

領土をめぐる問題と日本外交

— 2010年以降の動きと国会論議 —

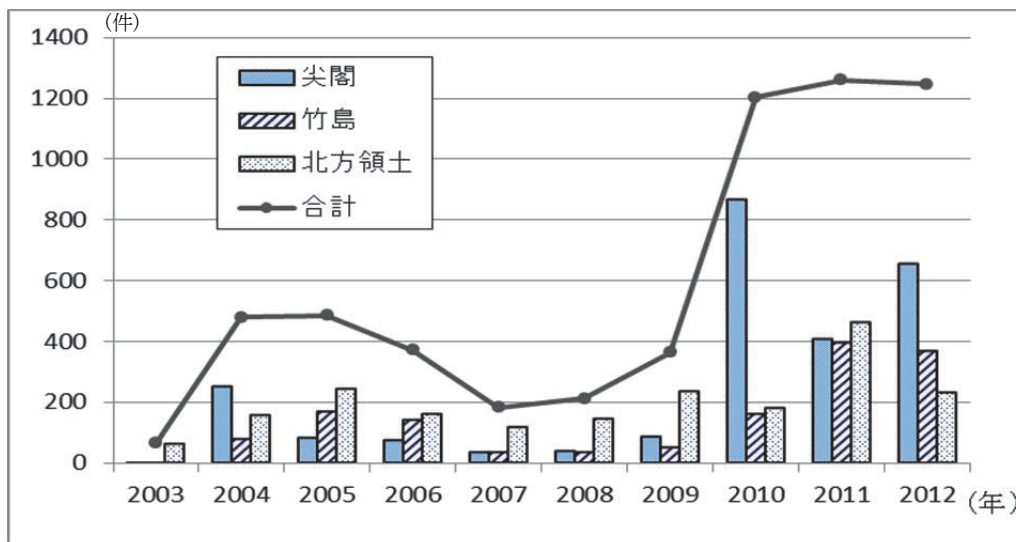
外交防衛委員会調査室 中内 康夫

はじめに

2010年以降、日本の領土・主権が侵害され、周辺国と摩擦が生じる出来事が相次いで起きた。同年9月には尖閣諸島沖中国漁船衝突事件が発生し、11月にはロシアのメドヴェージェフ大統領が北方領土の国後島に上陸したことにより、日中関係、日露関係が緊迫化した。また、2012年8月には韓国の李明博大統領が竹島に上陸したことなどにより、日韓関係も厳しい状況となった。さらに、同年9月に日本政府が尖閣諸島を「国有化」したことに對して、中国国内では反日デモが活発化し、同諸島周辺領海内への中国公船の侵入も相次ぐなど、日中関係は、国交正常化以降で最も厳しいと評される状態に陥った。こうした状況を受けて、国会においても、2010年以降、尖閣諸島、竹島、北方領土といった領土をめぐる問題の議論が大幅に増加している（図参照）。

以上を踏まえ、本稿では、2010年以降の尖閣諸島、竹島及び北方領土をめぐる問題と日本政府の対応について、特に外交面を中心に振り返るとともに、国会における関連の議論も紹介したい¹。なお、本稿で取り上げる人物の肩書きはいずれも当時のものである。

(図) 国会論議における「尖閣」、「竹島」、「北方領土」という言葉の使用頻度



(注) 国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/>) を用いて、衆参の会議録において、「尖閣」、「竹島」、「北方領土」という言葉が用いられた回数を各年(暦年)ごとに調査した。

(出所) 筆者作成

¹ 2010年以降の国会における外交論議については、神田茂ほか「菅内閣の外交をめぐる国会論議」『立法と調査』第320号(2011年9月)、同「野田内閣の外交をめぐる論議」『立法と調査』第333号(2012年10月)参照。

1. 尖閣諸島をめぐる問題と日中関係²

(1) 尖閣諸島沖中国漁船衝突事件

2009年8月の衆院選の結果、9月に民主党を中心とした鳩山内閣が発足したが、鳩山総理は、東アジア共同体構想を提唱するなど、アジア重視の外交方針を示し、その中核となる国として中国との関係を重視する姿勢を示した。鳩山総理の退陣を受け、2010年6月に就任した菅総理も、同月のG20首脳会合（トロント）の際に中国の胡錦濤国家主席と会談し、戦略的互惠関係を強化することで一致するなど、日中関係は良好な状態が続いていた。しかし、2010年9月に発生した尖閣諸島沖中国漁船衝突事件への対応をめぐる日中関係は緊迫化した状況となり、両国関係の脆弱性が露呈することとなる。

9月7日、海上保安庁の巡視船が、尖閣諸島周辺の領海内で操業中の中国のトロール漁船に対して、領海外へ退去するよう警告を発していたところ、当該漁船は警告に従わず、巡視船2隻に衝突してきた。この事件に対し、日本側は「尖閣諸島が日本固有の領土であることは疑いがなく、他国との間に解決すべき領有権の問題は存在しない」との基本的立場を前提とした上で、国内法の手続にのっとり中国漁船の船長を公務執行妨害罪容疑で逮捕・勾留した。これに対して中国側は、尖閣諸島は中国固有の領土であり、船長に対する日本の司法手続の履行は不法・無効であるとして、船長の即時・無条件釈放を要求し、様々な対抗措置を実施した³。その後、9月24日、那覇地検は、中国漁船の船長を処分保留で釈放すると発表し、その理由の1つとして「我が国国民への影響や今後の日中関係等を考慮した」と説明した。翌25日に船長が釈放された後も、中国側は日本に謝罪と賠償を要求する声明を発表し、10月には中国国内で反日デモが続発するなど、日中関係は険悪化した。

こうした経緯を踏まえ、国会では、中国人船長の釈放について、①日本は圧力をかければ屈するとの教訓を中国に与えてしまった、②検察当局に対する政治介入があったのではないか、③検察当局に判断・責任を委ねるのではなく、外交問題として政府の責任で対応を決定すべきであったなどの批判がなされた。これに対し菅総理は、中国の圧力に屈したのではなく、「検察当局が事件の性質を総合的に考慮し、国内法に基づき粛々と判断した結果であり、検察当局の判断は適切であった」とし、対外的に誤った教訓を与えるものとはなっていないと強調した⁴。また、仙谷官房長官は、検察当局に対する政治介入は一切なかったと明言した⁵。事件を受けての対中外交姿勢を問われた菅総理は「中国には国際社会の

