

1. 事案の概要

- 韓国の労働組合法の規定および韓国が4つのILO基本条約を批准していないことについて、EUが韓 EU-FTA 第13章「貿易および持続可能な開発」に基づく専門家パネルの手続を利用した事案。
- 韓国が本件は貿易との関連性をもたないと主張し、専門家パネルが管轄権をもつかどうか先決的に争われるとともに、本案の問題としては、韓 EU-FTA 第13章の関連規定が法的拘束力ある義務を韓国に課しているかどうか等が争われた（2021年1月20日に専門家パネル報告書発出）。

2. 主要論点と結論

- ① EUが援用する韓 EU-FTA 13.4条3の適用は「貿易に関連する側面」（13.2条1）に限定されるか。専門家パネルは、13.4条3の適用は「貿易に関連する側面」には限定されず、「別段の定めがある場合」（13.2条1）に当たり、EUのパネル設置要請は韓 EU-FTA 第13章の下で生ずる事項に基礎を置いているとして、自らの管轄権を肯定した。
- ② 韓国の労働組合法の規定は韓 EU-FTA 13.4条3第1文（当事国は、結社の自由等の「基本的な権利に関する……原則を……尊重し、促進し、および実現することを約束する（commit to）」）に適合しているか。専門家パネルは、この規定が法的拘束力ある義務を創設しているとして、韓国の労働組合法の一部の規定が結社の自由に関する原則に適合していないと認定し、同原則に適合的なものとすることを勧告した。
- ③ 韓国は韓 EU-FTA 13.4条3最終文（当事国は、ILOの基本条約等の「批准に向けて継続的かつ持続的な努力を払う（will）」）を遵守しているか。専門家パネルは、この規定が法的拘束力ある義務を課しているとし、韓国が未批准のILO基本条約（結社の自由に関する87号条約・98号条約、強制労働に関する29号条約・105号条約）の批准に向けて払ってきた努力は最適とは言えないとしつつも、この規定に違反したという認定は行わなかった。

3. 本件判断の意義

- 韓 EU-FTA は、労働問題（および環境問題）に関する「貿易および持続可能な開発」章（第13章）を設け、この章の下で生ずる事項については、当事国は、第14章「紛争解決」が定める本FTAの解釈・適用に関する紛争の解決手続ではなく、第13章が定める政府間協議および専門家パネルの手続のみを利用することとしている。本件は、比較的

新しい自由貿易協定等に設けられることがある労働問題に関する章の規定の遵守をめぐって、特別な手続が利用された数少ない事案であるが、日 EU-EPA においても同様に「貿易及び持続可能な開発」章が設けられ、専門家パネルの手続が定められているという意味でも、注目に値する。

- 専門家パネルが、韓 EU-FTA 13.4.3 条の適用は「貿易に関連する側面」には限定されないとして自らの管轄権を肯定した点、また、この規定が法的拘束力ある義務を課していると判断した点は、本 FTA の解釈を明らかにしたという意義はあるにせよ、日 EU-EPA の場合は規定の文言上ほぼ争いの余地がない点である。
- 韓 EU-FTA 第 13 章に基づく専門家パネルの勧告の実施は、貿易および持続可能な開発委員会によって監視されることになっており、本件の専門家パネル報告書をふまえて韓国が労働組合法を改正していることは、この手続の実効性を示しているようにも見える。しかし、同法の問題点については ILO の結社の自由委員会も指摘してきたところである。また、労働（あるいは環境）に関する原則や権利は、自由貿易協定等に規定される他の権利・義務とは異なり、基本的には対世的なものであり、本来は特定の国との間での処理になじむ性格のものではないということに鑑みると、専門家パネルの判断が、ILO の監視機関の立場と異なるようなことがあれば、あるいは、別の国との条約に基づく同種の専門家パネルが異なる判断をするという可能性があるとするれば、このような専門家パネル手続の意義について疑問も提起されるということになる。

水島 朋則（名古屋大学）

- I 事実の概要
- II 専門家パネル報告書の概要
- III 考察

I 事実の概要

〔I-A〕韓国 EU-FTA²第 13 章「貿易および持続可能な開発」の関連規定（水島仮訳）

13.1 条 文脈および目的

1 当事国は、1992 年の環境および開発に関するアジェンダ 21、2002 年の持続可能な開発に関するヨハネスブルク実施計画ならびに 2006 年の完全な雇用および適切な仕事に関する国連経済社会理事会の閣僚宣言を想起しつつ、持続可能な開発に貢献する方法で国際貿易の発展を促進する約束を再確認……する。

3 当事国は、この章が当事国の労働基準……を調和させることを意図するものではなく、……持続可能な開発を促進する方法で当事国間の貿易関係および協力を強化することを意図するものであることを認識する。

13.2 条 適用範囲

1 この章に別段の定めがある場合を除くほか、この章は、当事国が採用し、または維持する措置であって、13.1 条 1……の文脈における労働問題……の貿易に関連する側面に影響を及ぼすものに適用される。

2 当事国は、……保護主義的な貿易の目的のために労働基準を用いるべきでないことを強調する。当事国は、自国の比較優位が決して問題にされるべきでないことに留意する。

13.4 条 労働に関する多数国間の基準および協定

1 ……当事国は、相互に関心を有する貿易関連の労働……に関する問題について、適当な場合には、協議し、および協力することを約束する。

3 ^{〔第 1 文〕} 当事国は、ILO の加盟国であることから生ずる義務および ILO 総会が 1998 年の第 86 会期に採択した労働における基本的な原則及び権利に関する ILO の宣言及びその実施についての措置に従い、基本的な権利に関する次に掲げる原則を自国の法令および慣行において尊重し、促進し、および実現することを約束する（commit to）。

(a) 結社の自由および団体交渉権の実効的な承認

(b) あらゆる形態の強制労働の撤廃

¹ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159358.pdf>

² <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514(01))>

(c) 児童労働の実行的な廃止

(d) 雇用および職業に関する差別の撤廃

当事国は、韓国および EU 加盟国がそれぞれ批准した ILO の条約を効果的に実施することについての約束を再確認する。^[最終文] 当事国は、基本的な ILO の条約および ILO によって「最新版」と分類されている他の条約の批准に向けて継続的かつ持続的な努力を払う (will)。

13.7 条 法令または基準の適用および執行における保護水準の維持

1 当事国は、一連の作為または不作為を両当事国間の貿易または投資に影響を及ぼす態様で継続し、または反復することにより、自国の……労働法の効果的な執行を怠ってはならない。

13.14 条 政府間協議

1 一方の締約国は、……この章の下で生ずる相互に関心を有するいかなる事項に関しても、他方の締約国との協議を要請することができる。……

13.15 条 専門家パネル

1 両当事国が別段の合意をする場合を除くほか、一方の当事国は、13.14 条 1 に基づく協議要請の提出から 90 日後に、政府間協議を通して満足すべき扱いがなされなかった事項を専門家パネルが検討するために招集されるよう要請することができる。両当事国は、専門家パネルに対して意見を提出することができる。専門家パネルは、自己が適当と認めるいずれの当事国、国内の諮問機関または 13.14 条に定める国際機関から情報および助言を求めるべきである。専門家パネルは、一方の当事国の要請の後 2 箇月以内に招集される。

2 本条 3 に定める手続に従って選定される専門家パネルは、この章を実施する上で自己の知見を提供する。両当事国が別段の合意をする場合を除くほか、専門家パネルは、最後の専門家が選定された後 90 日以内に、両当事国に報告書を送付する。両当事国は、この章の実施に関する専門家パネルの助言または勧告に対応する (accommodate) よう最大限の努力を払う。専門家パネルの勧告の実施は、貿易および持続可能な開発に関する専門委員会によって監視される。専門家パネルの報告書は、両当事国の国内の諮問機関に入手可能なものとする。……

