

竹島（独島）問題の機能的解決へ向けて

森川幸一

1 はじめに

日韓両国による「海洋法に関する国際連合条約」（以下、国連海洋法条約）の批准と、それに伴う200カイリ「排他的経済水域（Exclusive Economic Zone）」の全面設定へ向けた動きの中で、1996年初め頃から、「竹島」（韓国名「独島（トクト）」）をめぐる日韓の領有権問題が再燃した。韓国による竹島（独島）での防波堤建設計画に対し、同年2月9日、池田外相が「竹島は日本の固有の領土で、今回の計画は主権を侵すものだ」と抗議したことに韓国の政府、マスコミ、世論が強く反発。11日にソウル市パゴダ公園で約300人を集めて開かれた集会では、池田外相の人形が焼かれるなど、この時期、韓国では急速な反日感情の高まりをみた。

このように竹島（独島）問題は、いわゆる「従軍慰安婦」問題等と並び、日韓関係の改善を阻害する懸案の一つとなっている。竹島（独島）の領有権をめぐる日韓の主張の対立は、何も今に始まったことではなく、1952年以来45年近くにもわたる応酬の歴史がある。しかし、国連海洋法条約の批准という、それ自体必ずしも領土問題に直結するわけではない問題を契機に、これまで水面下でくすぶり続けてきた韓国の国民感情がこのような形で噴出したことの意味を、我々としては改めて考えてみる必要がある。そのことが、これまでの人類の歴史を通じて、しばしば国民のナショナリズムをかき立て、熾烈な感情的対立を生み出してきた「領土問題」という難物を、合理的かつ冷静に解決するための第一歩であるように思われる。そのためには、竹島（独島）問題をめぐるこれまでの日韓の主張を子細に跡付け、その主要な対立点である同島の領有権に関する歴史的・国際法的見解の違いを検討・評価することも重要ではあるが、そうした本格的な研究は、もとよりこの小論のなしうるところではない。そこで本稿では、これらの点については、問題の経緯と両国の主張を概観するに止め、主として、問題の背景にある実質的な対立点を考察することを通じて、問題解決への展望を得ることを目的としたい。

2 問題の経緯⁽¹⁾

竹島（独島）は、北緯37度9分30秒、東経131度55分の地点にあり、島根県隠岐島の西北約159km（約86カイリ）、韓国鬱陵島の東南約92km（約50カイリ）に位置する（図1参照）。東島および西島と呼ばれる二つの小島とその周囲の数十の岩礁からなり、総面積は約0.23km²（日比谷公園程度の広さ）、樹木も育たないような裸岩で人の居住には適さない（写真参照）。江戸時代より、アシカ、アワビ、ワカメ、サザエ等の漁採地として利用され、また周辺海域ではイカ、

ヒラメ、ベニズワイガニ等が採れるが、海底資源はほとんど存在しないとされる。

1952年1月18日、韓国の李承晩大統領が、朝鮮半島周辺の公海上にいわゆる「李承晩ライン」を設けて日本漁船の立ち入りを禁止したが、その中に竹島（独島）を取り込んだことから、同島に関する日韓の領有権問題が初めて顕在化した。日本政府は、同年1月28日付けの口上書で、李ライン宣言に抗議すると共に、同ライン内に組み入れられた竹島が日本領土であることを主張した。これに対して韓国政府は、同年2月12日付け口上書をもって、日本側抗議に対する反論を行った。翌53年6月28日の日本官憲による竹島（独島）への標識建立の後、同年7月12日には、韓国人漁民が韓国官憲の保護の下に同島周辺で漁業活動を行い、海上保安庁の巡視船が韓国官憲から銃撃を受ける事件が発生。翌54年には、竹島（独島）に韓国官憲が常駐し始め、韓国国旗の掲揚、灯台その他の各種構築物の建造を開始した。その後も日韓両国間で、相手国船舶による領海侵犯への抗議が繰り返されると共に、同島に対するそれぞれの歴史的・国際法的な権原を主張する口上書のやり取りが続けられた。

