

ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説

(2012年8月2日付第122号)

◆ ◇ ミャンマーとILO ◇ ◆ ◆ ◇ (ILO and Myanmar) ◇ ◆

ミャンマーは第二次世界大戦直後の1948年5月18日にILOに加盟しました。同国は現在、労働時間(工業)条約(第1号)、強制労働条約(第29号)、結社の自由及び団結権保護条約(第87号)などを含む21本のILO条約を批准しています。

強制労働条約(第29号)の適用に対して指摘された問題に対する政府の取り組みが不十分なことを理由として、ILOは1999年からミャンマーがILOの活動に参加するのを制限するなどの措置を講じてきました。しかし、あらゆる形態の強制労働の2015年までの全廃に関する覚書が政府とILOの間で2012年3月に締結されるなどといった最近の進展に鑑み、2012年の総会では1999年の決定の解除などを決定しました。

この問題は2011年6月30日付の第109号トピック解説で取り上げた「総会の基準適用委員会」に関する記事の中でも委員会の活動の一例として紹介しましたが、昨年の総会以降の展開を含めて今年の総会に至るこの20年余りの動向を改めて掲載します。

I. ミャンマーの強制労働条約(第29号)適用状況

ミャンマーは1955年に強制労働条約(第29号)を批准しています。ミャンマーによる第29号条約適用状況に関する問題は30年以上前から指摘されてきたものの、1996年に総会の労働者代表より提起された苦情申立ては、これに基づいて設置された審査委員会の勧告履行を確保するための憲章規定がILOの歴史上初めて発動される事態になりました。

II. ICFTUによる申立て

1996年の苦情申立てに先立つ1993年に、まず国際自由労連(ICFTU)から申立てが提起されました。

1991年1月にICFTUからILOに届けられたミャンマーにおける第29号条約適用状況に関する情報は、同国で何千人もの労働者が関与する強制荷物運びの慣習が幅広く見られることを指摘すると同時に、軍が用いているポーターの大半が強制的に集められ、ひどい搾取を受け、賃金はめったに支払われず、十分な食事や世話も与えられておらず、軍事行動の際に人間の盾として用いられたり、過労や栄養不良で放置されたり、逃げようとして撃たれ、命を失うことも多いことなどを報告していました。このコメントは1991年の条約勧告適用専門家委員会の報告書に掲載され、問題は1992年の総会基準適用委員会で個別案件として取り上げられました。政府はICFTUの申立内容を否定しましたが、内容の深刻さに鑑み、総会委員会は政府に十分な報告の提供を求めました。

ICFTUはさらに、このような民間人による強制的な荷物運びの慣行はミャンマーによる第29号条約批准後40年余りにわたって続く条約違反であると指摘して、1993年1月25日付でILO憲章第24条に基づくミャンマー政府による第29号条約不遵守の申立てをILOに提起しました。申立ては1993年3月の第255回ILO理事会で受理され、問題を審査する政労使三者構成の委員会が設置されました。1993年2-3月に開かれた国連人権委員会にもミャンマーの人権状況に関する特別報告者の報告書が提出され、鉄道や道路の建設など荷物運び以外の強制労働についても言及が行われました。

1994年11月の第261回理事会に提出された三者構成委員会の報告書は、村落法と都市法に基づく、荷物運

びを中心とした労働とサービスの強制は第29号条約違反であると結論づけ、理事会は、1) 関連する法律条文、とりわけ村落法と都市法の条文が条約に沿ったものとなることを確保し、2) 強制労働を課す権限の正式な廃止を実際面でもフォローアップし、労働者を強制的に募った者の処罰を確保するために必要な措置を講じることを政府に求めました。

この問題は1995年に再び総会の基準適用委員会で審議され、深刻な案件として委員会の報告書のスペシャル・パラグラフに特記されました。委員会は、村落法と都市法に含まれる規定が第29号条約に反することが30年近く前から指摘されていることに改めて注意を喚起した上で、強制労働ではなく自発的な労働であるとの政府の立場に同意することはできないとして、関連規定の緊急廃止、強制労働慣行の終結、労働を強制した者の処罰などを政府に求めました。

III. 総会労働者代表による苦情申立て

政府はその後強制労働と自発的な労働の区別を曖昧にし、具体的な措置を講じる気配を見せませんでした。この問題は1996年の総会でも再び取り上げられましたが、同年6月20日付の書簡で総会の労働者代表25人がILO憲章第26条に基づき、ミャンマーは第29号条約を遵守しておらず、ますます多くの分野で体系的に強制労働が用いられており、多数の強制労働者が鉄道、道路、建設、その他の基盤構造プロジェクトで働いており、その多くが政府の観光促進努力に関連しているなどとして苦情申立てを提起しました。1996年11月の第267回理事会で政府に一定期間までに見解を提供するよう求めた上で、1997年3月の第268回理事会で審査委員会が設置されました。

