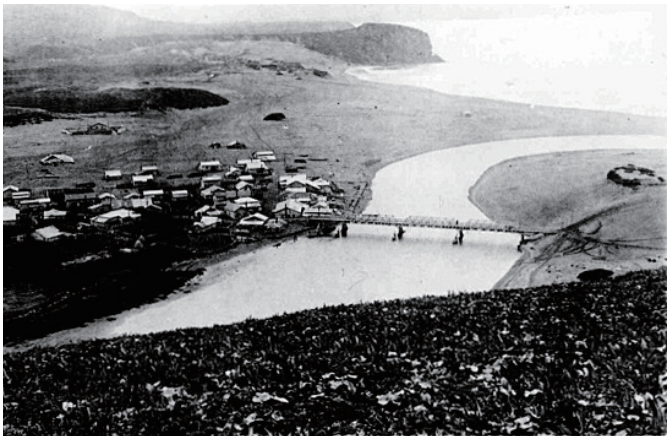
われらの北方領土

二〇二四年版

もくじ

1．はじめに …… 4
2．第二次大戦までの時期 …… 6
3．第二次大戦終結までの時期 …… 8
4．サンフランシスコ平和条約 …… 10
5．日ソ共同宣言 …… 11
6．国交回復後の経緯 …… 12
(1)ソ連の態度の硬化 …… 12
(2)田中・ブレジネフ会談 …… 13
(3)その後の平和条約交渉 …… 14
(4)日ソ漁業交渉と領土問題 …… 14
(5)園田外相の訪ソ …… 16
(6)北方領土におけるソ連の軍備強化 …… 16
7．ゴルバチョフ大統領の登場とソ連邦の崩壊 …… 17
(1)外相間定期協議と平和条約締結交渉の再開 …… 17
(2)平和条約締結交渉の継続と平和条約作業グループの設置 …… 17
(3)日ソ首脳会談、ソ連邦崩壊とロシア連邦の登場 …… 18
8．東京宣言及びそれ以降の流れ …… 20
(1)エリツィン大統領の訪日と東京宣言 …… 20
(2)クラスノヤルスク合意と川奈合意 …… 23
(3)小渕総理大臣の訪露とモスクワ宣言 …… 24
(4)プーチン大統領の訪日前後 …… 26
(5)イルクーツク首脳会談 …… 26
(6)小泉総理大臣の訪露と「日露行動計画」 27
(7)二〇〇五年のプーチン大統領訪日 …… 27
(8)二〇〇六年以降の流れ …… 29
(9)メドヴェージェフ大統領の就任 …… 31
(10)民主党政権下の動き …… 32
(11)プーチン大統領の就任 …… 35
9．最近の日露関係 …… 35
10．北方領土の返還実現に向けて …… 40
11．北方四島渡航等に関する枠組み …… 42
(1)四島交流 …… 43
(2)四島住民に対する人道支援 …… 44
(3)北方墓参 …… 44
(4)自由訪問 …… 45
(5)北方四島周辺水域における日本漁船の操業 45
12．むすび …… 46

戦前の択捉島留別市街



現在の択捉島留別市街跡地（平成 20 年）

戦前の色丹島斜古丹市街

現在の色丹島斜古丹市街跡地
（令和元年）

島の唯一の交通機関は馬（国後島）（昭和 14 年頃）

択捉島内を走る四島交流訪問団の車
（平成 21 年）

国後島・泊村／東沸にあった缶詰工場の作業場
（昭和 9 年頃）

ロシア人が営んでいる択捉島の商店
（平成 30 年）

1. はじめに

択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島から成る北方四島は、我が国民が父祖伝来の地として受け継いできたもので、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です。

一九五六年、日ソ共同宣言が署名され、両国間の国交が回復されてから既に六十五年以上が経過しました。

我が国は、日露間の最大の懸案である北方領土問題を解決して平和条約を締結することにより、我が国の重要な隣国との間に真の相互理解に基づく安定的な関係を確立するという基本方針を一貫して堅持し、粘り強くソ連及びロシアに働きかけてきました。

九一年四月には、ソ連の元首が初めて日本を訪問して十八年ぶりに日ソ首脳会談が行われ、その共同声明において、北方四島が平和条約において解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書の形で明確に確認されるとともに、平和条約締結作業の加速化の重要性が強調されました。

九一年十二月のソ連崩壊を受け、ロシア政府は、ソ連から引き継いだ領土問題につき新たなアプローチを提示しました。この新たなアプローチにおいては、第一に、今日の世界における肯定的変革により、もはや第二次世界大戦における戦敗国、戦勝国との区別など存在しない新たな国際秩序が現出しつつあるとの認識が強調され、第二に、過去に締結された国際合意を尊重することを含め、領土問題の解決に当たっては「法と正義」が重要な原則となることが強調されました。

日本政府は、このようなロシア政府のアプローチに応じて北方領土問題の解決に当たって柔軟かつ理性的な対応をとってきました。

第一に、北方領土に現在居住しているロシア国民については、彼らの人権、利益及び希望は北方領土返還後も十分に尊重するとの考えです。北方領土の日本人の島民はスターリンにより強制退去させられました。その悲劇を経験した日本人は、現在北方領土に居住している人々が同じ悲劇を味わうことのない解決を、ロシア政府と共に講じていきます。

第二に、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の日本への帰属が確認されることを条件として、実際の返還の時期及び態様については、柔軟に対応するという考えです。

九三年十月のエリツィン大統領訪日時には、日露両政府の首脳間で東京宣言が署名されました。東京宣言では、北方四島の島名を列挙して、領土問題はこれら四島の帰属に関する問題であると位置付けたこと、領土問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の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の明確な交渉指針を示したこと、ロシアがソ連と国家としての継続性を有する同一の国家であり、日本とソ連との間の全ての条約その他の国際約束は日本とロシアとの間で引き続き適用されることを確認したこと、「全体主義の遺産」、「困難な過去の遺産」の克服という考え方がうたわれたことにより、新生ロシアとの領土問題解決に向けての新たに前進した交渉基盤が確立されました。

九七年十一月のクラスノヤルスクにおける首脳会談では、「東京宣言に基づき、二〇〇〇年までに平和条約を締結するよう全力を尽くす」ことで合意しました。また、九八年四月の静岡県伊東市川奈における首脳会談では、「平和条約が東京宣言第二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、二十一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」ことで一致しました。

二〇〇一年三月には、イルクーツクにおいて日露首脳会談が行われ、イルクーツク声明が署名されました。この声明では、両国がこれまで平和条約締結に向けて全力で取り組んできた結果を総括するとともに、今後の平和条約交渉の新たな基礎を形成しました。

また、二〇〇三年一月には、小泉総理がロシアを訪問し、プーチン大統領との間で、「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可能な限り早期に締結し、もって両国間の関係を完全に正常化すべきであるとの決意」が確認されるとともに、日露間の幅広い分野での協力の方向性を取りまとめた「日露行動計画」が採択されました。

日露間ではこのように北方領土問題の解決に向けた交渉が行われてきましたが、近年ロシア政府は北方四島における社会インフラ整備事業や軍備の強化を進める動きを強めています。また、二〇一〇年十一月には、メドヴェージェフ大統領（当時）が、ソ連・ロシアの首脳として初めて北方領土（国後島）を訪問し、その後も関係閣僚が訪問しました。このような動きについては、日本の法的立場と相容れず、日本政府からロシア政府に遺憾の意を伝えました。

二〇一三年四月には、安倍総理が我が国の内閣総理大臣として十年ぶりにロシアを公式訪問し、プーチン大統領との間で、両首脳の議論に付すため、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で合意しました。これにより、同年八月から、外務次官級で交渉が再スタートしました。

二〇一六年十二月のプーチン大統領訪日の際の日露首脳会談では、平和条約問題の解決への両首脳自身の真摯な決意が示されました。

二〇一八年十一月のシンガポールでの日露首脳会談では、安倍総理は、「一九五六年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことでプーチン大統領と合意しました。

そうしたこれまでの経緯を踏まえ、これまで一貫して、日本政府として、領土問題を解決して平和条約を締結するとの方針の下、粘り強く交渉を進めてきました。しかし、二〇二二年二月、ロシアはウクライナへの侵略を開始しました。これに対し、日本政府は、この国際秩序の根幹を揺るがす暴挙を最も強い言葉で非難し、制裁を含め毅然と対応してきています。同年三月、ロシア政府は、この侵略に関連して日本が行った措置を踏まえて、平和条約交渉を継続しない、四島交流及び自由訪問を中止する等の措置を発表しました。現下の事態は全てロシアによる侵略に起因しており、それにもかかわらず日露関係の悪化の責任を日本側に転嫁しようとするロシア側の対応は、断じて受け入れられません。ロシアによるウクライナ侵略によって日露関係は引き続き厳しい状況にありますが、日本政府は、北方領土問題を解決し、平和条約を締結するとの方針を堅持していく考えです。

領土問題は外交的手段により解決するしかなく、歴史的・法的事実に立脚し、日露両国の間で作成された諸合意及び諸文書、法と正義の原則に基づき、ロシア政府との間で粘り強く交渉することが重要です。また、領土問題は国家の主権にかかわる基本的な問題であり、北方四島が当然日本に帰属すべき領土であることにつき国民一人ひとりに正しい認識を深めていただくことが不可欠です。以下、北方領土問題の経緯を、北方領土の歴史、戦前・戦後の諸宣言・条約などにおける北方領土の取扱い、ソ連及びロシアとの外交交渉を中心に説明することとします。

「納沙布岬上空から見た北方領土（歯舞群島）」

2. 第二次大戦までの時期

我が国はロシアより早く、北方四島、樺太及び千島列島の存在を知り、既に一六四四年には、「クナシリ（国後）」島、「エトホロ（択捉）」島等の地名を明記した地図（正保御国絵図）が編纂され、幾多の日本人がこの地域に渡航していました。我が国の松前藩は、十七世紀初頭から北方四島を自藩領と認識し、徐々に統治を確立していきました。

これに対しロシアの勢力は、十八世紀初めにカムチャツカ半島を支配した後にようやく千島列島の北部に現れて我が国と接触するようになりました。一七九二年にはロシアの使節ラクスマンが北海道の根室に来訪して我が国との通商を求めています。

このようなロシア勢力の進出に伴い、当時の幕府は、「鎖国の祖法」を理由に通商を拒否しつつ、近藤重蔵、間宮林蔵らを国後島、択捉島や樺太にそれぞれ派遣して実地調査を行い、これらの地域の防備に努めるとともに、択捉島及びそれより南の島々に番所を置いて外国人の侵入を防ぎ、これらの島々を統治しました。

他方、ロシアも千島列島に遠征隊を送って調査を行ったり、露米会社などを通じて進出を図りました。しかし、ロシアの勢力がウルップ島より南にまで及んだことは一度もありませんでした。これは前述のように、幕府が択捉島及びそれより南の島々に番所を置いて外国人の侵入を防ぎ、現実にこれらを統治していたからです。

なお、この点に関しては、ソ連又はロシア側の資料の中でも、「クリル列島」の南端の植民地化のために十分な力を持っていないロシアが、既に十九世紀初頭において、ウルップ島と択捉島を分けるフリーズ海峡をもって「クリル」地域における勢力圏を日本との間で分割することを念頭に置いていたことが明らかになっています。

一八五五年二月七日、我が国は、米、英に続きロシアとの間に日魯通好条約を結んで国家間の交流を開始しましたが、この条約は、当時自然に成立していた択捉島とウルップ島の間の国境をそのまま確認するものでした。当時のロシア皇帝ニコライ一世自身も、条約締結以前から両国の国境を「択捉島とウルップ島の間」と考えていましたし、ロシア側の全権代表プチャーチン提督も条約に調印するに際し、「将来の紛争を避けるため細心の調査を行った結果、択捉島は日本国の領土であることが証明された」と述べています。日露両国は、このように全く平和的・友好的な形で合意を達成したのです。また同条約においては樺太島については、日本国とロシア国との間には国境を設けず、これまでどおり両国民の混住の地とすると決められました。

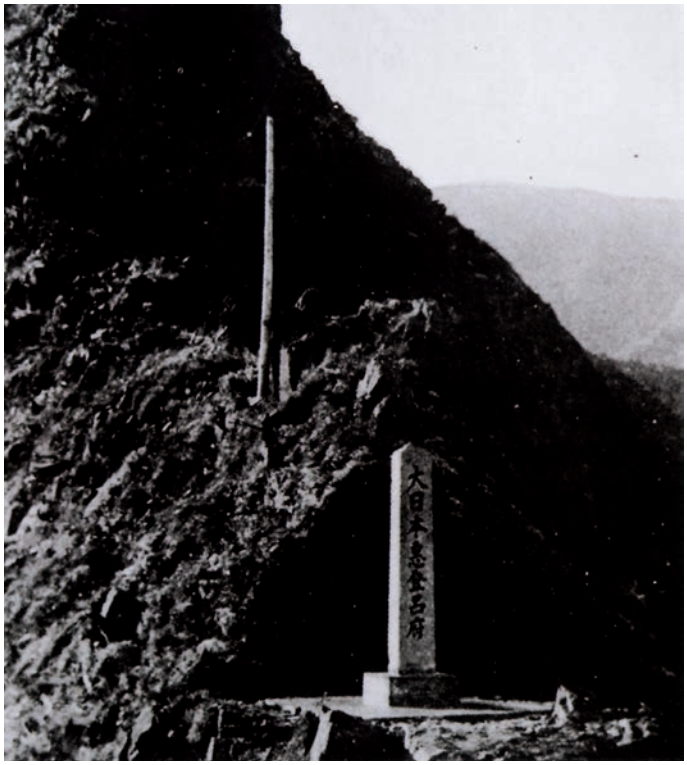
日魯通好条約批准書露文

また、一八七五年には、我が国は千島列島をロシアから譲り受けるかわりに、ロシアに対して樺太全島を放棄することに決定し、ロシアと樺太千島交換条約を結びました。この条約の第二条には、日

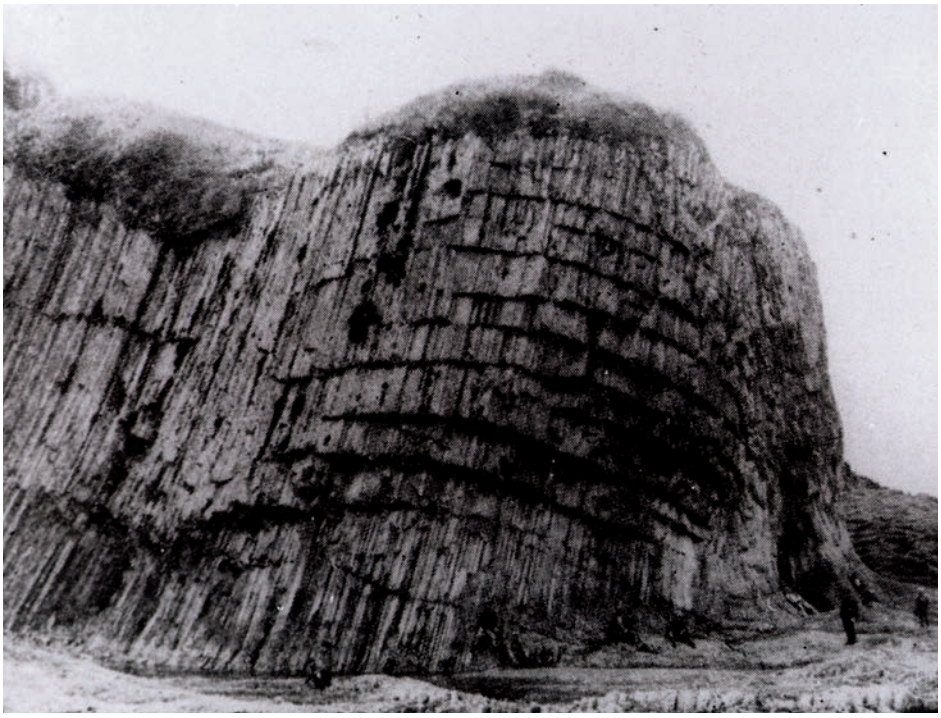
本がロシアから譲り受ける島としてシュムシュ島からウルップ島までの十八の島々の名を列挙しています。

