

[講演会抄録]

2016年度 現代史研究所連続研究講座

## 21世紀アジアで戦争は起きるのか？ 第4回 尖閣諸島をめぐる国際関係

2016年6月30日

小谷 哲男（日本国際問題研究所 主任研究員）

まず、尖閣諸島と並んで日本は竹島、北方領土という領土に関する問題を3つ抱えています。ただ、竹島と北方領土の問題と尖閣諸島の問題には根本的な違いがあります。これら3つを日本の領土というふう到我々は考えていますが、竹島は韓国、北方領土はロシアによって支配をされています。一方、尖閣諸島は日本が支配をしていて、尖閣諸島が取られたわけではありません。ただ、今、尖閣諸島を取ろうという動きを中国が見せているということですので、これをいかにきちんと守っていくかということが大きな課題ということになります。

尖閣諸島は日本のものだというふうには日本政府も言っておりますし、私もそのように考えておりますが、そもそも国家がある土地を領有する、領土に入れるのはどういう根拠で行われるかと言いますと、例えば先占と呼ばれるやり方があります。これはどの国の領土にもなっていない無主地を領土として編入するというやり方ですが、その場合、その土地を発見するだけではだめで、その土地を領有する意志、それから具体的に行政権を及ぼして実効的に支配をするということが求められます。

尖閣諸島に関しては1895年に日本政府が先占によって、これを沖縄県の一部にしています。この1895年に領有するまでに、約10年間かけて日本政府はこの尖閣諸島にどこかの国の支配、特に当時の清の影響が及んでいないかということを慎重に調査した上で、この先占に基づいて

領土に取り込んでいます。それ以来、この尖閣諸島は日本の領土になったのですが、1951年9月、日本は第二次世界大戦に負けて、講和条約を48カ国と結び、そのサンフランシスコ平和条約に基づいて、尖閣諸島を含む沖縄、それから沖縄を含む南西諸島はアメリカの信託統治に置かれました。これは国連のもとで南西諸島という日本の領土をアメリカの施政の下に置くというやり方だったわけですが、それに基づいて尖閣諸島もアメリカの支配を受けるようになりました。尖閣諸島には米軍の施設も置かれ、尖閣諸島のうちの2つの島はこのときから、1951年のサンフランシスコ平和条約から今に至るまで、実は米軍の施設になっています。ただ、このときにアメリカは尖閣諸島、南西諸島の施政権は米軍が持つけれども、潜在的な主権は日本にあるということを認めました。

問題は1968年に国連の極東経済委員会が東シナ海及び南シナ海の海底の探査をして、その探査の結果、東シナ海、南シナ海には大量の石油とガスが眠っている可能性があるという報告書を出しました。これを受ける形で、1971年の6月に、まず、台湾が尖閣諸島の領有権を公式に主張しました。それまで一切、台湾が尖閣諸島の領有権を主張することはなかったのですが、資源が眠っている可能性というものが指摘されて、初めて台湾が領有権を主張しました。

その同じ月にアメリカと日本は沖縄の返還協定に署名をしましてので、これに基づいて尖閣諸島を含む沖縄が日本に帰ってくるということが決まりました。その半年後、1971年の12月に今度は中国が尖閣諸島の領有権を初めて主張します。1972年の5月に沖縄返還が実施されて、尖閣諸島も沖縄の施政返還後に日本に返ってきました。その後、大きく状況が変わるのが1992年で、中国が領海法と呼ばれる国内法を制定して、その中で尖閣諸島を中国の領土だということを書き込みました。

尖閣諸島は今は無人数ですが、戦争が始まるまで、この尖閣諸島には

人が住んでいました。ここではかつお節を作る、あるいはアホウドリを捕まえて、その羽毛を取るというような事業が行われていました。多いときには200名程度がこの尖閣諸島に住んでいて、村を形成していました。ですから、日本が尖閣諸島を領有すると宣言した後、実際にこの尖閣諸島に人を住ませて、そこで経済活動をしていたということになります。

中国と台湾が1971年に突然、尖閣諸島の領有権を主張したと言いましたが、彼らはどういう理屈で尖閣諸島の領有権を主張しているかと言うと、まず、地理、それから地質、歴史、国際法、そのすべての観点から尖閣諸島は中国及び台湾のものであるというふうに言っています。彼らの主張では中国の明の時代にこの尖閣諸島の領有を始めたということを書いて、しかもそのときにこれは台湾の一部であるというふうに位置づけられたとしています。日本から見れば尖閣諸島は沖縄の一部ですが、中国、台湾は尖閣諸島は台湾の一部だというふうに言っているわけですね。

