

北方領土問題をめぐる「固有の領土」論（上）

— 国会論議・政府資料及び国際法の観点からの整理 —

藤生 将治

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 北方領土問題をめぐる「固有の領土」論の展開
 - (1) 第二次世界大戦後からサンフランシスコ平和条約の締結前後
 - (2) 日ソ国交回復に向けた交渉と日ソ共同宣言
 - (3) 国交回復後の日ソ交渉（以上、本稿）
 - (4) 冷戦終結後の日露交渉
3. 国際法的な観点から見た「固有の領土」論と北方領土問題
4. おわりに

1. はじめに

択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の帰属をめぐる問題（北方領土問題）は、第二次世界大戦後から今日に至るまで、我が国とロシア（ソ連）との間で最大の懸案であり続けている。2012年12月の第二次安倍内閣発足後、計24回に及ぶ安倍内閣総理大臣とロシアのプーチン大統領との間の首脳会談を含めた日露間での外交交渉が行われてきたものの、この問題は今なお未解決のままとなっている。

四島について、これまで政府は「いまだかつて一度も外国の領土となったことがない我が国固有の領土」としてきた¹。一方、日露関係（特に平和条約交渉）をめぐる近年の国会論議では、安倍内閣総理大臣は、2017年2月3日の衆議院予算委員会において「北方四島は我が国固有の領土である²」と答弁したのを最後に、北方領土については「固有の領土」と述べなくなっている。そして、2018年11月の日露首脳会談で1956年宣言（日ソ

¹ 例えば、外務省が毎年発行している冊子『われらの北方領土』の最新版（2019年版）においても、冒頭、そのように位置付けられている。

² 第193回国会衆議院予算委員会議録第6号40、41頁（平29.2.3）

共同宣言)を基礎として平和条約交渉を加速することを合意した後³、同月26日の衆議院予算委員会において、同内閣総理大臣は、「北方領土は、我が国が主権を有する島々⁴」であると述べ、以降、同様の答弁を行っている⁵。こうした答弁の変化については、ロシアへの配慮や交渉への影響を避ける意図があるとの指摘がなされている⁶。

また、2020年5月に刊行された最新版(2020年版)の『外交青書』においても、上記の答弁同様、「北方領土は我が国が主権を有する島々」とされている⁷。この記述については、2012年版から2018年版までは「北方四島は我が国に帰属する」とされていた部分が2019年版ではロシアへの配慮から削除されたことに対して与党から大きく批判されたこと等から、改めて設けられたとの指摘がなされている⁸。

そこで、本稿では、第二次世界大戦後から最近までの国会論議や政府資料を中心に、北方領土問題をめぐる「固有の領土」論がどのように展開されてきたのかを確認し、整理していく。その上で、領土問題を考える際の最も基本的な根拠となる国際法の観点から、そうした「固有の領土」論と北方領土問題について整理していく。

2. 北方領土問題をめぐる「固有の領土」論の展開

(1) 第二次世界大戦後からサンフランシスコ平和条約の締結前後

国会論議の中では、1947年10月の衆議院外務委員会での請願審査の際、紹介議員(坂東幸太郎議員(北海道選出))の説明の中で「択捉島、国後島はこれが(中略)日本固有の領土なることを厳然事実」という形で、「固有の領土」という語が初めて用いられている⁹。また、1951年3月の衆議院本会議において可決された「歯舞諸島返還懇請に関する決議¹⁰」では、「歯舞諸島は、地理的には花咲半島の延長であり、古来より根室の一部として日本人が居住していたのである。又行政区域からも歯舞諸島は根室国であり、明らかに北海道本土の一部をなしてわが国固有の領土」という形で、「固有の領土」が述べられている。

その後、1951年9月に署名された「日本国との平和条約」(以下「サンフランシスコ平和条約」という。)では、第2章に我が国領域についての規定が置かれ、四島との関連では、「日本国は、千島列島並びに日本国が1905年9月5日のポーツマス条約の結果として主

³ 外務省「日露首脳会談(平成30年11月14日)」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000697.html>(以下、最終アクセス日は全て2020年8月31日)

⁴ 第197回国会衆議院予算委員会議録第4号18頁(平30.11.26)

⁵ 第198回国会衆議院本会議録第2号6、18、20頁(平31.1.30)及び第3号12、19頁(平31.1.31)、同参議院本会議録第3号4頁(平31.1.31)及び第4号7、17頁(平31.2.1)、同参議院予算委員会議録第1号11頁(平31.2.6)、同衆議院予算委員会議録第4号39頁(平31.2.8)及び第10号34頁(平31.2.20)、同衆議院本会議録第24号12頁(令元.5.16)、第200回国会衆議院本会議録第3号8頁(令元.10.8)、同参議院本会議録第2号5頁(令元.10.8)及び第3号24頁(令元.10.9)、第201回国会衆議院本会議録第2号18頁(令2.1.22)、同参議院本会議録第2号9頁(令2.1.23)及び第3号23頁(令2.1.24)、同衆議院予算委員会議録第3号4頁(令2.1.28)及び第5号42頁(令2.2.3)参照

⁶ 『北海道新聞』(2019.2.8)

⁷ 外務省『外交青書2020』(令和2年版)112頁

⁸ 『朝日新聞』夕刊(2020.5.19)

⁹ 第1回国会衆議院外務委員会議録第12号1頁(昭22.10.6)