こうした事実は、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の北方四島が、一度も他国の領土になったことがない日本固有の領土であることをはっきりと示すもので、当時既にこれらの島々が、ロシアから譲り受けた千島列島（The Kurile Islands）とは明確に区別されていたことを物語っています。

（なお、樺太については、その後我が国は、一九〇五年に日露戦争を終結するために結ばれたポーツマス条約によって、樺太の北緯五〇度より南の部分をロシアから譲り受けました。）

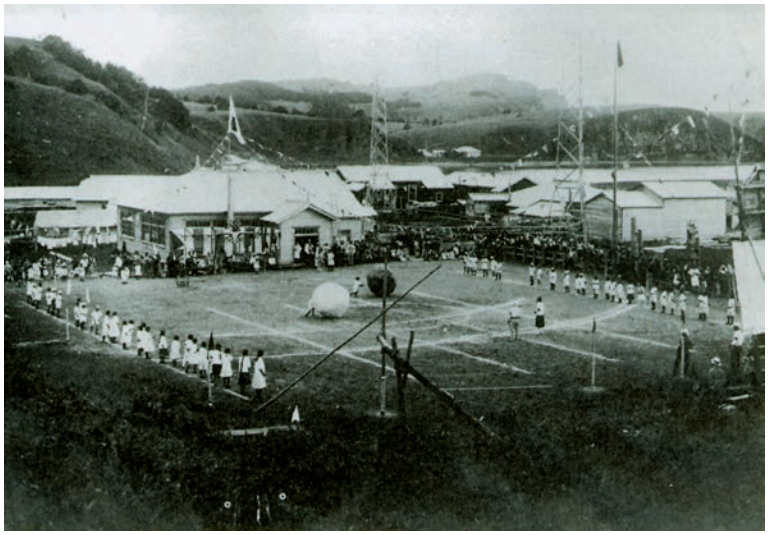


大日本恵登呂府の標柱（択捉島カモイワッカ）


秩苅別の材木岩（国後島）

3. 第二次大戦終結までの時期

一九四一年八月、ルーズヴェルト、チャーチルの米英両首脳は、第二次大戦における連合国側の政策の指導原則ともいうべき大西洋憲章に署名しました。この憲章の中で、米英両国は戦争によって領土の拡張は求めない方針を明らかにしました。これは、第二次大戦における連合国側の政策の中心的原則となり、また、終戦後敗戦国を処理する際の方針ともなりました。ソ連は同年九月二十四日の政府宣言によりこの憲章への参加を表明しました。一九四三年十一月二十七日のカイロ宣言は、この憲章の方針を確認し、同時に日本について、日本は第一次大戦により得た太平洋の諸島、満州、台湾及び澎湖島、朝鮮、それに、暴力及び貪欲により日本国が略取した他の全ての地域から追い出されなければならないと宣言しました。



戦前の色丹島色丹小学校

カイロ宣言は、南樺太、千島列島についてははっきり述べていません。しかし、千島列島は、前述のとおり、樺太千島交換条約によって平和裡に我が国が譲り受けたもので、日本によって暴力及び貪欲により略取された地域でないことは言うまでもありません。ましてや、日本固有の領土である択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島が、カイロ宣言に述べられた「日本国の略取したる地域」に当たらないことは言うまでもないことです。

（一九四五年二月十一日、米国のルーズヴェルト大統領、英国のチャーチル首相、ソ連のスターリン元帥により署名されたヤルタ協定に

戦前の紗那市街

は、樺太の南部及びこれに隣接する全ての諸島はソ連に返還されること、及び千島列島（The Kurile Islands）はソ連に引き渡されることが書かれています。ソ連は、従来から北方領土問題について、しばしばこのヤルタ協定を引き合いに出してきました。

しかしながら、第一に、ヤルタ協定は、当時の連合国の首脳者の間で戦後の処理方針を述べたにすぎないものであり、関係連合国間において領土問題の最終的処理につき決定したものと考えることはできません。

このことは、米国政府も、一九五六年九月七日のこの問題に関する同政府の公式見解（国務省覚書）の中で、ヤルタ協定はただそれを署名した国の首脳者が共通の目標を述べたものにすぎないと認め、その当事国によるいかなる最終的決定をなすものでなく、また領土を移転するようないかなる法律的な効果を持つものでないと認める、と述べていることからも明らかです。

第二に、そもそも我が国はヤルタ協定には参加していないのですから、いかなる意味でも、この協定に拘束されることはなく、したがって少なくとも日本との関係では、ソ連はヤルタ協定を引き合いに出せるものではありません。）

一九四五年七月二十六日のポツダム宣言は、カイロ宣言の条項は履行されなければならず、また、日本国の主権は本州、北海道、九州、及び四国並びにわれらの決定する諸小島に限られなければならない旨（第八項）述べています。

戦争の結果としての領土の最終的処理は平和条約によって初めて行われるものであり、その意味で、ポツダム宣言のこの規定は、平和条約と別に、それだけで領土処理について法的効果を持ち得るものではありません。

しかも、同宣言は、われらの決定する諸小島と述べているにすぎず、この内容を具体的にはっきりさせたものではありません。また、これがカイロ宣言の領土不拡大の原則に反するような方針を述べたものとも解釈できません。逆に、日本は、ポツダム宣言で明らかなように、この宣言がカイロ宣言の原則を引き継いでいると考えて、降伏の際、ポツダム宣言を受諾したのであり、また、ソ連もポツダム宣言に参加した結果としてカイロ宣言の領土不拡大の原則を認めたものと解されます。

ヤルタ協定（３首脳集合写真）　〔写真提供・共同通信社〕

しかしながら、ソ連は、一九四五年八月九日、当時まだ有効であった日ソ中立条約を無視して対日参戦しました。そして、八月十四日に日本がポツダム宣言を受諾し降伏の意図を明確に表明した後の八月十八日、カムチャツカ半島から第二極東軍が進撃して千島列島の占領を開始

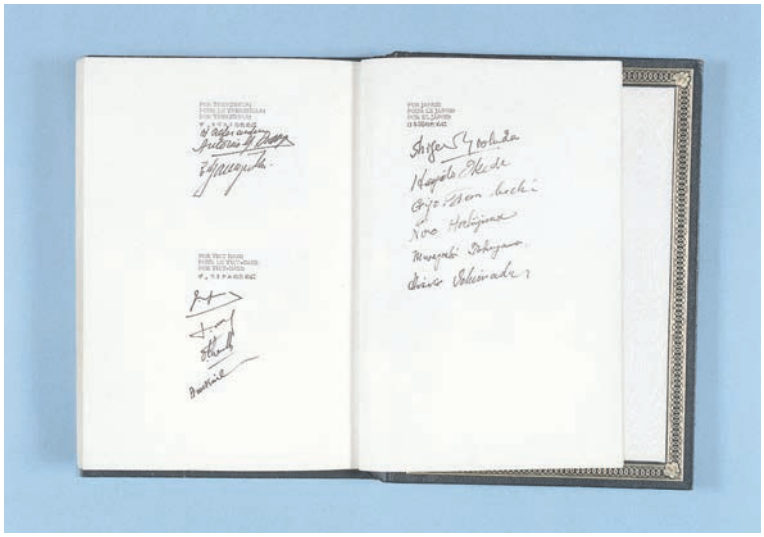
し、三十一日までに千島列島の南端であるウルップ島の占領を完了しました。これとは別に、樺太から進撃した第一極東軍は、当初北海道の北半分（釧路・留萌ライン以北）及び北方四島の占領を任務としていましたが、前者につき米国の強い反対にあったためこれを断念するとともに、米軍の不在が確認された北方四島に兵力を集中し、八月二十八日から遅くとも九月五日までの間に択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の全てを占領してしまいました。（ちなみに、この際、日本軍は抵抗せず、進軍は完全に無血で行われました。）このことは、当時ソ連軍に同行させられていた日本軍の作戦参謀の証言及び公開された旧ソ連海軍の資料からも明らかです。当時、ソ連自らも択捉島以南の四島はウルップ島以北の島々とは全く異なったものであると認識しており、択捉島以南の四島の占領は、計画のみで中止された北海道北部と同様、日本の固有の領土であることを承知の上で行われたとの事実がここに示されています。

（なお、一九四六年一月二十九日付けの「若干の外廓地域の日本からの政治上及び行政上の分離に関する総司令部覚書（ＳＣＡＰＩＮ第六七七号）」は、この指令の目的上、日本は四大島及び約千の近接諸島を含み、千島列島、歯舞群島及び色丹島を含まないものと定義されています（第三項）が、この指令は、占領行政上の措置にすぎず、領土問題の最終的決定とは関係がないことは明らかです。現に同覚書は、「この指令中の条項は何れも、ポツダム宣言の第八項にある小島嶼の最終的決定に関する連合国側の政策を示すものと解釈してはならない」（第六項）と述べ、このことを明確に確認しています。）

4. サンフランシスコ平和条約

一九五一年九月八日に署名されたサンフランシスコ平和条約は、千島列島と南樺太について次のとおり規定しています。

「日本国は、千島列島並びに日本国が一九〇五年九月五日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。」（第二条(c)）



サンフランシスコ条約への調印

この規定によって、日本は千島列島と南樺太を放棄しましたが、平和条約はこれらの地域が最終的にどこに帰属するかについては、何も定めていません。ソ連は、これらの地域を一方的に自国の領土に

編入しましたが、国際法上これらの地域がどこに帰属するかは今なお未定であるわけです。

また、平和条約は「千島列島」(The Kurile Islands) の地理的な範囲をはっきりと定めていませんが、この点については、平和条約を結んだ際の次の諸事情が考慮されるべきであると考えます。

すなわち、平和条約の草案が検討されていた段階で、日本政府は、歯舞群島、色丹島は北海道の一部であり、また、国後、択捉両島は千島列島とは違って一度も外国の領土となったことがないこと、及びこれら諸島は動植物分布など地理的条件が千島列島とは違うことを示す資料を米国政府に提出しました。

サンフランシスコ会議で、日本の吉田全権は歯舞群島、色丹島が日本本土の一部を構成するものであることはもちろん、国後、択捉両島が昔から日本の領土だった事実について会議参加者の注意を喚起しています。

この会議で、米国のダレス全権は、ポツダム降伏条件が日本及び連合国全体を拘束する唯一の講和条約であること、したがって、いくつかの連合国の間には私的な了解があったが、日本も他の連合国もこれらの了解には拘束されないことを明らかにしました。

したがって、平和条約そのものは千島列島の地理的範囲をはっきりと定めていませんが、我が国の立場は十分明らかにされています。平和条約にいう「千島列島」には、日本固有の領土である歯舞群島、色丹島及び国後、択捉両島は含まれないとの解釈は、我が国を拘束するいかなる国際合意とも矛盾しません。

日本政府も国会審議などで、国後、択捉両島は日本固有の領土であって、サンフランシスコ平和条約で放棄した「千島列島」には含まれないという見解を繰り返し明らかにしてきています。

その後、米国政府は、一九五六年九月七日の日ソ交渉に対する米国覚書で、「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」という公式見解を明らかにして、我が国の立場を支持しています。

さらに、一九五四年、北海道上空で米国の飛行機が撃墜されるという事件が起こりましたが、同事件に対して米国政府がソ連政府に宛てた一九五七年五月二十三日の書簡でも、サンフランシスコ平和条約、ヤルタ協定などの「千島列島」という言葉が、「従来常に日本本土の一部であったものであり従って正義上日本の主権下にあるものと認められるべき歯舞群島、色丹島又は国後島、択捉島を含んでもいなければ含む様に意図されもしなかったということを繰り返し言明する。」と記されています。

これら米国政府の文書は、サンフランシスコ平和条約の起草国としての米国の立場から、これまで述べた日本政府の解釈の正しさを確認したものです。

5. 日ソ共同宣言

ソ連はサンフランシスコ会議にグロムイコ代表を送り、そこに用意された平和条約の案に対して長時間にわたる反対演説を行ったうえ、同案があたかも極東で新しく戦争を準備するものである云々の理由を挙げつつ、調印を拒否しました。そのため、種々の困難を経て、一九五五年六月、日本とソ連との間で個別の平和条約を結ぶための

日ソ共同宣言署名

交渉が始まりました。

この交渉で日ソ両政府の間には歯舞群島及び色丹島を除いては領土問題について意見が一致する見通しが立たなかったので、一九五六年九月二十九日の「松本・グロムイコ書簡」で、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という合意ができました。そしてその結果、平和条約を結ぶための交渉はまず国交を回復するための交渉に切り換えられました。

こうして一九五六年十月十九日、日ソ共同宣言が署名されました。この宣言は平和条約の締結について、両国間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続けることに同意する（第九項前段）とし、続いて、歯舞群島及び色丹島について触れ、ソ連は日本の要望にこたえかつ日本の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、日本とソ連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（同項後段）と規定しています。

このように、日ソ共同宣言において、平和条約の締結交渉は外交関係回復の後に継続されることとなっています。平和条約の内容となるべき重要な問題の中で、日ソ共同宣言で解決されなかったのは領土問題、すなわち、国後、択捉両島の問題にほかなりません。したがって、この国後、択捉両島の我が国への返還問題こそが、平和条約締結交渉によって解決されるはずの問題であることは、前に述べた「松本・グロムイコ書簡」からみても、日ソ共同宣言第九項からみても当然でした。

6. 国交回復後の経緯

(1)ソ連の態度の硬化

日ソ共同宣言が発効した一九五六年十二月十二日から始まった戦後の日ソ関係は、両国が、「平和条約の締結に関する交渉を継続することに同意」したことを前提とし、やや変則的ですが、平和条約の締結を待たずに共同宣言の発効を起点とすることで開始されました。この共同宣言は、標題こそ「宣言」という語を使用していますが、両国の国会、最高会議の承認を受けて批准され、国連にも登録された法的拘束力を有する国際約束であり、戦後の両国関係を律する最も重要な基本文書です。この共同宣言の発効により日ソ両国間の国交が回復されてから、両国関係は、経済、貿易、文化等様々な分野において順調な発展の緒につきましたが、こうした日ソ関係の進展にもかかわらず、ソ連政府は、一九六〇年の日米安全保障条約締結に際して、日ソ共同宣言で合意された歯舞群島及び色丹島の返還実

現の前提として、日本領土からの全外国軍隊の撤退という全く新たな条件を一方的に課してきました。すなわち、一九六〇年一月十九日、岸総理はワシントンで新しい日米安全保障条約に署名しましたが、一月二十七日、ソ連政府は日本政府に対して覚書を発し、その中で、歯舞群島及び色丹島を「日本に引き渡すことによって外国軍隊によって使用せられる領土が拡大せられるがごときことを促進することはできない」として、日本領土からの全外国軍隊の撤退及び平和条約の調印を条件としてのみ、歯舞群島及び色丹島が日本に引き渡されるだろうと声明しました。これに対して、日本政府は、二月五日付けのソ連政府に対する覚書において、日ソ共同宣言という厳粛な国際約束の内容を一方的に変更し得ないこと、日ソ共同宣言が調印された際、既に無期限に有効な安全保障条約（注：旧安全保障条約のこと）が存在し、我が国に外国軍隊が駐留しており、同宣言は、これを前提とした上で締結されたものであることなどを指摘しつつ、共同宣言の内容を変更しようとするソ連の態度は承認できない旨反論しました。その後、一九六一年九月、フルシチョフ首相は、池田総理に対する書簡の中で、「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」である旨述べ、北方領土問題に関するソ連側の姿勢は更に後退しました。

