

沖縄返還時における米国と英国の尖閣諸島観

高井 晋

はじめに

第2次世界大戦に敗れた日本は、戦勝国（連合国）と講和条約¹を締結し、平時国際法の関係となった。同条約第5条は、日本領土の北緯29度以南の南西諸島²、婦婦岩の南の南方諸島³、沖ノ鳥島、南鳥島について、米国を唯一の施政者とする信託統治制度の下に置くことが規定されていた。米国の施政権下に置かれたこれらの地域では、米国政府が発した諸法令（群島政府組織法、琉球政府章典、米国民政府布告等）が適用され、琉球の地理的境界は、琉球諸島米国民政府、琉球政府管区区域を緯度で示されており、尖閣諸島はこれらの区域に含まれていた⁴。米国の施政権下に置かれたとは言え、これらの地域の処分権を含む領土権は、残存主権として日本が保持していた。

日本は、第2次世界大戦の終結条件として1945年8月15日にポツダム宣言を受諾し、1946年11月3日に同宣言を骨子とした憲法を公布したが、同憲法第9条で戦争を放棄し戦力と交戦権を否認⁵していた。換言すると、日本は外国からの侵略に対して組織的に反撃できない無防備の状態にあった。対日平和条約は、日本の安全については国連の集団安全保障制度に依存する（第5条）とし、連合国は、対日平和条約の発効とともに占領を終了させ90日以内に撤退する義務を課したが、同時に、日本と締結した二国間協定あるいは多数国間協定に基づいて日本領域内に軍隊を駐屯させることを可能にしていた（第8条1項）。

米国は、日本の安全を保障するため、対日平和条約の締結と同じ日に日米安全保障条約を締結して日本への駐留権を確保し⁶、同条約第6条に基づいて在日米軍の地位に関する協定⁷を締結して日本からの米軍基地の供与を確保した。日米安保条約と日米地位協定は1960年に改定され、在日米軍は今日まで日本に駐留し続けている。その後、米国の施政権下に置かれた地域は次々に日本に返還され、最後まで施政権下にあった北緯29度以南の南西諸島は、紆余曲折の後、1969年の日米首脳会談で返還が合意された⁸。日米両国は1971年に

1 「日本国との平和条約」1951年9月8日署名・1952年4月28日発効・当事国46）ソ連は、連合国の一員であったが、同条約第2条c項（千島列島と南部樺太の放棄先）の規定に不満があり当事国とならなかった。日ソ両国は、1956年10月19日に戦争終結宣言となる「日ソ共同宣言」（1956年12月12日発効）を締結し、暫定的に平時国際法上の関係にあるが、最終的には平和条約を締結しなければならない。

2 範囲は琉球諸島と大東島を含む。

3 範囲は小笠原群島、西之島および火山列島を含む。

4 外務省情報文化局『尖閣諸島について』1972年、7ページ。

5 憲法第9条は、「①日本国民は、…国権の発動たる戦争と、武力による威嚇または武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。②前項の目的を達するため、陸海空軍その他戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを放棄する。」と規定する。

6 「日本とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」（1951年9月8日署名・1952年4月28日発効）第1条。

7 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」

8 米国は、日本側のポジションペーパーの提示を受けて、1969年5月、対日政策に関する国家安全保障会議決定覚書（NNDM13）を策定し、返還後の沖縄政策について日本政府に条件を示している沖縄返還交渉について詳しくは、波多野澄夫「沖縄返還交渉と韓国・台湾」、『外交資料館報』第27号（2013年12月）

沖縄返還協定⁹に調印し、1972年5月15日に返還が実施された。

沖縄返還協定における返還範囲



1972年沖縄返還協定により、地図上の直線で囲まれた区域内のすべての島が返還されたこの対象区域に尖閣諸島も含まれている。(http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/senkaku/page1w_000016.html) (as of 28 September, 2016)

台湾と中国が尖閣諸島の領有権を主張していた東アジア安全保障環境の中で、米国が沖縄返還協定を締結して尖閣諸島を日本に返還することになるため、尖閣諸島をめぐる紛争生起の可能性もあり、その際における米英両国の立場を明確にしておく必要があった。この小論は、尖閣諸島を含む沖縄返還時における米国と英国の尖閣諸島観について、当時作成されたペーパーに基づいて紹介するものである。

