

在日韓国人の法的地位協定と在留資格の分裂 —永住権一律付与論の浮上ととん挫—

李 誠

1. はじめに
2. 占領下での交渉と砂上の妥結
 - 1) 北朝鮮支持者も韓国人という虚構
 - 2) 「一時的転換措置」論
3. 日韓関係の悪化と永住権一律付与論の提起
 - 1) 韓国管轄権の南朝鮮限定論
 - 2) 入国管理局の永住権一律付与論
 - 3) 「虚構」に固執する韓国
4. 永住権一律付与論のとん挫と在留資格の分裂
 - 1) 「二つの朝鮮」論の全面化
 - 2) 国籍証明をめぐる攻防
 - 3) 日本政府の内部論争
5. おわりに

キーワード：法的地位交渉、永住権、一律付与論、国籍証明書、在留資格の分裂

1. はじめに

日本の敗戦と朝鮮の独立により外国人となった在日朝鮮人にどのような在留資格を与えるかという問題は、1951年に始まった日韓会談の重要な交渉テーマだった。1965年の日韓国交正常化と同時に締結されたいわゆる法的地位協定（正式名称は『日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定』）は、彼らに他の外国人よりも

優遇された内容の永住資格を与えることでこの問題にとりあえず決着をつけた。永住権は『出入国管理令』（以下「入管令」）の中にすでに他のさまざまな在留資格とともに規定されていたが、在日朝鮮人に与えられた永住権は、この入管令を飛び越えて新たに作られたものであり、一般的に「協定永住」という名で呼ばれた。

協定永住は、退去強制制度の適用が大幅に緩和された点に特徴があった。入管令には、一定基準以上の刑事罰を受けたり貧困のため国や地方自治体の負担になっているなど、退去強制事由が15種類ほど規定されており、入管令上の永住権を取得しても、これらの全面適用は免れない。これに比べ、協定永住は適用される退去強制事由が4つに限定されており、一般の外国人に比べて国外追放される可能性はかなり低くなっていた¹。これは、在日朝鮮人が日本に定着した歴史的な特殊性を強調して退去強制の全面排除を求める韓国と、外国人である以上それは許されないとして全面適用に固執する日本との妥協の産物だったが、当時としては一定の成果をあげたものと評価できる。

しかしこの法的地位協定は、在日朝鮮人の在留資格に分裂と格差をもたらした。約60万人の

¹ 法的地位協定に規定された退去強制事由は次の四つである。(a)内乱・外患に関する罪により禁固以上の刑に処せられた者 (b)国交に関する罪により禁固以上の刑に処せられた者、および外国の元帥、外交使節またはその公館に対する犯罪行為により禁固刑に処せられ、

日本国の外交上の重大な利益を害した者 (c)営利の目的をもって麻薬類の取り締まりに関する法令に違反して3年以上の懲役または禁錮に処せられた者 (d)日本国の法令に違反して無期または7年をこえる懲役または禁錮に処せられた者。

在日朝鮮人のうち協定永住の取得者が35万人ほどにとどまり、在日朝鮮人が永住権を持つ者と持たない者の二つに大きく分かれたのである。日本政府は1952年4月28日の平和条約発効と同時に在日朝鮮人の日本国籍を喪失させたが、在留資格を検討中の日韓会談が継続中でまだ結論が出ていなかったため、暫定的に戦前からの居住者には入管令上の在留資格なしに引き続き日本に居住できるように措置した（法126-2-6）。またその後生まれた彼らの子供と孫には、入管令に規定された3年間の期限つき在留資格（特定在留と特別在留）を与えた。前者は在留資格のない在留という変則的なものであり、後者は3年ごとに法務大臣の許可を得て資格更新をせねばならない不安定なものだった。協定永住を取得しなかった者は、引き続きこの不安定な地位にとどまることになったのである。

在留資格の分裂は、当初から予想されたことだった。法的地位協定が、韓国国民だけに協定永住を与えると規定していたからである。当時在日朝鮮人社会では、日韓会談に反対していた在日本朝鮮人総連合会（総連）が在日本大韓民国居留民団（民団）より優勢であり、彼らは、朝鮮を代表できる正統性のない韓国政府が日本政府と結託し、永住権をえさに在日朝鮮人に韓国国籍を強要しようとしていると日韓両政府を非難していた。このような状況のもとで韓国国民であることを永住許可の条件にすれば、北朝鮮支持者を中心に永住申請を拒否する者が続出するのは明らかだった。日韓両国ともそれを承知で、法的地位協定にそのような国籍の条件を盛り込んだのである。

しかし日韓両国で近年公開された日韓会談外交文書は、そのような国籍要件が異議なく合意に至ったわけではなく、むしろ、在留資格の分裂を避けるため、南北朝鮮のどちらを支持しようとその政治的立場に関係なく、一律に永住権を与えるべきだとの主張が日韓両政府内で提起され、それが交渉の場でも議論を巻き起こしていた事実を明らかにしている。日韓の結託による韓国国籍の強要という見方は、総連と日本の革新勢力が日韓会談反対運動の中で強く主張したため、十分な検証がなされないまま確たるイメージとして定着してきた感がある。東アジアで反共陣営の結集を目指す米国の圧力のもとで進行した日韓会談が、北朝鮮への敵対的性格を帯びていたのは事実であり、また永住権を武器に在日朝鮮人を韓国国民の枠に取り込もうとの思惑が韓国政府にあったことも事実だ。しかし、日韓両国がそのような目標に向け終始一貫協力してきたとか、在留資格の分裂はそのような日韓共同作戦がもたらした必然かつ不可避の結果だと見るのは事実と異なる。一律付与論が日韓双方から提起されていたという事実は、そのような図式的な解釈の再考を促している。

本稿では、公開された日韓会談外交文書を活用し、この永住権一律付与論がどのように提起、議論され、最終的に退けられたのか、その過程を明らかにしてみたい²。

2. 占領下での交渉と砂上の妥結

1) 北朝鮮支持者も韓国人という虚構

まず1951年10月から始まった予備会談とそれ

² 本稿では、日韓会談法的地位交渉の対象となった朝鮮人、すなわち戦前から日本に居住する朝鮮人とその子孫（大部分が「特別永住権保持者」）を「在日朝鮮人」と呼ぶ。ただ地位協定の名称が「在日韓国人」となっているため、論文のタイトルだけは「在日韓国人の法的地位協定～」とした。また日韓の外交文書では「在日韓人」「在日韓国人」などさまざまな呼称が混在して

おり、直接引用する場合は、直さずにそのまま引用した。また本稿は、大韓民国歴史博物館が2014年に実施した日韓国交正常化研究の一つとして筆者が提出した研究報告「재일한국인의 법적지위협정과 재류자격의 분열 -영주권일괄부여론의 부상과 좌절」を加筆・修正したものである。

に続いて1952年2月から始まり4月に中断した第1次会談の交渉過程から見てみよう。日本は1951年9月にサンフランシスコ平和条約を締結し、翌1952年4月28日にそれが発効することで独立を回復したが、この時期に日韓会談が始まったのは、日本の独立を目前にして、在日朝鮮人の国籍問題を解決せよと連合国軍最高司令官総司令部（以下「GHQ」）が両国に要請したからだった。敗戦以来、在日朝鮮人の国籍は平和条約の発効によって最終解決するものであり、それまでは既存の日本国籍を維持するとの立場を日本政府は固守しており、GHQもこの見解を支持していた。韓国政府は、1948年の大韓民国樹立により在日朝鮮人はすべて韓国国民になったと主張したが、占領軍はこれを聞き入れず、日本の独立が近づくや、国籍問題の解決を命じたのである。

会談に先立ち、日韓両国は、在日朝鮮人に国籍選択権を与えるか否かを検討した。第1次世界大戦の戦後処理を規定したベルサイユ条約は、戦争終了に伴い領土の変更が生じた場合、そこに住む住民に、新たに属するようになった国家の国籍と以前に属していた国家の国籍の間で、選択権を与えることを基本原則としており、それが国際的な先例とみなされていたからである。しかし、在日朝鮮人はすべて日本国籍を離脱して韓国国籍を取得するという点で日韓両国に見解の違いはなく、国籍選択権を認めようとの提案はどちらからもなされなかった³。両国の見解の違いは、そのような日本から韓国への国籍の移動が、大韓民国成立によってすでになされたのか、それとも対日平和条約の発効によ

ってはじめてなされるのかという点だけにあった。

会談が始まると、このような見解の違いは、日本国籍離脱と韓国国籍取得の事実を協定の中に明記するかどうかをめぐる対立として表面化した。韓国は、在日朝鮮人が韓国国籍を取得したことはすでに確定した既成事実であり、あらためて協定に書く必要はないと主張した。そこには、韓国内の民族主義者を刺激したくないとの思惑もあった。日本の韓国併合は不法な軍事占領であり、日本の国籍法も朝鮮半島には適用されなかった以上、朝鮮人は日本人になったことはないというのが民族主義者の主張であり、過去の日本国籍所有を認めるかのような記述が彼らの反発を買うのは必至だった。しかし日本は国籍変動の明記に固執した。在日朝鮮人の退去強制を円滑に実施するためには、拘束力のあ