3 この協定の発効の後、両当事国は、この章がカバーする問題に関する専門知識をもつ少なくとも 15 人（そのうち少なくとも 5 人は、専門家パネルの長としての職務を遂行する者であって、いずれの当事国の国民でもないものとする）の名簿に合意する。専門家は、いずれの締約国または国内の諮問機関に代表される組織からも独立しており、並びにこれらのいずれとも関係を有しておらず、及びこれらのいずれからも指示を受けないものとする。各当事国は、専門家パネルの設置の要請の受領の後 30 日以内に、専門家名簿から 1 人の専門家を選定する。一方の当事国がその期間内に専門家を選定しない場合には、他方の当事国が、専門家名簿から、専門家を選定しなかった当事国の国民を選定する。選定された 2 人の専門家は、長（いずれの当事国の国民であってもならない）について合意する。

13.16 条 紛争解決

この章の下で生ずるいかなる事項についても、当事国は 13.14 条および 13.15 条に規定する手続のみを利用する。

〔I-B〕EUの申立て

・韓国の労働組合法 (Trade Union and Labour Relations Adjustment Act, TULRAA) の一部の規定について、韓 EU-FTA 13.4 条 3 第 1 文違反

- (1) 労働組合法 2 条 1 における「労働者」の定義が、韓国の裁判所の解釈によれば、一部の自営業者や被解雇者、失業者を、結社の自由の射程から除外している。
- (2) 労働組合法 2 条 4(d) が、「労働者」の定義に当てはまらない者の加入が認められる組織は労働組合として認められないと定めている。
- (3) 労働組合法 23 条 1 が、労働組合の職員は組合員の中からのみ選ぶことができると定めている。
- (4) 労働組合法 12 条 1~3 が、2 条 4 および 10 条と合わせて、労働組合の設立に関して行政当局が裁量をもつ認証手続を規定している。

・ILO 条約の批准に向けて韓国が払ってきた努力について、韓 EU-FTA 13.4 条 3 最終文違反

協議要請の時点で、韓国は、ILO の基本 8 条約のうち、結社の自由に関する 87 号条約と 98 号条約、強制労働に関する 29 号条約と 105 号条約を未批准

〔I-C〕事件の背景と手続の時系列

2018 年 12 月 17 日 : EU が協議要請

2019 年 1 月 21 日 : 会合するが、相互に満足すべき解決に達せず

7 月 4 日 : EU が専門家パネル設置要請

12 月 30 日 : 専門家パネル設置

Professor Laurence Boisson de Chazournes (EU 選定 : University of Geneva)

Professor Jaemin Lee (韓国選定 : Seoul National University)

Dr Jill Murray (長 : University of Melbourne) ← Mr Thomas Pinansky

2021 年 1 月 20 日 : 専門家パネルが報告書発出

II 専門家パネル報告書の概要

II パネルの管轄権 (paras 54-99)

〔A〕当事国の主張 (paras 54-60)

[54] 韓 EU-FTA の下で生ずる事項を EU が同定していないため、EU のパネル設置要請において提起された事項を検討する管轄権をパネルはもたないと韓国は主張する。韓 EU-FTA 第 13 章に基づいて設置される専門家パネルは「この [章] の下で生ずる」事項を検討するという要件は 13.14 条に置かれているが、同条は「この [章] の下で生ずる相互に関心を有する事項」についての政府間協議の手続を定めるものである。

[56] 韓 EU-FTA 13.2 条 1 は、第 13 章の適用範囲を「労働問題……の貿易に関連する側面」に限定しており、当事国は第 13 章に合意することによって自らの労働法・政策を貿易との関連性をもたない義務に服させることを意図していないと韓国は主張する。

[58] 韓国は自らの主張を支持するものとして、中米 FTA に基づいて設置されたパネル報告 [2017 年] を参照し、労働法の不遵守・不執行が必然的・自動的に貿易転換・歪曲効果をもったり貿易量に影響を及ぼしたりはしないという見解をとっていることに留意する。

[59] EU は、13.2 条 1 が「この章に別段の定めがある場合を除くほか」という文言を含んでいることから、第 13 章の別の規定の適用範囲が条約解釈の慣習規則に従って確認できない場合にのみ同条が適用されると主張する。

[60] EU は、13.4 条 3 の意味は 13.2 条 1 を参照しなくても確認できるとして、13.4 条 3 には貿易との関連性のテストは適用されず、「この [章] の下で生ずる」事項を扱う EU のパネル設置要請は本パネルの管轄権の基礎となり得ると主張する。

[B] 分析 (paras 61-95)

a. 13.4 条 3 の解釈 (paras 61-79)

[63] 13.4 条 3 を、文脈によりかつ第 13 章および協定全体の趣旨・目的に照らしながら、用語の通常の意味に基づいて検討した場合、同条の用語が労働問題の貿易に関連する側面に限定されるという解釈は支持できない。同条は「別段の定めがある場合を除くほか」(13.2 条 1) の一例である。

[65] ILO 憲章および 1998 年宣言 [労働における基本的な原則及び権利に関する ILO の宣言及びその実施についての措置] の文脈における「基本的な権利」は、貿易関連性に関する韓国の主張に反する。1998 年宣言の文言を繰り返すことによって、当事国は基本的な原則の普遍性に直接的な表現を与えている。例えば、13.4 条 3 は「あらゆる形態の強制労働の撤廃」に言及しており、その範囲が普遍的なものであることについて、曖昧さは残されていない。当事国は、これらの原則・権利の実現に向けた約束が労働問題の貿易に関連する側面との関係でのみ存在しているという可能性を排除するように 13.4 条 3 を起草している。

[66] 韓国の立場が正しいとすれば、当事国は、13.4 条 3 によって、非貿易関連労働者について奴隷や児童労働を制度化することができることになってしまう。これは、明示的な例外なくそのような慣行の撤廃に言及する同条の明確な意味に反する。

[67] また、ILO は留保を付した批准を認めておらず、当事国が ILO 条約を一部の労働者についてのみ批准しようとすることは、法的に不可能である。このことは、批准に向けた前進は、通常の意味では、当該国際文書の全体に向けられていなければならないということの意味している。それ以外の解釈は、13.4 条 3 の明確な論理に反する。

[68] これらの理由から、パネルは、13.4 条 3 の適用範囲はその文言自体によって定められており、「別段の定めがある場合を除くほか」(13.2 条 1) に含まれるという EU の立場に同意する。13.4 条 3 に「貿易に関連する労働」という限定をかけることは適切ではなく、不可能ですらある。

[71] パネルは、協力の場を設定する 13.4 条 1 の文脈も考慮する。13.4 条 1 は明示的に「貿易関連の労働……に関する問題」に限定している。このような明示的な限定が 13.4 条 3 ではなされていないことも、この規定における約束および期待がこのように限定されることを当事国が意図したわけではないことを示唆している。

[72] 第 13 章には、同様に適用範囲を明示的に限定している箇所が他にもある。

[73] したがって、第 13 章において適用範囲を明示的に制限していない 13.4 条 3 のような場合は、文脈によりかつ協定の趣旨・目的に照らしたパネルによる用語の通常の意味の解釈—13.4 条 3 は「別段の定め」（13.2 条 1）に当たる—を確認するものである。

[74] このような結論に達するにあたり、文脈によった 13.2 条の通常の意味を検討した。13.2 条は、明示的に 13.1 条を参照することにより、それが解釈されるべき文脈を特定している。

[75] したがって、13.4 条 3 および 13.2 条 1 にとっての文脈の一部には、1992 年のアジェンダ 21 が含まれる。

[77] 協定の中でこれらの宣言や声明にふれること自体は、当事国に法的義務を課すものでも協定の利用の明白な意味を変えるものでもない。しかしながら、これらも、当事国により特定された価値の枠組を示している。これらの声明に共通する本質は、国際貿易が基本的人権に合致するようなやり方で行われるべきであるという願望である。

b. 労働基準の調和 (paras 80-84)

[80] 韓国は、管轄権に関する自らの主張を支持するものとして、「当事国の労働基準……を調和させる」ことは当事国の意図するところではないと定める 13.1 条 3 も挙げる。韓国は、EU のパネル設置要請が労働法の調和を目指すものであることを遠回しに主張し、そのような調和は労働問題の貿易に関連する側面とは関連性をもたず、貿易協定は当事国の労働法の調和を実現するための適当な手段でもないと強調する。これに対して EU は、韓 EU-FTA は国内法令における保護の水準を各当事国が自由に選ぶことを認めていると反論する。

