九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

「ILO条約の適用について」

横田, 喜三郎
東京大学法学部名誉教授

https://doi.org/10.15017/1644

出版情報：法政研究. 39 (1), pp.1-28, 1972-11-30. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

論説

「ＩＬＯ条約の適用について」

横田喜三郎

一　条約勧告適用専門家委員会の構成をめぐって

ただ今、水波学部長から、この講演の趣旨をお話しになりました。菊池教授の寄附になる基金によってということですが、わたくしは、菊池教授とは、非常に親しい関係で、同年に東京大学法学部を卒業し、研究室に同時に残り、その後留学する時も一緒にまいったわけであります。同じ船にのってフランスへまいりました。おまけに、わたくしの家内と菊池君の奥さんとがやはり同じ船で、一年程してから、ヨーロッパへ出かけてきたというわけで、因縁まことに浅からぬものがあります。その菊池教授の基金による講演をというお話で、喜んでおひきうけしたわけであります。

菊池教授にちなんだ講演ですから、労働法のことがよいし、わたくしも四年前からＩＬＯの条約勧告適用専門家委員会の委員をして、いくらか労働法に関係しています。この委員会はＩＬＯで採択する条約と勧告について、各国がどのように適用しているか、条約通り適用しているかどうかを審査し、もし条約どおり適用していない場合にはこの点が条約どおりになっていないから、適当に改めるようにという要請をする委員会であります。いわば、ＩＬＯ条約適

用の目付役のようなものであります。その委員会に四年前から委員になりましたので、菊池教授の講演には、そのお話をするのが、一番適しているだろうというわけで、こういう題を選んだのであります。

ＩＬＯ条約の適用について、専門家委員会がどのようにやっているかということをお話しするわけですが、わたくしがこの委員会の委員をしているというと、ＩＬＯ条約の専門家のようにみえて、いかにも労働法や労働条約のことをよく知っているようにお考えになるかも知れませんが、実は労働法のことは、ほとんど知らないのであります。委員になったいきさつを申しますと、最高裁をやめました年に、ＩＬＯの今の事務局長をしており、当時は事務次長であったジェンクス（Jenks）から、この委員会の委員を引受けてくれという手紙を貰ったのであります。その時に、その任でないからといって、はっきり断りの手紙を出しました。わたくしは、六年間最高裁にいて、やっとそれをやめたばかりで、非常に疲れているから、今後は骨をおる仕事はしないつもりであり、それに労働法は、なにも知らないのでした。大学では、まだその当時は、労働法という講座はなく、講義を聞いたこともないし、その後に労働法の勉強をしたこともないし、その点からいっても、資格はない、といって、断ったのであります。ところが、ジェンクスは、また手紙をよこして、最高裁に六年おられて、お疲れになったことはよく分るが、いつまでも疲れているわけではないだろうから、ぜひ引受けてほしいといってきました。それから、労働法のことについては、労働法そのものは知らなくても、法律について一般的な知識があればよいからといって来ました。それでも、これからは悠悠自適するつもりであるからといって、重ねて断ったのですが、ジェンクスもなかなかあきらめないで、ああだ、こうだといって来まして、とうとう引受けなければならないようなことになったわけであります。したがって、労働法のことも、労働条約のことも、実はまったくの素人であります。ただ、委員になってから、委員会でやる仕事だけは、いくらか知識をもち、また、そこで問題になった点だけは研究したりしています。それ以外の一般的な労働法だとか、

委員会で問題にならなかった労働条約に関することは、なにも知りませんから、なにか御質問があれば、わたくしの知っている限りではお答えしますが、一般的な労働法や労働条約のことはわたくしに期待していただかないようにお願いします。そういう点で御質問があれば、菊池教授もここにおられますし、林教授も労働法の専門家ですから、そちらの方にお尋ねになっていただきたいと思います。

さて、この委員会の委員は、一八人であります。ジェンクスがこれという人に目をつけて交渉し、その人の承諾を得た場合に労働理事会にはかり、その決定で任命されるのであります。まったく個人的なメリットで選任するのであり、国家を代表してではありません。とは申しましても、重要な国からは、委員が出るようになっています。しかし、政府とは関係ないということで選ばれています。そうして、さきほども申しましたように、ＩＬＯで採択した条約を批准した国について、はたして条約どおりに実施しているかどうかを審査し、判定する委員会ですから、第三者的立場の独立性を持った委員会ということになっています。

まず、委員会の委員の顔ぶれについてですが、わたくしがはじめて委員会に出席しました時に、ジェンクスが昼食会に委員を招待し、その挨拶で、つぎのようにいいました。この委員会には、元総理大臣や元最高裁長官または現最高裁長官が四人もいる。世界中のどんな委員会でも、こんな高い権威の人を委員としている委員会はない。これはＩＬＯの誇りであるというのであります。わたくしも、それまでは、どんな人が委員になっているのかよく知りませんでしたが、そんなに偉い人がいるのかとすこし驚きました。そこで、どんな国からそういう人が来ているのかと思って、名簿をよく見てみますと、元総理大臣というのは、サー・グラントリー・アダムスという人で、これは西インドの総理大臣であった人であります。今では、以前のイギリス領西インド諸島は、おもな島が、それぞれ独立国になっていますが、その前の段階で、西インド諸島というのがイギリスから独立して一つの国を成していたことがあり、その総

理大臣であったのであります。しかし、西インド諸島というのは、行ったことはありませんが、小さい諸島で、日本の一つの県くらいの面積や人口でないかと思います。文化もたいして進んだ国ではありません。ですから総理大臣といっても、まあ日本の県知事くらいのところではないかと思います。最高裁長官について見てみますと、前最高裁長官というのはレバノン、現最高裁長官としてはナイジェリアであります。ナイジェリアは、アフリカのうちでは人口がもっとも多いし、比較的進んだ国でありますが、それでもたいした文化国ではないと思います。レバノンも小さい国であります。そのように考えてきますと、みな一流の国ではないのはもちろんのこと、三流か四流の国であります。もう一つの前最高裁長官というのが、わたくしですが、そうしてみると、日本も三流か四流の国の仲間として見られてるのではないかという気がしました。

