

国際経済開発と労働基準

吾郷, 眞一
九州大学大学院法学研究科教授

<https://doi.org/10.15017/2154>

出版情報 : 法政研究. 66 (2), pp.197-219, 1999-07-01. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

国際経済開発と労働基準

吾 郷 眞 一

まえがき

- 一 WFP活動における労働基準の導入
 - 二 地域開発銀行と労働基準
 - 三 国際開発協力機構の国際責任
- 結びにかえて

まえがき

WTOに社会条項を導入しようとする動きが一九九四年以降活発化し、国際貿易に労働の側面を絡ませる議論が脚光を浴びたが、国際経済活動を扱う組織に労働基準や人権問題を取り込むという発想は格別新しいものではない。当然ながら労働問題を主管事項とするILOにおいては古くからソーシャルダンピングの問題として議論されてきていたし、そのILO総会にIMF専務理事や世銀総裁が来て演説をする⁽¹⁾ことに、抽象的ではあるが国際金融機構とILOの活動が一定のつながりをもっていることを伺い知ることができる。本稿では、まず、規模は小さいながらも具体的に実施されている国際機関協力の事例として、世界食料計画WFPの経済協力(援助)活動への国際労働基準の導入という事実を取り上げ、次に、機構法的性格の上で独立性の高い地域開発銀行の活動における労働基準の導入可能性を考え、経済開発機構に労働基準を持ち込むことの国際法上の意義を探って見たい。

一 WFP活動における労働基準の導入

FAOと関係が深い国連機関であるWFP (World Food Programme)⁽²⁾とILOとの間には、一定の緊張関係と協力関係とがある。それはWFPが推進しているFood for Workという企画が時にILO基準に抵触するような結果を伴うことがあることに根ざしている。

(一) Food-for-Work 事業における労働問題

WFPは、大きく三つの活動を通じて食料援助を行う機構である。第一がFood-for-Lifeと称されるもので、難民キャンプや自然災害救援に向けられた緊急人道援助の性質をもつ純然たる食料援助である。第二がFood-for-Growthと呼ばれ、乳児、学童、妊婦、その他の特に食料を必要としている人々に対して予防医学的な見地から食糧を配給するものである。第三がここで問題になるFood-for-Workであり、慢性的食糧不足がある地域に対して、自立を助けるための手段として、道路や灌漑用水などの施設を作らせるため食料を提供するものである。すなわち、食料を給付することの対価として一定の労働を提供すること、あるいは堤防、井戸、灌漑用水、などを農民自身の手で改善するためのインセンティブとして食料を給付することである。すなわち、難民や自然災害の被害者といった、食料援助が人道的な見地から緊急性を要する対象とは違い、それが無い場合でも、直ちに飢餓の危険性が迫ってはいないが、食糧が供給されることにより時間に余裕ができ、追加的労働をすることが可能になる。その労働は、集落に井戸を掘ること、灌漑工事を行うこと、防波堤を設置することなどであつて、それによりその地における慢性的食料不足が長期的に改善されることが目指される。典型的な例として次のようなケースが考えられる。ある農村は海岸に近く、毎年襲来する台風が農作物に多大な被害を与えることが少なくない。防波堤ができればいぶんとその被害を少なくすることができるとは、農民の生活はぎりぎりの線を行っているので、農閑期には都市部に出稼ぎに行きやつと生活維持しているのが現状である。そういう状況の下でWFPの食料援助があつた場合には、出稼ぎに行く必要がなくなり、防波堤工事に専念することができる。その結果として次年度からは台風の被害を被ることなく、農作物が予定通りに収穫できる、というものである。

どこにILO基準が関与してくるかという点、食料が単に援助物資として無償で配給されるのではなく、その対価として労働が要求される点においてである。ILOの見地から見れば、そこには一種の公共事業が行われているのであり、WFPと食料を得る人々との間には一種の労働契約が成立していることになる。そうであれば、そこには正当な労働基準が適用されるべきであり、その国の労働法ならびに、しかるべき国際労働基準が適用されなくてはならない。特に強制労働、差別、賃金の支払い手段などの労働基準が直接的に関係してくる。その企画で行われる活動の下で、農民の自主的意志による労働がなされているか、企画に参加するにあたって、いろいろな差別がなされてはいないか、その労働の形態が純然たる賃金労働に近いような場合は、食料の現物支給だけでは不十分ではないかといった事柄につき吟味する必要がでてくる。そういった問題点があることを認識したWFPは、ILOとの間に機構間合意書を交わしWFPの活動が、ILO基準に反しないことを確保することにした。どのような経緯で両機構間にこのような合意が達成されるようになったかは明らかではないが、後に続く他の機構における協力の先駆をなすものとして画期的なものと言うことができる。そもそもILOという一機構の中だけでも、基準設定・監視部分と技術協力部分との意志疎通がうまくいっていなかったことを鑑みるならば、「革命的」とまでの表現をしてもいいものかもしれない。

