

日本が知らない戦争責任

国際法律家委員会 最終報告書解説

【連載】



戸塚悦朗

はじめに

国際法律家委員会 (ICJ, International Commission on Justice) は、一月二日、日本時間午後七時 (17:00 GMT) 日本軍「慰安婦」に関する最終報告書を公表した。詳細については、今後出版されるであろう文庫を参照されたい。法律時報、週刊法律新聞等、なお、同最終報告書公表に至る経緯については、先月号の本欄参照。

ICJは、世界でも最も権威ある法律関係権威者で構成される国連国際機関としてのNGOである。その法的見解がこの問題に対して初めて示された意義は、極めて高い。ここでは、最も注目されるICJの法的判断について解説したい。

国家責任論議の不在

これはどこまで内外で論議が沸騰した事例は、日本国史の人物事件では、歴史上前例がない。国際法上の日本の国家責任の有無は、その論議の中核であった。

ところが、日本では、これまで日本政府の法的責任については、ほとんどともに専門的・学問的議論がされてこなかった。すべては条約で終わっている。日本政府は、被害者個人に対し「もともと法的責任がない」という日本外務省の政治的直感が浸透し、それに対抗する法的議論が全くと言ってよいほどなかった。政治家も同じで、外務省の主張を丸呑みにして、「完全に終わった話」と思い込まされてきた感がある。被害者に同情的な場合でも、日本の大方の政治家の主張は、「国内法上も国際法上も法的責任はないが、被害者が気の毒だから補償すべきだ」というものが主流だった。本閣議院参議院議員のよう「この問題の真実を究明に早くから全力をあげ、国連情報にも通じ、おり、国際法上の責任が日本にある」と主張し続けたわすかな例外を除いて、与野党を問わず政治家の議論の動向は、同じだった。

マスコミも例外ではなく、一九九二年二月、筆者が国連人権委員会に「これは人道に対する罪に当たらないで、日本には被害者個人に対して賠償をする国際法の法的責任がある」と主張したとき、ジョー・ア・駐在のA新聞M記者から、「こんな終わりの話を国連に持

ち出すなんて、それでもあなたは法律家ですか」と言われた記憶が今でも消えない。Y新聞O記者からは、「あなたは、新聞に名前をのせて、有名になりましたからこの問題を国連に持ち出したのだらう。そんな人について行くことはできない」と記者の方から、取材拒否された。それはどこまで、感情的な拒否反応であった。筆者は、一九八四年以降、断続的に国連において人権擁護活動に従事してきた。しかし、記者からこのような拒絶反応を受けたことは絶無だったから、強い衝撃を受けた。このような傾向のために、法的責任を論ずる国連NGOの主張の報道にも、マスコミは概して冷淡だった。

マスコミ報道の力点も、法的責任論議や国連審議の動向よりも、「被害者が気の毒だ」という同情論の喚起に注がれたため、政治家や一般市民の意見もこのような考え方にまとまって行ったのだと思われる。そのためか、一九九四年八月三日、村山首相が、「日本に法的責任はない」との前提にした「被害者個人への補償を否定し、アジア太平洋地域での人材交流など、一千万規模の、建設に代わる措置」及び「民間基金」による「民間基金からの見舞金交付方式」を解決案として打ち出したときも、被害者側や大多数の市民団体の強い反対にもかかわらず、日本の大新聞は、村山首相案の推進役に回ったかのような大報道をした。日本の国会議員の間からも、わずかの例外を除いて強い反対はなかった。

法律家の間ではどうだろうか。この問題を含め、長らく戦争被害者の補償問題を検討してきた日本連年の弁護士会でもあまり事情は変わらなかった。日弁連が、一九九二年一月に国際的権威者を招いて、国際シンポジウムを開催し、この問題を中心に国際法上の見解を聴いたのは、例外的な国際法論議への取組の事例だった。しかし、ここでは日弁連の国家責任に関する法的見解は示されなかった。

