

RIPS Policy Perspectives
No.12

日露関係と北方領土返還の展望

—東日本大震災後に考える日本の対応—

(RIPS 春季公開セミナー 2011年5月)

2012年2月

日露関係と北方領土返還の展望

—東日本大震災後に考える日本の対応—

2011年 RIPS 春季セミナー記録

平和・安全保障研究所では2011年5月18日に「日露関係と北方領土返還の展望—東日本大震災後に考える日本の対応—」と題する春季セミナーを開催した。その折の北方領土に関する議論は8か月経った現在も領土問題を展望する上で新鮮味をもつ有益な資料であり、ここに収録し発行することとした。

2012年本年は東アジア地域の多くの国で指導者の交代が予定されている。すでに北朝鮮と台湾は指導者交代をすませたが、ロシア、中国、韓国はこれからである。それに米国でも指導者の交代があるかもしれない。新しい指導者の台頭は地域の国際関係を大きく変化させるのではと予測する向きが多い。朝鮮半島をめぐる国際関係、米中関係、中露関係など注目すべきである。

こうした状況下で日露関係は今後どう展開するだろうか。経済やエネルギー分野では日本とロシアはおおむね円滑に協力関係を進めてきた。2009年には日露原子力協力協定も締結された。しかし外交、安全保障分野と領土問題ではメドベージェフ政権は日本に厳しい姿勢をとってきた。同政権は、「領土問題は解決済みである」との立場をまもり、大統領みずからが国後島を訪問し、「南クリール諸島（北方領土のロシア名）は戦略的地域であり、ロシアの一体不可分の領土なので、その安全のため軍備増強をする」との方針を打ち出した。また同地域の開発に韓国や中国の企業を誘致している。メドベージェフ大統領の国後訪問を、2011年2月に菅首相が「許しがたい暴挙」と非難してロシア側の怒りを買った。

ソ連、ロシアの時代を通してみれば、ロシア側の領土問題に対する態度は一貫していない。1956年の日ソ共同宣言が出たころは「2島プラス2島」であったが、その後「日ソ間には領土問題はない」という態度に変わった。それがソ連の崩壊時にはゴルバチョフ書記長（のちにソ連およびロシアの初代大統領）は、日ソ間に領土問題があることを認めて4島の名前を出して協議することに

同意した（1991年4月日ソ共同声明）。ついでエリツィン大統領は93年に「法と正義に基づいて」4島の返還を協議することに同意した（93年10月東京宣言）。その後97年11月のクラスノヤルスク会談では橋本首相に「即時4島返還」を提案までしたが、側近の強い助言で提案を取り下げたこともあった。しかし2000年までに解決するというクラスノヤルスク合意を発表した。この97年が北方領土返還の可能性が最も高まった時期であった。

その後のロシアは領土問題の解決に消極的になった。プーチンが大統領であったとき（2000～08年）には、「1956年の日ソ共同宣言に沿って」2島返還（歯舞、色丹島）の立場に戻り、さらに後任のメドヴェージェフ大統領（2008～12年）は上記のように「解決済み」という立場である。

日本政府は、4島一括返還要求の立場をとってきた。しかし政府内では「4島返還を前提に2島返還」、「北方領土折半（3島返還）」などの選択肢が議論された。一部の外交官と政治家が「2島返還、その後に残りの2島協議」という線で動いたこともあった。

現在、外務省は「4島一括返還」という立場を貫いている。前原外相は2009年10月、「北方領土は国際法的に日本固有の領土であり、ロシアによる占拠は国際法上根拠がない。ロシアの要人が何人行こうが、誰が行こうが、あるいは軍事的プレゼンスを強めようが弱めようが、日本の領土であるという国際法的な評価が変わることはまったくない。われわれの意志は微動だにしない」と述べた。この「不法占拠」発言に対しては、ロシアは強く抗議してきた。そのこともあり、民主党政権は「不法占拠」といういい方を止めている。

2011年2月7日には、先述の菅首相による発言があり、日露間は厳しくなったが、その直後に訪ロした前原外相は、ロシア側の「北方領土における共同経済活動」提案に対して、「日本の法的立場を害しない前提で」検討する旨を伝えた。北海道根室市では、北方4島との経済交流に積極的で「返還交渉打開の糸口になる」として交流事業案を2011年12月にまとめている。