¹⁰ なお、決議中の「歯舞諸島」の範囲については、決議案提出者(富永格五郎議員(北海道選出))による趣旨弁明では、歯舞群島及び色丹島と説明されている(第10回国会衆議院本会議録第29号13頁(昭26.3.31))。

権を獲得した樺太の一部及びこれに接近する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」(第2条(c))と規定された。

サンフランシスコ平和条約における「千島列島」の範囲については、サンフランシスコ講和会議の受諾演説において、吉田全権が「千島列島および南樺太の地域は、日本が侵略によって奪取したものだとのソ連全権の主張は承服いたしかねます。日本開国の当時、千島南部の二島、択捉、国後両島が日本領であることについては、帝政ロシアもなんら異議を挿さまなかったのであります。ただ得撫以北の北千島諸島と樺太南部は、当時日露両国人の混住の地でありました」、「日本の本土たる北海道の一部を構成する色丹島および歯舞諸島も終戦当時たまたま日本兵營が存在したためにソ連軍に占領されたままであります」と述べ、色丹島及び歯舞群島については北海道の一部とした上で、千島列島を択捉島及び国後島から成る千島南部(南千島)及びウルップ島以北の北千島諸島(北千島)として整理し、特に南千島については開国当時からの日本領であることを強調したものの、最終的にはサンフランシスコ平和条約中で具体的な定義は規定されなかった。

そのため、サンフランシスコ平和条約の国会審議においても「千島列島」の範囲は重要な論点の一つとなり、この点について、西村外務省条約局長が「条約にある千島列島の範囲については、北千島と南千島の両者を含むと考えております。しかし南千島と北千島は、歴史的に見てまったくその立場が違うことは、すでに全権がサンフランシスコ会議の演説において明らかにされた通りでございます。あの見解を日本政府としてもまた今後とも堅持して行く方針である」と答弁している¹¹。また、草葉外務政務次官も「国後及び択捉の問題は国民的感情から申しますと、千島と違うという考え方を持つて行くことがむしろ国民的感情かも知れません。併し全体的な立場からすると、これはやっぱり千島としての解釈の下にこの解釈を下すのが妥当」とした上で、歯舞群島及び色丹島の二島について「今後は国際関係において努めて最大の努力をしながら、日本が、これは千島と違い日本の純然たる領土であるということを了解してもらって、そうしてその了解が円満に解決する方法をとる以外には方法はない」と答弁している¹²。したがって、この時点における政府見解としては、歴史的に見れば北千島と南千島の領有の根拠は異なるとしつつも、南千島はサンフランシスコ平和条約における「千島列島」の中に含まれるものと解釈されていた。

こうした政府の見解に対しては、「固有の領土」に言及する形で「択捉、国後等は徳川初代のころより日本人が領有し、いまだかつて他国人によって支配せられたことのない、(中略)歴史的に見ても、民族的に見ても、日本の固有の領土であって、カイロ宣言にいわれる奪取したものでも、窃取したものでもなければ、暴力によって略取したもの」ではなく、我が国が放棄すべき理由がないとの質疑がなされているほか¹³、「わが国の固有の領土である千島、南樺太、沖縄及び小笠原、その他の日本領土の失地回復に全力を注ぐ」べきとの意見も表明されている¹⁴。

¹¹ 第12回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第4号19頁(昭26.10.19)

¹² 第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第11号11~12頁(昭26.11.6)

¹³ 第12回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第8号6頁(昭26.10.24)

¹⁴ 第12回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第9号8頁(昭26.10.25)

そうした国会審議を経て、サンフランシスコ平和条約は1951年11月18日に承認、批准され、翌1952年4月に発効した。なお、その後の国会論議においても、樺太も含めた「日本固有の領土をとるということは、カイロ宣言にはなかった¹⁵⁾」、「わが国の民族的固有領土でありますところの南樺太、千島、歯舞、色丹¹⁶⁾」、「現にわが国固有の領土であります南樺太、千島あるいは琉球、小笠原等の問題¹⁷⁾」といった形で、「固有の領土」という語を用いた言及がなされている。

もともと、これまで見てきたとおり、終戦後からサンフランシスコ平和条約の締結前後の時期において、「固有の領土」という語は、政府の答弁では用いられておらず、あくまで個々の議員によって用いられているものであり、かつその地理的な範囲は一定したのではなく、その意味も必ずしも明確なものではなかった。

(2) 日ソ国交回復に向けた交渉と日ソ共同宣言

ア ソ連との交渉開始前（1954年12月～1955年5月）

1954年12月の第1次鳩山内閣発足後、鳩山内閣総理大臣は、「ソ連や中共との交通を自由にし、貿易を盛んにいたしたい」と述べ¹⁸⁾、その後、第27回衆議院議員総選挙を経て第2次鳩山内閣が発足した1955年3月には、同年1月にソ連側からの非公式な国交正常化の打診を受けたことに関連して、「両国の国際関係の正常化を目的として」日ソ間の交渉に向けた調整を行っている旨述べた¹⁹⁾。

なお、領土問題について、鳩山内閣総理大臣は、歯舞群島及び色丹島の所属は明瞭であり、ソ連との交渉において当然にそのことを主張しなければならないとする一方、「南樺太、千島については、サンフランシスコの条約があるものでありますから、ソ連はその当事者となっておらない関係上²⁰⁾、これに対しても話し合いをする一つの問題にはなりませんけれども、直ちに歯舞、色丹と同様なことで主張するわけには参らない」と述べており²¹⁾、そこではサンフランシスコ平和条約における「千島列島」の範囲に南千島が含まれるとの従前の政府見解が反映されていると見られる。

