

『日本外交文書』論評

『日本外交文書 日華平和条約』の採録文書について

波多野 澄雄

井上 正也

富塚 一彦

富塚（『日本外交文書』編纂室長） 外務省では二〇二〇年二月、『日本外交文書 日華平和条約』を刊行しました。本日は、その採録文書の中から興味深い文書を取りあげ、歴史的視点から検討を試みたいと思います。議論は原則として採録順に時系列で進めていき、最終的には、この日華平和条約交渉を現在の視点でどのように理解すべきか、そこに近づくような議論をしたいと思っています。その検討に先立ちまして、まずは議論の導入としてこの条約交渉についてどのようなイメージをお持ちなのかをお話しいただいて、論点を提示していただきたいのですが、まずは波多野先生、いかがでしょうか。

はじめに — 全体としての印象 —

波多野（『日本外交文書』編纂委員長） 改めて私が申し上げることも

ないのですけれども、一九五一年六月にアメリカとイギリスの間にサンフランシスコ平和条約（以下、対日平和条約）の最終的な素案が固まって、そのときに北京の中華人民共和国政府と台湾の国民政府、この二つの政権のうち、そのいずれと講和を結ぶかは日本の選択に一応委ねられた形になったわけです。

もちろん、アメリカがそこで期待したのは国民政府との講和でしたけれども、しかし、対日平和条約が九月に調印を終えて、あとは批准を待つだけになったのちも、吉田総理は国会あるいはいろいろなところで発言をして、必ずしも明示的に台湾を選ぶとは言わなかったのです。曖昧なところに終始して、例えば国民政府を承認するというような保証をダレスに対して与えたことはかつてありませんなどと国会で述べたりしたことで、アメリカも不安になってきま



波多野 澄雄 委員長

した。

アメリカは日華平和条約を日本が国民政府との間で結ぶことを一応批准の条件にしていましたので、吉田さんの発言に不安をおぼえ、そこでダレスは吉田に国民政府との講和条約を結ぶことを確約させようとして吉田書簡とい

うものを出させるということになるわけです。ダレスがこの吉田書簡を要求したのは五一年一二月で、公表されたのが翌年一月です。そしてアメリカ議会が対日平和条約を批准したのが三月二二日で、その後、日華平和条約が四月末にちょうど対日平和条約の発効とともに結ばれるという経過になるわけです。

全体の流れはそういうことだと思ふのですが、私も全部目を通してはいるわけではないのですが、今までの研究を参照して、全体としての印象を初めにちよつと申し上げておきます。まず、この外交文書の最後のほうに実務協定交渉がありますね。この平和条約後の航空、漁業、通商といった問題を採録していることが特徴的です。これはまた後で議論になると思うのですが、実務的な交渉をやめるのですけれども、結局まとまったものはなかったということになってしまふ。実務協定が結ばれなくても台湾とのいろいろな実務の問題が滞ることはなかったのですが、その後の台湾との関係を考えると、この実務協定交渉は極めて重要だったということが分かつ

たというのが一つですね。

それから、目新しい史料として「日華条約交渉日誌」という史料が各項目の末尾に分割して挿入されていて、全体の交渉の流れに沿っているのです。交渉の流れがよく分かるようになったということが二点目です。そしてもう一つは、この交渉における国民政府の立場が比較的よく分かるというのが三点目です。

始めにちよつといろいろなことを言つて申し訳ないのですが、この交渉の全体を担当しておられた後宮虎郎さん、当時、アジア局第二課長だったのですが、今回の『日本外交文書』には採録されていませんが、彼の講演録が公開されています。それを見ますと日本側から見て国民政府が非常に「落ち目」のときだったと述べています（外務省記録B.4.123-1「日華平和条約関係一件 調書「日華条約交渉」関係」に所収）。

つまり、国民政府は国共内戦に敗れて、台湾に逃避した形になったわけで、日本側から見ると国際的な地位は非常に低くなつて落ち目だというのですが、その「落ち目」に付け込んで日本側が押し切ろうとしてしまったと、それが最初の日本側の態度だったと書いているのです。けれども、押し付けければ何とかなるだろうという考え、それは甘かったというようなことを書いていらつしやる。国民政府は確かに落ち目ではあったのですけれども、やはり国連の加盟国であったし、そして、常任理事国でもあった。つまり主要な連合国の一つということを意味するのです。だから、そういう国民政府の立

場からは必ずしも落ち目であったから押されつ放しだったかという
とそうでもないということが分かったということですね。

国民政府が主張していたことは、細かいことはともかくとして、
やはり連合国の一員としての立場を堅持したいということだったわ
けです。条約上でそれを表したいというのがよく分かってきた。も
う一つは、国民政府は中国を代表する正統政府だということを主張
したいということが二つ目です。大陸で日本と実際に戦ったのは国
民政府でしたし、戦勝国でもあった。中国を代表する国民政府とし
ての平和条約、つまり、戦争終了から平和条約へという流れを代表
していると言張したいということでした。ですから、それなりに賠
償も要求するというようなことを国民政府は考えて交渉に臨んだ。
結構強硬な態度でこれらの原則を貫こうとしていたのです。

