

紛争解決論から考える尖閣・竹島・北方四島

—過去の経過と未来の方向—

東洋英和女学院大学准教授 名嘉憲夫



はじめに

現在、日本は、尖閣諸島（釣魚諸島）、竹島（独島）、北方四島（南クリル諸島）という3つの領有権問題を抱えている。第2次世界大戦が終わってすでに70年が経つが、これらの問題は、いわば日本と中国、韓国、ロシアとの関係の「喉元に刺さった棘」のようなものである。しかし、その解決の見通しはたっていない。近年のロシア大統領や閣僚の国後島への訪島、韓国大統領の竹島訪島に加え、特に尖閣諸島周辺の領域では、中国海洋監視船や民間漁船の頻繁な侵入により日中の緊張が高まっている。いったいどのような解決すればいいのだろうか。

2012年から13年にかけて、領有権問題の解決に役立つと思えるいくつかの著作が出版された。和田春樹『領土問題をどう解決するか』（平凡社）、池内敏『竹島問題とは何か』（名古屋大学出版会）、矢吹晋『尖閣問題の核心』『尖閣衝突は沖縄返還に始まる』（花伝社）、村田忠禧『日中領土問題の起源—公文書が語る不都合な真実』（花伝社）、名嘉憲夫『領土問題から「国境画定問題」へ—紛争解決論の視点から考える尖閣・竹島・北方四島』（明石書店）、岩下明裕『北方領土・竹島・尖閣、これが解決策』（朝日新聞社）である。2015年と16年には、村田氏の『史料徹底検証尖閣領有』（花伝社）と池内氏の『竹島—もうひとつの日韓関係史』（中央公論新社）が出

版され、領有権問題についてさらに詳細な研究が付け加えられた。いずれの著作も、詳細な歴史的事実の検討に基づいた優れた研究であり、今後「領有権問題」を論じる場合の必読文献になるであろう。

ここでは、筆者のこれまでの研究に基づいた報告をしたい。本稿の目的は以下のとおりである。(1)日本の抱える領有権問題に関する従来の議論の仕方、特に「固有の領土」という考え方を、近年の歴史研究の成果に基づいて批判し、問題を「国境画定問題」として定義し直すこと、(2)近代日本の国境の形成を、イタリアとドイツの国境形成過程と比較した後、に、「近代日本の国境の変化モデル」を使って理解すること、(3)その場合の大切

な視点として、日本の抱える3つの国境画定問題を「“帝国の残滓”の後始末としての国境画定問題」と位置づけること、この3点である。

これらを踏まえたうえで、紛争解決（Conflict Resolution、コンフリクト・レゾリューション）の基本的原理や解決コミュニケーションを用いて、問題解決的な交渉を行うことの必要性を指摘する。最後にポスト近代社会の理念型を提起し、それに基づいたビジョンを念頭におきつつ、東アジアにおける多国間交渉の場において「領有権問題」を解決する方向性を提案したい。

1 日本の抱える3つの領有権問題について、これまでの議論の仕方の問題点

日本の抱える3つの領有権問題に関するこれまでの議論は、尖閣諸島と竹島については、当事国のそれぞれが「固有の領土」論を主張することによって袋小路にはまり込んでいる。北方四島については、日本政府が「固有の北方領土」論を主張し、ロシア政府が「第2次世界大戦の結果に基づく正統な領有」論を主張して膠着状態に陥っている。

日本政府が「固有の領土」論を主張する場合の特徴として、①過去の歴史を、②文書資料に依拠し、③国際法の「無主地先占」と「実効支配」に関する論理を使って正当化するという特徴がある。しかし、「いつから、国土のどの部分が、どのような意味で、“固有”なのか」を定義しないと、「固有の領土」という観念はほとんど無意味な言葉である（この点は、中国政府や韓国政府が主張する「固有の領土」論の場合でも同様であろう）。