この問題の解決のため、54年9月25日、日本政府は韓国政府に対して同問題の国際司法裁判所への付託を提案したが、同年10月28日、韓国政府はこれを正式に拒否した。また、

65年6月22日の日韓基本関係条約および関連諸協定の締結に伴い、両国政府間で「紛争解決に関する交換公文」が取り交わされたが、竹島問題は同公文の対象事項であるとする日本



(図1)



(写真) 朝日新聞社撮影

側の主張に対して、独島は自国領土であり、両国間にはそもそも「紛争」は存在せず、したがって同公文の対象事項ではないとの韓国側の主張が対立したままである。冒頭に紹介した96年初頭以来の領有権問題の再燃は、両国間のこうした長年の対立の延長線上に生じたものである。

3 領有権をめぐる両国の主張⁽²⁾

日韓両国は、竹島（独島）を古くからの自国の領土であると主張している。国際法上、領域取得権原の一つである「先占（occupation）」は、どの国の領有にも属していない「無主地」を、ある国が領有の意思をもって実効的に占有することによって成立する。韓国側によると、独島は、遠く6世紀の新羅時代から于山（ウサン）国（鬱陵島）の一部として新羅に編入されていたという。李朝時代の官撰地誌である「世宗実録地理誌」（1454年）、「成宗実録」（1476年）等に、「于山島」「三峯島」といった名称で登場する島が、今日の独島であるとする。これに対して日本側は、これらの島名が、鬱陵島の別名に他ならないことを示す文献的証拠があり、仮にそれが鬱陵島とは別の島であったとしても、それが今日の竹島に該当することを証明する記述はないとする。

また日本側によると、李王朝は、流民を取り締まるため、1438年に鬱陵島の在島民を朝鮮本土に連れ帰り、以後約450年間にわたり鬱陵島に空島政策をとっていたが、この間、江戸時代初期の1618年、伯耆藩（鳥取）の大谷・村川両家が幕府から鬱陵島への渡航許可をうけ、以後毎年鬱陵島におもむいて漁業をし、約80年間にわたり日本人による鬱陵島経営が続けられた。この時代に、日本人漁業者達は、隠岐を経て鬱陵島に向かう途中の寄港地として、また漁業地として竹島を利用していたことを示す多数の文献が存在するという。その後、鬱陵島をめぐる朝鮮との間に摩擦が生じたため、幕府は1696年、同島への日本人の渡航を禁止したが、当時の鎖国政策にもかかわらず、竹島への渡航は禁止しなかったとされる。他方韓国側は、鬱陵島の空島政策期も、朝鮮政府は3年に一度同島へ「搜討官」を視察に派遣しており、行政権は放棄されなかった。また「肅宗実録」（1696年）等によると、1696年に安童福という漁民が、今日の独島にいた日本人を退去させ、さらに伯耆藩まで行き藩庁と交渉して同島に対する朝鮮の領有権を認めさせた、と主張している。これに対しては、安童福はまったくの私人にすぎず、またその供述は、帰国後不法出国者としての取り調べを受けた際のもので、日本側の記録と対照しても信憑性が薄い、との日本側の反論がある。

明治期以降の同島の地位に関しては、日本側によると、1905年1月の閣議決定とそれに続く同年2月の島根県告示により、竹島は島根県隠岐島司の管轄下に置かれたが、これは日本が近代国家として同島に対する領有意思を再確認したものであり、それ以後第2次大戦の終了まで、日本による平穏な実効的支配が継続されたという。これに対して韓国側は、既に日本より早い

1900年10月27日に独島に対する韓国管轄権を明示して官報で公表し、また1905年2月の日本の措置は、日本政府の推薦する外国人を外交顧問とする旨を定めた第1次韓日協約（1904年8月）から、韓国の外交権を剥奪した第2次韓日協約（1905年11月）、韓国併合条約（1910年8月）へと至る過程でなされたもので、韓国として有効に抗議できない状況の下で行われた無効な措置である、とする。

