

No. 972 (2017. 8. 8)

日露間の平和条約締結交渉

—第二次安倍政権下の動向—

- | | |
|------------------------------------|---------------------|
| はじめに | III プーチン大統領訪日と日露の合意 |
| I 北方領土問題と平和条約締結交渉 | IV 合意に対する評価 |
| II 政権発足からプーチン大統領訪日 までの動向 | 1 日本側 |
| 1 政権発足から平成 27 (2015) 年 までの動向 | 2 ロシア側 |
| 2 平成 28 (2016) 年の動向と「新 しいアプローチ」 | おわりに |

- 平成 28 (2016) 年 5 月、安倍首相がロシアを訪問した。日露両首脳は、北方領土問題を含む平和条約締結交渉について「新しいアプローチ」に基づいて交渉を進めるとの認識で一致した。日本政府は、歴史的な解釈や法的な立場の違いはあるものの、未来に向けて双方受入れ可能な解決策を作成していく姿勢を示している。
- 平成 28 (2016) 年 12 月、プーチン大統領が訪日して安倍首相と首脳会談が行われ、両首脳は、北方 4 島で共同経済活動に関する交渉を進めること等に合意した。
- 日露間の合意内容の実現を通じた両国間の信頼醸成が期待されるが、第二次安倍政権下の交渉のうち明らかにされている情報では、北方 4 島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するまでの工程は明示されていない。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 あおい よしえ 青井 佳恵

はじめに

平成 28 (2016) 年は、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島からなる北方 4 島 (図を参照) の帰属問題 (以下「北方領土問題」という) の解決を含む日露間の平和条約締結交渉が大きく注目された 1 年であった。同年 5 月、安倍晋三首相はソチ (ロシア) を訪問し、ウラジーミル・プーチン (Vladimir Vladimirovich Putin) ロシア連邦大統領との首脳会談に臨み、両首脳は北方領土問題について、「今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で、交渉を精力的に進めていく」との認識を共有した¹。同年 12 月、安倍首相とプーチン大統領は、山口県及び東京で通算 16 回目となる首脳会談を行い、北方 4 島における共同経済活動に関する協議を開始すること等に合意した²。平成 29 (2017) 年 3 月には、その合意を踏まえて共同経済活動についての第 1 回次官級協議が開かれた。4 月にはモスクワで日露首脳会談が行われ、両首脳は、航空機を利用した元島民による特別墓参の実現や共同経済活動に関する 4 島への官民調査団の派遣等で一致した³。

本稿は、平成 29 (2017) 年 7 月 18 日段階の情報に基づき、第二次安倍政権下における日露間の平和条約締結交渉について、その経緯と合意された内容を整理するものである。

図 北方領土とその周辺の地図



(出典) 外務省「北方領土問題の概要」2016.10. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo_rekishi.html>

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 29 (2017) 年 7 月 18 日である。また、本稿に記載する日時は、いずれも現地時間である。

¹ 「日露首脳会談」2016.5.7. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page3_001680.html>

² 「プーチン・ロシア大統領の訪日 (結果)」2016.12.16. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_002600.html>

³ 「日露首脳会談」2017.4.27. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_002953.html>

I 北方領土問題と平和条約締結交渉

昭和 20 (1945) 年 8 月 9 日、当時日ソ中立条約⁴は有効であったが、ソ連は日本への攻撃を開始し、9 月 5 日までに北方 4 島を占領した⁵。昭和 21 (1946) 年 2 月 2 日、ソ連は「南サハリン州に関するソ連邦最高会議幹部会令」により、南サハリン及び「クリル諸島」⁶を含む地域を南サハリン州と定めて、ロシア共和国ハバロフスク地方に編入した⁷。昭和 26 (1951) 年 9 月 8 日、日本と、米国を始めとする連合国との戦争状態を終結させるためにサンフランシスコ平和条約⁸が締結されたが、ソ連は当事国とはならず、その後も日本とソ連の間の法的な戦争状態は継続した。なお、サンフランシスコ平和条約において、日本は「千島列島」及び南樺太に対する権利を放棄したが⁹、日本政府は、北方 4 島は放棄した「千島列島」に含まれておらず、日本の領土であるとする¹⁰。

昭和 30 (1955) 年に日ソ国交正常化交渉が開始されたものの、領土問題で意見が一致せず、平和条約の締結は見送られ、昭和 31 (1956) 年 10 月 19 日に、戦争状態の終了、外交関係の回復等を定めた日ソ共同宣言¹¹が、鳩山一郎首相 (当時) とニコライ・ブルガーニン (Nikolay Aleksandrovich Bulganin) 首相 (当時) らによって署名された。日ソ共同宣言の第 9 項では、日ソ両国は両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約締結交渉を継続すること、ソ連は平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すことに同意することとされた。残る択捉島及び国後島についても、日本政府は前述のとおり日本の領土であると主張してきたが、ソ連はこの主張を受け入れてこなかった¹²。

