

日比友好通商航海条約の史的研究

－フィリピン上院勢力の変化に着目して－

八 代 拓

1. はじめに

本稿は、日比友好通商航海条約の締結と批准の史的展開を分析することで、戦後日比経済関係のフィリピン側での受容を政治過程の面から明らかにするものである。

フィリピンをはじめ東南アジアと戦後日本の経済外交史研究においては、戦後賠償の交渉過程とその影響に探求の光が当たってきた。一方、賠償役務以上に巨大な経済活動を可能にし、今日に至る経済的紐帯の基礎となった通商航海条約の存在は等閑視されている。その背景には、賠償協定が国交正常化と過去の贖罪、経済関係の樹立という政治経済両面にわたるインパクトを持つ一方、通商航海条約は経済活動の実務的基礎という位置づけに留まっていた点が指摘できよう。

しかしながら、1950年代後半から1960年代にかけ、日本は全方位的に通商航海条約の締結を進め、諸外国と最恵国待遇に基づく通商関係を樹立していった。これら条約は、日本の国際的地位の向上を促し、「アジアの長兄」あるいは「経済大国」という自負の下で国際経済体制に名実ともに参画する戦略的基礎となっていく。通商航海条約の締結はいわば戦後日本の経済外交を支える土台作りという政治的意義を有していたのである。

一連の通商航海条約の多くは、交渉妥結後速やかに批准・発効されたが、日比友好通商航海条約は大きく様相が異なっていた。調印から発効まで13年の歳月を要したのである。なぜこれほどまで長期未批准が続いたのであろうか。また、この状況に対しに日比両国政府は如何なる対策を講じたのであろうか。

同条約については、1990年代の史料公開を受け一定程度まで解明が進んできた。ただし、その多くは交渉過程の解明に力点が置かれており、批准過程とその特徴にまで分析の光を当てたものではない。例えば、リカルド・ホセは、フィリピン国内の反日感情に長期未批准の原因を求めたが¹⁾、条約批准をめぐる立法府の政治動向にまでは言及していない。また、吉川洋子は、長期未批准の原因を政治に求めつつも、「官僚外交は条約交渉のテーブルでは勝ったが、フィリピンの政治外交に敗北した」と評価するに留まる²⁾。このような状況を踏まえ、Tsuda Yolanda Alfaroは日比友好通商航海条約交渉の重要性に比して研究蓄積が進んでいないと指摘したが³⁾、その後も同条約をめぐる研究動向に大きな進展はみられていない。

これに対し本稿では、フィリピン上院における勢力分布が批准の遅れをもたらしたと主張する。無論、戦時下における日本軍の暴虐行為により苛烈を極めたフィリピンの反日世論が条約の批准に反対したという既存研究の見解に反するものではない。しかし、こうした「歴史の論理」だけで日比友好通商航海条約の長期未批准の原因を説明することは難しい。なぜなら、同条約に先立って締結された日比賠償協定は、反日世論の中においても、交渉妥結から1ヶ月余りで発効したからである。従って、国内で継続する反日世論に対して、条約批准権を持つ上院や国家元首たる大統領が如何なる判断を下したかという点を明らかにしなければ、長期未批准の原因は解明できないのである。

上記関心にに基づき、本稿ではまず岸・池田政権期における全方位的な通商航海条約締結の動向を概観するとともに、日比間における「歴史の論理」の存在を指摘する。次に、日比友好通商条約の交渉に関する両国政府の方針と

1) リカルド・ホセ「日本の戦後国際社会への復帰とフィリピン」『年報日本現代史 講和問題とアジア』現代資料出版、1999年。

2) 吉川洋子「日本・フィリピンの出発外交」池端雪浦・リディア・ユー・ホセ編『近現代日本・フィリピン関係史』岩波書店、2004年。

3) Tsuda Yolanda Alfaro, "Note on the 50th year of the Normalization of Japan-Philippine Diplomatic Relations and the Postwar Reparations Agreement (1956-1986)", *Kobe College Studies*, 53(2), 2006.

交渉過程を追う。その上で、妥結された条約の内容に関するフィリピン国内での取り扱いや条約批准権限を持つ上院の勢力構造の変化、マルコス政権期における大統領権限の変化を分析する。

2. 戦後日本と通商航海条約

(1). 岸・池田政権下における「締結ブーム」

通商航海条約とは、一般に締約国間の経済関係増進を目的とし、船舶往来や締約国国民の入国滞在および権利保護、貿易・為替等について定める条約である。1960年代前半までは、通商航海条約によって民間直接投資をカバーする事例も複数みられた⁴⁾。

サンフランシスコ講和条約発効後の日本が締結した通商航海分野の条約および協定は表1のとおり35件である⁵⁾。一覧して岸信介政権期（1957年2月25日－1960年7月19日）と池田勇人政権期（1960年7月19日－1964年11月9日）に調印されたものが目立ち、その数は24件に及ぶ。

表1 戦後における通商航海関係条約・協定

対象国	調印日	発効日	調印～発効日数
フランス（暫定適用）	1952/6/11	1952/6/11	0
米国（友好通商航海条約）	1953/4/2	1953/10/30	211
カナダ（通商に関する協定）	1954/3/31	1954/6/7	68
ノルウェー（通商航海条約）	1957/2/28	1957/10/14	228
オーストラリア（通商に関する協定）	1957/7/6	1957/12/4	151
ソ連（通商に関する条約）	1957/12/6	1958/5/9	154
インド（通商に関する協定）	1958/2/4	1958/4/8	63
ポーランド（通商条約）	1958/4/26	1959/1/16	265
ニュージーランド（通商に関する協定）	1958/9/9	1958/11/26	78
ハイチ（通商協定）	1958/12/17	1963/10/31	1,779
ユーゴスラヴィア（通商航海条約）	1959/2/28	1959/7/20	142

