

東京財団研究報告書

2006-3

「日口関係打開の手法—好手と禁じ手」 に関する研究

プロジェクト・リーダー

斎藤元秀 杏林大学総合政策学部教授

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、『日口関係打開の手法一好手と禁じ手』に関する研究（2005年4月～2006年3月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2006年5月

東京財団 研究推進部

「日口関係打開の手法—好手と禁じ手」に関する研究 プロジェクト・チーム
(2006年3月31日現在)

＜プロジェクト・リーダー＞

斎藤 元秀 杏林大学総合政策学部教授

＜プロジェクト・メンバー＞

袴田 茂樹 青山学院大学国際政治経済学部教授

佐瀬 昌盛 拓殖大学海外事情研究所教授

木村 汎 拓殖大学海外事情研究所教授

吉田 進 財団法人環日本海経済研究所所長

月出 皎司 ロシア研究家

田中 義具 元駐ハンガリー特命全権大使

兵藤 長雄 東京経済大学教授

＜プロジェクト・アドバイザー＞

吹浦 忠正 東京財団常務理事

＜プロジェクト・アシスタント＞

吉岡 明子 東京財団リサーチ・アソシエイト

執筆について

報告書の執筆に当たっては、研究会での討議を踏まえ、プロジェクト・リーダーの新藤元秀がドラフトを作成し、佐瀬昌盛教授、木村汎教授、袴田茂樹教授、吹浦忠正東京財団常務理事らの意見を元に再構成した。

目次

<エグゼクティブ・サマリー>.....	1
<「日ロ関係打開の方法:好手と禁じ手」報告書>.....	3
はじめに.....	3
第1章 プーチンの対日政策の展開.....	3
第2章 北方領土交渉打開の方策.....	5
第1節 領土交渉打開のための好手.....	6
(1) 確固たる対ロ戦略を構築せよ.....	6
(2) 対ロ戦略研究会を立ち上げよ.....	6
(3) 「東京宣言」の最重視を唱道せよ.....	7
(4) 隣国ロシアの本格研究を推進せよ.....	7
(5) 領土問題解決の事例を研究せよ.....	8
(6) 人參と鞭の両方を使え.....	8
(7) 首相が本格的に関与せよ.....	9
(8) ロシアとの人的パイプの強化を図れ.....	9
(9) しっかりと主張・反論を.....	10
(10) インターネットを活用せよ.....	10
(11) サハリン州への働き掛けをより積極化せよ.....	10
(12) 返還後のピクチャーを提示せよ.....	11
(13) 米国との協調を図れ.....	12
(14) 北方領土返還運動の再活性化を図れ.....	12
(15) 領土・国境問題での学校教育を徹底せよ.....	12
第2節 北方領土問題解決の禁じ手.....	13
(1) 「東京宣言」をないがしろにしてはならない.....	13
(2) 「2島」あるいは「2島プラスα」論に幻惑されてはならない.....	13
(3) 「とりあえず2島論」に幻想を抱くべきではない.....	14
(4) 「2元外交」の轍を踏んではならない.....	14
(5) 大統領の訪日をロシア側に懇請すべきではない.....	14
(6) 平和条約締結交渉では期限設定もダラダラも下策である.....	15
(7) 「経済カード」を軽視してはならない.....	15
(8) 金にものを言わせた交渉をしてはならない.....	15
(9) 現島民への思いやりを忘れてはならない.....	16
(10) 北方領土における共同開発活動に乗ってはならない.....	16
(11) 国際司法裁判所に付託すべきではない.....	16
(12) 4島返還の主張を断念してはならない.....	17
おわりに.....	17

エグゼクティブ・サマリー

「日ロ関係打開の手法－好手と禁じ手」に関する研究

1945年8月、「日ソ中立条約」に背理しソ連が対日参戦し、我が国の固有の領土たる択捉・国後・色丹・歯舞の北方4島を不法占拠してから60年余りが経過した。終戦当時北方領土には約17,000人の日本人が住んでいた。しかし、ソ連によって島を追い出され、現在日本人は一人も住んでいない。

1956年10月、「日ソ共同宣言」に調印し、日ソ間の外交関係が復活したが、北方領土問題で対立したところから、平和条約は締結されなかった。平和条約締結交渉はその後開始されたが、進展をみていない。2005年11月、プーチン大統領が5年ぶりに訪日し、小泉首相と首脳会談を開催した。だが、ロシア側の姿勢は硬く、予想通り北方領土問題で突破口は開かれなかった。平和条約交渉をめぐるこれまでの日本の外交方針は再検討を迫られている。

もとより領土を外交交渉によって取り戻すことは至難の技である。しかし、必ずしも不可能なことではあるまい。北方領土交渉が暗礁に乗り上げている現状において、北方領土問題を解決するため、日本は今後いかなる手を打つべきなのか。また、いかなる手を打つべきではないのか。好手と禁じ手について真剣に検討する必要がある。しかし、日ロ関係を打開し、北方領土問題の解決を実現するための好手と禁じ手に関する研究は、本格的になされていない。われわれは研究プロジェクトを組織して、この問題について研究した。

好手と禁じ手については、本報告書のなかで詳しく検討をおこなっているので、報告書を是非読んで頂きたい。ここでは、重要な点を列記するにとどめたい。検討の結果、好手として以下を提言する。

- (1) 確固たる対ロ戦略を構築せよ
- (2) 対ロ戦略研究会を立ち上げよ
- (3) 「東京宣言」の最重視を唱道せよ
- (4) 隣国ロシアの本格研究を推進せよ
- (5) 領土問題解決の事例を研究せよ
- (6) 人參と鞭の両方を使え
- (7) 首相が本格的に関与せよ
- (8) ロシアとの人的パイプの強化を図れ
- (9) しっかりと主張・反論を
- (10) インターネットを活用せよ

