

特集：東アジア民主化諸国における移行期の正義と法の比較

韓国における反人権的国家犯罪
—被害者の救済をめぐる政治と司法の協働—

牧野 力也

はじめに

20世紀の韓国では、1910年以来30余年に及ぶ日本による植民地支配、南北の分断に続く朝鮮戦争、軍事独裁政権による権威主義的統治など、およそ20世紀の大半に渡って「反人権的国家犯罪」の脅威にさらされる時期が続いた。しかしながら、韓国において過去の歴史清算をめぐる取り組みが本格化し始めたのは、1987年に民主化が達成されて以降のことである¹。民主化は、韓国社会にとって「権威主義政権期を顧みると同時に、日本による植民地統治の残滓を清算し、真に民主化を追求し、韓国という国家のアイデンティティを確立する」²ターニングポイントであった。そのため、民主化以降の韓国では、歴史の清算に対する社会的な要求が大きく高まり、金泳三政権下で始まった光州事件³の首謀者らに対する責任追及、済州四・三事件⁴、老斤里虐殺事件⁵といった事件に対する真相の究明や被害者の名誉回復などが相次いで進められることとなった。

ところで、こうした個々の歴史清算事業については、「米国の後見下での北朝鮮との対決及び国内の『左派』の粛清の上で成立し維持されてきた戦後韓国の反共的権威主義支配を批判的に再解釈することにつながった」⁶、一方で、被害者の中には当時のトラウマが影響して被害を公にできず、公表したところで時間の経過、国際関係の変化などにより十分な調査が行われることが少なく、多くの事件が未調査・未解決のまま残された。また、調査された事件についても「過去の歴史整理を個別化された『犠牲者中心』の真相究明および経済的・象徴的補償や名誉回復の問題へと矮小化」されたことで、民主化後の社会のアイデンティティに沿う、一貫した歴史清算につながらなかった点も問題視された⁷。

こうした中、民主化以降の歴史清算事業において原動力となっていた市民社会は、歴史の中で国家権力によって抑圧され、隠ぺいされてきた被害者に対する真実究明と被害の補償を、国家として総合的、体系的に整理するよう強く求めるようになった。そして、市民社会の後押しを受けた盧武鉉大統領の登場を契機に、韓国は国家として包括的に過去の歴史清算に取り組む姿勢を強く打ち出すこととなった。

もっとも、ここまで韓国の歴史清算事業は決して順風満帆に進んできたわけではない。問題は、清算すべき「歴史」の範囲をめぐる国内の政治的対立や、真実の究明を阻む国際社会間の葛藤などにもあったが、被害者の救済という側面ではとりわけ「消滅時効問題」をめぐる行政と司法の間に少なくない対立が見られた。

以下では、まず韓国が「清算すべき歴史」として捉えている「反人権的国家犯罪」がいかなる概念であるか確認する(2)。その後、過去の歴史清算をめぐる韓国の取り組みを行政部門の取り組み(3)、司法部門の取り組み(4・5)の順に概観することで、課題となっている被害者の救済をめぐる韓国の現状と今後について分析する。

1 反人権的国家犯罪

(1) 反人権的国家犯罪の概念化

近年韓国では、国際法上のいわゆる「人道に反する罪」と概念的に区別して「反人権的国家犯罪(State Crime Against Human Rights)」という用語が用いられるようになってきている⁸。ニュルンベルグ諸原則や国際刑事裁判所に関するローマ規程などにおける人道に反する罪は、人間の尊厳を深刻に毀損する行為に対して国家の枠を超えた責任追及を可能とするが、これらは基本的に個人の責任追及を前提としており、国家組織自体の逸脱に対する責任追及には馴染みにくい側面がある⁹。また、自力で過去の歴史における犯罪に対する処罰や賠償が可能となるほどの政治的転換を遂げた韓国にとって、かつての犯罪行為に対する回復的正義(restorative justice)を指向し、実現しようと試みるのは当然のことであると考えられた¹⁰。すなわち、自身の手による過去の歴史清算という観点からは、国内司法手続に基づく事件の解決を図るとともに、国家による過去の反人道的な犯罪事実の公的な認定と被害者に対する賠償を含む回復的正義の実現に向けて議論を進める必要があり、そのためにも国際法上の人道に反する罪を先行概念として位置付けた上で、国内法の次元で改めて清算対象に関する概念の再定義が必要であると考えられるようになった¹¹。こうして、「反人権的国家犯罪」は、「国家権力が公権力を濫用して国際法上禁止される水準の重大な人権侵害を犯し、これを長期間捏造・隠ぺいすることによって、国民の生命権、人間の尊厳性、身体的自由、性的自己決定権などの基本権に深刻な危害を加える行為」として定義される一群の国家犯罪行為を指す概念として位置づけられることとなった¹²。

(2) 反人権的国家犯罪の概念構成要素

韓国憲法裁判所憲法裁判研究院において責任研究者として反人権的国家犯罪に関する研究を行っているチョン・ウンジュ(전은주)によると、反人権的国家犯罪は次の6つの要素によって構成される¹³。

① 国家権力による加害行為

国家による重大な人権侵害は、個人の逸脱の範囲を越えて国家機関・非国家機関を利用して為され、時に国家体制そのものが重大な人権侵害を実行できるように捏造されることで、警察、軍隊、司法部門あるいは宗教集団までもが国家の名の下に利用される状況で問題となる。したがって、国家犯罪の加害者は、特定個人ではなく当時の政権全体であり、国家犯罪の不法性は、具体的侵害行為による市民の生命権、身体的自由、性的自己決定権などの基本権を剥奪する一連の行為だけでなく、国家組織が市民の生命と安全を保護するために受託された国家権力を道具化することによって、広範囲に国家権力を濫用する「行為不法」として把握される。

