

第4節 ILO 100号条約とわが国の今後の課題について

東京都立大学法学部教授

浅倉 むつ子

はじめに

ILO 100号条約は、2001年6月29日に、採択から50周年を迎えた。同条約は、2002年7月現在、159か国が批准しており、強制労働に関する29号条約(161か国)について2番目に批准国が多い条約である^{*1}。同条約は、いわゆる基本権8条約^{*2}の一つでもあり、数ある条約の中でも重要な位置づけがなされている。

日本が、同条約を批准してから約35年が経過した。しかし、現在でもなお、男女の賃金格差が縮小しないため、ほぼ毎年、ILO条約勧告適用専門家委員会からは日本に対する「意見」が出されている。この条約をより適切に遵守するということはいかなる意味をもつのか、今後、日本が男女賃金格差を縮小するためには、どのような活動が必要とされるのか、日本の政労使は、この問題をめぐって今後、いかなる対応をなすべきか。このような問題について、現段階で検討し、整理する必要が強く感じられる。

1 ILO 100号条約と90号勧告の内容^{*3}

まずは条約と勧告の内容について、概観しておこう。

(1) 適用範囲

条約・勧告とも、公私を問わず、すべての産業分野におけるあらゆる労働者に適用される(条約2条1項)。

(2) 報酬

「報酬」には、①「通常の、基本の又は最低の賃金又は給料」と、②「使用者が労働者に対してその雇用を理由として現金又は現物により直接又は間接に支払うすべての追加的給与」が含まれる(条約1条(a))。通常の賃金のみならず、使用者が支払うあらゆる形の報酬が含まれることが重要である。住居や扶養にかかる各種手当や、制服の貸与などを含む現物給付が含まれるのは当然として、「間接」的な給与として、「使用者または労働者が管理する労使共同基金から支払われる休日手当」も含まれると解釈される^{*4}。ただし、使用者から支払われるものに限られるので、国の財源から支給される社会保障給付は「報酬」ではない。

(3) 「同一価値労働」の意味

「男女同一価値労働同一報酬」とは、「性別による差別なしに定められる報酬率をいう」(条約1条(b))。ちなみに他の国際文書、たとえば1948年の世界人権宣言では、「すべて

*1 ちなみに第3位は105号条約で、158か国である。

*2 基本的社会権基準とよばれた時期もあったが、最近では基本権条約と統一されて呼称されているという。『講座ILO(下巻)』(日本ILO協会、999年)27頁。

*3 この点については、松尾邦之「国際労働条約<ILO 100号条約・90号勧告>にみる男女同一価値労働同一報酬原則」賃金と社会保障1074号(1992年)55頁以下が詳しい。

*4 松尾・前掲論文58頁。

の者は、いかなる差別もなしに、同一の労働について同一の報酬を受ける権利を有する」

(23条)としており、「同一労働同一報酬原則」が定められている。しかし、この100号条約の「同一価値労働」は、「同一労働」よりも広い意味をもつ。すなわち、同じ労働であっても名称だけを変えることによって同じ労働でないとする抜け道を排除すると同時に、さらに、男女が行う職務の名称・分類・内容などが「同一」ではなくても、労働としての価値が同一と判断される場合には、同一報酬を支払うべきであるという意味が含まれると解釈できるものである。

(4)加盟国の義務

加盟国は、「報酬率を決定するために行われている方法に適した手段によって」、この原則を、すべての労働者に適用することを促進し、この方法と両立する限りでこの原則を確保する義務を負う(条約2条1項)。原則の適用の確保および促進の手段については、国内法令、法令に基づく賃金決定制度、労働協約、あるいはこれらの手段の組み合わせによって達成される(条約2条2項、勧告1・2・3項)。なお、条約の規定を直ちに実施することが可能とは認められない場合には、漸進的にこれを行うことができる(勧告4項)。

