

## 第 2 部

---

### アジアの社会開発と法

## 第 5 章

# アジアでの労働法

### 経済発展のなかに位置づけられる国際労働基準

#### はじめに

労働法は社会法とも呼ばれ国家の法体系のなかで特異な地位を占める。公法・私法の区別にうまくのらず、いずれの性質をももつ法として重要な働きをしている。労働法は、もともと契約の自由原則がもたらす不正義を正す目的で成立したもので、「市民法原理を否定または修正する原則から成り立っている」<sup>(1)</sup>。資本家と労働者の対抗関係を止揚するものとして構築された初期の労働立法は、階級的な対立を背景にもった、すぐれて政策的なものであった。今日では、社会主義体制の崩壊や先進国における労働組合組織率低迷に呼応して、労使関係は必ずしも階級対立を機軸とするものではなくなってきた<sup>(2)</sup>。「労働法は、労働時間や労働環境の適正化などにより、生産活動を生態系に適合するスタイルに作りかえようとするための試みでもある」という最近の労働法の教科書による定義も、そのことを表している<sup>(3)</sup>。しかしながら、市民法原理を修正することなく労働法の目的を実現することはできず、労働立法は経済合理性とは当面相反する価値を追求する場合がある。

例えば、途上国の貿易産業振興にとって輸出加工区の効率的運営が期待され、外資導入を促進するために加工区内で労働組合権を制限する立法をすることがしばしばみられる。これは社会正義に反しILOからは批判される。

しかし、エコノミストはその国の経済にとっては意味のある政策だと考えるかもしれない。1997年のアジア金融危機の際、世界銀行（以下、世銀）などの国際金融機関はタイに対して最低賃金法を再考するよう求めた。経済合理主義からみれば、少しでも経済を活性化するためには、賃金を市場に委ねることが望ましいと考えられたからである。しかし、これは社会正義の実現を目的として制定された最低賃金法の立法趣旨からみれば誤った政策ということになる。ILOの場において国際労働基準を設定する際に、常に労働者が強い規制を求め、使用者代表がまた常に広い自由を確保しようとすることにもこの事実がよく表れている。

アジアにおける労働法の研究は、二重に興味深い。第1に、労働法がもともとの多元的性格がアジア諸国においてどのような形で現れてくるかということで、第2に、発展途上国が多いアジアにおいて経済発展と社会発展の二つの価値を追求するなかで労働法がどのような役割を果たすかという点についてである。前者は、各国労働法の歴史や個別労働法規の解釈・運用についての研究が必要となり筆者の専攻から外れるので<sup>(4)</sup>、本章では、第2の点に注目して、とりわけ国際労働基準の適用がどのような意味をもっているかの考察を行なうことによって、アジアにおける経済発展と社会発展の関係を探ることとする。なお、発展という現象はいろいろな手法（経済学的、社会学的、政治学的、歴史学的方法）によって分析が可能であるが、本章では、法（国際法、特に国際組織法）の観点から概念的な分析を行なう。また、本章の主題であるアジアにおいて労働法が占める地位を明らかにする作業を容易にするために、前半で少し詳しく経済発展と社会発展という二つの概念を一般的に論じなければならない。その理由は以下のとおりである。

国連の枠組みのなかでは、経済発展と社会発展の用語が通常大きな区別なしに使われている。しかし、国連を中心とした開発協力活動が発展途上国にとって、すなわち世界の大多数の人たちにとって、重要な意味をかつてなくもっている今日、その二つの言葉が表すものを正確に捉え直さなくてはならない。ここでは、今日国連体系で用いられる「発展」が本来は同じ方向性を

もつものであるにもかかわらず、実際の国連諸機関の活動上では異なる結果が出てきてしまっているのではないかと、しかし逆に、一方では両者の同方向性が自明なものとして扱われていることによって活動に混乱が生じているのではないかと、という基本的な疑問を投げかけることができる。

法が整備されていること、ないしは権利が存在していることが当然に発展に結びつかない場合もあるだろうが、法や権利なくして発展を語ることはできないので、経済的権利と社会的権利の区別という一般的な作業から入り、国連諸機関が行なっている活動のなかの経済的なものと社会的なものを法的に分析することに進む<sup>(5)</sup>。その上で、アジア地域において労働法がどのような受け止められ方をしているかを国際労働基準の批准・適用を調べることによって見極め、経済発展と社会発展がアジアでどのような関係にあるのかという設問に一つの解答を与えようとするものである。

## 経済発展と社会発展

### 1. 経済権と社会権

国連経済社会理事会をはじめとして、人権規約にいたるまで、「経済」と「社会」はほぼ同義語ないしは同じ次元で論じることができるものとして取り扱われている。国連憲章においても、経済発展と社会発展はお互いに矛盾なく展開するものとして規定されており、正面からこの関係をあらためて問いかけるといようなことは通常はなされない。経済活動は社会の動きの一部であり、経済が発展すれば社会は発展し、社会発展はまた経済発展を促すという素朴な確信がそこにはある。この点に関しては、各国の憲法でも同じ扱いがなされるのが普通である。たしかに「経済権」と「社会権」を区別することが難しい場合が多い。例えば経済社会文化権規約の第11条にある適切な生活水準を保つ義務などがそうであり、そこでは社会権（市民としての

権利)を保障するために経済権(個人が給付を受ける権利)の実現が求められている。教育の権利(同規約第13条2項)も同じである。無料の初等教育を受ける権利は、個人的な経済権であると同時に、市民が総体として教育を受ける社会的権利でもあり、むしろこの場合は文化的権利ですらあるかもしれない。