②組織性・体系性

反人権的国家犯罪の特徴は、不完全な国家体制の下での正当な法執行として組織的・体系的に行われる点にも見られる。その過程で多数の公務員や国家権力のために奉仕する個人が関わることになるため個々の加害者を特定し難く、仮に個人を特定して刑事責任を追及したとしても、当事者は国家権力の組織的関与の下で自身の行為に正当性が付与されていた場合が大半であるため、結果として正義の実現につながり難い。もっとも、組織性と体系性を反人権的国家犯罪の要素として理解する場合、捜査過程で発生した捜査員の行き過ぎた行為や個人の財産に対する不当な没収などといった一度限りの事件の該当性が問題となるが、チョン・ウンジュは、一度限りの事件のように見える加害行為であっても、当時の法体系と社会的状況に照らして体系的・組織的犯罪との関連性がある場合は反人権的国家犯罪が成立する余地があるとする。

③被害の全方向性

反人権的国家犯罪の特徴として、加害行為が国家機関の道具化をとまなうことによって、被害が全方向性を持つ点も挙げられる。被害者は主に国家体制や憲政秩序を破壊する罪により体制内手続に基づいた処罰によって被害に遭う。したがって、被害者は生命と安全が直接脅かされるだけでなく、国家体制の安全、法と秩序の維持を前面に押し立てた国家権力の存在によって他の構成員から孤立することになり、社会構成員としての地位をなく奪われることになる。また、このような状態は、世代を経て継続することがあるため、被害の全方向性は基本権の本質的な内容に対する深刻な侵害をもたらすものと考えられる。

④被害時と救済時の時間差

反人権的国家犯罪の真実を明らかにするためには、政治的転換と評価されるほどの国家体制の移行が先行しなければならない。旧体制時の法と制度が国家犯罪を正当化することで犯罪事実を隠ぺいするため、被害者は旧体制の下では正当な方法で権利の救済を求めることができない。新体制が旧体制の下で行われた重大な人権侵害に対して改めて焦点を当てることで、ようやく被害者は反人権的国家犯罪による被害の救済を求められることができるようになる。被害者が国家を相手に救済を求め権利を行使することができるようになるためには、もはや国家が彼らを犯罪者として扱わないという事実が客観的に明らかでなければならず、たいていの場合、犯罪事実との間に大幅な時間差が生じることになる。

⑤体制の不法性

しばしば反人権的国家犯罪に類似した概念として理解される体制不法(Systemunrecht)は、通常「行為時には国家権力によって保障される体系的規範秩序の中で施行される法律や、それに準ずる命令に基づいた国家行為の形で強行されることで、体制内部では不法とは評価されなかったが、その体制が崩壊することにより従来の価値秩序と法律体系が転換することで、はじめて不法に評価される行為」と定義される。しかしながら、チョン・ウンジュは、反人権的国家犯罪の場合は、体制の不法性に関してより広く理解する必要があると述べる。反人権的国家犯罪を体制不法と同一視する場合、実定法に違反するが当時の司法制度の無力化によって処罰されなかった犯罪が概念的に排除されることになる。また、民主的手続によって正当に樹立されたが道徳的に不完全であった国家体制の下で行われた加害行為に対しても、十分に把握できない問題がある。したがっ

て、反人権的国家犯罪は、全体としての法体系が間違っただけの理念や価値を反映して完全に不道徳であるかどうか、当時の実定法規範に違反した行為かどうか、という基準によって以下のように分類される。

- i) 完全に不道徳な法体系の下、当時の実定法規範に違反した加害行為
- ii) 完全に不道徳な法体系の下、当時の実定法規範に従った加害行為
- iii) 道徳的に不完全な法体系の下で、当時の実定法規範に違反した加害行為
- iv) 道徳的に不完全な法体系の下で、当時の実定法規範に従った加害行為

⑥ 隠ぺい

チョン・ウンジュによれば、反人権的国家犯罪は、犯罪事実に対する長期的・組織的隠ぺいが頻繁に生じる点の特徴であるという。特に、国家の犯罪事実に対する長期間に及ぶ隠ぺいは、被害者の賠償請求権行使を難しくする要素であり、消滅時効のような加害者側の抗弁権を制限する重要な論拠となる。「隠ぺい」を犯罪行為自体と区別された反人権的国家犯罪の構成要件として見るかどうかは、賠償責任を負う国家の免責理論ともなりうるが、体制犯罪としての反人権的国家犯罪の特性に注目するならば、権利が救済されずにいる状況自体が国家犯罪の持続状況を表しており、それ自体不法行為の継続と評価できるので、「隠ぺい」を追加的な構成要件として見る必要はない。したがって、不法行為後に隠ぺいがなかった場合でも、被害と権利救済の時差によって反人権的国家犯罪の成立が認められる。なお、反人権的国家犯罪に関する判例も、加害行為後の「隠ぺい」をもって、国家の一般的不法行為と区別される反人権的国家犯罪と認定しうる重要な根拠として把握している¹⁴。

以上のような整理に基づいて、チョン・ウンジュは、反人権的国家犯罪が一般的な国家の不法行為とは異なる点を次のように指摘している¹⁵。

まず、反人権的国家犯罪には国家権力を掌握する特定集団の政権維持、あるいは政権奪取などの目的のために国民を害そうとする意図が内在している。反人権的国家犯罪の場合、国家による正常な執行とは評価できない不法性と非倫理性をとともなうが、このような不法性は行為態様だけでなく動機や行為後の計画的な隠ぺいなどにも表れる。

次に、私人間の契約や国家公務員の業務上の過失に基づく不法行為は、契約や公務執行に対する信頼が前提にあるため、その信頼に対する違反の次元で議論される。しかしながら、反人権的国家犯罪の場合は、国家と国民の間の基礎的な信頼が前提として存在し難い。

さらに、一般的な国家の不法行為の場合、行為後に一定の手続による救済を求めることが可能であり、真相調査と賠償に際して被害者側にもある程度の協力が期待される反面、反人権的国家犯罪の場合は、人権侵害行為を発生させた張本人が公権力自体であるため、人権侵害の重大さや規模にかかわらず真相の究明を敬遠したり、被害者に保障されている法的救済手続の利用を拒否したり忌避することもありうる。

