

交流協会「事業報告書」および「公益財団法人日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間の取決め」公開について

東京大学大学院法学政治学研究科ビジネスロー・比較法政研究センター特任講師 三代川 夏子

はじめに

2022年、公益財団法人日本台湾交流協会（以下、交流協会）は設立50周年事業の一環として、交流協会の歴年の「事業報告書」（<https://www.koryu.or.jp/about/introduction/public/report/>）の公開および「公益財団法人日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間の取決め」（以下、「取決め」）（<https://www.koryu.or.jp/about/introduction/public/agreement/>）の整理・公開を実施した。これらの資料は、1972年の国交断絶以降の日台関係を理解する上で重要な基礎資料となるだけでなく、日本が外交関係を持たない地域・政府といかに民間交流を構築し維持してきたかを示す貴重な記録でもある。

本稿は、1980年代までの日台関係史を主な研究対象としてきた筆者が、これらの資料公開の概要と意義について紹介するものである。交流協会の事業報告書から読み取れる日台間の民間交流の実態や、「取決め」文書が日台関係研究にもたらす新たな役割についても考察を加えたい。

1. 交流協会関係資料の公開

1972年9月29日、日本と台湾（中華民国）との間の外交関係は終了した。一方で、経済、貿易、技術、文化、人物等各分野における民間レベルでの交流関係を維持させるべく、同年12月に日本と台湾はそれぞれ、財団法人交流協会と社団法人垂東関係協会を設立させた¹。両協会は名目上民間組織であるが、実際には日本政府と中華民国政府の

支援下で、渉外関係、貿易経済関係、文化関係、日台航空関係の処理といった、これまで外交チャンネルで処理していた事案を担当することが想定されていた。公共財団への移行に伴い、2017年に前者は公益財団法人日本台湾交流協会、後者は台湾日本関係協会と改称されたが、その目的および事業内容に変更はなく、現在も外交関係を有さない日台間の交流維持に重要な役割を果たしている。交流協会は現在、「財源も大半を国が支え、職員の多くも国等からの出向者が勤めています」（『交流』「日本台湾交流協会について」より）と公表している。

しかし、設立から50年以上が経過しているにもかかわらず、大使館とは異なる性質を持つこの機関の実態を詳細に把握することは困難であった。例えば、1980年代までの日台関係を研究してきた著者は、これまで外務省所管の外交史料を渉猟することで、交流協会と外務本省間でやり取りされた電報を収集し、これを主な資料源の一つとして活用してきた。

こうした状況下で、交流協会が自らの情報を正式に公開する意義は極めて大きい。この公開により、これまで断片的にしか把握できなかった断交後の日台関係史をより包括的に理解する機会が得られるとともに、外交関係を有さない地域・政府との関係維持という日本外交の側面を実証的に研究する上で、貴重な資料が提供されることとなったのである。

2. 交流協会「事業報告書」について

（1）概要

現時点で、2006年度以降の事業報告書は交流

1 「財団法人交流協会の概況について」1976年7月、『交流協会（設立関係）』2018-1177、外務省外交史料館所蔵。

協会のホームページ上でオンライン閲覧が可能となっており、協会設立時から2005年度までの事業報告書については申請により閲覧が可能となっている。2022年の公開以降、管見の限り、本報告書を根拠とした研究は未だ存在しないが、その内容は50年に亘る日台間の民間交流の様々な情報を提示する貴重な資料となっている。

設立直後の1972年度においては、本部・在外事務所の人員・経費の確保、および体制の整備に力が注がれた。翌年1973年度においては、技術協力を目的とする専門家の派遣、技術研修性の受入れ、教員の派遣、台湾からの留学生受入など新規事業が開始された。加えて、「交流協会ニュース」、「市場動向調査シリーズ」等の広報事業にも着手し、協会事業運営の充実が図られた。

