

日露間の領土交渉

河 内 明 子

- ① 2013年4月に、安倍首相がロシアを公式訪問してプーチン大統領と会談し、数年間停滞していた平和条約交渉の再開と加速化で合意した。2013年だけで4度の首脳会談を行い、両首脳間の信頼関係が強化された。2014年秋にも、プーチン大統領が訪日するとも伝えられており、領土問題に何らかの進展があるのではないかとの期待が高まっている。
- ② 1945年に北方領土がソ連に占有されてから68年が経過した。1956年に調印された日ソ共同宣言第9項で、平和条約締結交渉の継続と平和条約締結後の歯舞・色丹の二島の引き渡しに合意されたが、その後ソ連は「領土問題は存在しない」という立場に転じた。領土交渉が動き出したのは、ゴルバチョフ書記長が登場する1985年以降のことである。
- ③ エリツィン大統領時代、1993年に調印された東京宣言で、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、両国関係の完全な正常化の手順が明確になった。1997年には、2000年までに平和条約を締結するよう全力をつくすことで合意したが、領土問題の解決には至らなかった。
- ④ プーチン大統領は、2001年に日ソ共同宣言の法的有効性をソ連・ロシアの最高指導者として初めて文書で認めたあと、二島引き渡しによって領土問題の決着をつけることを示唆する発言を繰り返し行っている。
- ⑤ 日本政府の領土問題に対する基本的立場は、東京宣言に基づく「北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結する」というもので、解決にあたっては「北方領土の日本への帰属が確認されるのであれば、実際の返還の時期及び態様については、柔軟に対応する」とする「四島一括論」である。この立場は、主権・施政権ともに即時の返還を求める「四島即時一括論」や、四島の日本への帰属の確認を行わないままに返還を進めようとする「段階論」とは区別される。
- ⑥ 識者の見解は、ロシアに対して四島一括返還を主張したとしても領土問題の解決は困難であるという点で共通している。異なるのは、四島返還にこだわらずに妥協して解決を目指すべきか、日本側に有利な状況が到来するまで待つべきかという点である。
- ⑦ 今後の領土交渉では、二島引き渡し以上の譲歩を示そうとしないロシアに対して、我が国は「四島一括論」を堅持するべきなのか、大きな岐路に立っていると見えよう。

日露間の領土交渉

国立国会図書館 調査及び立法考査局
外交防衛課 河内 明子

目 次

はじめに

I 領土交渉の経緯

- 1 メドヴェージェフ政権までの動き（～2012年5月）
- 2 第三次プーチン政権以降の動き（2012年5月～）

II 領土交渉に関する両政府の現在の立場

- 1 日本政府の立場
- 2 ロシア政府の立場

III 領土交渉に関する諸見解

- 1 「柔軟・利益重視派」と「原理・原則重視派」
- 2 2012年以降の領土問題への諸提言

おわりに

はじめに

2013年4月、安倍晋三首相が、小泉純一郎首相以来10年ぶりにロシアを公式訪問し、ウラジーミル・プーチン（Vladimir Vladimirovich Putin）大統領との首脳会談が行われた。安倍首相は、数年間停滞していた日露関係、とりわけ平和条約交渉の再開と加速化で合意できたことをその成果として挙げている⁽¹⁾。その後、6月17日に主要8か国（G8）首脳会合出席のために訪れた英国のロックアーンで、9月5日にG20（金融世界経済に関する首脳会合）に出席のために訪れたロシアのサンクトペテルブルクで、また、10月7日にアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議出席のために訪れたインドネシアのバリで、それぞれ日露首脳会談が行われた。2013年の1年間で4度の首脳会談を行ったことになる。

平和条約交渉については特に大きな進展は見られないものの、プーチン大統領が、4度目の首脳会談を終えた翌日の記者会見で、日露関係の発展が、「平和条約を夢見るだけでなく、それに向けた実際の作業を行うための条件を創り出している」⁽²⁾と発言するなど、両国の信頼関係強化の試みは功を奏しているようである。2014年の施政方針演説で、安倍首相は、日露関係について「個人的な信頼関係のもとで、安全保障、経済を初めとする協力を進めるとともに、平和条約締結に向けた交渉にしっかりと取

り組み、アジア太平洋地域のパートナーとしてふさわしい関係を構築して」いくとの決意を表明している⁽³⁾。2014年秋にも、プーチン大統領が訪日すると報道されており⁽⁴⁾、実現すれば、2010年11月のドミトリー・メドヴェージェフ（Dmitry Anatolyevich Medvedev）大統領以来のロシア大統領の来日となる。これまでに培った信頼関係を生かし、領土問題に何らかの進展があるのではないかと期待が高まっている。

本稿は、北方領土問題をめぐる日露両国の主張や提案を整理することを目的とする⁽⁵⁾。領土交渉は両国間で長期にわたり行われてきたが、交渉の過程で両国がどのような主張を行ってきたのかは、ほとんど明らかになっていない⁽⁶⁾。本稿も、限られた政府発表の資料と、新聞報道やかつての交渉担当者の著書等に依拠せざるをえない。そうした制約のもとではあるが、双方の主張や提案を整理するとともに、今後の領土交渉に関する有識者の提言を紹介していく。なお、本稿における関係者の肩書は、特に断りのない限り当時のものである。

I 領土交渉の経緯

本章では、これまでの領土交渉の経緯を振り返る。第1節では、メドヴェージェフ政権までの領土交渉を中心とした動きを簡単に整理し⁽⁷⁾、第2節では、プーチン氏が大統領に復帰してからの動きをやや詳しく見ていくことにする。表

(1) 第183回国会参議院予算委員会会議録第18号 平成25年5月15日 p.24.

(2) 翌月の日露外相会談の席で、岸田文雄外相がプーチン大統領の発言を紹介している。外務省「岸田外務大臣とラヴロフ外相の日露外相会談（概要）」2013.11.1. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page18_000095.html>（本稿におけるインターネット情報は、いずれも2014年2月1日に確認したものである。）

(3) 第186回国会衆議院本会議録第1号 平成26年1月24日

(4) 「プーチン大統領来日へ」『朝日新聞』2014.1.22.

(5) 法的な議論は次の文献を参照。塚本孝「北方領土問題の経緯 第4版」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』697号, 2011.2.3. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050419_po_0697.pdf?contentNo=1>

(6) 横手慎二慶應義塾大学教授は、国分良成防衛大学校長編集の『日本の外交 第4巻』の文献解題で次のように述べている。「領土問題が未解決であるために、この案件をめぐる交渉において双方が提示した主張は秘匿されており、多くは不明のままになっている。」国分良成編「付録 文献解題」国分良成編『日本の外交 第4巻』岩波書店, 2013, 文献解題 p.9.

表1 平和条約締結交渉における主な合意文書

<p>1956年10月19日 日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言（56年宣言） （鳩山・ブルガーニン）</p>	<p>日本国及びソヴィエト社会主義共和国連邦は、両国間に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。 ソヴィエト社会主義共和国連邦は、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、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が締結された後に現実に引き渡されるものとする。（第9項） 【説明】ソ連によるサンフランシスコ平和条約の署名拒否を受け、1955年6月から1956年10月にかけて、日ソ間で個別の平和条約を締結するために交渉を行ったが、色丹島、歯舞群島を除き、領土問題について意見が一致する見通しが立たなかった。そのため、平和条約に代えて本共同宣言（両国の議会で批准された条約）に署名した。</p>
<p>1991年4月18日 日ソ共同声明 （海部・ゴルバチョフ）</p>	<p>海部俊樹日本国内閣総理大臣及びエム・エス・ゴルバチョフ・ソヴィエト社会主義共和国連邦大統領は、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。（第4項） 【説明】四島の名前が具体的に書かれ、領土画定の問題の存在が初めて文書で認められた。ゴルバチョフ大統領は記者会見で56年宣言の有効性を認めなかった。</p>
<p>1993年10月13日 日露関係に関する東京宣言（東京宣言） （細川・エリツィン）</p>	<p>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。（第2項） 【説明】領土問題を、北方四島の帰属に関する問題であると位置づけ、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、両国関係を完全に正常化するとの手順を明確化し、明確な交渉指針を示した。エリツィン大統領は記者会見で、日露間で有効な国際約束に56年宣言も含まれると発言した。</p>
<p>1998年11月13日 日本国とロ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（モスクワ宣言） （小淵・エリツィン）</p>	<p>日本国総理大臣及びロシア連邦大統領は、…（中略）…東京宣言並びにクラスノヤルスク及び川奈における首脳会談に際して達成された合意に基づいて平和条約の締結に関する交渉を加速するよう両政府に対して指示する。（第1部第2項） 【説明】東京宣言、「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」とした1997年11月2日のクラスノヤルスク合意及び「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ものとなるべきこと」とした1998年4月19日の川奈合意を再確認し、国境画定委員会及び共同経済活動委員会の設置を指示した。</p>
<p>2000年9月5日 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 （森・プーチン）</p>	<p>双方〔日本国総理大臣及びロシア連邦大統領〕は、1993年の日露関係に関する東京宣言及び1998年の日本国とロシア連邦との間の創造的パートナーシップの構築に関するモスクワ宣言を含む今日までに達成された全ての諸合意に依拠しつつ、「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」平和条約を策定するための交渉を継続することに合意した。（第4項） 【説明】本声明でクラスノヤルスク合意の実現のための努力を継続することを確認したが、プーチン大統領は、共同会見で同合意は努力目標であり、現に実現されていると述べた。プーチン大統領が「56年宣言は有効である」と考える」と発言した。</p>
<p>2001年3月25日 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（イルクーツク声明） （森・プーチン）</p>	<p>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。 【説明】56年宣言の有効性を日露間の公式文書に初めて盛り込み、さらに、四島の帰属問題を解決し、平和条約を締結するとした東京宣言の内容を再確認した。</p>
<p>2003年1月10日 日露行動計画の採択に関する日本国総理大臣及びロシア連邦大統領の共同声明 （小泉・プーチン）</p>	<p>両国関係における困難な過去の遺産を最終的に克服して広範な日露パートナーシップのための新たな地平線を開くことを志向し、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、1993年の日露関係に関する東京宣言、1998年の日本国とロ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、2000年の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及び2001年の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を含むこれまでに達成された諸合意に基づき、精力的な交渉を通じて、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可能な限り早期に締結し、もって両国間の関係を完全に正常化すべきであるとの決意を確認し…（中略）…附属する日露行動計画を採択するとともに、本行動計画を着実に実現していくために共同作業を行うとの両国の意思を表明した。 【説明】イルクーツク首脳会談後の混乱を経て、過去の合意文書を確認した。領土問題については目立った成果がなかった。</p>
<p>2013年4月29日 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 （安倍・プーチン）</p>	<p>7 両首脳は、第二次世界大戦後67年を経て日露間で平和条約が締結されていない状態は異常であることで一致した。両首脳は、両国間の関係の更なる発展及び21世紀における広範な日露パートナーシップの構築を目的として、交渉において存在する双方の立場の隔たりを克服して、2003年の日露行動計画の採択に関する日本国総理大臣及びロシア連邦大統領の共同声明及び日露行動計画においても解決すべきことが確認されたその問題を、双方に受入れ可能な形で、最終的に解決することにより、平和条約を締結するとの決意を表明した。 9 両首脳は、日露パートナーシップの新たな未来志向の地平を模索する中で、両首脳の議論に付すため、平和条約問題の双方に受入れ可能な解決策を作成する交渉を加速化させるとの指示を自国の外務省に共同で与えることで合意した。 【説明】ここ数年停滞していた交渉を再開し、加速化することで合意した。これまでの諸合意と異なり、領土問題について四島の名前や、「領土問題」、「帰属」といった表現はロシア側の意向で用いられなかった。</p>