この点で思い出したのは、古い話ですが、国際連盟がスタートした時に、総会の議長が、第一回も第二回も小国の代表者であったことであります。ご承知のとおり、連盟には総会と理事会があり、総会はすべての国が参加しますが、理事会は大国が常任理事国になり、その他に少数の小国が理事国になっていました。これには、その当時に、小国から非常に反撥がありました。国家平等というのが国際法の最基本原則の一つですから、その平等を無視して、国際連盟のもっとも重要な機関の理事会に、大国が常任理事国として常にメンバーになり、小国は選挙によって少数の国だけが参加するという制度には、小国側から非常な不満があったのです。そこで、総会では、小国に花を持たせようというので、第一回の総会議長にベルギーの代表を選任しました。第二回も小国から議長を出しました。第三回が開かれるというときに、大国の間で、こういうように総会の議長が小国からばかり出ると、総会の議長はかならず小国からという慣行が確立してしまうおそれがある。それはおもしろくないから、三回目くらいには、大国から議長を出そうじゃないかという話がありました。どこから出すかということになると、イギリスやフランスから出すと、

いかにも大国が巾をきかせているように感じられておもしろくないから、日本から出してくれないかということでした。日本は東洋にありまして、ヨーロッパの問題にあまり利害関係がないから、日本から出せば、無難だろうというのです。日本の方では、引き受けるかどうかについて、代表部で相談しました。出したらいいという意見もあったらしいですが、考えものだという意見もありました。第三回に日本が議長になったとして、つぎの第四回か第五回の議長に、イギリスかフランスの代表者が議長になれば結構だけれども、もし第四回も第五回も小国から議長が出るという事になると、第三回に出た日本もやっぱり小国ではないかと思われる危険があるというのです。その当時の日本は、軍事力は強くて、第一次世界大戦には、いわゆる主要な同盟連合国の一員として戦い、国際連盟でも常任理事国になりましたけれども、文化的や経済的な面からいえば、まだまだ一流国とはいえなかったので、うっかりすると、小国なみに見られるおそれがあるというので、君子危きに近よらず、そういう危険をおかすよりは、遠慮した方がよいということになって、議長になるのを辞退しました。この話は、その当時の日本の有能な外交官でありました杉村陽太郎氏から聞いたことです。この話を思いだして、元総理大臣とか元最高裁長官が四人もいるといっても、第三流か第四流の国ばかりだとすると、日本の前最高裁長官が委員になっているのも、日本が第三流か第四流の国だからじゃないかと、ふとそんな気がしたものです。

しかし、去年（一九七〇年）に委員会に出てみますと、それまでのアメリカの委員が辞任し、その後任として、アメリカの前最高裁長官のウォレンが任命されたということでした。わたくしは、非常に驚いて、本当にウォレンが委員になったのかと疑ったくらいでありました。ウォレンといえば、アメリカ最高裁長官のうちでも、もっとも傑出した人の一人であります。アメリカの最高裁の二百年近い歴史において、長官としてもっとも傑出した人といえば、第一に一九世紀のごく初めのころのマーシャル長官だろうと思います。この人は、最高裁長官として、はじめて違憲審

査権を主張した人で、かれの判決によってはじめて、最高裁判所が違憲審査権を持つということが確立したのであります。それから、比較的に新しいところでは国務長官をしていたヒューズであります。彼は最高裁長官になって、最高裁への上告権を大きく制限し、最高裁の能率を非常に高めるという大きな功績を残しました。これらとならんで、傑出した長官がウォレンであります。かれの長官の時に、進歩的な判決がつぎつぎと出されて、非常に注目され、最高裁の歴史に一つの画期的な一時期を画しました。ジャーナリズムで"Warren Court"（ウォレン裁判所）という言葉ができたほどで、それほどウォレンの影響は大きく、傑出した成績を残したのであります。たしかに、歴代の最高裁長官のうちで、かれはもっとも傑出した長官のうちの一人だといえましょう。それほどの大人物ですから、かれが委員になったと聞いて驚いたのであります。おそらくジェンクスが長い手紙を書いて、引きづり出したのだろうと思います。わたくしの時にも、数回の手紙の上に、日本の外交官まで動員して、口説きおとしたのですから、同じような手を使ったのでしょう。それはともかくウォレンが委員になって、前最高裁長官が一人増えたのですが、彼は一流国中の一流国の、そのまた一流の長官ですから、専門家委員会は、かならずしも第三流国の最高裁長官とはかぎらないことになり、わたくしも第三流国の長官ではないといえるかと思います。そう思って、まあ安心しました。

専門委員会のその他の委員としましては、前に労働大臣や外務大臣をした人が三、四人います。それから、労働法の専門の大学教授が数人います。外交官も四、五人います。だいたいに、こういう人から構成され、かなり高い権威の委員会とされています。

二　委員会の審査方法

このように、比較的に高い権威の人々を委員としているのは、この委員会の性質から来ていると思います。前に申

しましたように、この委員会は、国家が条約を批准しながら、なかなか条約どおりにやっていない国が多いので、そのことを指摘し、条約に合するように、国内法を整備せよとか、実際の労働行政を行えということを要求するのであります。そのためには、相当権威がある判断、権威ある決定が必要であります。あまり権威のない委員会では、その委員会がこういったといっても重きをなしません。また、ＩＬＯの職員が各国が条約どおりに行なっていないといったのでも、迫力がありません。そこで、権威のある人を集め、権威ある委員会にしたのであります。もちろん、実際の仕事は、大部分ＩＬＯの職員がやるのであります。各国から提出される報告を審査し、いちおうの判定を下した草案を作成します。委員会の委員は、それを見て、職員のいちおうの判定が正しければ、それを採用し、適当でなければ、修正するというようにします。このように実質的な仕事は、国際労働機関の職員が大部分やっています。しかし、それを国際労働機関の職員がやったというのでは、各国があまり重きをおきません。そこで、いわば箔をつける意味で、委員会が判定したということにするのです。その意味で権威のありそうな人を委員にする必要があり、そうした人が選ばれているのであります。

ところで委員の審査のやり方をもう少し詳しく話しますと、まず、毎年十一月頃になりますと、各国の報告を各委員の所へ郵送して来ます。現在では、労働条約は一三六（一九七一年現在）ありますが、それを各委員が分担しています。あまり重要でない条約については、一〇ないし一二、三の条約を一人で分担していますが、非常に重要な条約ですと、たとえば、「結社の自由と団結権に関する条約」（八七号条約）だとか、「強制労働に関する条約」（第二九号、第一〇五号条約）とか、「差別待遇に関する条約」（一一一号条約）ですと、一人で二つか三つしか担当しないこともあります。要するに、各委員に全条約を分配しているのでありまして、各国からの報告が提出されますと、そのコピイを十一月頃から、各委員のところへ送ってくるのであります。そうすると、委員は、委員会に出席する前

