

# 北方領土返還交渉の方向

第一特別調査室 みた ひろゆき  
三田 廣行

本年1月に本院から「北方領土及び隣接地域の諸問題等に関する実情調査」のため、沖縄及び北方問題に関する特別委員会の委員派遣が行われた。同派遣団に随行する機会を得たが、昨年8月の漁船銃撃・だ捕事件の発生、北方領土返還交渉の停滞、北方領土隣接地域の衰退など、依然として北方領土問題の未解決が同地域に重くのし掛かっている現実を目の当たりにした。

まさに同地域にとっても日本にとっても戦後は未だ終わっていないと言える。本稿では、停滞している領土返還交渉をどう打開していくべきか、有識者、国会議員、元島民等の返還に関する意見や見方を概観しながら、今後の返還交渉の在り方、行方を考えてみたい。

## 1. 返還の形態

北方領土返還<sup>1</sup>の形を議論する場合、大きく分けて四島返還と分割返還になるのかというところ簡単ではない。多様な議論や問題提起を見てもその原点や視点は四島返還(四島帰属)の問題になる。一時、問題となった「二島先行返還論」<sup>2</sup>は、二島で返還は終わりになる(二島返還論)と批判されたが、ある意味では四島返還論に当たると言えよう。四島返還か分割返還かの議論は、過去問題となってきたが、最近になってメディアに大きく取り上げられた。そのきっかけは、安倍内閣発足後に麻生外相が「二島ではこっちが駄目、四島では向こうが駄目。間を取って三島返還というのは一つのアイデアとしては考えられる。ただ首脳間で政治的決着をしない限りはどうかなる話ではない」などと発言した旨の報道<sup>3</sup>がなされたことによる。また、同外相は平成18年12月13日の衆議院外務委員会において「択捉島の25%を残し三島につけると、ちょうど50、50の比率になる」旨発言し、「事務レベルで話がつく話とは思わない。これは政治的決着以外に方法はないと思っている。……何らかの形で解決する方法の時期としてはいい時期に来ている」旨述べ、政治的解決の方法を模索する方向を示した<sup>4</sup>。

最近の議論を概観すると、次のような意見になってくる。まず、国の方針と同様に、日口で四島の帰属問題を解決するとして合意した東京宣言をベースに真剣に交渉するための土俵に日口が乗ること<sup>5</sup>、また、(最初から高値を吹きかけてくる)ロシア式バザール商法に乗ることなく、四島一括返還を主張し続けること<sup>6</sup>、さらに、50年でも100年でも日本固有の領土を力で奪う無法に対し、認めないことを主張し続けること<sup>7</sup>が重要であるとする。四島の帰属を決めるという前提があるものの四島返還は日本の主権に係ることであり、譲れない一線ということで正論であろう。なお、上記の二島先行返還論は、まず二島を返還してもらい、その後に国後、択捉の返還を交渉するという「現実的四島返還論」であって誤解されており、むしろ四島一括返還は「空想的四島返還論」ではないかという反論がなされている<sup>8</sup>。

次に、分割返還論は、四島返還の主張は日口を動かさないことになるとし、膠着した北方領土問題を打開するには日口双方のウィン・ウィンの形をとる方法を模索すべきと

する<sup>9</sup>。すなわち、二島でもなく三島でもなく麻生外相が言及したフィフティ・フィフティの形になる。また、日ロ双方の主張がなされる限り、どこまで行っても平行線であり、今や日ロ双方が何らかの妥協をしないと問題解決の前進につながらないとし、二島（歯舞、色丹）の返還・二島（国後、択捉）の主権棚上げを検討してみるのも一案とする大胆な提案もなされている<sup>10</sup>。これらは総合すれば二島プラス 論と言えよう。

## 2. 前途多難な外交交渉

四島返還か分割返還か議論はあるもののロシアとの外交交渉が難航するのは明白である。特に最近のエネルギー資源高騰で経済が好調なロシア相手ではなおさらである。ここでは四島返還を目指すにはどうすればいいのか、その課題は何か、また、分割返還はなぜ必要なのかなどをめぐる問題に触れてみたいが、その前に強硬姿勢を見せるロシアが本気で北方領土問題を解決する気持ちがあるのかどうかである。「プーチンのロシア」と言われるほど権力を握ったプーチン大統領の発言（下表参照）を見てみると、発言に強硬、柔軟の双方が混在するも領土問題を何らかの形で解決しようとする姿勢はうかがえるのではないだろうか。プーチン大統領と会った有識者の話からも同様の考えが示されている。昨年9月の大統領と各国の有識者との懇談会であるバルダイ会議において「北方領土問題を凍結するつもりはなく、これを解決し平和条約を締結したい」旨の意向を表明し、その意欲を示したとされる<sup>11</sup>。また、昨年11月の安倍首相とプーチン大統領との会談においても北方領土問題解決を目指すことで一致している。これに関連して、木村汎拓殖大学教授もロシアは北方領土問題を二島返還で終わらすことはない、本音は中ロ国境問題解決と同様の折半方式ではないかとの見方を示している<sup>12</sup>。