1 中国による尖閣諸島領有主張と沖縄返還

中華民国（以下、台湾）は、1950年代から沖縄に関する領土的地位に関心をもち、日米間で沖縄返還について検討対象となると、米国務省に非公式に働きかけを始め、沖縄の返還先は日本ではなく台湾であると非公式に訴えていた¹⁰。極東アジア経済委員会（ECAFE）の海底資源調査委員会（COOP）は、1968年10月12日から同年11月29日までに行なった東シナ海と黄海における鉱物資源調査結果として、これらの海域における石油埋蔵の可能性を報告¹¹し、これが東シナ海の尖閣諸島をめぐる領有権問題を顕在化させる結果となった。

台湾は、1970年7月17日に中国石油公司（PCP）とパシフィック・ガルフ社との間で締結される予定のコンセッション(石油探査契約)を承認した。この契約は、ガルフ社が北緯25度か

を参照。

⁹ 「琉球諸島及び大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（1971年6月17日署名・1972年5月15日発効）。

¹⁰ 同論文、28ページ。

¹¹ Emery et al, Geological Structure and Some Water Characteristics of the East China Sea and Yellow Sea, in Economic Commission for Asia and the Far East, *Committee for Co-Ordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas (C.C.O.P) Technical Bulletin* vol.2. 1969.

<https://www.gsj.jp/publications/pub/ccop-bull/index.html>, (as of 10 September, 2016)

ら 27 度の間、および東経 121 度から 125 度間の東シナ海域の大陸棚に対する石油探査権であった¹²。かかる区域は、日本政府が日本の石油開発会社に認可した区域と重なっていたことから、日本は台湾政府に対し抗議を行なった。その後、米国政府が 1970 年代中頃に石油開発会社の保護を保障しないと通告したため、生産体制にあったガルフ社とコノコ社が撤退し¹³、日台間の紛争は沈静化した。

中華人民共和国（以下、中国）が COOP 報告書直後に突如として尖閣諸島に対する領有権を主張し始めたのは周知のとおりである。すなわち中国は、1971 年 12 月 30 日、沖縄返還協定の中で魚釣島などの島嶼が「返還区域」に組み入れているのは、「中国の主権に対する大っぴらな侵犯である¹⁴」との抗議声明を発表した。そして中国は①早くも明代に、これらの島嶼はすでに中国の海上防衛区域に含まれており、それは琉球すなわち今の沖縄に属するものではなくて、台湾の付属諸島であること、②この地域における中国と琉球との境界線は、赤尾嶼と久米島との間にあること、および③日本は日清戦争を通じてこれらの島嶼を搾取し、さらに 1895 年 4 月、当時の清朝政府に圧力をかけて「台湾とそのすべての付属島嶼」および澎湖列島の割譲という下関条約に調印させたのであり、かつて中国の領土を略奪した日本侵略者の行動を「主権を持っている」ことの根拠にしているのは、全く「剥き出しの強盗の論理」であると日本に抗議してきたのであった。

尖閣諸島の領有権を主張する中国政府最大の弱みは、日本による尖閣諸島の領土編入措置以前はもとより、それ以後も COOP の報告まで約 75 年間に亘って何ら領有主張を行ってこなかった点にある。これにより、中国政府による尖閣諸島領有主張の狙いは、同諸島周辺海域および海底における石油資源や海底熱水鉱床等の天然資源の独占であり、同時に、中国人民解放軍海軍の太平洋方面に向けたルートの確保という安全保障上の理由が主たる目的であるといえよう。さらに中国は、2013 年に尖閣諸島を武力行使に訴えても確保する核心的利益であると発表したといわれている。

2 尖閣諸島問題と米国の立場

信託統治制度の下で施政権を行使してきた米国は、尖閣諸島を含む沖縄返還に舵を切った¹⁵が、台湾と中国による尖閣諸島の領有主張に直面し、尖閣諸島に対する米国の考え方を決定しておく必要があった。日米安保条約は、日本の施政下にある領域における武力攻撃に対して日米両国が共同して対処することを宣言していた（第 5 条）からである。換言すると、例えば中国が尖閣諸島に対して武力攻撃を行なった場合は、米国は、憲法上の手続きに従って、日本と共同して中国による武力攻撃に対処することになっていたのであった。

米国は、沖縄返還に際して、中国や台湾が琉球諸島を日本に返還しないよう要請してき

¹² 奥原敏雄「尖閣列島と領有権問題④」、『サンデー沖縄』（1972 年 7 月 29 日）。

¹³ Fillmore C.F.Earney, *Marine Mineral Resources* (Routledge, reprinted 1990), p.40.
https://www.google.co.jp/?gfe_rd=cr&ei=dM7gV7SOLeuQ8Qe0qr3YCA&gws_rd=ssl#q=Concession+between+Taiwan+Government+and+Gulf+Firm (as of 19 September, 2016)