経済権と社会権の分離の難しさは、もう一つ上のレベルの区別としての市民的自由権と経済・社会権の分離の難しさでもある。労働組合権が自由権規約第22条と社会権規約第8条に同時に規定されていることにそのことが表れている。そもそも、人権規約が起草される際に自由権規約と社会権規約を分けることになったのは、自由権と社会権がいわゆる「第1世代の人権」と「第2世代の人権」として分けて考えることができる性質のものであることよりも、国際政治的な妥協の産物であったことはよく知られている。本来は分離することが難しいものを分けたことは、それが人為的なものであったにもかかわらず両者相互の関係を本質的に区別するような慣行を生み出してしまい、自由権が人権の基本であり社会権が漸進的に実現されるプログラム規定であるような説明がなされるようになった。その結果、国際社会の場で何が起きたかという、市民的自由権を推進するのは国連の人権保障機構(ILOの基準実施監視制度を含む)であって、経済を促進するのはブレトン・ウッズ機構を中心とする別の枠組みであるとする考え方である。別の言い方をすると、国際社会の規範設定活動と業務的活動(operational activities)は、別の権利を実現するものであり、その活動が相互に補完関係にあるはずであるにもかかわらず、ときおり衝突が起き、それは別々の目的をもつ組織体が行なっている活動であるから仕方がないものだという考え方である。経済権と社会権はどのような関係にあるか、もっと広く問題を設定すれば、自由権と経済・社会権は別個の価値を追求するものであるかという根元的な問題を視野に入れることなくして、国際的な経済・社会活動を評価できないのであり、さらにまた、経済問題と社会問題が微妙に入り組んだ労働問題について正しい理解ができないのである。

## 2. 国連成立前の国際的経済・社会協力 行政連合による国際協力

1970年代になってから国連の専門機関となったWIPO（世界知的所有権機関）、さらにそれよりも成立が古いUPU（万国郵便連合）やITU（国際電気通信連合）など、新しい機構のようにみえながら実は19世紀から活動しているものが多い。これらは今日われわれが言う経済・社会協力の原初の形態と捉えることができるが、それらは経済的・技術的協力を特化していた。もっとも、活動の対象が限定されていたとはいえ、機能的統合が政治的統合を導くという機能主義（functionalism）学説<sup>6</sup>を登場させるに十分なインパクトをもっていた。

国際連盟にとって経済的・社会的協力は当面最大の関心事ではなかったとはいえ、規約第23条には、個別問題についてはあるがある程度詳しい言及がなされている。労働条件、植民地住民、人身売買・麻薬、武器・弾薬の取引、交通・通商、健康・衛生についての記述がそれである。また、その重要性の認識は連盟の短い歴史のなかでも徐々に強くなってきて、末期の1938年にはいわゆるブレス委員会の名で知られる特別委員会が設置され、経済社会問題に関する連盟の機構改革が検討された。同委員会は翌年8月「経済社会問題に関する中央委員会」の設立を勧告した委員会報告をまとめたが、戦争の開始によって実施されないままに終わった<sup>7</sup>。

連盟本体には社会的協力の側面ははっきりみられなかったものの、規約を内包する同じベルサイユ条約のなかにILO憲章が存在することの意味は大きい。国際的労働基準を設定することを主目的とする国際機構の設立が1919年に決められたことは、国際的社会協力の側面に大きな変化をもたらした。

### 3. 国連憲章が予定した経済・社会協力

#### (1) 国連憲章と経済・社会協力

国連は連盟時代の経済・社会協力への努力を一步も二歩も前進させたといふことができるだろう。憲章第 55 条がそのための中心的規定であり、経済社会協力の任務を国際連合に課す最も基本的な条文である。それは国連全体に対して経済・社会協力の領域における具体的な指針を与えている。すなわち「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の平和的且つ友好的の関係に必要な安定及び福祉の条件を創造するために、国際連合は、次のことを促進しなければならない。」とされ、「(a)一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩及び発展の条件、(b)経済的、社会的及び保健的国際問題と関係国際問題の解決並びに文化的及び教育的国際協力」があげられている。ただし、国連成立後しばらくの間、経済、社会、文化、保健といった事項は同次元のものとして並列的に語られてきており、相互の関係については格別の認識はされていない。

#### (2) 国連が行なってきた狭義の技術援助

1948 年の総会における決議 198 (III) と決議 200 (III) において規模は小さい<sup>8)</sup>ながらも、通常予算による技術援助が開始され、49 年には加盟国の自発的拠出によって財源を確保した「拡大技術援助計画」(Expanded Programme of Technical Assistance, しばしば EPTA と略称される)がスタートした。国際連合開発計画 UNDP (United Nations Development Programme) は、EPTA と 52 年にできた特別基金が合体することによって 65 年にできあがった国連総会の下部機関であるが、その規模からしても、国際連合諸機関の動員という要素からしても、UNDP を中心とする活動は明らかに国際連合による開発協力の基本だといふことができる。

なお、この頃から技術協力という言葉が多く用いられるようになるが、技

術援助 (technical assistance) と技術 (開発) 協力 (technical cooperation) は内容的には同じものであるが、発想は大いに異なる。協力の思想は、北から南への開発目的の財の移転が、恩恵によるものではなく、南を北のパートナーとして認識した上での互恵的活動として捉えるものである。したがって、その発想のなかには狭義の経済発展だけでなく、社会全体が総合的に発展することが包含されることになり、協力活動もそれに応じて多様化することになる。

### (3) 国際資金協力 (狭義の経済開発援助)

国連、というよりは連合国<sup>9)</sup>が当初考えた秩序ある国際経済体制は、一言で言うならばブレトン・ウッズ体制に集約される。すなわち、自由、無差別、競争の原理の上に立ち、各国の財政、金融政策を調整することによって、経済的安定と発展を確保しようとするものである。IMF、世銀そしてGATTを中心とした機構によって担われてきた。IMFも世銀も後に国連の専門機関となり、国連が推し進める経済協力に参加することが予定されているわけであるが、そもそも国連とは別個に (しかも時期的に前に) 成立してきた過程や、連携協定の規定上も国連からの独立性が高いことなどからわかるように、完全に国連と一体をなすものとはいえない。

1960年代を転機にして世銀の主たる役割は途上国への開発融資へと移り、今日では世銀こそが途上国への融資機関として中心的地位を占めている。世銀は、国際機構であり、IMFと同様に国連とも連携協定を締結して国連憲章第57条にいう専門機関となっているものの、業務の基本構造が民間の銀行と同じであり、純粋な意味での経済協力機構ではない。活動の原資が加盟国の分担金だけでなく、利子所得や債券によっていることもあって、損失を出すことができない<sup>10)</sup>。

