

対日平和条約と竹島の法的地位



塚本 孝
(東海大学法学部教授)

- 1 はじめに——対日平和条約概観
- 2 対日平和条約の領土関係規定
- 3 竹島領有権紛争の争点としての対日平和条約
- 4 対日平和条約第2条a項の解釈
- 5 対日平和条約の起草経過(1)——国務省草案
- 6 対日平和条約の起草経過(2)——ダレス参画後の草案
- 7 平和条約草案に対する韓国の修正要求と米国による否定
- 8 対日平和条約第2条a項の解釈のまとめ
- 9 補足——関連する議論とその評価
- 10 おわりに

1 はじめに——対日平和条約概観

「日本国との平和条約」(Treaty of Peace with Japan, 1951年9月8日サンフランシスコ市で署名、1952年4月28日効力発生、以下「対日平和条約」という。)は、第二次世界大戦を日本について法的に終了させた条約である。この条約により連合国による日本占領統治が終了し、我が国は主権を回復した。

一般に、平和条約(講和条約)では、国交の回復、賠償、領土の割譲、失効した通商航海条約の取扱いなど戦争に起因する問題の解決と将来に向けた関係構築の原則が盛り込まれる。対日平和条約においても、戦争状態の終了(第1条)、朝鮮、台湾、千島列島等に対する領土権放棄(第2条)、南西諸島、南方諸島の米国による統治(第3条)、以下、放棄地域の財産処理等(第4条)、安全保障(第5条)、通商航海条約関係(第12条)、賠償(第14条)、日本による対連合国請求権の放棄(第19条)等の条項が設けられた。

対日平和条約は、連合国側では最終的にアメリカ、イギリス、フランスなど45か国が当事国になった。当事国にならなかった交戦国との間では、別途平和条約またはそれに代わる条約が締結された¹。なお、韓国は、1951年1月ころまでは米国による対日平和条約の準備作業において条約への参加が予定されていたものの、最終的には連合国ではないとして条約への署名は認められなかった²。

2 対日平和条約の領土関係規定

対日平和条約においては、上述のように、第2条で朝鮮、台湾、千島列島等に対する領土権放棄が、第3条で南西諸島、南方諸島等の米国による統治が規定された。

第2条(領土権の放棄)——(a)日本国は、朝鮮の独立を承認して、濟州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。(b)日本国は、台湾及び澎湖諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。(c)日本国は、千島列島並びに日本国が1905年9月5日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。＜以下、(d)旧委任統治領の放棄と国連信託統治(米)の承認、(e)南極に係る権利放棄、(f)新南群島・西沙群島の放棄。＞

第3条(信託統治)——日本国は、北緯29度以南の南西諸島(琉球諸島及び大東諸島を含む。)、孀婦岩の南の南方諸島(小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。))並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が

1 「日本国と中華民国との間の平和条約」(1952.4.28 署名・8.5 発効、その後「日本国政府と中華人民共和国政府の共同声明」1972.9.29により両国間の関係正常化)／「日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言」(1956.10.19 署名・12.12 発効、領土問題が未解決であるためロシアとの間で平和条約締結交渉継続中)／インド(1952.6.9 署名・8.25 発効)、ビルマ(1954.11.5 署名・1955.4.16 発効)、インドネシア(1958.1.20 署名・同4.15 発効)との各平和条約／ポーランドとの国交回復協定(1957.2.8 署名・5.18 発効)／チェコスロバキアとの国交回復議定書(1957.2.13 署名・同5.8 発効)。

2 この間の経緯につき、塚本孝「韓国の対日平和条約署名問題」『レファレンス』494(1992.3) pp.95-100 参照。

行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする。

このように、対日平和条約においては、日本が放棄する地域、統治しえなくなる地域（ただし、第3条の地域は、その後日米間の協定で順次、施政権が日本に返還された。）を規定しており、日本が保持する地域（戦前に引き続き日本の領土であり続ける地域、引き続き日本が統治する地域）に関する規定は、対日平和条約には存在しない。

3 竹島領有権紛争の争点としての対日平和条約

竹島領有権紛争にはいくつかの争点がある。朝鮮の古文献や古地図に現れる于山島は今日の竹島か、それらの史料は竹島が朝鮮領土であることを示しているか、江戸時代初期に米子の住人が幕府の許可を得て鬱陵島でアワビ採取等を行っており今日の竹島でも漁労を行っていたが、それにより竹島が日本領土であると言えるか、元禄9年1月28日（1696年3月1日）幕府が鬱陵島渡海を禁止したが、この時に今日の竹島がどうなったかといった歴史的権原をめぐる争点、明治38年（1905年）1月28日に日本政府は竹島の領土編入を閣議決定したが、その時点で竹島が韓国領であったことはないか、これに関連して明治10年（1877年）3月29日の「竹島外一島之儀本邦関係無之儀ト可相心得事」という太政官指令は今日の竹島が日本領土でないという日本政府の判断を示すものであるか、大韓帝国の光武4年（1900年）勅令第41号「鬱陵島を鬱島と改称し島監を郡守と改正する件」で石島を鬱島郡の管轄地域と定めたことは竹島に対する韓国政府の領有意思を示すものであるかといった領土編入をめぐる争点、そして、第二次世界大戦後の占領統治、連合国の措置、大韓民国の成立、対日平和条約により竹島の法的地位（日本領土であること）に変動があったかどうかという争点である³。

