

いるが、北方領土は日本の施政下でないことから日米安保条約第5条は適用されない³³。

以上を整理すると、日本政府として、他国との間に領土問題が存在するとしているのは竹島と北方領土であり、尖閣諸島については、領土問題は存在しないとの立場である。他方、韓国は竹島について領土問題の存在を認めず、外交交渉や司法的解決に応じないとしているが、ロシアは、北方領土について領土問題の存在を認めており、領土交渉にも応ずる姿勢を示している。また、日本の施政下にある尖閣諸島については、日米安保条約第5条が適用されるが、施政下でない竹島及び北方領土には適用されない（図表4参照）。

こうした違いなどを踏まえ、尖閣諸島、竹島、北方領土のそれぞれの問題では、領土保全、外交交渉、司法的解決の提起、国際社会への領土問題のアピール等、日本として採るべき手段の優先順位が異なってくる可能性があることに留意する必要がある。

（図表4）尖閣諸島、竹島、北方領土の置かれている状況の比較

	尖閣諸島	竹島	北方領土
面積	約5.6km ²	約0.2km ²	約5,036km ²
行政区分	沖縄県石垣市	島根県隠岐の島町	北海道根室振興局管内
支配状況	日本が有効に支配	韓国が占拠	ロシアが占拠
領土問題の認識	【日本】存在しない 【中国、台湾】存在する	【日本】存在する 【韓国】存在しない	【日本】存在する 【ロシア】存在する
日本の立場	日本固有の領土であり、他国との間に解決すべき領土問題はそもそも存在しない。	日本固有の領土であり、韓国による不法占拠が続いている。韓国は外交交渉や司法的解決に応ずるべき。	日本固有の領土であり、ロシアによる不法占拠が続いている。北方四島の帰属の問題を解決して、ロシアと平和条約を締結する。
領有権を主張する相手国・地域の立場	【中国、台湾】中国(台湾)の領土の一部であり、日本による領有は認められない。日本は領土問題の存在を認めるべき。	【韓国】韓国固有の領土であり、そもそも領土問題は存在せず、外交交渉や司法的解決の対象にはなり得ない。	【ロシア】ロシア(旧ソ連)による領有は第二次大戦の結果によるものだが、四島の帰属に関する交渉には応ずる。
米国の対応	領有権の問題で特定の立場は取らない。ただし、尖閣諸島は日本の施政下であり、日米安保条約の適用対象。	領有権の問題で特定の立場は取らない。竹島は日本の施政下になく、日米安保条約の適用対象外。	日本の立場を支持する。ただし、北方領土は日本の施政下になく、日米安保条約の適用対象外。

（注）上記のとおり、日本政府として、他国との間に領土問題が存在するとしているのは、竹島と北方領土である。

（出所）筆者作成

（2）議論が分かれる尖閣諸島の管理の在り方

日本政府は、2012年9月に尖閣諸島の魚釣島等を購入して国有地としたが、その具体的な管理方法については様々な考えが示されている。石原都知事は、尖閣諸島に対する日本の支配をより確実なものとするため、荒天時の漁船退避所や気象観測所を建設することを

³³ 第171回国会衆議院外務委員会議録第19号6頁（平21(2009).7.1）梅本和義外務省北米局長

政府側に提案したと述べており³⁴、さらに日本の領土主権を守るためには海上保安官や警察官等の常駐が必要であるとの主張も見られる³⁵。他方、現時点で尖閣諸島に構築物を建設することは、日中間の緊張を更に高めるなどデメリットの方が大きいとして、現状変更を行うべきではないとの指摘もある³⁶。野田内閣も、魚釣島等の取得・保有は「何ら大きな現状変更を伴うものではない」として、「尖閣諸島の平穏かつ安定的な維持・管理」のため、政府関係者以外の上陸を認めないとのこれまでの対応を継続する方針を示唆しているが、領土保全と今後の日中関係を見据え、尖閣諸島の管理の在り方が改めて問われている。

