

遠隔地に対する実効支配と関係国による沈黙の効果

—尖閣諸島を題材として—

- 1 はじめに
- 2 遠隔地に対する実効支配の理論と実行
- 3 他国による沈黙が実効支配に与える効果
- 4 結びにかえて

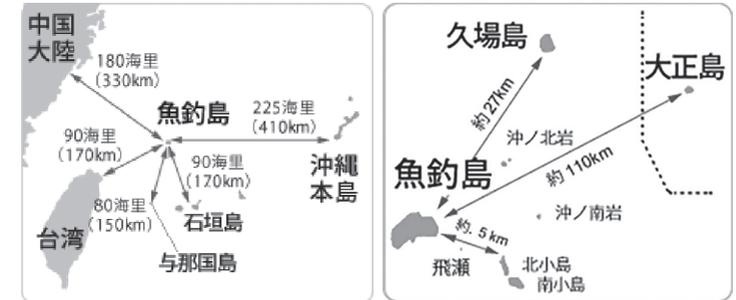


下山 憲二
(海上保安大学校准教授)

1 はじめに

尖閣諸島は、沖縄本島から約410km、石垣島から約170km、与那国島から約150km、中国大陸から約330km及び台湾から約150km離れた海域に位置しており、最大の魚釣島、北小島、南小島、久場島、大正島、沖ノ北岩、沖ノ南岩、飛瀬などから成る島々の総称であり、現在沖縄県石垣市に属している¹。同諸島は、19世紀の末から我が国の領土を構成しており、1970年代までそれに異議や抗議を行う国家は存在しなかった。同諸島をめぐるのは、1968年に国連アジア極東経済委員会 (United Nations Economic Commission for Asia and Pacific, 以下、ECAFE と略す) が日本と台湾との間の海底を探索し、1969年の報告書において、そこに石油及び天然ガスが賦存する可能性が高いことを指摘したことによって大きな影響を受けることとなった²。1971年6月、中華民国 (以下、台湾と略す) 外交部は声明を発表し、尖閣諸島について、地理的位置、地質的構造、歴史連携、台湾住民による長期にわたる継続的使用等の理由に基づき、台湾省に付属する中華民国の領土の一部であると表明した³。そして、同

1 外務省ホームページ。https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/index.html (last visited on 29 Jan 2020)
 2 Geological Structure and Some Water Characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea, (1969), CCOP Technical Bulletin Vol.2, p.39.
 3 台湾当局の発表を引用したものとして以下を参照。https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/



出典：外務省ホームページ

年12月には、中華人民共和国 (以下、中国と略す) 外交部が、明朝以降の歴史的経緯や日清講和条約の不当性を根拠に、中国の固有の領土であるという声明を発表した⁴。

我が国が尖閣諸島を編入した経緯はすでに多くの研究において明らかにされているため詳細は省くが、要約すれば以下のようなものであった。1879年以降、民間、内務省や海軍省が作成した地図の中において、琉球諸島や南西諸島を構成するものとして尖閣諸島が明記されるようになり、1885年には内務省が中心となって、尖閣諸島に対する実地調査が議論されるようになった⁵。そして、1885年9月以降、沖縄県が尖閣諸島に調査船「出雲丸」を派遣し、港湾の形状、土地物産の開拓の可能性などの有無を調査させ、報告書にまとめている⁶。また当該調査の後、沖縄県令が尖閣諸島に国標を設置すべき旨を内務省に上申している。当該問題に関して、内務卿山県有朋が太政官に上申した際、尖閣諸島が清朝に帰属している証跡は存在しないことに言及すると共に、国標の設置に問題はないという見解を示している。つまり、この段階で、明治政府は尖閣諸島は無主地であるか、少なくとも清朝の支配が及んだ地域ではないと認識している。しかしながら、この時は、外務卿井上馨が尖閣諸島が台湾に近接していることから、国標設置によって清朝との緊張を生じさせることを懸念したためか、「他日ノ機会ニ讓候」とし、時期尚早と判

senkaku/pdfs/senkaku.pdf (last visited on 22 Feb 2020)

4 中国当局の発表。http://j.people.com.cn/94474/7960430.html (last visited on 28 Jan 2020)
 5 尖閣諸島の編入に関する明治政府の対応については、奥原教授が詳細に分析されている。奥原敏雄「尖閣列島の領土編入経緯」『島嶼研究ジャーナル』第5巻2号、7-11頁。
 6 同上、12頁。

