

No. 1157 (2021.11.12)

## 日露間の平和条約締結交渉と両国の立場

—第2次安倍政権後期から菅義偉政権まで—

はじめに

### I 近年における日露間の平和条約締結交渉

- 1 「新しいアプローチ」の提案からプーチン大統領の訪日まで
- 2 「シンガポール合意」(2018年)とその前後の動向
- 3 菅義偉政権下の動向

### II 平和条約締結交渉に対する日本及びロシアの立場

- 1 日本政府の立場
- 2 ロシア政府の立場

### III 北方4島及び周辺地域における近年の動向

- 1 日露両国に関する動き
- 2 ロシア側の動き

おわりに

キーワード：日露関係、日露外交、北方領土、シンガポール合意、日ソ共同宣言、領土割譲禁止

- 平成30(2018)年11月14日のシンガポールにおける日露首脳会談の結果、両首脳は、昭和31(1956)年の日ソ共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させることに合意したとされるが、交渉内容の詳細は公にされていない。令和元(2019)年9月を最後に、2年余りにわたり対面による首脳会談は開催されておらず、交渉の行方は不透明である。
- 北方領土問題を含む日露間の平和条約締結交渉について、日本政府は、北方領土は我が国が主権を有する島々であり、ロシアとの間で北方4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を示している。ロシア政府は、「第2次世界大戦の結果」を日本が受け入れることが「あらゆる話し合いで不可分の第一歩」であるとの見解を示している。

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

日本とソ連<sup>1</sup>との国交回復交渉を経て、昭和 31（1956）年 10 月 19 日にモスクワにおいて日ソ共同宣言<sup>2</sup>が署名されてから、令和 3（2021）年で 65 年となる。同宣言の第 9 項において、ソ連は、日ソ間の平和条約締結後に「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」旨が述べられている<sup>3</sup>。交渉において、日本はソ連に対して北方 4 島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）の返還を求めたものの折り合わず、北方 4 島の帰属問題（以下「北方領土問題」という。）の解決を含む平和条約締結交渉は、平成 3（1991）年 12 月にソ連が崩壊するとロシアに引き継がれて<sup>4</sup>、現在も継続している<sup>5</sup>。平成 30（2018）年 11 月の日露首脳会談の後に、安倍晋三首相が、「1956 年共同宣言を基礎として、平和条約交渉を加速させる」ことでウラジーミル・プーチン（Vladimir Vladimirovich Putin）大統領と合意したと述べたことは高い関心を集めた（I 2 で後述）<sup>6</sup>。

本稿では、まず、日露間の平和条約締結交渉について、第 2 次安倍政権後期を中心に概観する<sup>7</sup>。次に、近年の日露両国政府が公表した方針並びに首脳及び政府高官の発言を整理することで、日本政府及びロシア政府の交渉方針を確認する。そして、ロシアの方針に関連して、令和 2（2020）年 7 月 4 日にロシアで施行された「領土割譲の禁止」条項を含む改正連邦憲法の平和条約交渉への影響や近年の北方 4 島及び周辺地域における動向を紹介する。

## I 近年における日露間の平和条約締結交渉

### 1 「新しいアプローチ」の提案からプーチン大統領の訪日まで

平成 24（2012）年 12 月 26 日から令和 2（2020）年 9 月 16 日まで続いた第 2 次安倍政権において、安倍首相は、就任当初から北方領土問題の解決に意欲を示していた<sup>8</sup>。平成 28（2016）年 5 月 6 日、ロシアのソチで行われた安倍首相とプーチン大統領との会談で、両首脳は、平和条

\* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は令和 3（2021）年 10 月 19 日である。また、本稿中の人物の肩書は、全て当時のものである。[ ] 内は、筆者による補記である。

<sup>1</sup> 正式名称は、「ソヴィエト社会主義共和国連邦」である。

<sup>2</sup> 正式名称は、「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）である。本稿においては、原則として「日ソ共同宣言」という呼称を用いるが、首脳等の発言において、「1956 年共同宣言」、「1956 年宣言」と呼ばれている箇所もある。

<sup>3</sup> 第 9 項 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。

<sup>4</sup> 外務省『われらの北方領土 2020 年版』2021, p.19.

<sup>5</sup> 北方領土問題の歴史的背景や交渉経緯は、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. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050419\\_po\\_0697.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050419_po_0697.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>6</sup> 「日露首脳会談についての会見」2018.11.14. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/actions/201811/14bura2.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201811/14bura2.html)>

<sup>7</sup> 第 2 次安倍政権の発足から平成 28（2016）年 12 月の日露首脳会談までの交渉の経緯及び同首脳会談の合意に対する評価は、青井佳恵「日露間の平和条約締結交渉—第二次安倍政権下の動向—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.972, 2017.8.8. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10404110\\_po\\_0972.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10404110_po_0972.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>8</sup> 「日露首脳電話会談」2012.12.28. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_abe2/121228\\_06.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/121228_06.html)>

約締結交渉について、「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<sup>9</sup>。同年12月15日から16日にかけて、ロシア大統領として11年ぶりにプーチン大統領が訪日し、首脳会談が行われたが、平和条約の締結に関しては、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島における共同経済活動の実施に向けた協議の開始等に関する合意<sup>10</sup>と、既に実施されていた元島民の墓参について、高齢の元島民に配慮して改善するとの合意<sup>11</sup>についてのプレス向け声明が発表されたにとどまった。