(二) 紳士協定としての協力

この両機構間協力は、確固とした取り決めがあるわけではなく、両機構の自発的意思によってのみ実施が担保されているという弱点が存在する。政府間国際機構間の合意の上で行われる協力という意味において、しかも、一応内部

文書が存在するので広い意味の国際機構間協定に基づく活動であるといえないこともないが、形の上でも両機構の長が合意文書に署名をしていないこともあり、単なる業務上の協力申し合わせを越えるものではなく、かなり紳士協定に近いものと見なすことができる。しかしながら、多くの紳士協定がそうであるように、この場合も実際にはかなり有効に機能している。

ここで一番問題となるのが、給与の現金支払いを定めた九五号条約である。その条約では原則として給与の現物支給は禁止されている。しかしWFPのFood-for-Work活動が純粹な意味での賃金労働ではなく、自助的な労働提供であることから、厳密に条約を適用することは不適切と考えられ、一定の基準をクリアすれば現物だけでもかまわない、またそうでない場合は五〇パーセント現金支給があれば計画を実施してよいという内容の合意事項になっている。⁽⁵⁾

大概の場合は、WFP側が送付した企画書をILO本部における該当部署（条約勧告適用審査部）が検討し、機構間合意に設定された基準に合致していると認定した場合には、そのままゴーサインを出す。企画書の検討がいくつかまとまった段階で、ILOの担当官がローマまで出張して確認することもある。しかし、たまには合意基準に合致しないのではないかという疑いがもたれる場合もあり、現地視察が行われることもある。⁽⁶⁾ その結果、当該企画が再考されざるを得なくなったこともあり、紳士協定のようなものとはいえ一定の実効性をもったものだとすることができる。計画の早期実施を期待するWFP側と、厳密な基準適用をめざすILO側とに意見の対立が生じることもある。

もつとも、ひるがえって考えてみれば、そもそもWFPとILOはそれぞれ独立した機構であり、WFPの活動がILOのそれによって妨害される理由はない。また、当該援助計画の対象国がILOの条約を批准しておらず、当面そのILO基準はその国には法的拘束力がないことを考えるならば、この両機構間に協定があるということ自体きわ

めて革新的で、賞賛すべきものといえるかもしれない。つまり、もつと具体的に言うならば、ILO九五号条約は、WFPを拘束しないし、当該条約を批准していない援助対象国も拘束しない。しかし、同じ国連システムに属する機構同士としてお互いに協力しあって、国連憲章の理想を実現しようとするものである。この事実は国連人権委員会によって評価されたとして、ある学者はこの協力関係に特に注目している。⁽⁷⁾

WFPの視点からこの協力関係を見た場合には、場合によってはILOによる不当な干渉ととらえられることも少なくない。特に現場のWFP事務所やそのもとで業務を執行する職員にとっては、ILOの関与は単なる妨害としか理解されない場合もある。⁽⁸⁾現場の事務所にとっては、与えられた業務をどの程度までこなすかがもつとも大きい関心事であり、事務所長の業績にも関わってくる。一定量の食料供給が計画され、そのために人員や物資を確保したからには、なるべく早く計画を実行して、次の計画に移りたいと考えるのが現場的感覚である。ましてや、食料を供給しようとする部分は、その国においても貧しい地域であったり、自然条件が過酷である地域である。そのような地域に住む住人を助けることがなぜ悪いのかという考え方は、当地に行き、現地の人と接触するとどうしても強くなってくる。

一方、ILOの視点から見ると、WFPの通常の活動はなんら非難すべき所はないが、ことFood-for-Work計画については、ひとこと言わざるを得ないということになる。なぜならば、労働条件を国際的に設定し、各国においてそれらが守られることを監視していくことを任務としている機構にとって、別の組織とはいえ同じ国連グループの組織が、明らかにILOの任務に背く方向性を持つ活動をするを看過し得ないからである。別の表現をするならば、WFPがその活動を二つの分野 (Food-for-Life 及び Food-for-Growth) に限っていたならば、何の問題も生じなかったろうが、Food-for-Workという労働の要素が入ってくる活動を始めたため、ILOとの管轄権競合が生

じたといってもいいだろう。

(三) WFPの国際法遵守義務との関連

ここでもう一步つっこんだ見方をする必要が出てくる。たしかにWFPは、ILO九五号条約の当事者となり得ないから、国際法的にILO条約に拘束されることはない。しかし、国際機構が加盟国を対象とした多数国間条約に加入できないからと言って、一般国際法に拘束されないとは当然にはいえないのではなからうか。ILOがWFPとの間の協議において九五号条約だけではなく、特に強制労働についてのILO基準もやはり参考にしていて、注意したい。強制労働に関するILO二九号条約はたしかに、そのままではWFPを拘束するとはいえないが、強制労働の禁止が慣習法の形で一般国際法化していると仮定すれば、WFPに一般的国際法主体としての権能が備わっている場合には、その一般国際法に拘束されると見ることができるだろう。

