

尖閣諸島、竹島、国際裁判

東京大学大学院法学政治学研究科教授 中谷 和弘

1 はじめに

本小論においては、国際法の観点から次のような高度に仮定的な問いへの簡潔な回答を行う。即ち、尖閣諸島と竹島の領有権問題がもし国際司法裁判所(ICJ)で争われて本案まで進んだとしたら、良識的な裁判官はどのような判断を示すことが期待されるかということである。

2 尖閣諸島問題における本案の要点

尖閣諸島に関しては、国際裁判の管轄権の根拠も領土紛争も存在しないため、この問題がICJで本案段階に進むことは極めて仮定的な話である¹。そう指摘した上で、尖閣諸島問題の本案の要点は、オーソドックスな国際法の解釈・適用に従うと、次の通りである。

1895年1月、日本政府は尖閣諸島を、それまで無主地であったのみならず他国の支配が及んでいなかったことを確認の上、閣議決定の発出により沖縄県に編入した。PCIJ「東部グリーンランド事件」判決(1933年)で示された通り、領有主権の要求には、「主権者として行動する意図及び意思」並びに「当該権原の現実の行使又は表示」という二つの要素の存在を立証しなければならない²。無人島である尖閣諸島に対する日本の占有は、同諸島に対する実効的、継続的かつ平穏な領有主権を行使するもので、これら2つの要件を充足している。

1895年の編入の際に日本は近隣諸国に対する通告を行っていないが、特別の条約の定めがないかぎり他国への通告が一般国際法上の要件とまではいえない。「クリップarton島事件」仲裁判決(1931年)では「フランスの占有の適法性もやはり、他国への通告を行わなかったために問題視されてきた。しかし、上述のベルリン議定書第34条に規定されたこの通告義務は本件には適用されないということに留意すべきである。同

議定書に対して何等かの方法で公知を付与することで十分であり、フランスは上に示したような方法でその行為を公表することにより、この公知性を生じさせたと考えるべきである」³と述べている。この閣議決定は、日清戦争とは無関係に、かつ、1895年4月の下関条約の締結以前になされたものであり、同条約で日本に割譲された台湾及びその附属島嶼に尖閣諸島は含まれない。

中国政府は尖閣諸島が無主地ではなかったことを説得的に証明していない。「パルマス島事件」仲裁判決(1928年)⁴において指摘されたように、国際法では単に島を発見することは未成熟の権原にすぎない。また、地図は限定的な証拠価値しか有さない。ICJ「ブルキナファソ・マリ国境紛争事件」判決(1986年)は、「地図それ自体は事案毎に正確性が異なる情報を構成するにすぎない。地図それ自体は、また単なるその存在のみによっては、領域的権原を構成するものではない、即ち、領域的権利を確立する目的で固有の法的効力を国際法上付与される文書たりえない」⁵と述べている。

中国側は、日本が1895年に閣議決定により尖閣諸島を沖縄県に編入してから1970年頃までの約75年もの間、日本に対して抗議を行うことも、尖閣諸島に対する自らの領有権を主張することもなかった。中国政府及び台湾当局が尖閣諸島に関する独自の主張を突如始めたのは、1968年秋に国連アジア極東経済委員会(ECAFE)が東シナ海に石油埋蔵の可能性があることを指摘してからである。4分の3世紀にもわたる長期間の沈黙は、国際法上、黙認(acquiescence)を構成する。ICJ「ブレア・ピア寺院事件」判決(1962年)⁶が指摘するように、「抗議をなすべきであり、かつ可能な場合に、沈黙をした者は黙認をした者とみなされる」(*Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset*)。さらに、1920年5月に中華民国駐長崎領事が、遭難した中国漁民を助けた日本人に宛てた感謝状の中で「日本帝国沖縄県八重山郡尖閣列島」と記載した事実

1 もし中国が尖閣諸島問題をICJに付託したければ、まずICJの強制的な管轄権を受け入れた(日本は1958年以来そうしている)上で、日本を提訴することによりそれが可能になる。その場合でも、日本は先決的抗弁において尖閣諸島に関する領土紛争は存在しないと主張するかもしれない。この抗弁が先決的に判断されるか本案に併合されて審理されるかはICJの裁量に属する。