また、一般的な国家不法行為とは異なり、反人権的国家犯罪の解決には過去の政権に対する猛省を要する。そのため、反人権的国家犯罪に対する司法部門の判断は、政治的転換後の国家のアイデンティティや倫理性を示すだけでなく、現在の司法の地位を表す指標としての意味を持つこ

ともなるのである。

このようにして見ると、近年の韓国が過去の反人権的国家犯罪を通常不法行為とは異なるものとして概念上で位置付けようとしているのは、過去の歴史の清算を応報的正義(retributive justice)の側面よりも回復的正義の側面からアプローチしようとする決意の現れといえることができる。冒頭で触れたように、1990年代の韓国では、権威主義時代の人権侵害を応報的正義の下で処理しようと試みた。しかしながら、同様のアプローチを試みた東京裁判、ニュルンベルク裁判、南米諸国のように、韓国においても遡及的刑罰による法適用の不平等を招くこととなった。とりわけ韓国の場合は、人権侵害の主体は過去の自国政府だけでなく、日本政府やアメリカ軍なども含まれており、人権侵害の期間も長期にわたる。限られた範囲の歴史を「清算」するだけでは、過去の歴史清算を求める多様な社会的要求への応答としては不十分であった。

以下では、韓国において初めてとなる統一的で体系的な国家事業として行われた「過去史整理基本法」に基づく「真実和解委員会」の活動を通して韓国の歴史清算の現状について概観していく。

2 「過去史整理基本法」と「真実和解委員会」の活動

(1)過去史整理基本法の制定経緯

従来の韓国における歴史清算事業は、国家主導の政策と、その政策を引き出すべく行われる民間団体による運動という二つの動力の駆け引きによって展開されてきた¹⁷。歴史清算事業の先駆けとなった光州事件の場合、1993年以降金泳三政権下で事件の首謀者である全斗煥、盧泰愚前大統領らに対する裁判を通じて問題の解決を図ろうとしたものの、この時すでに一部の加害者については公訴時効が完成しており、当初検察は「時効が過ぎていること」「国家分裂の恐れがあること」などを理由に両者の起訴を見送ろうとした。これに対して市民団体は、公訴時効を停止する特別法制定のための国会請願を行い、また、憲法裁判所に対して不起訴処分を憲法違反とする憲法訴願を提起するなど、大規模な要求を行った。これを受けて政府は1995年12月に「5.18特別法」を制定し、光州事件に対する公訴時効を停止した。また、検察も5.18事件の公訴時効直前¹⁸の1996年1月23日に全斗煥・盧泰愚らを起訴し、その後公訴時効が完了していた軍関係者については5.18特別法¹⁹を適用して起訴にふみきった²⁰。その後、1997年4月に大法院判決を経て全斗煥元大統領ら16名の有罪が確定している²¹。こうした一連の経緯を見ていくと、市民社会が立法や司法に及ぼした影響力の大きさを見ることが出来る。苦難の末に民主化を成し遂げた韓国社会にとって、過去の歴史の中の人権侵害の多くは、権力の非民主的な濫用、誤用の結果発生したものであり、過去の歴史を清算することは、未来に向けて民主主義を継続していく上で欠かすことのできないプロセスの一つと考えられていたのである²²。

1998年に金大中大統領が登場すると、市民社会の歴史清算要求は最高潮に達した。過去の歴史清算が政府の主な政策として推進され、これに関連する研究や議論が大いに活性化された。金大中大統領の方針を継承し2003年に大統領に就任した盧武鉉大統領は、2003年11月に国会内に「過去史真相究明特別委員会」を設置した。この時点で過去の事件に対する真相究明や補償などを含む特別法案が10件、請願が29件国会に係属していたが、盧武鉉大統領はこうした特別法の制定を

進めつつ、包括的に過去の歴史清算に取り組むための議論を開始することにした。市民社会もこれに呼応して2004年11月には与党と市民団体が「正しい過去清算のための汎国民委員会」を結成し、歴史清算をめぐる基本法の制定を後押しした。「正しい過去清算のための汎国民委員会」は、過去の歴史清算の目的を①真実究明②被害者の名誉回復③責任者処罰④社会的正義の確立⑤民主主義強化⑥国民的和解⑦人権社会の建設とした。このように多様な目的を掲げた理由は、それまでの個別的な歴史清算事業が加害者の責任追及と被害者の慰労という文脈で行われてきたのに対し、市民社会の目的が社会の構造的問題、すなわち国家暴力を行使した抑圧的・イデオロギー的体制までをも整理することに主眼を置いていたからとされる²³。

制定過程では、清算の対象となる歴史の範囲や、中心となる機構の地位などをめぐって与野党間の対立が先鋭化し、一時は立法自体が危ぶまれる状況にあったが、2005年5月に「真実・和解のための過去史整理基本法(以下、過去史整理基本法とする)」が国会で可決された。同法の目的は、従来の歴史清算事業が個別化され、歴史問題として矮小化されてきたことの反省から、過去の国家権力による人権侵害を総合的、体系的、構造的に究明することにあるとされた(第1条)。すなわち、過去の歴史清算事業の基調を、主権回復、人権回復、平和回復と位置付けて、国家の主権回復運動、不法な民間人集団犠牲、不当な公権力の行使による人権侵害、そして国家の正統性を否定する勢力による暴力を清算の対象とした。そして、同年12月には、真実の究明と和解を通じた国民統合を目的とする「真実・和解のための過去史整理委員会(以下、真実和解委員会とする)」を発足させた。以下では、真実和解委員会の活動とその評価について見ていくこととする。

