

日本が知らない戦争責任

「慰安婦」と強制労働条約違反

〔連載①〕



はじめに

「慰安婦」問題で、IFORなどNGOは「日本帝国軍・政府は、国際法違反の犯罪を犯した。現在の日本政府はその責任を取らなければならない」と主張する。その法的根拠には、次の四点がある。①人道に対する罪を構成する。②奴隷制および奴隷取引の禁止に違反する。③強制労働条約に違反する。④酷業関係三

条約に違反する。①および②は国際慣習法の違反であり、③および④は、日本が批准済みの条約の違反だ。NGOは、これらの国際法の法源に基づいて、日本が国際法上の国家責任を負っていると述べている。

大日本帝国憲法には、国際法に関する明文規定がなかった。しかし、国際法の遵守を定める現行日本国憲法第九八条第二項の下におけるのと同様、戦前でも、日本が国際法を遵守すべき責務を負っていたことに違

弁護士

戸塚悦朗

いはない。国際慣習法と批准済み条約は、日本を拘束する点、および国際法は、国内立法措置なしに日本法体系に取り入れられる点で、国際法に関する憲法制度上の解釈は、戦前も戦後も一貫している。そして、国際慣習法上の責務も条約上のそれと、違反が犯されたときに国家責任の根拠となる点で違いがない。

しかし、慣習法が法源としてきわめて重要な機能を営んでいる英米法圏と違って、日本は成文法中心主義だから、成文化された条文を重視する傾向が強い。だから、強制労働条約のように条約の明文規定に定められた国際法上の責務違反の方が理解されやすいようだ。ここでは、一九三〇年のILO（国際労働機構）第二九号強制労働条約違反の問題を取り上げてみよう。日本がこれを批准・登録したのは、一九三二年一月二一日（条約一〇号）であり、これが日本に対して効力を発生したのは一九三三年一月二一日のことだ。

問題提起の経過と問題点

締結国は、効力発生の日から一〇年間、条約廃棄を禁止されているが、その後は、ILO事務局長あてに廃棄の通告をしても、その登録の日から一年間は廃棄の効力を発生しない（第三〇条第一項）。その後は、五年ごとに廃棄の登録をすることができる（同条第二項）。仮に、日本が効力発生から一〇年を経過した直後である一九四三年一月に条約廃棄の登録をしたとしても、一九四四年一月まではこの条約に拘束される。だから、第二次大戦中の大部分の期間は条約廃棄によって条約上の義務を免れることは不可能だった。そのためか、日本はこの条約の廃棄登録をしていない。したがって、日本は、効力発生時である一九三三年一月二一日以降今日に至るまで終始この条約に拘束されてきたわけだ。この条約は、ほとんどすべての「慰安婦」が被害を受けた期間をカバーしている。

筆者は、国際教育開発（IED）を代表して、一九九二年二月国連人権委員会で、「従軍慰安婦・強制連行問題について初めて発言した。当時は、日本の訴訟上の主張を参考にしたが、上記四点のうち「人道に対する罪に該当する」との主張以外の言及は、見当たらなかった。当時は、日本の訴訟での国際法上の主張はまだ十分に整理されていなかったし、NGOも全くこの問題に取り組んでいなかった。国際法上の研究が進んでいなかったのである。研究が全くなされていなかったにもかかわらず、「すべて終わったことで、法律上日本政府に全く責任がない」とする政府側の宣伝だけは浸透していた。嘆かわしいことに、一般市民はもとより、政治家、法律家、報道関係者の間でさえもこのような考え方が定説のようになっていた。政治的宣伝

のみによって、法的問題が決着済みであるかのような世論づくりがされたところに、その後この問題が大きくなり原因があるだろう。

このような状況を覆すには、性急な結論を出さず、法的研究を進める以外にない。一九九二年五月、国連・現代奴隷制部会で、筆者はIEDを代表して、「慰安婦」・強制連行問題に関して、奴隷制の禁止および強制労働条約上の規定に違反したことを根拠に、日本政府が被害者に対する賠償など国際法上の責任を取るべきであると主張した。

強制労働条約違反の根拠としてIEDがあげたのは、次の二点である。第一に、同条約第一条および第一条が女性の強制労働を一切禁止しているにもかかわらず、朝鮮女性に「従軍慰安」を強制した。第二に、強制労働は、「強壯なる成年男子」(一八歳未満四五歳以下)に限ること(第一条)、年間六〇日以内に限定されること(第二条)、賃金を正当に支払うこと(第四条)、地下労働は禁止すること(第二条)、企業など私人に強制労働を許すことはできないこと(第四条)などの厳しい条件つきで例外的に認められていたに過ぎないにもかかわらず、禁止条件に違反して朝鮮人強制連行がなされた。

