 31-32.
- (36) 再加盟翌年の一九五二年、衆参両院で批准促進の決議があった。ILO 創立五〇周年の頃ILOとしての世界的批准促進の動きがあり、ジェンクス事務局長来日の際、働きかけがあった。労働省が「労働外交」をこの頃より主張するようになり、また産業界にも貿易摩擦を避けるため批准を促進すべきだとの意見があった(大原社会問題研究所『日本労働年鑑』ILOの項、各年次)。労働運動もこの頃批准促進を目標に活動した。

- (37) ILO, *The Impact etc.* p. 30, p. 36.
- (38) *ibid.*, p. 19. ILO, *In-depth Review etc.*, par. 46.
- (39) 菊池勇夫『世界の中の労働法』(一九七一年、一粒社) 四四～四六ページ。また結社の自由を掲げる憲章により、労働組合を公認する方向に転換した。
- (40) 横田喜三郎『組合の自由——その国際的基準と日本』(有斐閣、一九七九年) 四五二～四五六ページ、蓼沼謙一「専門家委報告における労働組合運動の権利」『経済評論別冊 労働問題特集号5 結社の自由と団体交渉』所収
- (41) 例えば、第七〇回総会におけるビジティンク・ミニスターの発言。関英夫「基準の設定に当っては幅広い配慮を」『世界の労働』第三四巻第八号。
- (42) プルティウス、前掲書一五～一六ページ。ILO, *The Impact etc.* pp. 8-9, ILO, *Report of the Director-General*, 1984, p. vii.
- (43) ILO, *The Impact etc.*, p. 22.

付記 本論文は、文部省科学研究費補助金一般研究B(昭和五九年度)によるものである。