

第Ⅱ部 非正規雇用の法政策

第9章 ILO100号条約案に対する日本政府
の公式意見書（1951年）

—「同一価値労働同一賃金」理解の再考—

遠藤公嗣

はじめに

「同一価値労働同一賃金」原則は、男女同一賃金の国際原則として知られているものの、その正確な意味が2020年の日本で理解されているかどうかには、疑問が残るところである。しかし本論文が示すのは、「同一価値労働同一賃金」原則の勘所を、1951年前半に既に日本政府が相当に正確に理解していたことである。

「同一価値労働同一賃金」原則はILO100号「同一価値労働同一報酬」¹⁾条約に定められている。ILO100号条約の原案審議は1949年にはじまり、1951年6月に第34回総会で採択された。審議の全期間は、日本がILOに復帰加盟する前のことであった。したがって、審議の全過程に、日本は加わっていない。しかし、ILO本部事務局（ジュネーブ）の文書室（Archives）に残された文書によると、日本政府は、1950～51年冬にILO100号条約案を送付され、その案に対する意見を公式に求められたこと、1951年5月に日本政府は意見書を公式に送付したこと、日本政府の意見書は、他国政府の意見書とともに、実質的な審議が行われた1951年6月の同一報酬委員会で配布され審議資料とされたこと、これらがあきらかである。

1) 「同一価値労働同一賃金（pay）」は、ILO100号条約では「同一価値労働同一報酬（remuneration）」と呼ばれる。本論文では「賃金（pay）」と「報酬（remuneration）」を同義として取り扱う。

日本政府の意見書によれば、1951年前半の日本政府は、「同一価値労働同一賃金」原則の勘所を相当に正確に理解していた。このことは、2020年の日本における本原則の理解と無理解が何を意味しているかに、再考を促すであろう。

一 ILO文書の保管と公開

ILOで作成された文書の保管と公開について、便宜的に二区分して説明しておこう。

第1は、印刷物として公刊された文書であり、例えば各総会の議事録などのほか、各種報告書などである。これらは、現在は、そのほぼ全部がデジタル文書化されILOのホームページに公開されている。このデジタル文書を使用した研究成果が、遠藤公嗣〔2017〕であった。私はこれを公刊した後、ILO100号条約に関連する近年刊行の英語研究文献によって、つぎに述べる第2の未公刊文書²⁾の存在を知り、さらに、それらが閲覧できるかもしれないことを知った。

第2は、業務に関連して作成された文書であって、未公刊の文書である。欧米社会にはこれらを保管する慣習があり、ILOも例外ではない。本部の文書室に、これら文書は保管されている。これら文書は、おもにILO内業務のための閲覧が想定されているが、外部研究者にも閲覧を許可されることがある。私は許可を得て、2019年夏にこれら文書の一部を閲覧し複写した。これら文書はファイルに収められていて、ファイルはデジタル目録化されている。デジタル目録は文書室でのみ検索できるようであり、インターネットに接続されておらず、公開されていない。外部研究者が文書室でデジタル目録を検索できるかどうか不明である³⁾。

本論文が紹介する日本政府の意見書は、これら文書の1ファイル中にある5ページの文書である。このファイルも、そして5ページ文書も、ILO本部事

2) 私はファイル検索を文書室員に依頼した。私が自分で検索できるかどうか文書室員に尋ねたが、明確な返事はなかった。

3) ファイル名は、International Labor Conference, sess. 34 (1951): 7 th item on the agenda- Preparation of the report on equal remuneration for men and women workers for work of equal value (2nd discussion), Report VII(1)(2)-General である。ファイル記号は、ISN: 254873, Series: ILC, Number 34-417 である。

務局の女性年少労働者課の課長ミルドレッド・フェアチャイルドが所持していた業務ファイルと文書であったと思われる。この点は後述する。

二 日本政府の意見書が提出された経緯

5ページ文書の1ページ目は、当時、日本にあった連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）外交局職員がILO本部事務局長にあてた、1951年5月15日付けの送付状であった。これが、5ページ文書のいわば文書名にあたる。そこに下記の経緯が記されている。