審査委員会はミャンマーに入ることはできませんでしたが、周辺諸国への訪問と幅広い意見聴取を経て合計で1万ページ近い274件の文書を集め、1998年7月に報告書を提出し、「ミャンマー全域にわたる当局と軍による荷物運び、軍事キャンプの建造・維持・サービス提供、その他の軍を補佐する作業、時には私人の利益のために軍及び当局が行う農業・樹木伐採・その他生産事業における労働、道路・鉄道・橋梁の建造及び維持及びその他基盤工事、その他幅広い業務(以上どれ一つとして第29号条約の規定する適用除外業務に該当しない)のために文民に幅広く強制労働が課されていることを示す豊富な証拠」が存在すると結論づけ、「ミャンマーにおいては、条約の定める強制労働の使用を廃止すべきとの義務が、村落法及び都市法を中心とした国内法に加え、ミャンマーの人々の人間としての尊厳、安全、健康、基礎的なニーズに全く配慮しない幅広く体系的な形での実際の慣行によって破られている」と認定しました。そして、1) 関連する法の条文、とりわけ村落法及び都市法の条文が条約に沿ったものとなること、2) 実際の慣行として、当局、とりわけ軍が強制労働をもはや課することがないこと、3) 刑法第374条に規定される労働を強制した場合の処罰が厳格に執行されること、を確保するために必要な措置を講じることを政府に求めました。

IV. 9年のILO総会決議

憲章規定に則り、審査委員会の報告書は政府に伝えられ、3カ月の回答期間内に政府は、審査委員会の報告書に言及された期限までに手順を完了させる最大限の努力を尽くすとの回答を提供しましたが、村落法及び都市法に基づく労働者徴用権を一時停止する命令の発行以外具体的なフォローアップの動きが見られなかったため、1999年の第87回総会において、この案件が取り上げられました。総会委員会における審議の中で、政府代表は審査委員会と専門家委員会の結論に反論すると同時に審査委員会の勧告に対して政府が執った措置に関する事務局長の報告が不正確な事実に基づいていると主張しました。総会委員会は、政府がILOに対する協力の意思を示さないことを遺憾とし、問題を再びスペシャル・パラグラフに特記しました。

このような展開を受けて、同年の総会では、ミャンマーにおける強制労働の幅広い使用に関する決議が採択され、「ミャンマー政府の態度と行動様式はILOへの加盟を司る原則及び条件にはなはだしく反している」として、審査委員会の勧告が実行されるまで、1) 勧告の即時の実行を直接支援する目的のものを除き、ミャンマー政府はILOの技術協力・支援の恩恵を一切受けないこと、2) 勧告の即時かつ完全なる遵守を確保することを唯一の目的とするものを除き、ミャンマー政府はILOの主催する会合、シンポジウム、セミナーへ招待されないことが決定されました。

V.0年のILO総会決議

審査委員会の勧告が一向に実行される気配がないため、ILOは新たな手立てを講じることとしました。2000年3月の第277回理事会で、ILOの歴史上初めて、審査委員会の勧告履行を確保するための適当な措置を総会に勧告できることを規定する憲章第33条が発動され、これを受けて、2000年6月の第88回総会で「ミャンマー事案に関してILO憲章第33条に基づき理事会が勧告した措置に関する決議」が採択されました。決議は以下を求めています。

1. ミャンマーが自らの義務を果たすことを示さない限り、今後、総会基準適用委員会の特別会合でミャンマーの第29号条約適用と審査委員会の勧告の実施の問題を審議すること
2. ILO加盟国政労使に対し、審査委員会の結論に照らし合わせ、自らがミャンマーと有する関係が、審査委員会が言及するところの強制労働または義務的労働の仕組みの永続化または拡大に利しないようその関係を見直し、適当な措置を講じ、可能な限り、審査委員会の勧告の実行に寄与し、適当な間隔をもって理事会に報告すること
3. ILO事務局長に対し、ILOと協力・協議関係にある国際機関に対してミャンマーの違反の事実を通知し、それぞれの委任事項の枠内で審査委員会の結論に照らし合わせて、ミャンマーとの協力関係の再検討及び適当な場合には強制労働または義務的労働の慣行を直接または間接的に幣助するような効果を持つ何らかの活動を可能な限り速やかに停止するよう呼びかけること
4. ILO事務局長に対し、2001年7月の国連経済社会理事会会合の議題としてミャンマーの問題が取り上げられ、政府及びその他の専門機関に向けた上記2及び3と同種の要求を含む勧告が、国連総会もしくは経済社会理事会またはその両方で採択されるよう働きかけること、5) ILO事務局長に対し、3及び4の措置の結果に関する定期報告を理事会に提出し、ミャンマー案件の進展状況について関係国際機関に通知すること

この決議は2000年11月30日に発効しました。決議に基づき、翌年の第89回総会からこの問題を検討する総会基準適用委員会の特別会合が毎年開かれてきました。

VI. ILOの技術協力とILO連絡官のヤンゴン駐在官以上のような動きと平行して、ILO事務局による技術協力提供の試みも進められました。2000年5月と10月にILOの初の技術協力団がミャンマーに派遣され、審査委員会の勧告の即時の実行に向けた具体的な支援の提供について関係機関と話し合いました。この結果、1999年5月に出されていた、問題となっている村落法及び都市法に基づく労働者の徴用権を一時的に停止する命令(命令1/99号)に関連し、妥当な程度に明確な文言で強制労働を初めて禁止する1/99号命令補足令が2000年10月に成立しました。