² 尖閣諸島をめぐる問題のこれまでの経緯、日本、中国及び台湾の領有権主張のポイント等については、中内康夫「尖閣諸島をめぐる問題と日中関係ー日本の領土編入から今日までの経緯と今後の課題ー」『立法と調査』第334号（2012年11月）を参照されたい。

³ 中国側により取られた対日措置の例としては、東シナ海資源開発に関する国際約束締結交渉の一時的な延期発表（9月11日）、日中議会交流委員会（全人代副委員長来日）の延期発表（9月13日）、海上自衛隊遠洋練習航海部隊の中国寄港の延期通告（10月10日、海自遠洋練習航海部隊は中国に寄港せず、10月28日に帰国）、「河南日本週間」（10月22日～31日）の延期発表（10月17日）などがある。また、中国政府は尖閣問題との関係を否定しているが、9月20日には、中国河北省において（株）フジタと現地法人の日本人社員4人が軍事施設立ち入り容疑で中国当局によって拘束された（9月30日に3人釈放、10月9日に残り1人釈放）。さらに、9月21日以降は、中国における輸出許可証手続や税関検査の厳格化によりレアアース（希土類）の対日輸出が停滞する事態となった（中国政府は対日輸出停止措置を否定）。

⁴ 第176回国会衆議院本会議録第2号6頁（平22.10.6）

⁵ 第175回国会閉会衆議院予算委員会議録第4号9頁（平22.9.30）

責任ある一員として適切な役割と言動を期待している。日中両国間で様々な問題が生じて、隣国同士として冷静な対応が重要だ」との認識を示し⁶、事件への対応を総括して、「将来、日本の対応は適切であったと歴史上評価される」との考えを示した⁷。

（２）香港活動家等による尖閣諸島上陸事案

その後、日中両国政府は関係改善を模索し、2011年9月に野田内閣が発足した時点では、両国間のハイレベル対話が機能し始めるなど、関係改善が進みつつあった。こうした流れを受け、野田総理は、同年12月に民主党政権発足後では初めて中国を公式に訪問した。

野田総理は、2012年1月の施政方針演説において「アジア太平洋地域での安定と繁栄は中国の建設的な役割なしには語れない。これからは戦略的互惠関係の内容を更に充実させ、地域の安定した秩序づくりに協力を深めていく段階である。本年は国交正常化40周年に当たり、人的交流や観光促進を手始めに、様々なレベルでの対話や交流を通じて、互惠関係を深化させる」⁸と表明し、日中関係の更なる深化に意欲を示した。

しかし、2012年に入ってから、中国の漁業監視船が尖閣諸島周辺海域を航行する事案が頻発し、領海侵入事案も発生するなど、中国の東シナ海での海洋活動の活発化に対する日本側の懸念は強まった。他方、同年4月には石原都知事が民有地である尖閣諸島の魚釣島等を東京都が購入する方針を表明し、7月には政府が国有化を検討していることも明らかとなったが⁹、中国側は「これらの動きは不法かつ無効である」として反発を強めた。

こうした中、8月15日、香港の活動家等を乗せた船が海上保安庁巡視船による制止を振り切り、活動家7名が尖閣諸島の魚釣島に上陸する事案が発生した。国会では、活動家の上陸を許したことや、活動家を逮捕したが、送検せず強制退去処分としたことなどについて、政府の対応が追及された。これに対して、野田総理は「活動家が不法上陸したことは誠に遺憾であるが、政府としては、我が国法令に基づき適切に対処するとの基本方針を確認し、関係機関はこれに沿って適時適切な措置をとった」¹⁰と述べるとともに、強制退去処分については「第一義的な判断は捜査機関が行ったが、その報告を受けた際、総理としての立場から様々な事柄を総合的に考慮して私が最終的な判断を下した」¹¹と説明した。

野田総理は8月24日の領土・領海の保全に関する記者会見において、尖閣諸島について「解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない」ことを強調し、不正上陸事件を繰り返さないよう情報収集の強化や周辺海域での監視・警戒に万全を期すとの決意を表明した。また、同月、国会においても、衆参両院で香港活動家等による尖閣諸島不法上陸に抗議する決議が行われた¹²。

⁶ 第176回国会衆議院本会議録第2号13頁（平22.10.6）

⁷ 第177回国会参議院予算委員会会議録第19号26頁（平23.6.10）

⁸ 第180回国会衆議院本会議録第1号4頁（平24.1.24）

⁹ 第180回国会参議院予算委員会会議録第22号15頁（平24.7.10）藤村官房長官答弁

¹⁰ 第180回国会参議院予算委員会会議録第25号14頁（平24.8.27）

¹¹ 第180回国会参議院予算委員会会議録第24号20頁（平24.8.24）

¹² 第180回国会衆議院本会議録第35号1～2頁（平24.8.24）、第180回国会参議院本会議録第25号1～2頁（平24.8.29）

(3) 尖閣諸島の「国有化」と中国の反発

その後、政府と地権者との間で話し合いが進んだ結果、尖閣諸島の魚釣島、北小島、南小島の3島は、東京都ではなく、国が購入することとなり、政府は、2012年9月10日の関係閣僚会議で3島の取得の方針を決定した。翌11日の閣議では購入費用として予備費から20億5,000万円を拠出することが決定され、同日、政府と地権者との間で売買契約が締結された。藤村官房長官は、記者会見で「第三者が買えば平穏かつ安定的な維持管理の目的が果たせなくなる」と述べ、今後も、石原都知事が求めている尖閣諸島への港湾施設整備等は行わず、政府関係者以外の上陸を認めないとの従来の方針を継続する意向を示した¹³。

これに対し、中国、台湾では、日本政府による尖閣諸島の「国有化」は領土主権の侵犯であるなどとして激しい反発が起こった。特に中国国内では反日デモが活発化し、日系企業に対する破壊・略奪行為や在留邦人に対する暴行事件が発生したほか、同月末に予定されていた日中国交正常化40周年記念式典を含め、両国間の交流事業が相次いで延期・中止となった。その後も中国の海洋監視船等が尖閣諸島周辺の接続水域や領海に侵入する事態が継続的に発生し、12月13日には中国国家海洋局の航空機が尖閣諸島の魚釣島南方の日本領空を初めて侵犯した。

国会論議の中では、9月9日のAPEC首脳会議（ウラジオストク）の際の日中首脳間の立ち話で胡錦濤主席から野田総理に懸念が伝えられたにもかかわらず、翌10日に政府が3島の購入方針を決定したことへの疑問が示された。これに対して野田総理は、3島の購入は「我が国国内における土地の所有権移転であり、本来、他国との間で何ら問題を惹起すべきものではない」との認識を示した上で、「大局的観点から、中国との関係を細心の注意をもって処理するべく、中国に対しても事前に必要な説明をしてきた」と述べ、ウラジオストクでの立ち話の前から中国側に適宜説明を行った上での対応だったと釈明した¹⁴。