1950年12月14日に、ILO本部事務局長名で米政府労働長官あてに書簡が送付され、その中で、ILO第34回総会の議事予定項目に関連する報告書（複数）で扱われた諸問題について、日本政府の意見表明を求めるように、ILO本部事務局長は米政府労働長官に要望した。報告書（複数）は、米政府からGHQ/SCAPをへて日本政府に送付された。日付け不明であるが、日本政府の意見書がGHQ/SCAPに提出された。意見書は同文で3部作成され、その3部全部がGHQ/SCAP外交局からILO本部事務局長に送付された。

5ページ文書の1ページ目の右上に、手書きで「Miss Fairchild」とあり、この文書が彼女すなわちミルドレッド・フェアチャイルドに配布されて、彼女に所持されていたことを示している。彼女はILO本部事務局の女性年少労働者課の課長であった。同課は100号条約案の審議を事務方として担当した。そして彼女は、事務方の長であったばかりでなく、何らかの形で100号条約の内容にも影響力をもったと考えるべきである。というのは彼女は、政治的配慮で（with political deliberation, Boris and Jensen[2013]）、1947年にエリザベスという女性⁴⁾を自分の課に雇い入れた。エリザベスは、おそらく1951年の審議終了までも、100号条約を担当する職務についていた（遠藤公嗣〔2019a〕）。エリザベスは、フリーダ・ミラーの娘であった。フリーダ・ミラーは現職の米国労働省女性局の局長であって、同時に、100号条約案を審議したILO第33回（1950年）と第34

4) Letter from Niles W. Bond, Deputy Chief, Diplomatic Section to Director General, International Labor Office, Geneva, Switzerland, May 15, 1951.

5) 同一ファイル中の他の多くの文書に、同様の彼女の記名がある。

回総会（1951年）の米国政府代表顧問であり、審議のために総会とも設置された同一報酬委員会の「50年委員会報告書」と「51年委員会報告書」のそれぞれに署名し、それを両総会に報告した人物であり、100号条約の内容に重要な影響を及ぼしたと思われる。フリーダ・ミラーとミルドレッド・フェアチャイルドは、かつて同じlabor feminist and reformサークルに属していた旧知の間柄であり、諸政策の細部や用語法まで書簡で意見交換していた間柄であった（Boris and Jensen[2013]）。

1 ページ目の上部に、四角形押印で「B.I.T. Registry/28 May 1951/File No.」とあり、File No.につづけて手書きで「D634-417-1-35」とある。B.I.T.はILOのフランス語綴りの頭文字である。この押印と記入は、他文書の同様な押印と記入から類推すると、1951年5月28日にILOとしてこの文書を受領したことを示すと思われる。File No.は、受領時点でのILOのファイル番号であろう⁶⁾。

5 ページ文書の2 ページ目は、日本政府が意見を表明した議事予定項目のリストであった。全部で6項目に意見を表明した。その第4が「同一価値労働同一報酬」議事予定項目への意見であって、その内容は「VII(1)報告書」第2部に記されていた「条約案I」「勧告案I」「勧告単独案I」（遠藤公嗣 [2017: 42]）についての意見であった。ということは、「VII(1)報告書」は日本政府（の労働省）に送付されていて、日本政府（の労働省）はこれを読み、その意見をまとめたことになる。

5 ページ文書の3 ページ目は表題を記したカバー文であり、4～5 ページ目が「同一価値労働同一報酬」議事予定項目への意見本文であった。

5 ページ文書の1 ページ目がGHQ/SCAP外交局の作成になることは、間違いないだろう。そして、2～5 ページは日本政府（の労働省）の作成になり、ILO本部事務局に送付された3部のうちの1部そのものであると思われる。なぜならば2～5 ページは、1 ページ目とスペースなど印字スタイルが異なり、また、出来のよい英語文とはいえないからである。

6) このファイル番号は、現在のデジタル目録におけるファイル記号と異なる。ただし、現在のデジタル目録では、「D634-417-1」はFormer Fileであるとの注記がある。