「日本国」の領域と国境は、古代、中世、近世、近代にわたって変化してきた。「いつから、どのような意味で、“固有”なのか」は、判断基準によって異なってくる。網野善彦『日本』とは何か（講談社、2000）によると、「日本」という名称は地名ではなく「国号」であり、「日本国」が成立したのは飛鳥浄御原律令が施行された7世紀末である。その当時の「日本国」の領域は、ヤマトと言われた後の畿内を中心にして、異族である「蝦夷（えみし）」の住む東北と「隼人（はやと）」の住む南九州を除いた本州、四国、九州の範囲であった。「天皇」という君主号、戸籍制度と租税制度、都を備えた古代小帝国としての「日本国」は、8世紀から9世紀にか

けて東北と南九州を侵略して版図に入れた。その後、領土の拡大が進み、津軽半島や下北半島に「郡」ができて国家の行政制度が及ぶのは、11世紀から12世紀になってからであったという。

近世においては、徳川幕府（長崎）－オランダ船と中国船、島津氏（薩摩藩）－琉球、宗氏（対馬藩）－朝鮮、松前氏（松前藩）－蝦夷地（アイヌ）という「鎖国」制下の「四つの口」を媒介にした異国・異域との対外関係を軸にした「日本型華夷秩序」が形成された。日本型華夷秩序のもとでは、「通信の国」と規定された朝鮮や琉球と幕府の間では、通信使や慶賀使の来訪という国家間の儀礼行事があり、国家を形成していなかったアイヌ民族との間では、幕府の巡検使に対して松前地と蝦夷地の境で「御目見（おめみえ、ウイマム）」の儀式が行われた。琉球や蝦夷地が日本国に含まれるようになったのは、明治時代になってからである。

歴史を通じて「日本国」の“中心部”については、判断の基準さえ示されれば「固有の領土」という概念は一定の有効性を持つが、蝦夷地（北海道・千島）や小笠原諸島、竹島、琉球・沖縄諸島、尖閣諸島などの“周辺部”（“国境地帯”）

については、「固有の領土」という概念はあてはまらない。それでは次に、明治時代以降、それらの「周辺部」が、どのように日本に「編入」されていったのかを見てみよう。

2 近代日本における日本の国境の変化と島嶼編入のパターン

明治維新以降の近代においても、何を判断基準にするかによって、「固有とされる」領域は変わってくる。そのことを考えるにあたって、まず表1のように、日本とイタリア、ドイツの国家統一過程における国境画定の過程を比較してみたい。これを見ると、日独伊の3国とも隣国との交渉のほかに、**3つの戦争**によって国境が画定したことが分かる。「一応の国境確定」後も、これら3国にとって、戦争によって画定された国境は安定的なものではなかった。

さらに、近代日本における日本の国境の変化を理解するために、図1の「近代日本の国境の変化」モデルを提案した。このモデルでは、近代日本の領域の変化が、①1867、②73年までの集権国家成立期、③1874、④81年の国境画定期、⑤1882、⑥1945年9月2日までを

対外膨張期（帝国の拡大期）、④1945年9月2日（現在までの対外縮小期（帝国の解体期）に区分されている。尖閣諸島、竹島、北方四島の問題が、いずれも第3期の帝国の拡大期に起こった戦争に関係して発生した問題であることわかるであろう。

対外膨張期における当時「無主地」とされた島嶼の編入パターンを比較すると、表2のように、①魚釣島・久場島（1895）、②竹島（1905）、③久米赤島（1912）、④沖ノ島（1931）、⑤新南群島（1933）