竹島領有権紛争の争点としての対日平和条約は、これら一連の争点の

3 竹島領有権紛争の各争点の概要は、塚本孝「竹島領有権問題の経緯」第3版『調査と情報-ISSUE BRIEF-』701（2011.2.22）<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0701.pdf> 参照。

締めくくりとして重要な位置を占める。けだし、同条約で竹島の法的地位に変動があったとすれば、それ以前の法的地位がどうであれ竹島は当該変動後の地位に立つ——対日平和条約で日本が竹島を放棄したとすれば、歴史的に日本領土であってもあるいは明治年間の領土編入が国際法上有効に行われたとしても、もはや日本の領土ではないことになる——からであり、逆に、対日平和条約によって竹島の法的地位に変動がなかったとすれば、第二次世界大戦前に竹島が日本領であったこと⁴に変化がない、すなわち、対日平和条約によって日本の竹島保持が確認されたことになるからである。

4 対日平和条約第2条a項の解釈

対日平和条約によって竹島の法的地位に変動があったかどうかは、第2条a項「日本国は、朝鮮の独立を承認して、濟州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。」の朝鮮（Korea）の意味いかんによる。この規定の「朝鮮」に竹島が含まれていれば日本は竹島を放棄したことになり、「朝鮮」が竹島を含まなければ竹島は日本により保持されることになる。

条約の解釈に係る規則は、「条約法に関するウィーン条約」（1969年5月23日採択、1980年1月27日効力発生）に規定されている。

第31条（解釈に関する一般的な規則）1項——条約は、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、誠実に解釈するものとする。

第32条（解釈の補足的手段）——前条の規定の適用により得られた意味を確認するため又は次の場合における意味を決定するため、解釈の補足的な手段、特に条約の準備作業及び条約の締結の際の事情

4 歴史的な権原により、または歴史的な権原を実効的な占有に基づく国際法上の権原に置き換えもしくは近代国際法上の権原で補強することにより、日本領としての地位が第二次世界大戦前に確立していたと解される。塚本孝「国際法から見た竹島問題」島根県平成20年度「竹島問題を学ぶ」講座第5回講義録（2008年10月26日）<http://www.pref.shimane.lg.jp/soumu/web-takeshima/H20kouza.html> 参照。なお、1910年の韓国併合により地域（日本・朝鮮）全体が統合されていたため（理論的には）それゆえ第二次世界大戦前の時点で竹島は日本領であったともいえよう。ただし、このような構成は、併合の効力問題に議論が拡散するので、ここでは理論上の問題として指摘するにとどめる。

に依拠することができる。

(a) 前条の規定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 (b) …以下略

ウィーン条約法条約に規定する解釈ルールは、以前から存在した国際慣習法を反映したものであり、同条約発効より前に締結された条約にもあてはまる⁵。ウィーン条約法条約の当該規定が国際慣習法の表明であることは、国際司法裁判所の判決においても確認されている——例えば、「領土紛争事件」(リビア対チャド 1994年)⁶、「カシキリ／セドゥドゥ島事件」(ボツワナ対ナミビア 1999年)⁷。そこで、ウィーン条約法条約の解釈ルールに従って対日平和条約第2条a項の規定の意味を検討する。

まず、対日平和条約第2条a項の規定にウィーン条約法条約第31条第1項の規則をあてはめれば、対日平和条約の当該規定は、1910年の韓国併合により朝鮮(大韓帝国)が独立を失い、日本に統合されたこと、1943年12月1日に発表されたカイロ宣言において「三大国は……やがて朝鮮を自由独立のものにする決意を有する」とされたこと(カイロ宣言は、日本が受諾した1945年7月26日のポツダム宣言第8項に言及されている)、および1948年に大韓民国(朝鮮民主主義人民共和国)が樹立されたことを受けて——この「文脈、趣旨、目的」において——、1910年に日本に統合された朝鮮が日本から分離するという意味であると解される。すなわち、対日平和条約第2条a項にいう「朝鮮」は1910年に日本に統合された朝鮮であり、この条項には朝鮮の日本からの分離に際して日本から朝鮮に新規に領土を割譲する意味合いはないところ、竹島は、1910年に日本に統合された朝鮮の範囲に含まれない。竹島は、朝鮮併合によって日本の領域になったものではなく、併合後に朝鮮総督府の管轄下に置かれたこともない。したがって、対日平和条約第2条a項で日本が放棄した「朝鮮」に竹島は含まれないと解される。

