

# 日韓大陸棚協定交渉にみる「共同利益」確保の試み

安藤純子

はじめに

1. 日韓大陸棚協定交渉開始の背景
  2. 東シナ海大陸棚開発に対する日韓の対応
  3. 政府間交渉での対立と「民間」による「共同開発」の提案
  4. 政府間による「共同開発」の合意と調印過程
- おわりに

はじめに

本論文は、1974年に締結され、1978年に発効した「日韓大陸棚協定」<sup>1</sup>の交渉過程を分析し、日韓交渉の中では比較的短期間で合意に至った要因を明らかにすることを目的とする。

日韓大陸棚協定は、日本海と東シナ海に存在する大陸棚の境界を画定した協定である。境界の画定は領土・領有権と関連しているが、領土・領有権に関わる問題は、国民感情に訴えやすいため、政権運営や選挙への利用など、ナショナリズムを煽る道具として扱われることもあり、交渉を余計に難しくする。日韓大陸棚協定交渉で主として問題となったのは、東シナ海大陸棚の境界画定であるが、日本海側においても、現在も日韓間の摩擦要因の一つとなっている竹島周辺の境界画定について議論が行われた。また、大陸棚自体には有望な資源が埋蔵されているとされ、大陸棚の資源開発権は大陸棚を所有する国にあるため、その境界線がどこまで認められるかは、日韓のように自国領土内の資源埋蔵量が少ないといわれる国にとって、資源確保の面から非常に重要である。

日韓大陸棚協定交渉が行われた1970年代前半は、国際社会ではデタントの時期にあり、日韓両国内でも、日本は、1972年5月の沖縄返還や同年9月の日中国交回復、韓国は、

---

1 「日韓大陸棚協定」は、北部協定と南部協定という2つの協定と各付属文書で構成されている。北部協定では日韓両国の領土から等距離の地点に中間線を引くとし、日韓両国が領有権を主張する竹島については、境界の画定を「棚上げ」している。また、南部協定では、境界自体を画定せず、中間線と延長線の部分が重複する区域は両国で共同開発すると規定している。協定の有効期間は50年である。

北朝鮮との関係改善、朴正熙大統領による「維新体制」の推進など、国内外情勢が大きく変化していた時代でもあった。このような国内外の情勢は、日韓の二国間関係にも影響を与え、特に72-74年の間は断絶の危機に瀕するほど緊迫した<sup>2</sup>、「摩擦の時代」であった。

このように、領土と資源という国家にとって重要な要素が含まれ、また、国内情勢が劇的に変化し、二国間関係も悪化していた時期にもかかわらず、日韓大陸棚協定交渉は、政府間の公式交渉開始から中断も含めて3年2ヶ月という比較的短期間で合意し、調印するに至った。長期に及ぶことが多い日韓間の交渉の中では特異な例である。日韓間の交渉では、植民地時代の人脈を活用して「政治的癒着」によって問題を解決することが多く、同協定についても人脈が大きな役割を果たしたことは、既に先行研究でも明らかにされているところである<sup>3</sup>。しかし、人脈の活用は合意に至るための手段にすぎず、日韓両国が合意を決断するに至った要因が存在する。そこで、本論では、その要因が何であったのかを、日韓の一次資料を中心に分析するが、先行研究では用いられなかった日本側の一次資料を用いることで、より正確かつ詳細に検討することができるだろう。

## 1. 日韓大陸棚協定交渉開始の背景

日韓間で、日本海および東シナ海の大陸棚開発を巡って交渉が行われるきっかけとなったのは、1960年代以降、世界のエネルギー源が石炭から石油へとシフトし、日韓両国もこの流れに合わせてエネルギー政策の転換を進めたことに起因する。また、当時、韓国は「第2次経済開発5ヵ年計画（1967年から1971年）」、日本は高度経済成長期の末期であり、ともに経済政策を強力に推進していた時期でもあった。よって、経済政策を推進するにあたり、自国領土内に埋蔵されている天然資源が少ない日韓両国にとって、安価で安定したエネルギー資源の確保は重要政策の1つであった。

1960年代に入ると、ヨーロッパを中心に巨大なガス田や油田が発見され、世界的に資源埋蔵地としての大陸棚に注目が集まっていった。それと同時に技術も進歩し、それまでは不可能だった海底や大陸棚の開発が可能となった。東シナ海大陸棚に関して、1960年代初めには、天然資源埋蔵の可能性が指摘されるようになった。そこで、国連アジア極東経済委員会（ECAFE: UN Economic Commission of Asia and the Far East、以下、

---

2 ヴィクター・D. チャ、船橋洋一監訳・倉田秀也訳『米日韓反目を超えた提携』（有斐閣、2003）p.103。詳細は、同書 pp.103-142を参照されたい。一方で1970年代の日韓関係を「摩擦の時代」とは言えないのではないかとする説（남기정 「중일국교정상화와 한일관계 - 지연된 갈등」 국민대일본부학연구소（편）『박정희시대 한일관계의 재조명』（선인、2011））もある。

3 例えば、朴敏圭「1970年代の日韓関係と日本外交—日韓大陸棚協定を中心に」『慶應義塾大学法学研究科法学政治論研究』51号（2001）、pp.103-106など。

ECAFE) のプロジェクトとして調査を行うことが決定、ECAFE の下部機関として、アジア沿海鉱物資源共同探査調査委員会 (CCOP: Coordination Committee for Geoscience Programmes in East and Southeast Asia、以下、CCOP) が設立され、1968 年 10 月から 11 月にかけて、東シナ海と黄海の大陸棚の大規模な調査が行われた。

同じ頃、韓国は、済州島の西歸浦を起点として、日本海岸の蔚山沖合までの水深 200 メートルの大陸棚一帯と、西海岸の仁川沖合から木浦の沖合を経て西歸浦につながる大陸棚一帯について、石油やガスなどの資源が埋蔵されている可能性があり、大陸棚の海底資源開発に着手したことを発表した。韓国が海底資源開発に着手したことを明らかにした一帯の大陸棚開発に対して、米国から技術開発に参加したいとの申し出もあり、韓国政府は、1968 年 10 月、海底資源の保全、開発に必要な「海底鉱物資源開発法」<sup>4</sup>を制定する準備に入った。

