

## 北方領土問題をめぐる「固有の領土」論（下）

### — 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) 日ソ国交の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、前稿）
  - (4) 冷戦終結後の日露交渉（以下、本稿）
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
  - (1) 領域法における議論と四島の領域権原
  - (2) 四島をめぐる諸合意とサンフランシスコ平和条約の法的解釈
4. おわりに

## 2. 北方領土問題をめぐる「固有の領土」論の展開

### (4) 冷戦終結後の日露交渉

#### ア 「四島一括返還」方針の実質的な転換とその後

1991年8月のソ連におけるクーデター後には、ロシアとの外交交渉が実質的に動き始め、9月にはロシア共和国からハズブラートフ最高会議議長代行が訪日し、エリツィン大統領からの親書が転達されるとともに、領土問題を「法と正義」に基づいて解決することや問題の解決を先延ばしにしないこと等の考え方が示された。そして、10月には中山外務大臣がモスクワを訪問し、エリツィン大統領に対し、「法と正義」に基づき一日も早く北方領土問題を解決して平和条約を締結することの必要性を改めて表明し、両国間での交渉が活発化していくこととなる。

そうした中、渡辺外務大臣が、ロシアが北方四島を日本のものとして認めれば、その返還時期は柔軟に対応する旨を1992年4月18日の講演で述べたことに関して、同月22日の衆議院外務委員会において、従来の「四島一括返還」方針を転換したか否か質疑さ

れたのに対して、同大臣は、四島の一括返還を放棄したものではないとしつつも、「法と正義に従って、北方四島が日本の固有の領土である、日本の主権があるということを認めるならば」、返還の時期や対応の仕方、条件について柔軟に対応すると述べた<sup>1</sup>。そして、同年11月25日の衆議院予算委員会において、同大臣は、エリツィン政権が法と正義の外交を展開するとしていることを踏まえ、日本側としても、四島における日本の主権が認められれば、従来掲げてきた即時「四島一括返還」とは言わず、返還の時期、様態、その他については相談に応じるとして大幅に譲歩している旨述べ<sup>2</sup>、実質的に「四島一括返還」方針を転換したことが示された。

その結果として、「固有の領土」論は、「四島一括返還」と切り離された一方、1993年1月29日の衆議院予算委員会において、渡辺外務大臣が「我が国の固有の領土である北方四島<sup>3</sup>」と述べているように、「北方四島」とは引き続き結び付けられている。

なお、「四島一括返還」方針については、その後、2001年6月20日の衆議院外務委員会において、田中外務大臣が、四島一括返還をして、どのように友好的に平和条約を結ぶかということに注力したい旨の言及はしているものの<sup>4</sup>、翌2002年3月18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、川口外務大臣が、政府として「四島一括返還」という言葉を使ったことはない<sup>5</sup>と述べた上で、改めて「四島への日本の主権が確認されれば実際の返還の時期、態様、条件等については柔軟に対応する」との方針を示している<sup>5</sup>。また、2016年10月26日の衆議院外務委員会において、岸田外務大臣が、「ソ連時代には、ソ連が我が国との領土問題の存在自体を否定していた時期があったこともありまして、我が国としまして、北方四島の一括返還を実現して平和条約を締結するとの方針でソ連との平和条約交渉を行っていた経緯があった」と述べており<sup>6</sup>、「四島一括返還」方針はソ連の強硬な外交姿勢に対して取られていた方針であったという趣旨で整理されている。

#### イ 東京宣言（1993年10月）からイルクーツク声明（2001年3月）前後まで

1993年10月、エリツィン大統領の公式訪日に際し、細川内閣総理大臣との間で首脳会談が行われ、「東京宣言」が署名された。同宣言第2項では、「両国関係における困難な過去の遺産は克服されなければならないとの認識を共有し、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の帰属に関する問題について真剣な交渉を行った」とし、1991年の日ソ共同声明（前稿2.（3）エ参照）に引き続き、四島の帰属の問題を領土問題として確認するとともに、領土問題を「歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決する」という交渉の指針が新たに示された。

以降、この東京宣言を基礎として日露間で交渉が行われる中で、1997年11月、橋本

<sup>1</sup> 第123回国会衆議院外務委員会議録第7号2頁（平4.4.22）

<sup>2</sup> 第125回国会衆議院予算委員会議録第3号7頁（平4.11.25）

<sup>3</sup> 第126回国会衆議院予算委員会議録第3号34頁（平5.1.29）

<sup>4</sup> 第151回国会衆議院外務委員会議録第15号28頁（平13.6.20）

<sup>5</sup> 第154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5号19頁（平14.3.18）。なお、同大臣は、その後も改めて同様の答弁を行っている。（第154回国会衆議院外務委員会議録第7号3頁（平14.4.5））

<sup>6</sup> 第192回国会衆議院外務委員会議録第2号5頁（平28.10.26）

内閣総理大臣とエリツィン大統領との首脳会談において、領土問題について「東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くす」ことが合意され（クラスノヤルスク合意）、翌1998年4月の両者の首脳会談においても、平和条約が「東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むものとなるべきこと」で一致した（川奈合意）。

1999年末にはエリツィン大統領が辞任し、後継者に指名されたプーチン首相が、翌2000年4月の大統領選に勝利した。同年9月、プーチン大統領が日本を公式訪問した際、森内閣総理大臣との首脳会談が行われ、四島の帰属に関する問題を解決することにより平和条約を策定するための交渉を継続すること等を内容とする声明が署名された。また、会談では、同大統領から1956年の日ソ共同宣言の有効性を認める旨の発言がなされ、1961年9月25日付のフルシチョフ首相発池田総理宛書簡でソ連が領土問題の存在を否定して以降、ロシアの指導者としては初めて同宣言の有効性を認めることとなった。

そして、クラスノヤルスク合意で目標とされた2000年の期限は過ぎたものの、2001年3月に行われた首脳会談の結果、1956年の日ソ共同宣言が「平和条約締結に関する交渉プロセスの出発点を設定した基本的な法的文書であること」を確認した上で、「東京宣言に基づき、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の帰属に関する問題を解決することにより、平和条約を締結」することを再確認した「イルクーツク声明」が署名された。その後、同年10月の上海APECの際における小泉内閣総理大臣とプーチン大統領との首脳会談では、双方が前提条件を付けずに歯舞・色丹の議論と国後・択捉の議論を同時にかつ並行的に進めていくことで概ね一致した<sup>7</sup>。