（出典） 外務省『われらの北方領土』2012年版、2013.3. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/hoppou_ryodo_2012_3_01.pdf>; 外務省「日ソ・日露間の平和条約締結交渉」2010.2. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo_rekishi.html>等を基に筆者作成。

1 は、両国間の領土問題にかかわる主な合意文書をまとめたものである。

1 メドヴェージェフ政権までの動き（～2012年5月）

(1) プーチン大統領就任まで

1945年に北方領土がソ連に占領されてから68年が経過した。1955年に開始された国交正常化交渉では、領土問題の解決には至らず、平和条約の締結は見送られ、1956年10月19日、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（56年宣言）が、鳩山一郎首相とニコライ・ブルガーニン（Nikolay Aleksandrovich Bulganin）首相らによって署名された。同宣言第9項において、平和条約締結交渉を継続すること、及び平和条約締結後に歯舞群島・色丹島が日本に引き渡されることが合意されている⁽⁸⁾。

しかしながら、56年宣言の調印後、ソ連政府は、1960年の日米安全保障条約の締結を非難し、歯舞・色丹の引き渡しに全外国軍隊の撤退という新条件を課すという強硬な姿勢をとった。1973年に、レオニード・ブレジネフ（Leonid Il'ich Brezhnev）書記長が、田中角栄首相との会談で「第二次大戦の時から未解決の諸問題」の中に北方四島の問題が含まれることを口頭で認めたが、その後ソ連は長い間「領土問題は存在しない」という姿勢を貫いた。ソ連が領土交渉に応じる姿勢に転じたのは、ミハイル・ゴルバチョフ（Mikhail Sergeevich Gorbachyov）書記長が登場した1985年以降のことである。

ゴルバチョフソ連大統領は、1991年4月の

来日時に、日ソ間に領土画定の問題が存在することを初めて文書で認めた。同年12月にソ連は崩壊し、ソ連を継承したロシアのボリス・エリツィン（Boris Nikolayevich Yeltsin）大統領が1993年10月に日本を訪問した。細川護熙首相との首脳会談後に発表された東京宣言において、領土問題を、北方四島の帰属に関する問題であると位置付け、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、両国関係を完全に正常化するとの手順を明確化した。しかし、文書での56年宣言の確認には踏み込まなかった。

その後、橋本龍太郎首相がエリツィン大統領との信頼関係を樹立し、1997年11月の首脳会談で「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」ことで合意した（クラスノヤルスク合意）。エリツィン大統領は、2000年までという目標期限を自ら提案し、領土問題を解決する強い意欲を見せたものの、その具体策についてロシア側の考えは明かされなかった。1998年4月に静岡県の川奈で行われた首脳会談では、北方四島の北に国境線をひき、当面はロシアの施政を認めるという内容の川奈提案を日本側が提示したといわれる⁽⁹⁾。ロシア側からは、同年11月に、小渕恵三首相が訪露しモスクワ宣言を行った際の首脳会談で、日本側の川奈提案は受け入れられないという返答とともに、モスクワ提案が示された。モスクワ提案は、国境画定は時期尚早として、2000年までにまず平和友好協力条約を結び、領土問題解決を目指す「双方の意図を固定」し、ビザなし交流の拡大や、四島における共同経済

(7) 第I章第1節の記述は、主に次の資料による。外務省「日ソ・日露間の平和条約締結交渉」2010.2. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo_rekishi.html>; 塚本孝「冷戦終焉後の北方領土問題」『国際法外交雑誌』105巻1号, 2006.5, pp.71-98; 佐藤和雄・駒木明義『検証日露首脳交渉—冷戦後の模索—』岩波書店, 2003; 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. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000724_po_0462.pdf?contentNo=1>; 「ロシアの対日姿勢—領土交渉における変化と合意—」『ロシア政策動向』No.639, 2010.12.15.

(8) 外務省『われらの北方領土』2012年版, 2013.3, 資料編 pp.24-25. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/hoppou_ryodo_2012_3_01.pdf> 以下、両国の合意文書の引用は特記しない限り同書による。

(9) 東郷和彦「第一部 外交交渉から見た領土問題」保阪正康・東郷和彦『日本の領土問題—北方四島、竹島、尖閣諸島』(角川 one テーマ 21) 角川書店, 2012, p.56. この提案の内容は公表されていない。東郷氏は外務省で日露交渉を担当した。

活動を可能にする特別な法体制の整備などを行って友好的な環境を整えてから国境条約を結ぶというものであった⁽¹⁰⁾。これは中間条約案と呼ばれ、平和友好協力条約が事実上の平和条約となり、東京宣言の合意に反するといった懸念の声が聞かれた⁽¹¹⁾。

(2) プーチン大統領就任以降

2000年5月に就任したプーチン大統領は、同年9月に日本を公式訪問し、森首相と首脳会談を行った。両首脳は、1998年に双方が提案した川奈提案とモスクワ提案を再度提起したが合意できず、2000年というクラスノヤルスク合意の期限までに平和条約を締結することが困難になった。一方、プーチン大統領は、前任のエリツィン大統領とは異なり、歯舞・色丹の二島の引き渡しを明記した56年宣言の有効性を口頭で明確に認めた。

その翌年、プーチン大統領は、森喜朗首相とともに発表した2001年3月のイルクーツク声明で、ソ連・ロシアの最高指導者として初めて56年宣言の法的有効性を文書で認めた。同声明は、56年宣言を「交渉プロセスの出発点」と位置づけ、東京宣言に基づいて四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するとの認識を再確認した。また、森首相が、首脳会談で、歯舞・色丹の日本への引き渡し問題と国後・択捉の帰属問題について並行的に協議することを提案したのに対し、プーチン大統領は、少なくとも断らなかったとされている⁽¹²⁾。ロシア側に、国後・択捉の協議に応じる用意があったのかどうかについては、見解が分かれるが、その後、

並行協議は進められることはなかった。

プーチン大統領が二島返還路線を打ち出したことに対し、ロシア側でも反対論が噴出したが、日本側にも深刻な対立が生じた。森首相、鈴木宗男衆議院議員や東郷和彦欧亜局長などが推し進めようとした「並行協議」または「段階的解決論」と呼ばれる路線は、「四島返還」論者から激しい批判を浴びた⁽¹³⁾。その後、日本側の方針は揺れ動き、四島返還を強く求めるようになった⁽¹⁴⁾。

2003年1月に、小泉首相が訪露し、プーチン大統領と日露首脳会談を行った。両国関係を幅広い分野にわたって発展させていくための共通の指針となる「日露行動計画」が採択された。行動計画では、平和条約交渉は、政治対話の深化、国際舞台における協力、貿易経済分野における協力、防衛・治安分野における関係の発展、文化・国民間交流の進展という5つの分野と抱きあわせたパッケージの中の一分野とされた。領土問題を前面に押し出さないことで、ロシア側の高い評価を得た。しかし、2004年11月以降、セルゲイ・ラヴロフ (Sergey Viktorovich Lavrov) 外相やプーチン大統領が、56年宣言に明記された、平和条約締結後の二島引き渡しによって領土問題に決着をつけることを示唆する発言を相次いで行い、領土問題に関する両国の姿勢の違いが目立つようになる。こうした発言に対し、2005年1月の外相会談で、日本側は、歯舞・色丹の二島のみを返還による領土問題の最終解決は受け入れられない、との立場を改めて説明した⁽¹⁵⁾。

その後、プーチン大統領は、2005年9月に

(10) 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.105-116. (原書名: *После грозы ясно*) 著者のパノフ氏は、ロシア外務次官、駐日大使を歴任した。このロシア側提案も公表しないことになっていたが、日本側で「リーク」が起き、1999年2月26日の『読売新聞』がその内容を報道している。同, p.106. なお、日本政府は、日本国民がロシアが不法占拠している北方領土に入域することは、ビザなし交流等の枠組みによるものを除いて容認できないとの立場をとっている。第II章第1節参照。

(11) 袴田茂樹「4章 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, p.176.

(12) 本田良一『日露現場史 北方領土—終わらない戦後—』北海道新聞社, 2013, p.552.

(13) 例えば、木村汎「プーチンの対日政策(1)森政権時代 (2000年)」『海外事情』50巻6号, 2002.6, pp.76-91.

(14) 佐藤・駒木 前掲注(7), pp.320-352.

