

ラオスと国際労働基準

立命館大学法学部教授

吾郷 眞一

1. ラオスと国際労働基準

ラオスは1964年よりILO（国際労働機関）の加盟国であるが、1980年代まで、活動は活発ではなかった。当初10年以上、総会に政労使4人の代表をフルに送っていないこともそのことは表れている。今よりも財政事情が厳しかった80年代、ラオスにとっては、3週間という期間、物価も高く、ずいぶん遠いジュネーブに一人の代表を送ることすら大きい負担になっていたことも、一つの原因であるが¹、社会主義国として、労働組合の代表制に問題を持っていたことも背後にあった。しかし、近年はILO カントリー・コーディネーターが置かれ、各種のプロジェクトが進行するなど、ILO のプレゼンスも高まり、条約の批准もゆっくりとではあるが進みつつある。

ILO という国際組織の加盟国として（すなわち、ILO 憲章という国際条約を批准して加盟国としての義務を遂行することを約束した国として）ラオスはいくつかの国際法上の義務を負っている。そのうち最も重要なものが、批准したILO 条約の国内的实施であり、ILO 条約はラオスの国内法と並んで（場合によっては補完して）、一定の手続きを経て国内において有効な規範である（ラオスは、タイや中国における条約の取り扱い方法と同様に、条約は直接的には国内法としての効力を持たないが²、批准すれば、当然それに応じた国際立法がなされる必要がある。）。

国際労働基準には、条約以外にもILO 勧告（International Labour Recommendation）があつて、ILO 条約とILO 勧告を総合して国際労働基準と呼び、批准をしていない場合も、一定の法的義務が発生する。それ以外にも、ILO においては結社の自由について特別な制度があり、ラオスが批准していない結社の自由に関する87号条約に抵触する事態が生じ、ILO が定めた一定の手続きに則り訴えが提起されれば、それに関してラオス政府は説明責任を有することになる³。しかし、なんととっても重要なのが、多くの条約を批准することと、批准した条約の確実な国内実施である。

¹ 当時、同じアジア太平洋地域からフルに代表団を出すことができなかった（時によっては、政府代表すらジュネーブでの総会に出席できなかった）ところにはソロモン諸島もあるが、この場合主たる原因は予算であった。人口60万未満のマイクロステートにとっては、代表団の旅費は大きな出費である。オーストラリアが旅費支援を考えたことがあったが、こればかりは主権国家からなる国際組織の理念に合致しないので、実行には移されなかった。

² 日本では、憲法98条2項の解釈として、批准した条約は憲法の下、法律の上、という位置づけがなされ、裁判所は国内法として直接援用することができる。

³ ただし、現在のところ提訴されたケースは記録されていない。

2. 条約の批准と適用

(1) 批准

ILO 条約は、一般的な条約よりは少し拘束力が重くなっている部分もあるが⁴、基本的には批准するかしないかは、加盟国の意思に関わってくる。ただ、国家は ILO 憲章を批准して加盟するにあたり、一般的な形で条約を批准する努力義務は負っており、ILO からは常に批准への働きかけがなされる。最近では 1998 年の「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」が、その中心的なものであり、ここでは、基本権条約批准が、加盟国の半ば義務であるということが言われ、批准・適用に困難を抱える国に ILO は批准に向けた技術協力を行うことも宣言されている。自由貿易協定などの中で、制裁措置を含めた条件化の指標として労働基準が採用される傾向がある中、ILO のこのアプローチは懲罰的ではなく促進的 (promotional) である、ということができる。

ILO 全加盟国 (187) の平均批准数は 43 で、先進工業国 (OECD 加盟国) のそれは 75 であり、(中にはスペインやフランスのように 100 以上の批准をしている国もあるなかで、) アジアの平均批准数は低い。日本でさえ、49 と全体の平均を少し上回るにすぎず、アジア太平洋地域は、25 前後である。これにはいろいろな理由があるが、批准数の改善が要請されることは言うまでもない。

ラオスは、10 という、いわゆる CLMV 諸国カンボジア 13、ミャンマー 23、ベトナム 21、の中でも最下位で、もう少し批准数を伸ばすことが期待される。もっとも、1964 年に加盟して以来、長い間批准がわずか 4 に留まっていたものが、2005 年以降増えはじめ、最近では 2014 年に批准があり、10 の大台に達したのは、ゆっくりではあるが前進していることの表れであるといえることができる。しかも、最近では労働監督に関する 81 号条約の批准が検討されている⁵。また、8 つの基本権条約の内、5 つ批准していることは、評価できる。しかし、まだまだ改善の余地がある。

(2) 批准を難しくしている要因及び適用の課題

批准及び適用上の最大な要因は、国内における労働法及び労働行政の整備が不完全であることと思われる。これは、タイとマレーシアを除くインドシナ半島のほぼすべての国にあてはまるが、体制移行国の場合顕著である。さらに、その中でラオスやベトナムなどの社会主義国においては、結社の自由という基本権において、組合の自由選択 (union multiplicity) を基本とする ILO 条約との整合性が図れないという根源的な問題も加わる。