(4) 第2次安倍内閣発足以降の動き

2012年12月、衆院選を経て、自民党・公明党連立の第2次安倍内閣が発足した。尖閣諸島の国有化に中国が強く反発し、批判を行っていることへの見解を問われた安倍総理は、「尖閣諸島は、歴史的にも国際法的にも我が国の固有の領土であり、領土問題は存在せず、所有権の移転について他国から批判されるものではない」と述べ、「尖閣諸島を国有化したことが間違っていたとの批判は全く当たらない」との認識を示した¹⁵。

他方、中国では、2012年11月に中国共産党大会が開催され、習近平氏が党総書記・党軍事委員会主席に就任した。さらに2013年3月には中国全人代において習近平氏は国家主席にも選出され、党・国家・軍の全てでトップのポストを占めることとなった。指導部の交代があったものの、中国側の日本に対する強硬な姿勢は続いており、尖閣諸島周辺領海内への中国の海洋監視船等の侵入は、ほぼ恒常化したような状況となっている。また、日中間の閣僚レベルの会談も中国側が拒否しており、実現できていない。

¹³ 『朝日新聞』（平24.9.11）

¹⁴ 第181回国会衆議院本会議録第4号11頁（平24.11.8）

¹⁵ 第183回国会参議院予算委員会会議録第18号8頁（平25.5.15）

さらに、2013年2月、日本政府は、1月中に中国海軍の艦船が東シナ海の公海上において海上自衛隊の護衛艦等に対して火器管制レーダーを照射する事案が発生したことを明らかにした。日本政府は「危険な行為である」との抗議を行ったが、中国政府は、レーダー照射の事実を否定し、「中国脅威論」をあおったなどとして逆に日本政府を非難した。

このように日中関係は、1972年の国交正常化以降、最も厳しいと評される状態になっている。安倍総理は、同年2月28日の施政方針演説において、日中関係に関して、「先般の我が国護衛艦に対する火器管制レーダー照射のような、事態をエスカレートさせる危険な行為は厳に慎むよう、強く自制を求める。国際的なルールに従った行動が必要である」と述べるとともに、「日中関係は、最も重要な二国間関係の一つであり、個別の問題が関係全体に影響を及ぼさないようコントロールしていくとの戦略的互惠関係の原点に立ち戻るよう求めていく。私の対話のドアは常にオープンである」と表明した¹⁶。また、岸田外務大臣は、日中の事務レベルでの意思疎通は図られているとして、「実務的な対話を積み重ねることによって、政治レベルの対話にしっかり結び付けていきたい」との考えを示している¹⁷。

なお、2012年12月の衆院選の際、自民党は、「尖閣諸島の実効支配を強化し、島と海を断固守ります」（「重点政策 2012」）、「わが国の領土でありながら無人島政策を続ける尖閣諸島について政策を見直し、島を守るための公務員の常駐や周辺漁業環境の整備や支援策を検討し、島及び海域の安定的な維持管理に努めます」（「J-ファイル 2012 総合政策集」）と表明していた。尖閣諸島への公務員の常駐の可能性を問われた安倍総理は、「（公務員の常駐等を検討することは、）尖閣諸島及び海域を安定的に維持管理するための選択肢の一つと考えている。いずれにせよ、尖閣諸島は歴史的にも国際法上も我が国固有の領土であり、自国の領域を守るという断固たる意思を持って適切に取り組んでいく」と答弁している¹⁸。

2. 竹島問題と日韓関係

(1) 菅談話の発表と竹島をめぐる摩擦

日韓併合から100年となる2010年8月29日を前に、菅内閣は同月10日、日韓関係に関する内閣総理大臣談話（菅談話）を閣議決定した。その中では、「植民地支配がもたらした多大の損害と苦痛」に対し、「痛切な反省と心からのお詫びの気持ちを表明する」とともに、36年に及んだ植民地支配について、当時の韓国の人々の「意に反して行われた」との認識を示した。また、韓国が国会決議等も行って返還を強く求めていた李氏朝鮮時代の祭礼や主要行事を絵や文で記録した「朝鮮王朝儀軌^{ぎき}」などについて、近く「お渡ししたい」と表明した¹⁹。この談話に対して、李明博大統領は「一歩前進した努力」と評価し、菅総理も「日韓併合100年という難しい年ではあったが、談話に対して韓国の皆さんが高く評価し、日韓関係の安定度を高めることができた」との認識を示した²⁰。

¹⁶ 第183回国会衆議院本会議録第8号5頁（平25.2.28）

¹⁷ 第183回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号（平25.6.11）

¹⁸ 第183回国会参議院本会議録第3号9頁（平25.2.1）

¹⁹ その後、朝鮮王朝儀軌等を韓国側に引き渡すことを内容とする日韓図書協定が2011年5月に国会承認され、同年12月に引渡し完了した。

²⁰ 第177回国会衆議院予算委員会会議録第28号21頁（平23.8.8）

このように 2010 年には良好であった日韓関係も、2011 年に入ると竹島をめぐる様々な問題で摩擦が生じることとなる。2011 年 5 月 24 日、韓国国会議員 3 名がロシア経由で北方領土に上陸した。韓国政府は 3 名の訪問に関する公的な関与を否定したが、訪問目的が竹島問題について日本に圧力をかけるためであることが示唆され、韓国政府が訪問に当たり便宜供与をしたことが明らかになったことから、訪問を止められなかった日本政府に対し追及が繰り返された。これに対し松本外務大臣は、既に駐韓国日本大使から韓国の外交通商部に対して抗議を行ったと述べた上で、「竹島の問題における韓国政府、また韓国国民の感情、考え方なども総合的に判断し、適切に対応する」と答弁した²¹。

8 月 1 日には、竹島への定期船の発着地で「独島博物館」がある鬱陵島への実情視察を自民党の衆参国会議員 3 名が計画したが、韓国政府から入国を拒否された。これについて、松本外務大臣は「議員一行の訪韓は、単なる視察目的で通常の適正な手続を経て行くことを意図したもので、今回の韓国側の措置は日韓の友好協力関係に鑑み極めて遺憾である、措置の再考を要請する」との申入れを駐日韓国大使に対して行ったとし²²、本件については韓国側にきちんと説明を求めていくとした²³。

