

「嘘」と公文書

——在外財産補償問題を事例として——

浜井和史

【要約】「密約」問題を典型例として、しばしば日本政府の「嘘」が暴かれる状況が生じており、「嘘」をめぐる問題は、公文書の隠蔽や改竄といった官僚制の秘密主義と公文書管理の問題として捉えることができる。本稿は、在外財産補償問題の政策決定過程について公文書を中心に検証することで、この問題への日本政府の対応とその裏に潜む「嘘」について明らかにする。この問題に対して日本政府は一貫して法的補償義務はないとの立場をとり、政策的措置として引揚者への給付金や特別交付金の支給を行った。その過程において、実際には法的義務の可能性をはらんだ問題が生じていたが、政府はそれを公表しないことで乗り切る方針をとった。本稿の事例は、政府による多くの「嘘」が見過ごされている可能性を示唆するものであるが、他方で、そうした事例が公文書によって歴史的に検証されたことは、適切な公文書管理の重要性が示されたことを意味しているともいえる。

史料 一〇八巻一号 二〇二五年一月

序章 「密約」と「嘘」と官僚制の秘密主義

戦後史の領域において「嘘」という問題を考えるとき、いくつかの典型的で、それなりに知られた事例を想起することができる。真つ先にあげられるのは、いわゆる「密約」問題であろう。日米安保条約の改定や沖縄返還をめぐって、日米間で何らかの「密約」が交わされたのではないか、という疑惑は、交渉当時からすでにあがつており、広く国民の関心を

集めてきた。この「密約」問題は、おもに次の四つの問題に分かれている。

一、核持ち込みに関する「密約」

二、朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」

三、有事の際の核持ち込みに関する「密約」

四、原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」

このうち一と二は一九六〇年の安保改定時、三と四は一九七二年の沖縄返還時の交渉をめぐって生じた問題である。

これらの問題に対して日本政府（自民党政権）は、その後一貫して「密約」の存在を否定する答弁（説明）を繰り返してきた。しかし、二〇〇九年九月の政権交代によって民主党政権が成立した直後から、岡田克也外相の命令により外務省内に発足したチームによって省内の関係ファイルの徹底的な調査が行われた。その結果、「密約」に関連する文書の存在が明らかに、その詳細は、外務省内の調査チーム及び岡田外相の委嘱により発足した有識者委員会の報告としてそれぞれ二〇一〇年三月に公表された。

外務省の調査チームの報告書が「根拠が十分ではない推論を行うことは控えた」^①というように事実関係を淡々と記載しているのに対して、外交史研究の第一人者らによって構成された有識者委員会の報告書は、新たに確認された外交文書の精査のみならず、関係者のインタビューや独自に収集した資料・文献などに基づいて、「決定的な証拠が無くても歴史研究者として確実に推定できることについては、踏み込んで判断を行う」という考えのもとに、「密約」をめぐる日本政府の対応を実証的に検証する画期的な内容となった。^②

「密約」問題全体についての詳細な検証内容は有識者委員会の報告書に譲るとして、本特集のテーマとの関連で注目されるのは、委員会報告書の中に「嘘」という表現が散見されることである。なかでも、政府が「不正直な説明を続けるために、明白な嘘もついた」と強い表現で断じられたのは、上記「一」の核持ち込みに関する「密約」問題に関してである。

この問題のどこに「嘘」があったと認定されたのか、報告書に即して簡単に整理しておきたい。

米軍による核の持ち込み問題に関して、新安保条約に付属する「安保条約第六条の実施に関する交換公文」（岸・ハーター交換公文）では、米軍の「装備における重要な変更」が「事前協議」の対象とされた。そして、その解釈に関する日米了解事項として「討議の記録（Record of Discussion）」が文書化されたが、日米の申合せで非公開扱いとなった。「装備における重要な変更」について、「核弾頭及び中・長距離ミサイルの持ち込み並びにそれらの基地の建設」を意味するとの了解があるとされたが（藤山・マッカーサー口頭了解）、核兵器を搭載した米国艦船の日本への一時寄港が「事前協議」の対象となるか否かという問題に関しては、曖昧なままに「暗黙の合意」が形成されつつあった。

その「暗黙の合意」が明確な状況となったのは、一九六三年四月三日の「大平・ライシャワー会談」以降においてである。この会談でライシャワー（Edwin O. Reischauer）駐日大使は大平正芳外相に対して、核搭載艦船の寄港は「事前協議」の対象ではないとの米国側の解釈を明確に伝え、日本側もそれに異議を唱えなかった。また、一九六四年一月には佐藤栄作首相にも同様に米国側の立場が伝えられたとされる。これらのことは、一九六八年一月にジョンソン（U. Alexis Johnson）駐日大使から東郷文彦北米局長に伝えられ、東郷局長はそれを文書化して省内で共有するとともに、その内容は以後の歴代首相や外相などハイレベルな政府関係者に対する申し送り事項となった。このことは、調査でその存在が明らかになった東郷局長作成文書の欄外に、例えば「五五、九、九 伊東外務大臣に対し口頭にて趣旨説明（高島次官、浅尾局長）」のように記入されていることから明白である（図1）^⑤。

しかし日本政府は、「大平・ライシャワー会談」などによって米国政府の考えが明確に伝えられてからも、核搭載艦船の寄港は「事前協議」の対象になるという説明を続けた。また、事前協議に関しては「岸・ハーター交換公文」と「藤山・マッカーサー口頭了解」以外の文書は存在しないとして、「討議の記録」の存在を隠し続けた。例えば、一九八七年四月の衆議院予算委員会において中曽根康弘首相は次のように答弁している。

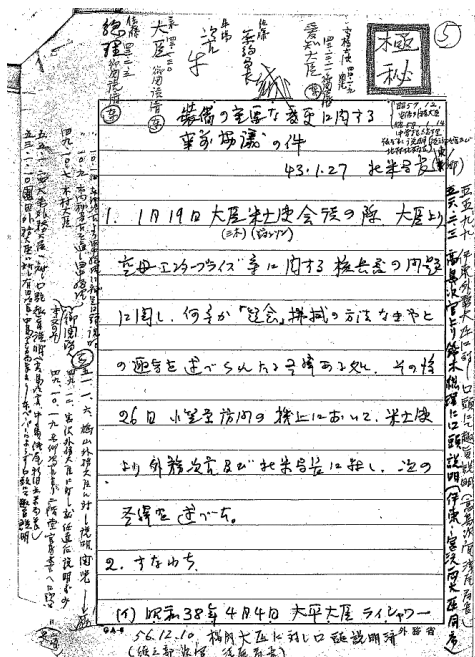


図1 東郷文彦北米局長「装備の重要な変更に関する事前協議の件」1968年1月27日、「いわゆる「密約」問題に関する調査報告対象文書」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/t_1960kaku.pdf。

安保条約及びその関連取り決めである岸・ハーター交換公文あるいは藤山・マッカーサー口頭了解というのは厳然と存在し、それ以外の秘密協定というものはありません。私は総理大臣として、そういうものを見たこともないし聞いたこともないし、そういうものがあるかと聞いたら、ないとはっきり答えられておるのであります。^⑥

こうした答弁が繰り返されてきた中で、「密約」問題をめぐる外交文書の調査と検証の結果、それまで否定していた文書の存在が「発見」され、従来の政府答弁が「嘘」であったことが明白となった。有識者委員会は、報告書の中で次のように述べて、日本政府のそれまでの対応を厳しく批判している。

この『密約』問題に関する日本政府の説明は、嘘をふくむ不正直な説明に終始した。民主主義の原則、国民外交の推進という観点から見て、本来あつてはならない態度である。^⑦

こうして「密約」問題は、政府の「嘘」が明るみになるかたちで決着がついたが、半世紀にわたって自民党政権が隠蔽し続けていた「密約」問題が、政権交代からわずか半年余りで解決したこと

は、権力と「嘘」の関係について考えるうえで非常に示唆的である。自民党は一九五五年の結成以来、二〇〇九年の政権交代に至るまで、「五五年体制」崩壊時の一九九三年八月から九四年六月にかけての約一〇か月を除いて政権を担っており、安保改定も沖縄返還も自民党政権（岸信介内閣及び佐藤栄作内閣）下の出来事であった。「密約」の疑惑が浮上してからは、社会党や共産党などの野党がこの問題を繰り返し追及したが、与党であり続けた自民党政権が意図的に公文書存在を隠蔽する限り、「嘘」の壁を乗り越えてその存在を明るみに出すことは極めて困難であったといえる。他方、自民党政権としても、冷戦崩壊後において核持ち込み問題の重要性そのものが低下するとともに、米国の情報公開において「密約」関係文書が明らかとなり、日本政府が「密約」の存在を否定する必要性が以前よりも減じたとしても、答弁の一貫性と責任追及の可能性に鑑みて、その立場を変更することは困難であったと考えられる。その意味で、「密約」問題をめぐる民主党政権の調査は、長期政権の腐敗傾向と政権交代が有する権力の浄化作用の可能性を国民にわかりやすいかたちで示したといえる。

同時に、こうした「嘘」がまかり通ってきたことの背景として、戦後の日本において長らく情報公開や公文書管理の制度が確立してこなかったことがあげられる。すなわち、公文書の隠蔽や廃棄など、官僚による文書管理の恣意的な運用が起こりうる状況が長らく続いていた。公文書管理をめぐる状況が大きな変化をみせたのは、一九九九年に成立し、二〇〇一年四月に施行された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）」によってである。同法に基づいて初めて「行政文書」が定義され、それまでは各府省において不統一であった行政文書の管理について、統一的な基準が定められることとなった。しかしその後も、「消えた年金問題」や海上自衛隊補給艦の日誌廃棄問題など不適切な文書管理の事例が頻発したことから、官房長官時代から公文書管理問題に強い関心を有していた福田康夫首相の指導力のもとで公文書管理法制定に向けた議論が進められた。こうして、政権交代直前の二〇〇九年七月に「公文書の管理等に関する法律（公文書管理法）」が成立し、文書の作成から保存・廃棄・利用に至るまで、行政機関が統一的に公文書管理を運用する仕