## 2 「シンガポール合意」（2018年）とその前後の動向

その後の日露間の交渉は、北方4島における共同経済活動及び元島民の航空機による特別墓参に関する内容が主となっていた<sup>12</sup>。平成30（2018）年9月12日、ウラジオストクで開催され、プーチン大統領、習近平中国国家主席らが出席した東方経済フォーラム<sup>13</sup>において公開で行われた全体会合の場で、安倍首相はスピーチを行い、戦後70年以上平和条約が締結されていないのは異常な状態であるとの思いでプーチン大統領と一致していると言及し、両国が平和条約締結に至っていないことについて、「今やらないで、いつやるのか、我々がやらないで、他の誰がやるのか、と問いながら、歩んでいきましょう」等と述べた<sup>14</sup>。安倍首相の発言に対してプーチン大統領は、「1956年の（日ソ共同）宣言は調印されただけでなく、日本の国会でもソ連最高会議でも批准された。その後、日本側は宣言の履行を拒否した」と指摘し、今浮かんだ考えとして、「平和条約を締結しよう。しかし今ではなく、年末までに、いかなる前提条件もなしに締結しよう（略）その後、この平和条約を基盤に、友人として、全ての係争問題の解決を継続しよう」と述べた<sup>15</sup>。

<sup>9</sup> 「日露首脳会談」2016.5.7. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page3\\_001680.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page3_001680.html)>

<sup>10</sup> 「プレス向け声明 [北方四島における共同経済活動、平和条約締結問題]」2016.12.16. 同上 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212165.pdf>> ロシアが公表したロシア語のプレス声明においては、4島の名前は述べられず、「南クリル」と表記されている（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・日ロ交渉」『朝日新聞』2016.12.26.）。

<sup>11</sup> 「プレス向け声明 [元島民による墓参等]」2016.12.16. 同上 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212166.pdf>>

<sup>12</sup> 平成28（2016）年12月のプーチン大統領の訪日から平成30（2018）年9月の東方経済フォーラム前までに、対面による日露首脳会談は5回開催されたが、外務省ウェブサイトで公表されている限りでは、平和条約締結に関する議論の内容は、共同経済活動及び元島民の航空機による特別墓参に関するものを除くと、平成29（2017）年11月の会談における、「テタテ会談では、平和条約締結問題について相当突っ込んだやりとりが行われました」との記載にとどまっている（「日露首脳会談」2017.4.27. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_002953.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_002953.html)>;「日露首脳会談」2017.7.7. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_003116.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_003116.html)>;「日露首脳会談」2017.9.7. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000392.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000392.html)>;「日露首脳会談」2017.11.10. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_003435.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_003435.html)>;「日露首脳会談」2018.5.26. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_004065.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_004065.html)>）。「テタテ（tête-à-tête）」とは、「2人だけの」という意味で、ここでは、記録係が同席しない両首脳と通訳のみの会談の意。

<sup>13</sup> プーチン大統領のイニシアチブにより設置された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、新型コロナウイルス感染症の影響を受けて中止された令和2（2020）年を除いて毎年開催されている（“About the Eastern Economic Forum,” Eastern Economic Forum website <<https://forumvostok.ru/en/about-the-forum/>>;「東方経済フォーラム、日ロが脱炭素分野で協力文書締結」2021.9.14. 日本貿易振興機構ウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/09/a33ca999447d3768.html>>）。

<sup>14</sup> 「東方経済フォーラム全体会合 安倍総理スピーチ」2018.9.12. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2018/0912cef.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0912cef.html)>

<sup>15</sup> 「プーチン大統領が平和条約の「年内無条件締結」を提案」『ロシア政策動向』37巻21号、2018.10.15、pp.11-12; “Eastern Economic Forum plenary session,” 12 September 2018. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/58537>>

平成 30 (2018) 年 11 月 14 日、シンガポールでの日露首脳会談の後、安倍首相は記者会見で、「通訳以外、私と大統領だけで平和条約締結問題について相当突っ込んだ議論を行いました」、「1956 年共同宣言を基礎として、平和条約交渉を加速させる。本日そのことで、プーチン大統領と合意いたしました」と述べた<sup>16</sup>。日本の外務省は、「テタテ会談<sup>17</sup>の結果として、「1956 年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる。そのことをプーチン大統領と合意した。」ことが発表されました」と述べている<sup>18</sup>。ロシア大統領府は、「露日両首脳は、会談において、1956 年の日ソ共同宣言を基礎として、平和条約を起草するための交渉を一層強化することに合意した」と発表しており<sup>19</sup>、プーチン大統領は、翌 15 日、ロシアの記者団に対して、「我々は、まさに 1956 年宣言を土台にして日本側との対話を開始した、正確に言えば再開したということだ」と述べた<sup>20</sup>。この安倍首相とプーチン大統領の合意を以下「シンガポール合意」という。

平成 30 (2018) 年 12 月、アルゼンチンのブエノスアイレスにおいて行われた日露首脳会談において、両国は、河野太郎外相とセルゲイ・ラブロフ (Sergey Viktorovich Lavrov) 外相を交渉責任者とするので一致し、日本側は森健良外務審議官を総理特別代表、ロシア側はイーゴリ・モルグロフ (Igor Vladimirovich Morgulov) 外務次官を大統領特別代表と位置付けて、交渉担当者とした<sup>21</sup>。ブエノスアイレスにおける首脳会談以降、河野外相が令和元 (2019) 年 9 月に内閣改造により退任するまでに、ラブロフ外相との会談は 4 回開催され、平和条約や北方 4 島における共同経済活動、元島民の航空機墓参等について議論された<sup>22</sup>。後任の茂木敏充外相とラブロフ外相との会談も複数回開催されており、外務省によると、同年 12 月の会談では平和条約交渉について本格的な協議に入ったとされる<sup>23</sup>。森外務審議官とモルグロフ外務次官の対面による協議は、平成 31/令和元 (2019) 年中に 6 回開催され、「北方四島における共同経済活動等の平和条約締結問題」等が議論された<sup>24</sup>。

<sup>16</sup> 「日露首脳会談についての会見」前掲注(6)

<sup>17</sup> 「テタテ (tête-à-tête)」の意味は、前掲注(12)参照。

<sup>18</sup> 「日露首脳会談」2018.11.14. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000697.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000697.html)>

<sup>19</sup> “Meeting with Prime Minister of Japan Shinzo Abe,” November 14, 2018. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/59125>>