(2)真実和解委員会の構成と権限

過去史整理基本法第2条は、真実和解委員会の活動を通して清算すべき歴史の範囲と対象を以下の6類型に分類した。すなわち、①日本の植民地統治期、またはその直前に行われた抗日独立運動、②日本の植民地統治期以降、本法施行日までの間に主権を守り、国力の伸張に尽力した海外同胞事件、③1945年8月15日から朝鮮戦争前後の時期に不法に行われた民間人集団犠牲事件、④1945年8月15日から権威主義統治期までの間に行われた憲政秩序破壊行為などの違法、または顕著に不当な公権力の行使によって発生した死亡・傷害・失踪事件、その他の重大な人権侵害事件および捏造疑惑事件、⑤1945年8月15日から権威主義統治期までの間に行われた大韓民国の正統性を否定し大韓民国を敵対視する勢力によるテロ・人権蹂躪や暴力・虐殺・疑問死事件、⑥歴史的に重要な事件として真実和解委員会が本法の目的達成のために真実の究明が必要であると認めた事件である。このように、真実和解委員会は、それまでの個別的な歴史清算事業とは一線を画する広範囲かつ多様な事件を対象として活動するため、委員会内部に①民族独立究明委員会、②集団犠牲究明委員会、③人権侵害究明委員会の3つの小委員会を設置した。また、調査業務を支援するために事務局が置かれ、地方自治体と共同で遂行する業務を円滑にするための実務協議会も設けられた(第14条)。

委員会は、4人の常勤委員と11人の非常勤委員から構成された(第4条1項)。このうち国会により選出される委員は8名、大統領が指名する委員が4名、大法院長が指名する委員が3名となる(第4条2項)。このような選出方式は、国家機関としての独立性を確保するためのものであっ

たが、国会選出の8名については、その内訳が与党から4名となっており、大統領指名の4名と合わせて政権与党が過半数の委員を選出できる仕組みになっており、結果的に独立性を損なう要因になったとされる²⁴。委員の任期は2年で、いずれも10年以上の職務経験を有する①大学教授、②法曹、③行政官、④聖職者から選出される(第5条)。なお、政党の党員が委員になったり、委員が政治活動に関与したりすることができないよう規定するだけでなく、除斥・忌避・回避制度が設けられている(第9条及び第11条)。

真実和解委員会の権限は、主に真実究明のための調査に関連して定められた。まず、職権または被害者や遺族の申請により真実究明のための調査を行い、真実が究明された場合は調査結果を在籍委員の過半数の賛成により「真実究明決定」として議決する(第26条)。このような真実究明決定は、調査対象者や参考人に遅滞なく通知しなければならず、異議のある者は通知を受けた日から60日以内に委員会に対して異議申立を行うことができる(第28条)。一方、真実が明らかにできなかった場合は、「真実究明不能決定」を理由とともに議決することができる(第27条)。また、真実究明調査と関連して、委員や所属職員を活用した多様な調査方法(参考人などの陳述聴取、関係機関に対する資料提出要求、事実の照会、鑑定の依頼、実地調査など)が規定されており、過去史整理委員会から資料などの提出命令を受けた機関は正当な理由なく拒否することはできず、提出を拒否する正当な理由があったとしても、非公開を前提に委員会が閲覧できるよう規定されている(第23条)。さらに、参考人に対する陳述聴取等の調査方法の実効性が確保されるよう同行命令制度が設けられており(第24条)、対象者が収監者や現役軍人である場合、刑務所や所属部隊長の協力義務なども規定されている(第47条)。また、国家機関をはじめとする関係機関に対して、委員会の業務に積極的に協力し、真実究明に必要な便宜を提供する義務を課している(第33条)。

次に、委員会の任期が終了する際には、他の国家機関への勧告を含む包括的な報告書を提出することとされた(第32条)。これには、被害者や遺族が負った被害の調査と名誉の回復、真実を告白した加害者に対する赦免の建議、資料館や財団の設立なども含まれており、真実の究明だけでなく、和解に向けたあらゆる業務を行う総合的な性格を持つものであった。特に、過去史整理基本法は、委員会に対して真実究明事件の被害者などの被害と名誉を回復するために国家が取るべき措置、真実究明事件の加害者に対する法的・政治的和解措置に関する事項などを勧告に含めるよう義務を課している(第32条第2項、第4項、第5項)。実際、過去史整理委員会は、勧告を通じて①被害者の名誉回復と救済のための措置、②再発防止のための国家の制度的補完、③国家による不法行為の道具として悪用される恐れのある法令、制度、政策、慣行の是正および改廃、④真実究明事件の加害者に対する法的・政治的和解措置を用意することなどを勧告している²⁵。また、これにともない「過去史関連勧告事項処理に関する規定」(2008.1.8.대통령령 제20532호)が制定され、勧告内容の履行に当たり実効性を確保するために必要な事項が規定されている。

その他にも、過去史整理基本法は、国家に対して真実究明事件の被害者に対して、被害および名誉の回復のために努力する義務や加害者を相手に適切な法的・政治的和解措置を取る義務を課している(第34条)。その一方で、政府に対して真実究明決定により明らかになった真実により犠牲者、被害者および遺族の被害および名誉を回復させるための適切な措置を取る義務も課してい

る(第36条1項)。

(3) 真実和解委員会が残した課題

真実和解委員会は、活動を開始した2005年12月から活動を終了した2010年12月までの間に、計11,175件の事件を扱った。このうち、約80%にあたる8,450件に対して真実究明決定を行い、528件に対して真実究明不能決定を行った。また、約15%にあたる1,729件に対して却下処分とした。その他、歴史的資料の収集をはじめとして、それまで国家機関や学界による調査によって明らかにできなかった新たな事実を発見し、裁判所など国家機関に対する勧告を通じて被害者に対する補償や名誉回復の途を開くこととなった²⁶。

真実和解委員会の活動に対しては、過去に行われた反人権的国家行為に対して、国家規模で広範囲な組織的調査を開始した初めての国家機関であり、様々な次元の過去の歴史問題に対して包括的で総合的な任務を行ったことが前向きに評価されている。特に、朝鮮戦争期における民間人犠牲事件については、国家的規模で組織的な調査を実施したのはこの時が最初であった。しかし一方で、真実和解委員会の活動は、いくつかの課題とともに韓国社会に対して少なくない失望を残すことにもなった²⁷。