その後、開催地等の調整を経て、1955年5月、重光外務大臣による日ソ国交問題に関する政府の方針等の説明が、衆参本会議においてそれぞれ行われ、その中で、日ソ間の交渉は「戦争状態を終結して、平和を回復するための平和条約を締結して、もって国交を樹立して外交使節を交換し得るようにすること」を目的とし、「北海道所属の島々、千島、南樺太等のいわゆる領土問題」等の解決を目指すものとされた²²⁾。これに対して、歯舞群島及び色丹島のみならず、「千島、樺太交換条約以前から長年わが国固有の領土で

¹⁵⁾ 第15回国会衆議院文部委員会議録第10号5頁（昭28.2.19）

¹⁶⁾ 第16回国会衆議院本会議録第8号1頁（昭28.6.17）

¹⁷⁾ 第16回国会衆議院予算委員会議録第14号9頁（昭28.7.3）

¹⁸⁾ 第21回国会参議院本会議録第6号5頁（昭30.1.23）

¹⁹⁾ 第22回国会衆議院本会議録第5号2頁（昭30.3.24）

²⁰⁾ ソ連は、サンフランシスコ講和会議に参加したものの、最終的にサンフランシスコ平和条約の調印を拒否している。

²¹⁾ 第22回国会参議院本会議録第5号3頁（昭30.3.25）

²²⁾ 第22回国会衆議院本会議録第19号12～13頁（昭30.5.26）、同参議院本会議録第16号2頁（昭30.5.27）

あった」南千島、更には北千島及び南樺太についてソ連に主張していくべきとの質疑がなされている²³。

イ ソ連との交渉過程①（1955年6月～1956年6月）

1955年6月から開始された平和条約交渉については、まず日本の松本全権委員とソ連のマリク全権代表との間での交渉がロンドンで行われ、同年8月にはソ連側が歯舞群島及び色丹島の二島返還を示唆したことに対して、日本側は①四島返還並びに②北千島及び南樺太の所属を関係国の国際会議で決定するとの方針を取り、ソ連側の態度が硬化する中で交渉は一時中断することとなった²⁴。

その後、1955年11月の保守合同による自由民主党の結党に際して決定された緊急政策の中でも、日ソ間の領土問題については「歯舞、色丹、南千島を無条件で返還せしめる」及び「その他領土の帰属は関係国間において国際的に決定する」との方針が定められた²⁵。そして、同年12月7日の衆議院予算委員会において、上記緊急政策における方針を踏まえつつ、歯舞群島及び色丹島の二島返還で妥結する可能性等を問われた鳩山内閣総理大臣は、「戦争中に生じた日本固有の領土の占領等は、当然に解決しなければならない問題」と述べ²⁶、政府答弁として初めて「固有の領土」という語を用いている。

もっとも、この答弁自体では「固有の領土」の地理的な範囲や意味は必ずしも明確なものではなかったが、同月10日の衆議院外務委員会において、重光外務大臣は「日本の固有の領土、いまだかつて問題に從來なつたことのない領土」の返還をソ連に主張していると述べ、より具体的な形で「固有の領土」の意味を述べている。それと同時に、同大臣は、サンフランシスコ平和条約における「千島列島」の範囲について、条約上明確な規定がなく、日本としては「南千島は従来千島として取り扱われておらぬ、これは北海道として取り扱われておるのだ、日本とソ連との千島、樺太交換条約にもこれは規定がないのだという歴史をたどってそういうふうに定義」しているとした上で、「南千島は固有の領土だとして返還を主張するということにはアメリカもこれは異議はない」と述べ²⁷、「固有の領土」の地理的な範囲として南千島に言及しつつ、南千島が条約上の「千島列島」に含まれるとする従前の政府見解を実質的に修正するような答弁を行っている。この答弁以降、同大臣は、ソ連に対して「固有の領土」の返還を求めていく旨を繰り返し答弁している。

その後、翌1956年1月から3月にかけて再び行われた両国全権代表間での交渉が行き詰まる中、同年2月11日の衆議院外務委員会において、南千島の返還を求める上での根拠を国民に対して明確にすべきとの指摘に対し、森下外務政務次官は、1855年の日魯通好条約及び1875年の樺太千島交換条約を踏まえて「南千島、すなわち国後、択捉の両島は常に日本の領土であったもので、この点についてかつていささかも疑念を差しはさまれたことがなく、返還は当然」であるとした上で、「平和条約にいう千島列島の中にも

²³ 第22回国会衆議院本会議録第19号14頁（昭30.5.26）（大橋武夫衆議院議員（自由党）の質疑）

²⁴ 松本俊一『日ソ国交回復秘録 北方領土交渉の真実』（朝日新聞出版社、2019年）39～59頁

²⁵ 前掲注24、71頁

²⁶ 第23回国会衆議院予算委員会議録第2号12頁（昭30.12.7）

²⁷ 第23回国会衆議院外務委員会議録第7号8頁（昭30.12.10）

両島は含まれていないというのが政府の見解」であると述べ²⁸、以降、この答弁が政府の公式見解として位置付けられている。また、この答弁においても、「日本の固有の領土たる南千島をソ連が自国領土であると主張することは、日本国民一人として納得し得ない」と述べる形で、改めて南千島が「固有の領土」であると述べている²⁹。

