

「貿易と労働」の最前線

国際法学会エキスパート・コメント No. 2024-2

秋山 公平（在ジュネーブ国際機関日本政府代表部 専門調査員）

脱稿日：2024年1月31日

I はじめに

世界貿易機関（WTO）の入口を入って、右手にある大きな階段の脇に、労働者がモチーフの作品が埋め込まれています。1975年まで国際労働機関（ILO）が使用していたこの建物は、いまでも貿易自由化と労働者保護との関連性を訴えかけています。

貿易と労働、それぞれ異なる国際機関の存在する2つの分野が、いかなる点で接点を持ち、現状どの程度のルール形成が進んでいるのか。本コメントでは、①両分野の関連性を確認し、②自由貿易協定（FTA）で発展する労働条項の最新動向を示したうえで、③国際経済法や国際法一般に対する示唆を得ます。

II 貿易と労働の関連性

2021年5月、新疆ウイグル自治区での強制労働が[問題](#)となり、同地域の綿花を使用した製品が、米国で輸入規制を受けたことは記憶に新しいと思います。グローバル供給網が発達した現代では、身近な商品であっても、「誰がどう製造したか」を把握することは困難です。

実は、国際経済法も、生産・製造工程には本来、無関心といえます。目の前のTシャツが強制労働によって製造されたかは一見して明らかではなく、生産工程に基づく通商制限を認めれば、措置発動国による対象国への恣意的な差別を助長しかねないからです。しかし、一定の生産工程を市場から排除するとの意識が国際社会で醸成されることもありえ、強制労働産品を巡る動きもその一環と考えられます（生産工程に関する規律の別の例として[漁業補助金協定](#)も参照）。

商品が人々の労働から製造される以上、貿易と労働が関連付けられるのは、よくよく考えると自然なことです。「いずれかの国が人道的な労働条件を採用しないことは、自国における労働条件の改善を希望する他の国の障害となる」。これは1919年のヴェルサイユ平和条約の言葉です。19世紀後半、欧州では、労働条件改善の必要性が認識されますが、貿易自由化を推進するなかで、他国が同時に労働条件を改善しなければ、自国産品の国際競争力が低下する、との懸念が持たれるようになります。20世紀初頭の欧州では、労働条件改善のための条約が多数締結されますが、1919年のILO設立は、こうした動きを世界に拡大するものでした。

ここで論点となるのは、国際労働基準の遵守を達成するために、通商制裁を用いるか否かです。当初の ILO 憲章や、1948 年の「国際貿易機関憲章」では、通商制裁を認める条文が採用されていましたが、前者は利用実績のないまま 1946 年に削除され、後者は発効に必要な批准数が得られず不成立に終わりました。現在まで適用の続く「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT)は、わずかに刑務所労働製品に関する例外を規定するに止まっています(第 20 条第 e 号)。

公正な国際競争を実現するため、ある国の労働不当廉売(ソーシャル・ダンピング)を判定し、通商制裁を課す条項は、「社会条項」(social clause)と呼ばれ、米国は、GATT や WTO の歴史のなかで、何度もその挿入を提案してきました。しかし、途上国は、社会条項が、先進国の国内産業保護のための「偽装された保護主義」である等を理由に、強く反対しています。WTO では、1996 年の第 1 回閣僚会議で、ILO が国際労働基準に責任を負う機関であることが確認され、これ以降、社会条項の検討は ILO に委ねられました。

ILO は、1994 年に作業部会を設立し、貿易自由化が社会と雇用に与える影響の検討を開始しました。その成果が、1998 年の「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言とそのフォローアップ」(以下「ILO 宣言」)です。ILO 宣言は、①結社の自由、②強制労働禁止、③児童労働禁止、④雇用・職業上の差別撤廃の 4 分野 8 条約を「中核的労働基準」と位置付け、条約の批准の有無にかかわらず、ILO 加盟国に、その「尊重、促進、実現」を義務付けました。また、遵守監視の制度としては、ILO の従来 of 仕組みを利用したフォローアップを採用することで、社会条項を退けました(2022 年 6 月に、中核的労働基準は 5 分野 10 条約に拡大されましたが、FTA の対象となる中核的労働基準は各 FTA で定められます)。