¹⁴ 「中華人民共和国外交部声明」1971 年 12 月 30 日、『人民中国』2012 年増刊号、30 ページ。

¹⁵ 対日平和条約第 3 条によると、沖縄は米国が提案することにより国連の信託統治制度の下に置かれる可能性があったが、米国は日本への返還を選択した。

たことを指摘し、尖閣諸島に対する米国の立場と 5 点についての考え方を纏めたペーパー¹⁶を作成している。

同ペーパーは、先ず、沖縄返還に関する米国の基本的な立場を明らかにする¹⁷。すなわち、第 2 次世界大戦時の米国と日本の地図は、尖閣諸島が沖縄県の一部として日本が統治してきた地域であることを示しており、対日平和条約第 3 条の下で米国政府に引き渡された (taken over) 地域であることを認めつつも、米国がこれらの地域を返還する行為は、論争に巻き込まれない米国の基本的な立場に影響を及ぼすものではないとした。

次いで同ペーパーは、中国が尖閣諸島に関する米国の立場に不信感を抱いていることに言及する¹⁸。すなわち、沖縄返還協定では 2 つの尖閣諸島の島嶼に米海軍射爆場を維持しているが、これに対して中国は、幾分柔らかな調子ではあるが、返還協定が米国の中立性欠如の証拠であるとして、米国の親日的 (pro-Japanese) 立場を攻撃してきたと指摘する。

同ペーパーにおける米国の 3 点目の立場と考え方は、日米安保条約第 5 条との関連で、米国の中立的立場との関係に触れている¹⁹。すなわち同条約の第 5 条に触れて、条約当事国は、「日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、共通の危険に対処するように行動することを宣言する。」と規定していることを踏まえ、米国が尖閣諸島を含む沖縄の統治権を日本に返還することを公式に認めたため、日本人の間で例えば中国の進出に対して尖閣諸島を防衛するために第 5 条を適用する場合、米国の公的な中立の立場と一致しないと論議していることに触れている。また、日本の政府と報道関係が米国の基本的な立場との明らかな不一致に気付きながらも、ここ暫くは尖閣諸島問題という特別な側面を騒ぎ立てないようにしていることも認識している。そして、このような状況を認識していた米国は、将来、特に埋蔵石油の発見により尖閣諸島問題が日中間で悪化し、この不一致が日米安保条約第 5 条にフォーカスされることを予期しておかなければならないとしている。

最後に同レポートは、もう一つの懸案事項として、日本の沖合における米国の石油会社による日本沖合の石油開発に触れている²⁰。すなわち、米国の会社が台湾と韓国から認可を得ているいくつかの鉱区は、日本が領有権を主張している区域と重複しており、とりわけ尖閣諸島周辺区域でガルフ社が認可を受けた鉱区は、国民党あるいは共産党の中国とのフリクションの可能性もある。したがって米国政府は、米国石油会社に警告を発するとともに、北アジア大陸棚に関する領土紛争 (territorial disputes) の当事者とならないことを関係各国に話すことで、ここしばらくは直接的な関与 (involvement) を回避できるであろうと結んでいる。

¹⁶ *Department of State Briefing Paper Senkakus*, (Secret, Dartment of State, August 1972), Para.2. 1978 年 4 月 13 日に「秘」が解除された (Authority NND977508)。

¹⁷ *Ibid.*, para.2.

¹⁸ *Ibid.*, para.3.

¹⁹ *Ibid.*, para.4.

²⁰ *Ibid.*, para.5.

3 英国による尖閣諸島の認識

中国は、1949年10月1日に中華人民共和国の成立を宣言し、早くも翌日、ソ連がこれを承認した。その後3日にブルガリア、12月6日にビルマ、30日にインドがそれぞれ承認した。台湾を承認していた英国は、これら諸国に続いて翌年の1月6日、西側諸国として最初に中国を承認したが、その後も台湾と通商関係や領事関係を維持するとともに事実上の外交関係に相当する機関を設置し、台湾との実務関係を維持した最初の国家となった²¹。