(3) 領海警備の強化と島嶼防衛に向けての態勢充実

近年、中国、台湾の公船や漁船による尖閣諸島周辺領海内への侵入事案が続いており、日本の同諸島への「有効な支配」を維持するためには、領海警備体制の強化が喫緊の課題である。そのため、海上保安庁の態勢強化が唱えられており、大型巡視船の拡充を図るとともに、既存の大型巡視船を周辺海域に重点的に配備する必要性が指摘されている。

さらに法制面では、領海に侵入し、無害でない通航を行った場合に、それを包括的に取り締まることのできる「領海侵犯罪」を創設すべきとの主張も見られる。これに対して政府は、無害でない通航については国連海洋法条約で様々な態様が示されているため、現在は個別法で規制しており(図表5参照)、領海侵犯罪のような形で一律に規定することが可能かどうか政府全体で更なる検討が必要との見解を示している³⁷。

(図表5) 国連海洋法条約の無害通航と国内法の関係(概要)

行為の態様		適用し得る国内法令
(無害な)通航の確保(海洋法条約第18条)		領海等における外国船舶の航行に関する法律
無害でない通航の取締り・対処 (海洋法条約第19条)	武力による威嚇・行使	自衛隊法(自衛権の行使)
	兵器を用いる訓練・演習	銃砲刀剣類所持等取締法(所持・発射)、爆発物取締罰則(使用)等
	防衛・安全を害する情報収集	一般的に取り締まる国内法なし
	防衛・安全に影響を与える宣伝行為	電波法(政府破壊等を主張する通信の発信)
	航空機の発着・積込み	航空法(離着陸場所、外国航空機の航行・国内使用等)
	軍事機器の発着・積込み	航空法(軍需輸送品の禁止)
	通関上、財政上、出入国管理上、衛生上の法令に違反する物品、通貨又は人の積込・積卸	関税法(輸入禁制品) 麻薬及び向精神薬取締法、あへん法、大麻取締法、覚せい剤取締法(所持等) 出入国管理及び難民認定法(外国人の入国等)、検疫法(入港等禁止)、 外国為替及び外国貿易法(輸出許可等)、銃砲刀剣類所持等取締法(輸入禁止) 刑法(所在国外移送目的略取等)
	汚染行為	海洋汚染等及び海上災害の防止等に関する法律(排出禁止等) 放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律(海洋投棄制限) 核燃料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(海洋投棄制限)
	漁獲活動	外国人漁業の規制に関する法律(漁業禁止)等
	調査・測量活動	一部取り締まる国内法なし
	資源探査	鉱業法(鉱物の探査の禁止)、外国人漁業の規制に関する法律(漁業禁止)等
	通信系施設等の妨害	電波法(混線防止等)、有線電気通信法(施設損壊)等
通航に直接関係しない他の行為(遊弋等)	—	

(出所)内閣官房総合海洋政策本部事務局

³⁴ 「尖閣に船だまりを 石原都知事、国購入に条件示す」『朝日新聞』(平24(2012).9.1)等

³⁵ 西原正「領土主権を不退転の覚悟で守れ」『産経新聞』(平24(2012).9.5)等

³⁶ 小谷哲男「尖閣問題 中国への対応 『解決』より『管理』優先」『読売新聞』(平24(2012).9.25)等

³⁷ 第180回国会衆議院国土交通委員会議録第13号5頁(平24(2012).8.3)鈴木久泰海上保安庁長官

なお、自衛隊が平時においても通常任務の一環として領海警備を実施できるように自衛隊法の改正を行うべきとの意見もあり、今後の議論の推移が注目される。

また、中国は公表ベースでほぼ毎年10%を上回る国防費の増額を続けており、海洋進出も活発化してきている。尖閣諸島を含む南西諸島の島嶼防衛に向けての自衛隊の人員・装備・態勢を充実させるとともに、米軍との連携強化が必要であるとの指摘もなされている。