同じような活動と業務理念をもつが、地域的に特化しているものとして各種の地域銀行が存在する。1959年の米州開発銀行 (IDB)、64年のアフリカ開発銀行 (AfDB)、66年のアジア開発銀行 (ADB)、91年の欧州復興開発銀

行（EBRD）などがそれである。組織的にも、業務内容的にも世銀にきわめて近い存在であり、ある意味では世銀の活動を地域的に補充しているといえることができる。世銀グループと違って国連の専門機関ではないとはいえ、例えばアジア開発銀行が国連アジア極東経済委員会（ECAFE）によって設置が決定された<sup>(11)</sup>など、国連全体の枠組みのなかに位置づけることも可能である。ADBは世銀グループよりもさらに市中銀行的な業務理念に支配されているようにもみえるが、設立の経緯を考えれば、必ずしも開発協力機構としての性質が薄いということとはできない。

#### 4．社会協力（経済協力の規範的側面）

##### (1) 狭義の社会協力

国連憲章第9章は「経済的社会的国際協力」を定めているもので、狭い意味での経済問題に特化するものではないことは明らかである。そして、第10章の経済社会理事会の組織規定中に「人権の伸張に関する委員会」の設置を特別に明記していることにも、国連の経済社会協力が広範囲にわたり、かつ、人権に関する活動に特別な重みが与えられていることを見とることができる。

世界人権宣言に始まり、二つの国際人権規約と議定書が中心的文書として採択された後も、各種の人権関係条約が準備され採択され、国連人権委員会の実行のなかから詳細な手続きが作り出され、国際法体系のなかにも大きな変革をもたらしたこの問題についての記述は、あまりにも膨大なものとなるので、ここではそれが現代における経済社会協力を語る場合の一つの大きい柱になるべきことを言及するだけにとどめる。

同様に、国際連盟とともにベルサイユ条約によって設立されたILOが行なってきた国際労働基準設定活動およびその実施監視手続きの整備、ならびに第2次世界大戦後の技術協力活動も、社会的国際協力を語る上で最重要項目を構成する。ILO憲章の付属文書である「フィラデルフィア宣言」のなか

の名文句である「労働は商品ではない」という指摘は、別の言い方をするならば、労働は経済と人権の重なり合う部分であって、数式や経済指標だけでは把握しきれないということであり、国連システムのなかでも人権と経済開発を両方同時にカバーするユニークな組織だということができる。ILOの活動と意義についての詳細な記述もここでは省略する<sup>(12)</sup>。

## (2) 国連経済協力システムの規範的側面

国連を中心とした技術援助の体制は整備されていくと同時に、援助というものが単なる恩恵ではなく、世界経済全体の発展にとって不可欠であるという認識も生まれてきた。「援助より貿易を」(trade, not aid)という標語が声高く叫ばれたのが1960年代である。国際貿易が途上国の経済開発にとって第一義的な重要性をもつことが確認され<sup>(13)</sup>、64年に国際連合貿易開発会議(UNCTAD)の第1回会議がジュネーブで開かれた。UNCTADにおいては、経済秩序に関する考え方が開発途上国と先進国とで大きく食い違い、自由、無差別、相互主義に立脚する先進国側の立場(すなわちブレトン・ウッズ体制)と、一般特惠、非相互主義を主張する開発途上国側の理念上の対立が明確になった<sup>(14)</sup>。

1970年代は、南北関係を軸とする国際経済秩序にもう一つの転機をもたらし、今までは、伝統的な経済秩序の修正をとおして南北問題を解消していこうとしてきたのに対して、積極的に秩序を構築しようとする開発途上国側の攻勢がめざましくなる。

1974年の4月に開かれた第6回国連特別総会は、資源と開発問題を討議した結果、「新国際経済秩序樹立宣言」ならびに「同行動計画」を採択した<sup>(15)</sup>。今までの総会の特別会期の議題がすべて安全保障問題であったのに対して、この第6回と、翌年の75年に開かれた第7回の特別総会が、経済開発と協力問題を討議するために招集されたところに、この時代における開発問題の高揚をみることができる。この年の総会の通常会期では、「国家の経済権利義務憲章」と題された決議が採択されて新国際経済秩序構築への動

きは最高潮に達する<sup>(16)</sup>。新国際経済秩序という概念は確かにこの年になって初めて決議の名称として登場するが、経済権利義務憲章起草はかなり前から準備されていたし、その内容は、総会や経済社会理事会、UNCTADの活動のなかで徐々に形づくられてきたものであって、突如として開発途上国の一方的な主張が吹き出したものではない。例えば、経済権利義務憲章の第2条に掲げられた天然資源に関する恒久主権という概念などは、古くは52年の総会決議<sup>(17)</sup>に端を発するのであって、それが確立した国際法規範として普遍的に認められているかどうかは別にして、少なくとも用語としては国連のなかでよく知られたものである。第18条の特恵制度についても同じことが言える。これらの決議の意義は、それまで別個に主張され、それぞれの展開を示してきたさまざまな概念（恒久主権、一般特恵制度、開発協力の義務、国際経済決定過程への平等参加、後発発展途上国の特別待遇など）が、一つの総合的な秩序を構成する要素として再構築されたところにある。一口で言うならば、伝統的な自由、無差別、相互主義の原理の上に立つ国際経済秩序に対する、管理、差別、非相互主義を軸とした南北問題解消をめざす新しい経済秩序が追究されているのである。

この狭義の技術協力と広義の規範設定の二つの流れは、次節で見るように衝突することがある。

## 経済協力と社会協力の接点

### 国際金融機関の活動

#### 1. 協力活動の「抵触」

次のような仮説的状况を想定してみる。

「アジア開発銀行の融資によって実施されるネパールの水力発電事業において、プロジェクト・マネージャーが地域の労働力を集めるために、その地

の村落の長に依頼し、所定の人員を集めたところ、村長は特定の家系集団からだけ労働者を集めた。また、そのなかに15歳未満の児童も含まれており、女性は排除されていた。当然ながら、結社の自由は制限され、なかには村長の命令に従って、強制的に労働に従事している部分もあった。」