る国際協定により国籍を明確にしておくのが得策だと判断していたからである。退去された自国民の身柄を引き取るのは国家の当然の義務だというわけである。

この問題は、1952年4月に合意された最初の法的地位協定案（正式名称は『在日韓人の国籍および処遇に関する日韓協定案』）の中で、「大韓民国は、在日韓人が大韓民国国民であることを認める」という規定を置くことで決着がついた。そのような規定を置くこと自体に反対していた韓国側が譲歩したのである。その代わり、日本側が固執していた「日本国籍喪失」という言葉は入らなかった。この点は、日本国籍喪失という言葉は民族主義者を刺激するので避けたという韓国の立場に対する日本側の配慮だっ

³ 国籍選択権を否定した日韓の思惑はそれぞれだった。日本は左翼など日本にとって望ましくない勢力が日本国民となり政治的権利を行使することをおそれた。韓国は「われわれは日本人になったことはない」という民族主義的立場を貫徹させようとした。国籍選択権付与の是非は、朝鮮人が植民地下に「日本人」だったという前提があってこそ問題となるからである。なお交

渉中に一度だけ、韓国が国籍選択権付与を持ち出した場面があったが、これは日本側が入管令全面適用という原則的立場を崩さないで、それなら国籍選択権を与えて日本国籍を取らせるぞと圧迫するカードにすぎず、事実韓国側はこの主張をすぐに引っ込めた。日本側が国籍選択を避けたがっていることを韓国側は知っていたのである。

た。在日朝鮮人はすべて韓国国民になったと従来から主張してきた韓国が「大韓民国国民であることを認める」とあらためて表明するのは、同義反復のようで奇妙だが、その背景には以上のような経緯があった。

この条項は、北朝鮮支持者まで一方的に韓国国民と規定している。後の交渉ではこの点が問題となり、両国間の葛藤を引き起こすのだが、この時はまだ、そのような葛藤は表面化しなかった。この時点で葛藤の種になったのは、朝鮮人がかつて日本人だったのか、あるいは大韓民国の樹立ですでに在日朝鮮人は韓国国民となったのかという問題であり、これは独立した旧植民地のナショナリズムとそれを十分に受け止められない旧植民地宗主国との葛藤という性格を持つものだった。しかし日韓会談の開催経緯を仔細に検討すると、北朝鮮支持者の国籍処理という南北分断に起因する国籍問題が、すでにこの初期段階ではらまれていたことが確認できる。

実は外務省は、交渉相手を韓国政府と限定してしまうことをためらっていた。外務省が交渉開始二か月前の1951年8月ごろに作成したと推定される文書には「平和条約草案は『朝鮮の独立』は規定したが、『大韓民国の独立』の承認は規定しなかった」ので、「交渉相手を特に韓国政府に限定してしまうのも尚早だろう」という見解が記されている⁴。

外務省が指摘したとおり、サンフランシスコ平和条約は朝鮮の独立と関連し、その第二条で「日本は朝鮮（Korea）の独立を承認し、～朝鮮（Korea）に対するすべての権利、権原および請求権を放棄する」と規定した。ここで「朝鮮（Korea）」は日本が支配していた朝鮮半島

全体を指す言葉であり、南北朝鮮のどちらか一方を意味するものではない。外務省は平和条約締結の翌月、条約の内容を解説した冊子を発行したが、ここでもこの第二条について「朝鮮については、その独立を承認することになっているが、その朝鮮に現在ある二つの政府のうちどちらが朝鮮の正統政府であるかについて、この条約では決定されていない」⁵と解説している。韓国だけを交渉対象と決めるのは時期尚早だという外務省の判断は、このような情勢認識にもとづくものだった。

しかし外務省はこのような立場を維持することはできなかった。上述したとおり、GHQが韓国だけを相手に交渉を開始することを要請したからである。1951年8月10日、GHQ外交局を訪ねた外務省の倭島管理局長に対し、外交局は、韓国駐日代表部が在日朝鮮人の地位問題について外交局の斡旋のもとで日本と会談したがついていてと述べ、日本の態度表明を要請した。そして在日朝鮮人が駐日代表部の管轄権を承認するかどうかという問題が生じるが、代表部は政治的立場にかかわらず平和条約発効後在日朝鮮人はすべて韓国人だとの立場をとっているので問題になることはないと言った⁶。

外交局が言及した駐日代表部の管轄権承認問題とは、北朝鮮支持者を念頭に置いたものだ。北朝鮮支持者は当然韓国と駐日代表部を認めないだろうが、代表部は彼らも含めてすべて韓国国民とみなしているので、それを前提に交渉を進めればよいというのがGHQの指示だったのである。これは上述した外務省の姿勢とは相いれないものだったが、当時日本は占領軍の指示を拒否できる立場になく、そのような前提を受

⁴ 「平和条約に伴う国籍問題等処理要綱（法務府民事局案）についての意見」文書番号548。この文書は作成者の名前が記されていないが、内容からみて外務省が作成したものであるのは明白である。なお、日本公開の文書はすべて文書番号が付されているので、以下、

引用する場合はそれも表記する。

⁵ 外務省条約局、法務府法制意見局編集『日本の約束 解説平和条約』印刷庁、1951、15項。

⁶ 「国内朝鮮人問題につき日鮮間会談開催に関する件」1951.8.10、文書番号688。

け入れるほかなかった。

外務省の西村条約局長は、予備交渉が始まったばかりの11月15日の国会答弁で、平和条約には朝鮮人の国籍に関する規定はないが、朝鮮の独立を承認した第二条の趣旨からして、在日朝鮮人は当然「朝鮮国籍」を回復すると考えると述べた後、日本としては韓国を朝鮮の「正統政府」と考えているので、当然「韓国籍」を取得・回復するものと考えたとの見解を表明した⁷。それまで政府の国会答弁や外務省作成の内部文書では「朝鮮国籍」という言葉だけが使われていたが、ここに来て「韓国籍」と明言し始めたのである。これが日韓会談を受諾したことに伴う態度変更だったことは言うまでもない。

こうしてみると、在日朝鮮人がすべて韓国国民だという共通理解は、GHQが要請し日本政府がそれを受け入れる形で交渉の前提となり、それが協議の順調な進展を可能にしたが、外務省の本音はそれとは異なっていたことが分かる。北朝鮮支持者の国籍をどう処理するかという問題にはとりあえず蓋をしたまま、GHQが用意した建前に沿って交渉が進められたというのが、占領下で行われた初期会談の実態だった。

このような事情は、永住権の付与手続きをめぐる議論にも見出すことができる。この問題は、協定発効2年以内に韓国政府が発行する国籍証明書（登録証明書）を添付して永住許可を申請すれば、日本は入管令に規定された許可条件（独

立した生計を営める財産や能力、素行善良など）を適用せずに無条件許可するという内容で合意が成立した⁸。国籍証明書を条件にすると北朝鮮支持者を中心に申請拒否が出ることが予想されるにもかかわらず、あっさりとこの方式が採用されたのは、在日朝鮮人はすべて韓国国民だという建前が優先されたからである。

しかし日本側が不安を漏らす場面もあった。日本側委員の田中三男・出入国管理庁実施部長は、はたして朝鮮人全部が駐日代表部に登録するか疑問だと述べ⁹、万が一登録を拒否する人が多数出ると、韓国側が把握できない朝鮮人を日本国内に多数置く結果になり、日韓両国にとって重大な問題だと懸念を表明した¹⁰。そして「居住権に関しては、居留民が残らず韓国政府に忠誠を誓い、韓国政府が完全に把握することを希望する」と韓国側の努力を促した¹¹。これに対して韓国代表の俞鎮午は、以前に駐日代表部が実施した国民登録は成果が低調だったが、それは登録をしても実益がなかったからで、登録が永住権許可の条件になればよい成績をあげることができるだろうと答えた¹²。これが現実とはかけ離れた楽観論であることは明らかなが、この時点では日本側もそれ以上疑問を提起しなかった。ここにも、在日朝鮮人はすべて韓国国民だという建前の破れ目が顔をのぞかせている。

⁷ 『第十二回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第五号』1951.10.20。

⁸ 交渉では「国籍証明書」と「登録証明書」という言葉が混在して使われた。「登録証明書」は駐日韓国公館で韓国国民として登録した証明書であり、いずれも韓国国籍保持者＝韓国国民を証明する書類という点では同じことである。

⁹ 「日韓会談第二次処遇小委員会（第二回）」1951.12.3、文書番号231。

¹⁰ 「第十三次在日韓僑法的地位分科委員会経過」1951.12.3、『제1차회담 (1952.2.15~4.21) 재일 한인의 법적지위위원회 회의록 제1~36차, 1951.10.30-

1952.4.1』分類番号723.1JA、登録番号81（以下『제1차회담 법적지위』と略する）。

；「日韓会談第二次処遇小委員会（第二回）」1951.12.3、文書番号231。

¹¹ 「第十五次在日韓僑法的地位分科委員会経過」1951.12.7、『제1차회담 법적지위』

¹² 「第十三次在日韓僑法的地位分科委員会経過」1951.12.3、『제1차회담 법적지위』；「日韓会談第二次処遇小委員会（第二回）」、1951.12.3、文書番号231。韓国政府は1949年初め、東京に設置した駐日代表部を通じて国民登録を実施したが、登録者数は在日朝鮮人約60万人のうち20万人ほどにとどまった。