2 PCIJ Ser.A/B, No. 53, pp. 45-46.

3 Reports of International Arbitral Awards, vol. II, p. 1110.

4 Reports of International Arbitral Awards, vol. II, p. 846.

5 ICJ Reports 1986, p. 582.

6 ICJ Reports 1962, p. 23.

や、1953年1月8日の人民日報において「尖閣諸島は琉球諸島に含まれる」旨の記事が掲載された事実は、尖閣諸島が日本領であることを中国側が「自認」したことを明確に示している。これらのことから、中国が尖閣諸島について自らの権原を主張することは、国際法上の根拠を欠くと同時に禁反言(*estoppel*)の法理に反し、認められるものではない。

3 竹島問題における本案の要点

竹島については、日本は1954年9月、1962年3月、2012年8月の3回にわたり韓国に対して、領有権問題のICJへの付託を提案したが、韓国はこれを拒否した。竹島問題が本案に進んだ場合の要点は、オーソドックスな国際法の解釈・適用に従うと、次の通りである。

日本政府の立場は、日本は古くから竹島の存在を認識し、遅くとも17世紀半ばには竹島の領有権を確立したというものである。1905年1月28日の閣議決定により、日本は竹島を領有する意思を再確認し、島根県に編入した。この閣議決定は、1905年11月の日韓保護条約及び1910年8月の日韓併合条約の締結とは無関係になされたものである。さらに日本はその後も竹島でのアシカの捕獲を許可制にして、これを第二次世界大戦によって1941年に中止されるまで続けるなど、主権者として実効的支配を続け、十分な期間にわたる継続的かつ平穏な主権の表示を行ってきた。「当該領域に対する国家の機能の継続的かつ平穏な表示は領域主権の構成要素であるとの原則」を指摘した「パルマス島事件」仲裁判決(1928年)⁷の基準に従えば、竹島に対する日本の主権は国際法上、確立されたといえる。

1951年9月のサンフランシスコ平和条約第2条(a)において、「日本は韓国の独立を承認し、済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」とした。しかし、同項において日本が放棄した「朝鮮」に竹島

は含まれない。サンフランシスコ平和条約が署名される1か月前の1951年8月10日、米国のディーン・ラスク(Dean Rusk)極東担当国務次官補は梁裕燦(Yang Yu Chan)韓国駐米大使に対して、「ドク島または竹島ないしリアンクール岩として知られる島に関しては、この通常無人である岩島は、我々の情報によれば朝鮮の一部として取り扱われたことが決してなく、1905年頃から日本の島根県隠岐島支庁の管轄下にある。この島は、かつて朝鮮によって領有権の主張がなされたとはみられない」と明確に回答したのである⁸。サンフランシスコ平和条約の中心的な締約国であった米国の条約解釈は大きな証拠価値を有する。

さらに、万が一放棄の範囲について疑いがあるとしても、国際法上、放棄は推定されず、放棄者に有利な狭い意味において解釈されなければならない。「Campbell 事件」仲裁判決では「放棄は決して推定されないことはすべての国家の法で認められている。放棄は権利、能力又は期待さえもの遺棄を構成するため、常に狭義の解釈に服することになる」⁹旨を指摘している。また、Eric Suyは1962年に論文の中で「放棄の効果は権利の消滅であるため、その意図は狭義に解釈されるべきで、疑義が生じる場合、放棄者に有利な意味で解釈されるべきである」¹⁰と述べている。「インド・パキスタン西部国境(Rann of Kutch)事件」仲裁判決(1968年)におけるLagergren仲裁裁判長意見も同様の考えに基づくものと思われる¹¹。

したがって、サンフランシスコ平和条約の下で日本が放棄した「朝鮮」地域に竹島が含まれていないことは明らかである。竹島に関する紛争の決定期日については、1952年1月に、韓国が国際法に違反して、いわゆる李承晩ラインを一方的に公海上に定めた時点とするのが合理的である。1954年8月には韓国の警備隊の隊員が竹島に駐留していることが確認されている。国際法上、島に対する侵攻や違法な占領の継続から法的権原は生じない(不法から権利は生じない(*Ex injuria non oritur jus*))のである。

7 *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, p. 840

8 平成28年度 内閣官房委託調査「竹島に関する資料調査報告書」(<https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/img/data/archives-takeshima03.pdf>)

9 *RIAA*, vol. II, p. 1156.

