

(補論) 日韓基本関係条約をめぐる論議

塚本 孝

緒言

第二次世界大戦後の日韓関係は、1965年の日韓基本関係条約(及び諸協定)の締結により大きく進展することとなった。締結までの14年間、7次にわたる国交正常化交渉においては、大韓民国政府の性格のほか、1910年の併合条約等いわゆる旧条約の効力、財産・請求権問題、韓国文化財の返還問題、在日韓国人の永住権問題など日本の朝鮮統治に関係する問題、それに、李承晩ラインなど戦後生じた諸問題が議論された。

他方、日韓国交正常化交渉の懸案(それをめぐる両国政府・国民間の議論、それを原因とする不正常的な関係)が、水面上に出た両国関係の姿であったとすると、波間に見え隠れしながら両国関係を規定してきたのが、日米韓の安全保障問題であった。1950年6月に勃発した朝鮮動乱は、米国による対日平和条約の策定を加速させた。米国は、対日平和条約の調印後直ちに日韓両国間の国交正常化に向けた予備会談の開催を求めた。日韓会談は、たびたび行き詰まったが、米国はその都度再開を促し、請求権(経済協力)問題の解決による最終的な妥結に至る過程においても、日韓両国政府に様々な働きかけを行ったとされる。

この章においては、先に、日韓関係と両国間の国交正常化問題を実質的に規定してきた安全保障をめぐる日米韓連携の起源が論じられたが、ここでは補論として、先の比喻でいう水面上に出た部分、すなわち日韓基本関係条約をめぐる論議について、締結当時の状況と当時行われた両国の政府、国会レベルでの議論を整理する。

1. 基本関係条約締結に至る経過

1) 国交正常化交渉の開始

日本と韓国との間の国交は、1965年の日韓基本関係条約¹⁾によって正常化された。国交の正常化とは、法的には国交すなわち外交関係の開設をその内容とするが、日韓の場合は、両国間における正常でない関係を正常な関係にするという文字どおりの正常化を意味した。すなわち、隣国であり同じく「自由主義陣営」に属する国同士が正式な外交関係を持たず、経済分野においても協力関係の基礎がなく、李承晩ライン(「平和線」)規制により日本人漁業者が抑留される一方で在日韓国人の地位が不安定であり、国民相互間に信頼関係がない状態を解消することであり、とりわけ

¹⁾ 日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約。1965年6月22日署名、同年12月18日発効。以下「基本関係条約」と略称する。

²⁾ 1955-56年の日本とソ連の交渉は、日ソ国交回復交渉と呼ばれた。元来ソ連との間に国交があったものが戦争によって途絶えた、それを回復するという意味である。しかし、日韓両国間の国交は、日韓基本関係条約によって開設された。かつて日本と朝鮮半島の国家との間に国交があったが(朝鮮国、大韓帝国)、当該国家は、1910年に消滅した。基本関係条約による国交の正常化は、1910年以前の国交を「回復」させたわけではない。

韓国側から見れば、そのような正常でない状態の原因としての、日本による朝鮮統治を総括精算した上で新たな国家関係を構築することであった。

日韓両国間で国交正常化交渉が始まるまでの国際政治上の出来事については、改めて詳述する必要はない。第二次世界大戦中の米中英首脳によるカイロ宣言(1943年)には、「やがて朝鮮を自由独立のものにする決意を有する」との一項があった³。大戦終結後、1945年12月の米英ソ外相会議(モスクワ会議)コミュニケ、1946年2月の米ソ共同委員会設置合意と同委員会の行き詰まり、1947年9月の米国による「朝鮮独立問題」の国連への付託とソ連の反対、同年11月の国連総会決議(国連臨時朝鮮委員会の設置、48年3月までの総選挙実施など)、1948年5月の「国連臨時朝鮮委員会が接近可能な朝鮮の部分」(38度線以南)における総選挙の実施を経て、1948年8月に大韓民国が成立した⁴。

他方、我が国は、1945年8月終戦に際し、「カイロ宣言の条項は履行せらるべく、また、日本国の主権は本州、北海道、九州及び四国並びに吾等の決定する諸小島に局限せらるべし」との条項を含むポツダム宣言を受諾し、同年9月の降伏文書でポツダム宣言の履行を法的に約し、1951年9月のサン・フランシスコ平和条約(「日本国との平和条約」)によって「朝鮮の独立を承認」した。また、日本政府は、1952年4月にサン・フランシスコ平和条約が発効した際、大韓民国政府にあてて、在日韓国代表部に政府機関としての地位を与える口上書(1948年の大韓民国成立後、連合国最高司令官に対して派遣されていた代表部の駐日代表部としての存置を認め、同代表部に領事部と同等の特権を許与することを内容とする)を發出し、黙示的に同政府を承認した。

日韓国交正常化交渉は、以上の経過を経て、我が国と1948年に新たに成立した大韓民国との間の国交を開設するための交渉、その前提となる諸問題を解決するための交渉としてスタートした。1951年10月に予備会談が始まり、幾度も中断しながら、第1次会談(1952.2-4)、第2次会談(1953.4-7)、第3次会談(1953.10)、第4次会談(1958.4-1960.4)、第5次会談(1960.10-1961.5)、第6次会談(1961.10-1964.4)、第7次会談(1964.12-1965.6)と回を重ねた⁵。

2) 基本関係条約締結前後の状況

日韓国交正常化交渉は、朴正熙政権(1961年7月国家再建最高会議議長就任)が政治折衝によって解決を図る方向を打ち出し、また、最大の懸案事項であった請求権問題が実質的に経済協力の形でまとまった後(1962年11月大平正芳外相と金鐘泌中央情報部長との間で合意、いわゆる大平・金了

³ 韓国においてはやがて in due course に「適当な順序を踏んで」という訳語を充てている(例えば、法典出版社『六法全書』1980年版)。in due course は時間的な意味をもった慣用句であり、今(当時)は独立を失っているが「やがて」独立させようという意味である。第一次世界大戦中に「臨時大韓民国政府」の樹立が宣言されたが、列国により承認されなかったため、この政府は法的地位を獲得しなかった。