こうした日露間の交渉が行われる中で、『外交青書』では、東京宣言が「両国関係進展のための基盤」として位置付けられるとともに（1996～2000年版）、同宣言に基づいて「北方領土問題」（又は「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対露外交の方針が示されている（1997～2001年版）一方、四島を「固有の領土」とする記述や四島の主権に関する記述はされていない<sup>8</sup>。

他方、国会論議では、東京宣言の署名が行われた1993年10月13日の衆議院本会議において、細川内閣総理大臣が「北方四島がかつて一度も我が国以外の領土となったことのない固有の領土であることは客観的な事実」と首脳会談において主張した旨を述べている<sup>9</sup>。また、1994年6月の衆参両院の沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、石田総務庁長官（北方対策本部長）がその所信の中で「我が国固有の領土である北方領土」とそれぞれ述べており<sup>10</sup>、翌年以降の両委員会における総務庁長官（北方対策本

<sup>7</sup> 外務省「上海APECの際の日露首脳会談（結果概要）」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/ap ec2001/j\\_r\\_kaidan.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/ap ec2001/j_r_kaidan.html)〉（以下、最終アクセス日は全て2020年11月30日）

<sup>8</sup> 1990年代の『外交青書』では、1980年代同様、「固有の領土」への言及はなされておらず、四島の主権について触れているのは、1991年4月のゴルバチョフ大統領訪日の際に行われた日ソ首脳会談において、海部内閣総理大臣が「歯舞群島及び色丹島は1956年の日ソ共同宣言で引き渡しが約束されており、領土問題の軸は国後島及び択捉島の二島の主権の問題である」と主張したことを記述した1991年版のみとなっている。

<sup>9</sup> 第128回国会衆議院本会議録第4号14頁（平5.10.13）

<sup>10</sup> 第129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2号2頁（平6.6.9）及び同参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2頁（平6.6.15）

部長)の所信でも同様の表現が用いられているほか<sup>11</sup>、1995年6月、衆参両院の本会議及び沖縄及び北方問題に関する特別委員会が北方領土問題の解決促進に関する決議をそれぞれ行った際には、河野外務大臣が「我が国固有の領土である北方領土が戦後半世紀を経ようとする今日なお返還されていないことを遺憾」とする旨を述べている<sup>12</sup>。

ただし、1995年3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、野村外務省欧亜局長が「我が国の固有の領土である北方四島<sup>13</sup>」と答弁した後、「日本の固有の領土である北方領土<sup>14</sup>」と答弁しているように(いずれも傍点筆者)、この時期の外務省の答弁では、「北方領土」及び「北方四島」が厳密に区別されない形で「固有の領土」であるとして述べられている<sup>15</sup>。しかし、1999年以降、「北方領土」を「固有の領土」として述べている若干の例はあるものの<sup>16</sup>、基本的には「北方四島(四島)」を「固有の領土」として述べる形で外務省の答弁は整理されている<sup>17</sup>。

<sup>11</sup> 第132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2号1頁(平7.2.8)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号1頁(平7.2.17)、第136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2号2頁(平8.2.21)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号2頁(平8.2.23)、第140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2号2頁(平9.2.19)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号2頁(平9.2.25)、第142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2号1頁(平10.3.11)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号1頁(平10.3.11)、第145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2号1頁(平11.2.9)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号2頁(平11.3.5)、第147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2号2頁(平12.2.24)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号2頁(平12.3.10)

<sup>12</sup> 第132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7号1頁(平7.6.7)及び同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第7号1頁(平7.6.7)、同衆議院本会議録第34号2頁(平7.6.8)及び同参議院本会議録第28号1頁(平7.6.9)

<sup>13</sup> 第132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4号6頁(平7.3.27)

<sup>14</sup> 前掲注13、9頁

<sup>15</sup> 同様に同一の委員会において同一の答弁者が「北方領土」と「北方四島」を「固有の領土」として答弁している例としては、1996年6月13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、池田外務大臣が「北方領土の問題につきましては、これは我が国固有の領土である」と答弁した後、「北方四島が我が国固有の領土である」と答弁しているほか(第136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4号10、17頁(平8.6.13))、1998年4月24日の衆議院外務委員会において、西村外務省欧亜局長が「我が国の固有の領土である北方領土」と答弁した後、「政府の基本的な立場は、この北方四島は法的にも歴史的にも我が国の固有の領土」である旨答弁している。(第142回国会衆議院外務委員会議録第10号5、6頁(平10.4.24))(いずれも傍点筆者)

<sup>16</sup> 植竹外務副大臣答弁(第154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11頁(平14.2.27))及び川口外務大臣答弁(第154回国会衆議院外務委員会議録第4号21頁(平14.3.22))、第154回国会参議院外交防衛委員会議録第28号3頁(平14.7.23)、齋藤外務省欧亜局長答弁(第155回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号10頁(平14.11.27))

<sup>17</sup> そのうち、外務大臣答弁としては、①高村外務大臣答弁(第145回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号9頁(平11.4.5))、②田中外務大臣答弁(第151回国会参議院外交防衛委員会議録第12号11頁(平13.5.31)、同衆議院外務委員会議録第15号14頁(平13.6.20)、同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第7号3頁(平13.6.20)、同参議院外交防衛委員会議録第16号17頁(平13.6.26)、同衆議院外務委員会議録第17号21、23頁(平13.6.27))、③2003年以前の川口外務大臣答弁(第154回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号13頁(平14.3.15)、同衆議院外務委員会議録第4号21頁(平14.3.22)、同衆議院決算行政監視委員会第二分科会議録第1号5頁(平14.4.8)、同衆議院外務委員会議録第9号20頁(平14.4.12)・第16号14頁(平14.5.29)・第17号24頁(平14.5.31)、同衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第10号5頁(平14.6.4)、同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第8号16頁(平14.7.12)、第155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23頁(平14.11.28))を参照。

