OUKA
Osaka University Knowledge Archive

Title	ILO強制労働条約と「従軍慰安婦」問題 : ILO条約勧告適用専門家委員会による条約違反認定の法的妥当性
Author(s)	服部, あさ子
Citation	国際公共政策研究. 1999, 3(2), p. 291-309
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/9701
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

ILO 強制労働条約と「従軍慰安婦」問題
—ILO 条約勧告適用専門家委員会による条約違反認定の法的妥当性—*

Forced Labour Convention and Japan's "Military Comfort Women"
—Evaluation of the Observations by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of ILO—*

服部あさ子**

Asako HATTORI**

Abstract

In 1996 and 1997, the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of ILO found the violation of the Forced Labour Convention (1930) by Japan on the issue of "military comfort women" during the Second World War. It may be possible to argue that the interpretation by the Committee was established after the end of the War and that it is inappropriate to apply it to this case, which happened during the War. In this article, I will examine whether such an interpretation was reasonable even during the War, and conclude that the Committee's interpretation is reasonable and Japan has been responsible to the violation.

キーワード：強制労働条約、「従軍慰安婦」、ＩＬＯ条約勧告適用専門家委員会、第二次世界大戦

Keywords：Forced Labour Convention, "comfort women", Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of ILO, World War II

* 本稿は、修士論文に加筆・修正したものである。

**大阪大学大学院国際公共政策研究科　博士後期課程

はじめに

1996年度及び97年度の二回にわたって、国際労働機関（以下、「ＩＬＯ」という）の「条約及び勧告の適用に関する専門家委員会」（以下、「条約勧告適用専門家委員会」、「専門家委員会」、又は単に「委員会」という場合がある）は、批准条約の適用状況に関する年次報告書[1]の審査結果に関する報告書（以下、「専門家委員会報告書」という）において、いわゆる「従軍慰安婦」[2]問題について日本が「強制労働に関する条約」（ＩＬＯ29号条約。1930年採択、32年発効。日本に対する効力発生は、33年11月21日。以下、「強制労働条約」又は単に「条約」という場合がある）に違反しているとする見解を示した[3]。

「慰安婦」問題に関しては、いくつかの国際法違反の可能性が指摘されているが[4]、いずれも十分にその違反が立証されたものはない。このような中で、強制労働条約は、国際的な機関において明確に違反の認定がなされた唯一の法規範である。しかしながら、この違反認定の法的妥当性についての詳細な研究は、まだほとんどなされていない。本稿では、主として専門家委員会によって示された同条約の解釈の法的妥当性の検討を通して、「慰安婦」問題に関して、日本が強制労働条約上の義務に違反しているか否かを考察する。

なお、「慰安婦」としての被害の形態には様々なものがあるが、本稿では、「慰安婦」とは、軍を含む国家機関の組織的な政策に基づいて女性達が徴集され、軍専用の「慰安所」において性的奉仕を強要され、管理された事例を指すものとし、前線において末端部隊の独断による現地女性の誘拐・強姦が行われたような事例は除くこととする[5]。また、本稿では、義務違反成立の有無の検討を中心に行い、国家及び個人の請求権の問題、並びに責任解除の問題は、末尾で簡単に触れるにとどめる。

---

1) 国際労働憲章（以下、「ＩＬＯ憲章」又は単に「憲章」という）22条により、国際労働条約（以下、「ＩＬＯ条約」という）の批准国に提出が義務づけられる報告書。

2) 「従軍慰安婦」という用語については、言葉の本来の意味と被害の実態とがかけ離れており、用語として適切ではないという見解がある。しかし、この用語が現在最も一般に使用されており、また代替しうる他の呼称も十分に確立しているとはいえないことから、本稿では「従軍慰安婦」（又は単に「慰安婦」という）という用語を「」付きで使用する。吉見義明『従軍慰安婦』（岩波新書、1995年）11頁参照。

3) *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 4 A), International Labour Conference 83rd Session 1996（以下、専門家委員会報告書は "*R.C.E.*,19XX" と略す）, p.85、及び *R.C.E.*, 1997, pp.82-84.
96年度・97年度の「意見」は、ＩＬＯのホームページ（http://www.ilo.org/）上でも公開されている。

4) 現在までに違反の可能性が指摘されているのは、次の五つの国際法規範の違反である。すなわち、婦女子売買を禁止する一連の国際条約違反、強制労働条約違反、奴隷制及び奴隷取引を禁止する国際慣習法違反、陸戦の法規慣例違反、並びに人道に対する罪の実行者を処罰する義務の懈怠である。阿部浩己『人権の国際化－国際人権法の挑戦－』（現代人文社、1998年）245頁。

5) このような事例は、中国・フィリピン・インドネシアなどの占領地で多発したといわれているが、これらは、国家機関による組織的な労働力の徴集又は私人による雇用という形態をとっておらず、強制労働条約の適用対象とはならないと考えられる。このような事例は、他の法規範（人道法など）との関係で、義務違反の有無及び救済の可能性が検討されるべきであろう。

［１］ 条約勧告適用専門家委員会の「意見」

今回の違反認定の発端は、1995年6月12日、日本の労働組合である大阪府特別英語教員組合（以下、「ＯＦＳＥＴ」という）が、国際労働事務局（以下、「ＩＬＯ事務局」又は単に「事務局」という場合がある）に対して、日本による強制労働条約違反を指摘する意見を寄せたことに始まる[6]。この情報が専門家委員会の審査において言及され[7]、1996年度、及び97年度の二回にわたって専門家委員会の「意見」が付された。これらの「意見」[8]の概要は以下のとおりである。

96年度の審査で、専門家委員会は、①強制労働条約は第二次世界大戦前及び大戦中を通して日本に対して効力を有しており、②「慰安婦」制度は同条約の違反に該当する性的奴隷制として性格付けられるべきである、と認定した[9]。

97年度の審査では、問題となる条項の詳細な解釈を示した上で、条約違反を再確認している[10]。委員会は、まず、「慰安婦」制度が強制労働条約で禁止される行為に該当することを確認し、次に、同制度が条約自身に規定のある、緊急事態における適用除外の対象となるかどうかという点に関して詳細な解釈を示した。緊急事態における適用除外を規定しているのは、２条２項(ｄ)である。同項(ｄ)では、「緊急ノ場合即チ戦争ノ場合又ハ火災、洪水、飢饉、地震、猛烈ナル流行病若ハ家畜流行病、獣類、虫類若ハ植物ノ害物ノ侵入ノ如キ災厄ノ若ハ其

---

6) ＯＦＳＥＴの利用した手続きは、ＩＬＯ憲章上の規定はないが、ＩＬＯ加盟国のいずれの労働組合又は使用者団体も、加盟国の条約違反を専門家委員会に対して申告することができるという手続きによるものであると思われる。吾郷真一「ＩＬＯと国際労働基準」世界の労働44巻４号（1994年）５頁参照。
　なお、ＯＦＳＥＴによる申告より前、95年３月に「慰安婦」問題に関して、韓国労働組合総連盟（以下、「ＦＫＴＵ」という）によって憲章24条に基づく条約違反の申立がされている。しかし、ＦＫＴＵが申立を取り下げたため、実質的な審理は何も行われなかった。*R.C.E.*, 1997, p.83 参照。

