

日本軍性奴隷問題の立法解決の提案——戦時性的強制被害者問題解決促進法案の実現に向けて（その2）

戸 塚 悦 朗

（その1）目次

1. はじめに
 2. 問題の所在
 - 2-1. 本稿のねらい
 - 2-2. 筆者による研究の概要
 - 2-3. 厳しさを増す国際的な対日批判
 - 2-3-1. 欧米議会の動向
 - 2-3-2. 国連等人権機構の取り組み
 - 2-4. 日本国内の運動の進展
 - 2-4-1. 2007年以降に起きた状況変化の概要
 - 2-4-2. 市民運動に見られる変化
 - 2-4-3. アジア女性基金の終結と「変化？」
 - 2-4-4. 2008年の国内市民運動の進展
 3. 議員市民立法運動の発展
 - 3-1-1. 戦時性的強制被害者問題解決促進法案の提案
 - 3-1-2. 法案審議の概略
 - 3-1-3. 2005年法案の議員団による説明
- （以上41巻2号）

3-2-1. 最近の市民運動の動向

2008年10月には、衆議院が解散される可能性が論議されている。政権交代の可能性も現実味を帯びてきたことから、立法解決運動に真剣さがましてきた。著者は、最近この問題で講演に招かれることが多くなったが、その際の質問も以前とは違って真剣且つ具体的になってきた。

例えば、2008年10月19日、東京で「立法による解決をめざして——成功の条件をどう作るか——」とのタイトルで講演¹した。筆者は、この問題の解決の

鍵は、3つの要素が握っていて、それらが運動の成否を左右すると述べ、3要素は、①国内政治・外交担当者、②国際情勢、③第3の要素、すなわち、世論、選挙、市民社会であること²を説明し、現状では、市民社会の動向と選挙が最重要の要素であることを強調した。

その際、参加者から、市議会に対して国への「慰安婦」問題に関して謝罪などを求める意見書提出をもとめる運動の成功例があるのかと問われた。そればかりか、筆者が取り組んでいる箕面市議会への働きかけの具体的内容についての詳細に関する筆者の報告にも強い関心がよせられた。

3-2-2. 市議会に対する具体的な運動の成果と限界

この質問に対しては、宝塚市議会と清瀬市議会から国に対する意見書の提出がなされたことなどを報告するウェブサイト³が立ち上げられたことを紹介した。

さらに、筆者が2008年9月に箕面市議会に対して提出した陳情書も紹介した。この陳情については、その趣旨を過半数の諸会派市議に十分に理解してもらうために時間がかかるため、当面凍結してもらうように諸会派に要請している。参議院では、民主党、共産党、社民党の3野党と無所属議員が共同で7年間にわ

1 シンポジウム「日本軍「慰安婦」問題の解決にむけて」、日時：2008年10月19日（日）午後1時半から4時半、場所：中央大学駿河台記念館610号室、主催：日本の戦争責任資料センターでの講演。

2 馬場伸也（『満州事変への道』中公新書1972年104頁）は、国際政治を動かす要素に関する研究へのアプローチとして、①国際環境論、②政策決定論、③第3分野の分析（世論、選挙、大衆の心理状態など）をあげていることに注目すべきである。これを本件に応用するなら、①国連人権理事会普遍的定期的審査（2008年5月9日UPRWG、6月12日UPR全体会）及び自由権規約委員会による第5回政府報告書審査（2008年10月15、16日）における日本政府への国際的な助言。②戦前と連続性があり、大きな変化がない国内政治担当者の政治思想と態度。③立法運動の草の根運動への浸透が不十分であり、たとえば、法案がマスコミにもほとんど報道されず、一般市民にも十分知られていない現状が問題解決を難しくしていると言えよう。草の根一般市民に情報が知られない限り、政権担当者は、自ら既存の政策路線に重大な変更を加えることはないであろう。

3 http://www.jca.apc.org/ianfu_ketsugi/ 「8・10関西フォーラム—「慰安婦」決議に
応え 今こそ真の解決を！—バトンは今私たちの手に！」のウェブサイト。

たって共同提案を続けてきているのにもかかわらず、驚いたことに、箕面市では「戦時性的強制被害者問題解決促進法案」を知っていた市議はいなかった。当然ではあるが、市民派を支持する市民に講演で招かれた際に尋ねてみても、これを知っていた市民は、いなかった。

草の根には、中央の法案に関する情報がまったく届いていないことが確認できた。このような状況では、陳情が直ちに成功することは考えられない。まず、市議と市議を支援する市民団体が勉強会を開催して、情報を共有し、今後の方針を検討することを要請する必要があることが分かったのである。このように、陳情は直ちには、国への意見書の形では実現することはない。しかし、陳情運動は、たった一人で始めても、この法案を草の根市民社会に伝える機能は果たしたのである。マスコミが機能しないときには、手間隙はかかっても、このようなプロセスが必要である。それがあってこそ、草の根市民社会は、政治に対する変革を求めることが必要であることを知る結果になるであろう。

4. 戦時性的強制被害者問題の解決促進に関する法案

法案の内容はどのようなものなのであろうか。法案の要綱（資料。2005年法案）をもとに立案の経過を説明してみたい。

4-1. 「謝罪」と法案立案経過

法案の目的の「謝罪」は、筆者が思い至らなかったことであつたが、被害者側の法案歓迎に至る決定的に重要な文言であつた。そこで、この文言が生まれた経過を詳しく述べてみたい。

4-1-1. 私案の提案と参議院法制局との協議

筆者は、本岡昭次参議院議員（1990年当時）の国会活動に啓発されて日本軍性奴隷問題を1992年2月に国連に提起した経過がある。同議員は、社会党時代も、無所属時代も、民主党時代も一貫してこの問題の解決のために誠心誠意努力してくれた尊敬すべき政治家である⁴。

社会党を離党した後、無所属となった本岡議員は、政治家としてはもっとも

苦しかった時代を生き抜いた。たった一人の無所属国会議員として、筆者が個人の資格で国連機関の勧告を基礎にして書いた立法解決のための法案（私案）⁵を公式の法案として実現すべく、協力してくれた。国会議員だけが議院法制局（衆参それぞれに一つずつある）に法案作成の指示を出すことができる制度になっているが、筆者の私案をたたき台にして、法案として立案するよう参議院法制局に要請してくれたのである。

1995年秋頃からだたと記憶しているが、筆者は、当時同議員の政策秘書だった中大路為弘氏とともに、本岡議員の「法律顧問」という資格で参議院法制局担当者と頻繁に打合せを重ねたことを忘れることができない。

ところが後述するような経過で、「謝罪」と言う文言がない筆者の私案は、挺対協など韓国の市民団体に歓迎されなかったことから、筆者としては、被害者側との交渉を中断せざるを得なかった。その後の市民側の立法運動の推進母体としては、土屋公猷弁護士（元日弁連会長）と丸山輝久弁護士に要請し、弁護士を中心とする二つの市民運動⁶を立ち上げてもらった。筆者は、シアトルのワシントン大学の客員研究員となり、研究生活を送ることになった。

4 本岡昭次『孫悟空議員奮戦記 参議院議員本岡昭次の17年』ひょうご芸術文化センター、1997年。同『「慰安婦」問題と私の国会審議』本岡昭次東京事務所、2002年。同『政界再編の戦国時代を生きる 社会党から民主党へ』ひょうご芸術文化センター、2004年。

5 これに先立ち1995年日弁連理事会は、この問題について立法により解決をはかるべきであるという提言を政府及び国連世界女性会議に提出していたが、法案は政府が立案すべきこととし、日弁連としての法案を起草しなかった。自社連立政権下の政府が立法解決は不可能として民間基金による解決を推進するような状況下では、日弁連の枠外で筆者が一人の個人として、国連勧告に従った立法解決案を立案し、議員立法運動を始めるしかほかに選択肢がなかった。戸塚悦朗「日本が知らない戦争責任-23国連勧告に従った日本軍「慰安婦」問題の解決を一従軍「慰安婦」被害者個人賠償法案等の提案〔含資料〕」法学セミナー、(1995/12)（通号 492）pp. 45～48に私案が掲載されている。

6 「戦後処理の立法を求める法律家・有識者の会」（98年設立）会長土屋公猷弁護士、事務局長丸山輝久弁護士、連絡先：Tel 03 (3265) 6071/Fax (3265) 6076〒102-0804、千代田区二番町9-8中労基協ビル3F紀尾井町法律事務所気付。「慰安婦」問題の立法解決を求める会」（96年設立）会長土屋公猷弁護士、連絡先事務局有光健氏、cfrtyo@aol.com Fax 03 (3237) 0287/Tel 03 (3262) 6646/080-5079-5461、〒102-0074千代田区九段南2-2-7-601。

当時、立法解決は、「百万遍唱えても不可能」と言われた。それには理由があった。その困難を乗り越えるため、第1に、本岡議員・笹野議員（新緑風会）は、1996年6月13日、まず「戦時性的強制被害者問題調査会設置法案」を参議院に提出した。第2に、本岡議員は、個人補償のための法案を創る準備を進めるため、台湾、フィリピン、韓国等の被害国を訪問し、慎重な意見交換を行った。そのうえで、第3に「戦時性的強制被害者問題の解決の促進に関する法律案」の立案に成功し、2000年4月10日民主党がこれを参議院へ提出した。その後同年同様の異なる法案が共産党と社民党から各々提案された。

2001年3月21日以後は、野党三党と無所属の国会議員（参議院）は、共同で戦時性的強制被害者問題解決促進法案を常に提出し続けているから、政権交代があって野党政権が成立すれば、立法解決はすぐにも実現する状況になってきている。

しかし、実際に政権交代が起こっても、準備がなければ、立法解決はできない。村山政権ができたときの思い出してみるとよくわかる。自社さ三党連立政権によって、民間基金方式の「解決」案が強引に推進された。それは、当時は誰もまだ国会に提出できるだけの法案の準備を済ませることができていなかったことにもよるのではないか。しかし、誰もオープンにそうは言わなかった。

4-1-2. 二つの高いハードル

問題は、二つあった。

一つは、前述したとおり、筆者が立案していた法案は、「謝罪」を含まず、被害者側に歓迎される段階まで至っていなかった。もう一つは、筆者の立法の提案は、私案にとどまっていた。国会の両院のいずれか一方（たとえば参議院）の法制局の同意をも得ることができていなかったのである。弁護士であっても、立法実務になると全く何の教育も訓練も受けていないので、議員立法の手続きも知らなかった。あとで知ったことなのだが、法制局が「条約違反」または「憲法違反」などの「疑義」を持っている場合、その協力抜きで議員立法の提案はできない仕組みになっている。仮に、議院法制局の同意抜きで議員だけが署名して衆参議院の事務総長に法案を提出しても、印刷されないという。結局、委員会に付託されず、審議もされない。だから、これはどうしても通過しなけ

ればならない関門だったわけである。

つまり、日本軍性奴隷問題を立法によって解決しようとするれば、①あくまでも法的研究を継続して、法制局の同意を得ること、②被害者側と協議を継続し、歓迎される解決案を立案することが必要だったのである。この2点で誠実な努力を継続したか否か、それが民間基金運動と私たち市民議員立法運動のちがいであった。