第2次大戦後、1946年1月の連合国総司令部覚書は、竹島（独島）を、日本から政治上・行政上分離される外郭地域の中に済州島や鬱陵島と共に含め、また日本漁船の操業区域を指定したマッカーサー・ラインも、竹島（独島）をその線の韓国側に置いていた。韓国側は、これらの事実や「日本は暴力および貪欲により略取した一切の地域より駆逐されるべし」とする1943年のカイロ宣言を援用して、明治期の島根県編入という侵略行為によって日本に併合された独島は、日本から分離されて韓国領になったと主張する。これに対して日本側は、上覚書やマッカーサー・ラインは占領下の暫定的な措置にすぎず、日本領土の最終的帰属を決定したのではない。また、日本領土の帰属を決定した1952年4月の対日平和条約で、日本は朝鮮の独立を承認し、済州島、巨文島および鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利を放棄したが、これは韓国併合以前から日本領であった竹島の割譲を認めたものではない、と反論している。

このように、竹島（独島）の領有権をめぐるのは、明治期以前の同島に対する領域権原を証明する事実、およびそれを裏付ける文献的証拠の解釈をめぐり、日韓両国の主張は鋭く対立している。そしてそのことが、日本の強力による朝鮮侵出の歴史と相まって、明治期以降の同島の国際法的地位に関する両国の評価を、まったく相容れないものにしてしまうと考えられる。こうした歴史的事実およびその法的効果についての厳しい対立が存在する以上、その最終的解決は、第三者機関である国際裁判所の判断に委ねるより他に途はないが、周知のように国際裁判は、国内裁判とは異なり、当事者間の合意を基礎として始めて可能となる。この点に関する両国間の合意の達成も極めて困難な現状において、領有権問題の根本的解決が、問題解決の現実的な選択肢となりえないことは明らかである。

4 問題の背景

竹島（独島）をめぐる日韓両国間の領有権紛争は、今回の問題再燃化がそうであったように、当初より、海洋法秩序のあり方、とりわけ漁業問題を契機として展開されてきたといっても過言ではない。その意味で、戦後の海洋法秩序再編の集大成として成立した国連海洋法条約の有する意義⁹⁾を確認しておくことは、この問題の背景を理解する上で不可欠である。

伝統的な国際法によると、海洋は、沿岸国の領域主権が包括的・排他的に及ぶ狭い（3カイリ＝約5.6km）領海と、いずれの国の領有も禁止され、すべての国の自由な利用に開放され

た広大な公海とに二分されていた（「海洋二元論」）。領海では、国際法による特別の制約（例えば、国際航行の利益を確保する観点から、沿岸国の平和・秩序・安全を害さないかぎり、外国船舶に認められる「無害通航権」による制約）がないかぎり、原則として、その水域内にある人・物・事項につき沿岸国の立法・司法・行政の管轄権が排他的に及ぶ（「沿岸国主義」）。これに対して公海では、「公海の自由」が認められる一方で、そこでの活動が無秩序にならないように、船舶の旗国に国家管轄権の行使が義務づけられる（「旗国主義」）。