10 Eric Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (LGDJ, 1962), p. 185.

11 *RIAA*, vol. XVII, p. 565. 同意見では、「この点に関するいかなる不確実性もパキスタンにとって有利に解決されるべきである。なぜなら、Kutch地区からの請求は、その形式ゆえに及び他の行為によって支持されていないゆえに、請求当事国に不利に狭義に解釈されなければならない」と指摘する。

(補論) 国際法から見た北方領土問題

東京大学大学院法学政治学研究科教授 中谷 和弘

1 はじめに

本稿においては、上述の尖閣諸島と竹島に加え、北方領土をめぐる日本とロシアの間での領有権をめぐる紛争について国際法の観点から、とりわけ、国際司法裁判所にこの紛争が付託された場合には、良識的な裁判官はどのように判断することが期待されるかという観点から、検討することにした。

2 サンフランシスコ平和条約までの前史

北方領土とは、択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島を指す。日本政府は、北方領土は歴史的に外国の領土になったことはないという立場をとっている。サンフランシスコ平和条約までの前史(日本とロシア・ソ連の間の主要な合意等)は次の通りである。

①領土問題に関する両国間の最初の合意であり、1855年2月7日に署名され、1858年12月7日に発効した日魯通好条約(下田条約)においては、当時自然に成立していた両国の国境を確認する形で、択捉島とウルップ島との間に国境が引かれた。同条約第2条では、「今より後日本国と魯西亜国との境『エトロプ』島と『ウルップ』島との間に在るへし『エトロプ』全島は日本に属し『ウルップ』全島夫より北の方『クリル』諸島は魯西亜に属す『カラフト』島に至りては日本国と魯西亜国との間に於て界を分たす是迄仕来の通たるへし(以下略)」と規定した[地図A参照]。

②樺太千島交換条約(1875年5月7日にサンクト・ペテルブルクにおいて署名、同年8月22日発効)においては、日本は千島列島(シュムシュ島からウルップ島までの18島)を譲り受けるかわりに、ロシアに対して樺太全島を譲り渡した。即ち、第1款において、「大日本皇帝陛下ハ其後胤ニ至ル迄現今樺太島即薩哈噠島ノ一部ヲ所領スルノ権理及君主ニ属スル一切ノ権理ヲ全魯西亜国皇帝陛下ニ譲リ而今而後樺太島ハ悉ク魯西亜国ニ属シ『ラペルーズ』海峡ヲ以テ両国ノ境界トス」と規定し、第2款において、「全魯西亜国皇帝陛下ハ第一款ニ記セル樺太島即薩哈噠島ノ権理ヲ受シ代トシテ其後胤ニ至ル迄現今所領『クリル』群島即チ第一『シュムシュ』島第二『アライ

ド』島第三『パラムシル』島第四『マカンスル』島第五『ラネコタン』島第六『ハリムコタン』島第七『エカルマ』島第八『シャスコタン』島第九『ムシル』島第十『ライコケ』島第十一『マツア』島第十二『ラスツア』島第十三『スレドネフ』及『ウシシル』島第十四『ケトイ』島第十五『シムシル』島第十六『プロトン』島第十七『チェルポイ』並ニ「ブラット、チェルポエフ」島第十八『ウルップ』島共計十八島ノ権理及君主ニ属スル一切ノ権理ヲ大日本皇帝陛下ニ譲リ而今而後『クリル』全島ハ日本帝国ニ属シ東察加地方『ラバツカ』岬ト『シュムシュ』島ノ間ナル海峡ヲ以テ両国ノ境界トス」と規定した[地図B参照]。

