

## 竹島領有権紛争の焦点——国際法の見地から

### (はじめに)

竹島(韓国名「独島」)をめぐり、日本政府は歴史的にも国際法上も自国の領土であると主張している。韓国政府は主として歴史的な主張を行い日本の主張を争っている<sup>1</sup>。歴史的に自国の領土だというのは、昔から日本(韓国)のものだったという意味であろう。そのような主張を裏付けるために古地図や古文書が引き合いに出される。

他方、国際法上も自国の領土だというのは、どのようなことであろうか。国際法とは、そもそもどのような法であり、国際法のどのようなルールに照らして日本(韓国)のものかというのであろうか。また、歴史的に自国領だというだけでは足りず、国際法上もそうだといえなければ自国の領土たりえないのであろうか。

本日は、以上のような問題意識に立ち、国際法上の領土取得要件を概観し、これを竹島領有権紛争に当てはめればどうなるかを御一緒に考えることと致したい。

### 1. 領域の取得に関する国際法

#### (国際法とは)

国際法は、ごく大雑把に言えば、国家と国家の関係を規律する法である。憲法、民法、刑法などの法は、一国の国内にあって、国と国民の関係、国民(個人・団体)相互の関係を規律する。国民が行為(商取引にせよ、道路交通のような事実上の行動にせよ)をするときに国内法(本国や滞在している国の法)に拘束されるが、国家の行動は、国際法によって規律される。国家は、国際慣習法(多年にわたる国家慣行が法的な確信に高まったもの)に拘束され、また他国との間で結んだ条約に拘束される。

国際法は、かつては欧米列強の法であった。国際法の主体である主権国(独立国)が限られ、それらの国で構成される国際法社会は、さながら会員制クラブのようなものであった。日本は、開国後、他国と交際するルールとして国際法を熱心に学んだ。維新後も、条約改正——治外法権の撤廃、関税自主権の回復——を実現し名実ともに主権国となるために、国内法制の整備等とともに、国際法の遵守に努めた。第二次世界大戦後、多数の地域が独立し

<sup>1</sup> 日韓両国政府間では、1950年代から60年代にかけて自国の領有根拠に関する詳しい見解を添付した口上書の往復が行われた。塚本孝「竹島領有権をめぐる日韓両国政府の見解」『レファレンス』617(2002.6) pp.49-70 参照。政府見解の本文は、福原裕二「「竹島/独島問題」に関する日韓両国往復外交文書(1952~76)」『竹島問題に関する調査研究 最終報告書 CD資料編』2007年に収録されている。

て主権国（＝国際法の主体）となり、今日では全世界の国が国際法社会のメンバーとなっている（これに伴い国際法自体も一部変貌しつつある）。

なお、国際法は往々にして遵守されないし、国内法のように違反者に対する強制手続（裁判、警察など）が整備されていないので、法とはいえないという声を耳にすることがある。しかし、法が破られるから法でないということとはできない。国内法も頻繁に破られている。国際司法裁判所には一国内の裁判所のような強制的管轄権はない<sup>2</sup>、国際警察軍のような組織も未だできていないのは事実であるが、これは主権平等の原理に基づく国際社会の限界であり、国際社会の発達の現状である。そうであっても、国家は、国際法に法規範性を認めている。その証拠に、いずれの国も、何らかの理屈をつけて（ときには理由が示せないこともあるがそれでも）自己の行動は国際法上適法であると主張するのであって、国際法は法と認めない、それに拘束されないと主張して行動する国はないのである。

### （領土取得と国際法）

国際法上、領土取得方法、ないし、この領土は自国のものだという主張の根拠（権原）として、(1) 譲渡——講和条約による割譲、平時の売買、交換など、(2) 征服——兵力によって他国の領土を確定的に占領し一方的に併合する場合、(3) 先占——国家が領有意思をもって無主の土地を実効的に占有、(4) 添付——自然現象又は埋め立てによる海岸線の変更、(5) 時効——自国の領土でない領土を領有意思をもって相当期間中断なく平穩公然に統治、以上の 5 類型があるとされてきた<sup>3</sup>（ただし、「征服」は、国連憲章下の今日では適法でない）。

このうち、「先占」についてももう少し詳しくみれば、その要件は、国家の領有意思、領有意思の表示、対象が無主地（いずれの主権国の領域でもない土地）であること、国家による占有の所為がある（又は国家が国民の行う占有の所為を追認する）ことである。単に航海者が無人島を発見し命名したとか、国家が領有意思を懷いたが占有の所為を伴わなかった場合は、先占の要件を満たさない<sup>4</sup>。

他方、近年に至り、（上記類型のいずれの場合に当たるかを厳密に区別するのではなく、）当該領土に対する支配の実効性を更に重視した「国家権能の平穩かつ継続した発現」という権原が、国際判例を通じて示されている。これは、行政権の行使など国家権能の発現を証明することができるかどうか、紛争当事国のいずれがより多く（国家権能の発現の）証拠を示せたかによって領有権を判定する、歴史的主張よりも支配（主権行使）の実効性が重要、実効性を伴わない主張は争われると、いうことである。ただし、実効的な支配というのは、軍隊や警察を常駐させることとイコールではない。多数の住民が存在する地域であれば、

<sup>2</sup> 国際裁判は、紛争当事国が国際裁判に付することを合意して初めて行われる。もっとも、一定の事項につき国際司法裁判所の管轄権を受託する旨あらかじめ宣言しておくことができる。また、条約中に、解釈や適用をめぐって紛争が生じたときには国際裁判に付する旨の条項を設けておくことも行われる。

<sup>3</sup> 例えば、横田喜三郎『国際法 II』新版 1972 年（有斐閣 法律学全集 56）pp.82-107 参照。

<sup>4</sup> 先占について、太寿堂鼎「国際法上の先占について—その歴史的研究」『法学論叢』61 卷 2 号（1955.6）pp.36-99 参照。最近の論考として、牧田幸人「先占法理と「実効性」原則」『島大法学』49 卷 3 号（2005.11）pp.87-142。

