

## ILO94号条約の規範的意義に関する考察（上）

清 水 敏

はじめに

1. 94号条約等の概要

2. 本条約の適用範囲

（1）公契約の定義

① 公の機関

② 公の機関による資金の支出及び他方当事者による労働者の使用

③ 契約の種類

④ 中央及びその他の公の機関

（2）下請事業者等への適用

（3）例外 — 適用対象労働者の範囲

（以上 本号）

3. 公契約への労働条項の挿入

（以下、次号以降）

4. 強制措置

5. まとめにかえて

## はじめに

現在我が国では、いわゆる「公契約条例」が静かな広がりを見せている。すなわち、2009年の9月に制定された千葉県野田市の公契約条例<sup>(1)</sup>を嚆矢として、相当数の市町村において制定され、今なお条例制定に向けての動きが広がりつつある<sup>(2)</sup>。これら公契約条例は、その内容において必ずしも一律ではないものの、概ね、ILO労働条項（公契約）条約（第94号）及び労働条項（公契約）勧告（第84号）（以下では、94号条約及び84号勧告の両者を意味する表記としては、「94号条約等」を使用する。）をモデルにしているか、何らかの形で94号条約等の理念を念頭に置いていることは否定できないであろう。

ところで、この94号条約等の現時点における国際的な評価は必ずしも芳しいものとはいえない<sup>(3)</sup>。すなわち、2008年にILOの条約勧告適用専門家委員会（以下、単に「専門家委員会」という。）が実施した全般調査（General Survey）にもとづく報告書<sup>(4)</sup>（以下では、単に「2008年報告書」という。）によれば、94号条約の未批准国政府の多くは、当面この条約を批准する計画を持っていないように見える<sup>(5)</sup>。さらに、既批准国においても使用

- 
- (1) 野田市の公契約条例については、紹介も含めて多数の文献が存在するが、さし当り、辻山・勝島・上林編『公契約を考える』（自治総研ブックレット9）公人社（2010年）、古川景一「公契約規整の到達点と当面の課題」労働法律旬報1719号（2010年5月）7頁以下参照。
  - (2) 野田市に続いて、公契約条例を制定した市区町村については、2015年4月時点で14市区に及んでいるという。上林陽治「公契約条例という選択肢」『世界』869号（2015年5月号）105頁参照。なお、詳細は避けるが、その後も公契約条例を検討する地方公共団体が増加しつつある。
  - (3) 94号条約は、1952年9月20日に発効したが、2008年報告書によれば、2007年12月7日までの間、60カ国が同条約を批准したこと、その2007年12月の時点においてもっとも近時の批准国は、2005年5月18日に批准したアルメニアであること及び2007年12月から遡る10年間に2カ国が批准したに過ぎないことを報告している（ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contract*, Report III (Part 1B), para.36.）。なお、2007年12月から2016年3月までの間において、94号条約の批准国は、3カ国増加しているに過ぎない。94号条約とほぼ同時期に採択された84号条約（1948年）及び98号条約（1949年）は、ともに「基本条約」と位置づけられているため単純に比較はできないものの、それぞれ153カ国及び164カ国によって批准されている事実を考慮するならば、94号条約の批准国が著しく少ないことは明らかであろう。
  - (4) ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contract*, Report III (Part 1B).
  - (5) *ibid.*, paras.284-294. なお、2008年報告書によれば、未批准国の一つである我が国の政府も、「民間部門における賃金及びその他の労働条件は、関係当事者間で、すなわち、労働者と使用者の間で自主的に合意され、労働基準法に規定された制定法上の労働条件違反の場合を除いて、政府が介入することは適切ではない」ことを理由に、94号条約を批准する意思がないと述べている（*ibid.*, para.298.）。なお、公契約を通して労働条件を規制する政策は、現在EUにおいても採用されており、この政策手法を「過去の遺物」とみなすことは適切ではない。

者団体のみならず、政府側もこの条約を今後活用することに積極的であるようには見えない<sup>(6)</sup>。このような94号条約をめぐる国際的状況が何ゆえに生じているのかという問題は検討に値する興味深いテーマである<sup>(7)</sup>。しかしこのような課題とともに、さしあたり取り組むべき課題の一つは、94号条約に定められた主たる規定の規範的意義を探求する作業であると思われる。それは、公契約条例の広がりにもかかわらず、従来我が国では、同条約の規範的意義を検討する本格的な研究がほとんどなされてこなかったからである<sup>(8)</sup>。この遅れの主たる要因としては、同条約に関する資料の入手が容易ではなかったことが挙げられよう。しかし、専門家委員会の前記2008年報告書が公表され、1949年に採択されてからの同条約の適用状況等に関する情報が得られたこと及び近年に至りILOのホーム・ページから同条約の制定過程に関する資料にアクセスできるようになったことにより上記研究課題に着手する条件が整えられるに至ったといえよう。

本項では、以上のような94号条約等に関する研究の現状についての認識を踏まえ、94号条約等の概要に触れた後に、前記2008年報告書及び同条約の制定過程の資料に依拠しつつ、もっぱら主たる条文の規範的意義を確認することに努めたい。この作業は、広がりつつある公契約条例の今後の課題及び94号条約等に対する我が国がとるべき対応について一定の示唆を与えてくれるとともに、前記のような94号条約等に関する国際的評価が生ずる要因を模索するための手がかりを与えてくれると考えるからである。

- 
- (6) たとえば、フランスの従来の立法では公契約に労働条項を挿入すべきことを定めていたが、近年、国内法をEU法（EU指令）に適合させるため、単に「契約者は、労働者の保護及び労働条件に関する法令から生ずる義務に服する」ことを義務づけるに過ぎない規定に改められた。専門家委員会は、繰り返し、従来の制度に戻すように勧告したが、実現に至っていない（*ibid.*, para.54.）。
- (7) なお、我が国において公契約条例が広まりつつある背景、その現状及び課題について、前掲上林論文1頁以下、同「公契約条例という選択肢」世界2015年5月号103頁以下、古川景一「公契約を媒介とする雇用と労働条件の規整」季刊労働法239号（2012年冬）217頁以下参照。その他、公契約法制を全般的に解説したものとして、松井祐次郎、濱野恵「公契約法と公契約条例」レファレンス2012年2月3頁以下、同「公契約における労働条項」調査と情報第731号1頁以下参照。
- (8) 筆者も、かつて関連するテーマで執筆する機会を得たが、そこでもILO94号条約自体の内容には踏み込むことができなかった（「公契約規制立法にかんする一考察」早稲田法学第64巻第4号（1989年）439頁以下、及び「公正賃金決定をめぐる課題」、『労働条件をめぐる現代的課題』（法政大学現代法研究叢書16）所収135頁以下参照）。