⁴ ソ連占領地域においては同年9月朝鮮民主主義人民共和国の樹立を宣言。

⁵ 日韓会談の記録は、韓国側の記録の一部が公になり、高崎宗司『検証 日韓会談』1996(岩波新書 新赤版 479)等がこれを用いている。日本側の記録は、外務省職員であった故森田芳夫氏(会談に文化財部会の書記等として参画、『朝鮮終戦の記録』巖南堂書店1964により後年九州大学から博士号を受ける)が日韓会談終結後、記録を編むべきことを特に提言し2か年をかけて取りまとめた膨大な量のファイルがあると伝えられるが、北朝鮮との交渉の関係もあり、まだ公表されていない。日韓会談の経過については、上記高崎宗司『検証 日韓会談』のほか、参議院外務委員会調査室『日韓基本関係条約及び諸協定等に関する関係資料』1965、内閣官房内閣調査室『日韓条約

解) ようやく進展するところとなった。漁業問題などなお政治レベルでの調整を必要とする問題が残ったものの、基本関係条約については、1965年2月椎名外務大臣の訪韓により同20日に仮調印が行われた。そして、同年6月22日、日韓基本関係条約、請求権・経済協力協定、漁業協定、在日韓国人法的地位・待遇協定、文化財・文化協力協定、紛争解決交換公文、民間信用供与交換公文など一連の条約が調印され、日韓国交正常化交渉が終了した。

日韓国交正常化交渉が妥結した当時の状況について、我が国の内閣官房調査室は、次のような分析をしている。すなわち、(イ) 韓国は慢性的経済危機が続きもつばら米国の援助に頼っていたが米国自身の国際収支が逆調を来し海外援助を削減しはじめたため必然的に米国以外の国にも援助を求めなければならなくなった。日本に対しても苦痛の代償という要求に固執するよりは国交正常化によって経済協力を獲得するほうが得策であり急務であるとの考え方が優勢になった。(ロ) 中華人民共和国がフランスによる承認、核実験等によって国際的地位を高める一方対外強硬路線を進めた。北朝鮮も千里馬運動等によって経済的発展を遂げつつあり、承認する国が若干増加した。このような事情から朴政権は韓国の国際的地位の向上を図る必要を強く感じてきた。(ハ) 日韓条約の締結は佐藤内閣の標榜するアジア外交の推進を実現した。経済協力はアジアの先進国である日本の道義的義務であり、日本のアジアにおける使命を明確にした。(ニ) アジア全体の平和と安全のためには韓国の安全と日韓の融和が必要であり、韓国の安全が保障されていることが我が国の安全にとって有効である。日韓が相互連帯を強めることが東アジアの自由陣営の安全を保障する一つの要素である。ベトナムをはじめアジア各地で緊張が高まっている現在、自由陣営に属する日韓両国に国交がないことはアジアの平和と安定、世界の自由陣営の結束にマイナスである。日韓条約の締結によって、両国が親密になり、韓国の経済が回復し、韓国の国際的地位の向上が予想されることは、アジア全体の平和と安定に多くの利益をもたらす、安全保障的効果がある(以上、内閣調査室『日韓条約締結をめぐる内外の動向』1966 pp.8-9 から引用)。

日韓基本関係条約および諸協定は、このような日韓両国をめぐる状況の中で、個別の争点に関する多年にわたる実務的な交渉の結果の上に、最後には大局的、政治的な判断により締結された。

2. 基本関係条約に関する日韓両国政府の説明と両国国会における論議

1) 安全保障問題との関係

基本関係条約と安全保障問題の関係について、条約を審査した第50回国会において、次のような論議が行われた⁶。

その一は、総論的なものである。〈問〉日韓条約が成立して国交が正常化すれば、アメリカが中国に対して日本、アメリカ、韓国、台湾、フィリピンという一連のつながりにより政治的、軍事的包囲

締結をめぐる内外の動向』1966 特に「第四部 日誌」参照。

⁶ 第50回国会における日韓基本関係条約等をめぐる論議をまとめた資料として次のものがある。『日韓条約国会審議要旨』外務省条約局 1966.7、『日本国と大韓民国との間の条約及び協定等に関する特別委員会審議要綱』衆議院外務委員会調査室 1965.12、「日韓条約等の審議」『立法と調査』12(1966.2)参議院常任委員会調査室。なお、第1回国会以降の国会会議録は、すべて国立国会図書館ホームページ上で閲覧できる(<http://kaigi.ndl.go.jp/>)。

体制を強化する。これがアメリカのねらいではないか(伊藤顕道議員(日本社会党))。—〈答〉これは日韓だけの問題であり多数国間の同盟ではない。またそういうものを背景にしてこの条約が結ばれたわけではない。どこまでも日韓間の善隣友好関係を樹立する立場のものである(佐藤榮作総理)(参議院日韓条約等特別委員会1965年12月3日、以下「参特1965.12.3」のように略す)。〈問〉1965年5月18日の米韓共同コミュニケの第7項に、ジョンソン大統領は日韓条約の締結によりアジアの自由国家群が強化されるとの期待を表明したとある。それが直ちに軍事同盟だとは言わないが、総理は日韓条約の締結がアジアの自由国家群を強化することになると認めるか(稲葉誠一(日本社会党))。—〈答〉軍事的協力を強化したとは思えないが自由主義陣営、自由国家群を強化するとの期待を表明したということは言葉どおり承認してよい。自由主義国家群の強化は軍事的な方法ばかりではなく、経済的協力、技術協力、相互援助もある(佐藤総理)(参特1965.12.3)。