ウィーン条約法条約第31条1項に規定する解釈のルールによって竹

島が対日平和条約第2条a項で日本が放棄した「朝鮮」に含まれないことが十分に明らかであるが、仮に、この解釈ルールの適用により得られた意味を「確認するため」あるいはこの解釈方法によっては意味があいまい又は不明確である場合における「意味を決定するため」解釈の補足的な手段、特に「条約の準備作業及び条約の締結の際の事情に依拠」すれば(ウィーン条約法条約第32条)どうなるかを次に検討する。

5 対日平和条約の起草経過(1)——国務省草案

対日平和条約の起草過程は、大きく、1950年夏以前と以降に分けられる。1950年夏以前は、米国国務省の担当官が米国政府内部の検討素材として平和条約の草案を作成していた時期であり、1950年夏以降は、ダレス(John Foster Dulles)上院議員が国務長官顧問として関係国政府の意見も徴しながら草案をまとめていく時期である。英国は独自に平和条約の草案を作成していたが、1951年5月にワシントンで事務レベルの米英協議が行われて米英共同草案が作成され、同年6月のダレスのロンドン訪問により改訂米英草案が作成された。基本的には、この改訂米英草案が、同(1951)年9月サンフランシスコにおいて調印されることになったものである。ただし、微修正は7月以降も行われた⁸。

米国国務省の担当官による米国政府内部検討用の草案(仮に「国務省草案」とする)は、1947年3月に領土条項など部分的な試案が作成されたのを嚆矢とする。同(1947)年8月5日には前文から最終規定まで揃った草案(位置づけとしてはなお試案というべきもの)が作成された。1947年はイタリア平和条約が成立した年であり、次は日本ということで草案作成作業が行われたものであろう。その後、「1948年1月2日修正」というメモ書きのある領土条項を含む草案、1949年10月13日付けの草案、同1949年11月2日付けの草案、同(1949)年12月29日付けの草案へと進む⁹。

5 Richard Gardiner, *Treaty Interpretation*, Oxford Univ. Press, 2008 (pbk 2010), p. 12.

6 判例研究は、東壽太郎「領土紛争事件」波多野里望・廣部和也編著『国際司法裁判所——判決と意見』第3巻 国際書院 2007, pp. 15-24

7 判例研究は、山村恒雄「カシキリ／セドゥドゥ島事件」波多野里望・廣部和也 同上 pp. 400-417

8 以下の記述につき、詳しくは、塚本孝「平和条約と竹島(再論)」『レファレンス』518(1994.3) pp. 31-56、同「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) pp. 113-120、同「日本と領土問題」上『レファレンス』504(1993.1)の「平和条約起草者の見解」の項 pp. 68-72 参照。

9 ここに掲げた日付の草案は、筆者が1990年秋に米国国立公文書館(NARA)で確認し、

国務省草案では、領土条項の冒頭に日本の領土の範囲に関する規定を置き（日本が保持する島を列挙）、その範囲を付属地図で示すとした上、日本が他国に割譲する領土、放棄する領土に関する一連の規定を置くという構成になっていた。竹島は、1949年11月2日草案以前の草案では、日本の領土の範囲に含まれず、朝鮮放棄条項に掲げられていた。例として1949年11月2日草案を掲げれば、次のとおりであった¹⁰。

第3条1 日本の領土は、四主要島である本州、九州、四国及び北海道、瀬戸内海の島々、佐渡、隠岐列島、対馬、五島群島、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諸小島、並びに次の線の内側にある他のすべての島からなる。北緯45度45分東経140度の地点から始まり…(中略)…/2 この区画線は、条約付属の地図上に示される。

第6条 日本国は、ここに、朝鮮のために、朝鮮本土、済州島 *Quelpart* (*Saishu To*)、巨文島 *the Nan How group* (*San To, or Komun Do*) which forms *Port Hamilton* (*Tonaikai*)、鬱陵島 *Dagelet Island* (*Utsuryo To, or Matsu Shima*)、リアンクール岩（竹島）*Liancourt Rocks* (*Takeshima*) を含む朝鮮のすべての沖合島嶼、及び第3条に記述する線の外側にあり、かつ、東経124度15分の経線の東…(中略)…にある日本がかねて権原を獲得したその他のすべての島嶼に対するすべての権利及び権原を放棄する。/2 この線は、条約付属の地図上に示される。

この1949年11月2日草案に対し、シーボルド (*William J. Sebald*)