## 1. 94号条約等の概要

周知のように、94号条約等は、政府が公共工事の建設等の事業を発注するにあたって、民間事業者等と締結する公契約に労働条項を挿入することによって、当該公契約の履行に関係する労働者に対して社会的に確立した労働条件を保障しようとするものである。同条約等は、一般に二つの目的を持っているといわれている。第一は、公共調達におけるすべての入札者が地域的に確立された一定の労働条件基準を最低基準として尊重することによって、公契約の入札者間において労働コストが競争の要素として機能する状態を除去することである。第二に、公契約を履行するために使用される労働者が、同種の労働に関して、当該労働が行われる地域において労働協約、仲裁裁定または国内法令によって確立された賃金その他の労働条件に劣らないものを享受できるような基準条項を公契約に挿入することによって、公契約によって労働条件が引き下げられる事態の発生を食い止めることにある<sup>(9)</sup>。

また、94号条約等は、公契約締結に際し、政府等の公の機関は模範的な使用者として振舞うことを要請している。すなわち、政府契約が、通常、最低価格の入札者と締結されること及び契約者は競争のために労働コストを節約する傾向があることを踏まえ、公の機関は、公契約の履行に関係する労働者の労働条件が社会的に確立した一定水準を下回らないように常に関心を払うべきだということである。

94号条約は、上記の目的を達成するために、三つの主要な事柄についての規定を設けている。すなわち、第一に、労働条項を含むことが義務づけられる公契約を定義することによって本条約の適用範囲を画することであり、第二に、労働条項の内容及びその内容を決定する方法であり、第三に、労働条項の実効性を確保する方法である。

なお、84号勧告は、民間の使用者が公の機関から補助金等を与えられ、または公的施設を運営することを許可されている場合には、公契約における労働条項に類似する制度を利用すべきこと及び労働条項に規定されるべき労働条件の細目を定めている。以下では、主として94号条約における主要な条文の規範的意義の探求に努め、84号勧告はそれに必要な範囲内での考察にとどめたい。

---

(9) 94号条約は、したがって、調達法と労働法の間位置していると指摘される。すなわち、本条約は、二面的な性格を持ち、前者は行政法的側面であり、後者は労働法的側面であるという (ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contract*, Report III (Part 1B). para.43.) 。

## 2. 本条約の適用範囲

94号条約第1条は、本条約の適用範囲に関する規定である。すなわち、同条1項は、条約の適用範囲を明確にするための公契約の定義規定であり、2項から5項までは、批准国の機関に対して本条約の適用範囲を拡張もしくは縮小する権限を付与し、それによって本条約の適用上の柔軟性を確保しようとしている。

### (1) 公契約の定義

本条約は、第1条1(a)項から1(d)項に規定された四つの具体的要件を満たした公契約に適用される<sup>(10)</sup>。第一に、少なくとも契約当事者の一方は「公の機関」でなければならない。第二に、契約の履行は、公の機関による資金の支出及び契約の他方当事者による労働者の使用をとまうものでなければならない。第三に、契約は、以下のものに関する契約でなければならない。「(i)公共工事の建設、変更、修理もしくは解体、(ii)材料、消耗品 (supplies)<sup>(11)</sup>または装置の製作、組立て、取扱いもしくは発送、(iii)労務の遂行及び提供」。第四に、契約は、ILO加盟国の中央機関によって締結されなければならない。

以下、順を追って検討を加えることとする。

#### ① 公の機関

現行条約は、まず、その規制対象となる公契約の定義につき、「契約の当事者の少なくとも一方は、公の機関であること。」と規定している(1条1(a)項)。この規定の解釈に際しては、同項とあわせて1条1(d)項及び同条2項を読む必要がある。すなわち、1条1(d)項は、「契約は、条約が実施される国際労働機関の加盟国の中央機関によって締結される (award)<sup>(12)</sup> こと」と定めているため、本条約における公契約は、原則として「中央機関」が締結したものを対象としていることになる。しかし、本条約は、中央機関によって締結された公契約のみを視野に入れ

(10) 94号条約等の条文の翻訳は、原則として、労働省(現厚生労働省)仮訳に依拠した(労働省編『ILO条約・勧告集』第5版 1979年 労務行政研究所刊:94号条約379頁以下、84号勧告775頁以下参照)。ただし、現時点で筆者が修正が望ましいと考えた一部の語句については、仮訳に依拠していない。

(11) 労働省仮訳では、「補給品」と訳されているが、「消耗品」と訳した。

(12) 労働省仮訳では、「査定される」と訳されているが、「締結される」と訳した。

ているわけではない。すなわち、条約1条2項は、「権限ある機関は、条約が中央機関以外の機関によって締結される契約に適用されるべき程度及び方法を定めなければならない。」と規定し、加盟国の実情に合わせて、「中央機関以外の機関」によって締結された公契約にも本条約の全部もしくは一部の適用を想定しているといえよう。

さて、1条1(d)項及び同条2項については、後ほど改めて考察することとし、さしあたり、「公の機関」の意味を明確にするため、1条1(a)項の制定過程を考察してみたい。まず、1947年にILO事務局（以下、事務局という。）は、条約採択に向けての準備作業として、当時、労働条項によって関係労働者の労働条件を規制する制度を有していた加盟国における同制度の内容及び運用実態等を詳細に調査し、その結果を「法律及び慣行報告書」（Law and Practice Report）<sup>(13)</sup>として作成した。そして、それに検討中の条約等の内容に関する「質問状」（Questionnaire）を添付して各国政府に送付した。その質問状の第4項には、「公の機関」について次のような設問が設けられていた。

「4. 国際規範の適用上、『公契約』は、以下のような公契約として定義づけられるべきか。

- (i) 当事者の一方が少なくとも公の機関であり、かつ  
(ii) (略) 』<sup>(14)</sup>。

これに対して、オーストリア政府は、この質問状に対する回答の中で、「『公の

---

(13) ILO理事会は、1947年3月、1948年6月のサンフランシスコにおける第31回国際労働総会の議題に賃金問題を取り上げることを決定した。賃金問題は、一般報告、賃金保護及び公契約における公正賃金条項の3項目に分けて取り扱われ、賃金保護及び公契約における公正賃金条項が国際基準設定のために第一次討議に付されることとなった。この決定を踏まえ、事務局は、公正賃金条項制度を有する加盟国の制度及び運用等実態調査を行ったが、その報告書が「法律及び慣行報告書」である。この報告書は、1947年9月に、予定されていた条約及び勧告の内容に関する事務局作成の質問状とともに、各国政府に送付された（Report VI (b)(1)）。この質問状に対する各国政府の回答は、遅くとも1947年12月15日までに事務局に提出するよう要請されていた。事務局は、1948年1月末日までに13カ国の政府からの回答を受領し、その回答を分析し、結論案を作成したが、それが総会に向けての第一次報告書（Report VI (b)(2)）としてまとめられた。なお、各国政府から事務局に提出された回答のうち、1948年1月末日までに到着しなかったものについては、別の報告書にまとめられている（Report VI (b)(2)(supplement)）。

(14) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(1), p.8.