2000年の決議に基づき、決議で勧告された事項に対する加盟国政労使の対応に関する情報が事務局長の中間報告として2001年3月の第280回理事会に提出され、ほとんどの政労使が当初、ILOとミャンマー当局との間で当時進行中に見えた対話を見守る姿勢を取っていることが示されました。2001年5月19日には、審査委員会の勧告実施状況のILOによる客観的な評価を行うため、ILOのハイレベル・チームが同国を訪れることについて政府と合意文書が締結されました。これに基づき、2001年以降毎年、ILOのハイレベル・チームが同国を訪れています。ハイレベル・チームは、1) 軍がある程度の独立性を享受していること、2) 法の成立にかかわらず、軍は事実上免責されていること、3) 公共事業に関し、当局は強制労働に代わる財政的・実際的手段を措置していないこと、を事態の改善が進まない主な理由として指摘しました。

2002年3月の第283回理事会で承認されたILOとミャンマー政府との間の覚書に基づき、2002年5月に、強制労働の迅速かつ実効的な撤廃を確保するために政府の取り組みを支援することを任務とするILO連絡官が任命され、同年10月からヤンゴンに駐在することとなりました。

2003年5月に政府とILOはミャンマーにおける強制労働慣行撤廃のための共同行動計画に関して合意に達しました。合意内容には強制労働に関する申立てを取り扱うまとめ役の仕組みの設置も含まれました。しかし、その後の政情不安による対話と協力のプロセスのスピードダウン、ILO協力者の有罪判決などで行動計画の実施は一時危ぶまれ、2005年の第93回総会基準適用委員会は、見守る姿勢を止め、2000年の総会決議に基づき関係を見直し、

適切な行動を取ることを政労使、その他国際機関に呼びかけました。2005年11月の第294回理事会に提出された、講じられた措置に関する資料では、欧州連合(EU)が強制労働慣行をミャンマーに対する制裁理由の一つにしていること、米国議会で制定されたミャンマーの自由と民主主義に関する法が2000年総会決議に言及し、ILOとの協議を同法規定の解除条件にしていることや、ミャンマーにおける強制労働利用の継続を動機としてカナダ特別経済措置(ビルマ)規則など複数の法律が成立していることが報告されました。同じ理事会にはまた、駐ミャンマーILO連絡官が殺害の脅迫を受けたことなどの懸念される動向も報告されました。

このような展開が引き金となって2006年の第95回総会で再び、ミャンマーによる審査委員会の勧告遵守を効果的に確保し、強制労働の苦情を申し立てた人々またはその代理人に対して何らかの行動が取られないよう確保するため、憲章に基づき、ILOが取り得るさらなる行動を検証する審議が総会選考委員会で行われ、強制労働の申立てを処理する信頼の置ける仕組みの設置に関して合意に達することを目指して即時にILOとの話し合いに入ることなどを政府に求めました。同総会中にミャンマーは協力の意思を表明し、ILOに接触した後で長く身柄が拘束されてきた女性を釈放しました。

総会決議を受け、2007年2月26日に強制労働の申立ての処理並びにILO連絡官の役割及び任命に関する補足覚書が締結されました。補足覚書は、「強制労働の被害者が救済を求めることを目指して連絡官の仲介を得て権限ある機関に自らの申立てを送る可能性を公式に提供する」もので、ミャンマー政府の設置した強制労働撤廃のための作業グループとILO連絡官がこの新たに設けられた申立ての仕組みを運営していくことになりました。補足覚書は毎年更新され、今日に至っています。この仕組みを通じて既に1,500件近い申立てが市民から届いており、この6割以上がILOの付託事項の枠内にあると認定されています。

VII. 結社の自由及び団結権保護条約(第87号)の適用状況に関する苦情申立て

ミャンマーは1955年に第29号条約と一緒に結社の自由及び団結権保護条約(第87号)も批准しています。しかし、こちらについても、条約に基づく権利を行使できる法的枠組みが全く存在しないことからその適用が長年にわたって問題になってきました。総会は2009年の第98回会期以降、強制労働がなかなかなくなる状況は結社の自由が全く存在せず、組織化を試みる人が体系的に訴追される状況と分けて考えることはできないとして、ILO連絡官の任務の範囲を拡大して第87号条約関連事項を含むことを認めるよう政府に求めてきました。

2010年6月に、同年の第99回総会に出席した複数の労働者代表・顧問らが、結社の自由の権利が法に規定されていないこと、労働者の権利の擁護または団結を試みた者の殺害、拷問、収監など労働組合活動家の迫害が非常に深刻であること、合法的な労働組合組織が組合として認められず、迫害されていること、当該組織を総会でミャンマー政府代表がテロ組織として糾弾したことなどを理由として、ILO憲章第26条に基づき、ミャンマー政府による第87号条約不遵守の苦情申立てをILOに提起しました。

しかしその後、2011年に発足した新政権による大々的な改革活動の一環として、1926年の労働組合法を廃止し、スト権を含む労働団体の機能や権利を定める労働団体系法や政労使三者構成主義のもとで社会対話を確立させることを目指す労働争議調停法が2012年3月に施行され、単一組合制を定める1964年のミャンマー労働法が廃止され、2012年5月時点で15の労働者団体と10の使用団体新たに登録を果たしました。