原・被告間の民事訴訟上は、少しずつではあっても、国家責任に関する国際法論議が展開されてきた。その原由は、訴訟は、公開されているもの

本誌の準備の都合もあって、公表まで「機密」という条件で、ICJから外務省とは同時に最終報告書を送付を受けていたので、内容を承知していた。

前記のとおり、村山首相が「民間基金」による「民間基金からの見舞金支払方式」を打ち出したのは八月末だ。その後その具体化が政府・与党三党によって検討された。与党三党の国会議員からなる「戦後五〇年問題プロジェクト」の「慰安婦」問題小委員会がこの審議に当たった。

ICJは、「日本政府」に対して最終報告書（草稿）を送ったのである。日本政府とは、官僚が「天皇の官吏」であった天皇主権時代とは異なり、国民主権の新憲法下では、常識的に言えば、「国権の最高機関である国会によって指名された内閣総理大臣以下の内閣・閣僚及びそれを支える与党」と考えるべきだろう。外務省は、事務当局として、政府の一部門ではあっても、政府そのものではない。事務当局官僚は、「政治家である政府」の手足だ。筆者は、「これはどの重要な文書なのだから、外務省は、政府首脳や与党三党には必ず提出するはずだ」と思い込んでいた。そうすれば、「法的責任がある」という重大な結論が記載されているICJ最終報告書（草稿）は、「法的責任がない」という大前提から出発して、首相談話の具体化を検討中の与党三党の審議に決定的影響を与えるだろう」と思われた。

そのような予想の下に、与党三党の審議状況に注目し、情報収集に努めた。にもかかわらず奇妙なことに、ICJ最終報告書が渡されてから二ヵ月経つ一〇月末ころになっても、この審議には何の変化も見られなかった。むしろ、「一月末には、首相談話を具体化する成果が出来るのではないか」という情報しかない。「何かおかしい」と直観した。外務省官僚は、これまで国連審議の真相を政治家政府から隠してきた。不安になって、「政府首脳や与党三党の政治家にICJ最終報告書（草稿）が渡っているか」を中心に情報収集に専念した。その結果わかってきたのが驚くべき事実だ。首相周辺や与党三党の政治家が「ICJ最

終報告書が欲しい」と問い合わせても、外務省官僚は、「中間報告はある」とか、「草案しかない。現在返事を検討中」などと言葉を左右にして、これを渡さないのだ。なお驚いたことに、「村山首相さえ知らされていないらしい」という情報があったばかりか、前記与党三党の政治家代表からなる「慰安婦」問題小委員会にもこれが渡されていなかったことがわかったのである。

同小委員会は、民間識者の公聴会を開いた。一月八日には、上杉聡氏等数名の意見が聴取されたが、その時点で、この問題に最も責任のある政治家が、これを見せられていないことが確認された。与党三党の「慰安婦」問題小委員会は、何の重要情報も与えられずに審議していたのだ。ここでは、与党三党も首相談話の具体化をはかる単なる「道具」でしかない。外務省官僚などが敷いた路線にお墨付した権威を与えるために、単に形式的審議をさせられていただけなのだ。これは与党政治家を馬鹿にした話はない。市民に情報を与えずに、政府がこれを操るのは、「愚民政策」という。これは、それとは違う。今の日本の政治方式は、何と呼んだらよいのか。国民を代表する政府首脳や与党の政治家が何れも真相を知らされず、官僚に操られていたのだ。「愚民政治」とも言おうか。端的に言えば、「官僚独裁」である。腹立たしい限りだ。

これでは、戦前とどこが違うのか。戦前は、天皇の官吏の方が、臣民の代表である政治家より重きを成した。だから、官僚は、政治家には決定的事実は隠した。軍部官僚は、天皇に直結し、真相を隠したまま、政府の了解もなしに作戦行動を勝手に進め、満洲事変を引き起こし、突っ走った。国民は、外交・軍事について常に真相を知らされなかった。それが第二次大戦の一つの原因でもあった。それが今も起こっているのである。