日ソ間で北方 4 島の帰属の問題が解決されないまま、平成 3 (1991) 年 12 月、ソ連が崩壊した。ロシアがソ連の国際法上の権利義務を引き継ぐこととなり、北方領土問題の日本の交渉相

⁴ 「大日本帝国及「ソヴィエト」社会主義共和国連邦間中立条約」 (昭和 16 年条約第 6 号) <<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1444786/94>>

⁵ 外務省『われらの北方領土 2015 年版』2016, pp.9-10. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000035437.pdf>> 北方領土問題の歴史的背景やこれまでの交渉経緯は、塚本孝「北方領土問題の経緯 第 4 版」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.697, 2011.2.3. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050419_po_0697.pdf?contentNo=1> を参照。

⁶ ロシア (ソ連) が「クリル諸島」と呼称する場合、北海道本島の東端からカムチャッカ半島南端へと連なる大小約 30 の島々を指し、北方 4 島も含まれる。岩澤聡「北方領土における経済及び社会の現状と課題—2015 年の年次報告から—」『レファレンス』795 号, 2017.4, p.30. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10337839_po_079502.pdf?contentNo=1>

⁷ 「(13) 南サハリン州の設置に関するソ連邦最高会議幹部会令 (1946 年)」日本国外務省・ロシア連邦外務省『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集』1992, p.27. 同資料の日本語部分については外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/1992.pdf>> で公開されている。

⁸ 「日本国との平和条約」 (昭和 27 年条約第 5 号) 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-P2-795_1.pdf>

⁹ サンフランシスコ平和条約第 2 条 c 項「日本国は、千島列島並びに日本国が 1905 年 9 月 5 日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。」

¹⁰ 外務省 前掲注(5), pp.10-11.

¹¹ 「日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言」 (昭和 31 年条約第 20 号) 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-S38\(3\)-204.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-S38(3)-204.pdf)>

¹² 例えば、池田勇人首相 (当時) はニキータ・フルシチョフ (Nikita Sergeyeovich Khrushchev) 首相 (当時) 宛ての昭和 36 (1961) 年 11 月 15 日付けの書簡において、「国後、択捉両島については、日本政府はなんらの権利をも放棄したものではない」との見解を示したが、フルシチョフ首相は池田首相宛ての同年 12 月 8 日付けの書簡において、「国後島および択捉島が千島諸島中に含まれていないという主張は (略) 成り立ちません」と反論した。(『北方領土問題資料集 改訂増補』南方同胞援護会, 1968, pp.233-237.)

手はソ連からロシアとなった¹³。

現在、日本政府は、平和条約締結問題について「我が国固有の領土である北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結する」という基本方針を掲げている¹⁴。その上で、①北方4島に対する日本の主権が確認されることを条件として、実際の返還の時期、態様については、柔軟に対応する、②北方4島に現在居住しているロシア人住民については、その人権、利益及び希望は、北方4島返還後も十分に尊重していく、というのが基本的立場である¹⁵。

平和条約締結問題についてのロシア政府の見解としては、マリア・ザハロワ（Maria Vladimirovna Zakharova）外務省報道官による以下の発言がある。

「南クリル¹⁶は第二次世界大戦の結果、ロシア連邦に帰属しているのであり、この島々に対するロシアの主権に疑念を挟む余地はありません。平和条約締結問題の解決が前進するための必須条件は、領土の現状も含め戦争の結果として生じた現状を日本が認めることだと考えています。また、こうした対話が成功するための重要な前提条件となるのが、二国間関係の総合的かつ段階的な発展、両国の信頼関係の深化と互恵的協力関係の拡大です」（平成28（2016）年10月5日）¹⁷

また、セルゲイ・ラブロフ（Sergey Viktorovich Lavrov）外相は、同年5月31日に公表されたインタビューにおいて「日本の島々である色丹島と歯舞群島は、その後〔平和条約締結後〕（〔〕内は筆者補記。以下同じ）に、当時返すと約束したように、親善の印として、また日本人の期待に基づいて日本に引き渡す」と述べた¹⁸。ただし、これには「第二次世界大戦の結果を日本が無条件に認めることが前提」であり、「残念ながら（略）日本側にはその用意がない」とも述べた。

以下に、日露間の平和条約締結交渉について、第二次安倍政権が発足した平成24（2012）年12月から平成28（2016）年12月のプーチン大統領の訪日までの経緯を説明する。

¹³ 外務省 前掲注(5), p.19.