組みが整備された。

しかし、二〇一一年四月の公文書管理法の施行後においても、長期政権となった安倍晋三内閣のもとで、森友学園の国有地売却をめぐる問題や、自衛隊の日報問題など公文書をめぐる重大事案が相次いで生じた。森友学園の問題では財務省による公文書の改竄が発覚し、日報問題では防衛省における公文書の隠蔽が明らかになった。その意味では、政府よって繰り返される「嘘」をめぐる問題を、広く官僚制における公文書管理をめぐる問題としてとらえることができる。^⑧そしてそれは、民主主義国家における政府・官僚組織とメディア・市民との間の緊張関係においてしばしば生じる問題といつてよい。こうした事態が起こる背景としては、一般的に、官僚制の秘密主義が挙げられる。よく知られているように、マックス・ヴェーバーは、官僚制の秘密主義について次のように述べている。

いかなる官僚制も、職務上の知識を持つ者の知識や意図を秘密にしておくことで、彼らの優位性を高めようとする。〔中略〕官僚制的な行政は、つねに公開性（*Öffentlichkeit*）を排除した行政になる傾向がある。

官僚制は、自分たちの知識や行動ができるだけ批判にさらされないようにする。^⑨（一）内は引用者による。以下同様）

官僚制は情報公開をできるだけ抑制し、支配者と被支配者の「情報の非対称性」ともいえる状況をつくり出すことで国民に対して優位な立場に立とうとする傾向を持つというヴェーバーによる古典的な指摘は、今日においてなお日本の官僚制と公文書管理をめぐる状況を的確に言い当てているといえよう。他方、「密約」問題をはじめ、政府の「嘘」を明らかにするためには、政府の疑惑を見過ごすことなく指摘し、政府の「嘘」の答弁に対して根気よく疑惑を追及するという市民側の努力と、最終的に「嘘」を立証する公文書の存在が重要になってくる。それは不斷に政府権力を監視するという民主主義社会における市民のあり方自体が問われる問題であるが、とはいえ、官僚制の秘密主義のもとで、政府がついた

「嘘」の全てを指摘し、追及することは困難であり、ほとんど不可能であるといえる。その意味で、これまで「発覚」した政府の「嘘」は氷山の一角ではないかという疑問が常に生じるのである。

以上の議論を踏まえて、本稿では、「密約」問題のようないわば「わかりやすい嘘」ではない事例について考えてみることにしたい。すなわち、当初から疑惑が指摘され、論争化してきた問題ではなく、意図的に情報が隠蔽され、官僚にとって都合のよい政策が行われたにもかかわらず、これまで疑問が持たれることなく今日に至っているという、いわば官僚制の秘密主義の「成功例」といつてもよいような事例が存在するのではないかということについて考えていきたい。もしそのような事例が存在するのであれば、官僚制の秘密主義の根は深いと言わざるを得ないだろう。他方で、そうした事例が公文書によって検証されるのであれば、それは同時に公文書史料を扱う歴史学の可能性を示すことにもつながる。

そこで、本稿が取り上げるのは、アジア太平洋戦争をめぐる戦後処理問題の一つとしてあげられる在外財産補償問題である。この問題は、引揚者に対する給付金や特別交付金の支給などの措置によって解決済みとされており、後述のように、争点であった政府による法的補償義務の問題については、「国際法上も国内法上も在外財産に対し国に法律上の補償義務はない」という在外財産問題審議会の結論が「適当」とされている。この結論は、「原則として補償はしない」という政府の基本方針に合致するものであったが、果たして、この結論に至る政策決定過程に何らかの「嘘」はなかったか。

従来の研究において、在外財産補償問題に関しては、主に日韓国交正常化交渉における請求権問題の文脈で検討されてきた。^⑩また、補償要求運動をめぐる引揚者側の状況については、引揚者の記憶や引揚者団体の動向についての研究が進められている。^⑪在外財産補償問題の法的側面については、直野章子がその経緯とともに論じている。^⑫しかし、終戦から一九五七年五月の引揚者給付金等支給法の制定に至るまでの日本政府の政策決定過程については断片的にしか明らかになっておらず、本稿では、先行研究を踏まえて、主に外交文書を中心とする公文書史料に依拠しつつ、その政策決定過程の全体像を検証し、あわせて政府の「嘘」の問題について考えていくことにしたい。

- ① 外務省調査チーム「『わゆる『密約』問題に関する調査報告書』二〇一〇年三月五日、一頁、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku-naibu.pdf>（二〇一四年九月二三日最終閲覧）。
- ② 有識者委員会「『わゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書』二〇一〇年三月九日、一頁、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku-yushiki.pdf>（二〇一四年九月二三日最終閲覧）。
- ③ 「密約」問題について歴史的に検証した研究として、有識者委員会の構成員を務めた波多野澄雄による『歴史としての日米安保条約——機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店、二〇一〇年を参照。
- ④ 新安保条約調印前の一九六〇年一月六日に、藤山愛一郎外相とマッカーサー（Douglas MacArthur II）駐日大使との間でイニシャル署名された文書。
- ⑤ 東郷文彦北米局長「装備の重要な変更に関する事前協議の件」一九六八年一月二七日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/_1960kakupdf（二〇一四年九月二三日最終閲覧）。「伊東外務大臣」は、一九八〇年七月に成立した鈴木善幸内閣の伊東正義外相を指す。また、「高島次官」は高島益郎外務事務次官、「浅尾局長」は浅尾新一郎北米局長を指す。なお、この文書では、一九八九年八月に外務省幹部から海部俊樹首相及び中山太郎外相に説明されたところまで確認することができる。海部内閣の成立が同年八月一日で、同二三日及び二四日に外相及び首相に説明している状況に鑑み、外務省内において核持ち込み問題の新内閣への説明を速やかに行うことが慣例として組織的に継承されていたと考えられる。
- ⑥ 衆議院予算委員会、一九八七年四月一日（国会会議録検索システム <https://kokai.ndl.go.jp/>）以下、国会議事録からの引用は同システムによる。いずれも、二〇二四年九月二三日最終閲覧。
- ⑦ 前掲、「『わゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書」、四六頁。
- ⑧ 官僚制と公文書管理をめぐる問題については、二〇一〇年代以降に広く論じられているが、特に本稿の問題意識にかかわるものとして、新藤幸幸『官僚制と公文書——改竄、捏造、忖度の背景』筑摩書房、二〇一九年、瀬畑源『公文書管理と民主主義——なぜ、公文書は残さなければならないのか』岩波書店、二〇一九年、同『国家と記録——外交を記録し、公開する——なぜ公文書管理が重要なのか』東京大学出版会、二〇二〇年を参照。また、政治と嘘をめぐる世界的な状況を体系的に整理し論じた研究として、百木漠『嘘と政治——ポスト真実とアーレントの思想』青土社、二〇二一年。
- ⑨ マックス・ヴェーバー著、野口雅弘訳『支配についてⅠ』岩波書店、二〇一三年、一七三—一七四頁。
- ⑩ 浅野豊美『帝国日本の植民地法制——法域統合と帝国秩序』名古屋大学出版会、二〇〇八年（特に、第Ⅵ編 第三章「賠償と在外財産をめぐる戦後日本外交の起源」）のほか、近年の研究では、金恩貞『日韓国交正常化交渉の政治史』千倉書房、二〇一八年、朴敬珉『朝鮮引揚げと日韓国交正常化交渉への道』慶應義塾大学出版会、二〇一八年が公文書史料を駆使してその交渉過程を詳細に明らかにしている。
- ⑪ 柴田善雅『引揚者経済団体の活動と在外財産補償要求』（小林英夫他編『戦後アジアにおける日本人団体——引揚げから企業進出まで』ゆまに書房、二〇〇八年）、末益智広『戦後補償と戦争の記憶——日本遺族会と引揚者団体を中心に』『千葉大学人文公共学研究論集』第四〇号、二〇二〇年三月、劉翌『戦後日本社会における引揚者の犠牲物語の形成——在外財産補償問題を中心に』『日中社会学研究』第三〇号、二〇二三年二月などが挙げられる。引揚者による補償要求運動を当事者たちが記録したものとして、引揚者団体全国連合会『在外私有財産補償論』引揚者団体全国連合会、一九六四年、北条秀一・城

戸忠愛『私有財産論——在外財産補償要求運動史』構造社、一九七一年などを参照。

⑫ 直野章子「戦争被害受忍論——その形成過程と戦後補償制度における役割」『地球社会統合科学』第二三巻一号、二〇一六年七月。

⑬ 前述の先行研究に加えて、波多野澄雄『日本の歴史問題——「帝国」の清算から靖国、慰安婦問題まで』中央公論新社、二〇二二年

（特に、第三章「帝国の解体と「過去の清算」」を参照。また、政府側の記録として、内閣総理大臣官房管理室『在外財産問題の処理記録——引揚者特別交付金の支給』一九七三年、厚生省援護局『引揚げと援護三十年の歩み』ぎょうせい、一九七八年があり、これらの文献では、政府による対応の概要や基本的な史料を確認することができる。

第一章 占領・講和期における日本政府の立場

まずは敗戦後から講和に至るまで、日本政府が在外財産補償問題をどのように認識し、対応していたのかについて整理していきたい。

敗戦にともなう大日本帝国の崩壊により、日本の主権はポツダム宣言によって本州、北海道、九州、四国と連合国が決定する諸小島に局限された。そして、それ以外の海外に所在していた日本の軍隊や民間人は、復員と引揚げを余儀なくされた。このうち三〇〇万人を超える民間人の引揚げは、一九四六年三月の連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）による「引揚げに関する基本指令」に基づいて急速に実現することとなり、同年中にソ連軍管理地域などを除いて大部分の民間人の引揚げが完了した。^①