一方、日本では、CCOP による調査開始前からすでに、日石グループ・シェル・三菱グループなどが、日本海から東シナ海にかけて、米国や英国の石油会社と海底石油の開発に乗り出し始めていた。1966 年 3 月、出光興産が、領海を超えて日本海の大陸棚試掘権の設定申請を行い、石油開発に本格的に参入した。また、1967 年 10 月、日本政府は、シェル興産（後に三菱グループと共に合弁で「西日本石油」を設立し、その後「新西日本石油」と名称を変更）が「鉱業法」<sup>5</sup>に基づいて行った鉱区申請を許可した。シェル興産が申請した鉱区も、山陰沖の領海を超えて五島列島の沖合付近までと、広範囲に及んでいた。

出光興産、シェル興産に続き、日石の子会社である日本石油開発は、すでに 20 年にわたって緊密な提携を結んでいた米国・テキサコ (The Texas Company) とシェブロン (Chevron Corporation) から、東シナ海の海底は非常に有望であるから協力するとの申し出を受け<sup>6</sup>、1968 年 12 月、西九州沖合に鉱区を申請した。続いて、1969 年と 1970 年には、帝国石油が鉱区申請の出願を行った。日本の石油会社が次々と鉱区申請の出願を行う

4 1970 年 1 月 1 日施行、法律第 2184 号。現行法は、2011 年 4 月 14 日施行、法律第 10596 号。全文 38 条と附則から成る。총무처 국무회의록 (제 28 회) 3-1 한국해저개발구역내에서의 석유탐사 및 생산에 관한 협약서 (1969)、pp.21-23。

5 1950 年 12 月 20 日公布。現行法は、2011 年 7 月 22 日改正、法律第 84 号。全文第 10 章 194 カ条と附則から成る。

6 第 84 回国会参議院商工委員会「日本国と大韓民国との間の両国に隣接する大陸棚の南部の共同開発に関する協定の実施に伴う石油及び可燃性天然ガス資源の開発に関する特別措置法案」審議に参考人として出席した、日本石油開発株式会社常務取締役・伊藤治郎氏の発言（第 84 回国会参議院商工委員会、昭和 53 年（1978 年）6 月 5 日、国会会議録検索システム [http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=11985&SAVED\\_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=5&DOC\\_ID=709&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT\\_DIR=1&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=12650](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11985&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=709&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12650)（アクセス日：2015. 10. 1））。

なか、一部の鉱区を巡って韓国と競合する恐れがあることが分かった。そこで、石油業界が日本政府に韓国政府と話し合うよう要請する方針を固めたことが、『産経新聞』<sup>7</sup>の報道で明らかになった。実際、この後、日本政府は韓国政府に面談を要請、3度にわたる面談が行われた。

## 2. 東シナ海大陸棚開発に対する日韓の対応

日本政府からの要請で行われた3度の面談では、主に、日本から韓国に対して、韓国の大陸棚開発状況を質するという形が取られた。第1回目の面談は、1969年4月に行われ、日本は、韓国の大陸棚開発について質す内容を記した「TALKING PAPER」<sup>8</sup>を提出した。そして、韓国の大陸棚開発のための国内法を準備する場合には大きな関心を持たざるを得ないことと、韓国の区画範囲を知らせてほしいと伝えた。これに対して、韓国は、大陸棚の開発のための国内法制定について、政府にどのような動きがあるのか分からないと述べていた。しかし、面談から10日後の4月11日、国務会議で「海底鉱物資源開発法案」を議決した。また、法案が議決される以前に、米国・ガルフ社（Gulf Oil）と「石油探査および生産に関する協約書」素案作成の準備が進んでおり、仮協約が済んだ後、6ヶ月以内に探査を開始することも決まっていた<sup>9</sup>。

これを受けて、1969年4月12日に2度目の面談が行われ、日本は「海底鉱物資源開発法案」の内容について韓国側に質した。この3日後、韓国はガルフ社との「石油探査および生産に関する協約」を締結した。同日、3度目の面談が行われ、日本がガルフ社との協約の具体的内容について質したところ、韓国は、日本が心配するようなことはないと返答した。

日韓間で3度にわたる面談が行われた後の1969年5月、東シナ海の大陸棚の調査を行っていたCCOPが、調査結果を報告書としてまとめ、発表した（『Emery Report』）。同報告書で、東シナ海の大陸棚は、将来一つの世界的な石油産地となる有望な油田が含まれる可能性が高いことが明らかになった。

報告書発表後、韓国はすぐに大陸棚の権益確保に積極的に乗り出した。また、1969年4月のガルフ社に続き、1969年12月には、翌1970年初めにも、カルテックス（Caltex）やロイヤル・ダッチ・シェル（Royal Dutch Shell）など2つの石油会社と大陸棚探査および開発協約を締結して、海底石油資源開発を本格させる計画が進んでいた。1969年12月20日、「海底鉱物資源開発法」が韓国国会を通過し、1970年1月1日には「海底鉱物

7 『産経新聞』1969年3月28日朝刊。

8 아주국정「대륙붕 개발 계획에 관련된 일본 정부의 문의」1969. 4. 2、大韓国外務部外交文書登録番号 3268『한일 대륙붕 분쟁, 1969』、8。

9 『毎日経済新聞』1969年4月3日。

資源開発法」が大統領令として正式に公布された。5月30日には施行令が公布され、6月16日には、東シナ海大陸棚について、すでに1969年6月に画定していた6つの鉤区に新たに1つ加えて7つの鉤区を設定したと発表、7月から作業に着手することも明らかにした<sup>10</sup>。

