

2012年尖閣諸島国有化をめぐる 決定過程の一考察

Karol Zakowski

はじめに

本論文では日本の国益，政府内事情，政治競争という三つの観点から尖閣諸島購入をめぐる決定過程を分析する。2012年4月に表明された石原慎太郎東京都知事の個人的なイニシアティブは，日中両国の基本的な利益にかかわる問題であった。日本政府は尖閣諸島の安定的な管理を維持しながらも，2010年のような外交的な危機を避けようとしていた。中国政府も日本との関係改善を望んでいたが，対中強硬論で知られる石原都知事への強い警戒心を日本側に伝えていた。中国政府は野田総理が石原都知事のイニシアティブに歯止めをかけることを期待していたのに対し，日本政府は石原都知事による購入よりも，国有化の方が中国にとって受け入れやすいと判断した。

この勘違いは，民主党が非公式的なチャンネルを通じて十分に自身の意図を中国共産党に伝えなかったことに起因する。民主党は信頼できる親中派を育てなかったし，政治主導を求めている議員外交に対しても不信を感じていたため，中国とのパイプが自民党より細かった。この政府内事情の結果，2012年7月7日に表明された国有化計画への中国による強い反発は，日本にとって予想外のものであった。しかし政治競争の観点から見る

と、野田総理は2012年9月の民主党代表選挙の直前に「弱腰外交」という批判を避けたかったので、国による尖閣諸島の購入を延期などできなかった。本論文ではこのような国内・党内要因を中心に尖閣諸島購入をめぐる決定過程を考察する。

1 石原慎太郎都知事の発言から尖閣諸島の購入までの流れ

尖閣諸島購入問題は石原慎太郎東京都知事の個人的なイニチアティブとして始まった⁽¹⁾。石原氏は2012年4月16日にワシントンの「ヘリテージ財団」での講演で東京都が尖閣諸島を買う方針であると表明した。2011年末ごろから魚釣島、北小島、南小島という三島の購入について所有者側と交渉した結果、基本合意に至ったことを明らかにした。2002年から総務省が所有者と賃貸契約を結んでいたため、契約が終了した2013年4月以降尖閣諸島の正式取得が可能になるはずであった。2012年4月17日に東京都は購入費を全国から募る方針を決めた。寄付金の募集のための専用口座が2012年4月27日に開設され、寄付金は5月1日までに約7600万円で、5月11日までに約4億7千万円で、7月の初めまでに13億円超に上った。

石原慎太郎氏は長年にわたって尖閣諸島領有権問題に取り組んでいた。初めて地権者の栗原家を訪れたのは、領土論争が現れた1970年代前半の

(1) 尖閣諸島は(中国名:釣魚台列島)東シナ海の南西部における島嶼である。所属する島は魚釣島、久場島、大正島、北小島、南小島、沖北岩、沖南岩、飛瀬である。1895年に日本の領土に編入され、1972年に琉球諸島とともに米国から日本に返還された。1960年代末に東シナ海で地下天然資源埋蔵の可能性が確認された結果、1970年代の始めに中華民国と中華人民共和国は領有権を主張し始めた。日本側は尖閣諸島を無主の地として保有したと主張する一方で、中国側は尖閣諸島が1895年の下関条約によって台湾の一部として日本に割譲され、第二次世界大戦後中国に返還すべきであったと主張している。

ことである。その上、石原慎太郎氏の一員であった青嵐会という自民党内タカ派的な政策集団は、1978年に拠金して魚釣島での灯台の建設に貢献した。1988年にも当時国会議員であった石原氏は日本青年社という右翼団体に尖閣諸島で立てられた灯台を海図に載せる計画を支持した⁽²⁾。議員バッジを外してからも積極的に領有権問題に携わっていた。例えば、1997年に尖閣諸島に上陸した新進党の西村真悟衆院議員らとサポート船で同行した⁽³⁾。石原氏は1970年代から列島の購入を模索していたが、所有者は2012年に、自身の高齢と日中論争激化のため、列島の譲渡によりやむを得ず同意した。栗原弘行氏の説明によると、彼の家族は昔から尖閣諸島を国に売るつもりであったが、「責任を回避しようとする政府の恣意的な行動に振り回されてきた」⁽⁴⁾。結局、石原都知事への信頼だけでなく、東京都の経済的な独立性と離島所有の経験のため、東京都への売却を決めた⁽⁵⁾。

当然のことながら石原都知事の宣言は中国の批判を浴びたが、2012年4月17日の中国外務省報道官の談話は比較的抑制的な内容であった。北京はこんな一方的な措置が無法で無効であり、尖閣諸島が中国領土の一部であるという事実を変えることができないと強調した⁽⁶⁾。台湾外交部も石原都知事の発言は「一切受け入れられない」と反発した。

日中外交危機がさらに激化したのは、2012年7月7日に野田総理が尖閣諸島の国有化方針を表明したときであった。日本政府は所有者側と非公式に交渉しており、購入を前提に折衝を進めていたことが明らかになった。

(2) 石原慎太郎『日本の力』文藝春秋、2007年、218-219頁。

(3) 西村真悟『誰か祖国を思わざる。政治家の使命とは何か』クレスト社、1997年、10-28頁。

(4) 栗原弘行『尖閣諸島売ります』廣済堂出版、2012年、12頁。

(5) 同書、104-120頁。

(6) 于青「日本東京都知事称都政府将购买钓鱼岛。钓鱼岛及其附属岛屿属于中国的事实」『人民日報』2012年4月18日、21頁。

さらに、野田総理は2012年7月24日の参議院予算委員会で、「平穏かつ安定的な管理を継続するため、(省庁の)所管の問題や予算措置を伴うので目的を政府内で整理している」と語り、2013年4月までに尖閣諸島を国有化する予定を改めて表明した。⁽⁷⁾