7) ＩＬＯの設定する国際労働基準の履行監視制度には様々なものがあるが、ここでの手続きは、ＩＬＯ条約批准国から提出される、批准条約の適用状況に関する年次報告書の審査手続きである。年次報告書は、条約勧告適用専門家委員会及び「条約及び勧告の適用に関する委員会」（以下、「総会委員会」という）によって審査される。最初に、全ての年次報告書が、独立の専門家で構成される専門家委員会によって、法的な視点から審査される。次に、更なる討議の必要性が認められる事例が、三者代表（政府代表・使用者代表・労働者代表）によって構成される総会委員会で討議され、委員会と当事国との対話を通じて履行状況の改善が模索される。ＩＬＯの基準監視制度について、高野雄一『国際社会における人権』（岩波書店、1977年）、ニコラス・バルティコス『国際労働基準とＩＬＯ』（三省堂、1984年）、吾郷真一『国際労働基準法－ＩＬＯと日本・アジア－』（三省堂、1997年）、及び Hector Bartolomei de la Cruz, Geraldo von Potobsky, and Lee Swepston, *The International Labor Organization: the international standards system and basic human rights*, Westview Press, 1996, 参照。

8) 「意見」は、専門家委員会の意見表明の形式の一つで、問題となる国内法や実際の適用が明白に条約に反しているという結論に達した場合に多く用いられる形式である。ただし、「意見」が付されたとしてもそれが常に違反の指摘であるとは限らず、個々の指摘の表現を考慮して判断することが必要とされる。今回の「意見」では、その表現から見ても、明確な違反の認定がなされたものと見ることができる。専門家委員会の「意見」について、横田喜三郎「ＩＬＯ条約の適用について」法政研究39巻１号（1972年）、及び吾郷・前掲書（注８）参照。

9) *R.C.E.*, 1996, p.85.

10) 専門家委員会は、条約違反の結果生じる責任の解除についても一定の示唆を示している。委員会は、強制労働条約14条及び15条に基づく、被害者に対する損害賠償及び労災補償の支払い、並びに25条に基づく責任者処罰の可能性を指摘している。*R.C.E.*, 1997, pp.82-83参照。

ノ虞アル場合及一般ニ住民ノ全部又ハ一部ノ生存又ハ幸福ヲ危殆ナラシムル一切ノ事情ニ於テ強要セラルル労務」は条約上の強制労働の定義に含まれないことを規定している。委員会の解釈によれば、①2条2項(d)に規定される緊急事態とは、列挙されている緊急事態の事例の性格から、「突然の予期しえぬ事態であって、即時の対応を要するもの」を意味する。また、②条約の適用除外条項の制限的な性格を考慮して、権限ある機関が強制労働を動員しうるのは、純粋な緊急事態の場合に限定され、さらに、③動員しうる強制労働の範囲及び目的は、事態の緊急性が真に必要とするものに限定される、という[11]。以上の解釈に照らして、委員会は、「慰安婦」制度は本条項で認められる適用除外の対象とはならないと判断した。

本稿では、専門家委員会の示したこれらの解釈の法的妥当性の検討を中心に、義務違反の成立を論証するのに必要なその他の論点についても検討し、日本が強制労働条約に違反したとみなすことが妥当であるかどうかを検討する。このため、次章以降では以下の諸点について分析を行う。すなわち、①強制労働条約の本来の目的・性格から、「慰安婦」問題に対して同条約を適用することが妥当かどうか（本稿［2］(1)）。②「慰安婦」制度が、強制労働条約の適用対象となる労働に該当するかどうか、また、「慰安婦」に対して加えられた強制が、条約上問題となる強制に該当するかどうか（本稿［2］(2)）。③最後に、戦時において同条約が日本に対して拘束力を有していたかどうか、また、「慰安婦」制度が緊急事態における適用除外の対象となるかどうか（本稿［3］）である。

［2］「慰安婦」制度に対する強制労働条約適用の妥当性

(1) 条約の目的・性格

「慰安婦」の事例への条約上の個々の規定の適用を検討する前に、強制労働条約の本来の目的・性格から、同条約を「慰安婦」の事例に適用することが適切であるかどうかという点を検討しておこう。この点に関しては、ＩＬＯ条約は、具体的な労働基準の設定を目的とするものであって、基本的人権の保障までを目的とするものではなく、性的奴隷制とされる「慰安婦」の事例への適用は不適切ではないかという疑問が呈される[12]。では、強制労働条約とは、どのような目的・性格の条約なのだろうか。

そもそも、強制労働条約は、1926年の奴隷条約を補完するものとして起草された条約である[13]。すでに、奴隷条約起草の段階において、強制労働が奴隷制類似の状態に発展しがちで

11) *R.C.E.*,1997, p.83.
12) 例えば、藍谷邦雄「戦後補償裁判とその争点」法学セミナー No.466（1993年10月）など。
13) *Forced Labour, Report and Draft Questionnaire*, International Labour Conference, 12th Session, Geneva, 1929（以下、「*Forced Labour, Report and Draft Questionnaire*, 1929」と略す）, pp.1-5 and pp.8-18.

あることが認識されており、その規制の必要性が説かれていた。この主張は、奴隷条約の前文及び５条において、強制労働の規制に関する概括的な規定として結実した。そして、国際連盟総会は、強制労働の詳細な規制についてはＩＬＯの方が適任であるという認識の下に、強制労働条約の起草をＩＬＯに一任することを決定したのである[14]。これらの経過が示すように、強制労働条約の大きな目的の一つは、奴隷的な労働形態の廃止であった。実際には、奴隷制そのものも採択当時から条約の規制対象として扱われてきている[15]。

一方、強制労働条約起草の背景には、強制労働を廃止し、資本主義経済にとってより有用な任意労働を提供する労働者を育成し、国際貿易における公正競争を確保するという経済的な視点からの考慮が大きく働いていた[16]。そのため、強制労働条約では、植民地やそれに近い発展段階の独立国において開発のためになされる労働が主な規律の対象とされている[17]。このような事実に照らすと、強制労働条約は、人権保障を目的とする条約ではなく、またその対象も開発のための労働に限定されるようにも思われる。しかしながら、条約の適用対象は、これら開発目的での植民地住民の労働に限られず、労働一般に対する普遍的なものであることが起草過程から繰り返し確認されている[18]。また、条約の目的に関しても、経済的合理性の追求に加えて、植民地住民に対する人道的配慮の必要性も認識されていた。これらの人道的配慮には、文明国の使命として、強制労働に使役される労働者の尊厳を最低限奴隷以上のものとして尊重する必要があるとの認識が含まれていた[19]。

このように見てくると、強制労働条約の主要な目的が、国際貿易における公正競争の確保のための労働条件の保障にあったという事実は無視しえず、また同条約が厳密に現代的意味での人権保障の概念に基づいて起草された条約ではないとしても[20]、同時に同条約が、狭い意味での労働条件の保障のみにとどまらず、奴隷制類似の労働形態を廃止し、労働者に対する人道的待遇を最低限保障しようとするものであったこともまた事実であるといえる。従っ

14) *Forced Labour*, Report I, International Labour Conference, 14th Session, Geneva, 1930（以下、「*Forced Labour*, Report I」と略す）, pp.1-3.

15) 奴隷制残存の有無が問われた事例として、リベリア（*R.C.E.*, 1935など）、モーリタニア（*R.C.E.*, 1985など）などがある。

16) *Forced Labour*, Report I, 1930. また、条約起草のための第二次討議（本稿（注59）参照）の際の、ギリシャ政府代表の発言など。*Record of Proceedings*, International Labour Conference, 14th Session, Geneva, 1930（以下、「*R.P.*, 19XX」と略す）, pp.279-280.