4-1-3. 野中官房長官答弁で第1ハードルをクリアー

その2点は、結局クリアーできたからこそ法案が提案されたのであるが、どのような経過で実現したのだろうか。かなり重要なことだが、ほとんど知られていない。その間の市民と国会議員の立法解決運動の経過は、本岡昭次元参議院議員の著書⁷に詳しく書かれている。

日本のマスコミは、このことを報道しない。だから、この情報が一般の人々に届かず、立法解決が停滞する主な原因の一つとなっている。市民運動が広く草の根運動に情報を伝える必要がある。

今から思えば、「そのとき歴史が動いた」という決定的瞬間があった。筆者が渡米した翌年1999年（平成11年）9月8日のことである。政界再編の激動の中で民主党参議院議員会長の要職にあった本岡昭次参議院議員は、参議院決算委員会（休会中審議）で日本軍性奴隷問題を取り上げ質問し、政府に真正面から対決した。日本政府を代表して答弁したのは国務大臣野中広務内閣官房長官（当時）であった。

その中で野中内閣官房長官は、次のように答弁したのである。

「先ほど来申し上げておりますとおり、過ぐる大戦の賠償並びに財産及び請求権の問題につきましては、従来から申し上げておるとおりに、サンフランシスコ平和条約や二国間の平和条約、さらにはその他に関連する条約等に従いまして誠実に対応してきたところでございます。これらの条約等の当事国としての間では解決済みであるわけでございます。

これらの条約等を踏まえた上で、いわゆる従軍慰安婦問題につきまして、新

7 本岡昭次『孫悟空議員奮戦記』ひょうご芸術文化センター、1997年。同『「慰安婦」問題と私の国会審議』本岡昭次東京事務所、2002年。

たな立法を含めどのような措置をとるかは、これら条約等が規定している問題ではないと考えられるところでございます。

また、そのような措置をとることが憲法上の問題を生じせしめることはないとする次第であります。」

この答弁を得たという朗報は、その直後本岡事務所からの電話連絡で知った記憶である。

このような政府答弁を長いこと心待ちにしていたのだが、実現してみれば、あっけなかった。野中官房長官は、筆者が立案したような法案を新たに立法することを条約が禁止していないこと、且つそのような立法措置が憲法違反などの問題を生じることもないと述べた。この政府見解は、参議院会議録⁸に掲載され、動かしがたいものとなった。これで、参議院法制局の「疑義」が解け、法案作成過程の進行を妨げていた最大の障碍がなくなったのである。

参議院法制局は、すでに満を持していたのであろう。ほどなく法案は完成した。新たに作成された「本岡法案」⁹は、当初の本岡原案（前記筆者私案）の骨子すべてを含んでいた。しかし、相当形を変えていた。最大の違いは「謝罪」という新しい文言を取り入れていたことである。

「戦時性的強制被害者問題の解決の促進に関する法律案要綱」（資料）をもとにその内容の解説を試みたい¹⁰。

まず、謝罪を目指すこの法案の立法目的がどのようなものか見てみよう。

第一 目的

要綱が言う法案の目的は、一体のものであるが、おおまかに以下のとおり三項目の目的を含んでいる。それらは、相互に論理的に関係しているので注意深

8 参議院会議録検索システム [001/001] 145 - 参決算委員会閉1号平成11年09月08日。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11904&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=1961&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=14279。

9 参議院法制局が本岡議員の要請により作成した法案。

10 本稿では、私案の段階から立法による解決を求めてきた法律家としての筆者独自の見解を述べることにしたい。法案については、国会での審議もなされたので、提案者である参議院議員による説明も参考になるが、それについては本稿では触れない。

く読む必要がある。

①まず「この法律は、今次の大戦及びそれに至る一連の事変等に係る時期において、旧陸海軍の関与の下に、女性に対して組織的かつ継続的な性的な行為の強制が行われ、これによりそれらの女性の尊厳と名誉が著しく害された事実を踏まえ、そのような事実について謝罪の意を表し」と被害者への「謝罪」が目的だとしている。

さらに、②「及びそれらの女性の名誉等の回復に資するための措置を我が国の責任において講ずることが緊要な課題となっていることにかんがみ、これに対処するために必要な基本的事項を定めることにより、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図り」として、「被害者の名誉等の回復」のための措置をとることで、国際的な「問題の解決の促進」をすることが目的であることを明らかにしている。

また、③「もって関係諸国民と我が国民との信頼関係の醸成及び我が国の国際社会における名誉ある地位の保持に資することを目的とすること」として、このような「謝罪」や被害者の「名誉等の回復に資する措置」は、被害諸国民と日本の国民のあいだの「信頼関係」を築いて「国際社会で名誉ある地位」を保持することになると結論している。

いずれの目的も重要だが、そのうちでも、被害者に対する「謝罪」が主要な目的であることを明らかにしている点が極めて重要であったと思われる。なぜ「謝罪」の一語がそれほど重要なのか。生涯忘れがたいエピソードがあるので、ここで紹介しよう。

話は、この法案が初めて国会に提出された2000年4月10日以前に遡る。筆者は、1995年11月から2年間余もの間ソウル大学法学研究所の特別研究員等としてソウルに滞在したことがある。「慰安婦」問題の立法解決を推進しようと自ら起草した法案原案を持って韓国に行き、その間に被害者、被害者支援団体、研究者、政府関係者、被害者側全体の同意を得ようと努力したのである。筆者が提案した法案原案は、週刊法律新聞誌連載¹¹でも、法学セミナー連載¹²でも明

11 連載『戸塚悦朗の国際人権レポート』週刊法律新聞2008年10月31日号（連載819回）現在まで毎週連載中。

らかにしたので、ここでは説明を省略する。

どんなに良い案と思われても、被害者側に歓迎されない提案は、「第2の「国民基金」だ」と拒絶されてしまい、結局解決の促進にはならないのである。被害者支援団体などと数多くの秘密交渉を継続した。挺対協の執行委員をはじめとしてこの問題に関わる多数の人たちに面会して私案を説明した。最後には、この問題だけを討議する大きな秘密会議に出席して説明をするところまでこぎつけたのだが、結局挺対協の説得に失敗した。

日本政府と民間人が設立した民間団体である国民基金（アジア女性基金）を通じて被害者に金銭を支払うという「償い金」支払いによる解決案は、実際に支払いが断行されたが、「償い金」の趣旨があいまいだったことから被害者側の強い拒絶反応にあい、問題をかえってこじらせてしまっていた。それを克服しようと、筆者の提案の眼目は、国会の立法によって国家が被害者に対して直接金銭を支払うという点を明確にするところにあった。

それにもかかわらず、筆者の提案の条文は「謝罪」という言葉を含んでいなかった。そのせいもあったのであろう。いくら筆者が誠実に説得を繰り返しても、結局韓国の被害者側全体の同意を得ることはできなかったのである。2年間の韓国滞在中の苦労は、相当のものだった。それもすべて徒労に終わったかに思えた。

ともかくにも、秘密交渉失敗の経過を報告し、私の提案を拒絶する理由を明らかにした挺対協からのメッセージ¹³を本岡昭次参議院議員（当時）とともに、参議院法制局の担当者に伝え、1998年2月渡米した。

4-1-4. 「謝罪」で第2ハードルをクリアー

この言葉は、被害者側の心を打つ可能性があった。そのうえ、法制局の同意を得るという最大のハードルを越えたのであるから、被害者側にも相当の説得力を持つはずである。

12 戸塚悦朗『連載「日本が知らない戦争責任」』法学セミナー1994年1月号~1999年5月号計64回で完結。

13 挺対協の顧問であった朴元淳弁護士が起草した文書（韓国語）であって、筆者が執筆したものではない。

これに先立ち、筆者は、本岡議員（及び政策秘書）と共に私案を持参してフィリピン、台湾などの被害者と支援団体、立法府議員、政府関係者を訪問し、法案（私案）立案について説明したが、その際「歓迎する。できるだけ早い実現を希望する」という同意を得ていた。中国政府には大使館ルートで接触していた。しかし、韓国の挺対協からは、「歓迎する」という一言を得ることができていなかったのである。だから、この高いハードルを超える必要があった。

シアトル在住の筆者に本岡議員から電話があり、「訪韓に同行して欲しい」と要請された。だが、諸般の事情で都合がつかなかった。そのため、電話で協議することになった。筆者は、「挺対協の歓迎を得ることは容易ではないでしょうが、頑張ってください。しかし、挺対協には、「同意なしには国会に提案しない」ことを明確に約束してきてください。被害者側全体の同意なしに提案すると、「第2の国民基金」という批判を浴びて折角の立法の提案も、解決につながらないからです。この秘密協議自体が和解のプロセスですから、この点が重要です」と、くどいほど要請した。

本岡議員の誠意が通じた。ソウルで同議員と協議した挺対協代表は、とうとう「本岡法案」の立法の提案を歓迎することを決断したのである。その決断をうながした鍵は、筆者の私案になかった「謝罪」という決定的な文言にあったのではないかと推測している。この立法が成立すれば、国権の最高機関である国会が政府に「謝罪」を求めることを決定することになる。しかも、法律は、その「謝罪」を政府に実施させる法的強制力を持つ。

苦勞の甲斐があった。とうとう日本はアジアとの和解の端緒をつかんだのである。「百万遍唱えても立法解決は不可能」と言われていたのに、法律技術的な難題は解決した。

条約があろうと、国会に対して法案を提案することは「法的には」可能なのである。

それまでも、韓国外務部の担当官に私案を見せて何度か交渉したが、「被害者と支援団体に歓迎してもらえるように努力してください。そうすれば、韓国政府も歓迎します」とのことだった。ようやく、韓国の被害者支援団体を含め、被害者側全体の歓迎を得ることができた。だから、国際政治的にも外交問題を起こすことなしに法案の提案ができるのである。

本岡議員の挺対協との交渉が成功した知らせを聞いて、「私は、実務法律家だから、この問題を解決し和解を達成することができる法案を世に出すことができれば、それで役割は終わったのと同然だ」と心の底からの喜びがわき上がってくるのを抑えることができなかった。あとは、政治の世界にバトンタッチすることになる。国会議員と市民の立法運動が成否を決めてくれるであろう。

「立法ができないのは、条約があるからで、憲法上も法的に不可能だ」という主張が誤解であることがはっきりした。法的理由で立法解決ができないのではない。実際は、「政治的理由からできない」だけなのだ。もっと分かりやすくいうと、保守的な政治家が「謝罪したくない」から立法ができないのである。そういう事実が明白になったわけだ。

実務法律家としての筆者の活動は、ここで終わったと言ってもよい。この前後の過程については、あとでもう一度詳しく述べることにしよう。

4-2. 法案の内容の検討

4-2-1. 「戦時における性的強制」の意義

要綱の「第二 定義」（第二条関係）は、以下のように「戦時における性的強制」を定義している。

「一 この法律において「戦時における性的強制」とは、今次の大戦及びそれに至る一連の事変等に係る時期において、旧陸海軍の直接又は間接の関与の下に、その意に反して集められた女性に対して行われた組織的かつ継続的な性的な行為の強制をいうこと。」

