

ILO の暴力とハラスメント禁止条約、 勧告制定に向けた動き

全労連事務局次長、国際局長 **布施 恵輔**

ILO（国際労働機関）は2018年の第107回総会で、「労働の世界における暴力とハラスメントの除去に関する条約」と「同勧告」について議論している。今年6月の第108回総会での第二次討議を経て、同条約と勧告という形で成立する見込みとなっている。昨年の総会の際から報道されているように、暴力とハラスメントを包括的に禁止する国際労働基準が作られることの意義は非常に大きい。本稿では、国際労働法・基準としてのILO条約と勧告の意味を振り返り、昨年の議論を経た現段階の条約と勧告の案文について紹介する。

国際法としてのILO条約・勧告 とその特徴

ILO条約は現在189本あり、勧告は202本ある。一部には基準設定から時間を経過しているものや、その後でできた基準に内容を含むものもあり批准を求めない、あるいは使わない条約も存在している。しかし中核的基準とされる、結社の自由と団体交渉権（87、98号）、差別の禁止と平等（100、111号）、強制労働の禁止（29、105号）、児童労働の禁止（138、182号）という4分野8条約を基本に、労働安全衛生、母性保護、社会保護、労働行政、夜業、看護、海員、家事労働、移民な

ど広範な分野の基準が設定されている。

ILO条約は国際法であるが、政府間の協議だけでなくILOの運営の原則でもある政府、使用者、労働者の三者構成による議論で成立することが重要だ。国際労働基準を実際に採択するILO総会の全体会合でも、各国の政府が2票、使用者代表が1票、労働者の代表が1票を投じ、条約の場合3分の2以上の賛成で成立する。これは政・労・使、いずれかの意見や主張だけでは条約や勧告は成立しないということを示している。三者の協議の中でそれぞれの主張を盛り込み、時には譲歩もしながら国際労働基準として仕上げていく。それにより、政・労・使の真摯な議論を通じて成立した基準であることは、その内容の実施を担保する上でも意味がある。

そしてILOはこれらの国際労働基準の実施を監視する、条約勧告適用専門家委員会、総会での基準委員会、結社の自由委員会など独自の監視機構を持っていることが特徴である。違反状態に対しても、他の国際機関のように制裁をすぐに課すのではなく、当該国の三者の協議を促しながら批准された条約の国内における適用不備をただしていく。また未批准条約を批准できない理由を各国政府に定期的に報告させることによって、条約の批准を進める役割も発揮している。さらに、発展

途上国など法律や制度が未整備の国に、事務局を通じて提供される技術協力も、国際労働基準を各国で適用する上で重要な役割を持っている。

暴力とハラスメントに関する 基準が今年成立することの意味

2018年は「#Me Too」運動に象徴されるように、性暴力やセクハラを告発する動きが全世界的に広がった。このことが2018年のILO総会での基準設定討議に非常に大きな影響を及ぼしたことは疑いない。しかしILOはすでに2009年の総会でジェンダー平等に関する決議をあげ、2015年11月の第325期理事会で「労働の世界における女性と男性の労働者に対する暴力」に関する基準設定の議論を行うことを決定していた。総会の議題を決定するのは理事会であるが、この決定ののち2016年に「労働の世界における女性と男性の労働者に対する暴力に関する三者専門家会議」を開催し、基準設定の項目に暴力だけでなくハラスメントを追加することが提起され、最終的に同年11月の理事会で「ハラスメント」も基準設定の内容に含むことを決定した。その上で、ILO事務局で基準設定の準備、原案作成が行われ2018年のILO総会で第一次討議が行われた。

昨年のILO総会での議論は、多くのメディアなどからも注目され、日本でも暴力とハラスメント禁止に関する国際基準の議論について、マスコミが報道した。ILO総会中に日本のメディアが報道することは珍しい。

今年6月に開催される第108回ILO総会は、第一次世界大戦後の平和構築の模索の中、1919年に誕生したILO創立100周年の記念総会という性質も持っている。そのような節目の年に、暴力とハラスメントを禁止する条約と勧告が成立する意義は大きい。



2018年のILO総会の委員会で発言する労働者グループの代表 (ILO提供)