4) 一方、世界銀行傘下に投資紛争解決国際センター（ICSID）が設立された1964年以降、二国間投資条約を通じた投資保護が主流になっていった。

5) 外務省ウェブサイト「条約データ検索」より「通商・航海」分野の条約を検索。ベネルクスとの条約は3か国と個別に締結しているが、1件として計上した。

チェコスロヴァキア (通商に関する条約)	1959/12/15	1960/9/26	286
キューバ (通商に関する協定)	1960/4/22	1961/7/20	454
マラヤ (通商に関する協定)	1960/5/10	1960/8/16	98
ベネルクス (ベネルクス経済同盟との協定)	1960/10/8	1962/4/10	549
フィリピン (友好通商航海条約)	1960/12/9	1974/1/27	4,797
パキスタン (友好通商条約)	1960/12/18	1961/8/20	245
ペルー (通商協定)	1961/5/15	1961/12/18	217
インドネシア (友好通商条約)	1961/7/1	1963/3/8	615
アルゼンチン (友好通商航海条約)	1961/12/20	1967/9/25	2,105
英国 (貿易第一議定書)	1962/11/14	1963/5/4	171
英国 (貿易第二議定書)	1962/11/14	1963/5/4	171
英国 (通商居住航海条約)	1962/11/14	1963/5/4	171
ベネルクス (改訂議定書)	1963/4/30	1964/10/21	540
フランス (通商協定)	1963/5/14	1964/1/10	241
エル・サルヴァドル (通商協定)	1963/7/19	1964/7/1	348
オーストラリア (通商協定改正議定書)	1963/8/5	1964/5/27	296
フランス (通商議定書)	1966/7/26	1966/8/3	8
英国 (貿易第二議定書修正取極)	1966/12/20	1967/1/1	12
メキシコ (通商協定)	1969/1/30	1970/1/19	354
ルーマニア (通商航海条約)	1969/9/1	1970/7/19	321
ブルガリア (通商航海条約)	1970/2/28	1970/8/5	158
タイ (通商航海暫定取極)	1971/2/24	1971/2/24	0
ハンガリー (通商航海条約)	1975/10/20	1976/9/9	325
ポーランド (通商航海条約)	1978/11/16	1980/10/26	710

出所) 外務省ウェブサイトより筆者作成

岸・池田政権期において通商航海分野の条約が締結された背景には、戦後日本が進めてきた対外経済政策および貿易政策の潮流が指摘できる。吉田ドクトリンに見られる経済重視路線は国際貿易体制への参画と輸出市場の開拓という形で進められた。1949年の外為法（外国為替及び外国貿易管理法）施行によって再開された民間貿易は、翌1950年に勃発した朝鮮戦争を受けて特需を迎えることとなった。1950年の重機械の輸出額は4,700万ドルに上り、船舶・車両・電気機械・通信機械、繊維機械などの資本財からなる「プラント輸出」が脚光を浴びた。朝鮮戦争の休戦後、「プラント輸出」の対象地は、対中国輸出統制委員会（CHINCOM）が存在する中で、米国の冷戦戦略と歩

調を合わせながら東南アジアへと向かっていった。1951年には日本輸出銀行が操業を開始し、翌年の日本輸出入銀行（輸銀）への改組を経て、「プラント輸出」に対する資金支援が展開されていく。

1957年2月に首相に就任した岸は国内経済界からの要望を反映し、輸銀法の改正に着手した。同年7月と11月に東南アジア各国を訪問した岸は、賠償求償国との賠償交渉妥結を図った。その際、東南アジア開発基金等の地域機構設立を訪問各国に提案し、経済協力や民間投資の推進を訴えた。さらに、岸は中南米諸国や東欧諸国との経済関係拡大を目指すなど、東アジアを除いて全方位的な通商外交を展開していた。岸を継いだ池田は、輸出振興を通じた所得倍増を政策スローガンとして掲げ、欧州市場に参入すべく西欧諸国によるGATT35条（特定締約国間における協定の不適用）の援用撤回やOECD加盟を目指した。

こうした一連の経済外交の過程において、先述の通商航海条約が締結されていったのである。「プラント輸出」等の輸出や民間投資が行われる際、その待遇が他国と比して差別的であることは輸出や投資の振興を妨げる要因になりかねない。従って、最恵国待遇での経済関係が必要視される。また、最恵国待遇での経済関係を全方位的に樹立することは、日本の通商貿易面での国際的地位を向上させることに寄与する。そしてひいては西側先進国に対してGATT35条援用撤回やOECD加盟を訴えるための礎となっていくのであった。このことが、岸・池田政権期において通商航海条約が数多く締結された要因であろう。

(2). 日比関係における「歴史の論理」

一連の通商航海分野の条約のうち、日比友好通商航海条約については、表1が示す通り調印から発効まで4,797日、13年以上もの歳月を要した。その原因として既存研究は戦時下における日本軍のフィリピン支配とその記憶を重視してきた。