2)「一時的転換措置」論

予備会談では、その後の永住権をめぐる討議に大きな影響を与えることになる一つの論理が日本側から提起された。それは、本稿が扱う永住権の一律付与論とも密接な関連を持つことになるので、以下その論理について考察してみる。

予備会談が始まり法的地位交渉が始まると、日韓両国はまず法的地位問題に関する自らの基本的な立場を表明した。

在日朝鮮人の国籍確定をもっとも重視していた日本は、平和条約発効で彼らが日本国籍を喪失して韓国国籍を取得するという内容を協定に明記する必要性を強調すると同時に、彼らが韓国人＝外国人になった後は、他の外国人と全く同じように入管令を全面的に適用しなければならず、したがって強制退去事由も全面適用しなければならないとの考えを示した¹³。

これに対して韓国側は、国籍はすでに韓国と確定しているのだから議論する必要はないとしたうえで、在日朝鮮人には入管令を適用すべきではなく、退去強制制度も一部の極端な暴力分子を除いて適用すべきではないと主張した。さらに、参政権や兵役の義務など国民固有の権利や義務は除き、生活保護や経済活動の自由、財産取得と保持の自由など各種の権利については内国民待遇をすべきだと訴えた¹⁴。日本の主張とは正反対に、他の外国人より優遇された法的地位と内国民に近い待遇を要求したのである。こうして、両国の主張は真っ向から対立した。

このような中、日本側代表の田中は1951年11月6日、「在日韓国人の処遇に関する私見」と題する文書をまとめ、法的地位と処遇に関する今後の交渉方針を提示した。日本は当初、交渉では国籍確定問題だけを議論し、在留資格や処遇については独立後に通商航海条約交渉の中で

交渉しようと考えていたが、韓国側がそれらの問題もすべて提起したため、その討議に応じざるを得なくなった。田中がこの文書を作成したのは、このような事態を迎えて日本側の方針を整理したものともみられる。田中が示した交渉方針は次のようなものだった。

①韓国側は終戦以前から継続して居住する朝鮮人に無条件永住権を付与し、暴力革命分子を除いて退去強制をせず、全般的な内国民待遇を与えるよう主張した。

②以上の韓国側の主張は、①日本国籍喪失時の在留韓国人の既得権に対する措置の問題 ②日本国籍喪失後の特殊な処遇問題—の二つのカテゴリーに分けて分析することができる。

③第二の特殊な処遇を認めれば、国内に（一般の外国人と特殊な処遇を持つ朝鮮人という＝筆者）二種類の外国人が生じることになり、他の外国人が最恵国待遇を掲げて同じ処遇を要求してくるおそれがある。したがってこの問題は、将来日韓通商航海条約を協議する時に議論する問題だ。退去強制問題もこの範疇に属する。

④これに反して、第一の問題は、単に一時的な特例措置の問題だ。在日朝鮮人は日本人として取り扱われながら平和条約で一時に日本国籍を喪失するので、すでに享有している既得権に対してある程度保障措置を講究する必要がある。彼らが要望していることは、居住権と財産権の二つに大別される。

⑤居住権に関して、永住権は国籍喪失時の特別措置として考慮することができる問題だ。我々は当初個別審査して永住権を与えようとの考えだったが、実際問題として短い日時のうちに60万近い韓国人の個別審査は実行不可能だという点も十分に考慮しなければならない。

¹³「在日韓僑法的地位分科委員会経過 第二次会議」1951.10.31、『제 1 차회담 법지위』;「日韓会談処遇小委員会（第二次）」1951.10.31、文書番号221。

¹⁴「在日韓僑法的地位分科委員会経過 第三次会議」1951.11.2、『제 1 차회담 법지위』;「日韓会談処遇小委員会（第三次）」1951.11.2、文書番号222。

⑥財産権は鉱業権など国家的利害関係が深い特殊な財産権だけ外国人に認めていない。ただ在日朝鮮人に対して国籍選択権を認めない以上、彼らが実際に所有しているこのような財産権をある程度保障してやることは道義上当然だ。また実際に在日朝鮮人が所有している特殊な財産権はきわめて少なく、その所有を認めても害はない¹⁵。

田中が示した論理の特徴は、法的地位に関する問題を、日本国籍喪失時の既得権保護の問題と、日本国籍喪失以後に他の外国人とは違う特別の処遇を与える問題の二種類に分けた点だ。外国人になった朝鮮人に特別な待遇を与えるのは、日本国内に処遇が異なる二種類の外国人を生む望ましくない事態を招くので認められないが、国籍選択権が与えられないまま本人の意思とは関係なく日本国籍を喪失したという事情を勘案すれば、日本人として持っていた既得権は人道主義の次元でその保障を考慮できるというのである。

考慮の余地がある既得権として田中が挙げたのは居住権と財産権だった。日本政府の内部ではすでに会談の開始前から、在日朝鮮人の歴史的特殊性を勘案すれば永住資格は認めざるを得ないとの見解が外務省中心に支配的だったが、田中はその見解を踏襲し、永住権付与は不可避だとみたのである。ただここで田中が言及した永住権は、韓国が要求した特別な永住権ではなくあくまで入管令上の永住権だった。

これに対し、強制退去制度の適用緩和や生活保障など各種社会保障制度の適用の是非といった問題については、田中はそれがすべて第二の範疇に属するので日韓会談の議題とせず、日本独立後の通商航海条約交渉において議論するとの方針を示した。純粋な二国間交渉としてなさ

れる通商航海条約交渉なら、占領軍が韓国側に加勢して日本に譲歩を迫る可能性も排除できるし、相互主義を持ち出して交渉を有利に進められるという判断があったと思われる。朝鮮半島に住んでいた日本人は敗戦後ほとんど日本に引き揚げたため、相互主義が日本に有利な道具となるのは明らかだった。とりわけ退去強制にかかわる問題を第二の範疇に入れたことは、日本がいかに退去強制の円滑な実施を譲れない原則として重視していたかを示している。

田中の論理は恣意的な面もある。退去強制をされない権利も社会保障の受給も、かつて「日本人」として持っていた既得権とみることもできるからだ。はっきりしているのは、他の外国人より優待された地位を持つ外国人集団の発生を防ごうという田中の意図である。そして第5次会談以後、永住権を子孫まで与えるかという問題が焦点に浮上すると、この田中の論理は、子孫までの付与を拒否する論拠として最大限活用されることになった。特別な永住権を与えるのは一方的な日本国籍喪失を被ったことに対する配慮なのだから、付与の対象は敗戦以前から住む一世の世代に限定すべきだというわけである。日本側はこれを、「一時的転換措置」「一時的特例措置」「経過措置」などと呼んだ。

しかし一方で、永住権と関連したもう一つの争点、すなわち韓国国民だけに永住権を与えるのが妥当なのかということが焦点になると、本人の意思に関係なく一方的に日本国籍を喪失したのはすべての在日朝鮮人に共通の経験なのだから、永住権の付与にあたって国籍による差別を設けてはいけないという一律付与論に、この「一時的転換措置」論が根拠を提供する結果になった。この点は田中が想定していなかったところであり、いわば意図せざる結果であった。

¹⁵「在留韓国人の処遇に関する私見」1951.11.6、入管田

中部長、文書番号552。

3. 日韓関係の悪化と永住権一律付与論の提起

1) 韓国管轄権の南朝鮮限定論

1952年4月28日、平和条約の発効で日本が主権を回復するのに伴い、日韓会談は占領軍の介在がない純粋な二国間交渉として進行することになった。第2次会談は1953年4月に始まったが、二か月も経たずに事実上中断してしまい、同年10月に始まった第3次会談も、日本の植民地統治を美化したいいわゆる「久保田発言」のせいで2週間で決裂した。以後、4年半にわたる長い中断期を経て1958年4月、第4次会談が始まったが、これも北朝鮮帰国事業に韓国が反発した結果、実質的な進展がないまま、1960年に韓国で起こった4月革命により中断した。この時期は戦後日韓関係が最も陰悪な時期であり、法的地位交渉もその影響を受けて実質的な進展はほとんどなかった。

ただ交渉方針という側面から見ると、平和条約発効後、日本政府の態度に大きな変化が生じた。第一に、韓国の統治権が北半分に及んでいない現実を前提に交渉を進める態度を外務省が鮮明にし始めたことである。第二に、法務省入国管理局（以下「入管」）の態度が強硬になったことである。この二つの変化は、日本の交渉方針の転換をもたらし、またその方針転換をめぐる外務省と入管の足並みの乱れを引き起こすなど、交渉の展開に複雑な影響を及ぼした。

まず外務省の態度から見てみよう。外務省は1953年1月、会談再開の前に「韓国政府の性格」を検討し、その統治権と関連して、国連が韓国政府を承認した1948年12月12日の総会決議に従