このような事例は現実にはいくつも起こり得るし、実際例もあることが知られている。その場合、プロジェクト遂行は世界人権宣言にある諸原則や国際人権規約のいくつかの条文に抵触するおそれもあるが、ILOの強制労働禁止に関する29号ないしは105号条約、結社の自由・団体交渉に関する87号および98号条約、差別禁止に関する111号条約、就労最少年齢に関する138号条約、といったいわゆる基本的社会権に関する条約のほとんどに対する違反状況が発生することになる。とりわけその国がILOの関連諸条約を批准している場合は、国際開発銀行融資プロジェクト遂行が批准条約違反ということになり、二つの国際機構の活動の方向性が法的に衝突することを意味する。もう一つ最近の例をあげると、アジア通貨危機の際にIMFがきわめて厳しい条件をつけて流動性支援をしたことは広く知られているが、その条件のなかには被援助国が遂行してきた各種の社会基盤整備を覆すような内容のものもあったとされる。さらに条件化された一連の経済政策のなかには、所得政策のようなもの、あるいは最低賃金制度の見直しというようなものがあるとすれば、これまた、ILO基準に抵触することになる。前者は賃金など労働条件が「自由な労使の交渉の下に決定される」ことを保障した98号条約に反することになるし、後者は最低賃金決定メカニズムを維持することを規定した131号条約に反することになる。また、直接的に法律上の抵触が起きなくても間接に開発銀行の融資が受入国の他の国際義務と衝突することも考えられる。輸出加工区（export processing zone）と呼ばれる地域を設け、組合権やストライキ権の制限をして外国資本を誘致する例がみられるが、そのような内容をもった輸出加工区設置のために融資を決定すること、あるいはまた、先住民や少数民族の生活基盤が脅かされるようなダムの開発や地域開発が開発銀行の支援の下に遂行される場合にも、ILO条約を含め各種の国際法

上の権利侵害が起きることが考えられる。

このような他の国際義務との抵触は国際金融機関の活動だけにとどまらない。いわゆる業務的活動（operational activities）を遂行する国連のさまざまな機関は、すべて問題を抱えているとも言うことができる。例えば、世界食糧計画（WFP）が行なう Food-for-Work Project というものがあるが、それでも食糧を供給する対価として労働が義務化される場合には、一連のILO条約との整合性が問われることになる<sup>(18)</sup>。業務的活動が抵触するのは国際労働基準だけではなく、国際人権規約や、他の国際条約や慣習法であることもある。とりわけ、基本的人権にかかわる人権原則はどのような場合にも問題となることがある。極端な場合、人権を保障することを任務としている機構の活動のなかにこのような齟齬が発生することすらあり得る。実際に生じたことであるが、ILOが行なった協力プロジェクトにおいて、ILO自体の条約が無視されたことがある<sup>(19)</sup>。ここに、社会権と経済権の衝突を見い出すことができる。

## 2. 社会権と経済権の「衝突」

問題は、はたしてこれが本当に衝突しているのかどうかということである。1960年代の南ア連邦や南ローデシアへの融資活動をめぐる世銀と国連との確執をみるとわかるように<sup>(20)</sup>、金融機構としては、その活動は没政治的であり、国連の経済制裁に同調する法的根拠がないという立場をとった。しかし、本当にそうなのかということは、60年代の世銀の国連に対する対応の是非問題も含めて、再吟味することが要求される。

発展と人権の問題は理論的にも、実践的にも最近かなり議論が収斂してきているように見受けられる。世銀総裁の最近の言明では、経済開発が人的資源の総合的開発であることが強調されている。国連の最大実行（業務）組織であるUNDPも、国連人権高等弁務官との密接な連携を正面に謳っている。そのなかにあって、国際金融機関が行なう活動が直接的に融資貸与国の国際

義務違反を発生せしめることが問題となってくる。融資を受けた財源を利用して何をするか、すなわち「児童労働を用い、女性差別をし、結社の自由を制限することは、その国の自由意思であり、融資機関の関知しないことである」という論理は通用しないだろう。

そこで、国際開発銀行としては、融資活動の使い道、効果、方法などについて注意をする必要が出てくる。まず第1に、対象国の労働法（批准されたILO条約も含む）と抵触することがないかどうかをチェックしなければならない。例えば週休2日制をとっている国において隔週2日しか休暇を与えないようなプロジェクトを作成することがこれにあたる。批准されたILO条約は国内法の効力をもつことが多いとともに、そのような国内法体系をもたない国においても、ILO条約違反が国際法違反を構成すること、すなわち国家責任が問われることは明らかである。

### 3. 経済権と社会権の融合

上で仮定したような状況において認識すべきことは、衝突しているかのように見える複数の国際協力組織の活動が、実は片方（主として国際開発銀行側）の活動が国際法に反していることによって生じるものだという事実である。経済的権利と社会的権利は、もともと同じ次元のものとして国連憲章や国際人権文書のなかに規定されていたし、社会的国際協力の「元祖」であるILOの場合は戦前から両者を融合する形の基準設定を行ってきた。それに齟齬が生じてきたのは、ブレトン・ウッズ機構の活動方針が国連の全体的体制、特にその規範設定活動の大枠からはずれてきたことに起因する。

ブレトン・ウッズ機構としては、それぞれの機構の設立文書に従っているかぎりにおいて、なんら国際法違反といわれる理由はないと考えるだろう。しかし、世銀、IMF、地域開発銀行が、国際法主体として一定の国際法上の権利義務主体となっているかぎりにおいて、それらの主体が一般的国際法、とりわけ強行法規と呼ばれるものに拘束されるのは当然のことと考えられる。

アジアにおいて国際金融機関が及ぼす影響は甚大である。したがって、これらの組織がどの程度社会権を意識した行動をとるかも、アジアの社会発展にとって重大な影響をもつことになる。