(2) 田中・ブレジネフ会談

日ソ共同宣言で合意した平和条約締結交渉の開始も遅れていましたが、一九七二年一月、第二回日ソ外相定期協議のため訪日したグロムイコ外相は、初めて交渉開始に同意し、同年十月、訪ソした大平外相とグロムイコ外相との間で第一回の交渉が行われ、今後も話合いを継続することが合意されました。ソ連側のいわば十六年ぶりの「柔軟姿勢」は、当時支配的であった東西間の一般的な緊張緩和の雰囲気とも関連するものでした。

一九七三年三月、当時の田中総理は、ブレジネフ書記長宛て親書で、ソ連との善隣関係の確立のためには平和条約の締結が不可欠であると強調するとともに、年内に第二回目の平和条約交渉を続けることを提案しました。これに対するブレジネフ書記長の返簡は、総理のモスクワ訪問を歓迎するとの趣旨のものでした。

このようにして田中総理は、一九七三年十月七日から十日までの間、ソ連を公式訪問しました。我が国の現職の総理による訪ソは、国交回復時の鳩山総理以来実に十七年ぶりのことでした。この公式訪問中、日ソの首脳会談は、十月八日から十日までの三日間にわたり計四回行われ、最大の焦点は当然のことながら北方四島の取扱いにおかれました。

最高首脳レベルによる厳しい交渉の結果、最終的に北方領土問題が平和条約の締結によって解決されるべき戦後の未解決の問題であることが確認されました。具体的にいえば、ブレジネフ書記長との最終会談で田中総理から、未解決の諸問題の中には四島の問題が入っているということを確認したいと述べたのに対し、ブレジネフ書記長は、そのとおりであると答えました。そこで総理から重ねて、諸問題の中には四つの島が入っていることをもう一度ブレジネフ書記長から確認してもらいたいと述べたのに対し、ブレジネフ書記長はうなずきながら、結構ですと答えました。

このような両国首脳間のやり取りを踏まえて十月十日に発表された共同声明は、領土問題に関して次のとおり定めています。

「双方は、第二次大戦の時からの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。

３日間にわたり計４回行われた田中総理とブレジネフ書記長の会談（1973.10）

双方は一九七四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。」

こうして、国交回復後十七年にして、我が国は「領土問題は解決済み」と繰り返し主張してきたソ連との間に、北方領土問題に関する交渉を継続することについて両国の最高首脳レベルで合意したのです。

(3)その後の平和条約交渉

この首脳会談の合意に基づき、一九七五年一月、宮澤外相は訪ソしてグロムイコ外相と第三回平和条約締結交渉を行いました。この交渉において、ソ連側は、領土問題に関する日本側の見解は平和条約の基礎となり得ない旨述べ、日本側が「現実的な態度」を示すことを求めました。これに対し宮澤外相は、真の日ソ善隣関係を確立するためには、領土問題を解決して平和条約を締結することこそ現実的態度であると反論し、重ねて領土問題の早期解決を主張しました。結局、共同発表においては、一九七三年十月十日付け日ソ共同声明の当該部分（第二次大戦の時からの未解決の諸問題を解決して平和条約を締結する……平和条約の締結交渉を継続することに合意した）を確認するとともに、平和条約の締結交渉を継続するため、一九七五年中にグロムイコ外相が訪日することが合意されました。一九七六年一月、前記の合意に基づきグロムイコ外相が訪日し、宮澤外相との間で第四回の平和条約締結交渉が行われましたが、平和条約締結交渉が日本で行われたのはこれが初めてのことでした。

この会談では引き続き領土問題が最大の問題として話し合われました。領土の返還に対するソ連側の態度は極めて固く、具体的な前進はみられませんでしたが、最終的には共同コミュニケで、一九七三年の日ソ首脳会談の際の日ソ共同声明の当該部分が全文確認されるとともに、平和条約の早期締結のため、交渉を継続することが合意されました。

一九七六年、北方領土への日本人の墓参に関して、ソ連側は長年にわたり確立されてきた慣行を無視し、我が方墓参団に対して外国に旅行する場合と同じように有効な旅券とソ連政府の査証を取得することを要求してきたため、墓参は中止のやむなきに至りました。これに関し、日本政府は、このようなソ連側の措置は、北方四島のソ連領帰属を認めさせようとする意図に基づくものであり、到底容認できないとの立場を表明しました。以後、一九八六年八月まで、北方墓参は十年の長きにわたり中断されることとなります。

(4)日ソ漁業交渉と領土問題

一九七六年十二月十日、ソ連は最高会議幹部会令により二〇〇海里漁業水域を設定し、さらに翌年二月二十四日付けの連邦大臣会議決定により適用水域を含む実施規則を公布しました。ところが、こ

の適用水域の中に、我が国固有の領土である北方四島の周辺水域が含まれていたため、日本政府は、官房長官談話を発表して、ソ連側のこのような一方的措置は極めて遺憾であり認められないとの立場を明らかにするとともに、外交ルートを通じてソ連側に対し直ちに抗議しました。これに対しソ連政府は、日ソ間にいわゆる領土問題は存在しない、また日本側が人為的につくり出した北方領土問題について話し合うことにソ連は同意したことはないとの口頭声明を伝えてきました。このソ連側の声明に対して我が方から、一九五六年の日ソ共同宣言、松本・グロムイコ書簡、さらに一九七三年の日ソ首脳会談の際の共同声明で日ソ両国が領土問題の存在を確認している旨反論したことは言うまでもありません。

このようにソ連が北方領土問題について一九五六年の日ソ共同宣言と一九七三年の日ソ首脳会談の経緯を無視しようとしている状況の中で、一九七七年三月からモスクワでソ連の二〇〇海里水域内における我が国の漁業について取り決めるための交渉が始まりました。この日ソ漁業暫定協定の締結交渉において、ソ連側は我が方に対し、北海道と国後島の間の根室海峡及び北海道と歯舞群島の間の珸瑤瑁水道にソ連の国境線を規定している二月二十四日付けの大臣会議決定を協定に明記するよう迫りました。しかし日本政府としてこのソ連提案を受け入れることは、北方領土に対する我が国の基本的立場を弱めることになるので、到底認めることはできず、そのため交渉は長期にわたり難航しました。しかし、その間、北方領土返還を要求する全国民の声が以前にも増して高まり、政府はその支援を背景として粘り強く交渉した結果、領土問題についての我が国の立場をいささかも損わない形で交渉を妥結することができました。

すなわち、五月二十七日に署名された「日ソ漁業暫定協定」では第一条で、この協定の適用水域を一九七六年十二月十日付け「ソ連邦最高会議幹部会令」第六条及びソ連政府の決定に従って定められる北西太平洋のソ連邦沿岸部に接続する海域と定めた上で、その水域においてもソ連の他の二〇〇海里水域と同様の手続及び条件により、我が国漁船が安全に操業できることを確保しました。それと同時に第八条で「この協定のいかなる規定も……（日ソ間の）相互の関係における諸問題についても、いずれの政府の立場又は見解を害するものとみなしてはならない」と規定することにより、この協定が、現に日ソ両国間の多年の懸案となっている北方領土問題に関する我が国の立場に何ら影響を与えるものではないことを明確に留保しています。したがってこの協定の締結によって、北方領土は我が国固有の領土であり、ソ連の北方四島占拠は法的根拠を何ら有していないという意味で不法であるという政府の従来の見解は全く影響を受けることはありませんでした。

一九七七年五月二日、漁業水域に関する暫定措置法により我が国も二〇〇海里水域を設定しましたが、これに伴い、我が国二〇〇海里水域内で操業するソ連漁船の手続と条件を定めるいわゆる「ソ日」漁業暫定協定の締結交渉が六月下旬から東京で始まりました。約一か月にわたる交渉の結果、八月四日に協定が署名されましたが、この協定は、北方四島周辺水域にも二〇〇海里水域を設定した我が国の漁業水域に関する暫定措置法を基礎として結ばれており、北方領土に関する我が国の基本的立場はこの協定によっても全く損われていません。これら日ソ双方の地先沖合に関する漁業協定は、一九八四年、ソ連との日ソ地先沖合漁業協定に一本化されましたが、この協定においても、その前身となった二協定における我が国の北方領土に対する立場はそのまま維持されました。

このように長期にわたった日ソ漁業交渉を通じて、北方領土問題が脚光を浴びることとなった結果、北方領土返還を要求する日本国民の総意が改めて確認されました。ソ連の強い圧力に抗しつつ、北方領土は我が国固有の領土であるという我が国の従来からの立場がこの協定によっても何ら影響を受けない形で交渉を妥結し得たのは、なによりも全国民的な力強い支持があったからです。

⑸園田外相の訪ソ

以上のように北方領土問題をめぐって大きく揺れた漁業交渉を通じて明確にされた国民世論の高まりの中で、園田外相は一九七八年一月、ソ連を訪れ、日ソ外相間協議を行いました。この協議で園田外相は、戦後未解決の問題である領土問題を解決して平和条約を締結することが、日ソ間の友好関係を真に安定した基礎の上で発展させていくために不可欠であるという我が国の基本的立場を繰り返し説明しました。これに対しグロムイコ外相は、ソ連側も平和条約の締結を希望しているが、平和条約を締結する基礎が日本側と異なり、日本側の要求している領土の主張を平和条約の基礎とするわけにはいかないと述べました。そして、平和条約締結交渉と並行して善隣協力条約についても交渉を進めたいとして、その条約草案を日本側に渡しました。園田外相は、領土問題を解決して平和条約を締結することが先決であり、善隣協力条約というものを平和条約に先立って話し合う用意は全くないと明確に述べ、善隣協力条約草案については、検討はしないが儀礼上、一応預っておくとソ連側に明確に伝えた上でこれを受け取りました。さらに園田外相は、日本側が準備した、四島一括返還が織り込まれた平和条約の骨子を書いた文書をソ連側に手交しましたが、これに対しグロムイコ外相は、ソ連の立場は既に述べたとおりであり、園田外相と同様の理解の下で一応預ると述べて受け取りました。

このようにこの会談においても領土問題に関する日ソ両国間の見解には依然隔たりがあり、また、共同コミュニケについてはソ連側が一九七三年田中総理訪ソの際の日ソ共同声明に述べられた合意（「第二次大戦の時からの未解決の諸問題を解決して平和条約を締結する」）を明記することを拒否したため、結局作成されませんでした。

これ以降、外相間定期協議は、「年一回開催する」との合意が存在し、かつソ連外相が訪日する番であったにもかかわらず、八六年一月まで中断されることとなります。

⑹北方領土におけるソ連の軍備強化

ソ連が世界的な軍備増強の一環として極東・太平洋方面においても軍備強化を進めてきたことは従来から指摘されていましたが、一九七九年一月末、防衛庁は、一九七八年夏頃から、国後、択捉の両島に新たな軍事力の配備及び施設の構築がソ連により進められている事実を発表しました。このような事実は日本政府及び国民にとり到底許容することのできないものであったので、二月五日、政府はソ連政府に対し、北方四島の速やかな返還を求める我が方の立場を重ねて確認しつつ、このような軍事的措置に抗議し、速やかに撤回を求める旨の申入れを行いました。この北方領土における軍備強化については、日本政府はあらゆる機会をとらえて、その撤回をソ連側に要求してきましたが、一九八二年末には従来は飛来して来なかった新たなソ連軍用機が択捉島に飛来する等、北方領土におけるソ連の軍備強化が継続されたことを受け、一九八三年一月にも政府はソ連側に抗議を行いました。

7. ゴルバチョフ大統領の登場とソ連邦の崩壊

(1) 外相間定期協議と平和条約締結交渉の再開

一九八五年三月の就任以来、ゴルバチョフ書記長は、ＩＮＦ全廃条約の締結、アフガニスタン撤兵、通常兵力の一方的削減など一連の「新思考外交」を展開する中で、アジア・太平洋地域に関しても、一九八六年七月のウラジオストク演説、一九八八年九月のクラスノヤルスク演説等において、同地域に対する関心を表明し、対日関係についても、その改善の必要性に対する認識を述べました。

このような動きの中で、八年間中断されていた外相間定期協議が一九八六年一月に再開され、また、議員交流の再開、我が国要人の訪ソ等、日ソ間の政治対話は次第に拡大傾向を示してきました。シェヴァルナッゼ外相がソ連外相としては十年ぶりに我が国を公式訪問して開催された第六回日ソ外相間定期協議では、両外相間で三時間以上にわたり領土問題を含む平和条約交渉が行われ、さらに、その継続についても合意をみました。このように、ソ連側は北方領土問題につき話合いのテーブルにつくことすら拒否するという理不尽な態度を改めましたが、北方領土問題についての厳しい立場そのものには変化はありませんでした。

同年五月には安倍外相が訪ソし、モスクワにおいて第七回外相間定期協議が開催されました。この訪ソでは、領土問題を含む平和条約交渉が継続されたほか、ゴルバチョフ書記長との間で二時間にわたる会談が行われました。安倍外相から北方領土問題を解決し平和条約を締結することが日ソ関係の将来にとって最も重要である旨主張したのに対し、ゴルバチョフ書記長は、「あなた方は取り上げてはいけない問題を取り上げようとしている。すなわちこの問題は国境不可侵の問題に係るものである。これは第二次世界大戦の結果として既に合法性を与えられている問題である」と述べ、一月の際と同様ソ連側の厳しい立場に変化はみられませんでした。

なお、一九七六年から中断されていた北方墓参（四十四頁参照）については、一九八六年五月のモスクワでの日ソ外相間定期協議の際の話合いを受けて、同年七月二日、我が国の北方領土問題に関する立場を害さない形での合意が日ソ間で成立しました。その結果、北方墓参は、同年八月、十一年ぶりに再開され、八九年八月には十九年ぶりに国後島への墓参が、また九〇年八月には一九六四年の北方墓参開始以来初めて択捉島への墓参が実施されました。

1989年８月の墓参（水晶島）

(2) 平和条約締結交渉の継続と平和条約作業グループの設置

その後、ココム問題、ソ連のスパイ事件等があり、日ソ関係には冷却化の兆しがみられまし

たが、一九八八年に入り、再び対話の拡大がみられるようになりました。しかし、七月に中曽根元総理が訪ソした際、ゴルバチョフ書記長は、「戦後の現実から出発しなければならない。一九五六年にはソ連はその当時の現実を勘案し、善意によって二島を返還しようとの立場をとった。しかし、日本は四島の返還を要求した。」と述べました。

八八年十二月にはシェヴァルナッゼ外相が訪日し、第八回日ソ外相間定期協議が行われました。この定期協議において外務次官レベルの平和条約作業グループが常設されました。（以後この平和条約作業グループの会合はソ連時代に八回、ロシアとの間で七回開催されています。）

八九年五月には宇野外相が訪ソし、第九回日ソ外相間定期協議が行われました。その中で日本側から、領土問題を解決して平和条約を締結することを最重要課題として日ソ関係全体を均衡のとれた形で拡大させるという「拡大均衡」の考え方を提示し、ソ連側の基本的理解を得ました。しかし、北方領土問題に関するソ連の立場は依然として固いものであり、シェヴァルナッゼ外相は「南の部分を含む『クリル列島』のソ連への帰属は、国際法上、歴史上、地理上確実なものである。」との立場を繰り返しましたが、日米安全保障条約に対する評価については、「日米安全保障条約が存続している状況下であっても、ソ連側は、日ソ平和条約交渉を開始し、平和条約を締結することは可能である。」との考え方を初めて表明しました。

八九年九月の国連総会の際の外相会談において、ソ連側から一九九一年のゴルバチョフ議長の訪日の意向が表明されました。

九〇年九月にはシェヴァルナッゼ外相が訪日し、第一〇回日ソ外相間定期協議が行われました。領土問題については具体的な進展はみられませんでしたが、ゴルバチョフ大統領の訪日に関して、ソ連側から九一年四月中旬の訪日の意向が表明されました。