に、自宅でそれを調べる事になります。ただ実際には、各国が報告をなかなか早く送って来ないので、委員が自宅で審査する分量は非常に少く、大部分はジュネーブに行ってから、個別審査（individual examination）の時に行います。個別審査は、各委員は労働事務局内の自分のオフィスまたはホテルで個々に報告を審査することであります。この個別審査は、三日間行なわれます。それが終ると、四日目から合議での審査になります。このような審査の結果を「意見」（observation）と直接要求（direct request）という二つの形式にわけます。「意見」は、ある国の条約適用に関して、委員会はこういう意見を表示するというのであり、「直接要求」は、こういうことを直接にその国に要求するというものであります。「意見」の方が厳重なものでありまして、国内法や実際の適用がはっきりと条約に違っているという結論に達した場合、とくにそれが重要な違反である場合に用いられます。これに対して、はっきり違っているとまではいえないが、条約どおりでないという疑いの濃い場合、または、違反ではあるが、あまり重要でないという場合には、「直接要求」とします。「直接要求」という意味は、その国の政府に対して直接に要求するという意味です。「意見」の方は、一般に公表します。「直接要求」の方は、公表しないで、その国の政府に対してだけ直接に送付されます。審議の実際をみてみますと、公平にいって、公正に審議が行なわれていると思います。おそらく九五パーセントくらいまで、本当に公平な審議が行なわれているといってよいでしょう。ほとんどすべての委員は、自国について、国内法が条約どおりでないというような判定を出されても、自分の国のことだからといって、とくに弁護するとか、この表現は強すぎるから柔らげよとかというような発言はしません。ただ、共産国から来ている委員は、どうも自国を弁護する傾向があるようです。共産国では、委員は個人として出ているという建前でも、その国が条約どおりではないといわれた場合に、黙っているということは、デリケートらしいのであります。

このことは、前に国際法委員会の委員をしていたときにも、はっきりと感じました。国際法委員会には四年出てい

ました。この委員会は、国際法の立法をするもので、慣習国際法を条約で成文化するわけであります。その場合に、共産国から来ている委員が二人ありました。ソ連とチェコスロバキアからです。二人とも、優れた学者であり、りっぱな紳士でありましたが、政治的に重要な意味をもった事柄で、ソ連や共産国のやり方が問題になるような場合ですと、はっきりと自国を弁護するという立場をとったのであります。他の国の委員は、そういう事は、ほとんどありませんでした。

このことについて一例を挙げますと、外交関係の国際法、つまり、外交官に関する規則の、今まで慣習法であったのを条約で立法化していたときのことです。たとえば、外交官の特権がどうだこうだというようなことをやっていたときであります。イギリスからフィッツモーリスという委員が出ていました。かれは今は国際司法裁判所の判事をしていますが、当時は外務省の法律顧問でありました。非常に優れた学者でして、頭もよいし、非常に慎重に考えて発言する人で、軽々しく、いい加減なことは決していいませんでした。このフィッツモーリスが外交官の旅行と移動についての自由（Freedom of Movement and Travel）に関する条文を設けることを提議しました。外交官はその職務の間に、接受国の領土内を自由に旅行し、移動することができるという条文を設けようというのであります。その理由として、つぎのように申しました。外交官がその任国で自由に旅行できることは、何百年来、確立した慣行である。ところが、最近になって、いくらかの国で、旅行の自由を制限し、首府から二〇キロ以内においてのみ旅行の自由を認めるものがある。それ以上は、特別な許可がなければ旅行の自由を認めない。これは慣習法に反することだし、そういうように旅行を制限されては、ほとんどその国の事情がわからないから、外交官の任務をはたすことができない。外交官が任務をはたすために、旅行の自由を認めるべきだというのであります。いくらかの国で旅行を制限しているというのは、いうまでもなく、ソビエトやその他の共産国のことであります。その当時に、ソビエ

トでは、首府から二〇キロの範囲内においてだけ旅行の自由を認め、それより外へ出る場合には、特別の許可を必要としていました。フィッツモーリスの案は、右の大綱のほかに、非常に細かい点まで入り、外交官がみずから運転する自動車で旅行することができるようにすべきだということまで提案していました。みずから運転するというのは、運転手に運転させなくていいということです。ソ連の運転手はしばしばスパイを兼ねていますから、スパイされないで、自分で運転するような旅行ができるようにという案であります。

こういう案を出しますとソ連の委員のツンキンが猛烈に反対しました。ツンキンはモスクワ大学の国際法の先生で、非常に有能な人であり、平生は非常な紳士でありますが、こういう問題が出ますと、猛然といきり立ちまして、そんな国際慣習法は存在しないと強く反論しました。国家は、それぞれ、自国の実情に照して、とくに国家の安全に関することを考慮に入れて、外交官の旅行や移動に関することを定めることができる。ソ連が旅行の自由を制限しているのは、現在の国際情勢の下では、そうするほかないからである。国際法委員会は、たんに抽象的な原則に捉われることなく、現実の実情を考慮して国際法を定むべきであるというのであります。

わたくしは、今までの国際法からいえば、フィッツモーリスのいうのがもっともだと思いましたから、かれを支持して、つぎのように申しました。国際法からいえば、外交官の旅行の自由は、一般によく認められたことである。これを首府から狭い半径のうちに制限することは全く新しいことで、承認された慣行とはいえまいと申しました。その日は、それで終りましたが、翌日になりますと、ツンキンが再び発言を求め、国家は外国人については出入国そのものまでも規制することができる。まして国内の旅行を規制することができるのは当然のことである。これは国家の主権の当然の帰結であると申しました。これはフィッツモーリスばかりでなく、わたくしに対しても述べたものでありましたから、わたくしも、ふたたび発言を求め、たしかに、国家は、外国人について旅行を制限することができるばかり