同年3月の大震災には、ロシアは救援隊の派遣を申し入れるなどして日本に同情と支援を示したが、その後は両国の外交関係は再び冷却化している。ロシア側が石油や天然ガスの供給国として日本に対して有利な立場にあり、領土交渉は進捗していない。20125月に誕生する新しいロシアの政権（おそらくは第2次プーチン政権）が領土問題で新しい動きを見せるだろうか。

ここに収めた袴田茂樹、茂田宏、布施裕之の3氏による討論が、日本側の主張を推し進めていくうえで寄与することを期待したい。

2012年1月20日

(財) 平和・安全保障研究所
理事長 西原 正

<司会、パネリスト略歴>

落合浩太郎(司会) 東京工科大学コンピューターサイエンス学部准教授。1962年生まれ。慶応義塾大学経済学部卒、同大学大学院法学研究科単位取得退学。東京工科大学専任講師を経て現職。著書『CIA 失敗の研究』。専門は安全保障、インテリジェンス、シナリオ研究。

袴田茂樹 青山学院大学国際政経学部教授。1944年生まれ。東京大学文学部卒、モスクワ国立大学大学院哲学研究科修了、東大国際関係論博士課程単位取得退学。モスクワ大学客員教授。プリンストン大学客員研究員など。現在、安全保障問題研究会代表、「日露専門家対話」日本側議長。

茂田 宏 北方領土問題等対策協会理事。1942年生まれ。東京大学法学部卒。1965年外務省入省。国際情報局長、駐ロシア公使、駐イスラエル大使、国際テロ対策担当大使などを歴任。現在日本財団特別顧問。ブログ「国際情報センター」で国際情報分析などを発信。

布施裕之 読売新聞東京本社調査研究本部主任研究員。1954年生まれ。東京外語大学ロシア語科卒。79年読売新聞社入社。モスクワ特派員を12年（うち支局長は5年）、編集委員を経て現職。安全保障問題研究会メンバー。専門はロシア政治・外交。

<冒頭発言>

主権の問題では絶対に譲歩すべきでない

・袴田茂樹

福島原発事故に対するロシア国民の多くの反応は「人間くさい」もので、強い同情心を寄せている。一方で著名な映画監督のミハルコフは「天罰」だと述べている。

北方領土問題を論じる際に、日本では「主権問題」についての無理解が目立つ。高齢化した元住民の帰還、漁業、地域経済問題の前に「主権侵害」として考えなければならない。この問題で安易に譲歩や妥協すれば、中国も韓国も日本をその程度の国と見てさらに強気になる。戦後日本には、アメリカに守られながら「国家・権力＝悪」という知的風土が生まれた。国民に主権問題を理解させるのは急務である。

主権意識が希薄なために、日本側に「段階論」や「2島先行論」が生まれる土壌がある。彼らは「現実的立場でとりあえず2島返還を」と言うが、ロシア側は「日ソ共同宣言と同じく2島で終わり」と解釈する。最近の日本政府が「日ソ共同宣言」を前面に出しているのは大失策だ。日露フォーラムに日本側が2島返還論者を送り込んだのも失策である。

ロシア人の歴史認識は、「戦争の結果論」と「国際条約で承認論」が多いので、正さなければならない。彼らは「軍国主義の日本（の侵略）からソ連軍が解放した、血で贖った領土だ」と誤解している。

前原外相は経済協力と平和条約交渉を並行して進めようとしているが、矛盾である。リベラル派とされるメドベージェフ大統領に過度に期待すべきではない。この問題では全くリベラルではない。今後5～10年は明るい展望はないが、日本は焦ってはならない。かつては、「エコノミック・アニマル」と揶揄された日本であるが、主権の問題では安易な妥協は絶対に避けるべきだ。

ロシアの主張には何ら根拠がない

・茂田 宏

袴田教授も指摘したように、北方領土は単なる不動産ではなく、主権、正義の回復、名声など国のあり方そのものに関わる問題である。これについては譲ることはできない。父祖伝来の領土は首相であっても放棄できない。日本の対