九一年一月には、中山外相が訪ソし、保守派の台頭を警告して辞任したシェヴァルナッゼ外相に代わって就任したベススメルトヌィフ外相と第十一回日ソ外相間定期協議が行われました。同会談において、ベススメルトヌィフ外相は、「いろいろな要因があってこの作業は非常に難しい。……この問題というのは、一回の最高首脳の会談で決まるような性質のものではない。」ということを強調しました。また、ゴルバチョフ大統領は、「この問題は、第二次大戦の結果として出てきた問題との側面を有している。……日ソの問題はどこから見ても非常に複雑であり、現実的に考えていく必要がある。いますぐに解決策が出てくるという性格のものではない。」と述べるにとどまりました。

(3) 日ソ首脳会談、ソ連邦崩壊とロシア連邦の登場

その後三月にはベススメルトヌィフ外相が訪日して第十二回日ソ外相間定期協議が行われ、四月のゴルバチョフ大統領訪日、日ソ首脳会談の開催に至りました。

この日ソ首脳会談においても、残念ながら北方領土問題解決の突破口は開けませんでしたが、合計六回、十二時間以上にわたる徹底した議論の結果署名された日ソ共同声明においては、「歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の帰属についての双方の立場を考慮しつつ領土画定の問題を含む」両国間の平和条約の話合いが行われたこと、及び「平和条約が、領土問題の解決を含む最終的な戦後処理の文書であるべきこと」が確認されました。これは、言い換えれば、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の四島が平和条約において解決されるべき領土問題の対象であることが、初めて文書の形で疑義の余

地なく明確に確認されたことを意味します。

さらに、この共同声明においては、「平和条約の準備を完了させるための作業を加速することが第一義的に重要であること」が強調されており、領土問題の解決を含む平和条約の締結が持つ重要性が両国の最高首脳レベルで確認されました。なお、この首脳会談においては、合計十五に及ぶ実務関係の文書が作成されました。

九一年四月の共同声明を出発点として、北方領土問題解決へ向けた新たな努力が開始されましたが、同年夏以降ソ連の国内情勢は急激に流動化し、八月のクーデター未遂と共産党支配の終焉を経て、ついに十二月、六十九年間続いたソ連邦は名実共に崩壊しました。しかし、新たに登場したロシア連邦はソ連と継続性を有する同一の国家であり、また、北方領土の地理的所在に鑑み、以後の領土返還交渉の相手は当然ロシア連邦となりました。この間、新たな国家建設に乗り出したロシア側から、北方領土問題について従来より一歩進んだアプローチが示唆されるようになりました。

共同声明に署名してゴルバチョフ大統領と握手する海部総理（1991.4）

九一年九月、ロシア共和国からハズブラートフ最高会議議長代行が、エリツィン大統領から海部総理に宛てた親書を携え訪日しました。ハズブラートフ議長代行からは、第二次世界大戦における戦勝国、敗戦国の区別を放棄すること、領土問題を「法と正義」に基づいて解決すること、問題の解決を先延ばしにしないこと等の考え方が表明されました。

九一年十月には中山外相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ました。

この間、ロシア国内において民族主義的立場から北方領土の日本への返還に反対する勢力が活発化し、また北方領土に居住する住民の間で将来への不安が高まる等の新たな動きが出てきました。これに対しエリツィン大統領は、十一月のロシア国民への手紙において、「法と正義」に基づく問題の解決と、日本との関係における最終的な戦後処理の達成の必要性を指摘しつつ、北方領土住民の懸念及びロシアの世論に配慮していく旨を述べました。

九二年一月、宮澤総理はニューヨークにおいてエリツィン大統領と会談し、エリツィン大統領は九月に訪日する意向である旨を表明しました。

これを受けて九月までの間に平和条約作業グループが二回（二月モスクワ、七月東京）、外相間協議が三回（三月東京、五月モスクワ、九月モスクワ）開催される等、日露両国間で精力的な訪日準備作業が継続されました。

交渉に当たり、我が国は、ロシア側が九一年後半以降示してきた

新たなアプローチを踏まえ、北方四島に居住するロシア国民の人権、利益及び希望は返還後も十分に尊重していくこと、また、四島の日本への帰属が確認されれば、実際の返還の時期、態様及び条件については柔軟に対応する考えであることを明示しつつ、柔軟かつ理性的な対応をとりました。

しかし、この間ロシア国内における北方領土問題をめぐる議論は更に尖鋭化し、次第に不安定の度を強めつつあったロシアの内政状況も影響して、領土問題、ひいてはロシア政府の対日姿勢そのものが政争の対象とされるようになりました。こうした状況にあって、九月九日、エリツィン大統領は宮澤総理に対し電話にて、ロシア国内の事情により訪日を延期せざるを得ない旨を伝えてきました。訪日開始の四日前に至って、このような形で延期が決定されたことは極めて遺憾でしたが、我が国としては冷静に事態に対処し、その後のロシア国内の情勢を見極めつつ一連の実務関係を進めるとともに、外相レベルで二回（九月ニューヨーク、九三年一月パリ）、外務次官レベルで一回（十二月モスクワ）の協議を経て、エリツィン大統領の訪日準備作業の再開が合意され、訪日準備が進められました。

なお、九二年九月には日露両国外務省の協力により、「日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集」が完成しました。北方領土問題に関する客観的な事実を集めたこの資料集は、作成過程における日露双方の緊密な協力と共に、過去十回にわたる平和条約作業グループがもたらした大きな成果として意義のあるものです。この資料集は、二〇〇一年に新版が作成されています。

日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集（1992）

8. 東京宣言及びそれ以降の流れ

(1) エリツィン大統領の訪日と東京宣言

こうして、エリツィン大統領は一九九三年十月十一日から十三日までの日程で日本を公式訪問しました。この訪問では、日露両国の首脳が領土問題を含む二国間関係及び国際情勢について率直に話し合った結果、今後の日露関係の進展のための新たな基盤を作ることができました。

この協議の成果は、両首脳によって署名された「日露関係に関する東京宣言」に結実されています。具体的には、(イ)領土問題を、北方四島の島名を列挙して、その帰属に関する問題であると位置付けたこと、(ロ)領土問題を、①歴史的・法的事実に立脚し、②両国の間で合意の上作成された諸文書及び③法と正義の原則を基礎として解決するとの明確な交渉指針を示したこと、(ハ)ロシアが、ソ連と国家としての継続性を有する同一の国家であり、日本とソ連との間の全ての条約その他の国際約束は日本とロシアとの間で引き続き適用されることを確認したこと、(ニ)「全体主義の遺産」、「困難な過去の遺産」の克服という考え方がうたわれたことです。これによって、新生ロシアとの間での領土問題解決に向けての、新たに前進した交渉基盤が確立されました。

日露首脳会談に際してエリツィン大統領と共に「東京宣言」に署名する細川総理（1993.10）

なお、エリツィン大統領は、十月十三日の共同記者会見において、かかる「条約その他の国際約束」の中に一九五六年の日ソ共同宣言が含まれることを明らかにしました。

エリツィン大統領の訪日をフォローアップするため、一九九四年三月には、羽田副総理兼外相がモスクワを訪問し、チェルノムィルジン首相、コズィレフ外相等と会談して、東京宣言を基礎に領土問題の解決のため一歩一歩前進することで日露双方が一致しました。また、九四年七月のナポリ・サミットでは、G7首脳とエリツィン大統領との会談において、村山総理から、東京宣言に基づく日露関係の完全な正常化の必要性を強調し、また、河野副総理兼外相からも、サミットの議論の中でロシアが法と正義に基づく協調外交を継続することの重要性を指摘しました。さらに九四年十一月下旬にはサスコベッツ第一副首相が訪日し、東京宣言、なかんずく第二項に依拠しつつ、平和条約の早期締結のため更に一貫して前進していく両国の意図が改めて確認されました。

九五年九月には、九五年が戦後五十周年の節目に当たる年であることを踏まえ、村山総理発エリツィン大統領宛ての口頭メッセージを伝達し、領土問題解決に向けての具体的前進を両国国民に示していくことが必要であることを改めて強調しましたが、エリツィン大統領からの回答は、両国間に存在する困難な諸問題は、静かに、急ぐことなく、現実の状況を見つつ、両国民の利益を考慮して解決すべきであるとして従来からの慎重な姿勢を確認するにとどまりました。

日ソ共同宣言による国交回復四十周年に当たった九六年は、両国間の政治対話が強化されました。

九六年一月には、橋本内閣発足に際しての総理就任祝いのメッセージに対する返礼として、橋本総理は、両国関係を真のパートナーシップの水準まで高めるためには、領土問題を解決し平和条約を締結することにより日露関係を完全に正常化することが極めて重要で

あることを改めて強調するとともに、同年は一九五六年の日ソ共同宣言による国交回復後四十周年という節目の年であり、東京宣言を基礎として日露関係の前進を図るべく一層努力していくことが必要であり、そのためにエリツィン大統領の協力を得たい旨のエリツィン大統領に宛てたメッセージを発出しました。

九六年三月、池田外相が訪露し、第六回日露外相間定期協議及び貿易経済に関する政府間委員会第一回会合を行い、二つの協議を通じ政治経済両面にわたり日露関係の基盤を拡充することができました。領土問題に関しては、エリツィン大統領から、東京宣言の原則・内容を維持するのみならず、これに基づき両国関係を発展させていきたいとの発言があり、またプリマコフ外相からも同様の発言がありました。さらに、四島駐留ロシア軍の撤退問題に関して、プリマコフ外相から、四島の非武装化のための努力を払ってきており、現在四島にいるロシア軍は約三五〇〇人で色丹島には軍はいなくなったとの説明があり、本件につき進展があったことが明らかにされました。

九六年四月、橋本総理が原子力安全サミット出席のためモスクワを訪問した際、エリツィン大統領との間で首脳会談が行われました。会談では、ロシアの改革路線の堅持を確認するとともに、外相レベルでの平和条約交渉の活性化及びそのための大統領選挙後の次官級の平和条約作業部会の再開、四月末の防衛庁長官の訪露、日本とロシア極東地域との関係の強化・発展などの諸点で認識の一致がありました。

九六年六月のリヨン・サミットの際に行われた日露外相会談においては、東京宣言を基礎として平和条約締結に向け少しでも近づくよう努力しているとのロシア側の発言を受け、我が方から、大統領選挙後に平和条約交渉を再活性化するために次官級の平和条約作業部会を再開するとの四月の日露首脳会談で合意した道筋で領土問題を解決していくことが重要であることを改めて指摘しました。

九六年七月のロシア大統領選挙決選投票の結果を踏まえ、橋本総理はエリツィン大統領と電話会談を行い、同大統領の再選に対する祝意を表明するとともに、日露関係前進のための協力を促しました。エリツィン大統領はこれに同意するとともに、総理の訪露を改めて招請しました。

九六年十一月、プリマコフ外相が訪日し、池田外相との間で第七回日露外相間定期協議が行われました。その結果、東京宣言に基づいて両国関係を前進させていくことが改めて確認されました。特に領土問題については、我が方から領土交渉と領土問題解決のための環境整備の両面における努力を車の両輪のごとく同時に図る必要があるとの考え方を強調したのに対し、ロシア側は、まずは環境整備を行うというのがロシア側の哲学であるが、環境整備の問題をもって領土問題を代替するとか、ブレーキをかけるということではないとの反応でした。また、ロシア側から、いまだ十分に検討したわけではないがとしつつ、四島の主権に関するそれぞれの立場を守るという原則に立って、四島における日露の「共同経済活動」を進めるという考え方に言及がなされました。これに対して我が方から、帰属の問題を棚上げし、あるいは代替するものであってはならないが、更に詳細な提案がロシア側から提示されれば、日本側として検討することにやぶさかでない旨応じました。

九七年五月、池田外相が訪露し、プリマコフ外相との間で第八回日露外相間定期協議を行ったほか、エリツィン大統領、ネムツォフ第一副首相と会談を行い、領土問題の解決と各般の分野における関

係強化に向けた話合いを行う中で、特に首脳レベルを含む日露間の政治対話を一層緊密化し、進展させることで一致しました。

九七年六月、デンバー・サミットの際に、橋本総理はエリツィン大統領と日露首脳会談を行い、首脳会談を年一回定期的に行うことにつき基本的に一致しました。また、橋本総理から、領土問題について、この問題を含め、両国が直面している種々の問題を話し合う必要があり、まずは東京宣言を着実に進めて行く必要があると述べたのに対し、エリツィン大統領はこれを受け入れる旨述べました。

九七年七月、橋本総理は経済同友会での演説の中で、「信頼」、「相互利益」及び「長期的な視点」を日露関係に関する三つの原則として提唱しました。

(2)クラスノヤルスク合意と川奈合意

九七年十一月、橋本総理はクラスノヤルスクを訪問し、エリツィン大統領との「ネクタイなし」の会談で胸襟を開いた話合いを行いました。この首脳会談によって両首脳間の個人的信頼関係・友情が一層深められるとともに、領土問題を始めとして、政治、経済、安全保障等の各分野において一連の成果が均衡のとれた形で達成されました。

特に領土問題については、「東京宣言に基づき、二〇〇〇年までに平和条約を締結するよう全力を尽くす」ことで合意しました（クラスノヤルスク合意）。また、北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組みに関する交渉については、できる限り九七年末を目途に妥結するようにそれぞれの代表団に指示することで一致しました。これを受けて、日露双方が精力的に交渉を行った結果、九七年末に同交渉は実質的に妥結し、翌年二月の小渕外相の訪露の際に、「日本国政府とロシア連邦政府との間の海洋生物資源についての操業の分野における協力の若干の事項に関する協定」が署名されました。

また、両首脳は、今後の両国間の経済協力促進のよりどころとして、投資協力イニシアティブやロシアの国際経済体制への統合の促進等六つの柱から成る「橋本・エリツィン・プラン」を作成することで一致しました。さらに、ロシアのアジア太平洋への統合を促進するとの観点から、橋本総理からロシアのＡＰＥＣ参加に対する支持が表明されました。

九七年十一月、プリマコフ外相が訪日し、小渕外相との間で第九回日露外相間定期協議を行い、先に行われた日露首脳会談のフォローアップを行いました。平和条約交渉について、両外相は、クラスノヤルスク合意を受けて平和条約の締結に関する作業を質的に新たなレベルに引き上げるため、両外相をヘッ

クラスノヤルスクにおいてエリツィン大統領と談笑する橋本総理
（1997.11）

ドとし、次官レベルで交渉を行うグループを設置することで一致しました。

これを受け、九八年一月、平和条約交渉のための次官級協議が行われ、両国外相を共同議長とする「平和条約締結問題日露合同委員会」が立ち上げられました。

九八年二月、小渕外相が訪露し、エリツィン大統領、チェルノムィルジン首相らと会談を行ったほか、プリマコフ外相と平和条約締結問題日露合同委員会の共同議長間の最初の会合及び第十回日露外相間定期協議を行いました。領土問題については、エリツィン大統領との会談において、クラスノヤルスク合意を再確認し、また、プリマコフ外相との会談では、クラスノヤルスク合意を前進させることの必要性につき確認しました。

九八年四月、エリツィン大統領が訪日し、静岡県伊東市川奈で橋本総理と二度目の「ネクタイなし」の会談を行いました。この首脳会談では、クラスノヤルスクで培われた両首脳間の信頼関係が一層深められ、先の会談以後着実に進展してきた日露関係が全ての分野にわたり一層拡充されました。

特に平和条約については、同条約が「東京宣言第二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、二十一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」で一致しました（川奈合意）。さらに、橋本総理からエリツィン大統領に対し、領土問題解決のための提案（川奈提案）が行われました。

また、経済分野では、ロシアへの投資促進のため、ロシアと協力して「投資会社」を設立することを検討することとし、また、一連の新規の協力項目も加え、引き続き「橋本・エリツィン・プラン」を深化・拡充しつつ、着実に実施していくことで一致しました。

静岡県川奈においてエリツィン大統領と会談する橋本総理（1998.4）

小渕新内閣発足後の九八年九月、橋本前総理が内閣総理大臣外交最高顧問として訪露し、エリツィン大統領と会談し、クラスノヤルスク合意の実現のために引き続き努力していくとの点で一致しました。