ロシアのテレビ番組において、四島はロシアの主権の下にある、このことは国際法によって確立されており、第二次世界大戦の結果である、この点について我々は議論するつもりはない旨発言した。このようなプーチン大統領の強硬な発言は、日本側にこれまでの領土交渉の成果を否定する発言として驚きをもって受け止められた⁽¹⁶⁾。

2005年11月にはプーチン大統領が日本を公式訪問した。首脳会談では、日露両国が共に受け入れられる解決を見いだす努力を行うことで一致したものの、過去の両国間の公式訪問では必ず行われた共同声明の採択は見送られた。ロシア経済が好調で日本の経済協力の必要性が薄れたこと、戦勝60周年に重なって戦勝者意識が高まったことなどが、領土問題で進展が見られなかった背景要因として指摘された⁽¹⁷⁾。

2006年9月に小泉首相から政権を引き継いだ安倍首相も、ロシアとの幅広い協力を進めることで領土問題の解決策を見出そうとした。麻生太郎外相が、同年12月の衆議院外務委員会で面積等分論に言及した⁽¹⁸⁾ことが話題を呼んだが、領土問題交渉に具体的な進展は見られなかった。

(3) メドヴェージェフ大統領就任以降

ロシアは、2008年5月にメドヴェージェフ大統領、プーチン首相の体制になった。2009年初め頃からロシア国内で第二次世界大戦の結果を神聖化する動きが活発化する兆しが出てい

たなかで、プーチン首相は、2009年5月に、「われわれの法律上の立場は、鉄筋コンクリートのように強固なものである」と述べ、四島が第二次世界大戦の結果ロシア領となったということ強く主張しつつも、日本との領土問題は「政治的問題である」とも述べ、解決に意欲を見せていた。しかし、麻生首相が衆議院予算委員会で「北方四島はいまだかつて一度として外国の領土となったことがない我が国固有の領土」であり、「ロシアによる不法占拠が続いているということは極めて遺憾」だと発言した⁽¹⁹⁾。これに対し日本を含む各国の新任駐露大使の信任状奉呈式で、メドヴェージェフ大統領が「ロシアの主権に疑義を差し挟む日本側の試み」と批判した。さらに、2009年6月になって、日本で北方領土を「固有の領土」と明記する北方領土問題等解決促進特別措置法改正案が可決されると、ロシア議会が抗議するなど両国間で激しい非難の応酬が続いた。

2009年9月に、日本で民主党に政権が交代すると、その直後にはメドヴェージェフ大統領も領土問題の解決に意欲を見せていたが、ロシアが「北方四島を不法に占拠している」とする鳩山由紀夫内閣による同年11月の答弁書の閣議決定⁽²⁰⁾を皮切りに、メドヴェージェフ大統領が、ソ連・ロシアの最高指導者として初めて2010年11月に北方領土を訪問し、さらにそれに対して2011年2月に菅直人首相が「許し難い暴挙」と批判するなど、さらにやりとりは続き、両国関係は一時冷戦後最悪といわれるほど

(15) 假屋原 前掲注(7)

(16) 例えば、袴田茂樹新潟県立大学教授は次のように述べている。「この発言は、それまでの日ソ、日露の平和条約交渉を、つまり自国の行動をも全否定する言葉である。これまでロシアのトップでこのような強硬論を述べた者はいない。」袴田茂樹「第8章 プーチン大統領の「ヒキワケ」論を解剖する」桜美林大学北東アジア総合研究所日ロ関係研究会編『東京とモスクワ—改善のチャンスは近いのか—』桜美林大学北東アジア総合研究所、2013、p.134。

(17) 名越健郎「モスクワから見た日ロ首脳会談—北方領土はなぜ遠ざかったか—」『海外事情』54巻1号、2006.1、pp.27、31-36。

(18) 第165回国会衆議院外務委員会議録第7号 平成18年12月13日 p.11。

(19) 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号 平成21年5月20日 p.3。

(20) 「衆議院議員鈴木宗男君提出北方領土に居住しているロシア系住民へのビザ発給等に対する鳩山由紀夫内閣の見解に関する質問に対する答弁書」(平成21年11月24日内閣衆質173第82号)

に悪化した。

2011年3月11日に発生した東日本大震災の際には、ロシアは、被災地で活動した救助隊のなかでは最大規模の150人以上の救助隊員を派遣し、液化天然ガス（LNG）の追加供給に応じるなど多大な支援がなされた。一方で、ロシア政府要人の北方領土訪問が相次ぐといった動きも見られた。菅首相の「許し難い暴挙」発言が行われた後の日露間の首脳会談や外相会談では、領土問題について進展は見られず、協議を継続することに合意したに過ぎなかった。

2012年3月4日のロシア大統領選に勝利し、4年ぶりに大統領に復帰することになったプーチン首相が、大統領選挙直前に行った一部報道機関との会見で、北方領土問題の最終的な解決に意欲を示し、「必要なのは受け入れ可能な妥協」、「いわば「(日本語で)引き分け」のようなもの」と述べた⁽²¹⁾。この「引き分け」発言によって、交渉の進展に期待が寄せられることとなった。

「引き分け」の意味するところについて、日本では、56年宣言に明記された、平和条約締結後に歯舞・色丹を引き渡すという従来の立場を提示したに過ぎないとの見方⁽²²⁾、その二島に加えて国後・択捉の実質的交渉に応じるとの見方⁽²³⁾、さらには、二島返還さえも拒否する見方⁽²⁴⁾と様々に解釈されており、議論を呼んだ。

2 第三次プーチン政権以降の動き（2012年5月～）

(1) 野田政権下の動き

2012年6月18日、野田佳彦首相とプーチン

大統領の初めての顔合わせとなる会談が、G20サミットの開催地であるメキシコのロス・カボスで行われた。会談後、政府は、「領土問題に関する交渉を再活性化することで一致した」とその成果について説明した。ところが、7月3日にメドヴェージェフ首相が再度国後島を訪問した。日本側の反発に対して、メドヴェージェフ首相は、ロシアの首相がロシアの領土を訪問することに何の問題もないと応じるなど強硬な姿勢を示した⁽²⁵⁾。同じ頃、6月18日の首脳会談で「再活性化」という言葉が実際には会談で使われていなかったことが明らかとなり、政府の説明姿勢が問われることとなった⁽²⁶⁾。日本政府は、2010年11月当時のメドヴェージェフ大統領による最初の国後島訪問とは異なり、駐露大使を呼び戻すことはせず、交渉を進めることを優先し、2012年7月28日、予定どおり日露外相会談が行われた。領土問題をめぐり、首脳、外相、次官級の各レベルで頻繁に議論を行っていくことで両外相は一致したものの、ラヴロフ外相は、「両国の立場は依然として開きがあるのが現実」と述べた。また、メドヴェージェフ首相の国後島訪問について、玄葉光一郎外相が遺憾の意を伝え、「双方が国民感情に配慮しながら物事を進める必要がある」と述べたのに対し、ラヴロフ外相は、日本側の抗議は受け入れることはできない、今後も高官の北方領土訪問を控えるつもりはないと応じるなど⁽²⁷⁾、ロシア側の厳しい姿勢が目立った。

野田首相とプーチン大統領の2度目の首脳会談は、2012年9月8日、APEC首脳会議の開催地ウラジオストクで行われた。両首脳は、12

(21) 「領土 プーチン氏が口火「決着、強く望まれる」アジアへ軸足 意欲」『朝日新聞』2012.3.3.

(22) 「北方領土 譲歩は期待薄 プーチン氏 対日政策「2島のみ」不変」『読売新聞』2012.3.6; 「北方領土発言 政府「意欲」に期待感 日露間に隔たり 外務省、懸念強く」『毎日新聞』2012.3.3.

(23) 東郷和彦「プーチン次期ロシア大統領下の日露関係—3月1日外国主要紙とのインタビューについて考える—」『エルネオス』18巻4号, 2012.4, p.36.

(24) 袴田 前掲注(16), pp.141-142.

(25) 「日本反発に「関心ない」」『朝日新聞』2012.7.5, 夕刊.

(26) 「領土交渉「再活性化」言及なし 6日日露会談 実態と違い」『産経新聞』2012.7.5; 「「再活性化」言及なかった「北方領土」前のめり露呈」『日本経済新聞』2012.7.6.

月をめどに、実現すれば2003年1月の小泉首相以来となる公式訪露を行うことで合意した。メドヴェージェフ首相の国後島訪問について、野田首相は、「国民感情への配慮が必要だ」と指摘するにとどめ⁽²⁸⁾、プーチン大統領は、APEC首脳会合の総括会見で日露関係に触れ、「過去から引き継がれた全ての問題を解決したい」と領土問題の解決に改めて意欲を示した⁽²⁹⁾。その後9月25日に外相会談、10月19日に次官級協議が行われ、首相訪露に向けた環境整備が進められた。次官級協議では、日本側は「4島返還」、ロシア側は最大でも「2島返還」を主張し折り合わなかったが、双方に受入れ可能な解決策を探るための協議を続けることを確認したと報道されている⁽³⁰⁾。しかしながら、11月になって、ロシア側から日程延期の要請があり、また、12月26日には野田内閣が総辞職したことから、野田首相の公式訪露は実現しなかった。

(2) 第二次安倍政権下の動き

安倍首相は、第二次政権発足翌々日の2012年12月28日に、プーチン大統領と電話会談を行い、双方受入れ可能な解決策を見出すべく努力したいと述べ、2013年中に訪露することで一致した⁽³¹⁾。2013年2月21日には、森元首相がプーチン大統領と会談し、2012年3月の「引き分け」発言の意味を問うたのに対し、プーチン大統領は、「勝ち負けなしの解決、双方が受入れ可能な解決策を意味する」⁽³²⁾と答え、領土問題の具体的な解決策については言及しな

かった。

2013年4月29日にモスクワで行われた日露首脳会談で、共同声明⁽³³⁾が発表された。共同声明が採択されるのは、2003年1月の共同声明以来、10年ぶりであった。2013年の共同声明では、領土問題について四島の名前や、「領土問題」、「帰属」といった表現はロシア側の意向で用いられず、2003年の共同声明及び日露行動計画においても解決すべきことが確認されたその問題を「最終的に解決することにより、平和条約を締結するとの決意を表明した」(第7項)としている。そして「両首脳の議論に付すため、平和条約問題の双方に受入れ可能な解決策を作成する交渉を加速化させるとの指示を自国の外務省に共同で与えることで合意した」(第9項)とされた。安倍首相は、首脳会談と会談後の記者会見を通じて「北方領土問題」という言葉を避けるなどロシア側に配慮し、交渉の再スタートを優先した⁽³⁴⁾。プーチン大統領は、会談後の会見で「私たちが真にこの問題を解決したい。環境の整備が必要で、信頼醸成が重要だ。」と述べ、安倍首相は「困難な問題を一気に解決する魔法のつえは存在しない。双方の隔たりは大きいのも事実だが、腰を据えて今後の交渉に当たっていききたい」と述べた⁽³⁵⁾。外務省は、「平和条約交渉については、ここ数年停滞していたが、今回の会談で交渉を再スタートさせ、加速化させ、しかも両首脳の議論に付すことに合意したことは大きな成果」⁽³⁶⁾と総括している。

2013年4月の首脳会談以来、経済面や安全

(27) 「日ロ外相の会見要旨」『日本経済新聞』2012.7.29.