- (11) サハリン州への働き掛けをより積極化せよ
- (12) 返還後のピクチャーを提示せよ
- (13) 米国との協調を図れ
- (14) 北方領土返還運動の再活性化を図れ
- (15) 領土・国境問題での学校教育を徹底せよ

次に、北方領土返還のため、禁じ手、つまり日本がしてはならないことについては、以下の政策提言をおこないたい。

- (1) 「東京宣言」をないがしろにしてはならない
- (2) 「2島」あるいは「2島プラスα」論に幻惑されてはならない
- (3) 「とりあえず2島論」に幻想を抱くべきではない
- (4) 「2元外交」の轍を踏んではならない
- (5) 大統領の訪日をロシア側に懇請すべきではない
- (6) 平和条約締結交渉では期限設定もダラダラも下策である
- (7) 「経済カード」を軽視してはならない
- (8) 金にものを言わせた交渉をしてはならない
- (9) 現島民への思いやりを忘れてはならない
- (10) 北方領土における共同開発活動に乗ってはならない
- (11) 国際司法裁判所に付託すべきではない
- (12) 4島返還の主張を断念してはならない

(以上)

「日ロ関係打開の方法：好手と禁じ手」

報告書

はじめに

第2次大戦末期の1945年8月9日に対日参戦したソ連は、日本降伏後の8月19日以降の軍事行動によって北方4島を占領した。ここに北方領土問題の起源がある。

1956年10月、日ソ両国は「日ソ共同宣言」に調印し、外交関係を復活させた。以来、50年有余の歳月が経過した。しかし、北方領土問題は未解決の状態にある。2005年11月、プーチン大統領が5年ぶりに訪日し、小泉首相と首脳会談を開催したが、ロシア側の姿勢は硬く、北方領土問題で突破口は開かれなかった。

不法に占拠された領土を外交交渉によって取り戻すことは、もとより至難の技である。しかし、必ずしも不可能なことではあるまい。北方領土交渉が暗礁に乗り上げている現状において、北方領土返還を実現するため、日本は今後いかなる手を打つべきなのか。また、いかなる手を打つべきではないのか。好手と禁じ手について真剣に検討する必要がある。これについて我々は、研究会を立ち上げ検討した。

北方領土問題打開の方策について本格的に検討した先駆的な研究としては、木村汎、グラハム・アリソン、コンスタンチン・サルキソフ『日・米・ロ新時代へのシナリオ』（1993年）がある。ロシア側からは、モスクワ・カーネギー・センターより『相互発展の糧としてのロシアと日本：21世紀の視点から20世紀の諸問題の検討』と題する政策提言の小冊子が2005年に刊行された。本稿の目的は、（1）2000年1月のプーチン政権登場から2005年11月のプーチン大統領訪日までのロシアの対日政策を、北方領土問題を中心に総括するとともに、（2）領土問題打開のために独自の政策提言を行なう点にある。

第1章 プーチンの対日政策の展開

1999年の年末、エリツィン大統領が突如として辞意を表明、プーチン首相を後継に指名した。これによって、2000年1月よりプーチン政権時代が始まった。「ロシア連邦の外交政策の概念」によれば、プーチンの外交政策の優先順位は、CIS（独立国家共同体）、EU（欧州連合）、米国、中国、インド、日本の順であるとみられる。足掛け6年目に入ったプーチン外交において、中国の比重が高まる一方、日本の比重が低下する傾向が認められる。

中口関係は、2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件直後、ロシアが中国と協議することなく米国寄りの外交政策を展開したため一時ギクシャクした。だが、その後、中口両国間で調整が行なわれ、以後順調に進展し、2004年には両国間の領土問題が最終的に決着した。2005年夏には、中口合同軍事演習が実施されるにいった。

北方領土問題を軸にプーチン政権下の日口関係を分析すると、次のように整理することができる。第Ⅰ期は、プーチン政権発足から2001年3月に開催されたイルクーツク会談前後までの時期である。この時期のプーチン対日政策の特色としては、日本が提出した「同時並行協議」論に賛成した点があげられる。しかし、「同時並行協議」によって日口関係の打破を図ろうとした東郷和彦欧亜局長などが失脚したことを受けて、「同時並行協議」によるアプローチは、交渉の舞台から姿を消してしまった。

第Ⅱ期は、2002年春の小泉政権発足後の時期である。森首相の後継となった小泉新首相は、北方4島一括返還を掲げて態勢のたてなおしを図る一方、2003年1月に訪口、プーチン大統領との間で「日口行動計画」に調印し、日口関係を経済分野その他で進展させるとともに、日口関係全般の進展を図りながら北方領土問題の解決につなげるという方針を採用した。だが、「日口行動計画」では、北方領土問題が第1の順位を占めず、日口間の6つの懸案のうちの一つとして位置づけられた。「日口行動計画」のこの構成は、領土問題の解決に向けて真剣な努力をせずとも日口関係は進展するとロシア側に誤解させた節がある。国際市場における原油価格高騰でロシアの経済が好調に転じ、「日口行動計画」調印後、日口貿易高が急速な伸びを記録したことも、ロシア側にそのような判断を強めさせた一因であろう。

2004年3月のプーチン大統領の再選を受けて、日本側は大統領訪日を強く促すようになった。その結果、6月の米国シーアイランドにおけるG8サミットの機会に開催された日口首脳会談で、プーチン大統領は2005年早期の来日にいったんは同意を与えた。