断している⁷。その後も、尖閣諸島周辺での漁業取締に関連して、所轄の決定のため沖縄県から内務省に何度か問い合わせが行われているが、尖閣諸島の帰属に関することは言及されていない。そして、日清戦争勃発後の1894年12月になって、再び沖縄県から内務省に対して尖閣諸島への所轄標杭設置に関する上申がなされ、それが閣議にかけられることとなり、翌年の1895年1月21日の閣議において、「久場島魚釣島ト称スル無人島…ハ沖縄県ノ所轄ト認ムルヲ以テ標杭建設ノ儀…縣知事上申ノ許可スヘシトノ件ハ別ニ差支モ無(強調筆者)」と決定された⁸。

上記のような明治政府による尖閣諸島の編入の過程は迅速かつ順調に実施されたわけではないが、尖閣諸島を我が国に編入しようという意思は一貫性のあるものと見ることができる。しかし、尖閣諸島に対しては、上述したように中国及び台湾が領有権を主張している。我が国は一貫して尖閣諸島に関する領有権紛争は存在しないと主張しているが、他に領有権を主張する国家が存在する以上、それを無視することはできない。改めて、我が国の主張の正当性を確認する必要があるが、この点についてはすでに多くの先行研究が存在し、最早議論し尽くされている感すらある。しかしながら、次の二点についてはより掘り下げた検討が可能と考える。第一に、遠隔地に対する実効支配に関する基準であり、第二に、関係国による沈黙が当該実効支配に与える影響である。本稿では、この二点に関する考察を試みる。尚、本稿では、主に先占に関する検討を行うことから、尖閣諸島が無主地であるという前提で論を進める。

2 遠隔地に対する実効支配の理論と実行

(1) 遠隔地に対する実効支配

我が国による尖閣諸島の実効支配を強化する根拠として参照されている判例の多くは、資源や利用価値が乏しく陸地から遠く離れた絶海の島嶼や人跡未踏ともいえる奥地や僻地、つまり主権を主張する国家から遠隔に位置する地域(以下、遠隔地と略す)に関するものである。それらの判例においては、係争地の帰属を判断する上で重要な基準となる先占の

⁷ 同上、17、18頁。

⁸ 但し、この閣議決定においては、久米赤島、南小島、北小島、沖ノ南岩、沖ノ北岩、飛瀬などには言及されておらず、標杭も設置されなかった。同上、27 - 29頁。

度合いを検討する際、度々遠隔地といった地理的な状況が考慮されている。尖閣諸島は最も近い与那国島からでも約150kmも離れており、言うまでもなく絶海の孤島であるとともに、周辺海域は良好な漁場であるにしても、島自体には有用な資源や利用価値はほとんどない。このような尖閣諸島の置かれた状況を加味すれば、先に述べた判例を参照するに際しても、遠隔地という地理的条件も考慮に入れるべきであろう。

遠隔地の帰属に関する先占基準の適用を検討する前に、まず、先占について概観しておく必要がある。オランダと米国との間で争われたパルマス(Palmas)島事件判決において、いずれの国の主権も及んでいない無主地に対する先占を判断する基準として、当該地域に対する国家の権能の継続的かつ平和的な発現を挙げている⁹。つまり、無主地の先占を完了するためには、国家が主権者として行動する意思(領有意思)をもって、その権能のいくらか現実的な行使(実効支配)を行うことが必要であるとされる¹⁰。これを踏まえた上で、無主地である遠隔地に対して、どの程度の実効支配がどれぐらいの期間継続されれば、先占が行われていたとみなすことができるのかについて、代表的な3つの国際判例の検討を通して考察する。

(2) 国際判例の傾向

① クリッパートン島事件

クリッパートン島事件においてフランスとメキシコとの間で帰属が争われたクリッパートン(Clipperton)島は、メキシコ本土から約1,280km、ハワイから約5,000km、そして最も近いソコロ(Socorro)島からでも約950kmはなれた海域に位置している環礁である。裁判所は、そもそもスペインによる同島の発見及び自国領への編入を斥け、同島を無主地と認定した。裁判所は、フランスによる同島への領有の意思を確認した上で、実効的占有が行われていたか否かを検討する際、占有の意思だけでなく、具体的かつ擬制的でない占有を行っていることが先占に必要な条件であると述べた。かかる占有は、先占を行う国家が問題の土地を自己の権力

⁹ Island of Palmas case, *Reports of International Arbitral Award*, vol.2, pp.839,840. Hereinafter cited as *R.I.A.A.*

¹⁰ 初めて無主地に対する先占に必要な客観的要件として実効支配が必要と認定したのは、ブラジルと英国との間でギアナ境界事件であるとされる。*The Guiana boundary case, R.I.A.A.*, vol.11, p.22.