でなく、出入国の制限さえもできる。しかし、外交官については、一般の外国人とは違い、昔から、自由に旅行移動することができる慣行が確立しているといって、ツンキンに反論しました。その当時に、国際法委員会の見学のために、外務省は日本の若い学者を一人と外務省の若い外交官を一人と派遣していましたが、そのときは、若い外交官として、今の参議院議員の平泉渉君が見学に行っていました。その日の委員会の会議が終って、ホテルへ帰る時に、平泉君が「先生はもうソ連へ行けませんね」といいました。「どうして?」と聞きますと、「あんなにひどくツンキンをやっつけては、先生はソ連にとってペルソナ・ノン・グラタ（persona non grata）だから、とてもビザはくれませんよ」というのです。「そうかなあ、それでもかまわんよ」と笑ったものです。ペルソナ・ノン・グラタというのは、「好ましくない人」という意味で、外交上の言葉であります。しかし、二、三日すると、ツンキンから一緒に食事しましょうという招待を受けました。結構だと返事して、一緒に食事をしました。国際法委員は、おたがいに親しくなるために、一人か二人づつ一緒に食事に招んだり、招ばれたりしていました。ツンキンとは、向こうから招ばれたから一緒に食事し、数日後にわたくしからかれを招んで、また食事をともにしました。平泉君に、「大丈夫だよ。ツンキンも感情的には、こだわっていない」といって、笑いました。

ついでですが、現在でも、ソ連では、首府から二〇キロメートル以外は特別の許可がなければ旅行ができないのであります。日本もそれの対抗として、ソ連の外交官については、東京からだいたい四〇キロメートルの範囲内は、自由に旅行を許しますが、それ以上外へ出る場合には、外務省に届け出なければならないことにしています。最近のことで、新聞でお気付きになったかもしれませんが、こんど中共が国連に入り、その代表者がニューヨークに行ったときに、アメリカは、ニューヨークから四〇キロメートル以内に旅行を制限しました。アメリカも、ソ連や共産圏の国に対しては、四〇キロメートル内に旅行を制限していますから、中共にもそういう制限をしたのであります。

こういう例から見ても、共産国の人は、その国にとって重要な問題が出ますと、はっきり自国の立場を弁護する発言をするようです。ＩＬＯの条約適用委員会でも、そのような傾向があります。たとえば、この委員会で審議する一つの問題として、ＩＬＯの総会で条約または勧告が採用されると、おそくとも一年以内に、その国の立法の権限のある機関に、それらを提出しなければならないというＩＬＯ憲章第一九条の規定があります。ところが、ソ連をはじめ共産国では、その条約や勧告を最高会議の幹部会に提出しています。この幹部会のことは、わたくしは正確に知りませんけれども、最高会議というのが民主国における議会にあたるもののようであります。最高会議幹部会は、ソ連では、議長が一人、議長代理が一六人、幹部会員が一五人で、三〇人ばかりから成るようで、最高会議の召集、解散、大臣の任命、大公使の任命、宣戦、動員、戒厳令というような権限をもっています。他の国の元首または大統領の行なう職務を行なうわけです。その他に、幹部会は、立法的な権限を持ち、憲法改正などもできるということです。しかし、だいたいの性格からいうと、やはり最高会議が立法機関で、幹部会は大統領府にあたるようなものと思われます。ところが、この幹部会が広い法令制定権をもっているということで、ソ連などでは、労働条約や勧告を幹部会に提出し、最高会議には提出しないのを慣行としています。最高会議は、一年に二回開かれることになっていますが、開かれないこともあるし、開かれても、数日くらいしか開かれないから、本当の立法などする暇もないということも関係していると思います。しかし、本来の立法機関は、やはり最高会議であるから、これに提出すべきもので、最高会議幹部会に提出することは適当でないと考えられます。

そこで、専門家委員会は、最高会議に提出すべきであるという意見を表示することになりました。そうしますと、ソ連の委員のルンツがこれに反対し、実際に幹部会が、ほとんどすべての法令を出すことができるんだから、幹部会に提出するのでたりると主張したのであります。そうしますと、イギリスの委員のカーコルディという人がこれに反論

を加えました。この人は、ケンブリッヂ大学の一つのカレッジの学長でありますが、労働法の専門家で、国際労働機関が創立された時から、これに関係している人であります。第一回の総会が開かれた時から、イギリスの代表の一員として出席していました。一九三二年に、条約適用専門家委員会ができますと、この委員会の委員となり、それからずっと引続いて現在まで、委員であり、実に委員会の主のような人であります。そのカーコルディが、ルンツに反論を加えまして、つぎのように申しました。この問題は、専門家委員会としても、ＩＬＯ自身としても、すでに解決済みの問題であり、立法機関に提出するということに決定している。かって一九二〇年代に、この問題に関して、非常に問題になったことがある。それは日本について問題になったもので、そのときから、もう決まったことであるというのです。日本について問題になったというのは、その当時に、日本では、枢密院が条約批准についての権限をもっており、枢密院の諮問を経て、条約を批准することになっていました。そこで、労働条約や勧告を枢密院に提出し、議会には提出しませんでした。批准のために条約を提出するところへ、労働条約を提出するものと誤解したのかもしれません。そういう誤解は、今でもいくらかの国であるようです。そこで、ＩＬＯでは、これは批准のためではなく、ことしのＩＬＯ総会では、こういう条約と勧告ができたということを議会に知らせ、それについて適当な措置をとるためであるから、批准するかしないかには関係なく、とにかく立法機関にかけるべきであり、日本のやり方は、間違っているとしたのであります。そういえば、そういうことがあったと、わたくしも思い出しました。

そこで、わたくしも発言を求め、つぎのように申しました。カーコルディ教授のいわれるとおり、そういうことが日本についてあった。わたくしは、はじめてこの委員会に出席したから、新しい委員がこの問題についてどういう意見を持っているかということは、いくらか参考になるだろうと思う。ＩＬＯ憲章の規定は、労働条約と勧告を「権限のある機関」に付託することになっているが、その「権限のある機関に提出する」（“submit to an authority or

authorities in which competence the matter is")という言葉のあとに「立法または他の措置のために」("for the enactment of legislation or other measures")という言葉がある。権限があるというのは、たんに権限があるというのでなくて、legislation のための権限のある機関である。したがって、立法機関と解するほかないであろうといったのであります。