表1. イタリア、ドイツ、日本の国境画定期の比較（名嘉[2013]の表3-1、81頁に加筆・修正）

イタリア	ドイツ	日本
1859 ソルフエリーノの戦い （伊仏連合軍対オーストリア軍） ロンバルディア併合 【北部】 1860 交渉・条約により、サヴォイアとニースをフランスに割譲 【西部】 1860 両シチリア戦争（対ブルボン戦争） シチリアと半島南部を併合 【南部】 1861 イタリア王国成立	1864 プロシア・オーストリア＝デンマーク戦争 （普丹連合軍対デンマーク軍） シュレースヴィヒ・ホルシュタイン分割統治 【北部】 1866 プロシア＝オーストリア戦争 オーストリアを排除した「北ドイツ連邦」の形成 【北部】 1866（～70）プロシアとバイエルン、ヴュルテンベルク、バーデン、ヘッセン・ダルムシュタットとの交渉 【南部】 1870（～71）プロシア＝フランス戦争 ドイツ帝国成立 【南部】 アルザス・ロレーヌ併合 【南西部】	1868（～89.5）戊辰戦争 （薩長土連合軍 対 豊川義経会連合軍） 徳川家を排除した「王政太政官政府」成立 1869.6 版図整理 1869.8 蝦夷地を北海道、北蝦夷地を樺太州と改称 1871 琉球藩県（明治集権国家成立） 1871 台湾原住民による官古島民殺害事件発生 1872 琉球国王を琉球藩王に宣告 1874 台湾出兵（「日本国民」の官費を引き出す） 1875 交渉により北海道確定・千島群島領有 【北方】 1876 列国への通告により小笠原諸島領有 【東方】 1877 調査により朝鮮との国境画定 【西方】 1879 武力占拠により琉球併合 1880 琉球分島案をめぐる日清交渉不成立 1881 日本公使、北京から引きあがる 1889 大日本帝国憲法体制成立 1894（～95）日清戦争 尖閣諸島を占拠編入し、台湾を併合する【南方】 日清間の琉球帰属問題「自然確定」

図 1. 近代日本の国境の変化

(名嘉 [2013] の図 3-4, 97 頁に加筆・修正)

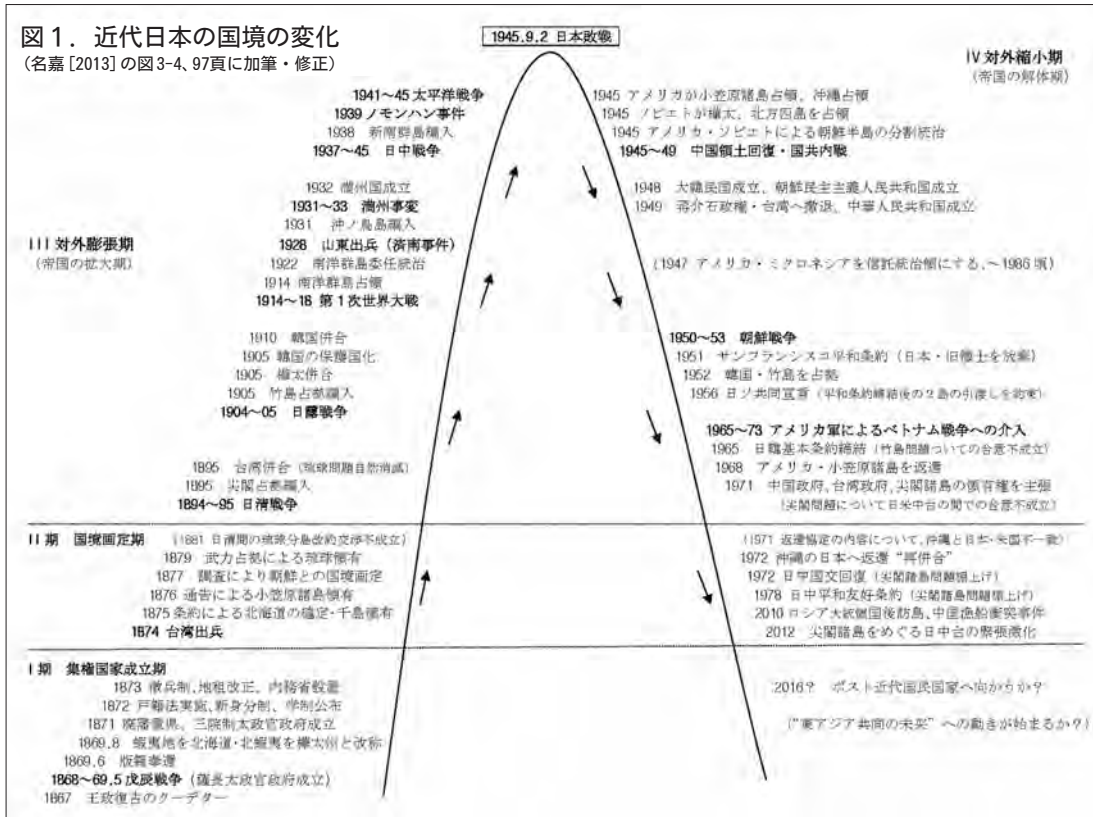


表 2. 対外膨張期 (1882~1945年) における島嶼の編入パターン (名嘉 [2013] の179頁に加筆・修正)