引揚げに際して、民間の個人・法人が所有していた私有財産Ⅱ「在外財産」は、そのまま現地に残された。一九四八年九月段階でGHQの民間財産管理局（CPC）が集計した統計によれば、在外日本財産は、全体で約二一九億ドルとされている。地域別の内訳は、旧満洲が三九・四％、中国が二一・六％、朝鮮半島（北朝鮮＋韓国）が二四％、台湾が八・七％で、これらの地域が大部分を占めていた（表）。財産を失った引揚者たちは、敗戦の混乱の中で文字通り着の身着のまま本土に帰還することとなり、国内での生活基盤を欠いた彼らの生活再建は、敗戦後の日本社会の大きな問題となった。

表 地域別在外日本財産額（1945年8月）

地域	ドル	%
中国	4,726,736,000	21.6%
満洲	8,629,682,939	39.4%
台湾	1,897,918,564	8.7%
韓国	2,275,535,422	10.4%
北朝鮮	2,970,959,614	13.6%
その他	1,380,133,737	6.3%
合計	21,880,666,276	100.0%

出典：大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第1巻（総説・賠償・終戦処理）555頁を参考に作成。

本土に帰還した引揚者たちは、国内における引揚援護の支援団体として、外地別や企業別、職業別に引揚者団体を相次いで結成し^③、引揚者の生活支援とともに、在外財産問題の解決を訴えた。引揚者団体の全国組織としては、一九四六年六月に引揚者団体中央連合会が成立し、同会は二月に「引揚者団体全国連合会（全連）」に改称して、以後の在外財産補償要求運動の中心的役割を担うこととなった。また、一九四六年三月に朝鮮引揚者によって設立された朝鮮引揚同胞世話会も、設立当初から在外財産の保護と補償の問題についての世論喚起と政府への要求を熱心に行った^④。

一方、日本政府は、講和と賠償の観点から在外財産の補償問題についての検討を進めていた。政府による講和研究は、外務省を中心に敗戦直後から開始されており、一九四五年一〇月に作成された文書には、すでに賠償問題の一環として「割譲地域内ニ在ル帝国ノ積極財産ノ帰属」が重要問題の一つとしてあげられている^⑤。

敗戦国として賠償問題に強い関心を抱いていた日本政府にとって、在外財産問題について最初に連合国の意向を知る機会となったのが、対独賠償委員会の米国代表であったポーレー（Edwin W. Pattee）を首席とする特別使節団の日本派遣であった。一九四五年一月に来日したポーレーは日本各地の産業設備などを視察し、一二月に中間報告を発表した。そこでは、日本産業の非軍事化の徹底と余剰施設の撤去がうたわれるとともに、在外財産については、「すべての日本人」から「日本国外に所在する資産の所有権または支配権を剝奪すること」が明確に述べられていた^⑥。したがって日本政府は、在外財産が賠償として連合国によって処分され、その補償問題に直面するであろうことを、早くも一九四五年末の段階で明確に認識したものと考えられる。

そもそも、戦争賠償として戦勝国が戦敗国の在外財産を清算するという国

際法上の前例は、第一次世界大戦後のヴェルサイユ条約によってもたらされたものであった。その際、ドイツ国民への補償については、「独逸国ハ同盟国又ハ連合国内ニ在ル独逸国民ノ財産、権利又ハ利益ノ清算又ハ留置ニ対シ其ノ国民ニ賠償ヲ為スコトヲ約ス」(第二九七条(リ))と規定されており、同様の補償規定は一九四六年の段階で検討中であつた対イタリア平和条約でも盛り込まれることが予定されていた。^⑧したがって、対日平和条約においても同様の規定が想定されたが、「日本政府に於て全額補償の能力」がないため、連合国側に対して「寛大なる措置」を要求する必要性を日本政府は当初から認識していた。^⑨

一九四六年五月に成立した第一次吉田茂内閣は、在外財産の処理に関して補償問題を念頭に置きつつ、引揚者の生活に対する応急援護の観点から解決策を模索した。同年九月、吉田内閣は外務省と大蔵省の共管機関として「在外財産調査会」を設置し、諸地域の在外財産情報の整理を開始した。^⑩また、引揚者援護の徹底強化に関する方針として、「在外財産(預貯金を含む)を如何に取扱ふかは全引揚者の重大関心事であり、引揚者にとつては最も切実な問題であると共に各般の援護対策から見て最後の残された問題である」との認識のもとで、引揚者の預貯金等の「相当額を補償として交付すること」^⑪などを含む方策について検討することを決めた。さらに吉田内閣は、一〇月二日の閣議決定において、「引揚者が海外で金融機関その他に対してなしていた預貯金及び之に準ずるものを内地並に取扱ひ、その一定額を第一封鎖預金とし又は之を返還することは極めて緊要と認められる」として、「政府としてはその実現のため必要な財政的措置を講ずるとともに連合軍総司令部の了解を求めることに着手すること」を決定した。^⑫これに基づいて政府内では具体的な引揚者対策の措置についての検討が進められたが、義務的な補償の実施については否定的な立場が固められつつあった。

一九四六年八月に経済復興の中心機関として設立された経済安定本部は、一月中旬、賠償補償の「要否」「能否」「適否」に関する問題について比較検討する文書を作成した。^⑬そこではまず、「要否」について、「賠償は国の債務」であり、「国内及び国外賠償財産は、国家に於て当然補償すべき性質のもの」であるとの認識が示された。しかし、「能否」につ

いては、「膨大な金額^⑭を凡て補償することの不可能なるは、全く自明である」とされ、「賠償補償の実行は、近い将来に於ては、不可能と判断せざるを得ない」との否定的な立場をとった。そのうえで、「適否」については、政策的見地からは補償の実行は「適当とは言ひ難」く、打切りもやむを得ないが、「積極的に自己の運命の再開拓を図る者に對する必要な援助の供与、更生、定着、転換の助長等の積極的措施を講ずることによつて解決するが適當である」とされた。すなわち、「更生の能力のある者に対しては金融的、物資的な便宜を供与し、その能力のない者に対しては、生活保護法による保護を与へることとすれば、問題は概ね解決する」とみなされたのである。同時にこの問題の処理は、引揚者に対して「徒に期待を繋がせて、その更生転換の出足を遅延される虞がある」などの理由から、至急実施することが適當とされた。これを踏まえて、一二月初旬に経済安定本部が作成した賠償補償の処理案では、「賠償に充當される既存の資産」について、「財政の現状に顧み、在外資産たると国内資産たるとを問はず、原則として補償をしない」という結論を下した。そのうえで、引揚者対策として次のような措置を打ち出したのである。

引揚者については、その在外資産を見返として一人当り三千元一家族当り一万五千元を最高限度とする、封鎖支払による国家貸付を行ひその更生、定着を援助する。

但し総額において百億円の限度を超へないものとする。将来在外財産が賠償に充當される等の場合には、その限度において本貸付金の返還はこれを請求しない。^⑮

これは引揚者の更生・生活支援のための資金を貸し付け、その返還を請求しないことの見返りとして、在外財産の補償を事実上相殺するという案であつた。一月下旬に成立した全連は引揚者の越冬対策や在外財産補償など一七項目の要求事項を掲げて衆議院内で座り込みを実施し、石橋湛山蔵相等に面会して直接その要求を伝えていたが、^⑯政府案はこうした

引揚者の要求をある程度満たすものであると考えられた。

しかし、政府によって検討されていた引揚者対策は、正式決定がなされる前にその概要が報道され、これにGHQが厳しい態度を示したことによってご破算となった。

二月七日付の『読売新聞』は、引揚者に対して一口三千円の貸し出しを実行することや、一万五千円の海外預貯金の払い戻しまたは庶民金庫よりの貸し出しを認めることなどが六日の閣議決定で決まったと報じた。¹⁷この内容は、経済安定本部が検討していた前述の二月五日付案と重なるものであり、これが六日の閣議で検討されたと考えられるが、閣議決定には至っていないかった。

この報道に対してGHQ民政局のケーデイス (Charles L. Kades) 次長は、二月九日、大蔵省の渡辺武終戦連絡部長を呼び出し、記事内容が「引揚民に対して特別の便宜を供与すべからざる旨」のGHQの方針に違背すると指摘して、説明を求めた。これに対して渡辺は、閣議決定したとの報道は事実には反すると反論し、「本件は引揚民に特別の favor を与へんとするものに非ずして在外財産の補償問題を解決せんとする手段」であると弁明した。¹⁸しかし、翌一〇日、ケーデイスは渡辺に対して、GHQのホイットニー (Courtney Whitney) 民政局長及びマーカット (William F. Marquat) 経済科学局長との協議の結果として、「本件が若し救済手段ならば引揚民に対して discriminate することは司令部の根本方針に違反」し、「若し補償問題ならば在外資産は凍結せらるべしとの方針をくぐらんとするもの」であると指摘して、この問題について「同意し得ず」との結論を伝えた。¹⁹これに対して渡辺は、「引揚民が一切の補償を受け得ずと為すは、実質上罪なき者を罰することになる」と述べて再反論したが受け入れられることはなく、この問題はそのまま棚上げとなった。²⁰

こうして、もし実現していれば「政府としては英断であり、引揚者としては偉大なる成果²¹」と引揚者団体が評価し、政府としては在外財産補償問題の解決策と考えていた生活支援措置の実施は、見送られることとなった。GHQの反対理由は、他の戦争犠牲者との衡平性の観点から引揚者に対して特別な支援措置を与えないという根本方針に反するというもの

であったが、他方で、第一次吉田内閣成立後、戦時補償打切り問題や終戦処理費問題をめぐって、石橋蔵相とGHQが鋭く対立していたことも背景にあったといえよう。²³

ただし、この問題はこれで終わったわけではなかった。吉田首相は、第一次政権末期の一九四七年四月、第二三回総選挙の期間中に、改めて正式にこの問題についてGHQに要請する書簡をマーカット局長に対して発出しており、その中で引揚者に対する措置が在外財産補償問題の解決に資する旨を明確に述べている。