中国の反応は素早かった。2012年7月11日には中国の漁業監視船3隻が尖閣諸島久場島沖の接続水域に侵入し、退却要求に応じなかった。中国外務省の劉為民報道官は日本の抗議に答えて、中国の法律に従って中国の管轄水域での「正常な公務」だけであると強調した。⁽⁸⁾2012年8月15日に香港からの活動家は魚釣島に上陸して、14人は不法上陸・入国の疑いで逮捕された。中国政府は従来の方針を変えて、抗議船の出航を阻止しなかっただけでなく、中国国営中央テレビは「上陸に成功」と速報した。⁽⁹⁾日本側は中国外務省による無条件での即時釈放の要求に応じて、中国人活動家を強制送還した。

しかし緊迫した状態が和らげず、外交的な危機はエスカレートしていった。2012年8月19日に自民・民主・新党きづなの国会議員8人を含む150人のグループは戦没者の慰霊祭や漁業調査などを行なうために、21隻で尖閣諸島沖を視察した。「日本の領土を守るため行動する議員連盟」の山谷えり子会長は尖閣諸島への上陸許可を得ることができなかったが、地方議員などの10人が魚釣島に上陸し、日の丸を掲げた。同時に、日本政府は東京都の上陸申請を認めなかったので、石原都知事は海上からの現地調査に踏み切った。調査を行なった専門家は2012年9月2日に小型船で尖

(7) 「尖閣購入『目的を整理中』。野田首相、参院予算委で答弁」『朝日新聞』2012年7月24日、夕刊、2頁。

(8) 李琰「外交部发言人表示：不接受日方就中国渔政船进入钓鱼岛海域提出的交涉」『人民日報』2012年7月12日、3頁。

(9) 「8・15『愛国』噴出。尖閣上陸、当局は制止せず。中国」『朝日新聞』2012年8月16日、朝刊、3頁。

閣諸島の海岸線に近づき、水深などを調べた。⁽¹⁰⁾ 山田吉彦東海大学教授によると「岩盤から染み出ている水が川となっている場所など六ヶ所の水場を確認することができ、十分に人が居住することが可能であることがわかった。また、今回の実地調査の結果、島の海岸線には巨大な洞窟や奇岩があり、また、サンゴ礁が豊富に存在するなど観光資源が豊富であることもわかった。(……) 船溜まり等をつくる必要性が確認されるとともに、自然環境を維持しながら開発を行うことが可能であることがわかった」⁽¹¹⁾。

2012年9月5日に日本政府は、3島を20億5千万円で購入することで地権者と合意したことを明らかにした。⁽¹²⁾ 9月9日にアジア太平洋経済協力会議首脳会議での非公式の会談で、胡錦濤主席は日本政府の決定が違法であり、無効であると宣言し、日本を強く非難した。それにもかかわらず、9月10日の関係閣僚会合で野田総理は国有化方針を正式に決め、9月11日にその金額を予備費からの支出で賄うことを閣議決定し、地権者と売買契約を結んだ。これに応じて、温家宝首相は「(尖閣問題で) 半歩も譲らない」と強調して、強烈な反発を表明した。また、楊潔篪外務大臣は、丹羽宇一郎大使に強い抗議を伝達して、中国外務省は「ツケは日本が負うことになる」と報復措置の可能性も隠さなかった。⁽¹³⁾ そして、9月11日に中国の海洋監視船2隻が尖閣諸島の周辺海域に侵入した。⁽¹⁴⁾ その上、中国は日

(10) 「生活の跡、今も 尖閣を都が洋上調査、11月にも購入額決定。国は20億円提示」『朝日新聞』2012年9月3日、朝刊、1頁。

(11) 山田吉彦、潮匡人『尖閣激突。日本の領土は絶対に守る』扶桑社、2012年、12-13頁。

(12) 「尖閣、国購入で合意。20億5000万円、地権者から。都知事にも伝達」『朝日新聞』2012年9月5日、朝刊、1頁。

(13) 「温・中国首相『領土、半歩も譲らぬ』。日本、尖閣国有化を決定」『朝日新聞』2012年9月11日、朝刊、3頁。

(14) 「尖閣周辺に中国監視船。国有化に対抗か。新華社報道」『朝日新聞』2012年9月11日、夕刊、1頁。

本との地方自治体や民間レベルでの交流を中止する方針に転換した。さらに、同日に中国外務省の洪磊副報道局長は、これまでの抑制的な姿勢を変えて、反日デモについて「(参加者の思いは)理解できる」と述べた。⁽¹⁵⁾ 乱暴な反日デモは2012年9月18日に頂点に達した。続いて9月23日に、北京の人民大会堂で9月27日に開催する予定であった日中国交正常化40周年の公式記念式典も延期されたことは明らかになった。⁽¹⁶⁾

2 日本国益の観点から見た尖閣諸島の国有化

尖閣諸島購入問題は日本政府が中国との関係改善を望んでいたときに発生した。日本の国益は尖閣諸島の安定的な管理を維持しながらも、中国に対する挑発的な行為を回避することであった。2010年9月に起こった中国漁船と海上保安庁巡視船との衝突事件は、領土問題が浮上すると日中関係が悪化しやすくなることを明らかに露呈した。⁽¹⁷⁾ 2011年12月に野田佳彦総理大臣はようやく中国訪問を実現し、日中韓自由貿易協定や海上遭難者を救助するための関連協定などについて胡錦濤国家主席や温家宝首相と交