下に置き、その排他的機能を実行し得る単独の又は一連の行為で構成されるとした。ただし、このような措置は占有を取得するための一つの手段にすぎず、それは占有と同じではないとも述べている。つまり、占有の意味は広く、必ずしも国家による統治行為を必要とするわけではないのである。そのため、無人島のように当該地域が無人であるという事実を考慮すれば、先占国がそこに登場した最初の時点で絶対的かつ争いのない自己処分可能な状態に置いていれば、占有の実行がこの時から完成されたものと考えなければならず、そのこと自体によって先占が完成すると判断した¹¹。さらに、フランスが1858年に先占を完成したと認定された後、約40年にわたって一切の統治行為を実施しなかった事実も、フランスが同島に対する領有権を喪失したとはみなせないとした¹²。

本判決では、フランス海軍軍人が政府の命令に従い同島の約0.5海里沖合にいた商船上で同島への主権を宣言したという行為によって、実効支配が完了すると認定したため、実効支配が完了する期間は非常に短いものでも構わないと判断したことになる。この基準はいかにも乱暴かつ不当なものであるといえるが、同島がまさに絶海の孤島であると共に、利用価値が殆どないという例外的状況を考慮したためであろう¹³。しかし、裏を返せば、この当時の裁判所は、このような遠隔に位置する孤島の場合には、この程度の実行でも占有とみなされ得ると考えていたという証左とも考えられる¹⁴。

②パルマス島事件

先に引用したパルマス島事件におけるパルマス島は、フィリピン本土から約190kmはなれた海域に存在する面積約2.6km²の島であり、当時約750名の原住民が居住していた。まさに、オランダにとっても米国にとつ

11 Arbitral Award on the subject of the difference relative to the sovereignty over Clipperton Island, translated into English in *American Journal of International Law*, vol.26, pp.393,394. Hereinafter cited as *A.J.I.L.*

12 *Ibid.*, p.394.

13 芹田健太郎『島の領有と経済水域の境界画定』(有信堂、1999年)323頁。

14 太寿堂教授は、フランスによるこのような行為を「象徴的併合行為」と呼ぶと共に、本件判決は、それ以前のブーヴェ島事件やアヴェス島事件に関する仲裁判断を引き継いだものだと分析している。太寿堂鼎『領土帰属の国際法』(東信堂、1998年)66、67頁。両事件の概要は、以下の文献に概要が掲載されている。F.A.F.von der Heydte, "Discovery, Symbolic Annexation and Virtual Effectiveness in International Law", *A.J.I.L.*, vol.29, p.464.

ても「遠隔の属地 (outlying possessions)」であった¹⁵。同島の帰属をめぐる議論の過程で、裁判所は、領域主権の構成にとって不可欠な要素は、その継続が不可欠であると前置きしつつ、慣行及び学説も領域主権の継続的かつ平和的発現が一つの権原と同じとみなされていると指摘した¹⁶。さらに、「領域主権の現れは、時間と場所という条件によって様々な形をとる。…権利の維持と両立する間欠(間隔)及び断絶は、人の居住する地域や居住しない地域、又は、主権が争う余地のない程発現されている領域内の圍繞地域または例えば公海から接近できる地域に応じて必然的に異なるものである」と述べている¹⁷。つまり、国家権能の発現である主権は、時間や場所によって異なることを前提とした上で、居住者の有無やその地理的状况によって大きく影響を受けることを認めている。それを踏まえた上で、判決では、18世紀初頭から19世紀初頭までの約100年間のパルマス島に対するオランダの主権の間接的又は直接的発現の行為は多くないが、19世紀中頃以降の徴税権の実施といった行政管理行為による主権の発現が、1898年以前には存在していたことを認めた¹⁸。本判決では、オランダが19世紀中頃から1898年までの約半世紀の間に断続的に実施した徴税権の行使を重視し、それがいわゆる実効支配を構成すると判断している。

③東部グリーンランド事件

ノルウェーとデンマークとの間で帰属が争われたグリーンランドの東部地域は、グリーンランドの内、北緯71度30分から75度40分までに及ぶ地域であり、面積こそとてつもなく広大であるが、その80%以上が常時雪や氷に覆われている極限の地である¹⁹。当該地域はデンマーク本土からだと約2,500km、デンマーク領のフェロー (Faroe) 諸島からでも約1,500kmも離れている。裁判所は本件において、多くの領土主権に係る事件において、相手国が優越的主張を立証し得なかったならば、主権的権利の現実的行使については、ごくわずかな行使で満足したことに注目せざるを得ないとする。さらに、これは人口が希薄な地域または人

15 *Island of Palmas Case*, *op cit*, p.867.

16 *Ibid.*, p.839.

17 *Ibid.*, p.840.

18 *Ibid.*, p.867,868.

19 グリーンランド全体の面積は約220万km²。