

第　○　章

通商協定における労働条項の法的機能

—資源・エネルギー産業への経済的・政策的示唆—

東京大学大学院教授

伊　藤　一　頼

I はじめに

近時、国際経済分野の条約において、締約国内の労働問題を扱う条項を設ける例が増加している。労働問題に関する条約としては、国際労働機関(ILO)憲章や、その下で作成された多数の個別条約が存在するが、そうしたILO諸条約とは別に、貿易や投資といった分野を主に対象とする条約において、労働問題にも一定の規律を及ぼそうとするケースが現れているのである。これは、特に発展途上国において適切な労働者保護法制が整備されていないことにより、当該国の企業が支払う労働コストが減り、不当に高い国際競争力を獲得しているという問題に対処し、先進国と途上国との間で公平な競争条件(level playing field)を確保することが目的であるとされる。それゆえ、こうした経済協定の中の「労働条項」が実際に有効に機能し、諸国の労働条件が改善されれば、それらの国から輸出される物品等の価格もそれに応じて増加する可能性がある。発展途上国において労働問題が指摘されるセクターには、鉱物資源等の採掘・精錬といったエネルギー資源に関わる分野も多く、そこでの労働条件について改善圧力がかかるとすれば、それはもちろん労働者保護の面では望ましいものの、国際的には、資源・エネルギーの価格が上昇したり、かかる分野に参入している先進国企業の経営環境が悪化するといった影響が生じることになる。

したがって、こうした労働条項の効果を法的観点から検討し、労働者保護とエネルギー安定供給との両立を可能にするような法政策のあり方を考えていくことは、国際法上の重要な課題であると考えられる。そこで本稿では、主要国が締結した国際協定における労働条項の発展の経緯を概観することを通じて、同条項が有する法的意義を明らかにしていきたい。とりわけ、労働条項が援用された具体的な紛争事例を取り上げ、そこで司法機関によりどのような法的解釈がなされたかを分析することで、同条項が実際にいかなる条件の下で機能しうのかを探究する。なお、労働条項が含まれる経済協定全てを検討の対象とすることは困難であるため、さしあたり本稿では通商分野の協定における労働条項について取り上げ、投資などその他の分野の協定については他日を期することとしたい。

II 通商協定における労働条項の系譜

1. WTO協定

1980年代以降、先進国の企業が生産拠点を労賃の安い発展途上国へと移す動きが加速し、産業空洞化による雇用の減少や、途上国からの安価な製品の流入といった問題が発生した。上述のように、これを受けて先進国政府は、こうした労働コストの大きな差は、途上国政府が労働者の権利を国内で適切に保護していないために生じているとして、公正競争の観点から諸国間の労働基準の調和を図る必要があると主張した。

先進国は当初、WTO協定のなかに労働基準に関する規律を導入しようと試みたが、途上国側の反発は大きく、結局1996年のシンガポール閣僚宣言において、労働基準の問題はILOでの議論に委ね、WTOの枠組みでは扱わないという方針が決定された。もっとも、この頃から、自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)といった地域的な通商協定を締結する動きが活発になり、そうした少数国間の交渉では先進国と途上国の力の差が反映されやすいため、それらの協定において労働条項を設ける例が増えていくこととなった。

2. 二国間ないし地域的な通商協定

地理的に見ると、米州地域ではほとんどの国が労働条項を含む通商協定を1つ以上締結しているのに対し、アジア太平洋地域ではそうした国は約半数にとどまる¹。以下では、労働条項の発展を主導してきた米国の通商協定を概観したうえで、他の諸国の通商協定についても検討することとしたい。

(1) 米国

米国とカナダ・メキシコは、1992年に北米自由貿易協定(NAFTA)に合意したが、米国内では、労賃の安いメキシコに企業が移転し雇用が悪化するとの批判が噴出した。そこで、大統領選挙に臨んでいたクリントン氏は、労働基準の向上に関してNAFTAを補完する協定の締結を約束し、これが北米労働協力協定(North American Agreement on Labor Cooperation: NAALC)として1994年にNAFTAとともに発効した。もっとも、NAALCは各締約国が共通に遵守すべき国際的な労働基準を明確に定めたわけではなく、あくまでも各国の国内法が「高い労働基準」を達成するよう求めるにとどまる(2条)。ただ、各締約国は、みずから定めた労働法については、その遵守及び実効的な実施を促進する義務があり(3条)、後述のように紛争処理手続においては主にこの義務の違反が問われることになった。

その後、2001年に締結された米ヨルダンFTAでは、「国際的に認められた労働者の権利」の保護を確保する努力義務が規定され(6条)、労働基準の内容について両国間で共通化を図ろうとする姿勢が現れた。さらに2004年の米シンガポールFTAは、ILO総会が1998年に採択した「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」の下でのコミットメントを両国が確認するとしている(17.1条)。このILO宣言は、4つの原則(①結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認、②あらゆる形態の強制労働の禁止、③児童労働の実効的な廃止、④雇用及び職業における差別の排除)を中核的な労働基準とし

¹ ILO, *Social Dimensions of Free Trade* (2013), p.21.

て認定し、これらの原則に関連する最も重要な8つの条約²の早期批准を求めるとともに、たとえ未批准の段階であってもILO加盟国である以上はこれらの原則を尊重・実現する義務があると述べている。この宣言は、形式上は法的拘束力を持たないものであるが、上記のように通商協定のなかに取り込まれた場合には、その締約国は国内法において4つの中核的労働基準を実現するよう法的に拘束されることになる。

さらに2007年5月10日には、ブッシュ政権と連邦議会の民主党との間で、以後米国が締結する通商協定において確保されるべき内容に関する超党派合意が成立した（いわゆるMay 10合意）。労働分野に関しては、ILO宣言に含まれる中核的労働基準を国内法で実施すべきこと、かかる労働規律は通商上の義務に適用されるのと同じの紛争処理制度に服すべきこと、などが求められており、これらの要請は当時交渉中であったペルー・コロンビア・パナマ・韓国とのFTAに取り入れられた。

