

通过“尖阁诸岛资料门户网站”刊登资料解读的尖阁诸岛

鹤田 顺

(明治学院大学法学部准教授)

前言

本专栏根据“尖阁诸岛资料门户网站”(<https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/shiryo/senkaku/index.html>)刊登的资料等,从国际法的观点再次确认日本对尖阁诸岛的领有权。该网站上刊登了关于尖阁诸岛相关事实的资料确认、收集及编撰项目(内阁官房领土与主权对策企划调整室的委托项目:由特定非营利活动法人冲绳和平协力中心以及株式会社 Stream Graph在2014年度至2019年度实施)的部分成果。

在本专栏中,也使用在该项目中确认到的新资料,聚焦下述两点:第一点,至1895年1月有关内阁会议决定尖阁诸岛编入领土的措施的约十年间的动向;第二点,中国默认第二次世界大战后美军在尖阁诸岛的久场岛和大正岛设置试射场。资料将按照制作日期的顺序进行列举。

1 1895年1月内阁会议决定编入领土的措施

本政府在1879年4月设置冲绳县后,根据尖阁诸岛的当地调查(参照【资料1】),慎重地确认了尖阁诸岛一直以来为无人岛、不属于包括清国(中国)在内的任何国家后,因为尖阁诸岛周边海域作为渔场,其捕鱼活动变得活跃,需要对其进行管理(参照【资料3】和【资料4】),因此根据1895年1月有关建设标桩的内阁会议决定将尖阁诸岛编入了冲绳县(参照【资料7】和【资料8】)。

至1895年1月有关编入领土的内阁会议决定过程,不是东京的中央政府主导,而是始于冲绳县向中央政府的上呈意见,当时冲绳县收下了当地渔民开始到尖阁诸岛海域捕鱼的八重山岛政府的请求。冲绳县在1890年1月(参照【资料2】)向日本政府提出编入管辖的意见,但该意见没有立即被政府批准。其后,由于渔民到尖阁诸岛海域捕鱼越发活跃(参照【资料5】),因此冲绳县在1893年11月再次向日本政府提出意见(参照【资料6】)。

这种编入领土的措施属于国际法上的“先占(occupation)”。先占是一种领域权利来源(territorial title)的取得

模式。先占是指,某个国家先于其他国家,拥有作为主权者领有的意愿来实际有效地占有不属于其他任何国家领有的无主地,将该无主地作为自己国家的领域。领域权利来源是指,成为国际法正当化领域主权的依据的事实¹。

仅仅是发现了未知的土地,那只能算是“未成熟的权利来源(inchoate title)”。发现后,需要通过在合理的期间内对主张发现的区域实施有效控制来补充权利来源(1928年的“帕尔马斯岛仲裁案”判决²)。

【资料1】“鱼钓岛外二岛巡视调查概略[复印件]”(“有关坐落在冲绳县与清国福州之间的无人岛上建设国标一事”《公文别录·内务省·从明治十五年至明治十八年·第四卷·明治十八年》,1885年11月4日的复命书)(国立公文书馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

参加了1885年冲绳县尖阁诸岛当地调查的冲绳县属(县职员)石泽兵吾的尖阁诸岛当地调查复命书。包括石泽在内的调查团6人登上了尖阁诸岛的鱼钓岛,对该岛的地势和可否开拓进行了调查。

【资料2】“甲第1号 关于无人岛久场岛鱼钓岛的请示”《帝国版图关系杂件》1890年1月13日(外务省外交史料馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

从1889年左右起,冲绳县渔民进入尖阁诸岛周边海域捕鱼越发活跃。当时,尖阁诸岛的管辖关系没有确定。冲绳县知事丸冈莞尔上呈日本政府(内务大臣(兼任总理大臣)山县有朋)意见,“因水产管制之需要”八重山岛政府(现在的石垣市政府)应该管辖尖阁诸岛。

【资料3】“与八重山岛相关的资料 久场岛”(制作期间为1889年12月至1890年4月之间)(冲绳县立图书馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

这是作为冲绳县属职员在八重山岛政府(现在的石垣市政府)工作的塙忠雄收藏的行政文件,其中包括听取有关尖阁

1 领域权利来源的取得模式除了先占外,还有添附(accession)、割让(cession)、时效(prescription)、合并(征服)(annexation)。

2 Island of Palmas Case, Award, *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. II, pp. 843-846 (available at https://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf).

