

北方領土問題の経緯【第4版】

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 697(2011. 2. 3.)

I 前史

1 露帝アレクサンドル1世の勅令／2 日魯通好条約／3 北海道の国郡制施行／4 樺太千島交換条約／5 ポーツマス条約／6 大西洋憲章・連合国共同宣言・カイロ宣言／7 ヤルタ協定／8 ポツダム宣言／9 一般命令第1号

II 領土問題の発生

1 SCAPIN-677・ソ連の領土編入／2・3 米英両国による講和準備(1)(2)／4 サンフランシスコ平和条約／5 日本国内(国会)の論議／6～8 日ソ国交回

復交渉(1)(2)(3)／9 日ソ共同宣言／10 米国の対日覚書／11 日米安保条約締結に伴うソ連の対日覚書／12 池田＝フルシチョフ往復書簡／13 ブレジネフ時代の状況等

III 冷戦終焉後の状況

1 ゴルバチョフ訪日・英国による日本政府見解支持／2 ソ連からロシアへ／3 東京宣言／4 政経不可分・拡大均衡・重層的アプローチ／5 いわゆる川奈提案／6 その後の首脳会談

国後・択捉・歯舞・色丹のいわゆる北方四島は、かつて他国の領土であったことのない日本固有の領土である。第二次世界大戦後、ソ連が四島を含む地域を国内的措置により自国領土に編入し、領土問題が生じた。サンフランシスコ平和条約は「千島列島」の日本による放棄を規定したが、四島は放棄した千島列島に含まれないとするのが、連合国自身の掲げた領土不拡大原則に適合した解釈である。冷戦終結後、ロシアも四島について領土紛争があることを認めた。四島の帰属問題を解決することにより日露間で平和条約を締結することが現下の課題である。

この資料は、この課題検討の参考に供するため、長い歴史を持つ北方領土問題の経緯を前史から現在まで年代順に28項目に分け、各々の項目につき簡単な説明を付したものである。なお、脚注に掲げた文献は引用注ではなく、多くの場合“参考文献”である。

調査及び立法考査局

つかもと たかし
(塚本 孝)

調査と情報

第697号

I 前史

1 露帝アレクサンドル1世の勅令(1821年)

北海道からカムチャツカ半島に連なる諸島は、松前氏による住民との交流を通じ古くから我が国と深い繋がりをもっていた地域であり、1670年ころ(寛文年間)完成した官撰地図である『正保日本総図』にも描かれているところである。他方、シベリアからアラスカ方面へ進出したロシアの勢力は、18世紀以降カムチャツカから順次千島(クリル)へ及んだ。しかし、19世紀初頭までに、我が国は幕吏を置き兵を常駐させるなど国後、択捉両島に対する実効的支配を確立し、ロシアも自国の版図をウルップ島までと認識するに至った。外国人の商業・漁業活動禁止に関する1821年のアレクサンドル1世の勅令は、露領クリル諸島の範囲をウルップ島南岬までと規定している¹。

2 日魯通好条約(1855年)

幕末期の安政元年旧暦12月21日(1855年2月7日)、日露間の最初の条約である「日魯通好条約」が締結され、第2条で日露国境が択捉島とウルップ島の上に正式に引かれた。この条約締結交渉でロシア全権プチャーチンは択捉島にもロシアの権利があると主張したが、それは交渉戦術上の主張であり、ロシア側は先の1821年の勅令と同じくウルップまでを自国領と考えていたことが、近年ロシアの外交文書(プチャーチンあて訓令、プチャーチン復命書)で裏付けられた²。

3 北海道の国郡制施行

明治2年8月15日(1869年9月20日)、政府は蝦夷を北海道と改称し、11国86郡を設置した³。今日いわゆる北方四島について見れば、国後、択捉は両島をもって千島国を構成し、国後島には国後郡(一島一郡)、択捉島には択捉、振別(ふれべつ)、紗那(しゃな)、薬取(しべとろ)の各郡が置かれた。歯舞諸島及び色丹島は、根室国花咲郡に属した。

4 樺太千島交換条約(1875年)

日魯通好条約では樺太は日露両国民混住の地とされていたが、1875(明治8)年5月7日の樺太千島交換条約により日本は樺太に有していた領土権をロシアに譲り、これと交換にウルップからシュムシュに至るクリル諸島の領土権を取得した。翌1876年1月14日、政府は同クリル諸島を千島国に併せ、得撫(うるっぷ)、新知(しむしる)、占守(しむしゅ)の三郡を設置した。なお、1885年1月6日、色丹島も色丹郡として千島国に編入された⁴。

5 ポーツマス条約(1905年)

¹ 歴史的経過について、大熊良一『北方領土問題の歴史的背景』南方同胞援護会、1964;北方領土問題調査会(佐々木盛雄)『北方領土—古地図と歴史』1971。参照。アレクサンドル1世の勅令第1条の露文と邦訳は、郡山良光『幕末日露関係史研究』国書刊行会、1980, pp. 254-255。注20の資料集にも掲載。