(2) その他の諸国

上記のような米国の動向に明確に追随しているのはカナダである。カナダがペルー・コロンビア・パナマ・ヨルダンと締結したFTAでは、May 10合意以降の米国のFTAをモデルとした労働条項が規定されている。

EUは、2009年のリスボン条約により、欧州連合条約21条が定めるEUの対外行動の原則の1つとして「人権と基本的自由の普遍性及び不可分性」を掲げた。ここには労働者の権利も含まれると考えられ、例えば2011年に発効した韓国とのFTAは、ILO宣言の国内的な実施、及びすでに批准したILO条約の実効的な履行を義務づけている（13.4条）。また、2016年10月に署名されたカナダとのFTAにおいても同様の規定を設けている（23.3条）。

(3) 環太平洋パートナーシップ(TPP)協定³

TPP協定の第19章（労働章）は、米国流の労働条項を基礎としつつ、それを一部発展させた内容となっている。まず19.3条1項では、従来と同様に、ILO宣言に示された諸原則を自国の法令及び慣行において採用・維持することが義務づけられる。他方、同条2項は、最低賃金、労働時間、職業上の安全・保健に関し、各締約国がみずから決定した受入れ可能な労働条件を自国の法令及び慣行において採用・維持するよう求めて

² 8つの条約とは、ILOの下で採択された次の諸条約を指す。①結社の自由及び団結権の保護に関する条約（第87号）、②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）、③強制労働に関する条約（第29号）、④強制労働の廃止に関する条約（第105号）、⑤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）、⑥雇用及び職業についての差別待遇に関する条約（第111号）、⑦就業の最低年齢に関する条約（第138号）、⑧最悪の形態の児童労働に関する条約（第182号）。

³ TPP協定は米国の加入見送りにより発効しなかったが、その内容をほぼ全て取り込んだ形の「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)」が2018年に発効した。ここでは当初のTPP協定で規定された内容に基づき検討を行う。

おり、これは従来の米国のFTAに見られなかった要素である。そして、以上の内容を規定した国内労働法令については、締約国間の貿易又は投資に影響を及ぼすような態様で作為又は不作為を継続・反復することにより、その「効果的な執行」を怠ってはならないと定めている（19.5条）。

また19.6条は、強制労働によって生産された物品を自国企業等が輸入しないよう、各締約国は自国が適当と認める自発的活動を通じて奨励することとしており、これも従来の米国のFTAには見られなかった規定である。実際、米国の国務省は、マレーシア・メキシコ・ペルー・ベトナムの一部の産業において強制労働が存在すると指摘していた⁴。

さらに米国は、TPP協定には加入しなかったものの、ベトナム・マレーシア・ブルネイのそれぞれとの間で、「労働整合性計画」等と題する個別の二国間条約を作成していた。これはTPP協定の労働章を補完する内容ではあるが、TPP協定本体とは区別された別個の条約である。これらの条約の下で、例えばベトナムは、労働者が事前の許可なしに自由に組合を結成し、またその代表の選出や内部規則の作成を自律的に行えるよう法令で保障することをはじめ、極めて多岐にわたる対応が求められていた。またマレーシアの労働整合性計画では、強制労働や人身取引、移住労働者の権利保護の不足といった問題が扱われ、パスポートの取り上げ禁止、反人身取引立法の推進などが規定された。これらの義務の履行状況を評価するため、米国と各々の国の間で、高級実務者による常設委員会を設けるほか、義務の不履行についてはTPP協定の紛争処理制度に付託しうることとされていた。

Ⅲ 通商協定における労働条項の下での紛争処理

以上のように、TPP協定を含む近年の通商協定は、ILO宣言が掲げる中核的労働基準を締約国が国内法において取り込み、かつそれを実効的に執行するよう求めているものが多い。しかし、これらの規定が有効に機能するためには、義務違反に対する紛争処理のメカニズムが適切に設計されていなければならない。特に、政府間の紛争処理手続を設けるだけでは、外交上の配慮や相手国の国内事情に関する情報の不足から、ほとんど発動がなされない恐れがある。この点、米国流の労働条項では、私人が他国政府に対して直接に申立を行うことで紛争処理手続の発動を促す仕組みを導入しており、実際、これにより一定の成果も挙がっている。また後述のように、TPP協定の労働章もこれと同様の仕組みを採用している。そこで以下では、従来の通商協定の下で私

⁴ Cf. Cathleen Cimino-Isaacs, “Labor Standards in the TPP,” in Jeffrey J. Schott & Cathleen Cimino-Isaacs (eds), *Assessing the Trans-Pacific Partnership, Volume 2: Innovations in Trading Rules* (Peterson Institute for International Economics, 2016), p.48.

人による申立の制度がどのように規定され、どの程度活用されてきたかを簡単に整理しておきたい。

1. 北米労働協力協定 (NAALC)

NAALCが用意する政府間の紛争処理手続では、労働当局間協議 (21条)、閣僚間協議 (22条)、専門家評価委員会による調査 (23条)、仲裁パネルによる審査 (29条)、という4つの段階が設けられている⁵。仮に仲裁パネルで義務の不履行が認定された場合には、被提訴国は問題解決のための行動計画を策定する必要がある、さらにその行動計画を遵守していないと仲裁パネルが判断した場合には最大2000万ドルの金銭支払いが命じられる (38～39条)⁶。もっとも、これまでのところNAALCに基づき仲裁パネルに付託された案件は1つもない。

ところで、NAALCの下で各締約国は国内管理事務所 (National Administrative Office: NAO) を設置している。そして、もしいずれかの締約国が義務の遵守を怠っていると考えられる場合、それに関心を持つ私人 (必ずしも当該事案の当事者でなくともよい) は、他の締約国のNAOに対してその問題を申し立てることができる (16条3項)。この際、当該問題が発生している国において予め国内的な救済手段を尽くしておく必要はなく、また複数の国のNAOに申立を行うことも妨げられない。