[81] パネルの理解では、EU のパネル設置要請は労働法・労働基準の調和を提案するものではない。労働基準の調和の概念は、最低賃金等の実際の基準を合わせることを示唆する。13.4 条 3 が言及する基本的な原則・権利や中核となる労働基準は、国内労働法の調和を求めているのではない。このことは、関連する ILO 条約を批准している ILO 加盟国の多くが、国際義務を遵守しつつ多様な産業関係のシステムを維持している事実から確認できる。

[82] 1998 年宣言の中の基本的な原則・権利および中核労働基準は前提的権利 (enabling rights) と見られるものであり、当事国によって参照されている多数国間の宣言・声明が列挙する目標の一部を達成するための前提条件である。まずゲームのルールが定められ、それから地域の経済的・社会的条件や規範、文化に合わせて国内労働法が定められることになる。EU のパネル設置要請は、前者 (ゲームのルール) に向けられたものであって、後者 (労働に関する国内法制度や実行全般) に向けられたものではない。

[83] この区別は第 13 章自体に見られる。13.4 条 3 が基本的な労働者の権利を参照しているのに対し、13.3 条は各当事国が「労働に関する保護について自国の水準を定める」権利を認めている (ただし、当事国は、高い水準の労働に関する保護を定めることを確保し、保護の水準を引き続き改善するよう努めなければならない)。しかしながら、労働関連の法や政策に関する国内の努力は「国際的に認められた基準または 13.4 条……が参照する合意と整合的」なものでなければならない。言い換えれば、労働関連の国内法や政策の水準・範囲・性格を決定するのは国家主権の問題であるとしても、これらは 13.4 条が参照する基本的な権利・原則に従ったものであるべきなのである。

[84] したがって、パネルの見解では、EU のパネル設置要請は、13.3 条に従って規制し、保護水準を設定する当事国の権利を問題にするものではない。また、EU のパネル設置要請は、13.1 条 3 に反して当事国間で労働基準の調和を強制ないし促進しようとするものでもない。EU のパネル設置要請が対象としているのは、13.4 条 3 の義務・期待に効果を与えようとする特定の法律の規定である。

c. 保護貿易目的と比較優位 (paras 85-89)

[85] 13.2 条 2 は「保護主義的な貿易の目的のために労働基準を用いるべきでない」こと、また「比較優位が決して問題にされるべきでない」ことを定めている。

[86] 韓国は、この条文が、「本 FTA の発効時に存在していた国内法や政策について、貿易や環境との関連性をもたない義務を課すことを、当事国は第 13 章で意図したわけではない」ことを確認していると主張する。

[88] 1996 年の OECD の実証研究によれば、13.4 条 3 が参照するような中核労働基準や基本的な原則・権利の適用が貿易自由化の文脈において諸国の競争上の地位に影響を及ぼすというおそれには根拠がなく、むしろ、これらの労働基準は、長期的にはすべての国の経済的パフォーマンスを強化するものである。ILO の最近の研究もこれらのことを確認している。

[89] パネルの見解では、EU のパネル設置要請は、13.2 条 2 にいうような保護主義的な貿易の目的のために第 13 章を利用しようとするものではない。

d. 中米 FTA パネル決定 (paras 90-93)

[90] 中米 FTA パネル報告は、本パネルが韓 EU-FTA 第 13 章を解釈・適用する上では役に立たない。中米 FTA パネルが扱ったのは、中米 FTA 16.2 条（「当事国は、一連の作為または不作為を当事国間の貿易に影響を及ぼす態様で継続し、または反復することにより、環境および労働に関する法令の効果的な執行を怠ってはならない」）に関する紛争である。

[91] 韓 EU-FTA は同様の規定を 13.7 条に置いている。

[92] しかしながら、EU のパネル設置要請は韓国がその労働法の執行を怠っていると主張するものではなく、13.7 条には言及していない。したがって、中米 FTA パネルによる「貿易に影響を及ぼす態様で」という中米 FTA 16.2 条の文言の解釈は、本手続には関連性をもたない。13.14 条および 13.15 条に基づいて当事国が提起する事項は「貿易に影響を及ぼす態様」であることを示すことが求められるという要件を、韓国が一般化しようとしているのであれば、そのような主張は誤解に基づいている。「貿易に影響を及ぼす態様で」という文言は、韓 EU-FTA 13.2 条 1 が定める「労働問題の貿易に関連する側面に影響を及ぼす措置」と同じものを意味しない。

[93] 中米 FTA パネルにおいて提起された事項が EU のパネル設置要請と同じであるとしても、中米 FTA と韓 EU-FTA の条約文の間には重要な相違がある。特に注目されるのは、米国がグアテマラに対して申立てを行う基礎となった規定を含む中米 FTA 第 16 章が、韓 EU-FTA のような持続可能な開発という文脈を背景としておらず、また、韓 EU-FTA には含まれている一連の国際的合意や宣言を参照していないことである。

e. 第 13 章と貿易の関係 (paras 94-95)

[94] 13.4 条 3 に基づく措置についての申立ては労働問題の貿易に関連する側面に限定されないという

パネルの認定は、EU のパネル設置要請が貿易との関連性をもたない事項を参照しているということ
を意味するものではない。

[95] 当事国は、労働に関する基本的な原則・権利の促進・達成と貿易との間に強い関連性をもたせる
ように韓 EU-FTA を起草している。本協定が参照するさまざまな国際的宣言・声明は、適切な仕事
(decent work) が貿易と持続可能な開発に向けた願望の中心にあり、労働に関する権利の「最低水
準」が、[本協定において] 当事国が維持・発展を約束するシステムの不可分の構成部分であること
を示すために、当事国によって参照されている。したがって、パネルの見解では、そのような権利
を実施する国内措置は、韓 EU-FTA が想定しているような形で貿易と本質的に関連している。

[C] パネルの決定 (paras 96-99)

[96] 韓国の労働組合法の規定に関する EU のパネル設置要請は、韓 EU-FTA [第 13 章] の下で生ずる事
項に基礎を置いている。

[97] したがって、パネルの管轄権はパネル設置要請の付託事項に及び、それによって限界づけられる。

[98] 管轄権に関する韓国の異議は受け入れられない。

III 実体的争点—韓 EU-FTA 13.4 条 3 第 1 文 (paras 100-258)

[A] 法的基準 (paras 100-141)

a. イントロダクション (paras 100-102)

b. 当事国の主張 (paras 103-104)

c. 分析 (paras 105-141)

(i) 「ILO の加盟国であることから生ずる義務に従って」 (paras 105-118)

[105] EU は、「ILO の加盟国になることを決定した国は、ILO 憲章およびその附属書であるフィラデルフ
ィア宣言に具現されている基本的な原則を受諾したことになる」と主張する。結社の自由委員会に
よれば結社の自由にはさまざまな権利が含まれており、そのうち、労働者が差別なしに組合を設立
し、これに加入する権利、労働者が事前の認可を受けることなしに組合を設立する権利、組合が自
由にその代表者を選ぶ権利を遵守する義務に韓国は違反していると、EU は主張する。

[106] 韓国は、「ILO の加盟国であることから生ずる義務」という文言の EU による解釈に反対し、ILO
加盟国の義務は ILO 憲章において国の義務として明示的に参照されているものに限定され、国は ILO
に加盟することによって「その国内法において結社の自由に効果を与える義務を負うわけではなく、
その違反について国際法上の責任を負わされることはない」と主張する。そうでなければ、87 号条
約・98 号条約への加入を要求するに等しいと韓国は主張する。

[107] パネルは、13.4 条 3 第 1 文の文脈における「ILO の加盟国であることから生ずる義務」という文
言は、ILO 憲章の文脈において理解されているような意味での結社の自由の原則の尊重・促進・実
現に関して法的拘束力ある約束を創設する効果をもつと決定する。韓 EU-FTA は、ILO 憲章に基づく
当事国の既存の義務を再確認し、これらの義務を、第 13 章に基づく独立の義務として取り入れるも
のである。