¹⁴ 第192回国会衆議院予算委員会議録第3号 平成28年10月3日 p.2; 内閣府北方対策本部『北方対策 平成29年度』2017, p.7. <<http://www8.cao.go.jp/hoppo/pamphlet/2017pdf/2017p7.pdf>>

¹⁵ 「北方領土問題とは」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/hoppo/mondai/01.html>>

¹⁶ ロシア政府は北方4島を「南クリル」と称する。ボリス・エリツィン（Boris Nikolayevich Yeltsin）大統領（当時）は北方4島について、平成3（1991）年11月16日に公表した自国民向けの書簡で「南クリル諸島」又は「南クリル」と呼んでいた。「(2) エリツィン・ロシア大統領のロシア国民への手紙（1991年）」日本国外務省・ロシア連邦外務省 前掲注(7), p.44-45.

¹⁷ 「M. ザハロワ・ロシア外務省報道官のマスコミ質問に対する回答」2016.10.5. 在日ロシア連邦大使館ウェブサイト <[http://tokyo.mid.ru/web/tokyo-ja/-/m->](http://tokyo.mid.ru/web/tokyo-ja/-/m-)

¹⁸ “Foreign Minister Sergey Lavrov’s interview to Komsomolskaya Pravda newspaper and radio, Moscow May 31, 2016,” 2016.5.31. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2298019>; 「日本の大戦結果受け入れが領土議論の大前提—露外相 『コムソモリスカヤ・プラウダ』編集部との会見におけるラブロフ外相の対日発言—」『ロシア政策動向』35巻13号, 2016.6.30, pp.7-8.

II 政権発足からプーチン大統領訪日までの動向

1 政権発足から平成 27（2015）年までの動向

平成 24（2012）年 12 月 26 日に第二次安倍政権が発足すると、安倍首相は政権発足 2 日後の 12 月 28 日にプーチン大統領と電話会談を行い、北方領土問題の最終的解決に向けて「双方受け入れ可能な解決策を見い出すべく努力したい」旨述べ、両首脳は平成 25（2013）年中の安倍首相の訪露へ向けて調整していくことで一致した¹⁹。同年 4 月 29 日、モスクワを訪れた安倍首相はプーチン大統領と首脳会談を行い、北方領土問題を双方にとって受け入れ可能な形で最終的に解決して平和条約を締結する決意を表明し、平和条約締結交渉を進めることに合意した日露共同声明²⁰が発表された²¹。平成 25（2013）年には更に 3 回の首脳会談が行われ²²、平成 26（2014）年 2 月の首脳会談では、同年のうちにプーチン大統領が訪日することが合意された²³。

しかし、平成 26（2014）年 3 月にロシアがウクライナ南部のクリミアを「併合」したことを受けて日本が欧米諸国とともに対露制裁²⁴を行うと日露関係は冷え込み、プーチン大統領の訪日の見通しも立たなくなった²⁵。平成 27（2015）年 8 月 22 日にドミトリー・メドベージェフ（Dmitrii Anatolievich Medvedev）首相が択捉島を訪問した際には、「極めて遺憾」とする岸田文雄外相の談話が発表された²⁶。

同年 9 月に訪露した岸田外相はラブロフ外相と会談を行い、「事実上一時中断していた平和条約締結交渉を再開」すること、同年 10 月 8 日に次官級の平和条約締結交渉を実施することで一致した²⁷。予定どおり開催された次官級の交渉は、平成 27（2015）年 10 月以来、1 年 9 か月ぶりの平和条約締結交渉となった。

2 平成 28（2016）年の動向と「新しいアプローチ」

¹⁹ 「日露首脳電話会談」2012.12.28. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/121228_06.html> 第一次プーチン政権及びメドベージェフ政権時代に当たる平成 12（2000）年から平成 25（2013）年までの日露交渉は、河内明子「日露間の領土交渉」『レファレンス』758 号, 2014.3, pp.102-121. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436648_po_075805.pdf?contentNo=1> を参照。

²⁰ 「日露パートナーシップの発展に関する日本国総理大臣とロシア連邦大統領の共同声明」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000004183.pdf>>

²¹ 「日露首脳会談（概要と評価）」2013.4.29. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page4_000064.html>

²² 「日露首脳会談（概要）」2013.6.17. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page4_000097.html>; 「日露首脳会談（概要）」2013.9.5. 同 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page4_000169.html>; 「日露首脳会談（概要）」2013.10.7. 同 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page18_000067.html>

²³ 「日露首脳会談（概要）」2014.2.9. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page23_000798.html>

²⁴ 査証緩和に関する協議の停止やロシア連邦の 5 つの銀行による証券の発行等の禁止措置等が実施された。「岸田外務大臣会見記録」2014.3.18. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000062.html>; 「ウクライナ情勢を受けたロシアに対する制裁について（外務大臣談話）」2014.4.29. 同 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page18_000277.html>; 外務省・財務省・経済産業省「ロシア連邦に対する武器等の輸出制限の厳格化及びロシア連邦の特定銀行等による証券の発行等の禁止措置について」2014.9.24. 財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/gaitamehou_syouken_ukraina_20140924.pdf>

²⁵ 「北方領土交渉 中断に言及 プーチン氏 日本の制裁批判」『朝日新聞』2014.5.25; 「ロ大統領 来年訪日へ準備 日ロ首脳一致 時期は未定」『朝日新聞』2014.11.11.