## アジアにおける労働法の位置

### ILO 条約の適用問題を中心として

#### 1. 労働（社会）法の役割

「はじめに」で述べたように、労働（社会）法は、本来的に規制的な性質をもつものであるから、発展を志向する活動のなかでは特別な意味をもつことになる。もし、「発展」を狭義の経済発展と捉えるならば、途上国はまずもってパイを大きくしなければならぬから社会正義は2次的な問題となる。産業革命時代のイギリスで、当初は工場法、ましてや労働組合法などを考える余裕がなかったことと比較できる。したがって、アジアにおける初期の労働立法はむしろ労働者の権利を規制する方向性をもつものとなる。もちろん、植民地時代は組合が反植民地運動に広がらないように規制することや、複雑な民族間の紛争を助長しないことが労働立法に課せられた基本的役割となるが、独立後は狭義の経済発展を達成するための手段と考えられるようになる。労働組合も産業の発展に利するかぎりにおいて認められるのであり、例えば組合登録制度が法人格を与えて各種の特権を付与するという本来の目的とは逆に、組合活動を制限する、ないしはスムーズな経営を保障するための道具として用いられた<sup>(21)</sup>。労働時間や安全衛生問題のような狭い意味での労働基準についての法令は、恩恵的な、家父長的な意味合いをもっていた。マレーシアの1959年の労働組合法、67年の労使関係法、シンガポールの41年の労働組合法、および労働争議法、韓国の63年の労働組合法、労働争議調整法、80年の労使協議会法、台湾の75年の労使関係法、タイの75年の

労使関係法、インドネシアの54年の労働協約法、組合登録やチェックオフに関する労働大臣規則や決定など<sup>(22)</sup>が、そのような色彩をもっている。インドネシアのパンチャシラ原理やマレーシアの「ルックイースト政策」はまさしくこのような発想の下での労働法を発展させるに適していた。

## 2. 国際労働基準とアジア

### (1) ILO 条約の受容

1997年のアジア通貨危機以降急速に進展した、個別国家および国際機構によるアジア「法整備支援活動」以前から、ILOは労働法の分野においてアジア地域にさまざまな活動を展開していた。しかし、上で述べたような状況下で国際労働基準、すなわちILO条約、がアジアに浸透するためにはかなりの意識のギャップを乗り越えなければならないことがわかる。世界をヨーロッパ、米州、アフリカ、アジアの大きく四つの地域に分けた場合、そのうちでILO条約の平均批准率が最も低いのがアジアである。

批准した条約の数だけでは、その国の社会基盤の成熟度を測ることはできない<sup>(23)</sup>、アジアの平均批准数が約21であり、ヨーロッパが60であることを考えれば、批准数と社会発展度との間には、ある程度のつながりがあるように思える。また、世界中の途上国の平均批准数が一般的にいて、ヨーロッパを大幅に下回っている事実と、同じアジア地域内でも、工業的先進国である日本、オーストラリア、ニュージーランドの批准数が（それぞれ、47、57、56）他のいずれのアジアの国の批准数も上回っている事実からも、そのことは類推できる。

それでは、アジアの多くの国が発展途上国であるから、全体としてアジアの批准数が少ないのかということ、そうとも言えない統計がある。すなわち、ラテンアメリカの平均批准数38にはるかに及ばないだけでなく、アフリカの26にすらいたらないのである。同じ発展途上国が多いアフリカ地域、しかも国連の定義でいうところの最貧国（least developed countries）が多く、

一般的にはアジアよりも経済発展が遅れているといわれるアフリカにすら追いつかないことはどのように説明できるだろうか。

まず第1に、日本を含めてアジアの多数の国は国際条約を批准する際に、慎重な準備をするということをおこなうことができる。条約の各条項の吟味をした上で、国内的に完全実施が可能である確信が得られた後で批准へと進む傾向がある。第2に、特に東南アジアから東に位置する加盟国にとっては、ジュネーブに本部をもつILOが、地理的に遠い存在であり、一般社会でのILOについての認識が薄く、批准作業を行なう政府部局がILO条約の重要性について関連部門を説得することが容易でないことがあげられる。第3に、いわゆる「アジア的価値論」がある。

## (2) 「アジア的価値」論

基本権条約の批准・適用が難しいのはアジア地域だけに限られるわけではないが、とりわけ市民的自由権はアジアで特殊な受け止められ方をしている。シンガポールとマレーシアに代表される国が明示的にそのことを表明しているが、その他の国も「西歐的」概念の直接的適用に躊躇することがあると考えられる<sup>(24)</sup>。この問題を正面から取り上げるためには、個人的自由よりも家族や集団の利益を重視するという点に代表されるアジア的価値というものと、国際労働基準が本当に相容れないものであるかを、本来は細かくみていく必要がある。本章では、分量の関係でそれができないので、結論だけを述べると、一つ一つの国際労働基準を取り上げて、そのどの部分が「アジア的価値」に反しているかを検証するならば、明確に反しているというものはどこにも見あたらない。シンガポールやマレーシアの代表がしばしば述べるILO基準の「法規主義」というものも、一つには認識不足からくるものであることがわかってくる<sup>(25)</sup>。就労最少年齢を規定する138号条約がいかに柔軟条項を多く取り入れて法規主義的でなくしているかを知らない人たちが多い。

アジア的価値と国際労働基準が対立する概念ではないとしても、どうしても払拭しきれない何ものかがアジアとILOを隔てているとしたらそれは何

であろうか。タイやラオスの田舎に行って「権利」という言葉を用いるだけでも文化ギャップがあるのに、ましてやこれが英語、それどころかアジアではほとんど通用しないフランス語またはスペイン語で語られてしまうと、自分たちのものではないという感覚が強く働くことになる。言葉の問題と、ジュネーブ本部を中心としたILO体制そのものもつ運営上のヨーロッパ的性格が、国際労働基準をアジアから遠ざける働きをしていると考えられる。