1942年1月、マニラを占領した日本軍は軍政布告によってフィリピンにお

ける米国の主権消滅を宣言するとともに、比島行政府を設置した。1935年の独立法 (Tydings- McDuffie Act) によって将来的な独立を宗主国米国から保障されていたフィリピンにとって、日本軍は占領者以外の何者でもなかったのである。1943年10月には、日本が擁立したホセ・ラウエル (Jose P. Laurel) を大統領とするフィリピン共和国が成立する。しかし、このフィリピン共和国も米軍のレイテ再上陸とセルジオ・オスメーニャ (Sergio Osmeña) による臨時政府樹立によって動揺し、1945年2月にラウエルは日本に亡命することとなった。日本軍はマニラに侵攻した米軍に対して持久戦を展開するとともに、非戦闘員の無差別殺戮を行い、4週間の市街戦の中で10万人とも言われるマニラ市民の犠牲が生じた。

これらの帰結として、戦後のフィリピンでは反日感情が長期的に残存した。戦後日比国交正常化の端緒としては、1948年以降、ポツダム宣言と米国の初期対日方針に基づく中間賠償が資本設備の引き渡しを中心に行われ、1953年3月には日比二国間で沈没船舶引揚に関する中間賠償協定が成立した。またフィリピンはサンフランシスコ平和条約に基づいて賠償請求権を行使し、同年11月から交渉を開始した。当初、日本側の賠償提示額2億5,000万ドルに対してフィリピン側は8億ドルを提示するなど交渉は難航したが、反共防衛を重視する米国の対比工作や岡崎勝男外相の提示額引き上げなどにより交渉が進展した。その後、首相特使として起用された藤山愛一郎 (日商会頭) の交渉により、純賠償5億5,000万ドル、借款2億5,000万ドルの総計8億ドルで交渉が妥結し、1956年5月9日には賠償調停の調印に至った⁶⁾。同日、日比貿易の伸長と共通利益創出のため、日比友好通商航海条約の締結交渉を開始する旨の共同声明が発表されたのである。

上記を踏まえると、日本の軍事侵攻が戦後における反日感情の残存につながり、賠償交渉の難航をもたらしたという「歴史の論理」は説得力のあるものである。ただし、賠償交渉妥結の4年後に交渉が開始された日比友好通商

6) 林理介「フィリピン賠償」永野慎一郎・近藤正臣編『日本の戦後賠償——アジア経済協力の出発』勁草書房、2003年、70-74頁。

航海条約に対しても同一の解釈を当てはめることは拙速であろう。賠償協定と日比友好通商航海条約ではその趣旨が異なる上、4年の間に生じたフィリピン政治の変化が捨象される危険性があるためである。

3. 日本企業のフィリピン進出を目指して

(1). 日比友好通商航海条約の締結交渉

日比友好通商航海条約の締結交渉に向けた日比両国政府の意図はどのようなものであったのだろうか。まずは日本側の動向から説明したい。1957年12月、第二次東南アジア訪問の一環としてフィリピンを訪問した岸は、カルロス・ガルシア（Carlos P. Garcia）大統領と会談し、日本の外交方針、核実験停止問題、経済協力、東南アジア開発基金、通商問題、戦没者遺骨収集及び文化交流等の問題について意見を交わした。その中でも、40分間にわたり両国首脳が立場を譲らず白熱した議論が行われたのが通商問題であった。ガルシアは、最恵国待遇を盛り込んだ通商航海条約を結ぶ意思はないと切り出し、岸の出鼻を挫いた。また、ガルシアは、国内の対日世論が未だ厳しい状況に基づき、日本人ビジネスマンの滞在人数を上限200人、期間を6か月に限定するという立場を示したが、岸は、人数・期間ともに日本企業の商業活動を著しく阻害する条件だとしてその緩和を求めた。

反日感情の渦巻くフィリピンに対し、岸が上述の提案を行った背景には、日本企業のフィリピン進出の動向があった。岸の訪比までに、安宅産業、三菱商事、伊藤忠商事、第一物産、日綿実業などの商社がフィリピン会社法第68条に基づく設置申請をフィリピン証券監督委員会に対して行っていたのである。上限350人という数字もこれら企業から派遣される日本人駐在員等の人数を加味したものと推察される。これら申請に対して同委員会は認可を与えていなかったものの、日本企業内では支店設置に向けた計画が進んでいた。「いまだに日本を旧敵国であるとして、その支店設置を許可しないのは極めて遺憾⁷⁾」という湯川盛夫大使の言葉が示す通り、岸政権は過去の清算

7) 湯川発藤山宛（比1055号）1958年11月15日、戦後期外務省記録、B¹-0107。

というよりも将来的な経済関係の樹立を見据えて対比外交を展開していた。

こうした経済界の動向を踏まえ、1958年1月7日、日比貿易に関する取極が成立するとともに、同取極に伴う共同声明において、友好通商航海条約の早期交渉開始が日比間で約された。首脳会談で決着がつかなかった日本人ビジネスマンの入国手続問題は湯川とフェリクスベルト・セラノ (Felixberto M. Serrano) 外相との会談に持ち越され、日本側が提案する上限350人という条件で1958年7月に合意に至った⁸⁾。同年10月にはフィリピン商業会議所の使節団が訪日し、日比合弁事業の設立を提案するとともに友好通商航海条約の交渉開始に共感を示した。