<sup>20</sup> 「2 島の主権は検討対象—日ソ共同宣言めぐりプーチン大統領 日ソ共同宣言に関するロシア記者団の質問に応えたプーチン大統領の発言—」『ロシア政策動向』37 巻 25 号, 2018.12.15, pp.7-8; “Answers to Russian journalists’ questions,” 15 November 2018. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/59131>>

<sup>21</sup> 「G20 ブエノスアイレス・サミットの際の日露首脳会談」2018.12.1. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page6\\_000232.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page6_000232.html)> これ以降、森外務審議官とモルグロフ外務次官は、平成 31 (2019) 年 3 月から令和 2 (2020) 年 12 月までの間に、対面又は電話による協議を複数回行っているが、外務省の発表では、協議の内容について、平和条約締結交渉、北方 4 島における共同経済活動、4 島交流事業等、議論のテーマが列挙されるにとどまっている (例えば「森外務審議官とモルグロフ・ロシア外務次官との電話協議の開催」2020.6.4. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008464.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008464.html)>)。

<sup>22</sup> 「日露外相会談」2019.1.14. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000742.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000742.html)>; 「日露外相会談」2019.2.16. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000754.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000754.html)>; 「日露外相会談」2019.5.10. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_004960.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_004960.html)>; 「日露外相会談」2019.5.31. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_005023.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_005023.html)>

<sup>23</sup> 「茂木外務大臣訪露の際の日露外相会談」2019.12.19. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000985.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000985.html)>

<sup>24</sup> 「森外務審議官とモルグロフ・ロシア外務次官との協議の開催」2019.5.28. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_007460.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007460.html)>; 「ロシア連邦 過去の要人往来・会談」2020.12.24. 同 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/visit/index.html>> その後、森外務審議官とモルグロフ外務次官は、令和 2 (2020) 年 6 月 4 日に電話協議を、同年 12 月 24 日にテレビ会議形式の協議を行っている (「森外務審議官とモルグロフ・ロシア外務次官との電話協議の開催」2020.6.4. 同; 「森外務審議官とモルグロフ・ロシア外務次官との協議の開催」2020.12.24. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1\\_000476.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000476.html)>)。

日露首脳会談は、平成 31 (2019) 年 1 月の安倍首相のモスクワ訪問、令和元 (2019) 年 6 月の G20 大阪サミット、同年 9 月の東方経済フォーラムの際に行われたが、平和条約締結交渉について大きな進展が発表されることはなかった<sup>25</sup>。令和 2 (2020) 年 8 月 31 日の首脳電話会談が、安倍首相の退任前最後のプーチン大統領との会談となった<sup>26</sup>。この会談で安倍首相は、プーチン大統領と 27 回の首脳会談を行ってきたことに言及した上で、「依然として未解決の領土問題を解決する重要性を強調し、今後も精力的に交渉が行われることを期待する」旨を述べ、両首脳は、「二人の間の合意も踏まえて平和条約交渉を継続することを確認」した<sup>27</sup>。

### 3 菅義偉政権下の動向

令和 2 (2020) 年 9 月 29 日、新しく就任した菅義偉首相はプーチン大統領と電話会談を行った<sup>28</sup>。会談後の会見において、菅首相は、「平和条約締結を含む日露関係全体を発展させていきたい、北方領土問題を次の世代に先送りさせず終止符を打ちたい」旨を述べたこと、プーチン大統領から「二国間のあらゆる問題について対話を継続していく」旨の発言があったことを発表した<sup>29</sup>。令和 3 (2021) 年 6 月に発行された『外交青書 2021』においては、「両首脳は、安倍総理大臣 (当時) とプーチン大統領が 2018 年 11 月のシンガポールでの首脳会談で「1956 年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことで合意したことを改めて確認した」と記述されている<sup>30</sup>。なお、この首脳会談についてのロシア大統領府の公式発表において、日ソ共同宣言への言及はなかった<sup>31</sup>。

菅政権下においても、電話による外相会談やテレビ会議形式による森外務審議官とモルグロフ外務次官の協議などが開催され、平和条約に関する議論が行われたが<sup>32</sup>、菅首相は、プーチン大統領と一度も対面による首脳会談を行わないまま退任することとなった<sup>33</sup>。

<sup>25</sup> 「日露首脳会談」2019.1.22. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000745.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000745.html)>; 「日露首脳会談」2019.6.29. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4\\_005091.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_005091.html)>; 「日露首脳会談」2019.9.5. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1\\_000911.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000911.html)> G20 大阪サミットに際して行われた日露首脳会談後に出されたプレス声明において、「2018 年 11 月にシンガポールにおいて共に表明した、1956 年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させるとの決意の下で、精力的に平和条約交渉が行われていることを歓迎し、引き続き交渉を進めていくことで一致した」と述べられている (「2019 年 6 月 29 日の日露首脳会談に関するプレス発表」同 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000493758.pdf>>)。

<sup>26</sup> 「日露首脳電話会談」2020.8.31. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page6\\_000423.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page6_000423.html)>

<sup>27</sup> 同上 首脳会談の 27 回とは、第 1 次安倍政権 (平成 18 (2006) 年 9 月 26 日から平成 19 (2007) 年 9 月 26 日まで) 及び第 2 次安倍政権 (平成 24 (2012) 年 12 月 26 日から令和 2 (2020) 年 9 月 16 日まで) において、対面により開催された回数である。

<sup>28</sup> 「日露首脳電話会談」2020.9.29. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1\\_000878.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1_000878.html)>

<sup>29</sup> 「プーチン・ロシア大統領との電話会談についての会見」2020.9.29. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/99\\_suga/actions/202009/29bura.html](https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/actions/202009/29bura.html)>

<sup>30</sup> 外務省『外交青書 2021』2021, p.118.