駐日政治顧問代理が、「…この島（竹島）に対する日本の領土主張は古く、正当と思われる」等とする意見書を電報および文書で国務長官あてに提出した¹¹。これが採用され、同（1949）年12月29日付けの草案¹²（国務省草案としては最後の草案）においては、第3条の日本が保持する島の列挙に竹島が加えられ、第6条の朝鮮放棄条項からは竹島が削られた。

第3条1 日本の領土は、四主要島である本州、九州、四国及び北海道並びに瀬戸内海の島々、対馬、竹島（リアンクール岩）*Takeshima* (*Liancourt Rocks*)、隠岐列島、佐渡、奥尻、礼文、利尻及び対馬・竹島・礼文の外側の海岸を結んだ線の内側にある他のすべての日本海の諸島、五島群島、北緯29度以北の琉球諸島及び東経127度以東北緯29度以北の東シナ海にある他のすべての諸島、孀婦岩までの伊豆諸島及びフィリピン海にあるこれより日本本土に近い他のすべての諸島、北緯43度35分東経145度35分の点から北緯44度東経146度30分の点に引いた線より東南、北緯44度線の南に位置する歯舞諸島及び色丹を含むすべての隣接諸小島からなる。…(中略)…/2 前記のすべての諸島は、条約付属の地図上に示される。

第6条 日本国は、ここに、朝鮮のために、朝鮮本土、済州島 *Quelpart* (*Saishu To*)、巨文島 *the Nan How group* (*San To, or Komun Do*) which forms *Port Hamilton* (*Tonaikai*)、鬱陵島 *Dagelet Island* (*Utsuryo To, or Matsu Shima*) を含む朝鮮のすべての沖合島嶼、及び日本がかねて権原を獲得したその他のすべての朝鮮の沖合島嶼に対するすべての権利

拙稿「平和条約と竹島（再論）」（註8）で紹介したものであるが、当時調査の対象とした資料群は、いわゆるメインファイル（十進分類ファイル）および一部のロットファイル—Lot54 D423（ダレスの日本平和条約ファイル）と special review request をした Lot56 D527（北東アジア課記録）であった。今日ではNARA所蔵の対日平和条約関係文書の多くがマイクロ化されており、丹念に見ていけばここに掲げるもの以外の草案（バリエーション）が出てくるであろう。例えば、国立国会図書館憲政資料室所蔵、国務省対日講和関係文書〈請求記号 YF-A10〉のマイクロフィルム R06: 0488-0499 には1949年9月7日付け草案が、同じく〈請求記号 YF-A11〉の R04:0266-0271 には1949年12月15日と手書きで日付を書いた草案が各々収録されている。なお、近年国内外の文献で、筆者の紹介した草案に番号を振り「第一次草案」「第二次草案」等と称する例が見られるが、もとよりそのような呼称の草案は存在しない。

10 “November 2, 1949 Treaty of Peace with Japan,” NARA: RG59, Decimal File 1945-49, Box 3515, 740.0011 PW (PEACE) / 11-248. 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロ資料では、国務省対日講和関係文書〈請求記号 YF-A10〉の R06: 0433-0499, 米国日本領事館政治顧問部記録〈請求記号 FSP1377〉等にも収録されている。

11 11月14日の電報は“The Acting Political Adviser in Japan (Sebald) to the Secretary of State,” *Foreign Relations of the United States* 1949 (以下 *FRUS* 1949 のように略す), Vol.7, pp. 898-900. 註8の拙稿「平和条約と竹島（再論）」に加え、塚本孝「サンフランシスコ条約と竹島」『レファレンス』389 (1983.6) pp. 51-63 参照。原本はNARA: RG59, Decimal File 1945-49, Box 3515, 740.0011 PW (PEACE) / 11-1449. 国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロ資料では、例えば、国務省対日講和関係文書〈請求記号 YF-A11〉（註9）R04: 0371-0373. 文書による意見は“Detailed Comment on November 2 Draft Treaty,” NARA: RG59, Decimal File 1945-49, Box 3515, 740.0011 PW (PEACE) / 11-1949. マイクロ資料は、例えば、国務省対日講和関係文書〈請求記号 YF-A11〉（註9）R04: 0514-0523 に収録。

12 “Draft Treaty of Peace with Japan (December 29, 1949),” NARA: RG59, Lot54 D423 Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, Box.12, Treaty Drafts 1949-March 1951 / マイクロフィルム: Gregory Murphy ed., *Confidential U.S. State Department Special Files JAPAN 1947-1956, LOT FILES*, Bethesda: University Publications of America, [ca.1990], Reel 14, Frame 0196. <国立国会図書館憲政資料室 請求記号 LOT > / 米国日本領事館政治顧問部記録<同 請求記号 FSP1378-1379 >等にも収録されている。なお、上記註9で言及した1949年12月15日付けの草案にもシーボルドの意見が反映されている。