その二は、基本関係条約の前文や第4条の国連憲章原則への言及⁷に関するものである。〈問〉前文に「…国際の平和及び安全の維持のために、両国が国際連合憲章の原則に適合して緊密に協力する」とあるが、日ソ国交回復時の共同宣言には憲章第何条と引用してある。韓国に国連軍が存在する現在、もし再び韓国と北朝鮮との間に事が起こって国連軍が動くとなると、この前文の規定により日韓両国が緊密に協力するということになってしまう(岡田宗司(日本社会党))。—〈答〉国連憲章第2条と指定されていなくても国連憲章の大原則が憲章第2条⁸に表明されているということは常識である。侵略に対して個別または集団的に対処し得るということが憲章第51条に書かれているが、これは特殊の場合の例外措置を規定しているものであるから、こういうことを包括するという解釈は無理な、不可能な解釈である(椎名悦三郎外相)(参特1965.11.27)。〈問〉基本条約第4条b項には国連憲章の原則に適合して協力すると明記されている。国連憲章の原則による協力が憲章第2条のことであることは明らかだと思うが、憲章第2条5項には「すべての加盟国は、国際連合が、この憲章に従ってとるいかなる行動についても国際連合にあらゆる援助を与え、且つ、国際連合の防止行動又は強制行動の対象となっているいかなる国に対しても援助の供与を慎まなければならない」とあるので、軍事協力も含まれていると解釈するのが妥当ではないか(岩間正男(日本共産党))。—〈答〉これは原則規定であって、観念としては含まれているが、軍事協力の義務が第2条第5項から直接来るものではない(藤崎萬里外務省条約局長)(参特1965.12.3)。

他方、韓国の国会においては、日韓基本関係条約と安全保障との関係に関する論議はさほど活発ではなかったが、丁一権國務総理が、第52回国会韓日間条約及び諸協定批准同意案審査特別委員会における冒頭挨拶で、「この度の条約と協定は…自由と民主主義を信奉する国家間の団結を一層強化して共産主義を防ぎ極東の安全と平和維持に寄与しようとすることに重大な意義をもつ」と述べ(1965.8.3)、李秉禧議員(民主共和党)は、同特別委員会で、「巷間、韓日問題につい

⁷ 基本関係条約前文第2パラグラフ「両国の相互の福祉及び共通の利益の増進のため並びに国際の平和及び安全の維持のために、両国が国際連合憲章の原則に適合して緊密に協力することが重要であることを認め、」第4条b項「両締約国は、その相互の福祉及び共通の利益を増進するに当たって、国際連合憲章の原則に適合して協力するものとする。」

⁸ 国連憲章第2条は、加盟国の行動原則として、主権平等、憲章義務の誠実な履行、紛争の平和的解決、国連の目的と両立しない武力による威嚇・武力の行使の禁止、国連への援助義務と国連の防止行動対象国への援助禁止、非加盟国の準則行動確保、国内管轄事項への不干渉を規定している。

て米国が積極的に背後から働きかけたのは極東における中共の膨張に対処するための機構が必要となったためであり反共自由国家の結束を図るとともに日本を主軸とする防衛体制を形成しようとする協約があるのであろうと観測する向きもある」と発言している(1965.8.14)⁹。

2) 大韓民国政府の性格

基本関係条約をめぐる最大の論点は、大韓民国政府の性格及び次項でみる旧条約の効力に関する問題であった。まず、「大韓民国政府は、国際連合総会決議第195号(III)に明かに示されているとおりの朝鮮にある唯一の合法的な政府であることが確認される」という基本関係条約第3条の規定¹⁰に関し、韓国政府は、この条約により日本は韓国政府が朝鮮半島全体に対する唯一合法政府であることを認めた、したがって北朝鮮と関係を持つ可能性を閉ざしたと(国内に向け)説明したのに対し、日本政府は、国連決議を引用することにより韓国政府の管轄権が朝鮮半島南半に限定されることを明らかにした、北朝鮮との関係は白紙であるとした。

韓国政府は、1965年7月5日に刊行された広報資料の中で、「第3条は大韓民国政府が韓半島において唯一の合法政府であることを認める条項である。唯一合法的の意義が最も重要である。大韓民国の領土は憲法第3条に明示されているように韓半島全域と附属島嶼である。ただし現在北に傀儡集団が不法に占拠していることは一つの物理的現象に過ぎず、これは別の問題である。したがって本規定は大韓民国が韓半島における唯一の合法政府であるという厳然たる事実を条約によって確認している」とした¹¹。他方、日本政府は、1965年11月の広報資料(『日韓諸条約について』外務省)で、「韓国側は、韓国政府が朝鮮半島全域に管轄権を及ぼす唯一の合法政府であることを確認する趣旨の規定を置くべきことを主張した。これに対し、わが方は1948年12月12日の国連総会決議第195(III)が韓国政府の性格を明らかに示しているので、これを引用し、韓国政府は同決議の意味において朝鮮にある唯一の合法的な政府である旨を確認することに同意した。すなわち、この決議は、『臨時委員会が観察し、及び協議することができたところの朝鮮の人民の大多数が居住している朝鮮の部分に対して有効な支配及び管轄権を及ぼしている合法的な政府(大韓民国政府)が樹立されたこと、この政府が、朝鮮のその部分の選挙民の自由意思の有効な表明であり、かつ、臨時委員会が観察した選挙に基づくものであること並びにこの政府が朝鮮における唯一のこの種の政府であることを宣言』しているが、基本関係条約第3条は、これをそのまま取り入れたものである」とした。両国の国会においては、以上のことを敷衍していつそう踏み込んだ説明がなされた。

韓国では、1965年8月5日の第52回国会韓日間条約及び諸協定批准同意案審査特別委員会において、「基本関係条約第3条によると大韓民国政府が国際連合総会の決議195(III)に明示さ

⁹ 『韓国国会における「日韓間条約および諸協定批准同意案」の審議状況』上下 外務省アジア局北東アジア課 1965.9 による。この資料は、国会審議の過程で提出要求があったが、結局提出されなかった。

¹⁰ 韓国語条文では「国際連合総会決議第 195(III)号に明示されたように、韓半島にある唯一の合法政府…」と書かれている。基本条約は、「解釈に相違がある場合には英語の本文による」と規定するが、英語の本文はどちらも読めるように作られている(the only lawful Government in Korea as specified in the Resolution 195 (III) of the United Nations General Assembly)。