機関』という用語の意味は、官公庁のみならず、その他の公的機関及び法人、換言すれば、あらゆる種類の公的組織を含めるように拡張されるべきだ。」と述べ、このような解釈を可能とする「公の機関」の定義規定を設けるべきことを示唆した<sup>(15)</sup>。この主張は、「公の機関」の定義を拡張することによって、本条約における「公契約」概念を拡大し、ひいては本条約の適用領域を広げようとするものであった。

これに対して、事務局は、以下のように述べて、この見解の受入れを拒否した。

「『公の機関』という用語の国際的な定義を確立しようとする試みは、多くの困難を引き起こす。たとえば、各国の法的制度は多様であるから、さまざまな種類の公的および準公的団体に関して困難が生ずることは避けられない。当初、質問状を起草するにあたり事務局が考えたように、『公の機関』という用語が何を意味するかを明確にする問題は国内活動に委ねることが適切であるように思われる。この解決策は、政府の大多数に支持され、かつ、提案される条約は、国内における一定範囲の決定を可能にすべく規定するように起草されるべきであるとの大多数の意見と合致するように思われる。」<sup>(16)</sup>。

この論点は、その後の総会における第一次討議及び第二次討議においても論議されることはなく、現行条約に盛り込まれた。

こうした議論の経緯を踏まえるならば、現行条約1条1(a)項にいう「公の機関」の範囲は、各国の権限ある機関の裁量に委ねられているものと解することができる。本条約は、他のILO条約に比して、全体として加盟国の多くが批准しやすいように、加盟国の選択の余地を広く認めている点に特徴があると思われるが、本項もこうした本条約の特徴を構成する一つの要素となっている。

## ② 公の機関による資金の支出及び他方当事者による労働者の使用

現行条約1条1(b)項は、本条約における公契約であるための二番目の要件として、次のような規定を設けている。

「公契約の履行は、次のものを伴うこと。

- (i) 公の機関による資金の支出、及び
- (ii) 契約の他方当事者による労働者の使用」

---

(15) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(2), p.12. ベルギー及びハンガリー政府も、「公の機関」を拡張解釈できるように明確に定義づけるべきだと回答した。ibid., pp.13 and 16.

(16) ibid., p.41.

この要件に関して、第一次報告書に添付された質問状においては、次のような設問が用意された。

「4. 国際規範の適用上、『公契約』は、以下のような契約として定義づけられるべきか？

(i) (略)

(ii) その履行が公的資金 (public funds) 及び労働者の使用 (employment) をともなうもの」<sup>(17)</sup>。

この設問に対して、各国政府からは特に留意すべき回答は見られなかったため、事務局は、若干の字句修正を施したのち、総会の第一次討議において検討されるべき論点を次のように決定した。

「1. 条約の適用上、『公契約』という用語は、以下のような契約として定義づけられるべきものとする。

(i) 当事者の一方が少なくとも公の機関であること、

(ii) 契約の履行は、公的資金の支出及び労働者の使用をともなうものであること。

(以下、略) 」。

この事務局原案に対して、総会直前に開催された「賃金委員会」において修正案が提出された。すなわち、インド政府メンバーは、(ii)の「労働者の使用」の前に「契約者による」との文言を付加すべきだと主張した。この修正案の趣旨は、そもそも「労働条項は、契約に関する競争入札の結果、低下する虞のある労働条件を保護することにあるが、公務従事者にはその虞がない」というものであった。

この修正案に対して、使用者側メンバーは、「条約の適用は、契約者によって使用される労働者のみに限定されるべきではなく、かつ、同一の労働基準は公の機関によって直接使用される労働者にも適用されるべきだ。」と主張した。さらに、使用者側メンバーは、「公の機関によって直接執行される事業に国際規範の適用範囲

---

(17) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(1), p.8.



を拡大することを総会に提案する権利を留保する」との立場を表明した。これは、政府等の公の機関が自ら直接執行する事業のために使用する労働者（したがって、多くの場合、国家公務員）にも本条約を適用すべし、との見解であった。

他方、アメリカ合衆国政府メンバーは、インド政府メンバーの修正案を支持する立場から、この修正案の趣旨をより明確にするために、「『民間の』（private）契約者」による労働者の使用とすべきことを示唆した。この提案には、オーストラリア及び南アフリカ政府メンバーが事務局原案を支持する立場から、反対の意思を表明した。その理由は、「『民間の』という条件を付すことは、それが他の公的機関と契約を結ぶ可能性のある、政府系企業体及び地方機関を含む準公的ならびに公的団体の排除につながる点で、適用範囲を不当に制限することになる。」というものであった<sup>(18)</sup>。

以上のように、議論の焦点は、公務員など公的機関によって使用される労働者に労働条項を適用すべきか否かであった。インド政府メンバーの前記修正案は、政府契約の他方当事者が地方機関等の公的組織である場合、公契約の履行に従事する労働者は公務員であることが想定されるが、彼らには身分保障が存在することが少なくなく、しかも勤務条件の決定手続きが民間労働者のそれと異なる場合が考えられるため、競争入札が直ちに勤務条件の低下に直結するとは限らないという趣旨であったと想定される。これに対して、この修正案には、上記のように条約の適用範囲を不当に狭めるものであるとの有力な反対論が展開された。

また、事務局原案を支持する立場から、フランス政府メンバーは、条文の趣旨を明確にするために、(i)の文言後に、「及び」を挿入することを提案した。採決の結果、この提案が賃金委員会において多数を占めた<sup>(19)</sup>。そして、この修正された原案は、1948年の総会第一次討議において承認されたが、総会終了後の賃金委員会において、現行条約と同様な文案、すなわち、上記1(ii)を二つのサブパラグラフに分け、後者のサブパラグラフの「労働者の使用」の前に「契約の他方当事者による」という文言を補うという結論が決定された。これは、本条文の意味をより明確にするものであるとの趣旨から、1948年の総会における「第一次討議の結論」<sup>(20)</sup>の中に取り入れられ、翌年の労働総会の第二次討議において承認され、現行条約の1

---

(18) *ibid.*, pp.6-7.

(19) *ibid.*, p.7.

(20) *ibid.*, p.30.

条1(b)項となった<sup>(21)</sup>。

以上の経緯から、現行条約の1条(b)項は、本条約が政府機関と公的もしくは準公的組織との間で締結する契約にも適用されることになった。したがって、たとえば事業の発注者としての政府と受注者としての地方機関との間の契約も、本条約にいう公契約に該当すると解せられる。この結果、公契約を履行するにあたり地方機関によって使用される労働者には労働条項が適用されることになる<sup>(22)</sup>。

なお、「公的資金の支出」については、近年のいわゆるPPP（官民パートナーシップ）との関係で問題が残る。すなわち、政府などの公の機関が、特定目的会社（SPC）等に投資し、特定目的会社がインフラ整備を担う場合、公の機関は、特定目的会社から収益を受けることがあるが、この過程における投資が本条にいう「公的資金の支出」に該当するか否かが問題となる。このような問題は、少なくとも本条約の制定過程では想定されていなかったことは事実である<sup>(23)</sup>。そして、これに関連して、84号勧告は、「私的使用者が補助金を交付され又は公益事業を行うことを許可される場合において、公契約における労働条項の規定と実質的に同様な規定が適用されねばならない。」（第1項）と定めている。これは、補助金等を交付されている企業等を国際法上の義務の対象から除いていると解することができる。これを考慮すれば、特定目的会社への投資は、本項における「公的資金の支出」に該当しないと解することが妥当であろう。現在、専門家委員会も、「公的資金の支出」には該当しないとの解釈に立っているように見える。その意味では、94号条約は、近年の新しい政府調達手法に必ずしも対応できておらず、その対応策の検討が今後の課題となろう。

### ③ 契約の種類

#### a. 契約の種類に関する政府回答

本条約の制定過程における論点の一つは、政府等が締結するさまざまな公契約のうち、いかなる種類の契約に本条約を適用すべきか、であった。質問状の第3項には、以下のような種類の契約に条約を適用すべきか否かの質問項目が存在した<sup>(24)</sup>。

(i) 公共工事の建設、変更、修理もしくは解体

---

(21) ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contract*, Report III (Part 1B), para.65.