17) バルティコス・前掲書（注７）135頁。

18) *Forced Labour*, Report I, 1930, p.121, *R.P.*, 1930, p.269 など。

19) *Forced Labour*, *Report and Draft Questionnaire*, 1929, pp.230-255 参照。ここでは、有力な識者の見解として、強制労働の与える社会的な影響についての指摘が紹介されている。それらの指摘では、強制労働のもたらす悪影響として、劣悪な労働条件による健康被害や、奴隷的隷従を強いられることによる心理的悪影響（屈辱感・生きる意思の喪失など）を原因とする自殺率の上昇などへの言及があり、これらの悪影響の結果、植民地において人口の激減が生じていることに対処する必要性が説かれている。

また、第二次討議の際にも、複数の代表によって人道的な視点への言及がなされている。*R.P.*,1930, pp.269-295 参照。

20) 強制労働条約の起草時に認識されていた人道的配慮とは、専ら文明国の非文明地域の住民に対する恩恵又は責務として認識されている点で価値的な限界があり、現代的な意味での人権概念とは異なる。

て、「慰安婦」の事例に対しても、本条約の規制が及ぶと考えることは不適切ではない。

（2） 条約の規律の対象

① 条約の規律対象となる行為

次に、条約上の義務違反を構成する行為はどのようなものであるかを確認しておこう。強制労働条約は強制労働の廃止を目的とする条約である。しかし、完全廃止までの経過期間中は、公的目的で、条約上の条件や保障に従うことを条件に、例外的措置として使役される強制労働のみが許容される。（1条1・2項）

条約の規律対象となるのは、特別の宣言のない限り[21]、非本土地域を含む批准国の管轄の及ぶ全領域における（26条1項）、全ての人に対して課される強制労働（2条1項）である。ただし、2条2項で規定される一定の労働は条約でいう「強制労働」には含まれない。また強制労働を動員しうるのは権限を有する公的機関のみであり、私人による強制労働の使役は許されず、公的機関が私人の利益のための強制労働を課すことも、それを許可することも許されない（4条）。さらに、条約の国内的な適用に関し、批准国は、強制労働の使役を規律する完全かつ詳細な規則を公布し（23条1項）、それらの規則の厳格な実施を確保するための措置をとり（24条）、違反者が刑事犯として処罰されることを確保する義務を負う（25条）。

従って、条約違反が成立するのは、2条2項で規定される一定の労働の場合を除き、権限を有する機関（本国又は植民地政府）が①条約上の条件及び保障に従うことなく労働を強制した場合、②私人に強制労働の使役を許可し、もしくは私人のための労働を強制した場合、又は③条約適用上必要な立法的・行政的・司法的対応をとらなかった場合である。

② 「労働」概念

次に、問題となる行為が、強制労働条約上の強制労働の概念に該当するかどうかが確認されなければならない。本項及び次項では、強制労働条約の規律の対象となる労働の態様、及び強制の態様にどのようなものが含まれるのかを検討する。

強制労働条約では、強制労働の概念は、「或者ガ処罰ノ脅威ノ下ニ強要セラレ且右ノ者ガ自ラ任意ニ申出デタルニ非ザル一切ノ労務」をいう（2条1項）。この定義において、強制労働条約における労働の概念は、「労務（work or service[22]）」と表現されている。

強制労働条約上の「労務」とは、通常、第三者のために提供されるであろう人間の行為一般を指し、また労務の提供者と当該労務を強制する者との関係にはあらゆる形態のものが含

21) 日本は、植民地に対する条約適用の留保に関する宣言を行っていない。

22) 起草過程において、"service" とは一般に "work" という語で認識されている行為に当てはまらない "labour" であると了解されている。*Forced Labour*, Report I, 1930, p.135.従って、"work or service" という文言は、労働の定義を広く一般化するために用いられたものとみることができる。

まれる、とされる[23]。ただし、一定の労働は条約の規制の対象とならない。適用対象から除外される労働とは、２条２項(ａ)～(ｅ)で規定されている、(ａ)純然たる軍事的性質をもつ兵役、(ｂ)通常の公民としての義務、(ｃ)刑務所労働、(ｄ)緊急事態における労務、及び(ｅ)軽易な地域的労働である。従って、第三者のためになされる一定の行為の提供が求められており、条約の規定上適用除外の対象となる労働でない場合には、当該行為は、原則として条約の適用対象となる労働とみなされるのである[24]。この解釈は、現在とられている解釈である。しかし、条約起草の段階から「労務」の概念が広く労働一般を含むものとされていることに鑑みれば[25]、条約採択当時でもこのような解釈をとることは、不合理ではないといえる。では、このような解釈を適用した場合に、性的搾取が、当時においても条約の対象とされたといえるであろうか[26]。

確かに、性的搾取が強制労働条約の対象となるということを直接示すような事実は、条約の文言、起草過程での議論、並びに戦前の国家実行及びＩＬＯの実行などからは見出せない。しかしながら、「慰安婦」制度の実施に対する日本軍及び日本政府の対応を見る限り[27]、日本軍及び日本政府は、「慰安婦」の徴集・管理・性的奉仕の強要などを、誘拐・強姦等の犯罪行為と認識して行っていたのではなく、国家政策の遂行のため、すなわち公的目的での「慰安婦」の雇用又は徴用として認識していたと見ることができる[28]。また、「軍慰安所」では「慰安婦」に対して形式上賃金が支払われており[29]、その点でも、日本軍が当時、軍又は「慰安所」業者と「慰安婦」との関係を一定の雇用・徴用関係にあると認識していたといえる[30]。

---

23) H.G. de la Cruz, G.Potobsky, L.Swepston, *supra*. note no.7, p136. ここでいう労務関係は、事実上のものであるか法律上のものであるか、恒常的なものであるか一時的なものであるか、明示に合意されたものであるか黙示に合意されたものであるかを問わない、という。*Ibid.*

24) ただし、義務教育の一環としての労働、義務的な職業訓練、及び土地所有者に課せられる一定の義務的労働（所有地内にあり、所有者が直接の利益を得ている灌漑施設の維持など）は強制労働条約の適用対象となる労働には含まれないとする解釈が、委員会の審査を通して確立されてきている。*General Survey of the Reports relating to the Forced Labour Convention, 1930 (No.29), and the Abolition of Forced labour Convention, 1957 (No.105)*, Report III (Part 4B), Report on the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Article 19, 22 and 35 of the Constitution)-Volume B, 1979（以下、一般調査報告書を「*R.C.E.*, general survey of 19XX」と略す), para 20 and 22.

これらの労働は、第三者のためにではなく自らのためにする行為とみなすことができることから、例外的取り扱いというよりは、性質上労務概念に含まれないものと見ることができよう。

25) 本稿（注18、22）参照。

26) 今回の専門家委員会の審査に対し、日本政府は、事実関係についての委員会の判断が、ＯＦＳＥＴから提出された情報のみに基づいており不公正であると批判している。*R.C.E.*, 1997, p.83. この点を考慮して、本稿では、原則として、日本政府及び日本の裁判所によって認定された事実によることとする。

27) 関釜元慰安婦訴訟第一審判決（山口地裁下関支部 平10.4.27 判決）判例時報1642号、27-28頁、吉見・前掲書（注２）など参照。本判決は、元「慰安婦」関連の訴訟では初の司法判断である。

28) このような分析は、当時の軍の認識自体が妥当であったこと、又は「慰安婦」制度の実態が重大な人権侵害ではなかったことを意味するものではない。

29) 吉見・前掲書（注２）145-148頁参照。ただし、賃金が「慰安婦」の手に渡らなかった場合も多いようである。

30) 当時、日本には公娼性が存在した。当時の公娼制は貸座敷の形がとられており、そこでは、形式上、娼妓稼業は自由意思に基づくものであり、常に廃業の自由が保障されており、また貸座敷業者と娼妓の関係は雇用関係ではないとされた。しかしながら、軍専用「慰安所」においては、通常の公娼制に適用される法規（廃業の自由の保障を含む）の適用が排除されており、ここでの「慰安」行為は、形の上でも自由意思に基づく自営業という形ではなくなっている。以上について、小野沢あかね「国際連盟における婦人及び児童売買禁止問題と日本の売春問題－1920年