森下外務政務次官が示したサンフランシスコ平和条約における「千島列島」と南千島に関する解釈については、外交の統一性という観点から解釈を変更することは問題ではないかとの質疑がなされている。これに対して、重光外務大臣及び下田外務省条約局長は、既にサンフランシスコ講和会議における吉田全権の受諾演説において南千島が固有の領土であると説明している旨答弁しており³⁰、南千島が「千島列島」に含まれているとする 1951 年の政府答弁への直接の言及は行わず、政府としての立場の一貫性を強調している。

ただし、この時期の政府答弁では、南千島の返還を求める根拠について、重光外務大臣が繰り返し述べているように³¹、それらが北海道の一部であることからサンフランシスコ平和条約における「千島列島」には含まれないとする主張と、先述の森下外務政務次官の答弁のように、択捉島及び国後島が日魯通好条約において日本の領土であることをロシア自身が認めており、樺太千島交換条約においても対象とならなかったとする歴史的な主張が併存している³²。

ウ ソ連との交渉過程②（1956年7月～10月）

1956年7月から8月にかけて行われた重光・シュピーローフ両国外相を全権代表とする交渉では、交渉がこう着する中で、重光外務大臣が二島返還で妥結する方針に転換したが、鳩山内閣総理大臣は臨時閣議を開いた上で、閣内の反対及び国内世論を理由に妥結を認めず、スエズ問題に関する国際会議出席のためロンドンへ赴くよう訓令した³³。

8月19日、ロンドンにおいて重光外務大臣がダレス米国国務長官を訪問し、交渉の経過について説明した際、ダレス長官は、サンフランシスコ平和条約第26条³⁴を根拠として、日本がソ連に対してクリル諸島（千島列島）の完全な主権を認めた場合、米国に対しても琉球（沖縄）の完全な主権が同様に認められることが推定されうるとし、第3条

²⁸ 第24回国会衆議院外務委員会議録第4号10頁（昭31.2.11）

²⁹ 前掲注28、10頁

³⁰ 第24回国会衆議院外務委員会議録第18号10～11頁（昭31.3.10）

³¹ 重光外務大臣は、本文中で引用した答弁（1955年12月10日衆議院外務委員会答弁（前掲注27））のほか、1956年2月15日の参議院予算委員会においても、「南千島はこれは北海道直屬、最も近接したる島であつて、北海道直屬の島である。そして歴史上いまだかつて日本固有の北海道直屬の島として認められなかつたことはないという歴史を持っている」と答弁している。（第24回国会参議院予算委員会議録第5号6頁（昭31.2.15））

³² この点について、松本全権委員は、「千島列島」の範囲に国後島及び択捉島は含まれていないという主張のほか、「最も強い主張としましては、千島樺太交換条約の際に、国後、択捉はその目的になっていない。従つて日本固有の領土である、いまだかつて人手に渡つたことのない領土であるという主張、この二つの主張が根幹になっている」と述べている。（第24回国会衆議院外務委員会議録第31号14頁（昭31.4.11））

³³ 前掲注24、118～124頁

³⁴ 同条では「日本国が、いずれかの国との間で、この条約で定めるところよりも大きな利益をその国に与える平和処理又は戦争請求権処理を行ったときは、これと同一の利益は、この条約の当事国にも及ぼさなければならない」としている。

によって琉球の問題は完全に解決しているとの重光外務大臣の反論に対しても、改めて第26条の問題であるとした³⁵（同長官は、前年8月の同大臣等との会談の際にも、第26条は非署名国がサンフランシスコ平和条約からいかなる利益も得ることがないよう保証するために入れられたことを述べており³⁶、8月19日の発言は更に踏み込んだ形での言及となっている）。

そして、8月24日の会談時にも、同長官は、千島列島はソ連に引き渡されないとしたサンフランシスコ平和条約批准時の「了解」(understanding)を改めて述べている。さらに、同長官は、サンフランシスコ講和会議において、日本が歯舞群島及び色丹島は千島列島の一部ではないとする立場を米国に取るよう求めた一方で、択捉島及び国後島についてはそうした要求をしなかったことに言及しつつ、択捉島及び国後島が千島列島の一部ではないとするのは困難であると述べている³⁷。

その上で、9月7日付で出された日ソ交渉に対する米国覚書では、「米国は、歴史上の事実を注意深く検討した結果、択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものであるとの結論に到達した（傍点筆者）」とされ、同覚書は改めて米国が日本の立場を支持したものとされている³⁸。もともと、同覚書では、歯舞群島及び色丹島が北海道の一部と位置付けられた一方で、択捉島及び国後島についてはそうした形での位置付けはなされておらず、この点はそれらを千島列島に含めたダレス長官の上述の言及と軌を一にしていると考えられる。また、「固有の領土」論との関係では、四島が「固有の日本領土の一部」として言及されている箇所は、原文では“part of Japan proper（日本本土）”となっており³⁹、外務省がこの部分を意識したのではないかと指摘もなされている⁴⁰。

³⁵ いわゆる「ダレスの恫喝」と言われる、二島返還での妥結に対する米国からの圧力として、当時の報道や各種著作等（前掲注23含む）を通じて広く知られているものであるが、公的な一次資料では、「米国外交文書」において言及されている。（Foreign Relations of the United States (FRUS), 1955-1957, JAPAN, VOLUME XXII, PART1, “89. Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Dulles and Foreign Minister Shigemitsu, Ambassador Aldrich’s Residence, London, August 19, 1956, 6 p.m.” <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d89>>（米国国務省広報局歴史部ウェブサイト））