## ウ 日露行動計画（2003年1月）から民主党政権（2009年9月～2012年12月）まで

2003年1月の小泉内閣総理大臣とプーチン大統領との首脳会談の成果として署名された「日露行動計画」では、1956年の日ソ共同宣言や1993年の東京宣言、2001年のイルクーツク声明及びその他の諸合意が、平和条約交渉における基礎であること等が確認された。

しかし、四島の主権をめぐることは、2004年11月14日、ロシアのラヴロフ外務大臣が、テレビ番組において、日ソ共同宣言は歯舞群島及び色丹島の二島を日本に引き渡し、これにより終止符を打つことを規定している旨を述べ、翌15日には、プーチン大統領が、閣議において、同外相の発言を支持するとともに、日ソ共同宣言を日本側が同じ合意を履行する用意がある程度と同程度、ロシアが履行していくとした上で、その程度について日本側と理解し合うには至っていない旨を述べた。こうしたロシアによる二島の引渡しによる領土問題の最終的な決着方針に対して、日本は受け入れられないとの考え方を同月のAPEC閣僚会議の際の日露外相会談において伝えた。また、翌2005年1月の日露外相会談では、領土問題についての両国の立場の隔たりを埋める努力を続けていくことで一致したものの、同年9月、プーチン大統領は、テレビ番組で、四島はロシアの主権の下にある、このことは国際法によって確立されており、第2次世界大戦の結果である、この点について我々は議論するつもりはない旨を述べるに至った。

その後、2008年5月にメドヴェージェフ大統領が就任し、2009年2月の麻生内閣総理大臣との首脳会談において、「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月の参議院予算委員会において、麻生内閣総理大臣が、北方四島について「今現在もなおロシアによる不法占拠が続いている<sup>18</sup>」と答弁したことに対して、ロシア外務省は「容認し難い」との声明を発表した。さらに、6月には北方領土が「我が国固有の領土である」（第1条）ことを明記した「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律の一部を改正する法律案」が衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会において発議され、7月に成立したことに対して、ロシアの上下両院はそれぞれ非難声明を採択した<sup>19</sup>。

2009年9月の民主党政権発足後も、2010年11月にメドヴェージェフ大統領がソ連・ロシアの指導者として初めて北方領土（国後島）を訪問するなど、日露関係は厳しい状況が続いた後、2012年5月にはプーチン大統領が再び就任した。同大統領は、同年3月のロシア大統領選挙に先立つインタビューにおいて、日本との領土問題を最終的に解決したいとの意向を示し、同年9月の野田内閣総理大臣との間での首脳会談では、領土問題について次官級協議を開催することで合意した<sup>20</sup>。

<sup>18</sup> 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号3頁（平21.5.20）。なお、この答弁に先立つ2009年2月及び3月、麻生内閣総理大臣は北方四島におけるロシアによる不法占拠が続いている旨の答弁（第171回国会衆議院予算委員会会議録第22号2頁（平21.2.27）、同参議院予算委員会会議録第19号7頁（平21.3.27））を行っているほか、外務大臣として、2006年4月及び2007年6月にも同様の答弁（第164回国会参議院決算委員会会議録第5号29頁（平18.4.5）、第166回国会参議院外交防衛委員会会議録第17号6頁（平19.6.7））を行っている。

<sup>19</sup> 『北海道新聞』（2009.6.26）、『産経新聞』（2009.7.8）

<sup>20</sup> ただし、首脳会談を踏まえて2012年10月に開催された次官級協議では、議論は平行線をたどり、「両国に

このように、ロシア側の厳しい姿勢が続く中で、『外交青書』の2005年版では、「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」との基本方針が記述され、1979年版より後の版では初めて、「北方四島」を「固有の領土」と記述している。その後も2006年版及び2009年版から2011年版にかけて、「日本固有の領土である北方四島」と記述している。

また、国会論議でも、2004年1月の衆参本会議における施政方針演説において、小泉内閣総理大臣が、「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こと」を目指すと述べたほか<sup>21</sup>、その後の同内閣総理大臣及び麻生内閣総理大臣の答弁においても<sup>22</sup>、また、各外務大臣の答弁においても<sup>23</sup>、同様に「北方四島（四島）」が「固有の領土」であるとして述べられている。

また、民主党政権下における国会論議では、菅内閣総理大臣が、「北方四島」は「固有の領土」であるというのが我が国の原則的な立場と述べるとともに<sup>24</sup>、「北方四島は歴史的事実に照らしても、かつ国際法上も明らかに我が国固有の領土」と述べ<sup>25</sup>、野田内閣総理大臣も、「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」と述べている<sup>26</sup>。これらの答弁は、従前の「日本固有の領土である北方四島の帰属

---

受け入れ可能な解決策」を探るため協議を継続することを確認するとどまるとされている。（『毎日新聞』（2012.10.20））

<sup>21</sup> 第159回国会衆議院本会議録第1号5頁（平16.1.19）、同参議院本会議録第1号7頁（平16.1.19）

<sup>22</sup> ①小泉内閣総理大臣答弁については、第162回国会衆議院本会議録第7号1頁（平17.2.22）、同参議院本会議録第6号3頁（平17.3.9）、同参議院予算委員会会議録第13号8頁（平17.3.17）、同参議院本会議録第30号5頁（平17.7.11）、第163回国会参議院本会議録第3号25頁（平17.9.29）、②麻生内閣総理大臣答弁については、第171回国会衆議院予算委員会会議録第22号2頁（平21.2.27）、同参議院予算委員会会議録第8号20頁（平21.3.6）・第9号20頁（平21.3.9）・第19号7頁（平21.3.27）・第21号3頁（平21.5.20）を参照。（なお、安倍（第1次安倍内閣時）・福田両内閣総理大臣は、「北方四島」ないし「北方領土」について「固有の領土」である旨の答弁は行っていない。）