すなわち、吉田首相はこの書簡において、引揚者は在外財産が凍結されているために、「内地在住者」と比較して「實際上明瞭に不利益なる立場に置かれている」として、在外財産を見返りとする「一世帯一万五千円限度の国家貸付」と、終戦後に現地領事館等が難民救済のために居留民から借り入れた資金の返済を柱とする措置を認めるよう要請した。そのうえで、その実施のために必要な経費（それぞれ一〇〇億円及び一〇億円程度）は、「将来在外資産が賠償に充当せらるる場合にはその補償に振り替えて、補償問題を右限度にて一挙に解決せんとする所存である」と述べて、在外財産補償問題の解決策とする立場を明確にしたのである。また、前年一二月のGHQの反対姿勢を踏まえて書簡では、この措置が「何等引揚者の優遇を意図するものではなく、衡平の原則に従ひ、引揚者の財産権を内地在住者の享有する財産権にや、近き程度まで引上げんとするに他ならない」として、むしろ戦災者救済の衡平性を唱えるGHQの方針に合致することを強調した。さらに在外財産問題に基づく引揚者の困窮と不満に乗じた「一部極端分子」が政府を窮地に陥れるおそれがあると指摘して、GHQの好意的な回答を促したのである。²⁴

しかし、これに対するマーカットの回答は素っ気ないものであった。マーカットは、今回の吉田の要請が前年一二月の提案と同様の内容であり、「困窮者に対する如何なる形式の救済もその異なる種類又は階層により差別的ない至優先的取扱をなすことなく実施せらるべきである」というGHQの立場に合致せず、「特権を賦与することよりも寧ろ現存の救済手続によって処理せられることが殊に望ましい」と述べて吉田の要請を退けた。²⁵

G H Q の頑なな姿勢により、引揚者救済の措置として一時金を貸出し、それを見返りとするなどで在外財産補償問題を解決しようとする吉田内閣の試みは完全に挫かれた。第一次吉田内閣はこの直後の一九四七年五月に退陣し、石橋蔵相は公職追放されることになる。

こうして、引揚者援護の観点からの政府の検討は、事実上打ち切られることとなった。その後も全連をはじめとする引揚者団体による運動は激しさを増し、また、一九四八年五月に衆参両院において採択された「引揚同胞対策に関する決議」では、在外財産に関して「戦争犠牲者負担を公平化する原則に基き、国家はできる限りの方途を講ずるべき」とうたわれたが、具体的な施策にはつながらなかった。²⁶ 他方、この問題は、講和研究の一環として、賠償問題の観点から検討されることとなり、賠償問題に関する連合国の方針が固まる講和成立まで事実上凍結されることになる。

対日講和問題は、一九四七年三月のマッカーサー (Douglas MacArthur) 最高司令官による講和予備会議開催の提唱がソ連によって拒絶されたことにより、いったん頓挫していた。その後冷戦の文脈において米国は対日占領政策を転換し、日本を自由陣営の一員として強化する方針がとられることとなった。これにより、平和条約によって賠償が正式決定される以前に実施されていた中間賠償も緩和され、一九四九年五月、極東委員会のマッコイ (Frederic McCoy) 米国代表の声明によって、以後の中間賠償の計画は中止されることになった。中止の理由についてマッコイ声明は、「(在外) 財産の喪失によつて日本はその賠償支払義務の大部分をすでに履行したことになる」と述べており、²⁷ 在外財産が賠償の一部として処分されることは既定事実となった。

その後、一九五〇年六月の朝鮮戦争の勃発を経て、米国は「対日講和七原則」に基づいて極東委員会構成国との間で講和に関する非公式協議を開始した。これを受けて日本政府内においても外務省を中心として講和研究が本格化した。が、在外財産補償の問題もその一環で検討された。前述の通り、日本政府はすでに一九四六年の段階で「原則として補償をしない」との立場を固めていたが、きたるべき米国との交渉を想定して一九五〇年一〇月に外務省がまとめた文書においても、

「連合国により賠償の見地から処分される日本人資産のための日本国民に対する日本政府の補償義務」について、「日本経済の背負い切れないような補償を結果するような原則的規定を設けないこと」を米国に要望する方針が検討されていた。²⁸⁾ 日本政府としては、ヴェルサイユ条約などのように、条約によって補償を義務づけられるのではなく、「国の財政能力と他の戦災被害者との衡平関係とを考慮して適当な措置を講ずる余地を残す」ことが重要であると考えていた。²⁹⁾ 他方、米国側からは「清算された日本人の在外私有財産について補償を必要とするならば日本政府がこれを行う外はない」という考えが伝えられており、平和条約に補償義務の規定が盛り込まれるか否かは微妙な情勢にあった。

米国側に日本側の見解を伝える機会となったのは、一九五一年一月末から二月上旬にかけて行われたいわゆる「吉田・ダレス会談」においてであった。来日したダレス (John F. Dulles) 特使に提出した文書において日本側は、在外私有財産について「特別の考慮」が払われることを「懇請」するとともに、補償問題については「日本政府の裁量に一任されることを要請」した。そのうえで、日本政府としては、「この問題は、日本の経済に重大な影響を及ぼす問題であつて、政府は、諸般の事情を勘案して公正な措置を講ずる所存である」旨を米国側に伝えたのである。³¹⁾

日本側の見解に対してダレスは、一月三十一日の吉田との会談で、「在外資産は、事実今までにほとんど処分済みで、従つて返還はできない」と述べる一方で、「日本人に対する補償の点は、日本の案に異存ない」ことを伝えた。³²⁾ このやり取りによって、賠償として処理された在外財産の補償義務については平和条約に規定せず、日本の国内問題として処理されることで事実上決着がついたのである。

平和条約は、九月八日にサンフランシスコにおいて日本と西側四八か国との間で調印された。そして、一〇月一〇日から一一月三〇日にかけて、第一二国会（臨時会）が「平和条約批准国会」として開催されて集中審議が行われたが、その中で賠償条項に関連して在外財産補償問題についても議論された。平和条約は米国の「寛大な講和」方針のもとで作成されたが、フィリピンなどの主張によって、当初の案になかった賠償条項が盛り込まれていた。賠償条項は最終的に、「第

五章 請求権及び財産」の第一条から二一条まで規定されたが、そのうち在外財産に関しては、おもに第一条（a）2（I）及び（IV）に規定されており、その条文は以下の通りである。³³

第一条（a）

2（I）次の（II）の規定を留保して、各連合国は、次に掲げるもののすべての財産、権利及び利益でこの条約の最初の効力発生の時にその管轄の下にあるものを差し押え、留置し、清算し、その他何らかの方法で処分する権利を有する。

（a）日本国及び日本国民

（b）日本国又は日本国民の代理者又は代行者並びに

（c）日本国又は日本国民が所有し、又は支配した団体

この（I）に明記する財産、権利及び利益は、現に、封鎖され、若しくは所属を変えており、又は連合国の敵産管理当局の占有若しくは管理に係るもので、これらの資産が当該当局の管理の下におかれた時に前記の（a）、（b）又は（c）に掲げるいずれかの人は団体に属し、又はこれらのために保有され、若しくは管理されていたものを含む。〔中略〕

（IV）前記の（I）に規定する日本財産を差し押え、留置し、清算し、その他何らかの方法で処分する権利は、当該連合国の法律に従って行使され、所有者は、これらの法律によつて与えられる権利のみを有する。

このように、平和条約では連合国の管轄下にある日本財産を連合国が処分する権利について明記されたが、吉田・ダレス会談で了解されたように、国内補償については何ら規定されていなかった。この点について事務方の責任者として条約交渉に携わった外務省の西村熊雄条約局長は、参議院の委員会において「米国政府は最小限度の條項を平和條約に盛つて、

それ以外の事項はすべて日本の善処に信頼するという立場をとった次第」であるとして、補償問題については「日本政府としてそれだけ善処する責任を負ったという結果になる」との見解を示した。³⁵ また、吉田首相は、私有財産を尊重すべきことについては「当然のこと」との認識を示し、「希望としては補償はいたしたい」としながらも、「予算の関係、或いは国力の関係もありますから、これはどのくらいの金額に達するか、或いは日本の国力がどうかというすべての観点からして見なければ、政府の態度はきめられない」と述べて、政府としての対応について肯定的な姿勢を示しつつ、その実施は先送りにする姿勢を示した。³⁶

実際、補償に関する具体的な措置については、批准国会においてこれ以上深められることはなかったが、他方で、平和条約と憲法との関係については、明確に法的義務を否定する答弁がなされた。すなわち、平和条約第一四条における連合国による在外財産処分の規定が私有財産の尊重を規定する憲法第二九条の三項「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」に抵触し、政府は補償の法的義務を有するのではないかという質問に対して、大橋武夫法務総裁は次のように答弁してこれを否定した。

憲法二十九条第三項というのは、これは日本政府の行いましたる措置についての規定であつて、外国政府の措置についての規定ではありませんから、ここにおいて二十九条第三項に関連した問題は生じない（中略）このことは、日本政府においてこの補償について全然考慮しない方針であるとか、或いは考慮すべき筋合いでないという意味を申上げたわけではありませんので、考慮は他の理由によつて考慮する、憲法二十九条第三項という根拠で考慮すべきものではない³⁷

すなわち、平和条約第一四条に基づく連合国による在外日本財産の処分権行使については日本国憲法の適用範囲外であり、日本政府として憲法上の法的補償義務を負うことはないが、他方で補償問題について政府は何らかのかたちで考慮す

る、というのである。この立場は、以後日本政府の立場として一貫して継承されていくことになる。他方で、平和条約調印後、全連を中心とする引揚者団体による運動は、私有財産の尊重と憲法上の義務を根拠として激しい補償要求運動を展開し、政府は何らかの措置を実施する必要に迫られることになる。その際、在外財産問題の解決のために諮問機関が設置されることになるが、その結論に至る議論の過程で政府の「嘘」が垣間見られることとなる。次にその点についていくことにしたい。