③日露戦争の結果締結されたポーツマス講和条約(1905年9月5日署名、同年11月25日発効)により、日本は南樺太(北緯50度以南)の割譲を受けたが(第9条)、千島列島の法的地位は何ら変更されなかった[地図C参照]。

④1945年8月9日、ソ連は効力を有していた日ソ中立条約に違反して対日参戦した。8月14日に日本がポツダム宣言を受諾した直後の8月18日に千島列島の占領を開始し、8月28日から9月5日までの間に北方領土を占領した。それ以降、ソ連及びロシアは国際法に違反する物理的占拠を継続している。しかしながら、国際法上、「不法から権利は生じない」(ex injuria jus non oritur)のである。なお、国際裁判になった場合には、北方領土問題の決定的期日(critical date)をどの時点に設定すべきかという問題が生じうるが、1945年8月28日から9月5日にかけてのソ連による不法占拠の開始時点に設定することが「不法から権利は生じない」こととも整合するため合理的である。この時点以降に行われたソ連・ロシアによる北方領土における既成事実化のための諸行為は、領域権原の帰属を決定するに当たって何ら影響を及ぼさない。

⑤1951年9月8日に署名され、1952年4月28日に発効したサンフランシスコ平和条約(日本国との平和条約)第2条(c)では、「日本国は、千島列島(the Kurile Islands)並びに日本国が千九百五年九月五日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」と規定した[地図D参照]。

3 サンフランシスコ平和条約の有権的解釈権は誰が有するか

条約の有権的解釈権は、当該条約の当事国が有する。このことは、常設国際司法裁判所(PCIJ)の Jaworzina 事件勧告的意見(1923年)において「ある法規則の有権的解釈を与える権利は、それを改廃する権能を有する者又は機関のみが有する」と判示している¹ことから明らかである。それゆえ、サンフランシスコ平和条約の有権的解釈権は同条約の当事国が有する。

同勧告的意見の意味する所は、①非締約国には有権的解釈権はない、②両締約国が合意で国際裁判所に解釈を求めた限りにおいて、国際裁判所が有権的解釈権を有する、ということである。①から、ソ連・ロシアはサンフランシスコ平和条約の非当事国である(ソ連のグルムイコ全権は会議を途中でボイコットし、同条約には署名しなかった)ため、同条約(特に第2条(c)で日本が放棄した「千島列島」の範囲について)の有権的解釈権を持たない。②から、国際裁判所に解釈を求めれば、有権的解釈権は国際裁判所に委譲されることになる。

同条約第22条は、「この条約のいずれかの当事国が…条約の解釈又は実施に関する紛争が生じたとき認めるときは、紛争は、いずれかの締約国の要請により、国際司法裁判所の決定のため付託しなければならない」と規定する。「サンフランシスコ平和条約第2条Cで日本が放棄した千島列島はウルップ島以北の島々であって、択捉島、国後島、歯舞群島、色丹島は含まない」というのが日本の解釈であるが、この解釈と明示的に異なる見解を表明している同条約の他の当事国はないため、第22条を援用して国際司法裁判所に付託することは現実には容易ではないと言われる。但し、条項の細かい解釈をめぐる齟齬が日本と他の当事国で(または他の当事国間で)もしかしたら存在するかもしれない、もしそうであるならば国際司法裁判所への付託が可能となる。ロシアのウクライナ侵略という「力による一方的現状変更」、「国際社会における法の支配」の蹂躪という事態を機に、サンフランシスコ平和条約の第2条(c)及び第22条の解釈について、各当事国の見解を明確化することが有益だと思われる。

4 日本による国際司法裁判所への付託の提案とソ連による拒否

1972年10月23日にモスクワで開催された日ソ外相会談において、大平外相は北方領土紛争の国際司法裁判所への付託を提案した。しかしながらグルムイコ外相(ミスター・ニエツトと呼ばれた)はこれについても「ニエツト」と言い付託を拒否した(1986年4月2日の参議院外務委員会における小和田恆外務省条約局長答弁参照)。そのため、北方領土問題の国際司法裁判所への付託はなされていない。

