

ILOにおける審議をめぐって

足利 聖治



ご紹介いただきました労働省の女性労働課長の足利です。よろしくお願いします。私は労働省で職責上担当であるということで、5月30日から6月15日までという長丁場でしたが、今回の第88回ILO総会の母性保護条約改正の第2次討議に参加してきました。母性保護条約の委員会と総会での審議の概要について、最初に私から報告させていただきたいと思います。

これまで1952年の母性保護条約（第103号条約）という条約があり、その条約は今では既に過去のものとなっていますが、その条約の審議の段階では現行103号条約と我々は言っていましたが、今回の討議は、その条約および勧告の見直しでした。

一昨年の理事会で103号条約の改正を総会のテーマとすることが決定され、昨年の第87回総会で第1次討議、今回は第2次討議で、今回の第2次討議によって最終的な文書、即ち新条約なり勧告の採択を目指すというものでした。

昨年の第1次討議で今回の審議のベースになる議論がなされ、それを踏まえ、今回の総会の前に事務局から事前に新しい条約案が示され、それをタタキ台にして、政府側・労働側・使用者側、それぞれがタタキ台の条約案文について意見を述べ合い、コンセンサスを得ていくという審議のプロセスです。

話が戻りますが、103号条約の改正が取り上げられた背景としては、1952年に制定されて半世紀を経ようとしているにもかかわらず、批准国数が少ないということがあったわけです。今年の6月現在で39カ国でした。わが国は、内容の面で国内的に若干クリアできないところがありましたから、批准していませんでした。そういう形で批准国数が少ないので、国際基準としての役割を十分に果たしていないのではないかと。あわせて、50年近く経っているので、時代に沿った新しいものということから、この条約の改正が総会の議題で取り上げられることになったと理解しています。

委員会の審議の状況ですが、当然、ILOですので三者構成です。委員会の中で議長が政府側から選ばれ、労使から副議長それぞれが選ばれました。議長・副議長、いずれも昨年の委員会の審議と同様ですが、議長の方はデンマークの労働省の法律顧問であるアンデルセンさん、労働側の副議長はドイツの労働組合連盟（DGB）副会長のエンゲルン・ケーファーさん、使用者側の副議長としてニュージーランドの雇用者連盟執行理事のノールズさん、3人の方が議長・副議長を務められました。3人とも女性で、このテーマにふさわしい選任のされ方でした。参加者も女性が多く、半分以上いたのではないかと思います。こういうテーマにふさわしい顔ぶれだったのではないかと思います。

今日は、労使それぞれお見えになっていますので、それぞれの立場からご報告があると思いますので、私からは、政府側の各国のスタンスを簡単にまとめて報告します。

今回の審議で特に目立ちましたのは、ブラジル・アルゼンチン・チリ・グアテマラ等の中南米諸国で、これらの国々が「現行の条約をさらに前進させるべきだ。現行条約と同程度あるいは現行条約を弾力化するものであってはならない。いささかたりとも後退させるべきではない。」という強硬な意見を随所で述べられ、まとまって行動しました。修正案を出したり、意見を述べるにあたって、強硬な立場でいろいろな主張をされ、今回の審議をリードするというか、そういう感じが全体の雰囲気を占めていたことが特徴的ではないかと思います。

これらの国々について見ますと、現行103号条約を既に批准している国が多く、母子、子供の保護は大変重要な課題であるという認識を強く持っています。そういうことから、現行条約は既に批准しているので、さらに前進させるべしという強硬な態度で臨んでいました。

これに対して、アフリカ諸国も「前進させるべきだという意見に全く賛成である。もっとやれ。」という主張で、中南米諸国に追随するというスタンスでした。個別に聞いてみますと、アフリカ諸国は母性保護など、例えば産休の場合、給付を出すような社会保険の仕組みがまだ十分でなく、これから作る所がかなりある。そういう立場から、これから作るにあたっては目標は高いほうがいい。そういうスタンスで中南米諸国と同調し、会議の雰囲気をつくっていたと言えるかと思えます。

これに対して先進国ですが、ポルトガル・スペイン・イタリア・オランダ等、既に現行条約を批准している一部のEU諸国、批准していませんが北欧、こういった国々が現行条約を前進させることに賛成である、前進させるべきであるというスタンスから、一部においては中南米諸国に同調するという雰囲気でした。