2004年10月、懸案だった中口の国境が最終的に画定した。その翌月、ラブロフ外相がロシアのTV番組で「日ソ共同宣言」に基づいて日本との領土問題に決着をつけたいと発言したのに続き、閣議でプーチン大統領が、歯舞・色丹の対日引渡しを明記し、日ソ両国議会が批准した1956年の「日ソ共同宣言」に基づいて北方領土問題を解決するのはロシアにとって「国際的義務だ」と述べた。その一方で、プーチン大統領は大要つぎのようにも述べた。すなわち、「日ソ共同宣言」について日口両国は異なった解釈をしている。「日ソ共同宣言」には平和条約締結後、歯舞・色丹両島を日本に引き渡すと書いているが、国後・択捉を引き渡すとは書いておらず、日本の主張はおかしい。また、「日ソ共同宣言」には、平和条約締結後、2島をいつ、どのような条件で引き渡すかも、明記されていない。日本との間で詰め交渉が必要だ、と。これ以前にもプーチン大統領は2001年のイルクーツク会談において、「日ソ共同宣言」の有効性を認

めていたから、この発言自体には、新鮮味はない。しかし、訪日をまじかに控えた時期に、あえて「日ソ共同宣言」の有効性を強調してみせて 2 島返還に関するロシア国民および日本側の反応を改めて確かめようとしたのかもしれない。2005 年早期に予定されたプーチン大統領の来日は結局、延期となった。

2005 年春、プーチン対日政策は第 III 期目に入った。ロシア側は、日本は第 2 次世界大戦の敗戦国であるので北方 4 島返還を主張する権利はないとして、「対日戦勝国外交」の構えをみせるようになった。それまでの主張に代わり、北方領土問題は国際法にも解決済みだとの主張が復活したのである。ただし、その一方で、ロシア側の善意によって領土問題の解決を図ることは可能だとして、交渉の含みを残している点に留意すべきである。

5 月の対独戦勝 60 周年前後からロシアではナショナリズムの高揚がみられた。原油価格の高騰も、ロシアの対日姿勢を強気にした。プーチン大統領はなかなか訪日に同意しなかったが、日本側からの再三にわたる働き掛けの結果、11 月下旬、韓国の釜山で開催された APEC（アジア太平洋経済協力会議）首脳会議直後の来日に同意した。

11 月下旬、プーチン大統領は 100 人におよぶロシア経済界トップを帯同して訪日した。プーチン訪日の狙いは、日本の北方 4 島返還要求を極力弱めるとともに、「日口行動計画」に立脚して日口経済協力を前進させるという点にあった。北方領土問題では、北方領土の帰属の問題を解決し「法と正義の原則」に基づいて早期に平和条約を締結すると明記した「東京宣言」にコミットするのを避け、共同声明の作成に応じない方針で日口首脳会談に臨んだとみられる。

プーチン大統領は首脳会談に先立ち、経団連などが主催した「日口経済協力フォーラム」に出席して熱弁を振るい、シベリア、ロシア極東の開発（太平洋石油パイプライン建設計画およびサハリン沖の大陸棚の天然エネルギー資源開発を含む）を中心に、日本側に経済協力推進を訴えた。東シベリアの原油の埋蔵量や採算性が明確でなく、石油パイプライン建設に莫大な費用がかかるとあって、プーチン提案に対する財界の反応は芳しいものではなかった。が、首脳会談において小泉首相は財界より好意的な反応を示した。

プーチン来日を契機に合計 12 の合意文書が調印され、訪日の成果として演出された。プーチン大統領は「島より経済」を優先とする対日政策を推進しており、ゆえに日口首脳会談では北方領土問題について進展はなかった。首脳会談後、ロシアは北方領土問題が解決していないが、平和条約はなくとも経済関係は順調に伸びていると、「平和条約不要」論を力説している。このようなロシアペースで事態が推移すれば、北方 4 島の返還がいつそう遠のくことになりかねない。

第 2 章 北方領土交渉打開の方策

第1節 領土交渉打開のための好手

これまでプーチン政権登場から2005年11月のプーチン訪日に至る時期のロシアの対日政策を、北方領土問題を軸として考察してきた。次に検討すべきは、本報告書の主題である北方領土問題解決の方策である。外交的手段によって領土を取り戻すのは容易なことではないが、それを承知のうえで北方4島返還実現のために、日本はいかなる手を打つべきなのか。まず、以下の好手を提言しておきたい。

(1) 確固たる対口戦略を構築せよ

小泉首相は2003年1月訪ロシアして、日ロ関係を進展させるための「日ロ行動計画」にプーチン大統領とともに調印した。ロシア側は「日ロ行動計画」を高く評価している。すでに指摘したように、「日ロ行動計画」では、確かに平和条約を可能な限り早期に締結することが謳われているが、形式上、領土問題は6項目中のひとつに過ぎず、それを日本側がいまやあまり重視しなくなったかのような誤ったシグナルをロシア側に送った可能性がある。「日ロ行動計画」は確かにロシアとの関係改善には役に立つかもしれない。しかし、ロシア側の評価をそのまま放置すると、「日ロ行動計画」を推進しても北方領土の返還が実現するという保証はない。日本は、あくまでも領土問題を解決して日ロ平和条約を締結することこそが日ロ双方に利益をもたらす真の日ロ友好を拓く道であるとの考えを粘り強く説き、ロシア側の「誤解」の消滅を図らなければならない。そのため、確固たる外交戦略を構築する必要がある。

(2) 対口戦略研究会を立ち上げよ

一般的にみて、外務官僚は日常業務に追われ、中・長期的視点からの外交政策の立案が困難な状況に置かれている。そうした環境の下、我が国の最重要政策が、閉鎖的な一つの組織の中で十分な討議も経ずに場当たり的に決定されているのではないかとの指摘もある。もしもこうした指摘が日本の対口政策にも妥当するとすれば、早急に改善されなければならない。