尖閣二島 (魚釣島、久場島)

(1894.7) (1895.1) (1895.4) (1895.5)
民間人の活動 → 測量艦調査 → 日清戦争勃発 → 二島編入 → 講和条約 → 台湾併合

竹島

(1904.2) (1905.1) (1905.9) (1905.11)
民間人の活動 → 測量艦調査 → 日露戦争勃発 → 竹島編入 → 講和条約 → 朝鮮保護国化

久米赤島 (大正島)

(1914.8) (1920.2) (1922.2) (1922.4)
民間人の活動 → 測量艦調査 → 第一次大戦参戦 → 久米赤島編入 → ワシントン会議 → 南洋群島委任統治
(南洋群島占領、10) → 満蒙権益の延長承認
(青島攻略・占領、11)
(シベリア出兵 1918.8)

沖ノ鳥島

(1928.5) (1931.7) (1931.9) (1932.9) (1933.3)
測量艦調査 → 山東出兵 → 沖ノ鳥島編入 満洲事変 → 日満議定書 → 国際連盟脱退
→ 南洋群島領有

新南群島

(1937.7) (1938.12) (1939.5) (1940.3)
民間人の活動 → (測量艦調査?) → 日中戦争勃発 → 新南群島編入 → 汪兆銘・平沼会談 → 傀儡汪兆銘政権発足

8) などの島嶼の「編入」は、①日清戦争(1894〜95)、②日露戦争(1904〜05)、③第1次世界大戦(1914〜18)・シベリア出兵(1918〜22)、④山東出兵(済南事件、1928)・満洲事変(1931〜33)、⑤日中戦争(1937〜1945)という戦争の最中、もしくはそれに関連して行われたことがわかる。それらの4つの事例で、多少の変異はあるものの「戦争勃発↓島嶼編入↓講和↓併合/隣接地域の勢力圏化」といった全体的パターンが見出された。久米赤島の場合、村田氏(2015)によると、1919年冬の中国福建省惠安県の漁民31人の遭難事件の結果発覚した「領土未編入」が、直接のきっかけであったようである。沖ノ鳥島の編入は、日本の満洲支配とそれに反対する米国との戦いに備えた南洋群島の要塞化政策という点で、関係づけられていた。

3 帝国の解体期における戦後処理としての国境画定問題

1945年9月2日、日本が連合国との降伏文書に署名した日を起点として、戦前の帝国としての日本の解体期が始まる。イタリアは、バドリオ政権が194

3年9月3日に連合国との間の降伏文書に署名した。ドイツは、1945年の5月7日に連合国との間の降伏文書に署名し、翌8日の発効をもって終戦を迎えた。ドイツの戦後は、旧国土の約20%の喪失、1000万人の旧国土からの追放、追放の過程での数十万人もの死者の発生という過酷な現実を直視し受け入れることから始まった。しかし、隣国との忍耐強い交渉を通じて、和解と国境の画定を実現していった。最終的に、1975年の全欧安全保障協力会議(ヘルシンキ会議)によって、ドイツやイタリアの隣国との国境問題は解決された。

日本の場合、冷戦構造とサンフランシスコ条約の不備によって、本来は20世紀中に行われるべき近隣諸国との平和条約の締結による「和解」と「国境問題の解決」がキチンとなされなかった。サンフランシスコ条約の不備とは、①片面講和であること、そして②日本によって放棄された領土の帰属先が明記されなかったことである。この点については、原貴美恵が『サンフランシスコ平和条約の盲点』(2005)のなかで詳細に論じている。そうした意味で、戦前の「帝国としての日本の『残滓』の後始末としての国境画定問題」を含む戦後処理はまだ

終わっていない。ドイツやイタリアの場合のような「国境の確定を含む真正な平和条約」を、日本政府は近隣諸国と結んでいないのである。図2の「日本帝国崩壊後の米ロによる島嶼の占領と国境問題のその後の経過」では、1945年9月2日の日本降伏後のアメリカとロシア(旧ソ連邦)による島嶼の占領地域と、その後の国境問題の経過が示されている。