<sup>31</sup> “Telephone conversation with Prime Minister of Japan Yoshihide Suga,” September 29, 2020. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/64110>>

<sup>32</sup> 「日露外相電話会談」2020.10.16. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008865.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008865.html)>; 「日露外相電話会談」2021.8.11. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1\\_000584.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000584.html)>; 「森外務審議官とモルグロフ・ロシア外務次官との協議の開催」2020.12.24. 前掲注(24)

<sup>33</sup> 「ロシア極東で東方経済フォーラム開幕 菅首相は欠席」『時事通信』(電子版) 2021.9.2. <<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021090200635&g=int>>

## II 平和条約締結交渉に対する日本及びロシアの立場

### 1 日本政府の立場

平成 30 (2018) 年 11 月のシンガポール合意以降、北方 4 島の帰属問題の解決を含む平和条約締結交渉についての日本の立場や方針が変化しているのではないかと説明を求める国会審議や報道がなされてきた<sup>34</sup>。本項では、公に発表されている日本政府の方針を紹介する。

#### (1) 政府答弁書における記述

シンガポール合意後の政府答弁書において、日本政府の交渉方針について、「政府としては、ロシア連邦との間で領土問題を解決して平和条約を締結するとの基本方針の下、粘り強く取り組んでいく考えである」(令和元(2019)年11月29日)<sup>35</sup>、「北方領土は我が国が主権を有する島々であり、政府としては、ロシア連邦との間で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、平和条約交渉に粘り強く取り組んでいく」(令和3(2021)年3月2日)<sup>36</sup>と述べられている。

#### (2) 首相及び外相による国会答弁

シンガポール合意後の最も早い時期に閣僚が国会において日本の方針を述べたものとして、平成 30 (2018) 年 11 月 20 日の参議院外交防衛委員会における「日本政府の方針は、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結しようということ」という河野外相の答弁がある<sup>37</sup>。また、安倍首相は、例えば、同月 28 日の参議院本会議において、「領土問題を解決して平和条約を締結するというのが我が国の一貫した立場」で、「日本側は、ここ〔日ソ共同宣言第 9 項〕に言う平和条約交渉の対象は四島の帰属の問題であると一貫して解釈して」おり、日ソ共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させるとの合意は、従来の日本の方針と矛盾しないと答弁している<sup>38</sup>。

シンガポール合意において、日ソ共同宣言以外にこれまで日露間で締結してきた合意への言及がないことについても国会で取り上げられている。例えば、平成 30 (2018) 年 11 月 27 日の参議院外交防衛委員会において、平成 5 (1993) 年の東京宣言<sup>39</sup>、平成 13 (2001) 年のイルクー

<sup>34</sup> 報道として、「河野氏 回答拒否を連発 日露交渉方針」『毎日新聞』2018.12.12; 「北方領土 語らぬ政府」『東京新聞』2018.12.13; 「外相が質問無視 「知る権利軽視」」『朝日新聞』2018.12.14 等がある。

<sup>35</sup> 丸山穂高衆議院議員提出「北海道根室振興局管内北方領土に関する質問主意書」(令和元年 11 月 29 日第 200 回国会衆議院質問第 85 号); 「衆議院議員丸山穂高君提出北海道根室振興局管内北方領土に関する質問に対する答弁書」(令和元年 11 月 29 日内閣衆質 200 第 85 号)

<sup>36</sup> 江田憲司衆議院議員提出「北方領土返還を巡る日露交渉に関する質問主意書」(令和 3 年 2 月 18 日第 204 回国会衆議院質問第 49 号); 「衆議院議員江田憲司君提出北方領土返還を巡る日露交渉に関する質問に対する答弁書」(令和 3 年 3 月 2 日内閣衆質 204 第 49 号)

<sup>37</sup> 第 197 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 2 号 平成 30 年 11 月 20 日 p.7. 同委員会において、河野外相は繰り返し同じ趣旨の答弁をしている(同, p.14.)。

<sup>38</sup> 第 197 回国会参議院会議録第 5 号 平成 30 年 11 月 28 日 p.12.

<sup>39</sup> 平成 5 (1993) 年 10 月 13 日に、細川護熙首相とボリス・エリツィン (Boris Nikolayevich Yeltsin) 大統領が署名した「日露関係に関する東京宣言」(外務省 前掲注(4), 資料編, pp.41-42.)。

ツク声明<sup>40</sup>、平成 15 (2003) 年の日露行動計画<sup>41</sup>等が平和条約の締結に向けた交渉の基礎とされていないのはなぜかと問われた河野外相は、「一九五六年の日ソ共同宣言は、両国の立法府が承認し両国が批准した唯一の文書であり、現在も効力を有しております。このことも踏まえて、今回の首脳会談で、この宣言を基礎として平和条約交渉を加速させることで合意をいたしました」と答弁している<sup>42</sup>。また、安倍首相は、平成 31 (2019) 年 2 月 12 日の衆議院予算委員会において、質問者から、平成 15 (2003) 年の日露行動計画において、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明、その他の諸合意が、4 島の帰属の問題を解決することによって平和条約を締結するための交渉の基礎であると述べられている<sup>43</sup>、と指摘されたのを受けて、「当然その諸文書を踏まえて交渉しているということは言うまでもない」と答弁している<sup>44</sup>。その上で安倍首相は、日ソ共同宣言等の諸文書のうち「引渡しについて書かれているのは [一九] 五六年宣言だけである」と述べている<sup>45</sup>。

菅首相は、令和 3 (2021) 年 1 月 18 日の施政方針演説において、北方領土問題及び日露間の平和条約締結交渉に関して、「二〇一八年のシンガポールでの首脳会談のやり取りは引き継いでおり、これまでの両国間の諸合意を踏まえて交渉を進めます」と述べた<sup>46</sup>。「両国間の諸合意」が何を意味するのか問われた菅首相は、「例えば、二〇一八年のシンガポールでの合意のほか、二〇〇一年のイルクーツクの声明や一九九三年の東京宣言などが含まれます」と答弁している<sup>47</sup>。