²⁶ 「メドヴェージェフ露首相の北方領土訪問（外務大臣談話）」2015.8.22. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page3_001334.html>

²⁷ 「岸田外務大臣のロシア訪問（結果）」2015.9.23. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_001389.html>

(1) 安倍首相の訪露 (5月)

平成28(2016)年1月22日の安倍首相とプーチン大統領の電話会談において、プーチン大統領の訪日前に安倍首相が非公式に訪露する方向で調整を進めることで一致した²⁸。

5月6日、安倍首相はロシアのソチを訪問した。安倍首相の訪露は、平成26(2014)年2月のソチ・オリンピック開会式出席以来であった。日露首脳会談で、両首脳は「これまでの交渉の停滞を打破し、突破口を開くため、双方に受入れ可能な解決策の作成に向け、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で、交渉を精力的に進めていく」との認識を共有した。また、プーチン大統領が9月にウラジオストクで行われる東方経済フォーラム²⁹に安倍首相を招待し、安倍首相がそれに応じて訪露しその際に首脳会談を行うこと、プーチン大統領の訪日については引き続き適切な時期を探っていくことで一致した。³⁰

(2) 「新しいアプローチ」

(i) 日本政府の説明

平成28(2016)年10月26日の衆議院外務委員会において、「新しいアプローチ」に基づく交渉の中身を問われた岸田外相は、「具体的に明らかにすることはできません」が、「今までずっと歴史的な解釈あるいは法的な立場³¹において議論が平行線をたどってきた、(略)こういった立場の違いはあるものの、未来に向けて、双方受け入れ可能な案をつくっていこうという姿勢のもとにこの交渉を進めていこうというのが、基本的な新しいアプローチの考え方であると認識をしています」と述べた³²。

(ii) ロシア政府の説明

平成28(2016)年5月31日付けで公表された『コムソモリスカヤ・プラウダ』紙編集部によるインタビューにおいて、ラブロフ外相は、「安倍首相がソチで打ち出した「北方領土問題」の新たなアプローチの要点はどのようなものか」と問われ、「これまで議論されていないことは含まれておらず、2003〔平成15〕年の日露首脳会談の時に概要が描かれ、2013〔平成25〕年の安倍首相の公式訪露の際に再確認された路線に議論を戻すこと」であると述べた。さらに、「それを我々が解決するためには、あらゆる分野でパートナーシップを拡大し、それを全体的なもの、戦略的なものにする用意があるというものだ。それは貿易経済関係とりわけ投資分野(相互投資)や人文交流であり、これらは両国民の間で大きなニーズがある」と答えた。³³

²⁸ 「日露首脳電話会談」2016.1.22. 同上 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page12_000008.html>

²⁹ ロシア政府が主催する極東地域における経済発展の促進とアジア太平洋地域における国際協調の拡大を目的とする国際会議で、平成27(2015)年から毎年開催されている。

³⁰ 「日露首脳会談」前掲注(1)

³¹ 北方領土問題に関して、「歴史的」、「法的」という表現がしばしば用いられる。例えば、平成5(1993)年10月13日に細川護熙首相(当時)とエリツィン大統領(当時)が署名した「日露関係に関する東京宣言」の第2項では「この問題〔北方4島の帰属に関する問題〕を歴史的・法的事実立脚し(略)平和条約を早期に締結するよう交渉を継続し、もって両国間の関係を完全に正常化すべきことに合意する」と規定されている。昭和60(1985)年から平成13(2001)年までロシア外交に携わった東郷和彦元外務省欧亜局長は、「4島の発見の歴史からロシアと日本との間の国境の画定に至る」までを「歴史的問題」、「ソ連が一方的に中立条約を破棄して対日参戦するなど第二次大戦終了間際に起こったことに関連して形成された戦後処理に関する一連の」問題を「法的問題」として自著で説明している。東郷和彦『北方領土交渉秘録』新潮社、2007、pp.132-135。

³² 第192回国会衆議院外務委員会議録第2号 平成28年10月26日 p.5.

³³ “Foreign Minister Sergey Lavrov’s interview to Komsomolskaya Pravda newspaper and radio, Moscow May 31, 2016.”

