

# ILO結成100周年に寄せて ～一労働側理事の私的回想～

中嶋 滋

(日本ILO協議会理事/ソーシャルアジア研究会代表幹事)

## 1. 理念および三者構成主義への無理解・無自覚がもたらしたもの―「はじめに」にかえて

ILO結成100周年に際し、日本との関係を中心に主な歴史に触れながら、活動を振り返りつつ私の考えを述べてみたい。

周知のようにILOは第1次世界大戦の戦後処理（ベルサイユ講和会議）の中で1919年に誕生した。講和会議の下におかれた国際労働立法委員会の35回にわたる審議の報告書（講和条約第13編『労働』）がILO憲章の基となった。未曾有の被害をもたらした大戦への深い反省と2度と起こしてはならないという固い決意を示した憲章は、崇高な反戦・平和の理念と政・労・使三者構成による活動の重要性を明らかにした。

第1回ILO総会は、1919年10～11月にワシントンで開催されたが、その準備は、国際準備委員会（8時間労働制、失業予防・救済、婦人労働、児童労働などを議題とすること決定）によってなされた。

ILO設立に関する国際労働立法委員会も第1回総会に向けた国際準備委員会も、日本以外はほとんど欧米諸国代表で構成されていた。アジアやアフリカの大多数の国が欧米諸国の植民地とされていた当時の状況下で、第1次世界大戦の戦勝国の一員であった日本が占めた位置は特別であった。しかし日本がILOの崇高な理念や三者構成主義の意義を理解していたかという点と甚だ怪しく、ほとんど無理解・無自覚であったと思わざるを得ない。事実、日本は、第1回総会に総勢60名近い大代表団で臨んだが、その構成は「三者構成」とはほど遠くすべて政府の任命する者であり、労働代表に関して資格審査

委員会で見出し難いとされ資格を付与されなかったという問題を起こしている。

日本は、1922年の第4回総会で8大産業国の一員として常任理事国となり、翌1923年、出版活動などを通じたILO活動の周知・啓蒙を主な役割とした東京支局が開設された。1928年にトーマスILO事務局長が来日し財界の重鎮・渋沢栄一氏をはじめ各界要人と会談し大きな影響を与えるなど、日本とILOとの関係は概ね良好に保たれていた。しかし、1930年代に入ると日本の中国大陸への侵略の拡大に伴って国際的孤立が進み、1933年の国際連盟からの脱退に続き、1938年11月ついにILOにも脱退が通告された（2年後に発効）。ILO脱退に伴い1939年5月に東京支局も閉鎖された。これらは、1938年の国家総動員法の制定、産業報国連盟の結成、1940年の労働組合解体と全日本産業報国会への糾合と軌を一にする動向であった。

ILO脱退は当時の日本の政治社会情勢からして避けられないことだったろうが、その後世にまで与えた影響は余りにも大きかった。国際労働基準の日本への適用の面においても、基準設定における欧米の価値基準のみが絶対視される傾向の克服の面においても、あるいは比重をますます増している途上国への技術協力の提供の仕方においても、である。私が理事を務めていた7年間（2003年～2010年）でも、この影響から脱し得ないと感ずる場面に幾度となく遭遇した。

ILOにおいて労働側および使用者側は、グループとして活動に参画する。それぞれのグループの中核をなしているのが理事会メンバーということで、理事はグループの意思

形成にどれだけ貢献できたかが問われ評価される。労・使の場合「日本の」という切り口で対応の評価をすることはできない。その点は政府の立場と大きく異なる。ここで述べることは、あくまで一人の労働側理事経験者の視点からのものである。この小論のなかで「日本」の評価に関わるのは、特に断りがない場合は、「日本政府」のそれである。

## 2. 初めての書記局出身理事

私は日本から選出された労働側理事の7人目であった。以前の人びとは大単産の委員長を務めた「大物」ばかりであった。労働組合運動のプロパーがILO理事になる事例は欧米には少なからずあるが日本では私が初であった。書記局出身であることをもって執拗に反対する声があり、かなり露骨な嫌がらせも経験した。それを退け途を拓いてくれた笹森会長・草野事務局長（当時）をはじめ連合と自治労の関係者、とりわけ榎本委員長・大原書記長（当時）には深く感謝している。