(15) 奥寺淳, 林望「尖閣, 身構える日中 中国, 『譲らぬ』態度硬化。日本, 『報復』行方よめず」『朝日新聞』2012年9月12日, 朝刊, 2頁。

(16) 林望「国交40年祝典, 中止。中国, 日本側に通知」『朝日新聞』2012年9月24日, 朝刊, 1頁。

(17) 2010年9月7日に尖閣諸島沖で中国漁船が海上保安庁巡視船と衝突し、中国人の船長は逮捕された。中国側は船長の釈放を要求し、日本側はこれに応じず、外交危機は激化してしまった。菅直人総理大臣は民主党代表選挙に集中した結果、危機の対処を仙谷由人官房長官と他の閣僚に委ねた。中国側の反応は当初そんなに厳しくなかったが、2010年9月19日に石垣簡易裁判所が中国人船長の拘留を決定した直後、北京は対日政策を突然エスカレートさせた。閣僚級と民間交流を断絶し、レアアースの輸出停止とフジタ社員4名の拘束まで、大変厳しい措置を採用した。結局、2010年9月24日に中国人船長が釈放された。

渉した。その上、東シナ海を「平和・協力・友好の海」にするための海洋協議の枠組み作りなどで中国側と一致した。また、同月には日中艦船の相互訪問が再開されたおかげで、「きりさめ」という日本の護衛艦は山東省⁽¹⁸⁾の青島港に入港できた。

一方で、中国政府による日本への不信感はまだ根強いものであった。2010年9月の東シナ海漁船衝突事件以降、中国の海洋調査船などは以前より頻繁に尖閣列島周辺の水域を侵犯するようになった。そうした緊迫した状況下において、石原都知事の計画は再び日中関係悪化をもたらす可能性が高かった。また、野田首相は2012年5月の日中韓サミットに参加するために訪中を予定していて、同月には東シナ海事件の再発防止を狙う日中海洋協議も初めて開催される予定であったので、日本外務省にとって尖閣諸島購入問題の突然の浮上は深刻であった。

中国は外交ルートで日本側に石原慎太郎氏への強い警戒心を伝えていた。東京都知事は対中強硬論をくり広げていただけでなく、尖閣諸島を舞台にし色々な施策を展開する意図であった。日本外交官は石原都知事が尖閣諸島を購入した場合は、灯台や船溜まりなどを建設して中国を刺激する恐れがあるとよく理解していた。例えば、2012年6月7日に丹羽宇一郎駐中国大使は、領土問題が存在しないという日本政府の公式の姿勢に反して、石原都知事による尖閣諸島購入は「日中関係に極めて重大な危機を招く」と警告した。しかしその後では、日本外務省や政府要人などの批判を浴びて、謝罪せざるを得な⁽¹⁹⁾かった。

(18) 伊藤剛，高原明生「民主党政権誕生以降の日中関係 二〇〇九―一二年」高原明生，服部龍二（編）『日中関係史 1972-2012 I 政治』東京大学出版会，2012年，496頁。

(19) 「丹羽中国大使が謝罪。尖閣巡る発言で」『朝日新聞』2012年6月9日，朝刊，35頁。

尖閣諸島の所有者は3島を総務省に貸し与えていたため、日本政府は石原都知事の計画を延期する措置を持っていた。契約によると、賃貸借の期間中、所有者は土地を第三者に売ることができなかった。さらに、東京都の規定で土地価格の適正を審査するために現地調査が必要であったが、政府の許可なしに所有者以外の人による上陸が認められなかった。

一方で日本政府は、領土論争で日本の立場を守らなければならなかった。2012年4月17日の記者会見で玄葉光一郎外務大臣は、「今の政府の姿勢では（領土保全是）危ない」と石原都知事が民主党政権を批判したことに応じて、「尖閣諸島は我が国固有の領土であることは疑いのない事実で、現に我が国が有効に支配している」と強調した⁽²⁰⁾。同日に藤村修官房長官は、必要なら東京都の代わりに国が尖閣諸島を購入できるという考えを示した。その上、4月18日の衆議院予算委員会で野田佳彦首相は「所有者とは色々コミュニケーションをとってきた。所有者の真意も改めてよく確認したい」と明らかにした。国有化についても「あらゆる検討をしたい」と強調した⁽²¹⁾。前原誠司民主党政調会長も4月20日に「沖縄県の土地を他の自治体が買うのは筋違い」であるため、「国が買うべきだ」と語った⁽²²⁾。また、2012年6月14日に渡辺周防衛副大臣はBSフジの番組で、尖閣諸島購入問題について「国が本来持つべきだ」と述べた⁽²³⁾。

実は、野田総理大臣が国有化を密かに決めたのは、2012年5月18日の

(20) 「日中間に新たな火種。『尖閣購入』発言に閣僚ら不快感示す」『朝日新聞』2012年4月17日、夕刊、11頁。

(21) 「国有化も含め『あらゆる検討』。石原都知事『購入』発言で野田首相」『朝日新聞』2012年4月18日、夕刊、9頁。

(22) 「『尖閣、国が購入すべきだ』。民主・前原氏、講演で主張」『朝日新聞』2012年4月21日、朝刊、4頁。

(23) 「『国が持つべき』尖閣購入巡り渡辺防衛副大臣」『朝日新聞』2012年6月15日、朝刊、4頁。

官邸内の政府高官との会談のときであった。以前に、外務省の佐々江賢一郎事務次官は、購入を東京都に任せれば、中国側に一自治体だけの動きであると説明できるという主張であった。しかし首相は、藤村修官房長官、長浜博行官房副長官、長島昭久首相補佐官、佐々江賢一郎外務事務次官、河相周夫官房副長官補らに相談した上、国有化に踏み切った。日本側は「石原知事が買うよりも、国が保有した方が中国の反発は少ないだろう」と思っていたのである。⁽²⁴⁾その上日本政府は、国有化を放棄しておれば、尖閣諸島の実効支配を放置したという印象を与える恐れがあると判断した。さらに、所有者は経済的な困難を抱えていて、もし東京都あるいは日本国に売らなかったら、中国に売却する可能性があったため、日本政府はこれを防ぎたかったそうである。⁽²⁵⁾