¹¹ 『韓国政府の「大韓民国と日本国間の条約および解説」』国会提出資料 外務省 1965.9

れたように韓半島における唯一の合法政府と規定されているが、大韓民国の管轄権はどうなり、また、日本が今後北と外交関係又は領事関係若しくは通商代表部を設置する心配はないか」(卞鍾捧議員(民主共和党))との質問に対し、李東元外務部長官が、「大韓民国樹立の基本的な条文が1948年12月12日の国連決議文である。この決議文によって文字どおり大韓民国が韓半島における唯一の合法政府である。したがって今後日本が北と正常な外交関係または領事関係を結ぶ可能性を封鎖した」と答弁し、8月8日の同特別委員会では、「基本条約第3条は、大韓民国政府が韓半島における唯一の合法政府であることを確認しており、したがって、韓半島においては合法政府としては大韓民国政府以外にいかなる政府も認められない。…基本関係条約の締結によって日本との関係で大韓民国政府の唯一合法性が確認された以上、日本は、条約を廃棄しない限り北といかなる法的な関係も結べない」とした。また、8月9日の同委員会において、文徳周外務部次官は、「[第3条は]我々の憲法によって我々の領域を確保している大韓民国政府を相手にしている日本に対し、日本の両面政策、つまり日本が今後北といかなる外交関係も結ばせない予防的な措置として韓国側から要求したものである」と答弁した¹²。

他方、我が国の国会では、次の質疑応答があった。(問)朝鮮民主主義人民共和国、これとの外交関係の改善をどのようにして図っていくかという問題がある。政府は韓国政府の性格についてどのように理解しているか。韓国は朝鮮全体を統治すべき唯一の国家であるか、それとも、38度線以南にある一つの国家か(春日一幸議員(民社党))。—(答)休戦ライン以南に対して有効な支配、管轄権を及ぼし得る政権であると考えている(椎名悦三郎外相)(第50回国会衆議院日本国と大韓民国との間の条約及び協定等に関する特別委員会議録1965年10月29日、以下「衆特1965.10.29」のように略す)。(問)それなら北に対する政府の態度について聞く。日本の36か年に及ぶ併合統治は朝鮮全体に対して行われたのであるから、我が国の朝鮮民族に対する反省は、本来ならば朝鮮全体に対して行われるべきである。さしあたり韓国とだけ正常化し、一応その部分の朝鮮の人たちに反省の実を示そうというのが今回の日韓条約締結の趣意であると思う。この際、我が国としては、同時に北に千数百万の朝鮮の人々があることを忘れてはならぬと思うが、これに対する政府の考え方はどうか(春日議員)。—(答)終戦以来国連が南北朝鮮の統一を目標として努力を続けたが結実するに至らず、やむを得ず南の部分にだけ有効な支配を及ぼし得る合法的な政権が出来た。今回日本としては…とりあえずこの国連の認めている有効な、合法的な政権と国交を回復した。今回の条約は一切休戦ライン以北の問題には触れていない。いわば白紙の状態である(椎名外相)(衆特1965.10.29)。(問)国と国との関係、人と人との関係を認識するならば、北に対しても友好の意思を表明するということは当然のことであると思う。しかるに、政府の態度は、北に対しては白紙であるとか、北には我が国の請求権が残っている、南の分は全然要らないのだという。このような二様の態度に出ることが、普遍的な善隣友好、平和外交のあり方であると考えているのか(春日議員)。—(答)朝鮮半島に二つの実質的な権威があるが、同一民族が二つの権威のもとに統治されていることは不幸であり、単

¹² 以上、上記注9の資料による。なお、特別委員会においては、日本語正文の「朝鮮における」と韓国語正文の「韓半島における」の違いや国連決議に言及する必要性をめぐっても質疑が行われた(金星鏞議員(民衆党)8月8日、金在光議員(同)8月9日など)。

一になることを心から願っている。…北とは外交関係を持たないが、北があることは無視できない。今回の条約を締結するにあたり南とは話をした。しかし北とは全然話をしていないので、その関係においては白紙であり、事実的問題としてこれを処理していく、ケースバイケースということになっている(佐藤榮作総理)(衆特1965.10.29)。

3) 旧条約の無効

1910年の併合条約などいわゆる旧条約の効力についても、両国政府の説明が大いに食い違った。基本関係条約第2条の「1910年8月22日以前に大日本帝国と大韓帝国との間で締結されたすべての条約及び協定は、もはや無効であることが確認される」という規定について、韓国政府が、一切の旧条約が最初から無効であることを確認したと説明したのに対し、日本政府は、併合条約は韓国の独立により無効となった(併合条約以前の条約は各々 目的を達して終了するか併合によって効力を失った)とした。

上記 2)で引用した1965年7月の広報資料(『大韓民国と日本国間の条約及び協定の解説』)において、韓国政府は、「…すべての条約、協定、議定書等名称のいかんを問わず国家間の合意文書はすべて無効であり、また政府間に締結されたものであれ皇帝間に締結されたものであれ無効である。無効 null and void という英語¹³ 自体が国際法上の慣用語として無効を最も強く表示する言葉で「最初から」効力が発生しないことを意味する。「すでに」と強調されている以上遡及して無効であることはいうまでもない。この規定は不幸な過去の関係の清算を意味する最も特長のある規定である」と説明した。他方、日本政府は、同じく上記 2)で引用した1965年11月の広報資料(『日韓諸条約について』)で、「韓国側は、1910年の併合条約及びそれ以前に日韓間に結ばれた条約及び協定は初めから無効であることを主張し、このことを条約に明記したいと述べた。わが方としては、これらの条約及び協定がかつては効力を有していたという客観的事実を覆して初めから無効であるとするにはできないが、現在ではもはや効力がないという事実を確認することに異議はないので、これら諸条約、協定は「もはや無効である」と規定することに同意した。すなわち、併合条約は大韓民国が独立したときに効力を失い併合以前の諸条約、協定はそれぞれの所定の条約の成就又は併合条約の発効とともに失効したことが確認されたわけである」とした。以上の両国政府の説明は、両国の国会においても繰り返行われた。