この法案の立案の基礎となった筆者提案の私案があることは前述したが、私案は戦時性的強制という概念を含んでいなかった。当時筆者は、日本軍「慰安婦」、日本軍性奴隷被害を問題にしていた。日本軍・政府の行為は、「慰安所」を制度化し、そこで女性を物として軍人の性の処理に利用した、女性を「奴隷とする行為」あるいは女性の「奴隷化」と把握していた。

これを、「戦時における性的強制」という概念に拡張したのは、参議院法制局の発案である。筆者は、これを高く評価したい。その理由は、以下のようなところにある。

第1に、筆者が日本軍性奴隷問題を国連に提起したのちに、国連で直面した

新たな問題として、戦時の軍事組織による組織的強姦問題があった。

不思議なことだが、筆者が国連人権委員会に、日本軍性奴隷問題に絞った調査研究と調停を要請した1992年当時は、軍による性的な重大人権侵害行為は国際的にもほとんど問題とされていなかった。国連でもそうだが、マスコミでも同じである。この点に関連して付言しておかなければならないが、筆者は後に、1919年のパリ平和会議に対して戦時の女性の性的虐待に関する告発があった事実を発掘・公表したが、それは当時内外ともに一般には知られていなかった。女性法律家が主催した大規模な学会でも問題になっていなかった。インターネットで検索してみたことがあるが、「性奴隷」という言葉で検索にかかる情報は、1992年以降のものがほとんどであった。

ところが、日本軍性奴隷問題に関する韓国挺対協の運動、筆者の国連での告発が国際社会に相当の衝撃を与えたからなのであろうか、程なくして、旧ユーゴスラビアのエスニック・クレンジングのニュースが世界のマスコミをにぎわせるようになった。そのときから、女性の「組織的強姦」被害の訴えが急速に浮上してきた。

国連人権小委員会では、日本出身委員、日本政府が日本軍性奴隷問題に論議の焦点を当てることに抵抗していた。しかし、世界的に「組織的強姦」を調査対象に含めることが必要だとする客観的情勢が生まれてきた。だから、同小委員会の専門家として戦時性奴隷などの問題で作業文書を書く任務をあたえられたリンダ・シャベス委員（米国出身）は、双方を研究対象とすることを希望した。筆者ら関係NGO代表もそれに同意した。

第2に、日本軍「慰安婦」問題に関する真相究明が進むうちに、これまでの概念では包含できそうもない日本軍による性的加害行為の被害事例が明らかになってきた。それも決して少ない数ではなく、むしろ多数あったと推定できた。筆者も、フィリピンを訪問し、被害者に面接して被害実態を聞く機会があったのであるが、被害者の訴えは、韓国・朝鮮の被害者とは相当異なっていた。被害の程度が小さいというのではなく、軍「慰安所」¹⁴という定型的な制度の中に拉致されて行ったというのではない訴えに多数遭遇したのである。軍人が

14 軍「慰安所」の存在は、極秘ではあったが、軍全体の機構の中に制度化されていたので、軍の記録もあった。そのうちには、証拠隠滅のための焼却を免れたものもあった。

川で洗濯していた現地女性を拉致してきて、兵舎に監禁し、洗濯をさせるほか、性的なサービスを強制したというような事例が少なくないのである。これは、現地軍が半ば勝手に組織した事実上の「慰安所」で、最近では専門家の間で「強姦所」と呼ばれるような施設があったのである。そのほかにも、兵舎に拉致はしないが、軍人が組織的に子どもや女性を強姦した事例は少なくなかった。

中国での戦時女性の被害の訴えは、いわゆる「三光作戦」の一部と見られるものが数多いようである。朝鮮女性の被害のような「慰安所」への拉致型よりも、フィリピン型の組織的強姦の類型に属するものが多いように見受けられた。

筆者の性奴隷概念は、このようなものも含むものではあったが、これらは裾野であって、日本軍「慰安婦」という定義には入りにくい。むしろ戦時の「組織的強姦」と言う方がびたりする。

だから、国連人権小委員会の戦時性奴隷等の調査の対象は、「性奴隷」のほかに「組織的強姦」を含み、全体的な概念としては、「その他の奴隷様慣行」という包括的な概念でくくられることになった。

このように毎回言葉を重ねるのは、分かりにくいだけでなく不便であるという難点があった。フィリピン、中国の被害者を一言で丸ごと含むことが望ましいのであるが、そのためには、何らかの分かりやすい新たな定義が必要とされた。

参議院法制局は、真相究明のための調査会設置法案の立案の過程で、筆者らの研究、国連・ILOの研究をすべて参照した。その上で、「戦時における性的強制」という概念を調査対象とすることを提案したのである。これなら、問題とされている事例を一つの問題で統一的にくくることができるので、法案の定義として適当と思われた。

真相究明のための「本岡法案」と言われた「戦時性的強制被害者問題調査会設置法案」は、1996年6月13日参議院に提案された。発議者は本岡昭次議員と笹野貞子議員の二人であり、新緑風会、新社会党、二院クラブ、女性議員を中心とする平成会有志などの24名が賛同者として署名した¹⁵。

この戦時性的強制被害者問題調査会設置法（案）（目的及び設置）の第一条

は、「今次の大戦における旧陸海軍の直接又は間接の関与による女性に対する組織的かつ継続的な性的な行為の強制（次条第一項において「戦時における性的強制」という。）の実態を迅速かつ総合的に調査するため、総理府に、戦時性的強制被害者問題調査会（以下「調査会」という。）を置く。」としたほか、所掌事務等については、第二条で、「調査会は、次に掲げる事項について調査し、その結果を内閣総理大臣に報告する。一戦時における性的強制が行われた施設（以下この項において「戦時性的強制施設」という。）の設置の経緯、二各戦時性的強制施設の設置の時期及び場所、三各戦時性的強制施設の経営及び管理並びにこれらに対する旧陸海軍の関与の実態」としていた。

これは、議員立法の法案であり、後に廃案になったのではあるが、その国会上程は、立法技術上の先例となり、「戦時性的強制」の概念を確立した。

その概念が、解決促進法案にも引き継がれたのである。

4-2-2. 被害者と旧戸籍法との関係

要綱は、「戦時性的強制被害者」を以下のように定義し、大日本帝国時代の内地人を除外している¹⁵。

「二 この法律において「戦時性的強制被害者」とは、戦時における性的強制により被害を受けた女性であって、旧戸籍法（大正三年法律第二十六号）の規定による本籍を有していた者以外の者であったものをいうこと。」

この法律において「戦時性的強制被害者」とされるためには、「戦時における性的強制により被害を受けた女性」であることのみでは要件を満たさない。「旧戸籍法の規定による本籍を有していた者」とは、いわゆる「内地人」であった者であるが、それ「以外のものであった者」でなければならないのである。

「内地人」でなかった者、すなわち、旧「外地人」及び外国人は、「旧戸籍法

15 本岡昭次著『孫悟空議員奮戦記——参議院議員本岡昭次の17年』ひょうご芸術文化センター発行、1997年、188-195頁。

16 2000年に民主党法案に続いて提案された、共産党提案及び社民党提案の法案は、日本人を除外する国籍条項を含んでいなかった。2001年以降3野党は、本論文で紹介する民主党法案を共同提案法案とした。AWFのウェブページ<http://www.awf.or.jp/4/legislation.htm>参照。2008年11月4日閲覧。

の規定による本籍を有していた者以外の者」に入るので、被害者の定義に含まれることになる。法案は、戦前の日本人全部を定義から除外するのではなく、日本の旧植民地支配下にあった「外地人」であった日本人は、この定義に含めている。

したがって、朝鮮戸籍、台湾戸籍に入っていた外地人たる女性は被害者に含まれる。満州国、中華民国は外国だったから、大日本帝国の傀儡政権下にあった女性も被害者に含まれる。フィリピン、インドネシアなどの占領下の外国人女性も被害者に入る。

しかし、内地人であった日本人女性を被害者から除外している点をどのように考えるかの問題を検討しておく必要がある。この点では、最近筆者が発掘して公表した1936年長崎地裁刑事判決¹⁷で「海軍指定慰安所」に拉致された被害者15名全員が内地女性だったと思われる点を想起する必要がある。

筆者も「日本女性を被害者に含めるべきだ」と主張したことがあるが、提案者の大方の賛意を得るに至らなかった。以下のような問題点について十分説得力のある立論を展開する必要がある。

第1に、日本人性奴隷被害者は極めて例外的に知られていた人を除いて、ほとんど表面に現れていないことが最大の問題であろう。すでに亡くなったが、内地女性であった城田すず子さんは、貧困から子どものときに日本の遊郭に売られ、その後で子ども時代に日本軍「慰安婦」とされたことで知られている¹⁸。最近、前述した1936年長崎地裁判決が発掘され、一九三二年当時「海軍指定慰安所」に拉致された15名の被害者の存在が明らかになったが、その他にどの程度の規模で被害者がいたのであろうか。その真相究明が鍵を握る可能性はある¹⁹。これまで、日本政府による調査はほとんどされていないし、資料の公開もない²⁰。

17 戸塚悦朗『普及版日本が知らない戦争責任』現代人文社、2008年、314-356頁に判決の解説を収載した。

18 城田すず子『マリヤの賛歌』かにた出版部、1971年。

19 山下英愛「日本人「慰安婦」をめぐる記憶と言説：沈黙が意味するもの」加藤千香子・細谷実共編『ジェンダー史叢書』第5巻明石書店、2009年刊行予定。

20 もっとも、1993年8月のいわゆる「河野官房長官談話」は、日本人慰安婦の存在を認めていることを付言しておく。

第2に、この法案が目的としているのは、国際問題化した日本軍による戦時性的強制被害者に対する謝罪である点をどう見るかの問題がある。対外的な国際的重大人権侵害問題の解決が焦点とされているのであるが、それを不当だと非難できるかどうかについて検討する必要がある。法案が主要な目的として解決を促進しようとしている問題は、実は市民運動・国連NGOによっても規定されてきたのである。筆者をも含む市民運動の側も、このような歴史的事実を無視することはできないであろう。最も重大な問題点は、朝鮮人「慰安婦」の場合は、朝鮮民主主義人民共和国及び大韓民国の両政府が日本政府に対して、国連などの場で、被害者を代弁してきた。ところが、日本人「慰安婦」のために国連で代弁する政府はない。だから、国家間レベルでは人権問題として論議されようがない。国家機関による拷問の場合を考えれば分かりやすいが、国家が加害者である場合は、その国に属する被害者の救済は、国内的にも国際的にも著しく困難になるのである。

第3に、日本軍性奴隷問題を「国際」問題として認知したのは、国連・ILO機関の勧告である。そこで取り上げられているのは、外国人である女性被害者に対して日本国家が極秘制度を設けて、その機関である軍が加えた性的加害という国際的な人権問題であったことにも注目する必要がある。それが国際法上奴隷制と評価される重大人権侵害であるとして取り上げられていることが法案提案の重要な契機になっていることも無視できない。

第4に、被害者支援の国際連帯運動も、韓国・朝鮮、台湾、中国、フィリピン、オランダなど外国人被害者への謝罪に焦点を絞ってきた。このことにも留意する必要がある。筆者も、国連NGO代表として、このような視点から国連に対する提起を行った経過がある点を忘れることはできない。