そこに役場を設けて行政を行い、警察を置いて秩序を維持することが必要な場合もあるが、無人島については定期的に周囲を巡回するだけでも実効的な支配となりうる。また、物理的な支配でなく、その土地における活動に対して課税するとか、その土地で生じた事件について裁判権を行使するなどの行為も国家権能の発現（主権行使の例）である。

なお、国家権能の発現は「平穏な」ものであることを要し、他国の抗議を受けながら行うような場合は、平穏な発現とはいえない。また、領土紛争が具体的に発生した日以降、当事者が法的地位を改善するために採った措置は考慮されない<sup>5</sup>。

### （開国以前の日本と国際法）

日本政府は、竹島領有権をめぐる日本政府見解の中で、「近代国際法上領土取得の要件は、国家としての領有の意思、その意思の公示、適当な支配権力の確立である。しかし、開国以前の日本には国際法の適用はないので、当時においては、実際に日本で日本の領土と考え、日本の領土として取り扱い、他の国がそれを争わなければ、それで領有するには十分であったと認められる。」としたことがある（「竹島に関する 1953 年 9 月 9 日付韓国政府の見解に対する日本政府の反駁」1954 年 2 月 10 日）。前半の近代国際法上の領土取得要件云々は、上述の先占等の権原の説明であるが、後半の、開国以前の日本には国際法の適用がないので云々の部分は、この説明が正しいとすれば、開国以前の朝鮮にも国際法の適用がないので、朝鮮で朝鮮の領土と考え、朝鮮の領土として取り扱い、他の国がそれを争わなければ、それで領有するには十分であったということになる。

そこで、竹島を日本は日本の領土と考えていたか、日本は日本の領土として取り扱ったか、他国がそれを争わなかったか、逆に、朝鮮は朝鮮の領土と考えていたか、朝鮮は朝鮮の領土として取り扱ったか、他国がそれを争わなかったか、を検証する必要が生じる。ただし、両国ともにこの条件を満たしている場合や両国ともに条件を満たさない場合には解決にならない。また、領有権紛争は、開国後の出来事も含め、今日の時点でいずれの国の領土であるかを考える必要があるので、開国以前に国際法の適用がなかったとしても領有権が国際法と無関係に定まるわけではない。

## 2. 歴史的な経過

### （歴史的事実）

以上の国際法上の領土取得に関する法理を竹島領有権紛争に当てはめてみる。まず、こ

<sup>5</sup> 竹島領有権紛争との関係で先占法理を含む国際法の適用関係について論じた基本的文献として、皆川洸「竹島紛争と国際判例」『前原教授還暦記念論文集 国際法学の諸問題』1963 年 pp.349-371、植田捷雄「竹島の帰属をめぐる日韓紛争」『一橋論叢』54 巻 1 号（1965.7）pp.19-34、太寿堂鼎「竹島紛争」『国際法外交雑誌』64 巻 4・5 号（1966.3）105-136 がある。そのほか、塚本孝「日本の領域確定における近代国際法の適用事例——先占法理と竹島の領土編入を中心に」『東アジア近代史』3 号（2000.3）pp.84-92、朴培根「日本による島嶼先占の諸先例——竹島/独島に対する領域権原を中心として」『国際法外交雑誌』105 巻 2 号（2006.8）pp.32-47 参照。

れまでの研究によって明らかにされている歴史的事実や地理上の知見を概観すれば、次のとおりである<sup>6</sup>。

日本人に竹島が知られるようになったのは、記録上 17 世紀に米子の商人大谷家、村川家が鬱陵島へ渡航していたことに関係する。大谷家の記録によれば、大谷村川両家は、当時無人島であった鬱陵島へ幕府の許可を得て毎年一回交代で赴き、竹木の伐採、鮑の採取、アシカ猟などを行った。今日の竹島は、米子から隠岐を経て鬱陵島へ渡航する途中にあり、初めは航路の目印として用いられ、寛文元年(1661年)ごろからはこの島においても幕府の了解の下に漁猟が行われた。なお、当時の日本では鬱陵島を竹島、今日の竹島を松島と呼んだ。元禄 5 年(1692年)に鬱陵島で朝鮮人と初めて出会い、翌年には鮑採取ができなかった証拠として安龍福ほか一名の朝鮮人を連れ帰る事件が起った。これを契機として日朝間で鬱陵島への渡航をめぐる交渉が行われることになった。幕府は、紆余曲折の後、元禄 9 年(1696年)1月鬱陵島への渡海を禁止した。この事件に関連して、幕府は鳥取藩に当時の竹島(鬱陵島)や当時の松島(今日の竹島)について様々な照会を行い、鳥取藩が回答した。今日鳥取県立博物館に伝わる池田家文書中には、今日の竹島を正確に描いた絵図がある一方、鳥取藩が今日の竹島に関して因幡伯耆両国に附属する島ではないと承知している(「松嶋は何れの国え附候嶋にても無御座由承候事」)、鬱陵島へ渡航する際道筋なので立ち寄って猟をするのである(「松嶋え猟参候儀竹嶋え渡海の節通筋にて御座候故立寄猟仕候」)と幕府に報告した記録がある。ただし、元禄の日朝間の交渉で今日の竹島が話題になった記録は、日本側にも朝鮮側にも存在しない。