第2次世界大戦の戦勝国としての英国の関心は、主としてヨーロッパに向けられており、アジアにおける戦後政策について積極的に関わってこなかった。しかし、対日平和条約第3条に基づく米国の施政権返還により、日本、台湾、中国間で紛争が生起する可能性があるため、英国は争点である尖閣諸島に関して再確認するためにメモランダムを「秘」文書として作成した²²。

同メモランダムは、尖閣諸島周辺の大陸棚に石油の埋蔵の可能性があることから、中国が1970年12月29日に初めて（台湾は1970年代初期に）尖閣諸島に対する日本の権原(Japan's title)に異議を唱えてきた²³ことを認識した上で、尖閣諸島の歴史と法状況について包括的にまとめることとした。すなわち、①尖閣諸島の地理的な状況、②初期の尖閣諸島の認識、③琉球諸島の地位、④琉球諸島と尖閣諸島との関係、⑤1896年から1945年までの尖閣諸島、⑥1945年以降の尖閣諸島、および⑦尖閣諸島に対する今日の領有権主張と反論の7項目²⁴を挙げて、尖閣諸島に対する英国の視点を示したのであった。

先ず、同メモランダムは、先ず尖閣諸島の地理的環境について説明し²⁵、続いて地図に記載され認識できる尖閣諸島について触れている²⁶。すなわち尖閣諸島は、東シナ海のおよそ東経124度、北緯25度55分に点在する一群の無人島からなり、石垣島から150カイリ、台湾の基隆から100カイリの距離にあり、幅500カイリで深さ2000mの沖縄トラフで琉球群島と隔てられている。また、尖閣諸島の一部の島は、1794年および1832年にロンドンで出版された地図上で明確に示されており、1876年(1881年修正)の大英帝国海軍地図の東シナ海(No.1262)にも書き込まれている。これらの地図には尖閣諸島の領有国(ownership)についての記載はないが、少なくとも18世紀末には中国人(Chinese)²⁷に知られていたことを示唆しているとする。

同メモランダムは、さらに英国公文書その他の文献に基づいて、琉球諸島の地位につい

²¹ 竹茂敦「台湾の外交断絶国との実務関係－1950年初頭の英国との例を中心に－」、『日本台湾関係報』第9号(2007年5月)、15ページ。http://jats.gr.jp/journal/pdf/gakkaiho009_07.PDF (as of 19 September, 2016)

²² Foreign and Commonwealth Office, *Research Department Memorandum, The Senkaku Island*, Department Series No 10.(File No. RR 2/10 Restricted), (12 August, 1971),(Closed until 2002).

²³ *Ibid.*, para.1, p.1.

²⁴ *Ibid.*, p.2.

²⁵ *Ibid.*, para.2, p.3.

²⁶ *Ibid.*, para3, p.4.

²⁷ 18世紀末に中国大陸を統治していたのは清帝国の乾隆帝であり、当時、中国(中華人民共和国)は存在していない。

て記述し²⁸、かつ琉球諸島と尖閣諸島との関係についても触れている²⁹。すなわち、琉球諸島は、17世紀初頭から中国の皇帝と日本の薩摩領主に朝貢する準独立(quasi-independent)の地位にあり、住民は日本民族(Japanese race)で日本語の方言を使用していたが、儀式、慣習、曆表は中国から受け入れていた。日本が1879年に琉球を編入したとき、中国はこれに反対して紛争が表面化した。その折に東洋を歴訪中だったグラント元米国大統領の助言により、日清両国は調停委員会で先島諸島分割案を協議することにし、1880年夏に協議したが合意に至らなかった。英国公文書には日清戦争の終結交渉で尖閣諸島に触れたものはなく、台湾を割譲した1895年の下関条約には尖閣諸島に関する記述はなかったと付け加えている。

さらに琉球諸島と尖閣諸島との関係については、1879年から1880年の琉球諸島に関する交渉の過程で尖閣諸島が議論されたか否かは明確ではないとし、遅くとも1894年までは、日本は尖閣諸島を琉球諸島の一部と主張してはいなかったとする。そして日本政府は、茶商人の古賀氏が尖閣諸島を発見した(discovered)1884年に初めて関心を示し、結果的に尖閣諸島は1895年に沖縄県に編入され、八重山群島の石垣村の行政管理下に置かれた。また下関条約との関係では、交渉の過程で尖閣諸島に関して議論されたことを示す記録は英国にないが、条約中には日本に割譲された台湾の付属諸島の名前は付されていない。しかしながら、日本が尖閣諸島に関心をもち始めたのは台湾を獲得した後ということはある(probable)とする。