- ① 各地からの引揚げの経緯については、加藤聖文『海外引揚げの研究——忘却された「大日本帝国」』岩波書店、二〇二〇年を参照。
- ② 在外財産をめぐる統計調査については、大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦から講和まで』第一巻（総説・賠償・終戦処理）、東洋経済新報社、一九八四年、五五〇―五七三頁。
- ③ 前掲、柴田善雅『引揚者経済団体の活動と在外財産補償要求』一三三頁。
- ④ 前掲、朴敬珉『朝鮮引揚げと日韓国交正常化交渉への道』四一―五七、七九―九七頁。
- ⑤ 外務省条約局第三課「平和条約締結の方式および時期に関する考察」一九四五年一〇月二二日、外務省編『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』二〇〇六年、第一文書、五頁。
- ⑥ 「中間賠償計画に関するポーラー大使声明」一九四五年一二月七日、外務省編『日本外交文書 占領期』第二巻、二〇一七年、第四〇七文書、一一八四頁。
- ⑦ 大蔵省理財局編『賠償関係条約集 上』大蔵省理財局、一九五二年、「第三編 独乙関係」一四九頁。
- ⑧ 実際、一九四七年二月に調印された対イタリア平和条約では、第七九条三項において、イタリア国民に対する補償が規定された。
- ⑨ 平和条約問題研究幹事会「第一次研究報告」一九四六年五月、前掲『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』第二四文書、一〇二頁。
- ⑩ 在外財産調査会の活動については、前掲、朴敬珉『朝鮮引揚げと日韓国交正常化交渉への道』九八一―〇九頁。同調査会は、在外財産情報のCPCへの報告を行うとともに、『日本人の海外活動に関する歴史的調査』（一九四八年）を作成した。
- ⑪ 「引揚者援護の強化徹底に関する件」一九四六年九月二五日（国立公文書館所蔵）。アジア歴史資料センターレファレンスコード：A1711018900（以下、レファレンスコードのみを略記）。
- ⑫ 「引揚者等援護緊急対策実施に関する件」一九四六年一〇月二二日（国立公文書館所蔵）、A1310756000。
- ⑬ 経済安定本部第一部「賠償補償処理の基本問題」一九四六年一月一六日、前掲『日本外交文書 占領期』第二巻、第四四四文書付記、一三二四―一三二七頁。
- ⑭ 同文書では、「賠償財産の価額は、国内分帳簿価格にて約五十億円、国外分約一千億円乃至三千億円」と推定されていた。
- ⑮ 経済安定本部「賠償補償の処理等に関する件（案）」一九四六年一月二五日、前掲『日本外交文書 占領期』第二巻、第四五〇文書、一

三三三頁。

¹⁶ 『読売新聞』一九四六年二月五日付。

¹⁷ 同右、一九四六年二月七日付。

¹⁸ GHQは一九四六年二月二七日付「国家扶助に関する覚書」(SCA PIN-776)において、「日本帝国政府は、単一な国家的官庁機関を設置し、府県及び地方庁を通じて適当な衣食住及び医療手当を、総ての貧困者に差別取扱することなく平等に支給すること」を指令し、それ以後、引揚者を特別扱いすることがないように、日本政府に対して強く要求した。SCAPIN-DB <https://jaisi.law.nagoya-u.ac.jp/scap-indb/docs/scapin-776/karuihourei> (二〇一四年九月十三日最終閲覧)。
¹⁹ 渡辺武者、大蔵省財政史室編『対占領軍交渉秘録 渡辺武日記』東洋経済新報社、一九八三年、四四―四五頁。

²⁰ 同右、四五頁。

²¹ 同右、四五―四六頁。

²² 前掲、北条秀一・城戸忠愛『私有財産論』七五頁。

²³ 第一次吉田内閣期の戦時補償打ち切り問題及び終戦処理費問題に関しては、増田弘『政治家・石橋湛山研究―リベラル保守政治家の軌跡』東洋経済新報社、二〇一三年、六六―九三頁を参照。

²⁴ 吉田首相よりマールカット経済科学局長宛書簡、一九四七年四月二日付、外務省編『日本外交文書 占領期』第三卷、二〇一八年、第六三九文書付記、一七八三―一七八五頁。

²⁵ マールカット経済科学局長より吉田首相宛書簡、一九四七年四月二五日付、同右、第六四〇文書付記、一七八五―一七八八頁。

²⁶ 衆議院本会議「引揚同胞対策に関する決議」一九四八年五月二五日、

参議院本会議「引揚同胞対策に関する決議」一九四八年五月二六日（いずれも、国会会議録検索システム）。

²⁷ 賠償庁調査課「日本の賠償及び工業水準に関する極東委員会米国代表マッコイ少将の声明全訳」一九四九年五月二四日（改訂）、前掲『日本外交文書』第二卷、第四九九文書付記、一四四三頁。

²⁸ 「米国の対日平和条約案の構想に対応するわが方要望方針（案）」一九五〇年一〇月四日、外務省編『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』二〇〇七年、第四文書、二一―二二頁。

²⁹ 「対米陳述書（案）」一九五〇年一〇月四日、同右、第五文書、三四頁。
³⁰ 「講和問題に関する国務省係官の談話に関する件」一九五〇年一〇月一四日、同右、第一〇文書、六二頁。

³¹ 「わが方見解」一九五一年一月三〇日、同右、第三文書、一八七頁。

³² 「吉田・ダレス会談（第2回）」一九五一年一月三二日、同右、第三文書、一九二頁。

³³ 「日本国との平和条約」一九五一年九月八日、外務省編『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 調印・発効』二〇〇九年、第二七文書、一五四―一五五頁。

³⁴ (Ⅱ)では、宗教団体、慈善団体の在外財産や一九四五年九月二日以後の取引から生じた在外財産は例外として対象から除くことなどを規定している。

³⁵ 参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会、一九五一年一月九日。

³⁶ 同右、一九五一年一月二四日。

³⁷ 同右。

第二章 法的補償義務をめぐる議論と「嘘」

引揚者団体からの強い要求にもかかわらず、一九五二年四月の平和条約発効後においても、在外財産補償問題に対する政府の動きは鈍かった。その理由の一つとしてあげられるのが、平和条約の調印後に始まった日韓交渉の停滞である。

対日講和交渉の過程で韓国の講和会議への不参加が決まったことを受けて、平和条約調印後の一九五一年一〇月から日韓国交正常化に向けた予備会談が、そして翌五二年二月からは東京で第一次会談が開始された。会談では特に請求権問題の解決が焦点となった。南朝鮮に残された日本財産（在韓日本財産）に関しては、一九四五年一二月の在朝鮮米国陸軍司令部軍政庁による軍政令第三三号により米軍政庁に帰属させられた。これらの在韓日本財産は、一九四八年九月の「韓米間の財産及び財政に関する最初の協定」によって、韓国政府に移譲された^①。

韓国はサンフランシスコ平和条約の署名国ではなかったが、李承晩政権の強い要請によって条約調印の直前に新たに設けられた第四条（b）において、「日本国は〔中略〕合衆国軍政府により、又はその指令に従って行われた日本国及びその国民の財産の処理の効力を承認する」ことが規定され、軍政令第三三号に基づく在韓日本財産の処理が確定的であるとの解釈が可能となった。他方で、第四条（a）においては、在韓日本財産等の処理については、「日本国とこれらの当局との間の特別取極の主題とする」ことが掲げられており、一見相矛盾するこれらの規定の解釈と、日本による植民地時代の評価や認識などをめぐって、請求権をめぐる日韓交渉は紛糾した。

平和条約発効直前の一九五二年四月に第一次会談が決裂すると、日本の外務省内では打開策として日韓請求権の「相互放棄」案が浮上し、同年七月に大蔵省との間で協議が行われた。しかし、大蔵省側は、「政府が自ら放棄することは当然補償問題を惹起する」として外務省案に対して反対の姿勢を示した。大蔵省は「放棄をすれば補償は憲法上の義務になる」と考えており、「補償問題が一番先に頭に来るので大綱が出来ない限り、時を稼ぐより方法がない」と応じて、会談

再開に慎重な姿勢をみせたのである。^②

このように、日韓請求権問題においても、日本政府内の議論においては「国内補償」が焦点となり、大蔵省としてはそれが法的義務となるような外交交渉には強く反対する姿勢をとった。一方、外務省内においては国内補償の問題を乗り越えるために閣議決定などのハイレベルな政治決断が必要であるとの省内の議論がまとまりつつあった。^③

その後、一九五三年四月に再開された第二次会談も漁業問題などをめぐって本格的な交渉に至らぬまま七月に休会となり、一〇月六日から第三次会談が開始された。この会談での請求権問題に関する方針について、一〇月八日に会談の日本側代表を務めた久保田貫一郎外務省参与の出席のもと開かれた外務省と大蔵省との打合せで、大蔵省は「相互放棄」案に歩み寄る姿勢をみせた。^④ただし、国内補償の問題についての主張を取り下げたわけではなく、「補償の憲法論等については別に有識者を集めた審議会で研究の上決定することにした」と述べ、「補償の国内措置は外交交渉とは別問題」であるので、審議会による決定以前においても「相互放棄」案は提出できるとの見解を示した。^⑤

こうした大蔵省の姿勢は外務省にとって「著しい前進」と受け止められ、日韓交渉の進展が期待されたが、一〇月一五日の第二回請求権委員会でのいわゆる「久保田発言」により、交渉そのものが中断に追い込まれることとなった。^⑥交渉再開は一九五八年になってからであり、この間において、在外財産補償問題の処理が国内問題として進展することになる。

