

北方領土交渉はなぜ後退したのか

青山学院大学教授

袴田 茂樹



普天間基地問題で日米間の信頼関係が大きく揺らぎ、尖閣問題で日本は中国に対して屈辱的な対応をした後、メドベージェフ大統領（以下敬称略）がAPEC首脳会談直前に北方領土を訪問するという挑発的な行動に出、日露関係も深刻な状況に陥っている。大きな観点から言えばこれらの根本原因は、戦後65年の日本の半独立国家のツケが、つまり米国の庇護の下に、国家主権や安全保障の問題に真剣勝負で対応してこなかった「国の様態」のツケが回ってきているのだ。北方領土問題も例外ではない。

ロシアはエリツイン時代に東京宣言で北方4島の帰属問題を交渉すると約束したが、プーチン時代には、交渉は日ソ共同宣言の歯舞、色丹の2島だけに限定しようとした。メドベージェフはさらに強硬姿勢を示し、今回の日露首脳会談で北方4島は「現在も将来もロシア領である」と述べた。現在ロシア側が日ソ共同宣言をも拒否する強硬姿勢に出ている背景を3点指摘しておきたい。第一に、近年オイルマネーで潤ったロシアが大国主義意識を強めたのに対し、日本経済が相対的に弱体化し、産業技術面でも韓国、中国、その他の国が

力をつけ、日本の存在感が小さくなったこと。第二に、普天間基地問題、尖閣問題など安全保障、主権問題での日本政府のレベルと力量があらわになり、日米関係も揺らいで、今ロシアが強政策に出ても、日本は行動面では何の対抗策も打てず、その意欲もないと見抜かれたこと。第三に、ロシア国内でメドベージェフは「強い大統領」のイメージを確立しようとしていることだ。

日本はよほど強い覚悟をもってロシアに対応しないと、北方領土は永久に諦めたと見られるだろう。残念ながらAPECサミットでは、首脳会談が行われたこと自体に、政府首脳は胸をなで下ろしているありさまで、まさに主客転倒した事態だ。日本は、北方領土の占拠を既成事実化しようとするロシアに対して、絶対に認めないという意思を常に明確に示し続けなくてはならない。必要なのはそのため政府の統一した決意と練られた戦略であり、日米関係の修復、防衛、経済、科学技術、外交などの国力の強化である。ロシア首脳の初めての北方領土訪問を許したことに關しては、わが国の国家の在り方やこれまでの対露政策の根本が問われるべきで、その原因を情報問題に矮小化したり現

在の外相や一部の外務官僚に責任を転嫁すべきではない。深刻な日露関係、特に最近ロシアが北方領土問題で強政策に出ている背景を、最近の現象面を超えて、根本問題にまで目を向けてみたい。

「首脳会談での領土返還要求は、日本の国内向け」

なぜロシアは日本に対して領土問題で強硬姿勢に出ているのか。それは、ロシア側が、自民党時代も含め、日本政府の北方領土返還要求は真剣ではないと見ているからだ。つまり、日本政府首脳の領土問題に関する強い発言は国内（国会）向けで、行動面では事実上、北方領土問題は棚上げしていると見ているのである。2009年5月にプーチン首相が訪日した際も、原子力協定その他多くの経済合意が成立した。それについて、ロシアの日本ウォッチャーは、「日本政府の強硬な北方領土発言は国内向け、実際には領土問題を棚上げした。事実上、領土問題抜きの新たな露日関係が確立した」（『エクスペルト』2009年5月18―24日）、「平和条約も結んでいない国が、微妙な原子力協定を結んだ。領

土問題はますます小さくなる」（『独立新聞』2009年5月13日）と分析した。2003年1月にやはり盛りだくさんの経済協力協定を結び、一方では平和条約問題の比重を従来より大幅に小さくした「日露行動計画」に調印したときも、ロシアは領土問題は棚上げされたと理解し「日本側の勇断」を歓迎した。

今回も同じだ。メドベージェフの国後島訪問直後、横浜サミットを前にして、菅首相や仙谷官房長官などが言葉の上ではいろいろと遺憾の意や抗議の言葉を述べた。これについても、「これらは、ロシア向けというよりも日本の選挙民向けである」とし、その理由として「興味深いことだが日本政府は、サミットの場合での日露の首脳会談や外相会談の可能性を探っている」と述べている（『独立新聞』2010年11月2日）。

完全に足元を見られているわけだ。このような深刻な事態に直面しても、政府首脳の最大の関心事はサミット成功の体面を保つことで、行動面では何の対抗措置も取れないし、その意思も力もないと見抜かれている。従って河野駐露大使を「一時帰国」させただけでも、ロシア側は少し驚いた。しかし日露首脳会談へ