ただし、日比友好ムードは一部のフィリピン財界に留まっていた。セラノは国内における反日感情を踏まえて、警戒的かつ漸次的な対日関係の樹立を重視しており、フィリピン商業会議所の親日姿勢に警鐘を鳴らしていたのである⁹⁾。ゆえに、同年12月に来日したガルシアとの会談において岸は、「友好通商航海条約の可能性を妥当な機会に討議する」というトーンダウンした共同声明に同意せざるを得なかった。その翌年、ホセ・ラウレルは日比友好に向けて日比協会の設立を目指すが、その初回会合の当日、発作により急逝した。

この間、条約草案の起草を進めていた外務省では、フィリピン憲法附則で規定されていた米国の内国民待遇が論点として浮上していた。日本がフィリピンに対して最恵国待遇を求めることは、フィリピンとの「特別関係」を有する米国と同等の権利を要求することを意味していた。通商条約において最恵国待遇を要求すること自体は一般的であるものの、日本の要求が米比両国の全面的な反発を生み交渉を頓挫させると湯川は懸念したのであった¹⁰⁾。しかし、日本商社のフィリピン進出の実現にとって不可欠と判断した外務省は、条約草案第三条に事業活動に関する最恵国待遇を盛り込んだ。その一方

8) 外務省アジア局「岸総理大臣第二次東南アジア諸国、オーストラリア、ニューゼaland訪問に関する報告、第9部フィリピン」1957年12月、戦後期外務省記録、A'-0151。

9) 針谷登藤山宛 (比1110号) 1958年12月11日、戦後期外務省記録、B'-0107。

10) 湯川登藤山宛 (比5号) 1959年1月5日、戦後期外務省記録、B'-0107。

で外務省は、締結済みの日ノルウェー通商航海条約および日印通商協定の条文をフィリピン側に提示するとともに、これら条約を模した形で日比間での条約を結ぶという手順を経てフィリピン側の懸念払拭に努めた¹¹⁾。

外務省のアプローチは奏功し、1960年2月23日、条約交渉が幕を開けた。比側首席代表は、ホセ・ラウレルの長男ホセ・ラウレル・Jr. (Jose B. Laurel Jr.) 国民党議員だった。ラウレルJr.は、「お互いに偏見を捨て、相互信頼と理解の態度を持つべき¹²⁾」と協力姿勢を示した。3月7日以降、ラウレルJr.はフィリピン国内での説得工作を開始し、政財界から交渉に対する賛同を取り付けた。「マニラでの交渉が長引けばうるさい土地新聞の好餌となって円滑な進捗が阻害される」という意識の下、翌月までに条約交渉を終え、5月に上院に上程しようと勇んだのである¹³⁾。

しかし、マニラにおける交渉は、日本側草案に対する説明や交渉予算に関わる議論に終始し、フィリピン側交渉団は日本側草案に対する意見表明もしなかった。ラウレルJr.は、対案の取りまとめに着手したが、日本人の永住権や投資保護、船舶条項の内国民待遇、金融業の認可、条約の有効期間、セーフガード条項の挿入等をめぐり交渉団内で議論が紛糾し、收拾がつかない状況に陥っていたのである¹⁴⁾。

(2). 交渉の妥結

フィリピン側の対案が提示されない中、交渉の場は東京に移されたが、次第にフィリピン国内における政治対立が顕在化することになった。5月4日、セラノは同条約の成立をもって日本人の永住を認めると一方的に宣言し、日本人の永住権問題に消極的なフィリピン側交渉団を非難した。これを受けたラウレル・Jr.は辞意を表明するに至った。ガルシアがラウレル・Jr.を慰留することで難は逃れたものの、5月13日にはセラノがフィリピン側交渉団に内

11) 湯川発岸宛 (比455号) 1959年5月15日, 戦後期外務省記録, B'-0107。

12) 湯川発藤山宛 (比185号) 1960年2月23日, 戦後期外務省記録, B'-0107。

13) 湯川発藤山宛 (88号) 1960年3月15日, 戦後期外務省記録, B'-0107。

14) 湯川発藤山宛 (120号) 1960年4月1日, 戦後期外務省記録, B'-0107。

密で湯川と接触し、大統領の代理として交渉に介入する権限を有すると言明するなど、両者の対立は根深いものとなっていた。

こうしたセラノとの対立は、ラウレル・Jr.の重荷となり、フィリピン側対案の作成は進まなかった。5月27日、ラウレル・Jr.は全条文について比側対案を提示することは困難と判断し、両国間で論争となりうる点についてのみ比側対案を提示するという方針を固めた¹⁵⁾。その中でも、フィリピン側が特に重視したのが永住権問題と対米特権、国内産業保護であった。フィリピンは日本人のフィリピン永住に対して消極的であり、日本に対しても相互主義の観点からフィリピン人の永住を禁止するよう求めた。これに対して日本は国内法の改正を伴う要求であるとして拒否を続けた。この結果、永住権問題による条約交渉の頓挫を防ぐため、両国は同問題を条約の対象外とすることで同意した。対米特権については、フィリピン側から最恵国待遇の対象外とする希望が出され、日本も応諾した。ただし、日本側交渉団が依頼した具体的な対米特権リストはフィリピン側から提示されなかった。国内産業保護については、フィリピンはセーフガード条項を設けることを要求したが、過去にフィリピンによる日本製綿製品の輸入制限を受けた日本は反対し、「必要に応じて自主的措置をとる」という曖昧な合意がなされた。上記のような問題をはらみつつも交渉は徐々に進み、事業活動に関する最恵国待遇、国営企業による貿易の無差別、独占禁止規定、船舶や貨物の内国民待遇などを除き、日比間で合意がなされていった。