韓国の国会においては、1965年8月8日の第52回国会韓日間条約及び諸協定批准同意案審査特別委員会において、李東元外務部長官が、「null and void という語句は、当初に遡及して無効であることを最も強く表示する法的な用語である。Null はラテン語のヌルスすなわち完全否定を意味するもので…。次に already に関して述べれば、これは第2条の冒頭にある it is confirmed that という節による確認行為が以前からあるべきであるという意味として null and void に付け加えて使ったもので、無効の時点に関して影響を与えることはできない…。1952年に始まった第1次韓日会談で我々は null and void だと主張したのに対し、日本側は第1次案では無効化の規定を置くことはできないと強く主張し、第2次案では条約前文に do not regulate ... relationship between

¹³ 基本関係条約は、「解釈に相違がある場合には、英語の本文による。」と規定している。

the Republic of Korea and Japan として将来に向かってのみ無効だという表現を主張し…。第7次会談のときからこれに対する実質的な論議が始まったが、日本側は最初 have no effect を主張、我々が null and void が入らないと交渉に応じられないという強硬な態度を示したところ have become null and void の線で譲歩すると提案したことがあった。…去る2月椎名日本外務大臣が公式に韓国を訪問した際、私と直接この問題を交渉したものである。徹夜しながらの交渉は決裂しそうな難航のすえ、結局日本に我々の立場を認めさせることにした」と述べた。李東元長官は、また、同日の特別委員会において、「…最後の段階になって椎名外務大臣は、null and void を受け入れよう、しかし、その前に already を入れてはどうか、ということであった。それで国際法の学者に照会したりした。…どうして日本側が already を入れたかという、null and void を受け入れはしたものの、適当に解釈するため必ず入れてもらいたいということのようだ。しかし、これに対する英文解釈において変わらないという結論を得て、already null and void を取り入れたものである。法的にみて行政上の条約の無効は、その期間の事実現象の存在を否定するものではない」、「蘇宣奎委員(注. 無所属)は、もしもこれをはじめから無効だとすれば過去の事実はどうなり、我々は請求権のようなものも受けられない結果が生じはしないかと発言した。…しかし、我が政府は、この問題について旧条約をはじめから無効にすべきであるというのが全国民の世論であり、我が民族の正気と大韓民国政府の法統を維持する一つの基本条件であるということが、政府に強力に反映した」と述べた¹⁴。

一方、我が国の国会においては、次のような質疑応答が行われた。〈問〉韓国の議会に対する説明ではナル・アンド・ボイド、初めから無効なのだとやっているが、旧条約の無効の時点はどうか(木内四郎議員(自由民主党))。—〈答〉英語のナル・アンド・ボイドとあれば当然に当初から無効であるという考え方があろうのだが、我々は必ずしもそうでないと考えている。特に、もはやとか、すでにという字がついていると、かつては有効であったということがはっきりしている。初めから無効なものならば、もはや無効であるという事は言い得ない。無効になった時点については、日韓併合条約は、大韓民国独立のときである1948年8月15日に失効し、併合以前の諸条約、協定は、それぞれの有効期限の満了により、あるいは併合まで存続していたものは併合時に失効した(藤崎萬里外務省条約局長)(参特1965.11.25)。〈問〉最初から無効だったということは、韓国側にとっては、日本が韓国を併合した、あるいは、その前に不平等条約をいろいろ結んで、ついに韓国を併合した、こういうことを日本側がみずから悪いことだったというふうに表明することを求めて、この点を固執したのではないか。…この「もはや」という字を入れたのは、日本側が主張して入れた、大いに韓国側を譲歩させたと言われるが、そのいきさつについてお聞かせ願いたい(岡田宗司議員(日本社会党))。—〈答〉ナル・アンド・ボイドという字を使うこと、先方がそれは初めから無効であったというような印象を与えようとする事について、何ら具体的に権利義務の関係を変動させる意向はないということは、先方

¹⁴ 以上、上記注9の資料による。なお、特別委員会においては、「日本側は大韓民国樹立の日からと言っている。基本条約第2条によって過去の日本植民地主義統治を事後承認することになり民族に対する反逆だ。日本に対し賠償や請求を要求する権利を放棄したものだ」(金星鏞議員(民衆党)8月8日)、歴史が庚戌合邦条約等すべての条約協定を無効と断定してしまったのを、こと新たに提起することによって日本側にだけ有利な立場を取らせた」(金在光議員(同)8月9日)などの意見も出された。

の交渉当事者も確言したことである。先方のことばをそのまま使えば、国民の正気の、正しい気、正気の象徴として入れるんだという、国内政治的、感情的な意味だったわけである。ただ、いかに先方の国内政治上の要請によるとはいえ、法理論上あまりにも合理的でない規定になることは条約作成上避けなければならないので、オールレディという字句を入れることによって、少なくとも一時有効であった時期があるという我が方の立場を表明した次第である(後宮虎郎外務省アジア局長)(参特1965.11.27)。〈問〉この無効と確認される条約及び協定は日本と全朝鮮との間に結ばれた条約だ。北半分についてはどうなるのか、いつから無効になるのか(石橋政嗣議員(日本社会党))。—〈答〉大韓民国の管轄権の及ぶ範囲は朝鮮の南半分であるが、大韓民国の存在は併合条約と完全に相入れない状態である。したがって、そういう完全に矛盾した状態が生じたときからこの併合条約は失効したものと認めるのが相当である(藤崎萬里条約局長)(衆特1965.11.1)。