² 日魯通好条約締結の経過について、和田春樹『開国—日露国境交渉』日本放送出版協会、1991。参照。プチャーチンあて訓令につき、K. サルキーツフ・K. チェレフコ「プチャーチンにとっては一層容易だった—ロシア・日本間の国境線引き—クリル列島の係争島嶼をめぐる知られざる初期の歴史文書」『イズベスチヤ』1991. 10. 4, p. 6。(露文)。プチャーチンあて訓令・復命書の要点部分は『読売新聞』1992. 6. 8, 夕刊の和田春樹氏記事「ロシア南限はウルップ島 公開された「日魯通好条約」資料」に邦訳紹介あり。また、注20の資料集へ。

³ 明治2年の国郡設置の太政官布告は、『法令全書』明治2年, pp. 298-300。

⁴ 明治9年1月14日の太政官布告は、『法令全書』明治9年—1, p. 3;『太政類典』第2編第126巻,明治9年地方部。明治18年1月6日の太政官布告は、『法令全書』明治18年—1, p. 1;『公文類聚』第9編土地門国郡。

日露戦争の結果締結された1905（明治38）年9月5日の講和条約（ポーツマス条約）により、ロシアは樺太の南半を日本に割譲した。ロシア革命後1925（大正14）年1月20日の日ソ基本条約では、ポーツマス条約の効力存続が約された。

6 大西洋憲章・連合共同宣言・カイロ宣言

第二次世界大戦に際し連合国は、領土不拡大の原則を宣言していた。1941（昭和16）年8月14日の英米共同宣言（大西洋憲章）は、「両国は領土的その他の増大を求めず」と言い、1942年1月1日の連合共同宣言（ソ連も署名）は、大西洋憲章に賛意を表すと言い、1943年12月1日発表のカイロ宣言（米英中）は、「自国のためになんらの利得をも欲するものに非ず、また領土拡大のなんらの念をも有するものに非ず」「同盟国の目的は日本国より1914年の第一次世界戦争の開始以降において日本国が奪取し又は占領したる太平洋における一切の島嶼を剥奪すること並びに満州、台湾及び澎湖島のごとき日本国が清国人から盗取したる一切の地域を中華民国に返還することにあり。日本国はまた暴力及び貪欲により日本国の略取したる他の一切の地域より駆逐せらるべし。」としていた⁵。

7 ヤルタ協定（1945年2月）

1945（昭和20）年2月11日のヤルタ協定（米英ソ）において、ソ連の対日参戦の条件の一つとして、ソ連への南樺太の「返還」と千島列島の「引渡し」が協定され、「三大国の首班はソ連邦の右要求が日本国の敗北したる後において確実に満足せしめられるべきことに意見一致せり」とされた。「返還」「引渡し」の用語の違いは、南樺太が日露戦争の結果日本に割譲されたものであるのに対し、千島列島は元来日本の領土であることを認識した上での修文であると考えられる。なお、ヤルタ協定は、1946年2月まで秘密にされた。

8 ポツダム宣言（1945年7月）

1945年7月26日のポツダム宣言（米英中、後にソ連参加）は、「カイロ宣言の条項は履行せらるべくまた日本国の主権は本州、北海道、九州及び四国並びに吾等の決定する諸小島に局限せらるべし」とした。カイロ宣言が領土不拡大を謳い日本が奪取した領土を剥奪すると規定していたのに対し、ポツダム宣言がカイロ宣言に言及しつつも“われらが決定する諸小島”のみを日本に残すとしたのは、領土不拡大原則と相いれない千島条項を含むヤルタ協定の存在（さらに琉球等のこと）が念頭にあったためであると考えられる⁶。日ソ中立条約の有効期間中であつた同年8月9日ソ連は対日攻撃を開始、同14日日本はポツダム宣言を受諾、9月2日「降伏文書」に署名しポツダム宣言の履行を法的に約した。

9 一般命令第1号（1945年9月）

1945年9月2日付け「一般命令第1号」で日本軍隊の降伏先が定められ、満州、北緯38度以北の朝鮮、樺太及び千島諸島にある日本軍はソ連極東最高司令官に降伏すべきものとされた。最初8月15日付けでトルーマンからスターリンに送った原案にはソ連への降伏地として千島が入っていなかった。スターリンは、翌16日付けの書簡で「千島列島の全部」と北海道の北半を加えるように要求した。これに対しトルーマンは、8月18日にソ連に着信した返信で、北海道北半については拒否したが千島については同意した。ただし、一連

⁵ これらの文書の経緯、意味について、高野雄一『国際法からみた北方領土』（岩波ブックレット62）1986；五百旗頭真「カイロ宣言と日本の領土」『広島法学』4巻3・4号，1981.3，pp.339-407. 参照。