うとの方針を確認した。外務省は、韓国政府の統治権が選挙が行われた南半分に限定されていることをこの決議が指摘している点を強調した¹⁶。周知のとおり、この決議は、国連が派遣した臨時朝鮮委員会の監視のもとで選挙が行われた地域に対して「有効な支配権と管轄権を持つ合法政府」が樹立され、韓国政府が「韓国内におけるそのような唯一の政府」だと規定した。これが、韓国政府の管轄権を選挙が行われた南朝鮮地域に限定した内容であることは明らかだ。

外務省はこの認識をもとに、1952年4月に合意していた最初の法的地位協定案のうち、国籍確認に関する条項、すなわち「大韓民国は在日韓人が大韓民国国民であることを認める」という条項を削除する方針を固めた。そのような条項を置いておくと「いろいろと困難な事態」が予想されるというのがその理由だった¹⁷。この条項が、嫌がる韓国を説得して日本が挿入させたものだったことを考えると、これは日本の大きな方針変更だった。

外務省は法務省・入管との内部協議の席で、①在日韓人が韓国国籍を取得するのは平和条約にもとづいた当然の解釈だ。②国籍条項を明文化した場合、国会で左派が問題にするおそれがある。③国際情勢の変化に柔軟に対応できなくなる、という三つの理由を挙げ、国籍確認条項の削除を主張した¹⁸。

第2次会談の首席代表に任命された外務省の久保田参与は同じく法務省との協議の席で、在日朝鮮人すべてに韓国国籍を持たせると北朝鮮系の朝鮮人が騒ぐと述べ、下田条約局長も、二つの朝鮮が成立して朝鮮全体が大韓民国のものだとは言えない大きな情勢変化が生じたとの認

¹⁶ 「日韓会談再開の基本条件について」1953.1.23、アジア局案、文書番号1046。ただ外務省は、このような趣旨を協定に露骨に表現しようとする試みは会談の破壊をもたらすおそれがあるので避け、国会説明など仕方がない場合にはただ国連総決議を引用するのにとどめ

る方針も確認した。

¹⁷ 「日韓会談交渉方針」1953.4.8、アジア局第二課、文書番号1050。

¹⁸ 「在日韓人の国籍問題等に関する打ち合わせ会」1953.4.16、佐治記、文書番号855。

識を示した¹⁹。

このように外務省は、韓国が事実上朝鮮半島全体を代表できない以上、韓国との協定で一方的に北朝鮮支持者まで韓国国民と規定することはできず、もしそのようなことをすれば、北朝鮮支持者と日本の革新勢力の反発で混乱が生じるとの理由を挙げて入管を説得し、国籍確認条項を削除する方向で交渉方針を統一しようとした。

上述したとおり、日韓会談の開始前、すでに外務省は交渉相手を韓国政府だけに限定することをためらっていたから、占領軍のくびきから脱した独立後、本来の立場に復帰したとみることもできる。また朝鮮戦争の休戦交渉が1953年3月のスターリン死亡をきっかけに急進展し始め、これに伴い朝鮮の分断固定化が避けられなくなってきたことなども、北朝鮮の存在を無視できないとの外務省の認識を強めさせることになったと考えられる。

このような外務省の姿勢は会談が進むほど確固たるものとなり、韓国側に面と向かって管轄権の限界を指摘する場面もあらわれた。1953年10月に始まった第3次会談で、日本代表の久保田は、韓国が唯一の合法政府であることに疑問の余地はないが、国連決議では国連監視委員会の監視下に選挙が行われた地域における唯一合法政府と規定していると述べ、国連決議の英文まで引用してみせた²⁰。3次会談決裂後、久保田は南北朝鮮の統一は展望が薄く、北朝鮮がかなり長期間にわたり政治単位として残るだろうから、そのような前提のもとで対策を考慮する必要があるとし、希望者は北朝鮮に帰ることができるよう方策を考えてやるべきだと政府内で

提言した²¹。

4次会談が始まった1958年の段階になると、外務省は、韓国と締結する法的地位協定の対象から北朝鮮支持者を完全に排除する姿勢をみせるようになった。日本政府は会談開始直前の4月、首席代表の澤田に示す訓令案を作成したが、その中で、在日朝鮮人がすべて韓国国民であるとする韓国国籍法の趣旨は尊重するが、「大韓民国政府の支配が北鮮に及んでいない現実の事態」と「在日北鮮系韓人の存在」を考慮し、国籍確認条項を正式協定の中には明示せず、「在日北鮮系韓人に対して別途の処遇を与える余地を残せるよう」配慮するよう指示した²²。北朝鮮支持者に対する「別途処遇付与」を考え始めたのである。

2) 入国管理局の永住権一律付与論

外務省が朝鮮半島情勢を念頭に置いて既存の方針の修正を進めている中、入管の中でも既存方針の再検討が進んでいた。それはひとりでいうと強硬姿勢への転換であり、そのきっかけとなったのが、日本が強制退去させた在日朝鮮人の身柄引き取りを韓国政府が拒否した事件だった。在日朝鮮人の強制退去は連合軍の占領下に始まり、その時は韓国政府も退去された人物を受け取っていた。しかし平和条約による日本独立後に初めて実施された1952年5月の強制送還の時、韓国はその引き取りを拒否した。日韓会談で強制退去の是非も含めた法的地位問題が協議中でまだ結論も出ていないのに、一方的に強制送還を実施するのは不当だというのが拒否の理由だった。退去強制の円滑な実施を至上課題

¹⁹ 「日韓交渉に関する第1回各省打ち合わせ会次第」1953.4.20、ア二、西村、文書番号1052。

²⁰ 「日韓交渉第2回本会議会議要録」1953.10.13、アジア局第二課、文書番号169；「韓日會談第2次本會議經過報告」、『제3차 한일회담 (1953.10.6-21) 본회의회의록 및 1-3차 한일회담 결렬경위, 1953.10-12』分類番号723.1JA、登録番号95。

²¹ 「日韓会談決裂善後対策」1953.10.26、久保田、文書番号1062。

²² 「訓令 号 日本国と大韓民国との全面会談における」1958.4、文書番号1536。ただしこの訓令には訓令番号が記載されていないので、実際にこのまま指示されたわけではなかったようだ。ただこの時期の日本政府の基本姿勢を表しているのは明らかだ。

としてきた入管はこれに強く反発し、一挙に強硬姿勢へと傾いた。

入管の強硬姿勢は、交渉方針をめぐる外務省との食い違いを生んだ。意見が割れたのは、国籍確認条項の問題だった。上述したとおり、外務省はこの条項の削除を主張したが、入管はこれに反対した²³。自国民を引き取るのは国家として当然の義務だと韓国を圧迫するためには、この条項を置いておくのが得策だと考えていたからである。外務省は北朝鮮の存在を無視できないという国際情勢と外交戦略の観点から交渉方針の修正に踏み出したが、入管は中断していた退去強制の再開という観点からのみこの問題をながめていた。

この対立は、協定本文から国籍確認条項を削除する代わりに未公表の文書で韓国国籍を確認するという線で妥協に至り、とりあえず収拾された。日本代表の久保田は韓国との交渉の席上、北朝鮮支持者が韓国国籍の強要に反対しているとの理由をあげ、国籍条項の削除を主張すると同時に、未公開文書による国籍の確認を主張した²⁴。日本政府の内部合意どおりの内容を提案したのである。

一方で入管は、永住権を付与する手続きに関し、既存の合意を覆す新方針を提起した。在日朝鮮人に対して「統一した取扱い」をしなければならないという前提のもと、韓国の国籍証明書を永住権付与の条件にせず、日本の外国人登録だけを根拠に許可するとしたのである。入管は、南北朝鮮のうちどちらを支持するかによって「差別待遇すれば、在日朝鮮人の南北抗争を

激化させ日本側に多大な害を及ぼすため」だとその理由を説明した²⁵。

この方針転換には、当時入管局長だった鈴木一の考えが反映していたと思われる。鈴木は、国籍選択権が与えられていたなら無条件日本国籍を取得できたはずの在日朝鮮人に対しては、日韓会談の結果を待たずに国内問題として総合的な対策が立てられねばならず、従って南北を区別して取り扱ってはならないとの持論を持っていた²⁶。「統一した取扱い」をせねばならないという方針は、このような鈴木の本音と一致している。後述する通り、一方的な日本国籍喪失という共通体験を持つ在日朝鮮人に在留資格の分裂を持ち込んではならないという意見が、会談終盤の1963年に法務省民事局から提起されることになるが、その論理は鈴木により先取りされていたわけである。ここには、単なる治安的な発想を越え、在日朝鮮人政策の原則を打ち立てようとの意欲が感じられる。

いずれにせよ、在留資格の分裂をもたらす韓国の国籍証明書を条件とせず、在日朝鮮人すべてを対象に永住権を付与しようというこの主張は、初めて提起された一律付与論であった。

もっとも対韓交渉という観点から見ると、この方針はかなりの強硬姿勢だった。日本の独自判断で永住権を与えるということは、韓国との協議を拒否するに等しい。既存の合意は、国籍証明書の発行を武器に在日朝鮮人を取り込もうとする韓国の戦略に協力する意味があった。しかし入管は、在留資格の分裂やそれに伴う南北の抗争、そして総連や革新勢力による日本政府