<sup>23</sup> ①2003年以降の川口外務大臣答弁については、第156回国会衆議院本会議録第4号4頁（平15.1.31）、同参議院本会議録第4号5頁（平15.1.31）、同衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号2頁（平15.2.25）、同参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号2頁（平15.3.14）、同衆議院外務委員会会議録第14号4、5頁（平15.7.18）、第159回国会衆議院外務委員会会議録第6号12頁（平16.3.12）、②町村外務大臣答弁については、第162回国会衆議院外務委員会会議録第7号4頁（平17.5.13）、同参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第7号6頁（平17.6.13）、同参議院外交防衛委員会会議録第16号4頁（平17.6.30）、③麻生外務大臣答弁については、第163回国会衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号6、9、16頁（平17.11.30）、第163回国会閉会後参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第1号11頁（平17.12.6）、第164回国会衆議院本会議録第1号6頁（平18.1.20）、同参議院本会議録第1号6頁（平18.1.20）、同衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号2頁（平18.3.1）、同参議院外交防衛委員会会議録第2号2頁（平18.3.9）、同参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第2号2頁（平18.3.10）・第4号5頁（平18.3.24）、同衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号12頁（平18.6.9）・第6号4頁（平18.8.29）、④高村外務大臣答弁については、第168回国会衆議院外務委員会会議録第2号5頁（平19.10.26）、同参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号3頁（平19.11.28）、第169回国会衆議院外務委員会会議録第11号5、7頁（平20.5.7）、同参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第5号4、7頁（平20.5.23）、⑤中曽根外務大臣答弁については、第170回国会参議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号6頁（平20.11.26）、同衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号16頁（平20.12.17）、第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号10頁（平21.3.17）・第10号29頁（平21.4.23）、同衆議院外務委員会会議録第9号11、12、13頁（平21.4.24）、同参議院外交防衛委員会会議録第11号24頁（平21.5.12）をそれぞれ参照。

<sup>24</sup> 第176回国会衆議院本会議録第9号19頁（平22.11.16）、同参議院本会議録第9号4、19頁（平22.11.17）

<sup>25</sup> 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）

<sup>26</sup> 第180回国会衆議院本会議録第30号13頁（平24.7.26）

の問題を解決して平和条約を締結するとの基本方針」（『外交青書』2009年版）に沿ったものであると同時に、「北方四島」が「固有の領土」であるとの答弁も引き継いだ形となっている。

他方、外務大臣の答弁を見てみると、前原外務大臣（在任期間：2010年9月～2011年3月）の答弁では、「北方四島（四島）」を「固有の領土」とする答弁<sup>27</sup>と、「北方領土」を「固有の領土」とする答弁<sup>28</sup>が混在している。とりわけ、同大臣は、2010年11月8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り、四島の帰属を確定させて平和条約を締結するという我が国の考え方」であると述べた後、「北方領土については、これは固有の領土でありますけれども、今我々が実効支配はできていない」と述べているほか、同月12日の衆議院外務委員会においても、「北方四島は我が国固有の領土」と述べた後、「北方領土は我が国固有の領土であるけれども、管轄権を事実上行使できない状況が続いている」と述べ、これらの答弁では、「固有の領土」について、「北方四島」と「北方領土」の区別が厳密にはなされていないものとなっている（いずれも傍点筆者）。

その後、松本外務大臣（在任期間：2011年3月～9月）の答弁では、いずれも「北方領土」が「固有の領土」であるとされ<sup>29</sup>、玄葉外務大臣（在任期間：2011年9月～2012年12月）の答弁でも、「北方四島」が「固有の領土」であるとするものもあるものの<sup>30</sup>、基本的には「北方領土」が「固有の領土」であるとされている<sup>31</sup>。

このように、民主党政権下の外務大臣答弁において、「固有の領土」が「北方四島」から「北方領土」に整理し直される一方、『外交青書』の2012年版では、四島の帰属について、「日本固有の領土である北方四島」（2009年版～2011年版）との記述がなくなり、代わって「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」と記述され、「固有の領土」という表現が見られなくなっている。

## エ 第二次安倍内閣発足後（2012年12月～）

2012年12月の第二次安倍内閣発足後、翌2013年4月には安倍内閣総理大臣とプーチン大統領との首脳会談が行われ、「日露パートナーシップの発展に関する共同声明」が署名された。同声明では、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

<sup>27</sup> 第176回国会衆議院予算委員会議録第4号5頁（平22.11.1）、同衆議院外務委員会議録第3号8、13頁（平22.11.5）、同衆議院予算委員会議録第6号14頁（平22.11.8）、同衆議院外務委員会議録第4号6頁（平22.11.12）、同衆議院本会議録第9号24頁（平22.11.16）同参議院本会議録第9号13頁（平22.11.17）、第177回国会衆議院予算委員会議録第7号14頁（平23.2.7）・第10号15頁（平23.2.10）、同衆議院予算委員会第三分科会議録第1号32頁（平23.2.25）

<sup>28</sup> 第176回国会衆議院外務委員会議録第3号6頁（平22.11.5）、同衆議院予算委員会議録第6号26、39頁（平22.11.8）、同衆議院外務委員会議録第4号7、23頁（平22.11.12）

<sup>29</sup> 第177回国会衆議院外務委員会議録第3号2、3頁（平23.3.23）・第13号5、6、7、9頁（平23.5.25）、同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、10頁（平23.6.1）

<sup>30</sup> 第179回国会衆議院外務委員会議録第2号18頁（平23.10.26）

<sup>31</sup> 第179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2頁（平23.10.26）、同衆議院外務委員会議録第2号18頁（平23.10.26）、同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号9頁（平23.10.28）、第180回国会衆議院予算委員会議録第6号46頁（平24.2.9）、同衆議院外務委員会議録第2号21頁（平24.6.15）

常であるとの認識で一致し（第7項）、平和条約締結交渉を日露行動計画を含む全ての諸文書及び諸合意に基づいて進めること（第8項）、平和条約問題の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るとの指示を自国の外務省に共同で与えること（第9項）で合意した。

その後、2014年2月のロシアによるクリミアの一方的な併合等により、日露間の交渉も停滞したものの、2016年5月の首脳会談において、それまでの交渉の停滞を打破し、突破口を開くため、双方に受入れ可能な解決策の作成に向け、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が両首脳で共有された。また、同年12月の首脳会談では、四島において共同経済活動を行うための特別な制度に関する協議の開始が合意された。

2018年9月には、ウラジオストクで行われた東方経済フォーラムの全体会合において、プーチン大統領から安倍内閣総理大臣に対して、前提条件なしに年末までに平和条約を締結できないかとの提案が行われた。この提案について、同内閣総理大臣は、条約締結への意欲の表れとして評価し<sup>32</sup>、同年11月のシンガポールでの首脳会談では、「1956年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことが合意された。