従って、「慰安婦」制度は、その具体的な行為の内容・性質に関わらず、それが外見上労務の提供者の徴用・雇用という形式をとっている限りにおいて、強制労働条約の規律対象となる労務関係とみなすことができよう。

③ 「強制」概念

強制労働条約における強制労働概念のもう一つの構成要素は、労働の「強制」である。強制労働条約2条1項によれば、強制とは、「処罰ノ脅威ノ下ニ強要セラレ」かつ「自ラ任意ニ申出デタルニ非ザル」こととされる。ここでいう「処罰（penalty）」とは、刑法上の刑罰に限られず特権や権利の剝奪も含まれるが[31]、法律によって規定されたもののみが含まれる。これは、条約の主たる規律対象が、法に基づいて強制される労働だからである。しかし、これは、法律に根拠を持たない強制を許す趣旨のものではなく、法律によらない労働の強制は、条約25条により刑事犯罪として処罰することが締約国の義務とされる[32]。「慰安婦」の徴集・管理は、軍及び政府内部での組織的な政策決定の結果実施され、様々な形で指示・管理がなされている[33]。しかし、「慰安婦」の徴集・管理は法に基づいてなされたものではなく[34]、また条約に規定された労働基準を「慰安婦」に対して保障する国内法も存在しなかった[35]。従って、「慰安婦」の徴集・管理の際の強制が問題になるとすれば、それは条約上許容される、立法に基づく強制としてではなく、法律によらない違法な強制として問題となることとなる。日本政府は、1993年の内閣官房長官談話（以下、「官房長官談話」という）において、「慰安婦」の募集、移送、管理等に関して強制があったことを認め、また、官憲等の直接・間接の関与についてもこれを認めた[36]。日本政府が認めた「強制」とは、徴集の際の強制として、仕事の内容を偽って騙すなどの詐欺及び植民地統治下での軍の間接的な威圧の下での強圧、また管理の際の強制として、自由行動の制限などである[37]。それでは、このような強制は、強制労働条約上許されない強制の態様に含まれるのだろうか。

この点に関しては、1950年代に専門家委員会の審査で問題とされたリベリアの事例が参考になる[38]。この事例で問題とされたのは、1940年に報告のあったリベリア刑法64条の規定である。同条文では、権限のない者が暴力若しくは詐欺によって人を拉致し、他人の管理もし

代を中心として－」総合研究 No.3（津田塾大学国際関係研究所、1995年）、早川紀代「公娼制とその周辺－東京府を中心に－」戦争責任研究17号（1997年）参照。

31) *R.P.*, 1930, p.691.

32) *Forced Labour*, Report I, 1930, pp.136-137.

33) 山口地裁判決（注27）参照。

34) 「『談話』当時の官房長官 河野洋平氏に聞く」朝日新聞1997年3月31日朝刊16面参照。

35) 本稿（注30）参照。ただし、軍指定ではあるが一般人も利用する「慰安所」に関しては、公娼制に適用される法規が適用されたようである。早川・前掲論文（注30）58-59頁参照。

36) 「慰安婦関係調査結果発表に関する内閣官房長官談話1993年8月4日（全文）」朝日新聞1997年3月31日朝刊16面。

37) 朝日新聞・前掲記事（注34）参照。

38) *R.C.E.*, 1951, *R.C.E.*, 1954, *R.C.E.*, 1955, *R.C.E.*, 1956, *R.C.E.*, 1957 参照。

くは権能の下に引き渡すこと、又は人を拘留もしくは拘束することを奴隷取引として処罰の対象としていた[39]。この規定に関し専門家委員会は、条文の適用対象が限定されすぎていて、強制労働強要の処罰が含まれるのかどうかが不明確である点を問題としている[40]。この指摘に従えば、当該規定が強制労働の強要に対しても適用されるのでなければ、条約義務の履行としては不十分とされるのであるから、当該規定で禁止されている行為は、当然、強制労働条約上違法とされる行為ということになる。これに対しリベリアは、当該規定は強制労働に対しても適用されるものとして解釈されてきていると回答している[41]。従って、リベリア政府も、当該条文上禁止される行為を、強制労働条約上違法な強制の態様と認識していたといえる。この事例が問題とされたのは1950年代に入ってからである。しかしこれには、当該刑法について1940年の年次報告書で言及して以来、1954年に至るまで、リベリアが十分な情報を提供しなかったために専門家委員会が審査できなかったという事情がある。1940年の時点で、当該刑法が違法な強制労働強要に対する処罰規定として報告されていることから、上記のような解釈は第二次大戦当時においてもとられていたと見ることができる。以上のことより、「慰安婦」に対する強制は、当時でも条約上違法とされる強制の態様とみなされていたといえる。

以上より、「慰安婦」と、日本軍又は「慰安所」業者との関係は、強制労働条約の対象となる労務関係にあり、また、徴集の際の詐欺及び管理の際の自由の制限などの強制が、強制労働条約上違法な強制とみなされるとする解釈は、「慰安婦」制度が存在した当時においても成り立ちえたということができる。従って、「慰安婦」制度が、次章で検討する緊急事態における適用除外の対象とならない限り、日本軍及び日本政府は、違法な強制の事実を知りながらこれを黙認し、又は自らが徴集・管理の過程で違法な強制を行ったという点で、条約に違反したということができる。

［3］ 戦時における強制労働条約適用の可否

（1） 戦時における条約の効力

次に、「慰安婦」制度が存在した時点、すなわち日本が戦争状態[42]にあった期間において、

39) *R.C.E.*, 1956, p.50
40) *Ibid.*
41) *Ibid.* 1954年の国際労働総会におけるリベリア政府代表の発言。
42) 本稿で、戦時又は戦争状態というときは、明示又は黙示の戦意の表明に始まり、講和によって終了するまでの期間における状態を指すものとする。強制労働条約批准国が戦争状態であった期間については、表１（本稿301頁）参照。表１では、戦時への移行の時点は、原則として宣戦布告の時点とし、それ以外の場合については、個々に注を付して戦意の表明とみなされる行為を示した。

強制労働条約が適用可能であったかどうかという点について検討する。まず本節では、平時において締結された条約である強制労働条約が、戦時においてもなお効力を有するかどうかという点について考察する。

平時に締結された条約の戦時における効力の問題は、一般には明確な結論は出されていない[43]。第二次大戦時の国家実行では、一般に、多数国間条約は戦争中停止されただけで、その効力は継続又は戦後に復活するものとみなされたといわれる[44]。しかしながら、それだけでは、国際法上の一般理論としてこのような慣行が確立したとはいえない。では、ＩＬＯ条約に特定した場合、その戦時中における効力はどのように理解されてきたのであろうか。

ＩＬＯ条約一般に関しては、1945年にＩＬＯ条約の戦時における効力についての事務局の見解が示されている。その見解によれば、ＩＬＯ条約上の義務は、紛争当事国間であっても、戦争状態の発生によって当然に廃棄されることはない。ただし、条約上の義務の多く（「全て」ではない。筆者注）は、紛争当事国間において戦争の期間中停止される。また、紛争当事国は同盟国、中立国及びＩＬＯとの関係において義務の履行を免除される場合がある、という。この見解は、ＩＬＯにおいては一般に承認されたものとして扱われている[45]。

上記のような事務局の解釈は、第二次大戦中のＩＬＯ条約批准国の実行によっても裏付けられる。1939年から1945年の期間を対象とする年次報告書は33カ国から提出されているが、このうち、自国が戦争状態にあった期間も対象とする報告書を提出している国が22カ国ある[46]（表１参照）。また、年次報告書は提出できなかったものの、他の形で適用状況に関する情報を提供している国が４カ国[47]ある。このように多くのＩＬＯ加盟国が、戦時下においても自国におけるＩＬＯ条約の適用状況を報告していたという事実は、各国が、戦時においてもＩＬＯ条約を有効なものと認識していたことを示しているといえるのではないか[48]。

具体的な事例を挙げると、1944年に事務局が提出した条約の適用に関する報告書[49]によれ

---

43) 金東勲・芹田健太郎・藤田久一『ホーンブック国際法 再改訂版』（北樹出版、1998年）241頁。

44) 同上。

45) *The International Labour Code*, Vol.I: Code, 1951, International Labour Office, Geneva, 1952, pp.XCVI-XCVII.