以上のような韓国政府の積極的な動きを見て、日本は東シナ海大陸棚問題を外交的懸案問題と認識し始めた<sup>11</sup>。日本は、韓国が積極的に動き出すまで大陸棚に対して具体的な主張を行わなかった。その最大の理由は、当時の佐藤栄作政権が、1970年6月の日米安保の延長、日米繊維交渉、沖縄返還などの重要懸案を抱えていたことから、余裕がなかったためと推測される。特に、佐藤首相は沖縄返還に大きな力点を置いており、大陸棚問題には関心を持っていなかったようだ。1970年12月26日の佐藤首相の日記には「矢次一夫君が年末のあいさつに、又、日韓台三国の大陸棚開発案をもって来る。あまり愉快な話ではないので聞き流すことにした」<sup>12</sup>と記されており、その関心のなさを窺うことができる。

1970年6月、日本は韓国に対して政府間交渉を提案する内容の覚書を送り、9月から10月までには交渉を始め、なるべく早く話し合いをまとめ「日韓大陸ダナ協定」を結びたい考え<sup>13</sup>を伝えた。しかし、韓国は日本の提案を拒否した。それは、韓国が1958年に締結された大陸棚条約に加入しておらず、同条約の規定に従う必要がなかったという点がある。また、1969年2月20日に国際司法裁判所（ICJ: International Court of Justice、以下、ICJ）によって下された「北海大陸棚事件」の判決<sup>14</sup>も大きな影響を与えた。「北海大陸棚事件」でICJは、大陸棚の境界画定基準として「自然延長論」の判断を下したことから、韓国はその判断に自信を得て「自然延長論」を採択した<sup>15</sup>。

8月に入り、韓国は、7つの鉤区中、1969年2月に実施した大陸棚探査の最終結果を明らかにした<sup>16</sup>。それと同時に、第5鉤区については、実際にカルテックスが探査を開始したため、日本は延期を申し入れた。また、9月24日にはフィリップス社（Wendell

10 『毎日経済新聞』1970年6月16日。同新聞では「日本の南端海域まで深く浸透する1つの鉤区を新たに追加した」ことで「日韓間の新たな領土紛争になる問題点を残した」と指摘している。

11 朴（2001）、p.98。

12 伊藤隆監修『佐藤栄作日記第4巻』（朝日新聞社、1998）、p.234。

13 『朝日新聞』1970年7月9日夕刊。

14 1967年2月20日付託、1969年2月20日判決。「北海大陸棚事件」とは、北海の大陸棚の領有権をめぐり、西ドイツ、デンマーク、オランダが争った事件である。同事件は、ICJに初めて提起された大陸棚の境界画定に関する紛争であった（筒井若水『国際法辞典』（有斐閣、2002）、p.314）。事件の過程、判決内容の詳細は、水上千之『海洋法一展開と現在』（有信堂光文社、2005）、pp.136-137、三好正弘「日韓大陸棚共同開発協定と国連海洋法条約」『国際法学会論叢』第46巻1号（2001）、p.167などを参照されたい。

15 朴（2001）、p.99。

16 『京郷新聞』1970年8月6日。

Phillips Oil Company) と「石油探査および開発についての協約」を締結した。協約内容は、第7鉱区約7千平方kmを、探査期間8年、生産期間30年行うとするものだった<sup>17</sup>。これに対し、日本は、1970年10月に金山政英駐韓大使が外務部を訪ね、大陸棚開発に関して日韓両国による協議開始の申し入れを行った。また、大陸棚の境界画定は二国間の合意により定められるべきものであり、係争となっている区域において韓国側が探査、開発というような行動をとることは差し控えるようにも要請した。日本の要請に対して韓国は、協議を受諾するとし、11月に第1回の政府間交渉が行われることが決定した<sup>18</sup>。

### 3. 政府間交渉での対立と「民間」による「共同開発」の提案

1970年11月、日韓両国の外務省・外務部のアジア局長が参加した第1次予備実務者協議がソウルで開かれた。協議開始が決まる以前から、大陸棚境界画定の根拠として、韓国は「自然延長論」、日本は「中間線論」を主張しており、双方の見解は一致していなかった。実際、協議では双方の主張が対立したことから、結局、物別れに終わった。

両国は、次回協議を早い機会に行うとしたものの、具体的な日程も決まっていなかった。一方で、1971年8月に開催された第5回日韓定期閣僚会議に向けて行われた事前交渉において、大陸棚問題についてのやり取りがあった。それはコミュニケ案（外務関係）に関するものであった。まず、7月16日に日本がコミュニケ案を作成、その中で第12項「大陸棚境界画定問題」として「両国の閣僚は、両国間に横たわる大陸棚の境界画定問題が早急に解決を要する問題であることを確認し、この問題を国際法の原則に基づいて解決するため、両政府が引き続き話し合うことに合意した」<sup>19</sup>との案文を起草した。同案文は、7月19日にアジア局長室で局長や参事官と検討、決定された後、翌20日に両国の大使館へも内容が通報された。その後、7月27日、金山大使が金溶植外務部長官と会談した際、金長官は、日本のコミュニケ案について「極めてよくできている」としながらも、「事務局が大陸棚問題に関する部分の表現に多少の変更を加えたい希望を表明している」と述べ、事務当局が検討した後、韓国の考えを金山大使に伝えるとした<sup>20</sup>。

日本側案を受けて、韓国は、7月31日に「第5回日韓定期閣僚会議共同声明（政治関

---

17 『毎日経済新聞』1970年9月24日。協約全文は、東北亜州課『한국해저개발구역내에서의 석유탐사 및 개발:1970』大韓民国外務部外交文書登録番号3890、168-185。日本でも例えば『朝日新聞』1970年9月25日で同様の内容が報道された。

18 『朝日新聞』1970年10月16日朝刊。

19 木村大臣代理「日韓定期閣僚会議（コミュニケ案）」昭和46年（1971年）7月22日、日本政府外交文書『日韓関係（第5回日韓定期閣僚会議〔1〕2010-3961、SA、1、2、2（以下、『日韓関係（第5回日韓定期閣僚会議〔1〕』）』。