この合意を踏まえ、翌12月の首脳会談では、「河野外務大臣及びラヴロフ外務大臣を交渉責任者とし、その下で森外務審議官及びモルグロフ外務次官を交渉担当者とする」こと、2019年6月の首脳会談では、引き続き平和条約交渉を進めていくことで一致し、同年9月の首脳会談では、交渉責任者である日露両外相に対して、双方が受け入れられる解決策を見付けるための共同作業を進めていくよう、改めて指示を行った。その後、新型コロナウイルス感染症の拡大等により、両首脳が直接対面する形での首脳会談が行われなかったまま、2020年8月、安倍内閣総理大臣は辞意を表明し、同月末に行われた日露首脳電話会談では、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が確認された<sup>33</sup>。

このように、第二次安倍政権発足後に日露間での交渉が活発化する中、『外交青書』の2013年版から2018年版では、2012年版と同様、「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」と記述されてきたが、2018年11月のシンガポールでの首脳会談の後、翌2019年4月に発行された2019年版では、そうした記述もなく、四島の帰属に関する記述はなくなっている。このように記述が変化した理由や政府の認識等の変化の有無について、政府は、北方四島の置かれた状況についての政府の法的評価は一貫しており、北方領土問題に関する政府の法的立場に変わりはないとしつつ、『外交青書』は、2018年における我が国の外交活動を総合的に勘案した上で作成されており、あらゆる活動や内容について記載がなされているわけではないとしている<sup>34</sup>。

その後、2020年5月に発行された2020年版では、「北方領土は我が国が主権を有する

<sup>32</sup> 『毎日新聞』（2018.9.14）

<sup>33</sup> 外務省「日露首脳電話会談」（令和2年8月31日）〈[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>34</sup> 内閣衆質198第176号（令元.5.31）

島々」という形で四島の帰属に関して記述されている。このように、再び記述が変化した理由、特に従来「北方四島」とされていた記述が「北方領土」とされた理由について、政府は、前年版同様、北方四島の置かれた状況についての政府の法的評価は一貫しており、北方領土問題に関する政府の法的立場に変わりはないとした上で、『外交青書』は、2019年における我が国の外交活動を総合的に勘案した上で作成されたものであるとしている<sup>35</sup>。

国会論議では、安倍内閣総理大臣が、2016年10月3日の衆議院予算委員会において、「北方領土は日本の固有の領土であるという日本の不変の立場」と述べた後、「北方四島は我が国固有の領土である」と述べているものの（いずれも傍点筆者）<sup>36</sup>、以降の答弁では、「北方四島」は「固有の領土」であるとしている<sup>37</sup>。しかし、1. で確認したとおり、2017年2月3日の衆議院予算委員会における答弁以降、同内閣総理大臣は、北方領土問題に関して「固有の領土」との表現を用いておらず、2018年11月のシンガポールにおける首脳会談以降は、「北方領土は我が国が主権を有する島々」と答弁するようになっている<sup>38</sup>。

また、岸田外務大臣（在任期間：2012年12月～2017年8月）の答弁では、「北方四島」を「固有の領土」とする答弁<sup>39</sup>が多いものの、「北方領土」を「固有の領土」とした答弁<sup>40</sup>もなされており、「北方領土」と「北方四島」が厳密には区別されない形で「固有の領土」とされている。その後、河野外務大臣（在任期間：2017年8月～2019年9月）の答弁では、2017年12月6日の衆議院外務委員会において、「北方四島」は「固有の領土」であるとしているものの<sup>41</sup>、2018年11月の首脳会談以降は、安倍内閣総理大臣の答弁同様、「固有の領土」との表現を用いておらず、「北方領土は我が国が主権を有する島々」であるとしており<sup>42</sup>、茂木外務大臣（在任期間：2019年9月～）の答弁でも、同様に「北方領土は我が国が主権を有する島々」とされている<sup>43</sup>。

<sup>35</sup> 内閣衆質201第202号（令2.5.29）のほか、茂木外務大臣も同様の趣旨を答弁している。（第201回国会衆議院外務委員会議録第9号5頁（令2.5.22））

<sup>36</sup> 第192回国会衆議院予算委員会議録第3号4、39頁（平28.10.3）

<sup>37</sup> 第192回国会参議院予算委員会議録第1号3頁（平28.10.5）、同参議院本会議録第13号6頁（平28.11.25）、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）

<sup>38</sup> 拙稿「北方領土問題をめぐる「固有の領土」論（上）」『立法と調査』No.428（2020.10.1）注5参照

<sup>39</sup> 第190回国会衆議院外務委員会議録第14号5頁（平28.5.13）、第192回国会参議院予算委員会議録第1号3頁（平28.10.5）、同参議院外交防衛委員会議録第2号23頁（平28.10.20）、同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16頁（平28.12.12）、第193回国会参議院予算委員会議録第3号10頁（平29.2.28）、同参議院外交防衛委員会議録第4号5頁（平29.3.9）・第11号4頁（平29.4.6）、同衆議院外務委員会議録第16号16頁（平29.5.31）、同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号14頁（平29.6.2）

<sup>40</sup> 第183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14頁（平25.5.29）、第192回国会参議院予算委員会議録第1号3頁（平28.10.5）、同衆議院安全保障委員会議録第4号18頁（平28.11.25）、第193回国会衆議院予算委員会議録第4号38頁（平29.2.1）

<sup>41</sup> 第195回国会衆議院外務委員会議録第2号13、14頁（平29.12.6）

<sup>42</sup> 第197回国会参議院外交防衛委員会議録第2号12頁（平30.11.20）

<sup>43</sup> 第200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5、6、16頁（令元.11.27）、第201回国会衆議院外務委員会議録第2号17頁（令2.3.6）・第9号5頁（令2.5.22）、同衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号6、11頁（令2.6.18）、第201回国会閉会後参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第1号6頁（令2.6.19）、同参議院決算委員会議録第1号28頁（令2.6.22）

このように、「固有の領土」と「北方四島」との結び付きはもとより、四島の帰属をめぐる「固有の領土」論自体が、『外交青書』の記述及び国会論議における政府答弁では用いられなくなっている<sup>44</sup>。