こうした申立を取り扱うための手続規則は、各締約国が独自に作成する。例えば、米国のNAOである労働省の貿易・労働問題事務所 (Office of Trade and Labor Affairs: OTLA) は、申立に記載されるべき事項をガイドラインにおいて列挙している⁷。OTLAは、申立から原則60日以内に受理の可否を決定するとしており、申立を受理するか否

⁵ 閣僚間協議では、NAALCが附表1に掲げる「11の原則」(①結社の自由と団結権の保護、②団体交渉の権利、③ストライキの権利、④強制労働の禁止、⑤児童・年少者労働の禁止、⑥最低雇用基準、⑦労働差別の撤廃、⑧男女の平等賃金、⑨労働災害及び疾病の防止、⑩労働災害及び疾病に対する補償、⑪移民労働者の保護)の全てを取り上げることができる。一方、専門家評価委員会は、④～⑪の問題のみを扱うことができる。また、仲裁パネルには、⑤⑥⑨の問題のみを付託することができる。

⁶ この金銭は、被申立国が労働法令の実施能力を向上させるための基金に払い込まれる。その支払いがなされなかったときはNAFTAの下での恩恵が当該金額の範囲内で停止される。

⁷ これによれば、申立は、次のような事項を可能な限り詳細に説明したものでなければならない。①申立に言及された事項が、FTA労働章における義務又は約束に反した他国の行為を立証しているか。②申立人あるいはその他の者に被害が生じたか (生じたとすれば、どの程度の被害か)。③申立に言及された事項が、労働法規の不実施に関する他国の継続的・反復的な行為 (又は不作為) を立証しているか。④申立に言及された事項が、締約国間の貿易に影響を与えているか。⑤当該国の国内法の下での救済は試みられたか (試みられた場合には、かかる手続はいかなる結果になったか)。⑥申立に言及された事項は、いずれかの国際機関において処理され、又は係属しているか。Cf. OTLA, *Notice of Procedural Guidelines* (*Federal Register*, vol.71, no.245, pp.76694-76696), Section F, para.2.

かの判断に際して考慮される要素についてもガイドラインで示している⁸。受理を決定した場合、OTLAは申立人、関連締約国、その他の適当な者に対して書面による通知を迅速に行うとともに、受理の判断に至った理由を官報に公表する。そして、受理の決定から原則180日以内にOTLAは報告書を公表する。報告書には、当該事案の手続の要約、申し立てられた違反に関する判断、勧告の内容などが記載される。

1994年から2011年の間に、NAOへの私人申立は合計41件なされており、年間では概ね0～5件ずつの申立がある。その内訳は、表1のようになる。やはりメキシコの不遵守を対象とした申立が多いが、米国やカナダの不遵守を問う申立も一定程度あることは留意すべきである。なお米国は、クリントン政権時代には、申立の半数以上を閣僚間協議へと付託していたが、ブッシュ政権では反労働的な姿勢が強まったことでその割合が5分の1程度にまで低下し、申立を不受理とするケースも増加した。

表1 NAALCの下における私人申立の内訳（1994年～2011年）

締約国	不遵守を問われる対象 となった件数	NAOに申立を受けた件数
米国	13	25
カナダ	2	6
メキシコ	26	10
計	41	41

出典：ILO, *Social Dimensions of Free Trade* (2013), p.45.

では、NAOへの申立は具体的に労働者側にどのような成果をもたらしてきたのだろうか。例えば、1996年に申立がなされたMaxi-Switch事件では、メキシコの労働組合が当局に登録を拒否されていたが、米国NAOに申立がなされ、その公聴会が開かれる4日前になった時点でメキシコ当局は当該組合の登録を許可した。これは申立を契機として政府の行動が改められた初めての例であるとされる⁹。また、1997年のGender

⁸ 申立の受理の可否を判断する際には次のような要素を考慮する。①申立が労働章の下で生じる事柄に関連する問題を提起しているか。②申立の審査により労働章の目的が促進されるか。③申立において、申立人が特定され、日付・署名があり、かつ請求の本質を決定して適切な審査を行いうる程度に十分な詳細さを有しているか。④申立に含まれる主張は、もし立証されれば、労働章の義務に関する他国の違反を構成することになるか。⑤相手方締約国の国内法の下で適当な救済が試みられたこと、もしくは当該問題がいずれかの国際機関において係属していることが、申立に含まれる主張あるいは入手可能な情報を通じて明らかになったか。⑥当該申立は最近の申立と実質的に類似していないか（以前になされた申立との差別化を可能にするような新しい重要情報が提示されているか）。Cf. OTLA, *Notice of Procedural Guidelines*, op.cit., Section G, para.2.

⁹ Cf. Tamara Kay, *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism* (Cambridge University Press, 2011),

Discrimination事件では、メキシコの民間企業や政府機関が、女性の採用に際して妊娠中か否かの検査を行っていたことに関し、米国NAOに申立がなされ、閣僚間協議で話し合われた結果、そうした検査は以後行わないこととなった¹⁰。

他方、1998年のApple Growers事件やDecoster Egg事件では、米国の農業部門で働くメキシコの移民労働者が、人種差別的な扱いを受け、危険かつ不衛生な労働環境に置かれていることにつき、メキシコNAOに申立がなされた。閣僚間協議が行われた結果、米国の政府機関は、移民労働者の権利に関する説明会の開催やガイドの発行による使用者の意識改革を図るとともに、スペイン語による労働問題ホットラインを開設するなどの対策を講じた¹¹。

なお、多くの申立においては、労働問題により直接に不利益を被っている労働者らに加え、その国の労組の上部団体等が共同の申立人となり、費用やノウハウの支援を行っている。さらに、申立先の国の労組上部団体も共同申立人として現地での各種の便宜を供与することが定着しており、例えば米国NAOへの申立案件ではアメリカ労働総同盟・産業別組合会議(AFL-CIO)も申立人に加わっているケースが多い。このように、通商協定における私人申立の制度は、国境を超えた労働者間の新たな連携関係を生み出す素地ともなっている。