今年3月の第313回理事会はこのような重要な進展を歓迎し、審査委員会を設置するか否かの決定を今年11月の第316回理事会まで先送りすることに決定しました。

VIII. 事態進展の気配

2008年に行われた国民投票によって制定された憲法規定に則って2010年11月に実施された総選挙の結果として、上・下院二院制の国会と14の州・地域議会で構成される議会制が新たに成立しました。すべての議会で議席の25%が軍に取り置かれており、前政権が後援する政党が議席の過半数を占めています。選挙手続きの正当性・信

頼性については意見が分かれ、最大野党である国民民主連盟（NLD）を除く複数の政党が異議を唱えるに至りましたが、国会は2011年2-3月に開かれた最初の会期で大統領の選出、新政府の結成、裁判官の任命、公務員改革を行いました。

2011年3月に発足した新政府は国会審議録を公刊し、実業界や国連機関、国際社会と話し合いを持つ などして、大規模な立法・政策改革に乗り出しました。村落法・都市法を廃止する地方行政法案や1926年の労働組合法の諸規定を廃止する労働団体法案が国会に提出され、単一組合を規定する1964年労働法が廃止され、すべての労働者に包括的な社会的保護の提供を目指す社会保障制度改革が検討され、メディア検閲規則は緩和され、土地改革法制が導入されました。約1万人の囚人を釈放する恩赦が宣言され、アウン・サン・スー・チーNLD書記長は自宅軟禁を解かれ、政府と対話を持ちました。ほかに、農村開発・貧困緩和戦略の策定と実行、国内機構の地位に関するパリ原則に沿った人権委員会の任命、武力集団との和平交渉の開始、金融部門改革への着手、タイに住むミャンマー人移民労働者の権利と利益の保護に向けたタイ政府との共同事業の開始、外貨収入免税措置の導入、民衆からの陳情に応えてのミャンマー／中国大型水力発電事業の中止、国際通貨基金（IMF）を招いてマクロ経済政策改革に関する助言を求めるといった進展も見られます。こういった動向は国際的な注目を集め、政府がILOの古くからの懸念事項に関するものを含み肯定的な動きを示したことは幅広く歓迎され、あらゆる人権と民主的な自由の完全な尊重に向けてさらに歩みを進める必要性が強調されました。

国内の政治情勢は急速に変化しており、対外関係に影響を与えています。選挙法が改正され、NLDを含み、以前は登録できなかった政党の登録がかない、2012年4月1日に行われた補欠選挙によってNLDの党首となったアウン・サン・スー・チー女史も当選しました。

政府は貧困削減と農村開発を二大優先事項に掲げ、国家・地域予算の編成、為替レートの調整、税務・許認可政策、金融機関構造、メディア及び情報技術に対する規制の緩和、地方自治体のガバナンス（統治）、結社の自由、平和的な集会の権利など、ガバナンスや経済・社会政策に関わる幅広い事項に取り組んでいます。取り組みはますます透明で開かれた環境下で進められるようになってきており、国連や国際金融機関、外国政府、民間部門、そして市民社会に支援を求めることも増えています。

数回にわたる恩赦は当初刑事犯主体であったものの、良心の囚人にも及び、ILOが釈放を求めている人々についても所在が把握されていた人はすべて釈放されました。

政府は民族的武力集団との紛争が継続しているのは政治の安定、経済発展、社会の結束が十分には達成できないことを認め、多くの停戦協定を交渉しており、ほとんどの地域で衝突は収まってきています。

このような展開に応じて、ミャンマーとの外交関係を新たに構築するか向上させた政府も多く、多くの国がミャンマーに対する援助を増やし、技術支援を申し出ています。日本も今年4月のテイン・セイン大統領訪日時に行われた首脳会談の際に、改革努力の進展状況に細心の注意を払いつつ、ミャンマー国民の生活改善、国民経済と社会を支援する能力構築、継続的な経済開発に必要な基盤構造・制度の設計の諸分野でミャンマーを幅広く支援していくことを約束しています。政治・経済制裁の部分的または全面的な解除も進み、残されているものも見直しが検討されています。欧州連合は今年に入って入国不許可者リストを縮小し、武器禁輸を除く制約措置を1年間停止しました。米国は人道、宗教、その他非営利活動を支援する一定の金融取引を包括的に許可しました。2012年4-5月にミャンマーを訪れた国連事務総長は、民主主義、国民の宥和、人権尊重に向けて国の統一を強化する形でこれまで進められてきた改革を基礎として取り組みを進めるとするすべての当事者の約束を国連は信頼するとして、貿易制限その他の制裁措置のさらなる解除、中止、緩和を国際社会に呼びかけました。1987年以降ミャンマーに対する貸付を許可していない世界銀行も、貧困層や脆弱な人々を含むミャンマーのすべての人々に益する取り組みを支援するために政府との関係再構築を進めています。

国連事務総長の訪問の際に、ミャンマーでは国連グローバル・コンパクトのイニシアチブが立ち上げられ、ミャンマー連邦共和国商工会議所でも最近、企業の社会的責任（CSR）事業が開始されました。

IX. 審査委員会勧告の実施状況

1998年の審査委員会の勧告は、1)法の整備、2)実際の強制労働慣行の廃絶、3)強制労働を課した者の処罰の執行を求めています。それぞれの分野において、以下のような進展が認められています。