なお、国会では、この時期、民主党政権の閣僚が韓国による竹島占拠の状況を「法的根拠のない支配（占拠）」²⁴と発言していることについて、野党側から「不法占拠」との表現を用いるべきとの追及が繰り返された²⁵。しかし、民主党政権の閣僚からは「竹島が置かれた状況についての法的評価を変えたものではない」²⁶との見解が示されたが、後述の李明博大統領の竹島上陸までは、「不法占拠」との発言がなされることはなかった。

（２）李明博大統領の竹島上陸

2011 年 9 月に就任した野田総理は、韓国を「我が国にとって最も重要な隣国」と位置付け、「次の 100 年を見据えて日韓関係を前進させることが極めて重要」との認識から²⁷、総理就任当初から積極的に関係強化に努めた。野田総理は就任後初の二国間の外国訪問先として韓国を選び、2011 年 10 月に開催された日韓首脳会談（ソウル）では、EPA 交渉再開に向けた協議の加速や韓国側の要請に応えた日韓通貨スワップ枠の拡充で合意した。

他方、竹島問題では日韓間の摩擦が続いた。韓国政府が同島への防波堤建設等の計画を進め、また、韓国の国会議員等の上陸も相次いだため、2011 年 11 月、日本政府は韓国側にこれらの中止を申し入れた。さらに玄葉外務大臣は、2012 年 1 月 24 日、外交演説において「竹島問題は一朝一夕に解決する問題ではないが、韓国側に対し、受け入れられないものについては受け入れられないとしっかり伝え、粘り強く対応していく」と表明した²⁸。

²¹ 第 177 回国会衆議院外務委員会議録第 13 号 7 頁（平 23. 5. 25）

²² 第 177 回国会参議院外交防衛委員会議録第 15 号 3 頁（平 23. 8. 4）

²³ 第 177 回国会参議院外交防衛委員会議録第 16 号 7～8 頁（平 23. 8. 9）

²⁴ 第 177 回国会参議院予算委員会議録第 2 号 16～17 頁（平 23. 3. 4）

²⁵ 外務省のホームページには、従来から、「韓国による竹島占拠は、国際法上何ら根拠がないまま行われている不法占拠」と記載されていたが、国会等において閣僚が「不法占拠」と発言しないことを野党側は追及した。

²⁶ 第 177 回国会参議院外交防衛委員会議録第 6 号 9 頁（平 23. 4. 19）。

²⁷ 第 179 回国会参議院本会議録第 5 号 23 頁（平 23. 11. 2）

²⁸ 第 180 回国会衆議院本会議録第 1 号 6 頁（平 24. 1. 24）

外交演説で竹島に言及したのは実に 49 年ぶりのことであったが、韓国政府は「こうした発言は不当な領有権を主張するもの」として撤回を求める声明を発表した。

また、2011 年 8 月に韓国憲法裁判所が元慰安婦への補償について韓国政府が日本側と交渉する努力をしないのは違憲との判決を下し、同年 12 月には、国家補償を行わない日本政府への抗議としてソウルの日本大使館前に慰安婦を象徴する少女像が市民団体によって設置されたことなどから、慰安婦問題の取扱いが両国間の懸案事項として浮上した。

竹島問題や慰安婦問題で日韓関係にきしみが生じる中、2012 年 8 月 10 日、李大統領は、突如、竹島に上陸した。韓国大統領による竹島上陸は史上初めてのことである。加えて、同月 14 日には、李大統領が、天皇陛下が訪韓を希望するなら明確な謝罪をすべきと発言したと報じられたことから²⁹、日本国内では激しい反発が起こった。これらの言動は大統領の任期終了を前にして、これまで積み上げてきた日韓の友好関係に大きな傷跡を残すこととなった。李大統領は、竹島上陸の背景について、慰安婦問題での日本側の対応への不満があったと述べている³⁰。他方、低迷する支持率の向上や歴史に名を残すことが目的であったとの指摘もある。

李明博大統領の竹島上陸に対し、野田総理は「竹島に関する我が国の立場とは相入れず、極めて遺憾」³¹と述べ、8 月 24 日の領土・領海の保全に関する記者会見では、韓国が竹島問題を歴史問題と表明していることに対して³²、「歴史認識の文脈で論じるべき問題ではなく、韓国側の一方的占拠が国際社会の法と正義にかなうのかという問題だ」との認識を示した。なお、同月、国会においても、衆参両院において、李明博大統領の竹島上陸と天皇陛下に関する発言に抗議する決議が行われた³³。

また、日本政府の具体的な対応策として玄葉外務大臣は、①竹島問題について、国際司法裁判所（I C J）への付託及び日韓紛争解決交換公文に基づく調停の提案、②韓国による竹島占拠への「不法占拠」との表現の使用、③啓発活動等の政府体制の強化を挙げた³⁴。

「不法占拠」との表現を用いることとした理由について、玄葉外務大臣は、李明博大統領の竹島上陸で韓国側への配慮は不要になったとし、どのような表現を使うかは政権のその時々判断により異なり得ると説明した³⁵。

8 月 21 日には、日本政府から韓国政府に対して、I C J への合意付託及び日韓紛争解

²⁹ 李明博大統領は、(天皇陛下が) 韓国を訪問したければ、独立運動で亡くなった方々を訪れ心から謝罪していただきたい旨の発言を行ったとされるが、日本から韓国政府に対して天皇陛下訪韓を要請した事実はなかった(第 180 回国会衆議院予算委員会議録第 28 号 7 頁(平 24. 8. 23))。

³⁰ 『朝日新聞』(平 24. 8. 26)

³¹ 第 180 回国会衆議院本会議録第 35 号 1～2 頁(平 24. 8. 24)

³² 韓国では、竹島問題を単なる領土問題としてではなく、歴史問題としてとらえている。1905 年の日本政府による竹島の島根県編入の閣議決定について、日本側は、江戸時代には領有権を確立していた竹島の領有意思を再確認したものであるとしている。他方、韓国側は、1910 年の日韓併合に至る過程で、最初に領土を奪われたのが、1905 年の竹島の日本への領土編入であったととらえている。すなわち、竹島は、日本帝国主義による侵略の「最初の犠牲の地」と位置付けられており、世論が非常に先鋭化しやすい原因となっている。

³³ 第 180 回国会衆議院本会議録第 35 号 1～2 頁(平 24. 8. 24)、第 180 回国会参議院本会議録第 25 号 1～2 頁(平 24. 8. 29)