なお、締結国は、一切の強制労働をできる限り最短期間に廃止する義務(第一条第一項)、廃止に至る過渡的期間中例外的に上記のような厳しい条件を遵守する義務(同条第二項)、強制労働の不法なる強要を刑事犯罪として処罰する義務、そのための立法義務、厳格なる処罰実施義務(同条五条)を負っている。

この主張に対して、日本政府は、国連では全く答弁してこなかった。なお、最近国連で反論をしたことについて後に触れる。国連現代奴隷制部会は、きわめて敏感に反応した。同部会は、「慰安婦」問題に関連し

て、国連差別防止・少数者保護小委員会の重大人権侵害被害者の賠償等への権利に関する特別報告者にこの情報を送付する旨の決定をした。これは、毎日新聞(一九九二年五月一日夕刊一面・伊藤芳明特派員)によって、「旧日本軍の従軍慰安婦問題、国連が初の調査へ、特別報告官に情報提供」と報道された。

ところが、残念ながら、筆者(週刊法律新聞および法学セミナー上の連載参照)以外には、例外的に若手国際法学者による論文(阿部浩己「軍隊「慰安婦」問題の法的責任」法学セミナー一九九三年一〇月号六三頁)が公表されたが、そのほか研究が進展していない。また、国連NGO、弁護士会、国内市民団体の取り組みも弱かった。ILOへの通報権をもつ労働団体によるこの面での取り組みも進展しなかった。

その後、同条約違反の主張上障害となる問題点が二つあることがわかってきた。

第一は、弁護士など法律家からの疑問だ。「従軍慰安」(性的搾取を受け、日本兵の性的欲求のはけ口の相手方とさせられること)の行為が、強制労働条約が対象とする「強制労働」にあたるのかという疑問が、日本の弁護士などから提起された。この条約上「強制労働」とは、「或ル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タルニ非ラザル一切ノ労働」と定義されている(第二条第一項)。朝鮮女性などが「従軍慰安」を強制されたことおよびこれが被害者の任意の行為ではなかったことは、日本政府も認めるところであって、当事者間で争いがないから問題はない。しかし、これが同条の「労働」(Work or service)に当たるとかという根本的問題で疑問が提起されたのである。この問題をめぐって、筆者が受けた質問は、「この種の事例が、強制労働条約違反として国際的公的機関によって取り上げられた先例があるの

か」というものだ。ところが、これまで、確たる回答がでなかった。ここに筆者の主張の最大の弱みがあった。

第二の疑問は、任意の売春を含めて売買春の廃絶のために活動している市民団体から提起された。「仮に、売春を強制労働条約上の労働とした場合、強制された売春は条約違反として非合法になるとしても、反対解釈によって「強制されない任意の売春は非合法ではない」という主張がなされ、売春の合法化に連なるのではないか。だから、売春を強制労働条約上の労働と認めるべきではないのではないか」という問題意識に基づくものだ。

これらの疑問は、「慰安婦」に対する賠償などについて、筆者同様積極的な立場を取ってきた人々の間にあるものであって、日本政府側からのものではないから、対応に難しいところがあった。

先例入手の経過

幸いなことに、これらの疑問を解ききつかけがつかめた。ILO専門家委員会の委員P・N・バグワティ判事から鍵になる情報を得ることができたのだ。同判事は、元インド最高裁長官であり、常設仲裁裁判所判事、国際人権(自由権)規約委員会委員などを務める国際的に名高い法律家である。ILO専門家委員会(委員二〇名)は、強制労働条約などILO関係条約の実施状況を監視しているILOの重要機関である。

筆者は、かねて同判事と面識があった。かつて、精神病者の労働上の差別と人権問題について教えを受けたことがあった。同判事は、一九九三年六月ウィーン世界人権会議では、NGOフォーラム中最大の催しだった女性に対する暴力に関する国際法廷の裁判官役を

つとめて、「慰安婦」被害者から直接証言を聴取したこともある。その際、同法廷を傍聴していた筆者は、「慰安婦」などの証言の載った国際公聴会英文記録を同判事に提出した。今年二月、国連人権委員会に出席するためジュネーブに滞在していた筆者は、同判事に再会した。同判事は、ILO専門家委員会（二月一日～二五日）に出席中だったのだ。筆者は率直に上記の疑問をぶつけた。同判事は、「ILO専門家委員会は、強制売春に強制労働条約を初めて適用したところだ」と明快に答えてくれた。筆者の主張の最大の弱点の克服ができたのである。