前述のように、日韓請求権問題の解決策として「相互放棄」案を検討する中で、大蔵省は有識者による審議会の設置を提案していたが、実際に「久保田発言」の翌月の十一月一日、閣議決定により大蔵省に「在外財産問題調査会」が設置された。同調査会は、引揚者団体等からの陳情を受けて吉田内閣や自由党が在外財産問題の解決に前向きな姿勢を示していたことや、日韓交渉における請求権問題の議論を踏まえて、引揚同胞対策審議会^⑦によって採択された以下の決議を受けるかたちで設置されたものである。

在外財産問題は、重大なる戦後処理の問題であるとともに憲法上の問題でもあるので、政府はなるべく速やかに国会の承認を得て、新たに在外資産に関する調査審議機関を設置し、対策を樹立し、その公正、且つ、妥当なる処理を行う必要がある。^⑧

こうして、吉田首相の「在外財産問題の処理方針如何」との諮問に答える目的で設置された在外財産問題調査会は、大野龍太元大蔵次官を会長として、大蔵省や外務省関係者、憲法学者らを構成員とし、一九五三年一月から本格的な議論を開始した。特に焦点となったのは憲法第二十九条と在外財産補償の関係についてであったが、すぐには結論が出ず、関連する三項目の処理事項について答申すると、調査会は廃止され、一九五四年七月に「在外財産問題審議会」に改組された。改組にあたって、審議会の主管は大蔵省から総理府に移されたが、諮問内容と構成員は調査会と同じであった。

審議会では改めて憲法問題が議論されたが、膠着状態が続いた。調査会設置から二年近く経過してなお結論が出ない状況に対して衆参両院は、在外財産に関する基本問題及びそれに関連する重要事項について「いまだその根本的解決を見るに至っていない」として、「速やかに在外財産問題の処理を促進して、財政上及び法律上の必要な措置を講ずるべき」との決議を採択した。^⑩ こうして政治的な圧力がかけられる中で、審議会委員の村瀬宣親は一九五五年一〇月の審議会の席上、「第一六条の関係を説明していけばその〔解決の〕糸口が或る程度見い出せるのではないか」と述べて、平和条約第一六条実施に関する政府の対応と認識について説明を求め、状況の打開をはかった。

村瀬が解決の「糸口を見い出せる」と考えた平和条約第一六条は、日本の在中立国・旧敵国財産による連合国捕虜への補償について規定したものであった。この規定は、米国の当初案にはなく、英国の強い要求によって条約に盛り込まれたもので、その条文は以下の通りである。

日本国の捕虜であつた間に不当な苦難を被つた連合国軍隊の構成員に償いをする願望の表現として、日本国は、戦争中中立であつ

た国にある又は連合国のいずれかと戦争していた国にある日本国及びその国民の資産又は、日本国が選択するときは、これらの資産と等価のものを赤十字国際委員会に引き渡すものとし、同委員会は、これらの資産を清算し、且つ、その結果生ずる資金を、同委員会が衡平であると決定する基礎において、捕虜であつた者及びその家族のために、適当な国内機関に対して分配しなければならない〔後略〕〔傍点は引用者による〕

このように一六条の規定は、連合国が在外日本財産を処分するのではなく、日本国が主体的に資産を赤十字国際委員会（ICRC）に引き渡すという形式をとっているため、政府が憲法の適用範囲外と答弁していた一四条とは異なり、憲法第二九条三項の補償義務が生じるのではないかということがしばしば指摘されていた。例えば、一九五四年一月の調査会では、法学者の我妻栄委員が「（二四条との）大きな違いは、ここで賠償としてということがはつきりしている。即ち政府が賠償しなければならない。私人の財産をもつてあてるという趣旨が明らかに表れている」と述べて、「第一六条が憲法第二九条第三項と無関係というのはおかしい」と指摘している¹³。また、同年三月から四月にかけて村瀬自身も国会で繰り返しこの点を追及したが、その時点において一六条に基づく補償に関して日本政府の方針が定まっておらず、連合国との交渉も行われていなかったことから、政府から明確な回答を得ることはできなかった¹⁵。

その後、一九五四年一〇月から一一月にかけて東京で開催された安藤・ロバーツ会談によって日本と一六条受益国の合意が成立し、一九五五年五月に日本政府からICRCへの送金を実施されたことにより、一六条の条約上の義務履行が完了した¹⁶。よって村瀬が一〇月の審議会で説明を求めたのは、実際に一六条の処理にあたって憲法上の補償義務が発生する余地があつたのか否かを確認することが主たる目的であつた。

この点に関する政府側の説明は、安藤・ロバーツ会談の結果、日本政府は一六条に盛り込まれた「選択」権を行使して、「〔在中立国・敵国〕資産と等価のもの」として、ロバーツ（Norman Roberts）との間で合意された四五〇万ポンドを支払

うことで一六条の義務が履行されたというものであった。すなわち、財産そのものを引き渡したのではなく、財産相当額を日本政府の予算から支出することで解決したために、財産自体は返ってくることとなり、したがって補償問題は発生しないというのが政府の説明であった。¹⁷⁾

この政府の説明はその後継承されることになる。先の話になるが、一九六六年一月に佐藤栄作首相に提出された在外財産問題審議会（第三次）の答申でも、一六条が対象とする在外財産の処理について次のように解釈している。

日本国は、桑港（サンフランシスコ）平和条約第十六条の規定により、捕虜であった連合国軍隊構成員に対する償いとして、中立国および旧枢軸国所在の日本財産を赤十字国際委員会に引き渡すか、またはこれに代えて、等価の金額を同委員会に提供することとされた。日本国は後者を選択し、昭和三十年五月、同委員会に四百五十万ポンドを提供して、同条の問題は解決された。したがって、日本国民のこれらの財産権は、そのまま存続していることになり、法律上の補償義務について論ずべき問題は一般的にはない。¹⁸⁾

しかし、この政府の説明には「不正直」な点が含まれていたことに留意したい。というのも、実際には一六条の義務履行は四五〇万ポンドで完了したわけではなかったのである。すなわち、四五〇万ポンドとは別に、在タイ財産が処分され、それに相当する二五〇万ドルがICRCに支払われていたにもかかわらず、政府はこれが補償問題に発展することを懸念して、故意にそのことを公表しなかったのである。

在タイ財産をめぐる英米との交渉の詳細については別稿に譲るとするが、すでに一九五三年八月の段階で、在タイ財産の処分と、一六条の義務履行分として二五〇万ドルがICRCへ送金されたことについて、英米から日本政府に対して通告がなされていた。これが一方的な措置であるとして日本は英米に対して抗議するが、安藤・ロバーツ会談終了後も、この問題はそのままとなっていた。¹⁹⁾²⁰⁾

そうした中、一九五五年二月に英国は日本に対して、平和条約第一六条の最終的な処理について公表するにあたり、四五〇万ポンドに加えて二五〇万ドルについても交換公文で正式に確認したいとの意向を伝えてきた。²¹⁾これに対して日本側は、三月に予定されていたタイとの特別円交渉で交渉材料になるかもしれないとの理由で、いったん回答を保留した。²²⁾特別円交渉とは、戦時中に日本がタイから借入れていた負債処理に関する交渉のことであるが、結局、この二五〇万ドルの問題は交渉材料とされることはなく、四月初めに政治決着がはかられ、日・タイ特別円協定が結ばれた。²³⁾

そこで改めて二五〇万ドルの扱いについて外務省内で検討がなされ、四月中旬、「国内補償の問題に影響を及ぼさない」ためにも、二五〇万ドルについては「飽くまでも連合国とタイとの責任において行われた」ことを明示して、交換公文において公表すべきとの方針が立てられた。²⁴⁾そしてこの方針について、四月二五日に外務省は大蔵省と協議した。外務省側は、二五〇万ドルについて何らかのかたちで公表しなければ、将来「政府として説明困難」になることをあげて先の方針を受諾しよう大蔵省側に要請した。しかし大蔵省は、「国内補償との関連で政府が困難な立場に立つ惧れがある」として外務省に反対し、交換公文では二五〇万ドルについては触れずに「アンダー・プロテスト」の状態においておく、すなわち、引続き日本政府がこの問題について抗議中のままの状態にしておく方向で、外務省内で再検討されることになった。²⁵⁾

この結論に対しては、大蔵省との会談メモの欄外において、外務省の服部比佐治アジア局第四課長が次のように批判している（図2）。

「アンダー・プロテスト」の状態にあるものと自ら考へることは出来ても、之をタイや連合国に対して表面的に抗議することは出来なから、日本国民をだますこととなる。従つて国内補償問題で生ずる困難よりはるかに説明困ナンな立場に日本政府は立つこととなるであらう。この際、男らしく国内補償問題をカクゴして追認すべきである。²⁶⁾（傍点は引用者による）

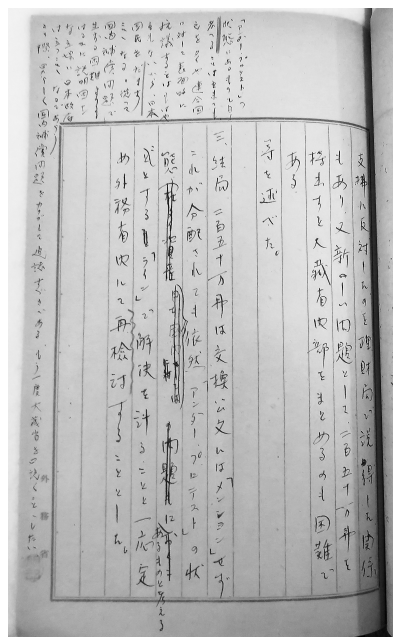


図2 外務省条約局第三課「平和条約第十六条関係交換公文について 大蔵省との会談メモ」1955年4月25日、B'3.1.28-4「在中立国及び在旧枢軸国日本財産引渡関係雑件（平和条約一六条関係）義務の履行に関する交換公文関係」（外務省外交史料館所蔵）。

得るような国内事情ではない」との観点から、英国との交換公文には二五〇万ドルについて「何も触れずに懸案のままとしておく」こととなった^⑦。そして、その後の一六条実施に関する政府発表においても、そして大蔵省や外務省の担当者が出席し、村瀬が追及した在外財産問題審議会においても、二五〇万ドルの問題について何ら説明されることはなかったのである。