⁶ 高野 同上 参照。

の往復書簡の中で米国は、ヤルタ協定によって直ちに千島がソ連領になったのではなく、平和条約の策定に際しソ連の領有主張を米国が支持することを約したものである旨述べている⁷。ソ連は、9月3日までの間に歯舞・色丹を含めこの方面の諸島を占領した。

II 領土問題の発生

1 SCAPIN-677・ソ連の領土編入

1946年1月29日付け連合最高司令官総司令部覚書(SCAPIN) 677号「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」は、日本政府による「日本国外の総ての地域」に対する政治上行政上の権力行使停止を指令し、「この指令の目的から日本という場合は次の定義による」として「千島列島、歯舞諸島、色丹島」を“日本”の範囲から除いた。この指令は行政権の停止であって領土の処分でないことは総司令部の権限に照らして明らかであり、同指令中にも「この指令中の条項はいずれも、ポツダム宣言の第8項にある小島嶼の最終的決定に関する連合側の方針を示すものと解釈してはならない」と断ってあった。しかし、ソ連はこの指令発出の後、同年2月2日以降数次の国内法的措置により、平和条約を待たず、北方四島を含め千島、南樺太を自国領土に編入した⁸。

2 米英両国による講和準備(1)

1947年3月以降、米国国務省内において数次にわたり対日平和条約草案が作成された。このうち1947年8月から1949年10月までの草案には北方四島を日本に残すとしたものもあった。1949年11月の草案では一転四島とも日本から除かれた。しかし国務省内の法律顧問官が二島の線を出し、同年12月の草案では歯舞・色丹のみ日本に残すとされた。この判断には、米国が琉球の統治を継続するつもりであったことも関係していた⁹。

1950年夏以降 J.F. ダレスが国務長官顧問として各国と協議しながら自ら草案を起草した。従前の国務省草案が日本に残す島を列挙し附属地図で日本の領土的範囲を示していたのに対し、ダレスの起草した草案は、そのような方式を廃し、簡潔なものとなった。なお、ダレスはソ連の条約参加の余地を最後まで残す姿勢をとり、ソ連には、参加するなら千島、南樺太のソ連帰属を規定する等と述べていた。

3 米英両国による講和準備(2)

英国は、ヤルタ協定を遵守する立場から、一貫して千島のソ連への割譲を規定すべきであると考えていた。歯舞ないし歯舞・色丹が千島とは別であるという認識はあった。

米国においては冷戦の進行につれて、ソ連が対日講和に参加しない場合には千島、南樺太のソ連領有を認めるべきでないとの見解が生まれていた。1951年3月の草案ではヤルタ協定同文の規定をおく一方、条約の締約国以外には利益を与えない旨の規定を設けた。

英国との調整を経た1951年5月の米英共同草案は、英国の主張を採り入れて千島、南樺太をソ連に割譲すると規定したが、締約国以外に利益を与えないという米国案の条項が残

⁷ ソ同盟外務省(川内唯彦・松本滋訳)『第二次世界大戦中の米英ソ秘密外交書簡 米ソ篇』大月書店, 1957.

⁸ ソ連の措置につき、入江啓四郎『日本講和条約の研究』板垣書店, 1951. 参照。また、注20の資料集へ。

⁹ 以下、2から4の記述につき、典拠資料を含め、塚本孝「米国務省の対日平和条約草案と北方領土問題」『レファレンス』482号, 1991. 3, pp. 113-120; 塚本孝「日本と領土問題—北方領土問題の国際司法裁判所への付託(上)(下)」『レファレンス』504号, 1993. 1, pp. 49-81; 505号, 1993. 2, pp. 47-66. 参照。また、英国の講和準備について細谷千博『サンフランシスコ講和への道』中央公論社, 1984. サンフランシスコ平和会議について西村熊雄『サンフランシスコ平和条約』(日本外交史27) 鹿島平和研究所出版会, 1971. 参照。

された。同年6月の改訂米英草案では、ソ連が締約国にならない場合でも千島、南樺太に対する日本の領有権を失わせる等の目的で、割譲ではなく日本による放棄が規定されることとなった。ただし、締約国以外に利益を与えない旨の条項は維持された。

4 サンフランシスコ平和条約

1951年9月8日調印の「日本国との平和条約」(サンフランシスコ平和条約)では最終的に日本による千島列島、南樺太に対する「権利、権原、請求権」の放棄が規定された(第2条c項)。サンフランシスコ講和会議の席上、米国の全権代表(ダレス)は、千島等日本の放棄した領域の帰属先については「この条約以外の国際的解決策に訴えることによって疑点の解決を将来に残す」と述べた。日本の全権代表(吉田茂首相)は、日本開国の当時「千島南部の二島、択捉、国後両島が日本領であることについては帝政ロシアもなんらの異議を挟まなかった」と述べたが、領有権を国際法上留保したというには当たらなかった。