4) その他の論議

日韓国交正常化交渉では、基本関係条約に盛りこまれることになる上述の大韓民国政府の性格、旧条約の効力のほか、財産・請求権問題(韓国の分離独立に伴う両国民の相手国・国民に対する債権等の処理、船舶の引渡し問題、後に経済協力問題等)、李ライン・漁業問題(韓国が公海上に線を引いて日本漁船を拿捕し乗組員を抑留した問題)、在日韓国人の法的地位問題(永住権の付与、その範囲、強制送還される事由、関連して在日朝鮮人の北への帰還問題など)、文化財問題(日本人が朝鮮から持ち帰った遺跡出土品、美術品、書籍等の返還問題)、それに、直接の議題とされなかったものの竹島の領有権問題など、数多くの懸案事項があった。これらのうち、本稿では、日韓間の歴史認識をめぐる問題に特に関係の深い財産・請求権問題に言及しておくこととする。

広く知られるように、韓国政府は、第1次会談で8項目の対日請求要綱を提示し、第5次会談でも同様の対日請求要綱を提出した。その内容(第5次以降版)は、1. 朝鮮銀行を通じて搬出された地金(249,633,198.61g)及び地銀(67,541,772.2g)の返還、2. 1945年8月9日現在の日本政府の対朝鮮総督府債務の返済、3. 1945年8月9日以後韓国から振替又は送金された金員の返還、4. 1945年8月9日現在韓国に本社、本店又は主たる事務所があった法人の在日財産の返還<以上細目省略>、5. 韓国法人又は韓国自然人の日本国又は日本国民に対する日本国債、公債、日本銀行券、被徴用韓国人の未収金、補償金及びその他請求権の弁済 (ア)日本有価証券 (イ)日本系通貨 (ウ)被徴用韓国人未収金 (エ)戦争による被徴用者の被害に対する補償 (オ)韓国人の対日本政府請求恩給関係 (カ)韓国人の対日本人又は法人請求、6. 韓国人(自然人及び法人)の日本政府又は日本人に対する個別的権利行使に関する項目、7. 前記諸財産又は請求権から発生した諸果実の返還、8. 前記の返還及び決済の開始及び終了時期に関する項目—というものであった¹⁵。

韓国の国会において、文徳周外務部次官は、この8項目をめぐる日韓両国政府間のやりとりを大略次のように説明している。「日本銀行券につき日本政府は韓国政府が提示すれば返済すると言った。韓国は15億円を要求したが、日本銀行券はほとんど焼却されていて提示し得なかった。国債についても提示されれば返済するとした。郵便貯金は帳簿上韓国人関係が1億6000万円あると

¹⁵ 大韓民国政府『韓日会談白書』1965 p.44-46

要求したが日本は3億4880万円に過ぎないとした。いわゆる創氏改名により口座名からは立証が困難であった。簡易生命保険・郵便年金について韓国人関係が1億3500万円あると主張したが日本は韓国人のものがどれくらいか把握する方法がないとした。被徴用者補償問題は、申告させて把握しようとしたがそれ自体正確であることを立証できず、また、日本は、生存者に対しては日本人にも補償をしていない、死亡者負傷者には韓国人にも一定の支払いをした、未払いは確認する方法がない、したがって韓国政府が詳細に証拠を示して要求せよと主張した。1945年8月9日以降韓国から日本に送金された金員については、日本は韓国が請求権を行使できないという見解をとり、金額に関する討議に入れなかった。主な事務所を韓国に置いた法人の在日財産についても同様である。」¹⁶

外務省作成の広報資料(『日韓諸条約について』1965年11月)は、上記のことにつき、「韓国側は、第1次会談の冒頭8項目にわたる請求を提出し、これを中心に討議することを提案した。わが方は、請求権として支払いを認めうるものは、十分な法的根拠があり、かつ、事実関係も十分立証されたものに限るとの立場で臨んだが、法律関係及び事実関係の多くの点で韓国側と意見が対立し、会談は難航をきわめ、請求権の弁済額を計算する共通の基盤が日韓間に存在しないことが明らかとなった。しかしながら、このような日韓間の対立を無期限に放置し、日韓会談の妥結、日韓国交正常化の実現をいつまでも遅らせることは大局の見地から考えた場合適当でないことは明らかなので、昭和37年半ば頃から、新たな工夫をこらしてこの困難を乗り越える方針が探求されるようになった」と述べている。新たな工夫は、経済協力の供与と同時に請求権問題の解決を確認するというものである。

結局、基本関係条約締結時に「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」(及び「第一議定書」「第二議定書」「合意議事録」等の関連条約)が締結された。同協定は、第1条で3億ドル(1080億円)の無償供与と2億ドル(720億円)の借款供与を規定し、第2条1で、「両締約国は、両締約国及びその国民(法人を含む。)の財産、権利及び利益並びに両締約国及びその国民の間の請求権に関する問題が…完全かつ最終的に解決されたこととなることを確認する」、同条3で「一方の締約国及びその国民の財産、権利及び利益であってこの協定の署名の日に他方の締約国の管轄の下にあるものに対する措置並びに一方の締約国及びその国民の他方の締約国及びその国民に対するすべての請求権であって同日以前に生じた事由に基づくものに関しては、いかなる主張もすることができないものとする」とした。さらに、この第2条3の用語につき、「合意議事録」の2(a)で、「財産、権利及び利益」とは、法律上の根拠に基づき財産的価値を認められるすべての種類の実体的権利をいふ、2(e)で、同条3により執られる措置は、同条1にいう両国及びその国民の財産、権利及び利益並びに両国及びその国民の間の請求権に関する問題の解決のために執られるべきそれぞれの国の国内措置をいふ、とされた。これを要するに、相手国民の債権等を国内法で消滅させるなどの措置を採っても互いに異議を唱えないこと、それ以外の、法律上の根拠の有無自体に争いのあるような「請求権」についても、相手国がそれを否定したとしても異議を唱えないことを約定したわけである。そのような国内措置として我が国にお

¹⁶ 第52回国会韓日間条約及び諸協定批准同意案審査特別委員会 1965.8.9(注9の資料による。)