この例を見ましても、他の国の委員であったら、たしかに立法機関にかけるべきであるから、自国の政府がそれに反しており、そのことを委員会によって指摘されても、あえて反論することなく、黙ってそのままにしておくところですが、ソ連の委員としては、黙っていては、国へ帰ってから都合が悪いということらしく、幹部会でもよいという発言をしたのであります。しかし、今のような話があったのちに、やはり原案どおり、ソ連は最高会議にかけるような措置をとるべきだという意見は、委員会の意見として、そのまま維持されました。

その後に、最近では、幹部会の権限の広いこともわかりまして、幹部会と同じように最高会議にもかけるような方法を考慮されるべきであるというふうに表現をかえています。つまり、幹部会にかけるのもよいが、最高会議にもかけよというのであります。

このほかにも、そういう例がありますが、時間もあまりありませんから、このあたりでその問題を終ることにします。以上で、だいたいに、審議の仕方、とくに、はたして独立に公平に審議をしているかどうかということがおわかりになったことと思います。

三　日本とILO条約の批准

つぎに、日本に関する問題について、お話してみたいと思います。第一には、日本は労働条約の批准が非常にすく

ないということであります。ご承知のように、現在では一三六の労働条約がありますが、日本は最近まで二六の条約だけを批准していました。非常にすくないのであります。わたくしは、たびたび外務省や労働省に、せめて三分の一くらいは批准しないとみっともないといっていました。そのためでもないでしょうが、外務省や労働省でも、ある程度そういう空気になりました。わたくしは、日本にとって非常に問題のある条約は、批准はむつかしいだろうが、批准しても差支えない条約がかなりある。ただ事なかれ主義で、ほったらかして批准しないとしか思われない。現在の日本は、経済大国になったのであるから、なんとか考え直さなければならない。もちろん、重要な条約を批准するのが望ましいけれども、すくなくとも数だけでも、三分の一くらいは批准すべきだといったのであります。いずれにしても、ことしは、三つの条約を批准しました。あまり重要な条約でないらしいですが、それでも結構なことだと思います。

新興国などは、なにかのきっかけで、一ぺんに一五も二〇もの条約を一度に批准をすることがあるようです。ただ、実際には、ほとんど実行しないことがすくなくありません。批准して実行しないのも困りますが、あまり良心的でなかなか批准しないというのも困りものです。外務省の国連局の社会課と、労働省の国連労働課と協力して、これからは一年に二つか三つくらいは批准していって、近いうちに一〇くらいは批准したいし、批准できる条約があるというような見通しを立てていますが、ぜひそれを実現したいと思い、そうすると、四〇くらい批准することになり、いちおう経済大国としても面目が立つと思います。

第二に、批准した労働条約の実施については、日本はだいたいに模範生だといってよいと思います。よく条約通りに実施しています。ご承知のとうり、批准した条約については、二年ごとに報告を出すことになっています。その条約に関連する国内法や実施の状況について、報告を提出するのです。わたくしが出ましてから四年ですから、日本が批准

した条約については、すべて報告が提出され、審査されました。それを見ますと、ただ一つの条約を除いては、ほとんど文句をいわれたことがありません。むしろ、賞められていることがあるくらいです。その意味で、模範生といってもよいと思います。

四　第八七号条約をめぐる諸問題

ただ一つの条約だけについて、しかし、条約通りに国内法がなっていないといって、しばしば問題にされています。それは第八七号条約であります。すなわち、「結社の自由と団結権に関する条約」であります。この条約は、一九六五年に批准したのですが、すでにそのときから、非常に問題だった条約です。その前に、ドライヤー委員会がやって来て、批准するまでにも、すったもんだの大騒動をした条約であります。いらいその行きがかりから、日本は批准せざるをえなくなって批准したわけですが、それだけに、条約通りなかなか実施できない点がありまして、絶えずその点を指摘され、改善を要求されているのであります。

日本からはじめて報告が提出され、委員会で審査されたのは、一九六七年であります。わたくしはまだ委員になっていませんでした。このときに、とくに問題になる点が三つあります。

(1)　組合の登録　その一つは、「組合の登録」の問題であります。第八七号条約の第二条で、労働者と使用者は、前もって許可を受けることなくして、みずから選択する団体を設立し、加入することができる。また、労働者と使用者の団体は、規約をつくり、自主的にその代表者を選び、管理・活動をきめることができるとされています。

そこで、とくに問題になるのは、一地方公共団体の地域をこえて、設けられる組合または組合連合の登録であります。日本の法律では、そういう組合の登録の手続がありません。すでに一九六八年の審査のときに、委員会は、一地

地公共団体の地域を越える組合または組合連合は、登録される権利をもたないようであるといっています。もたないように見えるというのは、はじめての審査でありますから、柔い表現で、「もたないように委員会にはみえる」としたのであります。同じような規定は、地方教育公務員についてもあり、とくに日教組について問題になるのであります。このことは、第八七号条約の第二条、五条、六条、八条にひっかかりますが、とくに問題になるのは第二条であります。そこで、専門家委員会は、右のように述べた後に、条約と調和させるために、日本政府がとろうとする措置を示されることを要求するといっています。

この要求は、それに対する回答を、一九六九年の会期に審査できるように、一九六八年の後半に回答するようにとしています。本来ならば、条約についての報告と審査は、二年ごとに行なわれるのですから、ふつうならば、一九六八年に審査があれば、一九六九年には審査がないはずであります。しかし、とくに重要な点について、重要な意見や要求を出したときは、かならずしも二年ごとにというのでなく、すぐ翌年に報告を求め、それを審査することができます。この場合は、そういう意味で、二年をまたないで、翌年に報告を求めたのであります。

この要求に対して、日本政府は、一九六八年の末に、つぎのような報告を提出しました。組合または組合連合は、登録されるといなとを問わず、地方公共団体の当局との交渉をはじめとして、組合としての活動を自由に行うことができる。登録しなくても、当局と交渉することもできるし、その他組合の活動の自由を享有する。したがって、登録してもしなくても、同じであるというのであります。さらにそれにつけ加えて、地方公務員の給与やその他の勤務条件は、それぞれの地方公共団体が定めるものであって、地方公務員については、その地方公共団体と交渉することがもっとも適している。その意味で、それぞれの地方公共団体に登録することにしている。教育公務員についても、同じであるというのであります。要するに、給与その他の勤務条件は、各府県で決めるのであるから、各府県ごとに登

