

北方四島と サンフランシスコ平和条約

- 1 はじめに
- 2 対日平和条約の起草過程概観
- 3 各草案のクリル諸島関係規定 (仮訳)
- 4 まとめ



塚本 孝
(東海大学法学部教授)

1 はじめに

北方領土問題の論点の一つに、サンフランシスコ平和条約をめぐる問題がある。日本は、1951年9月8日の「日本国との平和条約」(サンフランシスコ平和条約)第2条c項において千島列島(条約の英語正文でいうクリル諸島)¹を放棄した。サンフランシスコ平和条約は、千島列島(クリル諸島)のロシアへの割譲を規定しておらず(ロシアのために放棄するとも規定していない)、ロシアは締約国でもないため、同条約によって千島列島(クリル諸島)がロシア領になったわけではない。しかし、千島列島(クリル諸島)は放棄したのであるから最早日本の領土ではない。そこで、日本が自国の領土であると主張している国後島、択捉島、歯舞群島および色丹島(いわゆる北方四島)が放棄した千島列島(クリル諸島)に含まれるか否かが問題となる。

ロシアは、ヤルタ協定によってクリル諸島はロシアに引き渡された、サンフランシスコ平和条約による日本の放棄は絶対的な性格を持つ(効果が締約国以外にも及ぶ)、ヤルタ協定にもサンフランシスコ平和条約にも四島の区分はないと主張する。このロシアの主張については、先に本誌上で一通りコメントをしたところである²。他方、条約の解釈に関する一

1 国内に「クリル Kurile 諸島」は1875年の樺太千島交換条約で日本に譲渡された占守島から得撫島までの18島の呼称であり「千島列島」と同義ではないという議論もあるが、本稿では、平和条約の規定に即して「千島列島(クリル諸島)」または単に「クリル諸島」とする。
2 塚本孝「北方四島をめぐるロシアの領有権主張について」『島嶼研究ジャーナル』第7巻

般的な規則は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するというものであるが(条約法に関するウィーン条約第31条1項)、この規則による解釈によっては意味があいまい又は不明確である場合等においては解釈の補足的手段として条約の準備作業に依拠することができる³とされている(同第32条)。

本稿においては、条約の準備作業から「千島列島(クリル諸島)」の語に特定の意味が与えられるのか——そのような観点で、サンフランシスコ平和条約の起草過程とその各段階・各草案における北方四島関係規定を再確認する³。

2 対日平和条約の起草過程概観

アメリカ国立公文書館の国務省記録に残る対日平和条約草案のうち初期のものとして、1947年3月の国務省担当者による領土条項を中心とした草案がある⁴。この草案は、国務省極東局北東アジア課長ボートン(Hugh Borton)から駐日政治顧問アチソン(George Atchison)に宛てた1947年3月19日付けメモ(「国務省内で正式に承認されたものでなく試案 tentative である」云々)及びアチソンからマッカーサー元帥に宛てたメモ(「沖縄とクリル諸島最南部 the most southern part of the Kuriles に関し統合参謀本部と国務・陸軍・海軍三省調整委員会 SWNCC との間で議論続行中」云々)が付いた形で保管されている。1947年3月はイタリア平和条約(1947年2月)後の時期に当たる。国務省内での対日平和条約の起草は、このころから本格化したものと考えられる。

米国務省の北東アジア地域担当者による対日平和条約草案の準備は、

1号(2017.10)6-19頁。

3 筆者は、以前この作業を試みたことがある。塚本孝「米国務省の対日平和条約草案と北方領土問題」『レファレンス』482(1991.3)113-120頁。その後、同様の主題に関し、原貴美恵「サンフランシスコ平和条約の盲点——アジア太平洋地域の冷戦と「戦後未解決の諸問題」」(広島: 溪水社、2012)をはじめ遥かに本格的な論著が公刊されているが、本稿は、それらの研究成果を踏まえておらず前稿の改訂にとどまっていることをお断りする。

4 米国立公文書館(NARA)RG59, Decimal File 1945-1949, Box 3513, 740.0011PW (PEACE) /3-2047. この条約草案は、国務省北東アジア課記録中のものがマイクロフィルムで閲覧できる。CHAPTER I – TERRITORIAL CLAUSES Records Relating to the Japanese Peace and Security Treaties = 国務省対日講和関係文書, Records of the Office of Northeast Asia Affairs, Relating to the Treaty of Peace with Japan, Subject File, 1945-51. 《国立国会図書館請求記号 YF-A10, R01: 0090-0092》