あるマスコミ関係者は、「同様のことは毎日起こっていることで、官僚が真相を隠すのは当たり前。騙される政治家が悪い」という。しかし、「当たり前」と

言っているのは、なお悪くなる。現在のままで、まるで日本政府が「二つあるか」ようである。「官僚政府」と「政治家政府」がそれだ。官僚は、政治家政府に対しては、その手として、真相を報告すべきである。官僚が重要な政治判断をしてはならない。政府に対しては、可能な選択肢を提供すべきだ。そのうち何を選ぶかは、国民に委ねられた政治家の仕事だ。少なくとも、国民主権を原則とする憲法下では、これが官僚の役割だということをはっきりさせるべきだ。ましてや、官僚による重要な政治判断の実現のために、重要情報を政治家政府から隠して自らの意図を実現するなどということは決してあってはならない。だから、重要情報を政治家から隠した官僚の責任は、国会で問題にされるべきだ。そうでなければ、同じことがいつまでも起こるだろう。これは、恐ろしく日本政治の「病根」である。

しかし、こんな論争をしている暇はない。今「慰安婦」問題については、緊急対策が必要だ」と考え、ICJと協議した。ICJは、これを知ったと驚愕した。「マスコミ関係者が、解禁時間を破らないようであれば、政府首脳や「慰安婦」問題に取り組んでいる政治家には提供して差し支えない」とのICJの了解を得て、ICJ最終報告書（草稿）のうち筆者が取り急ぎ翻訳を済ませていた「法的問題」部分を至急これらの政治家に提供する措置をとった。

その効果は、すぐ現れた。予想通り、与党三党の「慰安婦」問題小委員会は、首相談話に基づき「民間基金による見舞金支払方式」案を「棚上げする」と決定したと報道された（一月一九日付けジャパン・タイムズ記事「Coalition panel shelved plan for comfort women redress, Japan Times, 19 November 2004」参照）。当然の結果ではあるが、日本では「当然のこと」が当然のように起こらないという事例である。

以下に、ICJ最終報告書第九章「法的問題」及び「勧告」部分の解説を簡略にまとめた。これは、筆者なりの読み方に基づいた要約であって、単なる参考に過ぎない。読者は、今後公表される予定の各

の、通常その主張が出版されて、一般に入手できるようなにはならない。訴訟上は、当事者の主張が対立することが普通だから、判決が出てからでないとその影響は小さい。

学者の間の議論不在は、もっとひどい。全く研究がなされていない。と言つてよいであらう。筆者は、前記国連での主張以降、二年半にわたって、国連関係の法的議論を中心に、週刊法律新聞や本誌などに、国際法の国家責任に関する意見・情報を継続的に公表し続けてきた。ところが、これに対する学者の反応は、ほとんどない。わずかに、若手国際法学者である阿部浩己神奈川大学助教授の論文があるに過ぎない。

ICJ最終報告書の意義

このような事情で、この問題に関する日本の法的責任論は、国連の場を中心に国連諮問機関であるNGOによって議論されてきたに過ぎなかった。書面になった主なものを列挙すれば、国際教育開発(IEED)代表カレン・バーカー弁護士(米国)の「日韓協定など二国間条約の履行規範(ユース・コージェンス)違反の問題」に力点をおいた主張は、前記日弁連主催の国際シンポジウムで公表された。国際友和会(IFOR)は、犯罪と処罰の問題が日韓協定など二国間条約外である点に注目し、「不処罰を理由とする賠償責任」に力点をおいた主張を今年二月の国連人権委員会に文書提出したほか、より詳細な同趣旨の勧告を細川首相にも提出した。また、IFORは、今年八月には、常設仲裁裁判所による解決方式を提案する文書を国連人権小委員会に対して提出し、これが国連文書となつていく。ところが、残念ながら、これらのNGOは、国連諮問機関ではあっても、その国際的影響力の点で必ずしも決定的影響を与える力を欠くうらみがあった。