20 金山大使「閣僚会議」1971年7月27日、『日韓関係（第5回日韓定期閣僚会議〔1〕』。

係)日韓両国案の対照表」を作成した。対照表では、第12項「大陸棚境界画定問題」について「日本側案を削除」<sup>21</sup>とし、新たに13項を設け「両国間の協力」を強調する文章を入れた<sup>22</sup>。同案は、8月4日に日本に提示され<sup>23</sup>、これを受けて日本は、8月9日に対案を検討し作成した。日本側の対案は、第12項を韓国側の案そのままとし、第13項に「大陸棚境界画定問題」として、最初に日本が提示した第12項をそのまま入れたものだった<sup>24</sup>。同案は8月8日、韓国側に送られた。

8月11日、日韓両国によるコミュニケ起草委員会が開かれ、8月9日に提示した日本側対案について協議が行われた。協議では、日本側案第13項「大陸棚境界画定問題」について、韓国が「韓国の世論対策上、パブリシティを与えることは極力避けたい」旨を要請した。そのため、日本は、第14項の「在日韓国人待遇問題」末段に「次官級会谈」を明示してほしいという韓国の要求を取り下げを条件に、第13項を削除することに同意した<sup>25</sup>。コミュニケ案の変更と共に、日韓定期閣僚会議の外務関係個別会議大臣発言について、大陸棚境界画定問題に関する部分が修正された。大臣発言で、日本は、韓国が「一方的」に鉱区を設定したことと、その後の話し合いの姿勢について強い不満を表明、対韓援助への影響も示唆した。しかし、後に、日本の韓国に対する不満がかなり弱められた表現へと変えられており、日本が韓国へ配慮した形となった。

1971年8月に開かれた第5回日韓定期閣僚会議では、大陸棚問題について2回目の実務者会議を早期に開くとともに、大陸棚の境界画定を早期に解決することで双方が合意した。早期の開催で合意した第2次協議は、1971年9月に行われ、日本は、日韓重複区域でのお互いの探査は当分見合わせるように主張した。早期解決を目指した第2次協議は、結局、第1次協議での双方の主張を繰り返すだけで進展は見られなかった。

続いて、第3次予備実務者協議は、第2次協議から5ヶ月余り経過した1972年2月に行われた。協議では、日韓両国が共に開発を予定している第7鉱区の境界画定に関する国際法上の問題を議論したが、日韓両国共に従来主張を変えず、協議は平行線を辿り、次回協議の予定も決まることなく終了した。

交渉が停滞する様相を見せ始めた中、状況を打開するため、日本は、1972年5月、大

21 동북아과 「제5차 한·일 정지각료회의 공동성명안」 1971. 8. 2, 大韓民国外務部外交文書登録番号 4172 『한일 정지각료회의, 제5차. 동경, 1971. 8. 10-11 전 4 권 (V2. 결과보고)』, 24.

22 同上および「제5차, 한·일 정지각료회의 공동성명서 한국측안」 1971. 8. 3, 『日韓関係 (第5回日韓定期閣僚会議 [1])』。

23 金山大使「日韓定期閣僚会議 (コミュニケ案)」 1971年8月4日, 『日韓関係 (第5回日韓定期閣僚会議 [1])』。

24 「8月9日日本側対案」, 『日韓関係 (第5回日韓定期閣僚会議 [1])』。

25 「外務関係コミュニケ作成メモ」および「外務起草委員会」 1971年8月20日, 『日韓関係 (第5回日韓定期閣僚会議 [1])』。

陸棚境界画定問題を国際調停に付すこと、またそれで解決が得られない場合には、ICJに付託することを韓国に提案した。しかし、韓国が日本の提案を拒否したため、協議は膠着状態が続くことになった。

政府間交渉が膠着状態に陥る一方、「民間」の場でも東シナ海大陸棚を巡って議論が行われた。1970年8月に開かれた第4回日韓協力委員会常任委員会<sup>26</sup>の場で、日本側代表の一人である矢次一夫が、東シナ海の大陸棚について、「日韓両国はそれぞれ領海があり、これを相互の規制からできる限り開放し、互いに門を開き、共同で海洋資源の調査研究開発をしてはどうか」と述べて「共同開発案」を提案した<sup>27</sup>。矢次は、「大陸棚に埋蔵されている資源は陸地に劣らぬかそれ以上だと想像されており、現在の技術であれば探査も開発も困難ではな」く、「海洋の資源は国際的な財産とすべきで、それぞれの国の勢力範囲として分割することは間違っている」と述べた。更に「地域をこま切れに開発することの不利の方が、一貫総合して開発を行う場合に比べて大きい」<sup>28</sup>と述べて、日韓での共同開発の意義を強調した<sup>29</sup>。これに対して韓国では、「予想しなかった提案」<sup>30</sup>などと伝えられた。しかし、「共同開発案」については、1970年8月に行われた第4回日韓協力委員会常任委員会で規定された、日本、韓国、台湾による「三者連絡委員会設置試案」で、連絡委員会が行う事業の1つとして、海底資源の開発が具体例として言及<sup>31</sup>されており、韓国は大陸棚に関して共同開発の可能性があると理解していたと見るのが妥当であろう。また、常任委員会の「会議録」には、「共同開発」について、「有意義であり、実現に至った場合には現代の国際関係史上画期的なものであるとの見地から」<sup>32</sup>と記されており、韓国も「共同開発」を肯定的に捉えていたことが分かる。

---

26 日韓協力委員会日本側設立者の一人である矢次は、同委員会は政治、経済、文化などについて「民間の立場」で話し合うものであり、政府の政策決定とは別の組織であるとしていた。しかし、実際には、政財界の実力者がメンバーとなっており、政府への「圧力団体」(朝鮮統一問題研究会『シリーズ日韓問題1 腐敗する政治 機構と人脈』(晩聲社、1980)、p.63)として機能していた。一方の韓国側は、日韓協力委員会を個々の問題について話し合い、具体的な成果をあげる場と見做していた。

27 『京郷新聞』1970年8月25日。朴(2001)、p.104、矢次一夫「海洋の共同開発案」『新国策8月25日号』第37巻第24号通巻第614号(国策研究会、1970)。

28 「海洋の共同開発案」趣旨、大韓民国外務部外交文書登録番号3518『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』(以下、『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』)、92-95。