三 意見書の本文

5 ページ文書のカバー文（3 ページ）と意見本文（4～5 ページ）の全文は下記のとおりである。[] は、理解を容易にするために、私が補った箇所である。

議事予定項目第7 「同一価値労働同一報酬」

日本では、男女労働者の同一報酬については、労働基準法がすべての企業と事業所に適用される。適用の例外は、同居する親族のみが雇用される所と、家事使用人として雇用される所である。労働基準法は、労働者が女性であることを理由として、賃金についての差別的取扱いを禁止している（第4条）。国家公務員法は、職階制（position classification system）を制定していて（第2節）、給与は職階によるべきことを規定しており（第4節）、男女の差別なく同法が適用されるべきことを規定している（同法第27条⁷⁾。

職階制は、国家公務員の職階についての法律のもとで効力を持つことを期待されている。地方公務員は地方公務員法のもとで処遇されるが、それは国家公務員が「国家公務員法のもとで」処遇されるのと同様である。

しかし、日本では職務内容を客観的に評価するための科学的職務分析制度がまだ発達しておらず、また、現在の賃金体系（wage structure）が非常に複雑であることを考慮すると、「同一価値労働同一報酬」原則を理想的な形で実施することは難しい。そのため、条約ではなく勧告の形式で原則を採択することが望ましい。それゆえ、以下の回答は「[ILO総会が] 勧告のみを採択する場合の、総会で考慮すべき案文」について作成されている。

[ILO総会が] 勧告のみを採択する場合の、総会で考慮すべき案文

7) 1951年時点の国家公務員法「第2節」とは、同法第3章第2節（第29～32条）のことであり、現行法では全文削除されている。1951年時点の国家公務員法「第4節」とは、同法第3章第4節のことであり、現行法では修正されている。1951年時点の国家公務員法「第27条」は、現行法と同一である。

提案文は、そのどの項目についても、原則として受け入れることができる。

(1)しかし、9-(1)に言及されるところの、遂行する労働（work）、および、その遂行に必要な諸能力、の客観的な評価（objective appraisal）の手法（methods）を制定し、または制定を奨励すべきであることの必要性を日本政府は認めるけれども、日本政府としては、「この手法が、本勧告のパラグラフ2の規定に従って適用されるべきである」との文章への対応を留保したい。なぜならば、職務分析やその他の手続きについてのもっともな標準が存在しない現状を考慮すると、国の法律または規則または労働協約によって、この手法を適用することは困難と思われるからである。

(2)10-(c)について、それは原則として受け入れることができる。〔しかし〕日本政府としては、それへの対応を留保したい。なぜならば、こうしたサービスを全国規模ないし〔全〕団体で発展させることは、財政的にも経済的にも困難だからである。

意見本文中の「〔ILO総会が〕勧告のみを採択する場合の、総会で考慮すべき案文」とは、「VII(1)報告書」第2部に記されていた「勧告単独案I」（遠藤公嗣 [2017: 42]）のことである。意見本文の理解を容易にするために、意見本文で言及されている箇所を抜粋してつぎに示そう。

勧告単独案Iの抜粋

9.(1)同一価値労働同一報酬原則に従った報酬率の決定を促進するとの目的にふさわしいならば、〔ILO〕加盟各国は、関係する使用者団体および労働者団体の代表の合意のもとで、遂行する労働（work）、および、その遂行に必要な諸能力、の客観的な評価（objective appraisal）の手法（methods）を制定し、または制定を奨励すべきである。その手法は、職務分析でも、また、その他の手続きでもよいが、労働者の性別にかかわらず職務の分類（classification of jobs）を提供するのが目的である。

(2)〔略 上記で決定された結果の男女労働者間賃金格差は、同一価値労働同一報酬原則に一致する〕

10.〔略 同一価値労働同一報酬原則の適用を促進するための、諸施策を例示する〕

- (a) 〔略 男女労働者が職業指導や職業紹介を等しく受ける権利の保障〕
- (b) 〔略 女性労働者が職業指導や職業紹介を受けることを奨励する措置〕
- (c) 女性労働者、とくに家族責任のある女性労働者、のニーズにあう福利的社会的サービスの提供すること、そして、これらサービスを提供する資金を、性に関わりなく労働者をカバーするところの、一般公共財源、または社会保障基金、または産業福利基金から調達すること。
- (d) 〔略 男女労働者が職業やポストに等しく就くことの促進〕