そのように言うことができないとしても、次のような議論の立て方は可能であろう。すなわち、ILOもWFPもいずれも国連システムの中に組み込まれた機構である。国内行政組織に比較するならば、いわば労働省と食糧庁の関係にある。法律による行政が行われている限りにおいて、一つの国の中で二つの行政官庁が異なった法律判断を行うことはなく、行政行為の結果に抵触が生じたとするならば、いずれかの決定ないしは行為が法律に反していたことになる。国際機構で同じようなことがいえないのは、国際社会が分権化していて、国連が中央集権政府ではないということである。従って、そこで「法律による行政」という場合の法律が、憲法を頂点とした厳然たる法体系の下に位置づけられる法律ではなく、一般国際法または個別条約という国際法規であることが問題を複雑にしている。ILO及

びWFPにとっての「法律」とは、それぞれの設立文書たる国際条約であると、従来は考えられてきた。その基本条約に反した行動をとらない限り、それぞれの機構は「法律による行政」をしているという意識を持つ。しかし、国際機構が国際法の法主体として確固たる地位を占めるに至って久しく、確立した国際慣習などの一般国際法規に拘束されるのではなからうか。もつとも、このことについては学問上の議論が十分に尽くされていない。ILOもWFPも等しく一般国際法には拘束され、国際公益に資する行政をしなくてはならないとするのは明確な形で実定化はされていない。国連憲章六三条に規定された経済社会理事会による専門機関の活動の調整権能がもつと積極的に運営されてきていたとしたならば、もう少し状況は変わっていたかもしれない。

(1) IMF専務理事は一九九一年、世銀総裁は一九九七年にそれぞれ総会本会議においてILOとそれぞれの機関との協力の必要性を述べている。

(2) WFPは、国連総会決議によって設立されたことを考えれば、形式的には総会の下部機関と位置づけることも可能であるが、UNDPの例を見てもわかるように、専門機関に似たかなり独自性の高い組織体である。秋月弘子「国連法序説」(国際書院、一九九九年)、三九頁、によればWFPは「国連とFAOとの間の国際機構間機関である」とされている。

(3) おそらく両機構の職員の非公式な話し合いを通じて、自然発生的に出てきたものと思われる。

(4) 一九八〇年代の理事会における一連の討議(ILOの行う技術協力活動と基準設定・監視活動が矛盾しているのではないかと問題提起)が、如実にこのことを表している。拙著「国際労働基準法」(三省堂、一九九七年)、一三九―一四五頁参照。

(5) 通常はこの判定はローマとジュネーブの間の文書のやりとり、主として計画立案書のILOによる法律的審査に委ねられることが多いが、時にはILOの法律専門官が現地へ赴き、WFPの担当官を交えて現地視察を行う場合もある。

(6) 筆者が直接関与したそのような現地視察には、一九九二年のベトナムとインドネシアに関するものがある。前者については基準との合致が認められ、後者については認められず、計画が中断した。

(7) K. Tomasevski, *Development Aid and Human Rights Revisited*, Pinter Publishers, 1993, p. 50.

(8) 筆者がILO勤務中、本部の労働基準局の代表としてハノイのWFP事務所を訪ね、タンホア地方でのWFP事業を見学する手配を依頼したときに受けた、WFPベトナム事務所長の消極的(ほとんど敵対的)な対応が特に印象的であった。もっとも、所長は、本部からの指令に従い、現地視察のための車一台と通訳の手配はしてくれた。

二 地域開発銀行と労働基準

世界銀行がgovernance概念を導入し、狭い意味での融資活動を越えた、見方によっては授權された権限を越える
と批判されうる、技術協力(別の言い方をすれば、「内政干渉」、あるいは他機関の権限への浸食行為)を推進し
始めてすでにかなりの時間がたっているが、経済性基準だけでなく、その他の要素を基本的融資活動の枠内外に取り
込むことは一般化してきている。アジア開発銀行(ADB)もこの例外でなく、一九九三年以来取り組みを強化して
いる。

ADB内に社会開発部を設け、人員を配置するとともに、一九九三年一〇月には「銀行業務に社会的側面を導入す
るための指針」(Guidelines for Incorporation of Social Dimensions in Bank Operations)を発し、翌年五月には
「プロジェクトに社会的側面を取り込むためのハンドブック」(Handbook for Incorporation of Social Dimensions
in Projects)を発行した。また、一九九五年に出された「中間戦略枠組み」では、この点が強調されるとともに、と
りわけ人的開発及び女性の地位改善に注意が向けられることが指摘された。⁽⁹⁾ 特別の課題として先住民問題も取り上げ
られ、一九九四年一〇月にはワーキングペーパーが準備されている。⁽¹⁰⁾