日清戦争、1894年から1895年に日本と清が戦争をしましたが、その最中に中国は日本が尖閣諸島を盗み取ったというふうに言っています。台湾のほうは盗み取ったとは言わずに、不法占拠されたという言い方をしていますので、ここに若干違いがあります。

それから1943年にカイロ宣言が出されて、アメリカだとか当時の中華民国などが日本に対して幾つかの要求をしたわけですが、その中で日本によって盗み取られた領土は中華民国に返すということが言われました。これに基づいて本来なら尖閣諸島は中国に返されるべきだったのに、そうならないというふうに彼らは言っているわけです。

ポツダム宣言でも連合国が日本の領土に関しては日本の本州、北海道、九州、それから四国、これに加えて連合国が決める幾つかの島を日本の領土にするということが書かれているわけですが、この幾つかの

島についてはまだきちんと議論がされていないというのが中国及び台湾の主張です。

先ほど、サンフランシスコ平和条約で、尖閣諸島を含む沖縄がアメリカの信託統治に置かれたと説明しましたが、台湾と中国はその主張を認めていません。なぜなら台湾と中国はサンフランシスコ平和条約に入っていないからです。ただ、台湾はサンフランシスコ平和条約で日本が台湾を放棄するという条項がありますので、それに基づいて尖閣諸島は台湾に返されるべきだということを言っていますが、他方の中国はこのサンフランシスコ平和条約自体が無効だということを言っています。また、尖閣諸島が日本に返ってくる根拠になった沖縄返還協定ですけれども、これに対しても中国も台湾も不当なものであるということで、その存在を認めておりません。また、中国に関しては、1972年に日本と中国の間で尖閣諸島の問題については棚上げをするという合意があったということを言っていますが、これについても日本側は認めていませんので、日本側の主張と、中国、台湾の主張というのは相当程度食い違っているというのが実情です。

とは言え、私はこの中国と台湾と主張というのは非常に根拠が弱いというふうに思っています。1895年に日本が尖閣諸島を領有してから、1971年までという、およそ75年間、何度もチャンスはあったのに、中国、台湾も日本政府による尖閣諸島の領有に異議を唱えていません。これは事実上、黙認していたというふうに考えられますし、実際に1950年から60代にかけて中国と台湾は尖閣諸島は日本の領土とみなしている証拠が3つもあります。

では、なぜそのような黙認を続けていたのに、71年になって急に主張したかと言うと、国連の委員会が尖閣諸島の周辺に資源の存在を指摘したからです。台湾に関しては、私はその主張は間違いなく資源が欲しくて、資源ナショナリズムに基づいて、1971年6月に尖閣諸島の領有

権を主張したと思います。実は当時の台湾の指導者、蒋介石の日記が最近、公開されて、それを見ても明らかです。1970年の8月のある日まで、この蒋介石は日記の中で尖閣諸島という日本の呼び方で書いているのですが、70年の8月のある日を境に、これを今日から尖閣諸島とは言わない、釣魚台という言い方にするということが明確に書かれています。彼はこの尖閣諸島が日本のものになるということを認めてしまったら、その周辺の海の資源が台湾のものにはならないということまで理由が書いてあって、明らかにここで台湾が尖閣諸島の持ち主であるというフィクションを作り上げたことがわかります。

では、中国のほうはどうだったかと言いますと、日本政府の解釈では、中国もこの資源が目当てであったとなっていますが、私はそれは間違いだと思います。当時の中国は尖閣諸島周辺の資源には全く関心はなかったし、その資源を開発する能力もありませんでした。ただ、台湾は中国のものだったと言っている中で、台湾が尖閣諸島は台湾のものだと言いつ出したがゆえに、中国もこれは中国のものだということを行わなくてはいけなくなったということだろうというふうに思います。ただ、当時の中国にとっては、この尖閣諸島の問題なんてどうでもよかったし、そもそもその資源を開発する能力もなかったのもので、そこは棚上げをしたかったというのが本音だと思います。

当時、中国にとって一番大事だったのは、日本との協力だったわけです。なぜなら当時の中国の最大の敵はソ連で、ソ連と戦うためには日本、それからアメリカと中国は協力しなければなりません。そのような時にこの尖閣諸島、どこにあるかもよくわからない尖閣諸島をめぐって、中国は日本とケンカをしたくはなかったんですね。

アメリカの立場ですが、アメリカはこのサンフランシスコ平和条約で尖閣を含む南西諸島を自分たちの施政権に置いていましたが、この沖縄に対する潜在的な主権が日本にあるということも当時認めていました。