北方領土問題の交渉の在り方については、四島返還を目指す立場と二島プラス とを目指す立場で異なるが、袴田茂樹青山学院大学教授は、おおむね次のような興味深い発言を行っている。すなわち、四島の帰属問題を解決して平和条約を締結すると合意した東京宣言をロシア側に認識させ、これを前提に交渉していくべきである<sup>13</sup>、最終的には両首脳の政治的な決断が必要であると考え、そのためには 両国に安定した政権が存在すること、 両首脳間に信頼関係が成立すること、 領土問題の解決と平和条約の締結は日本だけでなく、ロシアにもメリットがあるということを理解させること<sup>14</sup>、が必要である。また、駐ロシア大使を勤め、ソ連時代を通じロシアに詳しい丹波實氏は、ロシアは日ロ間には国際的に承認された国境が存在していない（2000年7月に発表された「ロシア連邦対外政策の概念」）ことを認めており、イワノフ外相（当時）も2002年3月にロシア国家院（下院）で「日ロ間の国境はまだ法的に画定されていない」旨を明確に述べている、そうであるなら国境の存在していないところに国境線を引く交渉を日本が行い、その国境線は東京宣言に合致したものになるとしている<sup>15</sup>。つまり、丹波氏の主張は結果的に東京宣言に基づいた交渉を進めていくということになる。同時に、日ロ交渉は、ロシアがまともな民主主義国家として成長するのを待つよりほかない<sup>16</sup>、現在の客観情勢は領土問題解決の交渉に不利である<sup>17</sup>、などの声もある。

他方、分割論の立場は、二島プラス を交渉の原点に置き、 の成果は互いの国益をかけた厳しい日ロ外交交渉の結果によって導き出されるとする<sup>18</sup>、すなわち、双方の国益に見合うような方向で問題を解決するとの立場で最初に妥協ありきではない、という

最近の新聞報道に見るプーチン大統領の北方領土問題に係る主な発言(2004.11~2006.11)

年 月 日	報 道 の ポ イ ン ト
04.11.16 (読売)	プーチン大統領が歯舞、色丹の二島を引き渡すことを明記した日ソ共同宣言を履行する意思を強調。
11.22 (朝日夕刊)	サンティアゴの日口首脳会談において領土問題の主張が平行線。
12.24 (産経)	プーチン大統領が二島返還で決着することを改めて強調し、四島返還論を批判。
05. 6.15 (日経)	プーチン大統領と森前首相が会談するも領土問題は原則論に終始。
9.28 (読売)	プーチン大統領が北方領土の主権がロシアにあることを強調する一方、問題解決への意欲を表明。
11.22 (日経)	東京における日口首脳会談においてプーチン大統領は対話継続するも領土問題で譲歩せず、北方領土に関する共同声明も見送り。
06. 2. 1 (毎日)	プーチン大統領が定例会見で日本の国益を尊重しながら自国の国益に従って領土問題の解決策を探る旨発言。
6. 3 (読売夕刊)	プーチン大統領が主要国通信社代表と会見し、日ソ共同宣言は二島引き渡し義務を課したのではないと発言。
7.17 (産経)	サンクトペテルブルグ・サミットの日口首脳会談において領土問題をめぐる交渉加速で一致するも共同声明を見送り。
9.12 (朝日)	各国のロシア専門家会合においてプーチン大統領が領土問題に関し双方の妥協で解決したい旨発言。
11.19 (読売)	ベトナムにおける日口首脳会談において日口双方が受け入れられる領土問題解決策を目指して交渉を継続することで一致。