四 意見書の考察

意見書によれば、100号条約案の「同一価値労働同一報酬」原則を、日本政府は基本的に受け入れている。しかし、職務分析や職務評価が日本で未発達であることを強調し、本原則の日本での実施が困難なことを指摘する。そのため、日本政府は「勧告単独案」を希望する。

こうした日本政府の意見を踏み込んで考察すると、さらに2点についての日本政府の意見を知ることができる。その2点について私の見解をあらかじめ述べるならば、2点とも「同一価値労働同一報酬」原則の勘所にかかわる意見であって、短い意見書のなかで、その2点が言及されていることは驚くに値する。

勘所の第1は、「同一価値労働同一報酬」原則の実施は職務分析や職務評価の実施を必要とすること、これを日本政府は明確に自覚していることである。さて、職務分析や職務評価を実施し、その結果によって賃金額を決定する賃金は、通常、職務給と呼ばれる。これも日本政府は理解している。というのは、「賃金体系（wage structure）が非常に複雑である⁸⁾」ことを、「同一価値労働同一報酬」原則の実施が困難な理由として言及するからである。

8) 「賃金体系」の英語訳がwage structureであると私は考えた。「賃金体系」は「電産（型）賃金体系」から普及した日本独特の用語であり、1951年当時、「賃金体系」に対応する英語の用語は存在しなかったと考えられる。

1950～51年の日本における賃金体系の状況はつぎのようであったと私は考える。第2次世界大戦直後に、賃金額の大幅引き上げが賃金体系の整合性を考慮せずくり返され、結果として賃金体系が多様化し複雑化した。その状況下で、1947年から戦後の年功給の源流と考えてよい「電産（型）賃金体系」が登場し、それが整合性のある賃金体系として急速に影響力をつよめていた。しかし、1950～51年には「電産賃金体系」ないし、その影響を受けた年功給が大多数となったとまでは、まだいえなかったであろう。すなわち、「非常に複雑」と現状を理解することは適切であったと考える。

「賃金体系が非常に複雑である」現状では本原則を実施できないとの理解は、これを言いかえると、どのような賃金体系でも本原則を実施できるとは限らない、あるいは、本原則を実施できない賃金体系がある、さらにいえば、本原則を実施できる賃金体系は職務分析や職務評価を実施できる賃金体系である、との理解である。1950～51年の時点で日本政府がこのように理解していたことは、1988年からの日本の解釈労働法学の通説および日本の労働運動の一部の見解に照らし合わせると、非常に興味深い。

なお日本政府は、国家公務員法の職階制（position classification system）を、やや唐突に指摘している。職階制とは、分析的でない簡素な職務評価を意味する（Lanham [1956: 65-72]）から、その指摘は、職務評価は部分的だが日本にすでに導入されている、ということにILOの注意を喚起したためであろう⁹⁾。

箇所の第2は、「家族責任のある女性労働者」への「福利的社会的サービス」の提供が、「同一価値労働同一報酬」原則の適用を促進すると、日本政府は理解することである。女性労働者の「家族責任」とは、家庭内の性別役割分業を前提として、家庭内の家事、育児、介護などを、女性労働者がもっぱら負担することであろう。そして、家庭内における女性労働者のこれら負担を軽減ないし解消するサービスを公的資金の原資で提供することが、労働の場における女性労働者の賃金への本原則の適用を促進すると、日本政府は理解する。ここで

9) 職階は、公務部門であればposition classificationであり、民間部門であればjob classificationである。取附が職務評価と同義に使用されることがある。日本政府の意見書の場合がそれに近いが、現在のヨーロッパの非英語圏でも、同義の使い方がある。私はそれを実際に聞いた記憶があり、また、それは同義であると明記した文献があった記憶があるけれども、残念ながら、現在その文献を確認できない。