### (3) 『外交青書』における記述

『外交青書』における北方領土問題及び日露間の平和条約締結交渉に関する記述内容は、近年、大きく報じられており<sup>48</sup>、国会においても指摘されてきた<sup>49</sup>。特に令和元 (2019) 年版で、例年記載されていた「北方四島は日本に帰属する」という表記がなかったことは、与野党から指摘があった<sup>50</sup>。本稿末尾の別表は、外交青書の平成 26 (2014) 年版から令和 3 (2021) 年版におけ

<sup>40</sup> 平成 13 (2001) 年 3 月 25 日に、森喜朗首相とプーチン大統領が署名した「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」(同上, p.48.)。

<sup>41</sup> 平成 15 (2003) 年 1 月 10 日に、小泉純一郎首相とプーチン大統領が署名した「日露行動計画」(「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」同上, pp.48-50.)。

<sup>42</sup> 第 197 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 4 号 平成 30 年 11 月 27 日 p.13. 関連する会議録として、第 197 回国会衆議院外務委員会会議録第 5 号 平成 30 年 12 月 5 日 p.16 等が挙げられる。ここで挙げられた文書の概要は、河内明子「日露間の領土交渉」『レファレンス』758 号, 2014.3, pp.101-121. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8436648\\_po\\_075805.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436648_po_075805.pdf?contentNo=1)> の「表 1 平和条約締結交渉における主な合意文書」にまとめられている。

<sup>43</sup> 平成 15 (2003) 年 1 月 10 日に採択された日露行動計画において、「両国は、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、1993 年の日露関係に関する東京宣言、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」する旨述べられている(「日露行動計画」外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/kodo\\_0301.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/kodo_0301.html)>)。

<sup>44</sup> 第 198 回国会衆議院予算委員会会議録第 5 号 平成 31 年 2 月 12 日 pp.4-5.

<sup>45</sup> 同上, p.5.

<sup>46</sup> 第 204 回国会衆議院会議録第 1 号 令和 3 年 1 月 18 日 p.5.

<sup>47</sup> 第 204 回国会衆議院会議録第 2 号 令和 3 年 1 月 20 日 p.7.

<sup>48</sup> 例えば、「北方四島 日本に帰属 削除 19 年版外交青書」『東京新聞』2019.4.23, 夕刊; 「北方領土に主権」明記 外交青書「日本に帰属」は避ける」『朝日新聞』2020.5.20.

<sup>49</sup> 参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会(第 201 回国会閉会後)会議録第 1 号 令和 2 年 6 月 19 日 pp.6-7.

<sup>50</sup> 「自民党 北方四島帰属 未記載を批判 外交部会」『毎日新聞』2019.5.11; 「露に誤ったメッセージ 立憲民主

る北方4島をめぐる日本の立場、平和条約締結交渉の方針等に関する記述をまとめたものである<sup>51</sup>。

#### (4) 内閣府ウェブサイトにおける記述

上述の国会答弁等において明言されていない内容として、内閣府北方対策本部のウェブサイトにおいて掲げられている「北方領土問題についての政府の基本的立場」において、「北方領土問題の解決に当たって、我が国としては、(1) 北方四島に対する我が国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) 北方領土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、北方領土返還後も十分に尊重していく、こととしている」等と述べられている<sup>52</sup>。

## 2 ロシア政府の立場

日露間の平和条約締結交渉に対するロシア政府の立場は、平成30(2018)年11月のシンガポール合意以降におけるプーチン大統領及びロシア政府高官の発言並びにロシア外務省ウェブサイトにおいて公表されている内容から分かる限りでは、次のとおりである。

### (1) ロシア側の交渉の前提と認識

#### (i) ロシア側の主張と「日ソ共同宣言に基づいて」の含意

ロシア側は、「第2次世界大戦の結果」を日本が受け入れることが「あらゆる話し合いで不可分の第一歩」であるとしており<sup>53</sup>、「極東での戦争への1945年8月9日のソ連の参戦は当時の国際法的規範、歴史的・法的状況に完全に合致して行われた」と述べている<sup>54</sup>。プーチン大統領は、例えば平成30(2018)年11月15日、「第2次世界大戦終結後、領土面の画定と国境の設定に関するものを含め、一定の合意が行われた。(略)ソヴィエト連邦と日本は1956年、いわゆる「1956年宣言」に署名した。(略)そこでは、ソヴィエト連邦は平和条約調印後、2つの島、南側の2つの島を日本に引き渡す用意があることが述べられている」と述べている<sup>55</sup>。また、日ソ共同宣言に関して、2島の引渡しの根拠及び島が誰の主権下に置かれるかが定めら

党幹事長 福山哲郎氏 『読売新聞』2019.12.12.

<sup>51</sup> 2013年版以前について、河内 前掲注(42), pp.112-113の「表3『外交青書』に見る対露外交の基本方針」にまとめられている。

<sup>52</sup> 「北方領土問題」内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/hoppo/mondai/01.html>> 内閣府ウェブサイトにおいて掲げられている「北方領土問題についての政府の基本的立場」は、国会審議においても取り上げられている(第197回国会衆議院外務委員会議録第4号 平成30年11月28日 p.23; 第201回国会衆議院予算委員会議録第5号 令和2年2月3日 p.42.)。

<sup>53</sup> 「大戦の結果確認「交渉と不可分の第一歩」—ラブロフ外相『コムソモリスカヤ・プラウダ』紙ラジオのインタビューにおけるラブロフ外相の対日関連発言— 『ロシア政策動向』38巻1号, 2019.1.20, pp.12-13; “Foreign Minister Sergey Lavrov’s interview with Radio Komsomolskaya Pravda, Moscow, December 17, 2018,” 17 December 2018. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <[https://www.mid.ru/en/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3448023](https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3448023)>

<sup>54</sup> 「ソ連の対日参戦をめぐる日本の報道に反論—露外務省 ロシア外務省情報・新聞局コメント 日本軍国主義と戦争へのソ連参戦75周年に関連した日本での情報キャンペーン— 『ロシア政策動向』39巻18号, 2020.9.15, pp.11-12; “Comment by the Information and Press Department on the information campaign launched in Japan over the 75th anniversary of the USSR’s entry into war against Japanese militarism,” 12 August 2020. *ibid.* <[https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4282880](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4282880)>

