

日中関係におけるアメリカの影響

——尖閣諸島問題を中心に——

高原 秀 介

U.S. Impact on Japan-China Relations:

With a Focus on the Senkaku Islands Dispute

Shusuke TAKAHARA

1. はじめに

21世紀に入り、国際社会はテロリズムの台頭や環境問題に直面しただけではなく、先進国を中心に金融・財政危機に陥る重大な局面に立ち至っています。他方、新興国は欧米の経済危機のあおりを受けながらも、様々な弊害を克服しつつ着実に経済成長を遂げてきました。とりわけ、アジア太平洋における中国のめざましい台頭は、アジア太平洋地域の力の均衡に影響を与えざるを得ない状況になっています。

一方、アメリカは、10年以上に及ぶイラク・アフガニスタンへの軍事介入に忙殺された時期を経て、ようやく変化の兆しを見せ始めています。2011年11月のクリントン国務長官による「アメリカの太平洋の世紀」演説を皮切りに、アメリカはようやく外交・安全保障政策の軸をアジア太平洋に据えるに至りました。その背景には、中国の台頭に伴うアジア太平洋でのパワーバランスの変化という現実がありました。

ひるがえって、東アジアには長年に亘って未解決の領土問題が存在し、それらをめぐって昨今、関係諸国間の対立が深まっています。なかでも、尖閣諸島問題は、日中関係の発展にとって事実上大きな障害となっています。日本、中国、台湾が、それぞれこの問題についてどのような主張を展開してきたかについては、多くの先行研究によって明らかにされ、比較的よく知られております。その一方で、アジア太平洋で大きな影響力を持つアメリカが、この問題をめぐってどのような立場をとってきたかについて、時系列的に辿った研究は数少ないように思われます。

従いまして、本日のご報告では、アメリカが尖閣諸島問題をどのように受け止めてきたのかという点について、歴史的に振り返ってみたいと思います。具体的には、①アメリカの戦後東アジア秩序構

想の変化、②サンフランシスコ平和条約をめぐるアメリカの解釈、③アメリカ CIA 報告書（1971年5月）による分析、④沖縄返還協定における位置づけ、⑤尖閣諸島問題をめぐるアメリカの見解のゆらぎ、⑥現況と展望、という5つのテーマに分けてお話ししたいと思います。

2. 米国の戦後東アジア秩序構想の変化

第二次世界大戦終結前後のアメリカは、日本の「非軍事化・民主化」と「中国大国論」を追求したといえます。日本占領の初期には「非軍事化・民主化」が重要な方針となりました。他方、アメリカのローズヴェルト大統領は存命中に蒋介石の中華民国政府を「四人の警察官」と一つと見なし、戦勝国中心の戦後秩序を構想していたといえます。

1947年以降に欧州で冷戦が本格的に始まってなお、中華人民共和国成立（1949年10月）直後のアメリカは、中国に対して可能な譲歩の限度を模索しました。アメリカは、中国が共産化してもソ連と距離を置くという「中国のチト化」構想の可能性に期待をかけました。それを裏付けるかのように、アメリカは1950年1月には大陸中国による台湾解放を事実上容認する「台湾放棄」宣言を行いました。

しかし、1950年6月に朝鮮戦争が勃発したことによって、東アジアの国際環境は一変しました。1950年10月に中国人民義勇軍が参戦したために、国連・安全保障理事会の常任理事国を中心に位置づけつつ「統一中国」を前提とした、アメリカの戦後東アジア秩序構想は再検討を迫られるに至りました。

これに伴い、アジア太平洋におけるアメリカの重要な同盟国は、「中国」から「日本」へ移行していきます。

3. サンフランシスコ平和条約をめぐる米国の解釈

1951年のサンフランシスコ平和条約において、尖閣諸島の問題はどのように扱われたのでしょうか。この問題に該当すると考えられたのは第2条と第3条でした。

第2条は、「日本が台湾および澎湖諸島を放棄する。」というもので、尖閣諸島もこの中に含まれると、後に中国と台湾が主張したものでした。

一方、第3条は、「北緯29度以南の南西諸島等については、日本に潜在的な主権が残される。米国が国連に信託統治を提案するまでの間、アメリカがこの地域およびその住民に対して、司法・立法・行政の三権を行使できる。」というもので、尖閣諸島は沖縄の一部であると見なすものでした。