それに対して日本は当初、平和条約という名称は困ると反論しま
す。戦争状態を終結するのはいいのだけれども、平和条約を結んで
しまうと大陸全般に条約の効果が及ぶということで、そこは避けた
い。現実には大陸を支配する共産党政府があるし、将来のことを考え
るとそこまでは踏み込みたくないというのが当初の考えでした。つ
まり台湾という一地方政権との間の条約なのだと考えていた。それ
が段々と変わっていった、最終的には平和条約であることを認めて
いくという流れがあるのです。日華平和条約については、取りあえ
ずそんな印象です。

冨塚 では次に井上先生、いかがでしょうか。

井上（成蹊大学教授） 今回、この日華平和条約の『日本外交文書』
を読んで面白いと感じたのは、台湾と澎湖諸島を支配する国民政府
を、中国を代表する政権と見なすのか、それとも、その地域だけを
支配している地方政権と見なすのかをめぐる外交当局者の葛藤がう
かがえる点です。日華平和条約は不思議な条約であり、日本政府が
交渉開始前に考えていたものと、交渉の結果できあがった条約の内
容にはずいぶん開きがあります。当事者も混乱しながら交渉してい
たというのが大きな特徴なのではないかと思います。

波多野先生のお話と重複しますが、「二つの中国」が併存してい
る中で、アメリカは吉田書簡を作って、それを日本側に示すことで
国民政府との間で二国間条約を結ぶように指示するわけです。当時
の国際情勢下で、日本が中華人民共和国政府を承認するという選択
は考えられなかった。しかし、それでは国民政府を、中国の代表政
府として承認するかどうかをめぐるのは、外務省内でもいろいろな
意見があり、条約の性質をはっきりさせないまま交渉に入ってし
まった。その辺りからたらされた混乱が今回の外交文書からよく
分かります。

国民政府は、中国を代表する政府なのか、それとも台湾、澎湖諸
島を支配する地方政権なのかという問題は、日華平和条約交渉での
多くの争点に関わっています。例えば、交渉の最初で「平和条約」
という名称を使うか否かをめぐって争点になり、後には戦争賠償問
題が登場してくる。今回、交渉の大きな争点であったことを気づか



井上 正也 教授

されたのは、満州国や汪兆銘政権といった協力政権が持っていた資産の取り扱いです。日本国内にあったこれらの資産をどう扱うのかは、日本が国民政府を中国の代表政府と認めるか否かという争点と密接に関わってきます。

日本側は、当初できるだけそのような要素を落としたシンプルな条約にしたかったですけれども、結果として交渉でその点を貫けなかった。当時の外交当局者が、条約の性質をめぐって悩みながら交渉していた模様がよく分かります。

もう一つ、交渉全体の大きな構図の話になりますが、国民政府はこの条約で「名」を取り、日本側は賠償放棄などで具体的な「実」を取ったと言えるのではないのでしょうか。つまり、落ち目であった国民政府は、何としても中国の正統政権であるという体裁を整えた条約をつくりたかった。サンフランシスコ平和条約に準じた条約を結びたい考えがあつて、日本側も交渉の中でそれを徐々に認めていき、その中で国民政府側から「実」を引き出していく構図があつたと思います。

冨塚 私からは編者の立場で全体的な話をさせていただきたいと思えます。この本は全部で三三〇文書、本文が六二七ページとなっております。実は当初、編纂の過程では、わずか二か月ちょつとの交渉で、電報も限られており、こんなに大部のものを作るという想定をして

いませんでした。むしろもっと少し薄いものになるので、ほかの問題とセットにしないと一冊が成立しないのではないのかと心配していました。それが編纂を進めていく中で、だんだんにボリュームが増していったのです。

そのポイントは二つぐらいあつて、一つは、交渉の中で新しい条約案が出されるたびにすべてを採録するというやり方をとったことです。井上先生もお話になったように、交渉上のポイントがいくつあつて、例えば賠償であるとか協力政権の問題もそうですけれども、条文がどこでどうなつてどちらがどう譲歩したのかが条文を細かく追わないと分からないのです。合意した箇所はその後変わりますが、少しくどいとは思つたのですが、少なくとも英文案だけは全文をきちんと時系列で採録するという形を取った。そのことがボリュームの大きくなった一つの理由です。

そしてもう一つの理由は、最後の項目として、実務協定交渉について関係文書を採録したこと。この項目は、日華平和条約の交渉が終わった後の時期がほとんどです。この時期を採録対象に含めたのには二つの狙いがありました。一つは条約交渉の中で、通商、航空連絡、漁業などの実務的な事項は短い時間ではまとめることができず、条約発効後に交渉することになったわけですが、実際にどのように決着したのかを採録しておこうと考えました。これらの実務協定交渉は最終的にはほとんどまとまらなかったのですが、日本側で特に重視していた拿捕漁船の返還問題なども日本が交渉開始を