九八年十月、高村外相が訪露し、イワノフ外相との間で第十一回日露外相間定期協議及び平和条約締結問題日露合同委員会議長間会合を行い、会談後、日露共同発表という文書の形で、クラスノヤルスク合意及び川奈合意を再確認し、川奈提案に対するロシア側の回答については、小渕総理の訪露の際に行われることを確認しました。

(3) 小渕総理大臣の訪露とモスクワ宣言

九八年十一月、小渕総理が我が国の総理大臣としては二十五年ぶりにロシアを公式訪問し、エリツィン大統領との間で日露首脳会談

を行うとともに、プリマコフ首相とも会談しました。

両首脳は、首脳会談の結果を踏まえ、「日本国とロシア連邦の間の創造的パートナーシップ構築に関するモスクワ宣言」に署名しました。この宣言においては、日露両国が二十一世紀に向けて、政治、経済、安全保障、文化、国際協力等のあらゆる分野において日露間の協力を一層強化し、「信頼」の強化を通じて「合意」の時代へと両国関係を発展させるという両首脳の決意がうたわれています。

平和条約問題については、エリツィン大統領から川奈提案に対するロシア側の回答が提示され、日本側はこれを持ち帰って検討し、九九年早期にもあり得べき首脳会談までに検討結果を回答することとなりました。

モスクワ宣言の中で両首脳は、東京宣言並びにクラスノヤルスク合意及び川奈合意に基づいて平和条約の締結に関する交渉を加速するよう両政府に対して指示しました。両首脳は、また、同宣言にあるとおり、平和条約を二〇〇〇年までに締結するよう全力を尽くすとの決意を再確認し、このため平和条約締結問題日露合同委員会の枠内に国境画定委員会を設置するとともに、国境画定委員会と並行して活動する共同経済活動委員会を設置し、四島においていかなる共同経済活動を双方の法的立場を害することなく実施し得るかについて検討することで一致しました。さらに、人道的見地から、元島民及びその家族の方々による四島への最大限に簡易化されたいわゆる自由訪問（四十五頁参照）を実施することにつき原則的に合意し、この訪問の手続について事務当局間で検討することとなりました。

九九年二月、イワノフ外相が訪日し、高村外相との間で平和条約締結問題日露合同委員会共同議長間会合が行われました。平和条約交渉については、ロシア側提案及び我が方の川奈提案につき大臣レベルで話合いが行われ、日本側はクラスノヤルスク合意を実現するための最良の案は川奈提案であるという考え方を踏まえて議論を行いました。また、同年五月には高村外相が訪露し、イワノフ外相と同様の会合を行い、川奈提案とロシア側提案につき引き続き率直な話合いを行いました。なお、この会談で両外相は、元島民の四島への自由訪問の実施方式につき基本的に一致しました。

25年ぶりの我が国総理の公式訪露に際しエリツィン大統領と握手する小渕総理（1998.11）

九九年六月、ケルン・サミットの際、小渕総理はエリツィン大統領と首脳会談を行いました。小渕総理からは、「秋には是非訪日してほしい。二十一世紀には、ボリス（エリツィン大統領）と私で新しい時代を作ろう。クラスノヤルスク合意を実現して国境線を画定し、平和条約を結ぶという歴史的な仕事をボリスとやりたい。」と述べ、

これに対しエリツィン大統領は、賛成であると三回にわたり繰り返すとともに、国境線の画定は自分が提案したことであると述べました。

(4)プーチン大統領の訪日前後

九九年末のエリツィン大統領の突然の辞任を受け、ロシアではプーチン政権が誕生しました。そして、二〇〇〇年四月、森総理が訪露し、プーチン大統領（当時は大統領代行）とサンクトペテルブルクで非公式首脳会談を行いました。この会談では、日露間の戦略的・地政学的提携、幅広い経済的協力、平和条約の締結という三つの課題を同時に進行させ、二十一世紀に向けて新しい両国関係を作るための基礎を形成するよう努力することで一致しました。

３日間にわたり行われた森総理とプーチン大統領の会談（2000.9）

二〇〇〇年七月、九州・沖縄サミットの際、日露首脳会談が行われ、プーチン大統領の訪日を九月に行うことを確認しました。

これを受け、プーチン大統領は二〇〇〇年九月三日から五日までの日程で日本を公式訪問しました。森総理との首脳会談の結果、両首脳は「平和条約問題に関する日本国総理大臣及びロシア連邦大統領の声明」に署名しました。その中で両首脳は、(イ)「東京宣言に基づき、二〇〇〇年までに平和条約を締結するよう全力を尽くす」とのクラスノヤルスク合意の実現のための努力を継続すること、(ロ)これまでに達成された両国間の全ての諸合意に依拠しつつ、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、(ハ)平和条約交渉のプロセスの効率性を高めるため、種々の措置をとることを確認しました。また、首脳会談において、プーチン大統領から、「五六年の日ソ共同宣言は有効と考える」との趣旨の発言がありました。

イルクーツク日露首脳会談に際してプーチン大統領と共に「イルクーツク声明」に署名する森総理（2001.3）

さらに、二〇〇〇年十一月のブルネイにおけるＡＰＥＣ首脳会議の際の日露首脳会談、二〇〇一年一月の河野外相の訪露など、緊密な対話が行われました。

(5)イルクーツク首脳会談

二〇〇一年三月、森総理はイルクーツクを訪問し、プーチン大統領と日露首脳会談を行いました。この会談の

結果、両首脳はイルクーツク声明に署名し、日露両国がクラスノヤルスク合意に基づき平和条約の締結に向けて全力で取り組んできた結果を総括し、今後の平和条約交渉の新たな基礎を形成することができました。具体的には、五六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、その上で、九三年の東京宣言に基づき、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締結すべきことを再確認しました。さらに、今後、平和条約締結に向けた具体的方向性を、あり得べき最も早い時点で決定することに合意しました。

その後、七月のジェノバ・サミット、また、十月の上海におけるＡＰＥＣ首脳会議、さらに、二〇〇二年においても六月のカナナスキス・サミットの際に日露首脳会談が行われるなど、様々なレベルで平和条約交渉が行われました。

(6)小泉総理大臣の訪露と「日露行動計画」

二〇〇三年一月、小泉総理がロシアを公式訪問し、プーチン大統領との間で日露首脳会談を行いました。

両首脳は、首脳会談の成果を踏まえ、「日露行動計画の採択に関する日本国総理大臣及びロシア連邦大統領の共同声明」に署名しました。声明の中で両首脳は、北方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可能な限り早期に締結し、日露関係を完全に正常化すべきであるとの決意を確認し、強い政治的意思を表明しました。

また、「日露行動計画」の中で両首脳は、「政治対話の深化」、「平和条約交渉」、「国際舞台における協力」、「貿易経済分野における協力」、「防衛・治安分野における関係の発展」、「文化・国民間交流の進展」という六つの柱を中心として、幅広い分野で日露関係を進展させていくことに合意しました。

領土問題に関しては、「平和条約交渉」の項目において、五六年の日ソ共同宣言、九三年の東京宣言、二〇〇一年のイルクーツク声明及びその他の諸合意が、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締結し、両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎であるとの認識に立脚し、引き続き残る諸問題の早期解決のために交渉を加速することとされました。また、日露両国の今後の行動として、啓発資料を共同で作成する等世論啓発の努力を継続することや四島交流事業を発展させていくこと等が確認されました。

その後、二〇〇三年五月、小泉総理がサンクトペテルブルク建都三百周年記念式典に出席した際に、日露首脳会談が行われ、プーチン大統領から、極めて重要な問題である領土問題を解決したいとの強い気持ちを持っており、これを先延ばしにしたり、「沼に埋めよう」というような考えは持っていないとの趣旨の発言がありました。

共同声明に署名してプーチン大統領と握手する小泉総理（2003.1）

(7)二〇〇五年のプーチン大統領訪日

二〇〇四年三月には

ロシアの大統領選挙が行われ、プーチン大統領が再選されました。また、同年六月、シーアイランド・サミットの際、小泉総理はプーチン大統領と首脳会談を行いました。小泉総理からは、日露修好百五十周年に当たる二〇〇五年という歴史的な節目の年に向けて、平和条約交渉を具体的かつ実質的に前進させることが、日露両首脳に課せられた使命であることを改めて強調し、プーチン大統領も領土問題を解決して平和条約を締結することが必要と考えていることを再確認しました。

同年六月、川口外相が訪露し、ラヴロフ外相との間で会談を行い、「四島の帰属に関する問題を解決して平和条約を締結する」という共通の交渉の指針を再確認するとともに、両外相から双方の専門家に対し平和条約交渉を加速するよう改めて指示しました。

同年十一月、ラヴロフ外相は、ロシアのテレビ番組において、(イ)ロシアはソ連の継承国であり、ソ連の義務の中には五六年の日ソ共同宣言が含まれる、(ロ)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述べるとともに、(ハ)対日関係の重要性、領土問題の解決による平和条約締結の必要性を強調しました。プーチン大統領は、ラヴロフ外相のこの発言を支持し、さらに、五六年の日ソ共同宣言に関連して、(イ)ロシアは全ての義務を履行してきたし、今後も履行していく、(ロ)ただし、それは、我々のパートナーが同じ合意を履行する用意がある程度と同程度においてであり、そのような程度について理解し合うには至っていないと発言しました。このプーチン大統領及びラヴロフ外相の発言は、日露関係と平和条約締結の重要性及びロシアが五六年の日ソ共同宣言に基づく義務を負っていることをロシア国民に対して明確に述べたもので、平和条約交渉に対するある種の真剣さの表れと言えます。しかしながら、ロシア側が言う二島の引渡しによる領土問題の最終的な解決については、仮に二島のみの引渡しで最終決着できたのであれば五六年当時に平和条約が締結されていたはずであり、我が方として受け入れられるものではありません。このような我が国政府の考えについては、この発言の直後にサンティアゴで行われたＡＰＥＣ閣僚会議の際の日露外相会談においても、町村外相からラヴロフ外相に対し説明しました。

また、二〇〇五年一月に町村外相が訪露した際に、日露外相会談が行われ、領土問題については、両国の立場に隔たりがあるが、真剣な話合いを続けていくことでこの隔たりを埋める努力を続けていくこと、プーチン大統領の訪日に向けて引き続き領土問題について精力的に交渉を進めていくことで意見が一致しました。

同年五月、小泉総理が第二次世界大戦終了六十周年記念式典に出席するために訪露した際に、日露首脳会談が行われ、両首脳は、プーチン大統領の訪日に向け、平和条約問題及び実務分野の準備を精力的に進めることを確認しました。

十一月二十日、プーチン大統領が五年ぶりに我が国を訪問し、二十一日、小泉総理はプーチン大統領との間で日露首脳会談を行いました。

会談においては、「日露行動計画」に基づき日露関係が幅広い分野で順調に発展していることが確認されるとともに、大統領訪日の成果として、日露協力の更なる強化のための十二の実務文書が作成されました。

領土問題に関しては、小泉総理から、五六年の日ソ共同宣言、九三年の東京宣言、二〇〇三年の「日露行動計画」等のこれまでの諸文書は極めて重要かつ有効であり、これらに基づいて平和条約締結

交渉を継続していく必要がある、両国には、四島の帰属に関する問題を解決して平和条約を可能な限り早期に締結するとの共通の認識があり、双方が受け入れられる解決を見いだす努力を続けていきたい旨述べました。これに対してプーチン大統領から、この問題を解決することは我々の責務である、ロシアは本当にこの問題を解決したいと思っている、平和条約が存在しないことが日露関係の経済発展を阻害している旨応じるところがありました。その上で、両首脳は、双方の立場の隔たりを埋めるため、これまでの諸合意及び諸文書に基づき、日露両国が共に受け入れられる解決を見いだす努力を続けていくことで一致しました。

東京においてプーチン大統領と会談する小泉総理
（2005.11）
［提供：内閣広報室］

(8) 二〇〇六年以降の流れ

二〇〇六年七月、小泉総理がサンクトペテルブルク・サミットに出席するために訪露した際に、プーチン大統領と日露首脳会談を行いました。小泉総理は、これまでの諸合意及び諸文書に基づき、四島の帰属の問題を解決し、平和条約を早期に締結するため、引き続き真剣な努力を継続することが両政府の責務であり、交渉を活発化させるため、両外務大臣ほかに指示を出そうと述べました。これに対してプーチン大統領は、自分も領土問題を解決して平和条約を結びたいと考えている、両国間の協議を活性化させたい、自分からも協議を活性化させるよう担当者に指示する、引き続きあらゆる分野における関係の全面的発展のために努力していきたいと述べました。また、両首脳は、平和条約問題の解決に向けた環境整備を進める観点から、北方四島を含む隣接地域において、日露両国が共同で地震・津波対策等、防災分野で協力することについて協議していくことで一致しました。さらに、両首脳は、四島交流、自由訪問及び墓参について、高齢化する元島民の負担軽減の観点から、引き続き改善していくことで認識が一致しました。

同年十一月にハノイで行われたＡＰＥＣ首脳会議の際の日露首脳会談において、両首脳は、「日露行動計画」を基礎として、幅広い分野で協力を一層進め、両国間に「共通の戦略的利益に基づくパートナーシップ」を構築していくことで一致しました。北方領土問題については、これまでに達成された諸合意及び諸文書に基づき双方に受入れ可能な解決策を見いだすため、政治レベル及び事務レベルで更に精力的に交渉していくことで一致しました。また、同日、麻生外相とラヴロフ外相との間で行われた日露外相会談において、両国外務省間の事務レベルのトップ間で「戦略対話」を開始することが合意されたことについて、両首脳はこれを歓迎しました。

二〇〇七年二月、フラトコフ首相が訪日した際の安倍総理との会談において、双方は、日露関係の潜在力を十分に発揮していくためにも、領土問題の解決が重要であるとの認識を確認し、これまでの諸合意及び諸文書に基づき、日露双方が共に受け入れられる解決策を見いだすため更に精力的に交渉していくことで一致しました。また、領土交渉進展の環境整備にも資するものとして、北方四島を含む日露の隣接地域において地震、津波等の自然災害や対処の分野に

おける協力を具体化させることで一致し、協力の具体的方向性を記述した協力プログラムが署名されました。

同年五月、麻生外相が訪露してラヴロフ外相との会談を行い、北方領土問題に関して精力的に交渉を続けていくことを確認したほか、フラトコフ首相が訪日した際に作成された協力プログラムに従い、北方四島を含む日露の隣接地域における防災分野での具体的な協力を実施していくことを確認しました。また、防災分野での協力に続いて、既存の枠組みの下で同地域における生態系の保全及び持続可能な利用に関する協力を行うことについて検討するため、両国の専門家間で議論させることで一致しました。

同年六月のハイリゲンダム・サミットの際の日露首脳会談では、安倍総理から、近年、「日露行動計画」に基づき、幅広い分野で日露関係が順調に発展してきているが、今後は、領土問題の解決に向けて、同行動計画の重要な柱である平和条約交渉についても進展を図っていく必要があることを強く申し入れた上で、北方領土問題を先送りしたり、棚上げしたりしないで、最終的に解決すべく、交渉を促進させようと述べました。これに対して、プーチン大統領は、両国間の障害となるものを全て取り除きたい、平和条約交渉のプロセスを停滞させず、促進させるよう改めて指示を出したい旨述べ、両首脳は、北方領土問題の解決を図るべく精力的に交渉を行うことで一致しました。

引き続き、同年九月にシドニーでのＡＰＥＣ首脳会議の際に日露首脳会談が行われ、ハイリゲンダムでの首脳会談を踏まえ、安倍総理から、日露関係をより高い次元に引き上げるには平和条約の締結が不可欠である等強調しました。プーチン大統領からは、双方に受入れ可能な解決策を見いだすことに関心を有しており、このための作業を、本年も、また、大統領選挙の後も続けていきたいと述べました。その上で、両首脳は、具体的な進展が得られるよう、両首脳が指示を出し、今後、進展を図るべく日露双方が一層努力していくことで一致しました。