こうした事情を踏まえて、野田総理は2012年7月7日に国有化決定を表明した。政府高官によると、「石原知事側が購入すれば中国を挑発して大変なことになりかねない。国が買い取った方が中国との関係をマネジメントできる」と判断した。また、政権幹部には、「一時的に騒ぎになっても、中国も落ち着く」という楽観論が満ちていたそうである。⁽²⁶⁾しかも、日本外務省幹部は「反中のな東京都の石原慎太郎知事が主導するより国有化した方が事態をコントロールしやすいとの見方が中国外務省内にもある」と主張していた。中国が7月11日に玄葉光一郎と楊潔篪両外務大臣の会談をキャンセルしなかったことは、その証拠であると読み取られた。日本外相は会談後、「難しい問題はあるが、両国の外交当局が緊密に意思疎通

(24) 「5月18日、尖閣購入に踏み出した。野田首相、官邸に高官集め指示。検証・国有化」『朝日新聞』2012年9月26日、朝刊、1頁。

(25) 著者による長島昭久民主党衆議院議員へのインタビュー、日本国会、2013年3月25日。

(26) 「尖閣、押された政権。『弱腰』批判を懸念。都知事に国有化方針伝える」『朝日新聞』2012年7月7日、朝刊、3頁。

を図っていく」と楽観的に語った。⁽²⁷⁾

国有化宣言後も、日本政府はできるだけ冷静に尖閣諸島問題に対処しようとしていた。野田総理は、2012年6月に物議をかもし「弱腰」発言をした丹羽大使の更迭を認めなかった。さらに、2012年7月12日に日本政府は東京都に尖閣諸島への上陸許可を出さない方針を決めた。⁽²⁸⁾ その上、日本は2010年の衝突事件より柔軟に2012年8月の尖閣諸島への上陸事件に対応した。山田吉彦教授によると、海上保安庁の巡視船は上陸を阻止する代わりに、意図的に備えておいた場所に香港活動家を誘導した可能性が高い。沖縄県の警察官と海上保安官は予め海岸で待機していて、上陸した中国人をすぐ逮捕した。香港活動家らは日本巡視船に投石していたにもかかわらず、公務執行妨害罪ではなく、不法上陸・入国の疑いで逮捕され、勾留されず釈放された。⁽²⁹⁾ しかも野田総理は、国が漁船向けの避難港を整備すれば、都が購入手続きを撤退するという石原都知事の提案に応じなかった。⁽³⁰⁾

2012年8月の尖閣諸島への上陸事件後も、外務省幹部は竹島問題をめぐって対立が激化した韓国と違って、⁽³¹⁾ 「中国とは冷静に外交ができています」

(27) 「日中外相会談、尖閣ピリピリ。玄葉氏、監視船侵入に抗議。国有化方針を伝達」『朝日新聞』2012年7月12日、朝刊、3頁。

(28) 「尖閣上陸、都に認めず。政権方針、直接購入目指す」『朝日新聞』2012年7月13日、朝刊、1頁。

(29) 前掲『尖閣激突。日本の領土は絶対に守る』、32-38頁

(30) 「尖閣に『船だまりを』。石原都知事、国購入への条件示す」『朝日新聞』2012年9月1日、朝刊、4頁。

(31) 韓国の李明博大統領は2012年8月10日に竹島に上陸した。その上、8月14日に天皇陛下の訪韓の条件として韓国独立運動家に対する謝罪を要求し、日本政府から批判を浴びた。さらに、8月23日に野田首相は領土争争の平和的な解決を呼びかけた新書を李明博大統領に送ったが、韓国側は受け取りを拒否し、返送した。

という意見であった。⁽³²⁾ ジャーナリストの富坂聰氏によると、「政府は中国の外交部と水面下のやり取りを重ねており、“落としどころ”が事前に合意されていたようです⁽³³⁾」。中国側は日本政府の慎重な態度をある程度評価していたはずである。中国政府当局者によると、山口壮外務副大臣が2012年8月末に訪中して野田首相からの親書を手渡したのは「日本政府が緊張緩和を望むことを示すサイン」である⁽³⁴⁾と重視した。一方、中国外務省関係者は「日本の原則的な立場を説明されただけで、事態を打開するための方策は何も示されなかった」と失望感も示した⁽³⁵⁾。

2012年8月27日に日本大使公用車が襲われ国旗が盗まれたときに、中国はこの事件が日中関係に悪影響を及ぼさないように努めていた。知日派の中国要人は素早く中国外務省などに電話をかけ、厳格に処理するよう指示した。2012年8月30日に中国外務省は、日本大使館に取り調べ中の容疑者に関して通告もし、異例の配慮を見せた⁽³⁶⁾。中国は日本に対してむしろ穏健な姿勢を守っていたからこそ、2012年9月10日に正式に決めた尖閣諸島国有化への激しい反発は、日本政府にとって予想外のものではあった。首相官邸は、中国による日本への批判がやむをえないと承知していたが、政府高官によると、胡錦濤主席の反応は「思ったより厳しいものだった」

(32) 「強気の領土論、遠い打開。野田首相、自制も求める・竹島・尖閣で会見」『朝日新聞』2012年8月25日、朝刊、2頁。

(33) 今西憲之、小泉耕平、國府田英之、田中裕康、村岡正浩、渡辺哲哉「愛国という名のエゴを許すな！中国・韓国、火を噴いた『領土問題』」『朝日新聞』2012年8月31日、週刊、18頁。