(注) 北方領土問題に係るプーチン大統領の発言関係部分を取り上げた。

ことであろう。しかし、これにはロシア式バザール商法的やり方で後退させられるという批判がある。二島プラス論と日本の外交をどうするのかということに関連して、東京工業大学大学院の橋爪大三郎教授は次のように示唆的な発言を行っている<sup>19</sup>。「自国の国益を考えて外交を進めるだけでは現実主義ではない、……自国の国益を追求して外交を進めるのであれば、外国は外国独自の国益を追求して外交を進めるわけで、相互の合意を得るためには、相手国がどのような国益を持っており、どのような国益を重視して行動するかということをも十分認識しないならば、自国の国益を実現することすらできない、……自国の国益を現実世界と無関係に願望として相手国に問い掛ける、北方領土の問題もそうかもしれないし、いろいろな交渉事でこういう傾向が出てくる、……本当のリアリズムは、現実世界を各国国益の均衡の上に見ていくということになる」という趣旨である。少し長く引用したが、今後の交渉の在り方の参考の一つと考えられる。

このほかにも交渉の進め方に関して、領土問題をめぐる日口関係を四次元方程式に例え、「国際情勢」、「国内状況」、「指導者」を三つの重要変数とし、これらの変数が日本側に有利に働くとき、ロシア側による領土返還が現実的なものになるという主張<sup>20</sup>などがある。いずれにしても交渉の在り方が複数示されており、国の方針は決まっているもののこれらを考慮しつつ強い交渉に当たらなければならないという困難性を発現していると言えよう。

### 3．北方領土問題の行方

国の北方領土に関する基本方針、姿勢は決まっているが、既述のようにロシア相手の交渉は難航することは目に見えている。ここでは、上記以外の最近の関係者の多様な提案等を含めて見るとともに、北方領土問題の行方がどのようになっていくのかを考えてみたい。

昨年10月にモスクワで行われた日ソ共同宣言調印50周年記念フォーラムにおいて日本側出席者から、「二島プラス」のほかに「主権概念の見直し（主権の共同化）」、「スウェーデンとノルウェーとの領有紛争解決モデルの提案」、「国後・択捉の面積折半」や「米国調停による解決策」が提案された<sup>21</sup>、とされる。また、一昨年に東京で開かれた有識者による「日口賢人会議」において日本側委員から日ソ共同宣言に基づく解決、四島返還による解決、中口国境画定と同様の面積折半方式、主権を棚上げにした共同管理方式、の四つの選択肢を一般論として示した<sup>22</sup>、と言われる。さらに北方領土隣接地域にある根室市の藤原市長（当時）が「四島の主権は日本にあることは譲れないが、四島一括返還では動かない。二島引き渡しを糸口に現状打開を図る有効な戦略を考えてもいいのではないか」という趣旨の意見<sup>23</sup>を発表した。いわゆる二島先行返還論であるが、返還運動発祥の地からの意見として注目を集めた。

今まで述べてきたように、北方領土問題の交渉論や解決方策の在り方について多様な意見、議論がなされている。要は元島民ばかりでなく、国民が納得する交渉を早くできるようにしないと、ロシア側に日本国内で世論がまとまっていないとして足元を見られるおそれがあるという意見もある。一方、ロシアも柔軟的対応を示す人々もいるが、少数派であり、強硬派が目立つ。ロシアは2007年から四島を含むクリル諸島の新社会経済発展計画に着手し、この中で漁業開発、エネルギー対策、輸送・社会インフラ建設などを謳っているが、住民が住むのは北方三島とパラムシル島だけということから北方領土の実効支配強化を狙っているとされる<sup>24</sup>。これも強硬的措置の一つと言えよう。

元島民の平均年齢は74歳になり、元島民が多く住む北方領土隣接地域の衰退も著しい。二世、三世に返還運動が継続されていくようになるが、運動を風化させることなく、また、その継続の力を強化するためにも同地域の活性化は必須であろう。また、不法占拠された四島のロシア支配の既成事実の深化を見ることは地元ばかりでなく、国民にとっても厳しいものがあるが、他方、ロシアはエネルギー資源に依存した経済・財政構造になっており、脆弱性を抱えているので、交渉はロシアが日本を必要とする時期を待って行うべきだという声も強い。同時に日本も現在の国力、地位を維持していくことが求められている。

領土問題の行方はどうなっていくのか予断を許さないが、昨年11月にAPEC首脳会合の際に行われた日口首脳会談で「これまでに達成された諸合意・諸文書に基づき双方に受入可能な解決策を見出すため、政治レベル、事務レベルで更に精力的に交渉していくことで一致」<sup>25</sup>したことが、その方向性を示唆していると思われる。