(5)労働の「価値」の評価

労働の「価値」の評価について、条約は、「行うべき労働を基礎とする職務の客観的な評価を促進する措置」が、条約の実施に役立つ場合は、その措置をとるものとする(3条1項)。この部分は、「同一価値労働」を判定する際の重要なポイントであって、これが適切になされた場合には、格差のある報酬が支払われたとしてもそれは正当化されることになる(3条3項)。条約は、職務の客観的評価のための措置をとることを「無条件に」義務づけているわけではなく、「この条約の規定の実施に役立つ場合に」という留保つきである。

なお、勧告は条約とは異なり、締約国に対して遵守義務を課すものではないが、加盟国は、労使団体と合意のうえ、「労働者の性別にかかわらず職務分類を行うため、職務分析またはその他の手続きによって、仕上げるべき仕事の客観的評価の方法を確立し又はその確立を奨励すべきである」(勧告5項)。

(6)同原則の適用を容易にするための措置

同一価値労働同一報酬原則の適用を容易にするために、必要な場合には、女性労働者の生産能率を高める以下のような適当な措置をとることが、勧告によって要請されている。

- ①職業指導、職業訓練、職業紹介等について男女に同一または同等の便宜を供与すること(勧告6項(a))。
- ②職業指導、職業訓練、職業紹介の便宜供与を女性に奨励するための措置(同項(b))。
- ③女性のニーズに合致する福祉・社会サービスを提供すること(同項(c))。
- ④女性の健康・福祉に関する国内外の法規に抵触することなしに、就業の機会の男女平等を促進すること(同項(d))。
- ⑤本原則に関する一般の理解を促進し(7項)、本原則の適用を促進するための調査を行うこと(8項)。

2 条約勧告適用専門家委員会

ILOの監視機構として重要な役割を果たしている条約勧告適用専門家委員会は、1926年に、労働法や国際法の分野において高い評価を得ている専門家によって構成される独立の機関として設けられた。ただし憲章によって直接に設置されたものではない。この委員

会は、まず、憲章 19 条及び 22 条に従って ILO に送付されてくる「定期報告書」（未批准の条約については 19 条で「適当な間隔をおいて」報告し、批准した条約については 22 条で、年次報告をすることになっている）を審査し、国際労働基準と国内法令および実施の適合性を確認する。これは書面審査であるが、この後に、政府報告への質問という形で対話（dialogue）が行われる。憲章 22 条以下の手続は次のようになっている。

条約を批准した場合、各国は、批准の効力が発生した 1 年後に、最初の報告書を提出する義務がある。事務局長は、加盟国の資料と報告の概要を、翌年の総会に提出し（憲章 23 条 1 項）、加盟国は労使団体に同じ資料と報告の写しを送付しなければならない（同 23 条 2 項）。労使団体もまた、それぞれの見解を独自に ILO に通知することができるので、その場合は、委員会は、労使団体の見解を考慮しつつ政府報告書を審査することになる。委員会の審査は非公開とされており、審査の後に、全体会議で、委員会としての最終判断が決定される。

この最終判断には、2 つの形式がある。第一は、「直接請求」（direct request）であり、委員会が、直接に、当該政府に対して質問状を送付するものである。この質問状は公開されない。第二は、「意見」（observation）である。これは報告書として公刊されるために、広く一般の目にふれることになる。幅広く国際社会に公開されることになる第二の形式について、各国は、これをできるだけ避けようとする力を働かせるといわれている。

条約の最終的な解释权は国際司法裁判所にあるが（憲章 37 条）、事実上、ILO 条約の解釈問題について国際司法裁判所が利用されることは少ないために、実際は、かなりこの条約勧告適用専門委員会の解釈が権威をもつことになる。

3 労基法 4 条と ILO 100 号条約の批准

労基法の草案は、1946 年の 3 月から形になりはじめたが、それが国会に提出されるまでには、23 次の修正案が出された。1946 年 4 月 12 日から 6 月 3 日までの間に、第 1 次案から第 4 次案が出されたが、そこには男女同一賃金に関する規定はなかった。46 年 7 月 26 日の第 5 次案で、はじめて第 4 条が登場した⁵。

