

対日平和条約(サンフランシスコ平和条約)における竹島の扱い

元東海大学法学部教授

塚本 孝

要旨

第二次世界大戦後の日本の領土的範囲は、日本国との平和条約(1951年9月8日サンフランシスコ市において署名)によって定められた。竹島に関係する規定として第2条(a)「日本国は、朝鮮の独立を承認して、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。」がある。

サンフランシスコ平和条約の初期の草案の中には、竹島を日本の範囲外に置くものもあった。しかし、1951年6月の改訂米英草案では、竹島が日本領であるとの認識の下で上記第2条(a)が設けられた。1951年7月韓国は、米国に対し、独島(竹島の韓国名)が自国領であるとしてこの規定の修正を求めたが、米国は、同年8月の回答で竹島は日本領であるとして韓国の修正要求を退けた。改訂米英草案の規定は、そのまま条約第2条(a)となり、大戦後も竹島の日本領土としての地位に変動のないことが確定した。

今日韓国では、占領下日本政府の施政範囲から竹島を除外した総司令部指令SCAPIN-677がカイロ宣言(奪取した地域から日本を駆逐するとする)に根差すものでありサンフランシスコ講和条約はその延長線上にあるとか、上記1951年8月の米国回答は米国だけの意見であり“独島”領有権決定にいくかなる効力も有しないといった主張が行われる。しかし、竹島は韓国の領土であったことがないので“奪った”という議論は成り立たない。また、米国回答を含む上記起草過程は、“条約の準備作業”として条約の解釈(第2条(a)の「朝鮮」の意味の確認)に意義を持つ。

1 第二次世界大戦後日本の領土の変更

日本は、第二次世界大戦の終結に当たりポツダム宣言

(1945.7.26)を受諾した。ポツダム宣言の第8項は、カイロ宣言の条項は履行せらるべく又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規定し、カイロ宣言(1943.12.1発表)は、旧聯盟委任統治領を剥奪する、満州・台湾・澎湖諸島を中華民国へ返還する、日本は暴力と強慾により略取した他のすべての地域から駆逐される、やがて朝鮮を自由独立のものにする等のことを謳っていた。

竹島は、17世紀に日本人が政府(幕府)の認可の下であしか獺、あわび漁を行い、1905年に近代国際法上の手順を踏んで島根県に編入したもので、日本以外の国に属したことがない島である。それゆえ上記ポツダム宣言第8項にいう諸小島の決定に際しては、日本による保持が期待された。本州、北海道、九州、四国以外の島で日本が保持するもの、日本から分離するものの決定は、日本国との平和条約(1951年9月8日サンフランシスコ市において署名、1952年4月28日効力発生)によって行われた。第2条(a)「日本国は、朝鮮の独立を承認して、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。」が竹島に関係する規定である。

2 米国国務省の条約草案

対日平和条約の起草は、対イタリア平和条約成立後の1947年3月、米国国務省の担当者が領土関係規定の試案¹を作成する形で始まった。国務省草案は、その後、主だったものを掲げれば1947年8月5日草案、1948年1月草案、1949年10月13日草案、同年11月2日草案、同年12月29日草案と改訂を重ねた²。国務省草案は、日本が保持する諸島を列挙するとともに、日本から分離する領土について個別に規定していた。このうち1949年11月2日までの草案では、竹島を朝鮮放棄条項に含めていた³。

1 米国国立公文書館NARA, 国務省記録RG59, Decimal File 1945-49, Box 3501, 740.0011PW (PEACE) /3-2047.

2 1947.8.5草案:NARA, RG59, 740.0011PW (PEACE) /8-647; 1948.1草案:NARA, RG59, Lot56 D527, Records of the Office of Northeast Asian Affairs Relating to the Treaty of Peace with Japan, Box 4; 1949.10.13草案:NARA, RG59, Decimal File 1945-49, Box 3503, 740.0011PW (PEACE) /10-1449; 1949.11.2草案:NARA, RG59, 740.0011PW (PEACE) /11-749; 1949.12.29草案:NARA, RG59, Lot54 D423, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, Box 12, Treaty Drafts 1949-March 1951.