かつて沖縄の本土復帰を実現するため、佐藤内閣時代に首相の私的諮問機関として基地問題研究会が設立された。同研究会は、沖縄の本土復帰を実現するためのストラテジーを検討する一方、米国側の学者などと国際シンポジウムその他を開催し、米国政府が沖縄返還に賛成するよう舞台裏で働きかけを続け、その結果、日本国民が悲願とした沖縄の本土復帰の実現に大きく貢献した。

北方領土問題についていえば、2005年11月のプーチン大統領の訪日後も依然として解決の兆しが見えない。停滞打開のため、沖縄返還の前例にならぬ、北方領土問題

解決のため政府、財界、学者、有識者などががっちりとスクラムを組み、首相直属の研究会を速やかに設置し、官邸の主導のもとに具体的な戦略の策定を本格的に検討すべきだ。現在のように、内閣府、外務省、産業経済省、防衛庁、エネルギー庁などが対露政策の各部門をバラバラで担当するのは、効果的なやり方とは到底いえないであろう。

(3) 「東京宣言」の最重視を唱道せよ

1993年10月、エリツィン大統領の訪日時に日本側と合意した「東京宣言」には、北方4島の帰属をめぐる未解決の問題が日口間に存在していることが明記されており、それを解決して平和条約を早期に締結することが謳われている。2005年11月のプーチン大統領訪日時の発言から明らかなように、プーチン政権は日本に対し北方4島返還要求を断念させるため、「東京宣言」や自身が同意したはずの「イルクーツク声明」（2001年）の重要性の矮小化に努めている。ロシアは1956年の「日ソ共同宣言」に基づいて歯舞・色丹の2島返還を落としどころにしようと狙っている。

こうした状況のなかで、日本側は「イルクーツク声明」でプーチン大統領が有効性を自ら認めた「東京宣言」の有効性をしっかりと主張し、北方領土交渉の基礎が「日ソ共同宣言」だけであるかのようなすり替えをされぬよう牽制して行くべきである。前項(2)で提言した新しい戦略研究会では、「東京宣言」を最重視する対外交戦略の構築を目指すべきである。

「東京宣言」の他に言及すべき条約、協定、合意類としては、日本とロシアの国境を最初に定めた1855年の「日魯通好条約」、第2次世界大戦の戦勝国の「領土不拡大の原則」を盛り込んだ「大西洋憲章」（1941年8月、ソ連ものちに参加）、さらに日本の関知しないところで結ばれ無効な「極東に関するヤルタ秘密協定」、それに領土問題を含む平和条約交渉の継続を明記した「松本グロムイコ書簡」（1956年10月）などがある。

(4) 隣国ロシアの本格研究を推進せよ

北方領土問題を公正な解決に導くためには、ロシアの内政および外交政策について情報を集めて、的確に分析することが肝要である。冷戦時代、ソ連やソ連式交渉術に関する優れた研究書が内外で刊行された。だが、ソ連崩壊後、隣国ロシアが超大国の地位から転落すると、ロシアの内政や外交に関する本格的な研究が少なくなった。プーチンの内外政策が「ソ連時代への回帰」の様相を強めている昨今、前述の戦略研究会では、北方領土返還戦略の本格的検討とともに、国家的プロジェクトとしてロシアに関する研究を奨励・推進することが重要である。この方面での個人研究や共同研究も奨励すべきである。

(5) 領土問題解決の事例を研究せよ

北方領土問題は解決の糸口がいまだ見出されていないが、ソ連時代末期、およびロシア時代に入って、いくつもの国境・領土問題が合意・解決に達した事例がある。1990年にはドイツ統一との引き換えのかたちで、ドイツが米英仏ソ・戦勝4国との間で「ドイツに関する最終規制条約」に応じ、戦前領土のかなりの部分を断念した。ソ連崩壊後のエリツィン政権時代には、ウクライナがロシアと交渉して、クリミヤ半島返還実現に漕ぎ着けた。プーチン時代になってからは、中国やカザフスタン（カスピ海を含む）がロシアとの国境問題を「折半の原則」のもとで最終的な政治的解決に漕ぎ着けた。

こうした国境問題と北方領土問題とでは、改めて指摘するまでもなく歴史的背景などが異なるが、中口国境画定やロシア・カザフスタン国境画定の交渉過程には、北方領土問題を扱ううえでさまざまなヒントが得られるに違いない。我が国としては、こうした国境交渉の先行事例をしっかりと検討し、北方領土問題解決のため活かすべきだと考える。

(6) 人參と鞭の両方を使え

ロシアに対し北方領土返還の必要性を法律論や条約論の見地から説くことは重要ではあるが、そのような見地から迫るだけでは北方4島の対日返還が実現する保証はない。経済協力と領土問題を切り離し、まずは日ロ関係の改善に努め、信頼醸成を推進し、その後、領土交渉にあたるべきだとする意見が我が国に存在する。しかし、日本が経済協力の強化に努めても、ロシアが領土問題で日本の主張を受け入れることにはならない。

現在ロシア側は経済が好調なため、独力でロシア極東やシベリアの開発を軌道に乗せることが出来ると力説してはいる。しかし、実際は単独でのロシア極東やシベリアの開発は至難であることを重々承知しており、シベリアやロシア極東からの人口の流出が続いていることに内心では焦りを感じている。実際には極東で「中国からの人口圧力」にもさらされている。