言われている「福利的社会的サービス」が、社会保障、社会福祉、広くいえば生活保障、などと現在と言われるサービスを主に含むことは、あきらかである。

さて、1951年のILO100号条約の採択から現在までの、「同一価値労働同一報酬」原則の実施についての、米国と欧州諸国のパラドックス的な発展の違いの要因は、両者の生活保障における違いが重要要因と考えられる（遠藤公嗣 [2020]）。これを考慮すると、1950～51年の日本政府の理解は、本原則の実施に生活保障の充実が必要であるとの論点を先取りしている。もっとも、これらを公的資金で負担することは財政的にも経済的にも困難だと、当時の日本政府は指摘するのだが。

五 結びに代えて

日本政府の意見書は、遅れて到着した他国政府の意見書とともに、「VII(2)報告書」に収録された加盟国意見書に追加する意見書として、1つの文書に編集されて、1951年6月の同一報酬委員会で配布され審議資料とされた。この同一報酬委員会の議事録によると、日本政府の意見書が審議に影響したとは思われない。この点では、日本政府の意見書に重要性はない。

しかし、「同一価値労働同一報酬」原則についての日本政府の理解を示す資料として、日本政府の意見書は重要である。

1951年における日本政府の理解は、どのような賃金体系でも本原則を実施で

10) 文書名は、INTERNATIONAL LABOR CONFERENCE, 34th Session - Geneva - June 1951. Committee on Equal Remuneration, Supplement to Report VII(2), Additional Replies of Governments concerning the proposed conclusions included in Report VII(1) 文書番号は、XXXIV/CER/D.1である。ファイル名は、International Labor Conference, sess. 34 (1951): 7th item on the agenda-Equal remuneration for men and women workers for work of equal value (2nd discussion) -Committee on equal remuneration- Documents and amendments, minutes, reports (E.F.S) and votesである。ファイル記号は、ISN: 254896, Series: ILC, Number 34507-1-2-3-8 である。なお、本文で上記した5ページ文書の4ページ目の冒頭に、鉛筆で「Japan…」の記入があり、鉛筆記入を含めた文章が、同一報酬委員会での配布文書（タイプ印字）の文章となっている。したがって、前者文書が後者文書を作成するための原稿として使用されたと思われる。

11) 同一報酬委員会の議事録は、未公刊文書として、ILO本部事務局の文書室に保管されていた。その内容は、第34回総会への「51年委員会報告書」（遠藤公嗣 [2017: 43, 49-50]）よりも詳しい。

きとは限らない、さらにいえば、本原則を実施できる賃金体系は職務分析や職務評価を実施できる賃金体系である、との理解であった。これと同様の日本政府の理解は、1967年にILO100号条約の批准を審議した国会審議でも、政府委員によって繰り返し答弁されている（例えば、参議院外務委員会 1967年7月11日）。また1986年時のILOのある報告書によれば、日本政府がILO本部事務局に対して、同じ理解を述べていたことが知られている（遠藤公嗣 [2017: 54-55] など、遠藤公嗣 [2020]）。おおよそ1951年から1986年までの日本政府の理解は、ILO100号条約の審議過程の分析から「同一価値労働同一報酬」原則の意味を考察した結果（遠藤公嗣 [2017]）を参照すると、本原則についての相当に適切な理解であったといえる。

ところが、その後、日本の解釈労働法学の通説および日本の労働運動の一部の見解は、日本政府の理解とは全く異なる理解を発展させてきた。すなわち、1988年に浜田富士郎は「本条約 [100号条約] のいう同一価値労働同一賃金の原則……はそれ自体、かなりの程度にゆるやかにとらえられている」（浜田富士郎 [1988: 395-396]）と主張し、これが日本の解釈労働法学の通説となってきた。また、おそらく、この通説を踏まえて、筒井晴彦は「いわゆる「年功制」のもとでも100号条約の原則を適用することが可能になっているといえるでしょう」（筒井晴彦 [2016: 77]）と主張した。これらの理解は、おおよそ1951年から1986年までの日本政府の理解と異なっていて、また、もちろんではあるが、ILO100号条約の「同一価値労働同一報酬」原則の理解として、誤った理解である（遠藤公嗣 [2017, 2019b]）。