5 サンフランシスコ条約2条(c) によって日本が放棄した「千島列島」(the Kurile Islands)の範囲

この問題は国際法の観点からは北方領土問題における最も重要な論点であるといつて過言ではない。

サンフランシスコ平和条約の第2条(c)は、「日本国は、千島列島…に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する(Japan renounces all right, title and claim to the Kurile Islands)」と規定する。

放棄(renunciation)は国際法上、一方的法律行為の1つに該当する(一方的法律行為には、他に、一方的約束、承認、抗議、通告がある)²。放棄は条約において規定されることもあり、サンフランシスコ平和条約における日本の放棄もこれに該当する。

この日本の放棄についてまず指摘すべきことは、日本はソ連に対してKurile Islandsを放棄した訳ではない。この放棄は名宛人なき放棄であり、現在まで放棄の名宛人は決定されていないということである。それゆえ日本の公式地図では、日本が放棄したウルップ島以北の諸島は、ソ連・ロシアと同じ色は付されていない。

サンフランシスコ平和条約の解釈全般についてまず留意すべきは、条約解釈の基本原則として「提案者・受益者に不利に」(contra proferentem)という原則が存在することである。これに依拠した判断も常設国際司法裁判所のブラジル公債事件判決(1929年)³等がある。この点に関連して、西村熊雄

1 PCIJ Ser.B, No.8, p.37.

2 一方的法律行為につき、中谷和弘『国家による一方的意思表示と国際法』(信山社、2021年)。

3 PCIJ Ser.A, No.21, p.115.

外務省条約局長が1951年11月7日に参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会において次のように答弁したことが重要である。「条約解釈の原則といたしまして、義務を課する条約の解釈について疑いがあった場合には、義務を負う側に軽い意味にとるべきであるというのが原則であります。… 私どもとしては、この平和条約から負う日本の義務の解釈について疑いがある場合には、義務者にとって軽い意味にとるべきであるとの国際法の原則を守りたいと考えます。」

この解釈基準は、放棄の範囲についての解釈基準とも整合的である。放棄対象の範囲が不明確な場合の解釈原則については、次の2つの国際仲裁判決が重要な判示をしている。①1931年のCampbell 事件仲裁判決(英国対ポルトガル)では、国際法上、放棄は推定されず、権利を捨て去ることになるため、放棄は常に厳格な解釈に服する旨、判示した⁴。②1968年のインド・パキスタン西部国境(Rann of Kutch) 仲裁判決では、「大湿原はインドのカッチ侯国の領土である」との英国のステートメントは潜在的な英国の領有権の自発的放棄であるとした上で、大湿原の範囲に関する不確実性はパキスタンに有利に解釈されるべきであるとした。その理由は、インドのカッチ侯国による要求は、要求者に不利に厳格に解釈されなければならない、英国によって発せられたステートメントは拡大解釈されてはならないからであるとした⁵。学説においても同様の指摘がなされている。Suyは『国際公法における一方的法律行為』と題するフランス語の著書の中で、「放棄の効果は権利の消滅であるので、その意図は厳格に解釈されなければならない。疑わしい場合には、放棄者に有利な意味において解釈されなければならない」と指摘している⁶。

日本政府の立場は、「日本がサンフランシスコ平和条約において放棄した千島列島の範囲はウルップ島以北の諸島に限られ、この点に何ら疑いはない」というものであるが、万一百歩譲ってこの日本が放棄した千島列島の範囲について疑いがある場合であると仮定しても、放棄の範囲の解釈についての国際法ルールから、放棄者に有利な狭い意味、つまり「放棄した千島列島の範囲はウルップ島以北の諸島に限られ、択捉島、国後島、歯舞群島、色丹島は含まない」という解釈が国際法に合致した合理的な解釈ということになる。

6 ヤルタ協定について

1945年2月11日のヤルタ協定(ソ連書記長スターリン、米国大統領ルーズベルト・英国首相チャーチルの間の秘密合意)においては、「千島列島は、ソヴィエト連邦に引き渡す」ことが3首脳の間で合意された。