こうした海洋の二元構造は、しかし、20世紀後半以降次第に高まる沿岸国の資源ナショナリズムを前に修正を迫られることになる。伝統的な「公海の自由」は、高度な航海技術と多数の船団を有する海洋先進国の利益に適うものであり、途上国は、先進国の船が自国の沿岸近くの海から漁業資源その他の天然資源を自由に持ち去ることに不満を抱き、3カイリ以上の領海を主張し実行する国が増え始めた。このような状況に対応するため、国連は、3次（1958年、1960年、1973—82年）にわたる海洋法会議を開き、各国の利害の調整を図ってきた。こうして成立したのが国連海洋法条約（1982年4月30日採択、94年11月16日発効）である。同条約は、領海の幅員を12カイリ（約22km）に拡大する一方で（3条）、途上国の資源ナショナリズムに基づく領海の上記以上の拡大要求を抑え、伝統的な「公海の自由」を最大限確保する必要から、それまでの領海とも公海とも異なる第三の水域である排他的経済水域を創設した。この排他的経済水域は、領海を超えてそれに接続する距岸200カイリ（約370km）以内の水域をいい（55、57条）、この水域では沿岸国に天然資源（生物であるか非生物であるかを問わない）に対する「主権的権利」が認められる（56条）。他方、伝統的な「公海の自由」の具体的内容を成していた航行および上空飛行の自由、海底電線および海底パイプライン敷設の自由等は、排他的経済水域内でも従来どおりすべての国に認められる（58条）。このように、排他的経済水域において沿岸国に認められる「主権的権利」は、領海における「主権」とは異なり、資源の管理と国際的な最適利用を目的とした機能的な権利⁴⁾である。

李承晩大統領の発した「海洋主権宣言」に基づき、天然資源に対する主権的権利を行使する水域として一方的に設定された1952年の「李承晩ライン」も、こうした沿岸国の資源ナショナリズムの発露に他ならなかった。当時、韓国沿岸部には大量の日本漁船が出漁しており、李ラインの設定は、このような日本漁船の閉め出しを狙ったものである。その後日韓の間では、13年余りの長い交渉を経て、1965年6月、日韓漁業協定が締結されるに至った。同協定により両国は、それぞれ距岸12カイリの漁業水域を設け（1条）、この水域外における漁船の取り締まりは、漁船の旗国のみが行うこととした（4条1項、「旗国主義」）。その結果、李ラインは事実上日本の漁船には適用されないこととなった。

日本は、1870年の太政官布告で領海3カイリを定めて以来、世界有数の遠洋漁業国として、

1970年代半ばに至るまで200カイリ漁業水域には終始消極的な姿勢をとってきた。しかし、第3次海洋法会議進行中の1976年、アメリカ、旧ソ連、カナダ等が次々と200カイリ漁業水域を設定するに及び、特に旧ソ連に対抗する必要から、日本も、翌77年、「領海法」および「漁業水域暫定措置法」を制定し、領海12カイリ、漁業水域200カイリ国に名を連ねることになった。その際、韓国や中国との円滑な漁業秩序維持のため、① 200カイリ漁業水域は、東経135度（おおむね兵庫県明石市と京都府福知山市を結ぶ延長線）以西の日本海西部、東海（東シナ海）、黄海等には設定しない、② 設定した漁業水域に係わる操業規制を、韓国・中国漁船には適用しないとする措置をとった（部分設定・部分適用）。

ところが近年、とりわけ85年以降、韓国水産業の飛躍的發展に伴い、韓国側の度重なる自主規制の努力にもかかわらず、韓国漁船による違反操業が頻発し、その結果、日本側に漁具被害や漁場荒廃といった深刻な被害が生じるようになった。そのため、日本側漁業関係者の間から、国連海洋法条約の批准に併せて、200カイリ排他的経済水域を全面設定・全面適用することにより、それまでの「旗国主義」に代わる「沿岸国主義」に基づく効果的な規制の必要が叫ばれるようになった⁶⁾。そして排他的経済水域の全面設定のためには、一般に、その基線（通常は沿岸国の海岸の低潮線）を定める地点となる領土の画定が必要であると考えられた。竹島（独島）の領有権問題が再燃したのは、まさにこうした文脈においてであった。