このような脈絡の中でADBが労働基準も、その活動指針の中に取り込むことにしたとしてもおかしくはない。環境NGOだけでなく人権NGOも銀行活動に注意を向け始めていること、銀行内部にも純然たる融資活動だけでは地域開発銀行の目的が十分に達成されないのではないかという考え方が出てきつつあることは、筆者の調査で明らかになっている。⁽ⁱⁱ⁾以下では、ADBが労働基準をその活動の中に取り込むことがどのような意味を持つかを検討する。

(一) ADBの基幹業務と労働

いうまでもなく、地域開発銀行としてのADBのもっとも中心的な業務は、開発目的の産業や事業への融資であつて、社会問題それ自体への関与は設立文書にはうたわれていない。銀行が労働基準や社会基準一般、ひいては人権問題まで守備範囲をのばすことに対して、銀行内部に根強い反対意見があることは、地域開発銀行が基本的には金融機関であることを考えるならば、首肯できる。しかし、ADBなどの地域開発銀行が政府間国際機構であり、純然たる市中銀行とは異なることも事実であり、融資の対象が公的な事業に特化され、マクロ経済レベルでの投資効果が考えられていることに注意すべきである。設立協定二条(ii)の文言もそのようなことを暗示している。すなわち、銀行はその資金を地域の「調和のとれた経済成長」(harmonious economic development)のために利用すべきだというものである。設立当初はまだ「持続可能な発展」(sustainable development)の概念がまだ確立していない時代であったが、今日であればおそらくその条項には「持続可能」という語が用いられていたであろう。その意味するところは、経済成長は単なる数字上の発展ではなく、もっと広く経済・環境・社会・文化・政治などの各レベルでの価値を総合した「調和のとれた」発展である。一九九八年のADB総裁による年頭メッセージには、次のような箇所があ

る。「ADBは、…持続可能な基盤の上に構築される経済成長を目指すものであり、…事業融資機構としての役割から、もっと幅広い開発協力機構へ変身していかなければならない。」見方によっては、このような政策心構えを二〇世紀も終わりに近づいた段階で提示しなければならないことは、遅きに失しているという批判もあり得る。

もつとも、ADBがこの観点を今まで完全に見過ごしてきたわけではなく、一九九三年以来一定の領域において具体的な活動を開始していることは、前に述べたとおりである。これらの活動に加えて、労働基準を取り込むことは、総裁の言う「もっと広い幅の開発協力機構」に向けて「さらに変身する」ことを意味するであろうし、世界銀行すらがまだ行っていない領域に足を踏み入れることにもなる。機構の目的は時代とともに変遷するのが自然であり、ブレントウツズの二つの機構、世銀とIMFですらその基本目的を大きく変えて今日に至っている⁽¹²⁾。ADBが発展指向の、しかも「持続可能な発展」指向の国際金融機関に「変身」したとしても、法律的（国際法的）にいかなる問題も提起するものではなく、政策判断の問題である。そして、その政策判断は国際公益実現の見地からは正しいものと評価できるだろう。また、狭い意味の銀行業務にとつても労働条件的側面の考慮は、融資プロジェクトの生産性の向上というプラスの効果をもたらし、純経済的にも有益である。

(二) ADBの既存の業務活動に内包された労働基準の要素

ADBのような国際開発機構がその活動に労働基準を導入する、という場合の労働基準はILO条約・勧告に代表される国際労働基準である。それぞれの加盟国に妥当している国内法としての労働基準ではないことに注意をする必要がある。なぜならば、国内法はまちまちであつて、であるからこそ国際労働基準が設定される。また、国によつて

は（特にADBの融資対象国の多くは）労働法令自体がほとんどないか、または整備されていないこともあって、「ADBの融資活動が、その国の労働法、または批准された国際条約に反しなければいい」程度の姿勢では、ほとんど何も語らないと同じことになるからである。さらに、国際労働基準の一部にはその法的価値が慣習国際法にまで高まったとする議論が可能なものもいくつかあって、対象国の国内法制がどうであろうとも、国際法主体の一つとしてADBが守っていかなければならないものもあるはずである。従って、以下で労働基準という場合は労働時間、賃金、有給休暇、職場における安全・衛生などの狭義の労働基準だけでなく、基本的社会権（強制労働の禁止、差別禁止、結社の自由）、雇用（雇用政策、職業安定組織、職業紹介）労働行政（基準監督）、社会保障、特別のカテゴリーの労働者（移民労働者、先住民、プランテーション）などに関する基準を含めたいいわゆる国際労働基準としてとらえることが適当である。