私には、もう一人、恩人というか「師匠」がいて、彼との出会いがなければ私の人生は別なものとなっただろうと思う。私の初のILO体験は、1976年ILO第2回公務合同委員会に出席した自治労役員の随員としての参加であった。その時に労働側を差配し会議を突りあるものに導いたのが、ニジンスキーPTTI（国際郵電労連、現在はUNIに統合）書記長と初岡PTTI日本事務所長のコンビであった。その時以来今日に至るまで、初岡昌一郎氏（姫路獨協大学名誉教授）から「ILOは政・労・使三者による複雑な交渉の場」という基本性格をはじめ実に多くのことを学んできた。初岡氏こそが「実務派理事」となるべき人で推薦する人も多かったが、残念ながら当時は旧来の「単産委員長経験者たるべし」感覚が支配的で、実現しなかった。運命のいたずらか、できの悪い「弟子」（勝手に名乗っている）の私が理事の任につくことになった。

長年の国際活動へのかかわりで知己も多かったため、ICFTU（国際自由労連、ITUCの前身）の仲間たちは理事として私を温かく迎えてくれたが、「実務派」としての活動を期待されても、理事会の場は複雑な政治的思惑が絡み合い、背景事情が分からなければ手も付けられない事柄も多い。ここで大い

に力を発揮してくれたのが、連合・自治労が配置してくれた林原美智子秘書であった。長い秘書経験と優しく大らかな人柄が作り出した豊富な人脈と蓄積された情報は比類なきもので、大変助けられた。曲がりなりにも役割を果たせたのは彼女に負うところが多く、心から感謝している。

## 3. ミャンマーへのかかわりも一つの「帰結」

私は2012年秋から2015年末までの3年余ITUC（国際労働組合総連合会）ミャンマー事務所長としてミャンマーに滞在し、2016年1月からはCTUM（ミャンマー労働組合総連合会）顧問としてミャンマーの民主的労働組合運動への連帯支援活動にかかわってきた。この経験は、私のILO理事としての活動経験に基づいている。

ILOは2000年総会で「ビルマ軍事独裁政府」（当時）に対して史上初めて憲章に基づく「非難決議」を採択した。長年にわたる結社の自由侵害と国軍による強制労働に対する改善・是正勧告を無視し続けたことに対してであった。これによってビルマは加盟国としての権利を一切停止され、加えて欧米諸国を中心に国際社会から厳しい経済制裁を受けた。「ビルマ軍事独裁政府」は、国際的不名誉とともに甚大な経済的打撃を被った。ILOは「非難決議」に付された改善勧告の実施状況をモニターするためヤンゴンに連絡事務所を設置した。理事会において主に労働側と欧米政府代表は、モニタリングの経過・結果報告を踏まえ、改善勧告の実施に向け「ビルマ軍事独裁政府」代表に「釈明」を求め、その虚実を明らかにし追及する作業を続けた。その際の労働側の意思形成および論議への貢献が問われることになる。FTUB（ビルマ労働組合連盟、1990年結成、タイ国境のメーソートを拠点に非合法・亡命活動を展開）との連携に基づいた私の活動が一定の役割を果たしたとされ、それがミャンマー事務所長就任につながったと思う。FTUBの要請に基づいたITUCのミャンマー事務所長就任の求めに応じ、私のミャンマーを拠点にしたFTUBへの連帯支援活動も、その時期に開始された。それは理事会の中で労働側のアジア出身シニアメンバーとして「ビルマ軍事独裁政府」を追及してきた活動の帰結でもあった。

#### 4. 「アフリカ生産性セミナー」あれこれ

毎年11月に行われる理事会の後にOATU（アフリカ労組統一連盟）と提携した「生産性セミナー」が持たれた。もともとは「組合費を払っている組合員の生活を守るためには、会社と一体になって生産性を向上させ雇用を安定させることが最も重要で、それに敵対する勢力は許されない」として「そのためには組合の分裂と敵対勢力の排除も辞さない」という考えのもとに日本での経験談を中心に講義がなされていた。