録させて、各府県ごとに交渉をするのが適当であり、そういう建前をとっているということ、そうして、登録してもしなくても交渉その他の活動には影響がないから、条約の趣旨は満たされているというのであります。

これに対して、一九六九年の会期に、委員会は、日本に対する「直接要求」で、つぎのようにいっています。委員会の了解するところでは、一つの地方公共団体の地域をこえる団体または連合、または、地方教育公務員の場合には、一つの府県をこえる団体または連合は、登録の権利がない。その結果として、このような団体は、法律上で登録された団体と同一の団体交渉の権利をもたない。もっとも、右の報告からして、実際上では、団体交渉が行なわれているようである。このような事情の下で、委員会としては、一地方団体を越える職員団体の登録を許すために政府が法令を再検討することを希望する（hope）といっています。希望する（hope）という言葉を使うのは、非常に柔かく要請する場合であります。

ついでに、委員会の意見や直接要求をご覧になるときに、委員会がどういう言葉をどういう場合に使うかということを申し上げておきましょう。あることをたんに承知したという場合には、the Committee notes といいます。委員会は承知したとか、了承したという意味であります。しかし、適当でないとか、遺憾であるという場合には、the Committee notes with regret という言葉を使います。これに反して、だいたいよろしい、結構だという場合には、the Committee notes with interest という言葉を使います。それよりもよく、非常によろしいという場合には、the Committee notes with satisfaction といいます。たとえば、ある国で条約に適合するような法律を作るべき場合に、その法律案が政府によって作成されたとか、議会に提出されたという場合には、notes with interest といいます。議会で採用された場合、とくに実施された場合には、notes with satisfaction といいます。委員会では、しばしば、この場合は notes with interest か、notes with satisfaction かといって議論することがありま

す。また、こういうことをしてほしいという場合には、the Committee hopes といいます。これは柔かい表現で、たんにこういうことを期待するとか、希望するとかいう意味であります。それよりも強くいうときは、request といいます。要請するというくらいの意味です。それよりもっと強く要求するときは、urge という言葉を用います。「切望する」という意味ですね。

右の一九六九年の「直接要求」に対する回答として、一九七〇年の末に提出した日本政府の報告は、国内法がそのままでありましたから、だいたい同じようなことを述べています。それにつけ加えて、公務員制度審議会でこの問題を検討していることを知らせました。前向きの姿勢で取り組んでいるというわけです。

一九七一年の会期で、委員会はこの報告を審査しました。これで三度目ですから、いわば開きなおった形で、「意見」（observation）として注文をつけて来ました。それまでは、「直接要求」（direct request）でして、日本政府だけにいって来たもので、一般に公表はされませんでした。こんどは、公表される文書でいって来たのです。その内容は、だいたいに、つぎのようです。一つの地方公共団体をこえる団体や連合は、登録する権利を有しない。日本政府は、登録ということは法律上でいくらかのつけたし的な便宜を与えるにすぎないのであって、法律上でいえば、登録した組合と、未登録の組合は団体交渉権に関して差異がないとしている。しかし委員会としては、地方公務員の組合の約半数は登録の資格がなく、従って法人格を有しないと認める。これらの組合は、いくらかの不利益を持っている。たとえば、法律上で建物や財産を所有することができない。また、団体交渉目的に困難の可能性がある。そこでこの条約の第二条（労働者がみずから好む組合を設ける権利）、第七条（組合が法人格を取得するのに条件をつけてはならない）にいっそう調和するように登録制度を再検討することを request するというのであります。こんどは、hope でなしに、request という言葉を使っています。日本政府としては、この点をなんとかしなければならな

い事態になったと思います。

(2) 登録取消しと効力停止　もう一つ問題になった点は、組合の登録取消しと活動停止に関することであります。第八七号条約では、第四条で、労働者団体および使用者団体は行政権（administrative authority）によって解散させられ、またはその活動を停止されてはならないと定めています。日本の国家公務員法によりますと、登録に必要な要件が欠けたときには、人事院は、六〇日を越えない範囲内で登録の効力を停止し、または、登録を取消すことができると規定しています。地方公務員法でも、人事委員会または公平委員会は、同じように取消しまたは効力停止をすることができると規定しています。

一九六八年の会期には、条約適用専門家委員会は、「直接要求」で、人事院または公平委員会が効力停止または取消しの決定をした場合に、その決定に対して、裁判所へ訴えることができるかどうかを指示されたいといって、日本政府に質問して来ました。行政権による取消しなどを禁止しているのですから、司法権による取消しなど、つまり裁判所による取消しなどはさしつかえないわけであります。そこで、右のように、人事院が登録の取消しなどの決定をした場合に、それを不当として裁判所に訴える道があるかどうかを聞いてきたのであります。これに対して、日本政府は、行政事件訴訟法の定めるところによって、裁判所へ出訴することができると回答しました。これで、いちおう話はついたように見えました。

一九六九年の会期に、しかし、専門家委員会は、いっそう細かい点に立ち入りまして、「直接要求」で、つぎのように質問しています。登録の停止または取消しは、法律に定められた期間が訴訟の提起なしに経過する前に、または、右の決定が裁判所によって確認されるまでに、有効となるかどうかを指示されたいというのであります。もし有効となるのであれば、訴訟の提起期間中や裁判所による決定の前に、行政権によって停止や取消しが行なわれたこと

になり、条約に違反することになります。そこで、右のように、有効となるかどうかと質問して来たのであります。

この点は、行政事件訴訟法によりますと、停止や取消しの処分を取消すための訴えが組合から提起された場合に、その処分の執行を妨げないとなっております。ですから、人事院の決定で、すぐ活動できなくなります。もっとも、行政事件訴訟法は、処分の執行のために回復の困難な損害を避ける緊急の必要があるときは、裁判所は、処分の効力もしくは執行の全部、または一部を停止することができるとしています。処分の執行のために回復のできない損害の虞れがある場合には、その処分を停止することができるというわけであります。こうして、裁判所に訴えることもできるし、回復しがたい損害が生じる虞れがあれば、執行を停止することができるのであるから、これでだいたいよいだろうというのが日本政府の考えであったと思います。