(28) 「日露首脳会談要旨」『読売新聞』2012.9.9.

(29) 「北方領土の決着 改めて意欲示す プーチン大統領」『毎日新聞』2012.9.10, 夕刊.

(30) 「日露 安保協力拡充へ 領土問題「引き続き協議」」『毎日新聞』2012.10.20.

(31) 外務省「日露首脳電話会談」2012.12.28. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/121228_06.html>

(32) 「「平和条約なし、異常」ロシア大統領 関係強化に前向き」『日本経済新聞』2013.2.22.

(33) 「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」2013.4.29. 外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000004183.pdf>>

(34) 「膠着打開まず優先」『北海道新聞』2013.4.30; 「主権棚上げ懸念も」『北海道新聞』2013.4.30.

(35) 「日ロ首脳会談と共同会見の要旨」『日本経済新聞』2013.4.30.

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

保障面での日露間の協力が進展を見せている。11月2日には、初めてとなる外務・防衛閣僚協議（「2+2」）を東京で開催し、定例化することも決まった。ロシアとの「2+2」の創設は、日本にとっては、米国、オーストラリアに続き3国目である。ラヴロフ外相は「2+2」の前日に岸田文雄外相と会談し、ロシア外務省は、その成果について「平和条約問題をめぐる対話を、公開論争することなく冷静かつ建設的に継続しようとの双方の意欲を確認した。ロ日関係を真のパートナーシップの水準に引き上げるための、二国間関係の全面的発展の積極的な努力をともにする中で、この問題の相互に受け入れ可能な解決策を見出しうることを強調した。」⁽³⁷⁾と発表した。また、本稿冒頭で述べたとおり、プーチン大統領が、4度目となる2013年10月のインドネシアでの首脳会談を終えた翌日の記者会見で、日露関係の発展が、「平和条約を夢見るだけでなく、それに向けた実際の作業を行うための条件を創り出している」⁽³⁸⁾と発言するなど、領土問題の進展よりも信頼関係強化を優先してきた日本側の対応は、ロシアの評価を得ているようである。

首脳・閣僚間の会談が頻繁に行われる一方で、「平和条約問題の双方に受け入れ可能な解決策を

作成する交渉」を行う外務次官級協議は、開催がまだ2度にとどまっている。日程の調整に時間がかかり、2013年8月19日に初めて開催された会合では、双方が四島をめぐる原則的な立場を説明し、今後の協議の進め方について議論したと報道されている⁽³⁹⁾。2度目の次官級協議は、2014年1月31日に開催され、日本側の出席者である杉山晋輔外務審議官は、平和条約交渉に関し「歴史的側面、法的な側面を含めて全般的に、きわめて率直、真剣な議論を行った」と述べた。両国間の隔たりは埋まらなかったと報道されているが、どのような議論が交わされたか詳細は明らかにされていない⁽⁴⁰⁾。ロシア外務省が、協議の詳細を開示しないことで両国が合意したと発表したとも伝えられ⁽⁴¹⁾、過去に度々あった日本側のリークを警戒する動きとの見方がされている⁽⁴²⁾。

2013年12月26日の安倍首相の靖国神社参拝が日露関係にも波紋を呼んでいる。ロシア外務省は、「世界で一般に認められている、第二次世界大戦の結果に関する評価とは異なる、偏った評価を日本の社会に押し付けようとする一部の勢力の試みが高まりを見せる中、このような日本の首相の行為は遺憾の念を呼ばずにはおかない」⁽⁴³⁾とするコメントを発表した。30日

(37) 在日ロシア連邦大使館「S.V. ラヴロフ ロシア外務大臣の訪日の成果に関するマスコミ向け発表」2013.11.7. <<http://www.russia-emb.jp/japanese/embassy/news/2013/11/sv-2.html>>

(38) 外務省 前掲注(2)

(39) 「北方領 次官級で協議再開」『読売新聞』2013.8.20.

(40) 「日ロ対話活発化で一致 次官級協議 歴史認識 溝埋まらず」『北海道新聞』2014.2.1.

(41) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Briefing by the official representative of the Ministry of Foreign Affairs of Russia Alexander Lukashevich," 22 August 2013. <http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/0d6f85324cb9c9c644257bd3005835f8!OpenDocument>; 「露日 平和条約に関する協議内容は非開示」『The Voice of Russia』2013.9.9. <http://japanese.ruvr.ru/2013_09_09/121051030/>

(42) 木村汎「安倍訪日」『海外事情』61巻11号, 2013.11, p.11. リークの例としては、2013年4月の首脳会談で、ロシアが中国、ノルウェーと面積等分方式で領土問題を解決したことをプーチン大統領が述べていたと「政府筋」が明らかにしたと報道され、安倍首相はこうした事実はないと否定したケース（「露大統領「面積等分論」」『読売新聞』2013.5.2.）を挙げることができる。袴田茂樹新潟県立大学教授は、「会談内容を外に出さないことを前提にした本音の会談」をメディアに漏らした「日本外交の醜態」と批判している（袴田茂樹「日露首脳会議をめぐり3つの問題点(1)」『議論百出』（伊藤憲一日本国際フォーラム理事長が代表世話人を務める「グローバル・フォーラム」の投稿サイト）2013.6.1. <[http://www.gf.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form\[no\]=2347](http://www.gf.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form[no]=2347)>）。過去の日本メディアへのリークについては、前掲注(10)のほか、次を参照。本田 前掲注(12), pp.542-544, 574-575.

(43) 在日ロシア連邦大使館「安倍日本国首相の靖国神社参拝に関するロシア外務省公式代表 A.K. ルカシェヴィチのコメント」2013.12.27. <<http://www.russia-emb.jp/japanese/embassy/news/2013/12/ak.html>>

には、ロシアのラヴロフ外相と電話会談した中国の王毅外相が、「国際正義と戦後の国際秩序を守ることは戦勝国であり、国連安保理常任理事国である中露の国際的責任、義務だ」と述べたのに対し、ラヴロフ外相は「この問題での立場は中国と完全に一致する」と応じ、「日本が誤った歴史観を正すよう促す」と述べている⁽⁴⁴⁾。ロシアは近年、四島が第二次大戦の結果ソ連の領土になったという主張を展開しており⁽⁴⁵⁾、安倍政権の歴史問題への対応が影響する可能性が懸念されていたが、1月末の次官級協議では、安倍首相の靖国神社参拝を領土交渉に結び付ける発言はなかったという⁽⁴⁶⁾。2014年秋にもプーチン大統領の訪日が見込まれており、今後両国がどのような動きを見せるのかに注目が集まっている。

II 領土交渉に関する両政府の現在の立場

本章では、文書の形で確認可能な両国政府の現在の立場を、改めて簡単にまとめてみる。

1 日本政府の立場

日本政府は、北方領土は、「日本固有の領土」であり、「第二次大戦末期の1945年8月9日、ソ連は、当時まだ有効であった日ソ中立条約に違反して対日参戦し、日本がポツダム宣言を受諾した後の同年8月28日から9月5日までの間に北方四島のすべてを占領し」、「1946年に四島を一方的に自国領に「編入」し、1949年までにすべての日本人を強制退去させ」、「それ以降、今日に至るまでソ連、ロシアによる不法

占拠が続いてい」と主張している⁽⁴⁷⁾。

国民には、「1989年(平成元年)の閣議了解で、北方領土問題の解決までの間、ロシアの不法占拠の下で北方領土に入域することを行わないよう要請してい」る。というのもロシアの査証を持って北方領土に入域すること、すなわち「北方領土においてあたかもロシア側の「管轄権」に服したかのごとき行為を行うこと、または、あたかも北方領土に対するロシアの「管轄権」を前提としたかのごとき行為を行うこと等は、北方領土問題に対する我が国の立場と相容れず、容認でき」ないとの理由からである⁽⁴⁸⁾。日本人が四島を訪れるのは、北方四島交流(いわゆる「ビザなし交流」)等の枠組みによるものに限られている⁽⁴⁹⁾。

一方で、現在の北方領土問題交渉における日本政府の基本的な立場は、「北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結する」(①)というものである。そして、北方領土問題の解決にあたっては「北方領土の日本への帰属が確認されるのであれば、実際の返還の時期及び態様については、柔軟に対応する」(②)としている⁽⁵⁰⁾。注意を要するのは、①で「北方四島の日本への帰属を確認して平和条約を締結する」となっていない点である。①は、1993年の東京宣言で表明された基本方針と同様の表現であり、ロシアとの領土交渉を行うための中立的な表現である。交渉が行われ「北方領土の日本への帰属が確認されるのであれば」と次の仮定形の②が続き、北方領土の日本の帰属の確認を、直接要求する形にはなっていない⁽⁵¹⁾。

また、②の後半「実際の返還の時期及び態様

(44) 「中国、日本包囲強める」『読売新聞』2014.1.1.

(45) 最近の例では、2014年1月21日に記者会見したラヴロフ外相が、平和条約交渉に関して「第二次世界大戦の結果を認めることが前進のための第一歩だ」と述べ、日本がこうしたロシアの主張を受け入れることを求めた。「露大統領来日へ」『毎日新聞』2014.1.22.