そのようにしてADBの活動を国際労働基準の観点から洗い直してみると、あらためて「変身」をするまでもなく、すでに施行されたプロジェクトや現在進行中のものには、ADBの担当者が気がつかないうちに国際労働基準の実施、国内労働基準の向上を内容とする事業がかなり入っていることに気づくのである。

たとえば一九九六年の技術教育に関するベトナムのプロジェクト⁽¹³⁾においては、その企画運営委員会に政府の代表だけでなく、使用者及び労働者の代表も含まれることがうたわれている点で、三者協議を定めたILO一四四号条約を実施していることを意味する。このことは、社会的構造から「使用者」組織の発達が遅れたベトナムで経営概念を導入するきっかけを作ることの意味し、単なる国際労働基準実施以上にADBのめざすgovernance能力増大にとっても実益がある。カザキスタンに対する社会保障制度構築プロジェクトや予定されているバングラデシュへの保険業、年金・積立基金制度改革などのプロジェクトは、まさしく社会保障に関する機構整備が目的であり、社会保障に関する

る国際労働基準の実施そのものである。¹⁵さらには、スリランカの上下水道供給事業プロジェクトは、その受益対象として特に水くみ作業から開放される女性をあげているが、ここでは雇用促進及び家族責任についてのILO基準が関連してくる。¹⁶これらのプロジェクトは、現在進行中か予定中のものであるが、いずれも直接または間接にILO条約の実施という意義付けをすることができ、その意味で労働基準を取り込んでいることになる。意識せずに活動の中に取り入れている例である。

以上のものが、表題を変えるだけで直ちに労働基準の実施という意味をもつことになるのに対して、他のいくつかの事業には、なんらかのILO基準を意識的に活用することが必要となる。たとえば、すでにADBの行動指針になつてゐる女性の地位問題や先住民問題は、それらに關係するILO条約、たとえば女性の地位の場合は平等賃金についての100号条約や、雇用差別禁止に関する111号条約、先住民問題の場合は169号条約の該当部分を取捨選択し、それらがプロジェクト遂行上有益であることを明示的に確認する必要がある。たとえば女性の地位向上をはかるプロジェクトが企画される際に、その結果として女性の職場進出の機会が増え、職業上の差別がなされないための法的措置を同時に考案すること、そしてILO111号条約がプロジェクト・ドキュメントに引用されることが必要になる。先住民の生活に影響があるプロジェクトの場合も同様に、これについての先進的な国際文書であるILO169号条約を検討し、そのいくつかの内容を具体的に実施することをプロジェクトの要素として取り入れるならば、労働基準が有効に銀行業務に内包されたことになる。

(三) 積極的な取り込みが必要な事例

(1) ILO条約の中には相当数の職場の安全・衛生に関する基準があるが、それはADBの業務にとってはかなり重要な意味をもつものである。なぜならば、安全・衛生基準はそれらが守られることにより、労働者の身体の安全及び健康が確保され、職業上のけがや疾病を減少させることができ、社会コストが減ると同時に、労働環境が改善されることにより労働生産性が高まるからである。安全・衛生についてはILO条約の中には、職業上の安全・衛生条約（一五五号）や、職業衛生機関条約（一六一号）といった、総合的な枠組み条約があるほか、個別の産業や経済活動領域別に数多くの基準が設置されている。放射性物質からの保護を規定した一一五号条約、ベンゼンの使用を規制する一三六号条約、石綿についての一六二号条約、化学物質に関する一七〇号条約、さらに細かいものとしては機械防衛について定めた一一九号条約、労働者一人が担げる最大重量を定めた一二七号条約、職場における騒音や振動、空気汚染についての一四八号条約などがある。ADBの融資にとって重要と思われるものに土木工事における安全・衛生基準を定めた一六七号条約がある。

(2) 次に、一定の一般的労働基準も関係してくる。賃金支払方法に関する九五号条約、公契約における労働条項条約（九四号）¹⁷、工業における週休を定めた一四号条約、有給休暇条約（一三二号）、有給教育休暇条約（二四〇号）、労働時間短縮勧告（一一六号）、夜業条約（一七一号）などがそれにあたる。これらのうちで、公共事業を念頭に置いて設定された九四号条約が特にADBの融資対象事業の中では利用価値の高い基準だといえることができる。

(3) 労働基準が実効的に守られるためには基準監督の活動が必要になってくるが、労働行政についての一連のILO基準もまたここで重要となってくる。Governanceの伸長という観点からも、労働行政の整備は期待されるものと