[108] ILO の加盟国の地位は、結社の自由の原則を支持する義務を創設するものとみなされている。

- [109] 本パネルの役割は、韓 EU-FTA 13.4 条 3 の法的基準を解釈し、パネル設置要請において同定された韓国法の事例に適用することである。
- [110] 結社の自由に関する ILO 憲章上の義務の実体的内容は、ILO の監視機関により説明されてきている。結社の自由委員会は、ILO 加盟国が 87 号条約・98 号条約を批准しているか否かにかかわらず、ILO 憲章上の原則の遵守に関する申立てについて審査するために設立された。結社の自由に関して同委員会が導き出してきた一般的声明を参照することが適切であるとパネルは決定する。
- [111] 結社の自由委員会は、ILO 憲章等に由来する結社の自由の原則の不遵守に関して韓国に対する数件の申立てを扱ってきており、韓国政府はこれらの手続に参加してきている。
- [112] 韓国は、EU の申立てが 87 号条約・98 号条約に従うことを韓国に要求する効果をもつとして、EU のパネル設置要請に反対している。パネルはこの主張を斥ける。ILO 条約の批准には、報告と遵守に関する実体的義務と手続的義務の両方が伴うことになるが、本手続においてはこれらは問題にされていない。パネルは、中核 ILO 条約を批准するように韓国に要求する管轄権も資格ももたない。
- [113] ILO 憲章上の結社の自由の基本的な権利に関する原則であるとともに 87 号条約の規定でもある原則を韓国が支持するように求めることについて韓国が異議を申し立てているが、パネルは、これが裏からの批准の強制であるという陳述も斥ける。結社の自由委員会が表明してきた原則と 87 号条約の文言との間には、ある程度の共通性があるが、そのことは驚くべきことではない。「87 号条約・98 号条約を批准していない国に関わる事件において、結社の自由委員会は、[結社の自由の] 原則を促進する責任を果たすにあたり、これらの条約の規定を指針とすべきことが適切であるとしてきている」からである。
- [114] 韓国法に関する申立ての中で EU が援用する原則の 1 つは、結社の自由委員会により認められている一般原則であるとともに、87 号条約の規定である。この原則は、「すべての労働者が……差別なしに」労働組合を設立し、これに加入する権利として、結社の自由に表現を与えている。結社の自由のこの側面は、人権文書において最も一般的に表現されている結社の自由の原則の 1 つであり、無差別原則に表現を与えるものである。これは ILO 憲章上の結社の自由の表現に内在するものであるため、パネルによる検討にとって関連性をもつ。結社の自由の基本的な権利に関する原則が 87 号条約にも定められているという理由だけで、パネルが韓国法について検討するにあたってその原則を適用することを妨げられることはない。
- [115] 韓国は、韓 EU-FTA を通して「結社の自由委員会の勧告を強制」しようとする EU の試みにも反対する。パネルは、本報告における決定を、韓国に対する個人の申立てに関する結社の自由委員会の認定に基礎づけるわけではない。パネルの役割は、パネル設置要請において申し立てられている韓国の労働組合法の規定について、13.4 条 3 第 1 文の法的基準に照らして検討することである。この作業は、結社の自由委員会が示してきた一般原則に適切な重みを与えつつ、本事件で提出された証拠・意見に基づいて行われてきた。
- [116] パネルの見解では、いくつかの理由から、結社の自由委員会の一般原則を参照することが適切である。第 1 に、韓 EU-FTA を誠実に解釈するためには、ILO において結社の自由の基本的な権利に関する原則に与えられる意味を考慮することが求められる。当事国がこの文脈を参照することを望ん

でいなかったのであれば、13.4条3を現在のような文言で本協定に含めることはしなかったであろう。

[117] 第2に、国内・地域的・国際裁判所や監視機関が結社の自由の原則を解釈する際に、結社の自由委員会の一般原則は説得力・権威があるものとみなされてきた。

[118] 第3に、本事件における結社の自由に関する原則については、ほとんど争いがない。パネルは、これらの原則が、韓国法について検討する際の明確で特定された法的基準であるということを受け入れる。

(ii) 「労働における基本的な原則及び権利に関するILOの宣言及びその実施についての措置」(paras 119-122)

[120] 韓国によれば、EUは1998年のILO宣言を理由としてILO加盟国が87号条約・98号条約を含む基本条約に定められている具体的な権利を遵守しなければならないと主張している。韓国の立場は、法の問題として、1998年の宣言はILO加盟国に拘束力ある義務を課すことはできないというものであり、同宣言の法的に非拘束的な性格を確認するものとして起草過程の証拠を指摘する。

[121] 実際には、1998年の宣言の法的性格について当事国間に相違はなく、EUは同宣言がそれ自体として法的拘束力をもつと主張しているわけではない。

[122] パネルは、韓 EU-FTA を締結した時に当事国は新しい義務を負ったと認定する。新しい義務の1つは、結社の自由を含む基本的な権利に関する原則を尊重・促進・実現する13.4条3の約束である。EUのパネル設置要請は、1998年の宣言それ自体ではなく、韓 EU-FTA 13.4条3から生ずる法的義務を基礎としている。

(iii) 「約束する (commit to)」(paras 123-127)

[125] 韓国は、「約束する」の通常の意味は願望—せいぜいのところ尊重・促進・実現という目的に向けた[行為]の義務—を含意すると主張する。しかし実際には、韓国が指摘する「約束する」の定義の一側面(特定の行動への義務づけ)は、願望とは逆の意味を示唆している。

[126] 韓国は、「約束する」を13.7条や13.12条における‘shall’と比較し、尊重・促進・実現を「約束する」は尊重・促進・実現し「なければならない (shall)」よりも弱いものを意味すると主張する。結論として韓国は、「当事国は、結社の自由等の基本的な権利に関する原則を尊重・促進・実現するという全般的な目的に向けて誠実に行動することを約束したにすぎない」と述べる。

[127] パネルは、「約束する」の通常の意味は、韓国も認めるように、「自らの行動に縛りをつける」というものであると認定する。13.4条3の文脈においては、これは、基本的な権利に関する原則についてILO加盟国の地位と1998年の宣言から生ずる義務を尊重・促進・実現することを約束する法的に拘束力をもつ義務である。当事国が外部の既存の義務の源を参照し、それが本協定の文言により法的に拘束的なものになるという選択をしたことに照らせば、このような(例えば‘will respect’ではなく)「尊重[等]を約束する」の解釈は適切である。

(iv) 「尊重し、促進し、および実現する」(paras 128-130)

[128] 韓国は、韓 EU-FTA 13.4条3が「尊重し、促進し、および実現する」ことを「約束する」という動詞で制限することによって、そのような制限を含まない1998年の宣言に基づく義務よりも弱い義

務を設定していると主張する。

[129] パネルは、このような韓国の主張を受け入れない。「約束する」という文言は、「尊重し、促進し、および実現する」を制限するものではない。それはむしろ、1998年の宣言が挙げる行動と当事国がFTAで自らに課す義務とを結びつけるものである。したがって、韓EU-FTAの新しい文脈を反映して、文法上、異なる品詞が用いられていること以外には、両者に実質的な違いはない。「尊重し、促進し、および実現することを約束する」という13.4条3の文言は、結社の自由を含む基本的な権利の原則を当事国が尊重・促進・実現する法的拘束力ある義務を創設している。

(v) 「尊重し」(para 131)

(vi) 「促進し」(para 132)

(vii) 「実現する」(para 133)

[133] 韓国は、EUが韓国による87号条約・98号条約の遵守を実際には要求していると主張する。パネルは、結社の自由の基本的な権利に関する原則を実現することへの約束を含む拘束力ある要求と、当事国が87号条約・98号条約を遵守しなければならないという拘束力ある要求とを区別する。当事国が13.4条3を規定して行ったことは、基本的な権利に関する原則を実現することの約束であり、87号条約・98号条約の批准の約束ではない。ILO基本条約の批准に関する当事国の合意は13.4条3最終文に含まれている。

(viii) 「基本的な権利に関する原則」(paras 134-141)