最終的には、サンフランシスコ平和条約では第3条が尖閣諸島に適用され、アメリカの施政権下に

においても、日本は琉球政府の行為という形で、実効的な支配を継続しました。その一方で、1945年から1970年に至るまで、中国は尖閣諸島の領有について何ら主張せず、有効な抗議を行ってきませんでした。

その後アメリカの歴代政権は、ジョンソン政権に至るまで、尖閣諸島を含む琉球諸島に対する日本の潜在主権を認めてきました。アイゼンハワー政権は1957年6月の日米首脳会談において岸信介首相に対してこの点を確認しており（“Memorandum of a Conversation,” 21 June 1957, in *FRUS 1955–1957: Vol. 23, Part 1*, pp. 408–411）、ケネディ政権は1962年3月の大統領行政命令において琉球が日本本土の一部であることを認め、尖閣諸島を含む沖縄に対する日本の主権が完全に復帰することを待望すると表明しています（“President Kennedy’s Executive Order 11010 of March 19, 1962 [Statement and Amendment to Executive Order 10713], relating to the Administration of the Ryukyu Islands”）。また、ジョンソン政権期には国務省宛の電文において、ライシャワー駐日大使が尖閣諸島の潜在主権をアメリカが認めていることについて台湾に隠し立てする必要性はなく、日本の立場をより尊重すべきとであると述べています（Cable from Ambassador in Tokyo Edwin O. Reischauer to Secretary of State Dean Rusk, 8 August 1965, in *Declassified Documents Reference System*, Date Declassified: January 1996, Document Number: CK3100097174 National Security Archive, George Washington University）。

4. アメリカ CIA 報告書（1971年5月）による分析

ところが、1971年6月に台湾が、1971年12月には中国が、尖閣諸島の領有権を公式に主張し始めました。

アメリカ中央情報局（CIA）は、尖閣諸島問題に関する台湾や中国の主張について検証した報告書を作成します。National Security Archive所蔵のこの資料は、1971年までに中国や台湾で公開されている地図（この報告書では、1966年刊行の紅衛兵向け地図帳を引用）について言及し、それらの地図では尖閣諸島が琉球（沖縄）に属していて、中国側の境界内にあると表示していないと指摘しています。したがって、尖閣諸島をめぐる日本の領有権は、これらの地図表記によっても強く裏付けられると報告書は結論づけています（時事通信 2012年10月5日）。

5. 沖縄返還協定における位置づけ

沖縄返還協定（琉球諸島および大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定）は、1971年6月に調印され、翌1972年5月に発効しました。この協定によって日本に返還される地域については、アメリカ統治下の琉球列島の地理的境界が緯度・経度で合意議事録に明記され、尖閣諸島はその

区域内に含まれていました。

もっとも、合意議事録の作成にあたり、「返還領域」の具体的表現方法に関して日米の主張は対立していました。日本側は、返還領域を経緯度線で明示する方法を主張しました。これに対し、アメリカ側は、返還領域に尖閣諸島が含まれる点が目立たないよう「奄美返還協定の対象地域を除く北緯29度以南の南西諸島」と表現することを主張しました。当時、アメリカは尖閣諸島の領有権をめぐる台湾政府の要求に悩まされており、対中関係への配慮と日台間の紛争に巻き込まれることを回避したい点を日本側に表明していたのです。そこで日本側は、尖閣諸島の地名と具体的な返還領域を協定本文に入れず、協定に付随する合意議事録に経緯度線で返還領域を明示することを提案し、合意に至りました（中島敏次郎『外交証言録 日米安保・沖縄返還・天安門事件』岩波書店、2012年、243-252頁、外務省外交史料館、平成22年度第3回外交記録公開、2010年12月22日）。

このように、沖縄返還協定の調印に際して日米両国は、尖閣諸島をめぐる日台間の主張の対立や米中関係の改善という諸懸案と可能な限り結びつかない解決方式を模索したといえます。最終的には、尖閣諸島はサンフランシスコ平和条約第3条に該当する「日本が潜在的な主権を有する地域」に含まれ、沖縄返還協定に基づいてアメリカからその「施政権」が日本に返還されました。