応をアメリカ・韓国・中国・欧州も注視している。

ロシアの主張には歴史的・国際法的に何ら根拠がない。スターリンの犯罪的行為とさえ言える。ヤルタ協定（1945年2月）は、連合国の領土不拡大原則に違反した第3国（日本）の領土奪取合意であり、不法である。日ソ中立条約違反の参戦、奇襲（モロトフは佐藤尚武大使に開戦1時間前に宣戦布告をしたが、ソ連がその電報の発出を止め、日本側は奇襲された）、平和条約を待たない1945年2月2日の占領地併合、北方領土住民の財産の強奪と事実上の強制退去など、不法行為ばかりだ。

ソ連の不法行為を事後的に正当化する根拠もない。ヤルタ協定はアメリカが裏切って実施されなかった。サンフランシスコ講和条約はソ連に何の権利も与えず、放棄に伴う利益も主張できない。国連憲章107条は不法行為を合法化しない。第2次大戦ではなく、違法な併合行為の結果である。ソ連・ロシアは南樺太・千島に対する領有権を主張する根拠もない。

唯一、ソ連・ロシアが援用しうるのは、1956年鳩山一郎政権時の日ソ共同宣言の文言だが、締結時の状況を鑑みるとロシアの主張を根拠づけない。

ソ連・ロシアは北方領土について、多くの虚偽を流布して国民を「教育」してきた結果、返還に関して身動きできない状況にある。加えて、貪欲さ、戦後日本への低い評価もある。そこで、北方領土での軍事力増強など、力のみで占拠を続け、日本が諦めることを期待している。

スターリンを批判したエリツィンとは異なり、プーチンには大国主義、民族主義、力の尊重、スターリン再評価の傾向があり、領土返還を決断する見込みはない。震災後も変化はない。

ロシア人には経済的利益の見返りとして領土で譲るとの発想はない。領土はすぐれて政治・軍事問題である。

返還の展望の有無と日本側の立場の変更は別問題である。日本の主張が通らない限り妥協しないことが国益に適う。1955～56年（日ソ共同宣言）、72～73年（米中接近）、84年（アメリカによるヨーロッパでの中距離核配備に関する共産党政治局内討議）、1990年からプーチン政権初期と、ソ連・ロシアが関係改善を求めてきたことがある。原因は国際情勢の変化だった。ロシア、日本を含む国際情勢は今後も変わりうる。日本は国際情勢の変化を待ち、かつそれを醸成する努力もできる。かつては「千島返還を支持する」と言っていた中国はその立場を変えたが、元の立場への回帰を求めることもできるし、アメリカなどサンフランシスコ講和当事国と2条(C)項（日本国は、千島列島並びに日本国が1905年のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接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）について話し合うこともできよう。

今後は、ロシアの出方を気にする返還運動から、取り戻す運動に転換しなければならない。スターリンは「決して相手の立場に身を置いて物事を考えるな。そんなことをすれば、とんでもない誤りを犯す」と述べている。

ウクライナは歴史に粘り強く取組んでいる

・布施裕之

ロシアの大衆レベルでは震災に際して冷ややかな声が多い。世論調査では、40%が「いかなる支援も行うべきではない」と答え、総主教の「日本は終わった」とか、ミハルコフの「天罰だ」発言もあった。北方領土返還を要求し続ける日本は、戦争をしたばかりのグルジア並みに悪いという空気がある。

メドベージェフ政権の北方領土政策はプーチン路線の踏襲である。プーチン大統領の1期目は、1956年の日ソ共同宣言履行、2島返還の姿勢であったが、2004年からの2期目の2005年9月「ロシアはクリール4島（北方領土）に主権を有している。これは第2次大戦の結果であり議論の余地はない」と述べた。日本がナチス・ドイツに協力した「見返り」であって、「領土の不拡大」を確認した大西洋憲章は無視されている。2島を返すとしても、あくまでロシアの「善意」の表れに過ぎないと、日ソ共同宣言を解釈している。メドベージェフがしきりに「第2次大戦の結果」を強調し、北方領土を訪問したのも、「大戦でソ連の領土になった」との信念に基づいている。