求めても国民政府側は回答すらしめないという態度でしたから、結局、そこを詰めていたら交渉は妥結しなかったわけです。この点を明らかにしておきたかったということです。

一方で、この実務協定交渉では、日本と国民政府の立場がよく見えてくるという面もあります。つまり占領下では、国民政府はいわゆる戦勝国で連合国の一員なわけです。例えば一九五〇年に成立した貿易・支払取極の交渉は、GHQと国民政府が話し合って、日本はおブザーバーの立ち位置で、最終的に国民政府側に有利な内容になるのです。国民政府が台湾に逃げ込んだ後ですから、アメリカとしてはこの政権を支援していく必要があります。つまり経済的に生かしていくには国民政府に有利な通商協定が必要で、日本側もそれを受け容れたわけです。この貿易・支払取極が日華平和条約の発効後にどうなっていくのかというと、今度は日本の方が、平和条約が発効したのだから両国は対等な立場でなければならぬと要求するのです。例えば砂糖やバナナをどんどん買いたまないと台湾の経済が厳しいという問題があつて、そこは協力するけれども、原則的な立場は対等なのだという押し返しを交渉の中で展開します。特に海運は当初のシェアが台湾側十割だったのを五分五分へと持つて行くのです。つまり日華平和条約交渉はその端境期にあつて、戦勝国であつた国民政府から対等な関係へと変わっていく、それを理解させていく交渉でもあつたといえるかもしれません。実務協定交渉の関係文書には条約発効後における両者の立場の変化が如実に表れて

いますので、この項目を設定したわけです。その結果としてボリュームの厚いものになったということです。

ではこの先は、時系列で各論に入っていきたいと思います。まずは吉田書簡のあたりから話を進めていただきたいと思いますのですけれども、いかがでしょうか。

一 「吉田書簡」

波多野 吉田書簡はアメリカ側が作つて、それを日本側が提出した。原案はアメリカが用意してきたということが分かってきました。それと、やはり吉田書簡は日華平和条約交渉において解釈をめぐる非常に重要な引照基準だったということが分かります。吉田書簡をどのように解釈するかという点で、日本側の解釈は一貫しているのですが、どうも国民政府の解釈は自分の都合のいいように解釈をするような場面が時々あつて、なるほどと思いました。

例えば国民政府は、中共とは条約を結ばないと吉田書簡にはそう書いてあるではないかと言っていますが、実はそうは書いていないのです。一方、日本側は究極的には中国と全面的な条約をつくるけれども、当面は現実の国民政府が支配する領域と、今後支配下に入るべき領域を対象していると解釈しています。つまりお互いに自分の都合のいいように解釈している、そんな感じがしました。

富塚 この項目の最初の文書、第1文書ですが、関係国の立場がよく

分かって面白いと思います。五一年九月一九日、日本の在外事務所を台北に開設することについて日本から国民政府に要望を出した文書です。当然ですけれども、サンフランシスコで対日平和条約が調印されたのちに、日本はこのカードを切っていくわけですね。

この文書の付記として採録した文書はGHQから日本政府への公信で、台北に日本の在外事務所を誘致したいという国民政府から日本への覚書をGHQが転送してきたものです。この公信の日付は五一年五月二一日で、添付されている国民政府の覚書は同年二月一四日付です。吉田・ダレスの第一次会談で合意が成立したのが二月九日ですから、対日平和条約の骨子について日米が合意した直後に国民政府は台北に日本の事務所を誘致したいと言って、この覚書を出してきたのです。ところが、それをGHQ、すなわちアメリカがずっと握っていて、五月二一日まで出さなかったわけです。

そして、その間に何があったかというと、波多野先生が最初にお話になったイギリスとアメリカとの間で対日平和条約の中国代表をどうするかという議論があつて、四月にダレスが再び来日して、イギリスのスタンスが固いのだという話をする。日本はなるべく早くなるべく多くの国と結びたいと述べて、どちらを選ぶとは言わなかったわけですが、結果として最後は日本に選ばせるという結論になつていく。その途中の五月二一日にアメリカはこの覚書を日本側に渡したのです。そして今度は日本がそれを持つていて、対日平和条約ができあがってはじめて、国民政府の覚書への回

答としてこの第1文書を国民政府に出すのです。各国の立場が時間とともによく分かつて、とても面白いと思いました。それぞれがこんな立場で日華平和条約交渉が始まったと思うのです。

井上 細谷千博先生は『サンフランシスコ講和への道』において、イギリスとアメリカが中国問題をめぐって対立をしていたことから、吉田が等距離外交を模索していたのではないかとこの仮説を示されています。しかし、外務省が作成した「平和条約の締結に関する調書」が公開されて、わかつてきたのは、日本側の本音は、等距離外交といった戦略的な考えよりも、とにかくアメリカとイギリスにけんかされると日本の講和にとって不利になるのでやめてもらいたいという点であった。「二人の主人を同時に満足させることは難しい」という吉田の言葉があつたと思いますけれども、外務省としても、中国問題に関してはとにかく将来の選択の余地を残しておきたいというのが強く出ていたと思うのです。

それがダレスの吉田書簡によつて国民政府の承認という方向が固まっていく。ただし、さすがのダレスの方も台湾の国民政府が全中国の代表だとみなすのは無理があると感じたので、この適用範囲に制限をつけて、有名な「中華民国に關しては、中華民國国民政府の支配下に現にあり又は今後入るべきすべての領域に適用がある」という表現を日本側に提案してきたわけですね。

