

尖閣問題「棚上げ」に対する日本政府の見解推移の背景

1. 尖閣問題の経緯

尖閣諸島の領有権をめぐる中国、台湾、日本の争いは1969年、国連アジア極東経済委員会（ECAFE）が尖閣諸島周辺に石油埋蔵の可能性を報告した直後から顕在化した。特に中国では、尖閣問題に端を発する過激なデモが過去何度も繰り返され、両国の感情的な対立を煽る要因となっている。「尖閣諸島は中国が抱える国境紛争の中でも、台湾と並んで武力行使に踏み出す可能性が高い」とテイラー・フラベル（Fravel, T）が警鐘を鳴らすよう¹、慎重な対応を要する係争地である。

2. 「棚上げ」をめぐる解釈

1972年、周恩来が日中国交正常化の妨げとならないよう領土問題の議論先送りを提案したのに続き、78年には日中平和条約交渉で訪日中の鄧小平が棚上げを呼びかけた²。しかし、「棚上げ」の有効性に対する公的な解釈は、日中で異なる。中国は「日中両国は尖閣問題の棚上げで合意に至った」³としているのに対し、日本は中国側から提案があった事実は認めているが、あくまでも「一方的な申し入れであり、合意はしていない」との立場を取る⁴。実際、棚上げ合意の有無については、75年に宮澤喜一外相が否定している⁵。ただ、研究者の間でも見解は分かれており、ラインハルト・ドリフテ（Drifte, R）は「棚上げという日中間の非公式かつ不文律の合意は、相当期間、領土問題を顕在化させない役割を果たしてきた。日中が72年と78年に重ねて領土問題を棚上げすることで合意したのは疑う余地がない」⁶とみている。

3. 2つの公式文書が示す矛盾

1980年代の日英2つの公式文書を見る限り、日本の「棚上げ」解釈には明らかな矛盾がある。

① 1982年のサッチャー来日時の英国記録（英 National Archives 蔵）⁷

- ・2014年12月に機密解除され、共同通信がスクープ⁸。
- ・鈴木善幸首相は「日本は中国との間で尖閣問題の棚上げに至り、領土問題は解決された」と説明（抜粋・要約）。香港返還問題を抱えるサッチャー首相に、鄧小平との直接対話を勧めた。
- ・当該文書は極めて信頼性が高い（＝英国側が鈴木発言を曲解した可能性は低い）。なぜなら、サッチャーは4日後に鄧との会談を控えており、同席した英国連邦省（FCO）の担当者らも細心の注意を払って、鈴木発言の趣旨を捉えたはずだからだ。
- ・日本側にも同会談の記録ファイルは存在するが、いまだに公開されていない（外務省に確認：16年7月）

② 1985年の安倍晋太郎外務大臣の国会答弁の記録（国立国会図書館蔵）⁹

- ・自民党の衆議院議員から尖閣問題に対する見解と姿勢を問われ、「尖閣諸島に関し、中国との間に解決しなければいけない問題はない」と、日本政府として明言。根拠として「尖閣は日本固有の領土である」と強調した。

・「日本が公式に『領土問題の存在』を否定したのは、安倍外務大臣の答弁が初」¹⁰

・同発言はその後の日本政府の公式見解として定着。安倍晋三首相も同じ趣旨を繰り返している。

二つの公式記録から、棚上げに対する日本政府の解釈が暗黙の了解→明確な否定に移行したことは明らか。1985年ごろ日本の対中政策と尖閣対応に何らかのターニングポイントがあったと想定したうえで、まずは85年以前/以降の国内・国際情勢を分析する。

4. 1985年以前

日本の対中政策に影響を与えた国際要因としてはまず、冷戦構造とその雪解けとが挙げられよう。1969年発足のニクソン政権は、泥沼化したベトナム戦争終結を探り中国への接近を試みた¹¹。旧ソ連との間で一時は核戦争の危機が取りざたされるほどの緊張状態にあった中国も、アメリカとの関係構築を望んだ¹²。

米中接近と中国の国連常任理事国入りは、自民党内の親中派にとってこの上ない追い風となり、大平正芳、田中角栄、園田直（大平、鈴木、福田内閣時の外務大臣）ら親中派主要メンバーが次々と政権の主要ポストを占めた。親中・親台のイデオロギー対立は派閥抗争の材料ともなった¹³。日中国交が主要争点のひとつとなった72年の自民党総裁選は熾烈を極め、親中派領袖の田中が親台派領袖の福田赳夫に勝利すると、党内の亀裂は相当なものとなった。