2. 環境分野における私人申立の仕組み（参考）

NAFTAの下では、労働分野と同様の関心から、環境分野においても、締約国の環境問題について私人申立の仕組みが設けられた。すなわち、NAFTA環境協力協定(NAAEC)の下では、ある締約国が自国の環境法令を実効的に実施していない旨の私人からの申立を協定事務局が受理することができるとされ、一定の要件が満たされていれば、事務局は申立をされた国に対し、応答を求めることができる（14条）。こうした申立と応答に基づき、事務局は、「事実報告書(factual report)」の作成に関する勧告を理事会(Council on Environmental Cooperation)に行うことができ、理事会の3か国中2か国が支持すれば、事実報告書を作成して理事会に提出する。事実報告書の目的は、申立がなされた事案に関する公式の記録を提供することであるとされ、理事会の3か国中2か国の賛成により公表される。

米国やカナダは、このNAAECの手法をその後のFTAにも用いている。ただ、カナダの最近のFTAは私人申立の仕組みを取り入れていないのに対し、米国のFTAは、こうした環境法令実施義務を協定本体に規定するとともに、私人申立の仕組みも存続させて

p.133.

¹⁰ Cf. ILO, *Social Dimensions of Free Trade*, op.cit., p.59.

¹¹ Ibid.; Kay, op.cit., p.149.

いる（例えば米ペルーFTA18.8, 18.9条）。加えて、米国の最近のFTAでは、国内環境法令の実施義務のみならず、いくつかの環境条約上の義務を遵守するよう求める規定も設けられている（米パナマFTA17.2条、米韓FTA20.2条、米豪FTA19.1条、米チリFTA19.1条、米シンガポールFTA18.1条）。

こうした条項の違反の疑いに関する私人の申立等を契機として、締約国間において協議等がなされることになるが、そこで問題の解決ができない場合は、仲裁パネルが設置される（NAAEC24-36条、米豪FTA21章、米チリ22章、米シンガポール20章）。仲裁パネルが継続的な法令不実施があると認定すれば、まず締約国間で相互に合意された行動計画を採択するが、それでも問題が解決されなければ、金銭支払いが課される（NAAEC34.4.b条、米豪FTA21.11条、米チリ22.15.1条、米シンガポール20.6.1条）。そして、それが支払われなければ貿易制裁が課されることとなる（NAAEC36条、米豪FTA21.11.2条、米チリ22.15.2条、米シンガポール20.6.2条）。こうした、仲裁から貿易制裁に至る一連の紛争処理プロセスは、労働条項に関しても同様の内容で規定されている場合が多い。

3. TPP協定の労働章における紛争処理手続

TPP協定の労働章は、政府間の紛争処理の手続として、①協力的労働対話（19.11条）、②労働協議（19.15条）、③パネル付託（19.15条12項）の3つの仕組みを設けており、これは米韓FTAや米ペルーFTAを踏襲した形である。③のパネルは、紛争解決章（第28章）に基づいて設置されるものであり、そこで違反が認定された場合は、被申立国が一定の金銭を基金として支払い、それを被申立国における労働法令の実施促進に向けた取組みに活用することが認められる（28.20条8項）。ただし、パネルの設置を要請できるのは、まず労働協議を行い、そこで60日以内に問題が解決されなかった場合に限られる。

これらの政府間手続の発動を促す要素として、TPP協定もやはり私人の申立を重視している。まず各締約国は、自国の公衆が労働章の規定に関連する事項について意見を提供できるよう、国内に協議機関・諮問機関等の仕組みを設けなければならない（19.14条2項）。これに加えて各締約国は、労働章の規定に関連する事項について、全ての締約国の者からの意見書を自国の連絡部局において受領する（19.9条1項）。そして、こうした意見書により提起される事項について検討したうえで、当該意見の提出者に対し、（適当な場合には書面により）適時に回答することが求められる（同条3項）。また、このような個別国家への申立に加えて、政府間で設置する「労働評議会」に対しても、労働章に関連する事項の利害関係者は申立を行うことができる（19.14条1項）。

このように、TPP協定の労働章は私人による申立の制度を取り入れるとともに、さらに一層の拡充を図っており、これまで以上に活発な申立が展開される可能性もある。従来は米州地域に限られていた申立の事例が、アジア太平洋地域にも広がることになれば、この制度が普遍化・一般化していくうえでの大きな一歩となるであろう。

Ⅳ 労働条項に基づく仲裁事例 —米国対グアテマラ事件—

上述のように、労働条項の下では紛争解決の方式として仲裁が規定されることも多く、これに基づき実際に仲裁が実施された事例も現れてきている。以下では、そうした仲裁事例の最初のものである米国対グアテマラ事件を取り上げ、仲裁パネルが示した判断を検討することで、労働条項が実際にどのような条件の下で機能しうるかを把握するための手掛かりとしたい。

1. 事案の背景

本件は、2008年にAFL-CIOとグアテマラの幾つかの労働団体が、中米自由貿易協定(CAFTA-DR)に基づき共同で米国に付託したものである。申立人は、グアテマラ政府が結社の自由及び団体交渉権を全体的に侵害し、組合活動家に対する殺害・拉致・監禁といった深刻な暴力事件も発生していると訴えた。米当局はこの主張を認め、詳細な分析を含む報告書を公表した¹²。これに基づき、米国は2010年にグアテマラに協議を要請したが、望ましい結果が得られなかったため、2011年に仲裁パネルの設置を要請した。

両国政府は2013年8月に18項目からなる実施計画に合意したため、仲裁手続は一時中断されたが、グアテマラが同計画の執行を怠ったため米国の要請により手続が再開された。そして、2016年9月17日に仲裁パネルの中間報告書が当事国に配布され、これに対して両国が意見を述べたうえで最終報告書が作成された。この審理の過程では両国