(22) 我が国が本条約を批准するとすれば、公務員法制は本規定との調整を求められよう。

(23) ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contract*, Report III (Part 1B), para.65.

(24) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(1), p.7.

- (ii) 原材料、消耗品もしくは設備の製造、組み立て、操作もしくは発送
- (iii) サービスの遂行もしくは供給

事務局が作成した「法律及び慣行報告書」によれば、契約の種類に関する加盟国の実情は、第一に、労働条件を規制する公契約の種類は上記の三つのカテゴリーに整理することができること、第二に、多くの国は、実際には、主として公共工事の建設（the construction of public work）に関する契約に適用していること<sup>(25)</sup>、第三に、上記三つの契約カテゴリーをすべてカバーしているのは、イギリスとアイルランドの2カ国に過ぎないというものであった<sup>(26)</sup>。事務局による上記のアンケート項目は、このような各国の実情を踏まえてなされたものである。

この質問状に対する各国政府の回答の多くは、条約が上記三つのカテゴリーの全てに適用されることが望ましいというものであった<sup>(27)</sup>。他方、チリ及びインド政府は、公共工事の建設等の、上記(i)のカテゴリーに属する公契約に適用することは賛成したものの、(ii)及び(iii)のカテゴリーに属する公契約に適用することに反対した。両政府の反対理由の概要は、以下の通りである。

まずチリ政府によれば、条約が適用される企業は、並行して民間企業が発注する仕事をも処理しなければならない結果、当該企業は「二重の賃金体系」を設けることを余儀なくされるというものであった<sup>(28)</sup>。すなわち、公契約を締結した企業において、同種の業務に従事している労働者の中に、公契約の履行に関する業務に直接従事する労働者とそれ以外の労働者が生ずることになる結果、両者間に賃金その他の労働条件について格差が生じることが想定されるが、これに対する懸念を述べたものといえよう。

また、インド政府は、以下のように、より詳細に反対の理由を述べた。

「多くの場合、政府取引は、民間企業の生産量の小さな部分を構成するに過ぎない。政府契約に従事する労働者を分離することは困難である。また、生産単位（unit）が在庫品を生産している場合、政府に届けられた商品がいつ製造された

(25) *ibid.*, p.8.

(26) *ibid.*, p.7.

(27) 具体的には、オーストリア、ベルギー、フィンランド、ハンガリー、アイルランド、オランダ、ニュージーランド、ポーランド、スイス及びイギリス、そして、時期的に少し遅れて、オーストラリア、カナダ、ルクセンブルグ、南アフリカ及びアメリカ合衆国が賛意を示した。

(28) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(2), pp.14-15.

かを述べることは不可能である。たとえ政府契約に従事した労働者を分離することができるとしても、同一の仕事に従事した他の労働者を低い賃率で労働させる一方で、政府契約に従事した労働者に対し『公正賃金条項』において言及された高い賃率を適用することは明らかに不可能である。……『公正賃金条項』は、かりに可能だとすれば、すべての労働者に、しかも政府契約が履行されているときのみならず、年間を通して適用されるべきである。」<sup>(29)</sup>。

インド政府のこの見解は、以下のように整理することができよう。

第一に、公契約を締結した企業において、公契約の履行に従事する労働者としからざる労働者を区分することは実際上容易ではないということであった。たとえば、製造業においては、労働契約等によって義務づけられた一日の労働時間のすべてを公契約の履行と見なされる業務に費やす労働者が存在する一方で、労働時間の一部のみを公契約の履行に費やす労働者の存在も想定できる。また、汎用性のある商品の購入にあたっては、在庫商品の一部が政府関係企業にも納入される一方で、同一商品が一般の民間企業にも納入されることも考えられる。このような商品流通の実態を考慮すると、公契約の履行に直接従事した労働者を特定することには著しい困難をともなう虞がある。

第二に、かりに、公契約締結企業内において契約の履行に従事する労働者を特定することが可能な場合であっても、かかる労働者に対して、同一もしくは類似の業務に従事している他の労働者よりも相対的に高い賃率を適用することは、実際上著しく困難である。

第三に、公契約が終了したとしても、それを理由に労働者の賃率を直ちに元の水準に戻すことは実際上容易ではないことである。

以上のような論点を踏まえてインド政府は総括的に次のように述べた。すなわち、このような困難な問題をかかえる条約を建設事業関連以外の広範な公契約に適用するならば、結果的に、公契約を締結した企業で働く広範な労働者全体の賃率を引き上げざるを得ないことになるのみならず、一度引き上げられた賃率を引き下げることが容易ではないため、賃率が高止まりする結果をもたらす虞がある。これは、「『公正賃金条項』は、元来、公契約を締結するにあたって採用されている競争入札システムが賃率を削減する効果を持たないようにすることを意図し

---

(29) *ibid.*, pp.15-16.

ていた」はずなのに、条約は、「『公正賃金条項』を、公正な賃率を直ちに拡大し、かつ一般の労働条件を改善するというより広い目的のために利用すること」になりかねないが、これは、「困難であり、非現実的ですからある。」というものであった。

この主張は、本条約の目的が単に入札システムの下で、民間労働市場において一般的に適用されている賃金その他の労働条件水準が切り下げられる虞れを除去することに留まるのか、それとも、それを超えて、可及的速やかに当該地域における賃金その他の労働条件を「公正」な水準に引き上げようとするものであるのかという本条約の趣旨・目的にかかわる問題提起でもあったといえよう。

ところで、インド政府の上記回答は、本条約が公契約を締結した企業において当該契約の履行に直接携わる労働者のみに適用され、それ以外の労働者には適用されないことを前提としての見解であった。したがって、この見解は、後述するように、本条約の適用を当該公契約の履行に従事する労働者に限定すべきか、それとも当該企業の全労働者に適用すべきか、という後の質問項目の第9項に対する回答を含んでいた<sup>(30)</sup>。その意味で、インド政府の反対論は、適用対象となる公契約の種類に関する設問（第3項）と適用対象労働者の範囲に関する設問が密接に関連していることを示唆するものでもあった。

しかし、質問状の第3項に関するインド政府の上記見解は、その後の総会等において賛同者を得るに至らなかった。すなわち、1948年の総会第一次討議に向けての事務局原案は、質問状に列挙されていた契約の種類に何の修正を加えることなく労働総会に提出されることとなった。そして、その後の二度にわたる総会の討議においてもなんら修正が施されることなく、現行条約1条1(c)項の規定となった。

#### b. 本条約の機能と産業別労働協約

では、なぜインド政府の見解は、他の加盟国の支持を得られなかったのであろうか。この疑問に関連すると思われる興味深い事実は、1947年の事務局の質問状に対するスウェーデン政府の回答である。スウェーデン政府は、この条約の採択に反対して、次のように述べている。

「この報告書において取扱われている質問状は、組織が強力に発展し、かつ実

---

(30) *ibid.*, p.17.