なり、一八一号条約、一二九号条約などがここでの関連基準となる。

(四) 基本的社会権基準

ILOの場で通常基本的社会権基準といわれているものに、強制労働禁止、結社の自由、平等待遇、児童労働禁止に関する条約がある。これらは、ほとんどの国の国内法（憲法）でも定められた基本的人権原則であって、もちろん国際人権規約などの他の国際条約において規定されていることでもある。奴隷労働の廃止への国際的取り組みは、これらの一連の国際人権条約が完備されていく前から進行しており、国際法的に見た場合、確立した国際慣習法（とりわけ強行法規性を備えたもの）であるとする考え方が一般的である。その意味では、結社の自由原則や差別禁止原則などもかなりの程度「国際慣習法化した」原則ともいえ、ADBの活動がこれらと抵触する場合には、十分な注意が必要となってくるのである。

具体的にどのような場合に問題が起きる可能性があるかという点、次のような仮定的状況を想定してみると良い。「ADBが融資して行われる道路開発事業において、プロジェクト・マネージャーが地域の労働力を集めるために、その地の部族の酋長に依頼し、所定の人員を集めたところ、酋長は特定の部族的集団からだけ労働者を集めた。また、その中に一五歳未満の児童も含まれており、女性は排除されていた。当然ながら、結社の自由は制限され、なかには酋長の命令に従って、強制的に労働に従事している部分もあった。」このような事例は現実にも幾つも起こりうるし、実際例もあることが知られている。ここでは、ILO基準の見地から言うならば、強制労働禁止の二九号ないしは一〇五号条約、結社の自由・団体交渉に関する八七号及び九八号条約、差別禁止に関する一一一号条約、就労最小年齢

に関する一三八号条約、といったいわゆる基本的社会権に関する条約のほとんどに対する違反状況が発生することになる。とりわけその国がILOの関連諸条約を批准している場合は、ADBプロジェクト遂行が批准条約違反ということになり、二つの国際機構の活動の方向性が法的に衝突することを意味する。

- (9) Medium Term Strategic Framework 1995-1998, p. 10.
- (10) Working Paper on Indigenous Peoples, October 1994.
- (11) 一九九七年一月の現地調査における意見聴取に基づく。
- (12) IMFの場合は、固定為替制度維持という初期の目的を完全に放棄したし、世銀も初期の目的としては副次的なものであった発展途上国への援助という側面がむしろ現在では主目的になっている。
- (13) TA No. 2671-VIE
- (14) TA No. 2780-KAZ
- (15) 数多くの社会保障に関するILO基準が存在するが、ここで特に該当するのは社会保障最低基準に関する一〇二号条約であらう。
- (16) 一二二号条約及び一五六号条約
- (17) この条約は、労働契約の一方が国や公共団体であったり、それらの予算によって遂行される事業においては、一定の労働基準が守られなければならないことを定めたものである。

三 国際開発協力機構の国際責任

(一) 国際開発協力機構と国際労働基準との抵触

以上概観したWFPとADBの機構の事例では、それらの活動とILOが推進する国際労働基準が抵触する場合があります。あると考えたが、はたしてそれは本当に抵触していると言えるのであろうか。

一九六〇年代以来の南ア連邦やポルトガルへの融資活動についての世銀と国連との間の確執を見るとわかるように、世銀は金融機構として活動が没政治的であり、国連の経済制裁に同調する法的根拠がない、いやむしろ「各国の国内政治に干渉してはいけない」という立場をとった。⁽¹⁸⁾ 国連の専門機関である世銀ですらそうなのであるから、ましてや組織的に国連とほとんど関係のないADBなどの地域開発銀行が、それと同じような立場をとってもおかしくはない。

しかし、本当にそうなのかということは、六〇年代の世銀の国連に対する対応の是非問題も含めて、再吟味することが要求される。世銀問題の場合は、国連が決定した経済制裁措置に世銀が同調しなければいかどうかという問題であり、ADBのような地域開発銀行の場合と比べるといささか程度の差があるが、⁽²⁰⁾ ほぼ同じ構成集団をもつ国際機構が⁽²¹⁾ 別々の判断をして良いかという根本的な問題を含んでいるといえよう。また、「国際公益」⁽²²⁾ の見地から、国際的公共事務を行う機構が異なる行動指針に従って活動を展開することが適当かどうかという問題でもある。

(二) 国際法一般の保護法益と国際開発協力機構の設立協定に予定された公益

この「抵触」問題は、開発協力と人権の関係をどのように考えたらいいかという次元の高い問題として議論されてきたものである。⁽²³⁾ その問題は理論的にも、実践的にも最近かなり議論が収斂してきているように見受けられる。開発の権利が人権であるかどうかという問題も、個人的権利か集団的権利かという議論がまだ一部でなされているとはいえず、一応決着を見たといってもよく、世銀総裁の最近の言明からも、経済開発が人的資源の総合的開発であることが強調されていることがうかがわれる。国連最大の実行 (operational activities) 組織であるUNDPも、国連人権高等弁務官との密接な連携を正面にうたっている。⁽²⁴⁾ そもそも、UNDPの場合は、運営資金が任意拠出金であるとはいえず、機構的には国連総会の下部機関であるから、安保理事会や総会の意思決定に反する行動をとることは機構的に許されない。WFPの場合も、機構的に国連総会決議によって設立されたものであり、⁽²⁵⁾ 経済社会理事会及びFAOに報告するということになっているので、国連 (経済社会理事会) の勧告に従わなければならないことは機構法的に導き出される。