この時点では、同委員会の報告書はできていなかったで、書かれた資料を入手することはできなかった。新たな問題が生じた。「先例があるのか」と質問されても、筆者は、「バグワティ判事が、『ILO専門家委員会が適用した』と言っていた」と答えるしかなかったのだ。ところが、それでは納得が得られないのだ。研究熱心で事情に通じた法律家であればあるほど納得しない。それも当然であろう。筆者の話は「伝聞」証拠に過ぎない。「書面になった証拠がほしい」という。より詳細な質問に答えることになる、ILO専門家委員会の審議にかかわった委員でなければ答えられない。国連機関の専門委員など国際的権威者はいずれも超多忙だ。その招請の困難さは、何度もこれに取り組んだことがある筆者は、嫌というほど経験済みだ。悩みは、消えなかった。

今年八月になって、また幸運に恵まれた。筆者は、国連人権小委員会のため、ジュネーブ滞在中だったが、バグワティ判事に再会することができ、報告書が公表されたことを知った。ジュネーブのILO事務局を訪問し、一九九四年二月に開催されたILO専門家委員会の報告書に記載された問題の先例部分 (Report III (Part 4a) : Report of the Committee of Experts on

the Application of Conventions and Recommendations, General report and observations concerning particular countries, International Labour Conference 81st Session 1994, International Labour Office, Geneva, pages 28 and 139.) を入手することができた。

バグワティ判事を囲む東京セミナーの開催

バグワティ判事は、「九月下旬にソウルで開催される国際会議に招かれているので、その際日本に寄って関係者に説明をしてあげよう」という大変好意的な対応をしてくれた。時間的余裕が一カ月しかなかった。「この好機を逃すと次の機会はないだろう」との判断から、急遽ジュネーブから日本の関係者に連絡した。国際人権研究会、日本弁護士連合会、朝鮮人強制連行真相調査団の三団体が、バグワティ判事を招いて九月二日から二四日にかけてセミナーを開催することを決定した。

準備過程で、「冷やっ」とさせられたことがあった。多忙なバグワティ判事はソウル行きを突然キャンセルしたのだ。そのため、せっかくの東京セミナーの企画が流れる可能性が出て、幸いバグワティ判事は、東京セミナーのための来日の約束は守ってくれた。多忙にもかかわらず、これらの団体のためにわざわざ来日されたバグワティ判事に感謝するとともに、準備期間が短かったにもかかわらず、急遽企画を実現されたこれら三団体の関係者の努力に敬意を表したい。

セミナーのうち二つは、公開されていない。九月二三日午後、総評会館会議室で開催された国際人権研究会主催のセミナー「慰安婦・強制連行とILO二九号条約（国際法と強制労働）」は、一般に公開されたので、その概要を報告しよう。このセミナーについ

ては、『従軍慰安は強制労働』、国家賠償に波及？、ILO専門家委員あす報告（毎日新聞・一九九四年九月二二日朝刊）など（The Japan Times [by Naomi Hrakawa], "SEXUAL SLAVERY DEFIED CONVENTION, ILO an option for 'comfort women', 25 September 1994", 毎日新聞「強制労働と政府対応迫る、東京で慰安婦研究会」（一九九四年九月二四日夕刊）、「東亜日報」など韓国各紙）と大きく報道されたので、同セミナー開催の事実は十分に知られているかもしれない。

セミナーは、国際人権研究会事務局長・北村哲男参議院議員が司会し、同会長本岡昭治参議院議員の挨拶で始まった。筆者がバグワティ判事を紹介した後、同判事の講演を聞いた（通訳筆者）。その後、会場から多くの質問や意見を受けた。出席者は、労働組合関係者、市民団体代表者、法律家、記者などで、会場は満席だった。国際法分野でも高度に専門的かつ先進的な内容の講演だったが、出席者は驚くほど熱心で、質問も射っていた。

「慰安婦」問題に関するバグワティ判事の認識

前述のとおり、バグワティ判事は、「慰安婦」被害者から直接証言を聴取し、関係文献に接していたので、説明するまでもなく、詳細に事実関係を把握していた。講演の冒頭で、その一端に触れた。それは割愛し、印象に残ったいくつかの点のみを報告しよう。

同判事は、「従軍慰安婦」事件は、「最も重大な人間の獣欲の発露」であり、「日本民族の名に癒しがたい傷を残した」とする。また、これは、個人が犯した人権侵害ではなく、「国家が行った組織的・集団的な、無力な女性や少女に対する人権侵害」であって、「償うことができない」ものであるとする。

同判事は、連合国がこの事件を知りながら処罰をしなかったと批判する。開発途上国の人権侵害を厳しく批判する西欧諸国が最近までこの問題に沈黙してきたのは、それが「女性に対する人権侵害」であり、また「西欧諸国の利益」と無縁だったからだと言う。その上で、近く公表される予定の国際法律家委員会の最終報告者に詳細を譲った。