29 『京郷新聞』1970年8月25日。

30 同上。

31 주일대사「한일협력위 제4차 상임위 자료」1970. 8. 7、『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』、107。

32 아주극장「한일협력위원회 회의록」1970. 9. 29、『한일 협력위원회 상임위원회, 제3-5차, 1970』、117。



1970年11月には三者連絡委員会の初会合が行われた。そこで矢次は、大陸棚の境界について「領有権に言及する必要はない。争わず、解決せず、共同ですればよい」と述べた<sup>33</sup>。「争わず、解決せず」、つまり境界画定を「棚上げ」するとの構想が初めて提示されたのである。「棚上げ」案に対して、韓国、台湾は特に異論を出さなかった。とはいえ、領有権問題を「棚上げ」することは、ナショナリズムを刺激することにもなりかねず、まして、表向きには「民間」の組織である三者連絡委員会が政府を差し置いて「棚上げ」を提示すれば、非難されるのが明らかであった。よって、報告書では、各政府に「棚上げ」案を建議することとした。

三者連絡委員会は、12月に入って、海洋共同開発に関する第1回特別委員会を開催した。この場で、韓国から、矢次が前回提案した「棚上げ」の解釈について質問が出された。矢次は『「棚上げ」とは、一寸棚の上に別にして置くという意味で、放棄、留保の意味ではない』と説明した。最終的に、三者ともに政治紛争を引き起こす領有権問題は棚上げし、尖閣諸島を含む東シナ海周辺の共同開発にあたらうと決定した<sup>34</sup>。しかし、尖閣諸島のほうは「中共」を刺激するため、まず、モデル・ケースとして、日韓の大陸棚を中心に進める<sup>35</sup>ことになった。また、各国政府に対する陳情書を提出することとし、「各国委員会は各政府に対して協力を得ることができるよう努力」<sup>36</sup>することが提起された。これにより、日本、韓国、台湾、それぞれの政府に「棚上げ」案が伝えられた。よって、各政府は、少なくともこの時点で「棚上げ」案が存在することを認識していたことになる。

そもそも、矢次が東シナ海の大陸棚について境界を「棚上げ」した上で「共同開発」という提案をしたのはなぜだったのか。その理由として、2つの点が考えられる。第一には、日韓協力委員会設立の意味との関係である。日韓協力委員会は、先に創設された日華（台湾）協力委員会とともに、日韓台の反共的紐帯<sup>37</sup>の性格を持っていた。当時、デタントの影響で中国や北朝鮮との関係が進展しつつあったとはいえ、日本の安全の橋頭堡である韓国との関係が悪化するのとは日本にとって望ましいことではないと考える勢力が確かに存在していた。よって、反共的紐帯を強固なままで維持するためには、解決が困難で関

33 同上、255-257。

34 「日韓・華連絡委員会海洋開発研究連合委員会発足」、『한일 협력위원회 상임위원회, 제 3-5 차, 1970』、288、朴（2001）、p.104 および加賀泰之「誰のための共同開発か—疑惑の日韓大陸棚協定」『世界』377号（1977）、p.124。

35 矢次一夫『わが浪人外交を語る』（東洋経済新報社、1973）、p.261。

36 「韓日華連絡委員会海洋開発第一次特別委員会會議報告書」大韓民国外務部外交文書登録番号 7348『제 3 차 유엔 해양법회의에 대한 일본의 입장, 1970-74』、24。

37 池田慎太郎「自民党の『親韓派』と『親台派』岸信介・石井光次郎・船田中を中心に」李鍾元・木宮正史・浅野豊美『歴史としての日韓国交正常化 I 東アジア冷戦編』（法政大学出版局、2011）、p.168。

係悪化の要因となるであろう境界画定を棚上げし、矢次自身が後に述べたように「友好のシンボルとなると考えた」ことから「共同開発」を提案したのである。第二には、資源の確保という点である。矢次は「日本にとっても年間3億ドル分の石油を中東から輸入している状況にあって、日本の足元で年間1億トンの石油が採掘できるといった利益をもたらす期待からだった」<sup>38</sup>と述べている。

しかし、結局、この時には民間の「棚上げ」案が政府の公式的な案として取り上げられることはなかった。これは、これまでの日韓交渉時にみられた「二重外交」や日韓癒着との批判を避けるためでもあった。

#### 4. 政府間による「共同開発」の合意と調印過程

政府間協議が進展せず、協議開始の糸口が途絶え始めていた1972年7月、日韓協力委員会第8回常任委員会がソウルで開かれた。その歓迎会で、矢次は、金鍾泌國務総理に対し、大陸棚の「共同開発案」を提案した。矢次自身の証言<sup>39</sup>によると、歓迎会の場で、金山前大使が矢次に「ここで一つ言ってみてくれないか」と声をかけ、矢次が金総理に直接「共同開発でやりましょう」と切り出した。すると、金総理が「やりましょう」と簡単に受けたという。金総理が簡単に受けたのは、金総理がすでに「共同開発」案を知っていたためと見られる。金総理に声をかけるように言ったとされる金山前大使は、後に、大陸棚境界画定に対する日韓両国の主張が対立して妥協の余地がなかったことから、矢次の提案になった<sup>40</sup>と述べている。日韓協力委員会の歓迎会の場とはいえ、朴大統領と近く、韓国政界の実力者であり、國務総理の座にあった金鍾泌に面前で「共同開発」案を提案したことは、民間の案を政府の公式的な案として取り上げる意図を示したと見ることができる。

この後、「共同開発」案は日韓両政府に公式的に伝えられ、1972年9月に行われた第6回定期閣僚会議の場で最終的な合意を確認することになるが、その前に、双方の事務方は、大陸棚の共同開発に関してそれぞれ準備を進めた。

韓国は「第6次日韓定期閣僚会議議題（案）」<sup>41</sup>において「日側が提起するものと予想される議題」の1つとして「大陸棚問題」を挙げた。大陸棚問題に対する韓国の交渉指針