次に同メモランダムは、尖閣諸島を日本が領有した1896年から日本が敗戦した1945年まで³⁰、そして1945年以降³¹の尖閣諸島の歴史について言及する。すなわち、日本の新聞報道によると、1897年か1898年に植民者の一団が尖閣諸島へ上陸し、1900年に調査団が「尖閣」と名づけ、尖閣諸島の一島が1920年代に現在沖縄在住の日本人に払い下げ(given)られたが、1920年台以降は定住者がいなかったとする。また、英国戦争局(British war office)が1923年に発行した日本図には、尖閣諸島とその名称が明確に掲載されており、1945年以降は、米国の民政府が尖閣諸島を琉球諸島の一部として統治しているが、中国は、尖閣諸島を米国の統治下に含めることについて反対していた証拠は何もないとしている。

最後に、同メモランダムが作成された1971年頃の中国の新聞や雑誌に言及して、日本、中国、台湾間で繰り返された尖閣諸島の領有主張とその反論についてまとめている³²。まず、日台間の紛争は、台湾がパシフィック・ガルフ社に石油開発の鉱区を許可したことに起因するとし、日本は台湾が許可を与える法的根拠がないと主張するのに対して、台湾は、1970年8月に大陸棚条約を批准しており、同海域は歴史的にも地理的にも慣習的にも台湾の大陸棚の一部であると主張していることを紹介する。他方で中国は、1970年12月29日付人民日報紙上で何らの証拠(any evidence)も提示せず、尖閣諸島は古来の証拠(ancient

²⁸ *Ibid.*, paras.4-5, p5.

²⁹ *Ibid.*, paras.6-8, pp.6-7.

³⁰ *Ibid.*, para.9, p.7.

³¹ *Ibid.*, paras.10-11, p.7-8.

³² *Ibid.*, paras. 12-18, pp.8-11.

evidence)により尖閣諸島は中国の領土であり、中国の台湾省に属する(appertaining)諸島であると主張しているとする。

また、1971年4月の尖閣諸島を巡る日中の紛争に米国が介入してこなかったことを明らかにし、同諸島は、現在、琉球諸島の一部として米国の統治下にあることを紹介する。そして、中国は、尖閣諸島周辺の海底とその地下、および中国に隣接する浅海の資源は、全て中国に属すると主張しているとし、少なくともここ暫くの間、大陸棚の詳細な画定は交渉によると主張しているが、この交渉は、尖閣諸島が明確に中国の主権に属するとする立場から交渉を開始するであろうと結んでいる。

おわりに

沖縄返還時における一方の当事者の米国は、これまでレポートに見たように、尖閣諸島に対する基本的な立場は、日米安保条約第5条との関係で紆余曲折はあったものの、今日まで揺らいでいないといえよう。沖縄返還時と異なり、経済大国となり軍事力を飛躍的に強化した中国は、尖閣諸島領有の意図を隠そうとしない。中国との関係を改善しようとした一部の米国の指導者は、中国との対峙を回避するために、尖閣諸島に対して中国が武力攻撃しても、安保条約は自動的に適用されず、米国は不介入の立場を貫くと公言したこともあった³³。しかしその後、米国は、日米安保条約第5条に規定する日本の施政権が及ぶ範囲として尖閣諸島を含めること、および中国による武力行使の際には日米両国が共同して対処することを言明している。

他方で同じ戦勝国英国が作成したメモランダムは、沖縄返還当時に入手可能な資料を駆使して、尖閣諸島に対する地理的、歴史的な背景を丁寧に検討し、日本、台湾、中国の領有権主張について併記することで中立的立場を維持している。興味深いのは、中国がCOOP報告直後に石油発見後に尖閣諸島の領有権を主張したこと、および尖閣諸島の領有根拠として古文書資料以外の資料を提示していないことを見通していることである。

(『島嶼研究ジャーナル』第6巻1号(2016年10月)所収)

³³ たとえば、元米国副大統領(1977年1月-1981年1月)で当時の駐日大使(1993年-1996年12月)のWalter F. モンデール氏は、1996年10月20日付けニューヨークタイムズ紙上で、「尖閣諸島の奪取が自動的に安保条約が適用され米軍が介入するものではないことは常識であると示唆した」と記載され物議を醸した。Nicholas D. Kristof, Would You Fight for These Islands?, *The New York Times*, 20 October, 1996. http://www.nytimes.com/1996/10/20/weekinreview/would-you-fight-for-these-islands.html?_r=0 (as of 2 October, 2016)