しかし、親中派の勢いは長くは続かなかった。80年に内閣不信任案が可決され、大平首相は衆院解散後の選挙活動中に突然病死。続いて84年に園田も病死。ロッキード事件への関与で逮捕された田中は離党後もフィクサーとして絶大な影響力を振るったが、85年に脳梗塞で倒れる。親中派主要メンバー三人が相次ぎ失脚・死去したことで、「機微を要する尖閣問題の扱いは事実上不可能となった」（矢吹）¹⁴。なお、「尖閣に領土問題は存在しない」旨明言した安倍外務大臣の国会答弁は、田中の政治生命が完全に絶たれて2カ月後のことだった。

5. 1985年以降

1985年以降、尖閣問題に影響を与えてきた最大の国際要因は、中国の台頭である。とりわけ、その急激な軍事力増強や国際社会の声を無視した覇権的な海洋政策が、日本のみならずアジアの脅威となっているのは言うまでもない。こうした状況下、ネオリアリズムの観点からスティーブン・ウォルト (Walt, S) が「国家は『脅威』に対し同盟を組む」と唱える通り¹⁵、安全保障をめぐる日米同盟は年々堅固なものになりつつある。

日本国内の対中感情は、89年の天安門事件以降悪化の一途をたどっている。靖国参拝や尖閣問題をめぐる過激な反日デモを経て、2015年には内閣府調査で「親近感を感じない」が8割を超えるまでに冷え込んだ¹⁶。日中関係の悪化と韓国、北朝鮮問題は、バブル崩壊後の長引くデフレや格差拡大などの社会問題と相まって、新自由主義と国家主義の流れを汲む「新右派連合」の伸長という現象を引き起こしている¹⁷。

2010年、折しも中国が日本を抜いてGDP世界2位に躍り出た年、尖閣諸島周辺で中国漁船と海保巡視船の衝突事件が発生。民主党政権は業務執行妨害による中国船長逮捕に踏み切ったが、中国側は自国領土内での逮捕は違法と主張¹⁸、両国間の緊張は、経済・文化交流の中断に至るまでに高まった。

さらに12年には石原慎太郎・都知事が尖閣購入を宣言。日中関係の危機を防ごうと民主党政権は尖閣諸島国有化に踏み切ったが、結果としては東京都の単独購入よりも中国の反感を煽ることとなった¹⁹。日本の実効支配強化を誇示する行為として受け止められたからだ²⁰。民主党政権の国有化断行は、党首選の2カ月前だったことから、再選を目指していた野田佳彦首相には、弱腰外交との批判を避けたい意向もあったとみられる²¹。

激しい議論を巻き起こした尖閣国有化をめぐる国内の政治的スタンスを把握する上で、「米国との距離」「武力行使の是非」に着眼したりチャード・サミュエルズ (Samuels, R) の四類型の考察は有用である (図 1)。尖閣問題は基本的に、安全保障をめぐる政治判断と合致することが分かる。

<図 1 : 尖閣問題に対する政治的スタンスの四類型>

<p style="text-align: center;"><新自主自立主義></p> <ul style="list-style-type: none"> -国粹主義路線 -軍事力強化により自主・自立を追求 <p>「東京が尖閣諸島を守る。どこの国が嫌がろうと日本人が日本の国土を守るために島を取得する」 <石原・前東京都知事></p> <p style="text-align: center;">米国から一定距離</p>	<p style="text-align: center;"><「普通の国」論者></p> <ul style="list-style-type: none"> -Big Japanists 路線 -軍事力強化により威信を追求 <p>「尖閣は国際的にも国際法的にも日本固有の領土であることは明らかであり、解決しなければいけない領土問題は存在しない」 <安倍首相></p> <p style="text-align: center;">米国寄り</p>
<p style="text-align: center;"><平和主義></p> <ul style="list-style-type: none"> -非武装の中庸路線 -繁栄を通じ自主・自立を追求 <p>「武力で訴えるべきではない」 <志位委員長 (共産)> 「日本政府が領土問題の存在を認めない限り、日中の対話は始まらない」 <又市幹事長 (社民)></p> <p style="text-align: center;">武力行使容認</p>	<p style="text-align: center;"><ミドル・パワー 国際主義者></p> <ul style="list-style-type: none"> -Small Japanists 路線 -繁栄を通じ威信を追求 <p>(「わが国固有の領土であることは間違いない」としたうえで、東京都が尖閣を購入すれば中国との摩擦が深刻化する恐れがあることを踏まえ) 「尖閣を平穏かつ安定的に管理するのが国有化の目的」 <野田・元首相 (民主)></p>