これに対して、わが日本・イギリス・オーストラリア・カナダ、場合によってはアメリカも含めてですが、こういった国々では、今回の103号条約の見直しに立ち返ってみれば、現行条約の弾力化すべきところは弾力化し、柔軟化を図るところは柔軟化を図ることにより、より多くの国がこの条約を批准できる。そうすることにより、この母性保護条約が国際的な労働基準として、より意味を持つことになるのではないか。改正の審議に至った経緯を踏まえれば、弾力化・柔軟化を目指すべきではないか。こういうスタンスで会議に臨みました。大雑把に言って、政府側の対応としては、そういう形で分けられるのではないかと思えます。

次に、条約案の改正審議にあたっての主な争点です。

まず、第2条の適用対象で、現行103号条約は、条約の対象とする労働者を除外する範囲を限定していましたが、それに比べると広く規定がなされました。

また、第2条第1項に非典型的な従属的形態の労働という言葉が加わり、典型的でない労働形態も含むことを入念的に規定した。労働側等の修正の意見に基づき、こういった言葉が加えられました。これについては、使用者側から「非典型的とは言っても、基本的には雇用関係に基づくものであることを確認する」という意見が出て、ILOの事務局サイドから「雇用関係が前提である。非典型と言っても、雇用者を対象とすることに変わりない」という確認のやり取りがなされた経緯があります。

第3条の健康上の保護、103号条約になかった条文ですが、この条文が新たに加えられています。妊娠中・保育中の女性が危険有害業務に就くことを義務づけられないようにするための適切な措置を各国が講ずるという規定です。もともと、この総会の前の勧告の案にあったものですが、これを一般規定化し、条約に持ってきました。プログラム規定というか、一般的な規定ですので、特に反対意見もなく合意されたと理解しています。

次に、出産休暇の期間があります。これまで、現行条約では12週間とされてきました。これについて、先ほども申し上げたように、中南米諸国は「5週間引き上げ17週間に引き上げる」という前進的というか過激というか、そういう案が出されましたが、さすがに否決されました。一部の国から「まだまだ12週間でも大変なときに、とてもそんな引き上げは難しい」という懸念の意見も出され、17週間は否決されました。

イタリア等の「14週間にすべし」という案が賛成多数で採択され、現行の条約より2週間引き上げられたこととなります。ちなみに、ご承知のように、わが国では既に労働基準法で産前6週間・産後8週間の計14週間が法定されていますので、この点については問題ないと言えます。

第4条第4項に、出産休暇の期間は、6週間の産後の強制的休暇期間を含むものとしなければならないと設けられています。103号条約でも、強制的期間の規定はありましたが、代表的な労使団体と協議の上で異なる取り決めがなされれば異なる取り決めも有効であるということで、これまでの条約より弾力化が図られるようになりました。ご承知のように、わが国の場合、産後の6週間は強制的休暇になっていますので、ここについても問題はありません。

ここについて、審議の中で印象に残ったことを若干申し上げます。「強制的休暇は、人によっては産後の経過も良く、すぐ復帰したい、復帰できる者もいるではないか。そういう者を強制的休暇にするのは、かえって女性の職業選択の自由を奪うことになるのではないか」という意見の国もありました。結局、異なる取り決めがあればという猶予規定というか、そういう条項が入りましたので、これが採択されました。

第5条は疾病または併発症の場合の休暇です。妊娠出産に起因する疾病・併発症または併発症の恐れがある場合には、出産休暇の前後に休暇が付与されなければならない。ただし、その性格および最大期間は国内法の慣行に従って決定できる。103号条約にも同じような趣旨のものがありましたが、12週間の母性休暇の延長として扱われていました。今回、疾病などで休暇を産前・産後どちらかに延ばさなければいけない場合、その休暇の性格については国内で決定できることで弾力化が少し図られました。

第6条、第7条の給付ですが、かなり議論がありました。出産休暇中の女性に対し、医療給付および金銭給付が与えられるべきというものです。金銭給付は従前の所得の3分の2を下回ってはならないという規定があります。これについては、現行103号条約と特に変更のない部分です。