---

38 「日韓の疑惑に答える」、『毎日新聞』1977年5月2日朝刊および朴（2001）、p.106。

39 「日韓の疑惑に答える」、『毎日新聞』1977年5月2日朝刊。

40 同上。

41 經濟企画院「第6次日韓定期確証會議議題（案）」1972. 8. 10、大韓民国外務部外交文書登録番号4949『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전5권 (V2. 의제 및 교섭지침)』, 86-121。經濟企画院はその後「第6次日韓定期閣僚會議議題」と題する資料を発表している（フレーム番号204-260）。日付は「1972. 9.」とだけ記されており、正確な日付は確認できない。「大陸棚問題」に関する記述は、8月10日付の資料と同じである。

は、提議することを避け、万一日本側が提議した際には、外務部長官が適切に処理することとしていた。さらに、「両国を巡る国際情勢と日韓両国間問題（政治関係）に関する我が国の基本立場」という資料<sup>42</sup>において、日韓両国関係として5つの問題を提起、その内の1つが大陸棚境界問題だった。また、「第6次日韓定期閣僚会議で取る我が国の基本立場（政治関係）」という文書<sup>43</sup>においても「大陸棚問題」を提起していた。そこでは「大陸棚問題は基本的に法的な問題であり、国際法の原則によって解決するものである」との立場から、同問題が政治問題化することで、日韓間の政治的・経済的協力関係、および友好関係に影響を与えないようにすべきとしていた<sup>44</sup>。

一方、日本では、定期閣僚会議の際の議題について「朴大統領と会談の際の発言要領（案）」を作成した<sup>45</sup>。その内、「日韓大陸棚問題」の発言要領（案）として、以下の3点が記された。第一に、日韓間の協議から2年が経過し、協議が進展しないことに批判が高まっているため、韓国との協力を推進していくためにも大陸棚問題の円満な解決が重要であり、韓国政府が協調的な態度をとるよう要請する、第二に、韓国政府内には、法律問題としてではなく、協力プロジェクトとして扱うべしとの意見もあると聞いており、この点に関して大統領の配慮を願う、第三に、係争区域において一方的に試掘、開発を行わないとする大統領の確約を得たいというものだった。ここで注目すべき点は、韓国政府内に「協力プロジェクト」という意見があると書かれており、日本からの「共同提案」に対する言及がない点である。この点からは、日本から提案したとされる「共同開発」案が、日本からではなく、韓国が提案したものと捉えているようにも読むことができる。

定期閣僚会議が近づくとつれ、日本でも会議の準備が進められた。会議打ち合わせの資料では、具体的な案件以外の「その他」として「大陸棚問題について大平（正芳）、中曾

42 外務部「제6차 한일정기각료회의 양국을 둘러싼 국제정세와 한일 양국간 문제 (정치관계) 에 관한 아국의 기본 입장 (설명자료)」1972. 8. 25、大韓民国外務部外交文書登録番号 4948、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전 5권 (V1. 사전준비철)』(以下、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전 5권 (V1. 사전준비철)』)、117。

43 外務部亞州局「第6次日韓定期閣僚會議에서取할我国의基本立場 (政治關係)」1972. 8. 28、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전 5권 (V1. 사전준비철)』、217-227。

44 外務部「제6차 한일정기각료회의 양국을 둘러싼 국제정세와 한일 양국간 문제 (정치관계) 에 관한 아국의 기본 입장 (설명자료)」1972. 8. 25、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전 5권 (V1. 사전준비철)』、157-158および外務部亞州局「第6次日韓定期閣僚會議에서取할我国의基本立場 (政治關係)」1972. 8. 28、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전 5권 (V1. 사전준비철)』、225-226。

45 北東アジア課經濟協力第一課「朴大統領の懇談」「朴大統領と会談の際の発言要領（案）」1972年8月15日、日本政府外交文書『日韓關係（第6回日韓定期閣僚會議〔1〕〕』、2010-3963、SA、1、2、2（以下、『日韓關係（第6回日韓定期閣僚會議〔1〕〕』）。

根（康弘）両大臣より発言あり」<sup>46</sup>とされた。実際に大臣がどのような発言を行ったのかは明らかではないが、同じ資料には、大臣による発言要領（案）について、大臣の修正が入ったものとして「大陸棚問題は最も緊急に解決を要すべき問題」としており、大陸棚問題についての発言が行われたものと予想される。

また、定期閣僚会議前に行われた日韓実務者交渉の韓国側結果報告書に記された「建議事項」には、「大陸棚に対する閣下の見解を日本側が提議する前におっしゃってくださること」<sup>47</sup>と書かれている。定期閣僚会議は9月5日からであるが、前日の9月4日に大平外相と中曽根通産相が朴大統領を表敬訪問することが決まっており<sup>48</sup>、その席で大統領に発言してほしいと要請しているということは、すでにこの時点で、朴大統領が大陸棚問題に関して何らかの考えを持っていること、それを政府関係者も知っていたと読み取ることができる。朴大統領による発言があることは、後宮虎郎大使が韓国政府の確実な筋からの情報として、朴大統領が「本件（大陸棚問題）については自分に考えがあるので閣僚達は一切発言せずに自分にまかせてほしい」と述べたと伝えた<sup>49</sup>ことから明らかである。朴大統領の「考え」が具体的に何であるかは、日韓両国の文書に明確に記されていないが、「共同開発」であると考えられる。なぜなら、「共同開発」は日韓台三者協力委員会の場で提案され、日韓協力委員会第8回常任委員会の歓迎会の席で金総理に直接提案されているが、日韓協力委員会の主要メンバーや金総理は、朴大統領の側近であり、日韓関係の実力者でもあった<sup>50</sup>ことから、朴大統領は共同開発案について早い段階から知り、検討していたものと見做すことができるためである。

こうして、朴大統領や金総理、大平外相らとの会談で「共同開発」について確認し、その後、非公開で行われた関係閣僚会議で最終確認を行い、最終的に、日韓両国は東シナ海大陸棚を共同開発することを決定した。双方の主張が対立して妥協点が見出せなかった大陸棚開発問題は、「民間」による「共同開発」のアイデアが政府案として提案され、日韓政府要人による会談で瞬く間に合意に至ったのである。これは、「自分に考えがある」として迅速な判断を下した朴大統領はもちろん、資源問題に大きな関心を持っていた田中