際上、すべての雇用市場が労働協約によってカバーされている諸国 — スウェーデンにも当てはまるが — においては、ほとんど何の直接的利害もなさそうに見える。スウェーデン政府は、結論として、報告書に含まれる質問状の多様な論点に答える立場になく、スウェーデンの現状とは無関係である。」<sup>(31)</sup>。

また、フィンランド政府も、公契約規制に関する国際規範は条約ではなく、勧告の形式をとるべきだとして、次のように述べた。

「フィンランドの比較的重要な産業においては、賃金その他の労働条件は、一般的に、関係団体間で締結される労働協約によって規律されている。このような労働協約及び労働条件に関する立法は、フィンランドでは、提案された条約及び勧告によってカバーされた労働にすでに適用されているがゆえに、特別な規範は不必要である。以下のすべての項目は、勧告に含まれるべきである。」<sup>(32)</sup>。

上記のスウェーデン及びフィンランドの見解は、当時、産業別労働組合が広範かつ強固に組織されていた国においては、このような条約を必要としないことを示唆するものであった。いうまでもなく、このような国においては、公契約の履行に従事する労働者といえども、産業別・地域別に締結された労働協約における賃金その他の労働条件基準の適用下にあるとすれば、あえてこのような国際規範を制定する必要がないとの結論になるからである。

もともと、スウェーデン政府等の見解もまた、加盟国の中では少数意見であり、多くの加盟国は、労働条項に関する国際的規範の制定の必要性を肯定したのであった<sup>(33)</sup>。このことは、本条約制定時において、ヨーロッパの多くの加盟国における労働者組織は必ずしもスウェーデン及びフィンランドのような状況にはなかったことを推測させるものといえよう。すなわち、当時のヨーロッパの多くの加盟国では、程度の差こそあれ、すでに地域別・職種別に「公正」な賃金その他の労働条件を規律する産業別労働協約は存在していたものの、いまだ一部の労働者にその適用が及んでいない実態があったと推測される。したがって、これらの加盟国は、この状態を是正するために本条約の制定に賛意を表明したといえよう。

---

(31) *ibid.*, p.7.

(32) *ibid.*, p.9.

(33) 事務局への回答の中で条約の制定に賛意を示したのは、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、チリ、ハンガリー、アイルランド、ニュージーランド、ポーランド及びイギリスの各国である。

このような認識を前提にすると、ヨーロッパの加盟国にとっては、本条約の適用を公共工事の建設等に関する契約に限定する必要はないことになる。すなわち、産別労働協約によって各産業に既に確立している「公正」な賃率その他の労働条件基準を、公契約の「労働条項」を通して、同協約の適用外に置かれている各種産業の一部の労働者に広く適用していくことは、合理的な政策選択であったと思われる。したがって、このような制度の導入は、労働条項が適用される労働者に「世間相場」より高い賃率その他の労働条件を保障するという意味合いはもたなかった。むしろ、これまで労働者に対して世間相場よりも低い賃率しか支払ってこなかった使用者に、世間相場である「公正」な賃率を支払わせるという意味をもつものであったといえよう。

他方、産業別労働協約が存在しないか、または未発達な加盟国にとっては、本条約の適用は、上記の諸国とはやや意味合いを異にする。すなわち、「公正」な賃率が社会的に確立しているとはいえないため、まず、公正な賃率をどこに求めるかという問題に直面するが、仮に何らかの公正な指標を見いだせたとしても、それを公契約の労働条項に挿入した場合、公契約締結企業における関係労働者の賃率が他の同種労働者もしくは他企業の同種労働者に比して相対的に高くなる虞があり、かつそれが固定される可能性を否定できないとすれば、経営者としてはその対応に苦慮することが想定される。前記インド政府の回答は、当時のインドの国内事情を多分に反映するものであったように思われる。

以上のことから、本条約は、主要には産業別労働協約の存在を念頭に置いていることは明らかであろう。もっとも、産業別労働協約を欠くか、もしくは未発達の加盟国を全く視野に入れていないわけではない。本条約は、後述するように、第2条1(c)項及び同条2項は、産業別労働協約が存在しない場合の規定であるがゆえに、かかる加盟国の状況も考慮されている。しかし、本条約の機能は、以上の考察からも明らかなように、各加盟国の産業別労働協約の有無または発達の程度によって相違が生ずる可能性があり、かかる加盟国が本条約を批准するにあたっては何らかの工夫を要する場合があることに留意する必要がある。

こうして、本条約の適用を公共事業の建設工事等に関する契約に限定すべきだとするインド政府の問題提起は、産業別労働協約を欠く我が国の労使関係の実態を念頭に置くと、きわめて興味深い論点を含んでいたが、それは多くの加盟国、とくにヨーロッパの加盟国の賛同を得るにいたらなかったのである。

c. 建設工事等に関する公契約

なお、インド政府は、他方において、本条約を公共工事の建設、変更、修理もしくは解体に関する公契約へ適用することには賛意を示していたことは前述した通りであるが、その理由としては、この種の公契約は、それに従事する労働者の多くがすべての労働時間を、公契約を履行するための仕事に費やす実態にあること、したがって、公契約の履行に従事する労働者としからざる労働者とを区別するという実務上生ずる困難な問題を回避できること、また、公契約終了とともに雇用関係が終了することになるため、賃率の高止まりが発生する虞が少ないことが示唆されていた<sup>(34)</sup>。その意味では、制定当時においてかかる条約等を少なくとも建設工事等に関する契約に適用することについては広範な国際的合意が存在したといえるであろう。

④ 中央及びその他の公の機関

現行条約1条1(d)項は、前記のように、事業発注にあたっての契約当事者たる公の機関について、「契約は、条約が実施される国際労働機関の加盟国の中央機関により締結されること。」と定め、他の公の機関が締結する契約を直接的な規制の対象としていない。

条約制定の準備作業として事務局によって作成された「法律及び慣行報告書」によれば、当時、調査対象とした加盟国において、多くの国は、中央機関のみならず、地方公共団体によって締結された契約、すなわち、たとえば、地方公共団体が発注した事業等に関する契約にも労働条項を挿入させている実態があった。

しかし、他方において、アメリカ合衆国の連邦法は、一般的に、連邦政府のための事業またはサービスに限定して適用されていた。また、イギリスにおいて、公正賃金条項は、必ずしも地方機関によって締結された契約には適用されない実態にあった。このような状況を考慮し、質問状における質問項目の第6項において、各国政府に次のような問いかけを行った。

「6. ……国際規範は、以下のような当局によって締結された契約に適用されるべきか。

(i) 中央機関、及び

---

(34) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(2)(supplement), p.17.