かつてラブロフ外相は、日本と平和条約を締結すれば莫大な利益を得られると語ったが、日本は、北方4島が返還されるならば、ロシア極東やシベリアの開発を本格化するため従来とは次元の異なった協力ができるとロシアを説得しつづけるべきである。近年、石油の国際価格の高騰でロシア経済が潤っているのは事実だが、シベリアやロシア極東の広大な地域を開発したり、インフラを整えたりするためには膨大な資金が不可欠である。日本はこういったロシア側の抱える問題を念頭に置いて、北方領土交渉進展のカードとして活用するよう努めるべきである。

日本は、1998年のクラスノヤルスク会談で合意した「橋本・エリツィン・プラン」に沿って、ロシア側にかかなりの経済協力や人道支援を実施してきたが、北方領土返還実現の戦略との結び付きが十分に考慮されていなかったために、残念ながら政治的成果はあまりなかった。この苦い経験を糧として、今後は、ロシア側にプラスのインセンティブを与えるだけではない。領土問題解決を先延ばしにすればするほどロシアの国益にとって得にはならないと、ロシア側に納得させるべきだ。

(7) 首相が本格的に関与せよ

日ソ国交正常化実現のためには、鳩山一郎首相が政治生命をかけた（が領土問題を積み残した）。小笠原諸島および沖縄の本土復帰実現には、佐藤栄作首相が「〇 啄同機」の精神で情熱を燃やした。日中国交正常化は、田中角栄首相の政治的決断抜きには現実化しなかった。これらの先例に照らしても、北方領土問題の解決のためには、最高の政策決定者たる首相の本格的な関与が不可欠である。外務官僚がいかにか奮闘しようと、首相に代わって高度な政治的決断を下すことはできない。

日本の最高指導者が真剣に取り組む姿勢を示すことなくして、北方領土問題解決に向けての前進は不可能である。日本の弱点は首相の任期が短いことである。が、前述の首相直属の戦略研究会の発足でその弱点を補い不退転、かつ周到なる対口戦略を練り上げるべきである。要するに、たとえ首相が代わっても、領土問題の解決に向けての政治指導者の決意と方針には揺らぎがあり得ないことを、ロシア側にしっかりと伝えることが重要なのである。

(8) ロシアとの人的パイプの強化を図れ

ロシア側への働きかけはどうあるべきか。ロシア憲法に明記されている通り、ロシア外交政策の最高決定者はロシア大統領である。領土問題解決のため政治的決断を行ない得るのは、サハリン州行政府でも北方4島のロシア人島民でもなく、ロシア大統領に他ならない。中国との間でタラバロフ島やポリショイ・ウスリースキー島などを分割するとの方針も、プーチン大統領自身が決定した。北方領土返還を求める日本にとって最も重要なことは、ロシア大統領から同意をいかにして得るかという点につきる。

だが、残念なことに、現段階では日口間の人的パイプはきわめて細い。日本としては、プーチン大統領や大統領側近との間の人的パイプを太くすることが重要である。しかし、ロシア大統領の広範な職責を考えると、これはなかなか難問である。こうした状況では、政府首脳、外務省、議員、マスコミなどがそれぞれの立場からロシア側とのパイプを太くするという方法が考えられる。一般論として、それは望ましい。ただ、その際に忘れてはならないのは、日本側は相手側からの分断工作に乗せられやす

いことである。かつての日中国交回復道程はその苦い実例であった。今日の日口関係においても、ロシア側では国内連携が巧みに図られているのに対し、わが国ではむしろ、抜け駆けの功名心に駆られた行動がとられやすい。日口間の人的パイプの拡大を図る一方で、ロシア側からの巧みな働きかけに乗ぜられぬよう、政・官・マスコミ・専門家の対口接触者の間に基本的な対口政策についての認識の一致を図る努力は不可欠である。

(9) しっかりと主張・反論を

2005年に入ると、ロシア側は日本に北方4島返還要求を断念させるため、「対日戦勝国外交」を展開し、日本はヒトラーのナチス・ドイツと結託して戦い、第2次世界大戦で敗北したのであるから、北方領土を失ったのは当然であるなどと主張するようになった。さらには、「平和条約不要論」までもが聞こえてくる。ドイツとの間に平和条約はないが、独口関係は発展しているというのが、その「論拠」である。が、(5)で先述したように、「ドイツに関する最終規制条約」という銘打った平和条約が締結されており、この主張は正しくはない。日本側は日口関係を悪化させてはならないとの配慮からか、ロシア側に、北方領土問題で逐一反論を加えていない。そういう配慮が働いているとすれば、それは逆効果である。相手側の主張のレベルに応じて、政府がなすべきことは政府が、民間がなすべき場合は民間が、それぞれの立場から真実にもとづき明確に我が国の立場を主張し、反論を加えることは重要である。さもなければ、ロシア側は日本がロシアの事実とは異なった主張、もしくは相矛盾する主張を受け入れたものと解釈し、領土問題を解決せずとも日本との絆を強化することが出来ると判断してしまう危険がある。

(10) インターネットを活用せよ

2005年5月、サハリン州議会は日本向けに日本語ホームページを立ち上げた。北方4島返還反対の急先鋒のあるサハリン州議員は、自分のホームページで自らの主張を詳しく紹介している。情報化時代の今日、日本はインターネットを使って北方領土についての広報活動にもっと力を入れるべきだ。

2005年前半、東京財団はロシア語のオピニオンサイトを開設し、北方領土問題や中口関係、ロシア国内政治などに関する日本側の識者の考えを中心に発信し始め、ロシア側より反響を得ている。新聞や月刊誌や学術誌などで日本語で北方領土問題を論じても、日本語を理解できない多数のロシア人には届かない。東京財団にみるような、ロシア語によるインターネット情報発信を今後強化する必要がある。