一九七一年の会期に、専門家委員は、「意見」でつぎのように述べています。委員会としては、裁判所への訴えの間、または、裁判所に訴えた場合に裁判所による確認があるまでの間、組合が通常の活動をすることが自由である場合にのみ、活動停止と取消しは、条約と両立する。したがって、この点で、法律を改正する必要があり、それに必要な措置をとることを trust するというのであります。この trust というのは、hope よりも強い表現でありまして、日本がかならずそうするものと信頼するというわけであります。しかも、いままでは、「直接要求」でありましたが、こんどは「意見」でいって来たのであります。前に申しましたように、「意見」は公表されるもので、一般に知られるのであり、いわば開き直った要請であります。日本としては、なかなか法律の改正とまで行けないから、公務員制度審議会で検討中であるといって回答するほかないでしょうが、そういつまでも、公務員制度審議会を口実にすることもできませんから、そのうちになんとかしなければならないことになると思います。

(3) 団結権　第三の点は、団結権のことであります。第八七号条約は、労働者はすべて団体を結成し、それに参加する権利があるとし、団結権を保障しており、この保障を軍隊と警察に適用する範囲は国内法令で定めると規定しています。したがって、軍隊と警察については、この保障を与えるかどうか、どの程度まで与えるかということを国内法で定めてよいことになります。国内法で、軍隊と警察については、組合を禁止してもよく、非常な制限してもよいのであります。軍隊については、おそらくどこの国も、組合はないと思いますが、警察については、組合のある国もすくなくありません。いずれにしても、この問題は、国内法で決めてよろしいということになっています。その他のものについては、組合を認めなければなりません。つまり、その他のものは、団結権を有するのであります。

ところが、日本の法律では、国家公務員法によりますと、警察、海上保安庁、監獄の職員は、当局と交渉する団体を結成し、またはこれに加入してはならないとしています。これらについては、組合が禁止されているわけであります。地方公務員法では、警察職員と消防職員がやはり禁止されています。そこで、海上保安庁、監獄、消防の職員について問題になるわけです。

一九六八年の会期では、専門家委員会は、監獄職員についてだけ問題にしてきました。監獄職員は組合を作ることを禁止されているが、第八七号条約では、警察と軍隊だけを、条約の適用から除外している。日本の公務員法が監獄職員を条約の適用から除外している理由について、詳細な説明を求めるというのであります。いきなり、監獄職員の除外は条約に反するといわないで、なぜ監獄職員に組合を禁止しているのかの理由を詳しく述べてほしいというのであります。

これに対する日本の回答は、つぎのようでした。条約で軍隊と警察を除外している趣旨は、国の治安確保についての警察作用の特殊性を考慮したものと解される。監獄に勤務する職員は、拘禁刑に処せられたもの、刑事被告人、

被疑者、死刑の言渡しを受けたものを監獄に拘禁していることを任務としているから、このような監獄職員の任務は、条約の趣旨から見て、警察に含まれるものと考えるというのであります。要するに、警察と同じような職務だというのであります。実際のところ、警察は犯人をつかまえるのですが、これは犯罪防止のためであり、監獄はつかまえた犯人や刑を受けた犯人を拘禁するものですが、これもやはり犯罪防止のためであり、職務の性質が同じであるといえると思います。こういう説明を日本はしたのですが、一九六九年の委員会は、日本政府の説明を note するとだけいっています。この note するということは、日本語に訳しにくい言葉ですが、だいたい了承するという意味と思います。ですから、そういうことを note したといったといえば、それはそれでよろしいという意味であります。take note とか、note とかいうのは、文字通りには、そのことを記するということでありますが、この場合には、だいたいにそれを認めるという意味であります。ですから、これでこの問題は解決したといえます。

もっとも、日本の法律で、団結権を認めていないのは、監獄職員だけでなく、海上保安庁職員と消防職員もあります。ですから、わたくしは、なぜ監獄職員だけを取上げ、その他のことを不問に付したのかと疑問に思っておりました。はたして、一九七一年の会期になって、消防職員、海上保安庁職員、不法入国監視官のことを問題にして来ました。まず、消防職員について、つぎのようにいっています。団結権は、国家公務員の消防職員によって享有されるが、地方公務員のそれには許されないことを note する。この種の労働者に団結権を及ぼすために、政府の考えている措置を知らせてほしいというのであります。国家公務員の消防職員は、団結権を享有するといっているのは、積極的にそう書いてあるわけではありませんが、国家公務員法には消防職員についての組合禁止の規定がないのであります。国家公務員法では、組合禁止は海上保安庁と監獄職員と警察職員とだけで、消防職員のことはなにも書いてないのであります。というのは、国家公務員の消防職員もありますが、それは一五〇～二〇〇人くらいで、全国的な消防

行政のことをやっている人であります。実際の消防作業に当る消防夫は、国家公務員ではなく、すべて地方公務員であります。地方公務員法は、このような職員に組合を禁止しているのであります。ですから、この事情を知らないで、法律の文字だけを見ると、国家公務員としては組合ができるのに、地方公務員としては禁止しているのはおかしいと思うわけです。右の事情を説明すれば、問題はないと思います。そうして、地方公務員である消防職員について組合が禁止されていることに関しては、火事のような緊急事態に消防に当ることは、警察の職務に類似しており、警察職員と同じように厳重な規律に服させることが必要であるといえば、説明がつくのではないかと思います。

つぎに、不法入国監視官と海上保安庁職員のことを問題にし、これらについて団結権が禁止されているが、これらの職員の任務に関して詳細な説明を求めるといっています。わたくしとしては、海上保安庁は海上警察でありますから、そのことを説明すれば問題はないと思います。不法入国監視官も、不法入国者を取締まるので、警察的な任務をもつものであり、警察と同じに取扱ってよく、説明がつくだろうと思います。

以上の三つの点が第八七条約について問題になっていることであります。そのうちで団結権については、それほど重大なことはなく、なんとか話合いがつくのではないかと思います。登録の問題は、登録できるように適当な措置をとればよいと思います。登録できるようにしても、大した差支えはありませんから、日本の法令を適当に改めて、登録できるようにすべきでしょう。この問題は、登録させなければ、やはり条約に抵触することは否定できないと思います。もっとも問題になるのは、登録の取消しまたは効力停止の問題であります。これは法律を改めなければなりませんが、これを改めるのは、他の問題にも関係することで、日本政府としてはなかなかふみきることが難しいのではないかと思います。