³⁴ 第 180 回国会参議院決算委員会議録第 7 号 23 頁(平 24. 8. 22)

³⁵ 第 180 回国会参議院決算委員会議録第 7 号 12～13 頁(平 24. 8. 22)

決交換公文に基づく調停が提案されたが、同月 30 日、韓国側からいずれの提案にも応じないとの回答があった。なお、日本政府は、I C J への単独提訴に向けての準備も整えているが³⁶、韓国側の対応を見極めるとして、直ちに単独提訴の手続には入らない模様である。

(3) 第 2 次安倍内閣発足以降の動き

2012 年 12 月に第 2 次安倍内閣が発足したが、岸田外務大臣は、2013 年 2 月の外交演説において、前年の玄葉外務大臣と同様、竹島問題に言及し、「韓国側に対して、受け入れられないものについては受け入れられないとしっかりと伝え、粘り強く対応していく」と表明した³⁷。これに対して、韓国政府も、前年同様、発言の撤回を求める声明を発表した。

なお、衆院選の際、自民党は「J-ファイル 2012 総合政策集」に、「政府主催で 2 月 22 日に竹島の日を祝う式典を開催する」と記載していたが、2013 年 2 月 18 日、菅官房長官は記者会見で「今年については、政権が発足して間もなく、なかなか難しい」と述べ、2013 年の実施は見送られた。他方、2 月 22 日に松江市で開催された島根県主催の「竹島の日」式典には、政務三役として初めて島尻内閣府政務官が出席した。

韓国では 2013 年 2 月に朴槿恵^{パク・クネ}新大統領が就任したが、安部総理は「日本と韓国は基本的な価値と利益を共有する最も重要な隣国であり、日韓双方での新政権が成立したのを機会に、21 世紀にふさわしい未来志向の関係を構築したい」³⁸と語り、険悪化した日韓関係の立て直しに意欲を示している。

しかし、4 月以降、安倍内閣の閣僚による靖国神社参拝や、村山談話・河野談話をめぐる安倍総理の発言などに対して、韓国側から懸念が示されている。朴槿恵大統領は、5 月に訪米した際、オバマ大統領との会談でも日本との歴史問題を取り上げ、米議会での演説では、北東アジアで政治や安全保障面の連携が進まないのは「正しい歴史認識を持ってない」ためだと指摘し、名指しは避けつつ日本を批判しており、関係改善に向けての道筋はまだ見えていない。

3. 北方領土問題と日露関係

(1) メドヴェージェフ大統領の国後島上陸

2008 年 5 月に就任したロシアのメドヴェージェフ大統領は、当初、北方領土問題に対して柔軟な姿勢を示し、2009 年 2 月の麻生総理との首脳会談では、「新たな、独創的で、型にはまらないアプローチ」の下で作業を行うことが合意された。しかし、同年 5 月、国会で麻生総理がロシアによる北方四島の「不法占拠」が続いていると答弁したことに³⁹、ロシア側は容認しがたいとの声明を発表した。さらに、7 月には北方領土が「我が国固有の領土」であることを明記した北方領土問題等解決促進特措法の改正案が成立したが、これに対して、ロシア議会は上下両院がそれぞれ非難声明を採択するなど、ロシア側は反発

³⁶ 第 181 回国会衆議院予算委員会議録第 1 号 13 頁 (平 24. 11. 12)

³⁷ 第 183 回国会衆議院本会議録第 8 号 7 頁 (平 25. 2. 28)

³⁸ 第 183 回国会参議院予算委員会議録第 15 号 12 頁 (平 25. 5. 8)

³⁹ 第 171 回国会参議院予算委員会議録第 21 号 3 頁 (平 21. 5. 20)

を強め、その後、領土問題での進展は見られなかった。

2010年に入ると、ロシア側は更に強硬な姿勢を示し、7月には、ロシア議会が、第2次世界大戦で日本が降伏文書に調印した9月2日を大戦終結の記念日とする法律案を可決した。また、9月末に行われた中露首脳会談では、「第2次世界大戦終結65周年に関する共同声明」が発表されたが、その中では「国連憲章及びその他の国際文書に盛り込まれた第2次世界大戦の結果の修正は許されない」との記述が盛り込まれた。

こうした動きの中、メドヴェージェフ大統領は、同年11月1日、北方領土の国後島に上陸し、現地の地熱発電所、漁業コンビナート、ロシア人家庭等を訪問した。旧ソ連時代を含めロシアの最高指導者が北方領土に入ったのは初めてのことであり、領土問題の存在を否定していた時期のソ連においてさえ行われてこなかったことから、日本側の反発は強いものであった。この訪問を受けて、前原外務大臣は、同日、駐日ロシア大使に対して、大統領の国後島上陸は日本の原則的立場と相容れず、我が国国民の感情を傷つけ、極めて遺憾であるとの抗議を行い、3日には、事情聴取を理由として河野駐露日本大使を一事帰国させた（7日に帰任）。

その後、菅総理は、11月13日、APEC首脳会議出席のため訪日したメドヴェージェフ大統領と横浜市内で会談し、大統領の国後島上陸について「我が国の立場、日本国民の感情から受け入れられない」と抗議したが、大統領は「北方領土は我々の領土であり、今後もそうだ」と反論し、主張は平行線をたどった。また、2011年2月の北方領土返還要求全国大会において、菅総理は、大統領の国後島上陸を「許し難い暴挙」と述べたが、ロシア側はこの表現に対して憤慨している旨の声明を発表し、日露関係は更に険悪なものとなった。

こうしたロシア側の強硬な対応の背景を国会で問われた前原外務大臣は、近年、石油や天然ガスの価格の高騰により、資源国であるロシアが財政的に潤い、これまで余裕がなかった千島諸島や北方領土のインフラ整備等に資金が投入されるようになったことを指摘し、過去の領土交渉は日本からの経済支援を梃子として活用できたが、北方領土のいわゆる「ロシア化」が進んできた今日の状況では、領土交渉は難しい局面を迎えつつあるとの認識を示した⁴⁰。

（2）プーチン大統領の再登板による新たな動き

2011年9月に野田内閣が発足した後も、日露間において領土問題で進展が見られない状態が続いたが、2012年に入り、プーチン首相が大統領復帰への動きを見せ始めた頃から、北方領土問題でも新たな動きが生じた。

大統領選直前の3月1日、プーチン首相は日欧主要紙との会見の中で、「北方領土問題を最終決着させたいと強く望む」として、「(大統領になったら)日露双方の外務省に『始め』の号令をかけよう」と述べ、問題の解決に強い意欲を見せるとともに、日本語の「引き分け」という表現を用いて、「日露双方が受入れ可能な妥協点を探りたい」との考えも明