46) 戦時中の期間に関する報告書が、戦後に提出されたものを含む。

47) ギリシャ、オランダ、チェコスロバキア、及びデンマークの４カ国。*Reports on the Application of Conventions* (Article 22 of the Constitution), Report VI, International Labour Conference, 26th Session, Montreal, 1944（以下、条約の適用に関する報告書を「*R.A.C.*,19XX」と略す）, p.6及び *R.A.C.*,1945, p.4参照。

48) 批准条約の適用状況に関する年次報告書の提出義務は、個々の条約上の義務ではなく、ＩＬＯ憲章22条に基づく義務である。従って、報告書提出義務を履行していること自体は、批准条約上の義務の履行を意味するものではない。しかしながら、報告書は批准条約の規定を実施するためにとった措置について報告をするものであり、また、理事会が要請する様式に従って、理事会が要請する細目についての記述がなければならない（憲章22条）。報告を求められる事項には、「条約の規定を適用する立法の一覧」、「その下で条約の条項が適用される国内法の条項」、「条約の一般的な適用状況の評価」、「国内裁判所の判決」などの項目があり、それぞれの項目に対する回答が寄せられる。1939年から45年の期間を対象とする報告書には、各項目について実施された国内的措置が報告されているものと、自国領域内に強制労働の事実は存在しない旨を報告しているものがある。このような内容の報告書は、（実際に、義務が履行されているかどうかは別として）、批准条約上の義務を履行しているとの国家意思の表明とみなすことができる。

（表１）

第二次大戦中の年次報告書提出状況

国名	参戦年	提出された報告書の対象期間						
		1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
イギリス	1939年	■	■	■	■	■	■	■
カナダ	1939年	■	■	■	■	■	■	■
南アフリカ連邦	1939年	■	■	■	■	■	■	■
キューバ	1940年	▒	■	■	■	■	■	■
ベルギー	1940年[1]	▒	■	■	■	■	■	■
アメリカ合衆国	1941年[2]	▒	▒	■	■	■	■	■
ギリシャ	1940年[3]	▒	■	■	■	■	■	■
メキシコ	1942年	▒	▒	▒	■	■	■	■
オーストラリア	1939年	■	■	■	■	■	■	■
ニュージーランド	1939年	■	■	■	■	■	■	
中国	1941年[4]		▒	■	■	■		
ブラジル	1942年				■	■		
イタリア	1940年[5]						■	■
イラク	1943年						■	■
オランダ	1940年						■	■
デンマーク	1940年[6]						■	■
ノルウェー	1940年[7]						■	■
ハンガリー	1941年						■	■
ブルガリア	1941年[8]						■	■
フィンランド	1939年[9]	■	■	■	■	■	■	■
チリ	1945年(2月)	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
トルコ	1945年(2月)					▒	▒	■
ポルトガル	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
ベネズエラ	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
スウェーデン	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
スイス	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
ウルグアイ	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
アイルランド	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
アルゼンチン	参戦せず	▒	▒	▒	▒	▒		
リベリア	1944年	▒	▒	▒	▒	▒		
エジプト	1945年[10]		▒	▒	▒	▒		
コロンビア	1943年	▒	▒	▒	▒			
スペイン	参戦せず						▒	■

（参戦年月日：注のない限り宣戦布告の年月日）
（報告書の対象期間：1939年～1945年９月）
▒：提出された報告書の対象期間
■：報告書が提出されており、かつ批准国が戦争状態にあった期間
（注）
１ベルギー　：中立を維持していたが、40年にドイツの侵攻を受け占領下に置かれた。
２アメリカ合衆国：40年に宣戦布告することなくドイツとの海戦に入った。41年には対日宣戦布告。
３ギリシャ　：40年のイタリア軍のギリシャ侵攻を受け、ギリシャ軍とイタリア軍は交戦状態に入った。41年にはドイツが対ギリシャ宣戦布告、占領。
４中国　：37年日中間の武力紛争開始。しかし両国とも戦争状態への移行を認めず。41年に中国は連合国として対日宣戦。
５イタリア　：40年に対仏・英宣戦布告して参戦するが、敗退。43年に連合国軍との休戦協定に調印し、同年対独宣戦布告。
６デンマーク　：中立を維持していたが、40年にドイツの侵攻を受け占領下に置かれる。
７ノルウェー　：中立を維持していたが、40年にドイツの侵攻を受け占領下に置かれる。
８ブルガリア　：41年対英・対米宣戦布告。44年連合軍と休戦協定締結、同時に対枢軸国参戦。
９フィンランド　：39年にソ連がフィンランドに侵攻。40年にソ連・フィンランド講和条約調印。41年に再度フィンランドはソ連と戦争状態にあることを宣言また、イギルスが対フィンランド宣戦布告。44年ソ連・フィンランド休戦協定締結。対連合国平和条約締結は47年。
10エジプト　：40～42年にイタリア、ドイツの侵攻を受けるが非交戦国としての立場を維持。対枢軸国参戦は45年。
出典：報告書の提出状況に関しては、1944年から46年までの年次報告書提出状況一覧から作成。
（*R.A.C.*, 1944, *R.A.C.*, 1945, *R.A.C.*, 1946参照）

ば、ギリシャは1940年からイタリアとの間で交戦状態にあったが、1941年にドイツによる侵攻・占領を受ける直前までの批准条約の適用状況を報告しており、占領を受ける時点までは、ギリシャにおいてＩＬＯ条約は完全に適用されていたと明言している[50]。また、オランダは、本国が1940年にドイツの侵攻を受け、占領下に置かれているが、1941、42、及び44年の三回にわたって、日本の侵攻を受ける時点までの蘭領東インドへの批准条約の適用に関する詳細な報告書を提出している[51]。これらの国は、自国が他国との戦争状態に入った後も、少なくとも適用対象となる領域が占領を受けるまでは、当該領域に対してＩＬＯ条約が適用されるものと認識していたといえる。

さらに同報告書によれば、チェコスロバキアは、ドイツ占領軍によってなされた法改正はＩＬＯ条約に違反するとする報告を寄せている[52]。また、1945年の条約の適用に関する報告書[53]によれば、同様にドイツの占領を受けたデンマーク政府は、チェコスロバキアとは逆に、占領期間中もデンマークによって批准されたＩＬＯ条約の主要な原則は遵守されたとする書簡を事務局宛に提出している[54]。また、1946年の専門家委員会報告書によれば、デンマーク以外にも、ベルギー、ルクセンブルグ及びオランダが、自国の行政府は、敵国の占領下においても、批准したＩＬＯ条約の規定を有効なものとして維持しようとしたと述べている[55]。これらの実行から、上記の各国は、占領下においてさえもＩＬＯ条約が完全に拘束力を失うとは認識していなかったと考えられる。