他方ソ連は、条約の締約国とならず、この条約によっては「いかなる権利、権原、利益も」与えられないことになった。このことに関し、米国上院でダレスは、ソ連は欧州でもアジアにおいてもヤルタ協定に違反している、対日平和条約は米国がヤルタ協定を明白に廃棄したことになる最初の正式な行為である旨述べた。上院は、条約の批准承認についての決議で、対日平和条約の承認は「合衆国としてヤルタ協定に含まれているソ連に有利な規定の承認を意味しない」旨宣言した。

5 日本国内(国会)の論議

終戦から講和に至る時期を通じて、国会においては、侵略によって他国から奪った領土でない千島、樺太(特に千島)については、カイロ宣言＝領土不拡大原則に照らし日本に主権を残してもらいたいとする議論が一般的であった。歯舞・色丹はもとより、国後・択捉が千島(クリル)の内ではないとする論議も早くから行われた。1947年10月6日衆議院外務委員会で紹介された請願が、会議録に残る最初の“国後・択捉非クリル論”である¹⁰。

他方、サンフランシスコ平和条約を審議した第12回国会では、条約第2条c項に関して、“南千島”(国後・択捉)も放棄した千島列島に含まれる、との答弁がなされた(1951年10月19日、同20日の衆議院特別委員会、11月5日の参議院特別委員会)。ただし、当時は条約を成立させて独立を回復することが最優先課題であり、また占領下にあつて實際上政府に行動(答弁)の自由がなかったことが考慮されるべきである。

6 日ソ国交回復交渉(1)

サンフランシスコ平和条約にソ連が参加しなかったため、日本とソ連との間の法的な戦争状態はその後も継続した。1955年6月日ソ平和条約締結交渉がロンドンで始まったが、我が国は、戦争状態の終了に加え、シベリア抑留未帰還者問題、北洋漁業(拿捕漁船)問題、国連加盟がソ連の反対で実現しない問題等の難問を抱え取引材料のない状況にあり、領土問題を有利に解決することは最初から困難であった。日本政府の交渉に臨む立場は、歯舞・色丹、千島、南樺太が歴史的に日本の領土であると主張しつつ、交渉の終局においてはこれを全面的に返還させるという考えではなく、弾力性をもって交渉に当たる、というものであったと言われる¹¹。

¹⁰ この時期の国会論議を抜粋したものとして、国立国会図書館『北方領土問題に関する国会論議―第91帝国議会(昭和21年)～第13国会(昭和27年)』1992. 参照。

¹¹ 日ソ国交回復交渉全般について、松本俊一『モスクワにける虹』朝日新聞社、1966. 参照。

同年8月、ソ連側は、他の懸案の解決と合わせた最終解決として、歯舞・色丹の日本への引渡しを認める旨述べた。日本側全権（松本俊一衆議院議員）は本国に請訓した後、国後、択捉、歯舞、色丹の主権回復、南樺太、千島については、ソ連、日本を含む関係国の国際会議で所属を決定する、という対案を出した。ソ連は拒否し、交渉は行き詰まった。

7 日ソ国交回復交渉（2）

1956年7月、モスクワで日ソ交渉が再開された。この交渉では重光葵外相自身が全権代表としてモスクワへ赴いた。同氏はかねて日米関係を重視し、対ソ強硬派と目されていたが、二島（歯舞・色丹）を最終譲歩とするソ連の意思が動かし難いことを知り、ソ連案—二島引渡しプラス国境画定（すなわち国後・択捉を含め千島及び南樺太はソ連領として認める）—で平和条約を締結しようとした。しかし、東京からは、この際直ちにソ連案に同意することについては閣内こぞって強く反対し、また国内世論もすこぶる強硬であると判断される、として妥結を見合わせ、冷却期間をおくため、折から開催されたロンドンのスエズ運河会議に出席するよう要請する訓電が届いたといわれる。

同年8月19日にロンドンで行われた米国ダレス国務長官と重光外相との会談において、重光外相が日ソ交渉の状況を説明したのに対し、ダレス長官は「もし日本がソ連に千島の完全な主権を認めるなら、我々は同様に琉球に対して完全な主権を主張しうる地位に立つ。」「もし日本が千島の主権を南北に分けることが可能かどうかを問うのであれば、米国は再考するかもしれない。米国はすでに北部琉球（注. 奄美のこと）を返した。」と述べた。重光外相は、米国の解釈がそのように固いのであれば日本は再度対ソ努力を継続する、日本の論議は国後・択捉が固有の領土だということにある等と答えた¹²。

8 日ソ国交回復交渉（3）

かねて日ソ関係正常化を政策目標に掲げていた鳩山一郎首相は、事態打開のため自ら訪ソしようと考えた。しかし、領土問題を棚上げにして戦争状態の終了、未帰還者問題の解決等を実現する国交回復方式（ドイツの例によりアデナウアー方式と呼ばれた。）によるほかないというのが当時の状況であった。アデナウアー方式による場合、国交回復後も領土問題に関する交渉を継続する旨の約束をソ連から取り付けることが重要であった。このため鳩山訪ソに先立って、前年以来日ソ交渉に従事してきた松本俊一が訪ソし、1956年9月29日、グロムイコ第一外務次官との間で「領土問題をも含む平和条約締結交渉」の継続を合意する書簡を取り交した。