武力行使否定

※Samuels, R. (2007), 'Securing Japan: The Current Discourse', *The Journal of Japanese Studies*, Vol.33, No.1 (Winter), P128 の図を元に、尖閣問題に対する政治家の発言を加筆

6. 「国益」と「権力闘争」

尖閣問題に関連するこの半世紀の国内外のできごとを俯瞰すると、日本の対中政策（尖閣対応）は、常にアジアの国際情勢と連動してきたことが分かる。換言するならばこれは、米国と中国という二つの大国の間で、安全保障や経済上のメリットの大きい選択肢を選べる政治リーダーこそが、政権維持を可能としてきた結果ともいえる。

日本政府の対中政策を読み解くにあたっては、「国益」と「権力闘争」がキーワードとなる。 「国益」という観点からすれば、アメリカが中国に急接近し中国が国際社会で脚光を浴びた 70 年代、中国とコネクションを深めることが「国益」とされ、実際、それが可能な親中派の政治家が主要ポストを占めた。だからこそ、台湾断交を伴うゼロサムゲームでもあった日中国交正常化に踏み切ることができたし、尖閣をめぐる「暗黙の了解」も有効に作用していた。まさに、「アクターの交渉力、パワー、政治的信条などが『国家の決定』を形づくる」とするグレアム・アリソン (Allison, G) の第三モデル (=政府内政治モデル)²²に符合する状況が繰り返られていた。しかし、中心メンバーの死去・失脚後は親中派の勢いは失速²³。代わって、中国の経済的・軍事的脅威が高まるにつれ、日本の領土を守るため、米国との協力関係を強め、中国に毅然とした態度を示すことこそが「国益」という認識が熟成・定着していった。

一方、「権力闘争」という観点からは、対中政策や尖閣問題はイデオロギー対立と直結しやすいがゆえに、繰り返し派閥や政党間の争点となり、為政者たちの基盤固めの材料となってきたといえる。具体的には、1970年代の自民党内の親中派と親台派の相克であり、中曽根以降の新右派の流れを汲む政治家たちの靖国参拝や教科書問題をめぐる与野党対立である。さらに、2010年、12年の二度の尖閣危機は、当時の野党・自民党にとって絶好の攻撃材料となり、民主党政権を揺るがす要因のひとつとなった。安倍政権においては、尖閣を含む領土問題に対する強い姿勢が、サミュエルズの説く「普通の国」論者たちや、新自由主義と国家主義の流れを汲む新右派連合の支持を集める効果につながっている。

7. 中曽根外交と新右派連合の萌芽

「国益」と「権力闘争」というキーワードを念頭に、再び、鈴木首相が尖閣問題棚上げの有効性を語った1982年から安倍外務大臣が領土問題の存在そのものを否定した85年までの3年間に焦点を当ててみよう。「ロン・ヤス外交」で知られる中曽根康弘の影響が浮かび上がってくる。

中曽根は鈴木辞任に伴い、田中の全面的な後押しで首相に就任した。ただし、中曽根の外交戦略は田中とかなり異なり、特に安全保障面では自主防衛論と非核中級国家論を強く打ち出した²⁴。胡耀邦との信頼関係構築など積極的な対中交流の一方で、総理大臣として初の靖国参拝を行って物議を醸し、小泉、小沢、安倍晋三に至る親右派連合の源流を形作った政治リーダーでもある²⁵。

注目すべきは、中曽根政権黎明期とその直前（70年代末から80年代前半）の米、中、ソ連の関係に生じた変化だ。

◆米ソ：79年のソ連のアフガン侵攻を機に冷戦再燃

83年、レーガンが「悪の帝国」発言（同年9月大韓航空機爆破事件）

◆米中：81年、米国の台湾への武器輸出に中国が異論を唱え、一時緊張が高まる

◆中ソ：81年、鄧・胡体制の下で歩み寄り開始

米ソの緊張が再び高まる一方で、1970年代初頭の米中急接近の要因でもあった中ソ対立は、毛沢東の死と鄧・胡体制への移行を機に81年から改善の兆しを見せた。同じ年、米国から台湾への武器輸出に中国が反発し、米中関係には緊張が走った。国際社会の対立と連盟の構図が変化中、中曽根が「国益」のため、自主防衛路線をより明確に打ち出すようになったのは自然な流れといえる。