⁴⁰ 第176回国会衆議院予算委員会議録第6号15頁（平22.11.8）

らかにした⁴¹。この発言に対して、玄葉外務大臣は、「日露関係における領土問題解決の重要性を指摘したものであり、解決に意欲を示す発言である」として期待感を示した⁴²。「引き分け」発言について野田総理は、「双方が納得できる一定の結果という意味だと思われるが、歯舞及び色丹の二島の返還では日本にとって『引き分け』とはならない」との認識を示し、「日露間で英知ある解決策について知恵を出し合う必要がある」と説明した⁴³。

その後、大統領選を経て、2012年5月に就任したプーチン大統領は、極東地域の開発に意欲を見せ、アジア・太平洋地域を重視する外交姿勢を打ち出した。玄葉外務大臣は、「アジア太平洋地域における戦略的環境が変わりつつある中、日露関係は新たな重要性を帯びつつあり、エネルギー協力を含めたあらゆる分野での関係の発展を図りながら、領土問題の解決に向けた交渉をしっかりと進めていきたい」と対露外交への意欲を示した⁴⁴。

6月18日には、野田総理が金融・世界経済に関する首脳会合（G20）（メキシコ）出席に際し、プーチン氏と大統領就任後初の日露首脳会談を行い、日露間で領土問題に関する交渉を再活性化し、「静かな環境」の下で実質的な議論を進めていくよう、それぞれの外交当局に指示することが合意された。

しかし、7月3日、メドヴェージェフ首相が自身2度目の北方領土の国後島への上陸に踏み切ったことで、進展の兆しを見せていた領土交渉への影響が懸念される事態となった。

こうした状況の中、玄葉外務大臣は、7月28日にロシアのソチを訪問し、プーチン大統領及びラヴロフ外務大臣と会談した。プーチン大統領は玄葉外務大臣を別邸に招くなど異例の厚遇で日本への配慮を示したとされる。訪露の成果を質された玄葉外務大臣は、メドヴェージェフ首相の国後上陸に遺憾の意を伝えるとともに、「国民感情への配慮」が必要であると会談で何度も強調したと説明した。また、北方領土問題に関する議論を継続させること、さらには日露間で一定の「戦略的利益」が合致することについて、双方の認識を一致させることができたとして、「一定の成果を得ることはできた」との評価を示した⁴⁵。

9月8日、野田総理はAPEC首脳会議に出席するためロシアのウラジオストクを訪問し、プーチン大統領との2度目の首脳会談に臨み、次官級会談を開催して北方領土問題に関する協議を継続することと併せて、12月を目途に野田総理の訪露日程を調整していくことで合意した。翌9日、プーチン大統領は、日本との関係について「過去から持ち越された全ての問題を解決したい」と会見で述べ、北方領土問題の前進に意欲を示した⁴⁶。

（3）第2次安倍内閣発足以降の動き

2012年12月を目途に野田総理の訪露に向けての調整が行われていたが、11月に衆議院が解散され、12月の衆院選の結果、第2次安倍内閣が発足したことから、総理訪露の日程は改めて調整されることとなった。

⁴¹ 『朝日新聞』（平24.3.2及び3.3）

⁴² 第180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3頁（平24.3.7）

⁴³ 第180回国会衆議院予算委員会議録第22号10頁（平24.3.8）

⁴⁴ 第180回国会衆議院予算委員会議録第19号10頁（平24.3.1）

⁴⁵ 第180回国会参議院外交防衛委員会議録第8号2頁（平24.7.31）

⁴⁶ 『日本経済新聞』夕刊（平24.9.10）

2013年2月21日、安倍総理の特使として訪露した森元総理とプーチン大統領が会談し、プーチン大統領は「引き分け」発言の真意について「勝ち負けのない、双方に受入れ可能な解決だ」と説明した⁴⁷。

その後、4月末にロシアを訪問した安倍総理は、29日にプーチン大統領と首脳会談を行った。北方領土問題については、両首脳が双方の外務省に対して、日露双方が受入れ可能な解決策を得るための交渉を加速化することを指示し、その成果を首脳会談に上げて議論する方式を採ることで合意した。その上で、交渉の枠組みとして、両首脳の定期的な相互訪問と、両外務大臣の少なくとも年1回の交互訪問を実施することとなった。

国会審議の中で訪露の成果を問われた安倍総理は、「日本の総理として10年ぶりにロシアを公式に訪問し、プーチン大統領との間で戦後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との認識を確認した。その上で、北方領土問題について、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ていくことで一致した。数年間、日露関係は停滞していたが、それを再開し、加速化させていくということで合意できたことは大きな成果であった」との認識を示した。その上で、今後の交渉に臨む姿勢として、「四島の帰属を決めて平和条約を締結する」との基本的立場を強調した上で、「簡単に問題を解決させる魔法のつえはない」と述べ、「最終的には双方が受入れ可能な解決策について、両首脳が政治決断しなければならない」との考えを示した⁴⁸。また、首脳会談において、プーチン大統領から領土を面積で等分する方式についての言及があったと報じられたが⁴⁹、岸田外務大臣は、そうした事実はなかったと否定した⁵⁰。

4. 領土をめぐる問題への対応と国会論議—むすびに代えて—

(1) 民主党政権の領土をめぐる問題への対応に関する議論

これまで見てきたとおり、2010年から2012年にかけて、日本の領土・主権が侵害され、周辺国と摩擦が生じる出来事が相次いで起きた。当時は、民主党政権であったが、野党側から、民主党政権の外交対応のまずさが今日の事態を招いたとの批判が繰り返された。

2010年の尖閣諸島沖中国漁船衝突事件やロシアのメドヴェージェフ大統領による国後島への上陸を受け、民主党政権になって普天間飛行場移設問題の迷走等で日米同盟が揺らぎ、領土問題で毅然とした対応を採らなかったことで、周辺国に付け込まれることとなったとの指摘がなされた。これに対して菅総理は、「民主党政権は、二国間の関係では日米関係を最も重要視すると同時にアジアとの関係を大事にしていくという基本的な方向性を持っている。それは今後も変わらない」として、領土をめぐる問題でも「これまでの原則を踏まえたしっかりとした対応をとってきている」と反論した⁵¹。

2012年7月から8月にかけて、ロシアのメドヴェージェフ首相による国後島への再上陸、韓国の李明博大統領による竹島への上陸、香港活動家による尖閣諸島の魚釣島への上陸と

