

# ILO強制労働廃止条約(第105号)批准に向けて 前進の兆し

金属労協政策企画局主査／浅井 茂利

ILO(国際労働機関)では、これまで190の条約が採択されてきました(うち廃止・撤回11、棚上げ19)が、このうち「この機関の内部及び外部において基本的なものとして認められた条約」＝基本条約が8つあり、この基本8条約に規定された4つの中核的労働基準については、基本8条約を「批准していない場合においても」、ILO加盟国であるという事実そのものにより、「尊重し、促進し、かつ実現する義務を負う」ことになっています。

「条約を批准していない場合においても」とはいえ、基本条約は批准しているのが望ましいことは当然で、実際、8つの条約の批准率は92%に達しています。ところが日本では、8条約のうちふたつ、すなわち、強制労働廃止条約(第105号)、差別待遇(雇用及び職業)条約

(第111号)について、批准ができていません。105号については、公務員のスト指導者に対する懲役刑の適用が障害となっているのですが、この問題については最近、解消に向けて前進する兆しが出てきました。105号については環境が整い次第、批准を行っていくとともに、批准できない原因が必ずしも明確ではない111号についても、直ちに批准が行われるべきであると思います。

## ILO中核的労働基準に関する基本8条約

ILOでは、

\* 結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認

\* あらゆる形態の強制労働の禁止

\* 児童労働の実効的な廃止

\* 雇用及び職業における差別の排除

の4項目を「中核的労働基準」と呼

んでおり、基本8条約すなわち、

\* 強制労働に関する条約(第29号)

\* 結社の自由及び団結権の保護に関する条約(第87号)

\* 団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約(第98号)

\* 同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約(第100号)

\* 強制労働の廃止に関する条約(第105号)

\* 雇用及び職業についての差別待遇に関する条約(第111号)

\* 就業が認められるための最低年齢に関する条約(第138号)

\* 最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約(第182号)

において、内容が規定されています。労働基準と言っても、最低賃金や

労働時間規制といった具体的な賃金・労働諸条件の基準ではなく、労働に関する基本的人権プラス労働基本権と言えるでしょう。なお、日本では労働基本権として確立されている争議権は、明確な私たちでは中核的労働基準として記載されていませんが、結社の自由・団体交渉権の中に含まれるものとILOでは解釈されています。労使対等は、争議権を背景として確立されるものなので、当然と言えるでしょう。(この解釈については、使用者側に異論があります)

ILOに限らず条約というものは、合意・調印しただけでは不十分で、国会が批准して、はじめて効力を持つこととなります。ただし、4つの中核的労働基準については、1998年にILO総会で採択された「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」において、基本8条約

を批准していない場合でも、ILO加盟国であるという事実そのものにより、「尊重し、促進し、かつ実現する義務を負う」と規定されました。

また、「ILO宣言」自体は「政治的文書」とみなされているようですが、T P P（環太平洋パートナーシップ）協定では、第19・3条において、「各締約国は、自国の法律及び規則及び当該法律及び規則に基づく慣行において、ILO宣言に述べられている次の権利を採用し、及び維持する」と規定されており、「次の権利」として、4つの中核的労働基準を列記しています。T P P締約国では、ILO宣言は法的拘束力を持つことにならるわけです。また、日本国憲法第98条では、「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」とされており、中核的労働基準や基本8条約は間違いなく「確立された国際法規」のひとつです。中核的労働基準、そして基本8条約は、日本において法的拘束力を持つものと解すべきだと思います。

とはいえ、やはりILOで最も重要な基本条約ですから、8条約のいずれについても、きちんと批准されてしかるべきだと思いますが、残念ながら日本では、強制労働に関する

105号と差別に関する111号が未批准となっています。ILO加盟187カ国中、105号は174カ国、111号は175カ国が批准しており、こうした条約を批准していないことは、加盟国として、とりわけ先進国として、まことに恥ずべき状態だと言わなければなりません。外交上も、2条約を批准していないことにより、日本は強制労働や差別の問題に疎い国、との印象を与えることは好ましくありません。

ILO基本8条約の批准状況(加盟国数187)

基本8条約		日本	批准国数
29号	強制労働に関する条約	○	178
87号	結社の自由及び団結権の保護に関する条約	○	155
98号	団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約	○	167
100号	同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約	○	173
105号	強制労働の廃止に関する条約	×	174
111号	雇用及び職業についての差別待遇に関する条約	×	175
138号	就業が認められるための最低年齢に関する条約	○	173
182号	最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約	○	187