社会条項が主張される背景には、ILO のソフトな遵守制度では不十分であり、通商制裁を用いて遵守の実効性を強化すべきとの認識がありました。しかし、WTO や ILO で、この要請は満たされておらず、一部の国は、限られた当事国間で高度な貿易自由化や地域統合の深化を目指す FTA で、労働分野の規律強化を図っています。

III 労働条項の現在

FTA の労働に関する規定は、現在では「労働条項」(labour provision)と呼ばれます。労働条項を最初に含んだ 1994 年の北米自由貿易協定 (NAFTA) 以降、労働条項の数は着実に増加しており、また、異なる協定に含まれる労働条項の間に、共通の要素も指摘できるようになっています。

1 実体規定

多くの労働条項が以下 3 つの実体規定を採用しています。①国内労働法令で中核的労働基準を採用・維持すること(保護水準維持)、②貿易・投資に影響を与える態様で労働法令の効果的執行を怠ってはならないこと(効果的執行)、及び③貿易・投資に影響を与える態

様で労働法令を逸脱してはならないこと（逸脱禁止）です。①には、中核的労働基準の批准に向けた努力も含まれます。

2 紛争処理と遵守確保

労働条項でも、通商制裁を含めた執行力の強化が大きな論点です。NAFTA 時代には、本体の通商協定とは別途、労働に関する紛争処理制度が用意されていましたが、米国では、特に、2007年5月10日に米国議会と行政府が、FTAを通じた労働基準の強化を確認して以降（[5月10日合意](#)）、他の通商分野と同じ紛争処理手続を適用することで「制裁アプローチ」を強化してきました。これに対し、EUが採用するのは「協力・促進アプローチ」と呼ばれる手法であり、[英国との協定](#)を除いて、労働条項を含む「[貿易及び持続可能な開発 \(TSD\) 章](#)」での通商制裁の採用は否定されています。また、多くの労働条項が、市民社会の関与を伴う協力や履行の監視を規定しており、さらには、個人申立制度を規定する協定も存在するなど、公衆の関与を伴う遵守確保手続の整備が労働条項の大きな特徴です。

3 紛争事例

2017年6月に、労働条項に関する初の[仲裁パネル判断](#)が出されました。この事例は、中米自由貿易協定 (CAFTA-DR) の「効果的執行」規定を遵守していないとして、米国がグアテマラを訴えたものです。仲裁パネルは、8つの職場 74人に対して、グアテマラによる効果的執行規定の不遵守を認定しましたが、それらの事例が「貿易に影響を与える態様」であることが立証されていないとして、米国の主張を斥けました。貿易への影響を厳格に求める本件事例の判断には、労働者保護を重視する立場からの[批判](#)や、条文解釈としても説得的でないとの[指摘](#)がなされています。

米国はこの敗訴に機敏に反応しました。2020年発効の米国・カナダ・メキシコ協定 (USMCA) は、貿易への影響に関する立証責任を、申立国から被申立国に転換する脚注を設けています。これにより、申立国が貿易への影響を積極的に立証せずとも、労働条項の不遵守を問える条文構造となりました。

貿易関連性の要否に関しては、これまでの事例で2つの異なる方向性が示されている点が注目されます。貿易関連性の要件を厳しく解すると、グアテマラの事例のように労働者保護が達成されないとの批判を招くおそれがあるのに対し、同要件を緩く解すると、通商協定のなかに労働条項を設ける意義が問われかねず、貿易関連性を（どの程度）要求するかとの問いに対する回答が、労働条項の法的性質に大きな影響を及ぼすからです。

2021年1月20日、EU韓国FTAの下で設置された専門家パネルは、韓国の措置が、TSD章上の義務と適合しないとの[報告書](#)を公表しました。本件で主に争点となったのは、締約国がILO宣言に従い自国法令での中核的労働基準の尊重・促進・実現を約束する、との規定です（同協定第13.4条第3項）。韓国は、グアテマラの事例を引用しつつ、TSD章の規定は、適用範囲条に従い、「貿易関連の側面に影響を与える」措置のみに適用され（同協定第