交渉の進捗を踏まえ、7月7日、ラウレル・Jr.は大統領決裁を仰ぐためにフィリピン側交渉団に内密で帰国した。しかし7月11日、ラウレルとガルシアの会談に同席したセラノは、日本人のフィリピン入国に関する最恵国待遇に対して異を唱え、再びラウレル・Jr.との対立が表面化してしまう。セラノはすでに日比間で合意に至っていた他の条文に対しても修正指示を加え、会談は紛糾を余儀なくされた¹⁶⁾。ガルシアは合意済みの条文については賛意

15) 外務省経済局アジア課「日比友好通商航海条約締結交渉メモ (2)」1960年5月27日、戦後期外務省記録、B'-0107。

16) 吉川発藤山宛 (211号) 1960年7月12日、戦後期外務省記録、B'-0107。

を示したが、他の条項については交渉に向けた指示をラウレル・Jrに与えた。

日本に戻ったラウレル・Jrは、事業活動に関する最恵国待遇を規定する第三条全体を相互主義にかけることや緊急時に特惠関税を停止するエスケープ・クローズ条項を置くことなど、ガルシアの指示を日本に伝えた。その対価として、国营企業による貿易や独占禁止、船舶の内国民待遇など、フィリピン側交渉団が重視してきた要求を取り下げた。しかし、数日後にはロレンソ・スムロン (Lorenzo Sumulong) 上院議員が来日してフィリピン側交渉団に参加するとともに合意済みの諸点について議論を蒸し返すなど交渉は堂々巡りの様相を呈し始めた。

結局、これら新たな要求に対して日本側交渉団はいずれも消極姿勢を示し、フィリピンも渋々承諾した。ここに至って、フィリピンは本条約署名の条件として、航空取極交渉の開始、賠償の繰り上げ支払、経済協力借款の促進、砂糖・果物のクォータ設置を要求した。日本は航空取極については承諾しつつも賠償繰り上げについては反対姿勢を示し、他の点については回答を留保した¹⁷⁾。

その後も交渉は続いたが、ラウレル・Jrは「これ以上同じような議論を重ねることも益なく¹⁸⁾」とガルシアの最終決裁を仰ぐために9月27日に帰国の途に就いた。フィリピン国内では、条約にフィリピンの領海範囲を示す条項が盛り込まれないのであれば交渉を打ち切るとセラノが声高に主張していた。一方ガルシアは、同条項の追加に反対する日本の立場に理解を示すことでその対価を引き出そうとしていた¹⁹⁾。両者の論争に対し、ラウレル・Jrは何ら解決策を持ち合わせていなかった。吉川臨時代理大使に対しては腹案の存在を仄めかしたものの、ラウレル・Jrが最重視していたのは交渉の早期妥結だったのである。

17) 外務省経済局アジア課「日比間友好通商航海条約締結交渉に関する件」1960年8月17日、戦後期外務省記録、B'-0107。

18) 外務省経済局アジア課「日比間友好通商航海条約締結交渉に関する件(続)」1960年9月29日、戦後期外務省記録B'-0107。

19) 吉川発小坂宛(340号)1690年11月1日、戦後期外務省記録B'-0107。

11月9日にラウレル・Jrは日本に戻ったが、9月27日時点での条約草案からさしたる進展を見ないまま、12月9日に交渉は決着を見た。同日、日比両国は共同コミュニケを発表し、「通商貿易を相互に有利な基礎の上に促進発展せしめるとともに、両国の友好関係を強化する²⁰⁾」とその条約の意義を掲げた。一方、外務省作成の説明資料では次のような説明が付されている。

「従来比国においては我が国の国民または会社に対する待遇の保障は殆どなく、實際上差別待遇も存在したが、今回この条約の締結とともに全面的な無差別待遇が確保されることとなり日比間の関係はここに名実ともに正常化することとなる²¹⁾」

日比友好通商条約の締結交渉に際し、日本政府が日本企業及び日本人ビジネスマンのフィリピン進出を最大の眼目としていたことを示すものであろう。

4. 批准をめぐる上院工作とその頓挫

(1). 経済侵略への警戒と批准の遅れ

日比友好通商条約の調印を受け、経団連は交渉経緯や条約の内容および問題点について外務省に説明を求めた。赤坂プリンスホテルで開催された説明会には、経団連通商対策委員会および経済協力委員会の委員企業を中心に延べ250名の企業経営者が参加した。日本経済界の同条約への期待を伺い知ることができよう。一方、外務省はフィリピン国内での批准には困難が予想されると想定していた。「大統領がハラを決めて上院に審議を命ずれば内心本条約に反対のセラノ外務大臣も（中略）服せざるを得ない²²⁾」という湯川の

20) 外務省情報文化局「日本国およびフィリピン共和国政府共同コミュニケ」1960年12月9日、戦後期外務省記録B'-0107。

21) 作成部局不明「日本国およびフィリピン共和国との間の友好通商航海条約の署名に関する説明資料」作成日不明、戦後期外務省記録B'-0107。

22) 湯川発小坂宛（406号）1960年12月27日、戦後期外務省記録B'-0107。

認識に表れているように、批准の可否はガルシアの双肩にかかっていた。

だが、フィリピン国内ではメディアが日本の経済侵略を懸念する記事を掲げて世論を喚起した。ラウレルJr.は国民の胸中にある反日感情に理解を示しつつも、そうした感情が先入観となり日比友好通商条約の誤解につながるのではないよう注意すべきと説明に迫られた²³⁾。ただし、フィリピン政府が条約の全文を非公開としたために、国民が疑心暗鬼に駆られて反対論を掲げ続けたという要素は否定できない。早期批准を目指すあまり情報公開に消極姿勢をとったラウレルJr.の方針は裏目に出たと言えよう。