なお、ごく最近インドネシアとカンボジアによるすべてのILO基本権条約の一括批准という、近年およそ考えられないような出来事があった。カンボジアの場合、国連が大きな影響力をもっているという特殊事情があり、インドネシアの場合は、世銀、IMF、アメリカの圧力が背景にあることが推測できる。これは、従来のアジア的なアプローチからはほど遠いものであるが、ILO基準が正面から取り入れられたこととは（特にインドネシアにおいて）思えない<sup>(26)</sup>。人権を守っておかなければ経済制裁をされるという危惧から出た行為ではないだろうか。

### 3. 国際労働基準の実質的適用

#### (1) 適用判断の困難性

ILO条約を批准していないからといって、ILO基準の実体的部分がまるで実施されていないことにはならないことは、アメリカの批准数を例にとってもわかる。実際にどれだけILO基準が実施されているかどうかを判定するためには、ILOの監視機構による審査結果が参考になるが、基準義務の履行の程度を数量的に計ることが難しいので、総会その他の会議における代表の発言や、事務局の報告書に表れた適用上の問題点の指摘などを総合的に勘案する以外にない。ただし、各国の代表の発言は、政労使ともそれぞれの立場があるので、そのようなものとして理解する必要がある。総会、アジア地域会議その他のILO主催の会議においての、そのような発言のなかで共通しているのは、基準の誠実な適用を前提としながらも「国際労働基準が一般的

に高い水準をいくもので、アジアの実情にそぐわない場合がある」とか、「ILOの監視機構は、きわめて厳格な法規主義的な判断をするので、アジアの実体とかけ離れている」という見解である<sup>(27)</sup>。国際基準が意味あるためには、多少目標値が高くなければいけないので、各国の水準以下であることはまずない。とすれば、ILO基準がアジア地域において比較的高いレベルのものと映るのは仕方がないし、またそれはアジア地域に特化した問題ではないので、国際労働基準の本当の意味が理解されるならば、発生するはずがない問題点だろう。これに対して、「監視機構の法規主義的判断」のほうは、「法」に対する根本的な考え方の違いにまで遡及するので、それへの対応は簡単ではない。

監視機構、特に条約勧告適用専門家委員会の役割は、条約に照らして国内法と実行が合致しているかどうかを純法律的に判断することであるかぎりにおいて「法規主義的」(legalistic)にならざるを得ないし、またそうあるべきである。それぞれの地域や国の特殊事情に合わせて無原則的に判断を変えてしまうのでは、国際監視の意味を失う。しかし、工業的先進国における場合とは違った、地域に適合した方法で実施することが、基準の本来の目的を実現するためにむしろ望ましい場合もあるかもしれない。よく言われるように、アジア社会においては対決をとおしての問題処理よりも、調和が尊ばれる風土がある。このような条件下で例えば団体交渉権を論ずるときに、その権利および義務の側面にばかり固執した法令の整備や実行を追究するとき、違和感をもって受け止められるであろう。本部をベースにした書面審査もよいが、地域事務所を初めとして、事務局の地域網を活用した現地の情報を取り入れた、動態的な監視体制が必要とされてくる。

## (2) 監視機構がみたアジア

事務局がアジアにおける基準適用を分析したものとして、第11回アジア地域会議のために準備された報告書がある。そこでは、全般的に基準はまずまずのレベルで適用されているが、特定な分野、特に基本的人権の分野に

においてはまだ、なされるべきことが多いという指摘がある<sup>(28)</sup>。先進工業国である日本ですら消防職員の団結権という基本権条約の適用問題で苦勞し、オーストラリアやニュージーランドも例外ではないことからみても、基本権条約に関しては、世界のどの地域でも完全適用が容易ではないことがわかる。ましてや、アジアには未だに民主主義制度が定着していない国が多くあり、非民主主義的な法令や実行が多数存在するかぎりにおいて、ILO 基準に合致しないケースが当然に出てくることになる。

ILO 監視機構による違反事実の指摘をアジアの加盟国が受け止め、それらの点を改善したとするならば、ILO への協力の姿勢をみてとることができる。また、それは同時に、ILO 基準がその国の労働法制に影響を与えたことの明示的な証拠にもなる。1990年から95年までの5年だけに限って、「満足の意見」<sup>(29)</sup>の出たケースをたどってみると、その一部に意外な傾向をみることができる。

意外でない部分から先に述べると、オーストラリアとフィリピンに対して出された意見であり、前者は当時の労働党政権の下でILO条約批准および基準遵守が国の政策とされていたことによる積極的姿勢の現れと考えられる。後者は、アジア諸国のなかでも特に民主化が進み、アメリカの影響で市民的権利意識が高いという評判の国であるのでうなずける。1990年に三つ、95年に四つもの条約について「満足の意見」が出されており、まさに優等生の感すらある。

意外な国というのはマレーシアとシンガポールである。この二つの国は、いろいろな場でILO基準の硬直性を批判したり、105号条約の批准を両国とも撤回したり、一般的に言うとILO基準に対してあまり積極的な態度をとっていないといわれている。ところが、満足の意見に関して言えば、シンガポールの場合、1988年に32号条約と8号条約について、マレーシアの場合、88年に123号条約、90年に12号条約についてそれぞれ出されているのであって、この間一つも満足の意見が出されていない日本などと比べると、むしろILO条約の適用を促進しているという評価をすることもできる<sup>(30)</sup>。もっと

も、満足の意見が出る背景には、条約違反の状態が存在していた事実があることが多いわけであって（そうでない場合もあるが）、まったく問題なく条約の義務を履行している国には理論的に言って満足の意見が出ないはずであるから、上で述べたように、これがILO基準実施状況の満足度を測定するための正確な指針にはならない。しかし、少なくともマレーシアやシンガポールが、批准した条約の実施についてILOの監視機構の指摘を受け入れ、国内法令を改正するなどの積極的な対応をしていることは明らかである。