富塚 吉田総理は国会での答弁で、国民政府を必ずしも中国の代表と認めているわけではないとか、中共との関係は切れていないという

趣旨を述べていますね。

井上 当時の世論は対中貿易の再開を求める声が強かったわけですね。マーケットの将来性でいえば、台湾と中国大陆では全然規模が違うわけで当たり前ですけれども、やはり対中貿易の可能性を残したいというのが吉田の中に強くあったのではないかと思います。というのも、吉田書簡を提示された時に、吉田はダレスに中国逆浸透という構想を説いています。これは要するに、中国人には共産主義が根づかないだろうから、どんどん貿易をして、人を送り込んで反共運動を手助けし、やがて内部から転覆させてしまえというものです。戦前の中国大陆に在勤した経験から、吉田は半分くらい真剣にそういうことを考えていたと私は思うのです。ただ、残り半分くらいは逆浸透という論理を表に立てることで、対中貿易や交流を続けたかったのではないかと思います。

二 河田全権の派遣

富塚 吉田書簡が公表されると、いよいよ日本側が河田烈全権を送り込んでいくわけですが、こちら辺の台湾側とのやり取りについてはどのようにお考えでしょうか。

波多野 河田は吉田の昔の知り合いだったのですかね。確かそういうものを見たことがあるのですけれども。ただ、なぜ河田だったかということは、単に知り合いだったというだけでは分からない。どう

も任命される経緯が分からないですね。河田自身が書いたものを見ても分からない。

井上 河田は大蔵官僚出身で、戦争末期に台湾で国策会社（台湾拓殖会社）の社長をしていました。その経歴だけで河田が任命されたのは、最初の段階であまり政治色を出したくなかったためだと思います。国民政府は大養健を特使にすることを要望しているのですけれども、日本側が河田を指名したため、国民政府側はがっかりしています。

波多野 河田は国民政府には全然知られていなかったのでしょうかね。

井上 恐らくそうでしょう。大養に比べても知名度は低かったですし、戦前に日華交渉に関わった人でもなかったと思います。全責任を持つて交渉をまとめるには権威が足りないのだけれども、かといって唯々諸々と政府に従うほどの小物でもない。ポジシヨンのにも難しい人ですね。ただ、外交交渉のプロでもないにも関わらず、条約の性質すら定まらない中で交渉に入らされたのは同情の余地があると思います。

富塚 外交的な経験もほとんどなかったでしょうから、確かにこの人選は不思議な感じがしますね。ただしその割には粘り強い交渉をしているという印象はありますが。

井上 交渉開始前の採録文書を見ると、将来の中国大陆との関係に悪影響を及ぼすようなことは避けたいという姿勢が強く出ています。第12文書の条約局第三課が作成した「国府の地位について」と

いう文書では、台湾の国民政府との間で条約関係に入っても、中国大陆の政權に事実上の承認を与えることは可能であると言っています。事実上の承認とは定義が難しい言葉ですけれども、中国大陆との関係を視野に入れていたのは明らかです。

また、アジア局第二課が作成した第一次訓令案が第60文書の付記一にあります、これを見ても中共側に無用な刺激を与えるようなオーバー・コミットメントは控えよという指示がありますので、とにかく政治色を出したくないというのが、交渉開始時点の日本政府の姿勢に色濃く出ていると思います。

富塚 第60文書の「河田全権に対する訓令」で気になる点は、経済協力に関する部分で台北ではアメリカのMSA機関と密接に接触してその意向を打診するように指示しているところです。つまり交渉の当初から、中国を支援しているアメリカの機関に対して十分に配慮して交渉するように言っているのです。ここからアメリカを意識した日本の立場が見えてくるように思います。

波多野 確かに日本は、全体的にアメリカの意向を横目でみながら交渉にあたっている、という印象です。

井上 第一次訓令案には、賠償問題については日本が賠償義務を原則的にだけでも認めれば、後日、在台湾日本財産の処理問題の交渉に影響を及ぼすから注意するようにとあり、賠償問題をそもそも持ち出すことを想定していなかったことが分かります。台湾の地方政權との交渉を前提にすれば、サンフランシスコ平和条約で決められた

賠償問題には関わる必要がない立場を取っていたのだと思います。

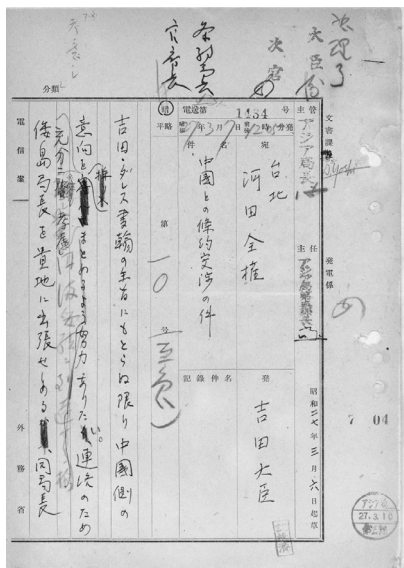
波多野 そうですね。台湾だけと交渉すれば大陸の賠償問題は生まれにくいわけですね。

井上 この在台湾日本財産というのは、日韓交渉で大きな争点になった逆請求権にあたるものですね。

波多野 台湾における日本財産の問題は、韓国の請求権の問題と同じなのですけれども、それが日本側の一連の文書にはないですね。日本側では、台湾における日本財産の処理に関する研究は少ないですね。台湾側はいっぱいありますが。