これらの活動の実績は、事業報告書に詳細に記録されている。報告書からは、毎年 の在留邦人数や渡航証明書処理件数、旅券処理件数、訪台邦人数など基本的なデータのほか、日本人学校の児童生徒数、奨学金留学生大学別詳細などを年度ごとに知ることができる。日台間の人的交流の実態を把握する上で貴重な情報源となる。

さらに、事業報告書から日台間で実施された技術協力や貿易経済関係事業の詳細を把握することもできる。1974年度には、日台間の技術協力事業を推進するための基本協定「技術協力に関する取決め」が交流協会と亜東関係協会との間で締結された。以降、取決めに基づいて実施された専門家の派遣や機材供与、研修員の受け入れといった事業内容が、毎年度詳細に記録されている。

1975年度より開始された日台間の貿易経済会議での議論内容も報告書に記載されており、これを通じて日台間で生じていた経済問題の具体的な変遷を追うことができる。日本の輸出超過が長年続き、日台間で貿易摩擦が生じていた時期においては、様々な貿易環境改善対策が講じられた。日台貿易不均衡の改善、投資の円滑化、および日本市場の開拓を目指し、1977年度からは台湾投資誘致使節団の日本招聘、1980年度からは経済交流促進ミッションの台湾派遣などが行われ、台湾側の関係機関および産業界との相互理解を深める場が設定された。さらに、1982年度からは台湾

側による日本市場調査団の派遣も開始された。これら一連の経済交流の発展過程を、報告書から読み取ることができる。

事業報告書は、年代が進むにつれて記載される事業内容が多様化し、同時に報告書自体のページ数も増加している。これは交流協会の活動範囲が拡大していることを反映している。事業報告書から読み取れる豊富な情報の中でも、本稿では特に民間組織と位置づけられる交流協会がいかなる機関であったのかに焦点を当て、1972年の設立以降の歴史を辿りながら、交流協会の特徴的な側面をいくつか紹介したい。

（２）政府・民間との関係

①民間による補助

交流協会は民間機関であるため、事業に要する資金については、民間資金を導入する必要がある。交流協会によると「設立当初より『維持会員』制度を設け、台湾へ進出して現地の工場、営業所または出張所に駐在員を派遣している企業、台湾と取引関係を有する企業、そのほか台湾に関心を有する企業、団体等にご協力をお願いしている」（交流協会HP「維持会員」より）。

交流協会の維持会員数は、設立以降徐々に増加し、とりわけ1985年度以降に急増したことが事業報告書のデータから読み取れる（図1参照）。しかし、1997年度を境に減少傾向に転じ、それに伴い維持会費による収入も減少している（平成21年度「事業報告書」より）。