えらものであると思われる。筆者が、ICJ最終報告書を評して、「国際的裁判の第一審判決に比すべきものだ」と言っているのは、このような事情からである。今後の国連における日本の国家責任に関する議論は、このICJ最終報告書の判断を基礎に進行するだろう。結局のところ、日本政府には、これを尊重するしか選択肢はないと思われる。日本政府は、これまでの態度を全面的に転換し、国際法に違反する重大人権侵害の犯罪を日本帝国が犯したことを率直に承認し、迅速な解決をはかるため、直ちにICJ勧告受入れの措置をとり、被害者個人に対する賠償責任を果たすべきだ。仮に、日本政府が、それでもない方法の責任の存在を争うなら、国際司法裁判所または常設仲裁裁判所のようないかなる国際仲裁機関の判断を受けるしかないだろう。これは、国際的な上訴のようなものだ。すでに、被害者側は、国連現代奴隷制部会勧告を受諾し、常設仲裁裁判所の判断を受け入れる用意がある旨表明しているし、一月二日首相官邸に対して仲裁合意書案も提示した。ICJは、このような解決方式も選択肢の一つとして勧告している。日本政府は、被害者との間で国際仲裁を受けるための仲裁合意の締結をすべきだ。

精神病者の人権問題に関するICJ勧告の前提

ICJが日本の人権問題に関して、調査団を派遣し、報告書を公表したのは、今回が初めてではない。精神病者の人権問題に関する「結論と勧告」の前提がある。その前提の経緯は、筆者が報告しているの(一)、これを参照されたい(「国際社会における人権活動」宮崎繁樹編「現代国際人権の課題」三省堂一九八八年一一二一五八頁)。

ICJ調査団は、一九八五年四月に日本を訪問し、その場で「結論と勧告」をまとめたが、直ちに公表しなかった。ICJ調査団の「結論と勧告」の公表は、一九八五年七月になった(なお報告書そのものは、一九八六年九月に公表された)。ICJは、通常の国連NGOと違って重厚な手法をとる。調査の結果を直ちに公表して政府の体面を傷つけることを避け、政府首脳に冷静な対応をする時間を与えたため、公表前に「同年五月」日本政府にこれを送付し、コメントを求めた。政府の対応などについての記載もあるが、正當なコメントが送られれば、それは「結論と勧告」に反映されることが前提だ。

外務省は、直ちにこれを拒否の厚生省に渡した。さまざまなニュースから、筆者が了解しているところによれば、これは、当時の中曽根首相を含む政府首脳に示された。その結果、厚生省は、ICJ勧告を尊重して精神衛生法の改正を行う政治決断した。結果として、政府発表準備作業が進められた。日本政府は、同年七月のICJ調査団「結論と勧告」の公表に際しては、コメントを留保したが、八月初頭には日本国内で法改正の方針を公表し、その後国連人権小委員会の場合、この政策転換を国際的に報告した。政府は、その後直ちに立法準備作業に入り、関係団体の意見も聴取の上、一九八七年九月には、超党派の賛成で、国会で精神保健法が成立した。これは、国連人権保護制度が、有効に機能した実例として、国際的にモデルの一つに数えられている。

このように、人権問題が比較的迅速に解決できたのは、外務省が公表前であっても、政府内部でICJ勧告を適正に扱ったため、これが首相を含めた政府首脳に政治決断に連なつたからだ。

秘匿されたICJ最終報告書(草稿)

種文献によって、ICJ最終報告書自体に直接当たることをお勧めする。

「法的問題」の解説

（全体の要約）「元慰安婦」への個人賠償問題は、日韓条約など条約で、解決していない。国際法違反があり、現日本政府に賠償義務がある。加害者の不処罰を理由とする賠償義務もある。

A 1及び2（要約）当時の日本政府は、日本軍が国際法に違反する無類の人権侵害を犯したことに責任があり、現日本政府は賠償義務を継承している。当時の日本政府は、次の条約及び慣習国際法上の義務に違反したので、直接的・代位的国家責任を負う。現在の日本政府も賠償義務を引き継ぎ負っている。