(34) 林望「尖閣購入、神経戦に。都・政権、所有者側の意向読めず」『朝日新聞』2012年9月3日、朝刊、2頁。

(35) 前掲「5月18日、尖閣購入に踏み出した。野田首相、官邸に高官集め指示。検証・国有化」、1頁

(36) 「対中関係、焦点に。都知事、反発必至。尖閣購入合意」『朝日新聞』2012年9月5日、朝刊、3頁。

のである。⁽³⁷⁾ 国有化決定は2012年9月9日のウラジオストクでの胡錦濤主席と野田佳彦首相との会談直後であったため、中国国家主席の面子が完全に潰された。丹羽宇一郎駐中国大使によると、「それまでの野田政権は、東京都の尖閣上陸計画にストップをかけたりして抑制的であっただけに、いかにも唐突な動きと映ったものです」⁽³⁸⁾。

日本政府の速やかな決定を促したのは、中国共産党執行部変更日程でもあった。2012年の秋の共産党大会で胡錦濤の代わりに習近平が中央委員会総書記になる見通しであった。日本首相周辺によると、新執行部は前執行部より政治基盤が弱くて、弱腰外交批判に敏感であり、「現体制以上に対日姿勢が強硬になる」と見られていた。⁽³⁹⁾ 逆に、胡錦濤体制下で国有化を行えば、新体制になると日中関係を修復できると判断した。

しかし、日本外務省は国益を求めていたとしても、中国反応を予測できなかった。中国にとって、東京都より日本政府による購入の方が日本の尖閣諸島における実効支配強化になっていたので、受け入れるはずがなかった。実は、中国側は間接的ながらも、自分の意図を日本側に伝えていた。野田政権は中国の反応を正しく予測できなかったのは、日本の国内要因に起因する。

3 政府内事情による尖閣諸島購入過程への影響

中国との勘違いの理由のひとつは、日本外務省は中国政府の比較的冷静な姿勢を間違って解釈したことであった。中国側は2012年9月まで相

(37) 前掲「温・中国首相『領土、半歩も譲らぬ』。日本、尖閣国有化を決定」、3頁。

(38) 丹羽宇一郎『北京烈日—中国で考えた国家ビジョン2050』文藝春秋、2013年、21頁。

(39) 前掲「温・中国首相『領土、半歩も譲らぬ』。日本、尖閣国有化を決定」、3頁。

互首脳会談を中止しなかったし、文化交流も断絶しなかった。2012年5月中旬に野田総理は日中韓サミットに参加するために北京に赴いた。5月13日の会談で温家宝首相は尖閣諸島について「重大な関心事項だ」と日本を批判したのに対し、野田総理は「中国の活動の活発化が日本国民の感情を刺激している」と反論⁽⁴⁰⁾した。続いて、5月19日に海洋事件防止に向けた連絡システムづくりについて田中直紀防衛大臣と協議する予定であった郭伯雄・共産党中央軍事委員会副主席は来日を延期⁽⁴¹⁾した。

しかし、中国側は当時日本に対して強い姿勢を示したのは、必ずしも尖閣諸島購入問題だけに起因するものではなかった。日本は2012年5月に東京で亡命ウイグル人組織に開催された「世界ウイグル会議」の代表大会の参加者にビザを発給して、中国から凄まじい批判を浴びた。そのため、日本政府は尖閣諸島領有権問題よりも亡命ウイグル人活動家の来日の方が日中関係の悪化をもたらしたという印象を受けた。その上、2012年5月に杭州で日中高級事務レベルの海洋協議の第一回会合は中止されず行なわれ、両側は東シナ海における危機管理メカニズムの構築について議論⁽⁴²⁾した。さらに中国側は、2012年2月に河村たかし名古屋市長が南京大虐殺を否定する発言をした直後名古屋市との交流を中止したと対照的に、東京都に対して何も対抗措置を採用⁽⁴³⁾しなかった。

中国政府は尖閣諸島問題をめぐって比較的に穏健な姿勢を保っていたのは、野田総理が石原都知事の計画に歯止めをかけると期待していたからで

(40) 「波立つ日中韓。胡主席、野田首相とは会談せず。ウイグル巡り応酬。首脳会議」『朝日新聞』2012年5月15日、朝刊、2頁。

(41) 「対中改善、糸口見えず。ウイグル・尖閣……訪日中止相次ぐ」『朝日新聞』2012年5月25日、朝刊、13頁。

(42) 前掲「民主党政権誕生以降の日中関係 二〇〇九—二〇一二年」、497-498頁。

(43) 石平『尖閣問題。真実のすべて』海竜社、2012年、81頁。

ある。2012年6月24日に唐家璇中日友好協会会長は上海市内で開催された日中国交正常化40周年を記念する学術シンポジウムで東京都による尖閣諸島の購入計画に関して「一部の政治家が個人の政治基盤を拡大させるために問題を起こし、対立を企てている」との考えを述べた⁽⁴⁴⁾。同時に『人民日報』の記事は日本の右翼的な政治家の行為を批判する一方で、関係改善への努力を促していた⁽⁴⁵⁾。