### （3）基本権条約とアジア

以上のケースとは正反対に、条約勧告適用専門家委員会や総会委員会で長年条約違反が指摘されているにもかかわらず、なかなか状況の改善がみられない場合も多く存在する。例外なくすべての国に、条約勧告適用専門家委員会の意見が毎年出されているので、その数を数えてみても多くのことは語れないが、総会委員会において個別案件として取り上げられているものは、違反の程度が高いという意味においてそれなりの評価基準になる。強制児童労働の問題を抱えるタイ、結社の自由関連で多くの難問をもつインドネシア、ミャンマー、パキスタンやバングラデシュ、賃金前払い労働のインドと、枚挙にいとまがない。理事会で2000年11月に制裁決議が出たミャンマーは記憶に新しい。29号条約適用問題（売春を含む強制児童労働問題）で93年にタイに派遣された条約勧告適用専門家委員会メンバーを団長とする訪問団は、いくつかの具体的な提案を残して帰ったが、その後の政府の対応がおもわしくないということで、95年の意見では相当に厳しい表現が用いられている。107号条約（先住民問題）の適用に関するダイレクトコンタクトが派遣されたバングラデシュでも、その後のチッタゴン山岳地での先住民への人権侵害状況は大きくは変わっていない。シンガポールおよびマレーシアの場合は、ダイレクトコンタクトがあったにもかかわらず105号条約が破棄された。

これらはいずれも基本的人権にかかわる問題であって、政治が絡み容易に解決しにくい問題でもある。一方で、満足の意見のほとんどが狭い意味での

労働条件を規定した条約に関するものであることを考えると、基本権条約の適用がいかに難しいかがわかる。

#### 4. いわゆる「社会条項」とアジア

基本権条約の完全な実施は難しいところ、まさにそれらをテコにして経済制裁を与えようとする試みが社会条項論である。「公正な国際競争を実現する目的で、社会・人権基準を尺度にして、ある国の ソーシャルダンピングを判定した上で、一定の経済的制裁を課すことを内容とした国際協定中の条項を「社会条項」と定義することができ、これについてはさまざまな議論がなされてきている。しかし、アジアにおいてはこの概念が強い警戒心をもって受け止められている。そこに労働問題の核心を見てとることができる。すなわち、労働という現象は優れて経済的である（労働者は自分の肉体と切り離すことができない労働という商品に対価にして賃金を得ている）が、同時に社会的、人間的であり単純な数値だけでは計ることができない価値を有している。その人間的な部分を捨象して適用される社会条項は、理論的な誤謬を内包するものであると同時に、保護主義の道具となり、さらにアジアにおいては、（そのスローガン自体は問題なしとしないが）「アジア的価値」という意識に裏打ちされて心情的な拒否反応を惹起する。

WTOの枠組みでの各種の協定を実現するためのその他のルールの場合、違反に対する制裁が問題とならないのは、制裁が発動されるための要因が経済的に数量化しやすいからである。例えば輸出助成金があったとすれば、それは貨幣価値で計れるものであると同時に、それによって輸出価格に直接的影響があることが明白である。これに対して、社会基準の場合は、例えば労働組合権侵害がどの程度輸出価格に反映するかは数量的には計算できない。強制的または差別的雇用慣行があったとして、それが国全体のレベルでの輸出競争力にどのように影響するかもまた未知数である。強制労働にしても、仮にそのような形で生産されたものがいくらかはあったとしても、それがそ

の国全体の輸出競争力増大に貢献したかどうかは疑わしい。

筆者がかつて行なった東南アジア諸国における社会条項論の受入れに関する調査では、圧倒的多数の政府が反対し、本来恩恵を被るはずの労働組合もかなりの国でこの点に関しては政府と歩調を合わせていることがわかった<sup>(31)</sup>。政府の役人や労働組合指導者が、社会条項論の理論的問題点について精通しているとも思われないが、経験的・感覚的な反発をまねいているものがあるとすれば、それはアジアの風土にそぐわない労働法の押しつけに対する感情が大きく働いているであろう。規制的性質をもともともつ労働(社会)法であるが、経済発展段階にあるアジアでは、その規制的部分が有効性を発揮する。しかし、社会条項に採用される労働基準の多くは、組合の自由(特に複数主義 multiplicity)、職業選択の自由、差別からの自由、といった自由権的人権が中心となっており、狭い意味での労働法というよりは、広い意味の基本的人権の実現を求める。中国のようにそれを公然と述べるかは別として、アジア各国にとって、市民的権利は経済的権利の後にくるものであり、当面は飢える人民が食べられるような環境を作らなければならないという考え方は根強い。

## おわりに

東西対立を機軸とする第二次世界大戦後の国際政治体制は、途上国の取込みのために援助合戦が行なわれたという意味において、南側経済に好影響を与えたともいえるが、冷戦の終結とともに、旧ソ連圏経済の復興、旧社会主義国の市場化政策への支援に米欧の関心が移り、南北問題はむしろ拡大する傾向となった。国連の場においても、新国際経済秩序への働きかけがほとんど影を潜め、外資導入を経済発展の要と意識する途上国の多くは競って個別的投資協定のなかで新国際経済秩序原則とは異なる原理を取り入れていった。(外国企業国有化の場合の補償基準を伝統的な国有化補償三原則に戻すなど)北側

主導の「構造調整」(structural adjustment)の動きが国連にもおよび、1990年代の第4次国連開発の10年計画では、いままでのように具体的な数値も含めた厳格な目標設定をすることをあきらめ、全般的に緩やかな方向性が打ち出されている<sup>(32)</sup>。

1990年代末期のいわゆるアジア金融危機は、この傾向にさらに拍車をかける形となった。社会問題や環境問題は、南北が共有する問題ではあるが、社会基準や環境基準を機械的に適用することによって、途上国にとって不利益が生じることが懸念されている。特に、社会基準は人権問題と密接に関連し、経済問題と人権問題を直接的にリンクさせることへの強い疑問<sup>(33)</sup>が南側から提起されている。