9.1.法の整備

問題となっている強制労働規定を含む村落・都市法を廃止し、第29号条約に沿った強制労働の定義を含み、強制労働の利用を犯罪とし、刑法に従った罰則を明記する郡区・村落区画行政法が成立し、2012年2月に公布されました。

軍の荷物運びに既決囚を用いる現在の慣行に関しては、監獄法改正案の国会提出が検討されており、このような慣行を即時に停止することを目指した軍との直接の話し合いが続けられています。国防軍最高司令官は既に、既決囚を含むあらゆる民間人の軍務支援活動における使用を禁止する命令を発行しています。

9.2.実際の強制労働慣行の廃絶

国民の間で強制労働に関する意識を高めるため、各地で地方公務員向け啓発セミナー、政府職員研修、報道関係者向けワークショップ、教員や一般市民、非政府組織(NGO)、地域組織関係者などを含む幅広い対象者に向けたセミナーなどが開催され、広報資料の幅広い配布と少数民族言語への翻訳、軍人対象訓練などが実施されています。現職警察官向け訓練におけるILOの強制労働講義の導入や、パイプライン操業など大規模基盤構造プロジェクトに関わる外国企業との協力による研修・啓発活動についても実現に向けた話し合いが続けられています。

18歳未満の年少者の徴兵を含む軍による強制労働の利用に関しては、ILO事項を扱う軍の委員会とILOの間で初めて直接会合がもたれ、建設的な議論が行われました。その後の会合では、法律違反となる非公式の慣行に対する実践的・実務的な解決策を見出すために協力し合うことで合意が達成されています。

補足覚書に基づいて提起された苦情申立てに応じて既に200人以上の年少者が軍から解放されています。国連機関による児童及び武力紛争監視・報告国別タスクフォースと政府の間では、国連安全保障理事会の決議に基づく武力紛争下にある児童に関する共同行動計画についての交渉が再開され、政府は合意の達成に前向きです。ILOが軍の委員会と行った話し合いの中では、入隊確認前に公式の年齢証明文書の写しを求める方針・手続きの導入や脱走容疑による新兵の逮捕・訴追・投獄に先立って従うべき確認手続きの採用などが提案され、検討されています。

公共事業に動員された人々の賃金の予算割当に向けてILOと財務省との間で初の会合が開かれ、建設的な対話が行われました。2012年会計年度の国家・地域予算では、公共事業用の賃金経費として適切な予算が配分されました。予算が措置されていなかった基盤構造の維持・補修が求められた場合に村落区画または郡区レベルで地方行政官が資金不足を補うために住民の強制労働に頼る可能性が指摘され、このような場合の補正予算の交付手続きについて定める、地方政府に関する新たな法律も制定されました。

強制労働の苦情申立ての円滑化を図っているまとめ役ネットワークから届く情報によれば、強制労働の利用は文民当局によるものも軍によるものも顕著な減少を示していますが、苦情申立ての仕組みが市民の間に浸透した証しとして申立て件数は増加の一途をたどり、既に1,500件近い申立てが届けられています。この6割以上がILOの付託事項の枠内にあると認定され、うち300件近くが政府の作業グループに送られて調査が行われ、手続きが終了しています。この結果、軍から解放された年少新兵は計235人に達しています。業務量の増大に対処するためにILOが長く申請していた追加国際職員のビザは今年に入ってようやく認められ、強制労働に加えて結社の自由を扱う追加職員のビザ申請についても前向きに検討すると政府が

らの確言を得ています。

強制労働の申立てに関わったことまたは結社の自由を追求したことを理由として投獄された労働活動家67人についてILOは釈放を求めています。2012年6月の総会に提出された政府報告では10人を除き、全員が数回にわたって行われた恩赦で釈放されました。申立てに関わった人は全員が釈放されていますが、投獄された弁護士の免許再交付についてはまだ交渉が継続中です。申立てに関わった人が深刻な嫌がらせを受けたり、逮捕・拘束されたとの報告も最近はありません。

軍または軍の所有する一般企業から求められた強制労働に応じなかったことへの処罰として農民が土地の収奪などを受けた事件については、まだ補償を巡る交渉や紛争が続いているものもありますが、多くは土地に戻ることを許され、解決が図られています。

9.3.強制労働を課した者の処罰の執行

軍では強制労働の利用及び年少者の入隊について責任があると見なされた者について、軍規に基づく行動が定例的に取られるようになってきています。ILOに提起された申立てに基づき、年少者の入隊または強制労働に関わる法に違反したとして士官を含む166人の軍人が軍事法廷で裁かれ、訓告から除隊・投獄にわたる多様な処分を受けています。文民政府職員の行政処分や免職処分・訴追、民間違反者の自由刑判決の事例も存在します。

X. 5年のまでの強制労働全廃に向けた行動計画覚書と理事会役員のミャンマー訪問

ミャンマー政府は強制労働撤廃に向けた決意を示すものとして、2015年までに強制労働を国内から全廃するための包括的な戦略をILOに提示しました。ILOは2012年3月16日に、そのような戦略の策定に関わる主要事項を定めた新たな覚書を政府と締結しました。また、この目標を前倒しできるよう、この約束を反映した実行行動計画をもってあらゆる努力を尽くすことについても合意が達成されました。