こうして、連合国捕虜への補償として、実際には四五〇万ポンドに加えて二五〇万ドルが支払われていたにもかかわらず、四五〇万ポンドという金額が政府の公式的な立場となり、平和条約の規定に基づく捕虜への補償という問題について、正確な情報が国民に知らされてこなかったといえる。それは情報の意味的な隠蔽であるともいえ、アジア太平洋戦争において生じた捕虜への不法行為という日本の戦争責任にかかわる重要な問題について日本人が正確に理解することを妨げてきたといえるが、これまでみてきたように、このことは在外財産補償問題の解決のあり方にも影響することとなった。す

ここで服部が「国民をだます」という表現を使っていることが注目される。すなわち二五〇万ドルについて公表しないことが国民に対して「嘘」をつくことになるということが、当局者によって明確に認識されていたといえる。しかし、最終的に外務省も大蔵省の主張を受け入れることとなり、「在タイ資産二五〇万ドルについては〔中略〕補償問題と関連し、未だこれを追認し

なわち、連合国ではないタイに所在する日本財産が一六条に基づいて処分されたことを日本政府が認めて公表した場合に、一四条の場合と異なり、憲法第二九条三項により補償する法的義務が生じる可能性があったが、それを公表しないことで、その後の審議会における法的義務に関する議論を回避することとなったのである。

こうして、一六条の義務実施と憲法との関係についての議論はそれ以上深められることなく、在外財産補償問題における憲法上の法的義務に関する政府の立場は、憲法の適用範囲外とする一四条をめぐる解釈に終始することになった。そして、その後の審議会での検討の結果、一九五六年一月の答申において「法律的義務に基く措置として在外財産に対する補償措置を講ずるという結論に達しなかった」とされる一方で、生活基盤を失って引き揚げざるを得なかったという引揚者の特殊性に鑑みて、給付金の支給など生活基盤の再建のための特別な政策的措置を講ずることが適当であるとされた。²⁸⁾

この答申に基づいて、一九五七年五月に引揚者給付金等支給法が制定されたが、これは引揚者一人当たり二万八千円を限度とするもので、これに不満な引揚者団体の活動によって、喧々諤々の議論の末に、前述の一九六六年一月の第三次審議会の答申に基づいて翌一九六七年に引揚者に対して新たに特別交付金を支給する法律が成立することになる。これによって、一九六七年六月に、自民党と政府との間で、「在外財産問題あるいは引揚者に関する措置は一切終了したもの」とし、「戦後処理に関する諸措置は一切終了したものとする」との了解が成立した。²⁹⁾さらに、一九六八年一月の最高裁判決におけるいわゆる「戦争被害受忍論」によって、憲法第二九条三項に基づく補償要求は退けられるということになる。³⁰⁾そして、一九八二年に設置された戦後処理問題懇談会の報告においても、在外財産問題については、第三次審議会答申の「国際法上も国内法上も在外財産に対し国に法律上の補償義務はない」との結論を「適当」とし、「もはやこれ以上国において措置すべきものはない」と結論づけたのである。³¹⁾

こうして、在外財産補償問題は一応の決着をみることになるが、もし、平和条約第一六条の実施に際して二五〇万ドルの問題について政府が正確な情報を公表していたならば、この問題も違った道をたどったかもしれないことは否定できない

い。もちろん、様々な事情が絡み合っているが、少なくとも補償の義務が生じる可能性があったことを当時の政府当局者は認識しており、意図的に情報を隠すことによってその可能性を葬り去ることに成功したということが出来るだろう。そしてそれは、官僚制の秘密主義の一つの「成功例」のかたちでもあったといえる。

- ① 前掲、金恩貞『日韓国交正常化交渉の政治史』一四頁。
- ② 「請求権問題外務、大蔵打合せ会」一九五二年七月二日、文書番号六五七、日韓会談文書情報公開アーカイブズ (<http://www.82wx301.smilestart.ne.jp/nikankaidanbunsho/>)二〇一四年九月十三日最終閲覧。前掲、朴敬珉『朝鮮引揚げと日韓国交正常化交渉への道』一五八―一六一頁。
- ③ 同右、一六四―一六五頁。
- ④ この時点での大蔵省の歩み寄りの理由については、前掲、金恩貞『日韓国交正常化交渉の政治史』九六―九九頁が詳しく分析している。
- ⑤ 「請求権問題外務大蔵打合せ会」一九五三年一〇月八日、文書番号六五七、日韓会談文書情報公開アーカイブズ。
- ⑥ 「久保田発言」と交渉の中断については、前掲、金恩貞『日韓国交正常化交渉の政治史』九九―一〇六頁。
- ⑦ 前述の一九四八年五月の衆参本会議決議を受け、引揚げ促進や遺家族・留守家族の援護、帰還者の更生対策などの調査審議を目的として、総理庁に設置された。在外財産に関する審議も任務の一つであったが、実際には「中共地区」を中心とする未帰還者対策が主たる議題となっており、在外財産問題についてはほとんど議論されていなかった。
- ⑧ 引揚同胞対策審議会「在外資産問題に関する決議」一九五三年一月二六日、K71032「引揚援護団体及び引揚団体関係 引揚同胞対策審議会関係」第二巻（外務省外史料館所蔵）。
- ⑨ 一九五四年二月から四月にかけて、「引揚者が持ち帰った旧日銀券の処理」「未払い送金為替及び在外預金等の処理」「軍事郵便貯金等の処理」の三事項について答申がなされた。
- ⑩ 衆議院本会議「在外財産処理促進に関する決議」一九五五年六月二三日、参議院本会議同決議、一九五五年六月二九日。
- ⑪ 自らも中国からの引揚者である村瀬は、一九四七年四月の第三回総選挙で民主党から出馬して初当選し、その後当落を繰り返した後、一九五三年四月の第二六回総選挙では改進黨公認で当選していた。
- ⑫ 「在外財産問題審議会議事録」一九五五年一〇月二〇日、「第一次在外財産問題審議会議事録（全）」（国立公文書館所蔵）、A1311641300。
- ⑬ 「第三次在外財産問題調査会議事録」一九五四年一月二二日、「第一次在外財産問題調査会速記録（一―六）」（国立公文書館所蔵）、A1311640500。
- ⑭ 例えば、衆議院海外同胞引揚げ及遺家族援護に関する調査特別委員会（一九五四年三月六日）、同委員会（一九五四年四月一六日）における村瀬の質疑を参照。
- ⑮ なお、平和条約調印前の一九五一年八月にICRCから、一六条による日本財産処分に關して「日本国民に正当な補償をすること」などを正式に声明するよう要望があったが、日本政府は、条約調印前であるから正式見解を表明する段階にないと回答していた（外務省編『日本外交文書 平和条約の締結に関する調査』第三冊、二〇〇二年、一八六―一八八頁）。その後外務省は、国内補償について協議する用意がある旨を記した吉田首相名のICRC宛書簡案を作成したが、結局

發出されなかった（同右、第四冊、二〇〇二年、三六六頁）。

- ¹⁶ 安藤・ロバーツ会談を含む平和条約第一六条の実施をめぐる日本と関係国との外交関係については、拙稿「捕虜補償問題と『政府間和解』——対日平和条約第一六条実施をめぐる外交」（『国際政治』、近日常行予定）を参照。

- ¹⁷ 前掲、「在外財産問題審議会議事録」一九五五年一月二〇日、同、一九五五年一月一四日。

- ¹⁸ 前掲、厚生省援護局『引揚げと援護三十年の歩み』六五三頁。

- ¹⁹ 交渉の経緯については、前掲、拙稿「捕虜補償問題と『政府間和解』」を参照。

- ²⁰ 安藤・ロバーツ会談で二五〇万ドルの問題について決着をつけなかった理由としては、特別円の問題とともに、「在外資産の国内補償問題が未解決であることにより、二五〇万ドルの分配を明示的に確認することを避けた」という考えがあった（外務省条約局第一課「平和条約第十六条に関する連合国との取極に関する件」一九五五年四月一四日、B33284「在中立国及び在旧枢軸国日本財産引渡関係雑件（平和条約一六条関係）義務の履行に関する交換公文関係」（外務省外交史料館所蔵）、以下「交換公文関係」と略記）。

- ²¹ 黄田在英国臨時代理大使より重光外相宛公信第二四一号、一九五五年二月一七日付、同右。

- ²² 重光外相より黄田在英国臨時代理大使宛電報第六四号、一九五五年三月一四日、同右。

- ²³ 范艶芬「日・タイ特別円問題の解決 一九五二—一九六二『世界史研究論叢』第九号、二〇一九年一〇月。

- ²⁴ 前掲、外務省条約局第一課「平和条約第十六条に関する連合国との

取極に関する件」。

- ²⁵ 外務省条約局第三課「平和条約第十六条関係交換公文について大蔵省との会談メモ」一九五五年四月二五日、「交換公文関係」。

- ²⁶ 同右。

- ²⁷ 重光外相より黄田在英国臨時代理大使宛電報第二一九号、一九五五年四月二八日、同右。英国側もこれを受け入れ、四五〇万ポンドの支払いによって一六条の義務履行が完了した旨が公表された。その後、ICRCによって、各受益国の捕虜に対して四五〇万ポンドに二五〇万ドルを加えた金額の補償金が分配された。

- ²⁸ 在外財産問題審議会は一九五六年六月にさらに改組された（第二次審議会）。当初、会長には元法制官僚で東条英機内閣の法制局長官を務めた森山鋭一が選出されたが、その直後に死亡したため、同年八月、元内務官僚で後に公営企業金融公庫理事長を務めた三好重夫が新たに会長に就任した。また、改組により、その他の委員も大幅に増員・変更された。