同年十月二十三日、ラヴロフ外相が訪日し、高村外相との間で日露外相会談を行いました。ラヴロフ外相は、プーチン大統領から「露日関係においていかなる停滞もあってはならない」旨指示を受けていると述べました。この会談で、両外相は、日露関係をより高い次元に引き上げるための努力を行うとともに、領土問題の最終的解決に向け、これまでの諸合意及び諸文書に基づき、双方に受入れ可能な解決策を真剣に検討していくことを確認しました。

二〇〇八年四月、高村外相が訪露した際に行われた外相会談において、ラヴロフ外相は、国境画定問題に関して双方に受入れ可能な解決策を積極的に模索する用意があり、ロシアの指導部がこの作業を続けていく意思を持っていることに疑いはない、双方にとり受入れ可能な解決策を見いだすために全力を尽くす旨述べました。その

シドニーにおいて
プーチン大統領と会談する安倍総理
(2007.9)
[提供：内閣広報室]

上で両大臣はこのような解決策を見いだすべく更に真剣に交渉を続けていくことで一致しました。

引き続き、同月、福田総理が非公式に訪露し、プーチン大統領との間で首脳会談を行いました。会談においては、日露関係を高い次元に引き上げていくためにも、交渉の進展を図る必要性があることで一致するとともに、これまでの諸合意及び諸文書に基づき、双方が受入れ可能な解決策を、首脳レベルを含め、今後とも話し合っていくこと、そのために両首脳が改めて指示を出すことで一致しました。また、福田総理はメドヴェージェフ次期大統領とも会談を行い、首脳会談における合意事項につき、メドヴェージェフ次期大統領との間でも一致しました。

⑼メドヴェージェフ大統領の就任

二〇〇八年五月、メドヴェージェフ大統領が就任し、同年七月に北海道洞爺湖サミットに出席するために訪日しました。その際に行われた日露首脳会談では、福田総理から、両国関係を高い次元に引き上げるためには、唯一の政治懸案である領土問題を解決し、国民のわだかまりを取り除く必要がある旨述べたのに対し、メドヴェージェフ大統領から、領土問題が解決されれば、両国関係が最高水準に引き上げられることに疑いがなく、現状の両国関係を抜本的に変えられると思う旨述べました。その上で、両首脳は、現段階での両首脳間の共通の認識として、次の諸点で一致しました。

1. アジア太平洋地域において、日露両国が協力と連携を深めていくことは、両国の戦略的な利益に合致するのみならず、この地域の安定と繁栄に貢献するためにも必要であること。
2. 戦略的に重要な隣国である両国間に平和条約が存在しないことは、幅広い分野における日露関係の進展にとり支障になっていること。日露双方とも両国関係を完全に正常化するため、この問題を棚上げすることなく、できるだけ早期に解決することを強く望んでいること。
3. 平和条約については、日露間の領土問題を最終的に解決するものでなければならないこと。この問題の解決は、日露両国の利益に合致し、双方にとって受入れ可能なものでなければならないこと。
4. 日露双方は、以上の共通認識に従い、これまでに達成された諸合意及び諸文書に基づき、平和条約につき、首脳レベルを含む交渉を誠実に行っていく意向であること。そして、この問題を最終的に解決するために前進しようとする決意が双方において存在すること。

同年十一月に、ラヴロフ外相が訪日して行われた日露外相会談では、ラヴロフ外相から、この問題の解決を真に欲しており、そのためには互いに極端な立場から離れ、妥協の精神の下、受入れ可能な解決策を模索する必要がある旨述べたのに対し、中曽根外相から、交渉の現状についての我が方の率直な評価を述べ、領土交渉についても、経済分野等に見られる質的な進展に見合うような進展を図らなければならない旨指摘しました。その上で、両外相は、同年七月の首脳会談で一致した共通の認識に従い、外相レベルにおいても、北方領土の帰属の問題を最終的に解決するために前進する決意で一致しました。

また、同月ペルーで行われたＡＰＥＣ首脳会議の際の日露首脳会談においては、麻生総理から、自分が外務大臣を務めていた一年半前と比べて、経済関係が進展しているのに比べて平和条約交渉が進展していない、官僚のメンタリティを打破しなければならない旨率

直に指摘したのに対し、メドヴェージェフ大統領から、この問題の解決を次世代にゆだねることは考えていない、より重要なのは首脳の立場であり、首脳の善意と政治的意志があれば解決できる旨述べました。その上で、両首脳は、翌年、首脳レベルの集中的な話合いを行っていくことで一致するとともに、これらの首脳レベルの会談を念頭に、今後必要となる作業に言及した上で、具体的な作業に入るよう、事務方に指示を下ろすことで一致しました。

二〇〇九年二月、麻生総理がサハリンを訪問し、メドヴェージェフ大統領との間で会談を行いました。会談においては、両首脳の間で、領土問題について、㈠この問題を我々の世代で解決すること、㈡これまでに達成された諸合意及び諸文書に基づいて作業を行うこと、㈢メドヴェージェフ大統領が指示を出した、「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、㈣帰属の問題の最終的な解決につながるよう作業を加速すべく追加的な指示を出すことで一致しました。

リマにおいてメドヴェージェフ大統領と会談する麻生総理（2008.11）
［提供：内閣広報室］

同年五月、参議院予算委員会において、従来から日本側が主張している立場に基づき麻生総理がロシアによる北方四島の「不法占拠」が続いている旨答弁したのに対し、ロシア側は、「容認し難い」との声明を発表（ロシア外務省）するなど、これに強く反発しました。

また、同年六月、衆議院において北方領土が「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別措置法の改正法案が可決されたのに対し、ロシア連邦国家院（下院）は「平和条約問題の解決へ向けた努力は（中略）改正法案が撤回されない限り意味を持たない」との声明を採択しました。

このような状況の中、同年七月、ラクイラ・サミットの際に日露首脳会談が行われました。この会談では、メドヴェージェフ大統領から、北方四島の帰属の問題に関する大統領自身の考え方について、包括的な説明がありました。ロシア側の説明は、残念ながら日本側にとって満足のいくものではありませんでしたが、両首脳は、㈠ロシア側には、引き続き、独創的なアプローチの下で、あらゆるオプションを検討していく用意があること、㈡その上で、双方は、これまでに達成された諸合意・諸文書に基づき、引き続き、双方に受入れ可能な解決策を模索していくこと、㈢そのために両首脳が、解決策を見出すよう作業を加速・強化させるべく指示を出すこと、㈣これらの作業において、事務レベルのみならず、電話会談等を含め首脳レベルでも話し合う必要があること、で一致しました。

⑽民主党政権下の動き

二〇〇九年九月、鳩山総理は、国連総会に出席するために訪れたニューヨークで、総理就任後初めての日露首脳会談を行いました。会談では、鳩山総理から、政治と経済を含む諸問題を「車の両輪」のように進めていくことでお互いに良い影響を与え合うことができ

る旨述べたのに対し、メドヴェージェフ大統領は、領土問題を含め日露関係に新たな道筋をつけるように努力したいとの立場を表明しました。また、鳩山総理から、我々の世代で領土問題を解決し、平和条約が締結されるよう大統領のリーダーシップに期待する旨述べたのに対し、メドヴェージェフ大統領は、平和条約交渉を一層精力的に行っていきたい、独創的なアプローチを発揮する用意もあるし、同時に、法的な範囲の中で議論を行うことも重要、過去の遺産を政治的に解決することは可能と述べました。

さらに、同年十一月、シンガポールで行われたＡＰＥＣの際の首脳会談では、鳩山総理から、アジア太平洋地域でロシアと協力を深めていくためにも、北方四島の帰属の問題を最終的に解決できるようなロシア側の独創的な対応を期待する旨述べました。これに対しメドヴェージェフ大統領は、ロシア国内の厳しい見方や世論はあるが、鳩山政権との間で領土問題を是非前進させたいと心から思っている、自分は冷戦的な思考でこの問題を議論しても意味はないと思っている旨述べました。

ニューヨークにおいてメドヴェージェフ大統領と会談する鳩山総理（2009.9）
［提供：内閣広報室］

同年十一月、政府が、北方領土問題に関する質問主意書に対して、従来から日本側が主張している立場に基づき「ロシア連邦が北方四島を不法に占拠している」との記述がある答弁書を閣議決定したことを受け、ロシア外務省は、「二国間協力において正常かつ相互に敬意を払う雰囲気の醸成が必要であるとの（中略）両首脳によって確認された相互理解に反する」として「受け入れられない」旨の同日付けの声明を発出しました。

同年十二月には、岡田外相がロシアを訪問し、ラヴロフ外相との間で、日露外相会談を行いました。会談において、岡田外相は、日露行動計画に基づき日露関係が進む一方、領土の帰属の問題について目に見える進展がないことが問題であることを強調し、この問題についてのロシア側の積極的な対応を求めました。これに対しラヴロフ外相は、領土問題に関し、㈠人為的に解決を遅らせるつもりはない、㈡国際法及び第二次世界大戦の結果を踏まえる必要がある、㈢メドヴェージェフ大統領にもプーチン首相にも、双方に受入れ可能な解決策を模索する政治的意思がある、㈣今回の協議で一時期双方に見られた感情的なやり取りに終止符が打たれることを期待する旨述べました。

二〇一〇年六月、ムスコカ・サミットの際に行われた日露首脳会談では、菅総理から、領土問題の解決は六十五年以上にわたる我が国国民の悲願であり、この問題の最終的な解決のために首脳レベルで前進を図っていきたい旨述べたのに対し、メドヴェージェフ大統領は、領土問題は、両国関係の中で最も難しい問題であるが、解決できない問題ではない、双方に受入れ可能な、建設的な解決策を模索していきたい旨述べました。

一方、二〇一〇年後半になり、ロシア側は北方領土をめぐり日本側の立場と相容れない厳しい姿勢を明確に示すようになりました。

二〇一〇年七月、ロシア軍が択捉島において軍事演習を実施していることが発表されたため、政府はロシア側に対し抗議するとともに、演習の即時中止を求めました。

また、同月、ロシアは、九月二日を「第二次世界大戦終了の日」として記念日に制定する法改正を行いました。これを受け、日本政府はロシア側に対し、今回の法改正は現在の日露関係にふさわしいとは思えず、日本国民、特に、元島民の方々の感情に鑑みれば残念である、今後、本件が日露関係に否定的な影響を及ぼさないよう適切に対応するようとの申入れを行いました。

さらに、同年十一月には、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）を訪問しました。これは、二〇〇六年八月以降、ロシア政府が実施している北方四島のインフラ整備や水産部門の発展等を目的とする「『二〇〇七年から二〇一五年までのクリル諸島社会・経済発展』連邦特別プログラム」の進捗状況を視察するためのものと説明されましたが、我が国の立場及び日本国民の感情から受け入れられないものであり、前原外相は直ちに駐日ロシア大使を外務省に召致し、抗議を行いました。

このような流れの中で同年十一月、横浜で行われたＡＰＥＣの際の日露首脳会談では、菅総理から、今回大統領が国後島を訪問したことは、我が国の立場、そして、日本国民の感情から受け入れられないとして抗議したのに対し、メドヴェージェフ大統領から、ロシア側の基本的立場を踏まえた発言がありました。その上で、両首脳は、領土問題の解決を含め、あらゆる分野での関係を強化していくことで一致しました。

しかし、その後も、ロシア側においては、閣僚等が相次いで北方領土を訪問し、また、二〇一一年二月七日の「北方領土の日」に際しても、「東京での『（北方領土返還要求全国）大会』において日本政府の指導部の口から発せられた……表現に憤慨している」との声明を発出するなど反発しました。

このような中、二〇一一年二月、前原外相が訪露し、ラヴロフ外相との間で外相会談を行いました。会談では、前原外相から、北方四島は日本の固有の領土であり、その返還を求めるという日本の基本的立場を改めて明確に伝達するとともに、メドヴェージェフ大統領による国後島訪問以降もロシア政府要人の北方四島訪問が相次いでいることについて、遺憾の意を伝達しました。これに対し、ラヴロフ外相は、従来のロシア側の立場を主張しつつ、二月七日の日本側の様々な発言が両国関係の雰囲気を悪化させたと指摘し、平和条約問題について前提条件や一方的な歴史のリンケージなしに作業を行うべきであると述べました。その上で、両外相は、これまでの両国間の諸合意に基づいて双方にとって受入れ可能な解決策を模索する必要があり、静かな環境下で協議を継続していくことで一致しました。

二〇一一年三月の東日本大震災直後、ロシアからは物資の提供や救助隊の派遣等の支援が行われ、さらに、ロシア各地で追悼、献花、記帳などが行われ、多くのロシア国民がこれに参加しました。このような状況下で、一連の首脳会談及び外相会談において、領土問題についての両国の立場の違いを確認しつつも、静かな環境下で領土問題についての協議を継続していくことを確認してきました。

二〇一二年一月の日露外相会談では、両外相は、両国の立場は大きく異なることを認めつつも、この問題を棚上げすることなく、静かな

環境の下で両国間のこれまでの諸合意及び諸文書、法と正義の原則に基づき問題解決のための議論を進めていくことで一致しました。

⑾プーチン大統領の就任

二〇一二年五月、プーチン首相が再び大統領に就任しました。これに先立ち、同年三月のロシア大統領選挙の前にプーチン首相は、外国メディア編集長らとの懇談で日露関係に言及し、「日本との領土問題を最終的に決着させることを非常に欲している」、「我々は受入れ可能な妥協を達成しなければならない。それは『引き分け』のようなものである。」と述べつつ、一九五六年の日ソ共同宣言第九項に言及し「ソ連は平和条約署名後に日本に二島を引き渡すと記されており、日ソ間に領土的性質を有するその他の要求がそれ以上ないことを意味している。そこには、どのような条件で島々が引き渡されるのか、島々がどの国の主権の下に置かれるのかについては何も書かれていない。」との厳しい立場を示しました。

一二年六月、ロスカボスG20サミットの際に行われた日露首脳会談では、野田総理から、実務者レベル、大臣レベルの交渉を進めるよう「始め」の号令をかけることを提案し、プーチン大統領は平和条約交渉プロセスを進めることに同意しました。

しかしながら一二年七月、メドヴェージェフ首相が二〇一〇年に続き二度目の北方領土（国後島）訪問を行ったことから、我が国は直ちにロシアに対し、この訪問は日本の立場と相容れず、極めて遺憾である旨申し入れました。

こうした中、ロシア側との対話を進めることなくして北方領土問題の解決はないとの観点から、同月、玄葉外相はロシアを訪問し、ラヴロフ外相と会談するとともに、プーチン大統領を表敬しました。外相会談において両外相は、これまでの両国間の諸合意や法と正義の原則を基礎とすべきであること、静かで建設的な環境の下で、議論を継続することで一致しました。他方、法と正義の原則の中身を始め、領土問題をめぐる双方の立場には大きな隔たりがあることが改めて明らかになりました。また、メドヴェージェフ首相の国後島訪問については、玄葉外相から遺憾であるとの日本側の立場を明確にしました。その上で両外相は、国民感情に配慮しつつ、相互信頼を構築することの重要性を確認しました。

同年九月にウラジオストクで行われたＡＰＥＣの際の日露首脳会談では、野田総理から、領土問題については静かで建設的な環境の下で、双方にとり受入れ可能な解決策を見つけるべく、首脳、外相、次官級で議論を続けていくことを提案しました。これに対し、プーチン大統領からは、世論を刺激せず、静かな環境の下で議論を続けていきたいと述べました。