(ii) 地方機関」<sup>(35)</sup>。

これに対して、加盟国政府の多数は、無条件で中央機関及び地方機関の両者を含めるべきであるとの回答を寄せたが、イギリス政府は、地方機関が締結した契約に本条約を適用することに反対の意思を示した。また、チリ及びスイス政府は、基本的に条約が地方機関によって締結された契約に適用されることに賛成しつつも、このような規定は、契約を締結するにあたって地方機関の行為をコントロールする権限が与えられていない国に関しては困難がともなう虞があることを指摘した<sup>(36)</sup>。

これを踏まえて、事務局は、チリ及びスイス政府の上記問題提起は、最終的には、労働総会において決すべき事柄であるとしつつも、次のような示唆を行った。

「提案されている条約が厳格に中央及び地方機関に適用されるならば、……地方機関の行為に対する権限を欠く国家は、批准することを妨げられるか、もしくは批准を可能とするために、おそらく中央機関と地方機関との間に存在する法的状況を変更しなければならない。後者の選択は本条約の合理的な目的と考えることはできないので、事務局は、総会による議論の基礎として、あえて以下のことを示唆する。すなわち、本条約は、批准国の中央機関によって締結された契約に適用されるべきであり……、かつ本条約が他の機関によって締結された契約に適用される範囲を画することは国内の決定に委ねること……。」<sup>(37)</sup>。

以上の事務局の示唆は、その後の原案に反映され、最終的に、本条約は、原則として加盟国の中央機関の締結した契約に限定して適用されることとなった。他方、本条約が他の機関によって締結された契約に適用される範囲及び方法を加盟国に委ねることとし、これが1条2項の規定となった。このような制定経緯からすれば、本項は、加盟国における多様な地方自治制度の在り方を尊重して、地方機関の契約を直接的規制の対象から除いたことは明らかである。したがって、国内法の制約がないのであれば地方機関の締結する契約にも本条約の規定を準用すべきことが批准国に求められていると解することが出来よう。

さて、前記のように、本条約は、「公の機関」の定義を設けず、その範囲は加盟国の判断に委ねられたが、「中央機関」の定義は、制定過程を考察する限り、加盟

(35) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(1), p.7.

(36) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(2), pp.15 and 20.

(37) *ibid.*, p.42.

国の判断に委ねられているとはいえない。したがって、ILOの条約監視機関である専門家委員会は、「中央機関」に該当するか否かを個別具体的に審査する権限を有しているものと解せられる。しかし、制定過程からその解釈基準の手がかりを見出すことは困難であり、2008年報告書においても、その解釈基準は示されていない。近年、多くの加盟国において「小さな政府」を推進する政策が採用され、行政組織の改編が行われた結果、多くの労働者が労働条項の規制から排除されたと指摘されている<sup>(38)</sup>が、この定義の曖昧さがその一因になっているとも考えられる。

## (2) 下請事業者<sup>(39)</sup>等への適用

本条約の下請事業者または契約の受託者（以下、両者を意味する用語として「下請事業者等」を使用する。）への適用に関しては、現行条約は、「この条約は、下請事業者又は契約の受託者により行われる作業に適用する。かかる適用を確保するため権限ある機関は、適当な措置を講じなければならない。」（1条3項）と定めている。本条項は、本条約の適用範囲に大きな影響を及ぼす規定であるが、批准国に大幅な裁量権限を付与するものとなっている。

本条約の下請事業者等への適用の可否に関して、事務局は、1947年の「質問状」において、各国政府に対し以下のような質問を行った。

「5. 国際規範は、次の者によってなされる事業に適用されるべきだと考えるか。

(i) 契約者、および

(ii) 下請事業者もしくは契約の受託者」<sup>(40)</sup>。

この質問にあたって、「法律及び慣行報告書」は、大多数の加盟国において公正な賃金及び労働時間等に関する条項は、契約者及び下請事業者等の双方に適用されていることを報告している。たとえば、「カナダの連邦法は、契約者、下請事業者または契約によって予定されている建設事業の全部もしくは一部を遂行するか、もしくはその遂行を契約したその他の者によって使用されるすべての者に適用される。」としていた。また、このように下請事業者等への適用を前提とした場合、下請事業者等によ

---

(38) ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contract*, Report III (Part 1B), para. 70.

(39) 労働省訳では、「下請負業者」とされているが、本稿では「下請事業者」とした。

(40) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(1), p.9.

る労働条項の遵守をいかに監督するかの問題が生ずる。これについて、フランス及びアイルランドでは、事業の下請事業者等への委託には行政当局の許可を必要としていた。これに対して、少数ではあるが、ニュージーランド及びウルグアイにおいては、規範は契約者のみに適用されていた。前記質問状は、こうした当時の実態を踏まえて各国政府に発せられた<sup>(41)</sup>。

これに対する各国政府の回答の多くは、概ね、下請事業者等に適用することに肯定的であった。それは、下請事業者等への本条約の適用を除外した場合、本条約制定の趣旨は半減してしまう虞があったからである。したがって、「下請事業者」及び「契約の受託者」という用語の定義を条約に明記すべきであるとの回答も寄せられた<sup>(42)</sup>。また、イギリス政府は、下請事業者等に適用することを基本的に肯定しつつも、「イギリスにおけるこれまでの経験は、……政府が下請事業者を直接的に監督することが難しく、したがって、そのような規定を国際規範に含めることは現実的ではないことを示唆している。しかし、イギリスの公正賃金決議の最近の書式は、以下のことを含んでいる。すなわち、『契約者は、契約の履行にあたり使用した下請事業者によるこの決議の遵守に責任を有するものとし、かつ、必要なら、そのようなすべての下請事業者の名前及び住所を省庁に通知するものとする。』」<sup>(43)</sup>。

なお、オランダ政府は、上記の論点とは異なった回答を寄せた。すなわち、契約者が公契約を履行するために必要な原材料の購入をするにあたり、原材料供給業者との間で締結する契約に本条約を適用すべきではないとの見解であった<sup>(44)</sup>。これは、一般に汎用性のある原材料等の購入契約に本条約を適用することへの疑義が表明されたものと解することができる。

事務局は、これらの回答を踏まえ、次のような見解を表明した。

「国際規範は、真の (*bona fide*) 下請事案に適用されるように明確に起草し、あわせて、たとえば公契約者によって締結される原材料購入契約のような取決めを排除することは、不可能ではないとしても、明らかにきわめて困難である。同時に、多くの回答において言及されているように、提案されている規範の下請事案への適用を完全に排除することは、想定されている保護が回避される危険があるため、不可能である

(41) *ibid.*, pp.8-9.

(42) たとえば、オランダ政府の回答がそれにあたる。ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wages clauses in public contracts*, Report VI (b)(2), p.17.