(iii) 「新しいアプローチ」の見方

日露両政府による「新しいアプローチ」の説明は上記にとどまっている。「新しいアプローチ」について日本の大手メディアは、「様々な分野で協力を進め、未来志向で日露関係全体を前進させる中で、領土問題の解決の糸口を探る」³⁴、「北方四島をめぐる双方の歴史的、法的な主張はいったん脇に置き、ロシアが求める経済協力に応じて双方の関係強化を図り、領土問題の解決につなげる」³⁵方法であると解釈している。

一方で、「新しいアプローチ」は、「二島先行返還論」が軸になるのではないかと³⁶、「2+ α 」の方針だと考えられ、北方4島の帰属問題の解決を前提とせず、まずは歯舞群島、色丹島の返還を目指す³⁷、と推測する分析もあった。

(3) プーチン大統領の訪日まで (5~12月上旬)

(i) プーチン大統領訪日へ向けた地ならし

プーチン大統領の訪日について、平成28(2016)年5月17日、ユーリー・ウシャコフ (Yury Victorovich Ushakov) 大統領補佐官は、「日本側との調整が順調に進めば、プーチン大統領の訪日は2016 [平成28] 年末までに実現する可能性がある」と明言した³⁸。9月2日のウラジオストクでの首脳会談において、12月15日にプーチン大統領が山口県を訪れて首脳会談を行うことで合意した³⁹。

ウラジオストクでの会談について、9月27日の衆議院本会議で安倍首相は、「二人で突っ込んだ議論を行い、交渉を具体的に進めていく道筋が見えてくるような手応えを強く感じました」と述べた⁴⁰。日本国内では12月の首脳会談へ向けた期待が高まり、大手メディアは、日本政府が北方4島をめぐる対露交渉に関して具体的な条件を検討していると相次いで報じた⁴¹。

11月19日、ペルーのリマでプーチン大統領の訪日前の最後の首脳会談が行われ、プーチン大統領が北方4島での共同経済活動に言及したと報道され⁴²、プーチン大統領は記者会見で北方4島での共同経済活動を日本に提案したことを明らかにした⁴³。一方で、岸田外相は11月22日の参議院外交防衛委員会で、プーチン大統領から北方4島における共同経済活動について言及があったかを問われたが、日本政府は北方領土問題、平和条約交渉等について具体的なやり

op.cit.(18); 「日本の大戦結果受け入れが領土議論の大前提—露外相 『コムソモリスカヤ・プラウダ』編集部との会見におけるラブロフ外相の対日発言—」前掲注(18)

³⁴ 「社説 日露首脳会談 大統領来日で「領土」は動くか」『読売新聞』2016.9.4.

³⁵ 「共同経済活動 着地点は」『朝日新聞』2016.12.16.

³⁶ 名越健郎「安倍外交、対露「新アプローチ」の行方」『海外事情』64巻11号, 2016.11, pp.23-24.

³⁷ 「「新アプローチ」とは何か 論説主幹 小田尚」『読売新聞』2016.11.19. 小田氏は、「2+ α 」の「 α 」については今後の交渉次第であり、「日本は、国後、択捉両島について、平和条約締結後の継続協議とし、その間の自由往来や共同経済活動で合意するのが目標の1つとなる」と分析する。

³⁸ 「IV. 動向日誌 (2016年5月16日~31日)」『ロシア政策動向』35巻13号, 2016.6.30, p.42.

³⁹ 「第2回東方経済フォーラムの際の日露首脳会談」2016.9.3. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000242.html>

⁴⁰ 第192回国会衆議院会議録第2号 平成28年9月27日 pp.7-8.

⁴¹ 例えば、次の報道記事がある。「北方領土 2島返還が最低限 政府、対露交渉で条件」『読売新聞』2016.9.23; 「北方領土に共同統治案 政府 日ロともに主権行使」『日本経済新聞』2016.10.17.

⁴² 「北方領土で「共同経済活動」」『朝日新聞』2016.11.21; 「領土交渉、膝詰め35分」『日本経済新聞』2016.11.21.

⁴³ 「プーチン氏 北方領土「露に帰属」前提 日本と共同経済活動」『毎日新聞』2016.11.21, 夕刊; 「北方領土で共同経済活動」プーチン氏 日露首脳会談で要請」『読売新聞』2016.11.21, 夕刊.

方は一貫して明らかにしない旨答えた⁴⁴。また、リマでの首脳会談後、安倍首相は、11月25日の参議院本会議において、「日ロの平和条約の問題は（略）たった一回の首脳会談で解決できるような、そう簡単な問題ではありません。首脳間の信頼関係がなければ解決しない問題であり、私自身がプーチン大統領と直接やり取りをし、一步一步着実に前に進めていく考えです⁴⁵と述べるにとどめた。