¹² ここでは次のような点が指摘されている。①労働法281条によりグアテマラ労働省は企業への検査を行う権限を有しているが、企業側による検査官の立入拒否や情報不提供のため同権限を実効的に行使できていない。②労働省は労働法違反に対する制裁の権限を欠いている（事案が司法機関に付託されるとそれ以降は関与できない）。③使用者が裁判判決に従わなかったときは、当該使用者の刑事責任を問う手続に直ちに移行しなければならないものの、それが適切になされていない。④本申立の範囲内では11の判決の不履行が見られている。⑤組合活動家に対する殺害及び深刻な暴力が発生している。⑥組合活動家が殺害され、しかも処罰がされずに終わったことは、他の人々に対しても脅威を与え、団結権及び団体交渉権を弱体化させている。⑦司法判決の履行や検査官による立入検査の確実な実施を進めるため、組織横断的な連携を強めるべきである。⑧2003年の大統領令で設立された「労働関係に関する多機関委員会」は、複数の省庁により構成されるが、これがその活動を再開させたことは問題解決に寄与しうる。⑨経済省は、企業に対して課税免除を許可する権限を持つが、その条件として労働法規の遵守や社会保障税の納付を求めることは有効な方策であろう。Cf. *Public Report of Review of OTLA U.S. Submission 2008-01 (Guatemala)*, January 16, 2009, pp.ii-iv.

が興味深い弁論を行っている。とりわけ、労働条項の違反が成立する要件として、被申立国の行為が「貿易・投資に影響を与え」たことの立証を求める場合が多いが、本件で米国はこれを広く捉え、労働基準違反に関わった企業が、相手国と何らかの形で貿易に関わっていれば、それだけで要件は満たされると主張した¹³。他方グアテマラは、この要件は厳格なハードルを課すものであり、両国間の貿易構造に現実の変化が生じていなければならないと主張した¹⁴。こうした経緯を経て、2017年6月14日に仲裁パネルの判断が示された¹⁵。

2. 仲裁パネルの判断

以下では、本事件で争われた3つの主要な論点につき、仲裁パネルが示した判断を紹介していきたい。

(1) グアテマラは自国の労働法令を効果的に執行しなかったか

米国は、グアテマラ政府が、グアテマラ労働法(GLC)で保障された団結権や団体交渉権を適切に執行しなかったと主張する。

CAFTA-DR16.8条によれば、同協定16章における「労働法令(labor laws)」とは、結社の権利、団結権・団体交渉権、強制労働の禁止、最悪の形態の児童労働の禁止、最低賃金・労働時間・職業上の安全と保健に関する受容可能な労働条件、といった国際的に承認された労働者の権利に直接的に関連する法律もしくは規制又はその諸規定を意味する。

そこで、遵守が確保されていないと米国が主張するGLCの各条文を見ていく¹⁶。①10条は、労働者が権利を行使することを妨げるために、あるいは労働者が権利を行使したことを理由として報復を加えることを禁止する。②62条(c)は、労働者が労働組合や法的団体から脱退するよう強制したり、他の団体に加入するよう強制することを禁止する。③209条は、労働者が一般労働監督官(General Labor Inspectorate)に組合結成を通知した時点から、組合活動に参加したことを理由として労働者が解雇されないことを規定する。これに違反した場合、労働者は24時間以内に復職することとされ、雇用者は罰金を伴う罰則を受ける(不遵守が7日以上続けば罰金額が50%増える)。④223条は、労働者が組合執行部の役職に就いている間、及び役職を離れた後12か月間は、十分な

¹³ *Guatemala – Issues relating to the obligations under Article 16.2.1(a) of CAFTA-DR*, Initial written submission of the United States, 3 November 2014, pp.21-22.

¹⁴ *Guatemala – Issues relating to the obligations under Article 16.2.1(a) of CAFTA-DR*, Initial written submission of Guatemala, 2 February 2015, pp.66-67.

¹⁵ *In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Final Report of The Panel, June 14, 2017. なお、本仲裁パネルは、Kevin Banks, Theodore R. Posner, Ricardo Ramírez Hernándezの3氏で構成された。

¹⁶ *Ibid.*, paras.282-283.

理由なく解雇してはならないとする。⑤379条では、労働裁判所に集団的労働紛争が付託された場合、雇用者と労働者は相互に報復的措置をとることが禁止される。⑥380条は、集団的労働紛争において要求項目が提示された後は、雇用の終了は裁判官により承認されなければならない。これに違反したときは、裁判官は罰金の賦課及び当該労働者の復職を命じる。以上の規定は、結社の権利、団結権、団体交渉権に関連することが条文上明らかなので、協定上の「労働法令」に該当する¹⁷。

以下、8つの雇用者につき、法令の遵守に到達するのに十分な仕方では裁判所の命令の執行をグアテマラ政府が追求したかを検討する。

①ITM

米国によれば、2008年に労働裁判所はITMがGLC209条に違反する（組合結成に関わった14名の港湾労働者を解雇した）と判断したが、ITMはこれらの労働者を復職させず、補償や賠償も支払っていない。労働裁判所はこの事案に関し訴追のための認証を行い行政庁に通知したが、刑事的罰則は科されず、労働裁判所も不遵守に対する罰則の加重を行わなかったという。米国はこれらの労働者からの6つの匿名証言を提出した¹⁸。これらの証拠は信頼性・一貫性があり、グアテマラ労働裁判所の命令は遵守を実現するうえで十分に確実に執行されていないと言える¹⁹。

②NEPORA

①と同様に、解雇された4名の港湾労働者に関して、復職をさせておらず、労働裁判所は命令の遵守を確保できていない²⁰。

③ODIVESA

①と同様に、解雇された2名の港湾労働者に関して、復職をさせておらず、労働裁判所は命令の遵守を確保できていない²¹。

④Fribo

組合結成に関わった15名の労働者を解雇し、3か月後に復職させたものの、7名についてはその間の給与の補償はなされず、また解雇前よりも賃金の低い部署に異動させられた。労働裁判所は、同社に対して罰金を加重したり政府に刑事罰を課すよう通知したりする行動をとらなかった²²。

¹⁷ *Ibid.*, para.284.

¹⁸ *Ibid.*, paras.287-288.

¹⁹ *Ibid.*, para.294.