[135] 韓国は、「基本的な権利に関する原則」という文言に関して2つの主張をしている。第1の主張は、ILO憲章と1998年の宣言は結社の自由に関する原則について法的拘束力ある義務を創設していないため、基本的な権利に関する原則は拘束力がないというものである。この主張は上で述べた理由により斥けられている。

[136] 第2の主張は、「基本的な権利に関する原則」は、EUが提起する事項について決定するためにパネルが用いるには十分に明確・具体的ではないというものである。韓国は「原則」とILO条約中の「具体的権利」とを対照させ、EUは両者を混同していると主張する。

[141] 結社の自由に関する原則は、パネル設置要請が指摘する韓国の労働組合法の規定を検討するための基礎を提供するのに十分に明確であり、そのようなものとして一般に理解されている。

[B] 争点 (1) 労働組合法2条1「自営業者、被解雇者、失業者」(paras 142-197)

[196] パネルは、韓国の労働組合法2条1における「労働者」の定義は結社の自由の基本的な権利に関する原則に適合していないと認定する。

[197] パネルは、韓国が労働組合法の規定を結社の自由に関する原則に適合的なものとし、自営業者や被解雇者、失業者を含むすべての労働者が、同法2条1における「労働者」の定義に含まれるようにすることを勧告する。

[C] 争点 (2) 労働組合法2条4(d) (paras 198-209)

[208] パネルは、韓国の労働組合法2条4(d)は結社の自由に関する原則に適合していないと認定する。

[209] パネルは、韓国が労働組合法の規定を結社の自由に関する原則に適合的なものとし、被解雇者や失業者、自営業者の加入を認める企業別組合と非企業別組合の両方が、同法2条4(d)における「労

働組合」の定義に含まれるようにすることを勧告する。

[D] 争点 (3) 労働組合法 23 条 1 (paras 210-228)

[227] パネルは、韓国の労働組合法 23 条 1 は結社の自由に関する原則に適合していないと認定する。

[228] パネルは、組合の職員は組合員の中から選ばなければならないという 23 条 1 の要件を削除することによって韓国が労働組合法の規定を結社の自由の原則に適合的なものとし、[韓 EU-FTA] 13.4 条 3 が求めるように企業別・非企業別組合の組合員が職員を完全に自由に選ぶことができるようにすることを勧告する。

[E] 争点 (4) 労働組合法 2 条 4 および 10 条との関係における 12 条 1~3 (paras 229-258)

[257] パネルは、韓国の労働組合法 12 条 1~3 が、2 条 4 および 10 条と合わせて読んだ場合に、韓 EU-FTA 13.4 条 3 に基づく韓国の義務に反するということが EU は証明していないと認定する。

[258] パネルは、パネル設置要請(4)については、継続的協議のため、韓 EU-FTA 13.12 条に基づいて設置される諮問機関に付託することを勧告する。

IV 実体的争点—韓 EU-FTA 13.4 条 3 最終文 (paras 259-293)

[A] 法的基準 (paras 259-280)

a. イントロダクション (paras 259-260)

b. 当事国の主張 (paras 261-267)

[262] 韓国は、13.4 条 3 最終文における ‘will’ は ‘shall’ や ‘must’ と対照されるべきであり、義務というよりも意図の表明に近いと主張する。

[263] EU は、‘will’ は約束の拘束力を弱くするものではないと主張する。EU は、EU が条約を起草する際に ‘will’ と ‘shall’ を区別しておらず、法的拘束力ある規定を表現するものとして相互互換的に用いており、いずれを用いるかは文脈や各規定の内容に依存するところが大きいと述べる。

[264] EU の主張によれば、韓国は 4 基本条約の批准に向けてある程度の努力はしているものの、その目的を達成するためのすべての適切な措置をとっておらず、13.4 条 3 最終文が要求する「継続的かつ持続的な努力」の水準には達していない。

[265] EU は、このような「最大限の努力をする」規定であっても特定の法的義務を課すものであり、韓 EU-FTA に基づいて当事国の行為を評価する基準となると述べる。

[266] 韓国によれば、この規定が当事国に求めていることは、自らの努力を無駄にしたり批准に向けた準備作業を妨げたりせず、ILO 条約の批准という目的を損なうような措置を控えることである。

[267] EU は、より高い水準の義務を主張し、国際司法裁判所の「ウルグアイ川のパルプ工場」事件を参照しつつ、行為の義務であっても、国は注意深く行動し、すべての適切な措置をとるべきであるという実体的な義務であるということを強調する。

c. 分析 (paras 268-276)

(i) ‘will’ (paras 268-269)

[268] ‘will’ の意味に関する韓国の主張は、韓 EU-FTA の趣旨・目的に照らした 13.4 条 3 の文脈における用語の通常の意味によっては支持されない。むしろ、パネルは、‘will’ は意図を意味するも

のであり、同条最終文の文脈においては‘shall’とほとんど区別することができないと認定する。

[269] 諸国は、条約を起草する際、‘shall’と対照させて‘will’を用い、法的義務の程度がより低いことを示すことがある。しかしながら、そのような意味を込めることへの当事国の合意を示す証拠がない以上、パネルは、条約法条約 31 条に基づく条約解釈の一般規則に従ってこの規定について検討すべきである。パネルの見解では、この規定は‘will’を使っているとしても当事国が何らかの特定された具体的なことを行う約束を定めており、13.4 条 3 第 1 文の場合と同様に拘束力ある法的義務を設定している。

(ii) 「批准に向けて継続的かつ持続的な努力を払う」(paras 270-276)

[270] 両当事国は、「継続的かつ持続的な努力」は「一貫した」努力を払うという意味であることに合意している。EU は、この義務は「中断することなく」努力を払うことを意味しているとも主張する。

[272] 韓国は、13.4 条 3 は当事国が単に現状を維持することや名目的な努力しかしないことを認めていると主張するが、そのような主張はこの規定の通常の意味と調和しがたい。パネルの見解では、「継続的かつ持続的な努力を払う」とは前進することを意味しており、現状維持ないしそれに近いことは認められない。

[273] パネルは、13.4 条 3 最終文が「中断することなく」努力を払う義務を課しているものとも解さない。「中断することなく」という文言がいかなる停止・中止もない行動の継続を意味するのだとすれば、そのような意味を 13.4 条 3 最終文に読み込むのは困難である。そのような義務がもつ意義を考慮すれば、もし当事国がそれを意図したのであれば、より特定した表現が使われるであろう。

[274] パネルの見解では、条約上の義務の性格の評価は文脈に依存し、当該条約に含まれる義務の内容に依存する。そのような観点から見た場合、パルプ工場事件で問題となった義務は、13.4 条 3 最終文に基づく義務とは区別することができる。13.4 条 3 最終文は、求められる努力の形式や内容を特定することなく、継続的かつ持続的な努力を払う一般的な義務に言及している。このような文言が用いられている場合、求められている努力を払う方法を選択する際に当事国に一定の自由が与えられる。

[275] したがって、パネルは、13.4 条 3 最終文が ILO 基本条約の批准のために常に同じ方法・程度ですべての手段を尽くすことを当事国に求めているという EU の主張は受け入れない。パネルは、その旨の明確な文言が使われていない状況において、13.4 条 3 最終文に基づいて EU と韓国がそのような義務を負ったとは考えない。

[276] 13.4 条 3 最終文が目標の日付けや批准プロセスの明確な目印を特定しておらず、単に当事国が「批准に向けて継続的かつ持続的な努力」を払うべきことを述べている点が重要である。また、当事国は、パネルによる分析の指針となるような具体的な目標の日付けやスケジュールについて言及することもしていない。

d. パネルの決定 (paras 277-280)

[277] パネルは、13.4 条 3 最終文が ILO 基本条約の「批准に向けて継続的かつ持続的な努力」を払う法的に拘束力ある義務を当事国に課していると認定する。これは「最大限の努力」をする義務であるが、評価の基準は、単に名目的な措置しかとらない、または何も措置をとらないということよりは

高く、常にすべての手段を尽くすという要件よりは低い。

[278] 批准に向けて期待される措置についての明示的な目標がない状況において、パネルは、韓 EU-FTA 13.4 条 3 最終文は当事国に継続する義務を課し、継続的かつ持続的な努力を払う具体的な方法については当事国の選択に委ねていると考える。したがって、批准に向けての当事国の努力の全過程をパネルは考慮に入れる必要がある。