(ii) プーチン大統領訪日前のインタビュー

プーチン大統領の訪日を前に、12月7日に行われたインタビューが、同月13日に公表された⁴⁶。平和条約締結交渉に関して、プーチン大統領は、日ソ共同宣言に言及し、平和条約締結後に色丹島及び歯舞群島を日本に引き渡すと書いてあると述べた一方で、2島が日本の主権下に置かれるかは書いていないと指摘した。また、安倍首相が4島の帰属問題の解決を求めていることについては、共同宣言は2島についてであり、4島の問題となると、共同宣言とは全く異なる話であると述べて、4島を議論の対象とするのは受け入れられないことを示唆した。また、北方4島における共同経済活動については、「日本がロシアに対して制裁を続けたままで、[米国との] 同盟の義務を怠ることなく、それをやる用意があるのか」と述べた。

III プーチン大統領訪日と日露の合意

平成28(2016)年12月15日、プーチン大統領は、ロシア大統領としては11年ぶりに日本を訪問した⁴⁷。平和条約の締結に関して、15日に安倍首相とプーチン大統領の会談が双方の通訳のみが同席して約95分間行われ、安倍首相は元島民から預かった手紙をプーチン大統領に手渡した⁴⁸。16日の東京での会談を経て、両首脳による共同記者会見が行われ、同日、「北方4島における共同経済活動、平和条約締結問題」⁴⁹、及び「元島民による墓参等」⁵⁰についてそれぞれプレス向け声明が公表された⁵¹。

「北方4島における共同経済活動、平和条約締結問題」に関するプレス声明では、両首脳は「平和条約問題を解決する自らの真摯な決意を表明」⁵²した。北方4島における共同経済活動の実施に向けた協議の開始が合意され、それは「平和条約の締結に向けた重要な一歩になり得る」ことが盛り込まれた⁵³。日本が公表した日本語のプレス声明においては、共同経済活動の対

⁴⁴ 第192回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号 平成28年11月22日 pp.7-8.

⁴⁵ 第192回国会参議院会議録第13号 平成28年11月25日 pp.8-9.

⁴⁶ 「訪日に先立ってプーチン大統領が日本テレビと読売新聞の取材に応じた(2016年12月13日、モスクワ)」2016.12.13. 在日ロシア連邦大使館ウェブサイト <http://tokyo.mid.ru/ja_JP/web/tokyo-ja/embassy-news/-/asset_publisher/96KRP2N7HGuj/content/-2016-12-13->; 「プーチン露大統領 インタビューの詳報」『読売新聞』2016.12.14.

⁴⁷ 前回のロシア大統領による訪日は、平成17(2005)年11月のプーチン大統領の訪日である。

⁴⁸ 「日露首脳会談等—1日目—」2016.12.15. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201612/15kaidan_russia.html>

⁴⁹ 「プレス向け声明」2016.12.16. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212165.pdf>>

⁵⁰ 「プレス向け声明」2016.12.16. 同上 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212166.pdf>>

⁵¹ 2つの「プレス向け声明」のほかに、「ロシアにおける日本年」及び「日本におけるロシア年」の開催に関する政府間覚書等の政府間・当局間文書12本並びに8項目の経済協力プランに関する企業等の間の文書68本が署名された。「プーチン・ロシア大統領の訪日(結果)」前掲注(2)

⁵² 「プレス向け声明」前掲注(49)

⁵³ 同上

象地域として4島の名前が列挙されているが、ロシアが公表したロシア語のプレス声明においては「南クリル」と一括して表現されている⁵⁴。

また、「元島民による墓参等」に関するプレス声明では、すでに実施されている元島民による墓参について、人道上の理由から高齢の元島民に配慮して改善⁵⁵することが合意された⁵⁶。

IV 合意に対する評価

ここでは、平成28(2016)年12月の首脳会談における北方領土問題を含む平和条約締結交渉についての合意に対する日露双方の政府及び有識者による評価を紹介する。

1 日本側

(1) 政府の評価

安倍首相は平成29(2017)年2月28日の参議院予算委員会において、プーチン大統領が「最も重要なのは平和条約の締結である」と明言したのは大きな意義があると述べた⁵⁷。

岸田外相は、会談当日の臨時記者会見で、北方4島での共同経済活動を進めていくこと自体が平和条約締結に向けての重要な一歩になるとの認識を表明した⁵⁸。一方で、合意文書が「プレス向け声明」という形式となったことについては「4島の書きぶりなど用語について日口間で一致していない部分があり(略)共同声明という形をとらなかった」が、内容面は日露間で調整して一致しており「文書が共同声明であったか否かによって重要性が変わるものではない」と答弁した⁵⁹。

(2) 有識者の評価

山口県及び東京での会談について、日露双方が「実質的に領土問題、経済協力を含む重要事項について交渉できる環境が整った」⁶⁰、共同経済活動は「国交回復後、北方4島で初めて両国民が共同で生活し、事業を行うことであり、その意義は大きい」⁶¹と積極的に評価する声がある。一方で、元島民の墓参の受入れの改善には意味があるとするものの共同経済活動について日露双方が受入れ可能な制度を作るのは現実性がない⁶²、共同経済活動により「主権の所在はいつでもよいとの気分が醸成され、ロシアの実効支配が強化される」懸念があり「平和条約締結に向けての重要な一歩どころか、むしろマイナス効果を及ぼすことが危惧される」⁶³といっ

⁵⁴ 同上; 大野正美「ロシアの北方領土政策と共同経済活動」『海外事情』65巻5号, 2017.5, pp.33-34; 「4島交流拡大 手応え感じた首相 9月には「共同経済活動」も提案 検証・日口交渉」『朝日新聞』2016.12.26.