### 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

北方領土問題をめぐり、2. で見てきたように「固有の領土」論が展開されてきた一方、「固有の領土」の意味について、政府は、「一般的に、一度も他の国の領土となったことがないという意味で、『固有の領土』という表現を用いている<sup>45</sup>」としている。

この点に関連して、過去の政府答弁では、例えば、前原外務大臣が、北方領土は「国際法に照らし合わせてみた場合、我々の固有の領土であるということは、これは紛れもない正当な理由がある<sup>46</sup>」と述べているほか、『わが外交の近況』の1979年版では「北方四島がわが国固有の領土であることは歴史的、法的にも明白である」と記述しており、いずれも四島は国際法上「固有の領土」であるとしている。また、2. (4) Eで見たとおり、四島の帰属に関して、政府答弁等で「固有の領土」という表現を用いなくなった後も、政府は、「北方四島の置かれた状況についての政府の法的評価は一貫しており、北方領土問題に関する政府の法的立場に変わりはない」とする答弁書を2020年5月に閣議決定しているものの<sup>47</sup>、「固有の領土」の法的な意味については具体的には示していない<sup>48</sup>（いずれも傍点筆者）。

そこで、この法的、すなわち国際関係を規律する国際法的に、四島をめぐる「固有の領土」論がどのような意味を持つかが、一見、論点となり得る。しかしながら、この点に関して、外務省関係者は、個人的な見解を含むと前置きしつつも、「固有の領土」という表現は法律的な概念ではなく、“inherent（固有の）”が国際法上確定した意味を持っているわけではないとしている<sup>49</sup>。また、国際法学者も、日本の領土問題の文脈を離れた一般的な領域に関わる国際法（領域法）では、「固有の領土」という表現は使われないとしていることから<sup>50</sup>、四島をめぐる「固有の領土」論と北方領土問題について、国際法的な観点から、どのように整理され得るのかという論点を考えてみる必要がある。

---

<sup>44</sup> なお、内閣府北方対策本部が毎年発行しているパンフレット『北方対策～北方領土の返還実現に向けて～』についても、平成30年度版以降は、平成29年度版までであった「固有の領土」の記述がなされなくなっている一方、『われらの北方領土』の2019年版（2020年作成）及び独立行政法人北方領土問題対策協会が発行している『北方領土問題対策協会の概要』の最新版（2019年11月版）では、引き続き「固有の領土」について記述されている。

<sup>45</sup> 内閣衆質198第39号（平31.2.22）

<sup>46</sup> 第177回国会衆議院予算委員会議録第10号15頁（平23.2.10）

<sup>47</sup> 内閣衆質201第202号（令2.5.29）

<sup>48</sup> 『われらの北方領土』（2019年版）においても、その冒頭、「いまだかつて一度も外国の領土となったことのない我が国固有の領土」と記述されているものの、「固有の領土」の具体的な定義、要件等についての説明はなされていない。

<sup>49</sup> 山上信吾外務省国際法局参事官（現オーストラリア大使）「固有の領土」を考える」（平成24年10月29日於日本記者クラブ）『日本外交協会報』（平成24年11月20日号）1頁

<sup>50</sup> 深町朋子「日本・韓国・中国がともに主張する『固有の領土』とは？—領域紛争の解決基準としての領域権原」『国際法で世界がわかる—ニュースを読み解く32講』（岩波書店、2016年）55頁

### (1) 領域法における議論と四島の領域権原

国際法上、ある一定の地域がどの国家に帰属するか、あるいは国家がどのようにして当該地域が自国の領域主権の及ぶ国家領域であることを主張できるかという問題について、領域法では、国家に領域主権が与えられていることを正当化する国際法上の根拠、すなわち「領域権原」という概念を用いて論じられている<sup>51</sup>。

近代国際法の下、欧州諸国による植民地獲得競争の文脈で発展してきた領域法は、既存の欧州諸国による新たな領域の取得を規律することが目的とされ、一般的には、①どの国家にも帰属していない陸地（無主地）を領有の意思をもって実効的に支配する「先占」、②堆積等の自然作用、又は埋め立て等の人工的造成によって、自国領土に新たな陸地が付加わる「添付」、③合意によって他国から領土を譲り受ける「割譲」、④他国の領土を武力で奪う「征服」、⑤他国の領土又は帰属が明確ではない陸地を、領有の意思をもって実効的に支配する「時効」、という5つの領域権原の取得方式に類型化されて論じられてきた。その中で、①と②については、領域主権が設定されたことのない陸地に最初に領域主権を取得するという意味で、「原始取得」ないし「原始権原」として分類されている<sup>52</sup>。

ただし、こうした考え方には、(i) 近代国際法の成立時に所与の存在とされた欧州諸国が有していた領土、既存国家からの独立や複数の国家の合併によって成立する新国家の領土は関心の対象とされず、そうした領土の帰属が問題となる場合には適用可能なルールや概念を明確に示すことができないこと、(ii) 領土の帰属をめぐる紛争の多くでは、長期にわたる多様な事実が複雑に積み重なっており、類型化された領域権原の取得方式の当てはめが困難であること、(iii) 植民地主義を否定する現代国際法と調和させることが難しいこと、といった限界がある。

そのため、実際の国際裁判においては、係争地の帰属に関する関係国間の合意にできる限り依拠した判断がなされる傾向がある一方で、領域主権の現れといえる行為を継続的かつ平穏に行っている事実（主権の表示）を重視して、領域権原の成否を決定するという手法も用いられている<sup>53</sup>。その中でも、マレーシアとシンガポールとの間でシンガポール海峡の東側入り口に位置する小島の帰属が争われたペドラ・ブランカ事件における国際司法裁判所の判決（2008年5月23日）では、近代国際法以外の非欧州における「国際秩序」の下で確立するに至った「領域」の帰属を法的に根拠付けるための概念として「原始権原」が用いられていると評価されており<sup>54</sup>、上記の欧州諸国による新たな領域（植民地）の取得という文脈で用いられている「原始権原」とは異なる、第二の「原始権原」として注目されている。