<sup>55</sup> 「2島の主権は検討対象—日ソ共同宣言めぐりプーチン大統領 日ソ共同宣言に関するロシア記者団の質問に応えたプーチン大統領の発言— 前掲注(20); “Answers to Russian journalists’ questions,” *op.cit.*(20)



れていないと指摘し、ソヴィエト連邦最高会議及び日本の国会が宣言を批准したものの「その後、日本は合意の履行を拒否した」との見解を示している<sup>56</sup>。これに関連して、同年12月17日、ラブロフ外相は、「日本は自らこの宣言〔日ソ共同宣言〕から離脱した。当然ながらソ連は米日安保条約<sup>57</sup>の締結に反応した。従って、「宣言に基づいて」と言う時、その後さらに1960年の事態が生じたことを無視することはできない」と述べている<sup>58</sup>。

## (ii) 1960年当時のロシア（ソ連）側の主張及び日本側の反論

昭和35（1960）年1月27日、ソ連は、アンドレイ・グロムイコ（Andrei Andreevich Gromyko）外相が駐ソ日本大使に手交した覚書において、新しい日米安保条約（以下「新安保条約」という。）がソ連及び中国に向けられたものであることを考慮し、歯舞群島及び色丹島を日本に譲り渡すことによって外国軍隊によって使用される領土が拡大するがごときを促進することはできない、とし、「日本領土から全外国軍隊の撤退およびソ日間平和条約の調印」を、日ソ共同宣言において規定された歯舞群島及び色丹島の引渡しの条件とすると述べた<sup>59</sup>。また、同年2月24日の覚書では、新安保条約の締結は日ソ共同宣言に基づく義務に違反するものであると述べた<sup>60</sup>。

日本側は、ソ連に宛てた同年2月5日及び7月1日の回答覚書等において、日ソ共同宣言締結時に日米安保条約は存在しており、ソ連は米国の駐留を承知の上で歯舞群島と色丹島の引渡しを約束したこと、新安保条約に対するソ連の態度は内政干渉であり、相互の内政不干渉を規定した日ソ共同宣言に違反していること等を指摘している<sup>61</sup>。

これに関連して、プーチン大統領は、令和3（2021）年6月4日、日本の同盟国である米国が計画する、日本の領土へのミサイル配備はロシアの脅威となる疑念があると指摘し、どのように問題を解決するのか日本側から明快な回答が一度も得られていない旨を述べている<sup>62</sup>。

<sup>56</sup> 同上

<sup>57</sup> 正式名称は「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）である。

<sup>58</sup> 「大戦の結果確認「交渉と不可分の第一歩」—ラブロフ外相 『コムソモリスカヤ・プラウダ』紙ラジオのインタビューにおけるラブロフ外相の対日関連発言—」前掲注(53); “Foreign Minister Sergey Lavrov’s interview with Radio Komsomolskaya Pravda, Moscow, December 17, 2018,” *op.cit.*(53); 平成30（2018）年12月5日、ザハロフ外務省報道官は、シンガポール合意と日ソ共同宣言に言及し、より具体的に、「ロシア側としては、交渉プロセスでは1960年1月27日と2月24日のソ連邦政府の覚書を含む既存のあらゆる2国間文書と外交文書のやり取りを考慮する必要があると考えている」と述べている（「対日交渉で外国軍隊撤退要求も考慮—外務省報道官 外国軍隊の撤退求めるソ連文書に言及したザハロフ外務省報道官の発言—」『ロシア政策動向』37巻26号, 2018.12.28; “Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova, Moscow, December 5, 2018,” 5 December 2018. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <[https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3430111](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3430111)>）。

<sup>59</sup> 「新安保条約および歯舞、色丹返還の条件に関するソヴィエト政府覚書（仮訳） 昭和三十五年一月二十七日」外務省情報文化局『外務省公表集（昭和35年度上半期）』1960.7, pp.205-209.

<sup>60</sup> 「歯舞、色丹返還に関するソヴィエト政府の対日覚書 昭和三十五年二月二十四日」外務省情報文化局 同上, pp.209-212.

<sup>61</sup> 「日米新安保条約および歯舞、色丹引き渡しに関する対ソ覚書きについて 昭和35年2月5日」外務省情報文化局 同, pp.24-28; 「日米安保条約改定問題に関するソ連覚書および声明に対する回答について 外務省情報文化局発表 昭和三十五年七月一日」外務省情報文化局『外務省公表集（昭和35年度下半期）』1961.1, pp.49-55.

<sup>62</sup> 「平和条約交渉「改憲考慮して継続の用意」—プーチン大統領 対日平和条約交渉をめぐるプーチン大統領の発言—」『ロシア政策動向』40巻14号, 2021.7.15, p.7; “Meeting with heads of international news agencies,” June 4, 2021. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/65749>>

## (2) ロシア連邦憲法の改正と領土割譲の禁止

令和2(2020)年7月4日、改正されたロシア連邦憲法(以下「改正連邦憲法」という。)が施行された<sup>63</sup>。改正連邦憲法第67条第2.1項において、「ロシア連邦は、自らの主権および領土的統一性を擁護する。(ロシア連邦と隣国との境界画定[delimitation]、ならびに画定作業[demarcation]およびその再画定作業[redemarcation]を除く)ロシア連邦領土の一部の譲渡に向けた活動、ならびにそのような活動を呼び掛けることは認められない」と規定された<sup>64</sup>。