5 排他的経済水域の境界画定と領有権

以上に見てきたように、竹島（独島）問題の背景には、常に日韓の間の漁業資源をめぐる利害対立が存在してきた。この利害対立を調整し、両国間で資源の適正な配分を計るためには、領有権問題の解決が不可欠の前提条件となるのか。この点に関して日韓両政府は、1996年3月にバンコクで開かれた首脳会談において、竹島（独島）の領有権問題を棚上げにして、水域画定および漁業協定交渉を進めるとの賢慮を示した。日本は第136回国会で国連海洋法条約を承認、批准書寄託を行い、96年7月20日に同条約は日本について発効した。同国会で同時に成立した「排他的経済水域および大陸棚に関する法律」は、排他的経済水域の設定（1条1項）と、向かい合う海岸を有する国の間でのその境界画定に「等距離中間線」方式を原則採用したが（同条2項）、漁業等の具体的権利の行使と規制とを定める「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使に関する法律」は、日韓・日中漁業協定が未だ改定交渉中であることから、両国については当面その適用を見合わせた（附則2条）。同様に韓国も、条約を批准して関連国内法を成立させたが、具体的な線引きは今後の交渉に委ねるとの対応を示した。排他的経済水域の設定により海洋の境界画定が必要となる場所は世界に300ほどもあるといわれ、その意味で日韓のケースは決して例外的な事例ではない⁶⁾。諸外国の例も参考にして、合理的

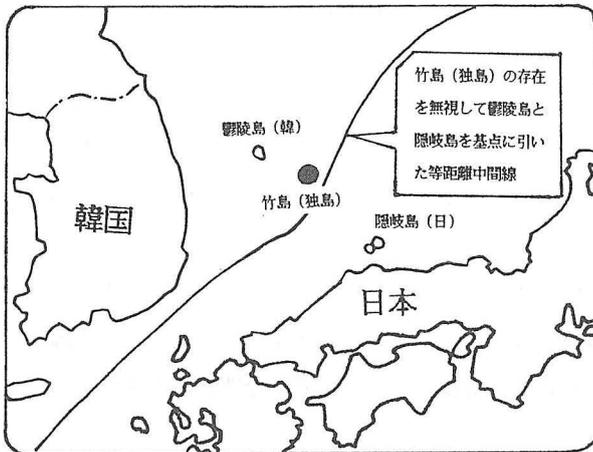
な解決策が模索されなければならないが、具体的にはどのような線引きが可能なのか。

第一に考えられるのは、竹島（独島）を、「島」ではなく「岩」とみなす方法である。国連海洋法条約は、「島」を「自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるもの」（121条1項）と定義し、「島」は領海、排他的経済水域、大陸棚等を独自に有しうるとする一方で（同条2項）、「人間の居住又は独自の経済生活を維持することのできない岩は、排他的経済水域又は大陸棚を有しない」（同条3項）と規定している。仮に竹島（独島）が「岩」であるとする、その周りに12カイリの領海は有しうるとしても、漁業問題との関係で最大の争点となる排他的経済水域の画定には影響を及ぼさない存在となる。こうした解決方法は、既に1974年の日韓大陸棚北部協定で採用されている。その際日本政府は、竹島についてはその周囲が急角度の深い海底となっているため、そもそも国際法上固有の大陸棚を有しないとの理由を挙げた⁷⁾。もっとも、大陸棚の画定に関するこの解決方法が、排他的経済水域に関しても同様に適用しうるかについては、問題がないわけではない。なぜなら日本は、東京の南1700kmの太平洋上に浮かぶ「沖の鳥島」⁸⁾について、「人間の居住又は独自の経済生活を維持することのできない岩」の解釈が国際的に十分確立していないことを理由に、独自の排他的経済水域を設定している。「沖の鳥島」は、満潮時に幅が5mと3m程度の2つの岩が水面上に出るにすぎず、89年度までの3年間に約300億円をかけて護岸工事を行うことで、辛くもその水没を防いでいるような「島」である。これよりはるかに大きく、韓国側による諸施設の建設が進んでいる竹島（独島）を「岩」と見なすことには、解釈の整合性という観点から困難が伴う。