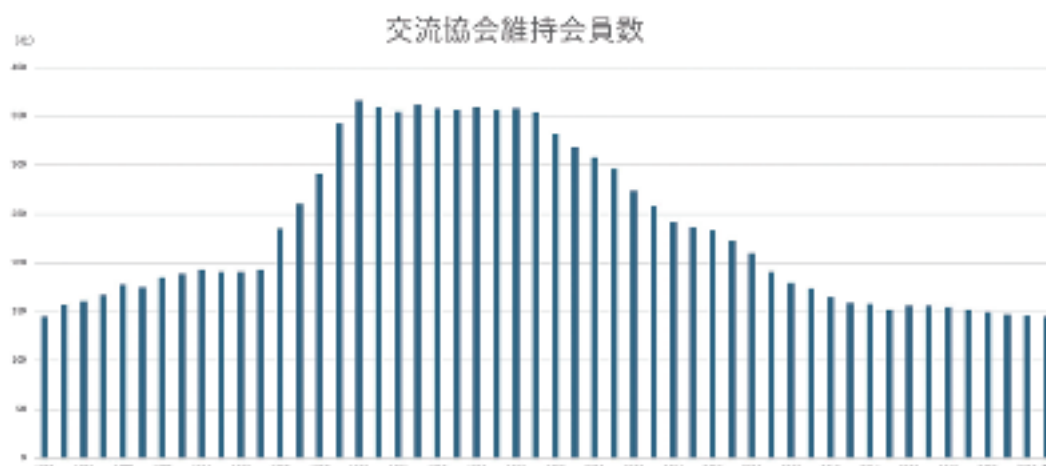
②省庁との関係

・補助金の出所

一方、交流協会の事業経費に関しては、日本政府が「できる限りの支持と協力を与える方針である」（二階堂進官房長官談話、1972年12月26日）との基本姿勢を示しており、これに基づき交流協会は、事業経費の大部分を国からの補助金で賄っている。実際、令和元年度（2019年度）「事業報告書」によれば、補助金は財源の約95%を占めており、交流協会の運営が政府からの財政支援に大きく依っている状況が窺える。

1974年度から2005年度までの事業報告書に

図1



※筆者が交流協会の事業報告書で記録されているデータをもとに作成した。

は、交流協会への補助金予算の出所の詳細が記録されている。図2に示すように、外務省からの補助金が最大の割合を占めているが、文部省（2001年より文部科学省）、通商産業省（2001年より経済産業省）からも相当額の補助金が拠出されている。文部省の補助金は主に国際文化交流事業費として、通商産業省の補助金は主に海外市場調査事業費、海外技術者受入費、研修事業費として計上されている。

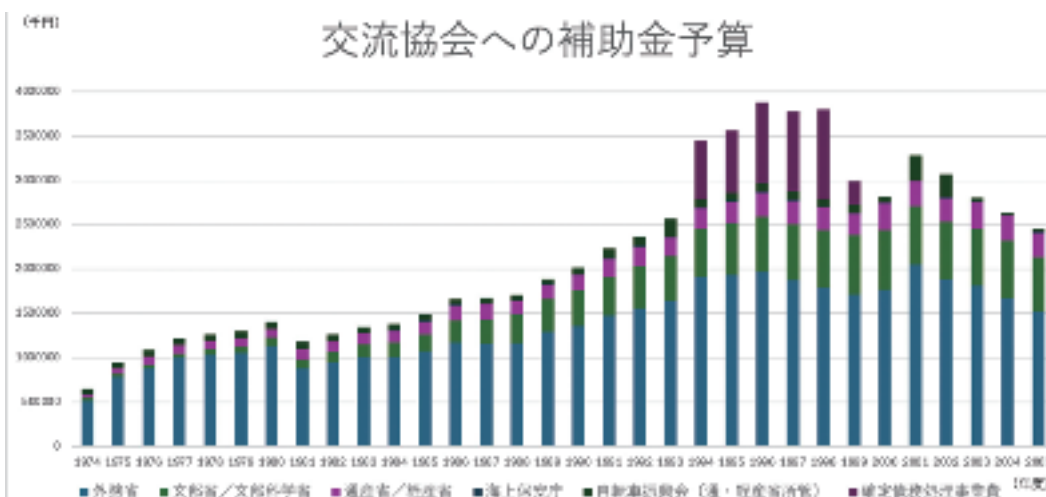
全体的に見ると、1990年代半ばまで予算は増額傾向にあった。注目すべきは、1981年に外務省が予算を大幅に削減した際も、文部省・通産省は予算を増額し続けたことである。さらに、90年代半ば以降、外務省の予算が漸減傾向にある中、文部省と通産省は予算をほぼ維持している。このよう

な各省庁の予算配分の傾向は、日台間の交流が政治外交的問題のみに左右されない民間交流であるべきという基本方針を反映しているものと考えられる。なお、1984年度以降、日台間で海上保安に関する問題が顕在化したことを背景に、海上保安庁からも予算が拠出されるようになっている。