国際法上はヤルタ協定は法的拘束力を有しない非拘束的合意(ソフトロー、紳士協定)にとどまるものである。拘束力を有する条約においてさえ、「条約は第三国を益しも害しもしない」(pacta tertiis nec nocent nec prosunt) 以上、非拘束的合意にすぎないヤルタ協定が第三者対抗力を有することは全くなく、第三国である日本を拘束することは全くない。また、ヤルタ協定は3首脳間の共通の目的を述べた中間的な合意にすぎないため、領土移転の法的根拠には全くなりえない。この点に関連して、1951年10月29日の参院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会において西村熊雄外務省条約局長は次のように答弁している。「ヤルタ協定は、要するに、日本の領土の一部の処分の問題に関する少数国の政治的約束であって、それが最終的に平和条約に如何に具現されるかということは、平和条約ができるまでの連合国間の交渉によってきまらざるを得ない、こういう関係であります。従って日本政府としては、ヤルタ協定には何ら拘束を受けないという従来の立場に間違いはないと思うのであります。」

7 日ソ共同宣言第9項の解釈について

1956年10月19日に署名され同年12月12日に発効した日ソ共同宣言第9項では、「日本国及びソヴィエト社会主義共和国連邦は、両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約の締結に関する交渉を継続することに同意する。ソヴィエト社会主義共和国連邦は、日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との間の平和条約が締結された後に現実に引き渡されるものとする」と規定する。

同項に関しては、次のように解釈することが、条約の解釈に

4 RIAA, vol.II, p.1156.

5 RIAA, vol. XVII, p. 565.

6 Eric Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (LGDJ, 1962), p. 185.

ついで規則（条約法に関するウィーン条約第31条～第33条において規定され、慣習国際法になっている）に適合的な解釈である。

第1に、本宣言によりソ連は歯舞群島及び色丹島を引き渡すことを日本に対して同意し、そのことは直ちにソ連及びソ連と継続性を有する同一の国家であるロシアを拘束する。

第2に、「引き渡す」とは、領域権原の移転を意味するものではなく、物理的に引き渡すという意味である。

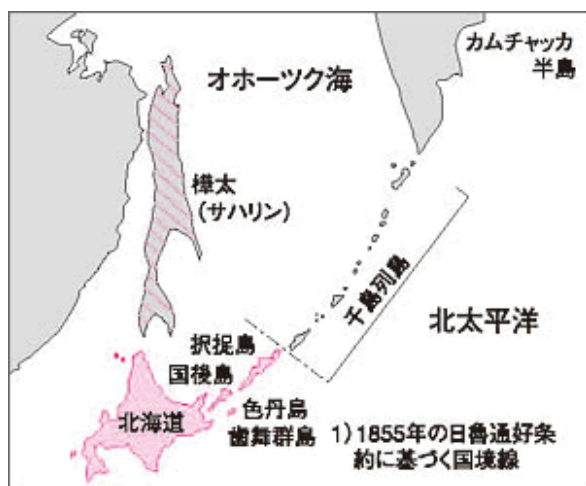
第3に、歯舞群島及び色丹島の現実の引き渡し平和条約が締結された後であるが、これは先行して生じている義務の現実の履行日について言及するものである。平和条約が締結されるまでは引き渡しの義務が生じない訳ではなく、引き渡しの義務は遅くとも日ソ共同宣言が発効した1956年12月12日に生じている。

第4に、同項は、択捉島及び国後島については何も述べてい

ない。両島の領有権をめぐる紛争については、日ソ共同宣言はいかなる影響も及ぼすものではない。

8 「国際社会における法の支配」の回復のための闘争

1945年8月28日から9月5日にかけてのソ連による日本の北方領土の不法占拠は、2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵略同様に、重大な国際法違反であり、「力による一方的な現状変更」であった。北方領土の返還は、単に日本の主観的な権利回復の問題にとどまらず、「国際社会における法の支配」の回復の問題でもある。千島列島の放棄がサンフランシスコ平和条約によってなされた以上、日本による「国際社会における法の支配」の回復のための闘争に同条約の締約国が支援することが求められる所以である。



地図A



地図C



地図B



地図D