²³ 「終戦前から引き続き本邦に在住する韓人の国籍処理に関する交渉上の原則について」1953.5.4、文書番号856。

²⁴ 「日韓交渉会議議事要録(15) 第二回基本関係部会」1953.5.25、アジア局第2課、文書番号692。

²⁵ 「終戦前から引き続き本邦に在住する韓人の国籍処理に関する交渉上の原則について」1953.5.4、文書番号856。

²⁶ 鈴木は、自身が中心となり設立した任意団体である日韓親和会が発行する雑誌『親和』誌上に多くの論稿を発表し、自らの見解を明らかにした。在日コリアン問題を国内問題として扱い、南北の差別なく統一的な扱いをしなければならないという見解を初めて明らかにした論稿は、「在日朝鮮人のABC」(『親和』2号、1953.12)である。

非難というリスクを甘受してまで、そのような韓国の作戦に協力する義理はない、と韓国を突き放したのである。

この方針に対して外務省は反対せず、日本はこの入管の新方針にもとづいて交渉に臨んだ。入管の鶴田次長は韓国との交渉の席で、韓国が登録を実施するのは時間もかかり費用もかかるため短期間で在留資格を確定できないと述べ、国籍証明書の添付を要件から削除しようと提案した²⁷。時間と費用という実務上の難点だけを挙げたのは、韓国側の反発をおそれたためとみられる。

このように、2次、3次会談が相次いで開かれた1953年、外務省と入管は足並みの乱れを見せつつも、韓国の統治権が北に及んでいないという現実を踏まえた政策変更が外務省主導で進められ、それは国籍確認条項の削除という方針に帰結した。同時に、韓国国籍証明書を永住許可の条件にしないという一律付与の方針が入管主導で確認された。こうして1952年4月に合意されていた既存の条項は二つとも削除するという方向で、日本政府の方針は修正された。

ただ国籍確認条項は、協定本文には書かないが未公開の関連文書で確認するという形で妥協がなされた状態で、入管が国籍確認の方針を完全に捨てたわけではなかった。しかし4次会談が始まった1958年になると、入管は外務省の削除方針に完全に歩み寄った。入管は5月17日に作成した交渉方針案の中で、「朝鮮の政治的状況」を勘案し、「その国内問題に極力干渉しない立場から、在日朝鮮人がどの国の国籍を取得するかに関する条項を協定内には置かない」との方針を確認した²⁸。こうして国籍確認条項に関する限り、それを一切協定には盛り込まないという線で日本政府内の意見は完全に統一され、その後日韓会談が終わるまでその方針は維

持された。

入管が1958年に入って態度を変えた理由は大きく二つ考えられる。

第一は、北朝鮮とその支持者の存在をこれ以上無視できなくなったことだ。朝鮮戦争を経て南北分断状態が固着したうえに、赤十字が主体だとはいえ、のちに帰国事業へと続く日朝の接触が現実のものとなりつつあった。在日朝鮮人がすべて韓国人だという建前は、このような朝鮮半島情勢を前に根拠を失いつつあったのである。

第二に、外国人収容所（長崎県所在の大村収容所）に強制退去待機者があふれる状態がいったん解消されたことである。日本政府は、韓国が引き取りを拒否した者をそのまま収容所に留め置き、その後新たに退去強制命令が出された者もためらわず収容所に入れた。退去が不可能な場合は仮放免する制度もあったが、それをせずに収容を継続したのは、明らかに韓国への報復だった。韓国政府もこれに対抗し、戦後密航者の受け取りまで拒否するようになった。その結果収容所には待機者があふれ、日本政府は人権侵害だとの批判を浴びることになった。一方、李ライン（平和線）を侵犯したとして拿捕した日本人漁夫を刑期満了後もそのまま収監するという人質外交を展開していた韓国は、これら漁夫の日本送還と密航韓国人の引き取りの条件として、収容されている在日朝鮮人の釈放と、当面在日朝鮮人の強制退去自体を中断することを要求した。こうして日韓の間で相互釈放・送還交渉が始まり、それが1957年末に妥結した。この取り決めに基づき日本政府は、在日朝鮮人は釈放し、戦後の密入国者は韓国へ送還した。韓国政府は日本人漁夫を日本に送還し、戦後密入国者は今後とも引き取ることを約束した。在日朝鮮人を当分強制退去しないという要求に入管は難色を示したが、日本人漁夫の帰国最優先と

²⁷ 「日韓交渉会議議事要録（二十）第四回国籍処遇部会」1953.6.5、アジア局第2課、文書番号692。

²⁸ 「在日朝鮮人の国籍処遇問題に関する基本方針（案2）」1958.5.17、入国管理局、文書番号1538。

いう日本政府の大方針に従ってこれを受け入れた。こうして大村収容所の過剰収容が解消されるとともに、在日朝鮮人の強制退去も当面控えざるを得なくなったため、送還実現のため国籍条項に執着する必要性は薄れたのである。

3. 「虚構」に固執する韓国

韓国政府もこの時期、既存の交渉方針を修正した。上述したとおり、第2次会談が始まるや、日本は国籍条項の削除を主張したが、これに対して韓国側代表の洪璉基は、国籍選択権を行使しなかった人は居住国国籍を取得するのが国際的先例だが、在日朝鮮人の場合、例外的に韓国国籍保有者と認定しようというのだから、国籍をはっきりと規定する必要があるとして、日本の方針に反対した。また国籍確認条項は、韓国政府が在日朝鮮人を把握統制するのに役立つし、もしこれを削除すれば在日朝鮮人に国籍未確定との印象を与えて不安を与えると述べた²⁹。予備から1次会談の時は国籍条項明記に反対していた韓国は、ここに来て態度を変えたのである。

一方、国籍証明の問題に関して韓国は、既存の合意どおりそれを永住権付与の条件にすべきだと主張した。洪は国民登録が永住権付与の条件になれば、確信的な左翼分子はいざ知らず、大部分が登録をするだろうし、韓国にとってもこの登録が在日朝鮮人を把握する唯一の方法だと述べた。また登録拒否が出た場合には2年後に再び対処方法を考えればいいのであり、おそらく登録拒否をするのは左翼分子だろうから、永住権ではなく期限付きの在留資格を与えてもかまわないとも述べた³⁰。それまでと同じよう

に楽観論を持ち出したのである。

このように韓国は、国籍条項問題については既存の態度を変えて明記を、国籍証明書問題については既存の方針どおりその条件化を主張した。在日朝鮮人を把握するのに役立つとか、それが在日朝鮮人を把握する唯一の方法だとかという言葉が示すとおり、韓国もまた北朝鮮支持者の存在を念頭に置いて交渉方針を再整理したと思われる。また、韓国政府の管轄権は南朝鮮に限定されとの態度を見せ始めた日本をけん制するねらいもあったとみられる。

こうしてこの二つの問題に対する日韓両国の主張は正反対になった。すなわち、日本は国籍確認条項の明記にも国籍証明書の要件化にも反対し、韓国はともに賛成の態度を表明したのである。

1958年10月、第4次会談の交渉の中で韓国側は、法的地位に関する協定案を日本に提示した。これは、1952年4月に合意していた最初の地位協定案を改定したもので、約6年半ぶりの新提案だった。この改定案には「大韓民国と日本国は在日韓人が大韓民国国民であることを確認する」との国籍確認条項が盛り込まれていた。上述したとおり、「大韓民国は在日韓人が大韓民国国民であることを認める」というのが既存の合意だったが、ここに「日本国は」という主語を付け加え、日本政府が態度を変えないようくぎを刺したのである。外務部は交渉団に送った指令の中で、この条項を「変更することのできない本質的なポイントの一つ」だとして最重要視する姿勢を示した³¹。

1953年に第3次会談が決裂して以来、総連は北朝鮮帰国を求める運動を続けており、1958年

²⁹ 「日韓交渉会議事要録（二十三）第五回国籍処遇部会」1953.6.12、アジア局第二課、文書番号163；「日韓交渉報告（23）国籍処遇関係部会第五回会議状況」1953.6.12、久保田参与、文書番号163。

³⁰ 同上。

³¹ 「Ministry of foreign affairs, Our position—Legal states of Korean residents in Japan」1958.11.4、外務部長官→韓日会談首席代表、『제 4 차 한일회담, 교섭 및 훈령, 1958-60』分類番号723.1JA、登録番号706。

後半には大々的な帰国運動に打って出た。日本の政界では野党はもちろん保守勢力の一部まで加勢し、帰国を実現させようとの雰囲気が高まっていた。国籍条項を明記しようとする韓国政府の態度がこのような動きを阻止しようとの意図から出たことは間違いない。

4. 永住権一括付与論のトン挫と在留資格の分裂

1) 「二つの朝鮮」論の全面化

4月革命で李承晩政権が崩壊すると陰悪だった日韓関係は好転し始めた。韓国では許政過渡政府を経て1960年8月、経済第一主義を掲げた張勉政権が成立し、日本では安保改定をめぐる騒動の中で首相が岸から経済成長を掲げた池田へと交代した。経済成長という目標を共有するようになった日韓両政権の間では国交正常化への意欲が高まり、同年10月25日、第5次会談予備会談が始まった。