- ²⁹ 前掲、厚生省援護局『引揚げと援護三十年の歩み』六四八—六五〇頁。

- ³⁰ 「戦後処理問題に関する経緯」、総務省ウェブサイト「旧独立行政法人平和祈念事業特別基金の公表文書」https://www.soumu.go.jp/main_content/000213930.pdf（二〇二四年九月二三日最終閲覧）。

- ³¹ 「戦争被害受忍論」と戦後補償の問題については、前掲、直野章子「戦争被害受忍論」。

- ³² ただし、引揚者等の心情に鑑み、「戦後処理問題に最終的に終止符を打つため」に「特別の基金」の創設が提唱され、同報告に基づいて、一九八八年に「平和祈念事業特別基金」が設立された。

おわりに

在外財産補償問題は、アジア太平洋戦争をめぐる戦後処理問題の重要案件の一つであり、社会的にも大きな関心を集めていた問題であった。議論の焦点となったのは、憲法第二九条三項に基づく法的補償義務の有無であった。日本政府は、敗戦後の早い段階から、義務的補償は困難との方針を固め、平和条約成立後は、憲法の適用外であり、法的義務はないとの解釈をとり、あくまで政策的措置として、給付金や特別交付金の支給を行った。在外財産補償問題をめぐって確立した政府の立場は、その後「戦争被害受忍論」として、戦争被害に対する個人の補償請求を退ける価値規範となった。

一方、連合国捕虜への補償について規定した平和条約第一六条は、法学者の我妻栄が鋭く指摘したように、一六条の適用外とされた一四条とは異なるものとして解釈する必要がある。また、村瀬宣親が繰り返し追及したように、一六条の処理如何在在外財産問題の処理全体に影響する可能性があった。そうした中、一六条実施の文脈で生じた在タイ財産の処理問題は、在外財産問題に対する日本政府の基本方針から逸脱する可能性を有した、いわばイレギュラーなケースであった。

この在タイ財産の処理について大蔵省と外務省の担当者たちは、その問題自体を明確に認識したうえで、補償問題への影響を懸念して公表しないことを決定し、事実上問題は「なかった」こととされた。そして一六条の処理は、日本政府による「選択」権の行使により、中立国及び旧枢軸国所在の日本財産と等価の金額（四五〇万ポンド）をICRCに支払うことで解決したという事実だけが公表され、以後の審議会の答申も、日本政府の政策もそれに基づいて策定されることになった。

このように、公文書史料に基づいて、在外財産補償問題の政策決定過程を詳細に分析することで、政府が意図的に情報を隠し、政府にとって都合がよいように補償問題の解決を誘導し、外務省の服部比佐治課長の言葉を借りれば「国民をだました」という局面があったことが明らかとなった。ただし、この問題は「密約」問題などとは異なり、政府がその後

「嘘」を重ねる必要はなかった。なぜなら、官僚制の秘密主義というヴェールの背後で何が行われているのかについて国民は知りようがなく、政府はただ沈黙さえしておけば、追及されることはなかったからである。その意味で本研究は、官僚制の秘密主義のもとでなされた政府による多くの「嘘」が見過ごされ、それに気づくことなく私たちの歴史認識が形成されている可能性を示唆するものである。

こうした状況に対抗するために、ありとあらゆる問題に対して国民の側が不断の関心を持って政府権力を監視し、疑惑を追及し、「嘘」を見破るための努力を怠らない、ということとは、民主主義社会の理想の姿ではあるが、今日における巨大で複雑な行政のすべてを常時監視することは現実的ではない。そこで重要になってくるのが、適切な公文書管理と情報公開による検証可能性の確保である。本稿でみてきた問題も服部課長の欄外記入（図2）のようなメモに至るまで保存されていたからこそ、一連の流れが詳細に検証できたといえる。^①逆にこれらの文書が廃棄されていれば、検証は極めて困難であり、政府の「嘘」そのものが永久に闇に葬り去られる可能性が高くなる。

公文書管理法がいうように、公文書は「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」（第一条）であり、「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」（第四条）に作成することが義務づけられている。この趣旨に従えば、最終決定された完結文書だけではなく、政策決定の「過程」が検証可能となるように、全ての府省庁において、服部課長の欄外記入のような官僚たちの息遣いがかかるようなメモに至るまで原則保存されるべきことは明白である。そして、最終的な保存／廃棄の判断は、公文書を作成・保有する府省庁ではなく、その措置判断が可能なスキルをもったアーキビストに委ねることが重要である。

もちろん、政府にとって不都合な公文書が残されたことによって、本稿の事例のように、歴史的検証によって政府の「嘘」や「不正直」な態度が明らかにされる場合があるだろう。その場合に、政府の「責任と反省」をどのように考える

べきか。この点について、「密約」問題の有識者委員会報告書は、次のように述べている。

〔政府の〕態度についての責任と反省は、冷戦下における核抑止戦略の実態と反核感情との間を調整することが容易ではなかったという事情を考慮に入れて論じられるべきだろう。^②

すなわち、歴史的検証における評価は、あくまで歴史的文脈に基づいて論じられるべきということである。本稿で明らかにしてきたように、在外財産補償問題に対して日本政府は、引揚者に対して可能な限りの措置を行うという姿勢が一貫していた。占領期においては、引揚者の生活支援措置によって補償の代わりとする案を作成し、それはGHQの反対によって実現しなかったが、引揚者団体からも評価されるものであった。平和条約の成立後も、政策的観点から何らかの措置を行おうとする姿勢は一貫しており、引揚者の要求を無下にしていたわけではなかった。

その一方で、法的補償については、一貫してこれに否定的な立場をとった。それは、敗戦に伴う苦しい財政事情や、戦争犠牲者に対する措置の公平性の問題、サンフランシスコ講和体制によって個人補償を実施しないという基本の方針をとったことなど、様々な要因が絡み合う中で、いったん法的補償を認めたならば、それが多方面に広く波及することを懸念していたからであったと考えられる。こうした文脈を考慮に入れるならば、在タイ財産処理について公表しなかったことは、法的補償義務を否定する政府の基本方針と現実が生じた問題との調整が困難な状況に置かれた官僚たちが生み出したある種の「方便」であったと理解することができる。

そのうえで、この判断が「戦争被害受忍論」へとつながり、今日まで続く戦争犠牲者に対する個人補償の問題に影響をもたらししているとの観点からは、政府の「責任と反省」は追及される余地があるといえるが、その点は本稿の射程を超える問題であり、ここでは問題点を指摘するにとどめたい。

戦後日本のあゆみを歴史的に検証する作業は今後ますます重要になってくる。その際、それを跡づける公文書が存在しないというのであれば、それこそが最大の「嘘」の源泉となるだろう。

① 服部課長の欄外記入を含む公文書は、外務省外交史料館所蔵の戦後外交記録に含まれている。外務省は、相手国との関係上、外交交渉の過程を記録として残す伝統があり、他府省庁と比較して、公文書の残存状況は良好であるといえる。外務省の文書管理の歴史や問題点につ

いては、前掲、服部龍二『外交を記録し、公開する』を参照。
② 前掲、有識者委員会「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書」四六頁。

（帝京大学教育学部教授）

Government “Falsehoods” in the Case of Compensating Japanese Overseas Properties

by

HAMAI Kazufumi

The “secret agreements” between Japan and the United States at the time of the revision of the Japan-US Security Treaty and the return of Okinawa to Japan, as well as other cases, have revealed the “lies” of the Japanese Government. The problem of “lies” made by the government, which involves the concealment and falsification of public records, can be seen as a problem of bureaucratic secrecy and the management of public records. This paper examines the policy-making process for the issue of compensation for Japanese overseas properties that has not been sufficiently clarified in previous studies. By analyzing relevant historical sources, including official government documents, it aims to elucidate the Japanese government’s response to this issue and uncover the “falsehoods” concealed in its approach.

As a result of Japan’s defeat in the Asia-Pacific War, Japanese nationals residing overseas were compelled to repatriate to the Japanese mainland, leaving behind their private property in foreign countries. These overseas properties owned by Japanese nationals were confiscated by the Allied Powers. The repatriates, who lacked a stable livelihood base in Japan, demanded compensation from the Japanese government for their overseas property. However, during the occupation period, this issue remained unresolved due to policies such as those implemented by the General Headquarters (GHQ).

Subsequently, during negotiations concerning the peace treaty, the obligation to compensate for the loss of Japanese nationals’ overseas properties, were handled as part of reparations. It was decided that this

not be explicitly stated in the treaty text at the request of the Japanese government. Thus, after the enactment of the peace treaty, this issue was dealt with as an internal matter of Japan. Repatriate organizations demanded compensation from the Japanese government based on the the Japanese Constitution which guarantees respect for private property. However, the government consistently maintained the position that there was no legal obligation for compensation. At the same time, it took policy measures to provide financial benefits and special grants to repatriates.

In the policy-making process, an issue had arisen that in fact carried the potential for the emergence of a legal obligation for compensation. This issue was related to the implementation of Article 16 of the peace treaty. Article 16 of the treaty stipulates that Japan was to transfer the property of nationals from neutral countries and former enemy states to the International Committee of the Red Cross (ICRC), which would then distribute it to Allied military prisoners of war and their families. During the negotiations surrounding the implementation of Article 16, the views of the British and American governments and the Japanese government were persistently in conflict regarding the property transferred to the International Committee of the Red Cross (ICRC) by the Thai government. However, the Japanese government, concerned that this issue would stimulate the domestic debate over compensation for overseas properties, adopted a policy of handling the matter by not publicizing the issues surrounding the property in Thailand. In this way, the Japanese government successfully avoided the issue of its legal obligation regarding compensation for overseas properties without the public becoming aware of the issue itself. This stance of the government can be regarded as having led to the development of the so-called “doctrine of enduring wartime damage” followed in subsequent years.

The cases dealt with in this paper suggest that many government “falsehoods” may have been overlooked. On the other hand, the fact that these cases were verified historically through public records demonstrates the importance of proper public records management.

Keywords; compensation for Japanese property overseas, secret agreement, public records management, bureaucratic secrecy