潜在主権プラス施政権が完全な主権になりますので、日本に沖縄、それから尖閣に関する潜在主権があるなら、沖縄返還協定でその施政権が日本に返ってくれば、日本は完全に主権を回復するはずですが、ただ、この沖縄返還の際に返ってくる領土に尖閣諸島を含めておきながら、その返ってきた尖閣諸島の主権がどこにあるかというのはアメリカは立場を取らないというふうになっています。これはおそらく、当時、アメリカと中国は朝鮮戦争後国交がなかったわけですが、その国交を再度結ぼうという動きがありましたので、そのため、中国に配慮して、この尖閣諸島の主権については、アメリカは立場を取らないことになったと思います。

ただ、尖閣諸島に関しては、日本の施政権を認めていますので、日米安保条約の第5条に基づいて、尖閣諸島をどこかの国が取ろうとすれば、アメリカは日本を助ける義務があるということは認めています。

先ほど、中国はこの1970年の時点では尖閣諸島に興味はなかった、関心はなかったと言いましたが、その状況はのちに変わっていきます。その最初の大きな変化というのが、1992年の領海法ですが、その後、中国は徐々に東シナ海あるいは尖閣諸島における現状を変えようとする動きを見せています。例えば1996年に日本も中国も国連海洋法条約を批准して、それに伴って200海里の排他的経済水域を設定できるようになりました。その結果、尖閣諸島周辺で日本の主張する排他的経済水域と中国の主張する排他的経済水域が重なることになりました。中国側が日本に対する不満を示すために、中国の活動家、それから漁船を尖閣諸島周辺に送ることを1990年代になって始めました。それから実際に2004年には一度、中国人の活動家が尖閣諸島に上陸し、それを日本側が逮捕して国外退去処分にするというようなこともありました。

2007年になって、日本と中国は戦略的互惠関係という新しい概念の

もとで日中の協力を進めようという合意に達します。その際に東シナ海を平和と友好の海にしようという約束をしました。その流れに沿って、2008年の6月に日本と中国は東シナ海の海底のガス田の共同開発をしようということ合意をします。

ところが、その2008年の12月、共同開発に合意した半年後に中国の政府の、これは海上警察の船ですけれども、これが尖閣諸島の周辺の領海に入るということが起きたわけです。このときに我々はなぜこのようなことがあったのかということが全くわかりませんでした。せっかく日中でこれから協力をしようというときに、なぜ中国側は領海に入るといような友好に逆らうような行動を取ったのかと我々は疑問に思ったわけです。

その後、2012年の9月に尖閣諸島の周辺の領海で違法操業をしていた中国漁船がそれを取り締まろうとした日本の海上保安庁の船にわざとぶつかってくるというようなことがあり、その船長を逮捕するということもありました。

このように中国が尖閣諸島で強硬な姿勢を見せることに対して、2012年の4月に当時の石原慎太郎東京都知事が尖閣諸島を東京都が買って守っていくという表明をしました。ただ、この石原都知事は尖閣諸島を買って、そこに人を住まわせたり、施設をつくったりするということを言いました。そうすると、さらに中国が強硬に反発する可能性があったので、東京都ではなく、日本政府が2012年9月に尖閣諸島を購入するという流れになったわけです。

では、なぜ、この90年代になって中国がどんどんと尖閣諸島周辺に強硬になってきたかと言いますと、中国の海洋戦略に大きな変化がありました。1952年ごろ、中国ができて3年後ですけれども、当時の彼らの海洋戦略というのはあくまで中国の海岸線、これだけを守ればいいというふうに彼らは考えていました。それが1980年代になって、中国は



近代防衛戦略という新しい考え方を打ち出します。これに基づいて、中国の海岸線から離れた海域まで海軍が出て行って中国を守ろうというふうに考え方が変わります。東シナ海、尖閣諸島だけではなく、南シナ海でも強硬になっていくというのが、この海洋戦略の変化から出てくるわけです。

最近の中国海軍の実際の動きですが、この日本の周辺海域を中国の海軍の船が自由に通るということはすでに常態化しています。通ること自体は実は国際法上、なんの問題もないわけですが、その通る際にルールがあります。中国はこの日本周辺の海を通るときに、決められたルールに従わないことが時折ありまして、それが問題になっています。