メドベージェフあるいはその政策の原型を作ったプーチンが政権に居座り続けている限り路線変更はない。政権交代を前提としない限り、「善意」で2島を引き渡すことはあっても、4島は返ってこない。2012年4月の大統領選挙で新たな政権が生まれるが、プーチンかメドベージェフに限られ、第3の候補など存在しないからだ。

プーチンとメドベージェフの関係を「タンデム」などと称してメディアは「仲良しクラブ」のように描いているが、最近では露骨な権力闘争が始まり、ぎくしゃくしているのは間違いない。

日本の選択肢は極めて限定的で、その窮屈さは欧米との比較でいっそう顕著になる。2012年に選挙を控えるオバマ政権が対ロ「リセット」政策を続けるかどうかは未知数だが、欧米は「プーチン時代は終わった」（エコノミスト誌）として、国家独占経済を改めようとする「リベラル」なメドベージェフ寄りだ。しかし、日露関係ではメドベージェフは「リベラル」ではない。

プーチンが大統領に返り咲く場合は、彼に批判的な欧米と一致して人権擁護や統制解除などを要求していく戦略は比較的描きやすい。メドベージェフが続

投する場合は複雑で、欧米と立場が異なり、対日政策を批判しながら、4島の主権を主張し続けなければならない。これまではプーチンがこの問題の決定権を握ってきた。もし、メドベージェフ大統領が再選されて、プーチンの「重し」が取れば、メドベージェフが自ら判断する余地は大きくなるかもしれない。

ウクライナから読売新聞に全面広告で大飢饉の問題を訴えたいという申し出があった。1932～33年にウクライナで1,000万人が餓死したのは、スターリンが進めた集団農場政策が原因だというのが彼らの認識だ。しかし、結局、広告は実現しなかった。エストニアも含めて、ウクライナやロシアが歴史問題に真剣に粘り強く取り組んでいるという証拠だ。日本も見習わなければならない。

いずれにせよ、ただ政権が変わるのを待つのではなく、ロシアの「誤解」や「思い込み」を正す努力など、変化を積極的に促す必要がある。

<討 論>

2島決着はロシアが望むとしても日本側からはありえない

○司会

現時点で、2島（歯舞・色丹）で決着ということで日本が納得するならロシアは返還するだろうか。1998年4月のいわゆる「川奈提案」は実現寸前までいったという声があるが、事実だろうか。

・袴田

2島返還論をロシアが示唆することもあるが、日本が乗ってこないとの前提との解釈もある。日本には「2島先行論」や「段階論」を唱える声もあるが、平和条約なしに2島返還はありえない。平和条約締結は戦後処理の終了を意味する。その後に残りの2島の交渉は考えられない。

北方領土の北に国境線を引く、つまり、主権が日本にあることを認めながら、施政権はロシアにあるという「川奈提案」（1998年4月）はエリツィンが「面白い」と言っただけで、ロシア側は認めていない。

・布施

平和条約に主権は日本、施政権はロシアと書くことはありえないのではないか。

・茂田

いわゆる段階論は外務省時代に私が起案した。4島に対する日本の主権を認め

るという大前提が満たされれば、返還時期・態様は柔軟に対応するという考え方だった。鈴木宗男氏らは誤解した。鈴木氏には、「2 島返還は結構だが、択捉・国後を放棄するというのは絶対にだめだ」と釘を刺した。プーチン大統領も 1 期目は「川奈提案」に言及していた。

2 島返還で終わりという前提なら、ロシアは乗ってくる可能性はある。その場合でもロシアは非常に粘り強い交渉をして、いろいろ条件を付けてくるだろう。

・布施

プーチンは 2 期目が変わった。ロシア要人の訪問は択捉・国後に集中している。歯舞・色丹には行っていない。「善意」で 2 島（歯舞・色丹）を返還する可能性は残っている。

日露関係悪化の責任が日本側にあるというは誤りだ

○司会

最近の日露関係の悪化を日本側の責任だとする議論が日本人からも出ている。麻生首相の「不法占拠」、菅首相の「許しがたい暴挙」といった発言、あるいは、2 島先行論、3 島論（折半論）、4 島論と、「バナナの叩き売り」のように数字を出して、まとまりそうになると、日本側がハードルを上げるなど不誠実な態度が原因だというものだ。