井上 そうですね。この辺りは従来、あまり着目されてこなかった点だと思います。

富塚 河田全権の派遣をめぐっては、平和条約と明示した交渉権限を全権が有しているか否かの点に国民政府が強くこだわります。その点を明確にした文書の提出を求め、最後には河田の全権委任状に文書を添付するよう要求します。これを聞いて吉田総理は激怒したようです。第58文書は倭島英二アジア局長から台北の木村四郎七事務所長への訓令電報ですが、「当方最上層部の陰悪なる雲行き」という表現が使われていて、木村所長に以後は対応に十分留意するよう命じています。つまり吉田は、昭和天皇の裁可が済んでいる全権委任状に付属文書をつけることに、木村所長が同意まではしていませんが、国民政府側の要求に対して押し返さなかったことを怒っていたのではないかと思います。



吉田外相発河田全権宛

電報第 10 号 (第 82 文書)

岡崎国務大臣の決裁に対し、吉田総
理兼外相の決裁は「了」とある。

電報を読むと、吉田総理の怒りは井口貞夫外務次官や倭島局長が直接聞いたのではなく、西村熊雄条約局長から伝えられたと書いてあります。つまり直接的な指示がなくても条約局長が察知して、それを聞いた次官やアジア局長が対応しているわけです。こちら辺に吉田総理のワンマンな感じや当時の日本側の外交当局の体制が見えてくるように思います。なお、外務大臣は吉田ですが、実質的には岡崎勝男国務大臣がトップで仕切っていました。採録文書の原本を見ると、大臣の決裁箇所には岡崎大臣のサインがあります。あとは井口次官と主管の倭島局長。それから条約局の西村局長が決裁するのが通例のパターンでした。

井上 吉田自身が交渉の細部をどこまで把握していたのか少し分からないところがあります。もつと条約をシンプルにして急いで締結し

ろといった指示を出しているのですが、国民政府の立場を考えるとそれは無理なわけですね。だから、結構姿勢にもぶれがあります。それと何となく見えにくいのが岡崎国務大臣の役割です。岡崎大臣は間に入って何とか交渉をまとめるほうに持っていこうとしているような感じを受けます。

富塚 決裁文書を見ると、吉田総理がサインするのはよほど重要で本当に限られた文書だけです。大抵は総理了承とだけ書かれ、一方で岡崎大臣は必ずサインしていますので、さほど重要ではないものは、総理の耳に入れるとしても岡崎大臣までで決裁していたと思います。それと条約交渉ですので西村条約局長の意見が大きかったように感じられます。実質的に電報を起案して指示を出していたのは倭島アジア局長でした。

井上 交渉のプロセスで執拗に大陸関係事項を落とさせようとするのは、やはり西村局長の意向が大きいのでしょうか。

富塚 そうですね。吉田書簡から一字たりとも変更しないという立場を堅持するのは条約局だと思います。それに比べると、倭島局長は政治的な決着を念頭に置いていたように見えます。

波多野 全権委任状を台北で交付して、そのときに全権の権限に関する文書を実際に渡したのですか。

富塚 素案が残っているので検討したのは事実ですが、全権委任状に付属文書はつけませんでした。ただし、現地に行ってみると一悶着あって、合意文書を作ることになります。第63文書の付記一「同意

「紀録」がそれです。結局、これがないと国民政府は納得しなかったのですね。

波多野 結局、アメリカは仲介してくれたのでしょうか。

富塚 河田全権が東京を発つ直前に日本がアメリカに仲介を依頼して、台北のランキン公使が葉外交部長と会談しました。会談内容は日本側の記録に見当たらないのでわかりませんが、その会談結果を知って河田全権は直ちに飛行機に搭乗しますから、おそらくは円満に解決したのだらうと思います。会談結果を聞いて河田全権が出発することになったという電報には河田自身のサインもあります。日本側では飛行機が飛ぶギリギリまで行くべきかどうか迷っていたようです。こうして台北での条約交渉が始まるわけです。

三 条約交渉の経過

井上 日本側の当初案が六条案で非常にシンプルなものだったのに比べて、国民政府側は対日平和条約に準じた、フルスペックの条約案を提示してきます。それで当然のことながら交渉は難航するわけですね。

波多野 全権団の一員として台北に派遣された後宮アジア局第二課長は、国民政府が対日平和条約の規定に均霑する条項をとっても重視していたと指摘しています。つまり国民政府は、連合国の一員であり、正統な政府なのだという立場にこだわっていたのです。最終的には

日華平和条約第一条になるのですけれども、国民政府の第一次案では第二一条がこの条項でした。国民政府は「キー・プロビジョン」という表現を使っていますが、その後の国民政府の立場を左右するような重要な条項だったということですね。

富塚 日本側ではその条項を「受益規定」と呼んでいました。受益規定を含む全二二条の中国側第一次案は、日本に対して一方的に義務を課す片務的な傾向がありました。戦勝国であり連合国の一員であるという意識が強かった印象です。そこで日本側は、条文は簡潔なものとし、双務的でなければならぬと押し返していくわけです。