・交流協会の人員構成

1972年の日台間の国交断絶に伴い、在中華民国大使館における政務担当職は名目上廃止された。しかし、一部のスタッフは出向元の省庁で休職扱いとなった上で、総務という肩書で台湾に留まった。その後も、各省庁からの出向者が交流協会のスタッフを務めている。1974年度から2007年度までの事業報告書には、交流協会の人員構成

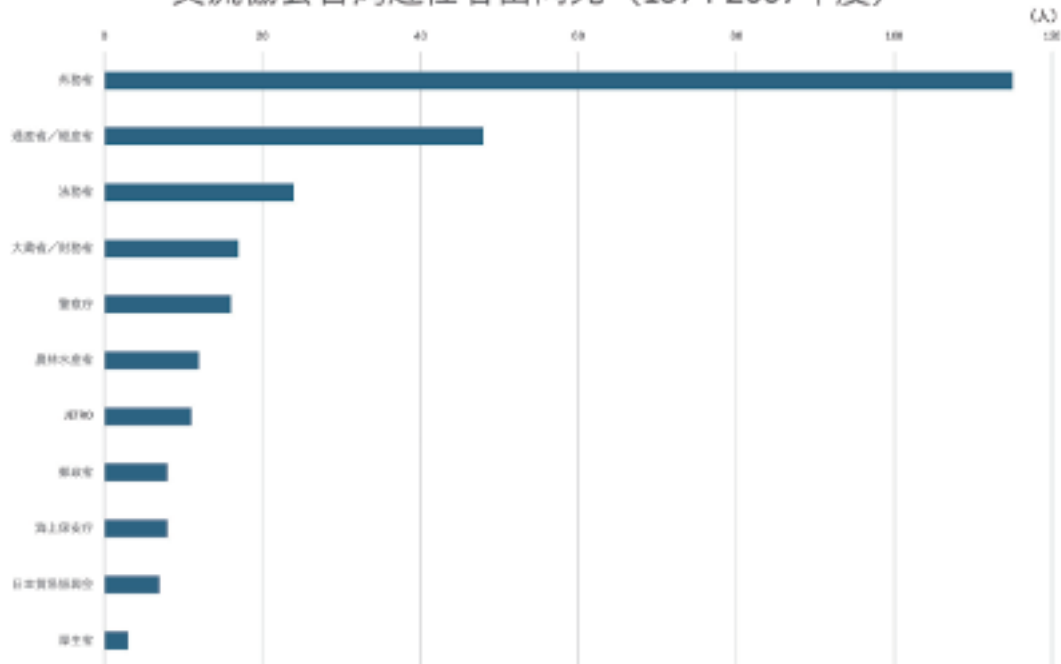
図2



※筆者が交流協会の事業報告書で記録されているデータをもとに作成した。

図3

交流協会台湾赴任者出向元（1974-2007年度）



※筆者が交流協会の事業報告書で記録されているデータをもとに作成した。

について、各スタッフの出向元省庁が記録されている（図3参照）。

外務省からの出向者が最多を占め、次いで通産省からの出向者が多い。また、査証業務等のため法務省から、領事事務等のため警察庁からも人員が出向している²。このように、交流協会は様々な省庁・機関から派遣された人員で構成されてきたことがわかる。なお、交流協会での任期終了後、多くの出向者は元の省庁に役人として復帰している。

外務省のみならず、各省庁からの出向者が存在してきた事実は、日本が民間組織である交流協会を通じて、外交関係の枠を超えた広範な行政分野の視点から日台間の実務交流を維持しようとしていたことを反映している。

（3）「便宜供与」と国会議員との関わり

毎年度の事業報告書には「便宜供与」の項目が記載されている。これは交流協会が出張者に対して行った支援の件数を示すもので、台湾でのアポ

イントメントの設定や食事の手配などがその業務内容となる³。

特筆すべきは、国会議員への便宜供与が特別に扱われていることである。1973年度から2008年度の事業報告書では、便宜供与全体の件数とは別に、国会議員への便宜供与の情報が明記されている。これは、国会が議員の訪台に関する要望（面会希望者など）を事前にとりまとめ、交流協会に支援を要請し、交流協会がそれに基づいてアポイントメントの設定などを行うという特別な過程が慣例化していたためだという。