韓国(朝鮮)の文献では、『三国史記』(1145年)に智証王 13 年(512年)于山国が新羅に帰服したという記事がある。『世宗実録地理志』(1454年)や『新增東国輿地勝覽』(1531年)に于山島と鬱陵島の二島が江原道蔚珍県の東の海中にある旨の記述がある。『新增東国輿地勝覽』の八道総図に于山島が描かれている(ただし、位置は朝鮮半島と鬱陵島の間)。『肅宗実録』(1728年)には、日本に渡航した安龍福(同人は、日本に連れ帰られ本国に送還された後、再度 1696 年に日本に渡航した。)の供述として、安が「松島は即ち子(于)山島でありこれまた我が国の地である」と述べて日本人を叱責したという記述がある。『東国文献備考』(1770年)に鬱陵、于山は皆于山国の地である、于山は則ち倭の所謂松島であるという記述がある。18 世紀以降の朝鮮地図(絵図)には、鬱陵島の東側沖合に于山島を描いたものがある。

<sup>6</sup> 基本的な文献として、日韓両国政府の見解 <注 1>、田川孝三「竹島領有に関する歴史的考察」『東洋文庫書報』20(1988) pp.6-52<1960年執筆>、川上健三『竹島の歴史地理学的研究』古今書院 1966年復刻 1996年、田村清三郎『島根県竹島の新研究』1965年復刻 1997年。川上前掲書を追検証した研究として、大熊良一『竹島史稿——竹島(独島)と鬱陵島の文献史的考察』原書房 1968年。鳥取藩文書を紹介したものとして、塚本孝「竹島関係旧鳥取藩文書および絵図」上下『レファレンス』411(1985.4) pp.75-90, 412(1985.5) 95-105 参照。

新しい研究として、内藤正中『竹島(鬱陵島)をめぐる日朝関係史』多賀出版 2000年、下條正男『竹島は日韓どちらのものか』2004年(文春新書 377)、池内敏『大君外交と「武威」——近世日本の国際秩序と朝鮮観』名古屋大学出版会 2006年 第三部「元禄竹島一件考」、竹島問題研究会『中間報告書』『最終報告書』島根県 2006・2007年があるが、これら新しい研究の成果は、本日の講演では十分採り入れられていない。

### (歴史的事実の評価)

韓国の領有権主張を支持する立場からは、上述の朝鮮古文献に基づき次のように説明することになる。すなわち、今日の竹島(今日の韓国名「独島」)は、古く于山島と呼ばれた。国家が編纂した地理書(『世宗実録地理志』『新增東国輿地勝覧』)に鬱陵島と于山島が記載されているのは国の版図として認識していたからである。于山島が今日日本でいう竹島であることは、朝鮮王朝の正史(『肅宗実録』)に記録された安龍福の供述からも、『東国文献備考』の記述からも確かであり、後者によれば于山国が鬱陵島と于山島から成っていたので独島は于山国が新羅に帰服した(『三国史記』)6世紀以来韓国の領土である…<sup>7</sup>。

しかし、鬱陵島と于山島が于山国の地であるというのは18世紀の本にある記述であって、三国史記に書かれているのは于山国が新羅に帰服したことだけである。その于山国は、三国史記では鬱陵島のことであるとされている(「于山国…或称鬱陵島」)。于山が日本でいう松島であるというのは安龍福の供述である。同人の供述は、日本人を叱責したという年に日本人は渡航していないなど日本側の記録に照らし信憑性に欠けるものが多い(正史に転載されたからといって内容が事実であることにはならない)だけでなく、同人は一介の漁民であるのでその言動は政府を代表してのものではない(至於漂風愚民設有所作為亦非朝家所知)とある。安龍福は日本滞在中に竹島、松島の両島があることを知り、朝鮮の伝統的な知識である鬱陵島、于山島に当てはめたものである。安が于山島は松島だと述べたからといって15世紀16世紀の地理書にある于山島が今日の竹島であるという話にはならないし、18世紀の著者が鬱陵島于山島みな于山国の地と書いたからといって6世紀以来今日の竹島が朝鮮領だったという話にはならない。朝鮮古文献にある于山島は、鬱陵島を于山国と称したことが時代とともに鬱陵島のほかに于山島があるように伝えられた結果生じた観念上の島である。『太宗実録』(15世紀)には于山島は大竹を産し86人の住民がいるという記述がある。これは于山島=鬱陵島であることを示している。『新增東国輿地勝覧』(16世紀)の八道総図に描かれた于山島は上述のように朝鮮半島と鬱陵島の間に位置し、鬱陵島と同じ大きさになっている。この于山島は架空の島である。元禄年間の事件を契機として朝鮮において鬱陵島を巡検するようになって以降に描かれた朝鮮地図の中には鬱陵島の東側に于山島を描くものもあるが、この于山島は、位置関係からして鬱陵島沖合2kmにある小島(今日の韓国名「竹島」)であって竹島(独島)ではない。以上のことから、朝鮮においては今日の竹島に関する知見も定かではなかった。

他方、日本においては、江戸時代に米子の大谷村川岡家が実際に今日の竹島へ赴き、この島において幕府の了解の下に漁獵を行っていたことが記録上証明される。このため、実地の知見に基づく詳細な絵図も作成されている。すなわち、日本は竹島に深い関係を持つ

<sup>7</sup> 例えば、慎鏞廈(韓誠訳)『史的解明 独島(竹島)』インター出版1997年 参照。この本は、慎鏞廈『獨島，誇り高き韓国領土』ソウル：知識産業社1996年(韓国語)の翻訳。同著者が並行して出版したいっそう詳しい著作として、慎鏞廈『獨島の民族領土史研究』ソウル：知識産業社1996年(韓国語)がある。

ていた。他に競合する主張がなければこれだけでも十分日本の領土たり得るところである。しかし、鳥取藩が幕府の照会に対し自身の領国に含まれないと返答したことを考えれば、日本の領域として明確に意識されていたとも言いきれない（「隠岐の松島」など、因伯両国ではなく隠岐国に属していた可能性を示唆する文献もあるが、竹島、松島への渡海が幕府によって独占的に米子の大谷村川両家に許されており、鳥取藩の幕府への報告中に隠岐の者は大谷村川両家に雇われて赴くことはあっても独自に行くことはない旨を述べているものがあるので、鳥取藩の返答が隠岐に属しているから因伯に属していないとしたものであるとするのは困難であろう。）。