たとえば、結社の自由に関する実情調査調停委員会は経済社会理事会とILOの共同行為の結果として設立されるものであるから、⁽²⁶⁾ その判断と、同じ経済社会理事会に報告義務があるWFPとの活動とは整合性がなくてはならない。機構法的に言って、WFPは同じ国連システムの中に位置する機構として、経済社会理事会とILOが共同して定立した結社の自由原則を尊重しなければならないのである。

ただし、世銀やADBのような開発銀行の場合は少し事情が違う。特にADBの場合そうである。世銀の場合は、いやしくも国連と連携協定を結び、国連の専門機関を名乗っている限りにおいて、いかにその連携協定の中で国連の

指揮監督に服さないと断言しているとはいえず、最低限度の協力義務はある。⁽²⁷⁾ ADBの場合は、その地域性の故に国連憲章五七条にいう国連の専門機関になっていない地域的機構である上に、世銀と同じような金融組織であって、一般的な政府間国際行政組織とは性格を異にしているため、⁽²⁹⁾ 国連の監督に直接服することはない。換言すれば、国連とADBが追求する国際公益が違ったレベルに存在しているということである。とすればそれぞれの国際公益が別の方向性を持つとしても、当面は法律上の抵触が生じないといって済みますことも、一見不可能ではなさそうにも見える。

(三) 公益の抵触ないしは片方の行為の国際法違法性

公益が複数個存在しているため、片方から見ると他方の行為が違法に見えるだけにすぎないという考え方は、以下のような場合を考慮に入れると支持しがたくなる。

飲酒運転が道徳的に問題であるばかりか道路交通法違反になることは知っていながら飲酒を勧めることも、道路交通法で禁止されていることを想起したい。⁽³⁰⁾ さらに銀行業務に身近なたとえば、マネーロンダリングをあげることでできよう。銀行にとって預金になってしまえばカネはカネと開き直ることができないのは、スイスの銀行に対して様々な批判が向けられていることでも明らかである。他方の公益に反することを直接または間接的に招来することが明確である場合、換言すれば国際金融機関が行う活動が直接的に融資貸与国の国際義務違反を発生させるならば、やはりなんらかの法的責任が発生するのではなからうか。融資を受けた財源を利用して何をするか、すなわち「児童労働を用い、女性差別をし、結社の自由を制限することは、その国の自由意思であり、融資機関の関知しないことである」という論理は通用しまい。そこで、ADBなどの地域開発銀行としては、融資活動の使い道、効果、方法など

について注意をする必要が出てくる。まず第一に、対象国の国内法（主として労働法）と抵触することがないかどうかをチェックしなければならぬ⁽³¹⁾。批准されたILO条約が国内法の効力を持つ国の場合、対象国のILO批准状況を把握しておくことも必要になる。

ここで議論を一步進めて、批准されていない条約の場合、それが対象国において法的拘束力がないからといって無視することが許されるかどうかという問題を考えてみたい。環境保護に関するいくつかの国際条約と国際開発銀行の活動との関係を考察した研究において、当該条約を批准していない加盟国についても、銀行としては条約の存在を無視することはできないという結論を導いたものがある⁽³²⁾。無視した場合にどのような法的状況が生まれるかについては学説は分かれるが、少なくとも実定国際法上は国際違法行為とまでは言えない。ADBなどの地域的開発銀行はILO条約を含め一般の多数国間条約の当事者にはなり得ないからである。しかし、このような考え方は、対象が通常の条約の場合に限って成り立つ議論である。いわゆるILO基本的社会権条約の場合は、それほど簡単には放置できない問題が隠されている。結社の自由についての八七号条約や九八号条約の場合は、特別の提訴手続きが存在し、批准の有無にかかわらずILOにおける審議ができるようになってきていることにあらわれているように、いささかふつうの条約とは異なっている。ILO加盟国の一般的義務として、結社の自由をはじめとする一連の基本原則は遵守する努力をしなければならぬ。また、結社の自由原則は、世界人権宣言、二つの国際人権規約、その他の地域的人権条約及びほとんどの国の憲法において認められた普遍的な原則として、これを守ることが国際慣習法上の義務であるとする考え方も有力である。強制労働禁止原則の方はさらにその程度が高い。