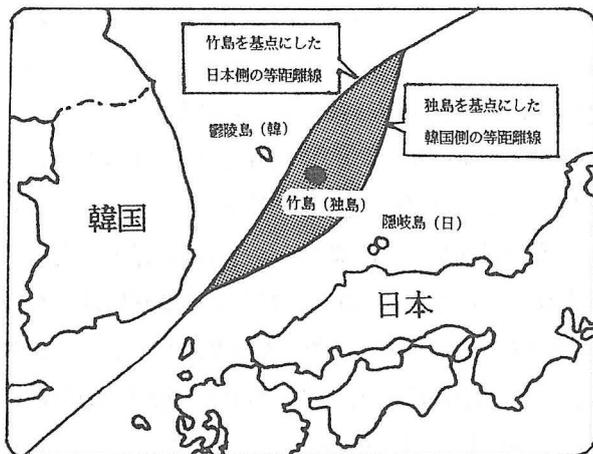
第二に、仮に竹島（独島）を独自の排他的経済水域を有しうる「島」とみなすとしても、その存在を無視して境界線を引く方式が考えられる。領有権争いが絡む竹島（独島）とは文脈が異なるとはいえ、1971年のイタリア・チュニジア間の大陸棚協定では、チュニジア寄りにあるイタリアの小島を基点として大陸棚を画定することが、チュニジアに極めて不均衡な結果をもたらすことから、その存在を無視して等距離中間線を引いた例がある。この方式を竹島（独島）に応用した場合、日韓の境界線は、鬱陵島と隠岐島を基点とした中間線ということになり、竹島（独島）は、その12カイリの領海部分も含めて、韓国側の排他的経済水域内に含まれることになる（図2参照）。96年3月の日韓首脳会談を受けて開催された8月の境界画定交渉では、韓国側がこの方式を主張したと伝えられている⁹⁾。この方式に対して日本側には、竹島（独島）が韓国側の排他的経済水域内に完全に取込まれることで、その実効的支配を追認しかねないとの危惧があるといわれる¹⁰⁾。もっとも国際判例に従えば、当事者が自己の領有権を主張するために援用できる証拠の許容期日（「決定期日（critical date）」）は、原則として紛争が具体的に発生した日であるとされ（「マンキエ・エクルオ事件」1953年11月17日、国際

司法裁判所判決)、竹島(独島)に関しては、韓国の同島に対する主権の主張を日本が正式に争った1952年1月28日がこれに当たり、それ以後の行為は証拠としての価値を有しないとされる⁽⁴¹⁾。そうだとすれば、この方式も、領有権問題の棚上げという趣旨に必ずしも反するものではないと考えられる。

第三は日本側が主張しているとされるもので、日韓それぞれが、互いに自国領と考える竹島(独島)を基点として排他的経済水域を設定し、その重複部分に関しては日韓の共同管理水域とする方式である(図3参照)⁽⁴²⁾。しかし、この考え方には韓国側が難色を示しているといわれ⁽⁴³⁾、共同管理の具体的方策をめぐっても、合意の達成にはかなりの時間を要することが予想される。



(図2)



(図3)

6 むすび

近代国家の成立以来、領域(領土・領海・領空)は、国民、政府、外交能力と並ぶ国家の本質的要素の一つとされてきた(1933年の「モンテビデオ条約」)。とりわけ領土は、領海、領空といった領域の他の部分を定めるための基礎となり、国家管轄権が原則として包括的・排他的に及ぶ空間的範囲を画定するための中心的要素を成す。伝統的国際法は、こうして画定された領域に国家を「平和的に分離」することを通じて、国際紛争の発生を回避することを基本としてきた⁽⁴⁴⁾。しかし、領土そのものの帰属が国家間で争われることになると、このような「棲み分け」の基盤自体が崩壊する。領土問題が、しばしば国家の「威信や名誉」をかけた非合理的な闘争へと発展するのは、領土の持つこうした特性