このような領域法の議論を踏まえた上で、一度も他国の領土となったことがないという

<sup>51</sup> なお、国際法の主要な存在形式（法源）としては、通常、①明文化され、当事国等のみに拘束力を生じさせる「条約」と、②明文化されておらず、各国等に一般的に拘束力を生じさせる国際慣習法の二つが挙げられるが、領域法については、基本的に②の国際慣習法の形で存在している。（前掲注50、52頁）

<sup>52</sup> 前掲注50、53～54頁

<sup>53</sup> 前掲注50、52～55頁

<sup>54</sup> 深町朋子「領域に関する原始権原—領域権原論は何をどこまで扱うのか」『法学セミナー』No. 765（2018年10月）27～28頁

意味での「固有の領土」を国際法的に捉え直すに当たっては、日本のように古くから非欧州地域に存在していた「国家」が、ある時点で近代国際法を受け入れて、主権国家として国際関係に入っていた場合、当該「国家」が現地の「国際秩序」の下で有していた「領域」の帰属をどのように扱うかという問題がある。この点、四島の帰属に関しては、1855年の日魯通好条約によって択捉島とウルップ島の間が日露両国間の国境として画定されているが、国境画定前に国境地帯の領域権原が隣接国のいずれかによって保持されていることが国境画定の論理的な前提となることから、「開国」前の日本という「国家」が有していた第二の「原始権原」の存在が示唆され得ると指摘されている<sup>55</sup>。

日魯通好条約では、ロシア側も明確に日本の四島の領域主権を認めており、かつ第二次世界大戦の結果としてロシアの領有権が認められたとするロシア側の主張を鑑みれば、日魯通好条約以前の四島に日本の「原始権原」が認められるか否かについては、現在の日露間における四島の帰属をめぐる交渉に直結する争点ではなく、理論的な問題という側面が強いものの、四島がこれまで一度も他国の領土になったことがないということを国際法的に整理する上では、重要な点であると考え得る。

## （２）四島をめぐる諸合意とサンフランシスコ平和条約の法的解釈

一方、現在の日露間での交渉に直結する問題になり得るのは、やはり係争地の帰属に関する関係国間の合意をどのように解釈するのかという点、すなわち、日魯通好条約、樺太千島交換条約、ポーツマス条約から、第二次世界大戦前後における大西洋憲章、カイロ宣言、ヤルタ協定、ポツダム宣言、降伏文書、そして、サンフランシスコ平和条約や1956年の日ソ共同宣言等の四島の帰属に関わる諸合意、特に第二次世界大戦の戦後処理に照らして、国際法上、四島が一度も他国の領土となることがないかという点であろう。そして、それは、結局のところ、ソ連との国交回復に向けた交渉過程において、特に南千島の帰属をめぐる、「固有の領土」論が政府見解として用いられるようになった原因とも言える、サンフランシスコ平和条約における「千島列島」の範囲の法的解釈の問題に行き着くように思われる。

そこで、この問題に目を向けると、前稿（２．（２）イ参照）で見たとおり、当初、政府は南千島もその範囲に含まれるとしていたものの、ソ連との国交回復に向けた交渉過程において、国後、択捉の両島は含まれていないとの見解を示し、以後、政府の統一見解としている。また、国際法学者からも、ソ連は同条約の締約国ではないことから、その解釈権限を有しておらず、同条約の放棄の範囲について不明確な点があるとしても、国際法上、放棄は推定されず、狭義に解釈され、四島はその範囲に含まれないとするのが合理的な解釈であるとの見解が示されている<sup>56</sup>。

<sup>55</sup> 前掲注 50、56～58 頁。ただし、日本が近代国際法を受容する以前に、近代国際法における「領有権」を確立していたとすることに対しては、近代国際法上の「領有権」、「領域主権」、「国境」などの諸概念を非欧州地域における「領有意識」や「境界意識」と連続的に捉えることの是非が問われるとの指摘もなされており、慎重な検討が必要とされている。（柳原正治「疆域、版図、邦土、そして領域」『国際問題』No. 624（2013年9月）3頁）

<sup>56</sup> 中谷和弘「日本の領土関連問題と国際裁判対応」『島嶼研究ジャーナル』第7巻1号（2017年10月）22～23

しかし、その一方で、条約において一般の用法とは異なった言葉の用い方をする場合に、特に定義を行い、又は留保を付しておくことが必要であるものの、日本開国当時、択捉、国後両島が日本領であることに帝政ロシアも異議を挿さなかったとした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は、会議参加者の注意を喚起したに留まり、解釈的留保として認められなかったことから、同条約で放棄した「千島列島」に両島は含まれないとする見解は承認され難いとの指摘もされている<sup>57</sup>。

さらに、日本から分離された南樺太と千島列島の帰属についての最終決定は、連合国の手に委ねられているとの説もあり、サンフランシスコ平和条約の解釈としては最も合理的に見えるものの、第二次世界大戦における連合国の結合が解体されて久しく、更にそれらの地域が過渡的に同条約の相手方である連合国の共同管理の下に置かれたと説明するのは、現実を離れた議論であるとの評価もなされている<sup>58</sup>。

なお、ソ連はサンフランシスコ平和条約の当事国でないことから、ソ連に対する同条約の効力自体が問題となる。この点、条約の効力は当事国のみ及ぶものであり、第三国を益しも害しもしないというのが国際法における一般原則である一方、領土の処分を取り決める条約規定は、物権的・対世的効力を持っており、南樺太や千島列島を米国その他連合国に対してのみ放棄し、ソ連に対しては放棄していないと主張することはできないとされている<sup>59</sup>。また、国会論議でも、2019年1月31日の衆議院本会議において、安倍内閣総理大臣は、ロシアに対して千島列島の返還を求めるべきとの質疑に対して、「我が国の戦後処理の法的な基礎であるサンフランシスコ平和条約において、我が国は、千島列島に対する全ての権利、権原及び請求権を放棄しており、千島列島の返還を求めることはなし得ません」と答弁している<sup>60</sup>。

こうしたことから、もしも四島の帰属が国際裁判で争われた場合には、関連する諸合意の中でも、特にサンフランシスコ平和条約第2条(c)で日本が放棄した「千島列島」の範囲が、国際法の解釈上、最大の論点になるとの指摘もなされている<sup>61</sup>。