同年10月12日鳩山首相はモスクワ入りし、ブルガーニン首相らソ連首脳と会談した。実質的な交渉は河野一郎農相とフルシチョフ党第一書記との間で行われた。日本側は結局歯舞・色丹の返還と国後・択捉の継続協議を共同宣言に盛り込むよう主張した。このときの日本側の交渉記録というべきもの（通訳を務めた野口芳雄氏のメモ）が2005年3月に元時事通信記者で河野一郎の秘書となった石川達男氏によって公刊された^{13 14}。10月16日の

¹² ダレス・重光会談の記録は、*Foreign Relations of the United States 1955-1957*, Vol. 23, Pt. 1, 1991, pp. 202-204. (英文)

¹³ 「モスクワの日ソ国交交渉「閣議決定済み」と譲歩拒む—領土で息詰まる応酬—首脳会談の記録を公開—」『政治記者OB会報』90号, 2005. 3. 15, pp. 1-24. この記録は石川氏が前任者の砂田重民氏から引き継いだものという。なお、『月刊自由民主』628号, 2005. 7, pp. 50-71に5件の会談記録が転載されている。

¹⁴ ロシア側の記録は1996年にロシア誌に掲載され産経新聞も別途報道した。“Соглашается на передачу Японии островов Хабомаи и Сикотган (歯舞及び色丹島の日本への引渡しに同意),” *Источник*, No. 6, 1996, pp. 107-136; 「旧

会談でフルシチョフは、歯舞・色丹を書いてもよいが、その場合は平和条約交渉で領土問題を扱うことはない、歯舞・色丹で領土問題は解決とする旨主張した。18日午後の会談では、河野が提示した案文に対し、フルシチョフは「領土問題を含む」〔平和条約締結交渉の継続〕という字句を削除したい、そうでないと日本とソ連間に、歯舞・色丹以外に何か別の領土問題があるようにとられるからだ、と述べた。河野は、これは前夜ソ連側からもらった案文をそのまま採用したものである、本国の承認をすでに取り付けたから直せないと述べた。同様のやりとりが繰り返された後、河野は、総理と相談すると言って辞し、同日中にフルシチョフを再訪して、(領土問題を含むという字句の削除の) 受入れを伝えた。ただし、日本側は、後刻「松本・グロムイコ書簡」を公表することで説明をつける考えであり、実際にソ連側の了解を得て公表された。

9 日ソ共同宣言 (1956年)

1956年10月19日に調印された日ソ共同宣言では、日ソ両国は「正常な外交関係が回復された後、平和条約の締結に関する交渉を継続することに同意する」、ソ連は「日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、…平和条約が締結された後に現実に引き渡されるものとする。」と規定された。なお、日ソ共同宣言は、平和条約と区別してこの名称が与えられたが国家間の条約であり、両国の国内手続きを経て批准され、同年12月12日発効した。

10 米国の対日覚書

日ソ交渉中の1956年9月7日、米国国務省は対日覚書を発出し、その中で、①ヤルタ協定は当時の首脳が共通の目標を陳述した文書にすぎず、領土移転の法的効果をもつものではない、②サンフランシスコ平和条約は日本の放棄した領土の帰属を決定しておらず、別個の国際的解決手段に付せられるべきものとして残されている、③日本は放棄した領土に対する主権を他に引き渡す権利をもっておらず、このような性質の行為がなされればサンフランシスコ平和条約の当事国は一切の権利を留保するであろう、④「米国は、歴史上の事実を注意深く検討した結果、択捉、国後両島は(北海道の一部たる歯舞諸島及び色丹島とともに)常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものであるとの結論に到達した。米国は、このことにソ連が同意するならば、それは極東における緊張の緩和に積極的に寄与することになるであろうと考える。」という見解を表明した¹⁵。この覚書は、同年8月の二回の重光・ダレス会談をうけて米国国務省内で検討がなされた結果発出されたものである。

日本政府の国会答弁においても、1956年2月11日(衆議院外務委員会)以来、国後・択捉両島はサンフランシスコ平和条約の千島列島中に含まれないと説明されている。

11 日米安保条約締結に伴うソ連の対日覚書

1960年1月27日、ソ連グロムイコ外相は駐ソ日本大使を招致して、新安保条約がソ連、中国に向けられたものであることを考慮し歯舞・色丹を日本に引き渡すことによって外国軍隊により使用される領土が拡大するがごときことを促進することはできない、とし、「日

ソ連対日交渉秘密文書詳報 上下『産経新聞』1996.7.22, 7.23. 上記野口メモに含まれる会談記録で *Источник* 誌に収録されていないものが、『Foresight』4巻8号, 1993.8, pp.26-30. に掲載されている(金田昌之氏訳)。

¹⁵ 『外務省発表集』4号, 1957.1, pp.49-50. 原文は、“U.S. Position on Soviet-Japanese Peace Treaty Negotiations,” *Department of State Bulletin*, Vol. 35, No. 900, September 24, 1956, p. 484.