五　強制労働に関する条約

さいごに、強制労働に関する条約のことについて、かんたんに述べておきたいと思います。強制労働に関する条約は、二つありまして、一つは第二九号の強制労働に関する条約であり、もう一つは第一〇五号の強制労働の廃止に関する条約であります。第二九号の方は、日本は批准しています。これについては、日本の国内法令も実際もすこしも抵触するところがありません。この条約は、ごく簡単なものでありまして、刑罰を科する条件のもとに労働を強制してはならないとしています。ただし、兵役法と有罪判決による場合と非常事態の場合は除かれております。これは本来の奴隷制度を禁止する趣旨のもので、日本はすこしも問題になることはありません。

第一〇五号条約の方は、日本は批准していませんから、現在は問題にされませんが、もし批准するということになると、かなり問題があります。のみならず、国際労働機関では、批准されないものでも、重要な条約については、それに対する各国の国内法および慣行について報告を求めることにしています。このような報告を求めることを定める規定が国際労働機関憲章のうちにあり、それに従って、各国から報告を求め、専門家委員会で審査しています。つまり、労働条約で定められた事項に関して、批准していない国についても、その国の国内法はどうなっているか、批准するのに障害になる理由はなにか、国内法との違いはどうかというようなことを質問し、回答を求め、それを審査しているのであります。

一九七一年に、第二九号条約と第一〇五号条約に関して、そうした審査がありました。そのうちで、第二九号条約については、日本はなにも問題がありません。第一〇五号については、いろいろと問題があります。時間もありませんかか、ごく簡単にお話しておくことにします。この条約については、日本は批准していないから、現在は差し支え

ありませんが、いずれは批准のことも考慮しなければならない時が来ると思います。もっとも、この条約については、日本だけでなく、主要な国はあまりまだ批准していません。イタリアとイギリスが批准しているだけで、フランスもソ連もアメリカも批准していません。ですから、日本も急いで批准する必要はないかもしれませんが、批准するとなると、相当いろいろな点が問題となります。とくに問題になるのは、第一に、確立した社会政治経済体制にイデオロギー的に反対する意見を有することに対する刑罰として、または、政治的強制の手段として（第一条a項）、第二に、労働規律の手段として（同c項）、第三に、ストライキに参加したことに対する処罰として（同d項）、強制労働を用いてはならないと規定していることです。この規定に関して、専門家委員会は、つぎのような見解を述べています。まず、a項に関して、多くの国では、国の行政に従事する公務員は、政治活動をしてはならないとしている。これは行政における公平と人民の信頼を確保するためである。この原則に対する違反は、多くの国では、強制労働を含まない懲戒的制裁に服させるだけである。一つの国は、その報告で、政治活動に従事した国家公務員に、強制労働を含む刑罰に処し得ると述べている。行政に従事する公務員に関するかぎり、右に述べた理由によって、政治活動を、禁止することは、a号には反しないであろう。つまり、政治活動をした国家公務員に対して、その政治活動をしたという理由で行政的処罰をしても、行政に従事する公務員は、公平と人民の信頼を確保することが必要であるから、さしつかえないだろう。しかし、それでも、c号には反すると考える。労働規律の手段として強制労働を課することは、たとえ行政に従事する公務員でも条約に反するのである。行政に従事しない公務員については、c号に反するばかりでなく、a号にも反する。こういうふうに解釈しているのであります。一口で申しますと、行政に従事する公務員については、政治活動を禁止することはさしつかえない。しかし、労働を課する刑罰を科すると、労働規律の手段として強制労働を課することになるから、許されないというのであります。行政に従事しないものといえば、日本

でいえば、国家公務員であっても、鉄道、郵便、林野、電信電話などの、いわゆる現業の職員であります。これらに対して、政治活動を理由にして強制労働を課することは、ａ号にもｃ号にも反するということになります。これらのものに対しては、政治活動をしても、懲戒的な制裁を科するだけにとどめるべきであります。つまり、免職とか、停職とかいうことであります。ついでですが、さきに申しましたように、一般調査の報告で、ある一つの国は、強制労働を含む刑罰を科しているといっていますが、その一つの国のところに「注」としてあり、その「注」をみると、「日本」と書いてあります。「ある一つの国」というのは、日本だというわけです。

こういうわけで、政治活動を理由にして強制労働の刑罰を科することは、強制労働の禁止に関する条約に違反します。行政に従事する場合でもそうであります。ですから、行政に従事するものについて、懲戒的な制裁を科するだけならさしつかえないが、刑罰となると、条約違反になります。もっとも刑罰といっても、罰金ならば差し支えありません。禁錮でもよいと思います。懲役になりますと、労働を課することになりますから、違反になります。ですから、日本の場合も、懲役を禁錮にかえれば、この問題は解決するわけであります。禁錮に処しても、法務省の人の話を聞きますと、ほとんど全部労働をしているようです。というのは、禁錮としてたんに拘禁されて、じっとしているのは、非常に辛いそうで、労働する方が気がまぎれてよいから、自発的に働かしてくれというそうであります。それならば、任意に労働を提供するのですから、強制にはなりません。ですから、懲役を、禁錮に改めれば、この問題は解決すると思います。

もう一つの点はストライキの問題です。ストライキに参加したことによって強制労働を含む罰を科していけないというのが条約の規定であります。日本の公務員法は、ご承知のとおり、第九八条でストライキや怠業を禁止し、また、それらを企て、共謀し、そそのかし、あおってはならないとしています。そうして、第一一〇条で、ストライキや

怠業を共謀し、そそのかし、あおり、企てたものは、懲役または罰金に処すると規定しています。地方公務員法も、だいたい同じような規定をしています。ですから、たんにストライキに参加しただけでは、刑罰は科せられませんが、主導的な役割を演じ、企て、共謀し、そそのかし、あおったものは、罰金または懲役に処せられることになっています。これも懲役でなく、禁錮にすれば、問題は解決するわけであります。

この問題は、日本が強制労働の禁止に関する第一〇五号条約を批准していませんから、直接に正式には条約違反ということはありません。ただ、日本で、現在公務員のストライキのことが問題になっていますから、ついでに申上げたしだいであります。

だいぶん時間が超過しましたから、これで終ることにいたします。ご質問があれば、あとで承わります。