6. 尖閣諸島問題をめぐるアメリカの見解のゆらぎ

ニクソン大統領とキッシンジャー国家安全保障担当大統領補佐官らは、1971年6月17日の沖縄返還協定調印直前に尖閣諸島を沖縄の一部とみなし、日本の「残存主権（潜在主権）」が及ぶことを確認していました。ただ、台湾は繊維問題で対米譲歩の姿勢をちらつかせる一方で、「尖閣諸島の施政権はどこにも属さない」ことを認めるようアメリカに求めていました。この台湾の主張をロジャース国務長官やピーターソン国際経済担当大統領補佐官など一部のアメリカ政府高官は支持したため、議論は一時紛糾しました。最終的には、「日本への施政権返還」を主張する大統領とキッシンジャーの意向が通る結果となりました（1971年6月7日付、ニクソン大統領図書館の音声資料、時事通信2012年10月3日）。

その一方で、1972年2月、ニクソン訪中により、アメリカは中国との関係改善に舵を切りました。ニクソン政権のキッシンジャー大統領補佐官は、新たに対中関係に配慮しつつ、引き続き同盟国日本との良好な関係を維持する必要性に迫られました。このため、1972年5月のNSC文書では、「尖閣問題に大衆の注目が集まらないことが肝要」と述べ、安保条約の適用については尖閣諸島が「適用対象」ではなく、「適用対象と解釈される」とトーンを下げるよう指示を与えています。

1971年10月、アメリカ連邦議会上院での沖縄返還協定批准審議の際に、ニクソン政権は同協定には尖閣諸島に対する日本の「潜在主権」が含まれないことをアメリカ政府の公式の立場として表明し

ました（1971年10月20日付、ロジャース国務長官の議会宛書簡、Mark E. Manyin, “Senkaku (Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute: U.S. Treaty Obligations” *CRS Report*, September 25, 2012, p. 4）。

これ以降、アメリカ政府は、尖閣諸島に対する日本の主権の有無という問題について中立的立場を表明するようになりました。

アメリカが日本の尖閣諸島に対する主権を明確に認定しなくなり始めた理由は、主に2つあると考えられます。それらは、①沖縄返還に伴い、尖閣諸島をめぐる台湾や中国による領有権の主張が高まったこと、②米中関係の改善が進んだこと、でした。その背景として、尖閣諸島をめぐる日本に対しては日米安保条約第5条の適用を明言しつつ、中国に対してはその主権の所在を不明確にすることで、日中双方の主張に対してアメリカなりのバランスをとることができるとニクソン政権が判断したのと考えられます。アメリカが尖閣諸島の領有権について立場を変えた具体的な時期は、1971年中頃から1972年初め頃以降と考えられます。

しかし、第一にサンフランシスコ平和条約第3条に基づいて、アメリカ海軍は沖縄の一部である尖閣諸島に射爆場を設定しており、第二に沖縄返還協定第1条に基づいて日本に返還する領土の範囲に尖閣諸島が含まれていることにアメリカ側は明確に同意しています。これらの点を踏まえれば、尖閣諸島に対する日本の主権を否定も肯定もしないというアメリカ政府の主張には矛盾があると言わざるを得ません。

7. 現況と展望

それでは、現在のアメリカの基本的な立場とはどのようなものなのでしょうか。アメリカは、尖閣諸島の領有権（主権）問題については、当事者間の平和的な解決に期待するとしています。その一方で、2012年10月22日から10月23日にかけて、超党派の元アメリカ政府高官グループが訪中しました。この席で、アメリカ側は「中立の姿勢を取る」との原則論を示す一方、日本による実効支配の現状を踏まえ、中国が過激な対応を取った場合、「日米安保体制に揺らぎはない」（ナイ元国防次官補）と言明しました（『日本経済新聞』・朝刊 2012年10月25日）。

アメリカは、尖閣諸島に対する日本の「施政権」を認めています、「主権」については立場を明確にしていません。もっとも、同時にアメリカは（少なくとも日本に対しては）主権が日本に「ない」とも明言していません。アメリカが立場を明確にしていない理由の背景には、アメリカの国内法制上の制約という問題があります。アメリカ連邦議会は、領土主権を認定したサンフランシスコ平和条約を批准しています。したがって、仮に行政部の独断で条文の変更を行った場合、合衆国憲法に抵触するため立場を明確にできないのです。