これらの複数の国家実行は、当時、少なくとも戦時への移行という事実だけでは、ＩＬＯ条約の効力は失われないとの認識が存在していたことを示し、前述した事務局の解釈を裏付けるものといえよう。以上より、ＩＬＯ条約一般に関しては、戦時においても原則としてその効力を維持し、一定の範囲でその適用が停止されるにとどまると認識されていたと結論づけることができる。では、このことは強制労働条約に限ってみても妥当するであろうか。

強制労働条約は２条２項(ｄ)で、緊急事態における労働を、条約の適用対象から除外することを規定しており、緊急事態の例示として、自然災害の場合などと並んで「戦争ノ場合」を明文で規定している。このような規定は、戦争の発生が条約自身を当然に無効とすると考えられていたならば不必要なはずである。従って、この規定が実質的な意味をもつためには、

49) *R.A.C.*, 1944.「条約の適用に関する報告書」には、年次報告書の提出状況及び各国の報告書の要旨が示されている。

50) *R.A.C.*, 1944, p.6及び本稿表１参照。ここでＩＬＯに報告しているのは亡命政府であると思われる。以下、オランダ、チェコスロバキアの事例においても、報告しているのは各々の亡命政府であると思われる。『ブリタニカ国際大百科事典』12巻240頁、並びに３巻489頁及び610-611頁参照。

51) *R.A.C.*, 1944, p.6. 1944年報告書には提出された報告の具体的な内容は示されていないが、後の報告書から、後述する本稿（注67）で示した内容と同様のものであったと推定できる。

52) *R.A.C.*, 1944, p.6.

53) *R.A.C.*, 1945.

54) *R.A.C.*, 1945, p.4. 書簡の日付（1945年７月12日）から、書簡を提出したのはドイツからの解放後に成立した内閣であると考えられる。『ブリタニカ国際大百科事典』14巻、57頁参照。

55) *R.C.E.*, 1946, p.5.

強制労働条約は平時法であるから戦時には当然に無効となるというのではなく、条約自身の条項で規定された場合に、当該規定の許す範囲に限って、適用が除外されると解釈するのが自然であるように思われる。その一方で、このような解釈に対しては、「戦争ノ場合」には条約は当然に効力を失うとの認識があったが、他の緊急事態の事例を列挙する際に、誤解を避けるため、念のために列挙に加えただけではないかという疑問も呈されよう。

確かに、２条２項(ｄ)起草の初期の段階では、上記のような認識が妥当していたといえる。条約草案[56]では、現在の２条２項に規定される労働のうち、兵役、通常の公民としての義務、刑務所労働の三つが、条約でいう強制労働の定義に含まれない労働という位置づけであったのに対し（条約草案では２条)、緊急事態における労働及び軽易な地域的労働は、条約の適用範囲外に置かれる労働として別条項（条約草案では４条）で規定されていた[57]。このような位置づけは、兵役や刑務所労働などが、その実質的内容が適用除外を認められる根拠（国防・刑の執行など）に合致している場合にのみ、適用除外が認められるとされていたことと比較すると[58]、緊急事態の労働及び軽易な地域的労働が、そもそも、条約の効力の及ばない分野として認識されていたことを示しているといえよう。しかし、条約採択のための第二次討議[59]の際に、強制労働委員会[60]の討議で、条約の適用除外に関する規定が、二つの条項に分散しているのは好ましくないとして４条が２条に統合され、全ての場合が強制労働の定義に含まれない労働という位置づけになった[61]。このことはすなわち、緊急事態における労働も、条約の効力の範囲外ではなく、当該労働の実質的内容が適用除外の趣旨に合致する場合にのみ条約の適用を免れるものという位置づけになったものと理解できるのではなかろうか。

さらに、1946年の専門家委員会報告書では、批准国に対して、強制労働条約に関する、戦時中の実行についての情報提供が求められている。その際に委員会は、戦時中にとられた措置が報告されていないことを指摘し、批准国は、条約２条２項(ｄ)の規定からすると、戦時中の労働は条約上の強制労働の定義には含まれないのであるから、労働の強制がなされた場合でも条約の停止等はなかったと主張し得るかもしれないが、そうであってもなお、戦時中の労働の強制について報告がなされるべきであるとの見解を示している[62]。このことは、当時の専門家委員会の認識が、戦時において労働の強制が許容されるとすれば、それは条約の

56) *R.P.*, 1930, pp.671-684.
57) *R.P.*, 1930, p.694.
58) これらの労働は、形式的に兵役法や刑法上の刑の執行としてなされているというだけで条約の適用除外が認められるのではなく、それらの労働が純粋に軍事的性質の労働であること（兵役）が求められたり、私人の管理に委ねられないこと（刑務所労働）などが求められている。強制労働条約２条２項(ａ)及び(ｃ)参照。
59) ＩＬＯ条約は、通常、二回の総会での討議を経て採択される（二重審議手続)。二回目の総会で加盟国の合意が得られれば採択される。一回目の総会での討議を第一次討議、二回目の総会での討議を第二次討議という。ＩＬＯ条約の採択手続きについて吾郷・前掲書（注７）参照。
60) 強制労働条約起草のために設置された委員会。
61) *R.P.*, 1930, p.694.
62) *R.C.E.*, 1946, pp.5-6. 同様の見解は、47年の専門家委員会報告書でも繰り返し述べられている。

規定を適用した結果として正当化されるのであり、そのような正当化が認められるかどうかは慎重に判断されるべきだというものであったことを示している。

また、第二次大戦中の国家実行を見てみると、戦時中を通して提出された年次報告書には、強制労働条約の適用に関する報告も多数含まれていた。従って、これらの国は、戦時においても強制労働条約が当然に廃棄されるものとは認識していなかったということができる。

以上の考察から、強制労働条約の場合も他のＩＬＯ条約と同様に、戦争の開始によっても当然に廃棄されることはなく、戦時中も原則としてその効力は継続する、さらに、条約の適用除外は条約上の規定に基づいて認められると認識されていたということができる。従って、以下の節では、条約上の規定によって強制労働条約の適用除外が認められるのはどのような範囲であるのかについて検討し、最後に「慰安婦」制度が当該条約の適用除外の対象となるかどうかを考察する。

（2） 適用除外条項適用の可能性

強制労働条約では、２条２項で、五つの場合に同条約の適用が除外されると規定している。ここで問題となるのは、同項(ｄ)でいう、「緊急ノ場合即チ戦争ノ場合（中略）ニ於テ強要セラルル労務」に対する条約の適用除外が、どの範囲で認められるかという点である。

先に述べたように、この点に関して、専門家委員会は、97年度の審査において次のような解釈を示した。すなわち２条２項(ｄ)は、列挙事例に該当すればいかなる労働の強制をも認容するという趣旨のものではなく、①(ｄ)でいう緊急事態とは、列挙された緊急事態の性格から、「突然の予期しえぬ事態であって、即時の対応を要するもの」を意味する、②強制労働を動員しうるのは純粋な緊急事態の場合に限定される、さらに、③純粋な緊急事態における動員の際も、動員しうる強制労働の範囲及び目的は、事態の緊急性が真に必要とするものに限定される、というのである。それでは、このような解釈は、「慰安婦」制度の存在した当時からとりえた解釈であるといえるだろうか。以下、それぞれの基準毎に検討する。

まず、解釈基準の①について検討する。専門家委員会の示した三つの解釈基準は、強制労働条約に関する1968年の一般調査報告書[63]において定式化されたものである。この報告書において専門家委員会は、解釈基準の①の根拠を条約起草過程に求めている。起草過程では、フランス政府が、緊急事態の事例の列挙を削除すべきであると主張したのに対して、事務局は、「列挙は限定的なものではないが、条約からの適用除外を認められる緊急事態の性質が制限的な性格のものであることを示すために必要である」とする見解を示している[64]。すなわ

63) *R.C.E.*, general survey of 1968. 強制労働条約に関しては、採択以来、四回の一般調査が行われている。一般調査につき、パルティコス・前掲書（注７）、H.G.de la Cruz, G.Potobsky, L.Swepston, *supra*. note no.7 参照。
64) *Forced Labour*, Report I, 1930, pp.142-143.