以上要するに、近代国際法を受容する以前の両国についてみれば、今日韓国の領有権主張を支持する立場からは古く竹島（独島）を于山島と称し新羅の時代から朝鮮領であったとするが、“于山島という名称の島”を観念的に朝鮮の島と考えていた程度であって、往時、今日の竹島に対する実際の知見は無く、同島を領土として認識し取り扱うこともなかった。日本は、日本人が政府公認で漁猟を行い、実見に基づく絵図が作成されるなど、竹島に対し歴史的権原を有していた。ただし、領土としての認識、取り扱いは、それだけで日本の領土であるといえる程度に確実ではなく、将来、この歴史的な権原が近代国際法上の権原によって補強されるべきものであった。

### 3. 開国後の経過

#### （島名の混乱）

19世紀後半に至り、日韓両国が鎖国を解き、両国は、欧米諸国と交際する中で国際法を受容していった。それと並行して竹島に関係する一連の出来事も生じた<sup>8</sup>。

幕末・明治にまず起ったことは、島名の混乱である。西洋の地図では、鬱陵島に「松島」、今日の竹島に「リアンクール岩」という名称が与えられていた。この西洋の呼称が地図や海図の形で流入した結果、日本における伝統的な知識（竹島＝鬱陵島、松島＝今日の竹島）が混乱し、鬱陵島を指して「松島開拓の儀」と称する建議が出されたり、今日の竹島が「リャンコ島」と呼び習わされたりするようになった。したがって、明治時代の文献や地図を論じる場合には、松島とあるものが（日本古来の呼称である）今日の竹島を指すのか、（西洋起源の地図による呼称で）鬱陵島を指すのか、また、竹島松島とあった場合に、鬱陵島および今日の竹島（の両島）という意味か、竹島とも松島とも呼ばれる島（鬱陵島）という意味かなど、文脈によって検証する必要がある（ただし、今日の竹島が竹島と命名されるのは明治38年のことであり、それ以前に今日の竹島が竹島と呼ばれることはなかった。）。

<sup>8</sup> 以下、開国後の経過に関する参考文献として、川上健三、田村清三郎、内藤正中、竹島問題研究会、下條正男 各前掲書〈以上注6〉、愼鏞廈（韓誠訳）前掲書〈注7〉のほか、梶村秀樹「独島問題と日本国家」『朝鮮研究』182（1978.9）、白忠鉉・宋炳基・愼鏞廈「独島問題を再照明する」『アジア公論』1982.4 pp.65-83（原文は『韓国学報』24 輯 1981年秋）、堀和生「一九〇五年日本の竹島領土編入」『朝鮮史研究会論文集』24（1987.3）pp.97-125、愼鏞廈「朝鮮王朝の獨島領有と日本帝國主義の獨島侵略」『韓國獨立運動史研究』第3輯（1989）pp.43-117（韓国語）、金柄烈（韓誠訳）『明治三十八年竹島編入小史』インター出版 2006年、内藤正中・金柄烈『竹島・独島』岩波書店 2007年 等がある。

### (朝鮮国交際始末内探書・竹島外一島地籍編纂之件)

明治初年のいわゆる征韓論に関連して外務省出仕佐田伯茅ほかが対馬と釜山に出張して朝鮮の農事、軍事その他の状況を調査したことがあった。その報告書である「朝鮮国交際始末内探書」(明治3年4月)に「竹島松島朝鮮付属ニ相成候始末」(竹島松島が朝鮮領になった経緯)と題する一項がある。同報告書の項目は、佐田らに与えられた調査事項だと考えられる。ただし、外務省が起案し太政官の決裁を受けた調査事項案(「朝鮮へ被差遣候もの心得方御達之案」)には、報告書の他の項目に相当する事項はあるものの、この項目は書かれていないので、いつだれの発案でこの調査事項が佐田らに与えられることになったのかは定かでない<sup>9</sup>。もし、この調査事項にいう竹島松島が鬱陵島および今日の竹島の両島という意味であったとすると、この調査を命じた政府関係者において(先に見た元禄時代の事件により鬱陵島への渡海が禁止されたことなどから? <sup>10</sup>)今日の竹島が朝鮮領となったという理解が行われていたことになる。しかし、明治初年には先に述べたように西洋起源の地図が流入して島名の混乱が起きはじめていたので、調査事項を追加した者の意図は、「竹島および松島」ではなく、「竹島とも松島とも呼ばれる島」というつもりであったかもしれない。これに対し、佐田らの報告では、松島は竹島の隣島であり松島のことについて掲載したものはない(「松島ハ竹島ノ隣島ニテ松島ノ儀ニ付是迄掲載セシ書留モ無之」)とした。佐田らは「竹島および松島」と解したわけであるが、結局、出張して調査しても松島に関する情報はなかったということである。

次いで、明治9(1876)年10月、島根県が内務省に「日本海内竹島外一島地籍編纂方角」を提出した。これに対し、内務省では元禄時代の一件書類を調査し、竹島所轄について島根県から伺いが出されたが調査したところ当該島は日本に関係がないようにみえる、しかし版図の取捨は重大事であるから書類を添えて念のため伺いを立てる(「竹島所轄之儀ニ付島根県ヨリ別紙伺出取調候処該島之儀ハ…本邦関係無之相聞候得共版図之取捨ハ重大之事件ニ付別紙書類相添為念此段相伺候也」)として太政官の判断を求めた。内務省は、竹島(鬱陵島)所轄について伺うと言い、添付された書類ももっぱら竹島(鬱陵島)に関するものであったが、明治10(1877)年3月、右大臣は、原件名を維持し、竹島ほか一島のことは日本に関係ないと心得よ(「伺之趣竹島外一島之儀本邦関係無之儀ト可相心得事」)と指示した<sup>11</sup>。この「外(ほか)一島」は、島根県が大谷家の文書を基に作成したと考えられる添付文書中の記述に松島