²⁰ *Ibid.*, para.330.

²¹ *Ibid.*, para.363.

²² *Ibid.*, para.376.

⑤RTM

①と同様に、解雇された6名の港湾労働者に関して、復職をさせておらず、労働裁判所は命令の遵守を確保できていない²³。

⑥Alianza

①と同様に、解雇された数名の労働者に関して、復職をさせておらず、労働裁判所は命令の遵守を確保できていない²⁴。

⑦Avandia

①と同様に、解雇された9名の労働者に関して、8か月ないし9か月にわたり復職を認めなかったため、労働裁判所は命令の遵守を確保できていない²⁵。

⑧Solesa

①と同様に、解雇された2名の労働者に関して、復職をさせておらず、労働裁判所は命令の遵守を確保できていない²⁶。

以上のように、グアテマラの公的機関は、組合結成に関わって解雇された労働者を復職させることや罰金の支払いを要求した労働裁判所の命令が、雇用者により遵守されるよう確保することができず、不遵守による責任を問われないとのシグナルを雇用者に与えた²⁷。CAFTA-DR16.2.1(a)条は、労働上の諸原則及び国際的に承認された労働者の権利を確保することに関する締約国の意図を示しているが、これは条約法条約31条3項(c)により、CAFTA-DR締約国の全てが加盟しているILOを考慮して解釈せねばならない。特に、ILO加盟国は、ILO憲章に基礎づけられ1998年宣言に明示された義務である、結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認という基本的権利を尊重し促進し実現する義務を負っている。これに関して、ILOの「結社の自由委員会」は、組合活動に対する報復的解雇は結社の自由及び団体交渉権を損なう深刻な違法行為であり、こうした国際的に承認された権利を保護するためにはかかる解雇を禁止し、迅速かつ効果的な救済を与えることが必要であるとの見解を示している²⁸。これらのことから、グアテマラは8事業所における74名の労働者に関して、CAFTA-DR16.2.1(a)条に言う意味での労働法令の効果的な執行を行わなかったと結論する²⁹。

²³ *Ibid.*, para.382.

²⁴ *Ibid.*, para.394.

²⁵ *Ibid.*, para.405.

²⁶ *Ibid.*, para.425.

²⁷ *Ibid.*, para.426.

²⁸ *Ibid.*, para.427.

²⁹ *Ibid.*, para.428.

(2) 「持続的又は反復的な一連の行為又は不作為(sustained or recurring course of action or inaction)」が存在したか

上記で米国が立証した事実は、複数の事業所で同様の行為が持続的又は反復的になされていたことを示している。ただ、それだけでは不十分であり、それが「一連の(course of)」と言える態様を示していなければならない³⁰。つまり、これらの行為が相互に孤立した無関係のものではなく、時間や場所に関する十分な近接性を持っていて関連した行為だとみなしうるようなものでなければならない³¹。ただ、これは法執行の欠如が執行行為全体を代表していることやシステム全体で一般的であることまでは要求せず、相互につながりのある一まとまりの行為を構成していればよい³²。

これを検討する際の指針としては、①執行の欠如の背後に意図的なものがあったり、特定のセクターや事業者、労働権に関する執行のバイアスがあったりする場合は、一連の行為であると認めやすくなる³³。②過去にそうした関連性のある形で執行欠如という出来事が起こったことは、他の要因がない限り、将来も同様の状況で執行欠如が関連性を持って起こりやすいという方向性を合理的に推測させる³⁴。

本件では、そうした意図性やバイアス、方向性などは必ずしも立証されていないが、多くの事例の間には、復職と補償という特定の法令上の義務に関する持続的な執行欠如という類似性がある。こうしたパターンからして、執行欠如はランダムな出来事とはいえず、相互に孤立した行為ではない可能性が高い³⁵。

ただ、本件で認定された、5年間で74名という件数は、将来的な執行欠如の方向性を示すにはやや少ないことは確かである³⁶。しかし、次に扱う論点の結果により、本論点には決定的な結論を出す必要はないので、さしあたり一連の行為に当たるものとしておく³⁷。

(3) 「貿易に影響する態様で(in a manner affecting trade)」の要件は充足されるか

米国は、本件の執行欠如によりグアテマラの雇用者は、解雇した労働者への賃金支払いや罰金の支払いを免れたことに加え、組合との交渉による賃金や労働条件の上昇を抑えることができ、より少ないコストで操業できたと主張する³⁸。そして、これらの港湾業者の顧客であるグアテマラの輸出企業も、これによりコスト削減を享受することができたという。また、ある雇用者による不遵守があると、そのセクターの他の業

³⁰ *Ibid.*, para.432.

³¹ *Ibid.*, para.433.

³² *Ibid.*, para.435.

³³ *Ibid.*, para.437.

³⁴ *Ibid.*, para.439.

³⁵ *Ibid.*, para.442.

³⁶ *Ibid.*, para.443.

³⁷ *Ibid.*, para.444.

³⁸ *Ibid.*, para.446.

者もそれに対抗して不遵守の行動をとろうとするため、セクター全体の労働コストが低下し、グアテマラの産業と他国の企業との競争条件を不公正に変更させる、という³⁹。

他方、グアテマラは、米国は貿易への実際の影響、及び執行欠如がいかにかのような貿易への影響に結び付いているかの因果関係を立証していないと主張する。また、執行欠如によりコスト削減効果が生じたことは証拠により裏付けられておらず、純粋に理論的な主張として述べられているにすぎないという⁴⁰。

以下では、本件におけるグアテマラの雇用者を、セクター別に分けて検討する。

①港湾業者 (ITM, NEPORS, ODIVESA, RTM)