先ほど2007年から8年にかけて、日本と中国の間では一時、友好関係を重視する時期があったというふうに言いましたが、それがなぜだめになっていったかということが最近わかってきました。この日本と戦略的互惠関係に基づいて、東シナ海で協力をしようということをやっていたのは、当時の胡錦濤指導部だったわけですが、この胡錦濤には共産党の中で大きなライバルがいました。周永康という人ですけれども、周永康は中国の中で石油閥と呼ばれるエネルギーを扱う部門の最高責任者でした。なぜそれが問題になるかというと、当時の胡錦濤国家主席は、今の習近平国家主席を後任にしたいというふうに考えていました。ところが、この周永康は薄熙来という、これは習近平のライバルだったわけですが、この薄熙来を国家主席にしたいというふうに考えていたわけです。ですので、この胡錦濤対周永康という構図が、この習近平対薄熙来という構図に落とし込まれているというのが2007年から2008年にかけての中国国内の状況だったわけです。

なぜこれが尖閣諸島の問題とかにかかわってくるかと言いますと、日本と中国が東シナ海のカス田の共同開発で合意したときに、この周永康が何を言ったかと言っていると、この日中の共同開発というのは、日本に対し



て譲歩し過ぎだと。中国の国益を犠牲にして、日本との関係を重視し過ぎていくということで、国内的にこの日中の合意を批判し出したわけです。そうすることによって、周永康はこの習近平と薄熙来の競争において、自分が押す薄熙来をより有利な立場に立たせようとしたわけです。これを受けて、胡錦濤はこのままでは危ないということで、この日中の共同開発を反故にする形で、尖閣諸島の周辺に海上警察の船を入れるということがあったわけです。ですから、実は尖閣諸島の問題というのは単に日中間の問題ではなくて、相当程度、中国国内問題が飛び火しているということが言えます。

その中国の国内の問題が1つの大きな要因となって、日中間でこの尖閣諸島をめぐる緊張が高まってきたわけですが、それをなんとか納めるために日本政府としては尖閣諸島を購入しました。それに対して、中国はこれは現状変更だということで、強烈に対抗してきたわけです。2012年の9月、日本政府が尖閣諸島を購入した後、中国の100を超える都市で反日暴動が起きました。日系の企業あるいは日系のデパートが襲われるというようなことがありましたし、日中間のほぼすべての交流も停止されました。それから中国の海上警察の船を尖閣諸島周辺の領海と接続水域にほぼ常駐化させるようになりましたし、海の上だけではなく、東シナ海の上空にもたくさんの航空機を飛ばすようになりました。

先ほどから「領海」という言葉が出てきていますが、それと並んで「接続水域」という概念についても少し説明しておく必要があります。領海というのは、ある国の領土の延長として海に主権が主張できる海域で、これは海外線から12海里、約22キロまで主張することが国際法上、認められます。ここは完全にその国の主権が及ぶもので、領土の延長と考えてもいいのですが、ただ、外国の船はその沿岸国の安全に悪い影響を与えなければ、自由に通行してもいいという特別なルールがあります。ですので、中国の船が尖閣諸島周辺の領海に入ること自体はそれがすぐ

に問題にはなりません。ただ、中国の海上警察の場合は領海に入って、尖閣諸島は中国のものだという主張をしているので、これは無害通航とは認められません。中国の海上警察が領海に入ることに對しては、日本の政府としては抗議をしなければならないということになります。

他方、領海に入ってくれば抗議ができるのですが、より難しいのは接続水域です。接続水域は領海の外側さらに12海里、海岸線から約41キロまで設定できるのですが、これは領海とは違って、主権はありません。ただ、密輸を防いだり、密入国を管理したり、あるいは外から悪い病気がその国に入ってこないようにするために取り締まりができます。中国の船は領海にたまに入ってきますが、実は接続水域には常にいます。接続水域に入ること自体、国際法上、なんの問題もないので、日本政府としてはこれにどう対処するかということが非常に難しいということになります。

海の上だけではなくて、中国は防空識別圏を2013年の11月に東シナ海で設定しました。防空識別圏を設定した後、中国はみずからの飛行機を東シナ海、それから日本の領空の周辺に飛ばす回数を増やしてきました。日本の領空に近づいてきた中国の飛行機に対して、航空自衛隊が緊急発進した回数ですけれども、平成23年度は中国に対して156回やっていますが、24年度は306回とほぼ倍増しています。それから415回、464回、昨年度はついに500回を超えて571回ということで、1日に1回以上中国の飛行機が日本の領空に近づいているというのが実情です。

今後の見通しですが、まず、日本と中国は2年前に4つのポイントに関して合意をして、その後、対話を再開しています。4つのポイントのうちの2つが重要なのですが、1つは日本と中国は尖閣諸島に関して違う考えを持っているということをお互いに認め合いました。それからもう1つは、歴史認識に関しても日本と中国は考え方が違うということをお互いに認め合いました。