井上 日本側は三月一二日、全二三条の日本側第二次案を出します。八日に東京から出張した倭島局長が携行した全一六条の草案が現地で修正されて日本側の新たな案になるのですけれども、最初の六条案と比べてみると、中国の代表政府を相手にした平和条約という色彩が強まっています。

富塚 日本側が三月一日に全六条の第一次案を出したあと、逐条審議が行われました。それが一段落した三月七日、東京から訓令（第82文書）が出て、吉田書簡の趣旨に反しない限りは国民政府側の意向を酌んで円満妥結に努力しなさいとの指示があります。それを受けて河田全権はタイトルについては「平和条約」とすることに同意し、三月一二日に日本側第二次案を提出するという流れになります。日本側から見ると、ここで潮目が変わったような感じがするのですが、どうしてそうだったのかはよく分かりません。

井上 吉田総理から交渉を急ぐようにという指示があつて、それで一気に前に進めることにしたという感じなのでしょう。一方で第二次案を出した翌日の一三日に外務省が作った「日華条約交渉について」という文書（第87文書）を読むと、多少の曲折はあろうけれども、ここ一、二週間内に双方の了解が成立するものと予想されると書いてあつて、この段階で割と樂觀的に見ていますね。

富塚 この文書はアメリカに説明するために作られたものですので、アメリカ側から交渉の促進を迫られたという見方もできますね。

井上 なるほど。これはシーボルド大使に出したものだから、交渉は順調だとはつたりをきかせているのですかね。

富塚 吉田書簡の中には条約締結は「法律的に可能になり次第」という文言がありまして、交渉開始前、これは「（対日）平和条約が発効し次第」調印するという意味だと日本側では考えていました（第18文書）。ですから日本側としてそこまで合意にこぎ着けるかどうかの一つのポイントだったのではないでしょうか。一方で連合国の一員であることを重視している国民政府からすると、対日平和条約発効のタイミングまでに調印するかどうかが大事だったと思われるます。

波多野 ちょうど二月初旬から日韓会談（日韓国交正常化交渉）が行われていまして、こちらの方も対日平和条約の発効前に妥結をめざしていましたが、最初から難航し、早々と早期妥結をあきらめてしまったことから、外務省としては、何とか日華間だけでも平和条約

の発効前に調印したかったと思われます。

井上 対日平和条約の発効前に調印したい国民政府側と、発効後にすればするほど本来は有利になる日本側との結局の落としどころが発効直前だったということですね。

富塚 日本側の第二次案は、賠償の放棄や戦犯条項の削除を求め、受益規定についても対日平和条約の適用で解決するという穏やかな規定に変えるなど、条約の骨子を固めたという意味で交渉の画期となりました。中国側としては予期せぬものが来たという受け止めだったようですが、交渉全体から見ると大きな前進でした。

波多野 最終的に国民政府が賠償請求を撤回したのはいつですか。「蒋介石日記」では蒋介石が賠償をもう取らないと決めたのは三月一日のようです。

富塚 国民政府がそれを最初に言ったのは日本側の史料では三月十九日です。対日平和条約の規定で言えば、役務賠償を放棄したので在華日本資産の処分だけが残りました。三月二一日に国民政府は日本側第二次案を修正した国民政府側第二次案を出します。日本側の提案に応じて賠償放棄などを受け容れるわけですが、一つだけ譲らなかったのが受益規定です。それだけは降りないと言って、この条文を入れてきたのです。

波多野 そうですね。国民政府には、はじめはそれをバーゲンにしようという考えもあったみたいです。しかし蒋介石は、それは別々の問題だと言って、結局、交渉材料にはしなかったということですね。

富塚 双方が歩み寄って三月二五日には合意が成立します。河田全權

は交渉妥結を東京に意見具申しました。ところが東京からは細かい修正の訓令が出されます（第100文書）。この訓令では全権のご苦労は分かるけれども、イギリスとの関係も考慮し、大陸関係事項の扱いに当たっては特に慎重に処理する必要があると、ここで急にイギリスが出てくるのです。確かに問題が大陸のことに関わるということになれば、日英関係にも重要なわけですが、ちょっと唐突な感じがするのです。

波多野 イギリスは大陸の政権を承認しているわけですから、大陸の問題に触れるとやはりイギリスに不愉快な思いをさせるとい、そういう感じなのでしょうね。

富塚 はい。それと対中貿易に対する意識もあるのかなという気もします。うまくイギリスも使いながら修正訓令を出したのかなとも読めるのですけれども。

四 交渉の妥結

井上 役務賠償の放棄を交渉に持ち出した頃から、日本側では台北の交渉団と東京との間に距離感が出てきますね。早くまとめたいたいという台北交渉団に対して、東京はもっと頑張って大陸関係事項を落とせと主張しています。

富塚 東京側には将来中共と国交回復することを想定して、できる限

りその障害を減らしておきたいという気持ちだが、特に西村条約局長あたりにはあったのではないでしょうか。

井上 西村を中心に条約局がとにかく大陸関係を落としたいと主張する一方で、採録文書の第109文書、四月二日に三宅喜二大臣官房審議室参事官が作成したペーパーは非常に面白いですね。法律論と政治論に分けて議論をしているのですけれども、政治論のところで賠償問題のように我が国にとって有利な条件は中国全土に及ぶという建前で条約を結んで既成事実をつくってしまったほうが日本にとって有利なのだという意見が出てくるのですね。おそらく条約交渉開始時にはこういう考えはなかったけれども、向こうが思い切って役務賠償の放棄というカードを切ってきたことで、政治的にはこれを受け入れてもいいのではないかという考えが外務省の中でも出てきたと思います。