本領土からの全外国軍隊の撤退」を、日ソ共同宣言で取り決められた齒舞・色丹の引渡し条件として付加することを申し入れた¹⁶。これに対し日本政府は、同年2月6日付けで、安保条約は純粋に防衛的性格のものであるとしたうえ、「国際条約の内容を一方的に変更し得ないことは論ずるまでもない」と反論した。

1.2 池田＝フルシチョフ往復書簡

1961年8月12日、フルシチョフ首相は、ミコヤン閣僚会議議長代理の訪日に際して池田勇人首相に親書を送った。これに対し池田首相は、返簡の中で領土問題に言及し、日本固有の領土を返還すべきであると述べた。これを契機として同年12月まで数次にわたり両首相名の書簡による領土問題の応酬が行われた¹⁷。

日本側は、①元来戦後の領土問題は平和条約で確定されるものであるが日ソ間には平和条約が締結されていない、②ヤルタ協定は領土移転の法的効果をもつものでなく、また日本は当事国でないからこれに拘束されない、③サンフランシスコ平和条約で千島列島を放棄したがソ連のために放棄したわけではない、(以上により領土問題は未解決である。)④日本が受諾したポツダム宣言にはカイロ宣言の条項が履行されるべき旨明記されておりカイロ宣言では日本が暴力及び貪欲により略取した地域から駆逐される、連合国は自国のために利得を欲求するものでなく領土拡張の意思がないと宣言されている、かつて他国に領有されたことのない国後・択捉にまでソ連が領有権を主張していることはカイロ宣言の条項に矛盾する、⑤帝政ロシアも1855年の日魯通好条約で両島が日本の領土であることを承認している、⑥1875年の樺太千島交換条約は「千島列島」としてウルップ以北の18島を挙げているところ、サンフランシスコ平和条約で放棄した「千島列島」はこの歴史的な概念である18島を指すものであって国後・択捉については放棄していない、と主張した。

これに対しソ連側は、①ポツダム宣言は日本の主権を本州、北海道、九州及び四国並びに若干の小島に局限しており千島は日本の主権の下に残された領土から除外されている、②日本は放棄した以上サンフランシスコ平和条約に帰属先が記載されていなくても千島を要求しえない、③千島はヤルタ協定によって無条件にソ連に引き渡された、④ヤルタ協定は日本と戦った諸国間に締結されたものである以上日本が当事国でないのは当然であるが日本は降伏して連合国の決定した条件を受諾した、⑤米国もかつてヤルタ協定が自国を拘束するものと認めた、⑥ヤルタ協定にも一般命令第1号にもサンフランシスコ平和条約にも千島列島の区分はない、⑦国後・択捉が千島に含まれることは1937年の水路誌をはじめ戦前の多くの日本出版物において明らかであり、戦後においても政府が一再ならず認めている、⑧1855年、1875年の条約は1904年に背信的に攻撃し樺太の南半を奪取するなどこれらの条約を破ったから日本は引き合いに出す権利を失った、と主張した。

1.3 ブレジネフ時代の状況等

1960年代後半、70年代、80年代前半を通じ、北方領土問題をめぐる日ソ両国の立場には基本的に変化がなかった。この間、1968年6月南方諸島(小笠原等)の返還が実現したのに続き、1972年5月日米沖縄返還協定が発効し、我が国は沖縄及び大東諸島に対する施政権を回復した。(奄美大島は1953年12月に返還されていた。)

1973年10月の田中角栄首相訪ソに際しての日ソ共同声明には、第二次大戦の時から

¹⁶ ソ連の対日覚書は、『北方領土問題資料集(改訂増補)』南方同胞援護会、1968, pp. 188-191. に収録。

¹⁷ 池田・フルシチョフ往復書簡は、同上, pp. 232-237. に収録。

未解決の諸問題を解決して平和条約を締結することが善隣友好関係の確立に寄与するとの文言が盛り込まれた。しかし、ソ連はその後も問題が解決済みであるとの態度をとった。

1977年には、いわゆる200海里規制問題が起こった。同年2月24日、ソ連は閣僚会議決定をもって北方四島を含めた漁業水域の線引きを行い、北洋漁業関係者の生活と領土問題が二者択一の形で絡むという深刻な事態が生じた。このときは、国会内で党首会談を開いて全党一致の方向づけが行われるなど国論がまとまり、これを背景にかろうじて日本の立場を留保する漁業協定が締結された。その他、歯舞・色丹墓参の査証要求問題、軍事施設増強問題が生じるなど、北方領土問題に前向きな材料はなかった。