<sup>9</sup> 内探書は『大日本外交文書』第3巻 pp.131-138、御達之案は同第2巻第3冊 pp.256-258(いずれも原文は外交史料館にある)。

<sup>10</sup> 上述のように元禄の日朝交渉で今日の竹島が両国間で話題になったことはなかったもので、問題は日本の認識いかんである。対馬宗家文書の中には、対馬藩が1722年ころ幕府からの照会に対し、松島については竹島と同様に渡海が停止された島とも考えられるがはっきりしたことは答えられない(「竹島同様日本人罷渡致漁候儀御停止之嶋とは被考候得共差極候儀は御答仕兼候」と返答した記録がある(金柄烈『独島—独島資料集覧』ソウル:タダメディア 1998年 pp.307-308)。他方、1836年ごろ今津屋八右衛門が鬱陵島へ渡航した際で処罰された際の関係文書からは「松島」へ渡海することが禁じられていなかったことが知られる(関係文書は、森須和男『八右衛門とその時代』浜田市教育委員会 2002年参照)。

<sup>11</sup> 一件書類は、『公文録』明治10年3月内務省之部1、『太政類典』2編96巻19(国立公文書館所蔵)。

という島名がみえ、同じく添付の絵図に竹島と松島が描かれているところから、「松島」であることが知られる。もし、この松島が今日の竹島のことであれば、内務省や右大臣が（先にみた佐田らの内探書にある調査事項について疑われるところと同じく）今日の竹島が元禄のやりとりの結果鬱陵島と運命をともにしたと考えたことになる。少なくとも、島根県は、江戸時代に渡航していた竹島と松島を地籍に編纂する方向で伺いを出したわけであるから、松島＝今日の竹島という認識であったと考えられる。しかし、内務省や右大臣が同一の認識であったかどうかは即断できない。

明治14年に鬱陵島における日本人の伐木が外交問題になったとき、内務省と外務省との間で文書の往復が行われた<sup>12</sup>。このとき、内務省は、島根県令発内務卿・農商務卿あて「日本海内松島開墾之儀ニ付伺」をめぐり、「日本海ニ在ル竹島松島」について明治10年に本邦無関係と定めたが大倉組社員が航到伐木しているとして外務省に対して注意喚起を行った。これに対する外務省の回答では、朝鮮国の鬱陵島すなわち竹島松島のことについては（「朝鮮国蔚陵島即竹島松島之儀ニ付」）云々としている。外務省の文書の起案者は“竹島松島”を“竹島および松島”ではなく“鬱陵島すなわち竹島とも松島とも呼ばれる島”と理解しており、内務省文書の起案者も松島が伐木の対象となる島（今日の竹島は木の生えない岩礁島）という前提で松島開墾伺いを問題にしている。したがって、外務省では当時の西洋起源の海図等において鬱陵島が松島と命名されていること及び古来日本で同じ島を竹島と称したことを踏まえ竹島、松島、鬱陵島が一島異名である（松島は古来の松島（今日の竹島）のことではない）という認識を持っていたことが知られる。他方、内務省は、明治10年には島根県から上申のあった（古来の竹島、松島を念頭に置いた）「竹島外一島地籍編纂方伺」についてこの件名を維持したまま太政官の決裁を仰いだものの、島根県からの伺いを「竹島」（鬱陵島）に関するものであるとし「該島」（竹島＝鬱陵島）が調査の結果本邦無関係であると述べており（「竹島所轄之儀ニ付島根県ヨリ別紙伺出取調候処該島之儀ハ…」）、明治14年当時には松島が伐木の対象となる島であるとしていたので、これらのことから判断すれば、内務省も竹島松島が一島異名（鬱陵島）であるという認識を持っていたか、すくなくとも、古来の松島すなわち今日の竹島を念頭においていなかったと考えられる。なお、明治16年には太政大臣名で「日本称松島一名竹島朝鮮称蔚陵島」へみだりに渡航上陸しないよう各地方長官に諭達せよという指令が内務卿あてに出されているので（川上健三 前掲書<注6>p.46-47）、太政官も内務省もこの時点では、松島が鬱陵島であるとの認識を確実に有したといえる。

#### （日本による竹島の領土編入・韓国の勅令第41号）

鎖国が解かれた後、日本人で鬱陵島（往時の竹島、西洋起源の知識としての松島）へ赴く者が増加し、今日の竹島（リャンコ島）についても改めてその様子が伝えられるようになった。

『山陰新聞』明治27（1894）年2月18日の朝鮮竹島探検と題する記事中にも、竹島（鬱陵

<sup>12</sup> 一件書類は、『朝鮮国蔚陵島へ犯禁渡航ノ日本人ヲ引戻処分一件自明治14年7月至16年4月』（外交史料館所蔵外交記録3-8-2-4）所収。