フィリピン国内で条約に関する議論が繰り広げられる中、通商産業省は同条約の批准について予断を許さない状況にあると判断した。1月30日、通商局長名で日本企業に対して「条約批准反対論者に無用の口実を与えざるよう慎重に対処²⁴⁾」することを求めたのである。具体的には、早急な支店設置、駐在員事務所の人員拡大、大規模調査団の派遣、フィリピンへの訪問者の軽率な発言等を控えるべきという要請であった。背景には、「バスに乗り遅れまい」とする本邦商社による対比工作があったのである。

日比双方でフィリピン国内世論への配慮がなされたものの、ガルシアは条約のフィリピン上院への上程を留保する方針に傾いていく。確かにガルシアは、「一部の国民が好まないにしても、現実には日本はフィリピンの第二の市場である²⁵⁾。」と経済的紐帯の重要性を認識していた。しかし、国内の経済団体は条約への賛意を表明しておらず、反対論が収束する目途も立っていなかった。ガルシアを含め与党国民党は、1961年11月の総選挙を控えて、野党自由党が反日世論を味方につけて選挙戦を有利に運ぶことを懸念していたのである。「公式態度を表明して敵に乗ずる機会を与える愚を犯したくない²⁶⁾」というジル・プヤット (Gil J. Puyat) 上院議員の発言に見られるように、

23) Jose Laurel Jr. "Why the Treaty?" January 10, 1961, 戦後期外務省記録B'-0107。

24) 通商産業省通商局長「日比友好通商航海条約について」1961年1月30日、戦後期外務省記録B'-0107。

25) 吉川発藤山宛 (101号) 1961年3月15日、戦後期外務省記録B'-0107。

26) 土屋発小坂宛 (比経294号) 1961年5月24日、戦後期外務省記録B'-0109。

与党議員は批准問題に口を閉ざしつつあった。結局、条約は上程されることなく、フィリピン上院は5月18日に閉会した。日本外務省もまた、条約批准が政争の具となることを避けるために、フィリピンに早期批准を働きかけることはせず、世論の沈静化を待った。

(2). 上院勢力の膠着

1961年11月14日、大統領選・国政地方統一選挙の結果、大統領に選ばれたのは自由党のディオスタド・マカパガル (Diosdado Macapagal) であった。大統領と副大統領がそれぞれ国民の直接選挙で選出されるフィリピンでは、両者の所属政党が異なる場合がある。自由党のマカパガルもまた国民党のガルシアの下で副大統領を務めた人物である。副大統領でありながらも、ラウレル・Jr.の条文非公開方針によって、マカパガルは日比友好通商条約の交渉経緯や妥結内容を知りえない立場にいたのであった。

政権の座に就いたマカパガルは、旧政権の政策を徹底的に再考する方針を示した。そして、1962年2月2日、新設した対外経済政策専門委員会において条約の内容を再検討し、必要に応じて再交渉を勧告させると発表した。フィリピン側での批准の遅れが議論の蒸し返しにつながり、日本国内で批准済みの条約について交渉を再開するという悪夢が日本側交渉団の脳裏をよぎることとなった。小坂外務大臣は再交渉の余地はないと断定したが、参事官級人材の派遣による対比説得工作の準備を始めた²⁷⁾。

ただし、外務省の懸念は杞憂に終わる。1963年3月12日、マカパガルは日比両国間の経済関係全般の問題を再検討するための、関係5閣僚からなる特別委員会を設置した。4月20日、同委員会は無条件で日比友好通商条約を上院に上程すべき旨、批准までの暫定措置として複数の行政取極を締結すべき旨を勧告したのである。これを受け、来日したエマヌエル・ペラエス (Emmanuel Pelaez) 副大統領は、条約の未批准により日本側で生じている

27) 外務省経済局アジア課「日比友好通商航海条約批准問題に関する件」1962年6月25日、戦後期外務省記録B-0109。

障碍を除去するための暫定措置を取り決めると外務省に申し入れた。その後、2度に渡って、ペラエスは同様の申し入れを繰り返した。こうした暫定措置が重視されたのは、条約が上院²⁸⁾に上程されたとしても批准に必要な三分の二の賛同票を集める見込みがないと日比両国が想定していたためである。

表2 フィリピン上院勢力の推移

	国民党勢力				自由党勢力		大衆戦線 (PF)	空席
	国民党 (NP)	市民党 (CP)	民主党 (DP)	民族主義 市民党 (NCP)	自由党 (LP)	進歩党 (PPP)		
1946.7-1947.5	14	0	0	0	9	0	1	0
1948.1-1949.12	8	0	0	0	15	0	1	0
1950.1-1951.5	4	0	0	0	18	0	1	1
1952.1-1953.12	12	0	0	0	12	0	0	0
1954.1-1955.8	13	1	2	0	7	0	0	1
1956.1-1957.12	21	1	2	0	0	0	0	0
1958.1-1959.7	19	1	2	0	2	0	0	0
1960.1-1961.12	19	0	0	1	4	0	0	0
1962.1-1963.7	13	0	0	1	8	2	0	0
1964.1-1965.12	11	0	0	1	10	2	0	0
1966.1-1967.8	11	0	0	1	12	0	0	0
1968.1-1969.6	16	0	0	1	7	0	0	0
1970.1-1971.9	18	0	0	1	5	0	0	0
1972.1-1972.9	16	0	0	0	8	0	0	0