委員派遣時の意見交換の際、四島返還は譲れないが、外交交渉の結果には従うという元島民からの言葉は重いものがある。そのためにも日口双方が領土問題を解決するという強い意志を持って真剣な交渉を行える環境の整備が急がれていると言えよう。

- 1 ここでは「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基本方針の下」(平成18年・北方領土問題解説資料1頁(内閣府北方対策本部))により、四島返還の在り方について触れる。
- 2 鈴木宗男・佐藤優『北方領土「特命交渉」』(講談社 2006.9.25) 154頁
- 3 『沖縄タイムス』(平18.9.28)、『北海道新聞』(平18.9.29)
- 4 第165回国会衆議院外務委員会議録第7号11頁(平18.12.13) 麻生外務大臣は、政治的決着を示唆しながらも第166回国会における外交演説(平19.1.26)において「懸案の北方領土問題については、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、これまでの諸合意、諸文書に基づき、双方が受け入れられる解決策を見いだすべく、粘り強く取り組んでいく」旨発言している。ここでも「基本方針に従い」としつつも「双方が受け入れられる解決策」という表現を使用している。また、町村信孝前外相も「四島返還が前提であるが、最後の瞬間はいろいろな妥協の仕方がある。未来永劫平行線では日口関係はいつまでたっても本当の意味で改善しない。」旨の発言をしている(『日経新聞』(平19.1.22))。
- 5 袴田茂樹「日露平和条約問題をどう解決するか」『世界週報』(2005.4.5) 13頁
- 6 木村汎「こちらから性急に動かず機が熟するのを待て」『世界週報』(2006.11.21) 8頁
- 7 伊藤憲一「北方領土返還運動の現状を憂う」『世界週報』(2006.8.8) 3頁、斎藤勉「北方四島は泣いている」『正論』(平19.3) 94~95頁
- 8 前掲 鈴木宗男・佐藤優『北方領土「特命交渉」』(講談社 2006.9.25) 154頁
- 9 岩下明裕『北方領土問題』(中公新書 2005.12.20) 200頁、242頁
- 10 中澤孝之「発想の転換迫られる北方領土問題」『世界週報』(2006.11.21) 11~12頁 モスクワでの日ソ共同宣言調印50周年記念フォーラムにおいて池上雅子ストックホルム大学教授が、スウェーデンとフィンランドのオーランド島領有をめぐる紛争で1921年に両国、オーランド島民の三者が等しく譲歩する形で平和的に解決されたモデルに学び、二島(国後、択捉)の主権を棚上げとし、自治権を与えて日口双方が投資、開発に関与すること等の提案を行ったとされる。
- 11 袴田茂樹「日ソ共同宣言と北方領土問題」『世界週報』(2006.10.31) 8頁
- 12 木村汎「二島返還に隠れたシグナルとは」『産経新聞』(平17.1.24)
- 13 第162回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号4頁(平17.2.8)
- 14 前掲 第162回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号5頁(平17.2.8)
- 15 丹波實「北方四島返還はどのように交渉すべきか」『中央公論』(2004.10) 128頁
- 16 吉田春樹「北方領土問題かエネルギー資源か」『世界週報』(2007.1.23) 49頁
- 17 袴田茂樹「麻生外相の北方四島折半発言を問う」『産経新聞』(平18.12.20)、田久保忠衛「北方領土問題の原点にもどれ」『産経新聞』(平19.2.7)
- 18 岩下明裕「北方領土問題を越えて」『論座』(2007.3) 218頁
- 19 第166回国会参議院国際問題に関する調査会会議録第1号5頁(平19.2.7)
- 20 木村汎『新版日露国境交渉史 - 北方領土返還への道 - 』(角川学芸出版 平17.10.26) 286~299頁
- 21 前掲 岩下明裕「北方領土問題を越えて」『論座』(2007.3) 218頁、『北海道新聞』(平18.10.20) 後二者は現職衆議院議員による提案とされる。
- 22 『北海道新聞』(平17.2.3) 本年3月にモスクワで開かれた日口賢人会議では「双方が受入可能な解決を見出す努力を継続することが重要」で一致した(外務省資料 平18.3)。
- 23 『読売新聞』(平18.6.28)、『朝日新聞』(平18.6.29)
- 24 名越健郎「ロシアが千島諸島総合計画に着手」『世界週報』(2006.10.31) 18頁
- 25 A P E C 首脳会合の際の日露首脳会談(結果概要)(外務省資料 平18.11)