資料出所：ILO ホームページより金属労協政策企画局で作成。

## 105号条約が未批准の理由

わが国が強制労働に関する105号条約を批准できていない理由としては、国家公務員法、地方公務員法において、公務員のスト指導者に対して懲役刑が課されることになっていることが挙げられます。懲役とは、「刑事施設に拘留して所定の作業を行わせる」(刑法第12条2項)という刑であり、105号条約では、懲役刑そのものが禁止されているわけではありませんが、

抵触するものとみなされています。

刑法では、自由刑(拘禁による自由の剥奪を内容とする刑罰)として、懲役、禁錮、拘留の3種類を定めています。「作業」を行わなくてよい禁錮を適用するのは、罪が軽いということではなく、「政治犯のような非破廉恥的な動機に基づく犯人に特別な処遇を与える」という名誉拘禁の思想に由来するもの」なので、殺人や窃盗などの破廉恥犯は懲役、政治犯や過失犯など非破廉恥犯は禁錮ということになります。内乱罪は政治犯のため、懲役刑は設けられておらず、死刑もしくは禁錮刑が適用されます。

\*政治的な圧制若しくは教育の手段又は、政治的な見解若しくは既存の政治的、社会的若しくは経済的制度に思想的に反対する見解をいだし、若しくは発表することに対する制裁

\*経済的発展の目的のために、労働力を動員し、及び利用する方法

\*労働規律の手段

\*同盟罷業に参加したことに對する制裁

\*人種的、社会的、国民的又は宗教的差別待遇の手段

としてのすべての種類の強制労働が禁止されていることから、公務員のスト指導者に対する懲役刑は、これに

公務員のスト指導者は、破廉恥犯とは言えないので、本来、懲役の対象とされるべきではありません。これを規定しているのは刑法ではなく、国家公務員法、地方公務員法ですが、国家公務員法、地方公務員法は禁錮の規定を設けておらず、刑法との関係でバランスを欠いた粗雑なものと言わざるを得ず、憲法第14条の法の下の平等の観点からしても、問題があります。現実には、公務員のスト指導者に対して懲役刑が課された例はないことからしても、速やかにこれを見直すことが必要であり、見直すことによって、105号の批准も可

能となるわけです。

## 懲役及び禁錮の単一化

おりしも、法務省の法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会では、「懲役及び禁錮を、

新自由刑として単一化する」ことが検討されてきましたが、その際、「作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇」をどのように位置づけるかということが、論点のひとつとなりました。

2019年12月に発表された「検討のための素案（改訂版）」では、「新

### ① 検討のための素案（改訂版）（抜粋）

2019年12月25日  
法務省法制審議会少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会 第23回会議

#### 2. 新自由刑（懲役及び禁錮の単一化）

- (一) 懲役及び禁錮を、新自由刑として単一化する。
- (二) 新自由刑は、無期及び有期とし、有期新自由刑は、1年以上20年以下とするものとする。
- (三) 新自由刑は、刑事施設に拘置して、作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇を行うものとする。

自由刑は、刑事施設に拘置して、作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇を行うものとする」と記載され、「作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇」が「拘置」と同様に「刑の内容」として位置づけられる方向が示されました。(1)

刑法改正の際には、あわせて国家公務員法、地方公務員法の罰則規定も改正されるものと想定されますが、仮に公務員のスト指導者にこうした刑が適用されることになること、引き続き105号条約に抵触することになります。それどころか、こうした刑法の改正によって、105号条約抵触問題は、公務員のスト指導者に止まらず、政治犯全体に拡大することにもなってしまう。

このため、金属労協は2020年4月にとりまとめた「2020年政策・制度要求」において、「主要なILO条約の早期批准」を掲げる中で、「刑法改正によって懲役および禁錮が『新自由刑』として単一化され、これに伴い、国家公務員法、地方公務員法の改正が行われる場合には、第105号に抵触しないものとする」と主張、2020年5月15日に厚生労働省、法務省に提出しました。(2)

### ② 金属労協「2020年政策・制度要求」より抜粋

2020年4月 金属労協

#### 1. 主要なILO条約の早期批准

- ILO基本8条約中未批准2条約（強制労働の廃止に関する条約…第105号、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約…第111号）の早期批准を行うこと。
- 第105号の批准に向け、国家公務員法、地方公務員法における罰則規定の改正を行うこと。
- 刑法改正によって懲役および禁錮が「新自由刑」として単一化され、これに伴い、国家公務員法、地方公務員法の改正が行われる場合には、第105号に抵触しないものとする。

を刑の内容とする場合、「矯正に必要な処遇」の範囲がはっきりしないので、刑罰の明確性の観点から、規定ぶりを検討すべきではないか。

○罪刑法定主義の観点から、刑の内容は明確に規定されるべきであるが、「矯正に必要な処遇」は、内容が曖昧であり、内面に深く関わる性格の矯正なども含めた処遇がされ得るといった問題があるので、少なくともこれを刑の内容として刑法に書き込むのは問題があるのではないか。