⁴⁷ 『朝日新聞』(平25.2.22)

⁴⁸ 第183回国会参議院予算委員会会議録第18号24～25頁(平25.5.15)

⁴⁹ 『朝日新聞』(平25.5.1)

⁵⁰ 第183回国会衆議院外務委員会会議録第8号5頁(平25.5.22)

⁵¹ 第177回国会参議院予算委員会会議録第24号17頁(平23.8.11)

いった事案が相次いで発生し、野田内閣の領土をめぐる問題への対応が問われることとなった。これを受け、野田総理は、同年8月24日、領土・領海の保全に関する記者会見を行い、「国の主権を守り、領土・領海を守る務めを、毅然とした態度で冷静沈着に果たし、不退転の覚悟で臨む」との決意を示した。その上で、内閣の取組として、①離島の安定的な保全管理、②周辺海域の警備体制の強化、③我が国の正当性を対外的に発信する努力を挙げ、「法と正義に基づく解決を求めつつ、冷静な対応に努める」との方針を表明した。

また、野田内閣の責任を追及する指摘に対して玄葉外務大臣は「この2～3年の表面的な現象をとらえるだけでは対応を間違えると考えている。冷戦構造が終えんし、先進国と新興国とのバランスが大きく変わろうとしている。経済成長率はこの10年の平均で日本は0.6%、中国は10%、韓国は4%という中で、10年前と同じ外交ではうまくいかない。中国は毎年2桁の国防力の増加を続け、海洋進出も強めている。こうした状況を踏まえ、我が国がどのように総合的な国力を発揮・蓄積していくことができるかが本質的な問題である。その総合的な国力が我が国の外交力になっていく」との認識を示した⁵²。

(2) 第2次安倍内閣における領土をめぐる問題への対応

第2次安倍内閣は、初の領土担当大臣を設けるとともに、尖閣諸島、竹島、北方領土といった日本の領土について、日本の立場の正当性を主張するための効果的な情報発信戦略や政府内の調整を担う「領土・主権対策企画調整室」を内閣官房に設置した。現在、山本領土担当大臣の下に有識者懇談会が立ち上げられており、日本の領土・主権をめぐる情勢に関し、より効果的な内外発信を行っていくための方策等を検討し、7月初旬までに報告書が提出される予定である。

安倍総理は、2013年1月28日の所信表明演説において、「日本は危機の中にある」とし、その一つとして、「外交政策の基軸が揺らぎ、その足元を見透かすかのように、我が国固有の領土、領海、領空や主権に対する挑発が続く、外交、安全保障の危機」があると述べた。その上で、「国境離島の適切な振興、管理、警戒警備の強化に万全を尽くし、国民の生命財産と領土、領海、領空を断固として守り抜いていく」と表明した⁵³。

現状における周辺国との関係を見ると、日露関係については、首脳会談で領土交渉の加速化が合意され、経済分野の協力も確認されるなど、ここ数年の停滞した状態から一歩前進したと言える。他方、竹島問題等で険悪化した日韓関係については、歴史認識問題等での摩擦もあり、関係修復には至っていない。そして日中関係については、尖閣諸島周辺領海内への中国公船の侵入が現在も続くなど、依然、厳しい状況にある。

日本の領土・主権を守りつつ、周辺国との関係改善をどのように図っていくのか、安倍内閣の今後の対応が注目される。

(なかうち やすお)

⁵² 第180回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号19～20頁(平24.8.28)

⁵³ 第183回国会衆議院本会議録第1号2～4頁(平25.1.28)

【参考資料1】尖閣諸島、竹島、北方領土の置かれている状況の比較

	尖閣諸島	竹島	北方領土
面積	約5.6km ²	約0.2km ²	約5,036km ²
行政区分	沖縄県石垣市	島根県隠岐の島町	北海道根室振興局管内
支配状況	日本が有効に支配	韓国が占拠	ロシアが占拠
領土問題の認識	【日本】存在しない 【中国、台湾】存在する	【日本】存在する 【韓国】存在しない	【日本】存在する 【ロシア】存在する
日本の立場	日本固有の領土であり、他国との間に解決すべき領土問題はそもそも存在しない。	日本固有の領土であり、韓国による不法占拠が続いている。韓国は外交交渉や司法的解決に応ずるべき。	日本固有の領土であり、ロシアによる不法占拠が続いている。北方四島の帰属の問題を解決して、ロシアと平和条約を締結する。
領有権を主張する相手国・地域の立場	【中国、台湾】 中国(台湾)の領土の一部であり、日本による領有は認められない。日本は領土問題の存在を認めるべき。	【韓国】 韓国固有の領土であり、そもそも領土問題は存在せず、外交交渉や司法的解決の対象にはなり得ない。	【ロシア】 ロシア(旧ソ連)による領有は第二次世界大戦の結果によるものだが、四島の帰属に関する交渉には応ずる。
米国の対応	領有権の問題で特定の立場は取らない。ただし、尖閣諸島は日本の施政下にあり、日米安保条約の適用対象。	領有権の問題で特定の立場は取らない。竹島は日本の施政下になく、日米安保条約の適用対象外。	日本の立場を支持する。ただし、北方領土は日本の施政下になく、日米安保条約の適用対象外。
主な経緯	1895年 日本政府が尖閣諸島を沖縄県に編入 1945年 日本敗戦 1952年 日本主権回復、尖閣諸島を含む沖縄は米国の施政下に入る 1969年 周辺海域に油田のある可能性が判明 1971年 中国、台湾が尖閣諸島の領有権を主張 1972年 沖縄の一部として尖閣諸島の施政権が日本に返還 日中国交正常化 1992年 中国が「領海法」制定、尖閣諸島は中国領と明記 2010年 中国漁船衝突事件 2012年 日本政府が尖閣諸島の魚釣島等3島を取得・保有 中国公船の領海侵入が相次ぐ	1905年 日本政府が竹島を島根県に編入 1910年 日韓併合 1948年 「大韓民国」建国 1952年 韓国が竹島を取り込む形で李承晩ラインを設定 1954年 韓国が沿岸警備隊を竹島に派遣 1965年 日韓関係正常化 1981年 韓国が竹島にヘリポート建設(その後も接岸施設等建設) 1999年 竹島周辺に暫定水域を設定する新日韓漁業協定発効 2005年 島根県が「竹島の日」条例制定 2012年 李明博大統領が竹島に上陸	1855年 日露通好条約で択捉島とウルップ島の間を国境と定める 1941年 日ソ中立条約に調印 1945年 ソ連が対日参戦、北方四島を占領 1956年 日ソ共同宣言で平和条約締結後に歯舞・色丹を引き渡すと明記 1993年 東京宣言でロシアが日ソ共同宣言を引き継ぐことなどを確認 1997年 クラスノヤルスク合意で2000年までの平和条約締結が目標となる 2001年 イルクーツク声明で歯舞・色丹の返還と国後・択捉の協議を確認 2003年 日露行動計画を策定 2010年 メドベージェフ大統領が国後島に上陸 2013年 日露首脳会談で領土交渉の加速化で合意