第 5 次案の 4 条の見出しは、「同一価値労働同一賃金の原則」であり、「使用者は同一価値労働に対しては男女同額の賃金を支払わなければならない」と書かれていた。当時の労務法制審議会の記録によれば、会長の末弘厳太郎は、第 2 回審議会で、国際条約に倣ってこの規定をおいたと述べている。女性であるという理由で、労働の価値としては同じであるのに、不当に低い賃金が支払われることがありがちなので、これを禁じる趣旨であるという。

ところが、議論の経緯の中で、家族手当がこの規定の趣旨と矛盾しないかという質問などがだされた。当時の吉武労政局長は、同一価値労働同一賃金というのをあまり厳格に解釈すると、日本はアメリカのように能率賃金ではないから問題が起きる、と回答した。すなわち、同一価値労働をいれて厳格に解釈すると、日本の生活給と矛盾するという発想があったようである。第 5 次案にみられた「同一価値労働」という表現が、その後の第 7 次案においては削除されたのは、おそらく、そのような解釈を避けるためであったと思われる。

*5 この間の経緯は、『日本立法資料全集第 51 巻、第 52 巻』参照。

とはいえ、はっきりしているのは、労基法4条の草案が、旧ILO憲章の同一価値労働同一報酬の原則を取り入れたものであったことである。

現行法のような表現になったことによって、労基法4条がこの原則を採用していないというのは誤りである。「さしあたってはこれを強行する用意はないが、これを受け入れるだけの実態的条件が熟したときには、もとよりそれを排除するものではないという意味において、緩やかにこの原則を肯定していると解し得るのではないか」という見解に賛成したい⁶。

1967年に、日本は100号条約を批准した。日本政府は、批准に際して、条約の趣旨は労基法4条に規定されており、新たな立法措置は必要がないと判断した⁷。この時点で、労働基準法が男女同一価値労働同一報酬原則をその規範内容として含んでいることが、国会において改めて確認されたといえよう。

4 条約の監視機構と日本政府の対応

日本は、1967年に100号条約を批准し、その1年後の1968年に、同条約の効力は発生した。1968年から69年の1年間に、日本政府には、最初の報告書提出義務が発生し、1969年には報告書を提出した。最初のILOからの反応は、1970年の「直接請求」だった⁸。その後、しばらく動きがなかったが、1984年には、「意見」と「直接請求」が出され、その後、ほぼ1年おきに、意見もしくは直接請求が出されている。

1990年代にも、委員会と日本政府のやりとりは、かなり頻繁なものであり、1993年と94年には、総会の基準適用委員会で、この問題が審議された。ILOの監視機構からみた日本の条約遵守状況を分析してみよう⁹。

(1) ILOの包括的アプローチ

日本の男女賃金格差は先進国の中では群を抜いて大きいと、ILOは認識している。委員会は、「数年来、日本における男女間の平均収入において存続する高い賃金格差、その差は年齢の高い労働者においてさらに顕著であるが、これを減少するために、条約に沿う措置をとるよう政府に奨励してきた」と述べている(98年「意見」2)。

これに対して、日本政府は、一貫して、平均賃金の男女格差を委員会が問題にすることに批判的である。1992年に、日本政府は、本条約は賃金についてのみ規定しているのに、専門家委員会の意見はこの事項の範囲を超え、「男女の平均賃金の格差問題全体に議論が及んでいる」と批判する報告を提出した(1992年日本政府「報告」2(i)①)。

これに対して、委員会は、「女性の雇用機会促進のための措置と本条約の関連性につい

*6 浜田富士郎「労基法4条による男女賃金差別の阻止可能性の展望」『労働法学の理論と課題』(有斐閣・1988年)382頁。浅倉むつ子「男女同一賃金原則の実現のために」『たたかう女性学へ』(インパクト出版会、2000年)241頁。

*7 第55回国会衆議院外務委員会(1967年6月16日)、第55回国会参議院外務委員会(1967年7月11日)。

*8 この直接請求の内容については、吾郷眞一『国際労働基準法』(三省堂、1997年)174頁参照。

*9 以下の点については、松尾邦之「50周年を迎えた100号条約・90号勧告の意義とわが国の課題」労働法律旬報1520号14頁以下に詳しい。

ては、雇用及び職業における機会及び待遇の均等に関する包括的な取組が、この条約の適用に当たっては特に重要である」と、これまた一貫して、指摘してきた。「仕事の平等な評価と報酬のあらゆる要素に対する均等な権利は、不平等の一般的な状況の下では達成できない」からである（1993年「意見」8）。