第1に、未調査事件が数多く残されたことが挙げられる。真実和解委員会の調査業務においては、職権による調査は少数で、主に被害者の申請によって調査が実施された。しかし、申請期間が短かったことに加えて国民に向けた広報も不足しており、広く周知するまでには至らなかった。また、一部の被害者の中には、委員会の存在と活動を知りつつも、過去の弾圧の経験から国家機関に対する不信と恐怖が根深く残っており、申請する決心がつかなかった場合もあったとされた。

第2に、調査不能となった事件や却下された事件が多かった点が挙げられる。その理由として、そもそも調査の裏付けとなる資料が不足していたこと他に、委員会メンバーの交代にともなう基調の変化も一因となった。特に後者については、2010年に李明博政権により3期目の委員が任命された後、調査不能事件全体の8割近い354件が2010年上半期の短期間のうちに処理されることとなった。また、米軍関連の事件では、半数以上が調査不能もしくは却下として処理された。

第3に、委員会の活動が真相究明に留まり、包括的な活動が展開できなかった点が挙げられる。これには、真実和解委員会が一時的な機関として長期的展望を持つことができなかったこと、過去の事件を広く浅く扱ったが、分野別専門性に欠けていたこと、さらには「独立した国家機関」であることを標榜していたが、予算、人事、調査権限などにおいて実質的に独立できていなかったことが要因とされた²⁸。また、過去史整理基本法制定の原動力となり、真実和解委員会の設立にも大きく貢献した市民団体が、設立後は委員会の活動に主体的に関われなくなり、被害者として申請人の地位に留めおかれるようになったことも、委員会の活動が政党などの利害関係の影響を受けやすくする一因となった。被害者救済の観点では、真実和解委員会は過去の刑事事件で有罪判決を受けた被害者の名誉を回復するため再審を法院(裁判所)に対して勧告することができたが、被害に対する賠償については一律的な補償手段が存在しなかったことから、真実究明決定を受けた被害者は個人で国家賠償請求権を行使して司法を通じた救済を求めるようになった。

3 司法による被害者の救済と消滅時効問題

(1) 法院による被害者の救済

司法を通じた過去の歴史事件の被害者に対する救済において、当初は消滅時効制度が救済の妨げになると考えられていた²⁹。しかし、2005年に盧武鉉大統領は光復節の祝辞の中で時効の排除および再審要件の拡大などに言及し、過去の歴史清算の問題を制度的に補完していく考えを明らかにした。この発言は市民社会の共感を広く集めたが、一方で民事上の消滅時効だけでなく刑事上の公訴時効の停止の是非も含めて様々な議論を呼ぶこととなった。もっとも、盧武鉉大統領が重心を置いていたのは、過去にあった事件の「加害者を遡及して処罰すること」ではなく「被害者を救済すること」であり、民事上の時効が完成していても消滅時効の援用を排除することで、積極的に被害者の救済に繋げていくことに主眼を置いていた³⁰。こうした議論の高まりを受けて、法院の姿勢も徐々に変化し始めた。1973年にソウル大学の教授がスパイ疑惑を掛けられ拷問を受けて死亡した事件に対する損害賠償請求事件では、第1審こそ時効完成を理由に国側の賠償責任が認められなかったものの、第2審は、遺族にとって真実和解委員会の真実究明決定があるまでは事件の真相を知ることが困難であったことを認め、「原告らが請求権を行使することができない客観的な事情があったか、もしくは消滅時効を認めることが著しく不当であったり、不公平になったりするなどの特別な事情がある場合に該当する」として、国家の賠償責任を認定した³¹。かくして、司法が政治を補完する形で被害者の救済に乗り出すことになった。2017年の時点で、朝鮮戦争前後の民間人犠牲事件については、国家賠償を求めた被害者6,591人のうち、勝訴したのは5,665人(86%)、棄却されたのは926人(14%)であった。また、権威主義時代の不当逮捕事例に対しては、真実和解委員会が再審を勧告した79件のうち78件で再審無罪が確定した³²。

(2) 消滅時効に関する大法院の態度の変化

大法院(最高裁判所にあたる)も、消滅時効完成の抗弁が信義則に反して許されない場合として以下の4つを挙げてきた。すなわち、①債務者が時効完成前に債権者の権利行使や時効中断を不可能または難しくした場合、②客観的に債権者が権利行使することができない障害があった場合、③債務者が消滅時効完成の抗弁を行わないという態度を示している場合、④債権者保護の必要性が重大で、債務履行の拒絶を認めることが顕著に不当であったり、不公平になったりするなどの特別な事情がある場合であり、こと過去の歴史関連の事件においては、相当の期間内に権利行使をしなければ債務者の消滅時効抗弁を阻止することができないという趣旨を積極的に明示した大法院判決は存在しなかったとされている³³。

しかしながら、2013年になってこうした大法院の姿勢が変化したことを示唆する判決が出された。それが以下で紹介する「珍島郡民間人犠牲事件国家賠償訴訟」³⁴である。

1950年ごろ警察に連行された後行方不明になった人物に対して、真実和解委員会は適正手続によらずに警察によって殺害されたと推定し、2009年8月25日に真実究明決定を議決した。これを受けて遺族は、2012年2月14日に国家賠償法に基づく賠償請求訴訟を提起した。国側は、原告らの損害賠償請求権が、その損害及び加害者を知った日から3年、または不法行為があった日から

10年が経過しているため時効が完成して消滅していると抗弁した。第1審³⁵、控訴審³⁶はともに、国民の基本権を保護する義務を負う国が、かつて適正手続を経ないまま国民の生命を剥奪し、その後も真相究明と被害補償のための特別な措置を取ってこなかったにもかかわらず、今になって消滅時効の完成を主張しその債務履行を拒絶するのは著しく不当で信義則に反するとして消滅時効完成の抗弁を認めず、国側の損害賠償責任を認めた。これに対して、大法院は、関与裁判官13人中9人の多数意見により本件で出された「真実究明決定」の証拠能力自体を疑問視し、判決を破棄差し戻した³⁷。