経済と社会は区別するべきではないという一般論的問題意識で出発した本章であるが、アジアに特化した分析をするときに、人権問題が入ってくることによって問題が複雑化することがわかる。国際労働基準の消極的な受容はそのことを物語っている。とりわけ最近労働基準問題が警戒をもって受け止められているのは、貿易ルールとして労働基準を採用しようとする社会条項論が台頭しているからである。社会条項は、ある意味では経済と社会の橋渡しをするかのようにみえるものではあるが、実質的には隠された保護主義の部分があるために、せっかくの経済・社会融合の契機を失わせる結果となっている。つまり、自由権的人権を中心にして組み立てられた社会条項論、ないしはブレトン・ウッズ思想(自由、無差別、競争原理)に支配された国際金融機関のコンディショナリティーをテコにしての経済発展と社会発展の融合は、理論的に問題があるだけでなく、アジアの歴史・社会基盤にそぐわない。労働法(社会法)はまさしく経済と社会をつなぐ法技術なのであるから、国際労働基準を中心とした普遍的労働法原理が、純粋な形でアジア社会に浸透していくことが肝要である。その際に、アジア社会も、かつてのように労働法を規制の道具として用いる慣行は放棄すべきであって、社会発展あつての経済発展という発想で取り組む姿勢が必要とされる。

- 注(1) 中窪裕弥・野田 進・和田肇著『労働法の世界』有斐閣，1994年，6ページ。
- (2) H. Collins, P. Davies and R. Rideout (eds.), *Legal Regulation of Employment Relation*, Kluwer, 2001 は，1999年6月にロンドンで行なわれた同名のシンポジウムの発表論文集であるが，そこに流れる共通テーマは，従来の規制的労働立法と違う自己発生的な新しい労使関係法の潮流を探ろうとするものである。
- (3) 中窪ほか，前掲書，2ページ。
- (4) その専門領域の業績としては，例えば，香川孝三『アジアの労働と法』信山社，2000年参照。
- (5) なお，発展は英語の development であり開発と同義語であるが，日本語ではうまく使い分けられている。それは英語（およびその他の欧州言語）の develop という動詞が他動詞と自動詞の両方であるのに対して，日本語においては発展が自動詞であり，開発が他動詞であることによる。したがって日本語で開発という場合には，開発される対象は受動的となり，主体が自発的に自己展開をしていくという意味を含ませることができない。自発的展開をさす発展という語が一般性をもっていると思われるので，ここでは発展で統一するが，「開発銀行」や「開発独裁」などという言葉は逆に「発展銀行」「発展独裁」とは言い換えることができないので，そのまま用いる。
- (6) D. Mitrany, *Toward a working peace system*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.
- (7) Goodrich, L. M., Hambro, E. and Simons, A.P., *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Third and revised edition, Columbia University Press, New York, 1969, p. 405.
- (8) この国連事務総長に財源を与えた第1期の国連技術援助計画（UN Programme of Technical Assistance）は，国連の通常予算からの支出であることから，規模は1949年については28万8000ドルとまことに小さいものであった。*Yearbook of the United Nations, 1948-49*, p. 436.
- (9) 日本語でこそ国連と連合国は使い分けられているが，英語や中国語では両者とも United Nations ないしは連合国である。
- (10) このあたりに着目して，世銀を「国際公社」と呼ぶ人もいる。横田洋三「国際金融機関の組織法上の特色 国際公社論の試み（1）」、「同（2）」（『国際法外交雑誌』第70巻1号および3号，1971年）。
- (11) 吾郷眞一「経済開発と労働基準」（『法政研究』第66巻2号，1999年）。
- (12) 最も新しく，かつ包括的なILOについての概説書として『講座ILO 普遍的社会正義を目指して』日本ILO協会，1999年，参照。
- (13) 総会決議 1707（XVI）。
- (14) 開発途上国側の主張を体系的に表現したものとして，UNCTAD 事務局長ブ

レビッシュの報告「開発のための新しい貿易政策を求めて」(いわゆるプレビッシュ報告)がある。(UNCTAD I, Proceedings, Vol. II, E/CONF. 46/141, Vol. II)

- (15) 総会決議 3201 (S-VI), 3202 (S-VI)。
- (16) 総会決議 3281 (XXIX)。
- (17) 総会決議 626 (VII)。
- (18) 詳しくは注<sup>(11)</sup>に同じ。
- (19) 吾郷, 前掲論文, 623 ページ。
- (20) 波多野・小川編『国際法講義』(新版)有斐閣, 1993年, 308 ページ。
- (21) 香川孝三『アジアの労働と法』信山社, 2000年, 19-43 ページ。
- (22) 同上書, 10 ページから引用。
- (23) 例えば, 米国の批准数 11 とミャンマーの 21 を比べれば, 一目瞭然である。
- (24) 児童労働についての ILO プロジェクトの国内コーディネーターが, タイ北部の農村地域に行って「児童の権利」という言葉を用いた際に「権利とは何か」と聞かれ, 活動の難しさを悟ったという。吾郷真一「アジアにおける公正労働基準」(『労働研究機構雑誌』1996年7月号)。
- (25) 例えば, ILO, *Asian Pacific Symposium on Standards-related Topics*, 1991, p. 84 にあるマレーシアのカントリーペーパーで, その趣旨の意見が表明されている。
- (26) 吾郷真一「最新インドネシア, カンボジア事情」(『世界の労働』第51巻第8号, 2001年) 62-66 ページ。
- (27) 第4回 ILO 基準関連シンポジウム, 国別報告, マレーシア, ILO, バンコク, 1993年。
- (28) ILO 11th Asian Regional Conference, Report of the Director General, 1991, p. 152.
- (29) 条約勧告適用専門家委員会が, 前に出した改善勧告に従って法令改正などがなされた国に対して出す「意見」であり, “observes with satisfaction” という言葉で始まることを常とするため, Observation of Satisfaction などと呼ばれる。
- (30) ちなみに, この5年間で満足の意見が出なかった国は10ほどある。逆に言うと, アジア地域の他の10ほどの国については満足の意見が出たということである。
- (31) 吾郷真一「アジアにおける公正労働基準」(『日本労働研究雑誌』435号, 1996年7月号) 4-12 ページ。
- (32) 総会決議 45/199。
- (33) 吾郷真一『国際労働基準法』三省堂, 1997年, 146-152 ページ。