(11) サハリン州への働き掛けをより積極化せよ

北方領土の対日返還にロシアの行政単位のうちで最も強硬に反対しているのは、北方領土を管轄するサハリン州である。同州議会は、平和条約締結後、歯舞・色丹の2島の対日引き渡しを明記した1956年の「日ソ共同宣言」第9条の有効性さえ認めない立場をとっている。強硬な対日姿勢をとるサハリン州への対策としては、「サハリン・フォーラム」などを通じて、日本の外交・安全保障政策および北方領土問題に関する日本の立場を、引き続き根気よく説明して行くべきである。北方4島の対日返還が約束される場合、サハリン州に対しては日本がこれまでとは次元の異なる協力をする用意がある点を伝え、サハリン側の対日理解の好転を促すべきである。現在、北方領土返還に関するサハリン州の反対は強硬にみえるが、ロシア大統領がひとたび返還の決断を下した場合、それに従う可能性は高い。表面上は強硬なサハリンの限界性をもう念頭に入れ、サハリン対策を展開すべきである。

(12) 返還後のピクチャーを提示せよ

2004年11月、歯舞・色丹の引渡しによる領土問題決着を狙ったプーチン大統領の発言に対して、この地域を管轄するサハリン州から不満の声が沸き起こった。それへの対策であろうが、プーチン大統領は、政府要人をサハリン本島や北方領土に派遣したり、自らの来日の約1ヶ月前には、国後、択捉を中心に、道路、港湾、発電所などインフラ整備のため、巨額の予算を投入するなどの「クリール列島社会経済発展の基本構想」を発表したりした。

北方領土の返還を容易にするため、日本は返還後のピクチャーをロシア側に具体的に提示することも考慮すべきであろう。とはいえ、これには政治的に微妙な側面がある。ゆえに、返還後のピクチャーは日本政府ではなく民間によって提示されるのが望ましい。

返還後のピクチャーでは、領土問題の解決が、ロシア人島民に不利益をもたらさない点を明確に示すことが最も重要である。たとえば、(1) 北方領土の日本復帰に際し、北方領土在住ロシア人島民のうち、一定期間以上の定住者に対しては、ロシア国籍を持ったまま永住権を原則として認める。(2) ロシア国内への移住を希望する住民に対しては、相応の経済的支援を日本政府が行なう方式が考えられる。(3) 北方領土残留を希望するロシア人島民に対しては、希望があれば職業訓練などが受けられる、などである。このようにして、返還後の処遇についてロシア人の島民が不要な懸念を抱き、返還そのものに反対しないよう配慮すべきである。

なお、北方領土返還にともないロシア側が水産・漁業権益を失うことも予想されるが、日本の主権のもとで一定期間は北方領土周辺水域においてロシア人も「共同利用」や「共同経済開発」に従事しうる点なども、返還後のピクチャーとして明らかにすることも考えられる。

(13) 米国との協調を図れ

2005年5月、ラトビアを訪問した際、ブッシュ大統領は「ヤルタ協定は強国が恣意的に交渉して弱小国の自由を犠牲にした」と発言して、「ヤルタ協定」は誤りであったとの認識を示した。この場合の「ヤルタ協定」とは、厳密には第2次大戦後の欧州秩序に関する米英ソ・3国間の「ヤルタ合意」（大部分が「宣言」として当時公表）を指す。これとは別個に3国首脳は「極東に関するヤルタ秘密協定」にも合意した（米国による公表は日本降伏後の1946年2月）。北方4島領有の根拠としてソ連もロシアも、この後者の協定に言及してきた。この点で、「極東に関するヤルタ協定」に関与した米国にも責任の一手がある。米国が極東に関しても「ヤルタ協定」の無効性を宣言する場合、日本にとって重要な追い風となる。しかし、その見通しはない。そもそも領土問題は基本的に2国間レベルで解決することが望ましく、北方領土問題の全面解決実現にあたって、日本は米国など第三国に仲介を要請するのは賢明ではない。領土問題の解決のため米国が直接介入することは、ロシアの反発を招く可能性が高いと判断されるからである。ただし、ロシアに対する我が国の交渉力の強化のためには、米国のみならず、欧州諸国の北方領土問題への理解が良好であることが望ましく、わが国としてそのための努力を惜しんではならない。

(14) 北方領土返還運動の再活性化を図れ

「日魯通好条約」が締結された2月7日に因んで制定された「北方領土の日」前後に、北方領土返還実現のための国民集会が日本全国各地で開催されている。だが、実態として、参加者が高齢化し、活力低下が懸念される。北方領土返還運動を盛り上げるためには、若い層の参加が不可欠である。多くの若者が北方領土問題に関心を持つよう義務教育や高校教育をしっかりと行なう一方、一人でも多くの学生・社会人が国民集会に参加するよう、大学教員や社会教育機関関係者に協力を要請することなども検討すべきだ。

国民集会では、参加者の北方領土問題への関心を強化するため、単に講演会だけではなく、さまざまなイベントを併設するなど、いっそうの工夫が必要である。また、この種の関連事業を毎年2月というだけでなく、夏などにも開催することも検討すべきである。また、北方領土問題に対する国民的関心を盛り上げるため、映画、TV番組、歌、漫画、CD、DVDなどを製作することも検討すべきであろう。北方領土問題対策協会のホームページの一層の充実も望まれる。

(15) 領土・国境問題での学校教育を徹底せよ

ボーダレスと表現されることの多いグローバル時代の昨今、領土や国境の重要性は

ややもすれば軽視される傾向がある。だが、明確な領土や国境は今日の国際秩序にとってきわめて重要である点を、日本国民は今一度再確認すべきである。ところが、そのことは日本の学校では残念なことにはっきりと教えられてはいない。義務教育や高等教育においては、安定的な国際秩序のためには国境・領土関係の国際法上の確定が重要であること、したがって北方領土問題に関する国民意識の啓発に努めることは、国際的責任に属する事柄である。