出所) フィリピン上院ウェブサイトより筆者作成

なぜならば、1963年3月時点で、上院は自由党勢力10議席、国民党勢力14議席から構成されており、自由党の大統領マカパガルと与党国民党との間にねじれが生じていたからである。批准に必要な16票を集めるためには、一方の自由党勢力全議員からの賛同を得るとともに国民党勢力の6議員を切り崩す必要があった。外務省はラウレル・Jr.を通じた上院工作を試みたものの、

28) 独立後のフィリピンでは上院と下院からなる二院制が採用された。定員24名の上院議員の任期は6年であり、2年ごとに8名が改選された。条約批准権は上院のみに属した。政党の凝集性が低いフィリピン政治の傾向は上院において特に顕著であり、党派に囚われない個人的な権力闘争が展開されがちであった。

ラウレル・Jr.は反マカパガル運動に注力しており、自由党との超党派的活動には消極的であった²⁹⁾。そして外務省は上院工作を諦め、条約の批准に対して静観を決めた。こうした状況を踏まえ、1963年5月、板垣修大使は日本商社の支店設置、日比合弁事業、入国滞在の緩和を求めて暫定措置の取極めを申し入れたが³⁰⁾、ペラエスの辞任によって交渉は実現しなかった。同年9月、池田勇人がフィリピンを訪問し、マカパガルに対して事業活動・合弁事業・入国滞在に関する支障を除去するための善処を要望した。しかし、マカパガル政権はインドネシアとマレーシアの紛争仲裁に余力を奪われ、暫定措置の取り決めは結局棚上げにされた。

(3). マルコスと戒厳令

批准問題が膠着し暫定措置の取り決めも棚上げにされる中、1965年12月、フェルディナンド・マルコス (Ferdinand E. Marcos) が大統領に選出された。マルコスは長年自由党に所属していたが、同党が大統領選候補者の公認を現職のマカパガルに与えたことから、国民党に鞍替えしての当選となった。同時に開催された上院選で国民党勢力の議席は12議席だったが、マルコスは日比友好通商航海条約の批准に熱意を傾けた。批准反対派の懸念を退けるべく国内産業保護に関わる6法案を議会に提出し、国内産業保護と条約の批准を並行して進める方針を提示したのである。

しかし、マルコスもまた議会工作の困難さに直面した。1966年3月24日、マルコスは上院議員一同と批准問題に関する懇談会を開催したが、具体的な意見の一致や決定は何も見られなかった³¹⁾。上院では、セーフガード条項の欠如、フィリピン領海域規定の欠如、ASA特惠例外規定の欠如に議論が集中していたのである。そこで同日、マルコスはフィリピン証券監督委員会に

29) 板垣発小坂宛 (655号) 1962年9月3日、戦後期外務省記録B'-0109。

30) 外務省経済局アジア課「日比友好通商航海条約の締結と比側批准並びに暫定措置問題(説明資料)」1965年9月20日、戦後期外務省記録B'-0109。

31) 竹内発椎名宛「日比友好通商航海条約の比側批准問題について」1966年3月25日、戦後期外務省記録B'-0110。

対して日本商社駐在員の商業活動の可否を検討するよう命じた。暫定措置すらも講じられない中での局所的な救済策であった。

上院の閉会日である5月19日、フィリピン証券監督委員会は検討結果報告をマルコスに提出した。同報告は、日本商社の活動を認めるとともに、その条件としてフィリピン側資本比率25%以上の日比合弁現地法人の設立を求めた³²⁾。この見解を踏まえ、1967年には日本商社17社が現地法人を設置し、証券監督委員会の認可を受けた。その後自由党所属のアントニオ・ヴィレガス (Antonio Villegas) マニラ市長が営業許可を取り消すという一幕はあったものの、マルコスの要請により日本商社がフィリピンで事業を行うことが可能になった³³⁾。この間、マルコスの提出した国内産業保護6法案も順次可決された。

1969年12月、再選したマルコスは大統領就任式典出席のために訪比した岸信介と面会し、本条約を早期に上院に提出する意向があると伝えた。上院選の結果、国民党勢力は19議席を獲得し、批准に必要な3分の2を超過していた。与党議員の中にも離反者がいると想定されたものの、ラウレル・Jr.は自由党から2~3票を切り崩し16票以上を集めることが可能だと認識していた³⁴⁾。また、同時期のフィリピン国内では、米国との「特別関係」を清算すべきとするナショナリズムが高まる一方で、輸入代替工業化政策から輸出主導政策への転換失敗による国内経済危機が生じており、日本との経済関係の強化が重視されつつあった。

しかしながら、フィリピン国内では批准に反対する声根強かった。フィリピン国内メディアの報道は、概して条約批准に対し消極的ないし警戒的であり、1970年1月頃から断続的に行われた学生デモにおいても、批准反対の声が上がった。「条約批准は日本帝国主義のもとでフィリピンの半封建性及び半植民地性を恒久化するものである³⁵⁾」というデモ隊の声は、正確とは言