第5に、日本の裁判所で被害者のための多くの訴訟が審理されたが、その際韓国人被害者側は、日本の援護法制度が国籍条項を設けて外地人であった旧日本人を差別していることを法の下での平等を保障する自由権規約26条違反の差別であると主張した。

憲法14条第1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」としているが、権利の主体は「すべて国民」とされていて、外国

人差別を明文では禁止していない。ところが、自由権規約26条は、「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する」と「すべての者」を権利主体としているから、内外人の区別を認めていないのである。

最高裁判所を頂点とする日本の裁判所は、自由権規約26条を無視して、被害者側の主張を認めなかった。筆者は、被害者側の主張を支持してきた。被害者側の主張が正しいとするなら、逆国籍条項を設けて、内外人の間で異なる取扱いをする本法案の場合も、自由権規約26条に違反する差別をしていると批判されることになろう。この点をどう考えるかの問題がある。

法案の提案者による論議を期待したい。

具体的な対応の可能性であるが、以下のような可能性があろう。第1に、法案の提案者が提案前に修正することが可能である。第2に、国会の審理の過程で論議を尽くして修正する方法がある。第3に、一旦は、現在の形の法案の成立を図り、後に法改正を行う方法もあるであろう。いずれにしても、日本人「慰安婦」も被害者に入れる場合には、被害者、被害国政府、支援者団体の了解をどのような手順で得るのかの問題がある。

4-2-3. 法案の措置とファンボーベン報告書

解決の方法として、どのような方式を取るのかは、この問題の解決を促進するためには要になる重要な事項である。

筆者は、1992年の段階からこれを意識していたが、いくつかの理由から、この問題は「日本の国内法と国内裁判所で解決することはできないだろう」と予想していた。そこで、当初から解決方式と解決案については相当幅広く検討していた。国連への問題提起もそのような発想から出たことであった。当初、国連には調停機関を設置するよう要請した。

そのように幅広い視点を持とうと努力していた筆者の発想も、今から思えば「きわめて狭かった」と反省している。多分、日本の弁護士であったため、日本的な訴訟制度の枠組みに規定された発想しかできなかったのである。

1991年から現在まで、日本軍「慰安婦」事件を含め、戦後補償問題の解決のために提起された数多くの訴訟がある。戦後「補償」訴訟という言葉自体が象

徴するように、それらの訴訟の裁判上の請求は、補償（賠償）要求に尽きる。例外はある。中には、謝罪要求を入れていた訴訟もあったと記憶しているが、金銭の支払いの要求はすべての訴訟に共通していたと言ってよいだろう。

中には、東京地検への告訴状・告発状の提出のように日本軍性奴隷被害者への加害者の刑事処罰を要求する行動もあったが、それは例外である。

民事訴訟の訴状には、どのような裁判所の命令を求めるかを明確にするために、「請求の趣旨」を書かなければならない。名誉毀損の場合とはともかく、その他の不法行為の場合には、法律実務家である弁護士は、損害を金銭に換算して、金銭の支払いを求める請求に整理してしまうのが普通である。日本の弁護士の発想が、日本の民事訴訟法と日本の裁判実務に構造的に規定されているからそうなるのである。日本の法学教育も、司法研修所における法曹教育も、その枠組みを基本的に法律家の養成をしている。

裁判所も、被害事実の認定をし、法的な判断を前提として法律を適応し、被害者を特定して、金銭の支払いを命じることを考えるのが常である。

真相の究明も、金銭の支払いの法的理由も、被害者の認定も、いずれも本質的な訴訟上の要素なのであるが、それらは皆、判決理由中の判断のなかで扱われることになる。それは、理由なのであって、判決が被告に命じる行為は、主文に記載される。だから、被害者である原告を代理する弁護士は、請求の趣旨に対応する主文中に記載される金銭の支払いの命令の獲得に重大な関心を払うようになるのである。

国際法上は、重大人権侵害の被害者の権利侵害にはどう対応すべきなのであろうか。その問題を研究した国連人権小委員会特別報告者テオ・ファンボーベン教授による報告書²¹は、もっと幅広いアプローチをとっていた。筆者は、これを翻訳してみて、自らの発想が貧困であったことを恥じた。

ファンボーベン教授による報告書は、重大人権侵害の被害者の被害への対応を総合的に検討していた。伝統的な国際法上の措置を検討したから自然そうなのである。国内訴訟の枠組みよりもはるかにバラエティーに富んでいた。解決のための総合的な措置として、被害者への補償のための金銭の支払いばか

21 1993年に公表された。前掲戸塚『普及版』17-24頁参照。日本の戦争責任資料センター訳『ファンボーベン国連最終報告書』日本の戦争責任資料センター刊。

りか、原状回復、被害者の更正ないしリハビリテーションのための措置を検討したのである。補償は勿論中心ではあるが、その他の主要な措置としては、真相究明、事実の承認、謝罪、加害者の処罰、被害者のリハビリ、死者への追悼、再発防止措置など多岐にわたる。

これを基盤にすれば、金銭の支払いだけにとらわれないもっと幅広い立法解決案を検討することができたはずであった。

4-2-4. 国際法の要請と合致した被害者側要求

もし、解決を真剣に考えるなら、被害者側のすべての要求にどう対応するかを考えるべきだったのである。少なくとも対応する努力を尽くすべきだった。

国民基金の創設者たちは、その努力をしたらどうか。筆者は、何度も、何度も、繰り返し、繰り返し、そうすることを助言した。しかし、真意は誤解されて、助言は無視されてしまった。真に残念である。今からでも遅くない。国民基金を創設した人たちが、立法解決運動に加わることを期待したい。

もし、そのような動きが出てくるなら、それは過去の経過を反省してのことであるに違いない。立法運動を推進してきた私たちも、感情的な対立を克服して、諸手をあげて歓迎すべきではないだろうか。それが被害者への謝罪の道であるからである。

それでは、被害者側の要求はどのようなものだったのであろうか。まず、韓国女性運動の早期の要求を検討してみよう。

韓国で「慰安婦」問題の研究を早くから担った尹貞玉（ユン・ジョンオク）教授ら²²は、「内閣総理大臣海部俊樹貴下」宛てに「公開書簡」（1990年10月17日付）²³を送った。この書簡に注目してみよう。それがどのように作成されたのかの過程を、尹教授に尋ねた。

同年6月6日参議院予算委員会で本岡昭次議員の質問に対して、日本政府は「慰安婦」問題に関する軍の関与を否定し、調査を拒否した。その国会議事録を、日本の女性運動家を通じて入手した尹教授は、韓国教会女性連合会の数名

22 尹貞玉（ユン・ジョンオク）教授他著『朝鮮人女性がみた「慰安婦問題」』1992年、三一新書。

23 同書253-258ページ。

の女性運動家たちと協議を重ねた。日韓両政府に対する公開書簡を出す必要があるということになって、尹教授を中心に対日要求項目など基本的な考え方が練られた。尹教授と梨花女子大学大学院修士課程で女性学を専攻していた学生が「公開書簡」の原案を日本語で起草し、韓国語に翻訳した。その原案をたたき台にして、韓国教会女性連合会など37女性団体が慎重に討議し、完成した文書が、海部首相あての「公開書簡」となった。

日本政府、それも首相宛に公式にあてられた最初の具体的内容をもった要求書である。これがその後の運動の基盤を創ったのであるから、歴史的な文書と言ってよい。注目すべきは、これが法律家の関与のもとに考え出したものではなかったことである。尹教授は、英文学専攻の研究者であって、法律家ではなかった。尹教授が相談した女性たちは、クリスチャンがほとんどだったようであるが、いずれも法律学者でも弁護士でもなかった。「公開書簡」は「常識に従って起草された」という。

しかし、要求の内容は、国際法の本質的要請に、日本の法律家的発想よりもはるかによく合致していて、ファンボーベン報告書の結論と驚くほど酷似している。要求は、同報告書より先に書かれたのは疑いない。ファンボーベン教授との協議もなしに、それとは全く独立に起草された文書であることが、信じ難いほどである。この文書は、ファンボーベン教授が後に国連に提出した報告書の中で提案した措置内容の主要なポイントをほとんど網羅していた。

4-2-5. 首相宛「公開書簡」の6項目要求

ファンボーベン報告書に盛り込まれた重要な措置のうち、韓国の37女性団体が日本政府宛に出した「公開書簡」に含まれていなかった項目は、責任者処罰要求だけだった。

この「公開書簡」の六項目要求を以下に列挙してみよう。

一、日本政府は朝鮮人女性たちを従軍慰安婦として強制連行した事実を認めること。

二、そのことについて公式に謝罪すること。

三、蛮行のすべてを自ら明らかにすること。

四、犠牲となった人々のために慰霊碑を建てること。

五、生存者や遺族たちに補償すること。

六、こうした過ちを再び繰り返さないために、歴史教育の中でこの事実を語り続けること。

この公開書簡は、この6項目要求を日本政府が果すことの意義について、「そうしてこそ日本は、この罪から解放され真の道義を備えた民主主義国家となることができるのです」としている。

この要求運動を基盤として、37女性団体が韓国挺身隊問題対策協議会（挺対協）を結成したのは、その1ヶ月後である11月16日であった。要求の順序、言葉遣いなどは少しずつ整理されたが、挺対協はその後も基本的にこの六項目要求を一貫して維持し、現在に至っている。

処罰要求は、極めて重要ではあるが、運動の過程で後に追加されたものである。当初の公開書簡が作成されたときには、「慰安婦」に対する日本軍の行為を、「蛮行」、「過ち」、「罪」などとしていた。起草者は、おそらく処罰要求までは深く検討していなかった可能性がある。当時、この文書の起草に携わった尹教授も大学院生も、処罰要求は厳しすぎると考えていたという。起草者たちの多くが、罪に対する「赦し」を思想的な基盤にすえるキリスト者であったことが関係していたのかもしれない。この点が、国際法を基礎として、報告書を起草したファンボーベン教授と異なる点である。

4-2-6. 被害者側要求に応える参議院法制局作成法案

参議院法制局が立案した法案は、日本の訴訟に規定された筆者を含む法律実務家の狭い発想を超えていた。法案は、被害者を支援してきた韓国の女性運動が提起した主要な要求に最大限度応えることができるように工夫されていた。

ファンボーベン報告書が国際法上必要だとして盛り込んだ多様な措置にもほぼ全面的に対応できる幅の広さをもっていた。「慰安婦」問題に関して国際法の視点から書かれた重要な国連関係の文書には、有力な国連NGOであるICJ（国際法律家委員会）の報告書、クマラスワミ（国連人権委員会対女性暴力特別報告者）報告書、マクドゥーガル（国連人権小委員会戦時性奴隷等特別報告者）報告書がある。それらすべての報告書の対日勧告の大部分にも対応できるように書かれていた。それは、法案要綱の以下の部分に端的に現れている。

法案（第三条関係）の要綱第三は、「名誉回復等のための措置」について、次のように述べている。

「一 政府は、できるだけ速やかに、かつ、確実に、戦時における性的強制により戦時性的強制被害者の尊厳と名誉が害された事実について謝罪の意を表し及びその名誉等の回復に資するために必要な措置を講ずるものとする。