覚書は、社会のあらゆる部門を対象としたさらなる啓発・訓練プロジェクト、補足覚書の運営における協力と調整の継続と増大、強制労働の申立てに対応した調査の実施と必要な是正行動の実行、全国的な強制労働慣行の終焉に向けた優先的時限行動計画における合意など、強制労働の全廃に必要なあらゆる活動を包含するILOとミャンマーの共同戦略を2012年5月31日までに策定することへの当事者の合意を記録しています。

2012年3月の第313回理事会はこのような肯定的な進展に鑑み、2012年6月の第101回総会の追加議題として、ミャンマーによる審査委員会の勧告遵守を確保するために総会で過去に採択された措置を見直す議題を含むことを決定し、総会における検討を補助する目的で、ミャンマーで情報収集を行って行くことを理事会役員に求めました。

理事会の議長、労働者側副議長、使用者側副議長代理は2012年5月1-5日にミャンマーを訪れ、大統領やアウン・サン・スーチーNLD党首、国防軍最高司令官、最近登録された労働者団体の指導者やミャンマー連邦共和国商工会議所の使用者代表など様々な立場の人々と幅広く会談し、強制労働の撤廃に向けた最高レベルの公約がどの程度実際に実施されているかの評価に努めました。

変化の速度には目覚ましいものがあり、大統領はメーデーの演説ですべての人へのディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)をミャンマーの基本目標と明言し、強制労働の撲滅と結社の自由の促進を公約しました。演説の中では強制労働撤廃に向けたスピードを速めるため、2015年までの強制労働全廃に向けた共同戦略がILOとの間で定められたことを紹介し、この演説は国内外のマスメディアに広く取り上げられました。国防軍最高司令官は新たな文民政権下での軍の役割は前とは違うことを認識していると語りました。

訪問団はますます速まる民主化のプロセスを進める強い公約が大統領をはじめ多方面から得られたことに対し、この過程が逆行しないとは確言できないとしつつ、慎重な楽観論を示しました。審査委員会が勧告した法の改正に関

しては適切な対応ができていように見えると結論づけた上で、違反者の処罰の勧告に関しては、軍及び政府の明確な公約があるものの、長年にわたって受け入れられてきた慣行について大規模かつ持続的な啓発努力が必要であろうとし、無罪放免の風土に終止符を打つための強制労働問題に関する訓練を受けた中立的な裁判官の必要性などを指摘し、法の統治の実効的な適用を支援する手段の活用・開発をILOに提案しています。そして、法的枠組みの整備における進展やその執行を確保しようとの努力にかかわらず、実際の強制労働の全廃という審査委員会の勧告を残された最大の課題に挙げ、2015年までの強制労働全廃に向けたILOとミャンマーの共同戦略が実行されることが勧告の確実な履行において決定的に重要と結論づけています。

結社の自由に関しては、法の改正と多数の労使団体の登録に至った肯定的な変化を認めつつも、5人以上の集団の集会、行進などを禁止する命令や団体設立に許可を求める命令がまだ効力を有するか否か不明瞭であることや、ILOが公認を求めてきた労働組合をテロ組織とレッテル付けする宣言がまだ効力を有し、亡命中の代表者の帰国やその将来的な役割がまだ不明確であることなど、明らかにすべき点がまだ幾つか存在するとして、ILOと政府とのさらなる対話を提案しています。

理事会役員は以上のような訪問団の報告に鑑み、2012年の総会に対し、1999年決議に基づく技術協力 の制限及び会議出席停止措置の解除、2000年決議に基づく加盟国政労使に対するミャンマーとの関係見直し提案の1年間の停止など、9項目の提案を行いました。

XI. 2年の第101回ILO総会における議論

今年の総会でミャンマーの強制労働の問題は、基準適用委員会の特別会合と選考委員会の二つの委員会で検討されました。

11.1. 基準適用委員会における審議

2000年の総会決議に基づき審査委員会の勧告実施状況を検討するために2001年から毎年開かれている基準適用委員会の特別会合では理事会議長のミャンマー訪問報告に加え、ミャンマー政府代表から最新の取り組みが報告されました。政府代表は、◇村落・都市法を廃止し、強制労働の定義とその利用に対する罰則を定める郡区・村落区画行政法の公布、◇未成年者を入隊させた者の懲戒処分や強制労働を禁止する新法が軍にも適用されることを通知する国防軍最高司令官の命令発行、◇強制労働撤廃に関する覚書の実行に向けた行動計画案の完成、◇2012/13年度予算における公共事業用賃金予算の計上、◇苦情申立ての仕組みに関する広報資料の少数民族言語への翻訳、◇あらゆる形態の強制労働の撲滅を確保する行動の加速化を約束する大統領のメデー演説、◇強制労働を課した軍人の懲戒処分、政府職員の刑事処罰などに関する最新の情報を提供しました。結社の自由に関しても、労働団体法の成立とそれに基づく労使団体の登録、そして亡命中のビルマ労働組合連盟(FTUB)指導者の帰国とFTUBの登録に関する話し合いの進展を報告しました。