ただ、ここで不思議なのは、四月四日に、大陸関係事項を落とした新提案を出してまとめることができるならまとめようという訓令（第112文書）が出されていることです。この訓令では賠償問題を条約から落としても良いという指示が出ています。東京は最初の六条案に近い案をもう一度提示して、そのラインで交渉せよと命じるわけですね。これは交渉方針がぶれているようにも見えます。第二次案で国民政府が歩み寄ってきたにもかかわらず、もう一度、原点に回帰しようとした。これはどういう背景があったのでしょうか。

富塚 この訓令は従来の交渉を継続しつつ、場合によっては新提案を

せよという命令ですので、実際には従来の交渉を継続することになるのですが、新提案を出せば交渉は長引いたでしょうし、場合によっては妥結しないおそれがあったと思うのです。

井上 訓令の発出と同時に倭島局長が台北に派遣されますが、倭島への口頭訓令（第112文書付記）を見る限りでは、東京は交渉が不調に終わることも考えていたように思えます。不調に終わった場合は、倭島は適当に帰ってよい、ただし、河田全権は残すことという方針が示されています。

富塚 この口頭訓令には岡崎大臣の意見として「調印は早いほうがよい」との指示があつて、岡崎大臣は早期妥結に前向きなのが分かります。これを受けて倭島局長は台北に行くわけですから、早期妥結の一方で、不調に終わっても大陸関係は慎重にということと両方を見ているような感じですね。

井上 そうですね。両にらみですね。

富塚 倭島局長が到着したのち、国民政府側は「日本はすぐに調印する気持ちがあるのか」と聞いてきますので、日本側は時間を気にしている相手に対してうまい交渉をしたように見えます。その結果、条約本文はほぼ合意して、付属文書について三つの論点が残りました。一番の問題は日本側が吉田書簡を一字一句変えないと主張して「or」か「and」かをめぐって激論となります。あとは協力政権の財産と在華外交機関の財産処分が論点でした。

波多野 満州国や汪政権の財産問題は大陸事項に関わる重大な問題

だったと思うのですが、互いによく切り抜けたと思いますね。国民政府からすれば政権の正統性に関わる問題ですから。それで議定書や付属文書がたくさん作られることになったわけです。

井上 結局、できあがつた条約の本文だけでは解釈がよく分からないので、付属文書が色々くっついてくる結果になるのですね。「and」と「or」の解釈もお互いが違うことを言っているのに合意したように見えているわけです。

波多野 日華平和条約とその附属文書を、のちの日中共同声明（一九七二年）との関連で、全体として国際法的にどう解釈するかということに挑戦した論文があるのですけれども、法律論と政治論がからまって、なかなか難しい、欧米起源の国際法では整合的な説明は困難である、といった論文もあるくらいです。

五 総括―日華平和条約とは何だったのか―

井上 日華平和条約とは結局何だったのかを考えるとときに、この条約を調印した後の国会審議のプロセスを見ることは重要だと思えます。なぜなら、締結された条約の全条項が台湾・澎湖諸島に限定して適用されるのか、それとも全中国に適用される条項が含まれるのかについて、事前に法律的に詰められていなかったためです。そのため、この点が野党から攻められて国会で争点になるのです。

日本側が当初考えていた限定講和や限定承認というものが、果た

してこの日華平和条約で貫徹されたかについては、下田武三条約局長や先ほど紹介した三宅参事官が国会で答弁をしています。彼らは六月一七日以降、日本政府は全中国を代表する正統政権として日華平和条約を結んだのだという態度をはっきり固めています。つまり、彼らは戦争終結条項や賠償放棄については、台湾・澎湖諸島だけではなく、全中国に適用されるのだという姿勢を取ったわけです。第172文書の「中国問題、特に日華平和条約に関する事実論、法律論及び政治論」や第175文書の「日華条約における中国と中華民国との関係について」はちょうどその国会答弁が行われた後で書かれたものですが、結ばれた日華平和条約をどのように解釈するかが分析されていて、とても興味深いものです。

波多野 第172文書は先ほどの三宅参事官が作ったものですね。

井上 はい。三宅も国会で答弁しています。このペーパーでは「戦争状態終了という法律効果は日本国と中華民国即ち中国全体との間に包括的に生ずる」として、限定講和ではない条項が入っていることを認め、また「賠償条項等我国にとって有利な規定が一応本土をも対象として設けられていることは、将来中共との条約締結に当たって、一つの有利な既成事実としての効果がある」と述べて、ある種の政治論を強調しているのです。

波多野 なるほど。後宮虎郎アジア局第二課長による第175文書も、吉田書簡にいう中国との全面的な平和関係を希望するという文言は、全中国との間に実質的な平和関係が、将来国際関係の発展によって

成立することを希望するという意味の「政治論」であると解すべきだ、と言っています。つまり、「法律論」としては、台湾を地方政権として扱うのは無理だ、日華平和条約を過渡的な限定条約と見なすべきだ、という主張に反論しています。