わが国の場合、3分の2という基準が若干クリアできていません。わが国の場合、産休中の所得保障は健康保険の出産手当金で償われますが、法定給付率は100分の60で、わずかですが6.66%及ばないので、ここは障害の1つになっています。

最初に紹介したように、これについては、わが国を含めて先進国の中でも「この規定の柔軟化・弾力化が必要だ。各国が国内事情において決められるという弾力化が望ましいのではないか。」と

いう意見を出しましたが、結局、現行案どおりになりました。したがって、わが国の批准にあたっての障害の1つが残ったわけです。

給付は大きな課題でしたが、労使双方とも現行案のままでやむなしということで合意しましたので、この部分については、あまり議論する余地がなかったというのが実態です。

柔軟規定として、一番最後のところに、発展途上国、経済および社会保障制度が未発達な国においては、国内法令で疾病等に対して支払われる給付額を下回らない金銭給付が付与される場合、給付水準をクリアしているものとみなすという弾力規定が設けられています。これは103号条約にはなかったものですが、第7条で未発達な加盟国についての弾力規定が設けられたわけです。もっとも、わが国の場合、未発達な国というわけにはいきませんので、この規定の対象にはなり得ません。

第8条と第9条の雇用保護と差別についてです。妊娠・出産およびその結果または保育に無関係な理由を除き、そういう期間にある女性を使用者が打ち切ることは違法とするものです。現行の103号条約でも、こういう規定が置かれていましたが、妊娠・出産その結果、または保育に無関係な理由を除きという規定が明確に出ました。単に妊娠したからとか、出産したからというのは当然いけないわけですが、それに無関係な理由であれば、例えば本人の職業能力とか、妊娠・出産と全く関係ない理由であれば、その部分については適法であることが明確にされたと言えようかと思えます。

第8条第1項、解雇理由が妊娠・出産等と無関係であることについての挙証責任を使用者が負うという規定が設けられています。103号条約には、こういう規定がありませんでした。そういう負担を使用者に課すことになりました。ここについては、使用者側からも意見がありました。委員会の場でも、「挙証責任は使用者が負うと言っても、一義的には労働者から妊娠・出産と関係あることで解雇されたと申し立てることは当然必要だ」と事務局から確認がありました。それを踏まえ、この条約案は、事務局案のままの形で残されることになりました。

第2項、女性は出産休暇終了後、以前の職または同一の額が支払われる同等の職に復帰する権利を保障するというものです。これは103号条約にはなかった規定です。勧告にはありましたが、新たに条約に規定されました。出産休暇後に元の職あるいは同じレベルの賃金の職に就く権利です。わが国の場合、こういう規定は労働基準法なり関係法規、雇用機会均等法等には明確に規定されていませんので、この部分も、わが国が批准にあたっては「どうかな」というところが新たに加えられました。妊娠・出産による解雇の禁止なり原職の復帰については、そういうことです。

第10条になりますが、哺育する母親です。女性は、その生児の哺育のため毎日1回以上の休憩または日常の労働時間の短縮を取る権利を与える。103号条約にも、こういう趣旨の規定がありましたが、以前は毎日1回以上の哺育休憩でした。哺育というのは母乳を与えるという趣旨ですが、そのための休憩でした。哺育休憩の規定もしくは一日の労働時間の短縮、休憩を入れるだけではなく時間短縮でもいい、そういうところが弾力化が少し図られた部分です。

第10条第2項の一番終わりのところ、休憩時間または日常の労働時間の短縮は労働時間と見なされ相応の報酬を与えられなければならない。これまでも同様の規定があり、103号条約と同様ですが、この点を労働時間と見なし、その分の相応の報酬となりますから、有給の哺育休憩なり労働時

間短縮が必要ということになります。

わが国の場合、そこまでの法律上の手当てはなされていません。育児時間が労働基準法上定められており、1歳未満の子を養育する女性労働者は1日2時間各々少なくとも30分の育児時間を請求できるとされており、こういう時間短縮が既に法律上決められてはいますが、その部分を労働時間と見なして報酬を与える、有給にするかという点については、基準法上何ら定めはありません。その問題については、有給とするかどうかは労使で取り組んでいくべき問題であるという整理になっていますので、そこが現行の法制度とうまく合致しません。批准にあたっての1つの障害ではないかと思えます。