³⁶ FRUS, 1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1, “44. Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, August 29, 1955” <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d44>>

³⁷ FRUS, 1955-1957, Japan, Volume XXIII, Part 1, “92. Memorandum of a Conversation, Ambassador Aldrich’s Residence, London, August 24, 1956, 2:30 p.m.” <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d92>>

³⁸ 外務省『われらの北方領土』（2019年版）11頁

³⁹ FRUS, 1955-1957, JAPAN, VOLUME XXII, PART1, “101. Editorial Note” <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v23p1/d101>>

⁴⁰ 原貴美恵カナダ・ウォータールー大学教授による指摘（『読売新聞』（2019.2.27））。実際、その他の「米国外交文書」における“Japan proper”の用例としては、①台湾、朝鮮と並列する形（Japan proper, Formosa, and Korea）若しくは②小笠原諸島及び琉球諸島と並列する形（in Japan proper, in the Bonins, and in the Ryukyus）で用いられているものもあり、それらは「日本本土」と訳するのが適当と考えられる。（①については、FRUS, 1945, The Far East, China, Volume VII, “Memorandum by the Secretaries of War (Patterson) and Navy (Forrestal) to the Secretary of State (Washington, 26 Nov 1945)” <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v07/d497>>、②については、FRUS, 1955-1957, Japan, Volum

1956年8月末までに重光・シュペーロフ両国外相間での交渉が中断された後、日本側は領土問題を棚上げし、まずは国交の回復、シベリアに抑留されている日本人の引き揚げ、国連加盟等の問題を解決する方針に転じ、9月29日に松本全権委員とグロムイコ第一外務次官との間で交換された「松本・グロムイコ書簡」において、領土問題を含む平和条約締結に関する交渉は両国間の正常な外交関係の再開後に継続することに同意する旨が確認され⁴¹、平和条約を結ぶための交渉は、国交を回復するための交渉に切り替えられた。

翌10月には鳩山内閣総理大臣らがモスクワ入りし、ブルガーニン首相やフルシチョフ第一書記らとの間で交渉が行われた結果、10月19日に「日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言」（日ソ共同宣言）が署名された。同宣言では、領土問題について、両国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として、ソ連は「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）と規定された。

エ 日ソ共同宣言の国会審議（1956年11月～12月）

1956年11月から12月にかけて行われた日ソ共同宣言の国会審議において、鳩山内閣総理大臣は、「今回の日ソ交渉において、わが方は、固有の領土である歯舞、色丹並びに択捉、国後の返還を要求した」と述べ、「固有の領土」である四島の返還要求を強調する形で日ソ交渉の内容について説明している⁴²。

この「固有の領土」の地理的な範囲に関して、重光外務大臣は、「固有の領土」である国後島及び択捉島の返還を主張した一方、「日本の固有の領土でない以外のものである北千島並びに南樺太」については、カイロ宣言やポツダム宣言を踏まえて、「ソ連側に譲渡してもいいという考え方」で交渉が進んでいたと述べ⁴³、北千島及び南樺太は「固有の領土」に含まれない旨答弁している。その上で、「日本の固有の領土として譲歩しないと主張したのは、日ソ交渉においては国後、択捉の問題であった」と述べ⁴⁴、「固有の領土」の地理的な焦点は国後島及び択捉島の二島に当てられている。

このように「固有の領土」論を前面に出して、日ソ交渉において四島の返還を主張したとする政府の説明に対して、交渉を始める段階では、歯舞群島及び色丹島の二島を最低ラインとしており、択捉島及び国後島の二島については「固有の領土」として強く打ち出していなかったのではないかとの質疑がなされている。これに対して、重光外務大臣は、領土問題については、戦前の領土を回復してもらうとの方針で交渉に臨んだとし

e XXIII, Part 1, "174. Memorandum From the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Wilson) (Washington, June 13, 1957)" <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v2/3p1/d174>>をそれぞれ参照。）

⁴¹ 前掲注24、129～137頁

⁴² 第25回国会参議院本会議録第5号3頁（昭31.11.17）

⁴³ 第25回国会参議院外務委員会会議録第5号11頁（昭31.11.28）

⁴⁴ 第25回国会衆議院予算委員会会議録第1号4頁（昭31.11.30）

た上で、「交渉の進行するにつれて、日本の主張する主張の理由が、固有の領土というところに非常に重きを置くようになりまして、歯舞、色丹はむろんのこと、択捉、国後も十分にその趣旨で論議を尽した」と述べており、日ソ交渉の過程において日本側が「固有の領土」論に重点を置くようになったことを率直に認めている⁴⁵。

更に、この答弁を受け、交渉を始める段階では択捉島及び国後島の二島の返還は強く要求されておらず、ソ連側の歯舞群島及び色丹島の二島返還の示唆に対して、日本側が四島返還を求めた 1955 年 8 月の時点から、択捉島及び国後島の二島が「固有の領土」として位置付けられたのではないかとの質疑がなされている。これに対して、松本全権委員は、重光外務大臣の答弁同様、1955 年 6 月の交渉開始から 8 月 30 日までの間は、南樺太、千島全体の返還を要求していたとした上で、ソ連側の譲歩を受けて、「日本がさしあたって返還を要求するものは歯舞、色丹だ、それに加えて国後、択捉ということにいたしました。その他の部分につきましては、国際会議等、日本も入りました国際的の協議でこれを決定するという案を 8 月 30 日に私が出した」と述べている⁴⁶。