島)は隠岐から西北 80 余里の洋中にあるが、舟を駛する 50 余里に至るころリランコ島がある、この島にアシカが数百頭棲息しているとある(田村清三郎 前掲書<注6>p.37)。明治 36 (1903) 年、隠岐の企業家である中井養三郎氏がリランコ島(今日の竹島)の資源に着目し、組織的なアシカ漁を開始した。同氏は、翌明治 37 年に上京して政府に「りやんこ島領土編入並ニ貸下願」を提出した<sup>13</sup>。これが契機となって、明治 38 (1905) 年 1 月 28 日、該島を竹島と名づけ本邦所属、島根県所管とする旨の閣議決定が行われた<sup>14</sup>。閣議決定を受けて、内務大臣が島根県知事に告示を訓令し、県知事は、同年 2 月 22 日付け島根県告示第 40 号をもって竹島の名称と所管を告示した。同年 8 月に松永武吉島根県知事が竹島を視察し、翌明治 39 (1906) 年 3 月には、県の大規模な調査団が竹島へ派遣された。また、県は漁業取締規則を改正して竹島におけるアシカ漁を許可漁業に指定した。竹島は官有地台帳に登録され、漁業者に貸付手続が採られ、使用料が毎年国庫に納入された。

韓国(朝鮮)においては、数百年にわたり鬱陵島を無人島にしておく政策が採られてきたが、明治に入り日本人の無許可の渡航、伐木が横行するに及んで、19 世紀末頃から自国民の定住を図り開発を行う方針に転換した。この方針の下で鬱陵島を行政区画上「郡」に昇格させることになり、光武 4 (1900) 年 10 月 25 日の大韓帝国勅令第 41 条「鬱陵島を鬱島と改称し島監を郡守と改正する件」が制定された。この勅令第 2 条に「郡庁位置は台霞洞に定め区域は鬱島全島と竹島石島を管轄する事」とある<sup>15</sup>。ここにいう竹島は、現在もその名称で知られる鬱陵島北東沖合 2km にある小島を指すことに大方の意見が一致している。勅令にある今一つの島名である石島について、韓国の学者の中にはこの石島が独島のことであるとする者がいる。石(いし)のことを朝鮮語でトル、方言ではトクというので、独島の独に通じる、今日の竹島は草木の生えない岩礁島すなわち石の島であり、孤島すなわち独り海上に在る島であるが、鬱陵島に居住者が生じる中で今日の竹島についての情報を得る機会も増え、いつしかこの島を「いしじま」の意でトルソム、トクソム(ソムは朝鮮語でしまの意)と呼ぶようになり、これに漢字を当てて石島あるいは独島としたという説明のようである。1906 年 3 月に島根県の調査団が竹島を訪れ、その後鬱陵島に立ち寄った。このとき、竹島の日本編入を伝えられた郡守(沈興澤)は道經由政府に報告を送り「本郡所属独島は本郡の外洋百余里にあるが…日本官人一行が官舎に到来して、独島は今日日本領地である、故に視察の途次に来島した、と自ら語った。」とした。つまり、郡守は「独島」を鬱島郡の所属であると認識していた。報告を受けた政府は道に対し「…独島領地の説は全属無根であり該島の形便と日本人がいかに行動するかを更に調査して報告する事」と指令したという<sup>16</sup>。

<sup>13</sup> 中井の願書は、『帝国版図関係雑件』(外交史料館所蔵外交記録 1.4.1.7)

<sup>14</sup> 閣議決定の一件書類は、『公文類聚』第 29 編巻 1 政網門行政区(国立公文書館所蔵)

<sup>15</sup> 勅令は、『官報』1716 号 光武 4 年 10 月 27 日 複製：『旧韓国官報』9 第 7 巻下 ソウル：亜細亜文化社 1973 年 p.1113

<sup>16</sup> 慎鐘廈 前掲論文 <注 8> による。江原道観察署理から議政府参政大臣にあてた「報告書号外」とその余白に墨書した「指令第三号」の影印が、宋炳基『獨島領有権資料選』翰林大学校出版部 2004 年にある。

### (開国後の経過の評価)

日本による1905年の編入措置は、形式的には冒頭で述べた国際法上の領土取得方法のうち「先占」の法理によっている。先占の要件は、上述のとおり、A.国家の領有意思、B.領有意思の表示、C.対象が無主地であること、D.国家による占有の所為がある(又は国家が国民の行う占有の所為を追認する)ことである。日本は、竹島に対して領有意思をもち閣議決定および島根県告示を通してその意思を表示した(A,B)。またその後公然と行政権を行使し主権者として行動することを通じて黙示的にも領有意思を表示した(B)。日本政府は、日本人(中井養三郎)の竹島に対する占有の所為(同島におけるアシカ漁)を、閣議決定を通じて国家として追認した(D)。問題になりうるのは竹島が無主地であったかどうか、編入時点で韓国の領土であったことはないかである(C)。韓国は、上述のとおり竹島に対して正確な知見すら有しておらず、歴史的権原によって韓国領であるということとはできない。1900年の勅令にある石島が竹島のことであることは証明されていない。石島はこの勅令にのみ見える名称の島であり、勅令の前年の1899年に韓国政府(学部)が出版した地図にも鬱陵島とその近傍に于山と称する小島を描くだけである<sup>17</sup>。(この于山は、位置関係からして先に言及した鬱陵島沖合2kmにある竹島と称する小島を指すことが明らかであり、日韓で今日領有権を争っている竹島(独島)ではない。韓国でそれ以前に作成された鬱陵島の地図の多くに鬱陵島に隣接してこの“于山島”が描かれ、竹が生えるとするものもある<sup>18</sup>。)仮に1900年の勅令にある石島が竹島を指すことが証明されたとすれば鬱島郡の管轄区域として定めることは領有意思を有することであり、勅令を官報で公示することにより領有意思を表示したことになるかもしれない。しかし、この場合においても、韓国では勅令の前後において竹島に対してなんら占有の所為を行っていないので、勅令に自国の管轄区域として記載したことの一事をもって竹島が韓国の領土であるということとはできない。以上のことから、Cの点を含め先占の要件は満たされている。これに加え、日本は、その後の島根県調査団の派遣、漁業権の設定、国有地使用料の徴収など幾多の行政権行使を行ったので、冒頭でみた「国家権能の平穏かつ継続した発現」の権原に照らしても、竹島は確実に日本の領土となった。