この講義スタイル・内容の全面改革を行った。連合のILO担当であった湯本健一氏と林原さんとのチームで行うこととし、講師ひとりの講演・質疑というスタイルから参加型・双方向討議型に転換させた。湯本氏が労働基本権の尊重遵守を基本に労組の機能発揮の必要性を基礎にした生産性向上について、日本の例をとくに成果の配分に関する組合機能の重要性を伝え、それを受けて私が労・使交渉のテーマを提供し模擬団交を行う。それらを林原さんが通訳するのだが、長年の経験で蓄積された情報から、参加者が最も理解しやすいように整理・補足する。参加者は労・使だけでなく政も含めた3グループに分かれ、それぞれの役割に徹して議論する。労使交渉の評価は、政グループが行うが、面白いことに使用者側が勝利することが圧倒的に多かった。この取り組みによって「組合分裂」や「敵対勢力の排除」のための人間性を疑わざるを得ない妨害行為に関する誤解も解けた。

この経験は、ミャンマーでの民主的労働組合運動の建設・促進・定着に向けた各種セミナー・ワークショップの実施に大いに役立った。

#### 5. 戦後のILO活動強化と置き去りにされた日本、その弊害

第2次世界大戦後のILO活動は、戦前に比べ飛躍的に強化された。その転機は、1944年の第26回ILO総会で採択された「ILOの目的に関する宣言」（通称フィラデルフィア宣言）であった。ILO憲章前文に掲げられた「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できる」という崇高な目標が創立20年で崩れた現実を踏まえ、再びの悲劇を起こさないようにILOの設立の目的を再確認し活動の強化を誓ったのである。

再確認されたILOの基礎をなす根本原則は、①労働は商品ではない、②表現と結社の自由は、不断の進歩のために欠くことができない、③世界の何処の片隅にでも貧困があれば、それは全体の繁栄を脅かす、④欠乏に対する闘いは、---（中略）--- 労働者及び使用者の代表が、政府の代表と同等の地位において遂行する、である。この根本原則に立ち「宣言」は追求すべき基本目標として、①全ての人間は、人種、信条または性にかかわらず、自由と尊厳、経済的保障と機会均等の条件において、物質的福祉と精神的発展を追求する権利をもつ、②このことを可能にする状態の実現は、国家及び国際の政策の中心目的でなければならない、③この基本目的に照らして、経済的・財政的な国際の政策と措置をすべて検討し審議することはILOの責任である、をあげた。

こうした重要な再確認・決定がなされた時および引き続く活動強化の具体的な措置が計画・実施された時期に、日本は脱退中でILOの動きとは全く無関係な位置におかれた。ILO条約の中で最重要とされる第87号条約・第98号条約は、この期間の1948年と1949年に採択された。この2条約に関しては適用違反があった場合、批准していなくとも訴える（complaint）ことが出来る特別な監視機構・結社の自由委員会が設置されたのは1951年で、やはりこの期間のことである。この委員会が、ILOの基本である結社の自由の原則の全世界的な適用実施に関して非常に重要な役割を今日もなお果たし続けていることは周知の通りである。また現在のILO活動のうち非常に大きな比重を占めている技術協力に関しても、1946年の第29回総会での憲章改正によって飛躍的な拡大を遂げたものである。この分野の活動が後年重点化され、民主化支援、貧困削減と雇用創出、労働者保護などを優先課題として取り上げ、ILOの存在意義を国際社会に大きくアピールしている。

こうした大改革に何ら参画できなかったことは、その後の日本のILO活動に少なからぬ影響を与えた。政・労・使それぞれのILO活動への参画のあり方にも影を落とした。戦後改革の意義を主体的に問い現実化していく立場におかれなかったことがもたらした負の影響である。国際労働基準の設定、その適用実施、そして技術協力の面でも、主導的な役割