[280] 13.4 条 3 最終文の遵守を評価する上で、韓国が 4 基本条約をまだ批准していないという事実は、それ自体では韓 EU-FTA の不遵守の証拠とはならない。EU もこの規定が結果ではなく努力に向けられていることを確認している。EU の主張は、韓国が「期待される結果を達成できなかった」ことではなく、求められているように注意深く行動しなかったことや、4 基本条約を批准するためにその権限内にあるすべての適切な措置をとらなかったことに向けられている。

[B] [実体的争点] (paras 281-293)

a. イントロダクション (para 281)

b. 当事国の主張 (paras 282-285)

[282] EU は、韓国はある程度の努力は払っているものの、その目的の達成を可能にするようなすべての適切な措置をとってきていないため、韓 EU-FTA 13.4 条 3 最終文が求める「継続的かつ持続的な努力」の水準には及ばないと主張する。

c. 分析 (paras 286-290)

[286] パネルの見解では、韓国は少なくとも 2017 年以降、確かに批准に向けた努力を払ってきている。2019 年 10 月には、87 号条約・98 号条約・29 号条約の批准のための法案が国会に提出されている。

[288] 13.4 条 3 最終文が結果の義務ではなく努力義務を課し、目標の日付けやスケジュールを特定することなく継続する義務という性格を示唆していることから、パネルの見解では、過去 3 年間における韓国の努力は、この規定の法的な基準を充たしている。

[289] 韓国は、105 号条約については異なる扱いがなされ、国会に提出された一連の批准法案には含まれていないことを認める。韓国は、105 号条約を批准するためには、刑事制度の見直しや社会のコンセンサス形成が必要であると主張する。パネルは韓国の立場に留意はするが、105 号条約に関する韓国の努力は他の 3 条約と比べて明らかに遅れをとっている。

[290] 批准プロセスの期間は、13.4 条 3 最終文に従って批准に向けた継続的かつ持続的な努力が払われているかどうかを確認するための決定的な要素ではないが、関連性をもつ要素ではある。パネルは、105 号条約の批准プロセスが速やかに完了することを期待する。

d. パネルの決定 (paras 291-293)

[291] 韓国は 4 つの ILO 条約の批准に向けた特定の時間枠について約束しているわけではないが、韓国の努力は最適とは言えず、なお多くのなされるべきことがある。

[292] もっとも、パネルの見解では、最適とは言えない韓国の努力それ自体は、韓 EU-FTA 13.4 条 3 最終文が定める法的基準を下回るものではない。

[293] パネルは、韓国は ILO 基本条約の批准に向けて「継続的かつ持続的な努力」を払わないことにより 13.4 条 3 最終文に違反したという認定は行わない。

認定および勧告の要旨

管轄権

韓国の労働組合法の規定にかかわる EU のパネル設置要請は、韓 EU-FTA の下で生ずる事項に基礎を置いている。

実体的争点—韓 EU-FTA 13.4 条 3 第 1 文

争点 (1) 労働組合法 2 条 1 「自営業者、被解雇者、失業者」

韓国の労働組合法 2 条 1 における「労働者」の定義は、韓 EU-FTA 13.4 条 3 により韓国が尊重・促進・実現を義務づけられている結社の自由の基本的権利に関する原則に適合していない。

パネルは、韓国が労働組合法の規定を結社の自由に関する原則に適合的なものとし、自営業者や被解雇者、失業者を含むすべての労働者が、同法 2 条 1 における「労働者」の定義に含まれるようにすることを勧告する。

争点 (2) 労働組合法 2 条 4(d)

韓国の労働組合法 2 条 4(d)は、韓 EU-FTA 13.4 条 3 により韓国が尊重・促進・実現を義務づけられている結社の自由に関する原則に適合していない。

パネルは、韓国が労働組合法の規定を結社の自由に関する原則に適合的なものとし、被解雇者や失業者、自営業者の加入を認める企業別組合と非企業別組合の両方が、同法 2 条 4(d)における「労働組合」の定義に含まれるようにすることを勧告する。

争点 (3) 労働組合法 23 条 1

韓国の労働組合法 23 条 1 は、韓 EU-FTA 13.4 条 3 により韓国が尊重・促進・実現を義務づけられている結社の自由に関する原則に適合していない。

パネルは、組合の職員は組合員の中から選ばなければならないという同法 23 条 1 の要件を削除することによって韓国が労働組合法の規定を結社の自由の原則に適合的なものとし、韓 EU-FTA 13.4 条 3 が求めるように企業別・非企業別組合の組合員が職員を完全に自由に選ぶことができるようにすることを勧告する。

争点 (4) 労働組合法 2 条 4 および 10 条との関係における 12 条 1～3

韓国の労働組合法 12 条 1～3 が、2 条 4 および 10 条と合わせて読んだ場合に、韓 EU-FTA 13.4 条 3 に基づく韓国の義務に反するというのを、EU は証明していない。

パネルは、パネル設置要請(4)については、継続的協議のため、韓 EU-FTA 13.12 条に基づいて設置される諮問機関に付託することを勧告する。

実体的争点—韓 EU-FTA 13.4 条 3 最終文

パネルは、韓国は ILO 基本条約の批准に向けて「継続的かつ持続的な努力」を払わないことにより 13.4 条 3 最終文に違反したという認定は行わない。

Ⅲ 考 察

(1) 「貿易および持続可能な開発」章に基づく専門家パネルとその管轄権について

韓 EU-FTA (2010 年署名、2011 年発効) は、第 14 章「紛争解決」において同 FTA の解釈・適用に関する紛争の解決手続を定めているが、第 13 章「貿易および持続可能な開発」の下で生ずる事項については、当事国は 13.14 条 (政府間協議) および 13.15 条 (専門家パネル) の手続のみを利用することとされている (13.16 条)。第 14 章に基づく仲裁パネルの決定は当事国を拘束することが明示的に定められているが (14.17 条 2)、第 13 章の場合は、「専門家パネルの助言または勧告に対応する (accommodate) よう最大限の努力を払う」義務にとどまっている (13.15 条 2)。また、第 14 章の仲裁人に求められるのが法律および国際貿易に関する専門知識または経験であるのに対し (14.18 条 2)、第 13 章の専門家に求められるのは同章がカバーする問題に関する専門知識である (13.15 条 3) という違いもある。

本件において、韓国は第 13 章の適用範囲が「労働問題……の貿易に関連する側面」(13.2 条 1) に限定されているとして専門家パネルの管轄権を争ったのに対し、EU は 13.2 条 1 が「この章に別段の定めがある場合を除くほか (Except as otherwise provided in this Chapter)」という文言を含んでいることを手がかりとして反論した。専門家パネルは、13.4 条 3 の用語が労働問題の貿易に関連する側面に限定されるという解釈は支持できず (para 63)、EU のパネル設置要請は韓 EU-FTA 第 13 章の下で生ずる事項に基礎を置いているとして、自らの管轄権を肯定した (paras 96-98)。

専門家パネルの理由づけには、やや誇張も見られ、仮に 13.4 条 3 の適用範囲が労働問題の貿易に関連する側面に限定されるとしても、それによって当事国が「非貿易関連労働者について奴隷や児童労働を制度化することができることになってしまう」(para 66) ということにはならない。また、貿易との関連性について 13.4 条 3 に「別段の定めがある (otherwise provided)」と言えるかどうかについても、専門家パネルとは異なる解釈の余地がないわけではない。もっとも、貿易協定の中の「貿易および持続可能な開発」章は、GATT 24 条や GATS 5 条のように WTO 協定との関係で何らかの要件を充たさなければならぬというわけでもなく、貿易に関連する投資措置に関する協定 (TRIMs 協定) や知的所有権の貿易関連の側面に関する協定 (TRIPS 協定) の規律と関わるわけでもない。したがって、「貿易および持続可能な開発」章は、自由貿易協定の一部としてではなく、独立の条約として作成・締結することも (理論的には) 可能であるということにも鑑みれば、労働 (あるいは環境) 問題の「貿易に関連する側面」一より正確には「貿易に関連する側面に影響を及ぼす [当事国の措置]」一とそうでないものを区別することに法的には意味がないように思われる。判断をする専門家の立場からしても、貿易に関連する側面 (に影響を及ぼす措置である) かどうかという問題に関する専門知識をもっていることが期待されているわけではなく、貿易に関連する側面に限って専門知識をもっているというわけでもないとすれば、貿易に関連しない (あるいは、貿易に関連する側面に影響を及ぼす措置ではない) という理由で自らの管轄権を否定することは、想定しがたいように思われる。