に起因するものである。

しかし、近年の排他的経済水域の概念に見られるように、その空間の持つ実質的価値・機能に着目して、国家管轄権行使の目的を機能的に限定する新たな空間の出現は、さらに領土それ自体に対する機能的理解へと、我々の発想の転換を促すものである。竹島（独島）問題に関しても、この島の持つ実質的価値に即した機能的解決が望まれる所以である。もちろん既に見たように、こうした観点からの問題解決もそれほど単純ではないことは事実である。しかし、国家の「威信や名誉」をかけた本質的問題の解決とは異なり、そこでは他の経済的要因をも絡めた多様なバーゲニングが可能となる。

今日、韓国国民の間に「独島問題は、元従軍慰安婦と同じく、民族の名誉のかかった歴史認識の問題」⁽¹⁵⁾ であるとの感情が広く抱かれている中で、日本政府として、竹島に対する領有権をことさら強調することは、問題の解決に何ら寄与するとは思われない。それは、韓国国民の民族的感情をかき立て、同国政府の立場を妥協の余地のないものへと追い込むことで、問題の機能的解決へ向けた交渉の可能性を不必要に狭めることになるからである。そのような意味で、日本政府には、韓国国民の対日感情に十分な考慮を払った慎重な対応が切に求められる。

【注】

- (1) 竹島（独島）問題をめぐる日韓両政府の主張のやり取りに関しては、外務省資料「竹島領有権問題に関する日韓両国政府間の往復口上書」、同「竹島領有問題」（1964年4月10日）、参議院外務委員会調査室「国際情勢の主な動きと日本の外交」（1996年12月2日）16頁、横川新「竹島」国際法事例研究会『領土』（慶應通信、1990年）165-183頁、塚本孝「竹島領有権問題の経緯（第2版）」『調査と情報』289号（1996年11月22日）1-16頁を参照。
- (2) 日本側の主張に関しては、外務省、上掲資料「竹島領有問題」、森田芳夫「竹島領有をめぐる日韓両国の歴史上の見解」『外務省調査月報』第2巻5号（1961年）1-13頁、皆川洸「竹島紛争と国際判例」『国際法学の諸問題（前原教授還暦記念）』（慶應通信、1963年）349-371頁、太寿堂鼎「竹島紛争」『国際法外交雑誌』第64巻4・5号（1966年）105-136頁を、韓国側の主張に関しては、「1953年7月13日付日本政府見解に対する韓国政府の論駁」『東亜新聞』1953年9月26日、「1954年2月10日付日本外務省口上書第15号A2に見られる独島（竹島）領有権に関する日本政府の見解を論駁する韓国政府の見解」『韓陽新聞』1954年10月9日、および徐龍達（桃山学院大教授）の寄稿文『毎日新聞』1996年4月4日を参照。
- (3) 海洋法秩序の形成・発展過程の中で、国連海洋法条約の有する意義と問題点を的確に指摘したものとして、山本草二『海洋法』（三省堂、1992年）を参照。
- (4) 村瀬他『現代国際法の指標』（有斐閣、1994年）、（奥脇直也執筆部分）96頁。
- (5) 最近の日韓漁業問題の現状については、参議院外務委員会調査室、前掲資料、20-21頁参照。
- (6) こうした排他的経済水域や大陸棚の境界画定の具体的方式に関しては、三好正弘「資源と領土紛争」『国際問題』445号（1997年）28-37頁を参照。

- (7) 山本、前掲書、100頁。
- (8) この点については、参議院外務委員会調査室資料「国連海洋法条約」（1996年5月）32頁を参照。
- (9) 『読売新聞』1996年8月14日。
- (10) 『産経新聞』1996年4月7日。
- (11) 皆川、前掲論文、352-355頁。
- (12) 『産経新聞』前掲。
- (13) 『読売新聞』前掲。
- (14) 村瀬他、前掲書、89頁。
- (15) 白忠鉉・ソウル大学法学部長の発言。『朝日新聞』1996年2月16日。