诸岛周边海域渔业的调查。资料记载了共有78人前往了尖阁诸岛的久场岛和鱼钓岛。此外,在附件资料中也包括八重山岛政府负责人写给冲绳县知事的请示书,表示希望将尖阁诸岛编入八重山岛政府管辖。

【资料4】“冲绳县警察统计表 1891年”(1891年12月11日训令, 1892年12月7日发行收录志)(国立国会图书馆收藏)(刊登:《2019年度尖阁诸岛相关资料调查报告书》第32页)

这是冲绳县警察部编纂的年度报告书。1891年12月,冲绳县知事向八重山岛警察署发出了暂时将阿根久场岛(尖阁诸岛的别名)交给该署管辖的命令(“阿根久场岛的警察管辖暂时交给八重山岛警察署”)。

我们可以从本资料知道,并不是为了1895年1月内阁会议决定有关编入领土的措施,日本突然开始行使管辖权,而是根据尖阁诸岛周边海域作为渔场,其捕鱼活动活跃的实际情况,在该内阁会议决定以前,冲绳县警察就实施试行管理。

【资料5】“无人岛海产业着手之主旨目的一班”(1893年制作)(冲绳县公文书馆收藏)(刊登:《2019年度尖阁诸岛相关资料调查报告书》第34页)

这是以熊本县的土族野田正为首的渔业者团体制作的尖阁诸岛捕鱼计划书。其中记载了“决定在八重山诸岛与台湾岛之间的无人岛尖阁群岛从事海产品捕获业”。野田到尖阁诸岛海域捕鱼,也被记录于《读卖新闻》、《九州日日新闻》及笹森仪助的《南岛探险》(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)。

【资料6】冲绳县知事再次上呈建设国标意见(“甲第111号”《帝国版图关系杂件》, 1893年11月2日上呈)(外务省外史料馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

渔民到尖阁诸岛海域捕鱼越发活跃,需要进行管制(资料中记载了“近年来有试图前往该岛开展渔业等者而需要取缔”),因此冲绳县知事奈良原繁再次上呈日本政府(内务大臣井上馨与外务大臣陆奥宗光),提出编入管辖与建设国标的意见。

【资料7】内务大臣提请内阁会议审议的文书(“秘别第一三三号有关建设标桩一事”《公文类聚·第19篇·1895年》、1895年1月12日的文书)(国立公文书馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

料门户网站)

这是在答复冲绳知事1893年11月2日写给政府的上呈书(【资料5】)时,内务大臣野村靖制作的提请内阁会议审议的文书(1895年1月12日)。在这份资料中记载了收到关于一直以来都是无人岛的久场岛和鱼钓岛,近年来有试图开展渔业者,需要进行管制,希望编入冲绳县管辖、建设领土标桩的意见,由于可以认可这些岛屿隶属该县管辖,故希望按照其意见,让冲绳县建设标桩。

【资料8】认可建设国标与隶属冲绳县管辖的内阁会议决定(内阁会议决定 指令案 有关建设标桩一事请议之通”《公文类聚·第19篇·1895年》、1895年1月14日的文件)(国立公文书馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

这是将久场岛和鱼钓岛编入冲绳县管辖的内阁会议决定文本(1895年1月14日)与发给该县的指令案。内阁会议决定中记载了由于有试图在久场岛和鱼钓岛的无人岛开展渔业者,需要进行管制,因此如冲绳县知事的上呈意见(【资料5】)所述,认可其二岛隶属冲绳县管辖,并建设标桩。

2 1948年美军设置试射场

尖阁诸岛周边海域,作为东海的鲷鱼、旗鱼及鲷类(在冲绳使用的通称,笛鲷科、牛眼青鲷科以及谐鱼科的总称)等的好渔场而为渔业者所知³。但是,驻留冲绳的美军对尖阁诸岛所关注的是尖阁诸岛是坐落在东海上的无人岛这一地理条件。

美军在1948年1月将尖阁诸岛的久场岛周边区域指定为“永久危险区域”,在同年4月发布公告,设置了驻冲绳美空军的试射场“黄尾屿试射场(Kobi Sho Range)”(参照【资料9】至【资料11】)。