野田首相が2012年7月7日に国有化検討を正式に表明したのは、中国にとって予想外のものであった。その日は盧溝橋事件が起きた75周年の日であり、中国への侮辱として解釈された。中国は国有化計画に反発したため、日本外務省内には慎重論が強まり始めた。2012年8月末に国有化検討チームの場で、外務省幹部は「ここは国が手を出さず、都に買わせた方がいいかもしれません」と主張したが、首相は国有化という最終の決断を下した。それにもかかわらず、ウラジオストックでの非公式の日中首脳会談直後、尖閣諸島国有化への慎重論が日本政府内で再び現れた。胡錦濤国家主席は国有化の計画が違法であり、「日本は事態の重大性を十分認識し、間違った決定をしないように」と強調した⁽⁴⁶⁾。そのため、山口壮外務副大臣は首相官邸や玄葉光一郎外務大臣などに「少し間を置いたほうがいい。中国の反応を過小評価してはいけない」と警戒していたが、受け入れられなかった⁽⁴⁷⁾。中国外務省は国有化閣議決定に応じて、「野田政権は国家主席

(44) 「(地球24時) 中国の唐家璇氏、尖閣購入計画を批判」『朝日新聞』2012年6月24日、朝刊、9頁。

(45) 钟声「誰在破坏中日关系民意基础 (国际论坛)」『人民日報』2012年6月27日、21頁。

(46) 前掲「5月18日、尖閣購入に踏み出した。野田首相、官邸に高官集め指示。検証・国有化」、1頁。

(47) 前掲「尖閣、身構える日中 中国、『譲らぬ』態度硬化。日本、『報復』行方よめず」、2頁。

に託す我々の言葉の重みも理解しなかった。せめてタイミングを遅らせる配慮くらいできただろう」と激怒した。⁽⁴⁸⁾

民主党が掲げていた政治主導の原則もある程度で尖閣諸島購入をめぐる決定過程に影響を及ぼしたかもしれない。民主党の政治家は自民党の政治家より官僚からの相談を無視する傾向があった。しかし、野田政権のときに脱官僚路線が是正され、政治家と外務省高官はむしろ協力していた。長島昭久内閣総理大臣補佐官（当時）によると、尖閣諸島の国有化計画は外交チャンネルを通じて中国側に伝えられていて、ある程度で理解を得ていた。それにもかかわらず、公式的なルートで戴秉国国務委員だけまで連絡できたが、中国トップリーダーとは意思疎通が難しかった。⁽⁴⁹⁾

中国共産党最高指導者と太いパイプを持っていたのは、親中派の長老政治家であった。中国との領土問題が存在しないというのは日本政府の公式の主張である限り、尖閣諸島購入問題は公式のルートで取り上げにくかった。そのため、このような案件を非公式のチャンネルを通じて交渉する価値があった。たとえば、石原都知事による尖閣購入宣言の直後、2012年4月24日に北京を訪問したのは、元自民党総裁の河野洋平日本国際貿易促進協会会長であった。河野元副総理は習近平副主席との会談のときに、東京都による購入は一地方自治体がやることで、外交権もないし、心配することはないと説明した。しかし野田総理は、河野元自民党総裁などによる中国とのパイプを利用するつもりがなかった。⁽⁵⁰⁾

民主党は自民党より中国とのパイプが薄かった。民主党の政治家は政党

(48) 前掲「5月18日、尖閣購入に踏み出した。野田首相、官邸に高官集め指示。検証・国有化」, 1頁。

(49) 著者による長島昭久民主党衆議院議員へのインタビュー, 日本国会, 2013年3月25日。

(50) 著者による河野洋平日本国際貿易促進協会会長へのインタビュー, 東京, 2013年6月20日。

設立の直後から「日中21世紀の会」の枠組み内で中国共産党との交流を進めていたにもかかわらず、その効果はあまりなかった。⁽⁵¹⁾2006年に小沢一郎氏は民主党代表になり、もっと積極的に党レベルでの日中交流の制度化に努めるようになった。2006年に合意された民主・中国共産両党「交流協議機構」は、2007年から2012年にかけて4回の会議を実現した。その上、小沢氏は1980年代に始まった自民党の竹下派と中国共産党との交流枠組みである「長城の計画」を2003年以降民主党内小沢派を中心に民主党と中国共産党との交流枠組みとして継続していた。2009年12月に小沢民主党幹事長は第16回目の「長城の計画」訪中団を率いて、143名の若手議員を胡錦濤国家主席に紹介した場面もあった。しかし尖閣諸島国有化決定の段階では、小沢氏がもう既に離党していて、他の親北京派の有力な政治家である鳩山由紀夫元首相が反主流派であったため、野田総理は彼らの中国へのパイプを使うことができなかった。

民主党は中国への議員外交の窓口である日中友好議員連盟の主導権把握にも失敗した。2009年の政権交代後、「議員連盟のあり方検討チーム」座長の伴野豊民主党副幹事長は「(外交関係では)与党を中心とした議連にしないと、政務三役との接触など先方の要求に答えられない」と強調し⁽⁵²⁾た。小沢一郎幹事長は、自民党が超党派議員連盟の主導権を民主党に譲らない限り、民主党は別の議連を設立すると脅かした。しかし、日中友好議員連盟は日中友好7団体の一つとして代用しにくいので、結局自民党は会長のポストではなく、幹事長のポストだけ近藤昭一民主党衆議院議員に譲った。それにもかかわらず、政権交代後も民主党出身の会員は特に増えたわ