#### 4. おわりに

ソ連が締約国とならなかったサンフランシスコ平和条約において、日本は「千島列島」を放棄したが、同条約上、「千島列島」の範囲は明確にはされておらず、当初、日本は南千島（国後島及び択捉島）がその「千島列島」の範囲に含まれると考えていた。その後、ソ連との国交回復に向けた交渉過程で、歯舞群島及び色丹島のみならず、南千島の返還を求

---

頁

<sup>57</sup> 太壽堂鼎『領土帰属の国際法』（東信堂、1998年）195～196頁。ただし、条約中に定義が付されていない場合でも、必ずしも一般に使用されている地理的名称の意味に解釈しなければならないわけではなく、その用語が、従来、国際的文書の中で一貫して同じ意味で使用されていれば、それと同じ意味に解釈するほうが自然であるとの指摘もなされている。（高井晋「北方領土問題の歴史と諸権利（2）」『島嶼研究ジャーナル』第8巻1号（2018年9月）41～42頁）

<sup>58</sup> 前掲注57、196頁

<sup>59</sup> 前掲注57、194頁

<sup>60</sup> 第198回国会衆議院本会議録第3号12頁（平31.1.31）

<sup>61</sup> 前掲注56、22頁

めていく中で、「固有の領土」論を前面に打ち出すようになり、サンフランシスコ平和条約において放棄した「千島列島」に南千島は含まれていないとの見解を示すようになった。そうした経緯から、この「固有の領土」論の地理的な焦点は、当初、南千島に当てられていた。しかし、1960年以降、1956年の日ソ共同宣言において歯舞群島及び色丹島の引渡しを規定したにもかかわらず、ソ連が日ソ間での領土問題の存在を否定するようになる中で、日本は、上記の見解を踏まえて、四島の帰属をめぐる問題を南千島の問題ではなく「北方領土」問題として定式化していった。さらに、1970年代以降は、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島を「北方四島」として整理していく中で、「固有の領土」論の地理的な焦点も、従来の国後島及び択捉島の二島から「北方四島」へと変化し、両者が結び付けられていった。その上で、「四島一括返還」方針の明確化に伴い、冷戦終結前には、それらが結び付く形で「固有の領土」論が展開されることとなった。

しかし、ソ連崩壊後、ロシアとの間での外交交渉が行われる中で、1990年代前半には、日本は「四島一括返還」方針を実質的に転換し、「四島一括返還」が「固有の領土」論から切り離されることとなった。また、1990年代後半から2000年代前半にかけては、「東京宣言」を始めとする諸合意が結ばれたものの、その後、日露間での交渉が停滞する中で、『外交青書』では、1980年代以降なくなっていた「固有の領土」の記述が再びなされるようになったが、再びプーチン大統領が就任した2012年以降は、「固有の領土」の記述がなくなり、「北方四島は日本に帰属する」と記述されるようになった。

他方、国会論議では、1980年代以降も、政府答弁においては「固有の領土」論が引き続き用いられてきたものの、外務省（特に外務大臣）の答弁を見ると、1999年以降、「北方四島」を「固有の領土」とする形で整理された答弁は、民主党政権下では徐々に「北方領土」を「固有の領土」とする形で答弁が整理し直されていった。しかし、2012年の第二次安倍内閣発足後は、再び「固有の領土」についての「北方四島」と「北方領土」の区別が厳密にはなされない形となる中、2019年11月のシンガポールにおける日露首脳会談において、1956年の日ソ共同宣言を基礎として交渉を進めていくことが合意され、その後の安倍総理大臣や外務大臣等の答弁からは「固有の領土」との表現が用いられなくなり、「北方領土は我が国が主権を有する島々」との答弁がなされるようになっていく。そうした答弁の変化は、『外交青書』における記述にも反映され、2019年版では四島の帰属をめぐる記述はなく、2020年版では「北方領土は我が国が主権を有する島々」と記述されている。

このように展開されてきた「固有の領土」の意味について、一度も他国の領土になったことがないという以上のものは示されていない一方、過去の政府答弁等では四島が国際法上「固有の領土」であるとされ、2020年に閣議決定された答弁書においても、政府の法的評価は一貫しているとされている。しかし、「固有の領土」という語は、国際法上では一般的には用いられていないことから、四島をめぐる「固有の領土」論と北方領土問題自体が、国際法的な観点から、どのように整理され得るのが問題となる。

そこで、領域法における「領域権原」をめぐる議論を見てみると、欧州諸国の植民地獲得競争を背景として領域権原の取得方式を類型化してきた近代国際法の議論を現代の領域をめぐる紛争にそのまま当てはめるのは困難であり、実際の国際裁判では、係争地の帰属

に関する関係国間の合意にできる限り依拠した判断や、領域主権の現れといえる行為を継続的かつ平穏に行っている事実（主権の表示）を重視して、領域権原の成否を決定するという手法が採られてきた。その中で、近代国際法以外の非欧州における「国際秩序」の下で確立するに至った「領域」の帰属を法的に根拠付けるための概念としての「原始権原」を用いる判決もなされており、四島の帰属をめぐる問題においても、一度も他国の領土となることがないという意味での「固有の領土」を国際法的に捉え直す中で、そうした「原始権原」の存在が示唆され得るとの指摘がなされている。

しかしながら、現在の日露間での交渉に直結する国際法上の課題としては、日露通好条約以降の四島の帰属に関する関係国間の諸合意を通じて、四島が一度も他国の領土となることがないという国際法的な解釈が示し得るかということがある。そのため、サンフランシスコ平和条約における「千島列島」の範囲の法的解釈の問題が、大きなポイントとなっている。

2019年11月のシンガポールにおける日露首脳会談以降、政府答弁等において「固有の領土」論が用いられなくなった中で、政府の対露外交、特に四島の帰属をめぐる平和条約締結交渉の在り方が議論されている一方、「固有の領土」論が用いられなくなったことは、それ自体がどのように展開されてきたのか、またどのようなものであったのかということをも改めて振り返る契機にもなっている。その上で、日本の四島の領有に関する正当性・合法性を対外的により効果的に発信し、かつ、この問題についての正確な理解を広めることを通じて国民世論の啓発をより一層推進していくためには、四島の帰属をめぐる「固有の領土」論を国際法的な観点から整理していくことが、より重要になっていると思われる。

#### 【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）