(46) 『北海道新聞』前掲注(40)

(47) 外務省「北方領土問題とは?」2011.3. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo.html>>

(48) 同上

(49) 内閣府北方対策本部「北方領土訪問に関する枠組み」<<http://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/10.html>>

(50) 外務省 前掲注(47)

については、柔軟に対応する」は、主権返還と施政権返還を区別し、施政権の返還については柔軟に対応するということであり、四島の即時一括返還を要求しているわけではない。こうした柔軟な立場は、1991年10月の中山太郎外相のソ連訪問時に提案された。その当時、外務省のソ連課長であった東郷和彦京都産業大学教授・世界問題研究所長は、主権返還は四島一括で、施政権返還は段階的というこの提案を「冷戦後の非常に重要な政策転換」であり、「旧来の日本の政策から踏み出した初めての譲歩提案」だったと述べている⁽⁵²⁾。

現在でも、中山提案以来の日本政府の公式の立場をどのように呼ぶかが定まっておらず混乱が生じている。施政権の返還は後になったとしても、四島の主権が一括して返還されるのであれば「四島一括返還」だという認識もありえる

ため、主権も施政権も一括返還を求める「四島即時一括返還」との区別が曖昧になりがちである⁽⁵³⁾。また、政府の立場は、四島の日本への帰属の確認を行わないままに段階的に返還を進めようとする立場とも異なっている。本稿では、こうした四島の日本への帰属の確認を行わない段階的解決論とも区別し、政府の立場を「四島一括論」と呼ぶことにする⁽⁵⁴⁾。(表2参照)

表3は、外務省が毎年、国際情勢の推移及び日本が行ってきた外交活動の概観をとりまとめた『外交青書』に記された対露外交の基本方針の一覧である。冷戦時代は、四島の返還を求める方針が掲げられている。以後、領土問題については中立的な表現がとられ、両国の協力関係の強化方針が目立つようになる。また、2007年版と2008年版を除く2005年版以降の『外交青書』には、「我が国固有の領土」「北方四島は

表2 北方領土問題の解決策をめぐる主な考え方

以前の日本政府の立場	四島即時一括論	四島の即時一括の返還を求める案。
現在の日本政府の立場	四島一括論	北方領土の日本への帰属が確認されるのであれば、実際の返還の時期及び態様については、柔軟に対応するという現在の日本政府の方針。
日本の識者等によるさまざまな妥協案	面積等分論	四島を日露で折半する案。日本に歯舞、色丹、国後の三島と択捉の一部が返還されることを想定している。2006年に麻生太郎外相が言及した。3.5島返還論とも呼ばれる。
	三島論	択捉を除く三島返還で決着させる案。森喜朗元首相が2013年1月にテレビ番組で言及した。
	二島プラスアルファ論	56年宣言で規定されている歯舞、色丹二島の返還に加え、国後島の一部返還や国後、択捉での日露共同経済活動などを想定した案。
	二島先行論・段階論	56年宣言に従って歯舞、色丹の返還を実現し、国後、択捉は継続協議とする案。
プーチン大統領などロシア要人が言及したことのある立場	二島論	56年宣言で、平和条約締結後に日本に引き渡すと明記されている歯舞、色丹二島の引き渡して決着させる考え方。ロシアのプーチン大統領はこれが念頭にあるとされるが、ロシア国内には二島の引き渡しさえ拒否する世論も根強い。

(出典)「四島帰属 見えぬ展望」『北海道新聞』2013.8.20; 袴田茂樹「第8章 プーチン大統領の「ヒキワケ」論を解剖する」桜美林大学北東アジア総合研究所日露関係研究会編『東京とモスクワ—改善のチャンスは近いのか—』桜美林大学北東アジア総合研究所, 2013, pp.182-184等を基に筆者作成。

(51) 袴田氏によれば、ロシアはしばしば「交渉の枠組み設定のための中立的立場だとは理解せず、四島の返還承認を前提とする強硬論、最大限主義、原則主義だと誤解してきた。あるいは、誤解した振りをしてきた。そして、それを口実に実質的な交渉を拒否してきた」(袴田 前掲注(6), p.185.)という。

(52) 東郷 前掲注(9), pp.51-53.

(53) こうした曖昧さについて、ロシア側は、四島一括論を「四島の主権と施政権を同時に一括して返還することを要求する「最大限主義 (マクシマリズム)」あるいは極論だとして、強く反発し厳しく批判している」(袴田 前掲注(6), p.184.)という。

(54) 岩下明裕『北方領土問題—4でも0でも、2でもなく—』(中公新書)中央公論新社, 2005, pp.192-193.

表3 『外交青書』に見る対露外交の基本方針

<p>1968年版(1968.10) 国後・択捉両島は歯舞群島・色丹島とともに日本固有の領土であり当然日本に返還さるべきものであるとの従来よりの一貫した立場を堅持している。</p>
<p>1969年版(1969.6) わが方としては、従来からわが国政府が一貫してとって来た立場、すなわち、国後島および択捉島は、歯舞群島および色丹島とともに、わが国固有の領土であり、当然わが国に返還さるべきであるとの立場を堅持しつつ、国内世論の支持を得て、長期的な視野に立って、粘り強く交渉を続けて行く方針である。</p>
<p>1970年版(1970.6) わが方としては、従来からわが国政府が一貫してとってきた立場、すなわち、国後島および択捉島は、歯舞群島および色丹島とともに、わが国固有の領土であり、当然わが国に返還さるべきであるとの立場を堅持しつつ、国内世論の支持を得て、今後とも機会あるごとに粘り強くソ連側に北方領土の返還を求めて行く方針である。</p>
<p>1971年版(1971.7) 政府としては、日ソ間の相互理解をいつそう深めるとともに、全国民の強い要望と支持のもとに、忍耐強くソ連政府との折衝を続けて、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の返還実現を図ることに努める方針である。</p>
<p>1979年版(1979.9) 政府の基本的立場は歯舞、色丹、国後及び択捉の4島の一括返還を実現して平和条約を締結することである。</p>
<p>1992年版(1993.4) 日本としては、ロシアとの間で、今後とも、北方領土問題を解決し平和条約を締結することにより日露関係を完全に正常化することを最優先課題としつつ、両国関係全体を均衡のとれた形で発展させていくとの「拡大均衡」の考え方に従い対露外交を進めていく方針である。</p>
<p>1997年版(1997.5) 日露関係では、93年10月のエリツィン大統領訪日の際に署名された東京宣言が、両国関係進展のための基盤となっている。日本としては、東京宣言に基づいて北方領土問題を解決して平和条約を締結し、日露関係の完全な正常化を達成するために最善の努力を払うとともに、ロシアの改革努力を支持し、同時に、各般の分野における協力と関係強化を図ることを、対露外交の基本的考え方としている。</p>
<p>1998年版(1998.4) 日露関係では、93年10月のエリツィン大統領訪日の際に署名された東京宣言が、両国関係進展のための基盤となっている。日本としては、東京宣言に基づいて北方領土問題を解決して平和条約を締結し、日露関係の完全な正常化を達成するために最善の努力を払うとともに、ロシアの改革努力を支持し、同時に、様々な分野における協力と関係強化を図ることを対露外交の基本的考え方としている。そして最も重要な領土問題については、帰属の問題と、問題解決のための環境整備の両分野を車の両輪とみなして、同時に努力を傾けることとしている。</p>
<p>1999年版(1999.4) 日露関係については、93年のエリツィン大統領訪日の際に署名された東京宣言が両国関係進展の基盤となっている。日本としては、東京宣言に基づいて北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、日露関係の完全な正常化を達成するために最善の努力を払うとともに、ロシアの改革努力を支持しつつ、様々な分野における協力と関係強化を図ることを対露外交の基本的考え方としている。また、このような日露協力関係の強化はアジア太平洋地域の安定と繁栄に大きく貢献するものと考えられる。領土問題については、日本は、北方四島の帰属の問題の解決に向けての確実な前進と、四島交流や四島住民支援等問題解決のための環境の整備を「車の両輪」のように同時に図っていくことが重要との立場である。</p>
<p>2000年版(2000.5) 日露関係については、93年のエリツィン大統領による日本訪問の際に署名された東京宣言が両国関係進展の基盤となっている。日本としては、東京宣言に基づいて北方四島の帰属の問題を解決し、平和条約を締結して日露関係の完全な正常化を達成するために最善の努力を払うとともに、ロシアの改革努力を支持しつつ、様々な分野における協力と関係強化を図ることを対露外交の基本政策としてきた。また、このような日露間の協力関係の強化は、アジア太平洋地域の安定と繁栄に大きく貢献するものと考えられる。</p>
<p>2001年版(2001.5) 日本は、ロシアとの関係では、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、日露関係の完全な正常化を達成するために最善の努力を払うとともに、ロシアの改革努力を支持しつつ、様々な分野における協力と関係強化を図ることを基本政策としてきている。真に安定的な日露関係を構築することは、日露両国の利益にかなうのみならず、北東アジア地域の平和と安定に寄与するものと考えられる。</p>
<p>2002年版(2002.5) 日本は、ロシアとの関係では、北方領土の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、日露関係の完全な正常化を達成するために最善の努力を払うとともに、ロシアの改革努力を支持しつつ、政治、経済、安全保障・防衛、文化など幅広い分野における関係の強化を図ることを対露外交の基本政策としてきている。真に安定的な日露関係を構築することは、日露両国の利益にかなうのみならず、北東アジア地域の平和と安定に寄与するものと考えられる。</p>
<p>2003年版(2003.4) 日本は、2002年も引き続き、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結し、日露関係の完全な正常化を達成するために努力を継続してきた。同時に、ロシアの改革努力を支持しつつ、幅広い分野における関係の強化を図ることを対露外交の基本政策とし、ハイレベルでの頻繁な対話などを通じて日露関係の進展を図ってきた。</p>
<p>2004年版(2004.4) 「日露行動計画」の着実な実現を通じて、日露間で幅広い分野における協力を進め、両国間の信頼関係を築いていく中で平和条約交渉を前進させていく。</p>

2005年版(2005.4) 日露間の最大の懸案は平和条約締結問題であり、日本政府は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一貫した方針の下、粘り強く交渉を続けてきている。
2006年版(2006.4) 日露間の最大の懸案である北方領土問題については、戦後60年を迎えた現在もなお、両国の立場に隔たりがある。日本政府は、日本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し、これにより日露関係を完全に正常化するという一貫した方針を維持しており、ロシア側との間で粘り強い交渉を続けている。
2007年版(2007.3) 政府としては、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の基本方針に従い、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明、「日露行動計画」等のこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、日露両国が共に受け入れられる解決策を見いだすべくロシア側と強い意思をもって交渉を続けている。
2008年版(2008.4) 政府としては、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の基本方針の下で、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明、「日露行動計画」等のこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、強い意思をもって交渉を続けている。
2009年版(2009.4) 政府は、日本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の基本方針の下で、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明、「日露行動計画」等のこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、精力的にロシア政府との間で交渉を続けている。
2010年版(2010.4) 日本は、日本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の基本方針の下で、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明等のこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、精力的にロシア政府との間で交渉を行っている。
2011年版(2011.4) 日露関係にとって最大の懸案である北方領土問題については、第二次世界大戦後65年以上を経過した今も解決に至っていない。日本政府としては、このような現状を踏まえ、あらゆる分野において日露関係を発展させつつ、北方領土問題の解決を図っていく考えである。 日本政府は、日本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の基本方針の下で、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明などこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、精力的にロシア政府との間で交渉を行っている。
2012年版(2012.4) 北方四島は日本に帰属するというのが日本の立場である。そして、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明などこれまでの諸合意及び諸文書並びに法と正義の原則に基づき、領土問題を解決し平和条約を締結するというのが一貫した方針であり、ロシア政府に対して問題解決に向けた協議を呼びかけてきている。
2013年版(2013.4) 北方領土問題は日露間の最大の懸案であり、この問題の解決なしに日露関係をその潜在力に見合ったレベルに引き上げることは難しい。北方四島は日本に帰属するというのが日本の立場である。そして、政府は、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明などこれまでの諸合意及び諸文書並びに法と正義の原則に基づき、領土問題を解決して平和条約を締結するとの一貫した方針の下、ロシア政府との間で精力的な交渉を行っている。