1950年春まで続く(以下、この時期の草案を便宜「国務省草案」と呼ぶ)。国務省草案は、国務省内の他の組織たとえば法律顧問部(Office of Legal Adviser)やケナン(George F. Kenan)率いる政策企画本部(PPS)、米国内の国務省以外の機関たとえば軍関係等との協議を経て改訂を重ねた⁵。主な国務省草案として、上記1947年3月草案に続き、1947年8月5日、1948年1月、1949年9月7日、1949年10月13日、1949年11月2日、1949年12月15日及び1949年12月29日付けの各草案がある⁶。ただし、国務省草案は、あくまで米国政府内部の検討用試案であって、外国政府に示されることはなかった(外国との協議は、後述する1950年9月の「講和7原則」作成以降)。また、GHQに送付し意見を求めたことはあるもの(上記1947年3月草案の添付メモ、1949年11月2日草案に対する駐日政治顧問代理＝GHQ外交部長の意見書など)、国務省草案が日本政府に提示されることはなかった。

1950年春以降ダレス(John Foster Dulles)が国務長官顧問として対日平和条約の取りまとめに参画する。同氏は、1950年8月7日に至り、国務省草案とは別の短い草案を作成し、その改訂版に当たる1950年9月11日草案の要点を7項目にまとめて(「講和7原則」)関係各国との調整に入る。その後、1951年1月12日の新覚書(ダレスが英国大使に提示)、同年2月3日ダレス使節団覚書(2月5日に日本に提示、3月12日に変更)等を経て同1951年3月23日、米国草案(日本平和条約暫定草案)が成立する。そうして、同年5月にワシントンで行われた米国務省と英外務省との協議、1951年4月7日の英国草案(暫定対日平和条約草案)との突合せを経て同1951年5月3日の米英共同草案(平和条約米英共同草案)が出来、同年6月のダレス訪英による協議を経て1951年6月14日の改訂米英草案(日本平和条約改訂米英草案)が成立、これが同年9月8日の対日平和条約の直接の基になった。

5 米国外交文書集 *Foreign Relations of the United States* 1947年版 VI巻 536-543頁(以下「FRUS 1947 Vol.6, p.536-」のように表記する。)には、ケナンによる対日講和に関する覚書と地図が収録されている。統合参謀本部など軍関係機関との協議が行われたことは、上記1947年3月草案へのメモのほか、後述する草案の注記にも記述されている。

6 各草案の“出典”すなわち、NARAにおける所蔵関係、収録マイクロ資料、(1950-51年の草案の)FRUS収録関係の情報は、次節3の脚注へ。

3 各草案のクリル諸島関係規定(仮訳)⁷

(1) 1947年3月草案⁸

第1章 領土条項 第1条

日本国の領土的範囲は、1894年1月1日現在のそれとし、ただし第2条、第3条、…に示された変更を加える。すなわち、その範囲は、主要島である本州、九州、四国及び北海道並びにすべての沖合小諸島を含み、沖合小諸島には、クリル諸島を除き、鹿児島県下の琉球諸島、孀婦岩までの伊豆諸島、瀬戸内海の島々、礼文、利尻、奥尻、佐渡、隠岐、対馬、壱岐及び五島列島が含まれる。(第1項)

この領土的範囲は、条約付属の地図上に示される。(第2項)

同 第3条

日本国は、ここに、ソ連邦に対し、北緯50度以南のサハリン(樺太)島及び海馬島を、完全な主権とともに割譲する。(第1項)

日本国は、ここに、ソ連邦に対し、カムチャツカと北海道の間にあるクリル諸島を、完全な主権とともに割譲する。(第2項)

(2) 1947年8月5日草案⁹

第1章 領土条項 第1条

日本国の領土的範囲は、四主要島…並びに瀬戸内海の島々、歯舞諸島、色丹、国後及び択捉、五島列島、琉球諸島、及び孀婦岩までの伊豆諸島を含む、すべての小諸島から成る。したがって日本国の領土的範囲は、次の線の内側にあるすべての島及びその領海を含む。すなわち、北緯45度45分東経140度の地点から始まり、…(以下略)。(第1項)

この領土的範囲は、条約付属地図第1に示される。(第2項)

同 第3条第2項

日本国は、ここに、ソビエト社会主義共和国連邦に対し、エトロフ海峡より北東、ウルップからシムシュまでの諸島から成り1875年の条約によりロシアから日本に割譲されたクリル諸島を、完全な主権とともに割譲する。

7 以下、この3節の記事は、本文に「脚注」「注釈」等とあるものを含めすべて英文原資料にある記述である。ただし、下線は、次節4における参照の便宜のために筆者が付したものである。

8 上記注4へ。

9 同上、740.0011PW (PEACE) /8-647.