ILOの専門家委員会は、日本にかぎらず、平均的な男女賃金格差をどの国に対しても問題にしており、あらゆる差別の原因と同時並行的に取り組む行動なしに、賃金差別と効果的に闘うことはできないと主張する。それだけに、111号条約や156号条約による一般的な差別撤廃との関わりにおいて、同一報酬原則を議論することが重要だという。

専門家委員会が示しているこのような「包括的アプローチ」を理解することは、きわめて重要である。100号条約を採択したILOの第33回総会でも、同一報酬原則と、雇用と社会の中での全般的な男女の地位との間には多面的で複雑な関係があることが確認された。そこで、条約を補充する勧告第6項も、幅広く女性の生産能率を高める措置について要請しているのである。

(2) 年功的賃金制度の評価

専門家委員会は、1970年の「直接請求」において、日本政府の第1回報告に着目し、民間の部門で、「女性にとって不利な結果をもたらすおそれのある伝統的な報酬決定方法を改善するために、客観的評価方法を取り入れることを促進する措置がとられたかどうか」の追加的情報を提出するように要請した¹⁰。

これに対して、日本政府と日本労働総同盟（同盟）は、①年功制から、職務の内容に基づく賃金決定制度への移行は、理論的には女性の勤続年数の短さによる賃金格差の縮小に役立つこと、②しかし労使双方とも年功賃金制度の長所を認めていること、したがって、この制度の改定は長所を損なわないように緩やかになされなければならないことを報告した。委員会は、さらに、政府に対して、「企業における客観的職務評価方法の導入」についての情報提供を要求した（1984年委員会「意見」1）。

日本政府は、年功的賃金体系の合理性、労使双方からの容認があることを繰り返し弁明した（92年「報告」4）。委員会は、「年功的な賃金体系をやめるべきであるとはしていない」として、ただ、政府の見解を受けて、「条約第3条に規定する客観的な職務評価が年功的な賃金体系の中にどの程度まで導入され得るかについての情報を求めた」のであると説明した（93年「意見」6）。

この問題は、総会の基準適用委員会で、93年と94年に審議された。総会委員会は、「とくに客観的職務評価制度の不存在や、賃金決定において勤続期間を考慮する特別の制度が維持されていることによって、条約の承認する原則の履行において重大な不適合（serious discrepancies）が存在する」と指摘した¹¹。

しかし、専門家委員会は、各方面からの情報により、日本では「職務内容に基づいた賃金体系を取り入れる可能性について、社会的パートナー間でコンセンサスがあるように思われない」という結論に達し（96年「意見」1）、現在では、「同一価値労働同一報酬を促

*10 吾郷・前掲書174頁。

*11 94年の総会基準適用委員会の議事録からの抜粋の翻訳は、戸塚悦郎「再評価すべきILO監視機構の貢献」法学セミナー526号（1998年）35頁を参照。また、松尾邦之・前掲注(9)論文20頁参照。

進するにあたり社会的パートナーとの協力を確保するためにとられる方策について情報を提供する」ように求めている（99年「意見」6）。今後は、労使に対して、いかにして「職務内容に基づく賃金体系への移行」へと緩やかに導入できるかが、日本政府に期待されている。

(3) コース別雇用制度について

コース別雇用制度に対して、日本政府は当初、『基幹職』と『補助職』を区別する職種分類は本来各職種の職務内容等、性別と関係のない要因によるものであり」男女同一賃金原則に反するものではないと報告していた（1989年政府「報告」2(1)②）。専門家委員会は、この報告に留意しつつも、コース別雇用を採用している企業に関する詳細な情報、二つの職業（基幹職と補助職）の配分に使われる方法、それぞれの賃金体系における男女比についての詳細な情報の提供を、日本政府に求めた（90年「直接請求」2）。専門家委員会が、日本の男女賃金格差の要因について、「女子は給料の低い職業に集中しており、均等な雇用機会を与えられていないという事実」をあげたのも（92年「意見」2）、コース別雇用を含めて意識した結果であるといえよう。専門家委員会は、コース別雇用について、「職業分類上区分される2つの職業コース」という表現を使っており（94年「意見」4）、基幹職と補助職を「職業」という類型で把握していることがわかる。