なお、日本人による竹島の開発が始まると、日本人に雇われるなどして実際に竹島に赴く朝鮮人も生じた。今日の竹島の韓国名「独島」はそのような中で生まれたものであろう(上述の鬱島郡守の報告は、独島の名称が韓国側の文献に現れる最初である)。歴史的権原はなくてもその時点では韓国も竹島を認識しており、他方竹島に対する日本の歴史的権原もまたそれだけで日本の領土であるといえる程度に確実ではなかったとすれば、韓国も(あるいは第三国でも)、日本による領土編入以前において領有意思をもって実効的な占有をすることによ

<sup>17</sup> 慎鐘度(韓誠訳)前掲書 <注7> p.128(原書p.121)掲載『大韓全図』

<sup>18</sup> ゲーリー・ビーバーズ氏の調査に係る地図に関する『山陰中央新報』2007年2月22日記事「竹島領有権 韓国主張覆す古地図 ソウル大所蔵 米研究者3枚紹介」参照。ビーバーズ氏は、インターネット上で Lies, Half truth, & Dokdo Video Part 1 と題する韓国古地図を用いた一連の詳細な研究を発表している。<http://www.occidentalism.org/?cat=4&paged=1>

り自国領土にすることができたと考えられる。しかし、竹島について、実効的な占有に基づく領有権を確立したのは日本であった（歴史的権原を国際法上の権原に置き換えることにより領有権を確実にした）ということである。

#### 4. 第二次世界大戦後の経過

##### （GHQの措置による行政権分離）

竹島は、明治38年の領土編入措置とその後の継続した国家権能の発現によって日本領であることが確定したものであるが、領土は、他国に割譲したり、放棄すれば自国の領土でなくなる。我が国において領土問題に関し「固有の領土」という言い方がなされる場合がある。固有の領土というのは、これまで一度も外国の領土であったことがない領土、他国との間でやりとりしたことの無い領土という意味である。本州、四国、九州などは、そこに日本という国家が生まれた本来の固有の領土であるが、例えば千島方面の諸島について、ウルップ以北のクリル諸島が1875年の樺太千島交換条約で日本に割譲されたのに対し、齒舞、色丹、国後、択捉の“四島”は、日露両国が1855年に最初の条約を結んだときに日本領土であることが確認されていることから固有の領土であるといわれる。この場合、“四島”が太古から本州、四国、九州と同じ程度に日本の領有権が確立していた地域であるという話ではなく、外国から割譲を受けた土地でないという意味で固有の領土といっているのである。竹島も、この意味で固有の領土である。しかし、固有の領土であっても、さらに本州のように“本来の”固有の領土でさえ、国際法的に言えば他国に割譲したり放棄することは可能であり、割譲したり放棄すれば自国の領土ではなくなるのである。したがって、竹島について、現在も日本の領土であるというためには、編入後、竹島の地位に変動がなかったかどうかを念のため検証する必要がある<sup>19</sup>。

そのような変動の懸念は、第二次世界大戦の終結に伴って生じた。我が国はポツダム宣言を受諾して終戦を迎えたが、ポツダム宣言には、日本の主権（領土）は、本州、北海道、九州および四国ならびに「われらの決定する諸小島に極限される」とあった（第8項）。つまり、本州、北海道、九州、四国以外の島については、日本に残すもの、日本から分離するものを連合国が決めることになり、日本はそれに従うことを約した。連合国は、自国の領土拡大を目的として戦争をしているわけではない旨を大西洋憲章、連合国共同宣言、カイロ宣言を通じて世界に向けて表明していたので、日本領土の処分に際し、少なくとも固有の領土については日本に残すことが期待された。カイロ宣言では、朝鮮の独立の方向が示されていたが、竹島はもともと朝鮮の領土であった土地ではなく、日本から分離されるいわれはないので、日本に残ることが期待された。

<sup>19</sup> 以下第二次世界大戦後の経過について、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、塚本孝「平和条約と竹島（再論）」『レファレンス』518（1994.3）pp.31-56参照。これらの記事に、関係の原資料が、出典・所蔵機関を含めて紹介してある。

ところが、戦後の一時期、この期待に違うような措置が連合軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）によって採られたことがあった。GHQは、占領統治上、日本政府に対して様々な指令を出したが、そのうち、1946年1月29日付け「若干の外郭地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書」（SCAPIN 677）は、竹島に対する日本政府の行政権行使を停止した。同じく、1946年6月22日付け「日本の漁業及び捕鯨業に許可された区域に関する覚書」（SCAPIN 1033）は、日本人は竹島の12マイル以内に近づいてはならないとした。ただし、GHQの指令は占領行政のためのものであってGHQに日本の領土を処分する権限はなく、両指令中にも指令の内容が連合軍の領土政策を示すものではないことを断っていた。すなわち、SCAPIN 677には「この指令中の条項はいずれもポツダム宣言第8項にある諸小島の最終的決定に関する連合軍側の政策を示すものと解釈してはならない」、SCAPIN 1033には「日本国家の管轄権、国際境界線又は漁業権についての最終決定に関する連合軍側の政策の表明ではない」とあった。

#### （平和条約による戦後日本領土の確定）

日本領土の処分は、対日平和条約（1951年9月8日調印、1952年4月28日発効）によって行われた。米国国務省が内部的に準備していた初期の条約草案では、GHQ指令に引きずられてか、竹島を済州島、巨文島、鬱陵島とともに朝鮮放棄条項に書いていた。しかし、1949年12月の草案では朝鮮放棄条項から「竹島」が削除され、日本が保持する島の列記中に加えられた。ダレス（John Foster Dulles）が国務長官顧問としてまどめに入った1950年夏以降、平和条約草案は従前の国務省草案よりも簡潔なものになり、日本が保持する島を列挙する方式も採られなくなったが、竹島を日本領とすることに変わりはない。平和条約は1951年春にアメリカ、イギリスの草案が出揃い、両者を調整して米英共同草案が作られ、朝鮮放棄条項は、「日本国は、朝鮮の独立を承認して、済州島、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」という規定になった。この条項はそのまま最終の条約文になった。