*（条約違反）一九二一年婦人児童売買禁止条約違反（韓国女性の場合）

*（慣習国際法違反）証拠として、一九二六年奴隷条約（韓国、フィリピン女性の場合）、一九〇七年陸戦法規慣例に関するハーグ第四条約（フィリピン女性の場合）

A 3（要約）日韓協定、日比賠償協定などの条約では、賠償義務は解決していない。

（一九六五年日韓協定に至る経過、条文の用語、文脈などから見て、財産の処理・商業関係事項のみが決められた。人権侵害に関する不法侵害と財産問題は異なる。上記「慰安婦」の個人の権利侵害に関する請求は、日韓条約の「請求権」には含まれていない。）

（一九五六年日比賠償協定に至る経過、賠償対象の不特定、人間としての個人が受けた本来的損害の補償が放棄された証拠の存在、執行規範ユース・コーゲンズにかかわる「慰安婦」問題が解決されたと解釈されてはならない。）

（サンフランシスコ平和条約）四条第五項の「請求権」にも特定がない。

B（要約）日本政府には、戦争犯罪・人道に対する罪の侵害者の不処罰の責任もあり、その点でも賠償義務がある。

（占領地のフィリピン女性に対する行為は、戦争犯罪・人道に対する罪に当たる。植民地下にあった朝鮮半島の韓国女性に対する行為は、人道に対する罪に当たり、日本の将兵等はこれらの罪で有罪。戦争犯罪裁判で処罰されるべき場合だった。）

（条約による刑事免責はなかった。）

（日本は、自身の不処罰（違法な不作為）を利用して、訴追時効を理由に責任から逃れることはできない。不処罰の場合には、賠償義務あり・ジェノシース事件判決引用。日本政府に不処罰の場合の賠償義務あり。）

C（要約）日本の補償への個人請求権に関する国内裁判上も、国際法上（戦後の問題）と実体法上の問題（犯行当時の問題）がある。

（実体法上違反の問題はない（当時の国際法上、上記の日本の違反がある。））

（手続法上は、（当時の法ではなく）裁判時法による。現在の国際法上（国連憲章の受諾と世界人権宣言、市民的及び政治的権利に関する国際規約）日本法（または国際法上の個人の主体性否定及び時効に関する日本政府の立場）は、国際法上の権利を保障していないから、人権侵害の事実的救済を保障している国際法に違反する。日本に立法などによる是正義務がある。時効の主張は、戦争犯罪・人道に対する罪に当たる場合は、許されない。）

（勧告）の解説

① 日本政府による賠償措置

日本は、「慰安婦」被害者個人に、国家として直接完全な賠償を支払う措置をとる責任がある（村山首相談話のような民間基金による民間基金案については、これに適合したものでなく、ICJは九月二日付プレスレターで否定した。）

② 賠償（原状回復、リハビリテーションなど被害者に直接支払いの義務）のための日本の選択肢として、次の三方法が順次優先的に考慮すべきものとして提案されている。

第一案：賠償問題を解決するための迅速且つ実効的国内的手続的権利の保障

（六ヶ月以内に被害者賠償処理・賠償決定する行政機関設置）（要立法）または、

（民事裁判簡略化（時効不適用／個人の訴権を承認）特別立法措置）（要立法）

第二案：日本政府自らの措置

（四万ドルの支払い（内金））（要立法ないし予算化）プラス

（完全なリハビリテーション措置）（要立法ないし予算化）

第三案：賠償問題を解決するための迅速且つ実効的国際的手続的権利の保障

（四万ドルの支払い（内金））（要立法ないし予算化）プラス

（国際法廷の設置）（関係国間条約締結または国連による法廷設置を要す）または、

（国際仲裁裁判所の設置）（日本と被害者間の仲裁合意で既存の機関、例えば常設仲裁裁判所などの利用可能。立法不要）

③ 関係国政府による措置

被害国（国際司法裁判所に訴える）

連合国（不処罰の説明、関係情報の公開、及び日本への圧力）

（注記）本稿脱稿直後である一月二五日のことだが、前記与党三党「慰安婦」問題小委員は、「民間基金による見舞金」支払いの案を認めたとのことだ。

政府は、「ICJ最終報告書を事前にとり受けなかった」と事実上反する主張をしているとの要うべき情報もある。

（とつかえつらう）