第2節 北方領土問題解決の禁じ手

第1節で北方領土問題解決のためにとるべき方策、すなわち好手について詳細に検討した。次に、禁じ手を考えてみたい。北方領土返還交渉を行なうにあたって、日本はどのようなことをすべきではないのか。検討してみたい。

(1) 「東京宣言」をないがしろにしてはならない

すでに指摘したように、1993年のエリツイン大統領訪日の際に日口首脳によって調印された「東京宣言」は、択捉・国後・色丹・歯舞の北方4島の帰属が未確定であることを明記するとともに、北方領土問題を解決して早期に平和条約を締結することを謳った、きわめて重要な外交文書である。プーチン大統領も「東京宣言」の有効性を2001年の「イルクーツク声明」の中で明確に認めていた。近年、ロシア側は「東京宣言」を意図的に軽視する対日政策を推進しているが、日本は日ソ両国で批准された「日ソ共同宣言」に劣らず、機会があるたびに「東京宣言」にも明確に言及することを忘れてはならない。今後の両国外相会談は言うまでもなく、2006年サンクトペテルブルクで開催予定のG8サミットに合わせての両国首脳会談などがさし当りそういった機会となる。

(2) 「2島」あるいは「2島プラス α 」論に幻惑されてはならない

ロシア側がひそかに狙っている歯舞・色丹の2島返還に乗せられると、北方4島返還を求めてこれまで我が国が行なった外交的努力がすべて水の泡となる。そればかりか、国民世論から強い反発を招く恐れがあり、政治的に大きな混乱が生まれる可能性さえある。

日本側には、ロシア側が歯舞・色丹の2島の対日返還に加えて、国後・択捉の2島をロシア主権下に残しつつ日露の共同統治とするという「2島プラス α 」を領土問題解決の落としどころとしていると見る説もあるが、この「2島プラス α 」にも、幻惑されてはならない。

我が国が主張しているのは、日本固有の領土である北方4島の返還実現である。返

還の様態や時期については柔軟であってもよいが、日本政府はこの年来の主張の達成に向けて、最善の努力を払うべきである。

(3) 「とりあえず2島論」に幻想を抱くべきではない

ロシアは今は、平和条約締結後に歯舞・色丹を日本に引き渡すとした「日ソ共同宣言」を重視している。これに対してわが国には、四島返還交渉が簡単に決着しないのなら、「日ソ共同宣言」に従ってとりあえず歯舞・色丹の2島を返還させ、残りの国後、択捉は継続協議にすればよいではないか、との意見もある。ただ、「日ソ共同宣言」に基づく限り、とりあえずであれ歯舞・色丹を返還させるには平和条約を結ぶ必要がある。ロシアが平和条約なしで歯舞・色丹を返還することはあり得ない。では、いったん平和条約を結んで2島を返還させ、その後に国後・択捉の継続協議を続けるという案（とりあえず2島論）はどうか。これも非現実的だ。というのは、平和条約というものが戦後処理が最終的に終わったということの意味する以上、平和条約締結後にロシアが本気で国後・択捉の返還交渉を行うはずがないからだ。つまり、論理的に考えて、「とりあえず2島論」あるいは段階論、2島先行論は成り立たないのである。もちろん、ロシアが平和条約締結以前にとりあえず歯舞・色丹を日本に引き渡し、国後・択捉の帰属問題が解決したあとに平和条約を締結するという案に合意するのであれば、話は全く別で、この場合には「とりあえず2島論」は大いに歓迎すべきである。しかし、その現実性は皆無に近い。

(4) 「2元外交」の轍を踏んではならない

北方領土交渉で重要なことは、「2元外交」を行なわないということである。1955年から56年にかけての日ソ国交正常化交渉において、日ソ関係正常化問題をめぐって鳩山首相・河野農相らを中心とする早期妥結派と外務省・重光外相・吉田前首相らを中心とする慎重派とが激しく対立した。その結果、ソ連に対する我が国の交渉力が低下し、領土問題の解決が図れなかった。ロシアとの北方領土交渉に際しては、こうした「2元外交」を再び繰り返してはならない。こうした「歴史の教訓」を忘れてはならない。

(5) 大統領の訪日をロシア側に懇請すべきではない

日ロ関係進展のため外交的努力を継続することは望ましいが、首相や外務省高官などが繰り返し「モスクワ詣で」をし、ロシア側に大統領訪日を再三にわたって求めることは、領土問題解決の見地よりして賢明な外交戦術とはいえない。なぜなら、ロシアに足もとを見すかされ、日本の外交的立場を弱める恐れがあるからである。首脳間の訪口や訪日は、相互主義に基づいて行われるべきである。なんとかロシア大統領の

訪日実現に漕ぎ着けても、北方領土問題解決の活路がひらかれるわけではない。必要とあれば、日本は「突き放し作戦」を実践し、逆に大統領の訪日こそが自国の国益に適うとロシアに納得させることが重要である。

(6) 平和条約締結交渉では期限設定もダラダラも下策である

今更あらためて指摘するまでもないが、タイムリミットを設けて平和条約締結交渉をしてはならない。ソ連の交渉術についての種々の研究書が指摘している通り、拙速な交渉を行った場合、相手の術策に陥ってしまう危険性が大きいからだ。その逆に、タイムリミットを設定して交渉したものの、タイムリミットまでに交渉が妥結しない場合は、失望感が広がり、結果的に日ロ関係が冷却してしまう危険性もある。1997年、クラスノヤルスクにおいて、エリツィン大統領と橋本首相は、「東京宣言」に基づいて西暦2000年までに平和条約を締結するため全力を尽くすという合意に達した。しかし、エリツィン大統領の辞任もあって、クラスノヤルスク合意は、実現することなく終わってしまい、日本側では目に見えない失望感が広がった。他方、旧島民の高齢化を考えると、北方領土問題交渉をいつまでもダラダラと続けてはならないであろう。メリハリをつけて交渉し、機を見て一気呵成に問題解決という心構えが必要である。