本判決多数意見による消滅時効制度に関する判示内容は以下のようである(下線は筆者による)。

過去整理基本法の立法趣旨および被害救済の方法に対して何ら制限が設けられていない点を考慮すると、特別な事情がない限り被害者が国家に対して損害賠償を求める司法的救済方法を取ったとしても最終的にはそれを受け入れるという含意があり、さらには具体的な訴訟において新たに消滅時効を主張することによって賠償を拒否しないという意味を表明したものと思われる。

ただし、過去史整理基本法の適用対象であるにもかかわらず、被害者が真実究明申請をしなかった場合には、国家が消滅時効を主張してもこれは特別な事情がない限り権利の濫用には該当しない。一方、真実究明申請および真実究明決定が為されており、被害者とその遺族が相当の期間内に権利を行使する場合は、国側が少なくとも消滅時効完成の抗弁をしないと信頼できる特別な事情に当たる。それにもかかわらず、国家が消滅時効完成の抗弁をするのは信義誠実の原則に反しており、権利濫用に該当する。もっとも、国側が消滅時効完成の抗弁をしないような信頼を与えている場合でも、被害者は相当な期間内に権利を行使して消滅時効完成の抗弁を阻止しなければならない。

権利行使の「相当の期間内」であるかどうかは、債務者と債権者の信頼関係、債務者の行為内容と意図、債権者の権利行使が遅れた事情を総合考慮して判断するが、そもそも消滅時効制度が証明困難な事情の救済、権利行使の懈怠に対する制裁を趣旨として法的安定性の確保に仕えるものであるため、特別な事情がある場合でも、民法766条1項の消滅時効期限である「主観的起算点から3年」を超えてはならない。

このように、多数意見は消滅時効制度と信義則の間で調和を取ろうとするものであったが、学界は、民法上の契約関係における消滅時効制度とその濫用に関する法理を過去の歴史事件に対する国家賠償訴訟においても貫徹させようとする大法院の姿勢に概ね批判的であった³⁸。なお、当該事件については、真実和解委員会の「真実究明決定」から2年10カ月後の訴訟提起であったため、主観的起算点に基づく時効は完成していないとみなされたが、上記の解釈により、「真実究明決定から3年経過した後提起された国家賠償請求訴訟は、全て棄却される運命になった」³⁹。また、前述したように、被害者の中には真実和解委員会に対して真実究明の申請をしなかったり、真実究明決定があった後も国家賠償訴訟を提起しなかったりした者も多かったが⁴⁰、この判決によりそうした被害者が司法を通じて救済を求めることが困難になったことも問題視された⁴¹。

4 憲法裁判所による大法院への掣肘？

(1)2018年憲法訴願事件

こうした大法院の姿勢の変化に対して、2018年に韓国憲法裁判所は、消滅時効制度をめぐる憲法訴願事件において、あたかも大法院を掣肘するような決定を行った。

憲法訴願を請求したのは、1982年から1986年にかけて国家保安法違反などの罪状により懲役刑が確定した受刑者らとその家族である。2006年から2009年にかけて真実和解委員会による真実究明決定がなされ、その後2009年から2011年にかけて再審により無罪が確定した。2010年から2012年にかけて国を相手取り損害賠償請求を行うとともに、民法166条や国家賠償法96条などの一般的消滅時効制度について違憲法律審判を提請したが、法院により却下されたため、憲裁法68条2項に基づく憲法訴願審判を請求した。憲法裁判所は、過去史整理基本法の適用対象に当たる事件に限定して客観的起算点に基づく時効の援用が違憲であると判断した。

本決定の消滅時効制度をめぐる要旨は以下のものである（下線は筆者による）。

立法者は、刑事補償請求権と国家賠償請求権の内容を法律によって形成する権限がある。しかし、刑事司法手続および公権力行使に内在するリスクが国民に被害を生じさせた場合、憲法は国家がこれに対して補償や賠償をすることを明言しているため、刑事補償と国家賠償の具体的手順についての立法は、権利救済の実効性が相当程度担保されるようにしなければならない。

審判対象条項は、公務員の職務上の不法行為によって損害を受けた国民の損害賠償請求権に適用される消滅時効の起算点と時効期間を定めている。国家賠償請求権に適用される消滅時効の起算点と時効の期間をどのように定めるかという問題は、原則として立法者の裁量の範囲であるが、過度に短期間であったり、国民の国家賠償請求を著しく困難にするか、または事実上不可能にしたりするのであれば、裁量を逸脱して違憲となる

民法上の消滅時効制度の趣旨は、①法的安定性の確保、②権利関係の保護、③債権者の権利行使の懈怠に対する制裁であり、国賠法上も妥当する。したがって、審判対象条項が一般的な公務員の職務上の不法行為により損害を被った国民の国家賠償請求権に関する消滅時効起算点と時効期間を定めていることには合理的な理由がある。しかし、過去史整理基本法の適用対象に当たる事件は、国家機関が組織的に不法行為に係っており、捏造や隠ぺいにより真相の究明を長期にわたって困難にする事案であるため、これらの事件に関して②権利関係の保護や③債権者の権利行使の懈怠は国賠請求権を制限する根拠になり得ない。また①法的安定性のみを考慮するとしても、過去の不当な手続や損害賠償をしていない事実状態を保護することは、被害者の救済の必要性を無視しており立法裁量を逸脱したもとして違憲となる。

国家賠償請求権は、単純な財産権保障の意味を超える基本権であって、基本権を保護する義務を負う国が国民に対して不法行為を犯した場合に、事後的に回復・救済するために設けられた特別な基本権であることを考慮すると、国家賠償請求権の時効消滅を通じた法的安定性の要請が、国の基本権保護義務と国家賠償請求権保障の必要性を上回るほど重要なものと見るのは難しい。過去史整理基本法2条1項3号および4号に規定された「民間人集団犠牲事件」「重大な人権侵害事件・捏造疑惑事件」に対しては消滅時効に関する客観的起算点の適用が排除され、客観的起算点を前

提とした国家財政法第96条の長期消滅時効期間の適用も排除される。したがって上記の事件については民法766条1項が定める主観的起算点およびこれに基づく短期消滅時効だけが適用される。