を果たしていると言い難いのは、ILOの戦後改革の意義を共有する機会に恵まれなかったが故に、現実対応の中でその意義を活かしていくことが困難であったためといえる。

## 6. 労働官僚の「天下り」が占めるILO東京支局（駐日事務所）トップ、その問題点

日本のILO再加盟は、1949年11月に政・労・使三者構成で設立した日本ILO協会の活動もあり、1951年の第34回ILO総会で国連加盟に先行して承認され、同年11月に国会承認を経て発効した。そして、1955年10月、ILO東京支局は再設され、再設後初の支局長には戦前の大日本帝国在ジュネーブ事務所に勤務経験があった桜井氏が就いたが、氏が1968年1月に退任して以降今日に至るまでほぼ一貫して支局長ポストには労働省（現厚労省）の官僚人事枠内での「天下り」配置が続いている。この東京支局トップの人事のあり方は、その役割を十分に果たすことを時として削ぐことに繋がった。政・労・使三者に対して公正平等な立場から調整などの役割を果たすことが事実上なしえなかったからである。特に、日本政府を相手として結社の自由委員会に訴えを起こすような場合、東京支局はILOの公正な窓口たる信頼を得られないことが多かった。

こうした政労使三者のバランスを欠いた政府による独占的人事の弊害が生じたのも、ILOの戦後改革の意義を共有する機会に恵まれなかったが故といえる。

## 7. 日本式「三者構成主義」の似非性

日本の「三者構成主義」は、政が事務局となり、公（有識者）・労・使の構成になっている。「公」は実質的に政府指名「御用学者」が占め、多くの場合、労が孤立する構造が形づくられている。もし専門家の意見を参考にする必要があれば、三者で聞き（一致する専門家か三者それぞれが推薦する専門家から）、それを参考に議論すればいいのであって、構成に加える必要はない。政府の意向を実現するための構造づくりに他ならない。

例外は、144号条約（国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約）批准に伴い設置されるべき委員会である。条約は、結社の自由の権利を享受する代表的労使団体と効果的協議を概要以下

の項目について行わなければならないことを義務付けている。①ILO総会の議題に関する質問者への政府回答及び事務局案への政府の意見、②憲章19条に基づき、総会議題に条約・勧告の採択がある場合、政府は事前に意見を提出しなければならないが、その国会への提案、③未批准条約、未実施勧告の批准及び実施に向けた定期的な再考、④批准条約の適用報告から生じる問題、⑤批准条約の廃案のための提案。

日本は、この条約を1976年に批准したが、委員会を設置したのは2001年で、その間条約上の義務を果たしてこなかった。「三者構成主義」を実質ないがしろにするILOの基本原則侵害の対応をとり続けたのである。

この経緯からも明らかのように、条約が設置を義務付けている政・労・使三者委員会は、日本式「三者構成主義」の似非を暴いているのだが、他の審議会などの構成を改革する動きは、労側にもない。

## 8. 財政負担への高い期待、しかし活動評価では？

財政面で日本への期待を一気に高めたのは、1977年のアメリカのILO脱退に伴う深刻な財政危機であった。当時、アメリカの財政負担割合は25%を占めており、脱退のILO財政に与えた影響は甚大で、大幅な事業削減と230人もの人員整理が余儀なくされた。アメリカの脱退は、2年3月間続いたが、その間のみならずその後も続いた財政危機の中で財政分野での日本の存在感は増した。80年代からアメリカに次いで2位の位置を一貫して占め、特に1999年から2006年は20%前後でアメリカの22%に迫る高負担で、財政的な貢献度は著しいものであった。しかし、ILO活動全般にわたる影響力の拡大にまで及んだかと問えば、肯定的な反応は乏しかったといわざるをえない。

ILO活動の要は、国際労働基準の設定にどれだけ貢献しているか、国際労働基準を示すILO条約・勧告をどれだけ尊重遵守しているか、にあることは疑いのないところである。この点に関する日本の貢献度と実施状況は、他の先進工業国と比較して優れているとはとてもいえない。新たな基準設定に否定的な立場を取ったりその水準を低めようとする役割を果たしたりしたことは度々あり、実施の面でも批准条約数は少なく違反状態を指