(3) 1948年1月草案¹⁰

第1章 領土条項 第1条

日本国の領土的範囲は、四主要島…並びに瀬戸内海の島々、佐渡、隠岐列島、対馬、五島列島、北緯29度以北の琉球諸島、及び孀婦岩までの伊豆諸島を含む、すべての小諸島から成る。(第1項)

注1：

クリル諸島最南部(国後及び択捉)、齒舞及び色丹の全部又は一部を日本に残す旨の規定を設けるかどうかは、なお検討中である。法的には、日本に齒舞及び色丹を残すケースのほうがクリル諸島最南部を残すケースよりも強い。

注2：(琉球未定、云々。)

注3：

上記注1及び2の諸島の処分決定後、日本の領土的範囲を経緯度で示す規定が挿入される、云々。

この領土的範囲は、条約付属地図第1に示される。(第2項)

同 第3条第2項

日本国は、ここに、ソビエト社会主義共和国連邦に対し、クリル諸島を、完全な主権とともに割譲する。(注：この規定は、南クリルの処分に関する決定に従って修正される。上記第1条の注1参照。)

(4) 1949年9月7日草案¹¹

第1章 領土条項 第1条第1項

日本国の領土的範囲は、四主要島並びに瀬戸内海の島々、佐渡、隠岐列島、択捉、国後、齒舞諸島、色丹、対馬、五島列島、北緯29度以北の琉球諸島、及び孀婦岩までの伊豆諸島を含む、すべての隣接小諸島から成る。

同 第3条第2項

日本国は、ここに、ソビエト社会主義共和国連邦に対し、クリル諸島を、完全な主権とともに割譲する。

10 手書きで「1月2日改訂」とある草案：NARA, RG59, BUREAU OF FAR EASTERN AFFAIRS, Lot 56 D527 Records of the Office of Northeast Asian Affairs, Relating to the Treaty of Peace with Japan, Box 3 Peace Treaty. また、1月8日とタイプした草案が上記注4のマイクロフィルムにある。《国立国会図書館請求記号 YF-A10, R11: 0006-0010》

11 日付は手書き。上記注4のマイクロフィルムに収録《YF-A10, R06: 0409-0414》。

(5) 1949年10月13日草案¹²

第1章 領土条項 第1条第1項

日本国の領土的範囲は、四主要島並びに瀬戸内海の島々、佐渡、隠岐列島、択捉、国後、齒舞諸島、色丹、対馬、五島列島、北緯29度以北の琉球諸島、及び孀婦岩までの伊豆諸島を含む、すべての隣接小諸島から成る。

同 第3条第2項

日本国は、ここに、ソビエト社会主義共和国連邦に対し、クリル諸島を、完全な主権とともに割譲する。

脚注：

もしソ連が条約に署名しないなら、条約は、日本が第3条に規定する領域を割譲するという規定を含むべきでなく、これらの領域の地位はこの条約の当事国を含む関係国によって後に決定されるとの規定を設けるべきである、とするのが米国の立場である。

「対日平和条約に関する注釈(1949年10月13日)」¹³、草案第1条の注釈：

日本の領土的範囲が択捉、国後、齒舞諸島及び色丹を含んでいることが注目されよう。これらの島がヤルタでソ連に約束されたクリル諸島の一部を構成するか否かについては、議論のあるところである。現在これらの島を占領しているソ連がそれを手放す見込みはほとんどないにせよ、これらを日本に残す方が望ましいとの判断には、政治的、経済的及び戦略的理由がある。我々は、ソ連がそれを手放す見込みがまずないことを承知で、この処置を提案すべきであると考えるのであって、そうすれば、ソ連が手放さない場合、我々は日本人の間で好意を獲得し、ソ連は日本人に不評をかうであろう。

(6) 1949年11月2日草案¹⁴

第2章 領土条項 第3条第1項

日本国の領土は、四主要島…並びに瀬戸内海の島々、佐渡、隠岐列島、

12 NARA, RG59, Decimal File 1945-49, Box 3515, 740.0011PW PEACE/10-1449.

13 同上。

14 NARA, RG59, Decimal File 1945-49, Box 3515, 740.0011PW PEACE/11-249. また、RG84, Box 46のマイクロフィッシュ《国立国会図書館請求記号 FSP1377》。