日本政府は、97年に均等法が改正されたこと、91年には「コース別雇用管理の望ましいあり方」が出されて、各コースは男女に開かれていることという基準が提示され、それにそって行政指導が行われてきたと報告した（98年「報告」2(1)ii）。専門家委員会は、法律上のみならず実際上も、コースが男女に開かれていることを確保するためにとられた措置についてのデータの提供を、日本政府に要請した（98年「意見」4、99年「意見」6、7）。専門家委員会は、日本政府が2000年6月に新しいコース別雇用に関するガイドライン（「留意事項」）を出したこと、そこでは、各コースは、目的と合理的考慮と仕事の中身の客観的評価によって、設けられる必要があるとしていることに注目し、これらを評価している（2000年「意見」10）。今後とも、コース別雇用が専門家委員会の大きな関心事であることは間違いなさそうである。

(4) 間接性差別について

全日本国立医療労働組合（全医労）は、1998年8月6日に、「日本政府による雇用形態の違いを理由にした国家公務員処遇差別に関する申立て」をILO事務局長に提出した。

「雇用期間が1年を超えない範囲で定められた日々雇用の国家公務員」は、「賃金職員」と呼ばれ、一般職員に属する非常勤の国家公務員である。国立病院・療養所では、約1万人の賃金職員がいるが、中には、長期にわたり、常勤職員と同一の業務を同じ時間だけ働きながら、常勤職員との間に処遇格差がある者がいる。全医労は、賃金職員の70%を女性が占めることから、この雇用形態による差別は、ILO100号条約、同111号条約違反であると主張した。

専門家委員会は、賃金職員が常勤職員に比べて不利に扱われていることを認めるが、これは「雇い入れの際に通知されている契約の種類に基づく区別であり、100号条約に規定されている性別に基づく直接的差別ではないと考える」と述べた。看護婦、准看護婦という職種は、常勤職員でも同様に女性比率が高いため、本件は常勤職員と賃金職員との性差別だという申立ては、根拠が十分ではないと、委員会は判断した（99年「意見」4）。

しかし、委員会は、問題の部署が、女性が圧倒的多数を占める部署であることに留意した。すなわち、両性に影響を与えるために性中立的にみえる慣行であっても、それが、一方の性別の者が大部分を占める部署においてとられる慣行であるために、一方の性別の者が不均衡に影響を受ける場合には、間接的差別を構成しうるという立場を示して、委員会は、女性が大部分を占める部署で賃金職員を広範に使用することは、一般の賃金水準に間接的な影響を与え、男女の賃金格差を必然的に拡大すると考えたのである。

日本政府は、賃金職員をできるかぎり解消して定員内の職員によって国立病院・療養所を運営できるようにするとの方針を出し、これを報告した（2000年「報告」2(3)）。

専門家委員会の意見から、①100号条約は、賃金の性差別について、直接性差別のみならず、間接性差別も条約の対象にしていること、②非常勤職員が圧倒的に女性で構成され、常勤職員が圧倒的に男性で構成されている場合には、両者の間の賃金差別が間接性差別になる可能性が示唆されていること、③②のような特徴がみられない場合でも、もし圧倒的に女性が占めている部門において低賃金の非常勤職員が存在する場合には、それが女性の低賃金を招くことから、間接性差別と認める場合もありうるということがわかった。

(5) 新たな動向

2001年には、さらに多くの労使団体から、100号条約の適用状況についての情報が、ILO事務局に寄せられた。それらは、①全医労からの再度の情報、②パートタイム労働組合からのパート労働者の賃金差別に関する情報、③福岡女性協会ユニオンからの非常勤労働者の雇用条件差別に関する情報、④男女賃金差別訴訟をしている原告らが所属する9つの労働組合もしくは原告団からの情報¹²、⑤野村証券労組からの情報である。