委員会は1998年の審査委員会の勧告遵守に向けたこのような進展を歓迎しつつも憲法規定に強制労働禁止の例外として、「法に従い、公共の利益のために連邦政府が課す義務」が規定されていることに引き続き懸念を示し、人民の意思があれば憲法改正が達成されようとの政府代表の発言を歓迎し、憲法及び法的枠組みに規定される強制労働の例外は第29号条約で認められる狭い範囲の例外に厳格に制限されるよう確保する措置が講じられることを信じるようになりました。強制労働撤廃に向けた行動計画に関しては、そこに含まれる諸要素の優先・適用加速の支援においてすべての社会的パートナーと市民団体が積極的な役割を演じることを主張しました。さらに、強制労働の実効的な撤廃に向けてすべての国連諸機関の継続的な協力を求めると共にすべての投資家に対し、ミャンマーにおける活動が強制労働の利用を永続または拡大するよう利用されるのではなく、むしろ国際労働基準を完全に尊重し、その完全な撤廃に向けて肯定的な貢献が行われるよう確保することを改めて呼びかけ、これに関しILOでは適切な支援を提供できることに注意を喚起しました。そして、以上の事項に関して講じられた措置に関する詳しい情報を今年の条約勧告適用専門家委員会における審議のために提供するよう政府に求めました。

11.2.選考委員会における審議

第7議題として追加された「ミャンマーによる審査委員会の勧告遵守を確保するために総会で過去に採択された措置の見直し」は選考委員会で小委員会を設けて議論することになりました。小委員会は理事会の議長と労使各側副議長をそれぞれ委員長兼報告者及び労使各側副委員長に選出しました。小委員会にはミャンマーの政府及び労使代表も特別に出席を許可され、発言の機会を与えられました。ミャンマーの政府代表は政府の完全なる支援と協力を約し、使用者代表はILO訪問団の勧告の実現に向けた実業界の支援を示し、労働者代表はミャンマーの労働者の雇用機会創出のために、それぞれが1999年と2000年の決議に含まれる措置の完全な解除を懇願しました。

小委員会では、法整備はさておき、現実の行為の面では未解決の問題がまだ多いと主張する労働者側の意見があったものの、政府及び使用者側はミャンマー政府の最近の取り組みを評価し、今後に期待するとして、理事会役員が提案した決議案がほぼそのまま採択されました。

11.3.2012年の総会で採択された決議

選考委員会の決議案は6月13日に総会本会議に提出され、採択されました。

「ILO憲章第33条に基づき採択されたミャンマー事案に関する措置についての決議」は、1999年及び2000年の総会で採択された決議に基づく対ミャンマー措置、ミャンマーによる審査委員会の勧告遵守に向けた進展に関して寄せられた情報、2012年の総会基準適用委員会で採択された結論に留意した上で、今ある措置の維持はもはや審査委員会の勧告の遵守という望まれる結果を達成する助けにならないだろうとして、以下の事項を定めています。

1999年の総会決議に関しては、これに基づく、

- ・ミャンマー政府に対するILOの技術協力・支援の制限(1999年決議3項(b))については、ILOがその付託された任務の枠内にある様々な事項に関し政労使を支援できるよう、その即時解除(1項)を、
- ・ILOの会議、シンポジウム、セミナーに招待しない措置(1999年決議3項(c))については、ミャンマー政府が他の加盟国同様会議等に参加でき、労使の社会的パートナーも同じ処遇を受けられるよう、その解除(2項)を、
- ・ミャンマー政府の態度がILOの加盟国を司る原則・条件から大きく外れているなどとするその他の部分の適用の即時中止(3項)を決定しています。

2000年の総会決議に関しては、これに基づく、

- ・ILO加盟国政労使に対する、強制労働または義務的労働の仕組みの永続化または拡大に利しないようその関係を見直すこと等の呼びかけ(2000年決議1項(b))については、即時に1年間停止して強制労働撤廃に関して得られた情報に照らし合わせて2013年の総会で再検討すること(4項)を求め、
- ・国際機関や国連に対する働きかけに関する部分(2000年決議1項(c)、(d)、(e))については、適用しなくなっていること(13項)を確認しました。その上で、
- ・事務局長に対しては、強制労働撤廃に向けた共同戦略の実施における進捗状況、結社の自由を含む新労働法制の運用状況、ミャンマーの人間らしい労働条件に対する外国投資の影響に関する情報を含む、ミャンマーに対するILOの技術協力の優先事項に関する報告を2012年11月の理事会に向けて準備すること(5項)及びILOと協力・協議関係にある国際機関に本決議文を通知すること(14項)を、
- ・理事会に対しては、2013年の総会におけるミャンマー関連事項の検討のための取り決めに関して、適当と思われる提案を行うことを目的として2013年3月の会期で討議すること(6項)を、
- ・ILOに対しては、ミャンマーの政労使と緊密に協議して、結社の自由と強制労働に関するもの

以外の技術協力の優先事項の確定に緊急の注意を向けること(7項)及び国連諸機関その他の国際機関と活動を調整し、ミャンマーにおけるILOの活動優先事項に対する支援を求めること

(11項)を、

・加盟国及び国際機関に対しては、ミャンマーがその急速に変化する環境の機会と課題に対応するために要する技術支援を提供するのに必要な資金をILOに得させること(8項)及び引き続き状況を密接に注視し、強制労働発生に関する情報をILO連絡官と共有すること(10項)を、