ただし、国会議員の訪台の際、必ずしも交流協会が便宜供与を行っていたわけではない。亜東関係協会が議員に対して便宜供与を行うこともあれば、台湾側の招待に応じて議員が個人的に訪問することもあったようだ⁴。この「便宜供与」の実態、特に国会議員に対する特別な対応は、交流協会が単なる民間組織ではなく、日台間の「準公式チャネル」としての役割を果たしていたことを示唆している。

2 国交断絶前に中華民国大使館、1980年代に交流協会に出向していた下荒地修二氏への聞き取りによる（2024年8月17日、東京）。

3 同上。

4 同上。

図4



※筆者が交流協会の事業報告書で記録されているデータをもとに作成した。

事業報告書のデータを集計すると、便宜供与全体の傾向が見えてくる。設立からコロナ禍前まで、便宜供与は全体として増加傾向にあった。図4に示すように、2000年代以降は便宜供与の件数自体が増加する一方で、国会議員に対する便宜供与の割合は減少している。なお、2009年度以降は、事業報告書において国会議員のみの件数が明示されなくなった。

便宜供与の全体的な増加傾向は、断交後も日台間の交流が着実に拡大していったことを反映している。また、この傾向は交流協会が日台間交流の拡大に積極的に貢献していたことをも示している。

以上のように、事業報告書による詳細な記録は、日台関係の実態を経年的に把握することを可能にし、実務レベルでの交流の深さと広がりを実証的に分析する上で貴重な資料となる。同時に、これらの記録は交流協会の実態を把握する手がかりともなり、民間交流を理解する上で示唆を与えるものとなる。

3. 「公益財団法人日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間の取決め」について

国交断絶後、日本と台湾の間では交流協会と亜東関係協会がそれぞれ設立され、両機関が主に実務交渉を担うこととなった。そのため、1972年までの外交関係下における日台間交渉史については外務省史料（外交史料館での閲覧や情報公開請求を通じた入手が可能）をある程度参照できるのに対し、断交後の日台関係史を追うには、様々な機

関における膨大な量の史料に目を通す必要が生じている。すなわち、断交後の日台間における交渉過程を明らかにするには、日台双方の外交文書や個人文書の中に散在する情報を丹念に探る作業が不可欠となっている。こうした作業を通じて取決めや合意に関わる文書を発見しても、それが途中案なのか最終案なのか、判断が困難な場合が多い。

このような情報源の錯綜状態に対応するため、交流協会は現段階で公開可能な取決め文書をリストアップし、ホームページ上で公開した。これが本稿で紹介する2つ目の事業である。設立以降、交流協会と亜東関係協会（台湾日本関係協会）との間で最終的に取り決められた正式な合意内容が整理され、一度にそれらの文書を確認することが可能となった。2022年の公開から現時点（2024年8月19日）までにも新たな取決めが追加されており、現在では1972年から2024年の間に取り決められた103件がリスト化され、そのうち95件の文書がオンライン上で閲覧可能となっている。

以下では、断交下の日台関係の局面を示す2つの事例を取り上げ、今回公開された「取決め」文書を用いてその交渉過程を考察する。これらの事例の検討を通じて、公開された資料の史料的価値を検証するとともに、断交後の日台関係の一端を明らかにしたい。

（1）日台航空路線再開に至る過程

今回公開された「取決め」の中に含まれる「民

間航空業務の維持に関する財団法人交流協会と亜東関係協会の取決め（案）」は、1975年の日台航空路線の再開に関する交渉過程を理解する上で貴重な史料の一つとなる。この文書が閲覧可能となったことで、これまで他の史料から断片的に構築されてきた交渉過程の理解に信頼性を与えることが可能となった。以下では、この取決めを交渉の一つの到達点として捉え、そこに至るまでの過程を分析することで、今回の公開がもたらした史料価値を検証したい。