32) 竹内発推名宛 (比経618号)、1966年5月19日、戦後期外務省記録B'0110。

33) 「フィリピンとの友好通商航海条約の未発効問題」外務省『外交青書1968年』

34) 外務省アジア局南東アジア第二課「日比友好通商航海条約批准問題」1970年4月7日、戦後期外務省記録B'0110。

35) 同上史料。

えないにせよ率直な世論を反映していたのだった。結局、マルコスもまた上院を通じて批准を実現することはできなかったのである。

こうした状況の転機となったのは、1972年9月の戒厳令発令である。折からのインフレや失業問題、フィリピン共産党とその武装闘争組織である新人民軍等の創設、街頭行動の激化など社会不安を背景に、マルコスは自らの政権長期化の野望実現に踏み切ったのであった。9月21日に戒厳令に調印したマルコスは翌日ペグニノ・アキノ (Benigno S. Aquino, Jr.) 上院議員ら反マルコス派政治家やジャーナリストなどの身柄を拘束し、23日に戒厳令を発令した。以後、5年間で7万人が政治犯として投獄され、検閲制度の下で表現の自由も制限された³⁶⁾。また、マルコスは憲法の停止や議会の廃止、財閥の解体等を通じて地方有力者の権力基盤を切り崩し財源の分配ルートを自らの手に集中させた³⁷⁾。その結果、身内優先や縁故主義、地縁・血縁に基づく開発独裁体制が作られ、マルコスは日本企業からの贈賄を通じて不正蓄財をしていった。日本企業との関係深化の一助として、マルコスは1973年12月27日、日比友好通商航海条約を自らの権限に基づいて批准し、同条約は翌年1月27日に発効したのである。

5. 結論

本稿で述べたように、日比友好通商航海条約は、戦後日本が国際経済体制に名実ともに参加すべく全方位的に諸外国と締結した航海条約の一環であり、その目的は日比経済関係の深化、特に日本企業のフィリピン進出の促進に据えられていた。岸政権下の「プラント輸出」や池田政権下の輸出振興を通じた所得倍増といった経済外交構想をフィリピンを舞台に実現していくための法的枠組みであったといえる。

しかしながら、戦時下の日本によるフィリピン支配の記憶から、フィリピンにおける対日世論は厳しいものであり、1957年12月段階の岸＝ガルシア会

36) デイビッド・ワーフェル『現代フィリピンの政治と社会』明石書店、1997年、177-180頁。

37) 大野拓司・寺田勇文『フィリピンを知るための61章』明石書店、2009年、175-176頁

談では難色が示された。ガルシアは日比賠償交渉において外務大臣として交渉に当たり、同交渉を妥結に導いた人物だったが、日比友好通商航海条約については消極姿勢を示したのである。

ガルシアの姿勢の背景には、「歴史の論理」だけでなく、上院における国民党勢力の変化があった。1956年5月～7月の賠償協定調印・批准の時期、国民党は単独で上院の21議席を占め、提携勢力を合わせると全議席を占めていた。自由党勢力が完全に排除された上院において、ガルシア率いる国民党は円滑な政局運営が可能だったのである。一方、1957年11月の選挙を通じて自由党は再び上院に議席を獲得した。国民党勢力が未だ優勢とはいえ、上院の勢力分布は変化を迎えつつあった。

この過程において、日本はホセ・ラウレルの長男、ラウレル・Jr.を相手として日比友好通商航海条約の交渉に着手した。世論や自由党への刺激を避けるために交渉内容や妥結結果はフィリピン国内で厳秘とされ、条約の理念に関する周知は進まなかった。こうした秘密主義的な方針がかえってフィリピンの世論を刺激することになり、ガルシアは大統領選への悪影響を懸念して批准を先送りにしていく。

後継のマカパガルは、交渉内容の再検討を示唆したが、1963年4月には特別委員会から批准を勧告される中で上院への批准に傾いていく。しかし、上院と大統領の間の政治的ねじれにより、批准に必要な16票の獲得は見込めなかった。マカパガルは暫定措置の取り決めを日本に提案し、日本もこれに同意するがマレーシア紛争の激化など東南アジア情勢の不安定化を受けてその試みも頓挫した。

マカパガルを継いだマルコスも、国内世論への配慮から国内産業保護6法案を議会に提出し、条約批准の足掛かりを作っていく。さらに、マルコスはフィリピン証券監督委員会に日本商社の活動を認めさせ、事実上の通商関係を構築した。それでもなおマルコスもまた議会制度を通じた条約の批准を実現できなかった。そしてマルコスは1972年9月の戒厳令を通じて独裁体制を構築し、条約批准権を自らの手中に収めたのであった。

上記過程を踏まえると、日比友好通商航海条約の長期未批准問題は、フィリピン上院における与野党の勢力動向に翻弄されたと言える。「歴史の論理」は存在したものの、それと一定程度独立した政治過程が未批准を決定づけていたのである。

こうした議論を敷衍していくと、戦後日本の経済外交の東南アジアにおける受容過程は「歴史の論理」のみに依拠すべきものではなく、各国の政治制度やその動向を踏まえて論じられるべきものであろう。東南アジア諸国の政策決定過程や立法過程の解明を進めることで、「東南アジアから見た日本の経済外交」の実態が明らかになり、「日本から見た東南アジア」という視座に基づく既存の日本外交史研究の再考が進むものと期待される。そのためにも、東南アジア諸国における史料公開の進展に期待したい。

[付記]

本論文は、科学研究費助成事業・若手研究「国交正常化過程における民間企業の役割：戦後日本の企業とアジア国際社会」（研究課題番号：19K13628）の研究成果の一部である。