2018年の第一次討議で何が 決まったか

第一次討議に提出された報告書は、A：文書の形式、B：定義、C：条約案、D：勧告案の四つで構成された。ILO総会は現在約2週間の会期で開催されているが、第一次討議では文書の形式、つまり国際労働基準が条約と勧告の形式をとるのか、勧告だけなのか、という点で三者の間で意見の相違が大きく、深夜に及ぶ議論が繰り返された。条約と勧告の形式に定めるだけでも総会1週目の大半が費やされ、委員会での審議そのものは条約案までしか議論できなかった。しかし「勧告に補完された条約」という、国際労働基準の中でも基本的な形式で国際労働基準が作られることは大きな成果と言える。

これまでILOには、暴力とハラスメントの禁止を本来の目的に据え、行為を定義し、そうした問題に取り組む明確なガイダンスを示す国際基準となる文書は存在していなかった。具体的には、暴力とハラスメントは、家事労働者、HIVに感染した労働者、先住民といった特定の労働者グループ、あるいは特定の職業、分野との関連で言及されるにとどまり、労働者一般の暴力とハラスメントの包括的な規制は不十分だった。その意味でも、今回暴力とハラスメントを全面的に規制する国際労働基準ができることの意義は大きく、第一次討議の議論も白熱したものとなった。しかし、委員会の議論では、C：条約案の部分で時間

切れとなり、D：勧告案は事務局原案がそのまま報告書には掲載されることとなった。

条約案の詳細は本稿後半の分析に譲るが、昨年の委員会審議で日本政府が国際基準の設定には消極的な態度であったことは言及しなければならない。「わが国では、一定要件を満たした暴力行為は、刑法等により行為者に対して制裁を科し、セクハラやマタハラは、男女雇用機会均等法により、事業主に対して防止措置等を義務付けるなど、着実な対応を図ってきた。わが国におけるハラスメント対策は着実に進展している」「各加盟国の暴力とハラスメントの実態と対策は様々。高い基準を制定し、基準に沿うことをあきらめる国を生じさせてはならない。そのためにも基準は柔軟な対策を促進するものであることが重要との立場で議論に参加する」「勧告が最もふさわしいと考えるが、条約を策定する場合は、柔軟性のある『枠組み条約』が適当。さらに他国の意見を参考にしたい」などと委員会審議で発言している。

米国政府とともに、最後まで条約という形式をとることに反対・消極的だった日本政府は、本当に世界の流れとは逆方向を向いていると言わざるを得ない。

第一次討議を踏まえた条約案の内容と特徴

三者構成の委員会での第一次討議を経て確認された文書（総会への報告書という形式をとる）は、総会後にILO事務局で第一次討議の内容を損なわないように、既存の条約や勧告と意味や表現を整合させ、委員会での審議の内容を正確に反映するための整理が行われた。その事務局の修正を元に2019年の第108回総会報告書V（1）としてまとめられ、加盟国の構成組織にコメントを求める作業が行われた。事務局に届いたコメントを参考に、再び事務局が第108回総会に提出する報

告書（最終的な条約案、勧告案を含む）を作成する手順になっている。

ここでは事務局の整理を反映させた報告書V（1）をもとに、条約案の要点を紹介する。なお翻訳は全労連国際局が作成したものである。

【暴力とハラスメントの定義】

Article 1

(a) (略) “the term “violence and harassment” in the world of work refers to a range of unacceptable behaviours and practices, or threats thereof, whether a single occurrence or repeated, that aim at, result in, or are likely to result in physical, psychological, sexual or economic harm, and includes gender-based violence and harassment;”

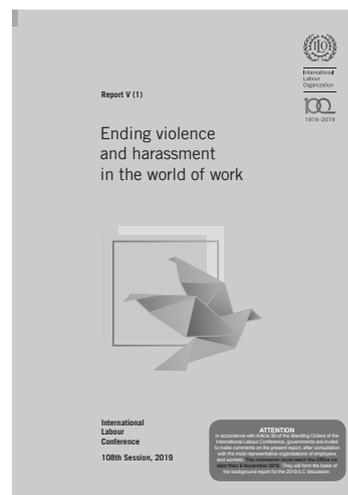
第1条

(a) 仕事の世界における「暴力とハラスメント」という語は、ジェンダーに基づいた暴力とハラスメントを含めて、身体的、精神的、性的あるいは経済的な危害を目的とし、あるいは結果としてもたらす可能性のある一連の容認できない行為と慣行、あるいはそれらによる脅威の領域