米国によれば、これら4社はグアテマラにおける太平洋側最大の港であるQuetzalにおいて、準政府機関と契約を締結したうえで港湾サービスを提供している。グアテマラの輸出企業は、こうした業者の港湾労働サービスを利用することでコストを引き下げることができたと米国は主張する⁴¹。確かに多くのグアテマラの企業が同港から他の締約国に向けて輸出しているが、それらの企業がNEPORS以外の3社の港湾労働サービスを利用した証拠が提出されていない⁴²。同港では15の港湾業者が操業しているが、本件の3業者がそのなかで代表的なシェアを有するとの証拠も提出されていない⁴³。3業者に対する執行欠如が、他の業者にも不遵守は罰せられないとの認識を与えた可能性はあるが、同港における他業者の組合の結成状況に関しては証拠があまりない⁴⁴。

また、最も重要な点は、グアテマラの輸出企業が港湾業者への労働法令の執行欠如から競争上の優位を得たことを示す証拠が米国から提出されていないことである⁴⁵。第一、港湾業者への執行欠如から得られたコスト削減が、輸出企業に競争上の優位をもたらすうえで十分なものかどうかにつき、かかる港湾作業費用がコスト全体に占める相対的な重要性がどれくらいかも含めて、米国からは何らの説明もなされていない⁴⁶。第二に、同港での港湾業者の役務提供は準政府機関との契約的枠組みの下で行われており、個別の輸出企業に対する役務提供において業者間に価格競争が行われていたのかに関する証拠はない。それゆえ、たとえ執行欠如によりコスト削減が生じたとしても、それが港湾業者の手元に利益として残ることなく輸出企業へと移転したとは言えない⁴⁷。

³⁹ *Ibid.*, para.447.

⁴⁰ *Ibid.*, para.448.

⁴¹ *Ibid.*, para.453.

⁴² *Ibid.*, paras.456-457.

⁴³ *Ibid.*, para.458.

⁴⁴ *Ibid.*, para.460.

⁴⁵ *Ibid.*, para.462.

⁴⁶ *Ibid.*, para.463.

⁴⁷ *Ibid.*, para.464.

したがって、港湾業者に対する執行欠如が、貿易に影響を与える態様でなされたことは立証されなかった⁴⁸。

②衣類生産者(Avandia, Fribo, Alianza)

まず、これらの企業は他の締約国の企業と、他国の競争市場で、あるいはグアテマラの市場で競争関係にあったことは証拠により示されている⁴⁹。では、執行欠如はこれらの企業の競争力にいかなる効果を及ぼし、それは競争上の優位を与えるに十分なほどの規模(scale)と期間(duration)を伴っていたのか。この点、米国からは、解雇された労働者に支払うべきであった賃金が総額でどれほどなのか、そしてそれがコスト全体のうちどれほどを占めているのか、近似的な証拠すら提出されていない⁵⁰。また、米国は、組合結成に関わった労働者が解雇され復職できなかったことで、雇用者は組合との交渉によるコスト増大を回避できたと主張するが、解雇されなかった他の労働者が組合活動に参加して雇用者との間で団体交渉を行うことが妨げられたとする証拠は提示されていない⁵¹。米国は、労働者の解雇等により組合活動が少しでも制約を受ければ、それは雇用者の限界コストの低下につながり、競争上の優位をもたらすと主張する⁵²。しかし、そうした理解は、「貿易に影響を与える(affecting trade)」という文言の通常の意味を奪い、単に「貿易に関連する(trade-related)」という意味と同じものにしてしまう。この要件を充足するためには、競争条件を変更し、競争上の優位を与えることが不可欠である⁵³。したがって、執行欠如により、貿易に携わる雇用者の労働コストが少しでも低下すれば直ちに「貿易に影響を与え」たことになるという解釈は誤りである。原告は、証拠から合理的に推測される労働コストへの効果が何らかの競争上の優位をもたらすのに十分なものであることを立証せねばならない⁵⁴。

そのためには、組合活動に関与した者が報復的な解雇を受けたことで、当該企業において労働者が組合を結成して団体交渉を行うことが実質的に困難となり、それにより雇用者に競争上の優位がもたらされたことを立証せねばならない⁵⁵。確かに、一般論として、報復的な解雇は、他の労働者が組合活動に関与する能力に対して深刻な脅威を与えることになる⁵⁶。それゆえ、可能性としては、執行欠如が報復的解雇のリスクを減らし、そうした解雇が増えることで組合活動が阻害されて競争条件(ひいては貿易)

⁴⁸ *Ibid.*, para.465.

⁴⁹ *Ibid.*, para.468.

⁵⁰ *Ibid.*, para.471.

⁵¹ *Ibid.*, para.476.

⁵² *Ibid.*, para.478.

⁵³ *Ibid.*, para.479.

⁵⁴ *Ibid.*, para.480.

⁵⁵ *Ibid.*, para.481.

⁵⁶ *Ibid.*, para.482.

に影響を与える，という因果関係が生じうることは否定できない⁵⁷。しかし，そうした因果関係が，執行欠如があった全ての事案において必然的に生じるとは言い切れない。解雇された労働者の数，解雇のタイミング，組合のリーダーが解雇されたか，法的救済がなされない期間がどれほど続いたか，といった要因に基づき影響のあり方を検証せねばならない⁵⁸。もちろん，あまりに深刻な法令違反について執行欠如があるため，それ以上の証拠なしに組合活動の阻害が論証されるケースもありうるが，一般には，執行欠如の程度と期間が，労働者の組合活動の能力にどの程度影響したかに関する直接の証拠が必要になる⁵⁹。

Avandiaに関しては，結成が進められていた組合の暫定的な執行委員会を構成する労働者9名が全て解雇され，9か月後にそのうち2名はより低い職位で復職したが，残りの7名は復職できないままになった。裁判所はこの復職命令の執行を確保しようとしなかった。こうした出来事が，他の労働者の組合活動を阻害する影響をどれだけ持ったかを示す直接の証拠はないが，この事案の状況においては，そうした証拠がなくとも執行欠如がAvandiaに競争上の優位を与えたことは十分に推認できる⁶⁰。