なお、同様の「貿易および持続可能な開発」章および専門家パネルの手続は、日 EU-EPA (2018 年署名、2019 年発効) においても定められているが (第 16 章)、この章の適用範囲を一般的に「労働問題の貿易に関連する側面に影響を及ぼす措置」に限定する韓 EU-FTA 13.2 条 1 のような規定は置かれておらず、個々の規定の中で貿易との関連性に言及がされている (例えば、「両締約国は……相互に関心を有

する貿易関連の労働に関する問題について見解及び情報を交換する」(日 EU-EPA 16.3 条 1))。本件で問題となった韓 EU-FTA 13.4 条 3 第 1 文と最終文にそれぞれ相当する日 EU-EPA 16.3 条 2 と 16.3 条 3 にはそのような貿易との関連性への言及がなく、日 EU-EPA の下では、本件のような事案において貿易との関連性の欠如を理由として専門家パネルの管轄権を争うことは困難であろう。

(2) 「貿易および持続可能な開発」章の規定の法的義務としての性格

韓国は、韓 EU-FTA 13.4 条 3 の第 1 文については、当事国が結社の自由等の「基本的な権利に関する……原則を……尊重し、促進し、および実現することを約束する」として「約束する (commit to)」という文言を用いていること、最終文については、当事国が ILO 条約の批准に向けて「継続的かつ持続的な努力を払う」と定める際に ‘will’ という助動詞を使っていることを理由として、これらの規定は当事国に法的拘束力ある義務を課すものではないと主張したが、専門家パネルはこれを斥けた。後者に関連して、韓 EU-FTA には同一条項の中で ‘shall’ と ‘will’ の両方を用いているものもあり³、法的拘束力ある義務を課すものかどうかという観点から ‘shall’ と ‘will’ が使い分けられているようには思われなことから、韓国の主張には無理があると言えよう。日 EU-EPA は、関連する原則を「尊重し、促進し、及び実現する (shall)」(16.3 条 2)、また、ILO 条約の批准に向けて「努力を払う (shall)」(16.3 条 3) と規定しており、これらが当事国に法的拘束力ある義務を課していることに争いの余地はない。

韓 EU-FTA 13.4 条 3 の第 1 文が言及する ILO 総会の 1998 年宣言は、「すべての加盟国は、問題となっている条約を批准していないとしても、[ILO] の加盟国であるという事実そのものから、誠実にかつ [ILO] 憲章に従って、これらの条約の対象となっている基本的な権利に関する原則 [(a)～(d)] を尊重し、促進し、および実現する義務を負う」としている。しかし、ILO 総会がそのように宣言したからといって、そのような義務が法的拘束力をもって課されるわけではない。また、同条の最終文に関連して、ILO 条約を批准するか否かはそれぞれの加盟国の自由であり（したがって、例えば ILO の基本条約の 1 つである強制労働の廃止に関する 105 号条約 1 条は、「この条約を批准する [ILO] の各加盟国は、……あらゆる形態の強制労働を禁止し、かつ、これを利用しないことを約束する」と規定している(強調は水島))、批准に向けて努力を払う義務も、ILO 憲章で明示的に定められているわけではない。韓 EU-FTA 13.4 条 3 (また、日 EU-EPA 16.3 条) は、これらを国際法上の義務とする効果をもつものである。なお、ILO の 1998 年宣言は 2022 年 6 月に改正され、「安全かつ健康的な作業環境」についての権利に関する原則が追加され、この原則に関する 155 号条約と 187 号条約が「基本的な ILO の条約」に加わっている。

もっとも、専門家パネルは、第 13 章の規定の解釈・適用に関する当事国間の紛争を法的拘束力ある決定によって解決する機関ではないことからすれば、それぞれの規定が法的拘束力ある義務を課しているかどうかを問うことにどれほどの意味があるのか疑問も残る。仮にこれらの規定において ‘should’

³ 4.4 条 3 Each Party shall endeavour to apply technical regulations uniformly and consistently throughout its territory. If Korea notifies the EU Party of an issue of trade that appears to arise from variations in the legislation of the Member States of the European Union that Korea considers not to be compatible with the Treaty on the Functioning of the European Union, the EU Party will make its best endeavours to address the issue in a timely manner.

が用いられ、法的拘束力ある義務ではないことが明確にされていたとして、勧告にすぎない規定の遵守を法的拘束力ある決定によって義務づけることは論理に反するであろうが、勧告を遵守するように「助言または勧告」をする権限を例えば専門家パネルに与えることは妨げられないはずである。なお、日 EU-EPA では、第 21 章「紛争解決」の規定が「この協定の規定の解釈及び適用に関する両締約国間の紛争 (disputes)」の解決のための仕組みを設けることを目的としているのに対し (21.1 条)、第 16 章「貿易及び持続可能な開発」の政府間協議や専門家パネルの手続が利用されるのは、「この章の規定の解釈又は適用に関する事項について両締約国間で見解の相違 (disagreement) がある場合」となっている (16.17 条 1 第 1 文)。

(3) 専門家パネル手続の実効性

いずれにせよ、本件において専門家パネルは、韓 EU-FTA 13.4 条 3 の第 1 文に関して、韓国の労働組合法の規定の一部が、韓 EU-FTA により韓国が尊重・促進・実現を義務づけられている結社の自由に関する原則に適合していないと認定し、規定の改正を勧告した。韓 EU-FTA は、「この章の実施に関する専門家パネルの助言または勧告に対応するよう最大限の努力を払う」ことを当事国に求めるとともに、「専門家パネルの勧告の実施は、貿易および持続可能な開発に関する専門委員会によって監視される」と規定し (13.15 条 2)、専門家パネルの勧告それ自体は法的拘束力がないとしても、その実施を確保するために一定の配慮がなされている (同専門委員会は、両当事国の代表から成る機関である)。日 EU-EPA においても、専門家パネルの最終報告書とその提案を考慮した事後の行動または措置を、貿易及び持続可能な開発に関する専門委員会が監視することになっている (16.18 条 6)。

韓国は、本件の専門家パネル報告書をふまえて労働組合法を改正しており⁴、「貿易および持続可能な開発」章における専門家パネル手続の実効性を示しているようにも見える。もっとも、このような手続の目新しさもあって本件専門家パネル報告書が注目され、韓国に与えたインパクトもそれなりに大きかったのであろうとは思われるが、韓国の労働組合法の問題点については、ILO の結社の自由委員会も指摘してきたところである (例えば、Case No 1865)。「貿易および持続可能な開発」章に規定される労働における基本的な原則や権利は、自由貿易協定・経済連携協定の他の章 (また、WTO 協定) に規定される権利・義務とは異なり、基本的には対世的なものであり、本来は特定の国との間での処理になじむ性格のものではない。専門家パネルの判断が、ILO の監視機関の立場と異なるようなことがあれば、あるいは、別の国との条約に基づく同種の専門家パネルが異なる判断をするという可能性が (少なくとも将来的には) あるとすれば、このような専門家パネル手続の意義について疑問も提起されるということになる。

また、本件の専門家パネルは、韓 EU-FTA 13.4 条 3 の最終文に関しては、韓国が ILO 基本条約の批准に向けて「継続的かつ持続的な努力」を払っていないという認定をせず、助言や勧告をすることがなかったが、韓国は、専門家パネル報告書が出された後の 2021 年 4 月 20 日に、29 号条約・87 号条約・98 号条約を批准している。韓国によるこれらの条約の批准は、ILO によっても、また国連人権理事会の普

⁴ EU-Korea Free Trade Agreement, 7th Committee on Trade and Sustainable Development Joint Minutes, 13-14 April 2021, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/may/tradoc_159567.pdf>.