(43) *ibid.*, p.21.

(44) *ibid.*, p.17.

ことは一般的にも承認されている。……多様な観点を調和させるために、事務局によって提案された結論は、下請事業者もしくは契約の受託者に条約の適用を確保するためのあらゆる可能な措置をとることを政府に求めるように起草された。そのような規定の意図した結果は、『下請事業者』ならびに『契約の受託者』という用語の意味を定義する問題及びそのような場合における適用を確保するためにとるべき適切な行政的措置を国内行動に委ねることである。」<sup>(45)</sup>。

以上のように、事務局は、下請事業者等にも原則として本条約を適用すべきことを肯定しつつも、国際条約の性質上、その詳細な規制を設けることが著しく困難であることを考慮して、広範な裁量権限を批准国の権限ある機関に委ねる方針を決定し、それに基づいて総会の第一次討議に付すべき原案を次のように決定した。

「4. 下請事業者及び契約の受託者への条約の適用を確保するためにあらゆる可能な措置がとられるべきであること」。

その後、総会における第一次討議及び第二次討議を踏まえて若干の字句修正がなされ、現条約の文言となった。

以上の経緯を経て下請事業者等への適用問題の多くは解決されたが、なお、その適用範囲に関する問題が残された。すなわち、問題は、上記事務局の説明において「公契約者によって締結される原材料購入契約のような取決めを排除すること……」と述べられた部分である。これは、下請事業者等が原材料の購入にあたり締結する契約には本条約を適用しないとの解釈を事務局が容認したかのように解釈できる。これは、たとえば、政府機関と公共工事の建設等に関する契約を締結した契約者が、当該契約を履行するために別の業者との間で建築資材を購入する契約を締結した場合、この別の業者を下請事業者とみなさないこと、したがって、この契約には本条約の規制を及ぼさないことを意味する。

このような解釈が仮に肯定されるとすれば、さらに、そもそも政府機関と契約者との契約にも同様な解釈が当てはまるのではないかという疑問が生ずるように思われる。これは、「公契約の定義」に関連する問題でもあるが、前記のように、すでに1947年の政府回答においてインド政府が公契約の履行に直接従事する労働者の特定が困難で

---

(45) *ibid.*, p.42.

あることに関連して、指摘していたところであるが、ハンガリー政府も、「公契約の定義」に関連して次のような見解を述べていた。

「これらの規範（準備中の条約 — 筆者注）は、公的な企業および職場によって……なされた原材料もしくは半製品ならびに未完成品の注文に適用されるべきではない。」<sup>(46)</sup>。

以上のように、公の機関が原材料または半製品等の購入に関する契約を締結した場合、それを「公契約」と見なしうるか否か、また、下請事業者等が公契約の履行のために必要な原材料等を購入するにあたって締結される契約の他方当事者を本条約の「下請事業者」等と見なしうるかの問題は、条約制定過程からは必ずしも明確な解釈基準を見いだせないように見える。しかし、この点に関して、専門家委員会は2008年報告書において次のような見解を明らかにしている。

「公契約が手持ち品（stock in trade）、すなわち、販売のために保有している在庫品の一部である消耗品の発送を目的とするものである場合、当該契約の結果として使用される者は、配送に携わる人たちに過ぎず、したがって、消耗品の生産ではない。同様に、供給元（suppliers）が、（政府等によって — 筆者注）注文された商品を完成するために人を使用する公契約者に対し、手持ち品を提供する場合、供給元を下請事業者と見なすことはできない。しかしながら、供給元が公契約に基づいて注文された最終製品への入力を仕様書に従って行う場合には、供給元は下請事業者と見なされるべきである。」<sup>(47)</sup>。

こうして、専門家委員会は、公の機関が供給元の手持ち品を購入する契約の場合、たまたまその商品の製造に携わった労働者を特定できたとしても、当該契約の締結にともなう労働に従事した労働者に該当しないため、労働条項の適用はないと解釈している。また、他方当事者である契約者が公契約を履行するために別の業者（供給元）から手持ち品を購入する場合においても、この業者を下請事業者とはみなさないとの見解が示されている（したがって、政府等によるいわゆる「特注品」は、この限りではない。）。この結果、制定過程において曖昧であった点は解決されたと見ることが出来よう。

---

(46) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wage clauses in public contracts*, Report VI (b)(2), p.16.

(47) ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contracts*, Report III (Part 1B), para.79.

### (3) 例外 — 適用対象労働者の範囲

#### a. 公契約の履行に従事する労働者の範囲

現行条約における労働者の適用範囲に関する規定としては、一定範囲の管理職等を適用除外できる旨の規定が設けられている（1条5項）に過ぎない。しかし、制定過程においては、このほかに、条約の適用を公契約の履行に直接携わる労働者に限定すべきか否かという問題が重要な論点として提起されていた。すなわち、事務局による質問状の第9項には、本条約の適用対象労働者に関して、次のような項目が存在した。

「9. 国際規範は、以下の労働者に適用されると考えるべきか。

- (i) 契約の履行に直接的に使用される労働者、それとも、
- (ii) 契約の履行に携わる企業もしくは組織に使用される全労働者」。

この質問項目にもかかわらず、現行の条約は、その適用を公契約の履行に直接従事する労働者に限定すべきか否かについての規定を欠いている。これは、条約が適用される労働者の範囲に影響を及ぼすきわめて重要な事項であると思われる。そこで、本条約の適用労働者の範囲に関する事務局原案がどのような経緯で削除されることになったのかを考察してみたい。

まず、注目されるのは、上記質問項目の第9項には、事務局による以下のようなコメントが付されていた。

「若干の国において、賃金及び労働条件に関する条項は、工場もしくは企業の全被用者に適用すべしと規定され、契約に携わる者だけに適用されるわけではない。したがって、カナダでは、設備、消耗品の製造について決定された最低賃率は、全体としてもしくは部分的に政府契約に携わる工場において雇用されるすべての労働者に適用される。イギリスでも、下院によって採択された決議に規定された労働条件は……事業者によって雇用されたすべての者に適用される。

法令が契約を履行するために働く労働者をカバーするに過ぎない場合、事業者はこれらの労働者に関する別途の登録簿を保持することを求められる。たとえば、アメリカ合衆国の『公契約法（Public Contract Law）』は、そのような登録簿がない場合、反証がないかぎり、工場もしくは企業の被用者のすべてが政府のために働いているとみなされる。實際上、契約に含まれる有利な労働条件を当該企業もしくはは

部門における全労働者に拡大しようとする傾向がある。アメリカ合衆国においても、1940年、多くの企業において、政府契約に関して労働者に設定された基準は、『政府事業の重要性及び同時に二つの賃金表を維持することの難しさゆえに』、工場の全労働者に拡大されつつあることが報告された。』<sup>(48)</sup>。

このように制定過程において、事務局は、この点に関しすでに労働条項に関する法制度等を有していた国々の制度が多様であるとの情報を提供しつつも、国際的状況は、公契約締結企業等における全労働者に適用する方向に動いていることを指摘し、各国政府にそれを考慮するように示唆していた<sup>(49)</sup>。