3 11月2日草案第6条1項:「日本国は、ここに、朝鮮本土並びに済州島、巨文島、鬱陵島、リアンクール岩(竹島)及び第3条に規定する線の外側にあり、かつ、東経124度15分の経度線より東、北緯33度の緯度線より北、豆満江河口から約3海里にある国境の海側の終点から北緯37度30分東経132度40分の地点に引いた線より西にある、日本が権原を取得した他の全島嶼を含むすべての朝鮮の沖合島嶼に対する権利及び権原を、朝鮮のために放棄する。」

この11月2日草案に対し、シーボルド(William J. Sebald)駐日米政治顧問代理は、電報と文書で本省にコメントを提出し、竹島に対する日本の領土主張は古く正当だと思われる(is old and appears valid)とした⁴。これが採用され、1949年12月29日草案では、竹島は、朝鮮放棄条項(第6条。註3参照)から削除され、領土関係規定冒頭(第3条1項)の日本が保持する島嶼の列举中に加えられた――「日本の領土は、四主要島である本州、九州、四国及び北海道並びに瀬戸内海の島々、対馬、竹島(リアンクール岩)、隠岐列島、佐渡、奥尻、礼文、利尻…<中略>…を含むすべての隣接小島嶼で構成される。上記のすべての島々は、3海里幅の領海とともに日本に属する。」

3 ダレス国務長官顧問による草案

1950年8月7日付けでダレス(John Foster Dulles)国務長官顧問による“別案(Draft #2)”⁵が作成された。これ以降の草案は、先の国務省担当者による草案に比べて簡潔なものとなり、日本に属する島々を列举する規定も置かれなくなる。8月7日草案の朝鮮関係規定は、「4 日本国は、朝鮮の独立を承認し、朝鮮との関係の基礎を1948年12月―(ママ)日に国際連合総会で採択された諸決議に置く。」というものであった。同草案は1950年9月11日に改訂され⁶、同日付けでその要点を7項目にまとめた覚書⁷(いわゆる対日講和七原則)が作成された。同覚書の「3 領土」は、単に「日本国は、(a) 朝鮮の独立を承認する。」(以下、(b)琉球及び小笠原諸島の信託統治に同意する、(c)台湾・澎湖諸島・南樺太・千島列島の英ソ中米による将来の決定を受け入れる云々)と規定していた。

このように簡潔な規定ぶりになり日本に属する島々に関する規定が置かれなくなったことから竹島への言及もなくなったが、竹島が日本領であるとする認識に変わりはなかった。上記

七原則に対するオーストラリア政府の「旧日本領土の処分に関しいっそう精密な情報を求む」という質問に対し、米国務省は、「瀬戸内海の島々、隠岐列島、佐渡、奥尻、礼文、利尻、対馬、竹島…<中略>…いずれも古くから日本のものと認められていたものであるが、これらは日本によって保持されるであろうことが考えられている。(以下、琉球など…略)」と回答している⁸。

米国政府による対日平和条約草案作成作業は、講和七原則の後、1951年1月12日の新覚書(ダレスが英国大使に提示)、同年2月3日のダレス使節団覚書(2月5日日本政府に非公式に提示)等を経て、1951年3月23日付け暫定草案(Provisional United States Draft of a Japanese Peace Treaty)⁹として一応の成案を得た。当該米国草案の朝鮮関係規定(第3条)は、「日本国は、朝鮮、台湾及び澎湖諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。(以下、委任統治など…略)」であった。

4 米英共同草案の作成

英国は、米国とは別に対日平和条約草案を作成していた。英国の草案では地図上に日本の領土的範囲を示す線を引き、1951年2月草案は竹島をその中に入れていたが、同年3月の第二次草案及び4月7日付けの暫定草案(Provisional Draft of Japanese Peace Treaty)¹⁰では竹島を線の外に置いた(第1条)。また、当該4月7日付け英国草案は、第2条で朝鮮の放棄を規定していた¹¹。

1951年4月から5月にかけて、ワシントンで米国務省と英外務省の協議が行われ、5月3日付けで米英共同草案(Joint United States-United Kingdom Draft of Peace Treaty)¹²が作成された。米英共同草案においては第2条で、「日本国は、朝鮮(済州島、巨文島及び鬱陵島を含む。)、〔台湾及び澎湖諸島〕に対するすべての権利、権原及び請求権を放

4 電報:The Acting Political Adviser in Japan (Sebald) to the Secretary of State, *Foreign Relations of the United States 1949*, Vol.7, pp.898-900; 文書:NARA, RG59, 740.0011PW (PEACE) /11-1949. 文書によるコメントでシーボルドはまた、経度緯度で指定した地点を連結する線で日本を取り囲んで日本の範囲を示す方式を「深刻な心理的不利益(serious psychological disadvantages)を有する」とし、これに反対した。

5 *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.6, p.1267-.