(2)歴史清算をめぐる韓国司法部門の意図

大法院と憲法裁判所の判断を比較すると、2013年の大法院判決は、従来よりも民法上の消滅時効援用の可能性を広く認めたのに対し、2018年の憲法裁判所決定は、過去の歴史事件が「私人間の不法行為ないし一般的な国家賠償事件とは根本的に異なる事件」と位置付けて、客観的起算点に基づく時効援用の可能性を排除した点に違いが見て取れる。また、大法院は一般的法秩序の維持に力点を置いているように見え、他方で憲法裁判所は個別被害者の救済に焦点を当てているように見える。被害者の救済という点をめぐって、両者の態度は二極化しているのだろうか⁴³。

もっとも、大法院は法廷意見において「国が過去史整理法の制定を通じて、数十年前の歴史的事実関係を改めて究明し、被害者や遺族の被害回復のための措置をとると宣言しつつも、その実現方法について何ら制限を設けていない以上、そこには特別な事情がない限り被害者が国家賠償請求によって損害賠償を求める司法救済手段をとることも最終的には受け入れるという趣旨が含まれているものと見るべきであり、そこから派生する法的な意味としては、具体的な訴訟事件において改めて消滅時効を援用することにより賠償を拒否したりはしないという意思が内包されている」と述べている。また、補足意見においては、国が被害補償の特別法を制定していないから被害者が国家賠償制度を使って損害賠償を求めているのであって、特別法が制定されれば行政訴訟上で真実究明決定に従って賠償を認めることもできるが、それが無い現状では民事訴訟の一般原理に従うべきである、との見解が示されている。そこには、大法院の本音が存在しているようにも思われる。つまり、現時点では司法が制度補完的に行っているものの、過去の歴史事件の被害者に対する救済は、本来は国が一律的に行うべきであるというメッセージである。司法による補償はどうしても一律的とはいかないため、補償の可否をめぐって被害者間で分断のような状態が生まれていることも指摘されている⁴⁴。一見被害者に冷淡なように映る大法院の立場の変化は、政治的不作為によって司法に回ってきた被害者補償の役割を、もう一度原点である政治の方向へと立ち戻らせようとする意図があるのではないだろうか。

おわりに

韓国における歴史清算の取り組みの特徴の一つは、対象となる歴史の範囲が1910年の日本による植民地統治から1987年に民主化が達成されるまでという長期にわたる点である。その間に発生した人権侵害行為の主体も、植民地時代の旧日本政府や日本軍によるもの、朝鮮戦争期のアメリカ軍や韓国軍によるもの、軍事独裁政権期の自国政権によるものと様々であり、問題となった行為も公務員の作為によるものだけでなく、不作為の侵害、あるいは軍事行動による民間人への被害など様々な態様のものが存在する。一見すると「一義的」に把握することが困難な問題状況にも思えるが、民主主義を自らの手で勝ち取った韓国社会にとって、歴史の中で生じた反人権的国

家犯罪は、いずれも支配勢力と被支配勢力間の非民主的な闘争の結果として映っている。すなわち、近年の韓国では、闘争の結果分断された「社会の統合」と「民主主義の実現」を同時に追求する上で、過去の「葛藤」を完全に治癒することが求められているのである⁴⁵。

韓国の歴史清算におけるもう一つの特徴は、政治が中心となって真実の究明を行い、被害者の救済を司法が制度的に補完することにより、いわば政治と司法の協働によって歴史の清算に取り組んできたことである。もっとも、過去の歴史の中で起きた事件を司法的に解決しようとしたことは、いくつかの問題も生じさせている。

第1に消滅時効の問題である。国家賠償訴訟に援用される私法上の一般原則である消滅時効制度の例外を認めることは、司法手続そのものの法的安定性を脅かす可能性をはらんでいる⁴⁶。ただ、現在の大法院と憲法裁判所の論争を見る限り、一般原則と例外のバランスを取ろうとしているようにも感じられる。『過去史整理基本法』の適用対象の事件に限って「消滅時効を適用してはならないとする趣旨もおそらくその辺りにあるのではないかと思われる。「反人権的国家犯罪」の概念化に際して「被害時と救済時の時間差」を重視する韓国にとって、消滅時効の問題は、あくまで葛藤を治癒するために乗り越えるべき「時間の壁」として把握されているのではないか。

被害者の救済を司法が行うことによるもう一つの問題は、被害者に対する一律的な補償が困難な点にある。再審を通じた被害者の名誉回復は司法が本来担うべき役割であるとしても、補償を含む被害者救済の役割までも司法が担ってきたこれまでの状況は、司法にとって「重すぎる」と言えよう。そうした意味では、2020年5月に改正された過去史整理基本法と、同年12月に活動を開始した「第2期真実和解委員会」の活動の成果が期待される。しかしながら、第2期委員会は、人的構成(15人→9人)においても、活動期間(6年→4年)においても第1期より規模が縮小しており、第1期真実和解委員会の活動の中で見出された課題を克服するのに十分な機構たりうるのかという懸念がある。また、これまで救済されていない被害者に対する補償の展望も明確ではないことで、市民団体からは失望の声も上がっているとされる⁴⁷。

注

- (1) 民主化以前にも歴史清算の試みが為されなかったわけではない。1948年に制憲国会は、制憲法101条に基づいて「反民族行為者処罰特別法」を制定し、反民族行為者特別調査委員会を構成して親日派の清算に当たらせている。他にも4.19抗争後の軍や警察による民間人虐殺問題の真相究明などがあるが、これらの試みは5.16クーデター後の軍事独裁政権の登場により挫折している。詳しくは진실·화해를 위한 과거사정리위원회 『진실화해위원회 종합보고서 제1권』, 2010, 1-4면。
- (2) 安部祥太「〈過去事精算〉とは何か」尹龍澤ほか『コリアの法と社会』(日本評論社、2020)53頁。
- (3) 1980年前後に起きた全斗煥、盧泰愚元大統領らが主導した軍事クーデターとそれに起因する弾圧事件。
- (4) 1948年4月3日に起きた南朝鮮労働党による武装蜂起と1954年までに発生した米軍・韓国軍との武力衝突事件。