(51) 著者による江田五月元参議院議長へのインタビュー、日本国会、2013年2月20日。

(52) 「『議連会長』民主が食指。あり方検討チーム発足。『日中』『日韓』照準」『読売新聞』2009年11月9日、東京朝刊、4頁。

けではなく、以前と同じように自民党の優勢が目立っていた。⁽⁵³⁾

民主党が議員外交をあまり生かさなかったのは、自身の政治文化と政治主導原則の影響でもあったと見られる。民主党が多様な思想を抱いているグループからなっていて、派閥の主な接着剤は自民党風政治の否定であった。鳩山政権は料亭政治から脱却するために、決定過程の内閣への一元化を宣言して、バックベンチャーによる政府への根回し活動を禁じた。菅直人総理大臣が民主党政策調査会を復活させ、野田佳彦首相がその役割を強化したにもかかわらず、外交は政務三役を中心に進めなければならないという信念は民主党内でまだ根強いものであった。例えば中国語に堪能な菊田真紀子元外務大臣政務官によると、外交というのは、基本的に日本政府が責任を持って情報と戦略を一元化しながら行っていくということが重要⁽⁵⁴⁾である。しかし中国側は民主党政権下の議員外交不足に不満であった。2012年5月に横路孝弘衆議院議長と松野頼久衆議院議員が中国を訪問したが、中国側は「両国関係の安定に議員間でさらに関係を築くべきだ」と強調し、日本の海外派遣予算の増額を促したそうである。⁽⁵⁵⁾

こうした状態の中で、2012年9月1日に胡錦濤主席の腹心である令計劃中国共産党中央弁公庁主任は息子が起こした事故と関係のあるスキャンダルのため更迭され、共産党内派閥間競争は激化してきた。胡錦濤陣営は対日「弱腰外交」のため批判されないように、尖閣諸島の購入に対してより強く異議を唱え始めた。その結果、2012年8月まで国有化計画⁽⁵⁶⁾に対する程度で理解を示していた中国側の姿勢は急速に強硬になった。

(53) 著者による近藤昭一民主党衆議院議員へのインタビュー、日本国会、2013年2月7日。

(54) 著者による菊田真紀子民主党衆議院議員へのインタビュー、日本国会、2013年2月6日。

(55) 「議員外交20億円、衆院で与野党が検討。現在の4.5倍」『朝日新聞』2012年5月11日、朝刊、4頁。

2012年9月19日に野田首相は朝日テレビの番組で「尖閣諸島の国有化によって、一定のハレーション、摩擦は起こるだろうと考えたが、規模などは想定を超えている。(……) (中国には) 再三いろんなルートを通じて説明してきた。しかし、残念ながら十分理解されなかった」と告白した⁽⁵⁷⁾。日本政府は議員外交などを通じて中国最高指導者ともっとうまく連絡できたら、中国共産党内競争における尖閣諸島問題の重要性に気づいたであろう。

4 尖閣諸島国有化決定を促した日本国内政治競争

尖閣諸島購入計画は当初から国際問題だけでなく、日本の国内政治競争の道具にもなっていた。石原都知事周辺の一人名によると、石原氏が諸島の購入に踏み切ったのは「新党の旗印の一つとして、求心力を高める狙いが」あったようである⁽⁵⁸⁾。東京都知事に近い「たちあがれ日本」代表の平沼赳夫衆議院議員は長い間尖閣諸島問題に携わっていた。その上、石原氏が連携を模索していた橋下徹大阪市長も東京都知事から3島購入の意図を事前に承知し、賛同していた⁽⁵⁹⁾。尖閣諸島の購入イニシアティブは保守陣営団結を高める措置であったと見られる。

民主党内事情も尖閣諸島国有化決定に影響を与えた。2012年9月に民主党代表選挙が予定されていて、野田首相は再選を目指していた。他の候補者に批判されないように、総理大臣は「弱腰外交」のイメージをできるだけ見せたくなかったわけである。消費増税関連法案が2012年6月に衆

(56) 信田智人『政治主導 vs. 官僚支配。自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕』朝日新聞出版、2013年、207-208頁。

(57) 前掲『尖閣激突。日本の領土は絶対に守る』、166頁。

(58) 「『尖閣購入』に波紋。石原知事発言、都議会には慎重論」『朝日新聞』2012年4月18日、朝刊、1頁。

(59) 山根祐作、本田修一「最後の勝負、尖閣新党の狼煙。石原都知事の尖閣諸島購入発言」『朝日新聞』2012年4月30日、週刊、22頁。

議院本会議で採決された後、50名ぐらゐの国会議員が民主党から分裂した。中津川博郷衆院議員などは、離党の理由として野田総理が丹羽宇一郎駐中国大使に対して「何の処分もない。即刻クビにできなかったのか。日本の国益を守るというのは口先だけだ」と示した。⁽⁶⁰⁾ 国による購入に踏み切らなかつたら、首相は党内でもっと凄まじい批判を浴びたはずである。こんな背景では、野田総理は尖閣諸島国有化を正式に決めた2012年9月10日に、告示の代表選の公約に「領土・領海の防衛に不退転の決意で臨む」と掲げた。⁽⁶¹⁾ 原発再稼働や消費増税などのため支持率が低迷していた政府にとって、尖閣諸島の国有化は世論の支持を得る措置でもあつたかもしれない。

その上、野田総理大臣の個人的な要因も重要であつた。首相は自衛官の家族で育てられて、民主党内でむしろタカ派的な思想で知られていた。2004年3月に中国活動家7人が魚釣島に上陸した際、当時民主党国会対策委員長であつた野田佳彦衆議院議員は「我が国の領土だと鮮明にする国会決議でメッセージを出す。甘い対応では誤解されかねない」と強く主張した。⁽⁶²⁾ しかも同年に、松下政経塾出身の国会議員とともに中国を訪問したときに、唐家璇國務委員が述べた尖閣諸島棚上げ論に答えて「尖閣諸島は歴史的に見ても明らかに日本の領土であり、議論の余地はない」と強調した。⁽⁶³⁾