⁵⁵ 昭和61(1986)年7月2日、日ソ両国は元島民及びその家族を対象に、査証なしで身分証明書により北方4島に入域する枠組みを設定し、元島民らによる墓参のための訪問が行われていたが、渡航手段は船に限られていた。

⁵⁶ 「プレス向け声明」前掲注(50)

⁵⁷ 第193回国会参議院予算委員会会議録第3号 平成29年2月28日 pp.11-12.

⁵⁸ 「岸田外務大臣臨時会見記録」2016.12.16. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000435.html>

⁵⁹ 第193回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号 平成29年2月22日 p.21.

⁶⁰ 佐藤優「包括・戦略的關係に歴史的な前進—日口首脳会談」2016.12.17. nippon.com ウェブサイト <<http://www.nippon.com/ja/currents/d00289/>>

⁶¹ 「共同で事業 意義大きい 法政大教授 下斗米伸夫氏」『読売新聞』2016.12.17.

⁶² 「領土 露の立場硬いまま 新潟県立大教授 袴田茂樹氏」『読売新聞』2016.12.17.

⁶³ 「「日本完敗 合意は負の遺産」北海道大名誉教授 木村汎氏に聞く」『東京新聞』2016.12.17.

た批判的な評価もあった。

2 ロシア側

(1) 政府の評価

プーチン大統領は、首脳会談後の共同記者会見で、「この問題は 70 年以上議論されています。我々がこれを瞬く間に解決できると考えるのはナイーブでしょう。(略) ロシアと日本との間に現在まで平和条約が存在しないことは、アナクロニズムです」と述べて、「南クリル」における共同経済活動のような協力が平和条約締結交渉の雰囲気醸成を促進することを期待する旨を表明した⁶⁴。共同経済活動をどのように平和条約締結に結び付けるのかという質問に対しては、「もし誰かが、我々が関心を有しているのは経済関係の構築だけであり、平和条約を後回しにすると考えているのであれば、それは違います。私の考えでは、最も重要なのは平和条約の締結であり、なぜならばそれは、歴史的展望、中長期的な展望に立った長期的協力のための条件を創設するからです」と評価する一方で、「日本と米国との間の関係の特別な性格及び米国と日本との間の安全保障条約の枠内における条約上の義務が念頭にありますが、この関係がどのように構築されることになるか、我々は知りません。(略) 我々は、日本の同僚と友人がこれら全ての微妙さとロシア側の懸念を考慮することを望みます」と述べた⁶⁵。

(2) 有識者の評価

共同経済活動に関して、「プーチン大統領は島々の引渡しについては何一つ約束することなく、南クリルの共同発展の話に終始し(略) 大きな外交的勝利を収めた」⁶⁶、日本が共同経済活動に応じたのは「日本側の歴史的な譲歩と言ってよい」⁶⁷とロシアの外交成果を強調する論調が見られた。一方で、共同経済活動を通してクリル諸島(北方4島)が「日本化」されることへの懸念も見られた⁶⁸。

また、北方領土問題に関して「将来日本に色丹と歯舞を引き渡す具体的な交渉の条件の一つは、その非軍事化である」⁶⁹、「両国関係におけるもう一つの重要問題は、そこに見えない第三者が存在することである。(略) 領土を含め対露関係におけるあらゆる問題の解決は、まず第

⁶⁴ 「日露共同記者会見」2016.12.16. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/1216kaiken.html>

⁶⁵ 同上 日米安全保障条約(「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」(昭和35年条約第6号))に関して、平成28(2016)年11月に谷内正太郎国家安全保障局長とニコライ・パトルシェフ(Nikolai Patrushev)安全保障会議書記が会談した。この会談について、北方4島への日米安全保障条約の適用に関する両者の発言が報じられたが、岸田外相はそのようなやり取りは行われていないと述べた。(「訪日前強硬姿勢でクギ プーチン氏」『朝日新聞』2016.12.14; 第193回国会衆議院予算委員会議録第4号 平成29年2月1日 pp.40-41.) プーチン大統領は、平成29(2017)年6月1日、南クリルについて問われ、「仮に島々が日本の主権下の領土になった場合、米軍がそこへ駐留する可能性がある」が「そのようなことは受け入れがたい」と答えた。 (“Meeting with heads of international news agencies,” June 1, 2017. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/54650>>)