その上で、日本と中国は、海空連絡メカニズムというものをつくろうとしています。これは日本の海上自衛隊と航空自衛隊、それから中国の海軍、空軍がお互いに連絡を取り合って、万が一の不測の事態を避けようというメカニズムです。これだけ東シナ海で毎日のようにお互いの部隊が向かい合っているわけですから、いつ事故が起こってもおかしくありません。それを避けるために現場で連絡を取ろうということで日中は話し合いをし、どういうメカニズムにするかという中身については合意ができました。

しかし、このメカニズムをどこまで当てはめるかということでは合意ができていません。日本側はこのメカニズムは尖閣諸島周辺の領海、それから領空では使うべきではないと主張していますが、中国は領海でも領空でも使いたいというふうに言っています。なぜ日本側はそれを拒否しているかというと、この連絡メカニズムを領海、それから領空でも使えるようにすれば、当然、中国はさらに領海も領空も入ってきて、それによってメカニズムを使って日本側と連絡を取ろうとしてくるわけです。それは中国が領海、領空に存在することをさらに認めるということになってしまうので、この点に関してはまだ合意ができていません。

中国との間で危険な状況を避けるためのメカニズムはない状況で、日本としては抑止力を強化することで、この状況を管理しようとしています。1つは海上保安庁を増強して、毎日のようにやって来る中国の海上警察に対処しようとしています。つい先日ですけれども、海上保安庁は石垣島に新たに本部をつくって、そこに10隻の船を置いて、24時間、尖閣諸島を守るという態勢を整えました。それから自衛隊のほうは統合機動防衛力という概念のもとで、尖閣諸島と南西諸島全体をいつでも守れるようにしています。特にアメリカの海兵隊のような機能を自衛隊に与えて、それによって万が一、島が取られても、その部隊が上陸して、そこを取り返すということができるようになっています。それからもう1つ

は、去年できた平和安全保障法制と改定された日米防衛ガイドライン、これらに基づいて日本がより積極的に南西諸島を守る状況をつくっています。

実際にこの日本自身の努力とアメリカとの協力によって、東シナ海の問題は相当程度管理されていますが、他方で楽観視できない要素もあります。先ほど、中国の国内問題が尖閣諸島に対して悪い影響を与えることがあるということを言いましたが、来年、中国は5年に1回の共産党大会が開かれます。この中で共産党のトップセブンのうちの5人が変わります。この人事をめぐって、北京では今、激しい権力闘争がなされており、そのような状況では対外的に強硬にならざるを得ません。

加えて、この年明けから、中国の経済は急速に失速しておりまして、その状況は大変深刻です。そうなれば今の指導部に対して、大きな批判がなされる可能性がありますから、その批判を避けるためにも日本を悪者にして、国内の不満を解消しようということが考えられます。ですから、この尖閣諸島周辺で中国がさらに挑発をする可能性は非常に高いと言えます。

まとめですが、皆さんに知ってもらいたいのは、この尖閣諸島とめぐる問題というのは決して遠い島の問題ではないということです。よくこの尖閣諸島の問題に関しては、資源をめぐって日中が争っているだとか、日中それぞれの国内のナショナリズムが高まっているからだということが言われます。それはある程度正しい部分もあるのですが、より大きな観点からこの尖閣諸島の問題を考えると、これは国際法に基づくアジアの地域秩序に対して中国が挑戦をしているということです。単にだれも住んでない小さな、小さな島を中国が取ろうとしている。だったら、取らしておけばいいじゃないかということではなくて、それを認めてしまえば、すべての国が国際法に基づいて行動するというところで成り立っている今の国際社会というものが揺らいでしまうということになりま

す。それを放っておけば、アジアの将来を大きく左右することにもなりかねません。

私はアジアには3つの将来があると思っています。1つは、中国が覇権を握って、このアジアを支配するという未来がある。それからもう1つは、アメリカと中国を中心にお互いに勢力を均衡させるという状況。それから3つ目が、国際法に基づく自由で公正なアジアということになります。我々にとって、日本人にとって最も望ましいのは、言うまでもなく、3つ目の国際法に基づいて、すべての国が大きな国でも小さな国でも平等に扱われ、何か紛争があっても国際法に基づいて平和的に解決する。それが我々が望むアジアの将来であると思いますけれども、明らかに中国はそれとは違う考えを持っています。

今の秩序はこの2番目の勢力の均衡に近いと思います。しかし、勢力均衡というのは非常に不安定なものです。ですから、この不安定な状況をいかに3つめの国際法に基づく自由なアジアにつなげるかということが大事なので、そのような観点からこの尖閣諸島の問題というのは見ていく必要があると思います。