もっとも、これら質疑の前提である歯舞群島及び色丹島の二島を最低ラインとしていたとする点に関して、重光外務大臣や松本全権委員の答弁では、ソ連との交渉開始前に、鳩山内閣総理大臣が、サンフランシスコ平和条約との関係から南千島を含めた千島及び南樺太については所属が明瞭な歯舞群島及び色丹島と同様には主張できないとしていたことには触れておらず、ソ連との交渉過程で歯舞群島及び色丹島のみならず、択捉島及び国後島の二島返還も要求していく中で「固有の領土」論が用いられるようになったのではないかとの問いに、必ずしも明確な回答は示されていないように思われる⁴⁷。

なお、南千島の返還を求める根拠については、前述の通り、ソ連との交渉過程では、それらが北海道の一部であるとする主張と、外国の領土になったことがないとする歴史的な主張が、国会論議における政府答弁の中では併存していた。しかし、日ソ共同宣言の国会審議が行われる中では、前者は個々の議員においてなされたものの、政府答弁では述べられなくなっている。この点については、後に、1958 年 2 月 22 日の衆議院外務委員会において、松本外務政務次官が、千島列島の定義及び範囲に関して「政府のっております態度は、歯舞並びに色丹は北海道の一部である、国後、択捉両島は昔から日本の固有の領土であるので、従って千島列島の中には、サンフランシスコ講和条約のあの精神にのっとって締結されました文章には該当しないという考えで参りました」と述べており⁴⁸、政府見解においては、その根拠がもっぱら歴史的な主張、すなわち「固有の領土」であることに置かれるようになったことが改めて示されている。

こうした国会審議を経て、日ソ共同宣言は 1956 年 12 月 5 日に承認され、同月 12 日に批准、発効した。

⁴⁵ 第 25 回国会参議院外務委員会会議録第 9 号 4 頁（昭 31.12.3）

⁴⁶ 前掲注 45、4～5 頁

⁴⁷ この点について、交渉過程の分析から、「固有の領土」論と四島返還論はセットであり、択捉島及び国後島が地理的に千島列島に含まれることから交渉の足場が弱く、それをカバーするのが「固有の領土」の観念であったとの指摘がなされている。（『読売新聞』（2019.2.27））

⁴⁸ 第 28 回国会衆議院外務委員会会議録第 6 号 7～8 頁（昭 33.2.22）

(3) 国交回復後の日ソ交渉

ア 新日米安保条約をめぐるソ連の立場の変化

1957年9月に刊行された『わが外交の近況』（『外交青書』の旧称）第1号（1957年版）では、ソ連との間の領土問題に関して、「南千島がわが国固有の領土である」と記述されている。「日本の固有の領土である国後、択捉、歯舞、色丹」とした米国の見解も引用される形で言及されているものの、「固有の領土」論の地理的な範囲の焦点は、引き続き択捉島及び国後島の二島に当てられている⁴⁹。

しかし、1960年1月の「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」（新日米安保条約）の署名後、ソ連は、日ソ共同宣言に規定された歯舞群島及び色丹島の返還条件として、平和条約の締結に加えて、新たに日本領土からの全外国軍隊の撤退を条件の一つとすることを一方的に表明した。これに対して、日本は、日ソ共同宣言が両国の合意に基づく国際約束であり一方的に変更し得ないとするとともに、宣言が調印された際、既に無期限に有効な現行安全保障条約（旧日米安保条約）が存在し、宣言はそのことを前提として締結されたものであると反論した。その後、米ソの対立が深まる中で、ソ連は、1961年9月25日付のフルシチョフ首相発池田総理宛書簡において「領土問題は、一連の国際協定によって久しき以前に解決済みである」と主張し⁵⁰、その立場は二島の引渡しを規定した日ソ共同宣言から、領土問題は存在しないとすものへと変化した。

こうした情勢は、『わが外交の近況』の記述ぶりにも反映されている。初期の『わが外交の近況』では、主にソ連側に対する口上書や覚書の引用という形で日ソ間の領土問題が記述されているが、前述した1957年版以降、「固有の領土」については、1959年版において「日本の固有の領土である島嶼」の不当な占有の中止を求める旨、1961年版では「（歯舞群島及び色丹島以外の）その他固有の領土」を主張する旨がそれぞれ記述されているのみであった。しかし、1962年版では、「古来日本人のみが居住し、しかもかつて他国に領有されたことのないクナシリ、エトロフ両島」、「これ等諸島は幕府時代の19世紀中頃よりすでに日本固有の領土として国際的にも認められていたもの」であり、「日本政府がサン・フランシスコ条約によってその権利を放棄した『千島列島』は、この歴史的にも明らかな概念であるウルップ以北の18島を指すものであって、元来『千島列島』に含まれぬ固有の日本領土であるクナシリ、ニトロフ両島（原文ママ）については、日本政府は何等の権利をも放棄したものではない」とする池田総理発フルシチョフ首相宛書簡（1961年11月15日付）を引用する形で、「固有の領土」の具体的な意味や地理的範囲への言及がなされている。その後、1964年版においても、「国後、択捉両島は歴史上未だ曾って帝政ロシアないしソ連またはいかなる他の第三国の領土であったこともなく、日本国民はすべてこれらの日本固有の領土の返還」を望む旨が記述されている。

⁴⁹ 以下、『わが外交の近況』及び『外交青書』の記述については、いずれも外務省ウェブサイトに掲載された電子版を参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>〉