二 一の措置には、戦時性的強制被害者に対する金銭の支給を含むものとする。」

要綱第三の一を注意深く読めば、以下の4点に注目すべきことに思い至るであろう。

①「戦時における性的強制により戦時性的強制被害者の尊厳と名誉が害された事実について」正面からうけとめ、これを問題にしていること。

②この事実について「謝罪の意を表す」ことが主要な目的であることが明確であること。

③かつ、被害者の「名誉等の回復に資するために必要な措置を講ずるものとする」を実現しようとしていること。名誉等回復措置は、①と②に限らずより範囲が広いものとされている点が重要である。

④そのような「措置を講ずる」ことを「政府」に対して義務付けていること。

これは、37団体「公開書簡」の「一日本政府は朝鮮人女性たちを従軍慰安婦として強制連行した事実を認めること」、及び「二そのことについて公式に謝罪すること」にほぼ対応している。

公開書簡が、「三、蛮行のすべてを自ら明らかにすること、四、犠牲となった人々のために慰霊碑を建てること、五、生存者や遺族たちに補償すること、六、こうした過ちを再び繰り返さないために、歴史教育の中でこの事実を語り続けること」と広範囲の要求項目をあげているのに対応しており、これらを「名誉等回復のために必要な措置」と考えれば、すべての要求項目への対応はこの「措置」の中身として含みこめるように工夫されている。

しかも、事実承認、謝罪などの措置の行為主体が「政府」であることも明確になっているから、「国民基金のような政府以外のものによる措置では足りない」という批判に応えることができるのである。

4-2-7. 国家による被害者への金銭の支給

法案要綱の第三の二は、これらの措置が「戦時性的強制被害者に対する金銭の支給を含む」ことを明確にしている。

被害者の多くとその支援団体が、国民基金からの金銭の支給受け取りを拒否したのには合理的な理由があったのではないか。日本政府が直接被害者への金銭の支払いをすれば、日本という国家が「慰安婦」被害者に対して、日本軍が犯した違法行為に対して明確な国家責任を認める結果となる。日本政府としては、なんとしても、それを明確にすることを回避したかった。

そのために案出されたのが、民間基金を日本政府と被害者の間に入れて、民間基金が募金をして被害者に対する支払いをし、「国家が責任を取ったのではない」という弁解を可能にする解決方式であった。実際には、日本政府がこの基金設立も、運営費の支出も、医療福祉のための財源の予算化もするというのであるから、ひどくわかりにくい話になってしまったのである。筆者の疑問は、「それなら、なぜ法律を制定して国家が直接支払うよう明確な仕組みを創設しないのか」という1点にあった。この疑問は未だに解消していない。

このように、日本政府の民間基金（国民基金＝アジア女性基金）による解決方式の提案（村山構想）の眼目は、国家が関与していながらも、国家による支払いという形が残ることを回避して、民間基金から被害者に金銭を支払うことを実現しようとするところにあった。

村山構想は、1994年8月末に公表された。これを実現するために、同年12月末頃まで与党三党（自社さ）の従軍慰安婦問題等検討小委員会が協議を重ねた。その結果は、与党三党協議の合意「メモ」にまとめられたのであるが、その第1項には、「政府が個人補償を行えないことを確認した」とある。与党三党の解決案が構想した民間基金機構の仮称は、このメモ第2項で合意されたが、「女性のためのアジア平和友好基金（仮称）」であった。なお、このメモは、自由民主党の用箋に手書きで書かれていて、後々も自社さ・与党三党を拘束して立法解決の進行を遅々たるものとした。メモのコピーは、国会議員の間に出回ったので、筆者も入手できた。その写真は、『戦後補償ニュース』²⁴に掲載されている。

だからこそ、多数の被害者が「国民基金による解決方式は、国家が責任を回避するためのごまかしだ」と考えて、民間基金の「償い金」受け取りを拒否した経過がある。

これを重く見て、民間基金方式²⁵が不十分であった点を克服し、日本軍性奴隷問題を抜本的に解決できる提案を構想する必要があった。そういう立場に立つなら、被害者個人に対し日本政府が国家としての責任を明確に取って、謝罪する必要があることを容易に理解できたはずである。

それを実現するためには、日本という国家を代表する日本政府が、国家の最高機関である国会が制定する法律に従って、被害者に対して謝罪のための象徴的な金銭の支払いを明確な形で、直接に行なうことが必要となることも当然である。

4-2-8. 国家による明確な謝罪の象徴としての補償

立法によって国家による被害者への直接の金銭の支払いを実現しなければならないという点は、日本という国家が謝罪の意を表すためには、もっとも重要なキーポイントである。加害者が被害者に謝罪する際には、加害者が賠償などを自ら実行し、明確に誠意を示さなければ和解できないことは、一般の民事・刑事事件を扱う法律実務家の間ではよく知られている。法律家でなくても、この点は一般人にも常識ではないのだろうか。

「慰安婦」問題など戦争責任問題の解決方式は、出来る限りあいまいさを廃し、明確な象徴的な行為で謝罪の意を示す必要がある。象徴的な低額な補償金ではとても回復できない深刻な被害を加えたのである。せめて形だけでも明確にして謝罪の意を示す必要がある。日本の保守政治家のなかには、謝罪に反対して、「何度土下座したらすむのか」などと言う人もいる。しかし、日本の首相も天皇も現実には、一度も土下座して謝罪したことはない。ブランド首相が

24 『戦後補償ニュース』発行人・心に刻む会大島孝一、1994年12月25日号、2頁。

25 民間基金方式は、道義的責任を果たす仕組みとしては、国連特別報告者からも評価している。だから、民間の善意から始まったアジア女性基金の努力を全面的に否定する必要はないのではないか。ただし、国連特別報告者らが指摘するように、国家が公的な責任を明確にとる方式としては不十分なので、その上に、立法解決による国家の明確な謝罪が必要なのである。

跪いてナチス・ドイツの戦争犯罪・人道に対する罪によって被害を受けた人々に謝罪したことを想起すべきであろう。

「慰安婦」被害者に対する人道に対する罪についても伝統的な「あいまい」な行為による解決路線に固執してきたのが日本の政治である。永田町では与野党を問わず、何事も明確にしない。「あいまい」な政治的妥協によって処理する慣行が成立している。「あいまい」解決の手法については、反省しておく必要がある。

「慰安婦」問題に関する政治の対応は、「あいまい」以上である。「ごまかし」というべきか。国連・ILOなど国際機関の対日批判に関する日本政府の対応は、虚偽・隠蔽・歪曲・無視の連続であった。筆者がこの経過を報告した法学セミナー連載に『日本が知らない戦争責任』²⁶と命名したのは、日本人が戦争責任の真相を知らないままに過ごしてきたことの問題性に気づいて欲しかったからである。このタイトルをめぐって、法学セミナー誌の編集長であった成澤嘉信氏と協議した時を振り返ってみても、現在の状況はそれほど変わっていないのではないか。自らの犯罪行為を認めることの困難さは、並大抵のものではないことを再認識している。

連載『日本が知らない戦争責任』²⁷のなかで「慰安婦」問題について国連で何が起こったかを報告し続けた。報告には刊行物で公表したものが多く、求められれば、講演でも、オフレコの私的会合でも引き受けた。時間がなくてお断りすることもあったが、都合がつきさえすれば、誰にでも国連情報の提供に努力してきた。市民団体だけではない。国会議員にも政党にも官庁にも、積極的に情報提供や助言を惜しんだことは無かった。

そのなかで、筆者は、「あいまい」な日本の解決が通用しないことを繰り返し主張したのに、官僚の妨害で政府首脳は、「裸の王様」にされてしまったのである。その根拠としてあげるべき事例がある。法的責任を認定して明確な国家による補償が必要であることを、有力な国連NGOである国際法律家委員会(ICJ)が日本外務省訪問、被害者面接を含む調査のうえ、1994年9月初め日本

26 この連載をまとめた同名の著書（現代人文社刊行、1999年。なお、『普及版日本が知らない戦争責任』同社刊、2008年）がある。

27 週刊法律新聞連載『国際人権レポート』の報告とほぼ併行して継続してきた。

政府に勧告したことがあることを想起して頂きたい。村山首相が民間基金構想を公表した直後であった。

1994年9月初めのICJ勧告公表は結論のみにとどまり、報告書全体の公表は年末になった。しかし、このときにICJは在ジュネーブ日本政府国連代表部を通じて日本政府首脳あてに報告書（草稿）全文を渡した。だから、実際に首相以下の首脳がこれを読んだかどうかはともかく、このときに村山首相が率いる日本政府は、報告書（草稿）全文に関する情報を入手していたことになる。

後に国連にも提出されたが、女性に対する暴力特別報告者、戦時性奴隷等特別報告者などの国連機関をはじめ、ILO（国際労働機関）、研究者、国連NGOなどがこの報告書を高く評価した。少なくとも、これらの人々がICJ報告から大きな影響を受けたことは否定できない。ところが、肝心の日本政府首脳及び与党三党の「慰安婦」問題担当国会議員は、民間基金による解決案政策の内部論議がもっともホットに継続していた80日余の間、すでに日本政府が取得済みのICJ報告（草案）全文を全く知らないままに政策を立案するという奇妙な経過をたどったのである。

筆者はこれを最初の「国際判決」とも言うべき重要ものだと説明して、入手可能であったICJ勧告の結論だけを直ちに日本語月刊誌等²⁸に公表した。しかし、ICJは詳細な理由を公表しなかったため、後に翻訳が書物²⁹の形で刊行されるまで一般には情報が届かなかった。

1980年代に国際問題化した精神医療と人権問題に関しては、保守党単独政権下の自民党からも官庁からも情報提供を求められた。その場合には、すべての情報を提供した。にもかかわらず、村山社会党が参加した連立政権下では、連立与党側から情報提供を求められたことは一度も無かった。残念なことに、筆者の報告は、日本の保守政権のみならず、村山（社会党首）政権からも、一切無視されてきたといっても過言でない。

筆者は、当時³⁰ICJから、公表しないという条件で同じICJ報告（草稿）全文

28 『日本が知らない戦争責任』連載10「日本軍「慰安婦」問題で対日勧告」法学セミナー1994年11月号。週刊法律新聞誌上でも同時に発表した。

29 国際法律家委員会（著）、自由人権協会・日本の戦争責任資料センター（翻訳）『国際法からみた「従軍慰安婦」問題』明石書店、1995年3月。

(英文)を日本語に翻訳して出版するために内密に送付をうけていた。もし、与党側から要請があれば、ICJの許可を得て翻訳中の情報を提供することも可能であった。にもかかわらず、何の要請も無かったので、その中身を日本語で関係者に伝える機会がなかった。

ICJがすでに公表した情報(前記の様に筆者も論文の形で公表した)は、勧告の結論だけだった。秘密に事前送付された勧告(草案)全文は、連立与党側の政策の軌道修正には役立てられなかったのである。ICJの助言は、日本政府からも民間基金関係者からもすべて無視されてしまった。結局、日本は日本軍性奴隷問題の早期解決のチャンスを逃したのである。