他方，Friboに関しては，団体交渉を始めようとした15名の労働者が解雇されたが，これらの労働者が組合の幹部だったことを示す証拠はない。また，この15名は後に復職し，うち8名には解雇期間の給与も支払われた。こうした状況では，Friboに対する執行欠如が，他の労働者の団体交渉能力を実質的に損なうほどの効果を持ったとは結論できない。そのような結論を出すためには，労働者や組合自身から，それがどのような阻害効果を持ったかに関する証拠の提出を受ける必要がある⁶¹。Alianzaに関しても同様の状況である⁶²。

③ ゴム生産者(Solesa)

Solesaは，確かにゴム生産者であり，グアテマラから他の締約国にゴムは多く輸出されているが，Solesa自身が輸出に携わっているという証拠は提出されていない⁶³。それゆえ，Solesaに対する執行欠如が，グアテマラのゴム産業全体に影響を及ぼしていることが立証されない限り，「貿易に影響を与える」の要件は満たせない⁶⁴。しかし，他の業者にそうした波及効果があったことを示す証拠を米国は提示していない。また，解雇された証拠があるのは2名だけであり，しかも組合の幹部でもないので，こうした状

⁵⁷ *Ibid.*, para.483.

⁵⁸ *Ibid.*, para.484.

⁵⁹ *Ibid.*, para.485.

⁶⁰ *Ibid.*, para.487.

⁶¹ *Ibid.*, para.488.

⁶² *Ibid.*, para.489.

⁶³ *Ibid.*, para.493.

⁶⁴ *Ibid.*, para.495.

況では、追加的な証拠がない限り、Solesaへの執行欠如が組合活動を阻害し貿易に影響を与えたとは言えない⁶⁵。

結論として、以上のように、執行欠如が認められた8の雇用者のうち、それが貿易に影響を与えると認められるのは1社のみである。1社だけに対する執行欠如では、「継続的又は反復的な一連の行為」によって「貿易に影響を与えて」いるとは言えない。また、この1社に対する執行欠如が他の企業の行動に対しても広く制度的なインパクトを与えているという証拠もない⁶⁶。したがって、本件の事案では16.2.1(a)条の違反があったとは認定できない⁶⁷。

このように、本件仲裁パネルは、とりわけ労働法令の遵守確保義務の違反が「貿易に影響」と与えるという要件につき厳格な解釈姿勢を示し、グアテマラによる協定違反を認定しなかった。貿易に影響を与えるという要件は、通商協定に労働条項を含めることの正当性を持たせるために設けられたものと推測されるが、実際の紛争においては、この要件の立証が必ずしも容易ではないことが本件により示唆されたと言える。もっとも、近時のFTAの労働条項では、かかる要件をもはや設けない例も見られるようになっており、そのような協定に基づき仲裁が提起された場合には違反の成立が認められやすくなると考えられる。

V おわりに

以上のように、通商協定の労働条項は、特に私人による申立の仕組みと結合されることで、労働問題を解決するためのかつてない手立てを創出してきている。もちろんそれは、当局による報告書公表にせよ閣僚間協議にせよ、外交的な圧力を中心とするものにとどまるが、最後には仲裁パネルに付託する余地があることによって、そうした圧力はかなりの効果を持ちうるのである。この点、近時のグアテマラの案件において、最終的に違反が認定されなかったとはいえ、実際に仲裁パネルに付託するケースが現れたことは重要な出来事であった⁶⁸。

他方で、こうした労働条項が法的・政策的にいくつかの課題を生じさせていることも確かである。第一に、達成すべき労働基準としてILO宣言がしばしば参照されることの是非を改めて考える必要がある。これは、各々のFTAにおいてILO宣言の諸原則が解

⁶⁵ *Ibid.*, para.496.

⁶⁶ *Ibid.*, para.504.

⁶⁷ *Ibid.*, para.505.

⁶⁸ その後、EU＝韓国FTAの労働条項に基づく仲裁において、韓国の協定違反が認定される事例も現れている。*Panel of Experts Proceeding Constituted Under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement*, Report of the Panel of Experts, January 20, 2021.

釈適用されていけば、解釈が不統一になる恐れがあるからである。この点、EU-CARIFORUM通商協定195.4条は、協議段階において、ILO諸条約の解釈についてILOに意見を要請する権利を各当事国に与えており、解釈断片化問題への1つの対応策を示している。また、もう1つの問題として、ILO宣言自体の不明瞭さがある。これは、従来のILO諸条約により構築されてきた労働者の具体的な「権利」の概念を、曖昧な「原則」に押し戻してしまう可能性があり、各国が都合よくその内容を定義することにつながりかねない。これは労働者保護の観点から見て、必ずしも労働条項がプラスの効果のみを持つわけではないことを示唆している。

第二に、経済的なインプリケーションとして、労働条項は労働者の搾取を背景とする不当に安価な製品との競争から自国産業を守ることにつながる反面、それは貿易される物品等の価格を増加させ、また海外に進出する企業にとっては労働コストが上昇することになる。冒頭で述べたように、これは特に資源・エネルギー関連の物品・企業にとって大きな影響を及ぼす可能性がある。これは、仮に日本が締結するFTAに労働条項が含まれていなくても、米国等のFTAを通じて途上国の労働条件が向上すれば、その影響は日本企業にも及ぶのであり、特定国とのFTAに含まれる労働条項の内容が世界全体に影響を与えることになる。労働条項がそのような経済効果をもたらすことを念頭に置いて、労働条項の望ましいあり方について諸国間での議論を重ねていくべきであろう。

第三に、私人による申立への対処方針を慎重に検討する必要がある。上述のように、労働条項の下では、労働条件の改善に関し利害関係を同じくする労働団体の間で国境を越えた連携関係が構築され、自国内で解決できない労働問題が他国の労働当局に持ち込まれる現象が生じている。使用者側や政府にとっては、国内の労働問題が他国に持ち込まれるという事態は決して歓迎できるものではない。そこでは、他国の労働当局が、過度に「労働者寄り」の立場から批判や要求をしてくることも考えられる。政府としては、自国の労働問題が他国の労働当局に持ち込まれた場合、及び他国の労働問題が自国に持ち込まれた場合に、どのような態度でそれに対応すべきかについて入念に議論しておく必要がある。