多くの政府は、その回答においてこの事務局案に賛意を示したが、他方において、消極的な立場に立つ政府<sup>(50)</sup>も少なくなかった。前記のように、ヨーロッパ諸国の政府は、条約の適用範囲を公共事業の建設等の契約に限定するインド政府の見解に賛意を示さなかったが、関係労働者の適用範囲に関しては、結論としてインド政府の見解に与する政府も少なくなかった。しかし、その理由は多様であった。たとえば、ポーランド政府は、次のように回答していた。

「国際規範は、契約の履行に使用される労働者に適用されるべきである。そのような労働者の定義は、直接的のみならず、間接的に、たとえば生産の準備に携わる企業内部門において使用される者をも含めるべきである。規範を拡大し、関係する企業もしくは工場の全労働者に適用することは、企業が公契約の範囲の外側で多くの労働者を雇用する場合には、生産コストが増大するので、経済的にもしくは論理的に正当化できない。」<sup>(51)</sup>。

また、アメリカ合衆国政府は、労働者の範囲に関しては、条約ではなく、勧告において定めるべきであるとの主張を前提として、次のような回答を寄せた。

「勧告は、設問の(i)の規定に基づいて明示された労働者、すなわち、『契約の執行に直接使用される労働者』に適用されるべきだと考える。しかしこの基準は、強制の難しさを課し、かつその監督は、契約者がそのような被用者の正直な分離登録を維持しない限り、……実効性を持たないことが認識されている。結論としては、勧告は、国際労働政策の問題として、従業員が政府契約と関係する労働を遂行して

(48) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wage clauses in public contracts*, Report VI (b)(1), p.14.

(49) *ibid.*, p.14.

(50) 反対の意思表示は、フィンランド、オランダ、ポーランド、スイス、インド、オーストラリア及び中国の各政府からなされた。

(51) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wage clauses in public contracts*, Report VI (b)(2), p.19.

いないことを使用者が積極的に証明しない限り、加盟国は公正賃金条項の規定を工場の全ての労働者に適用することが健全であることを指摘すべきであると考えらる。」<sup>(52)</sup>。

他方、オランダ政府は、条約は公契約に直接従事する労働者のみに限定して適用することとし、契約の履行に携わる企業もしくは組織の全労働者に適用すべきことについては勧告に委ねるべきであるとした<sup>(53)</sup>。

また、ベルギー政府は、公契約における賃金条項は、契約の「履行に直接携わる労働者のみならず、契約の履行に参加する企業もしくは組織に雇用される者にも適用されるべきだとしつつも、大企業が縦割り組織を持つことを妨げないように、公契約の履行に従事する労働者と同じ性質をもち、かつ同一の地域における労働に従事する労働者にこの拡張を適用することがおそらく望ましい。」との見解を述べた<sup>(54)</sup>。

なお、インド政府は、前記の通り、基本的に条約の適用を建設にかかわる公契約に限定すべきだとしていたが、設問9に対する回答は以下の通りである。

「仮に、規範の適用が公共工事に関する契約に限定されるならば、規範は関連契約の履行に直接従事する労働者にのみ適用されるべきである。また、条約が広範囲の契約に適用されるならば、公契約の履行に携わる企業もしくは組織の全ての労働者に適用されるべきだ。」。

このような少なからざる政府からの消極論に直面し、また、条約の適用上の難しさに関する指摘がなされたため、事務局は、1948年の労働総会へ提出する事務局原案を以下のように決定した。

「5. 国内法令が本条約の適用を排除できることを規定できるのは、

(i) 条約が適用される企業もしくは組織に使用されるが、契約の履行に直接的に携わることのない者、及び

(ii) (略)

.....」<sup>(55)</sup>。

---

(52) ILC, 31<sup>st</sup> Session, 1948, *Fair wage clauses in public contracts*, Report VI (b)(2)(supplement), p.24.

(53) *ibid.*, p.17.

(54) *ibid.*, p.14.

(55) *ibid.*, p.57.



こうして、事務局原案は、政府契約の履行にともなう業務に直接携わらない労働者に対して公契約における労働条項を適用するか否かを各国の法令に委ねるものとなった。

#### b. 賃金委員会における削除提案

前記事務局原案は、賃金委員会において検討されることとなったが、この委員会の第一次討議において、事務局原案5(i)項は大きな争点となった。すなわち、イギリス政府メンバー及び労働者側メンバーは、事務局によって提出された上記パラグラフ5(i)の削除を提案した。その際にイギリス政府メンバーは、次のようにその理由を述べている。

「このパラグラフにおいて規定された除外は、原則として、正当ではない。なぜならば、契約を締結した使用者は、公正な労働条件が彼のすべての労働者に提供されることを確保すべきであり、また實際上、同一企業において雇用された他の労働者と契約労働者（公契約の履行に直接従事する労働者 — 筆者注）を区別することは困難であるからである。」。

この提案に対して、アルゼンチン政府委員及び労働者側委員が賛成の意思を表明したが、オーストラリア政府委員は、条約の適用範囲を事務局提案のように限定すべきだと述べ、アメリカ合衆国政府の委員は、修正案は条約の適用範囲を不当に拡大するきらいがあるとの見解を表明した。さらに、ベルギー政府の委員もこの項目の完全な削除に反対して、他の労働者全員ではなく、契約労働者と同一の地域において同一の労働に携わる労働者に限定して適用すべきことを示唆した。このように賛否両論が展開されたが、イギリス政府の前記の削除提案は、投票の結果、賛成82票、反対72票で可決され、このパラグラフは削除されるに至った。そして、このテーマは、その後の総会及び第二次討議の総会において再び取り上げられることはなく、条約は成立した。こうして本条約は、その適用を公契約の履行に従事する労働者にも限定するか否かの明文の根拠規定を欠くことになった。

さて、以上のような制定経過を考慮すれば、本条約は、契約締結企業において直接公契約の履行に従事する労働者のみならず、すべての労働者に適用されるべきだとの解釈が可能であるように思われる。しかし、本条約の採択後において、この問題に関する専門家委員会の対応は明確とはいえない。少なくとも、2008年報告において、専門家委員会はこの点に関する明確な解釈基準を示しているには見えず、かつ、本条約を批准した各国が国内法令等においてこの問題をどのように取り扱っ

ているかについての情報提供もなされていない<sup>(56)</sup>。

(しみず さとし 早稲田大学社会科学総合学院教授)

キーワード：政府（公共）調達／ILO94号条約／  
公契約／公契約条例、労働条項

---

(56) これに関連して2008年報告書において、次のような注目すべき記述が存在する。すなわち、「加盟国が条約にもとづく義務の履行を、たとえば、公契約の履行に従事する労働者の集団……のみに制限しようとしている範囲について、それが仮にあったとしても、本委員会が利用できる情報はなかった。」。ILC, 97<sup>th</sup> Session, 2008, *Labour clauses in public contracts*, Report III (Part 1B), para.67.