(注) 上記のとおり、日本政府として、他国との間に領土問題が存在するとしているのは、竹島と北方領土である。

(出所) 筆者作成

【参考資料2】2010年以降の尖閣諸島、竹島、北方領土をめぐる動き

各国の首脳				尖閣諸島をめぐる動きと日中関係
日本	中国	韓国	ロシア	
(2010年6月)	胡錦濤 国家主席 (共産党総書記)	李明博 大統領	メドベージェフ 大統領	【2010年】
菅直人 総理				9月7日 尖閣諸島周辺領海内で中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突(翌日、海保は船長を逮捕)
				20日 河北省で中国当局が軍事管理区域侵入容疑でフジタの日本人社員4人を拘束(後日、解放)
				21日 中国から日本へのレアアース輸出停滞が発覚
				24日 那覇地検が処分保留で中国人船長の釈放決定
				25日 中国は日本に謝罪と賠償を求める声明を発表
(2011年9月)				【2011年】
野田佳彦 総理				2月 海上保安庁は、中国人船長に対し、損傷した巡視船2隻の損害賠償を請求(同月、中国外務省は賠償要求を拒否する談話を発表)
				12月 野田総理が中国を公式に訪問、胡錦濤主席らと会談
				【2012年】
				4月 東京都の石原知事が尖閣諸島を東京都が購入する方針を表明
			(2012年5月)	8月15日 香港活動家らが海保巡視船の制止を振り切り尖閣諸島の魚釣島に上陸、活動家等14名が逮捕されたが、送検は見送られ、強制退去処分
				9月9日 野田総理と胡錦濤主席が立ち話(ウラジオストク)
				10日 関係閣僚会議で尖閣諸島の魚釣島、南小島、北小島の取得方針を決定
				11日 日本政府は尖閣諸島の魚釣島等を地権者から購入(国有化)
(2012年11月)				12月13日 中国国家海洋局の飛行機が尖閣諸島の日本領空を侵犯
(2012年12月)	胡錦濤 国家主席 習近平 総書記		プーチン 大統領	【2013年】
安倍晋三 総理		(2013年2月)		1月18日 日米外相会談でクリントン国務長官が「日本の施政権を侵す一方的な行動に反対」と発言
				2月5日 日本政府が、1月に中国海軍艦船が東シナ海で海自の護衛艦やヘリコプターに火器管制レーダーを照射していたと発表(中国は否定)
	習近平 国家主席 (共産党総書記)	朴槿恵 大統領		4月29日 日米防衛相会談でヘーゲル国防長官が「尖閣諸島は日米安保条約の適用対象」と明言
				6月 米中首脳会談(米カリフォルニア)で尖閣問題も議論

竹島をめぐる動きと日韓関係	北方領土をめぐる動きと日露関係
<p>【2010年】</p> <p>8月10日 日韓併合100年に関する総理談話(菅談話)を発表</p> <p>12月 韓国国土海洋省が2011年度業務計画を報告、竹島の港湾を国家管理港に指定する方針示す</p> <p>【2011年】</p> <p>5～6月 韓国の閣僚が相次いで竹島を訪問</p> <p>6月 大韓航空機が竹島上空でデモフライトを実施</p> <p>7月 外務省が大韓航空の利用を自粛(1か月間)</p> <p>8月 韓国政府が鬱陵島への訪問を計画した自民党議員3名の入国を拒否</p> <p>10月 韓国の財団が竹島でファッションショーを開催</p> <p>11月 韓国の国会議員等が参加して竹島で音楽祭を開催</p> <p>【2012年】</p> <p>8月10日 李明博大統領が竹島に上陸</p> <p>14日 李明博大統領が天皇陛下に謝罪を求める発言</p> <p>21日 日本政府は韓国政府に竹島問題の国際司法裁判所への合意付託及び日韓紛争解決公文に基づく調停を提案(30日、韓国政府は提案を拒否)</p> <p>【2013年】</p> <p>2月22日 島根県主催の「竹島の日」記念式典に内閣府政務官が出席</p> <p>2月25日 韓国で朴槿惠大統領の就任式、麻生副総理が出席</p> <p>4月 安倍内閣の閣僚の靖国神社参拝に韓国政府が抗議</p> <p>5月 朴槿惠大統領が米国で日本の歴史問題への対応を批判</p>	<p>【2010年】</p> <p>7月 ロシアで対日戦勝記念日制定法が成立</p> <p>9月 中露首脳会談(北京)後、第2次大戦終結65周年に関する共同声明を発表、「大戦の結果の修正は許されない」と記載</p> <p>11月1日 <u>メドヴェージェフ大統領が北方領土の国後島を訪問</u> 日露首脳会談(横浜)、菅総理は大統領の国後島上陸は受け入れられないと抗議</p> <p>【2011年】</p> <p>1～2月 ロシアの閣僚、軍関係者が相次いで北方領土上陸</p> <p>2月 菅総理が「北方領土の日」に露大統領の北方領土上陸を「許し難い暴挙」と批判</p> <p>5月 韓国国会議員がロシアのビザで北方領土に上陸</p> <p>【2012年】</p> <p>3月 プーチン首相は、大統領選挙前の記者会見で、北方領土問題について「双方が受け入れられる形で最終決着させたい」と発言</p> <p>5月 プーチン氏が大統領に就任</p> <p>6月18日 野田総理とプーチン大統領が会談(メキシコ)</p> <p>7月3日 <u>メドヴェージェフ首脳が国後島に再上陸</u> 28日 玄葉外相がロシアのソチを訪問、大統領等と会談</p> <p>9月8日 野田総理とプーチン大統領が会談(ウラジオストク)</p> <p>【2013年】</p> <p>2月21日 安倍総理の特使として森元総理が訪露、プーチン大統領と会談</p> <p>4月29日 <u>安倍総理とプーチン大統領が会談(モスクワ)、領土交渉の加速化で一致</u></p>

(出所)筆者作成