(7) 「経済カード」を軽視してはならない

日本にとっての対ロ交渉の有力な切り札の一つは、「経済」である。国際市場における原油価格の高騰で今日のロシア経済が潤っているのは確かであるが、広大なシベリアやロシア極東をロシア単独で本格的に開発する資金力があるわけがない。石油の高騰はいつまでも続くものではあるまい。2005年11月の訪日時、プーチン大統領は首脳会談後の記者会見で、「平和条約がないことが、日ロの経済関係のマイナスになっている」旨を率直に吐露している。日本は今後も、「経済カード」を巧みに使って、ロシアとの平和条約交渉に活かすべきだ。

(8) 金にものを言わせた交渉をしてはならない

かつて米国は帝政ロシアから720万ドルでアラスカを入手した。日露戦争の末期には、戦争継続のための戦費を調達するため、帝政ロシアのほうから米国にサハリンを2億ルーブルで売却する動きがあった。日ソ関係では、ゴルバチョフ政権末期に自民党の有力政治家たちが、北方領土を買い取りたいと非公式に打診したことがある。しかし、こうした動きが発覚し、日本は金にものをいわせて領土を取上げようとしているとの強い批判がロシア国内に生まれ、この試みは結局のところ失敗した。領土は国家の尊厳や愛国心と密接に絡んでいるため、北方領土問題の解決にあたって商取引の

ような印象を与えることはくれぐれも慎むべきだ。

(9) 現島民への思いやりを忘れてならない

ロシアが実効支配している北方4島には、現在1万5千人ほどのロシア人が居住している。第2次世界大戦前には日本人が住んでいたが、敗戦後、日本人は全員追い出されてしまった。現在、北方領土には日本人は住んでいない。北方領土の返還が実現する場合、日本は日本人元島民が味わった追い立ての悲しみを、ロシア人現島民に味わわせてはならない。それは、報復の悪循環にしかならないからである。返還交渉道のしかるべき段階で、日本政府は現島民を追い出したりしない方針を、ロシア側にはっきり理解させるべきである。「好手」第12項で述べたように、一定条件を満たせば、希望者はそのまま住み続けることができると、人道的配慮を示すべきである。繰り返すが、その意思表示に当っては民間が先頭に立つべきである。

(10) 北方領土における共同開発活動に乗ってはならない

2005年11月のプーチン大統領訪日に先立つ日ロ外相会談で、我が国の外相が北方領土での共同開発活動の開始をロシア側に非公式に提案したと伝えられる。その詳細は明らかにされていないが、北方領土周辺水域において養殖などの小規模な合弁事業を、日ロの法律の混合方式で開始するというものであったらしい。後日、ロシア側はロシアの法律に基づかない日ロの共同開発活動を開始するわけには行かないとして、拒否の通告を行ってきた。北方領土問題解決のための「誘い水」としてこうした非公式提案がおこなわれたようだが、ロシア側が日ロ双方の法律に基づく北方領土周辺水域での共同開発事業を開始することに同意する可能性は皆無に近い。しかもそのような方式が4島返還方式に沿うかどうか定かではない。共同開発活動の誘惑に負けてはならない。

(11) 国際司法裁判所に付託すべきではない

日ロ間の北方領土交渉が難航しているところから、北方領土問題をハーグの国際司法裁判所に付託すべきであるとの見解が、日ロ両国の一部に存在する。しかし、この問題をめぐる交渉は両国の政府レベルにおいて継続中である。双方はそのことを否定していないし、拒否してもいない。こうした状況のもとでは、両国政府とも国際司法裁判所への提訴というオプションを採用しないであろう。日ロ両国の間には北方領土問題をめぐって容易に埋めることが出来ない溝が存在しているが、それでも日ロ両国とも2国間交渉で打開を見出すことに合意しているのである。自国にとって予想も出来ないほど不利な判決が出た場合でも、それを受け入れるという覚悟が日ロ両国にない場合には、国際司法裁判所への付託は現実性を持たない。

(12) 4島返還の主張を断念してはならない

いかに問題の解決が困難であるといっても、北方4島返還の主張を棄ててはならない。わが国の固有の領土たる北方領土の返還を、いかなる困難に直面しようとも、我が国は断念してはならない。それは国家の主権や尊厳にかかわる問題であり、4島返還の主張を断念することからくる負の影響は日口関係のみに留まらないからである。自国の国家主権を重視しない国家が、国際社会において軽視されること必至である。

おわりに

「ボーダレス時代の現在、領土に固執すべきではない」と説く論者がいる。しかしながら、それは一知半解の謬説である。本提案書で再三にわたって言及したように、領土は国家のきわめて重要な基本要素である。米国も、EU諸国も、中国も、ロシアも、インドも、さらには他の中小国も、自国の領土と国境をきわめて重要視している。EUでは経済統合が進んでいるが、その統合過程は国際的に承認された国境、領土関係を基礎としている点を見逃してはならない。北方4島返還の道筋はまだついていないが、国際政治のこの真実をよりどころにして突破口を見出し、真剣な努力をすることが望まれる。

東京財団研究報告書 2006-3
「日口関係打開の手法—好手と禁じ手」に関する研究
2006年5月

プロジェクト・リーダー
斎藤 元秀

発行者：
東京財団 研究推進部
〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階
TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506
URL: <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。
報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

TKFD
THE TOKYO FOUNDATION
東京財団