そもそも中曽根は尖閣について、首相就任前から確固たる考えを持っており、78年の自民党総務会では「尖閣に人を送り込んで日本の領有権を明確にすべし」と発言していた²⁶。後年のインタビューでも、積極的に相手（中国）を刺激する必要はないと補足を加えつつも、「尖閣は厳然たる日本の領土であり、侵入を受けたら自衛隊を出して排除すべき」「領土・主権問題は譲るべからざる大事な問題。それにより日中平和友好条約に支障が出てもやむを得ない」と明言している²⁷。さらに、83年の「ロン・ヤス初会談」の外交記録（2017年1月12日に外務省公開）が示すように、対ソ防衛強化においてレーガン大統領と完全に一致していた²⁸。

これらの事実から、安倍外務大臣の「尖閣をめぐり領土問題はない」という発言は、自主防衛と日米同盟を軸とする中曽根個人の明確な政治スタンスと、当時のアジアを取り巻く国際情勢の双方を反映したものといえる。

8. 結論

本稿は、80年代の日英二つの公式記録の間にある矛盾を解きほぐすため、日中関係と尖閣諸島をめぐる国内外のできごとに焦点を当て、分析した。それにより、時々刻々と変化する東アジアの国際情勢が日本政府の「国益」の判断や「政権闘争」に影響を与え、「棚上げ」に対する政府の対応を推移させてきた、という構図が見えてきた。

80年代、尖閣問題「棚上げ」に対する政府の見解が暗黙の了解から明確な否定に推移した要因は、端的には、①自民党内の親中派の衰退・失脚、②自主防衛と日米安保を軸とする中曽根政権誕生、に集約され、いずれもアリソンの第三モデル「政府内政治モデル」で説明されうるといえる。もちろんそれらは、米ソの冷戦再燃を受けた日米連携の強化や中ソ対立緩和などの国外要因と絡む事象ではあるが、「尖閣は日本固有の領土」との安倍外務大臣の発言、つまり、領土問題の存在そのものと棚上げの存在を否定する日本政府の公的な判断は、①②を経て定着し、現在に至る。

かつ、その後の中国の台頭や対中感情の悪化で親中派が再び全盛期の勢いを取り戻す余地は失われ、両国政府間の非公式なコミュニケーションも年々細りつつあるのが現状といえる。

¹ Fravel, T. 'Power Shifts and Escaration', *International Security*, vol. 32, no. 3 (Winter 2007/08) pp. 44-53, 80-83.

² 外務省(2014)「尖閣諸島」p.17.

³ 中华人民共和国外交部声明[2012年9月10日]<<http://www.fmprc.gov.cn/diaoyudao/chn/flfg/zcfg/t1304548.htm>> (2017年5月5日閲覧)

⁴ 外務省前掲書、pp.2-7.

⁵ 中华人民共和国外交部, 前掲頁

⁶ Drifte, R. (2013) 'The Senkaku/Diaoyu Islands Territorial Dispute between Japan and China: Between the Nationalization of the "China Threat" and Japan "Reversing the outcome of World War II?"' *UNISCI Discussion Papers*, No. 32, p.59.

⁷ [Record of a conversation between the Prime Minister and the Japanese Prime Minister at 0920 hours on Monday, 20 September, 1982, in Tokyo] in Prime Minister's visit to Japan [p.13, ref PREM/19/1556 (Kew, the National Archives, Britain)]