(4) 大国化する中国に対する戦略的外交の必要性

玄葉外務大臣は、2012年9月19日の記者会見で、中国が国連などの場で尖閣諸島の領有権の主張を強めていることを受け、尖閣諸島の日本領有の根拠等について、在外公館等を通じて各国に説明を行っていくなど、政府として国際広報を強化する方針を明らかにした。政府はこれまで「領土問題は存在しない」との立場から積極的な対外発信は控えてきたが、中国の動きに対抗するには日本の立場を広く訴え理解を求めることが必要と判断したものであり、今後の具体的な取組と成果が問われることとなる。

なお、一部の識者等からは、領土問題の存在を認めた上で、中国、台湾との外交交渉で問題の解決を図ることが現実的との指摘がなされている³⁸。また、日本政府は「尖閣諸島は我が国が有効に支配しており、解決すべき領土問題は存在していないので、現時点では国際司法機関で争う必要はない」（藤村内閣官房長官）との見解を示しているが³⁹、国民のナショナリズムを高めない形で、正確な史実と法的根拠に基づいた主張を双方が展開できるなどの理由から、国際司法裁判所を利用して司法的解決を図る方向で中国、台湾と話をすべきとの主張もなされている⁴⁰。尖閣諸島をめぐる問題への外交面での対応の在り方については、今後、国会の場などにおいても更に議論を深めていく必要がある。

さらに、尖閣問題に限らず、今後の日本の全体的な対中外交も課題となってくる。中国の外交には「韜光養晦^{どうこうようかい}」という言葉がある。自分の弱いときはできるだけ頭を下げ、強くなるまでじっと待てという意味で、鄧小平氏の遺訓であるとされる。1989年の天安門事件以降、この考え方に基づく国際協調の外交が続いてきた。しかし、2008年8月の北京五輪の成功に続き、同年10月のリーマン・ショック後の金融危機で先進国の経済停滞が深刻化する中、中国経済は相対的には順調に推移して国際的な影響力を増し、さらに2010年にはGDPで日本を抜いて世界第2位の経済大国になったということで、大国にふさわしい新たな外交を求める議論が中国国内で高まっていると言われている。そうした中で、自己主張を強め、非妥協的になる可能性がある中国に対して、日本として今後どのように対応していくべきか、様々なレベルでの日中間の人的パイプを太くする方策や日米同盟の在り方等も含めて十分な検討を行い、戦略的に対中外交を推進していく必要がある。

³⁸ 東郷和彦「尖閣も堂々と対話を」『朝日新聞』（平24(2012).8.19)等

³⁹ 「政府、尖閣『司法裁』決着に否定的」『読売新聞』（平24(2012).9.30)

⁴⁰ 田岡俊次「尖閣、裁判に預けては」『毎日新聞』夕刊（平24(2012).10.1）、美根慶樹「尖閣問題、門前払いせず史実確認を」『朝日新聞』（平24(2012).10.4)等

【参考資料】尖閣諸島の領有権に関する日本、中国、台湾の主な主張(比較表)