・茂田

「不法占拠」という言葉は大昔から使っている。「許しがたい暴挙」という菅首相の発言にも私は「よく言った」と直接ほめておいた。このような発言で関係が変わることはない。3 島とか折半論はロシアも注目している。北海道大学の岩下教授の、中口のように折半する方式を提唱した著書（『北方領土問題』）に朝日新聞が 2006 年に大佛次郎賞を与えたが、国益を損なう行為である。1989 年の天安門事件はゴルバチョフが訪中した後に起きたが、その際に「1860 年の北京条約でソ連が中国から領土を強奪したが、不平等条約だったと認めろ」と鄧小平に迫られた後、放置しておくで大変なことになるという見地からロシアが譲歩したのであって、折半ではない。この事例と同列に論じるべきではない。

・布施

日本側に責任があるというのは誤りだ。外務省のホームページを見ればすぐに分かるが、不法占拠という言葉は以前から使っている。「最近の関係悪化は日本の責任だ」というようなキャンペーンはロシアの常套手段である。

・袴田

日本が国内法で 4 島を国内法で自国の領土としたことが問題だと言うが、ロシアはとっくに北方領土を国内法で自国の領土だとしている。日本の動きは遅すぎたくらいだ。お互いに自国の領土だという所から、国際交渉は始まる。2・3・3・5 といった数字（落とすどころ）を政府関係者はもちろん、民間も軽々しく口にするべきではない。

ロシアが中国に領土を返還したのに、なぜ日本にはしないのかと聞かれる。中国の方が評価ないし恐れられているからだ。それを支持しないが、日本が核武装でもすればロシアの対応が変わるだろう。

「大戦の結果」論はロシア側の誤解だ

○司会

これまでの議論を聞いていると、「大戦の結果」や「血の代償」など、ロシア側は国民レベルで問題の経緯や本質を理解していないだけでなく、大統領や首相も同様だということか。

・袴田

元外務次官のクナーゼなどの専門家は、「大戦の結果」論がナンセンスだということを理解している。しかし、専門家以外は、「日露戦争で日本に取られた領土を第 2 次大戦で取り返した」と誤解している。私は「日露戦争当時は戦勝と講和条約によって領土を得ることは国際法上認められていた。しかし、第 2 次大戦時は大西洋憲章やヤルタ宣言でも不併合・無賠償を宣言している」と説明している。

・茂田

袴田教授の指摘通りに、ロシアの政府関係者も誤解している。ソ連による軍事占領は許されるが、その後の併合は国際法上許されない。歯舞は無線の聞き違いで偶然にソ連が占領・併合した。歯舞・色丹をロシア人は千島とは思っていない。第 2 次大戦後に「小千島」という名称を作って正当化した。

領土返還にはロシアの体制変換の必要はない

○司会

ロシアの体制が代わる、つまり、プーチンとメドベージェフに代わる第 3 の

リベラルなスターリンを否定する位の指導者（大統領）が出てこない限り、日本が納得できる解決はないということか。

・茂田

フルシチョフやエリツィンのような、スターリンを否定する指導者でなければ糸口はつかめない。しかし、体制変換までは必要ない。フルシチョフは体制変換など考えなかった。1955、73、84、90年以降と、国際情勢の変化によって、ソ連・ロシアが対日姿勢を柔軟化させた時期がある。その間隔は短くなっている。

・布施

いわゆるインテリジェンス活動をしないうという日本の政策を前提にすると、できることは少ない。1984年はヨーロッパの情勢が影響を与えたという興味深い事例だ。中ロ関係が悪化して、ロシアが日本に接近してくる可能性もある。

・袴田

5年というスパンで見れば解決の見通しは暗い。ではなぜ、返還運動をするのか。しかし、「エコノミック・アニマル」とさえ呼ばれた日本が、原理・原則を譲らないことを世界に示す数少ない例だ。靖国参拝を続けて中国に強く批判された小泉首相は、「日本にも侍がいた」と内心では中国で評価されている。親中派の河野洋平氏などは全く尊敬されていない。