会談開始に先立ち、外務省条約局は南北朝鮮政府の管轄権問題を集中的に内部で討議した。その集大成が12月6日付で作成された「日韓交渉における日本政府の立場に関する法律上の問題点」という文書である。この文書で条約局は「北朝鮮に存在する民主主義人民共和国政府は同地域を事実上支配している政権と解釈する」と北朝鮮政府を初めて「政権」と明確に規定した³²。韓国の統治権は南朝鮮に限定されているという表現で間接的に北朝鮮政府の存在を認めてきた従来の態度からさらに一步踏み出したのであ

る。以後、日本政府の国会答弁はこの内容によって統一された³³。池田首相は12月12日の衆議院本会議で、韓国が朝鮮を代表する唯一の正統政府と考えるかという社会党議員の質問に対し、国連監視下に行われた選挙によって成立した政府を正統な政府とみることになっているが、「事実問題として38度線以北にも別の政府があるということを念頭に置いて交渉している」と答えた³⁴。

この文書は法的地位協定にも言及し、韓国を否定する北朝鮮支持者にまで韓国国籍を認めたり永住権を与える義務を日本政府が条約上負うのはおかしいので、韓国政府発給の国籍証明書を永住権許可の要件にして、南北支持者を識別しなければならぬとの考えを示した³⁵。韓国と締結する協定で永住権を付与する対象はあくまでも韓国国民と証明された人でなければならないというのである。上述したとおり、1953年に入管が南北どちらを支持しているかに関係なく一括して永住権付与の対象としなければならぬとの主張を持ち出した時、外務省はそれに対して明確な態度を表明しなかったが、ここに来てその方法に異議を唱えたわけである。

これによって外務省と入管の意見調整が必要となり、5次会談と並行しつつ、両部署間の協議が行われた。この席で入管は、北朝鮮支持者が国籍証明書の取得を拒否すると混乱が生じると以前の見解を繰り返し、国内特別立法で一律に永住権を与える方法もあると述べた³⁶。特別立法による一律付与という方法を示したのは初めてである。しかし外務省は、国籍証明書を要

³² 「日韓交渉における日本政府の立場に関する法律上の問題点」1960.12.6、条規、文書番号1410。

³³ 『日韓国交正常化交渉の記録』第1編Ⅶ、76～82項。

³⁴ 『第37回国会 衆院本会議録』第6号、1960.12.12。3日後、小坂外相もまた、「韓国が国連決議によって成立した政府と考えているが、しかし一方で北側には事実上38度線以北に地域的な支配をしているオーソリティがある」ということは現実問題と考えている」と答弁した。（『第

37回国会 衆院外務委員会議録』第2号、1960.12.15）

³⁵ 「日韓交渉における日本政府の立場に関する法律上の問題点」1960.12.6、条規、文書番号1410。

³⁶ 「在日韓人の法的地位に関する問題についての第2回関係各省打合会の件」1960.10.31、北東アジア課、文書番号1152；「在日韓人の法的地位に関する問題についての第5回関係各省打合会の件」1960.11.22、北東アジア課、文書番号1152。

件にすることが法的地位協定の性格に一貫性を持たせることになるのだと反論し、これまで協定の中で使用してきた「在日韓人」という言葉を「在日韓国人」へと変える方針も示唆した³⁷。外務省は法的地位協定を、名実ともに韓国国民を対象にしたものとして一貫させようとしたのである。

この意見対立は、最後に入管が譲歩する形で収拾された。ただ入管は、国籍証明書に関する規定は協定本文ではなく付属文書で書くように要請し³⁸、外務省もこれを受け入れた。日本は韓国との交渉の席で、協定本文には、永住権申請は協定発効5年の間に行うという包括的な規定だけを明記し、国籍証明書添付という具体的な手続きは合意議事録に書こうと提案した³⁹。こうして国籍証明書問題に関しても、外務省の見解が実質的には貫徹される形で日本政府の方針は統一された。言い換えれば、在留資格の分裂が引き起こす南北対立の激化や総連の日本批判という治安上の懸念よりも、韓国国民だけを対象にするという形式上の一貫性を優先したのである。

一方、この時期、韓国政府の態度も変化していた。5次会談が始まるや、韓国は国籍確認条項にさほど執着しない姿勢を見せ始めた。会談の妥結を急ぎ始めた韓国政府にとっては、日本政府が絶対譲歩しないことが明らかなこの問題に執着して会談を長引かせるのは得策ではないと判断したと思われる。もともと韓国政府にとってこの条項は、実利というより面子の問題という性格が強かった。

また国籍証明書に関しても韓国は、南北どちらか一方をはっきりと支持しない中間分子に永

住権申請をさせるためには、登録証明書や国籍証明書といった言葉は使わないほうがいいという考えを示唆し⁴⁰、さらには技術的にも不可能だと発給に難色を示し始めた⁴¹。これは大きな態度の変化である。永住権という有利なえさがあるため国籍証明書取得を拒否する人はいないだろうという、現実とかけはなれた楽観論を繰り返してきた姿勢を改め、現実路線に転換したのである。この時期は、1959年末から始まった帰国事業をてこに総連がいつそう勢力を拡大する情勢にあり、このことも、韓国を現実路線に転換させるきっかけを与えたと思われる。

こうして、国籍確認条項に関しては、韓国がさほど執着しない姿勢に転換したため、明記しない方向で日韓の合意がなされる可能性が高まったが、国籍証明書の要件化に関しては、韓国がそれに難色を示し始めたことに伴い、双方の主張がそっくり入れ替わる形で対立が継続することになった。しかもこれは永住権申請数の伸びに直結する問題だったため、韓国側も簡単に譲歩はできなかった。

2) 国籍証明をめぐる攻防

第5次会談は本格的な妥協に向けた協議に入る前に、1961年5月、軍事クーデターで中断した。ただ軍事政権は、5次会談で芽生えた協力の方向性をそのまま引き継ぎ、一層強力に推し進めようとした。日本政府もそれに呼応した結果、1961年10月から第6次会談が始まった。

国籍確認条項は、明記すべきでないという日本側の態度は依然として堅かった。外務省の伊関アジア局長は、すでに会談の開始前、「韓国政府を唯一の正統政府としては扱わない方針」

³⁷ 「在日韓人の法的地位に関する委員会第3回会合の議事要領打合せの件」1960.11.25、北東アジア課、文書番号1147。

³⁸ 「在日韓国人の法的地位問題の交渉の今後の進め方について」1960.12.7、北東アジア課、文書番号1149。

³⁹ 「法的地位問題に関する第5回非公式会議記録」

1961.1.10、北東アジア課、文書番号1109。

⁴⁰ 「法的地位問題に関する第6回非公式会談記録」1961.2.2、北東アジア課、文書番号1110。

⁴¹ 「法的地位問題に関する第8回非公式会談記録」1961.3.23、北東アジア課、文書番号1112。

なので、適当な時期にこれを韓国側に納得させるとの態度を固めていた⁴²。外務省は1962年3月、「国籍確認条項は韓国政府の管轄権範囲の問題と直接抵触」するので「韓国政府をして撤回させる」方針を再確認した⁴³。韓国側も第5次会談の時と同じく、この条項の明記にはさほど執着しなかった。また第6次から最終合意に至る第7次会談の過程では、子孫のどの世代まで永住権を与えるかという問題に討議が集中したため国籍条項問題はほとんど議論できず、最後の段階で韓国側が削除に同意して決着した。

これに対して、国籍証明書の添付問題は最後まで対立が解けず、交渉が難航した。

韓国外務部は、交渉開始直前に交渉団に送った訓令第一号で、法的地位協定の関係条項によって永住権を申請するとの趣旨を申請書に明記しておくという新たな方式を提示した⁴⁴。韓国政府がすべての在日朝鮮人を韓国国民とみなしている以上、その政府が締結した協定の条項に従って申請するという行為それ自体が、自動的に韓国国民の証になるという論理だ。これは、韓国領事館に足を運んで国籍証明書を取得する負担をなくすことで、申請者を増やそうという苦肉の策である。この提案を受けた日本側が、総連幹部が申請した場合でも許可していいのかと聞くと、韓国側は、思想の違いがあっても韓

国国民なので永住権を与えねばならないと答えた⁴⁵。

韓国はさらに、1963年2月に開かれた交渉の席で、いちいち審査せずに、すべての在日朝鮮人に一括して永住権を与えるべきだと大胆な提案をした⁴⁶。永住権申請が伸び悩んで面子がつぶれる結果になるよりも、在日朝鮮人すべてに永住権を与えておき、彼らは日韓の取り決めで永住権を取得したのだからすべて韓国国民だと一方的に宣言するほうが得策だと判断したと思われる。

日本側も1962年末、妥協案を提示した。それは、日本政府が永住権申請をいったん受け付け、その申請者名簿を韓国政府機関に提出し、韓国側がその申請書一枚一枚にすべて押印し、再び日本に送り返すというものだった⁴⁷。この方法なら申請者は韓国領事館に足を運ぶ必要はなく、韓国国民だとの形式も押印によって整えられる。これも一種の迂回方式である。