---

46 外務省「第六回日韓定期閣僚会議 各省打合せ会議」1972年8月28日、『日韓関係（第6回日韓定期閣僚会議 [1]）』。

47 経済企画院運営次官補「第6回日韓定期閣僚会議에對備한對日実務交渉結果報告」1972.9.1、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권 (V1. 사전준비철)』, 175。

48 外務省「報道資料」、『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972.9.5-6, 전5권 (V1. 사전준비철)』, 77。

49 後宮大使「日韓定期閣僚会議（大陸棚問題）」1972年9月2日、『日韓関係（第6回日韓定期閣僚会議 [1]）』。

50 朴（2001）、p.106。

角栄首相<sup>51</sup>、石油の確保を国策の領域にまで格上げしなければならないという考えを持っていた中曽根通産相<sup>52</sup>という、日韓両国要人によるリーダーシップが発揮された結果でもあるとすることができる。

第6回日韓定期閣僚会議後には日韓共同コミュニケが発表された<sup>53</sup>が、「大陸棚共同開発」については、共同コミュニケでも、日韓両国のマスコミ報道でも一言も触れられなかった。これは、朴大統領や金総理と大平外相との間で合意した後の閣僚会議が非公開で行われた上、共同開発合意自体を事前に承知していたのは、日本側では、閣僚と自民党の中でもごく一部であった<sup>54</sup>ためである。

「大陸棚共同開発」に関し、共同コミュニケでは触れられていないことについて、後に、日本政府は、朴大統領と大平外相との会談の際、朴大統領から提案されたと主張した。また、日韓間で3度にわたって協議が行われたが、調整がつかない状況にあったため、「47年（1972年）夏頃」には、外務省内でも共同開発を一つの案として考えるべきだとして、内々に検討されていたことを明らかにした<sup>55</sup>。

日韓要人による「共同開発」合意後、実務者協議が合計9回にわたって行われた。そして、1973年8月に最終協議を行い、その場で仮調印が行われる予定だったが、同月に「金大中拉致事件」が発生したことにより、延期されることになった。最終的に日韓両国は、同事件を「政治解決」し、1974年1月、「日韓大陸棚協定」が締結された。「日韓大陸棚協定」が調印されたことに対し、日韓両国政府は好意的な評価を下した。しかし、日本国内では与野党と主にマスコミから強い批判が出されたことで、批准には時間を要することになった。

協定調印直後、韓国政府は協定を国会に提出したが、1974年8月の「文世光事件」によって日韓関係が悪化し、協定の批准も遅れた。その一方で、ボーリング調査の予定をたてるなど、大陸棚の開発も積極的に進めた。最終的に、1974年12月、「強行的」に「日韓大陸棚協定」を批准した。

1年以内に批准した韓国とは異なり、日本では、社会党やマスコミから協定に対する批

51 田中首相は、佐藤内閣時の通産相として大陸棚問題に関心を抱いており（朴、2001、p.105）、また、「日本にない資源を手に入れよう」との使命感を持っていた（中曽根康弘『中曽根康弘が語る戦後外交』（新潮社、2012）p.238）。

52 中曽根（2012）、p.239。

53 共同コミュニケ全文は、외무부「제6차 한일정기각료회의 공동성명서」1972. 9. 6、大韓民国外務部外交文書登録番号 4950『한일 정기각료회의, 제6차, 서울, 1972. 9. 5-6, 전 5권 (V3. 결과보고)』、55-64（韓国語）および 69-87（日本語）。

54 朴（2001）、p.107。

55 北沢洋子「日韓大陸棚の“黒い海流”」『潮』214（1977）、p.203。1976年10月22日に開催された衆議院外務委員会において、正森成二衆議院議員の質問に対する大森アジア局長の答弁。

判的な声が多く出され、批准は進展しなかった。「文世光事件」などによる日韓関係の悪化、朴「独裁」政権に対する批判、国内の「ロッキード事件」なども批准の遅れに拍車をかけた。日本での批准が遅れていることに対し、韓国は日韓協力委員会<sup>56</sup>や日韓定期閣僚会議の共同声明に盛り込む方針を検討<sup>57</sup>するなどして、日本に早期の批准を要求し続けた。韓国が日本に対して早期の批准を迫ったのは、1973年に発生したオイルショックによって、経済不安が高まったこと、エネルギー危機への対応策を迫られていたという理由があった。1978年5月、ようやく日本でも批准がなされ、特別措置法の成立を終えた後の6月、「日韓大陸棚協定」が発効した。

## おわりに

以上、日韓大陸棚協定の交渉過程を辿った。ところで、大陸棚問題は領土・領有権と関連することから、国民感情を刺激する問題であるにもかかわらず、日韓要人が境界の画定を「棚上げ」して共同開発するという「民間」の提案を受け入れ、合意に至ったのはなぜだったのか。その理由として、大きく2つの点を指摘することができる。

第一に、経済的実利の点である。韓国は、1972年から始まった「第3次経済開発5ヵ年計画」において、重化学工業の発展に力を注いでおり、第6回日韓定期閣僚会議で、日本に対し、どの程度経済援助を行う用意があるか質している<sup>58</sup>。また、韓国は、1973年1月の年頭記者会見で「重化学工業宣言」を発表し、今後、重化学工業政策を推進していくと宣言しており<sup>59</sup>、政策推進のためにはエネルギーの確保が必要であった。一方、日本に

---

56 韓日協力委員会事務局「-韓日協力委員会-第12回合同常任委員会會議録(要點記録)」、大韓民国外務部外交文書登録番号8043(4940)『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』(以下、『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』)、53および韓日協力委員会事務局「-韓日協力委員会-第13回合同常任委員会會議録(要點記録)」、『한·일본 협력위원회 합동상임위원회, 1975』、84-86。

57 외무부 아주국「한국근해 대륙붕 개발에 관련된 문제」1975. 9. 10、『한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국반응, 1973-75』大韓民国外務部外交文書登録番号8747(1249)、142。