ロシア政府高官は、改正連邦憲法に関して、日本との平和条約締結交渉が例外に含まれない旨を述べている。例えば、同年7月10日、ラブロフ外相は、改正連邦憲法第67条第2.1項の規定に関連して、クリル諸島<sup>65</sup>に「境界画定」あるいは「画定作業」という概念が適用されたことは一度もないという指摘を肯定した<sup>66</sup>。同月16日、マリア・ザハロワ(Maria Vladimirovna Zakharova)外務省報道官は、改正連邦憲法と日ソ共同宣言の関係について、「画定作業」も「境界画定」も、日本との平和条約交渉とはいかなる関係も有していない、と答えた<sup>67</sup>。

プーチン大統領は、令和3(2021)年6月4日、外国メディアとの記者会見において、昭和31(1956)年以降の交渉において、日本の立場は、対象を2島とする、4島とする等、頻繁に変化してきたが、ソ連もロシアも4島に同意したことは一度もないと指摘し、日本との交渉においても改正連邦憲法を考慮しなければならないが、平和条約に関する交渉を停止すべきだとは考えていない旨述べた<sup>68</sup>。

ロシアの改正連邦憲法に、「国境の再画定」を「領土割譲の禁止」の例外とする規定がある点について、日本政府の解釈やロシア側と例外規定に関する意見交換をしたか等を問われた日本政府は、「外国憲法の解釈に関するものであり、政府として、有権的に解釈し得る立場にはない」こと及びロシア政府との間では平素から様々なやり取りを行っているが、外交上の個別のやり取りについては相手国との関係もあることを理由に回答を留保した<sup>69</sup>。

<sup>63</sup> 大河原健太郎「【ロシア】ロシア連邦憲法の改正」『外国の立法』No.287-2, 2021.5, pp.26-27. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11668884\\_po\\_02870211.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11668884_po_02870211.pdf?contentNo=1)>

<sup>64</sup> 長谷川雄之・坂口賀朗「ロシア—ポスト・プーチン問題と1993年憲法体制の変容—」『東アジア戦略概観 2021』防衛研究所, 2021, p.138. <<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2021/j05.pdf>>

<sup>65</sup> 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. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10337839\\_po\\_079502.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10337839_po_079502.pdf?contentNo=1)>

<sup>66</sup> 「会見後の対日交渉をめぐる露外務省の主張 「日本とは領土でなく条約交渉」—ラブロフ外相 国際フォーラム「プリマコフ講座」オンライン討論会 「ロシアとポスト COVID 世界」におけるラブロフ外相の対日発言—」『ロシア政策動向』39巻16号, 2020.8.15, pp.12-13; “Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks and answers to questions during the online session “Russia and the post-COVID World,” held as part of the Primakov Readings international forum, Moscow, July 10, 2020,” 10 July 2020. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <[http://www.mid.ru/en/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4217691](http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4217691)>

<sup>67</sup> 「対日交渉「国境画定とは無関係」—ザハロワ報道官—ザハロワ外務省報道官の定例記者会見における対日発言(質疑応答)—」『ロシア政策動向』39巻16号, 2020.8.15, p.14; “Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova, Moscow, July 16, 2020,” 16 July 2020. *ibid.* <[https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4234569](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4234569)>

<sup>68</sup> 「平和条約交渉「改憲考慮して継続の用意」—プーチン大統領—対日平和条約交渉をめぐるプーチン大統領の発言—」前掲注(62); “Meeting with heads of international news agencies,” *op.cit.*(62)

<sup>69</sup> 「北方領土返還を巡る日露交渉に関する質問主意書」前掲注(36); 「衆議院議員江田憲司君提出北方領土返還を巡る日露交渉に関する質問に対する答弁書」前掲注(36)

### Ⅲ 北方4島及び周辺地域における近年の動向

#### 1 日露両国に関する動き

平成28(2016)年12月の日露首脳会談で協議を開始することが合意された北方4島における共同経済活動は、その後の交渉を経て、早期に取り組む5件のプロジェクト候補が特定され<sup>70</sup>、実施に向けたロードマップが承認され<sup>71</sup>、日露両首脳は、「ゴミ処理」及び「観光」の2件の「ビジネスモデル」について一致した<sup>72</sup>。令和元(2019)年には、8月から9月に日露双方のゴミ処理専門家による北海道本島及び4島の訪問、10月から11月にかけて観光パイロットツアーが行われ、日本人観光客が国後島及び択捉島を訪れた<sup>73</sup>。その他のプロジェクトを含む北方4島における共同経済活動に関する日露間の会合は、現在まで継続して行われている<sup>74</sup>。同じく平成28(2016)年12月の日露首脳会談で合意された元島民の墓参に関しては、平成29(2017)年から3年連続で、航空機を利用した国後島及び択捉島への墓参が実現した<sup>75</sup>。

#### 2 ロシア側の動き

近年のロシア政府首脳級による北方4島における動向として、令和元(2019)年8月のドミトリー・メドヴェージェフ(Dmitriy Anatol'evich Medvedev)首相による択捉島の訪問及び温泉付き保養施設、水産加工場、学校や集合住宅の建設現場の視察<sup>76</sup>、同年9月のプーチン大統領による色丹島に新設された水産加工場の稼働式典への中継映像を通じた参加<sup>77</sup>、令和3(2021)年7月のミハイル・ミシュスチン(Mikhail Vladimirovich Mishustin)首相による択捉島の訪問及び水産加工場や病院の視察<sup>78</sup>が報じられている。

また、北方4島におけるロシア独自の経済活動として、択捉島にリゾート施設を開発する計画があるほか<sup>79</sup>、令和3(2021)年9月には、プーチン大統領がクリル諸島で事業を行う国内外の企業の税負担を軽減する経済特区を創設する計画を発表している<sup>80</sup>。

<sup>70</sup> 外務省『外交青書 2018』2018, p.98. 5件とは、①海産物の共同増養殖プロジェクト、②温室野菜栽培プロジェクト、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入及び⑤ゴミの減容対策である。

<sup>71</sup> 外務省『外交青書 2019』2019, p.112.

<sup>72</sup> 外務省『外交青書 2020』2020, pp.112-113.