結びにかえて

A D Bのような地域開発銀行は、世銀と違って国連の組織ではないので、国連憲章六三条から国連本体との協力義務を導き出すことはできない。しかし、A D Bが一つの政府間国際機構であることは疑いがなく、本部協定を結び、国際借款という国際協定を結び、一連の国際法行為を行っていることから国際法主体性をもっているということができる。国際法主体であれば、ある程度の国際責任を有する。国際機構は国家とは違い、その機能の上でのみ国際法主体性を持つとするのが通説であるので、その国際法上の責任もまた限定されていると考えられるかもしれない。通常国際法の概説書においては、国際機構の国際責任を論じる際には、その内部法規適用違反から生じる責任に限定したり、ごく例外的な場合としてP K O活動に関連して発生した加盟国への損害の賠償という見地からの議論が多く、⁽³³⁾ 国際機構も一般国際法に拘束され、一般国際法違反に対する責任が生じることがあり得ることについては、ほとんどふれたものがない。⁽³⁴⁾ おそらく、基本的には、国連などの国際機構の行為には通常は合法性が推定されるという考えが⁽³⁵⁾ 根底にあるために、違法行為をした場合についての責任問題を議論する意味がないと思われたのであろう。⁽³⁶⁾ しかし、国際機構にも多様性が出てきて、国連とは直接には結びついていないような機構（A D Bなど）が、重要な国際活動をするようになって、合法性の推定を安易にするわけには行かないだろう。強制労働禁止原則や結社の自由原則が国際慣習法にまで高まっていると仮定すれば、個別的なI L O条約を融資対象国が批准していないからといって、明らかにそれらの原則違反状態が発生することを承知の上で融資を行うことは、国際法主体としてのA D Bに国際法義務違反を発生せしめると考えられないだろうか。別の言い方をすれば、国際公益は国際社会が一つであると仮定して、同じ事項について相反する公益が並存してはいけないのではないか、という問題提起をすることが可能であろう。

- (18) 波多野・小川編「国際法講義」(有斐閣、一九九三年(新版))、三〇八頁。
- (19) 世銀の立場からこれを見たものとして Ibrahim Shihata, *The World Bank in a changing world*, Nijhoff, 1991, p. 105. もっとも、最近の N A T O のユーゴスラビア空爆の結果大量に難民が流入した国に対して、世界銀行がいち早く融資の決定をしたことは、これが経済的理由にのみ則った純粹な銀行活動かどうかは疑いなしとしない。
- (20) 経済制裁は積極的に不利益行為を行うことであり、安全保障理事会や総会による決定という裏付けなしにはできない(お墨付きなしにやったとしたら、それ自体が国際違法行為となるようなもの)ものであるのに対して、今問題にしているケースは、銀行に特別な積極的行為を要求しているわけではない。
- (21) たとえば I L O と A D B の機構を考えると、A D B の加盟国はすべて I L O の加盟国でもある。
- (22) 政府間国際機構が行う国際行政行為は国際公益を実現するためのものと考えられる。各国家の利益がまちまちであることは主権平等原則の系として認められるとしても、国際公益が複数あることは理念的には考えにくい。
- (23) 代表的なものとして、Tomasewski, op. cit. (注7)
- (24) UNDP Homepage, <http://www.undp.org/>
- (25) 総会決議 48 / 162
- (26) 拙著「国際労働基準法」(三省堂、一九九七年)、一二七頁。
- (27) Shihata 前掲書、一〇二頁においては、連携協定一条二項がそのように解釈されている。
- (28) 連携協定四条では、事前の協議の後それぞれの機構へ勧告をすることが規定されている。Shihata 前掲書、一〇三頁。
- (29) 横田洋三、「国際金融機関の組織法上の特色」『国際法外交雑誌』七〇巻一号、三号、一九七一年。
- (30) 道路交通法六五条二項。
- (31) たとえば週休二日制をとっている国において毎週一日しか休暇を与えないようなプロジェクトを作成することがこれにあたる。
- (32) HANDL, Gunther. "The legal mandate of multilateral development banks as agents for change toward sustainable development", *AJIL*, 1998, Vol. 92, p. 653.

- (33) 最近の国際法の教科書の一つである杉原他著「現代国際法講義第二版」（有斐閣、一九九五年）、二六一―二六三頁。
- (34) 「国際組織の国際違法行為と国際責任」を論じた植木俊哉教授も、BowettやArsanjaniの国連緊急軍服務規則をめぐる説を紹介しながら、責任の帰属先の問題として「国際慣習法上の義務に違反した場合」に言及している。国際法外交雑誌、九〇巻、四号、七〇頁。
- (35) 山本草二「政府間国際組織の国際責任」、寺沢他編『国際法学の再構築（下）』（東大出版会、一九八七年）、一七九頁。
- (36) 同趣旨の考え方として、植木、前掲論文、五三一―五四頁。