- (5) 1950年に老斤里(노근리)で起きた米軍による民間人虐殺事件。
- (6) 金榮鎬「日韓関係における安全保障と歴史問題—同盟のジレンマと移行期正義の視点から」
広島国際研究24巻(2018)16頁。
- (7) 김영수「한국 과거사정리와 국가의 전략」역사연구Vol.21,2011,157면.
- (8) 전은주『반인권적 국가범죄의 개념과 소멸시효 적용에 관한 헌법적 검토』헌법재판소 헌법
재판 연구원,2019,11-12면.
- (9) 宇佐美誠「移行期正義—解明・評価・展望」国際政治(171)、(2013) 47頁。
- (10) 전은주,전계주8서,10-11면.
- (11) 公務員による反人道的犯罪に対し、損害賠償請求権の消滅時効を定める民法766条1項の適
用除外を求める憲法訴願審判(헌재2008.11.27.2004헌바54)において、裁判官이강국、이동흡、
김종대、목영준らは、韓国で通称される「反人権的国家犯罪」がローマ規程などにおける「人
道に反する罪」と同一視することはできないと述べている。
- (12) 전은주, 전계주8서, 12면.
- (13) 전은주, 전계주8서, 13-18면.
- (14) たとえば、憲法裁判所は、「過去史整理基本法」に規定された「民間人集団犠牲事件」や「重
大な人権侵害事件・操作疑惑事件」のような事件は、事後に操作・隠ぺいなど真実究明活動
を抑圧することで長期間にわたって事件の真相を明らかにすることを事実上不可能とする場
合が多かった点で「一般的な国家賠償事件と違った特性を持つ」と判示したことがある(2014
헌바148)。
- (15) 전은주, 전계주8서, 18-19면.
- (16) 김영수, 전계주7서, 147-150면.
- (17) 김영수, 전계주7서, 143면.
- (18) 5.18事件の場合、公訴時効の起算点は1981年1月24日であり、有効期限は1996年1月23日だった。
- (19) 12.12事件と5.18事件の前後で起きた犯罪事実に対しては、公訴時効の進行が1993年2月24日
まで停止していたとみなされた(同法2条1項)。
- (20) なお、公訴期間が過ぎていた12.12事件(1979年12月12日に起きたクーデター)の関係者は、5.18
特別法が刑罰不遡及の原則に反し違憲であるとの憲法訴願を提起した(헌재1996.2.16. 96헌가
2,96헌바7,96헌바13(병합) 전원재판부)。事件の詳細については、岡克彦「韓国における政治の『司
法化』現象—ストリート・デモクラシーによる『市民的正義』と司法の裁判」、前掲注2書、
110頁以下を参照。
- (21) 대법원1997.4.17.선고, 96도3376전원합의체판결.
- (22) 김영수, 전계주7서, 151면.
- (23) 김영수, 전계주7서, 147-148면.
- (24) 김상숙「'진실화해법' 개정과 2기 '진실화해위' 의 과제」KDF
리포트Vol.51,2020,5면.
- (25) 전계주1서, 205-227면.
- (26) 김상숙, 전계주24서, 4면.

- (27) 김상속, 전계주24서, 4-6면.
- (28) 김상속, 전계주24서, 5면.
- (29) 韓国民法は、債權の消滅時効を10年と規定している(第162条1項)。しかし、不法行為に基づく損害賠償請求權は、被害者やその法定代理人がその損害および加害者を知った日から3年間これを行使しなかったり、不法行為があった日から10年が経過したりすると時効によって消滅する(第766条1項及び2項)。
- (30) 김혜림 「한국의 과거사 정책에 대한 비교 연구」 학위논문(박사),고려대학교 대학원,2016, 130-131면.
- (31) 서울고등법원2006.2.14선고, 2005나27906.
- (32) 김상속, 전계주24서, 8면.
- (33) 홍관표 「국가의 조직적 불법행위에 대한 손해배상 책임과 소멸시효」 민주법학 제69호,2019, 126면.
- (34) 대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819 전원합의체 판결.
- (35) 광주지방법원 2012. 5. 10. 선고 2012가합1452 판결.
- (36) 광주고등법원 2012. 10. 10. 선고 2012나2735 판결.
- (37) 多數意見は、過去史整理委員会の調査報告書や処分内容が常に反証しがたい証拠能力を有するとは言えず、國家賠償請求訴訟においては、司法手続の中で証拠の眞実性を確認する必要があるとして、その点を欠いている原審判決を破棄し差し戻した。一方、眞実究明決定の証明力は内容に明らかな誤りがあるような場合を除いて非常に重要な証拠として見るべきとする大法官이인복, 이상훈, 김용덕, 김소영らによる反対意見がある。
- (38) 정태호 「과거사 사건에서의 국가배상청구권 소멸시효 남용문제에 대한 토론」 민주법학 No.69,2019,139면.
- (39) 洪官杓 「과거사 사건의 소멸시효와 신의성실의 원칙 문제 - 대법원 판결의 입장 변화를 중심으로」 法曹Vol.65 No.2,2016,132면.
- (40) 眞実和解委員会による「眞実究明決定」があった事件で、本判決時に短期消滅時効が未完成のものは2割未満(19.8%)であった。
- (41) 홍관표, 전계주33논문, 108면.
- (42) 헌법재판소 2018. 8. 30선고, 2014헌바148-162-219-466, 2015헌바50-440(병합).
- (43) 韓國の学界では、大法院が2013年の判決を通じて國家賠償請求權行使の時間的幅を狭めたことに対し、憲法裁判所は2018年決定を通じて「ブレーキ」を掛けたという評価がある。정태호, 전계주38서, 139면.
- (44) 김상속, 전계주24서, 9면.
- (45) 김영수, 전계주7서, 164면.
- (46) 岡克彦, 前掲注2書, 109頁.
- (47) 김상속, 전계주24서, 13면.