こうして戦後の日本の領土的範囲を確定した対日平和条約において竹島の地位に変動がないこと（竹島の日本保持）が決まったが、このことをいっそう確実にする事件が1951年7月～8月に起こった。同年7月19日、アメリカに駐在する韓国大使がダレス国務長官顧問を訪問し、米英共同草案の朝鮮放棄条項に「独島」を加える条約草案の修正を要求した。これに対してアメリカは、8月10日にラスク国務次官補名で回答し、「この島は朝鮮の一部として取り扱われたことが決してなく、1905年ごろから島根県隠岐支庁の管轄下にある」として韓国の修正要求を拒否した。この米国政府の見解は、1952年12月4日付けの駐韓アメリカ大使館から韓国外務部にあてた通牒においても繰り返されている<sup>20</sup>。こんにち韓

<sup>20</sup> 「大使館は、外務部の通牒にある“独島（リアンクール岩）は…大韓民国の領土の一部である”との言明に注目します。合衆国政府のこの島の地位に対する理解は、ワシントンの韓国大使にあてたデーブ・ラスク国務次官補の1951年8月10日付け通牒において述べられています。」塚本孝「竹島領有権紛争に関連する米国国務省文書（追補）」＜注6『最終報告書』に収録＞に掲載。

国の竹島領有主張を支持する立場から、日本がロビー活動をして国務省の条約草案に竹島を日本領とする条項を入れさせたが当該条項は最終条文では落とされた、平和条約では意図的に竹島に言及されなかったといった主張が行われる。しかし、平和条約は日本から分離する領域について規定しても日本に残す領域については一切言及がない（上述のようにダレスが国務省草案を短い草案にする過程で日本の島を列挙する方式は採られないことになった）のであって、事実上、平和条約によって竹島が日本の領土であることが再確認され、竹島の日本保持が確定したのである。

#### (李ラインによる竹島の取り込みと領有権紛争の顕在化)

1952年1月18日、韓国は、海洋主権宣言と称する大統領宣言をもって朝鮮半島周辺の広大な海域に線引き（この線を日本では時の大統領の名前をとって李ラインと呼んだ）を行い、その線の内側（韓国側）に竹島を取り込んだ。同年1月28日、日本政府は、公海上の違法な線引きに抗議し、その中で、竹島のことについても、「韓国は竹島として知られる日本海の小島に領土権を主張しているかのように見えるが、日本政府は韓国のかかる僭称または要求を認めるものではない」とした。これに対し、同年2月12日、韓国政府が反論し、SCAPIN 677（GHQの行政権停止指令＝前述）及びマッカーサーライン（日本漁船の操業区域を画する占領当局の措置＝前述のSCAPIN 1033など）が韓国の竹島領有権を裏付け、確認しているとした。ここにおいて、領有権紛争が顕在化した。こんにちでは、平和条約起草過程で前年の1951年7月に韓国が米国に対し独島を韓国領とする条文修正を要求していたこと、さらに以前、竹島の領土編入の翌年1906年3月に鬱島郡守が「本郡所属独島…」という報告を政府に送っていたことが判明しているわけであるが、これらのことは、その当時は日本政府として承知しておらず、日韓両国政府間で竹島の領有権をめぐる応酬が行われたのは、この李ラインをめぐる往復が最初であった。

その後、両国による竹島での国標設置、撤去合戦が行われる一方、領有権主張の根拠を示した文書を添付しての口上書の往復が数次にわたって行われた。1954年ごろからは、韓国が島上に要員を常駐させ、物理的な占拠を行っている。日本政府は、1954年9月25日、韓国政府に対し竹島領有権紛争を国際司法裁判所に付託することを提案したが、韓国政府は、同年10月28日これを拒否した。韓国による竹島の占拠は現在も継続し、学術調査団の派遣、測量と地図の作成、灯台・コンクリート製建物の建設、近年では、ヘリポートや埠頭の建設などを行っている。これらの韓国の行為や竹島の現状を指して、韓国が「実効支配」しているというような言い方がなされることがあるが、前述のように、領有権紛争が発生（顕在化）した後に一方当事国が自己の立場を強化するためにことさら採った措置は、実効支配（実効的占有、国家権能の発現）の証拠とはならない。抗議を受けながら採る措置は、国家権能の平穏な発現ではない。韓国が行っていることは実効支配ではなく、実力による支配、既成事実の積み重ねというべきものである。

(おわりに)

以上のとおり、竹島が国際法上日本の領土であることが検証された。最後に付言すれば、日本が竹島の領土編入を行った 1905 年は、第二次日韓協約（保護条約）が締結されることになる年でもあった。この条約によって韓国は外交権を失い、1910 年の併合へと進むことになる。上述のように鬱島郡守の報告を受けた当時の韓国政府は、独島が日本領地であるというのはまったく無根に属するとしながら、引き続き日本人が何をするか監視せよと指示するにとどまった由である。また、韓国が米国に対し、独島を日本の朝鮮放棄条項に加える平和条約草案の修正提案を行った 1951 年当時、韓国は朝鮮動乱のさなかにあった。これらのことから、日本人は韓国が大事な時期に困難な状況にあったことに思いを致すべきであるという話を聞くことがある。しかし、それゆえ竹島が日本の領土であるという正当な主張を差し控えるべきであるということにはならない。それでも我々は、法的な検討に加え、歴史上の事実の発見・検証および外交史の観点からのアプローチを含め、様々な角度からこの問題を考察する必要があることは確かである。それは、日韓双方に必要なことでもある。