さらに、同判事は、八月末に公表された「慰安婦」問題に関する村山首相談話に言及し、政府による基金案は、「政府開発援助」に過ぎず、「民間基金による見舞金」構想は、政府による被害者への賠償にはならないと厳しく批判した。ドイツが、刑事時効を延長して戦争犯罪の処罰を継続していること、被害者に対して多額の賠償を支払い続けていることを指摘し、日本政府が直接被害者に対して賠償の支払いをすることを求めた。

「慰安婦」問題に強制労働条約を適用することができるか

日本政府を非難する根拠として、同判事があげたのは、強制労働条約を含む国際法の重大な違反である。講演はILOと強制労働条約に絞られた。同判事は、一九四四年フィラデルフィアILO会議は、「フィラデルフィア宣言」を採択し、これはILO憲章の付属文書になっており、同宣言は、人権の尊重をILOの原則の一つとして公式に確認したという。一九二六年採択された奴隷条約は、すでに強制労働を視野に入れている。一九三〇年六月二八日強制労働に関するILO二九号条約が採択された。

同判事は、問題の同条約第二条の「強制労働」の定義に触れ、「従軍慰安」は、同条の規定する「或る者ガ処罰ノ脅威ノ下ニ強要セラレ且右ノ者カ自ラ任意ニ申出タルニ非ラザル一切ノ労働」に当たると断言し

た。その理由として同判事があげた理由を列挙してみよう。第一に、「性交は、慰安婦がもしこれを拒絶すれば、軍事的報復を受けるという脅迫または脅威のもとに、まさに強要された」「事実、被害者は、物理的に強制された」。第二に、「強制売春は、強制労働そのものである。なぜなら、問題の文言は、『強制された労働 (forced work) のみならず、強制された役務 (forced service) をも含んでいる』(注意を要するのは、英文第二条中の文言が "all work or service"、直訳すれば、「すべての労働または役務」となっているのに対し、日本語訳第二条中の文言は、「労働」と一語に翻訳されている点だ。同判事は、英文文言に基づいて説明している)。第三に、「実際、ILO専門家委員会は、最近売春およびポルノのための子供の搾取は、第二九号条約に違反する子供の強制労働を構成するとの見解を採用した」として、前記一九九四年同委員会報告書の以下の該当部分(二八頁八九〇段落、「一九三〇年(第二九号)強制労働条約の適用」と題する部分参照)を先例として引用した。

「89. 今年、委員会は、この条約の適用に関して広範囲の多くの報告を審査した。多くの締盟国で起っているこの条約の著しい違反である搾取とその結果としての悲惨な被害は、重大な懸念すべき事項である。委員会が強い不安を抱いている点の一つは、子供の強制労働ことに売春およびポルノのための子供の搾取である。子供の労働のこの形態は、それが発生している国の外で、以前にもまして宣伝されている。その結果この国は、その他の国々からの旅行者や訪問者による巧妙かつ増大する搾取の対象になっている。かかる子供の搾取は、もはやそれが発生している国のみの責任ではなく、国際的責任である。」

90. 委員会は、まだ対策を講じていない締盟国に対して、かかる慨嘆すべき慣行の廃絶を支援するため

に、それぞれの国の領域内において、その領域内の者の関与を防止するために、特に、他国においてかかる活動を宣伝し、または、促進する者、あるいはかかる目的のために他国に旅行する者の処罰を確実にするために、措置をとることを求める。もちろん、かかる補完的措置は、かかる子供の搾取が起っている国自身がかかる慣行を防止し、すべての関与者を訴追すべき、同国の責任を解除するわけではない。」

なお、この問題で今年直接問題になった国は、タイである(前記報告書一三九頁「子供の性的搾取」の項参照)。

同判事のあげた上記の理由は、上記ILO専門家委員会の女性(少女)の売春のための搾取の先例を含むだけに、きわめて説得力があろう。これで前記した筆者の主張の弱みは克服されたと思われる。なお、「慰安婦」問題から離れるが、今日のタイにおける売春やポルノのための子供の搾取に関する上記ILOの指摘は、日本を含む強制労働条約締盟国であるすべての国に、(補完的であるとはいっても)関係があることに注意すべきだ。ILO見解は、日本を含めて、タイ以外の国に対して、その領域内でこれに関与する者に関して強制労働条約上の義務として処罰を含む措置を取ることが求められている点で両面的と言えよう。この点は、これまで忘れられていた重要な現代的問題である。

なお、前記した「強制売春に関して強制労働条約を適用することが、任意の売春を合法化することに連なるのではないか」との質問を受けた同判事は、「そうはならない。任意売春の問題は別の法によって非合法とすることは十分にありうる」と明快に答え、この問題にも合理的説明を加えた。