これらによって、さながら、日本の男女賃金格差をもたらしているあらゆる性差別に関する情報が一挙に提示された感がある。委員会は、これらの問題に関する日本政府の回答をまって、次回の会議でとりあげることを決定した（2001年「意見」）。

おわりに

専門家委員会による日本に対するILO100号条約実施状況の監視活動を通じて、今後の日本の課題について、まとめておこう。

まず第一に、100号条約をめぐっては、包括的アプローチがとられることを認識すべきである。賃金格差の問題は、雇用・職業における全般的な均等処遇の問題と切り離して論じることはできず、それだけに、常に、労基法4条は均等法や育児介護休業法とセットで語られる必要がある。政府報告はおのずと幅広い情報と問題意識にたって作成されなければならない。コース別雇用制度をめぐる議論はその良い例であるといえよう。また、改正均等法施行以降は、ようやくあらゆる職域・職種・職掌に、男女ともに募集・採用の機会が与えられることになったが、それより以前には、そもそも女性が採用される部門が限ら

¹² 事件名と労働組合、原告団は、以下のとおり。昭和シェル石油事件（全石油昭和シェル労働組合）、芝信用金庫事件（芝信用金庫従業員組合）、イセキ開発工機事件（労働組合東京ユニオン）、中野区非常勤職員事件（同事件原告団）、兼松事件（同事件原告団）、岡谷鋼機事件（同事件原告団）、高砂建設事件（高砂建設の男女賃金差別不当解雇撤回闘争支援共闘会議）、京ガス事件（おんな労働組合関西）、庄内経済連事件（庄内経済連労働組合すみれ会）

れており、そのことによって男女賃金格差が生じていることは疑いない事実である。このような格差は、訴訟を通じてもなお救済されずに残らざるをえない。それだけに、法の施行以前に入社した女性の処遇、賃金実態を点検して、より積極的に配置や昇進、教育訓練を実施して、男女間の賃金格差を縮小する取組を行う必要がある。

第二に、間接性差別との関連では、女性が大半を占めるパート労働者・非常勤職員の低賃金問題もまた、100号条約と切り離して論じることができないことを認識すべきである。パート労働者と正社員の均衡処遇をめぐる日本国内の議論の経緯、また、公務員における非常勤職員問題についても、現実に応じた詳しい情報を提供する必要がある。

第三に、年功的賃金制度について考えてみたい。ILOは、年功的賃金制度は、女性の勤続年数の短さを端的に賃金格差に反映するしくみであるとして批判的である。とはいえ、賃金の支給方式をすべて職務給制度に組み替えなければならないという硬直的な方針ではない。年功制によって女性が被る不利益を緩和する必要があるとしても（たとえば出産・育児によって休業した労働者が職場復帰する場合には、年功上、被る不利益をなくすという措置などをとること）、年功制度を前提としながら同一価値労働同一賃金原則を実施することは十分に可能である。ILO条約は、合理的なものであるかぎり、世界で採用されているさまざまな賃金支給方法に、柔軟かつ寛容に対応するものではないだろうか。もっとも、客観的に職務の価値を反映する賃金制度が男女格差の縮小にとって望ましいことはいうまでもない。この点は専門家委員会が繰り返し意見を述べている通りである。労使のコンセンサスがないうちでペンディングになっている客観的基準に基づく職務評価制度の導入について、日本でも、導入する方策をさぐる必要があるだろう。ただし、その場合でも、日本では欧米型の職務給・職務比較は広く行われていないことを踏まえ、評価要素の中に能力や熟練度を加味することは、ILO条約においても許容されていると解されることに留意したい。また、政府のみならず、労働組合もこの点に関しては、おおいに責任をもって取り組むべきである。

第四に、男女賃金差別をめぐっては、多くの訴訟がなお係属中であり、日本の法制度が男女賃金差別を是正するためには不十分でしかないことを認識すべきである。原告の立証責任の配分の問題等、より積極的かつ効果的に賃金差別を是正する法的なしくみについても論じることが重要である。