9. 最近の日露関係

二〇一二年十二月、衆議院議員選挙直後の記者会見において、総理就任前の安倍自民党総裁は、日露関係の重要性を強調しつつ、日露関係を改善していく中で、領土問題を解決して、平和条約の締結を希望する旨述べました。これを受け、同月の記者会見でプーチン大統領は、「領土的性質を有する問題について言えば、我々は、日本の同僚達との建設的な対話に大いに期待している。我々は、再び政権に戻った政党から、この政党の指導部は平和条約の締結を目指すという東京からのシグナルを聞いた。これは非常に重要なシグナルである。我々はそれを高く評価し、この問題に関する建設的な対話

モスクワにおいてプーチン大統領と会談する安倍総理（2013.4）

［提供：内閣広報室］

を行う意向である。」と述べました。

安倍総理就任直後の十二月末、日露首脳電話会談が行われました。安倍総理からは、北方領土問題に関する建設的な対話を行う意向を示した同月の記者会見におけるプーチン大統領の発言を高く評価した上で、日露間の最大の懸案である北方領土問題の最終的解決に向け、プーチン大統領と共に双方にとり受入れ可能な解決策を見いだすべく努力したい旨述べました。これに対し、プーチン大統領は、平和条約に関する作業をより活発化するよう、両国の外務省に指示を出す必要がある旨述べました。

こうした流れの中で、二〇一三年四月、安倍総理は日本の総理としては十年ぶりにロシアを公式訪問し、プーチン大統領と日露首脳会談を行いました。両首脳は幅広い問題について胸襟を開いてじっくり話し合い、日露パートナーシップの発展に関する共同声明に署名しました。両首脳は、共同声明の中で、戦後六十七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で一致し、日露パートナーシップの新たな未来志向の地平を模索する中で、両首脳の議論に付すため、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で合意しました。同年六月のＧ８ロック・アーン・サミットの際の日露首脳会談においては、両首脳がグリップを効かせながら次官級の交渉を進めることで一致しました。

その後、両首脳間の合意に基づき、同年八月に日露次官級協議が開催され、今後の交渉の取り進め方や議論すべきテーマについて率直な意見交換が行われました。さらに、同年九月のＧ20サンクトペテルブルク・サミット、同年十月のバリＡＰＥＣの際にもそれぞれ日露首脳会談が実施され、今後の交渉につき意見交換が行われました。

同年十一月のラヴロフ外相の訪日における外相会談の結果を受け、二〇一四年一月三十一日に次官級協議が行われ、平和条約締結問題について、問題の歴史的側面や法的側面を含め、全般的に率直な議論が行われました。同年二月のミュンヘン安全保障会議の際の日露外相会談、安倍総理が冬季オリンピック開会式出席のためロシア・ソチを訪問した際の日露首脳会談においても、今後の交渉の進め方等について意見交換が行われました。

その後、二〇一四年二月のクリミア「併合」等を契機として、ロシアをめぐる国際情勢が複雑化し、日露関係が難しい舵取りを求められる中、二〇一五年夏には、メドヴェージェフ首相の択捉島訪問を始め、北方領土問題に関するロシア側の一方的な行動や発言が繰り返されました。同年九月に訪露した岸田外相からは、これらロシア側の行動や発言は極めて遺憾であり、受け入れられない旨改めて抗議し、厳しいやり取りがなされましたが、同時に、この会談では、

事実上一時中断していた平和条約締結交渉を再開しました。その後、国連総会の際の日露首脳会談や次官級の平和条約締結交渉を経て、十一月のG20首脳会合の際に行われた日露首脳会談では、平和条約締結問題に関する率直な意見交換を行うとともに、最も適切な時期のプーチン大統領訪日を目指して準備を進めること、及び引き続き首脳レベルの対話を続けていくことを確認しました。

二〇一六年四月の日露外相会談では、双方の歴史的な解釈や法的な立場の違いはあるものの、双方に受入れ可能な解決策を作成していくことを確認し、今後の交渉に弾みを与えるような議論が行われました。これを踏まえ、五月にソチで行われた日露首脳会談で、これまでの交渉の停滞を打破して突破口を開くため、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を両首脳で共有しました。六月及び八月の外務当局間での日露平和条約締結交渉を経て、九月には、安倍総理がウラジオストクを訪問し、両首脳だけで、真剣な中にも打ち解けた雰囲気の中で「新しいアプローチ」に基づく交渉を進めていくべく議論が行われました。その後、九月の国連総会の際の日露外相会談、十一月のペルー・リマにおけるAPECの際の日露首脳会談、十二月の岸田外相の訪露を通じて、プーチン大統領訪日の準備が進められました。

同年十二月にプーチン大統領が訪日した際の山口における首脳会談では、両首脳二人だけで、長時間にわたり、平和条約問題について率直かつ非常に突っ込んだ議論が行われた結果、この問題を解決するとの両首脳自身の真摯な決意が示されました。その上で、北方四島において特別な制度の下で共同経済活動を行うための協議の開始に合意するとともに、元島民の方々による墓参等のための手続を改善することで一致しました。

二〇一七年には、前年末のプーチン大統領訪日の際に首脳間で合意した事項の具体化が進められました。北方四島における共同経済活動については、二月及び三月の日露外相会談を経て、四月にモスクワで行われた日露首脳会談の結果、北方四島への官民現地調査団の派遣で一致し、六月に最初の現地調査が行われました。また、七月の日露首脳会談、八月の日露外相会談を経て、九月のウラジオストクでの日露首脳会談の結果、早期に取り組む五件のプロジェクト候補を特定するとともに、日露双方の立場を害さない法的枠組みを検討し、できるものから実施していくことで一致しました。また、九月には日露外相会談が行われるとともに、航空機を利用した特別墓参が実施され、元島民の方々の身体的負担の軽減に向けた新たな方途が切り拓かれました。十月には、共同経済活動に関するプロジェクト候補の具体化に向けて、二回目の現地調査が行われました。その後、十一月の日露首脳会談及び日露外相会談等の機会を通じ、プロジェクト候補の早期実施に向けた協議が精力的に進められました。

二〇一八年も引き続き、二〇一六年末のプーチン大統領訪日の際の首脳間の合意に従って、日露間の具体的な協力が進められました。北方四島における共同経済活動については、二月及び三月の日露外相会談を経て、五月にモスクワで行われた日露首脳会談の結果、両首脳は、事業者中心の「ビジネス・ミッション」の実施で一致しました。また、七月の日露外相会談を経て、九月のウラジオストクでの日露首脳会談において、両首脳は、五件のプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ」を承認しました。十月初めには「ビジネス・ミッション」が国後島と択捉島を訪れ、五件のプロジェクト候補について、双方の事業者間で建設的な意見交換を行うとともに

北海道での高校生弁論大会（2022.1）

候補地の視察を実施しました。さらに、元島民の方々のための人道的措置として、七月に、前年に引き続き航空機による墓参が実施され、また、同月、船舶による歯舞群島への墓参の際に、臨時の追加的な出入域地点が設置されました。十一月のシンガポールでの日露首脳会談では、こうした新しいアプローチの下での協力の積み重ねにより培われた信頼の上に、安倍総理は、「一九五六年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことでプーチン大統領と合意しました。その後、十一月の日露外相会談を経て、十二月にブエノスアイレスで行われた日露首脳会談では、「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」ことで一致しました。

二〇一九年には、一月に日露外相会談・首脳会談、二月及び五月に日露外相会談を行い、六月のG20大阪サミットの際の日露首脳会談では、安倍総理とプーチン大統領は、二〇一八年十一月にシンガポールにおいて共に表明した、一九五六年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させるとの決意の下で、引き続き交渉を進めていくことで一致しました。

八月に、メドヴェージェフ首相が再び北方領土（択捉島）を訪問したことから、我が国は直ちにロシアに対して、そのような訪問は受け入れられず、日露関係に資するものでは到底ない旨申し入れました。

九月のウラジオストクでの日露首脳会談では、両首脳は平和条約締結問題について忌憚のない意見交換を行い、未来志向で作業することを再確認しました。また、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つけるための共同作業を進めていくよう、改めて指示しました。これを受け、茂木外相とラヴロフ外相は、九月にニューヨーク、十一月に名古屋で日露外相会談を実施し、平和条約交渉を含む今後の協議の進め方などについて議論しました。さらに、十二月のモスクワでの日露外相会談では、平和条約交渉について両外相の間で時間をかけて議論し、基本的な立場の違いを埋めていく方途についてお互いが知恵を出しながら突っ込んだやり取りを行いました。

北方四島における共同経済活動については、六月の大阪での日露首脳会談の結果、両首脳は、パイロット・プロジェクトを実施することで一致し、八月から九月にかけて双方のゴミ処理専門家の往来が行われるとともに、十月から十一月にかけて日本人観光客による初めての観光パイロットツアーを実施しました。さらに、元島民の方々のための人道的措置として、七月に、船舶による歯舞群島及び色丹島への墓参の際に、臨時の追加的出入域地点が設置され、また、

これまで何年も訪問できなかった場所も訪れることができたほか、八月には三年連続となる航空機による墓参を実施しました。

二〇二〇年には、二月の日露外相会談で、前年末の外相会談を踏まえ、平和条約交渉を前進させるための方策につき、茂木外相の考えをより具体的に伝えました。同会談以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により対面での協議が困難となりましたが、五月には日露首脳電話会談及び日露外相電話会談を行い、平和条約交渉を含む日露間の協議や協力をしっかり進めていくことで一致しました。

菅内閣発足後に行われた九月の日露首脳電話会談では、プーチン大統領から、平和条約締結問題も含め、二国間のあらゆる問題に関する対話を継続していく意向である旨述べたのに対し、菅総理大臣から、平和条約締結問題を含め、幅広い分野で日露関係全体を発展させていきたい、北方領土問題を次の世代に先送りすることなく終止符を打たなければならず、プーチン大統領と共にしっかり取り組んでいきたい旨述べました。その上で、両首脳は、安倍総理とプーチン大統領が二〇一八年十一月のシンガポールでの首脳会談で「一九五六年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことで合意したことを改めて確認しました。十月の日露外相電話会談では、両外相は、平和条約交渉を含む日露間の協議や協力について前進を図るべく、引き続き率直に議論を重ねていくことで一致しました。

二〇二一年七月、ミシュスチン首相が択捉島を「訪問」し、九月の東方経済フォーラムでは、プーチン大統領が「クリル」諸島における「特恵制度」の導入について発表しました。北方四島に関する日本の立場と相容れないこれらのロシア側の動きに対し、政府として様々なレベルで抗議や申入れを行いました。

岸田政権発足直後の二〇二一年十月には日露首脳電話会談が行われ、両首脳は、二〇一八年のシンガポールでの合意を含め、これまでの両国間の諸合意を踏まえて、しっかりと平和条約交渉に取り組んでいくことを確認しました。また、十一月には林外相就任後初となる日露外相電話会談が行われ、両外相は、平和条約交渉、北方四島における共同経済活動、北方墓参及び四島交流等の事業、経済、人的交流、安全保障等の二国間関係について議論しました。

北方四島における共同経済活動については、二〇一七年九月の日露首脳会談で特定された五件のプロジェクト候補を具体化すべく、ロシア側と議論が重ねられました。

四島交流等事業については、新型コロナをめぐる状況により二〇二〇年及び二〇二一年の事業の実施は見送られました。

二〇二一年十月後半以降、ウクライナ国境周辺におけるロシア軍の増強が確認され、予断を許さない状況が続いていました。二〇二二年二月十七日にはウクライナ情勢を巡り日露首脳電話会談が行われ、岸田総理からプーチン大統領に対し、ウクライナ情勢について重大な懸念を持って注視している、力による一方的な現状変更ではなく、外交交渉により関係国にとって受け入れられる解決方法を追求すべきである旨働きかけました。

しかし、同年二月二十四日、ロシアは我が国を含む国際社会の働きかけを無視し、ウクライナへの侵略を開始しました。ロシアによるウクライナ侵略は国際秩序の根幹を揺るがす暴挙であり、我が国は、G7を始めとする国際社会と緊密に連携し、厳しい制裁措置を迅速に実施してきています。

こうした中、同年三月、ロシア政府は、ロシアによるウクライナ侵略に関連して日本が行った措置を踏まえて、平和条約交渉を継続しない、四島交流及び自由訪問を中止する、北方四島における共同

経済活動に関する対話から離脱する等の措置を発表しました。また、九月には、ロシア政府は、自由訪問及び四島交流に係る合意の効力を停止する旨の政府令を発表しました。現下の事態は全てロシアによるウクライナ侵略に起因して発生しているものであり、それにもかかわらず日本側に責任を転嫁しようとするロシア側の対応は極めて不当であり、断じて受け入れられません。日本政府として、ロシア側に強く抗議しています。

四島交流等事業については、ロシアによるウクライナ侵略を受けた日露関係の現状等により、二〇二〇年以降実施できていません。北方墓参を始めとする四島交流等事業の再開は、日露関係における最優先事項の一つです。日本政府としては、御高齢となられた元島民の方々の切実なお気持ちに応えるべく、ロシア側に対し、特に北方墓参に重点を置いて、事業の再開を引き続き強く求めていきます。また、自由訪問及び四島交流の枠組みが維持されるよう引き続き求めていきます。

さらに、二〇二三年四月、ロシア最高検察庁は、千島歯舞諸島居住者連盟をいわゆる「望ましくない外国ＮＧＯ団体」に指定する旨を発表し、その中では、同連盟の活動はロシアの領土一体性の侵害を目的としている等の言及がありました。このようなロシア側の主張は極めて一方的であり、その主張は全く当たらず、日本政府としてロシア側に今回の発表は受け入れられないと抗議するとともに、指定の撤回を求めています。また、同年六月、ロシアにおいて、「軍事的栄光の日」とする九月三日を「第二次世界大戦終了の日」から「軍国主義日本に対する勝利及び第二次世界大戦終了の日」に改称する法律が成立しました。今回の法律の成立は、ロシア国民の反日感情を煽るのみならず、日本国民の感情を著しく害しかねないものであり、大変遺憾です。日本政府としてロシア側にこのような日本の立場を申し入れるとともに、国民の間に無用な感情的対立を殊更に作り出すことのないよう適切に対応することを求めました。

また、二〇二四年二月、ロシア法務省は、北方領土復帰期成同盟をいわゆる「望ましくない外国ＮＧＯ団体」指定リストに追加しました。これに対しても、ロシア側に対し、抗議を行うとともに、指定の撤回を求めています。

ロシアによるウクライナ侵略によって日露関係は引き続き厳しい状況にありますが、日本政府は、北方領土問題を解決し、平和条約を締結するとの方針を堅持していく考えです。

10. 北方領土の返還実現に向けて

我が国固有の領土である択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島の北方領土には戦前約一万七千人の同胞が住んでいました。択捉、国後両島の面積は、それぞれ鳥取県、沖縄本島の面積とほぼ同じであり、北方領土全体の面積は沖縄県の約二倍、福岡県、千葉県、愛知県に比肩する大きさです。また、これらの島々の付近は、親潮（千島海流）と黒潮（日本海流）が交錯し、古くから世界の三大漁場の一つに数えられてきました。我々日本国民が先祖から受け継いできた土地である北方領土の返還は、日本国民全体の問題です。

北方領土の返還が日本国民の一致した要求であることは、累次にわたり国会において北方領土返還を求める決議が行われ、あるいは、今まで全国四十七都道府県の全議会や多くの市町村議会で同様の決議が既に採択されていることからも明らかなところです。

また、こうした国民の一致した要求を背景に、政府は一九八一年一月の閣議において、二月七日を「北方領土の日」と決定しました。一九八一年以来、毎年二月七日には「北方領土の日」にちなみ、北方領土返還要求全国大会が東京で開催されている他、この日を中心にして全国各地で様々な行事が行われています。二月七日を「北方領土の日」としたのは、一八五五年二月七日の日魯通好条約の調印日にちなんだものですが、既に述べたとおり、同条約は、日露両国が国交を開くに際し、平和的話合いの結果、両国の国境を択捉島とウルップ島との間にすることを定めたものであり、北方四島が日本固有の領土であることを両国が初めて正式に確認した歴史的な意義を有する条約です。