(注) 出典資料のソ連またはロシアの項目において、対露外交または北方領土問題に関する基本方針が明記されている場合に、それらを抜粋して作成した。

(出典) 外務省『わが外交の近況』1968年版～1979年版；外務省『外交青書』1992年版～2013年版を基に筆者作成。

日本に帰属する」といった本節の冒頭で見た日本の原則的な立場が記されている。

2 ロシア政府の立場

プーチン氏が大統領に復帰した2012年以降、文書で示された見解としては、平和条約交渉についての進め方について発表されている。例えば、2013年11月2日の外務・防衛閣僚協議(2+2)開催前に発表した声明で、「相互に受け入れ可能な解決策は、(両国)関係を発展させた結果として見いだされる」⁽⁵⁵⁾と、いわゆる政経分離

論(領土出口論)を述べている。これは、しばしばロシア側が主張する考え方で、経済協力など関係全体を拡大しながら、領土問題の解決策を探るというものである。逆に領土問題の前進がなければ経済協力等の前進もないという考え方が政経不可分論(領土入口論)である⁽⁵⁶⁾。もっとも、2012年以降に発表された、領土問題に関するロシアの立場をまとめた形で示しているようなものは見当たらない⁽⁵⁷⁾。

メドヴェージェフ政権のものとしては、2011年2月24日に、前原誠司外相らの北方領土は

⁽⁵⁵⁾ 「北方領土解決策「関係発展後に」 露外務省声明」『読売新聞』2013.11.1.

⁽⁵⁶⁾ 東郷和彦『北方領土交渉秘録—失われた五度の機会』(新潮文庫)新潮社, 2011, p.164.

「法的根拠なく支配されている」との発言に抗議したロシア外務省声明がある。この声明では「ロシアはこの領土（の領有）に関して必要な全ての権利を有している。ロシアの主権は完全に合法的で疑う余地はない」と主張し、領有権主張の根拠を「第二次大戦の結果」としている⁽⁵⁸⁾。

このように、北方領土問題交渉におけるロシア政府の立場は、まとまった形では見出せないため、第I章でみた、プーチン大統領ら要人の発言に注意を払うべきであろう。

III 領土交渉に関する諸見解

本章では、日本の交渉関係者または有識者の諸見解を紹介する。紹介にあたり、本稿では、便宜的に、2013年5月に外務省が発行した外交専門誌『外交』の特別企画「北方領土のジレンマ」の解説記事⁽⁵⁹⁾に倣い、「柔軟・利益重視派」と「原理・原則重視派」とに分け、同企画に掲載された諸見解及び同時期に発表されたその他の諸見解を取り上げることにする。

1 「柔軟・利益重視派」と「原理・原則重視派」

『外交』の同特別企画によれば、柔軟・利益重視派は「妥協を前提に今のタイミングで決着を図る方が国益上得策」と考え、原理・原則重視派は、妥協はするべきでなく「待った方が日本の国益になる」と考える。そして、前者の例として、森元首相、谷内正太郎内閣官房参与⁽⁶⁰⁾

を挙げ、後者の例として、丹波實元駐ロシア大使、吹浦忠正ユーラシア21研究所理事長を挙げている⁽⁶¹⁾。

(1) 柔軟・利益重視派

森氏は、「領土問題の決着は「4対0」も「0対4」もない」と述べ、四島返還による解決の可能性を否定し、妥協の必要性を訴えている。妥協に反対する「民族派」が両国において妥協が困難であるため、まず経済面で両国が協力し成果を出すことで世論が変化することに期待できるとしている。そして、両国の首脳が替わり、長期政権が見込める「今がチャンス」と述べている⁽⁶²⁾。

谷内内閣官房参与は、北方領土問題を、継続協議などにせず早期に「最終的に解決すべき」と主張する。そして四島から一步も譲れないと主張していたのでは交渉にならないと妥協の必要性を説いている⁽⁶³⁾。

また、『外交』の特別企画以外にも、柔軟・利益重視派とみなせる識者が、2013年4月の日露首脳会談を踏まえて見解を発表している。

2001年まで外務省で日露交渉を担当した元欧亚局長の東郷氏は、日本側がこれまで長い間主張してきた四島一括論をロシア側が受け入れる可能性は、「ほぼ間違いなく」と主張する。そして日本側がロシアの主張する二島引き渡しまで譲歩することも「至難」であることから、「双方に受入れ可能な解決策」として考えられるのは、「歯舞・色丹の引き渡し」と「国後・

57) 在日ロシア大使館のサイトには「露日関係の発展について」と題する文書に「二国間には平和条約が調印されていないが、東京側の南クリル諸島に対する不当な領土要求がその背景にある。しかしながら、1956年に調印されたソ日共同宣言によって、戦争状態に終止符が打たれ、それを礎として国交が回復された。」との見解が示されている。在日ロシア連邦大使館「露日関係の発展について」<<http://www.russia-emb.jp/japanese/embassy/relations.html>> なお、ロシアは北方四島を南クリル諸島と呼んでいる。

58) 「露声明「北方領土領有は合法」」『産経新聞』2011.2.25.

59) 同企画の解説記事、鈴木美勝「領土交渉再開の真相」『外交』Vol.19, 2013.5, pp.80-81を参照。

60) 当時。元外務次官。現国家安全保障局長 兼 内閣特別顧問（国家安全保障担当）。

61) 鈴木 前掲注59, pp.80-81.

62) 森喜朗「領土決着に「4対0」も「0対4」もない」『外交』Vol.19, 2013.5, pp.83-85.

63) 谷内正太郎「同じ船に乗らねば領土交渉にならぬ」『外交』Vol.19, 2013.5, p.89.

択捉についてのなんらかの合意」という二島プラスアルファ論にならざるを得ないとする。そして、領土交渉に残された時間は、プーチン大統領の残りの任期の半ばの2015年頃までであり「この機会を逃せば、外交によって北方領土問題を解決することは予見される将来不可能になると思う」と述べている⁽⁶⁴⁾。

岩下明裕北海道大学スラブ研究センター教授は、「歴史を言い争ってみても、歩み寄りには難しい。…(中略)…先例から学び、過去の歴史にとらわれない未来志向のアプローチで解決策を探す時に来ている」と述べている。もっと良い時期を待つべきだという声に対しては、「旧ソ連が崩壊した時でさえ取り戻せなかった島の返還を、どう実現するのか。具体的な方策を示すべきだ」と主張する⁽⁶⁵⁾。

東郷氏と岩下氏は、まとまった形で北方領土問題の解決策を提示しており、これについては後述する。

(2) 原理・原則重視派

次に、「原理・原則重視派」として名前が挙げられているのが、丹波元駐ロシア大使である。丹波氏は、ロシアの国力の趨勢やエネルギーをめぐる国際状況、シベリア・極東開発の必要性等を理由に挙げ、日本は「50年でも100年でも頑張っていたほうが、おかしな妥協をして決着をつけるよりも、国益上は上である」と語り、「歴史の正義」である四島の返還を求め続けるべきだと主張する⁽⁶⁶⁾。

吹浦ユーラシア21研究所理事長は、丹波氏と同様の理由を挙げ、「一般的には待つほど有利な傾向にある」と論じている。「旧島民の高

齢化という問題は分かるが、これは主権の問題であって、旧島民だけの悲願ではない。…(中略)…4島返還の立場を譲ってはいけない。安易な譲歩をしては他の課題でも日本が国際社会でなめられるだけだ」とする⁽⁶⁷⁾。

ここで、また『外交』の特別企画以外に、2013年の動向を踏まえた「原理・原則派」の見解と見なすことができる識者の見解を挙げておこう。

木村汎北海道大学名誉教授は、2013年12月4日に衆議院の沖縄及び北方問題に関する特別委員会に参考人として招致され、国際情勢もロシア国内情勢も日本側に有利に動きつつあるが、日本が北方領土返還に向けて動き出すべきなのは、2017、18年頃からであると主張し次のように述べている。「日本人は、我慢に我慢を重ねて戦略を練る、そして一気にチャンスをも物にしなければならない。ひょっとすると最後のチャンスかもわかりません。そのような正念場が近く、今ではない、近く来ることを我々は予測して、拙速主義に走ったり、下手な妥協をしてしまうならば、四島は実現しないで二島に終わるでしょう。」⁽⁶⁸⁾(木村氏の提言については、後述する。)

袴田茂樹新潟県立大学教授は、「2島返還でさえも、現在では非現実的」であり、「わが国の政治家やマスコミ、世論が、ロシアの現実をまったく無視した^(ママ)楽天的な幻想に踊っていることに、強い懸念を抱いている」と述べる⁽⁶⁹⁾。そして、将来的に「思い切った創造的アプローチ」が必要な時機が来るかもしれないが「客観情勢から見て、今はその時機ではなく、まず基本合意の確認に徹するべきだ」と、「国後、択捉も

64) 東郷和彦「『時代の節目』の転換が突き動かす日露交渉—ほんとうの「終わりの始まり」となるか—」『世界』845号, 2013.7, pp.73-74.

65) 「四島問題どう打開」『北海道新聞』2013.8.18.

66) 丹波實「『歴史の正義』に妥協はあり得ぬ」『外交』Vol.19, 2013.5, p.95.

67) 吹浦忠正「安易な譲歩は禁物、「天の時」を待て」『外交』Vol.19, 2013.5, pp.102-103.

68) 第185回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号 平成25年12月4日 p.4.