第1条の定義をめぐっては第一次討議で長時間かけて議論されており、広範にあらゆる危害を想定し、それを容認できない行為と慣行としている。事務局ではさらに、「ジェンダーに基づく暴力とハラスメントを含む」という定義で委員会の議論が合意できているとして、ジェンダーに基づくという点を、条約案文全体を通じて記述することで加盟国に意見を求めている。国連の持続的開発目標にも目標5：ジェンダー平等の実現があるが、ILOは最近の世界賃金報告においても賃金のジェンダー格差に焦点を当てており、暴力とハラスメントの問題はジェンダー格差をもとに発生するケースが多いことを踏まえ、このように強調していると考えられる。

さらに脅威の「領域＝a range of」という語を選択することにより、暴力とハラスメントが単独、個別の行為のみならず行為の組み合わせなど様々な行為を柔軟に定義づけし、各国の背景に応じた暴力とハラスメントの定義を可能にするとし

第108回ILO総会報告書V(1)「労働の世界における暴力とハラスメントの除去」



ている。

【対象の範囲】

第2条では対象の範囲を定めている。条文では「労働を行う職場、休憩・食事などの施設、通勤時、仕事に伴う移動時、情報通信技術に伴うコミュニケーション、使用者が提供する施設内」となっている。これにより、暴力とハラスメントが職場で、就業時間内に発生するものだけでなく、休憩や通勤時、移動時やネット、SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）上で起こるものについても含まれることを明確にしている。

第3条では、暴力とハラスメントの行為者と被害者について、「犠牲者と加害者は、使用者と労働者、それぞれの代表、クライアント、顧客、サービス提供者、ユーザー、患者、一般の人々といった第三者」としている。暴力とハラスメントが職場における権力関係を背景に起こるために、状況に応じて誰もが被害者あるいは加害者になりうることを示している。そして顧客、患者、一般の人々にまで対象を広げ、利用者や顧客からの暴力も対象に含んでいることが特徴だ。

【各国政府がなすべきこと】

第4条では中核的原則として、各国が暴力とハラスメントを除去するためになすべきことを記述している。条約に加えそれを補足する勧告が重要な意味を持つ。勧告は批准の対象ではないが、条約を批准国で具体化するための政策的方向性を示す、あるいは批准できない国においても具体化すべき事項を提起するという重要な役割がある。

ここで特に強調したいのは、第4条には「暴力とハラスメントのない職場は労働の世界の権利」であることを認識すべきだと強調していることだ。立法化や教育、訓練まで含めて通底する原則として、この「権利」を認識することの必要性が強調されており、国内の施策を考える上でも基本とすべき内容である。

加盟国に求められる具体策がその後の第5条か

ら第9条まで規定されている。特に第7条では、「各加盟国は、ジェンダーに基づく暴力とハラスメントを含めて、労働の世界における暴力とハラスメントを禁止する法規を採択すべきである」としている。「法規の採択」という表現には、すでに高い基準を持っている国における法整備、適切な保護に達していない国における立法化や法改正を明確に求める内容となっている。

さいごに

日本国憲法はその前文において国際主義の原則を明確にしており、日本国憲法98条2項で「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」とされているため、批准した条約に抵触する法律の規定は無効となると考えられている。日本でも国内法の議論があるが、憲法の国際主義に基づいて、新たに誕生するILO基準を最低として、さらに強力な国内法整備が必要になる。条約では政府、使用者、労働者それぞれの役割と責任にも触れている。日本で早期に条約を批准し、対応した国内法整備が進むためにも、ILO総会での議論が進むよう努力したい。

〈訂正〉

月刊全労連2019年3月号 No265に齋藤論文に誤りがありました。お詫びして訂正します。32頁左段下から2行目「73人」は「63人」の誤りでした。