<sup>73</sup> 同上; 「北方四島における共同経済活動(観光パイロットツアーの実施)」2019.10.25. 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_007947.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007947.html)>; 「北方四島における共同経済活動(観光パイロットツアーの日程変更)」2019.11.1. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_007964.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007964.html)>

<sup>74</sup> 最近では、例えば、令和3(2021)年8月25日に、北方4島における共同経済活動の法的側面に関する課長級作業部会、同月27日に、観光に関する専門家会合が開催されている(「北方四島における共同経済活動(課長級作業部会等の開催)」2021.8.27. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3\\_000573.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000573.html)>).

<sup>75</sup> 外務省 前掲注(4), p.44. 令和2(2020)年及び令和3(2021)年は、新型コロナウイルス感染症をめぐる状況を踏まえて、実施は見送られた(「令和2年度四島交流等事業」2020.10.30. 同上 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008917.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008917.html)>; 「令和3年度四島交流等事業」2021.8.17. 同 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3\\_000560.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000560.html)>).

<sup>76</sup> 「露首相 択捉開発視察」『読売新聞』2019.8.3.

<sup>77</sup> 「平和条約交渉 進展なし プーチン氏強硬 色丹の式典参加」『朝日新聞』2019.9.6.

<sup>78</sup> 「ロシア首相 択捉島視察 2年ぶり北方領土 経済政策アピールか」『朝日新聞』2021.7.27.

<sup>79</sup> 「北方領 露が観光開発 択捉にリゾート計画」『読売新聞』2021.3.16, 夕刊.

<sup>80</sup> “Plenary session of the Eastern Economic Forum,” September 3, 2021. President of Russia website <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/66586>>; 「北方領土に経済特区 プーチン氏表明 10年免税、外資誘致」『日本経済新聞』2021.9.4.

北方4島及び周辺海域における軍事訓練等も行われており、例えば、令和3(2021)年6月、ロシア軍が、択捉島、国後島、サハリン及び日本海海域で1万人以上の規模の演習を開始したと発表したこと<sup>81</sup>、同年7月、ロシア政府が、国後島周辺海域において約1か月間にわたり断続的に射撃訓練を行うと日本に通告してきたこと<sup>82</sup>が報じられている。

## おわりに

日ソ共同宣言を基礎として平和条約締結交渉を加速させるという平成30(2018)年11月のシンガポール合意を受けて、北方領土問題の解決を含む平和条約締結交渉の進展が期待された。本稿では、その後に、日本及びロシアが公に示した立場を見てきたが、日露両国は、交渉における共通認識や課題を整理するに至らず、目下のところ着地点も不透明である。

対面による日露首脳会談は、令和元(2019)年9月を最後に、2年余りにわたり開催されていない。北方領土問題を含む日露間の平和条約締結交渉の進展を見通すことが難しい状況にある中で、北方4島及び周辺海域におけるロシアの経済活動や軍事活動は継続されており、今後ともロシアの動向を注視していく必要がある。

---

<sup>81</sup> 「ロシア 北方領土で軍事演習 1万人超規模 日本は抗議」『朝日新聞』2021.6.25.

<sup>82</sup> 「露、北方領土で演習へ 「来月末まで射撃訓練」 通告」『産経新聞』2021.7.27.

## 別表 『外交青書』における北方四島の帰属問題の解決を含む平和条約締結交渉についての日本の立場、方針等（2014～2021年版）

外交青書*	北方四島の帰属問題の解決を含む平和条約締結交渉についての日本の立場、方針等
2021年版	日露間の最大の懸案となっているのが北方領土問題である。北方領土は我が国が主権を有する島々であり、政府としては、首脳間及び外相間で緊密な対話を重ねつつ、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、ロシアとの交渉に精力的に取り組んでいる。（略）政府としては、日露両首脳の高いリーダーシップの下、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結すべく、引き続き、ロシアとの交渉に粘り強く取り組んでいく。
2020年版	日露間の最大の懸案となっているのが北方領土問題である。北方領土は我が国が主権を有する島々であり、政府としては、首脳間及び外相間で緊密な対話を重ねつつ、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、ロシアとの交渉に精力的に取り組んでいる。両国首脳は、戦後70年以上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との認識を共有しており、2016年末に山口県長門市で行われた日露首脳会談において、安倍総理大臣とプーチン大統領は、平和条約問題を解決する自らの真摯な決意を表明している。（略）政府としては、日露両首脳の高いリーダーシップの下、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結すべく、引き続き、ロシアとの交渉に粘り強く取り組んでいく。
2019年版	両国首脳は、戦後70年以上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との認識を共有しており、2016年末の日露首脳会談において、安倍総理大臣とプーチン大統領は、平和条約問題を解決する自らの真摯な決意を表明している。（略）政府としては、日露両首脳の高いリーダーシップの下、領土問題を解決して平和条約を締結すべく、引き続き、ロシアとの交渉に粘り強く取り組んでいく。
2018年版	北方領土問題は日露間の最大の懸案であり、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。政府は、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、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一貫した基本方針の下、ロシアとの間で精力的に交渉を行っている。（略）日露が共に北方四島の未来像を描き、その中から、双方が受け入れ可能な解決策を見いだしていくという未来志向の発想により、平和条約の締結を実現するため、政府としては、日露両首脳の高いリーダーシップの下、今後も、首脳間で合意した事項の具体化に向けて取り組んでいく。
2017年版	北方領土問題は日露間の最大の懸案であり、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。政府は、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、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。
2016年版	北方領土問題は日露間の最大の懸案であり、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。政府は、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、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。
2015年版	北方領土問題は日露間の最大の懸案であり、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。政府は、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、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。
2014年版	北方領土問題は日露間の最大の懸案であり、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。政府は、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明などのこれまでの諸合意及び諸文書や法と正義の原則に基づき、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。

（出典）外務省『外交青書』（2014年版～2021年版）を基に筆者作成。

\* 外交青書の発行年と記述対象となる年は一致しておらず、例えば、2021年版は、令和2（2020）年1月1日から12月31日までについて記述されている。