	日 本
基本的立場	尖閣諸島が日本固有の領土であることは、歴史的にも国際法上も疑いがなく、現に我が国はこれを有効に支配している。したがって、中国を含む他の国との間で解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない。 従来、中国政府及び台湾当局がいわゆる歴史的、地理的乃至地質的根拠等として挙げている諸点は、いずれも尖閣諸島に対する中国・台湾の領有権の主張を裏付けるに足る国際法上有効な論拠とは言えない。
日本による領土編入（1895年）以前の地位	いずれの国の支配も及んでいない無主の土地（無主地）であった。
日本による領土編入（1895年）の評価	1885年から現地調査等を行い、無主地であることを確認した上で、1895年1月の閣議決定で領土編入したものであり、日清戦争の講和の結果とは関係ない。領土編入後は沖縄県の一部として扱われ、台湾総督府の管轄区域に入ったことはない（台湾の一部ではない）。
第二次世界大戦の戦後処理	サンフランシスコ平和条約第2条(b)に基づき日本が領有権を放棄した「台湾及び澎湖諸島」に尖閣諸島は含まれていない。尖閣諸島は、同条約第3条に基づき、南西諸島の一部として米国の施政下に置かれた。 カイロ宣言やポツダム宣言は、当時の連合国側の戦後処理の基本方針を規定した政治文書にすぎず、戦争の結果としての領土の処理を最終的に確定させるものではない。 日本は、1952年当時承認していた「中華民国」（台湾）との間で日華平和条約を締結しているが、同条約において、日本はサンフランシスコ平和条約に基づき、台湾及び澎湖諸島等に対する全ての権利等を放棄したことが承認されている。この条約の交渉過程では尖閣諸島の領有権をめぐる問題は一切議論されていない。
沖縄返還協定の評価	沖縄返還協定に基づき、1972年5月に沖縄の一部として尖閣諸島の施政権は日本に返還された。
中国及び台湾が以前は尖閣諸島を日本の領土と考えていたことの根拠	中国政府及び台湾当局が、従来尖閣諸島を中国の領土と考えていなかったことは、戦後、米国の施政下に置かれた地域に尖閣諸島が含まれていた事実に対し、東シナ海の石油開発の動きが表面化する1970年代に至るまで何ら異議を唱えなかったことから明らかである。
日中間での領有権問題の棚上げ約束の有無	日中間に解決すべき領有権の問題は存在せず、尖閣問題で棚上げの約束が行われた事実はない。
台湾による東シナ海共同開発の提案	尖閣諸島は日本固有の領土であり、領有権の問題は存在せず、台湾独自の主張は受け入れられない。その前提で、東シナ海での様々な協力形態は考えられないわけではない。

(注1) 日本の主張は、外務省HP「尖閣諸島の領有権に関する基本見解」、外務大臣記者会見などによる。

(注2) 中国の主張は、1971年12月の外交部声明、2012年9月の「釣魚島は中国固有の領土」白書などによる。

中 国	台 湾
<p>尖閣諸島（中国側呼称：釣魚島等の島嶼）は中国の領土の不可分の一部（台湾の付属島嶼）である。</p> <p>中国は、日本のいかなる方式による尖閣諸島に対する中国主権の侵犯にもあくまで反対し、それを食い止めていく。</p>	<p>尖閣諸島（台湾側呼称：釣魚台列嶼）は台湾に付属し、中華民国領土の一部を構成している。地理的位置、地質構造、歴史連携及び台湾住民の長期にわたる継続的使用の理由に基づき、中華民国と密接につながっており、領土主権を放棄することはできない。</p>
<p>古来、中国の領土（台湾の付属島嶼）であった。</p>	<p>古来、中国の領土（台湾の付属島嶼）であった。</p>
<p>尖閣諸島を日清戦争を通じて日本が掠め取った。さらに、日本政府は当時の清朝政府に圧力をかけ、1895年4月、台湾とそのすべての付属島嶼及び澎湖列島の割譲という不平等条約、すなわち下関条約に調印させた。</p>	<p>日本は日清戦争で中国が敗戦した際に尖閣諸島を略奪的に占拠した。法的には、下関条約で日本に割譲した「台湾全島及び其の付属諸島嶼」の中に尖閣諸島は含まれることとなる。</p>
<p>カイロ宣言、ポツダム宣言などに基づき、本来、尖閣諸島は台湾と一緒に中国に返還されるべきものである。</p> <p>尖閣諸島に対して第二次世界大戦後に米国が施政権を有していると宣言したことは不法である。</p>	<p>カイロ宣言、ポツダム宣言、日本降伏文書及び日華平和条約に基づき、台湾の付属島嶼である尖閣諸島は中華民国に返還されるべきものである。</p>
<p>日米両国政府が沖縄返還協定で尖閣諸島を日本への返還区域に組み入れたことは不法である。</p>	<p>日米両国政府が沖縄返還協定で尖閣諸島を日本への返還区域に組み入れたことは受け入れられない。</p>
<p>—</p>	<p>—</p>
<p>1972年の日中国交正常化交渉や1978年の日中平和友好条約締結交渉において、尖閣諸島の領有権問題の棚上げが日中間で約束された。</p>	<p>—</p>
<p>—</p>	<p>領有権をめぐる争いを棚上げし、東シナ海で資源を共同開発するためのメカニズムを構築すべきである。</p>