井上 国民政府を地方政権として扱いたかったのですけれども、出来上がった条約を見ると、それは無理だという結論に達したのが六月後半ぐらいなのかなと思います。

ただ面白いのは、法律的な解釈はそうだけれども、これを公表すると、事実問題や政策論と混同される。つまり、大陸側との関係を悪くする恐れがあるため、誤解を招かないように部外にはこの解釈を用いないと、三宅参事官のペーパーには書かれているのですね。

実際にこの点は当時の日本政府はあまり公にはしていなかったように思われます。外務省の法律的解釈では、戦争終結や賠償放棄といった条項は、全中国に適用されているという立場を取っているにも関わらず、対外的にはぼやかしていたため、外交文書が公開されるまで、この条約の本質がいま一つ見えてこなかったのではないかと思います。

波多野 そのような内部の文書はともかく、国会で明確に外務省が法的性格について説明したことはないのですか。

井上 国会で法律的な説明はしているのですけれども、オブラートに包んだ言い方をされていて、今回の『日本外交文書』に収録されている文書のように、はっきりとした形ではないと思います。国民政府

と平和条約を結んだのだけでも、いわゆる適用範囲には制限がありますという程度の説明に留めていて、国会でもそれ以上議論を詰めていないと思います。

波多野 採録文書にはあまり出てこないところですが、条約交渉あるいはその後の実務協定交渉もそうですけれども、アメリカがこの問題にどういふような姿勢を取っていたかというのは非常に興味のあるところです。全体としては、中国の一種の内政問題なので深く介入して後に悪影響を及ぼしたくないという感じがありますね。例えば国民政府の立場に立って国民政府の主張を後押しするとか、そういうようなことをアメリカはあまり積極的にはやらない。国民政府はアメリカを頼りにしていたけれども、アメリカは期待ほど動かなかったと、そういう感じがあるのですけれどもね。

富塚 アメリカ側でもランキン駐華公使とシーボルド駐日大使では対応の違いが見えますね。それぞれの立場もあるわけですが、シーボルドは日本に任せて、アメリカが介入したという形を取らないという立場をきちんと守っています。積極的に口出しをしないという感じですね。ランキンのほうが台北で倭島局長と会談するなど、より積極的な動きが見えますね。

井上 吉田書簡にある適用範囲の文言も、もともとランキンが原案を考えて、国民政府側に見せて交渉していたものを、のちにダレスが吉田に提示したものです。ランキンと国民政府側がやり取りしている段階から「又は」と「及び」でもめているのですね。国民政府側

は「及び」にしてくれと求めたのだけれども、アメリカ側はおそらくは台湾の地位未定論が頭にあったから、「又は」を使っただろうと思います。だから、直接な介入はなくても、やはり日華交渉のグラウンド・ルールはアメリカが設定したものだという感じはします。

波多野 まとめてみますと、日本政府は、日華平和条約の適用範囲を台湾地域に限定することで、将来の北京政府との国交正常化の余地を残そうとした。その一方、日華条約は、戦争状態の終了や賠償請求権の放棄など、中国の正統政府との条約とみなされるような条項を含み、そのため、「台湾政府」ではなく、「中国」との間で結ばれた条約である、という法的建前をとらざるを得なくなるわけです。

賠償問題について言えば、国民政府側は対日平和条約にならって役務賠償の明記を要求したが日本側は応じず、結局、国民政府側が議定書において役務賠償も自発的に放棄するわけです。これ以降、日本政府は中国との間には賠償問題は存在しない、という立場をとり続け、一九七二年の日中国交正常化交渉では、周恩来総理から厳しく批判され、共同声明で「戦争賠償の請求を放棄する」と宣言することになります。後の話になりますが、「請求を放棄」という文言の解釈がまた問題になります。こうした意味でも日華平和条約の日中関係に与えた影響は大きい。

井上 賠償放棄をめぐる蒋介石の「以德報怨」論が強調される中で、この問題もうやむやになっていった感じがします。

最後になりますが、日華平和条約が、その後の日中関係に与えた影響は決定的でした。日中国交正常化でもその後の日中平和友好条約でも、常にこの条約の存在が大きな争点であり続けました。今回刊行された『日本外交文書』から分かるのが、外務省の当局者は、できれば当時の中華民国の実態に即した形で条約を結びたかった。なぜなら、将来の中国大陆との関係の余地を残したからです。第172文書の三宅参事官のペーパーで法律的な解釈を表に出さないと主張したのは、将来、日中両国が接近することがあれば、新しい条約を結び直すことになるという考えがあったためだと思います。

ただ、本格化するアジア冷戦のなかで、中国政府側は日華平和条約に強く反発し、それによって日中関係は硬直していきます。そういう中で、この法律的解釈と政策論がほぼ同じ意味になってしまふ。日本政府も一九五〇年代後半の岸信介政権期になると、日華平和条約は日本が中華民国を選択したものなのだという立場が固定化されていくわけです。つまり、結ばれた条約の意味が変遷していく模様がうかがえて、そういう点でも興味深い条約ではないかなと思います。

富塚 そろそろ時間になりますので、終わりたいと思います。本日はどうもありがとうございます。

（令和二年一〇月三〇日 於外交史料館会議室）