Ⅲ 冷戦終焉後の状況

1 ゴルバチョフ訪日・英国による日本政府見解支持

1985年3月のゴルバチョフ党書記長就任以来、北方領土問題をめぐる状況にも変化の兆しが現れた。ゴルバチョフ訪日に向けた準備作業の一環として、1988年12月の合意により「外務次官級日ソ平和条約作業部会」が設けられた。パノフ元駐日ロシア大使の回想によれば、同ワーキング・グループは、1991年4月の首脳会談開催までに7回の会議を行い、あらためて双方が領有権主張の根拠を提示し合い、検討が行われた¹⁸。

1991年4月ゴルバチョフ大統領がソ連最高首脳として初めて訪日した。海部俊樹首相との間で調印された日ソ共同声明（1991.4.18）では、「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の帰属についての双方の立場を考慮しつつ領土画定の問題を含む日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との間の平和条約の作成と締結に関する諸問題の全体について詳細かつ徹底的な話し合いを行った。」との一文が盛り込まれた。同共同声明にはまた、ソ連側が住民の交流拡大・訪問の簡素化（いわゆるビザなし渡航）、地域における互恵的経済活動、軍事力の削減について提案を行った旨記録された。（ビザなし渡航は、1992年春実現した。）

なお、この間1988年8月、「自由民主党北方領土地図ミッション」がロンドンを訪れグレンアーサー外務担当閣外大臣と面談した際、同大臣は、北方領土問題に対する英国政府の公式見解を読み上げるとし、「我々は、連合国は戦争によっていかなる領土的な利益も追求しないという一般原則にかんがみて、戦後40年以上、ソ連が継続して北方領土を統治していることは正当化されない、という日本政府の見解を支持する。」と述べた¹⁹。英国はここにおいて、米国同様、正式に日本支持の姿勢を打ち出した。

2 ソ連からロシアへ

1991年12月、ソ連の連邦制が崩壊し、旧連邦構成共和国のうちロシアがソ連と継続性を有する国家として国際法上の権利義務を引き継いだ。これに伴い平和条約締結交渉も日ロ間で行われることとなった。1992年8月14日付けのロシア紙『イズベスチヤ』は、長文の論説記事の中で、北方領土問題の国際司法裁判所への付託の可能性に言及した。同年9月11日には、ペトロフ大統領府長官が国際司法裁判所付託に言及したと伝えられた。

1992年9月29日、日ロ両国外務省は、『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集』を公刊した²⁰。この資料集は、元来同月に予定されたエリツィン大統領の訪日に向けて刊

¹⁸ アレクサンドル・パノフ（高橋実・佐藤利郎訳）『不信から信頼へ―北方領土交渉の内幕』サイマル出版会、1992、p. 41。基本的には池田・フルシチョフ復讐書簡で述べられた主張が繰り返された。同書、pp. 57-60. へ。

¹⁹ 『自由民主党北方領土地図ミッション訪欧報告』1988.8.10、pp. 8-9。

²⁰ 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）は、後年外務省

行し、両国国民が問題を客観的に検討し理解することに資するはずのものであった。

3 東京宣言

1993年10月、ロシアのエリツィン大統領が公式に日本を訪問し、細川護熙首相との間で「日露関係に関する東京宣言」が調印された(1993.10.13)。東京宣言では、「日本国総理大臣及びロシア連邦大統領は、両国関係における困難な過去の遺産は克服されなければならないとの認識を共有し、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の帰属に関する問題について真剣な交渉を行った。双方は、この問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の間で合意のうえ作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決することにより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。」と謳われた。1991年4月のゴルバチョフ訪日に際しての日ソ共同声明で四島への言及がなされたが、東京宣言は、四島全部が帰属問題の対象であることを明確にした点及び帰属問題を法と正義の原則を基礎に解決するという方針を打ち出した点で重要である。東京宣言は、条約ではないが、その後も、両国の首脳会談において繰り返し言及されることによって両国間の合意としての確認がなされている。

4 政経不可分・拡大均衡・重層的アプローチ

1997年11月クラスノヤルスクにおいて橋本龍太郎首相とエリツィン大統領との首脳会談が行われ、「東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くす」ことを合意するとともに(クラスノヤルスク合意)、貿易経済関係の発展に関する「橋本・エリツィン・プラン」が発表された。従来、冷戦下では領土問題と経済関係の進展をリンクした「政経不可分」の政策が行われ、その後、政治・経済両面での動きが相互により影響を与えながらともに前進していくという意味合いで「拡大均衡」という言葉を使うようになったが、1996年2月に池田行彦外相は国会で「重層的アプローチ」という考え方を表明し、1997年7月には橋本首相が経済同友会会員懇談会における講演で、信頼、相互利益、長期的視点の対露三原則を打ち出していた²¹。

5 いわゆる川奈提案

1998年4月18日19日の両日川奈で行われた橋本首相とエリツィン大統領との会談では、「平和条約が東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきこと」で一致した(川奈合意)。川奈においては、日本側から、択捉とウルップの間に国境線を引くこととし、当分の間四島に対するロシアの合法的な施政を認める、つまり、平和条約では、国境が択捉とウルップの間にあること及び別途の協定で施政権の返還を定めるまでの間は(1956年の日ソ共同宣言で平和条約締結後の引渡し規定された歯舞・色丹を含め)四島にロシアが施政権を行使することを規定する旨の提案が行われたといわれる²²。