6 *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.6, p.1297-.

7 *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.6, pp.1296-1297; Department of State Bulletin, Dec. 4, 1950, p.881.

8 *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol.6, p.1328.

9 *Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, p.944-.

10 2月草案:英国国立公文書館TNA, PRO: 外務省記録FO371/92532, FJ1022/97, p.58-; 3月草案:TNA, PRO: FO371/92535, FJ1022/171, p.70-; 4月草案:TNA, PRO: FO371/92538, FJ1022/222, p.14-.

11 「日本国は、ここに、朝鮮に対する主権主張並びに朝鮮におけるすべての権利、権原及び利益を放棄し、かつ、朝鮮の主権及び独立に関して国際連合がとり又はその後援でとられるすべての措置を承認し尊重することを約する。」

12 *Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, p.1024-.

棄する。(以下、委任統治…)」とされた。米英協議において、米国は、日本の周りに連続した線を巡らすと日本を檻の中に囲い込むように見えるという心理的不利益を指摘し、英国は(上記英国案第1条の)提案の取り下げに同意した¹³。また、米英協議では、日本が主権を放棄する領土だけを挙げることが好ましい旨双方が合意し、この関係において(in this connection)米国案第3条に済州島、巨文島及び鬱陵島の3島の挿入が必要である、ということになった¹⁴。斯くして、米英共同草案においても、竹島が日本領であるとの認識が維持された。

1951年6月のダレス訪英による調整を経て6月14日付けで改訂米英草案(Revised United States-United Kingdom Draft of a Japanese Peace Treaty)¹⁵が作成された。朝鮮放棄条項は、「第2条(a) 日本国は、朝鮮の独立を承認して、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。」となった。

5 韓国政府の修正要請と米国による否定

1951年7月19日、梁裕燦(You Chan Yang)駐米韓国大使がダレスを訪ね、政府の訓令により、改訂米英草案の修正要請に係るアチソン(Dean G. Acheson)国務長官あて文書を手交した。第2条(a)に対する修正要請は、「“放棄する”を“朝鮮並びに済州島、巨文島、鬱陵島、 Dokdo (Dokdo) 及びパラン島を含む日本による朝鮮の併合前に朝鮮の一部であった島々に対するすべての権利、権原及び請求権を1945年8月9日に放棄したことを確認する”に改めるというものであった¹⁶。

これに対し、米国のラスク(Dean Rusk)国務次官補は国務長官に代わり、同年8月10日付け文書で次のとおり述べて韓国の要請を退けた。曰く、「合衆国政府は、遺憾ながら当該提案に係る修正に賛同することができません。合衆国政府は、1945年8月9日の日本によるポツダム宣言受諾が同宣言で取

り扱われた地域に対する日本の正式ないし最終的な主権放棄を構成するという理論を条約がとるべきだとは思いません。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年ころから日本の島根県隠岐支庁の管轄下にあります。この島は、かつて朝鮮によって領土主張がなされたとは思われません。」¹⁷

改訂米英草案の規定は、そのまま条約第2条(a)となり、大戦後も竹島の日本領土としての地位に変動のないことが確定した。

6 現今の韓国の主張とその当否

以上のことは史実であり、本来「反論」の対象とはなり得ないところであるが、韓国においては今日次のような主張が行われている¹⁸。

「連合国総司令部は、日本占領期間中、独島を鬱陵島とともに日本の統治対象から除外される地域と規定した連合国最高司令官覚書(SCAPIN)第677号(1946.1.29)を適用した。総司令部が独島を日本の領域から分離して取り扱ったのは、日本が「暴力と貪欲によって略奪した」領土を放棄することを明示したカイロ宣言(1943年)およびポツダム宣言(1945年)等によって確立された連合国の戦後処理政策に従ったものである。すなわち、独島は、日本が露日戦争中に暴力と貪欲によって奪ったものとして日本が放棄すべき韓国の領土であったのである。

1951年9月に締結されたサンフランシスコ講和条約も、このような連合国の措置を継承した。したがって、講和条約に独島が直接的に明示されはしなかったが、日本から分離される韓国の領土に独島は当然含まれていると見なければならぬ。独島よりもっと大きい無数の韓国の島々も一つひ

13 Japanese Peace Treaty: Working Draft and Commentary Prepared in the Department of State (June 1, 1951) 中5月3日草案第2条に関するニュージーランドの意見への国務省コメント, *Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, p.1061.