これに対して韓国側は再び、1964年3月、永住権は申請書の提出だけで許可すべきだが、申請者のうち日本側が国籍が不明だと判定した者に限り、その国籍が証明されるよう韓国政府が協力するという方式を提案した⁴⁸。これは日本の提案に若干歩み寄った内容だといえる。

こうして、いかなる方法であれ国籍確認の手

⁴² 「第6次日韓会談再開に臨む日本側代表打合せ会議概要」1961.10.17、北東アジア課、文書番号1418。

⁴³ 「在日韓国人の法的地位に関する委員会の今後の進め方について（試案）」1962.9.1、北東アジア課、文書番号1575。

⁴⁴ 「제6차한일회담 진행 방법 (제6차한일회담 정부 훈령 제1호)」1961.10.17、外務部長官→第6次韓日会談首席代表、의정 (아) 第118『제6차한일회담, 본회의 회의록 및 종합보고 1961-62.2』分類番号723.1JA、登録番号726。

⁴⁵ 「日韓予備交渉法的地位関係会合第3回会合」1962.10.16、北東アジア課、文書番号669。

⁴⁶ 「日韓予備交渉法的地位関係会合第19回会合」1963.2.28、北東アジア課、文書番号672。

⁴⁷ 日本がこの方法を初めて示唆したのは1962年12月7

日の法的地位委員会だった。（「日韓予備交渉法的地位関係会合第9回会合」1962.12.7、北東アジア課、文書番号670；駐日大使→外務部長官 1962.12.7、JW-12114、『제6차 한일회담, 재일한인의 법적지위 관계 회의, 1961.10-64.3』分類番号723.1JA、登録番号724（以下『제6차회담 법적지위』と略する）。その後1962年12月11日の法的地位委員会（駐日大使→外務部長官、1962.12.11、JW-12195、『제6차회담 법적지위』）、1963年2月28日の法的地位委員会（「日韓予備交渉法的地位関係会合第19回会合」1963.2.28、北東アジア課、文書番号672）でも日本側はこの方式を韓国側に提示した。

⁴⁸ 「법적지위 문제에 관한 훈령」1964.3.16、外務部長官→駐日大使、외아복722-168、『속개 제6차 한일회담 [재일한인] 법적지위위원회 회의록, 1-3차, 1964.4.22-5.14』分類番号723.1JA、登録番号757。

続きを導入しようとする日本と、それを回避しようとする韓国との間で、さまざまな迂回方式をめぐる綱引きが会談の最終段階まで続いた。

3) 日本政府の内部論争

日本が国籍証明の手続きを協定に盛り込もうと韓国を説得する中、それに異議をとなえる動きが日本政府内で表面化した。1963年1月11日、法務省と外務省の内部協議の席で、交渉委員の一人である法務省の平賀民事局長が、国籍証明の手続きはすべて省略し、在日朝鮮人すべてに一律永住権を付与すべきだと主張したのである。外務省と入管は、韓国国民だけを対象とする日韓協定で北朝鮮支持者の地位まで決定することはできないとただちに反対した⁴⁹。先に見たとおり、1953年に一律付与論を初めて提起したのは入管だったが、今回は民事局の平賀局長が一律付与論の先鋒となり、外務省と入管がそれに反対するという新たな構図が出現した。

民事局は1963年2月8日付で作成した「在日朝鮮人の処遇方針等についての要旨」という文書の中で、一律付与の正当性を次のように説明した。ここには平賀の見解が反映されているとみられる。

- ①平和条約発効で日本国籍を一方的に喪失したという経験は在日朝鮮人に共通したもので、南北朝鮮のうちどちらを支持するのかその政治的立場とは関係なく、全員に同じ処遇を与えなければならない。
- ②万が一差別待遇するなら、南北間の抗争を惹起し治安上望ましくない。
- ③韓国の国籍証明書を条件にするとそのような南北間の分裂を惹起する。

④そのような一律的な永住権付与は、韓国の要求とは関係なく日本政府が国内措置で独自に実施することができる⁵⁰。

この4つの理由のうち、注目されるのは一番目だ。1951年の予備会談開始直後、当時の交渉委員だった田中が、在日朝鮮人に特別な法的地位を保障するのは彼らが本人の意思とは関係なく平和条約発効と同時に一方的に日本国籍を喪失したことに対する配慮だという「一時的転換措置」の論理を構築したことはすでに見たが、平賀はここで、その論理を援用している。つまり、一方的な日本国籍喪失は政治的立場に関係なくすべての朝鮮人が被った経験である以上、国籍の証明を強要して差別待遇をもたらすことは自らの主張と矛盾するというのである。この論理は50年代に一律付与論を唱えた鈴木入管局長の主張にもすでに現れていたが、民事局（と平賀）はそれをさらに整理した形で提出したといえることができる。

差別待遇をすると南北間の分裂と抗争をもらたして望ましくないという第二と第三の理由、さらに日本が国内措置で一括して永住権を付与すればよいという第四の提案も、すでに50年代前半に入管が提起していた内容を踏襲したものだ。差別待遇がもたらす治安悪化への警戒心もやはり、日本政府内部に一貫して流れていたとみることができる。

これに対して入管は、南北朝鮮の対立が固定化し、韓国を支持しない朝鮮人が存在する以上、協定の対象はあくまでも韓国国民であり、それを国籍証明書その他の方法で確認しなければならないと反論した。そして協定永住権を申請しない人に対しては、実質的に差別にならない待

⁴⁹「在日韓国人の法的地位問題に関する法務、外務両省4局長会議の討議概要」1963.1.11、東アジア課、文書番号1581。なお、平賀は日韓交渉の全過程に交渉委員として関与した唯一の人物であり、国籍法の権威とし

て法務省内でも強い影響力を持っていた。

⁵⁰「在日朝鮮人の処遇方針等について要旨（省議資料）」1963.2.8、民事局印、文書番号1582。

遇を国内立法で講究するほかないが、将来日本社会に同化する可能性が高い在日韓国国民とは異なり、「北朝鮮系在日朝鮮人は事ごとに日本政府の政策を誹謗干渉し、いわゆる望ましくない外国人であり、将来同化可能性も極めて疑わしく、国内治安の痛になるおそれ」があるので、当分はその推移を見ながら処理を決めざるを得ないとの方針を確認した⁵¹。かつて一律付与論を唱えた入管の姿はここにはない。

外務省条約局も7月19日付「在日韓人および台湾人の国籍および処遇に対する基本的な態度」という文書で、協定永住権を申請しない人には一方的な国内措置で協定永住権者と同じ待遇を保障することは可能であるとしながらも、個別審査なしの一括付与は外国人管理行政上望ましくなく、日韓協定はあくまでも韓国政府がその韓国国籍を証明した人だけを対象にせねばならないとして、民事局の一括付与案に反対した⁵²。

こうして入管も外務省も民事局の主張に冷淡な反応を示したが、協定永住権を取得しない人には日本の独自判断で実質的に同じ待遇を与える方法もあるとの認識を示した点は注目される。同じ歴史的経験を持つ人たちを差別待遇してはいけないという平賀の論理が説得力を持っていたため、何等かの弁明が必要だと感じたのだろう。

当時日本政府内の交渉関係者は平賀の主張を「一視同仁説」と呼んだ。そして法務省内で平賀の案が検討された結果、①在日朝鮮人すべてに個別審査なしに永住権を一括付与することは、

韓国政府が朝鮮半島全体を支配する政府ではないという考えと矛盾し、理論的にはやはり白紙部分が残っていなければならない。②日韓協定は永住権付与という権利付与の側面だけでなく、強制退去された人を韓国政府が引き取る義務の側面も含まれているので「一視同仁説」は困る、という理由で平賀の主張は退けられた⁵³。

最後には当時の賀屋法相が平賀と小川入国管理局長を呼び、双方の意見を聴取したうえで、入管の意見を採用することを決めた⁵⁴。法相が両局長を呼んで決断を下したということは、平賀の意見が無視できない影響力を持っていたことを物語る。

平賀はこの結論に強い不満を持っていたようで、日韓外交正常化がなされた2年後の1967年に発表した「朝鮮人の国籍」という論稿で、永住許可を申請した人だけに有利な地位を与えることによって朝鮮人の間に差別を設定することは正義と人道に背くだけでなく、南北の対立抗争を煽る結果になると指摘しながら、「なぜ長い間日本に居住する朝鮮人に対して永住権申請を待たずに永住資格を承認し、退去強制などで有利な待遇を与えることにしなかったのか」と政府の対応を批判した⁵⁵。

1965年に最終合意された法的地位協定では、国籍確認条項は入らず、永住権付与の手続きについては、合意議事録に、①申請をする者は旅券ないしはこれに代わる証明書を提示するかあるいは大韓民国国籍を持っているという趣旨の陳述書を提出することにする。②大韓民国政府の権限ある当局は、日本国政府の権限ある当局

⁵¹ 「日韓交渉と在日朝鮮人の取扱いについて」1963.1.31、省議資料補足説明、入管局、文書番号1582。入管は協定永住権を申請しない人にはとりあえず入管令上の永住権を与える案も考えていた。（「(省議資料) 在日韓国人の法的地位に関する問題点」1963.1.31、入国管理局、文書番号1582）