遍的定期審査等においても求められてきたことではあるが、韓 EU-FTA13.4条3最終文の規定（あるいは、本件専門家パネルの手續で問題とされたこと）が、批准への動機づけの1つになっていたとは言えるのかもしれない。結社の自由等、これらの条約によってカバーされる問題については、今後は韓 EU-FTA 13.4条3第1文ではなく（あるいは、それとともに）同第2文（「当事国は、韓国およびEU加盟国がそれぞれ批准したILOの条約を効果的に実施することについての約束を再確認する。」）に基づいて、専門家パネルの手續の対象となることになる。なお、同条最終文に基づいて批准に向けて継続的かつ持続的な努力を払うことが求められているのは「基本的なILOの条約およびILOによって『最新版』と分類されている他の条約」であるが、現時点で、基本条約を含め70以上の条約・議定書が「最新版」と分類されており、韓国については、基本条約である105号条約を含む48の最新版条約が未批准の状況にある。この点で日 EU-EPA 16.3条3は、「各締約国は、自己の発意により、批准することが適当と認める（each Party considers appropriate to ratify）基本的なILOの条約及び他のILOの条約の批准を追求するための継続的かつ持続的な努力を払う」と規定しており（協調は水島）、いずれのILO条約が同条の義務の対象となるかについて各締約国に裁量を与えるような表現が用いられているが⁵、日本については、基本条約である111号条約（雇用および職業についての差別待遇に関する条約）を含む49の最新版条約が未批准の状況にある（105号条約は2022年7月19日に批准）。

（4）EU-NZ FTAの「貿易および持続可能な開発」章について

本件の専門家パネル報告書が出されてから1年以上を経た2022年6月30日に、EUはニュージーランドとの自由貿易協定（EU-NZ FTA）の交渉を妥結させている⁶。EU-NZ FTAの「貿易および持続可能な開発」章にも、本件で問題になったような労働における基本的な権利に関する原則を尊重・促進・実現する義務（19.3条3）⁷等が定められているが、韓 EU-FTA や日 EU-EPA の「貿易および持続可能な開発」章とは異なり、専門家パネルについては規定されていない。（1）で指摘したように、韓 EU-FTA は第13章「貿易および持続可能な開発」の下で生ずる事項について当事国は（第14章「紛争解決」ではなく）第13章が定める手續のみを利用することとし、また、日 EU-EPA も第16章「貿易および持続可能な開発」の規定は第21章「紛争解決」の規定による紛争解決の対象とはならないとしているが（16.17条1第2文）、それらとは対照的に、EU-NZ FTA の第26章「紛争解決」は第19章「貿易および持続可能な開発」の規定に関する紛争を対象外としておらず（26.2条）、第26章が定めるパネル手續が「貿易および持続可能な開発」章の下の紛争にも適用されることになる。

⁵ ただし、英語正文では‘Each Party shall make continued and sustained efforts ... to pursue ratification of the fundamental ILO Conventions and other ILO Conventions which each Party considers appropriate to ratify.’となっており、‘which each Party considers appropriate to ratify’は‘the fundamental ILO Conventions’にはかからない（‘other ILO Conventions’にのみかかる）のではないかと思われる。そうだとすれば、基本条約は当然に同条の義務の対象ということになる。ちなみに、仏語正文では‘Chaque partie déploie de sa propre initiative des efforts continus et soutenus en vue de procéder à la ratification des conventions fondamentales de l’ OIT ainsi que des autres conventions de l’ OIT qu’ elle estime approprié de ratifier.’となっている。

⁶ EU-NZ FTA の条約文については、署名による確定前であるが、https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement_en 参照。

⁷ なお、（2）で指摘したように、EU-NZ FTA の交渉妥結の少し前にILOは「安全かつ健康的な作業環境」を労働における基本的な原則・権利として追加しており、EU-NZ FTA では、13.3条3を改正してこの追加を反映させることを予定している（13.3条4）。

EU-NZ FTA の手続では、被申立国がパネルの報告書を遵守しない場合には「相互に受け入れることが可能な代償 (a mutually acceptable compensation)」に合意するための協議が求められており (26.16 条 1)、このような「一時的な救済 (Temporary remedies)」を定める 26.16 条の規定は、労働における基本的な権利に関する原則を尊重・促進・実現する義務 (19.3 条 3) の違反がパネルによって認定された場合等には「貿易および持続可能な開発」章に関する紛争にも適用される (26.16 条 2)。当事国が代償に合意できない場合には、申立国による義務の適用の停止も予定されており (26.16 条 3)、このような「一時的な救済」の制度が、「貿易および持続可能な開発」章に関する紛争の脈絡で実際上どのように運用され、どのような意義をもつことになるかについては、注目していく必要がある。

ただし、EU-NZ FTA では、「貿易および持続可能な開発」章に関する紛争におけるパネリストの候補者の名簿は、通常の候補者名簿とは別に作成されることになっており (26.6 条)、また、パネリストの要件にも違いがあり (26.7 条)、その限りでは、むしろ韓 EU-FTA や日 EU-EPA と共通していることになる。また、EU-NZ FTA の手続においては、「貿易および持続可能な開発」章に関する紛争の場合を含めて、被申立国はパネルの最終報告書に含まれる認定や勧告を速やかに遵守するために必要なあらゆる措置をとらなければならないとされており (26.13 条 1)⁸、上で指摘したように「貿易および持続可能な開発」章の実施に関する専門家パネルの助言や勧告に「対応するよう最大限の努力を払う」ことを義務づけるにとどまる韓 EU-FTA の手続との間には違いがあると言えようが、これも (3) で指摘したように、韓 EU-FTA や日 EU-EPA においても「貿易および持続可能な開発」章に関する専門家パネルの報告書の実施を確保するために一定の配慮がなされていることからすれば、この違いが本質的なものであるようには思われない。EU-NZ FTA でも、「貿易および持続可能な開発」章に関する紛争の場合には、貿易および持続可能な開発に関する専門委員会による監視等の特別な遵守措置が規定されている (26.13 条 3)。

【参考】

Laurence Boisson de Chazournes and Jaemin Lee, ‘The European Union–Korea Free Trade Agreement Sustainable Development Proceeding: Reflections on a Ground-Breaking Dispute’ *Journal of World Investment & Trade*, Volume 23 (2022), pp 329–346

Geraldo Vidigal, ‘Regional Trade Adjudication and the Rise of Sustainability Disputes: Korea–Labor Commitments and Ukraine–Wood Export Bans’ *The American Journal of International Law*, Volume 116 (2022), pp 567–578

Carlotta Ceretelli, ‘EU–New Zealand FTA: Towards a New Approach in the Enforcement of Trade and Sustainable Development Obligations’ *EJIL: Talk!* (28 September 2022)

<https://www.ejiltalk.org/eu-new-zealand-fta-towards-a-new-approach-in-the-enforcement-of-trade-and-sustainable-development-obligations/>

Chunlei Zhao, ‘Implementing and Enhancing Labour Standards through FTAs? A Critical Analysis of the Panel Report in the EU–Korea Case’ *Journal of World Trade*, Volume 56 (2022), pp

⁸ 「パネルの決定および報告書は、当事国により無条件に受諾されなければならない」と定める EU-NZ FTA 26.23 条 1 第 1 文も参照。

939-961

María J. García, 'Sanctioning Capacity in Trade and Sustainability Chapters in EU Trade Agreements: The EU-Korea Case' *Politics and Governance*, Volume 10 (2022), pp 58-67

Ji Sun Han, 'The EU-Korea Labour Dispute: A Critical Analysis of the EU's Approach' *European Foreign Affairs Review*, Volume 26 (2021), pp 531-552

濱田太郎「貿易と労働—貿易協定等における社会条項の多様化とその評価—」日本国際経済法学会年報 31 号 (2022 年) 17~40 頁

濱田太郎「国際経済法における社会条項（労働条項）—貿易自由化と人権保障—」平覚他編『国際法のフロンティア—宮崎繁樹先生追悼論文集』（2019 年）537~558 頁

以上