⁶⁶ 「領土返還「提起すらされず外交的勝利」—フェシュン—」『ロシア政策動向』36巻1号, 2017.1.20, pp.7-8. 論者はアンドレイ・フェシュン(Andrey Fesyun) 高等経済学院世界経済国際問題学部アジア研究学科准教授である。

⁶⁷ 「共同経済活動同意「日本側の歴史的譲歩」—パノフ—」『ロシア政策動向』36巻1号, 2017.1.20, pp.12-13. 論者はアレクサンドル・パノフ(Alexander Panov) 元駐日ロシア大使である。

⁶⁸ 「領土も平和条約も解決せず—MK—」『ロシア政策動向』36巻1号, 2017.1.20, pp.6-7. 論者はビクトル・クジミンコフ(Victor Kuzminkov) 科学アカデミー極東研究所日本研究センター上級研究員である。

⁶⁹ 「領土返還「提起すらされず外交的勝利」—フェシュン—」前掲注(66)

一に国際問題において日本の自立性がどの程度あるのかという点に関係してくる」⁷⁰等、日米関係や日米安全保障条約との関係に触れた指摘があった。

おわりに

平成 29 (2017) 年に入ると、前年の合意を踏まえた日露間の協議等が行われている。3 月 18 日に、秋葉剛男外務審議官とイーゴリ・モルグロフ (Igori Vladimirovich Morgulov) 外務次官が出席し、北方 4 島における共同経済活動についての次官級協議が初めて行われた⁷¹。4 月 27 日、安倍首相がモスクワを訪問し、4 か月ぶりの日露首脳会談が開催された⁷²。その際、前述のとおり共同経済活動に関する 4 島への日本の官民調査団の派遣が合意され、6 月 27 日から 5 日間、長谷川栄一首相補佐官を団長とする 69 人が参加して、国後島、択捉島、色丹島の水産加工場や発電所、病院などを訪れた⁷³。その後、G20 ハンブルク・サミットの際に開かれた 7 月 7 日の日露首脳会談において両首脳は、8 月下旬に次官級協議を開催すること、6 月に天候不良のために中止された元島民による特別墓参を 9 月の実現に向けて調整していくこと等に合意した⁷⁴。

他方、ロシア側は、2 月 22 日の北方 4 島を含む地域への新たな師団や地对艦ミサイルの配備の表明⁷⁵、2 月 8 日の北方 4 島に含まれる無人島へのロシア名の命名⁷⁶、7 月 7 日のユーリー・トルトネフ (Yury Petrovich Trutnev) 副首相による北方 4 島を含む地域をロシア政府の経済特区に指定する考えの表明⁷⁷、といった日本側が懸念する措置を打ち出している。

第二次安倍政権下の日露間の平和条約締結交渉のうち明らかにされている情報においては、北方 4 島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するまでの工程は明示されていない。また、ロシアはシリア危機等を要因として米国との関係は良好と言えず、欧州諸国ともウクライナをめぐる緊張関係にあり、このような国際情勢が日本の対露政策に影響を及ぼすことも考えられる。安倍首相は、平成 28 (2016) 年 12 月、プーチン大統領訪日の際の共同記者会見において、「戦後 71 年を経てもなお、日本とロシアの間には平和条約がない。この異常な状態に私たちの世代で、私たちの手で終止符を打たなければならない」との決意を表明しており⁷⁸、今後の交渉の行方が注目される。

⁷⁰ 「領土問題の解決は「日本の国際的自律如何」—コサチョフ—」『ロシア政策動向』36 巻 1 号, 2017.1.20, pp.8-9. 論者はコンスタンチン・コサチョフ (Konstantin Kosachev) 連邦院国際問題委員長である。

⁷¹ 「日露外務次官級協議 共同経済活動 初協議 北方領土巡り」『毎日新聞』2017.3.19.; 「露、経済活動 26 項目提案」『読売新聞』2017.3.31.

⁷² 「日露首脳会談」前掲注(3)

⁷³ 「日露共同経済活動、観光・漁業 軸」『日本経済新聞』2017.7.2.

⁷⁴ 「日露首脳会談」2017.7.7. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_003116.html>

⁷⁵ 「ロシア 国防相、北方領土に新師団方針 日本政府は反発」『毎日新聞』2017.2.2.

⁷⁶ 「露、北方領土小島に命名」『毎日新聞』2017.2.14.; 「ロシア 北方領土無人島に命名 官房長官「極めて遺憾 外交ルートで抗議」」『NHK ニュース』2017.2.14.

⁷⁷ “Japan’s position on South Kuril Islands remains unchanged,” TASS, July 7, 2017. <<http://tass.com/world/955105>>; 「北方領土に特区 ロシア、日本へ圧力か」『朝日新聞』2017.7.7.

⁷⁸ 「日露共同記者会見」前掲注(64)