13.2 条第 1 項)、EU はこの点を証明していない、と反論しました。しかし、専門家パネルは、労働者の基本的権利・原則の「普遍性」を強調し、韓国の主張を斥けています。専門家パネルによれば、韓国の主張が正しいとすれば、貿易関連性を有しない強制労働や児童労働を認めることになる、といます。しかし、ILO 宣言の普遍性と条約の適用範囲は別問題であり、また、専門家パネルの指摘する「曖昧さのない」適用範囲条についても、その明確性には疑問が残ります。

EU 韓国 FTA の報告書は、労働者保護の観点からは歓迎される内容だったかもしれませんが、論理的精緻さを欠いている部分もあり、一部の論者からは批判も出ています。

4 新たな遵守確保メカニズム

米国は、グアテマラとの事例での経験もあり、国家間紛争処理手続から距離を置くことが予想されます。こうしたなか、注目されるのが、USMCA で新たに採用された、個別事業所を対象とした「労働即応メカニズム」(Rapid Response Labor Mechanism: RRM) です。

RRM は、「対象施設」において、「権利否定」(Denial of Rights)、すなわち結社の自由及び団体交渉権の否定が存在すると考えられる場合に、被申立国に、対象施設における権利否定の有無の「審査」(review)を促し、被申立国が、審査に応じない場合、権利否定を認定せず申立国がその結論に同意しない場合、又は、権利否定は認定したが策定されるべき「救済措置」(remediation)に当事国が合意できない場合に、パネルを設置し、最終的に、当該対象施設に対する特惠停止や罰金を含む「救済」(remedies)の採用を認めるものです。

2023 年 12 月 15 日現在、RRM の運用実績の合計は 19 件であり、協定発効後 3 年間で活発に利用されています。

RRM は、従来の国家間紛争処理手続とは、以下の点で異なります。①「紛争」の存在を必ずしも前提としません。②申立が提起された段階で、対象施設の通関上の手続が停止され、これにより企業に問題を是正するインセンティブが生じます。③最終的に課される「救済」の対象は企業であり、国家ではありません。

このように、RRM は、国際協定を通じて、ある国が他国企業に対して国内法令を遵守するよう促す、新たな遵守確保メカニズムといえます。

IV 労働条項の課題

労働条項にとって、国家間紛争処理手続を通じた通商制裁の採用の可否が長年の関心事でした。しかし、そうした手法が、労働条項の本来の目的と合致した帰結をもたらすか、が問われる段階に来ています。

一方の EU は、2018 年までは TSD 章での通商制裁の採用を否定していましたが、2020 年 7 月には首席貿易執行官を任命し、2021 年 2 月の新通商戦略で TSD 章の執行強化を発表したあと、2022 年 6 月の文書では、最終手段としての「通商制裁」に言及するようにな

りました。

他方、米国は、グアテマラの事例で明らかとなったように、国家間紛争処理手続では自国の政策目標が達成できないと知り、RRMの利用を活発化させ、自身の主導するインド太平洋経済枠組（IPEF）といった枠組でも、RRM 類似の仕組みを推進しています。欧州でも、学説には、RRM 類似の仕組みの導入を提案するものもあり、今後、こうした新たな仕組みが、労働条項の遵守確保手段として定着し、さらには環境等の他の分野に応用される可能性もあります。

V おわりに

国際社会の持続可能な経済発展を促進する観点からは、労働に限らず、環境や人権といった他の社会的価値と貿易との関係も問われるべきです。WTO の紛争処理手続が完全な機能を失うなか、FTA の紛争処理手続で、貿易と持続可能な発展との関係が問われるようになっています。FTA での新たな規律の発展が、従来の国際経済法上の原則にどのような影響を及ぼすのか、今後の検討が必要です。また、生産・製造工程に関するいかなる問題を国際経済法上の問題として取り上げるか、それらの価値を実現するためにどのような制度が有効か、これらを検討することで、人々の生活を中心に据えた国際経済法学の発展が見込めると考えます。

【注記】

本コメントで示される見解は、執筆者個人の見解であり、所属組織の見解を示すものではない。