⁸ 『共同通信』2014年12月30日各社に配信「尖閣『現状維持』の合意 鈴木首相、英首相に明かす 82年暗黙の了解裏付け」

- 9 「沖縄及び北方問題に関する件」衆議院・沖縄及び北方問題に関する特別委員会、1985年4月22日、尖閣の主権と領土問題に対する政府の見解を問う仲村正治議員の質問に安倍外務大臣が答弁、国会会議録
- 10 筈米地真理 (2016)「尖閣諸島をめぐる『誤解』を解く」pp.16-17, (2015)「尖閣諸島をめぐる『領有権問題』否定の起源」p.145.
- 11 Nixon,R.(1967), “Asia after Viet nam”, *Foreign Affairs* 46:1, pp.111-25 at p.121.
- 12 BBC on This day, 21, February, 1972 <news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/February/21/newsid_2728000/2728761.stm> (2017年5月5日閲覧)
- 13 カロル・ジャコフスキ (2007)「1972年日中国交正常化をめぐる自民党内対立」p.493
- 14 矢吹晋 (2013)「尖閣衝突は沖縄返還に始まる」pp.130-131.
- 15 Walt,S. (1987) “The Origin of Alliance” pp.22-26.
- 16 内閣府「外交に関する世論調査」(2015年10月実施)
- 17 中野晃一 (2015)「右傾化する日本政治」pp.11-17, 174-192.
- 18 中華人民共和国外交部, 前掲書
- 19 台湾外交部幹部に匿名インタビュー。2016年7月18日午後、台北で
- 20 同上
- 21 ジャコフスキ (2014)「2012年の尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」p.138.
- 22 グレアム・アリソン+フィリップ・ゼリコウ(1971)「決定の本質」第2版II、第5章、第7章
- 23 矢吹、メールによるインタビュー (2016年6月24日回答)
- 24 添谷芳秀 (2005)「日本の『ミドルパワー』外交」第五章、終章
- 25 中野、前掲書、pp.5-8.
- 26 中曾根康弘 (2012)「中曾根康弘が語る戦後日本外交」p.267-268, 2012年
- 27 中曾根、前掲書、同
- 28 『朝日新聞』2017年1月12日(朝刊)「ロン・ヤス初会談、防衛強化で『蜜月』へ」

参考文献

【日本語文献】

- 朝日新聞「ロン・ヤス初会談、防衛強化で『蜜月』へ」2017年1月12日(朝刊)
- 外務省 (2014)「尖閣諸島」、日本国外務省
- カロル・ジャコフスキ「1972年日中国交正常化をめぐる自民党内対立」2007年10月, Kracowでの国際学会日本研究での発表より
「2012年の尖閣諸島国有化をめぐる決定過程の一考察」『法と政治』64(4) 関西学院大学レポジトリ
- グレアム・アリソン+フィリップ・ゼリコウ. 2016. 「決定の本質」(第2版) 漆嶋稔訳, 日経 BP 社
- 国会会議録検索システム <kokkai.ndl.go.jp>
- 添谷芳秀 (2005)「日本の『ミドルパワー』外交」ちくま新書
- 田才徳彦「日華断交と日中国交正常化」『政経研究第50巻第3号 2014年3月』
- 筈米地真理 (2015)「尖閣諸島をめぐる『領有権問題』否定の起源」『公共政策志林』法政大学公共政策研究科
(2016)「尖閣諸島をめぐる『誤解』を解く」日本華僑社
- 内閣府「外交に関する世論調査」(2015年度版)
- 中曾根康弘 (2012)「中曾根康弘が語る戦後日本外交」新潮社
- 中野晃一 (2015)「右傾化する日本政治」岩波新書
- 長谷川和利 (2014)「首相秘書官が語る中曾根外交の舞台裏」朝日新聞出版
- 矢吹晋 (2013)「尖閣衝突は沖縄返還に始まる」花伝社

【英語文献】

- BBC on This day, 21, February, 1972
<news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/February/21/newsid_2728000/2728761.stm>
- Drifte,R.(2013) “The Senkaku/Diaoyu Islands Territorial Dispute between Japan and China: Between the Materialization of the “China Threat” and Japan “Reversing the outcome of World War II?” *UNISCI Discussion Papers, No 32.*
- Foreign and Commonwealth Office [Record of a conversation between the Prime Minister and the Japanese Prime Minister at 0920 hours on Monday, 20 September, 1982, in Tokyo] in Prime Minister’s visit to Japan] p.13, ref PREM/19/1556 (Kew, the National Archives, Britain)
- Fravel, T. ‘Power Shift and escalation’, *International Security*, vol.32.No.3(Winter, 2007/08)
- Nixon, R.(1967), “Asia after Viet nam”, *Foreign Affairs* 46:1, pp.111-25 at p.121
- Samuels, R.(2007) ‘Securing Japan: The Current Discourse’, *The Journal of Japanese Studies*, Vol33.No.1(Winter), pp.125-152, at p.128, Washington: University of Washington
- Walt, S.(1987) “The Origin of Alliance” Ithaca: Cornell University Press

【中国語文献】

- 中华人民共和国外交部, 2012年9月10日外交部声明