(60) 「代表選へ野田首相強気。増税案成立へ着々・小沢氏ら一掃。外交や安保にも意欲」『朝日新聞』2012年7月19日、朝刊、3頁。

(61) 前掲「温・中国首相『領土、半歩も譲らぬ』。日本、尖閣国有化を決定」、3頁。

(62) 「日中、無視できぬ世論。尖閣諸島・魚釣島上陸問題（時時刻刻）」『朝日新聞』2004年3月26日、朝刊、3頁。

(63) 野田佳彦『民主の敵—政権交代に大儀あり』新潮社、2009年、124-125頁。

野田総理は野党からも圧力を受けていた。自民党は2012年5月31日に衆議院選挙の政権公約第2次案において外交・安全保障政策に「尖閣諸島の国有化」の方針を明らかに示した⁽⁶⁴⁾。その上、自民党の新藤義孝委員長は尖閣諸島の現状を把握するために石原都知事を参考人として2012年6月11日の衆議院決算行政監視委員会に招いた。石原慎太郎氏は国会で「東京都は筋違いのことをしているんだ。本当は国がやるべきだ」と強調し、尖閣諸島の国有化を促した。新藤委員長も政府の「弱腰」政策を批判し、国による購入を訴えた。さらに、2012年6月10日に自民・民主両党の国会議員6人は漁業調査活動に同行し、尖閣諸島周辺の水域を視察した⁽⁶⁵⁾。

こうした緊迫した政治競争のため、日本総理大臣は「弱腰外交」という批判に敏感であったので、国有化決定を延期などできなかった。2012年9月21日に民主党代表選挙が行われ、野田首相は赤松広隆元農林水産大臣、原口一博元総務大臣、鹿野道彦元農林水産大臣を破って、総票数のほぼ7割を獲得し、圧勝した⁽⁶⁶⁾。尖閣諸島の購入もある程度でこの勝利に貢献したかもしれない。2012年9月15日－16日に行われた『毎日新聞』の全国世論調査によると、応答者の73%も国有化決定を評価した⁽⁶⁷⁾。しかし野田総理の立場の硬化は、日本政府が石原都知事と一緒に尖閣諸島購入陰謀を画策したという印象を中国側に与えて、外交危機の激化に寄与したに違いない。

(64) 「自民『尖閣諸島の国有化を』。政権公約2次案を発表」『朝日新聞』2012年5月31日、夕刊、2頁。

(65) 「都の尖閣購入、石原節全開。国会参考人『国がやるべき』」『朝日新聞』2012年6月12日、朝刊、4頁。

(66) 読売新聞政治部『民主瓦解。政界大混迷への300日』新潮社、2012年、7頁。

(67) 「毎日新聞世論調査：原発ゼロ方針『支持』60%。尖閣国有化『評価』73%」『毎日新聞』2012年9月17日、東京朝刊、2頁。

お わ り に

尖閣諸島国有化決定には、多くの要因が影響を与えた。国益の視点から見ると、日本と中国の狙いはそんなに違わなかった。両政府は外交的な危機を避けるために現状維持を望んでいた。しかし、この「現状維持」をめぐって勘違いが現れた。日本政府は対中強硬論で知られる石原都知事が尖閣諸島を購入することよりも、国有化の方が安定的な管理に貢献できる措置として、中国側にとって受け入れやすいと判断した。一方で、中国政府は日本側が東京都による購入に歯止めをかけることを期待しながらも、決して国有化を容認したわけではない。むしろ、国有化の方が日本の実効支配強化を意味していて、受け入れられなかった。

両政府間こんな勘違いが現れたのは、色々な日本国内要因に起因する。民主党は自民党より中国共産党とのパイプが薄かっただけでなく、政策決定過程の内閣への一元化を掲げていて、議員外交などを通じて中国と連絡するつもりがあまりなかった。日本側は非公式的なチャンネルを生かさなかった結果、中国のトップリーダーとの意思疎通がうまくいかなかった。結局、国有化決定の直前に中国共産党内政治競争が激化し、両国間の勘違いは明らかになったが、時期遅れであった。近づく民主党代表選挙のため、野田総理は姿勢を強化し、国による購入に踏み切った。

謝辞

本稿の執筆に当たり、関西学院大学の森脇俊雅先生と慶應義塾大学の添谷芳秀先生から多大なご助言、ご指導を頂き、心から御礼申し上げます。本論文は、国際交流基金日本研究フェローとして行った研究成果の一部であり、日本政治学会2013年度研究大会（2013年9月16日、北海学園大学）での報告に加筆、修正を行ったものである。研究大会への参加は、ポーラ

ンド国立学術センター (Narodowe Centrum Nauki) からの研究補助金 (DEC-2011/01/B/HS5/00863) のおかげで可能であった。国際交流基金とポーランド国立学術センターに感謝申し上げる。

A Study of Decision Making Process on the Nationalization of the Senkaku Islands in 2012

論

Karol ZAKOWSKI

説

The paper analyzes, from the perspective of Japanese national interests, situation in the government and political competition for power, the factors which influenced Japan's decision to nationalize three of the Senkaku Islands in September 2012.

The idea of purchasing the disputed archipelago was first conceived by Tokyo Governor Ishihara Shintarō who wanted to protest against a “weak” diplomacy towards China conducted by the Democratic Party of Japan (DPJ). Because Ishihara's initiative could jeopardize a delicate process of restoration of Sino-Japanese cooperation after the East China Sea crisis in 2010, it necessitated involvement of the Japanese government.

I argue, however, that Noda administration mistakenly interpreted China's initial protests against the purchase by a hawkish Tokyo governor, and drew a conclusion that nationalization would be a more acceptable solution for Beijing. China's strong reaction to the nationalization exceeded Japanese prime minister's expectations, but he could not change his decision because of the schedule of election for the post of DPJ leader. I examine how this series of misunderstandings, amplified by the lack of use of semi-official channels of communication with the Chinese top leaders, contributed to the escalation of the Sino-Japanese dispute.