次に言えることは、労働行政の未発達であり、国際労働基準は、国内的に実施されて初めて意味を持つものであるから、規範を実施するための仕組み、とりわけ労働基準監督制度などの整備が必要である。その意味では、後述の⁶ プロジェクトが進んでいるこ

⁴ 批准しない場合でも ILO 憲章 19 条に基づき、一定の報告をする義務があったり、一旦批准すると批准撤回が容易ではなかったりすること (10 年に一度、1 年間の間だけ撤回を通告することができる) など。

⁵ ILO アジア太平洋総局のホームページ http://www.ilo.org/asia/info/public/pr/WCMS_402362/lang--en/index.htm (2016 年 10 月 29 日閲覧)

⁶ 脚注 8 参照

とは注目に値する。

ILO はいずれにおいても加盟国に技術協力を行っており、法整備支援、労働監督制度整備、監督官の訓練などのプロジェクトが世界各地で進められている。

また、批准阻害要因には、関係者のあいだでの情報不足もある。ILO の加盟国として、どのような義務があるのか、その義務遂行には、何がなくてはならないか、についての情報が、政労使三者ともに不足していることが考えられる。これについては、事務局が専門家を派遣し、各種のセミナーを開催して周知を行うとともに、ILO トリノ研修センターで加盟国の政労使、研究者、司法官を対象とした研修を行っている。

3. 今後の課題

(1) 国内労働法の整備

先述のように、国際労働基準を実施するためには、国際労働法がある程度整備されていなくてはならない。これは、必ずしも単一の労働法典が編纂されなくてはならないという意味ではなく、労働分野に係る各種の法規が充実していればよい。労働協約（労使間の協定）でも、条約上の義務の実施が可能であることについては、多くの条約の中にその趣旨の規定がある。労働判例の拡充も有用であるが、そのためには前提としての実体法の整備が必要である。

(2) 条約の批准

ラオスは少なくとも、あと 10 ほどの条約を批准する必要がある。批准数は多ければ多いに越したことはないが、基本権条約や優先条約と並んで、とりわけ労働安全健康に関する一連の条約は重要である。ILO は基本権条約として 8 つを挙げ、さらに優先条約など重要度の高い条約群を指定してはいるが、これらばかりが国際労働基準ではなく、ILO が技術的条約としてくくっているものの中にもラオスなどの途上国にとっては批准が推奨されるべきものが多く存在し、ILO はラオスに対して、そのような条約への注意喚起をすべきと考える。

(3) ILO および国際労働基準の周知

ILO に関する基本的情報を国内の社会的パートナー（social partner）が共有することができるような学習活動が必要で、そのためには事務局の技術協力が不可欠で、ILO はこの点に関しても協力を強めるべきであり、大学などの高等教育機関における情報提供も必要と思われる。

4. 国際労働基準の間接的实施

十分に国内の労働立法・行政制度が機能していない国において、試行として始められた Better Work Project⁷ というものがある。カンボジアで最近終了した Better Factory Project の成功に鑑み、現在ベトナムで試みられている。これは、いわゆる CSR（corporate social

⁷ http://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/WCMS_084616/lang--en/index.htm

responsibility) の考えに根差すものであり、企業の自発的な労働条件整備を ILO プロジェクトが認証することによって、事実上労働基準を高めていくという考え方である。そこで援用されるものが、国際労働基準であるため、間接的に ILO 条約や勧告が適用されることを意味する。カンボジアの場合、衣類産業が輸出産業の中心的なものであったことと、主たるバイヤーである米国が、このプロジェクトの認証を輸入への条件としたために、かなり拘束力が強いものとなった。しかし、そうでない場合も、この方法は有効であることが、ベトナムや、他の地域（アフリカのレソトと中東のヨルダン）で検証されている。衣類産業はラオスにおいても相当数の労働者が携わっているので、批准を待たずに国際労働基準を実質的に適用する方法として、この手法は考えられてもいいかもしれない。

しかし、現在ラオスでは、複数の国及び世銀の支援のもと、衣類産業における監督行政整備支援プロジェクトが進行中である⁸。しかもその結果として、ラオスは労働監督条約(81号)の批准が近いと言われている。これは、企業の自発的基準遵守表明を第三者機関が認証するという CSR の手法を用いることをせず、正統的に、(正面から)行政的手法による基準実施の担保を確保しようとすることを意味し、正しい方向性を持っているものと言える。

しかしながら、何らかの形で 81 号条約の批准が遅れ、あるいは批准が達成されたとしても労働監督が有効に機能しない状況になる場合⁹もあり得、また、観光などの別の産業分野に労働力が多く集中することになれば、その業界に特化した形での認証制度も再考される価値が有るものといえよう。

⁸ Improving the Garment Sector in Lao PDR: Compliance through Inspection and Dialogue Facility (TDF-2) – a multi donor trust fund financed by Australia, the European Union, Germany, Ireland, USA and the World Bank

⁹ カンボジアの場合などがこれにあたる。