⁵⁰ 『わが外交の近況』（1962年版）

イ 「北方領土」問題の定式化

これまで見てきたとおり、日ソ間の領土問題は、当初、南千島の帰属に最も焦点が当てられてきた。そうした中、国会論議では、国交回復に向けた日ソ交渉が行われていた1956年3月10日の衆議院外務委員会において、下田外務省条約局長が「講和会議では、日本政府の希望するような北方領土の定義は下されませんでした」と述べ⁵¹、初めて「北方領土」という語を用いている。日ソ共同宣言調印後の審議においても、同局長は「北方領土」と度々述べているものの⁵²、当時のほかの政府答弁では用いられておらず、また個々の議員で用いた例も限られたものであった。

しかし、前述の通り、1960年1月以降、ソ連の態度が硬化していく中で、同年2月の藤山外務大臣による外交演説において、改めて「北方領土」という語が政府答弁として用いられている⁵³。また、その後の質疑においても、岸内閣総理大臣が「北方領土」と述べ⁵⁴、以降、政府答弁において「北方領土」という語が定着していく一方で、南千島という語は用いられなくなっていった。

その後、1964年6月17日付外務事務次官通達「国後・択捉両島の名称について」（欧東合第1831号）⁵⁵では、「北方領土問題に関連して、国後・択捉両島を指すものとして『南千島』という用語が使用されている場合が散見されるところ、このようなことは下記の理由から一切避けることが適当であり、また、地図等における表示においても、国後・択捉両島（止むを得ない場合を除き漢字表示とする）が千島列島とは明確に区別されて表示されていることが望ましいので、関係機関に対してしかるべく御指導方御配慮を煩わしたい」としている。そして、その理由として「わが国は、サンフランシスコ平和条約によって『Kurile Islands』（日本語訳「千島列島」）を放棄したが、わが国固有の領土である国後・択捉両島は、同条約で放棄した『Kurile Islands』の範囲の中には含まれていないとの立場をとっている。上記立場からして、国後・択捉両島を「南千島」と呼ぶことは、これら両島があたかもサンフランシスコ条約によりわが国の放棄した『Kurile Islands』の一部であるかのごとき印象を与え、無用の誤解を招くおそれがあり、北方領土問題に関するわが方の立場上好しくない」と説明し、改めて日本の択捉島及び国後島に対する領有権の主張に沿った整理が図られている。

この通達後に刊行された『わが外交の近況』1965年版では、「国連における日本政府の北方領土問題に関する主張表明」を説明する中で、初めて日ソ間の領土問題を「北方領土問題」として記述している。以後の『わが外交の近況』及び『外交青書』において

⁵¹ 第24回国会衆議院外務委員会議録第18号11頁（昭31.3.10）

⁵² 第25回国会衆議院日ソ共同宣言等特別委員会議録第6号3頁（昭31.11.24）、同参議院予算委員会会議録第3号9頁、10頁（昭31.12.6）

⁵³ 第34回国会衆議院本会議録第3号6頁（昭35.2.1）、同参議院本会議録第3号9頁（昭35.2.2）

⁵⁴ 第34回国会参議院本会議録第5号11頁（昭35.2.4）

⁵⁵ 本外務事務次官通達の内容については、浦野起央『日本の国境：分析・資料・文献』（三和書籍、2013年）174頁及び第90回国会参議院内閣委員会会議録第1号6頁（昭54.12.6）の山崎昇参議院議員による本通達を引用した発言部分をそれぞれ参照。（なお、本通達の原本の写し又はその内容について、本稿著者が外務省欧州局ロシア課に提供を依頼したところ、2020年8月末までの時点で、外交史料館も含めてその所在を確認できなかったとの回答があった。）

も、「北方領土問題」の語が用いられるようになり、四島をめぐる領土問題は「北方領土」問題として定式化されている。

ウ 「北方四島」の定式化と「固有の領土」論の変化

『わが外交の近況』1965年版では、「日本の固有の領土である国後、択捉」と記述され、従前と同様、「固有の領土」の地理的な焦点はそれら二島に当てられていたが、1968年版では、「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」と記述されている。その後も、1969年版から1973年版にかけて、1971年版を除いて同様の記述がなされており、歯舞群島及び色丹島にも「固有の領土」の焦点が当てられるようになっている。更に、1972年版及び1973年版では、「わが国固有の領土である歯舞群島、色丹島、国後島、択捉島」との旨の記述もなされており、択捉島及び国後島の二島に焦点が当てられていた「固有の領土」論は、四島全体へ言及する方向へと変化している。

こうした変化の背景としては、この時期の日ソ間の外交交渉における特に大きな動きである1973年10月の田中内閣総理大臣のソ連公式訪問が挙げられる。この訪問中、4回にわたって行われた首脳会談の結果として出された「日ソ共同声明」（1973年10月10日署名）第1項では、「双方は、第2次大戦の時から未解決の諸問題を解決して平和条約を締結することが、両国間の真の善隣友好関係の確立に寄与することを認識し、平和条約の内容に関する諸問題について交渉した。双方は1974年の適当な時期に両国間で平和条約の締結交渉を継続することに合意した」と規定された。とりわけ、未解決の諸問題については、最終会談時に田中内閣総理大臣がブレジネフ書記長に対して四島の問題が含まれることを確認したと外務省は説明している⁵⁶。