これを見ると、島嶼の領有権問題が、関係国が互いに納得する形ではまだ解決していないことがわかる。今後、もし尖閣諸島、竹島、北方四島の問題が、「領土の奪い合い」ではなく、戦後処理と和解の一環として「合意によって新たに国境を引き直す問題」と定義し直されるならば、より解決しやすくなるのではないだろうか。それはまた、それらの島嶼の編入過程における当時の政府の意思決定の問題性や関係国とのコミュニケーションの不十分性を検証し直し、新たな外交交渉によって「合意と信頼をつくる」プロセスでもある。

4 紛争解決論の原理と技法による「国境画定問題」の解決の提案

尖閣、竹島、北方四島をめぐる従来の

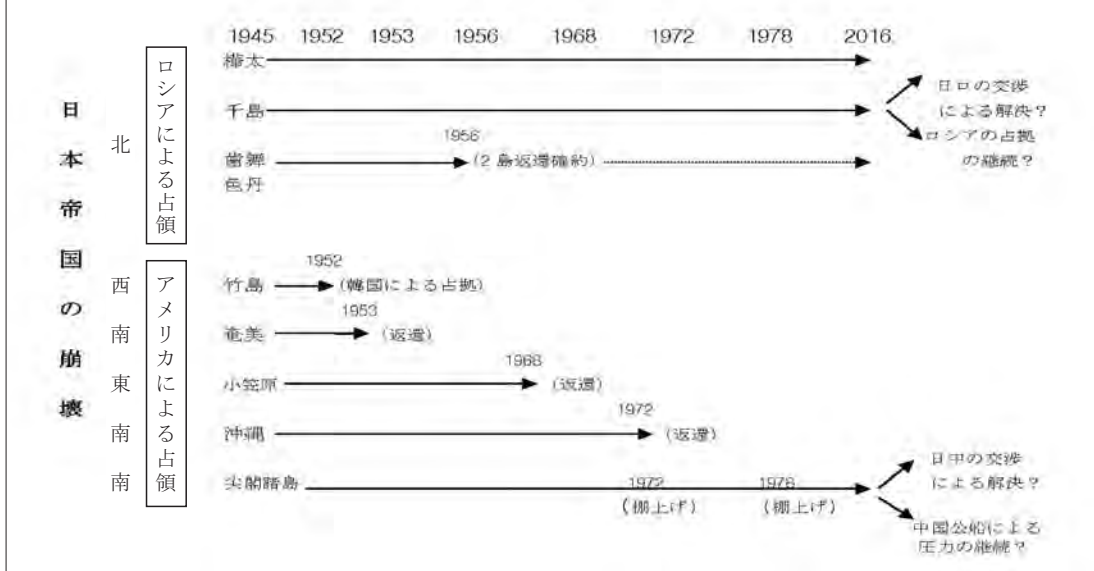
アプローチでは、問題の歴史的経過や政策目標（例えば「北方四島一括返還」か「一島返還」か、日中・日韓の漁業協定の中身はどのようなものにすべきかなど）に、焦点を当てて論じられることが多かった。しかし、歴史問題を含む「国境画定問題」の解決については、日中・日韓・日露の複雑な感情や公正さについての解釈の違いなどを、丁寧に一つひとつ解きほぐしていく必要がある。合意形成のプロセスを重視する紛争解決の視点は、島嶼編入過程の「適切さ」や「島嶼編入前後の歴史的コンテキスト」といった問題の探究を共同で行うことを促す。日本政府の交渉官が、「なぜ相手はそのように主張するのか」を理解しようとせず、一方的に自分たちの解釈に基づいた国際法の抽象的・形式的な原則をまくし立てるとすれば、相手国との議論は平行線のままであろう。実際、これまでの交渉は、そのようなスタイルで行われてきた。

紛争解決の視点は、従来の見方とは異なった視点を与える。例えば、通常、私たちは、戦後の国際秩序を規定したポツダム宣言の第8項で規定された「吾等の決定する諸小島」や千島諸島の範囲について、関係国の間で「解釈が異なるから