（表２）

強制労働条約（29号条約）に関する年次報告書提出状況［1939-1945］								
批准国	批准年	年次報告書によって適用状況が報告された期間						
		1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
オーストラリア（植民地）[1]	1932年	■	■	■	■	■	■	■
フィンランド	1936年	■	■	■	■	■	■	■
イギリス	1931年	■	■	■	■	■	■	■
イギリス（植民地）		■	■	■	■	■	■	
ニュージーランド	1938年	■	■	■	■	■	■	■
メキシコ	1934年	▒	▒	▒	■	■	■	■
ベルギー	1944年						■	■
ブルガリア	1932年						■	■
デンマーク	1932年						■	■
イタリア	1934年						■	■
オランダ	1933年						■	■
オランダ（植民地）		▒	▒					
チリ	1933年	▒	▒	▒	▒	▒	▒	■
アイルランド	1931年	▒	▒	▒	▒	▒	▒	▒
スウェーデン	1931年	▒	▒	▒	▒	▒	▒	▒
スイス	1940年		▒	▒	▒	▒	▒	▒
リベリア	1931年	▒	▒	▒	▒	▒		
スペイン	1932年						▒	▒
ニカラグア	1934年							
日本	1932年							
ノルウェー	1932年							
フランス	1937年							
ベネズエラ	1944年							
ユーゴスラビア	1933年							

（報告書の対象期間：1939年～1945年９月）
▒：提出された報告書の対象期間
■：報告書が提出されており、かつ批准国が戦争状態にあった期間
（注）
１ニューギニア、ナウル、ノーフォーク諸島に関する報告のみ
出典：報告書の提出状況に関しては、1944年から46年までの年次報告書提出状況一覧から作成。戦争状態の有無については表１参照。
（*R.A.C.*, 1944, *R.A.C.*, 1945, *R.A.C.*, 1946 参照）

ち、適用除外が認められる緊急事態は一定の範囲のものに限定され、その範囲は列挙された事例の性質によって示される、というのである。最終的にこの見解が容れられて、緊急事態の列挙が条文上に残されることとなった。

専門家委員会は、上記の事務局の見解を引いて、（ｄ）が列挙する諸事例から示される緊急事態の性質を、「突然の予期しえぬ事態であって、即時の対応を要するもの」であると定式化し、このような性質を有さない事態は、条約の適用除外が認められる緊急事態とはみなされないとしているのである。従って、一応、解釈基準の①は、条約起草の段階からとられていた解釈であるとみることができる。

また、解釈基準の②に関しては、そもそも条約上許容される強制労働自体、「現ニ又ハ急迫

ニ必要ナル」場合にのみ認められるのであるから（9条(b)）、条約の適用の除外が「純粋な緊急事態の場合にのみ認められる」とするのは、条約上当然の要請であろう。

しかしながら、これらの解釈基準だけでは、戦時における適用除外の制限を根拠づけることはできないようにも思われる。なぜなら、「戦争ノ場合」は、すでに列挙されている緊急事態の事例に含まれていることから、戦時でありさえすれば「突然の予期しえぬ事態であって、即時の対応を要するもの」という要件を満たし、その下での強制労働の動員は一切制限されない、という解釈も成り立ちうるからである[65]。この点に関して、当時の条約批准国の実行は、どのようなものであったのだろうか。

1939年から1945年の期間における強制労働条約の適用状況に関して、1945年までに同条約を批准した22カ国のうち、16カ国が年次報告書を提出している[66]。このうち、提出された報告書の対象となった期間に戦争状態にあった国は11カ国である（表2参照）。

具体的に、戦時中に条約適用のための措置がとられた例として、1941年に蘭領東インド[67]、1942年に英領ナイジェリア[68]で、それぞれ一件ずつ国内立法が報告されている。また、ベルギーは1944年に強制労働条約を批准しており、その適用状況について、ベルギー領コンゴ及びルワンダ・ウルンディでは、強制労働条約は批准と同時に、即時かつ完全に実施されることとなったと報告している[69]。その他にも、英領シエラ・レオネと英領ゴールド・コーストで、1939年から1945年までの期間に、違法な強制労働の使役に対する有罪判決が下されたことが報告されている[70]。これらの国家実行は、各国が、単に戦争状態にあるというだけでは、全ての労働が条約の適用対象から除外されるわけではなく、戦時においてもなお、強制労働条約が自国に対して適用されると認識していたことを示している。もちろん、第二次大戦中には、条約の適用除外の事例に相当するような措置がとられた事例は数多く存在し[71]、上記の諸実行も、戦時であっても適用除外が認められない場合の範囲を示すものではない。では、

65) 日本政府は、このような解釈をとっているようである。1994年の参議院外務委員会での答弁で、政府委員が、戦争の場合には2条2項(d)の規定により、私人による強制労働も含め、強制条約が適用されないとの見解を示している。第129回国会参議院外務委員会会議録第4号10頁参照。

66) 戦時中の期間に関する報告書が、戦後に提出されたものを含む。

67) *R.A.C.*,1945, p.48. 道路租税法の制定。同法は、蘭領東インドに存在した、"heerendiensten" という制度（公共目的での強制労働の動員を認める制度 *R.P.*, 1935, p.254 参照）を廃止し、代わりに租税を課すことを定めたものである。同法は1941年に採択され、1942年に発効の予定であったが、日本軍の占領を受けたため実際には施行されなかった。*R.A.C.*, 1945, p.48, and *R.C.E.*, 1948, p.24.

68) *R.A.C.*,1945, p.48. 修正強制労働法の制定。同法は、労働者に対する補償を全ての形態の強制労働に拡大する趣旨のものである。*Ibid.*

69) *R.A.C.*, 1946, p.85 及び本稿表1参照。ベルギーは、強制労働条約の植民地への適用に関して一定の留保を付して批准しているが、2条2項(d)には留保を付していない。

70) *R.A.C.*, 1945, p.48, *R.A.C.*, 1946, p.89 参照。シエラ・レオネに関しては、法によって定められている一定の労働に従事しなかったことに対する有罪判決も複数下されていることが報告されている。これは、強制労働条約1条2項で「経過期間中公ノ目的ノ為ニノミ且例外ノ措置トシテ」許容される強制労働であると思われる。

71) *R.P.*, 1944, p.311, *R.C.E.*, 1946, pp.5-6. 具体的な内容が分かるものとしては、英領南ローデシアにおいて、緊急事態権限法が制定され、植民地総督に全ての人に対してあらゆる労働及び職業に就くこと若しくはその雇用状態に留まることを強制する権限が与えられたという事例が報告されている。*R.A.C.*, 1945, p.48 参照。