69) 袴田 前掲注(42)

帰属交渉の対象」という両国の基本合意の確認の必要性を訴えている⁽⁷⁰⁾。

(3) 両派を分ける「妥協の必要性」

現状認識として、ロシアに対して四島一括返還を主張したとしても領土問題の解決は困難であるという点では、ここに挙げた論者の見解は共通する。四島返還にこだわらずに、双方が妥協して解決を目指すべきとする「柔軟・利益重視派」と、四島返還は絶対に譲れない主張であり、日本側に有利な状況が到来するまで待つべきだとするのが「原理・原則派」だとまとめることが可能であろう⁽⁷¹⁾。

2 2012年以降の領土問題への諸提言

ここでは、プーチン氏が大統領に復帰した2012年以降に出された、領土問題解決のための提言を見ていくことにする。ここで再び『外交』の区分けにならない「柔軟・利益重視派」と「原理・原則重視派」に分けるとすると、「柔軟・利益重視派」からは複数の提言を紹介するのに対し、「原理・原則重視派」として紹介するのは、木村汎氏の提言のみである。これは、「原理・原則重視派」が、安易な妥協を戒め、いわば「待ち」の態勢をとることを推奨しているため、提言という形では示されにくいという事情があるためである。

(1) 東郷・パノフ案

はじめに紹介するのが、ロシア外務次官、駐日大使を歴任したアレクサンドル・パノフ (Alexander Nikolayevich Panov) 米国カナダ研究所主任研究員と前出の日本外務省元欧亜局長の東郷和彦氏の共同論文である。この論文は、ロシ

アの「独立新聞」に2013年7月18日に発表され、『朝日新聞』でも紹介された⁽⁷²⁾。両氏は、この論文で、次のような領土問題解決に向けた解決策(以下「東郷・パノフ案」)を提示している。

まず、論文が発表された2013年7月時点の認識として、日露両国の考え方が「極端にかけ離れていることは明らか」であり、このままでは双方が受け入れ可能な合意に達することは不可能であるとした。そして「交渉を始める段階では、これまで双方の間で提案されてきたすべての解決案を検証し、なぜそれらの案が相手に受け入れられなかったのか、受け入れ可能な譲歩案に活用できる要素はないのかについて検討することが有益」だと考え、次のような交渉が進むべき一つの「方向性」を示している。

①両国は、1956年の日ソ共同宣言に従って交渉を始めることで合意する。共同宣言の第9項には、平和条約締結後に歯舞、色丹二島を日本に引き渡すことが定められていることを想起したい。いつ、どのような条件でそれを実現させるのか、この条項の内容について両国がどのように解釈するかについては、当然のことながら入念かつ細密な検討が必要だ。双方が受け入れられる合意に達するには少なからぬ時間が必要と思われる。

②この交渉を成功裏に進め、基本的な事項について合意を達成するとともに、それと並行して、国後、択捉二島について、双方にとって受け入れられる法的な地位をもつ特別共同経済特区を創るための交渉を進める。1998年11月に小渕恵三首相がモスクワを訪問した際、ロシア側から類似の提案

(70) 袴田茂樹「毎日新聞の世論調査は設問自体に問題あり」『議論百出』2013.4.1. <[http://www.gfj.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form\[no\]=2303](http://www.gfj.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form[no]=2303)>

(71) 将来的に「思い切った創造的アプローチ」をとる可能性を認めている袴田氏は除く。

(72) 『朝日新聞デジタル』では、両氏のコメントとともに論文全文が掲載されている。「[国後・択捉は経済特区に] 日ロ外交官OBが棚上げ案」『朝日新聞デジタル』2013.7.18. <http://digital.asahi.com/articles/TKY201307180290.html?ref=comkiji_txt_end_kjid_TKY201307180290> 以下、紹介する本論文の内容は同記事による。

があったことを指摘したい。⁽⁷³⁾

東郷・パノフ案は、2001年3月のイルクーツク首脳会談でのロシア側提案と、1998年11月のモスクワ首脳会談で、ロシア側が提示したモスクワ提案（第I章第1節(1)参照）を組み合わせたものであるという⁽⁷⁴⁾。上記①の最初の一文は、56年宣言が、平和条約交渉の「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」というイルクーツク声明に盛り込まれた内容に近い。問題となりうるのは、歯舞、色丹二島の引き渡しの条件、すなわち共同宣言第9項の解釈について「入念かつ細密な検討」が必要だとしている点である。パノフ氏は、この点について、「第9項について日口間に解釈の溝があり、まずこれを埋めなければならない」⁽⁷⁵⁾と語っている。

次に、国後・択捉に特別共同経済特区を創設するという②は、1998年11月にロシア側が提案した「平和友好協力条約」に、領土問題の最終的解決に望ましい諸条件を作り出す目的で行う「重要な譲歩的措置」の一つとして盛り込まれた、共同経済活動のために必要な特別の法体制の立案に類似の提案だとされている⁽⁷⁶⁾。

以上が、東郷・パノフ案の内容であるが、パノフ氏自身が、論文に添えられたコメントで認めているように、東郷・パノフ案が示しているのは、「具体的な解決策」ではなく「どこから交渉を始めるかという考え方」である。歯舞・色丹の引き渡しについても、「いつ、どのような条件でそれを実現させるのか」検討が必要で

あるとされており、国後・択捉については、その帰属が交渉の対象であるということも案では明確にされていない。特別共同経済特区についても、それが「双方にとって受け入れられる法的な地位をもつ」ものとされていることから、現在ロシア側からの共同経済活動の提案に対して日本側が求めている「日本の主権を害さないかたち」が想定されるということに過ぎない。パノフ氏が「具体的なことはすべて交渉の結果決まる」と述べているとおり、ほとんどのことが明確にされていない。

東郷・パノフ案では、両氏は、ロシア側が「平和条約締結後に歯舞・色丹の二島を日本に引き渡し、それが領土問題の「最終的な」解決だという立場に固執するのだろうか」と問いかけている。そして、平和条約の締結のタイミングには触れず、歯舞・色丹の二島の引き渡し条件の合意の達成と並行して特別共同経済特区を創るための交渉を進めるとしている。東郷氏は、歯舞・色丹引き渡しで最終決着とは書かれていないことをもって、「2島決着ではないので、日本にとっても負けとは言えないのではないか」⁽⁷⁷⁾と述べている。

(2) トレーニン案

次に見るのは、2012年12月に、ロシアの著名な国際政治学者であるドミトリー・トレーニン (Dmitri Trenin) カーネギー国際平和財団モスクワセンター所長が発表した「太平洋におけるロシアの未来—南クリル問題の解決に向けて—」⁽⁷⁸⁾という論文である。

(73) 同上

(74) 東郷和彦「互いに負けにならない策を」『北海道新聞』2013.7.30.

(75) 「日口首脳会談 準備本格化」『北海道新聞』2013.8.21.

(76) パノフ 前掲注(10), p.109.

(77) 東郷 前掲注(74)

(78) Dmitri Trenin and Yuval Weber, *Russia's Pacific Future: Solving the South Kuril Islands Dispute*, Carnegie Papers, Moscow: Carnegie Moscow Center, 2012.12. <http://www.carnegieendowment.org/files/russia_pacific_future_upd.pdf> なお共著という形になっているが、袴田氏が確認したところ、提言のアイディアはトレーニンのものであるということである。袴田茂樹「トレーニンの4島返還論をめぐって(1)」『議論百出』2013.1.13. <[http://www.gfj.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form\[no\]=2241](http://www.gfj.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form[no]=2241)>

この論文は、領土問題を歴史から切り離し、日本が主張する四島返還と56年宣言が定めた歯舞・色丹の二島引き渡しの間で妥協することにより解決するべきだと主張している⁽⁷⁹⁾。

具体的には、ロシアの歯舞・色丹の放棄、日本の対露投資拡大、四島での日露共同経済圏創設、四島の非軍事化を行ったうえで、50年後に国後・択捉の主権をロシアが放棄、その後50年間は、共同経済圏を維持するという100年をかけた解決案である⁽⁸⁰⁾。

このトレーニン氏の提言について、名越健郎 拓殖大学海外事情研究所教授は、「民族愛国主義が全盛のロシアでは画期的」と評価しつつ、平和条約をどの時点で締結するか、共同経済圏をどのような法的根拠に基づき実施するかといった点が明記されていない点が不十分であると述べている⁽⁸¹⁾。

袴田氏は、「ロシア国内でナショナリズム、大国主義の雰囲気が強まり、歯舞、色丹の2島も返還する必要はないという空気が強まっている」中で、「ロシアの有力な言論人が長期的観点からとはいえ、最終的には4島返還論を主張していることは、注目に値する」と述べている。そのうえで、「政治解決の確約のないままでは、経済協力もロシアに利用されるだけではないか」という懸念を述べ、また、最初の50年間はロシア主権下にある国後・択捉における共同経済圏で、日本の主権を害することなく「具体的に何が可能か、たいへん難しい問題である」としている。また、そもそも、プーチン大統領は、日本との関係改善に意欲を持っているのは間違いないとしつつも、領土問題では極めて強硬な姿勢を保持しているとし、この提言は、「現

実性という観点から見て、ロシア国内で重視され支持される可能性が低い」と論じている⁽⁸²⁾。

(3) そのほかの柔軟・利益重視派の案

岩下北海道大学教授は、2013年7月刊行の著作で、これまでの領土問題をめぐる議論が、「国境地域に暮らす地元住民たちの生活に与えるプラス面を最大限尊重する視点」を欠いていたとし、次の二つの案を提示した。

- ① 歯舞・色丹の二島、国後の周辺海域と島の西端にある泊村近辺をフリーポート・ゾーンにする。
- ② 歯舞・色丹二島のうち、色丹をロシアに残し、代わりに国後島の西側を引き渡してもらう。

②案は、色丹をロシアに残すという日本側にとって大胆な譲歩に見えるが、知床沖など日本側が利用できる海域が大きく広がるといった利点があるとしている⁽⁸³⁾。

和田春樹東京大学名誉教授は、2012年10月刊行の著書で、歯舞、色丹、国後の三島引き渡しから交渉を始めて、難しければ国後はロシア領としつつ、色丹と国後を「日露共同経営、共同開発の地域」にするよう交渉するという案を提示している⁽⁸⁴⁾。

(4) 木村案

最後に検討するのは、原理・原則重視派の木村北海道大学名誉教授の主張である。木村氏は、北方領土のロシアによる占有は、「ロシア側が謝罪し速やかに返還に必ずしも不法行為」であ

(79) *ibid.*, p.8.

(80) *ibid.*, pp.11-12; 「北方領土返還「100年かけて」 露学者、論文で提案」『毎日新聞』2013.2.8.

(81) 名越健郎「ロシアに登場した「北方四島返還論」」『Wil』102号, 2013.6, p.60.

(82) 袴田 前掲注(78); 袴田茂樹「トレーニンの4島返還論をめぐって(3)」『議論百出』2013.1.15. <[http://www.gfj.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form\[no\]=2243](http://www.gfj.jp/cgi/m-bbs/contribution_history.php?form[no]=2243)>

(83) 岩下明裕『北方領土・竹島・尖閣、これが解決策』(朝日新書)朝日新聞出版, 2013, pp.134-135; 『北海道新聞』前掲注(65)

(84) 和田春樹『領土問題をどう解決するか—対立から対話へ—』(平凡社新書)平凡社, 2012, pp.179-180.