1974年1月、大平正芳外相の北京訪問によって日中間で航空協定交渉が進められる中、日本は台湾側との航空路線を維持すべく努力を続けていた。同月、交流協会の板垣修理理事長は、亜東関係協会の張研田理事長に対して「民間航空業務の維持に関する財団法人交流協会と亜東関係協会の取決め（案）」を提示した⁵。この提案には民間航空協定作成にあたっての具体案が記されていたが、台湾側はこの提案に反応を示さなかった。

同年4月20日に日中航空協定が締結されると、大平外相は中国に対し「中華航空機（台湾）の社名や『青天白日旗』は国家を代表しない」との日本側の認識を明らかにした外相談話を発表した⁶。これを受けて台湾は日台航空路の飛行停止を宣告し、翌21日をもって日台航空路線が断絶した。

台湾側はその後1年以上、「民間航空業務の維持に関する財団法人交流協会と亜東関係協会の取決め（案）」に対して何ら反応を示さなかった。しかし、1975年になって、交流協会の堀越禎三会長が、亜東関係協会東京弁事処の馬樹礼代表に対し、再度「民間航空業務の維持に関する財団法人交流協会と亜東関係協会の取決め（案）」の検討と調印、航空路線復活を求めた。

その頃、宮澤喜一外相は、交流協会の提案した「民間航空業務の維持に関する財団法人交流協会と亜東関係協会の取決め（案）」では、航空会社の指定権を日本側が得られず、運輸省の反対に遭う可能性があることを懸念していた。

宮澤外相と馬樹礼との間の仲介役を担っていたサンケイ新聞社長の鹿内信隆は、この問題に対処するため、亜東関係協会に対して取決め案の文言修正を提案した。それは、交流協会による初案の「交流協会が亜東関係協会に対して通知する航空企業は、次に掲げる商業航空路線において定期航空業務を運営する。」「亜東関係協会が交流協会に対して通知する航空企業は、次に掲げる商業航空路線において定期航空業務を運営する。」という箇所を、「交流協会と亜東関係協会が同意した日本の航空会社は、次に掲げる商業航空路線において定期航空業務を運営する。」「亜東関係協会と交流協会が同意した中華民国の航空会社は、次に掲げる商業航空路線において定期航空業務を運営する。」との表現に変更した案であった。

しかし、フラッグ・キャリアである中華航空を就航させたい台湾側は、この修正案に強く反対し、その後さらなる議論が重ねられた。この秘密裏に実行された交渉の過程において、検討された取決め案の内容を示す原稿は、スタンフォード大学フーバー研究所に所蔵されている馬樹礼の個人史料の中から見つけることができる。ただし、これらの資料から交渉の経緯を推測できるものの、最終的な合意内容を確定的に引用することは困難であった。

最終的に、交流協会による初案と同じ表現が日台間で採用されたことが、「公益財団法人日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間の取決め」における「民間航空業務の維持に関する取決め」の公開によって、正式に確認することが可能となっている。この事実は、宮澤外相が運輸省への配慮よりも台湾との交渉妥結を優先したことを示唆している。同時に、初案と最終的な取決め案が同じ内容であったという事実は、台湾側が取決め内容自体ではなく、他の政治的な理由で取決め案への対応を延期していたことを明らかにしている。

この協定案を基に、日台間の航空路線復活に向けて、水面下で交渉が進められた。1975年7月

5 「民間航空業務の維持に関する財団法人交流協会と亜東関係協会の取決め（案）」について Association of East Asian Relations, Tokyo office - reports and correspondence 1974-1975, Mah Soo-Lay papers, The Hoover Institution, Stanford University.