それが残念でならない。

4-2-9. 外務官僚による情報「隠匿」で立法解決が停滞

振り返ってみると、村山政権が民間基金政策を打ち出した1994年8月末が決定的なときだった。その直後に外務省がジュネーブ日本政府代表部を通じてICJから渡されて、入手済みの決定的な情報³¹を村山首相・五十嵐官房長官などに渡さずに、80日以上もの長期間隠し続けたことは厳しく批判されるべきである。しかし、村山政権中枢は、官僚にほぼ完全に依存していたため、独自ルートを使って自ら重要な情報を入手しようという努力もしなかった。当時ICJから翻訳を要請されて、公表しないという約束のもとに事前に勧告の詳細を入手することができていた筆者にも官邸から問い合わせはなかった。それは前述した。筆者が、首相官邸が外務省からICJ報告書草稿に関する情報を与えられていなかったという驚くべき真実を知ったのは3ヶ月近くも後のことだった。与党であった自社さ三党合意がほぼ成立していたときで、すでに時機に遅れていた。それでも、筆者は、与党国会議員と官邸に対して、間接的に情報を提供しようとした。だが、「ICJは私たちに会いもしないで報告書を書いた非常にいい加減な団体だからそのようなことは気にしないでください」との外務官僚の虚偽情報を信じた与党と官邸はそれを考慮に入れようとさえしなかった。もし、ICJからの情報を入手し、真剣に考慮に入れていれば、その後の国連やILOの判

30 日本政府(外務省)がICJ報告書の草稿を入手した後ではあった。

31 未公表のICJ報告書草稿であり、法的判断など勧告の理由の詳細全文を含んでいた。

断がどちらに向かうかは、十分予測可能だった。しかし、不幸なことに、外務省による情報操作を受けて、政府首脳も自社さ連立与党の国会議員も、国際社会の動向についての判断を誤ってしまったのである。

そうして、国家が謝罪のための金銭の支払いをして、明確に責任をとるといふ解決方法をとらずに、民間基金による支払いという「あいまい」な日本的解決方式に固執することになった村山首相官邸の政治責任は重い。その後、村山元首相はアジア女性基金の第2代目の理事長になったが、この失政を挽回することはできなかった。

説明責任を果さない官僚制度によって支配され続け、国会は官僚答弁の棒読みによって形骸化してきた。戦前から連続している、このような官僚主導の政治こそが日本の閉塞の主因だとする批判は、正鵠を得ている。そのような仕組みと行動が慣行化し、本来の議会制民主主義をないがしろにしてきた。だからこそ、革新政党として保守政権を批判してきた社会党でさえも政治を改革する力を失ってしまったのである。その象徴のひとつが、民間基金による「慰安婦」問題解決政策の迷走であった。そのような「あいまい」な解決は日本の国内政治の中でしか通用しない仕組みだったのではないか。

被害者側要求を調べてみれば、そのどれをみても、民間基金政策では解決できなかったことは、初めから明確になっていたのである。結局、国家補償を回避した解決案は被害者側に受け容れられないことも、明らかだった。筆者は、ICJ報告書を初めから知っていたからこそ、民間基金による支払い方式では解決にならないことが、早期に判断できた。国際的な法律家達の判断の枠組みは大方共通しているから、その後の国連、ILOなど国際機関の判断も予想がついたのである。だからこそ、筆者は繰り返し国家による支払いが必要であると報告し続けたのである。

筆者が提案した立法解決の提案の核心はこの点を明確にすることにあった。それについては、当時報告済みの拙稿³²を参照されたい。

32 戸塚悦朗「日本の知らない戦争責任（19）—日本は日本軍「慰安婦」に対する戦争責任をどうとるべきか—迫られる「慰安婦」個人賠償法の制定」法学セミナー、1995年8月。拙著『日本が知らない戦争責任』現代人文社、1999年。同『普及版日本が知らない戦争責任』現代人文社、2008年。

法案は、謝罪のための金銭の支払いをしなければならないことを明確にしている。

それだけではなく、その金銭の支払いを実行するのが、政府であることを明文で明らかにしている。金銭の支払いを直接被害者に対して行うべきことを、法律で政府に義務付ける形にしている点が極めて重要なのである。支払いの主体は、あくまで日本政府であって、他の誰でもない。その点で、裁量の余地を与えていないことに注意しなければならない。政府以外の民間基金に支払いを代行させることは、法律違反になる。

被害者側がこぞって法案を歓迎した決定的な理由の一つは、「あいまいさ」を残さず、このキーポイントを満たした法案になっていることだったに違いない。

法案は、この点を明確にしている。それが眼目である。

しかし、法案はこの支払いの金額がいくらになるかを定めていない。それでは、この金額はどのような手続きで決定されるのであろうか。謝罪や金銭の支払いの実施の方法はどのようなものになるのであろうか。

ICJは、暫定的な支払額を一人あたり4万ドルと勧告していた。筆者の提案では、被害者への支払い金額は白紙だったが、国会がICJ勧告などを勘案して法律で決めることを予定していた。

4-2-10. 民間基金の挫折から学ぶ謝罪等の実施の方法

要綱の第四は、法案が「基本方針」について次のように定めている事を明らかにしている（第四条関係）。

「一 政府は、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図るための施策に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならないこと」。

問題は、政府が定めなければならないとされる「基本方針」の中身である。要綱第四はそれを以下のように詳細に説明している。

「二 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとすること。

- 1 第三の措置の内容及びその実施の方法等に関する事項
- 2 第三の措置を講ずるに当たって必要となる関係国の政府等との協議等に

関する事項

3 いまだ判明していない戦時における性的強制及びそれによる被害の実態の調査に関する事項

4 1から3までに掲げるもののほか、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進に関し必要な事項」

これを見ると、法案がどのような具体的な中身をもっているのかが分かる。

第1に、名誉回復等の措置（謝罪及び金銭の支払いを含む）の具体的な内容もその実施方法なども「基本方針」の一つとして政府が定めるのである。

つまり、謝罪をすべきことは、法案が定めているのであるが、どのような謝罪をするかは法律がきめるのではない。その中身は政府が「基本方針」のなかで定めるよう委任している。また、金銭を政府が支払うことは、法案が定めているが、いくら金銭を支払うかについては、政府が決定するよう委任されていることになる。

もっとも、法案が求めている、謝罪及びそのための金銭の支払いの目的、趣旨を無視したり、基本的に毀損するような中身を政府が定めることまで許されているのではない。法律の目的、趣旨から判断して、「基本方針」の中身を決定することができる政府の裁量の範囲に一定の枠があることは当然であろう。

第2に、その内容については、相手方を無視して、日本政府が一方的に決めるのは適当ではない。

民間基金の解決方式を実施するに際しては、日本政府・基金側は被害者側（関係政府を含め）に十分説明努力をしたという主張もある。しかし、そのプロセスでは、日本政府基金側は、相手方の言い分をほとんど聞かず、「これ以外に解決の方法がないので、これをのんで欲しい」という形のかかなり一方的な「説明」がなされたという批判がある。いかに被害者側が反対を表明しても、日本政府・基金側は、聞く耳をもたなかったというのである。一部の被害者の要求には応えたのかもしれない。しかし、被害者側全体に歓迎される提案を練り上げようとする姿勢には欠けていたと批判されてもやむをえないであろう。

「一方的に支払いを開始せずに、時間をかけて話し合うべきだ」とする筆者らNGOの日本政府・基金側への助言も無視された。拙速な支払強行がなされた

ところにも問題があった。相手側全体の意見を十分聞き、時間をかけて解決案を練り上げたなら、現在提案されているような法案を創り上げることは不可能ではなかったはずである。そうすれば、あるいは、日本政府・基金側も被害者側全体に歓迎される提案ができた可能性もある。

残念なことだが、日本政府・基金側の一方的な政策の押し付けの姿勢とその後のプロセスは、問題解決を促進することができなかった。それは、問題をかえってこじらせて、和解実現を遠のけてしまった。

アジア女性基金の受け取り拒否が多数を占め、解散の方針が決まり、それが2005年の通常国会審議のなかでも確認された。もっとも、「解散」とは言っても、基金の被害者への支払いはすでに終了しているにもかかわらず、基金は2007年3月まで存続した。

解散の後になっても、日本政府・基金側関係者の中には、被害者側の受け取り拒否にこそ問題があったという非難を続けている人もある³³。

それは問題解決を促進しない。すでに民間基金による償い金支払い事業は終了して、新たな段階に入った。立法による解決が可能なことも証明された。今後アジアとの和解を進めるためには、これまでの経過を踏まえて、なぜこうなってしまったのかについても、誠実に反省して出発しなす必要があるのではないか。

これまでは、多くの重要な決定が密室内で決められたために、外部からはよくわからない点が多かった。このような過程は、誠実な謝罪と受け容れられにくいであろうし、和解のきっかけをつかむことはできない。これまでの躓きの原因を反省するとすれば、プロセスの重要性を理解しなかったことにも重要な問題点があったと思われる。謝罪とそのための象徴的な金銭の支払いのみならず、それを実現するプロセス自体が重要であることが十分理解されているであろうか。この点は、何度強調しても、足りないと思われる。

このような失敗を踏まえ、「災い転じて福となす」ためにはどうすればよいのであろうか。和解のためといいながら、被害者側との関係が悪化する結果になるのでは、外交関係にも亀裂が入ってしまう。それでは、折角立法をして謝

33 大沼保昭『「慰安婦」問題とは何だったのか—メディア・NGO・政府の功罪』中公新書、2007年。

罪し、良好な外交関係を築こうと努力しようとしても無意味になる。国民基金政策の過程にみられたような過ちを繰り返すことは避けなければならない。国民基金の経験を踏まえ、和解を促進することに役立てるなら、反省の視点を提供する過去の失敗は無になることはない。むしろ和解実現のために積極的な意義を持つであろう。

これまでの経験を踏まえて、どう反省するかを検討する必要がある。

基金を支えた人々の間でも、基金が解決に成功しなかった原因についての評価は分かれているようである。すでに10年前に出版された書物『「慰安婦」問題とアジア女性基金』³⁴の中で、基金関係者は、かなり率直に反省のための議論をしている。基金の経験は貴重であり、そこから学ぶ必要がある。

民間基金運動に取り組んだ人々の個々人は善意にあふれていて、被害者に謝罪しようとする気持ちには、これに反対した人々と異なるところがなかったのではないかと推測できる。また、被害者の中には、喜んで基金の「償い金」を受け取った人もある。もし被害国、被害者及び被害者側支援団体全体から歓迎されたのであれば、民間基金方式でも良かったのかもしれないのである。

問題は、なぜ被害者側全体から歓迎されなかったのかを問う必要があるのではないだろうか。一部のNGOによる妨害が原因というのは誤解である。反対は、決してごく一部の者に限られてはいなかった。国連・ILO機関からの厳しい批判もあったのである。メディアが無理解だったという説もあるが、筆者から見ると、日本のマスメディアは、民間基金にはかなり好意的な大きな報道をし続けたのであって、立法解決運動については、法案の存在の報道すらしてこなかった。問題は、初めから終わりまで強い批判と抗議があったにもかかわらず、それに耳を傾けることなく、支払いを強行してしまった硬直したプロセスにあったのではないか。集団事件特有の問題もあったのに、被害者側を分断してしまっただけでは、全体の解決にも和解にもならないのである。基金方式への賛否の立場を超えて、これが和解を促進したとは言い難い結果となったのはなぜだったのかを振り返り、このような問題点をめぐって深く考える必要があるだろう。