同年11月の小渕恵三首相とエリツィン大統領とのモスクワ首脳会談では、「日本国とロ

のホームページに掲載された。〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/1992.pdf>〉

²¹ 政経不可分と拡大均衡の関係について、第126回国会参議院外務委員会会議録第4号 平成5年4月20日 p.12。武藤嘉文外相の“統一見解”参照。重層的アプローチは、第140回国会衆議院予算委員会会議録第6号 平成9年2月4日 p.16；同沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号 平成9年2月19日 p.1；同外務委員会会議録第2号 平成9年2月21日 p.2。経済同友会講演は、『外交青書』平成10年版、第1部 pp.208-216。

²² 川奈提案の詳細は公表されていない。この間の事情を追ったものとして、佐藤和雄・駒木明義『検証日露首脳交渉』岩波書店、2003、pp.140-197。がある。

シア連邦の間の創造的パートナーシップ構築に関するモスクワ宣言」(1998. 11. 13) が発表されたが、先の川奈における日本側提案に対しては、ロシア側から、日本側提案は四島に対する日本の主権を認めよということであって受け入れられないとした上、平和友好協力条約を締結することとし、同条約で四島交流の拡大(経済活動の法制度も整備)及び国境画定条約交渉の継続を規定するという提案があったといわれる²³。その後日本国内においては、日露の関係拡大を是とする立場から平和友好協力条約方式を評価する意見が出される一方、平和と名のつく条約を結べばそれで領土問題は終わりになってしまう、四島の帰属問題を解決して平和条約を締結するとの立場を堅持すべきであるとの意見も出された²⁴。

6 その後の首脳会談

2000年9月プーチン大統領が訪日し、森喜朗首相との間で「平和条約問題に関する日本国総理大臣及びロシア連邦大統領の声明」(2000. 9. 5) が出された。同声明は四島の名を挙げ、その帰属問題を解決することにより平和条約を策定するための交渉を継続するとした。

2001年3月、森首相が訪露し、プーチン大統領との間で、「平和条約問題に関する交渉の今後の継続に関する日本国総理大臣及びロシア連邦大統領のイルクーツク声明」(2001. 3. 25) が出された。同声明では、「1956年の日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言が、両国間の外交関係の回復後の平和条約締結に関する交渉プロセスの出発点を設定した基本的な法的文書であることを確認した。」「その上で、1993年の日露関係に関する東京宣言に基づき、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の帰属に関する問題を解決することにより、平和条約を締結し、もって両国間の関係を完全に正常化するため、今後の交渉を促進することで合意した。」との文言で、1956年の日ソ共同宣言への言及がなされた。イルクーツク声明で特に1956年の共同宣言に言及されたことに関しては、歯舞・色丹の返還にめどが立ったので二島の返還協議を先行すればよいとか、二島の問題と国後・択捉の問題を並行して協議すればよいという意見が出る一方、1956年の日ソ共同宣言を基にしたのでは歯舞・色丹の引渡しをもって最終解決とされてしまう、1993年の東京宣言こそ交渉の指針とすべきであるとの意見も聞かれる²⁵。

2003年1月、小泉純一郎首相が訪露し、プーチン大統領との首脳会談の成果として「日露行動計画」(2003. 1. 10) が発表された。この文書の平和条約関係部分は、1956年の日ソ共同宣言、1993年の東京宣言、2001年のイルクーツク声明及びその他の諸合意が、諸島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉の基礎であるとの認識に立脚し、引き続き残る諸問題の早期解決のために交渉を加速する、とする。日露行動計画は、政治対話の深化等6項目からなり、領土問題の比重が相対的に下がったとの意見も聞かれた²⁶。

小泉首相の訪露(2003. 5、2005. 5)、プーチン大統領の訪日(2005. 11)、福田康夫首相の訪露(2008. 4)、麻生太郎首相のサハリン訪問(2009. 2メドヴェージェフ大統領)、各年のサミット・APEC首脳会議等の機会にも平和条約に関する対話の継続等が確認されている。

²³ アレクサンドル・パノフ(鈴木康雄訳)『雷のち晴れ—日露外交七年間の真実』日本放送出版協会, 2004, pp. 106-109.

²⁴ 袴田茂樹「日露関係—停滞から発展へ」明石康ほか『日本の領土問題』自由国民社, 2002, pp. 175-179. 参照。

²⁵ 枝村純郎「対露交渉はこう進めよ」『Voice』283号, 2001. 7, pp. 129-139. 参照。

²⁶ 日露行動計画に対する各種反応について、假屋原智子「日露行動計画合意後の両国関係」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』462号, 2005. 2. 3, pp. 4-8. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0462.pdf>> 参照。