日本の解釈労働法学の通説および日本の労働運動の一部の誤った理解は、なぜ生まれたのか。その答は、1960年代以降の日本のいわゆる「日本的雇用慣行」について、それを批判的に考察し理解するために必要な視点を、1980年代に喪失した結果ではないか。私はこのように思う。批判的に考察し理解するために必要な視点とは、「日本的雇用慣行」は「男性稼ぎ主型家族」と支え合っているように見えて存立できる（私の用語で「1960年代型日本システム」と呼ぶ社会システム、遠藤公嗣 [2014]）との視点であり、これを端的に言いかえると、「日本的雇用慣行」は「男女雇用平等」を否定してはじめて成立する雇用関係であるとの視点である。

1988年は、日本でも外国でも「日本的雇用慣行」賛美論が満ちあふれていた時期のただ中であつた。「日本的雇用慣行」の中核の1つは、職能給¹²⁾という賃金制度であつた。その頃よく聞かれた主張は、職能給こそが日本企業の高い生産性と国際競争力の根源の1つであるとの賛美の主張であつた。このような時期に浜田の主張が登場したのは、つじつまが合う。すなわち職能給は、日本でも外国でも賛美されるのだから、100号条約ないし「同一価値労働同一報酬」原則ないし「男女雇用平等」もまた満たしているはずだし、満たしていなければならない、との無意識の論理である。

さて2016年は、「日本的雇用慣行」懐疑論が少なからず広まった後であり、懐疑の主張を耳にすることが珍しくなくなった時期であつた。この時期になって筒井の主張が登場したのは、どう理解してよいのか、私はよくわからない。

では、現在の日本政府は「同一価値労働同一報酬」原則の日本での実現をどう理解しているのか。これには別の考察が必要であらう。

【参考文献】

- 遠藤公嗣 [2014]『これからの賃金』旬報社。
- 遠藤公嗣 [2017]『ILO100号条約の審議過程と賃金形態』『季刊労働法』256号、41～56頁。
- 遠藤公嗣 [2019a]『フリーダ・ミラーと娘のエリザベスとILO100号条約』『経友』（東京大学経友会）203号、95～100頁。
- 遠藤公嗣 [2019b]『ILO100号「同一価値労働同一報酬」条約における職務基準の概念』『（明治大学）経営論集』66巻2号、85～92頁。
- 遠藤公嗣 [2020]『「同一価値労働同一賃金」原則の定義とそれに特有な職務評価の手法：それらを「アメリカ製」となぜ呼べるのか、そして、それらは欧州諸国でなぜ普及しているのか？』『（明治大学）経営論集』67巻1～3合併号。
- 筒井晴彦 [2016]『賃金格差是正と均等待遇を実現する：ILO条約等に立って』『前衛』935号（6月号）68～78頁。
- 浜田富士郎 [1988]『「労基法第4条による男女賃金差別の阻止可能性の展望」前田達12) 職能給は、年功給とともに、私の言葉でいう「個人基準賃金」に分類される（遠藤公嗣 [2014: 第2章]）職能給は、実質的には、年功給に近い。他方、職務給は「職務基準賃金」の1つである。さて1960年代に、例えば「職務職能給」と呼んで、職能給と職務給を区別しない見解が労働運動に近い研究者の一部から主張されたことがあった。現在からふり返ると、これは誤りであった。というのは、職能給と職務給は異なると認識しなければ、2000年代以降の日本の賃金改革論議は全く理解できなかったからである。

男・萬井隆令・西谷敏編『労働法学の理論と課題：片岡昇先生還暦記念』有斐閣。
Boris, Eileen and Jill Jensen[2013] "The ILO: Women's Networks and the Making of
the Women Worker," in Dublin T. and Skrar K. (eds) *Women and Social
Movements, International, 1840 to Present* (Alexandria: Alexander Street Press).
Lanham, Elizabeth[1955] *Job Evaluation*, McGraw-Hill (ランハム、エリザベス[1963]
『職務評価：職務給の設定から運営まで』日本経営者団体連盟)

(本論文は、JSPS科研費（研究課題/領域番号18K01812）の助成を受けた研究成果の
一部である。)