四島交流（日本人の四島訪問）

また、一九八二年八月には、北方領土問題等解決促進特別措置法が成立し、北方領土に隣接する根室地域の振興など返還運動の支援のための基盤が一層充実されました。

二〇〇五年二月には、衆議院において「日露修好百五十周年に当たり、日露関係の飛躍的発展に関する決議」が、また同年三月には、参議院において「日露通好百五十周年に当たり日露関係の飛躍的発展に関する決議」が全会一致で採択されました。これに対して、小泉総理は、これらの決議を受けた国会における所信表明において、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し、もって両国関係を飛躍的に発展させるべく、引き続き最大限の努力を払っていく考えである旨表明しました。

H28 ファミリー受入（羅臼）千人踊り

さらに、北方領土返還に対する全国国民各層の関心の高まりは、北方領土復帰実現に関する請願の署名数が、二〇二〇年三月末現在で九千万人以上に上っていること、また、一九八七年の島根県における県民会議の結成をもって全都道府県に、民間のイニシアティブにより、北方領土返還のための県民会議が設立されたことからも明らかです。二〇二三年十月から十一月にかけて行われた「北方領土問題に関する世論調査」の結果でも、約九十九％の方が北方領土について聞いたことがあると回答しています。

総理及び外相による北方領土の視察も重要であり、一九八一年九月に鈴木総理が、また二〇〇一年四月に森総理がヘリコプターで空から北方領土の視察を行ったほか、二〇〇四年九月には小泉総理が現職の総理として初めて洋上から北方領土の視察を行いました。

また、交渉当事者である外相の現地視察を是非とも実現してほしいとの地元のかねてからの要望に応え、国交回復後二十年に当たる一九七六年九月に、宮澤外相が、現職の外相として初めて根室を訪れて洋上から北方領土を視察しました。その後、園田外相（一九七九年九月）、伊東外相（一九八〇年十月）、櫻内外相（一九八二年八月）、安倍外相（一九八三年八月）、宇野外相（一九八八年四月）、川口外相（二〇〇二年八月）、中曽根外相（二〇〇九年八月）、岡田外相（二〇一〇年三月）、前原外相（二〇一〇年十二月）が、また二〇一二年一月には玄葉外相が根室を訪れ、同地から北方領土の視察を行いました。このような総理及び外相の北方領土視察は、北方四島の帰属に関する問題を解決して平和条約を早期に締結するという政府の不動の姿勢と不退転の決意を、改めて内外に表明するものでした。

領土問題の解決には、長い忍耐が必要なことは過去の歴史が示すところです。北方領土返還要求運動は、全国的な運動として発展し、かつ定着しつつありますが、北方領土の返還の実現という国民の悲願が達成されるまで、この運動を若い世代に引き継いでいく必要があります。そのためには、何よりもまず学校教育が重要です。二〇一七年及び二〇一八年に改訂された新学習指導要領では、全ての小・中・高等学校において、関連する教科・科目で北方領土について扱うこととされました。各学校において児童生徒や学校、地域の実態に応じて副読本や映像資料等も利用しながら、北方領土問題を深く学習することが期待されています。

11. 北方四島渡航等に関する枠組み

ソ連は、戦後一貫して、自国民の出入りさえ制限するなど、北方四島を厳重な管理下に置いてきましたが、八〇年代から、北方領土の不法占拠による事実上の施政の下で四島への日本国民の入域を積極的に認める政策をとり始め、その結果、一九八九年には一部の我が国国民がソ連当局の査証発給を受けて北方四島に入域する事例がみられました。そこで、政府としては、広く国民に対し、同年九月十九日の閣議了解、官房長官談話で、ソ連の不法占拠下にある北方領土への入域の問題点を指摘しその理解を深め、北方領土問題の解決までの間、このような北方領土への入域を行わないよう要請しました。

その後、日露政府間で四島への訪問等に関する枠組みが設定されていますが、これらの枠組みの下での四島への入域は、前述の要請の特例となるものです。

なお、二〇〇九年七月に北方領土問題等解決促進特別措置法が改正され、四島交流、北方墓参、自由訪問が法律上明確に定義されるとともに、北方領土問題が解決されるまでの間、政府がこれら事業の積極的な推進に努めること等が規定されました。

前述のとおり、二〇二〇年以降、以下（1）～（4）に挙げる四島交流、四島住民に対する人道支援、北方墓参、自由訪問のいずれの事業も実施できていません。北方墓参を始めとする事業の再開は、日露関係における最優先事項の一つです。御高齢となられた元島民の方々の切実なるお気持ちに何とか応えたいとの強い思いを持って、ロシア側に対し、今は特に北方墓参に重点を置いて、事業の再開を

引き続き求めていきます。

(1) 四島交流

一九九一年十月十四日、日ソ両外相間の往復書簡により、領土問題解決までの間、相互理解の増進を図り、領土問題の解決に寄与することを目的として、日本国民と継続的かつ現に諸島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）に居住するソ連邦国民との間の旅券・査証なしによる相互訪問の枠組みが作られました。政府は、この枠組みの目的を踏まえて、同年十月二十九日の閣議了解により、この枠組みの下での北方四島への訪問が、北方四島元居住者、返還要求運動関係者及び報道関係者により実施されるべきこと、この枠組み及び墓参以外の入域は引き続き自粛されるべきこと等を明らかにし、改めて国民の理解と協力を要請しました。

一九九二年四月から、この枠組みに従った相互訪問が北方四島との間で開始され、その結果、旧ソ連時代からの誤った宣伝や遠隔地であることによる情報の不足等から、かつては北方領土問題の本質ないしは日本及び日本人につき歪んだ認識を有していた北方四島在住ロシア人との間で初めて率直な対話が実現し、これらロシア人住民の不安ないし誤解は急速に解消されていきました。二〇一〇年からは、新たに住民交流会が行われるようになり、行事への参加や意見交換を通じて相互理解を深められるよう、様々な工夫をしたプログラムが行われています。

一九九八年四月、政府はこの訪問による相互理解を更に進め、領土問題の早期解決に役立てるため、四月十七日付けの閣議了解により、訪問の対象者として「この訪問の目的に資する活動を行う専門家」を加えることとしました。

こうした専門家の交流として、二〇〇七年二月に署名された日露隣接地域における防災分野に関する協力プログラムに基づいて、地震・火山学及び津波研究の専門家が相互訪問し、地質の観察、観測施設の視察、専門家間の交流、現地住民向けの防災セミナー等を行っています。また、防災分野における協力に続き、日露の隣接地域で生態系の保全及び持続可能な利用の分野でも協力を進めていくこととしており、四島交流の枠組みによる専門家の交流が行われているほか、二〇〇九年五月のプーチン首相訪日の際に、具体的な協力の方向性を定めた政府間の協力プログラムが署名されました。同プログラムに基づき、これまで専門家間の交流、ワークショップ等が行われてきており、今後とも具体的な協力が進むことが期待されます。

二〇一九年末までに四島交流の枠組みにより相互に訪問した数は、百九十名の国会議員を含む延べ二万四千四百八十八名となっています。

政府は、四島交流は、我が国国民と北方四島住民との間の相互理解の増進を着実に図ってきており、また、後述する自由訪問及び墓参は人道的観点から重要な役割を果たしており、引き続き重要な意義を有しているとの認識に立ち、これらの事業を一層充実させることを目的として、二〇〇七年十二月十八日付けで「四島交流等の実施及び後継船舶の確保に関する方針」について関係閣僚申合せを行いました。政府は、この申合せに従って、これらの事業を安定的かつ安全に継続するため、新船舶「えとぴりか」を調達しました。なお、同船は二〇一二年五月から供用されています。

なお、四島交流については、二〇一三年三月に「北方四島交流事業の見直しについて」が発表され、四島交流の実施体制、参加者の選考、プログラムについての見直しが行われ、二〇一六年五月に発表された「今後の北方四島交流事業の効果的な推進について」等に

基づき、引き続き、より効果の高い事業とするための取組が続けられています。

(2)四島住民に対する人道支援

一九九一年末のソ連崩壊後、ロシアは市場経済、民主主義体制への移行を目指しましたが、ロシアの政治、経済、社会は大きな混乱に見舞われ、もともと厳しい生活環境にあった北方四島に住むロシア人住民の生活は更に困難を増すこととなりました。

このため、日本政府は九二年、北方四島の住民に対する支援物資として、砂糖やバターなどの食料品を供与し、九三年からは支援委員会を通じ、四島住民に対する支援物資を供与してきました。

九四年十月に発生した北海道東方沖地震は、北方四島に甚大な被害をもたらしました。日本政府は、我が国国民がこの大規模な災害に対する緊急人道支援に関連する活動に従事することを目的として、北方四島へ入域するための枠組みを設定しました（「四島交流」と同様の方式）。この枠組みを利用し、これまでにプレハブ式の仮設診療所、自航式艀（はしけ）の供与、古釜布（国後島）桟橋補修などを行いました。

また、九七年五月の日露外相会談において、この枠組みを、より一般的な緊急人道支援に拡大していくことで基本的に一致し、その結果、九八年九月、従来の枠組みを九四年の地震に関連するものに限らない一般的な緊急人道支援に拡大することとなりました。九九年には国後島における緊急避難所兼宿泊施設「日本人とロシア人の友好の家」の設置や色丹島、択捉島におけるディーゼル発電施設の設置、また、二〇〇〇年に国後島におけるディーゼル発電施設の設置や二回の医療関係者の研修等を行ったほか、患者の受入れ等を行ってきました。

しかし、二〇〇二年に入り、支援委員会の在り方について様々な問題点が指摘されたことを受けて、支援の枠組みについて大幅な見直しを行った結果、支援委員会を廃止し、二〇〇三年度以降、北方四島住民支援については、人道支援の本旨に立ち返り、施設建設は実施せず、災害時の緊急支援、現地の必要に応じた人道支援物資の供与、患者の受入れといった、四島住民にとって真に人道的に必要な支援を実施していくこととなりました。

この結果、二〇〇三年から二〇一九年までの間に、二百六十六名の患者（択捉島百五名、国後島八十七名、色丹島七十四名）を受け入れたほか、二〇〇三年度から二〇〇七年度までの間に、毎年度一回、人道支援物資の供与を実施しました。また、二〇〇六年から二〇一二年まで、四島交流にて来訪する四島住民に対して健康診断を実施しました。さらに二〇〇八年度から二〇一九年まで、北方四島の医師・看護師等の研修を実施しました。また、二〇一〇年度から、患者受入事業や医師・看護師等研修事業をより効果的に実施していくとの観点から、四島に医療専門家を派遣し、各事業のフォローアップとして受入患者や医療関係者との面談を実施するとともに、四島の医療事情・ニーズの把握及び北海道本島の医療機関の受入体制等の調査を目的とする北方四島医療支援促進事業を実施しています。

なお、人道支援物資の供与に関しては、二〇〇九年八月、ロシア側から、これまでの支援に対する謝意表明とともに北方四島の経済情勢の安定化を理由に今後の人道支援物資の供与は不要である旨の正式な通報があり、人道支援物資供与事業は廃止することとなりました。

(3)北方墓参

元島民等による四島にある親族の墓地への訪問は、人道的観点から、旅券・査証なしの身分証明書による入域という特別の方式により、

一九六四年から断続的に行われていました。しかし、七六年にソ連側が旅券・査証の取得を要求したため、八五年まで完全に中断しました。八六年七月、旅券・査証なしで身分証明書により北方四島に入域する現行の枠組みが設定され、墓参が再開されました。この結果、二〇一九年末まで、延べ四千八百五十一名の遺族（同行者を含む）が墓参に参加しています。また、このほか、二〇一七年九月、二〇一八年七月及び二〇一九年八月には、日露首脳間の合意に基づき、航空機を利用した北方墓参が実施され、合計二百五名の遺族及び同行者が、国後島又は択捉島を訪問しました。

北方墓参（色丹島）

また、九八年及び九九年には、半世紀を経て状況の分からなくなっていた未確認墓地の実態を調査する調査団が合計四回にわたり四島へ派遣され、合計二十一か所の墓地が確認されました。

(4)自由訪問

一九九八年十一月、小渕総理の訪露の際に署名されたモスクワ宣言において、日露両首脳は、元島民及びその家族による北方領土への最大限に簡易化されたいわゆる自由訪問を実施することにつき原則的に合意しました。

これを受け、九九年九月二日、自由訪問の枠組みが設けられ、四島に居住していた日本国民等が、数次訪問のための身分証明書及び挿入紙等に基づき、旅券及び査証なしで四島を訪問する枠組みが設けられました。

二〇〇〇年から二〇一九年までに、毎年三～七回の自由訪問が実施され、二〇一九年末までに、延べ五千二百三十一名が北方四島を訪問しました。

(5)北方四島周辺水域における日本漁船の操業

自由訪問（国後島）

九十年代に入り、北海道根室管内周辺の水産資源状況が悪化し、また、九三年からロシア側が北方四島周辺水域において「取締り」を強化したことにより、日本漁船の「拿捕」が増加しました。九三年十一月、九四年八月及び九六年八月にはロシア側の銃撃により負傷者が出たほか、九四年十月には、漁船が沈没する事例もありました。

日本政府は領土問題に関する我が国の立場

を損なうことがあってはならないとの基本的立場の枠内で何ができるかにつき検討を重ね、九四年十一月のサスコベッツ第一副首相訪日の際に、この水域における操業秩序を確保する枠組みを設定するための交渉を開始することにロシア側との間で合意しました。

九五年三月のモスクワにおける第一回交渉以後、計十三回にわたる交渉の末、九七年十二月に実質合意に至り、九八年二月には協定の署名が行われました。同年五月に協定が発効し、十月から我が国漁船の操業が開始されました。

二〇〇六年八月、北方四島周辺水域において日本漁船がロシア警備艇から銃撃を受けて「拿捕」され、乗組員一名の生命が失われるという事件が発生しました。この事件は、北方領土問題に関する我が国の基本的立場からも、また、銃撃により人命が失われるという極めて由々しき事態が生じたことからも、我が国として容認し得ないものであり、事件発生直後から麻生外相を始めあらゆるレベルでロシア側に対し厳重に抗議するとともに、再発防止等を要求しました。

領土問題が未解決である現状においては、北方四島周辺水域における漁業協力の既存の枠組みが、日本漁船の安全かつ安定的な操業を確保していく上で重要な役割を果たしています。政府としては、引き続きこれらの枠組みを堅持し、その下での操業を互恵的な形で維持し、発展させていくこと、また、日露双方の関係当局間の連携・協力を進めることが重要と考えています。

12. むすび

一九四五年にソ連が北方四島を不法に占拠して以来、一九五六年の日ソ共同宣言に基づき日ソ間に外交関係が回復された後も、長い間にわたり、ソ連は領土問題の存在すら認めなかった時期がありました。しかし、ソ連崩壊後、新生ロシアは、第二次世界大戦における戦勝国、敗戦国の区別にこだわることなく、領土問題を「法と正義」に基づいて解決する立場を示すようになりました。このような変化を受け、前述のとおり、日露両国間では、一九九三年の東京宣言、二〇〇一年のイルクーツク声明等の合意がなされてきています。

近年ロシア政府は、第二次世界大戦の結果として、これらの島々がロシアの領土の一部になったという主張を強めていますが、日露間には、まさに平和条約がないからこそ、第二次世界大戦後の領土問題の最終的解決がなされていない状態が続いているのです。今後の交渉も歴史的・法的事実に立脚し、これまでに日露間で達成された諸合意及び諸文書、並びに法と正義の原則に基づいて行われていくことが必要です。

ロシアによるウクライナ侵略によって日露関係は引き続き厳しい状況にありますが、政府として、北方領土問題を解決し、平和条約を締結するとの方針を堅持していく考えです。また、政府がロシアとの交渉を強力に推進するためには、国民の一人一人の理解と協力が不可欠です。そのためにも北方領土返還に対する国民の総意をますます強固なものとし、これを明確に表明し続けなければならないと考えます。