○新自由刑の下で、作業を「矯正に必要な処遇」として位置付けるのであれば、現行の懲役における刑の内容としての作業とは意味合いが異なるということを何らかの形で法律上明確にしておくことが必要ではないか。

などといった意見が出されています。

素案（改訂版）が示されてからも、「拘置して」という部分と「作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇を行う」という部分はかなり種類の違うものであり、拘置するということが後半の部分は項を分けるとか、あるいは、新自

2019年12月の素案（改訂版）の方向で見直しが行われると、懲役と禁錮の単一化というよりは、むしろ禁錮の廃止と懲役への一本化ということになるのではないかと思いますが、「作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇」を「刑の内容」とすることについては、部会の委員からも、たびたび異論が出されました。たとえば素案（改訂版）が出される以前の部会での「意見要旨」を見ると、

○「作業その他の矯正に必要な処遇」

由刑は刑事施設に拘置するとした上で、受刑者を主体にした形で、拘置された者は作業を行うことその他の矯正に必要な処遇を受けるものとするという規定にするようにしていただきたい。

などといった趣旨の意見が、2019年12月25日、2020年6月10日と繰り返し出されてきましたが、とくに議論が深まることはありませんでした。ところが、7月22日の部会において突如、幹事より、

○刑罰の内容と処遇の内容とは区別して、項を分けて規定すべきである。

○従前から、新自由刑の下で作業を矯正に必要な処遇として位置付けるのであれば、現行の懲役における刑の内容としての作業とは意味は異なるということを明確にする必要があるとの意見があったが、法改正に当たって、旧法下における規定と文言として全く同じ用語が新法においては異なる意味内容を持つものとして規定されるという事は、新旧の異同が明らかになるように示さないと、解釈上の

誤りを誘発することにもなりかねない。作業については、明治から続く懲役刑の内容とは異なるものであるということを示そうというのであれば、最低限の要請として刑事施設に拘置するという内容と、作業を行わせることその他の矯正に必要な処遇を行うという内容とは書き分ける必要がある。

などといった意見が出され、8月6日の部会で発表された「要綱(骨子)」では、拘置と処遇は項を分けて記載され、処遇に関しては、「新自由刑に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができるものとする」と記載されました。2019年12月の「素案(改訂版)」とは、決定的に違うものであることは明らかと言えます。(6)

こうした方向で刑法が改正され、それに伴って国家公務員法、地方公務員法の罰則規定も改正されれば、105号条約が批准できなかった理由、すなわち公務員のスト指導者に対する懲役刑適用の問題が解消されるものと期待されます。

### ③「要綱(骨子)」(抜粋)

2020年8月6日  
法務省法制審議会少年法・刑事法(少年年齢・犯罪者処遇関係)部会  
第28回会議

#### 2. 新自由刑(懲役及び禁錮の単一化)

- (一) 懲役及び禁錮を、新自由刑として単一化する。
- (二) 新自由刑は、無期及び有期とし、有期新自由刑は、1年以上20年以下とするものとする。
- (三) 新自由刑は、刑事施設に拘置するものとする。
- (四) 新自由刑に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができるものとする。

### 111号条約の場合

一方、差別に関する111号条約に関しては、厚生労働省の説明によれば、その批准のために、

- ① 差別待遇を除去し、雇用又は職業の機会及び待遇の均等の促進を目的とする国家の方針を明らかにする。
- ② 当該方針の遵守の確保に相当とされる法令を制定する。

③ 当該方針と両立しないすべての法令の規定を廃止し、行政上のすべての

の命令又は慣行を修正する。

ことが必要とされています。厚生労働省によれば、「我が国においては、憲法や労働基準法等により、『国家の方針』として雇用及び職業における差別禁止の一般的な方向性は既に示しています」とのことなので、まず、①はクリアしていることとなります。

②については、現時点ではかならずしも十分ではないようですが、ILOでは「漸進的に実施することが出来る」とされているので、批准の障害にはなりません。また、憲法や労働基準法などに抵触する法令や行政上の命令・慣行はないはずなので、③もクリアしていることとなります。わが国において111号の批准を妨げるものはなく、ただちに批准を行うべきだと思います。

ただしこの条約に関しても、やはり公務員の問題で、わが国では政治活動の制限が諸外国に比べてやや厳しすぎるので、漸進的であるにせよ、その見直しが必要ではないかとの見方があります。この点については、政党ごとに考え方の違い、立場の違いがあるため、その合意形成が図られないと、政府として批准に踏み切れません、という事情があるのかもしれない。