被害者に同情的だった社会党の内部にも問題があった。後に自社さ政権の要

34 大沼保昭、下村満子、和田春樹共編『「慰安婦」問題とアジア女性基金』東信堂1998年。

として民間基金政策立案の立役者だった五十嵐広三官房長官は、92年8月の社会党訪韓調査団から本格的な関与を始めた。しかし、それ以前【90年6月】から国会質問を開始して「慰安婦」問題論争の火付け役になっていた社会党の本岡昭次議員とは異なる政策集団に所属していて、国会活動の流れを異にしていた。それが、社会党内部の合意形成のための協議過程から同議員を外す結果になり、政策路線の選択を誤る原因になったのではないか。五十嵐官房長官は、不本意にも立法解決を断念したが、本岡議員は、2004年7月参議院議員を引退するまで立法解決政策を貫いた。

筆者は、前掲書で確認できたのであるが、基金関係者も心から立法解決を求めているのである。五十嵐氏が同書中で、立法への努力が不十分だったことを認めている³⁵ことには新鮮な驚きを感じた。

和田春樹氏も立法解決の必要性を肯定している。清水澄子参議院議員（当時）は立法への努力を担当したとされているが、同書中ではなぜ当時議員立法ができなかったのかの説明がないのが残念である。筆者と同様に、参議院法制局からの協力を得られなかったのではないだろうか。そうであるなら、五十嵐官房長官が、立法解決は「国際法によって禁止されていないし、憲法違反でもない」と国会で答弁することによって、立法技術的な障害を乗り越えられたはずだったが、当時はそのような立法のノウハウが広く知られていなかったのであろうか。

自社さ政党プロジェクトの三党協議小委員会でも、与党だった社会党の竹村泰子参議院議員（当時）は、国家補償を主張したという³⁶。結局、自民党の抵抗の壁を崩せなかったのであろうか。

残念なことは、前述のとおり、政府首脳も与党国会議員も、官僚による情報操作の犠牲になったことだった。有力国連NGOである国際法律家委員会（ICJ）調査団報告書の草稿が公表前に事前送付されていて、外務省には届いていた。この情報は、将来の国連など国際世論の動向を占う上で重要なものだった。社会党が自民党を説得するために活用すれば、立法解決を推進する方向で決定的な役割を果たした可能性があった。にもかかわらず、この情報は前述した外務

35 前注『アジア女性基金』27-28頁。

36 前注『アジア女性基金』22-33頁。

官僚による情報の「隠匿」によって政府首脳に届けられなかった。同様に、国連内の諸機関による国際批判の動向に関する情報もほとんど知らされなかったことが疑われる。自社さ連立与党の国会議員も、首相・官房長官など政府首脳も、官僚によって操作されてしまっていたのである。

このように見てくると、民間基金政策の挫折は、硬直した日本政府の姿勢にも原因はあったが、与党側の立法技術の未成熟さ、官僚による政治の支配による判断の誤りなどに主因があったと言えないだろうか。

被害者側との協議の欠如について「一方的ではないか？善意の押し付けにならないか？」との批判がある。

この点については、この書物の中で、基金政策の主導者であった五十嵐氏は、被害者側に認めてもらえないことを悲しんでいるが、説明努力を継続するしかないとしていた。一旦民間基金政策を内部決定しまった後でも、被害者側と協議を継続し、方法を再検討し、事前了解をとるよう努力するという手法を取ることが可能だったと思われるが、そのような選択肢を選ぶことはなかった。だから、政策には方針変更の柔軟性も、交渉の余地もなくなってしまった。謝罪は、金銭の支払いだけでは十分ではない。それは、「プロセス」であるとの意識が欠けていたのではないだろうか。

善意から始まったことでも、かえって外交関係にも亀裂が入ってしまう。折角謝罪して、良好な外交関係を築こうと努力しようとしても失敗に終わってしまった原因はここにもあったのではないだろうか。

立法解決の手法をとる場合であっても同じである。謝罪のプロセスなのであるから、国民基金政策の過程にみられるような過ちは繰り返してはならない。

そのためにはどうすればよいのであろうか。プロセスについても慎重な進め方が必要である。政府が密室で方針を定めることがないように、できる限り透明性を高める必要がある。また、一方的に方針を定めて、被害者側に押し付けることが無いような手続き的配慮を法律の中で定めておくことが望ましい。

法案にはそのような配慮もある。要綱第四は、

「三 政府は、基本方針を定め、又は変更したときは、これを国会に報告するとともに、公表しなければならないこと。」と「基本方針」の定立、変更を国会への報告事項としている。これで、基本方針に関して透明化をはかり、説

明責任を果すことを義務付けることができる。

さらに、法案は、被害者側との関係に配慮している。「要綱第四」の「二」は、

「2 第三の措置を講ずるに当たって必要となる関係国の政府等との協議等に関する事項」を「基本政策」の中身として明文で定めている。

なお、「要綱第五」は、「関係国の政府等との関係に関する配慮」として、法案は次のようなプロセスを用意している（第五条関係）。

「政府は、第三の措置を講ずるに当たっては、我が国が締結した条約その他の国際約束との関係に留意しつつ、関係国の政府等と協議等を行い、その理解と協力の下に、これを行うよう特に配慮するものとする」と

4-2-11. 被害者との関係など配慮すべき事項

被害者の名誉回復等の措置（謝罪及び金銭の支払いを含む）をとるにあたって、どのような配慮が必要であろうか。まず被害者の人権を侵害したり、とりわけ名誉を害したりしてはならないことは明らかである。

当然のことではあるが、法案（第六条関係）は、具体的な規定も設けて、政府に人権等に配慮する義務を負わせている。法案要綱第六（戦時性的強制被害者の人権等への配慮）はその内容を次のように説明している。

「一 政府は、第三の措置を実施するに当たっては、戦時性的強制被害者の意向に留意するとともに、その人権に十分に配慮しなければならないこと。」

「二 政府は、第四の二3の調査を実施するに当たっては、戦時性的強制被害者その他関係者の名誉を害しないよう配慮しなければならないこと。」

また、日本の国民の大方の理解を得なければならないのもまた当然であろう。立法が成功しても、反対する人も絶無ではないだろう。しかし、国会で多数の賛成を得ることができなければ法案は成立しない。そのプロセスで十分な「国民の理解」を得ることが必要である。もっとも、法案（第七条関係）は、そのために「努める」ことを求めているのであって、完全な理解を得ることを要求しているわけではない。だから、コンセンサスまでは求められていない。

法案要綱（第七 国民の理解）は、以下のように表現している。

「政府は、第三の措置を講ずるに当たっては、国民の理解を得よう努める

ものとすること。』

4-2-12. 財政上の措置及び国会への説明と公表の責務

この法案が成立すれば、被害者への金銭の支払いのみならず、調査にも相当の予算を要する。関係法規の制定も必要になるであろう。そこで、法案（第八条関係）は、予算措置等を求めている。法案要綱「第八 財政上の措置等」は、それを以下のように説明している。

「政府は、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図るため必要な財政上又は法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。』

法案（第九条関係）は、政府の国会に対する説明と公表に関する責任を明文で規定し、政府に具体的な行為を義務付けている。法案要綱第九「国会に対する報告等」は、それを以下のとおり要約している。

「政府は、毎年、国会に、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進に関して講じた施策及び第四の二の三の調査により判明した事実について報告するとともに、その概要を公表しなければならないこと。』

4-2-13. 関係政府機関の設置

さて、被害者の名誉回復等の措置（謝罪及び金銭の支払いを含む）は、政府が定めることになっていると述べた。しかし、その内容の決定に至る具体的な手順については、政府に白紙委任されているわけではない。

法案（第十条から第十三条まで関係）は、政策の決定方法に関して、政府が解決促進のための政策を決めるための機関「戦時性的強制被害者問題解決促進会議」を特に設置することをもとめ、その権限について具体的に規定している。

政府機関である「戦時性的強制被害者問題解決促進会議」は、内閣府におかれ、法律による委任を受けて解決のための基本方針を作成し、政府機関の間の調整をおこない、必要な調査を推進し、その他のこの問題の解決促進に関する重要事項について審議し施策の実施を推進する。

要綱は第十「戦時性的強制被害者問題解決促進会議」で、名称を以下のとおり説明している。

「一 内閣府に、戦時性的強制被害者問題解決促進会議（以下「会議」という。）を置くこと。」

要綱は、この会議の事務を以下のように説明している。

「二 会議は、次に掲げる事務をつかさどること。

- 1 基本方針の案を作成すること。
- 2 戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図るための施策について必要な関係行政機関相互の調整をすること。
- 3 第四の二三の調査を推進すること。
- 4 1から3までに掲げるもののほか、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進に関する重要事項について審議し、及びそれに関する施策の実施を推進すること。」

要綱は、真相究明に関する権限をこの会議に与えている。強制的な権限はないものの、行政機関及び地方公共団体の長などに対して資料提出、説明その他協力を求めるための公式の権限を持つ。これまでの政府による調査は、このような法律上の明文の権限なしに実施された。政府機関の真相究明に対する消極的な態度とあいまって、法務省、自治省など主要官庁はほとんど資料を提出してこなかった。だから、真相究明に必須の多数の重要公文書などが提出されないうままになっていると推定できる。たとえば、筆者が最近発掘した1936年長崎地裁判決も検察庁が保存していたのである。

この点で、要綱第十「戦時性的強制被害者問題解決促進会議」は、法案の調査権限について次のように説明している。

「三 会議は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長及び関係地方公共団体の長に対して、資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができるほか、特に必要があると認めるときは、それらの者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができること。」

この会議はどのような組織になるのであろうか。要綱は、内閣総理大臣を長とするその機構を次のように説明している。

「四 会議は、会長及び委員をもって組織すること。

五 会長は、内閣総理大臣をもって充て、委員は、内閣官房長官、関係行政機関の長及び内閣府設置法第九条第一項に規定する特命担当大臣のうちから内

閣総理大臣が任命すること。』

この会議が政策を審議・決定し、決定された政策を実施する権限を持つ。

「戦時性的強制被害者問題解決促進会議」が主要な意思決定機関であるが、調査実務は専門的なので首相を長とする会議自身が行うことは困難である。そこで、別に構成される調査機関に調査実務を委ねるのが適当である。

そこで法案は、学識経験者及び行政機関の職員のうちから首相が任命する調査推進のための委員で構成する「調査推進委員会」を会議の下に設置し、これに調査させることにしている。要綱第十「戦時性的強制被害者問題解決促進会議」は、その点を次のように説明している。

「六 会議に、二3の事務を行わせるため、調査推進委員会を置くこととし、調査推進委員会は、学識経験のある者及び関係行政機関の職員のうちから内閣総理大臣が任命する委員をもって組織すること。』

調査推進委員会は、調査を実施し、定期的に、あるいは必要があればそのつど調査状況を解決促進会議の会長である首相に報告することになる。通常は、報告書の形にまとめて提出されるのであろうが、その点を要綱は、次のように説明している。