その他、議論が大きかったところをトピックス的に申し上げます。

まず、育児休業規定の盛り込みが、北欧諸国から提案がなされました。「育児休業の規定も、出産休暇に引き続く休業ということで、この条約の中に盛り込んではどうか」という意見でした。これについては、「母性保護の条約に限るべきである」と否定され、その分は勧告に設けられることになりました。

それから、父親の休業のことがあります。イタリア・ポルトガル等の一部のEU諸国から「産前はないとしても、産後の休業期間中に、例えば母親が亡くなったり入院した場合、産休の残りの期間を父親が取れるようにしよう」という提案があり、北欧諸国等も同調して提案が出されました。議論としては、母性保護は生まれた子供をもカバーすべき趣旨であるから、母親だけではないという提案の説明がありましたが、「基本的に条約は母親の保護に限定すべきある。母親の代わりに父親と言っても、父親は雇用者が違うから、そういう形で急に休業というのも難しいのではないか」という使用者側の意見があり、この部分については、条約に含めることは否決されています。これも勧告に盛り込まれることになりました。

もう1つ、養子の取り扱いです。「2歳以下の養子をとった場合、産後の休業期間相当の有給休暇を養う母親に与える」という提案です。最初に申し上げた中南米諸国が、かなり強硬に提案しましたが、条約本来の趣旨にそぐわないとの意見が強く、これについても条約としては採択は否決されましたが、勧告に取り上げられることになりました。

最後に、新条約の成立後の現行条約の批准の受け入れですが、多分に技術的な話になってきます。基本的には条約の改定のための作業をずっとしてきたわけですから、新しいものが採択されれば古いものに置き換わるというのが、ILO事務局も当然である、自明の理であるという見解でした。

先ほどから申し上げますように、一部の国においては「現行条約を弾力化することについて承服できない。現行条約よりハードルが低くなった部分については、前の部分を生かすべきだ。したがって、前の条約も生かしておくべきだ。前の条約を批准することもできるようにすべきだ」という理屈で議論がなされました。これについても、条約改定の審議をしてきたという趣旨から、新しい条約を採択すべきであるとして、現行103号条約を残して引き続き批准も受け入れるようにすることは否定された次第です。主な争点としては以上です。

評決の結果を別の資料で用意していますが、当然、労働側は現行条約の前進ということで賛成しています。政府側の主な国も、ほとんど賛成しています。総会での評決は、基本的に各国政府側が2票の投票権を持っており、労働側・使用者側は各国それぞれ1票ずつ、総計として4票あること

になります。総数としては国の数×4が全体の票数になります。その中で、賛成が全体で304票、労働側のほぼ全体と政府側のかなりの国が賛成しています。

反対は22票ありました。先ほどから話していますように、一部の中南米諸国は「引き下げをすること、そのものがけしからん」と反対に回っているところがありました。アルゼンチン・チリ等の中南米諸国の何ヶ国が反対しましたが、票数としては22票で極めて少数です。

棄権が全体で116票ありました。わが日本政府も棄権しました。棄権した理由としては、先ほどから何点か申し上げたように、基本的に、この条約の改定は、多くの国が批准できるようにということが、条約改正の審議の開始の大きな理由の1つだったのですが、より多くの国が批准できるというより、むしろハードルが多少高くなった部分がありますので、改正の趣旨に合わないのではないかという建前の部分と、わが国政府自体が直ちに批准することが国内法との関連で難しい部分が何点か残っていることから、わが国政府としては棄権に回りました。

その他、棄権した国としては、韓国・マレーシア・シンガポール等のアジアの国々、イギリス・スイス、アフリカ諸国の一部と、中南米が分かれてしまいメキシコ・コロンビア・ボリビアは棄権に回っています。「前進させるべき」との論陣を張っていた中南米諸国が、最後まで反対に回ったところ、棄権したところ、ブラジル・ペルーのように前進であるからとして賛成に回った国、分かれて投票しています。

それから、使用者側もまとめて棄権しました。

304票が賛成、反対が22票、棄権が116票で、新しい条約が可決・成立したという経緯です。私からの全体の報告としては以上です。

(現在、厚生労働省年金局資金管理課長)