⁵² 「在日韓人及び台湾人の国籍及び処遇についての基本的態度」1963.7.19、条規、文書番号1586。

⁵³ 鶴田剛事務官「在日韓国人の法的地位に関する交渉についての所感」、『日韓外交正常化交渉の記録』第1編Ⅸ、295～297項。

⁵⁴ 「日韓会談における法的地位交渉の回顧—平賀元法務省民事局長に聞く—」、『日韓外交正常化交渉の記録』第1編Ⅸ、295項。

⁵⁵ 平賀健太「朝鮮人の国籍」、『民事研修』117号、1967.1。

が文書で照会する場合、文書で回答することにする、と規定された。

申請時に提出しなければならない書類は「旅券ないしはこれに代わる証明書」あるいは「大韓民国国籍を持っているという趣旨の陳述書」という二つが規定された。このうち本人の陳述書を国籍証明の書類として認めたことは、国籍証明書や旅券を取得する負担を事実上なくすものであり、韓国側の要請を考慮に入れたものとみることができる。

本人の陳述書は国籍証明の証拠としては韓国政府機関が発行する国籍証明書や旅券に比べて公信力が明らかに低いが、日本政府にとっては、永住権申請者が「韓国国民」であるとの形式を整えることが重要だった。交渉の過程で日本は国籍証明書が「形式的なもの」だと述べたことがあるが⁵⁶、これはまさにそのような日本の意図を示している。言い換えれば、申請者が本当に韓国国籍所有者であるかを客観的に識別するというより、客観的証拠が弱くても、本人が韓国国民だと自認してくれればいいというのが日本政府の考えだったのである。

5. おわりに

日韓会談は南北分断国家のうち韓国だけを相手にして行われたが、在日朝鮮人社会では大衆的基盤という点で総連が民団より優勢だった。交渉の形式と現実との間のこのようなねじれは、北朝鮮支持者の法的地位をどう処理するのかという問いをつねに交渉にまわりつかせることになった。永住許可の対象を韓国国民に限定すべきか否かが争点となり、韓国の国籍証明書を永住権付与の要件にすべきか否かをめぐって意見が対立したのは、まさにこのねじれがもたらした現象であった。しかもこの問題に対する日韓両国の態度は、時々の情勢認識と利害計算によって変化した。とりわけ日本政府内では、各部署の方針の変化がやや複雑な経緯をたどった。その推移を整理したのが下の表である。

連合軍の占領下で行われた予備～第1次会談は、在日朝鮮人をすべて韓国国民とみなす韓国政府の立場を前提に交渉せよというGHQの斡旋が重しとなり、北朝鮮支持者が永住権申請をしなかった場合の対策を考えないまま交渉を進めることができた。その結果、在日朝鮮人はす

表 国籍条項と国籍証明書に関する日本政府内各部署の方針推移

会談時期	外務省		法務省			
			入国管理局		民事局	
	国籍条項	国籍証明書	国籍条項	国籍証明書	国籍条項	国籍証明書
初期（予備～第1次会談）	○	○	○	○	○	○
中期（第2～4次会談）	×	不明	○→× (途中で態度を 変更)	×	不明	不明
後期（第5～7次会談）	×	○	×	○	不明	×

※ ○は国籍確認条項の明記と国籍証明書の条件化に賛成、×は反対を表す。

⁵⁶ 「제 7 차 전면회담 법적지위위원회 제38차 회의록」 1965.6.7、韓日会談首席代表→外務部長官、주일 정 722-187、『제 7 차 한일회담 법적지위위원회 회의록』

및 훈령, 1964-65、전 2 권 (V.2 제25-40차, 1965.4.21-6.15)』分類番号723.1JA、登録番号1458。

べて韓国国民であるという国籍確認条項を明記し、韓国の国籍証明書を添付して申請すれば無条件永住許可を与えるという内容で比較的順調に合意がなされ、わずか六か月余りで最初の法的地位協定案が作成された。

しかし平和条約発効で日本が主権を回復し、会談が純粋な二国間交渉として再開されるや、蓋をしておいた形式と現実の矛盾が一举に表面化した。

日本政府は外務省主導で、韓国の統治権が北朝鮮に及んでいない現実を認める方向に舵を切り、国籍確認条項を削除する方針へと転換した。韓国の統治権が及んでいない北朝鮮という国が厳然として存在する以上、北朝鮮支持者まで一方的に韓国国民と規定することはできないと判断したのである。入管は当初、この外務省方針に反対した。退去された朝鮮人の引き取りを拒否した韓国政府を圧迫し、その態度を改めさせるためには、国籍条項の存在が有用だと判断したからである。しかし50年代後半になると、もはや北朝鮮の存在を無視できない情勢となり、入管は外務省の方針に同意した。

こうして国籍確認条項に関する限り、協定には明記しないという方針が日本政府の中で確立され、以後、日本はこの方針を曲げることはなかった。

一方、国籍証明書の添付問題も日本政府内で再検討の対象となったが、これは意見の統一までかなりの紆余曲折があった。この問題に関して、日本政府内の意見は二つに分かれた。

一つは、韓国と締結する法的地位協定の対象はあくまで韓国国民でなければならず、したがって永住権申請者が韓国国民であることを識別するために国籍証明書の提出は必須だとの主張である。これは北朝鮮の存在を視野に入れ、法的地位協定の性格を名実ともに韓国国民を対象としたものとして一貫させようとした外務省が主導した考えであった。

もう一つは、在留資格の分裂をもたらす国籍証明書の要件化は避け、在日朝鮮人すべてに一律永住権を付与すべきだという考えである。これは治安の観点から問題を眺める点に特徴がある。北朝鮮支持者を差別待遇する結果になれば、南と北の支持者間の争いを激化させ、日本政府に対する総連と革新勢力の攻勢に油を注ぐ格好となるので、避けるべきだという発想である。

のみならず、そのような差別待遇は理に合わないものであり、人道上も問題があるという原則的な立場から、一律付与を推す声も根強かった。在日朝鮮人に優遇された地位を与えるのは一方的に日本国籍を喪失したことに対する配慮である以上、南北朝鮮のどちらを支持するかで法的地位に差別を持ち込むようなやり方は望ましくない、というのがこの主張を支える論理だった。

一方的な国籍喪失に対する配慮という考えは、1951年の予備会談に際して日本側が提起したものであり、その後、子子孫孫まで永住権を求める韓国の主張を退ける根拠として日本が持ち出す常套句となっていた。それが韓国国民だけに永住権を与えることの妥当性が争われる局面では、一律付与論の正当性を論拠づける論理として機能する結果になったのである。

永住権を一律かつ一括して付与すべきだとの主張は、最初に入管、その後、法務省民事局によって提起された。

入管は日韓関係が険悪だった1950年代、外国人登録だけを要件に純粋な国内措置としてすべての在日朝鮮人に永住権を与えるべきだと主張した。差別待遇を持ち込むと南北の抗争を激化させ治安の面で好ましくないというのがその理由だったが、差別待遇は人道に反するという鈴木入管局長の意向が反映していたのは間違いない。ただ入管は1960年代に入ると、永住権の付与対象は韓国民だけだという外務省の見解に同意したのみならず、差別待遇をむしろ北朝鮮支

持者を管理する道具として活用しようとするなど、態度を大きく変えた。こうして、一律付与論はいったん姿を消した。

ところが、国籍証明書の添付を義務化するよう日本が韓国を説得していた交渉の終盤、今度は平賀民事局長が一律付与論を強く主張し、日本政府内の意見が再び二つに割れた。最終的に平賀の意見は退けられたが、一律付与論が再び勢いを盛り返したのは、歴史的背景を同じくする人たちの在留資格が分裂するのは好ましくないとの論理が、無視できない正論を含んでいたからだろう。

一方、韓国側の交渉方針も交渉途中に変化した。李政権まで韓国は国籍条項を明記し国籍証明書を永住権許可の要件にするという方針を堅持していた。しかし李政権崩壊後、妥結を急ぐ過程で、この二つの主張を引っ込めた。特に第6次会談が進行中の1963年、韓国側は、国籍証明書なしに一括してすべての在日朝鮮人に永住

権を与えるべきだと主張するに至った。国籍証明書を要件にすると永住権申請が伸び悩むとの現実的な判断をしたのである。その結果、韓国が国籍証明書不要論を唱え、日本がその必要性を強調するという一見奇妙な構図が出来上がった。

最終的に、協定の対象は韓国民でなければならぬとする外務省の外交の論理と、差別待遇を北朝鮮支持勢力の識別手段として利用するのを得策と判断するに至った入管の治安優先の発想が結びつく形で、韓国国籍の確認手続きが協定の中に明記された。しかし交渉の過程では、一律かつ一括して永住権を与えるべきだとの主張が、無視できない勢いを持って日韓双方から断続的に提起されていたのであり、最終的な協定の内容は、これら一律付与論との論争を経て採択されたものだった。こうしてみると、在留資格の分裂を回避できるもう一つの可能性が、法的地位交渉の中には存在していたことができる。