ると論じ、四島返還の旗印を降ろすべきではないとする⁽⁸⁵⁾。

木村氏も、四島返還の実現が今は難しいことを認めている。しかしながら、国際情勢、ロシア国内情勢ともに日本に有利な方向へ動きつつあり、2017年以降に訪れる好機を待つべきだとしている。ロシアの石油やガスに対する需要が減少するというシェールガス革命の影響や、ロシア極東がのみ込まれかねない中国台頭の脅威を日本に有利な国際情勢の変化に挙げ、それまでに「下手な妥協をしてしまうならば、四島は実現しないで二島に終わるでしょう」⁽⁸⁶⁾と主張する。北方四島を得ると引き換えに、ロシア極東の発展に協力するという合意が日露間で成立しうるとし、ロシアにとって「ロシア極東の1250分の1でしかない北方四島の日本への返還などお釣りが来る取引になる」⁽⁸⁷⁾と述べる。

木村氏は、四島返還の旗印を降ろすことだけでなく、政府の領土交渉の進め方も厳しく批判している。これまでの領土交渉を振り返ると、冷戦時代は、領土問題が解決されないかぎり、経済協力を行わないという「政経不可分」アプローチがとられていた。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1989年頃から「拡大均衡」という言葉が使われるようになり、さらに1996年頃から、領土、経済に限らず幅広い分野で協力関係を進めていく「重層的アプローチ」が推進された。しかし、木村氏は、政治と経済を完全に切り離すことに反対している⁽⁸⁸⁾。政治目標を達成するために経済的手段を用いるという「政経不可分」アプローチは、「どのような国家であれ通常おこなうこと」で

あり、北方領土返還を実現するために、武力行使を自ら禁じた「戦後日本に残されたほとんど唯一の有効な戦術」であると主張する⁽⁸⁹⁾。

例えば、小泉首相がプーチン大統領と2003年1月に合意した「日露行動計画」は、①政治対話、②平和条約交渉、③国際舞台、④貿易経済、⑤防衛・治安、⑥文化・国民間交流という6分野での協力の方向性を示すものとして合意された。このように幅広い分野で協力を進めていく「包括的アプローチ」自体について、木村氏は肯定的に評価している。というのは、領土問題を、領土以外の項目を広く包み込むパッケージの一つとし、パッケージ全体の合意を行うことで勝ち負けの印象を薄くできるからである。しかし、同計画の場合、目標期限などの歯止めがなかった。2005年11月に行われた日露首脳会談で合意された12本の文書はすべて「日露行動計画」のなかの②平和条約を除く5分野に関するものであり、「見事なまでに“良いところ取り”または“つまみ食い”された」⁽⁹⁰⁾と批判している。領土問題以外の分野で日露の協力関係を進めていくとしても、領土問題が進展する限りにおいてであるという歯止めをかけておくことが重要だという指摘である。

木村氏は、ロシアの対日政策の「要諦」は「領土問題にかんしては議論を続けるふりをする一方で、日本側をして対口経済協力を行わせること。別の言葉でいうと、領土問題解決のための環境整備のためと称して、日本から資金、経営スキル、科学技術などを可能なかぎり吸い上げること」⁽⁹¹⁾であると述べている。以前からロシアが繰り返し要求している四島における共同経済開発⁽⁹²⁾についても木村氏は次のような否定

(85) 木村汎「北方領土を徘徊する2匹の妖怪」『産経新聞』2013.2.26; 木村汎「第9章 日本の対口政策—野田から安倍政権へ—」桜美林大学北東アジア総合研究所日ロ関係研究会編 前掲注(16), pp.221-222.

(86) 前掲注(68)

(87) 木村汎「ロシアこそ、日本が必要になる」『産経新聞』2013.3.26.

(88) 木村汎「安倍安定政権は焦るロシア待て」『産経新聞』2013.7.29.

(89) 木村汎「タンデム政権の対日政策—鳩山政権にたいする揺さぶり—」『海外事情』58巻5号, 2010.5, pp.82-83.

(90) 木村汎「訪日の総括—シマからエネルギーへ—」『海外事情』54巻1号, 2006.1, p.14.

(91) 同上, p.15.

的見解を唱えている。共同経済開発が四島で実施されれば、ロシアには、経済的利益、現地のトラブルをロシアの法律に従って裁くことから法的利益、さらに、日本人は「経済的利益に目がくらんで、ついに領土返還を諦めた」というイメージを全世界に広げられる心理的・外交的利益という「一石三鳥」の効果をもたらすという⁽⁹³⁾。北方領土の共同経済開発は、「日本側にとって危険であり決して受け入れえない」⁽⁹⁴⁾提案であると主張する。

おわりに

以上、プーチン氏が大統領に復帰した2012年以降に出された、領土問題解決のための提言を見てきた。それぞれの提言には、本稿で紹介した論点以外にも多くの重要な点が含まれるが、最も重要な論点の一つとして、56年宣言の第9項の解釈をめぐる問題を最後に取り上げることにはしたい。

56年宣言の法的有効性は、2001年のイルクーツク声明で初めて文書の形で認められ、「交渉プロセスの出発点」と位置づけられた。これを、「これまでゼロと四島の間交渉であったのが、これからは二島と四島の間交渉に」なると高く評価する声⁽⁹⁵⁾がある一方で、56年宣言に比べて東京宣言(1993年)が相対的に軽んじられることになるとして不安視する声もある。

後者の立場は、イルクーツク声明での56年宣言の位置づけは、領土交渉の基盤として56年宣言を選ぶか東京宣言を選ぶかという点で重要であると主張する。というのも、2島引き渡しでの決着を狙うロシアに有利な56年宣言と

異なり、東京宣言は、四島の帰属が交渉の対象であると明記されているからである。56年宣言をめぐるのは、日露双方で解釈に違いがあり、日本では、歯舞・色丹の二島の返還と、国後・択捉の二島の継続協議について合意した文書であるという理解であるが、ロシアでは、平和条約を結んだあと歯舞・色丹を引き渡して、領土問題は最終決着という理解である⁽⁹⁶⁾。プーチン大統領が、56年宣言の有効性を口頭で認めた2000年9月の首脳会談後、両国の外交当局間で56年宣言の解釈について議論していた際に、ロシア側は、領土問題は歯舞、色丹の引き渡しで最終決着との解釈を明確に打ち出したにもかかわらず、日本政府は56年宣言の承認を迫った。袴田氏は、ロシア側が「日本側は建前としては四島返還を言っているが、本音では二島返還で(あるいはそれに非本質的な a を加えて)手を打つつもりだと理解している」とし、日本側が56年宣言の有効性確認を強く求めたのは「わが国の平和条約交渉の深刻な失敗である」⁽⁹⁷⁾との批判を展開している。一方、当時交渉を担っていた東郷氏は、二島で決着という案は呑めないとしてロシア側に対して主張し続けたという⁽⁹⁸⁾。

こうした56年宣言をめぐるロシア側の理解を前提にすれば、2004年以降に見られる強硬な発言と56年宣言は矛盾しないと考えることができる。しかし、四島の帰属問題を解決して平和条約を締結するとして合意した東京宣言とは、明らかに矛盾する⁽⁹⁹⁾。2005年11月のプーチン大統領の訪日の際には、日本側は、東京宣言に基づき四島が交渉対象であることを共同声明で再確認することを目指していたが、二島の

92 木村汎『遠い隣国—ロシアと日本—』世界思想社、2002、pp.677-689; 同上、pp.16-17.

93 木村汎「プーチン氏の水も辛い北方領土」『産経新聞』2012.2.7.

94 木村 前掲注(42)、p.8.

95 和田春樹「評価すべき五六年宣言再確認」『毎日新聞』2001.5.9、夕刊.

96 袴田 前掲注(11)、pp.165-168.

97 袴田茂樹「プーチンのロシアに妥協の意思はあるか」『中央公論』1482号、2007.10、p.186.

98 東郷 前掲注(56)、pp.422-423.

99 袴田茂樹「北方領土は本当に返ってくるか」『中央公論』1470号、2006.11、pp.238-239.

引き渡しでの決着を主張するロシア側と調整がつかず領土問題についての共同声明採択を断念したと報道された⁽¹⁰⁰⁾。

2013年4月の共同声明では、領土問題について四島の名前や、「領土問題」、「帰属」といった表現はロシア側の意向で用いられず、東京宣言への直接の言及も行われなかった。袴田氏は、現時点で「日本が守るべき最低限の立場は、ロシアに対して「国後、択捉も帰属交渉の対象だ」という両国の基本合意をきちんと守らせることである」と述べている⁽¹⁰¹⁾。

1998年のロシア側のモスクワ提案に含まれていた中間条約案を、当時の日本には評価する雰囲気はまったくなく日本側は受け入れなかった。というのも、東京宣言と同様の条約を締結して国会に提出することに意義が見いだせなかったからである。しかし、プーチン大統領の登場後、ロシアが強硬論を唱えるようになったことを考えれば、中間条約を結ぶ意義がなかったとは言えないのかもしれない。東郷氏によれば、ロシア側は、中間条約によって国境が未画

定であることに法的に合意することに意味があると主張していたという。「ナショナリズムの勢いが強まるロシアにおいて、議会の承認を得た形で国境が未画定であることを明らかにしておけば、少なくともエリツィン政権時代の一定の成果を法的に次の政権に引き継ぐことができる。ロシアの内政が大きく揺れる可能性を考えるならば、たとえ進捗の幅は期待より少なくとも、現時点で合意できるものを合意して先に繋ぐことが交渉を前進させる、ないしは後退させないために最も適した手段ではないか」という議論であった⁽¹⁰²⁾。

今後、両国の国境が未画定であり、四島の帰属が交渉の対象であることをロシアに明示的に認めさせることは容易ではないことが予想される。四島一括論による解決をロシアが受け入れることはさらに困難であろう。日本政府は従来の主張を曲げずに交渉に臨むべきなのか、北方領土交渉の岐路に立っていると言えよう。

(かわうち あきこ)

(100) 「日露共同声明断念 外相会談で一致 領土問題溝深く」『北海道新聞』2005.11.17; 名越 前掲注(17), p.37.

(101) 袴田 前掲注(70)

(102) 東郷 前掲注(56), p.346.