58 「第6回定期閣僚會議で、韓国側からの支援の要請に対し、日本は明確な言質を回避して3年次5ヵ年計画に協力するにだけ約束したにとどまり、韓国政府としてははなはだ失望的で、当初の目標に対し小さな成果を収めたに過ぎない」(後宮大使「日韓定期閣僚會議(新聞論調および報道)」昭和47年(1972年)9月8日、日本政府外交文書、『日韓関係(第6回日韓定期閣僚會議[1])』、『ソウル新聞』『京郷新聞』『東亜日報』『毎日經濟新聞』『中央日報』『韓国日報』『朝鮮日報』(1972年9月5、6、7日)の各紙)と否定的な評価にとどまった。

59 重化学工業宣言は、1972年10月に朴大統領が発表した「大統領特別宣言」に端を発する「維新」体制を正当化するために採られた事後的措置の性格を帯びていた(최연식「1970년대 박정희 정권의 산업합리화와 중화학공업화 정책의 역기능」『동서연구』제24권 제2호(2012)、p.47)との指摘もある。

とつても「共同開発」を提案した矢次が「足元で石油が採掘できる」と発言したように、資源をいかに安価で、大量かつ安定的に確保できるかは重要な課題であった。よって、資源埋蔵の可能性が高いとされた東シナ海大陸棚の開発を早期に進めるためには、境界画定方式の対立を避けて共同開発の道を選択したとすることができる。

第二には、日韓協力の点である。日韓大陸棚協定の交渉が行われた時代はデタント時代であり、その影響は日韓それぞれにも及び、日韓両国は共に北朝鮮との関係改善を進めた。韓国は、1972年7月、北朝鮮との間で祖国統一3原則を含んだ「7.4南北共同声明」を発表した。朝鮮戦争休戦後、激しく対立していた韓国と北朝鮮が共同で声明を発表したことは、将来の統一に向けた第一歩になると見られた<sup>60</sup>。また、日本も北朝鮮との対話や北朝鮮側の受け入れ表明に呼応するなど、北朝鮮に接近する姿勢を見せた。しかし、このような日本の姿勢に対して、朴大統領は、強い警戒感を示した。韓国自身も北朝鮮との関係を進めていたとはいえ、実情として「休戦状態」にある韓国にとっては、日本に警戒感を示す一方、自らの安全を保障するためには日本との協力が不可欠であった。これには、デタントによる米中接近によって、韓国の安全に不安が生じていたという背景がある。事実、米国は、1971年3月に在韓米軍の一部削減を実施した。この措置は、韓国に自国の安全に対する不安を生じさせ、それ以上の削減を阻止するため、対米外交を強化し、米国の対韓国関与への依存を高めるしかなかった。しかし、実現しない場合の代替案も模索しなければならなかったことから、安保面、そして第一点目で指摘した経済面においても、相対的に韓国の日本接近を促進させた<sup>61</sup>のである。そのような意味では「共同開発」を柱とする「日韓大陸棚協定」は、韓国にとって、日本との協力関係を強化させるために最適な協力事業であったと言える。一方、日本は、北朝鮮との関係を進展させ、一見すると韓国との関係を重要視していなかったように見える。また、日本国内には、韓国への経済援助や朴政権への批判があり、一般的にはデタント時期の日韓関係、特に日本の対韓政策は韓国との距離を置いたものと看做されてきた。しかし、そのような中でも「共同開発」に合意したということは、これまでの認識とは逆に、韓国との距離、つまり協力関係を維持させようとする意図があったという1つの証拠であると言えるかもしれない。結果的に、日本も韓国との関係を犠牲にしてまで、日朝、日中関係を改善する意思を持たず、東北アジアの国際関係を急激に変えさせる準備はしていなかったのである<sup>62</sup>。

60 韓国は「7.4南北共同声明」発表後の日本の対朝鮮半島政策は、韓国には従来の基本姿勢を維持し、北朝鮮に対しては勢力均衡を崩さない範囲での交流拡大を推進するものと分析した(주일대사관「남북 공동성명과 일본의 대한반도 정책」1972. 7. 7、大韓민국外務部外交文書登録番号 4852『일본의 대한정책、1972』、12-13。

61 기미야 다다시「박정희 정권과 한일 관계 냉전인식을 둘러싼 공감과 괴리 사이에서」국민대일본학연구소 편『박정희 시대 한일관계의 재조명』(선인、2011)、pp.40-42。

62 同上、p.44。

当初、個々に資源を獲得するために始まった大陸棚交渉であったが、結果的に日韓両国は、国民感情による反発を「無視」しても、経済発展およびオイルショックによる資源確保の重要性の観点からの経済的実利、そして、デタントであっても、自国の安全保障を担保するという観点からの日韓協力、これら2つの利益を共同で確保する途を選択し、「日韓大陸棚協定」として結実させた。

「共同利益」に関して、日本での批准直後に開かれた日韓会議において、韓国側代表は、「共同開発は、韓日両国が互惠、平等な立場にあたってその共同利益を追及する共同事業であり、友好協力関係を深める地域協力の好例」<sup>63</sup>であるとその意義を強調した。また、第1次オイルショック後の国連総会での演説で、ヘンリー・キッシンジャー（Henry Kissinger）は「共同利益だけが国家利益の確実な土台であることを認識しなければならぬ。共同の利益となるものは、自ずから各国に利益として還元される」<sup>64</sup>と述べた。

仮に二人の言葉が正しいとするならば、日韓大陸棚協定は、日韓各国にとっての利益とともに二国間関係における利益にも資する協定であったとすることができる。

キーワード 日韓関係、日韓大陸棚協定、共同開発、共同利益

(ANDO Junko)

---

63 亜洲局「日側大陸棚開発実務調査団訪韓計画」、『일본 대륙붕개발 실무조사단 방한, 1977-1978. 3-7』大韓民国外務部外交文書登録番号 17919・10977、108-110（韓国語）および 111-113（日本語）。

64 헨리 키신저 「平和追及와 共同利益」『세대』 제 12 권 통권 136 호 (1974)、p.115。