その一方で、実のところニクソン政権は、アメリカ連邦議会上院での沖縄返還協定の批准にあっ

て、尖閣諸島を日本の潜在主権が及ぶ範囲から除外することを表明しました。ロバート・スター国務省法律顧問補代理（東アジア・太平洋担当）は、日本への施政権の返還を規定したこの協定が、当該諸島の法的地位に何ら影響を与えるものではないと上院外交委員会で述べています。（U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *Okinawa Revision Treaty: Hearings, 92nd Cong., 1st Sess. Ex. J. 92-1, October 27, 28, and 29, 1971* [Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1971], p. 11.）

つまり、アメリカは尖閣諸島に対する日本の領有権を1951年のサンフランシスコ平和条約で認め、ニクソン政権期以降に1971年の沖縄返還協定における合意文書を通じて日本向けにはこの領有権を引き続き認めつつ、同協定のアメリカ連邦議会上院での批准にあたっては、当該諸島を日本の潜在主権の範囲から除外する方針をとったのです。以上の理由から、アメリカ政府は尖閣諸島に対する「主権」について明確な立場をとれないと結論づけられます。

もっとも、アメリカは、「武力・あるいは武力による威嚇」に基づくアジア太平洋における現状変更を容認しません。この主張は、「中国の領土的・行政的保全」を唱った1900年の門戸開放通牒を起源とし、1921-1922年のワシントン会議で国際合意事項となった、アメリカの伝統的なアジア太平洋政策の基本原則といえます。現在では、クリントン国務長官の『Foreign Policy』誌掲載論文である「アメリカの太平洋の世紀」にも書かれているように、「ルールに依拠した地域秩序と世界秩序の形成」という理念として受け継がれているといえるでしょう。

ご静聴、ありがとうございました。

〈○コメント又は質問、●それに対する応答〉

○①戦後世界秩序を作ったのはカイロ宣言およびポツダム宣言であって、これらをベースに尖閣諸島問題の議論を展開していくべきではないか。カイロ宣言・ポツダム宣言では、尖閣諸島は台湾の一部と位置づけられている。サンフランシスコ平和条約はアメリカの冷戦政策の中で生まれたものであり、ポツダム宣言の内容に違反しており、中国はこの条約を認めていない。また、中国は尖閣諸島の領有権について何も表明してこなかった訳ではない。②尖閣諸島についてのアメリカの役割とは何であろうか。アメリカはアジア太平洋地域でのプレゼンスを目指しており、アメリカの国益に基づく戦略を展開している。その特徴は「リバランス」であり、アメリカのヘゲモニーを前提とし、日本をアメリカの安全保障上の「コマ」に使うというものである。アメリカは、アジア太平洋で中国とのパワーバランスを維持できなくなりつつあり、日米同盟を放棄することはできない。「遠く離れている」アメリカは日中対立を眺める位置にあり、現状はアメリカにとって利益となっているのではない。

●サンフランシスコ平和条約に調印していないので、尖閣諸島問題に関する日本の主張を認められないという中国の立場は理解できる。しかし、日本は冷戦下において西側陣営に属しており、サンフラ

ンシスコ平和条約によって戦後の講和処理を行ったわけであり、それを根拠とせざるを得ない。報告では、カイロ宣言・ポツダム宣言への言及が十分ではなく、サンフランシスコ平和条約に基づく日本の立場が主張されていたという指摘があった。確かにそのような捉え方もできるかもしれないが、本報告はあくまでアメリカの尖閣諸島に対する立場の歴史的検証を目的としているため、その根拠となったサンフランシスコ平和条約を議論の前提とせざるを得ないと考えられる。一方、尖閣諸島をめぐる「主権」の問題について、日中間で合意に至ることは、少なくとも現時点においては事実上困難であるように思われる。したがって、日中両国は「主権」の問題よりも、(中長期的には)「資源の共同管理・開発の問題」と「シーレーン・海洋航行の安全確保」に着目し、(短期的には)尖閣諸島周辺での危機のエスカレーションを回避することに全力を傾注しなければならないのではなかろうか。