·中华民国政府的应对

针对将尖阁诸岛周边海域作为试射场一事,1953年中华民国政府的农林厅通过外交部就试射场照会驻冲绳美军(照会的资料中记载了“驻琉美军指定琉球无人岛战略轰炸演习”)。1952年12月,农林厅就驻冲绳美军将台湾渔民每年1月至5月为了用棒捕旗鱼而前往的无人岛(尖阁诸岛在台湾的通称)作为试射场一事委托外交部进行照会。鉴于此,1953年1月外交部就试射场照会了管辖琉球的美国民政府(不是对设置试射场的抗议)。美国民政府的答复是,将尖阁诸岛的久场岛

3 国吉Makomo“尖阁诸岛渔场的历史和现状”《日本水产学会志》第77卷4号(2011年),第704-707页。

作为试射场,并将该岛周围5海里指定为永久危险区域;台湾渔民进入西南诸岛周边海域需要美国民政府的事先许可,如果台湾渔民遵守上述事项,则没有危险性。

1972年5月冲绳的施政权被归还给日本后,在基于《关于日本国与美利坚合众国之间基于相互合作及安全保障条约第六条的设施及区域以及在日本国内的美利坚合众国军队的地位的协定(日美地位协定)》第25条第1款的规定设置的日美联合委员会上,也根据该协定第2条1款(a)的规定就美军继续使用久场岛和大正岛的试射场达成共识,并持续至今。

•中华人民共和国政府的应对

中华人民共和国政府尽管主张尖阁诸岛是“中国的领土”,但对于第二次世界大战后置于美国政府的军事占领下以及施政下,从1948年起以广泛周知的方式在久场岛设置驻冲绳美空军的试射场,以及对于在1971年6月签署的冲绳返还协定中尖阁诸岛被包含在“归还区域”,到1971年12月为止都没有对日美两国政府提出任何抗议,也没有采取任何对抗措施。

•国际法上的默认

中华人民共和国政府的长期沉默,明显与中华人民共和国政府有关领有尖阁诸岛的主张自相矛盾,构成了国际法上的默认(acquiescence)。“在应主张且能够主张的情况下沉默者被视为已同意”(1962年的国际法院(ICJ)“柏威夏寺案”判决⁴)。抗议是否定默认,是能够阻碍因时效而取得的权利来源(prescriptive title)或者历史性的权利来源(historic title)成熟的手段。默认的国家将无法否认作为默认对象的其他国家关于领有的相关主张,以及基于此的执行效力。

【资料9】“作战:试射场(第1航空师团规定55-8的更新)”
(第一航空师团司令部制作Personnel: Okinawan, 1948年1月15日指定)(美国国立公文书馆收藏)(刊登:尖阁诸岛资料门户网站)

这是1948年1月15日将黄尾礁(尖阁诸岛久场岛)等5个区域指定为永久危险区域的文件。

【资料10】“琉球美军司令部指定永久危险区域”(琉球政府总务局涉外宣传部文书课制作 对美国民政府来往文件 收领文件, 1948年4月9日的指示)(冲绳县公文书馆收藏)

这是1948年4月9日琉球美军司令部发给冲绳知事的指示文件。文件中指示了已将黄尾礁(尖阁诸岛久场岛)等5个区域指定为第一航空师团使用的永久危险区域事宜告知全部相关人员。

此外,关于琉球美军司令部设置永久危险区域,也刊登在1948年5月25日的《临时北部西南诸岛公报(奄美群岛公报)》、同年5月27日的《公报新宫古(宫古群岛公报)》,同年11月1日的《八重山时报(八重山群岛报纸)》等上。

这也是可以认定中华人民共和国政府默认,证明驻冲绳美空军在久场岛设置试射场从当初就已经进行广泛周知的资料。

【资料11】“冲水第44号 关于因试射演习禁止前去的捕鱼区域”(冲绳民政府制作 1948年4月22日的公告)(冲绳县公文书馆收藏)(刊登:《2019年度尖阁诸岛相关资料调查报告书》第98页)

这是在1948年4月9日琉球美军司令部向冲绳知事发出指示后,冲绳水产部长向冲绳水产合作社联合会会长及各水产合作社社长等告知因试射演习禁止前去的捕鱼区域的文件。

这也是有关认定中华人民共和国政府的默认,证明驻冲绳美空军在久场岛设置试射场从当初就已经进行广泛周知的资料。

4 Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Judgement (Merits), ICJ Reports 1962, p. 23 (available at <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/45/045-19620615-JUD-01-00-EN.pdf>).