（注3）台湾の主張は、1971年6月、2012年8月、同年9月の外交部声明又は外交部発表による。

（出所）筆者作成

【参考資料】尖閣諸島をめぐる主な動き（年表）

1895年	1月	日本政府が尖閣諸島を領土に編入することを閣議決定
	4月	日清戦争の講和条約（下関条約）が調印され、清は台湾、澎湖諸島等を日本に割譲
1896年	9月	日本政府が尖閣諸島の4島（魚釣島、久場島、北小島、南小島）の古賀辰四郎氏への30年の無償貸与を許可
1932年		日本政府が4島を古賀善次氏（辰四郎氏の子息）に対し有償で払い下げ
1940年頃		古賀氏が尖閣諸島での事業から撤退（同諸島は無人島に）
1945年	8月	第二次世界大戦における日本敗戦（ポツダム宣言受諾）
1946年	1月	「連合軍最高司令部訓令（SCAPIN）」第677号により、尖閣諸島を含む南西諸島が米軍の直接管理下に入る
1952年	4月	サンフランシスコ平和条約が発効し、日本は独立を回復するが、同条約第3条により、尖閣諸島を含む南西諸島は米国の施政下に入る
1968年		国連アジア極東経済委員会（E C A F E）が東シナ海域一帯の海洋調査を実施、その後、同海域の海底には石油・ガス田が存在する可能性が高いことが指摘される
1971年	6月	中華民国（台湾）が外交部声明という形で尖閣諸島の領有権を公式に主張
	12月	中華人民共和国（中国）が外交部声明という形で尖閣諸島の領有権を公式に主張
1972年	5月	沖縄返還協定に基づき、沖縄の一部として尖閣諸島の施政権が日本に返還
	9月	日中共同声明により日中国交正常化
1978年	4月	約100隻の中国漁船が尖閣諸島に接近し、領海内操業を行う事態が発生
	8月	日中両国政府が日中平和友好条約に調印
	10月	来日した鄧小平副総理（当時）が記者会見で尖閣問題の棚上げ論を表明
1979年		日本政府が魚釣島への仮ヘリポート建設に着手するが、中国政府からの中止の申入れを受けて、建設を中止（建設中の施設は撤去）
1992年	2月	中国が「領海法及び接続区域法」を制定、尖閣諸島を中国領と明記
1996年	7月	日本について国連海洋法条約が発効（中国についても同年発効）、日本政府は日本周辺海域に排他的経済水域を設定
	9月	香港活動家を載せた船舶が尖閣諸島の領海内に侵入、5人が海に飛び込み1人死亡
1997年	5月	西村眞悟衆議院議員（当時）が国会議員として初めて尖閣諸島に上陸
2002年	4月	魚釣島、北小島及び南小島について日本政府が賃借し、直接管理することとなる
2004年	3月	7人の中国人活動家が魚釣島に上陸。警察は7人を不法入国で逮捕したが、送検は見送られ、強制退去処分となる
2010年	9月	尖閣諸島の領海内で中国漁船による海保巡視船への衝突事件が発生
2012年	8月	香港活動家等に乗せた船舶が尖閣諸島の領海内に侵入し、7名が魚釣島に上陸。活動家等14名が逮捕されたが、送検は見送られ、強制退去処分となる
	9月	日本政府は魚釣島、北小島及び南小島を取得・保有することを決定し、地権者との間で売買契約を締結

（出所）筆者作成