・理事会及びILOに対しては、ILO駐ミャンマー事務所を合理的かつ安定して支援するために十分な予算を措置すること(9項)を、

・ミャンマー政府に対しては、適切な取り決めを通じてミャンマーにおけるILOの活動範囲の拡充を円滑化すること(12項)を、それぞれ求めています。

2000年の総会決議に基づき、2001年から毎年行われていた総会基準適用委員会におけるミャンマー案件の審議に関しては、決議5項及び6項に基づき、2013年3月の理事会で2013年の総会で開催するか否かについて決定することになります。

11.4.ミャンマー代表団の声

今年の総会にはミャンマーから政府代表に加え、新たに成立した労働団体にに基づき誕生した労使団体の代表も出席し、発言を許されました。労働大臣は郡区・村落区画行政法や労働団体の成立など、強制労働及び結社の自由の分野において短期間で達成された成果を紹介し、強制労働の撤廃が政府の優先事項の一つであることを強調した上で、雇用・所得創出の必要性にも言及し、人民のためにも国際社会の支援と援助が求められると語りました。使用者代表も法整備や人権分野での進展に言及した上で、今年春の国連事務総長によるミャンマー訪問の際にミャンマーが国連グローバル・コンパクトの10原則への支持を宣言し、商工会議所にCSRの理念が導入されたことを紹介し、人並みの所得をもたらす人並みの仕事の創出に向けて国際市場に参入する機会を与えてくれるよう求めました。労働者代表は労働団体が国際的な規範に真に適合しているか見守っていくとした上で、児童労働など国の貧しさから発生する問題の存在を挙げ、多数存在する失業者、貧困労働者、児童労働者、学校に通えない子どもたちが支援を必要としていることを訴えました。FTUBの書記長も国際労働組合総連合(ITUC)代表として演説し、労働者の権利と強制労働に関わるFTUBの過去20年間の戦いと弾圧、最近の進展について報告した上で、労働団体に基づくFTUBの登録などについて政府と合意が達成されたことを告げ、社会正義、法の統治、男女双方の完全雇用を基礎とした新生ミャンマーの構築に向けた効率的なパートナーとなることへの決意を表明し、引き続きの支援を求めました。

昨年はビデオ・メッセージで総会に参加したアウン・サン・スー・チーNLD党首ですが、2012年は最終日の6月14日に本会議場で特別演説を行いました。アウン・サン・スー・チー議員は、同国における最近の変化に光を当て、政治変革に加え、経済部門における肯定的な変化を実現しようとの相当の努力が見られることを紹介した上で、民主主義に優しい開発成長が自国で見られることへの希望を表明し、「政治改革に益する社会と経済の進歩を促進することによって民主化プロセスを強化するような援助」をお願いしたいとして、ミャンマーのより良い未来の構築を助ける国際的な援助と投資を求めました。そして、若者の失業問題を特に強調した上で、招来されるべきは「雇用創出をもたらす外国直接投資」であるとして、最善の慣行の規範に従うことを投資家に求めると共に、国際的に認められた労働基準と環境に対する責任に関する実績点検の必要性にも言及しました。

NLD及びそれを率いる自身とILOとの多年にわたる結び付きについても言及し、強制労働と児童兵士の問題でILOその他の関心のある組織や個人と可能な限りの協力関係を維持してきたことを紹介しました。2012年の総会で採択された決議については歓迎の意を表しつつも、自分がミャンマーで会った人々は総会基準適用委員会の労働者代表同様、法整備は評価しつつも実際の運用について懸念を表明しているとの事実を紹介し、より民主的な慣行こそが労働者とすべての一般市民の権利の保護を高めることになろうと語りました。

XII.強制労働全廃に向けた行動計画

2012年の総会には、今年3月に締結された強制労働撤廃に関する新覚書に基づく行動計画案を記したILOとミャンマーの強制労働撤廃に向けた共同戦略が提出されました。2012年5月21日に完成した行動計画案はその後、承認を求めて内閣に提出されました。共同戦略は、1998年の審査委員会の勧告に対応し、1)強制労働を非合法とする法、政策、規則、指示等が導入され、相互に一貫性を持ち、強制労働からの自由に関する憲法上の権利と第29号条約に基づく政府の義務の両方に適合していることの確保、2)残されている強制労働使用慣行の終結に向け、前記法等の周知・理解・適用を確保すること、3)違反者に適切な処罰を与え、被害者に正義を提供する正式な刑事訴訟手続きに従い、反強制労働法 違反を処理する司法制度(文民及び軍事)を通じて法の統治が適用されることの確保、の三つを、並行して注意を注ぐべき要素とした上で、覚書に掲げられた以下の七つの要素のそれぞれについて具体的な行動計画案を定めています。

- 1.啓発
- 2.補足覚書に基づく苦情申立て活動の継続
- 3.未対応の申立てに関する調査・必要な是正行為の実施
- 4.実際のまたは潜在的な強制労働利用の原因と判断された仕事の種類及び政策事項関連活動
5. 18歳未満の児童兵士による強制労働
- 6.司法制度その他の機関に対する支援
- 7.国境地帯の貧困削減・雇用創出に対する支援の提供

共同戦略は労働大臣を議長とし、労働副大臣、防衛副大臣、ILO連絡官が共同書記を務める共同作業グループの監督下で実施されます。覚書は2015年のものを、強制労働全廃の目標期限としていますが、1年前倒して2014年のまでに目標を達成する希望を掲げています。