いては、「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定第二条の実施に伴う大韓民国等の財産権に対する措置に関する法律」(昭和40年法律第144号)が制定され、韓国の対日債権(供託金、有価証券、預貯金、保険、年金、労働者の賃金など)や韓国国民の所有物が法的に処理された¹⁷。

さて、この請求権・経済協力同時解決方式について、韓国の国会において、次のような質疑応答があった。すなわち、「請求権協定第1条によると、我々が従来主張してきた請求権は、無償供与又は借款に置き換えられているが、対日請求権資金を請求権として受け取れなかった理由は何か。低姿勢外交ではないのか」(卞鍾捧議員(民主共和党))との質問に対し、張基榮経済企画院長官は、「…請求権協定の前文¹⁸に明らかのようにこれは請求権問題の解決を主とし、付随的にその結果として経済協力を加味したものである。政府は、いわゆる請求権の場合に、その根拠と証拠物を提示して質すよりも、一括して受け入れるのが有利であると考えた。この請求権協定第2条にあるいわゆる無償3億ドルは請求権でなく、一歩進んで実質的には賠償的な性格をもつものだと思っている。そのような意味からこれは経済協力でなく、請求権が主となっており、請求権でなくその3億ドルは実質的に賠償であるという見解をもっている」と答えた¹⁹。

我が国の国会においては、「請求権及び経済協力により、わが国は将来十年にわたって、無償3億ドル、有償2億ドルに相当する生産物及び役務を提供することになっているが、これは賠償の性質を有するものであるかどうか。また、請求権問題の処理と全く無関係であると言い切り得るものであるかどうか」(草葉隆圓(自由民主党))との質問に対し、椎名悦三郎外務大臣が、「請求権が経済協力という形に変わったというような考え方をもち、したがって、経済協力というのは純然たる経済協力でなくて、これは賠償の意味を持っておるものだというように解釈する人があるのですが、法律上は、何らこの間に関係はございません。あくまで有償・無償5億ドルのこの経済協力は、経済協力でありまして、韓国の経済が繁栄するように、そういう気持ちを持って、また、新しい国の出発を祝うという点において、この経済協力を認めたのでございます」と答弁した(第50回国会参議院本会議1965年11月19日)。

結語

基本関係条約(及び諸協定)をめぐる、日韓両国では国交正常化交渉以来の諸々の懸案をめぐりさまざまな論議が行われたが、主要な論点につき政府が広報資料や国会論議を通じて国民に

¹⁷ これらの法規定の意味について、塚本孝「戦後補償問題(総論)」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』228-230 合綴(国立国会図書館調査及び立法考査局発行1993年12月)参照。なお、先の対日請求8項目に関しては、「合意議事録」2(g)で、…完全かつ最終的に解決されたこととなる両国及びその国民の財産、権利及び利益並びに両国及びその国民の間の請求権に関する問題には、日韓会談において韓国側から提出された「韓国の対日請求要綱」(いわゆる8項目)の範囲に属するすべての請求が含まれており、したがって、同対日請求要綱に関しては、いかなる主張もなしえないこととなることが確認された、と規定された。この一項は、筆者が故森田芳夫氏(上記注5参照)から聞いたところによれば、「8項目」のことを念のため確認しておこうということになり、出立しようとしていた韓国側代表を機中に追いかけて挿入の合意を取り付けたという。

¹⁸ 「日本国及び大韓民国は、両国及びその国民の財産並びに両国及びその国民の間の請求権に関する問題を解決することを希望し、両国の経済協力を増進することを希望して、次のとおり協定した。」

¹⁹ 第52回国会韓日間条約及び諸協定批准同意案審査特別委員会1965.8.5(注9の資料による。)

示した説明は、日韓両国においてまったく矛盾したものであった。大韓民国政府の性格や旧条約の効力については、両国政府の見解が実質的に相違し、いわば同床異夢の状態が締結された²⁰。条約とは国家間の文書による合意であるが、ここで合意されたことは、争点に対する結論ではなく、国交を正常化するという点であった。すなわち、上記1. 2)でみたような両国をめぐる政治、経済、国際情勢の中で国交正常化を実現するという大目的のために条約を締結し、国会の承認を得るために各々国内向けの説明をしたのである。

もともと、財産・請求権問題をめぐる日韓両国政府の説明の食い違いは経済協力の性格をめぐるのであって、問題が解決したという点については、政府レベルでは双方の理解が一致していた。韓国人の対日債権は、上述のとおり厳密に言えばその処理が協定により国内措置に委ねられ、日本の国内法によって措置されたわけであるが、韓国政府は、さらに進んで、この協定により韓国及び韓国国民の財産・請求権が消滅したとしている(前記注11の資料による)。

財産・請求権問題が国家間で最終解決された結果、韓国では、1966年2月、「請求権資金の運用及び管理に関する法律」(法律第1741号)が制定された。同法は、日本から経済協力として導入される無償供与、借款およびそれらの使用から発生するウォン資金を「請求権資金」と定義し、「大韓民国国民がもっている1945年8月15日までの日本国に対する民間請求権はこの法律で定める請求権資金中から補償しなければならない」と定めた(第5条第1項)。その後、1971年1月「対日民間請求権申告に関する法律」(法律第2287号—申告対象となる請求権の範囲等を定める)、同年4月同法施行令(大統領令第5596号)、1974年12月「対日民間請求権補償に関する法律」(法律第2685号)が制定され、日本国債、日本政府が保証した社債、日本の金融機関に預け入れた預金、韓国民が帰国に際し日本国政府機関に寄託した寄託金、日本の生命保険会社に納入した保険料・保険金、郵便貯金、簡易生命保険・郵便年金の納入金等の財産関係の請求権のほか、人的被害に関しては、「被徴用死亡者」(日本国によって軍人・軍属又は労働者として召集され又は徴用され1945年8月15日以前に死亡した者)の遺族に対して、一定の補償(1円当たり30ウォン、被徴用死亡者1人当たり30万ウォン)が行われた²¹。補償金額に関しては、対日民間請求権補償法を審査した韓国国会の財務委員会の審査報告で、委員長代理池宗傑議員は、補償率は理屈に合っていないが日本からの無償資金を全部補償に充当するわけにはいかない、主要基幹産業に投資することによって間接的に国民に恩恵が及ぶ、民間請求権者の愛国心に訴えて政府原案を通した、という趣旨のことを述べている(『第90回国會會議録』第15号1974.12.1, p.20)。以上のことは、総じて財産・請求権問題が国家間では解決されたことを前提として、国内的に補償措置がとられたことを示している。