合意できない」と考える。しかし、紛争解決論では、「関係国は共通の利益を創り出し、互いが満足する補完的な利益を実現する選択肢を考え出せないから、合意できない」と考える。「どちらの国の領土であるか」をめぐって争うのではなく、「国境に関する合意がまだできていないという事実」から出発して、「それでは、どのような選択肢によって国境線についての合意が可能か」と考えるのである。また、紛争状況においては、「問題」は、単に領土や石油といった「物質的利益」の問題だけでなく、お互いの感情や関係の問題も含めた「問題複合」としてあり、感情や関係、物質のそれぞれの側面に丁寧に対応していくことによって解決しやすくなると考える。それゆえ、「感情は表現されて認知され、関係は表明されて確認される」というプロセスを、一つひとつ、一步一步、経ていく必要があるのである。

図2. 日本帝国崩壊後の米口による島嶼の占領と国境問題のその後の経過

(名嘉 [2013] の213頁に加筆・修正)



5 東アジアにおけるポスト近代の “多層多元的統治システム”の 構築を展望した解決へ

尖閣諸島、竹島、北方四島の「領有権問題」に関するこれまでの議論は、(1)当事国のそれぞれが「固有の領土」論に依拠しつつ、一方が編入過程の歴史的経過を問題にし、他方が国際法の抽象的形式的な論理を、時には恣意的な解釈を交えながら主張するという形で終始してきた。結果は、“ああ言えばこう言う”式

の水掛け論であった。今後は、(2)編入に関する歴史的事実や意思決定過程の問題を、「国境の確定」という視点から検討し直し、さらにそれらを全体的な歴史の流れの中に位置づけて理解すること、(3)真に重要なことは、日本、中国、韓国、ロシアの国々が、お互いの考えや感情、利益を尊重し、互いに協力して、21世紀のポスト近代の世界にふさわしい“さまざまな国境画定の選択肢”をうみだして問題を解決していくということである。

政策選択肢の具体的な中身については、例えば、オーランド諸島をめぐる1921年のスウェーデンとフィンランドの解決方法が参考になるだろう。中ロの

国境紛争解決で用いられた「フィフティ・フィフティ」原則の適用による島嶼領域や海域の分割、日中・日韓の漁業協定に見られるような共通利益を創り出す協力なども重要である。フランスとスペイン国境の中州であるフェザン島の例のように、共同主権のもとで「半年ごとに主権を交代する」方法も考えられる。大切なことは、交渉者たちが何か前もって決まった政策案を実現しようとするよりも、話し合いの現場の相互作用を通して、“創造的な選択肢”をうみだしていくという点である。

相互作用のプロセスを重視する紛争解決の原則や技法は、そうした問題解決的交渉の手助けになるであろう。実際の交渉にあたっては、紛争解決のさまざまな原則や技法と同時に、さらに長期的なポスト近代の社会のあり方や国際関係のビジョンを参考にすることも必要であろう。尖閣、竹島、北方四島の問題は、従来の国家間交渉のように、ただ目前の島嶼領有権をめぐる議論だけでは解決は困難である。「国境画定問題」の解決は、これまで見てきたような近代を通じての日本の国家や国境の形成過程、戦後処理の経過、さらには、東アジアのポスト近代をどのように展望するか、といった問

題についての共通理解を(たとえ不十分であって)、つくりあげていく過程抜きには難しいように思える。

表3と図3の「社会の3つの理念型モデル」は、前近代、近代、ポスト近代の3つの社会のあり方の理念型を比較したものである。これを参考にすると、排他的な主権と排他的な国境線をもった国家というものが、近代に特有のものであることが理解できる。近代にあって「線」として意識された「国境」が、ポスト近代にあっては、さまざまな形の法的・行政機能の「領域」の重なりとして意識され管轄されることも可能であることもイメージできよう。ポスト近代社会の理念型は、日本の抱える3つの「国境画定問題」を解決するときのヒントにすることができる。