「七 調査推進委員会は、定期的に、又は必要に応じて、第四の二3の調査の状況及びその結果を取りまとめ、これを会長に報告するものとする。』

調査委員会が成立すると研究が急速に推進されることは、韓国の真相究明機関のあげつつある実績からも推定できる。相当重要な役割を果たすことが予想できるであろう。

韓国では、「日帝強制動員被害真相究明委員会」が設置され、真相究明は着々と進んでいる。2005年6月末に締め切られた第1次被害申告では、5ヶ月間で約20万件の申告が行われ、そのうち「慰安婦」の被害申告は、303名にのぼったとのことである³⁷。これは、韓国政府への登録「慰安婦」数215名を88名上のぼる。

法案が成立した場合は、会議の下に日本の調査推進委員会が設置されるのであるが、これまでの日本の調査に韓国など被害国の調査委員会と協力して効果

37 『戦後処理の立法を求める法律家・有識者の会ニュース』No.21, 2005年7月30日、1頁。

的かつ迅速な調査が進むことが期待される。

4-2-14. 附則関係

法案の施行期日などは「附則」にまとめられるのが通常である。要綱「附則関係」は、それを最後に説明している。施行日は、政令が定めるが、公付から1ヶ月以内に定めることになる。10年の時限立法であるとされるので、迅速な調査と謝罪の措置が必要となる。

要綱第十一「施行期日等」は、次のように説明する。「一 この法律は、公布の日から起算して一月を超えない範囲内において政令で定める日から施行すること。

二 この法律は、一の政令で定める日から起算して十年を経過した日にその効力を失うこと。

三 その他所要の規定を整備すること。」

以上、日本軍「慰安婦」問題の立法解決を促進するための法案について、法案要綱を中心に説明してきた。この法案が草の根運動に知られることが極めて重要である。

5. まとめ

5-1. 必要な和解への準備

法案は2005年8月の衆議院解散により廃案になった。同年9月11日の総選挙は、与党の圧勝に終わり、当面は、この法案が成立する見通しは立っていない。

しかし、法案がきわめて重要である事実は変わらない。なぜなら、実際に政権交代が起こっても、準備がなければ、立法解決はできない。いずれ政権が交代したときのために準備しておくことが大切であることを強調しておきたい。

あらためて、村山政権ができたときを思い出して欲しい。村山政権を支えた人々の多くは、政権成立直前まで「立法解決」を主張していたにもかかわらず、「自社さ」政権実現後急変した。「立法解決を百万遍唱えても、実現は不可能」と言い出して、民間基金による解決を主張しだしたのである。

その理由は、前述のとおり、当時の状況からある程度理解できる。当時筆者

も立法解決のために努力を始めていたが、まだ国会に提出できるだけの法案の準備ができていなかったからである。前述のとおり、問題は、二つあった。

一つは、筆者の提案は、私案にとどまり、国会両院（たとえば参議院）の法制局の同意を取ることができていなかった。議院法制局の同意がなければ、何人国会議員が署名して提出しても議院の事務総長に受理されず、法案として印刷されることもなく、したがって委員会に付託されないという国会の慣行を知らなかったのである。日弁連関係者も同様だった。この当時は、議員個人が議員立法を手がけることは少なかったから無理もなかった。

もう一つは、私案については、まだ被害者側に歓迎される段階までの協議が整っていなかった。日本のNGO内部の論議もほとんど進んでいないという、未熟な段階だった。

今は違う。第1に、参議院法制局の同意を得ることができたので、国会に提案することができる法案としてできあがった。事実何度も野党により参議院に提案された実績を積み重ねている。第2に、法案は、次第に被害者と支援NGOを含め被害国の人々に知られるようになり、すべての被害国の人々から歓迎され続けている。

最近までに相当真相究明と法的研究が進んできたこともあって、日本政府による「条約の抗弁」の呪縛が解けてきた。日本軍「慰安婦」問題については、条約によっても未解決であることをようやく韓国政府が承認し出したというニュースがある³⁸。この法案は、韓国政府の要求にも応えられるだけの実質的内容を持っている。

もし、今後韓国政府が日本政府に日本軍「慰安婦」問題の抜本的解決を求めるとような事態が起こるなら、それは全く新しい時代を開くであろう³⁹。民間基金政策でことたれりとしてきた日本政府も新たな対応を迫られるであろう。以前であれば、対応不能な状態に置かれてただ困惑するだけだったであろう。しかし、そのような事態になっても、あわてることはない。日本政府は、党派を

38 2005年9月2日付週間法律新聞1面参照。

39 2008年10月27日、韓国国会は、日本政府に対し、「日本軍「慰安婦」被害者の名誉回復のための公式謝罪及び賠償を求める決議」（本法案名を明記している）を全会一致で採択した。

超えてこの法案の成立をはかることに同意することによって、局面を打開することが可能なのである。

5-2. 和解のきっかけをつかむ政権交代

法案が成立すれば、まず初めにアジアにおける過去克服のために被害国加害国間の公的機関が協力して真相究明にあたるという事態が生じる。アジアの過去克服の動きのきっかけとして、画期的な協力となるであろう。

このような協力関係を積み重ねることで、被害者への明確な謝罪が可能になるであろう。それは、被害国側の政府にも市民にも受け容れられるであろう。日本と日本人がこのような過去克服を達成すれば、日本と日本人の道義的な立場が確立されるだけでなく、将来の世代に「負の遺産」を残さなくてもすむようになる。「負の遺産」をなくすということは、プラスの遺産を残すことになる。

そればかりではない。そうなれば、確実にアジアにおける和解が促進されるであろうし、東アジア共同体の推進にも進めるであろう。地域の経済発展と平和構築に弾みがつくであろう。日本の国連安保理常任理事国入りについても、アジア諸国の理解を得やすくなることは間違いない。日本は外交上のアキレス腱を解消することができて、未来は極めて明るいものになることは間違いないであろう。

2007年7月の参議院選挙の結果、参議院では与野党の勢力が逆転した。次の総選挙で衆議院の勢力がどうなるかが、この法案の成否を決める。アジアとの和解のプロセスを始めるかどうかについては、市民の判断が鍵を握ることになった。

(資料)

参議院162-1

岡崎トミ子議員外8名

平17.02.28

戦時性的強制被害者問題の解決の促進に関する法律案要綱

第一 目的

この法律は、今次の大戦及びそれに至る一連の事変等に係る時期において、旧陸海軍の関与の下に、女性に対して組織的かつ継続的な性的な行為の強制が行われ、これによりそれらの女性の尊厳と名誉が著しく害された事実を踏まえ、そのような事実について謝罪の意を表し及びそれらの女性の名誉等の回復に資するための措置を我が国の責任において講ずることが緊要な課題となっていることにかんがみ、これに対処するために必要な基本的事項を定めることにより、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図り、もって関係諸国民と我が国民との信頼関係の醸成及び我が国の国際社会における名誉ある地位の保持に資することを目的とすること。

（第一条関係）

第二 定義

一 この法律において「戦時における性的強制」とは、今次の大戦及びそれに至る一連の事変等に係る時期において、旧陸海軍の直接又は間接の関与の下に、その意に反して集められた女性に対して行われた組織的かつ継続的な性的な行為の強制をいうこと。

二 この法律において「戦時性的強制被害者」とは、戦時における性的強制により被害を受けた女性であって、旧戸籍法（大正三年法律第二十六号）の規定による本籍を有していた者以外の者であったものをいうこと。

（第二条関係）

第三 名誉回復等のための措置

一 政府は、できるだけ速やかに、かつ、確実に、戦時における性的強制により戦時性的強制被害者の尊厳と名誉が害された事実について謝罪の意を表し及びその名誉等の回復に資するために必要な措置を講ずるものとする。

二 一の措置には、戦時性的強制被害者に対する金銭の支給を含むものとする。

(第三条関係)

第四 基本方針

一 政府は、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図るための施策に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならないこと。

二 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

1 第三の措置の内容及びその実施の方法等に関する事項

2 第三の措置を講ずるに当たって必要となる関係国の政府等との協議等に関する事項

3 いまだ判明していない戦時における性的強制及びそれによる被害の実態の調査に関する事項

4 1から3までに掲げるもののほか、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進に関し必要な事項

三 政府は、基本方針を定め、又は変更したときは、これを国会に報告するとともに、公表しなければならないこと。

(第四条関係)

第五 関係国の政府等との関係に関する配慮

政府は、第三の措置を講ずるに当たっては、我が国が締結した条約その他の国際約束との関係に留意しつつ、関係国の政府等と協議等を行い、その理解と協力の下に、これを行うよう特に配慮するものとする
こと。

(第五条関係)

第六 戦時性的強制被害者の人権等への配慮

一 政府は、第三の措置を実施するに当たっては、戦時性的強制被害者の意向に留意するとともに、その人権に十分に配慮しなければならないこと。

二 政府は、第四の二の三の調査を実施するに当たっては、戦時性的強制被害者その他関係者の名誉を害しないよう配慮しなければならないこと。

(第六条関係)

第七 国民の理解

政府は、第三の措置を講ずるに当たっては、国民の理解を得るよう努めるものとする。

（第七条関係）

第八 財政上の措置等

政府は、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図るため必要な財政上又は法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

（第八条関係）

第九 国会に対する報告等

政府は、毎年、国会に、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進に関して講じた施策及び第四の二3の調査により判明した事実について報告するとともに、その概要を公表しなければならないこと。

（第九条関係）

第十 戦時性的強制被害者問題解決促進会議

一 内閣府に、戦時性的強制被害者問題解決促進会議（以下「会議」という。）を置くこと。

二 会議は、次に掲げる事務をつかさどること。

1 基本方針の案を作成すること。

2 戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進を図るための施策について必要な関係行政機関相互の調整をすること。

3 第四の二3の調査を推進すること。

4 1から3までに掲げるもののほか、戦時性的強制被害者に係る問題の解決の促進に関する重要事項について審議し、及びそれに関する施策の実施を推進すること。

三 会議は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長及び関係地方公共団体の長に対して、資料の提出、説明その他の必

要な協力を求めることができるほか、特に必要があると認めるときは、それらの者以外の者に対しても、必要な協力を依頼することができること。

四 会議は、会長及び委員をもって組織すること。

五 会長は、内閣総理大臣をもって充て、委員は、内閣官房長官、関係行政機関の長及び内閣府設置法第九条第一項に規定する特命担当大臣のうちから内閣総理大臣が任命すること。

六 会議に、二3の事務を行わせるため、調査推進委員会を置くこととし、調査推進委員会は、学識経験のある者及び関係行政機関の職員のうちから内閣総理大臣が任命する委員をもって組織すること。

七 調査推進委員会は、定期的に、又は必要に応じて、第四の二3の調査の状況及びその結果を取りまとめ、これを会長に報告するものとする。

(第十条から第十三条まで関係)

第十一 施行期日等

一 この法律は、公布の日から起算して一月を超えない範囲内において政令で定める日から施行すること。

二 この法律は、一の政令で定める日から起算して十年を経過した日にその効力を失うこと。

三 その他所要の規定を整備すること。

(附則関係)