摘され改善勧告を受けたことも多い。こうしたことでは、財政的な貢献が高くとも国際機関の中で尊敬を集め影響力を増すことにはならない。

## 9. グローバル化の進展と「新宣言」

1989年のベルリンの壁崩壊に象徴された東西冷戦構造の終焉は、経済のグローバル化を決定づけた。単一市場化した世界市場で、「市場原理主義」を標榜する新保守主義勢力が跋扈し「弱肉強食」が蔓延る中で、著しい労働の劣化がもたらされ、格差の拡大が顕著となった。取り残された地域の「社会的弱者」の多くは生存すら脅かされる状況となった。この動向に対してILOは、「フィラデルフィア宣言」に匹敵する重要な意義を持つ「新宣言」として、1998年第86回総会で「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」を採択した。フォローアップ手続きを伴ったこの「新宣言」は、全ての加盟国に対して中核的労働基準（CLS）と位置づけられる次の4分野8条約の尊重遵守を義務づけた。①結社の自由と団体交渉権：第87号および第98号条約、②強制労働の禁止：第29号および第105号条約、③児童労働廃絶：第138号および第182号条約、④平等・反差別：第100号および第111号条約、である。CLSの実施を通じグローバル化の負の側面の克服を追求したのである。加盟国の大多数が8条約を批准している中で、日本は残念ながら第105号と第111号の2条約を未だ批准していない。両条約とも人権保障に深く関わる内容を伴うもので、日本への国際的な評価にも関わることから政府内特に厚労省に早期批准をすべきとの意見があるようだが、経済団体に根強い反対論もあり実現に至っていない。

## 10. ディーセント・ワークに背を向ける経団連

「新宣言」に引き続いて、ソマビア事務局長は、1999年6月就任後初の総会に提出した事務局長報告で、21世紀のILOの目標を「全ての人にディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を確保すること」を提案した。次の4つを戦略的目標に設定し、その実現をILO活動の柱としたのである。①基準ならびに労働における基本的原則および権利の推進、②男女が共に人並みの雇用と

収入を確保できる機会の拡大、③全ての人に対する社会的保護の拡大とその実効性の向上、④政・労・使三者構成主義と社会対話の強化、である。次いで2002年、ILOは「グローバル化の社会的側面に関する世界委員会」を組織し、ノーベル経済学賞受賞のスティグリッツ教授をはじめ各界から26人の「賢人」をメンバーにしてグローバル化の負の側面を如何に克服するか研究・提言を行った。このILOの基本姿勢と取り組みは2008年リーマンショックのもたらした甚大な打撃の克服（「公正なグローバル化」を目指す取り組み）に引き継がれたが、残念ながら、これらの提言を日本で実践していくことは極めて困難と思われる。

その大きな要因の一つに経営者側の姿勢がある。ILO再加盟を目指し結成されその実現に大きな役割を果たした日本ILO協会が、ILO活動を日本に定着・拡大していくために引き続き組織を維持し活動を推進しようとした時、経営者側は再加盟という目的は達したので継続する組織も活動も必要なしとして脱退した。経営者側の脱退後も政・労と一部企業の加入によって60年にわたってILO理念の普及などの活動を展開してきた日本ILO協会が解散を余儀なくされた際も、私を含むILO理事経験者らが呼びかけILO活動推進日本協議会を新たに誕生させたが、厚労省やILO駐日事務所の支持・協力や連合など労働団体の参加があったものの、ILO活動に理解を示す何人かの使用者側の参加がありながら日本経団連への参加要請は拒絶された。

周知のように、CSR（企業の社会的責任）を求める声は全世界的に高まり、国連グローバルコンパクトにも、CLSはそのまま守られるべき基準として包含されている。にもかかわらず、軽視あるいは無視する姿勢が経済団体によって取られ続けられれば、社会対話を通じてディーセント・ワークの実現を追求する途は閉ざされることになる。

## 11. 不名誉な3事例とKaroshi・「札付き」案件

ILO100年の歴史の中で、日本の例が「初めて」という事例が3つある。この不名誉な事例は、①第1回総会の労働代表が資格審査で問題となり正式参加できなかったこと、②結社の自由に関する実情調査調停委員会（『ドライヤー委員会』）の発動、③ILO/UNESCO

の「教員の地位に関する勧告」の不適用に関する勧告適用専門家委員会（CEART）による実情調査の実施（2008年）である。これらは、ILOの設立当初から結社の自由をはじめとする諸原則が、日本において尊重遵守されてこなかったことを示すものである。