「戦争ノ場合」における労働に対して、２条２項(ｄ)による適用除外が認められる範囲には、制限は課されているのであろうか。

専門家委員会の解釈基準③によれば、緊急事態において動員される労働は、その範囲及び目的が、事態の緊急性が真に必要とするものに合致する限りにおいて許容されることになる。専門家委員会のこの解釈は、前述したとおり、1968年の一般調査報告書で定式化されたものである。62年に行われた一般調査の報告書[72]では、このような定式化は見られない。実際、戦後すぐに、戦争を理由とする条約の停止及びデロゲーション等の措置の法的評価に関して、条約毎の総合的かつ詳細な調査を行う必要性が指摘されたが[73]、条約批准国から十分な情報が提供されなかったため、最終的な結論は出されないままに終わっている。また、68年の報告書の記述には、66年に採択された自由権規約４条でも、同様の解釈がとられている旨の注が付されている。このように見てくると、解釈基準③は、戦後の国際的な人権保障の発展を考慮に入れた上での解釈であり、第二次大戦中に確立していた解釈ではないと見るべきかもしれない。

では、第二次大戦時には、適用除外は、どのような範囲で認められるものと認識されていたのだろうか。ここで、条約起草過程での緊急事態における適用除外の根拠に関する議論に注目したい。第一回討議の際に事務局から提出された報告書において、事務局は、適用除外の対象となる緊急事態の説明として、これらの事態は一般に、通常の強制労働使役の際に求められる、次の四つの要件全てを満たしているものであると説明している[74]。ここでいう四つの要件とは、①当該労務が必要不可欠な性質のものであること、②急迫の必要性があること、③任意労働の獲得が不可能であること、及び④労働力を徴発する地域の福利に対する配慮がなされていることである。この記述に従えば、緊急事態における労働の動員は、その性質上、上記の四要件を当然に満たすものとして認識されていたということができる。

さらに前述したとおり、起草の最終段階において、緊急事態における労働が、条約の効力の全くの範囲外という位置づけから、当該労働の実質的内容が適用除外が許容される根拠に合致する場合に限り適用が除外されるという位置づけに変化したという経緯がある。このような経緯から見て、緊急事態における労働に対して適用除外が認められるのは、少なくとも当該労働の実質的な内容が、問題となる具体的な事態に対応するために必要な措置である場合に限定されると認識されていたと見るべきではなかろうか。

また、戦後すぐに、専門家委員会及び総会委員会によって、第二次大戦中の緊急事態における措置に関する法的問題を詳細に調査する必要性が繰り返し主張されていることからも[75]、

72) *R.C.E.*, general survey of 1962.
73) *R.A.C.*, 1944, *R.A.C.*, 1945, *R.A.C.*, 1946, *R.C.E.*, 1947 など参照。
74) *Forced Labour, Report and Draft Questionnaire*, 1929, p.260.
75) *R.P.*, 1944, p.311, *R.P.*, 1945, p.439 など。

緊急事態における措置が、実質的に適用除外の正当化根拠と合致するかどうかが確認されるべきだという認識があったと考えられる。

このように見てくると、専門家委員会の示した解釈基準③のような解釈をとることは、第二次大戦当時でも不可能なことではなかったといえる。以上より、適用除外条項に関して専門家委員会が示した三つの解釈基準は、当時でもとりうる解釈であったということができる。

（3）「慰安婦」制度への適用の妥当性

最後に、前節で検討した解釈を「慰安婦」の事例に適用した場合、「慰安婦」制度が条約の適用対象外に置かれるか否かについて検討する。前節で検討したとおり、緊急事態における労働が条約の適用除外の対象と認められるためには、当該労働の実質的内容が適用除外の正当化根拠に合致することが求められる。「慰安婦」の事例では、「慰安婦」制度が戦争遂行のために必要な措置であったかどうかが問題となる。

1998年4月の山口地裁下関支部判決で認定された事実によれば、「軍慰安所」の主たる目的は、占領地における兵士の強姦防止、兵士の性病感染防止、及び防諜にあったという[76]。このような「慰安婦」制度を必要とした事態、すなわち強姦の多発・性病の蔓延・情報の漏洩などは、戦争に伴う不可避な事態というよりは、日本軍が構成員の行動を十分かつ適切に管理できなかったために、自ら引き起こした事態であるといえる。このような事態への対応は、戦争遂行のために必要不可欠な措置であったとはいえまい。

また、当時の社会状況下において、「慰安」行為に携わった場合、その女性が、以後通常の社会生活を営むことを否定されてしまうという、重大な社会的影響を有するものであったことを考慮すれば、そのような行為への動員までが、緊急事態における適用除外を正当化する根拠に合致するとは考えられない。さらに、緊急事態への労働の動員であることで、詐欺などの不正な手段による動員までが正当化されるとも考えられない。

以上より、前節で検討した解釈を適用した場合にも、「慰安婦」制度は、強制労働条約の適用除外の対象とはみなしえない。適用除外の対象とならない以上、本稿［2］（2）で確認したとおり、同制度は強制労働条約に違反する措置であるといえる。

おわりに

以上検討してきたように、今回示された専門家委員会の条約解釈は、条約採択時においてもとりえた解釈であり、強制労働条約に関して日本の義務違反が成立しているという判断も

76）山口地裁判決（注27）27頁参照。

妥当なものであるということができる。

もっとも、専門家委員会の「意見」は法的拘束力を有するものではない。条約一般の解釈と同じく、ＩＬＯ条約の場合も第一義的な解釈権限を有するのは国家である。従って、批准国が、専門家委員会の示す解釈とは異なる、独自の解釈に従って条約を適用することも可能である[77]。しかしながら、専門家委員会による解釈の集積が、ＩＬＯ条約の統一的解釈確立の調整機能を果たしており[78]、そこで示される解釈が、批准国の諸実行を踏まえた上でのものである点を考慮すると、この解釈はかなり説得性の高いものであり、日本政府によっても尊重されることが望ましい解釈であるといえる。

最後に、日本が「慰安婦」問題に関する違反認定を受け入れた場合の、責任解除の問題について簡単に触れておきたい。日本政府は、条約違反の有無に関わらず、請求権の問題は戦後の諸条約の履行によって解決済みであるという見解を示している[79]。しかし、条約上の義務違反に対して責任の解除を請求できるかどうかという問題と、責任の解除がなされたかどうかという問題は、本来別の問題である[80]。責任の解除を請求しうる主体が現時点で存在しないとしても、条約違反に対する責任解除がなされていないとすれば、何等かの形で違法状態の解消が求められるのではなかろうか[81]。今回の専門家委員会の「意見」は、日本の自発的な対応により、このような違法状態が解消されることを促す趣旨のものである。

現在とられている「女性のためのアジア平和国民基金」等の措置が、条約違反に関する補償という性格のものではない以上[82]、日本が自発的な法的措置によって、強制労働条約上の違法状態を解消することが必要となってくるのではあるまいか。そして、日本がそのような法的措置をとることは、強制労働条約の遵守を通して、国際的な人権保障の発展に対する積極的な寄与ともなるのではないだろうか。

77) 横田洋三「ＩＬＯ条約をめぐる法的諸問題(下)」世界の労働38巻７号（1988年）14-15頁。
78) 同上16-17頁参照。
79) *R.C.E.*, 1997, p.82.
80) 阿部・前掲書（注４）241-242頁参照。
81) 同上。
82) 川田司「国連人権委員会における『慰安婦』問題に関する議論」国際人権８（1998年）31-32頁参照。
※ 本稿執筆後、専門家委員会の99年度の「意見」が出された。そこでは、日本政府及び「女性のためのアジア平和国民基金」による対応を評価しつつも、被害者によって「償い金」の受け取り拒否が起きている事実などを指摘して、被害者の要望に沿った更なる対応を日本政府に求めている。