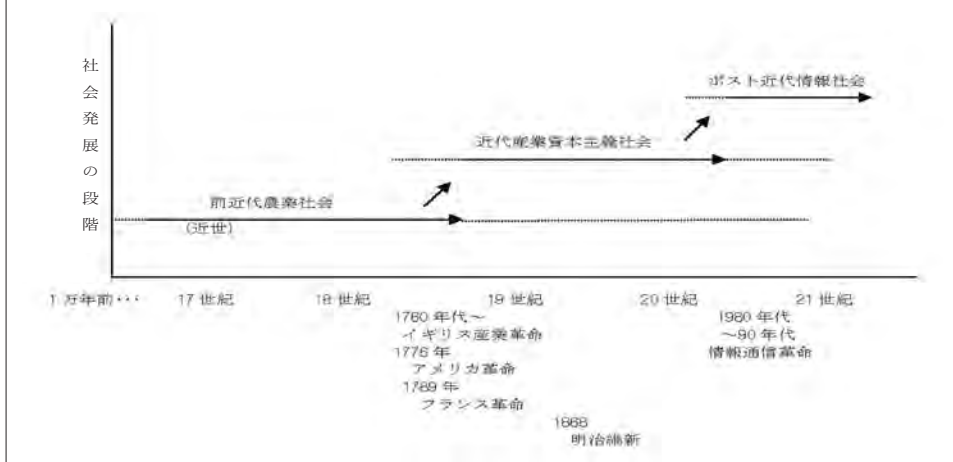
21世紀に入ってからすでに15年が経過した。本来は、先の戦争に関わった世代の人々によって、戦後処理として20世紀中に解決されるべき問題がいまだに解決されず、日本、中国、韓国、ロシアの若い世代がその“負の遺産”を背負わされている。少なくとも、私たちの世代がこれらの問題を解決し、東アジアの次の世代の人たちが心おきなく交流し協力していけるようにしたいものである。日本を含

表3. 社会の3つの理念型モデル (名嘉[2013]の図8-3、297頁に加筆・修正)

	前近代 農業社会	近代 産業資本主義社会	後近代 情報社会
1. 政治	分散的領邦国家 (複雑な権威と帰属のシステム)	中央集権的国民国家 (一元的主権国家)	分権的な多層多元的統治システム (地方政府、中央政府、国際組織)
2. 経済	農業社会 (共同体的自給自足経済)	工業社会 (国民的市場経済)	情報社会 (国際的な複合経済)
3. 社会	身分的・人格的關係 (農村的)	個人主義的・大衆的關係 (都市的)	市民的・ネットワーク的關係 (エコロジカルな国際都市的)
4. 文化	地方的〔パローキアル〕	国民的〔ナショナル〕	多文化的〔マルチ・カルチュラル〕
5. アイデンティティ	地方的アイデンティティ	国民的アイデンティティ	多元的アイデンティティ (ローカル/エスニック、ナショナル リージョナル、グローバル)
6. 国境の特徴	版図〔開放国境〕	領土〔閉鎖国境〕	領域〔多様な機能的面域〕

めた東アジアの国々が、ヨーロッパにおけるヘルシンキ会議のように一堂に集まる多国間交渉の場で、“帝国の残滓”の

図3.



清算を含む戦後処理としての「国境画定問題」を解決し、さらに“共同の未来”の建設に向けて、“和解のプロセス”を

今以上に進める時期に来ているのではないだろうか。
(2016年1月21日・アジア研究懇話会)

講師略歴 (なかのじお)

1956年生まれ。専門は紛争解決論、政治社会学、国際関係論。千葉大学文学部卒業(1982)、Fort Hays State University 政治学修士(1989)、Purdue University 政治学博士(1994)、UC, Berkeley、Institute of East Asian Studies、Visiting Research Fellow(1995～96)、国際基督教大学社会科学研究所・Research Associate(1997)を経て、東洋英和女学院大学准教授。早稲田大学紛争交渉研究所・客員研究員(2006～10年)。

著書『Predicting Outcomes in United States-Japan Trade Negotiations』(Quorum Books, 1996)、『紛争解決のモットーとは何か』(世界思想社、2002)、『地方分権：改革と課題』(共著、山川出版、2003)、『領土問題から「国境画定問題」へ』(明石書店、2013)。