私が理事を務めた時を含め、日本がILO条約不実施などの審査・議論で問題とされたのは、とりわけ男女の賃金格差に現れたジェンダー差別問題と、公務部門労働者の労働基本権問題、そして長時間労働問題である。日本は労働時間に関する条約は一つも批准していない希有な国である。であるから条約不実施で審査がされるわけではないが、労働時間に関する討議がなされる時に「悪しき例」として登場する。「過労死（Karoshi）」が国際語となる不名誉がつきまとう。他の2つの問題も、問題が指摘され再三再四にわたり改善勧告がなされても一向に改善されない「札付き」ものになっている。

環境に関連したグリーン・ジョブの議論にしても、労働安全衛生にしても、日本の取り組みはそれ自体としては高い評価を受けている。この分野の貢献は誇り得るものであろう。しかし、環境も労安もジェンダー平等、基本権保障が前提であるから、議論がそこに至ると評価は変化する。まことに残念である。

## 12. ヨーロッパ重視に対し多様なアプローチを

アジア太平洋のように民族、言語、宗教、歴史などあらゆる面で複雑多様な地域においては、国際労働基準もそこに規定されている普遍的な価値を共有し実施を追求するにしても、その実現に至る道筋は一律同様にはいかない。多様なアプローチがあり得るし、むしろあらねばならない。ILOでは、よくいわれるように欧米的価値観と手法が絶対視され、それ以外は異端あるいは「後進」であるかのごとく扱われる傾向がある。時として独善とも思われるこの傾向は正されねばならないが、それは普遍的価値の共有を拒絶したり否定したりするものではない。画一的ではなく多様なアプローチを認め合うことが、普遍的価値実現をあまねくする近道でもある。日本にはそうした声のリーダーとしての役割が期待されているが、その役割を果たし得ていない。日本的な価値観と手法の押しつけと思われる場合がままある。それ

も基本的な原則の核にある普遍的価値に対する理解が未成熟であるからだ。「多様なアジア」を強調するがゆえに尊重遵守すべき原則を見失う危険が常にあり、未成熟さの克服に努めつつ多様性実現へのリーダーシップ発揮を望みたい。

## むすび

私とILOとの出会いは、早稲田大学第一法学部労働法研究会（『労研』）において中山助教授（当時）が「ドライバー委員会勧告」全文を翻訳し、ILO87号条約批准および日本の労働法制とりわけ官公労働法制の改革に重要な役割を果たしたことに触れたことにあった。当時の「労研」は佐藤昭夫助教授（当時）の指導も受けていて、先生の労働法学への真摯な態度と常に労働者の立場に立つ姿勢は、敬服すべき確固たるものであった。後に国鉄民営化に伴う国労組合員に対する差別を「国家的不当労働行為」として断罪し、主任弁護士として裁判闘争に取り組んだことは、そのことを如実に示した。

その裁判闘争の一環でILO結社の自由委員会に関連して私が証人に立つことになった。その打ち合わせの際に先生は、「組織の論理にだけ縛られることなく、個人の尊厳を大切に判断することも忘れてはならないことと思う」と、静かに言われた。労働側の一員として組織的判断のもとに活動していた私には忘れがちであったことで、現に組織的判断の下で結果して踏みにじられた個人の尊厳は多々あった。結社の自由の原則すらも、少数であるが故に、多数の立場を尊重しその面子を守るために、蹂躪された事例もある。先生の教えを大切に「先生だったらどうするだろう」と考えつつ、今後も活動を続けていきたい。

この小論をまとめていた最終段階で、一つの朗報が届いた。衆参両院で「国際労働機関（ILO）創設百周年に当たり、ILOに対する我が国の一層の貢献に関する決議」が満場一致で採択されたとのことである。中核的労働基準の完全批准・適用が盛り込まれ、ディーセント・ワークの実現に向けてSDGs促進をガイライダー事務局長提起の「仕事の未来」に触れつつ述べていることは、大きな一歩である。このことを機会に、私がこの小論で述べたいいくつかの問題点の解決につながることを期待したい。