その後、国会論議においても、『わが外交の近況』の記述と同様の変化が生じている。国会論議では、1970年4月27日の参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、山野総理府特別地域連絡局長が「北方四島」という語を初めて用いているが⁵⁷、当時のほかの政府答弁では用いられてはいなかった⁵⁸。しかし、田中内閣総理大臣の訪ソ後、1973年11月27日の衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、その報告として、大和田外務省欧亜局長が「首脳会談におきましては、田中総理からは、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の北方四島はわが国固有の領土であり、これら諸島の返還は国民の悲願であるという点を強くかつ正確に主張し、北方領土問題を解決して平和条約を締結することが日ソ間の真の善隣関係の確立に不可欠である、この立場からソ連の決断を求めた」と述べている⁵⁹。また、田中内閣総理大臣自身も、翌1974年1月23日の衆議院本会議において、訪ソ時に「北方四島の返還を強く要求した」と述べ⁶⁰、以降、政府答弁において「北方四島」との語が用いられるようになっている。

⁵⁶ 外務省『われらの北方領土』（2019年版）13頁、『わが外交の近況』（1974年版）

⁵⁷ 第63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8号18頁（昭45.4.27）

⁵⁸ その他の例としては、同年5月の参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、同局長が同様に「北方四島」と述べているのみとなっている。（第63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9号7頁（昭45.5.11））

⁵⁹ 第71回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第14号2頁（昭48.11.27）

⁶⁰ 第72回国会衆議院本会議録第9号7頁（昭49.1.23）

こうした政府答弁は『わが外交の近況』1975年版においても反映されており、ここでは「北方四島たる歯舞群島、色丹島、国後島、択捉島」及び「わが国固有の領土である北方四島」との記述がなされている。その後、1976年版から1980年版にかけて、いずれも「北方四島」との記述がなされている。また、「固有の領土」論との関係では、1978年版において「わが国固有の領土である北方四島」、1979年版において「北方四島がわが国固有の領土であることは歴史的、法的にも明白」と記述され、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島が「北方四島」として定式化されていくとともに、「固有の領土」論と「北方四島」が結び付けられるようになっている。

エ 「四島一括返還」方針の明確化

1973年の日ソ共同声明後、日ソ間の領土問題に関する交渉が進展しない状況が続く中で、1975年10月20日の参議院本会議において、三木内閣総理大臣は、「四島はわが国固有の領土であり、一貫した立場で一括返還を実現をすべきである」との見解を示している⁶¹。翌1976年1月28日の参議院本会議においても、「(四島)一括返還を得てから平和条約を結ぶというのが政府の基本的立場」であると述べ⁶²、1960年以降の四島一括返還の方針を明示的に示すようになっている。

この点は、先述した「北方四島」の定式化と併せて、『わが外交の近況』にも反映されており、1979年版、1980年版、1987年版及び『外交青書』1988年版において、「北方四島一括返還」を求める政府の基本的立場が記述されている。

他方、1980年代の『わが外交の近況』及び『外交青書』では、「固有の領土」への言及はなされておらず、1986年版では「北方四島は我が国の領土である」とのみ記述されているものの、国会論議においては、「歴史的にも、また国際法理の上からもわが国固有の領土である歯舞、色丹、国後、択捉の北方四島の一括返還を実現して日ソ平和条約の締結を図る」(1980年10月24日の参議院安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会における中山総理府総務長官答弁⁶³)との政府の方針が繰り返し示されており⁶⁴、「固有の領土」論は「北方四島」・「北方領土」及び「四島一括返還」と結び付けられている。

こう着していた日ソ間の交渉については、1985年に「新思考外交」を提唱したゴルバチョフ書記長が就任した後に動き出すことになり、1991年4月のゴルバチョフ訪日の際に海部内閣総理大臣との間で計6回にわたる首脳会談が行われた結果、「日ソ共同声明」が署名され、領土交渉の文脈で初めて択捉島及び国後島の名前が両国の署名文書で明示

⁶¹ 第76回国会参議院本会議録第8号10頁(昭50.10.20)

⁶² 第77回国会参議院本会議録第4号5頁(昭51.1.28)

⁶³ 第93回国会参議院安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第2号4頁(昭55.10.24)

⁶⁴ 具体的には、中山総理府総務長官答弁(第94回国会衆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2頁(昭56.2.24))、田邊総理府総務長官答弁(第96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2頁(昭57.2.17))、後藤田総務庁長官答弁(第102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4号2頁(昭60.4.4))、安倍外務大臣答弁(第104回国会衆議院予算委員会会議録第9号7頁(昭61.2.13))、長谷川外務省欧亜局長答弁(第109回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号3頁(昭62.9.2))、竹下内閣総理大臣答弁(第113回国会衆議院本会議録第5号8頁(昭63.8.2))、中山外務大臣答弁(第116回国会衆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1頁(平元.10.12))、都甲外務省欧亜局長答弁(第118回国会参議院予算委員会会議録第13号5頁(平2.5.25))及び高島外務省欧亜局長答弁(第120回国会衆議院安全保障特別委員会会議録第6号9頁(平3.4.26))等を参照。

されたものの、二島の引渡しを規定した日ソ共同宣言の有効性を確認するには至らなかった。しかし、同年後半にはソ連国内の情勢が流動化し、12月にはソ連が崩壊するに至り、領土問題についての交渉は、ソ連の後継国家であるロシア連邦との間で行われることとなった。(以下、次稿に続く)

【参考文献】

外務省『われらの北方領土』(2019年版)

外務省『わが外交の近況』及び『外交青書』各年版

(ふじう しょうじ)