6 『朝日新聞』1974年4月20日夕刊。

9日、沈昌煥外交部長によって「わが方は日本の交流協会が亜東関係協会に対し、両国の空路開設に関する問題で、相互尊重、互惠の基礎に立って、民間協定を締結するとの提議に同意した」旨、声明が発表されると、当日中に交流協会と亜東関係協会は民間航空協定に調印した。

この際の文書が、「民間航空業務の維持に関する取決め」であり、その事実は今回公開された「取決め」に含まれる「民間航空業務の維持に関する取決めの合意議事録」によって確認できる。翌月に日台航空路線は復活した。

(2) 1980年前後における両協会の地位向上

もう一つの事例として、1970年代後半から1980年代にかけて台湾が目指していた、亜東関係協会駐日代表の地位向上に関わる過程を取り上げたい。断交直後、日台間のハイレベルでの接触は途絶えたが、航空路線の断絶を契機に、亜東関係協会は外務省との直接接触の機会を増やすべく試みるようになっていた。

馬樹礼の個人史料における記録によると、1979年11月に外務事務次官の高島益郎との接触が実現している。さらに中国課長との定期的な接触も可能となった。1976年に田島高志が中国課長に就任して以降、1978年就任の谷野作太郎、1980年就任の池田維、1982年就任の畠中篤、1983年就任の浅井基文と、すべての中国課長との定期的な接触に成功している。一方で、台湾側が同時に求めていたのは、本来想定されたチャネルである台湾側のカウンターパート、亜東関係協会駐日代表の地位向上であった⁷。

1979年、亜東関係協会が谷野中国課長に対し、亜東関係協会の待遇向上を直接交渉した結果、亜東関係協会と交流協会が相互に派遣所員の数を50人増員させること、亜東関係協会の横浜出張所を増設することが、両協会で開催されたことがうかがえる⁸。

しかし、これらの過程に関する情報は、主に亜東関係協会側の個人（馬樹礼）の史料群に散在す

る記録から明らかになったものである。今回、「取決め」で正式に公表された「在外事務所の定員数および亜東関係協会横浜出張所の開設に関する交換書簡」に示される合意内容と日付は、これらの情報と完全に一致することが確認できる。このことは、個人史料から得られた情報の信頼性を裏付けるものとなっている。

断交後の日台交渉過程の実証をする際には、これまで雑多な個人史料から断片的に情報を収集せざるをえなかった。そのような状況下で、今回公開された「取決め」によって最終的な合意内容を確実に参照できるようになった意義は極めて大きい。上述の過程に見られるように、この公開は研究の精度と信頼性を向上させる可能性を有する。

おわりに

今回公開された事業報告書と「公益財団法人日本台湾交流協会と台湾日本関係協会との間の取決め」は、日台関係研究に重要な進展をもたらすものである。事業報告書は、これまで明らかにされてこなかった交流協会の活動や日台間の交流の実態を詳細に示しており、新たな研究の可能性を広げるものである。一方、「取決め」の公開は、これまで伝聞や個人史料から断片的にしか知り得なかった事象に対して、正式な合意文書として情報の信頼性を高める役割を果たすものである。

交流協会と台湾日本関係協会（亜東関係協会）は設立から50年以上が経過しているにもかかわらず、これまでこれらの機関に関して公開されてきた公式情報は限られていた。日台が「民間交流」を継続する限り、両機関が今後も重要な役割を果たし続けることは疑いない。今回公開された資料は、断交下の日台関係を調査する研究者にとって不可欠な史料の一つとなるだろう。

今後も、新たな事業報告書や取決めが継続的に公開・更新されることを期待したい。これにより、日台関係研究がさらに進展し、両国間の「民間交流」の実態がより明確に理解されることになるだろう。

7 銭復『銭復回憶錄 卷二』天下文化、2005年、176頁。

8 「亜東関係協会東京弁事処大事記」Association of East Asian Relations, Tokyo office -agency events record and notes' 1972-1984, Mah Soo-Lay papers, The Hoover Institution, Stanford University.