14 Anglo-American Meetings of Japanese Peace Treaty, Summary Record of Seventh Meeting held at 10.30 a.m. on the 2nd May, in Washington 中、米国案第III章、TNA, PRO: FO371/92547, FJ1022/376, p.66.

15 *Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, p.1119-.

16 NARA, RG59, Lot54 D423, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, Box 8, Korea. また、*Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, p.1206.

17 NARA, RG59, Lot54 D423同上。また、*Foreign Relations of the United States 1951*, Vol.6, p.1203, f.n.3.

18 東北アジア歴史財団編『日本の虚偽主張 独島の真実(일본의 거짓 주장 독도의 진실)』2019.9, 20-21頁
(https://www.nahf.or.kr/gnb03/snb02_01.do?mode=view&page=&cid=60137&hcid=27685) (最終アクセス2020.2.5)。

とつ摘示されることはなかった。韓国のすべての島を条約で挙名することはできなかったからである。

また、日本が独島領有権の根拠として掲げる「ラスク書簡」は、連合国全体ではない米国だけの意見で、独島領有権を決定することにいかなる効力も有しない。」

この主張は、事実関係からも法的観点からも成り立たない。まず、1946年1月の総司令部覚書SCAPIN-677は竹島を占領下日本政府の施政範囲から除いたが、それは占領統治の目的上の措置であり領土の処分ではなかった。SCAPIN-677自体が「この指令中の条項はいずれもポツダム宣言第8項にある諸小島の最終的決定に関する連合国の政策を示すものと解釈してはならない(第6項)」と断っていた。領土の処分は平和条約で行われた。そもそも竹島は、韓国の領土であったことがない——韓国においては今日、韓国の古文獻・古地図に登場する「于山(島)」が竹島であり歴史的に韓国領であった等の主張が行われるが根拠薄弱である¹⁹。韓国が竹島を実効的に占有

した証拠も提示されていない。日本が奪ったという主張は前提(韓国領であったこと)を欠く²⁰。

次に、条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従って解釈される(条約法に関するウィーン条約31条参照)。この方法で得られた意味を確認するため又はこの方法による解釈では意味が曖昧若しくは不明瞭である等の場合に意味を決定するため、解釈の補助的手段、特に条約の準備作業及び条約の締結の際の事情に依拠することができる(同32条参照)。対日平和条約第2条(a)にいう朝鮮の“文脈・趣旨に従った通常の意味”は、1910年に日本に併合された朝鮮ということであり、竹島を含まない。この用語の意味は、なお必要であれば、前記2から5でみた“準備作業”により確認され、決定される。「独島より大きい無数の韓国の島々」は“朝鮮”の語に含まれるので元々列挙されることはないし、「ラスク書簡」は、(米国だけの意見でないことに加え)条約の準備作業として大いに意義を有するのである。(了)

19 詳細は、塚本孝「竹島領有権をめぐる韓国政府の主張について」『東海法学』52(2016.9)62-86頁参照。

20 なお、初期の国務省草案や英国草案の竹島除外には、SCAPIN-677が影響した可能性がある。そのSCAPIN-677には“マッカーサーライン”の前身である1945年9月27日付け米国第5艦隊司令官覚書80号(川上健三『戦後の国際漁業制度』大日本水産会、1972、54-55頁に原文取録)が影響したと考えられる。覚書は、9月26日の日本政府の要請に応え一定水域内での漁船の操業を包括的に許可したものであるが、日本海の水域設定に際し対馬の北端と日本海中央北緯40度東経135度の地点を直線で結んだ結果、竹島が線に掛かった。回答が申請の翌日であることから機械的に線を引いたことが分かる。SCAPIN-677の竹島除外は、竹島を日本が略取した地域であると連合国が判断した結果ではない。