条約締結によって日韓両国が合意したこと、すなわち、国交の正常化、財産・請求権問題の解決と経済協力などが、両国の善隣友好関係の構築、相互の経済発展、地域の平和と安定にどのように寄与したか、また、条約締結時に結論を先送りした問題が今日なお議論され続けていることを

²⁰ 本稿では取り上げなかったが、漁業協定と李ラインの関係、紛争解決交換公文と竹島の関係についても同様の問題がある。

²¹ 韓国の関係法令の邦訳は、『外国の立法』34巻3・4合併号(国立国会図書館調査及び立法考査局発行1996年8月)。他方、我が国においても、李ライン規制の被害者(被害船主、抑留乗組員等)に対して、予算措置(補正予算への計上)と農林省の「拿捕損害特別給付金支給要綱」により一定の金銭が支給された。

どのように評価すべきか、条約締結40年を迎える今日、日韓国交正常化交渉、基本関係条約締結の安全保障面での背景を含め、いっそうの検証が必要である。

批評文(金聖甫)

この研究は韓日基本条約についての韓日両国政府の説明と国会での論議の過程を整理することにより、韓日国交正常化において論議されたり、曖昧に処理された争点は何であるのかを整理した。韓・日両政府は、大韓民国政府の性格と併合条約の効力などの懸案について、互いに矛盾した説明を各国国民に行ったという点を指摘し、この他にも韓日基本条約と安全保障問題の相互関係、請求権および経済協力資金の性格などが争点として浮き彫りにされたことを叙述した。

筆者は主観を最大限排除し、とりあえずは客観的な事実の整理に忠実であろうと努力した。この点がこの論文の最大の長所であり、かつ短所である。1965年の韓日基本条約については、すでに当時多くの問題点が指摘された。また条約締結40周年を迎える現時点に、さらに進展した韓日関係の樹立のためには、当時締結された条約の問題点が何であり、その残った問題をどのように片づけるのかについての批判的な眺望が必要である。単に批判のための批判ではなく、新しい関係定立のための過去の反省が要請されるのである。こうした流れからいくつかの意見を提示する。

第一に条約をめぐる議論の実体を明確にするためには、単に政府と国会の論議に限定せず、韓国と日本の民衆または市民社会の批判、北朝鮮政府の批判などを包括し、より広い範疇から当時の議論を検討する必要がある。条約反対運動は韓国、北朝鮮、日本の三国でそれぞれ展開されたが、その観点に相当な違いがあった。韓国では侵略と植民地支配に対する謝罪と賠償・補償を正しく受けられずに国交を樹立するのに対する屈辱外交批判が中心だった。一方、日本では政府・自民党はもちろん、革新勢力さえ過去清算の問題をおろそかに扱い、ただ日本が冷戦に巻き込まれるのに対する国家安保の問題点としてのみ批判が主に形成された。北朝鮮はこの2つの問題をいずれも非難したが、北朝鮮を排除して韓日間の修交が成し遂げられたことに対する不満が内在していた。このような批判の論理を比較してみると、「冷戦の論理」と「経済の論理」によって歪曲された韓日基本条約の問題点をより明確に認識できるだろう。また第4の指摘事項と関連するが、両国間の国交正常化の問題は、単に政府次元の問題ではなく、植民地支配と被支配関係で構成された韓日両国国民一人一人の問題だという点を見過ごしてはならない。

第二に、安全保障問題と関連して、筆者が日本の国会の質疑応答内容を整理しながら明らかにしたように、韓日条約自体のために、日本が米国と国連を軸とした安全保障活動に引き入れられていくようになったのではない。ただ、この条約が踏み台になり、東北アジアで韓米日三角関係が緊密になり、北朝鮮と政治的対立が深まり、東北アジアで緊張を高めさせた点については言及が必要である。

第三に、「大韓民国政府」の性格については、筆者の指摘のように条約第3条の解釈と関連して、韓半島で唯一合法性が認められたという韓国側の主張と、単に国連が認めた限りにおいて有効で合法的な韓国政府と修交を締結したのであり、北朝鮮問題は「白紙」状態に置いたという日本側の主張が相互対立した。韓日修交という実利とともに、北朝鮮との未来の可能性も開いておこうとする日本政府の両面的姿勢と韓国政府の南北競争姿勢が妥協した結果であった。韓日双方の主張の妥当性問題を離れて、韓日両政府が北朝鮮を排除して一方的な修交を行うことにより、韓半島の

分断・対立をより深めた点は反省的に顧みる必要がある。

第4に筆者は、韓日基本条約締結を通じて韓日両国家間には請求権問題が概ね解決されたと整理している。これは筆者が両政府の論理だけを比較説明する方法を取っていることと関連している。実際に当時両国政府はこの問題と関連して、日本側が提供する資金に賠償または請求権の性格が反映されているのか、あるいは単純に経済協力資金の性格しかないのかという資金の性格についてのみ、主に異なる意見を表した。しかし最近公開された条約関連文書でも確認できるように、請求権問題は会議の席上で十分に検討されず、特に慰安婦に対する賠償問題などは全く議論されなかったという点、日本側が資金を提供しながら、請求権の意味を完全に排除したという点、個人の権利は決して国家が独占し処理できるものではないことが現在の国際社会の普遍的な合意であるという点から、少なくとも個人請求権の問題、賠償の問題は依然として残っていることを指摘しようと思う。

一編の論文にこのような多くの要求をするのは過分かもしれない。ただ、より肯定的な韓日関係の未来のため参考となることを望む。