の影響を恐れた日本の首脳が急いでモスクワに帰任させたので、ロシア側は「日本は主権問題に真剣ではない」との自らの確信をますます強めた。このような流れの中では、当然のことながら、首脳会談の場合での日本側の北方領土問題に関する「強硬な」抗議は真剣には受け止められず、ロシア側は今や恒例の「儀式」とさえ見ている。APEC直前の11月8日、日露首脳会談で領土問題が取り上げられるかとの質問に対して、ドヴォルコビッチ大統領補佐官は、「領土問題は過去の首脳会談でも必ず議題となってきた。今回も例外ではない」と、まるで通例の行事か通過儀礼であるかのごとく平然と述べている。このような日本を侮る雰囲気をも根本的に改めるためには、何が必要なのか。それが対露政策で問われている最も重要な問題である。

メドベージェフ大統領の「独創的アプローチ」とは

メドベージェフは日露関係の改善を望んでいたのに、日本側の強硬姿勢がロシアの対日強硬姿勢を招いた、との見解が流布している。大統領は2008年11月、南

米リマにおける麻生首相との首脳会談で「型にはまらない（独創的）アプローチ」とか「次の世代に委ねない」と柔軟姿勢を示し、機会の窓は開きつつあったのに、日本側の硬直姿勢がロシアの態度を硬化させた、との見方だ。

では、メドベージェフが独創的アプローチと言うとき、何を意味するのか。日本側に対しては「もちろん」4島返還要求を取り下げ、経済その他の分野の協力を進めよ、という意味だ。横浜の日露首脳会談でも「平和条約へのアプローチを変え、経済を主軸にするよう」求めた。では、ロシア側にとって独創的とは何を意味するか。2009年9月、国連総会時の鳩山首相との首脳会談では、メドベージェフは「平和条約交渉を一層進め、精力的に行っていききたい。独創的なアプローチを發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である」と述べた（外務省）。「法的な範囲で議論」という言葉がキーポイントである。というのはロシア側は、領土問題に関する日露間の合意で法的拘束力を有するのは、両国の国会で批准された日ソ共同宣言だけで、国会で批准されていない

東京宣言は単なる政治声明にすぎない、との立場を維持しているからだ。従って、「法的な範囲で議論」とは、間違いなく「日ソ共同宣言の枠内で」という意味となる。

新たな独創的アプローチと言うとき、日本側はロシアに何を期待しているか。最低でも日ソ共同宣言だけでなく、東京宣言で双方が合意した「4島の帰属問題の解決」という「古い」立場に復帰すること、さらにその先に新たな一歩を踏み出すことだ。つまり、少なくとも国後、択捉の交渉を始め、それを先に進めることである。では、メドベージェフ政権下で、国後、択捉の交渉を本気で行おうとした気配が少しでもあったか。あらゆる情報を総合しても、ロシアの大統領府や政府にもまた議会にも、彼が大統領になった2008年5月以来、日ソ共同宣言を踏み出すような動きは一切なかった。それどころか、彼は第1副首相として2006年以来の「クリル発展計画」に関わり、色丹島を含む北方領土で学校、病院、発電所、飛行場などの建設が始められた。これは、ロシア領としての既成事実作りであり、島の住民たちも、ロシア指導部はも

や島を日本に返還する意思がないという意味に受け取っていた。日本はメドベージェフの「独創的アプローチ」という言葉に過剰な期待と幻想を抱いた。メドベージェフは個人的には、領土問題を解決し、日露関係を改善したいと真剣に望んでいたかもしれない。しかし、ロシア国内で大国主義が強まっている客観情勢を見ると、彼が日ソ共同宣言を踏み越える条件はなかった。彼が独創的アプローチと言いながら、「同時に、法的範囲で議論」とくぎを刺している意味を、日本側は見落としている。結局、創造的とは、日本に対してのみ求められていたのだ。

「日本側の強硬姿勢が、 日露関係を悪化させた」

ここまで述べれば、メドベージェフは柔軟な態度を有していた。しかし、2009年5月の麻生首相の国会での「不法占拠は遺憾」発言や6月の「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（北特法）」の中の「不法占拠」とか「固有の領土」の言葉が、また北方担当だった前原誠

司氏の2009年10月の「不法占拠」発言がロシア側の態度を硬くしたという論がナンセンスだということ
は明白だろう。「不法占拠」とか「固有の領土」という
言葉は、これまで政府や日本の指導者が長年当たり前
の用語として使ってきた言葉であり、前原発言なども、
当然の筋論だ。日本側の「強硬発言」云々は、ロシア
側の強硬な立場を正当化するための、絶好の口実とし
て利用されたのである。また前原外相の2010年9
月の「もしメドベージェフ大統領が北方領土を訪問し
たら、日露関係に重大な支障が生じる」という発言は、
懸念される客観的事実を述べたにすぎない。プーチン
前大統領もメドベージェフ大統領も「4島はロシア領
であることは第2次大戦の結果であり、国際法でも認
められている」と、従来のロシアの立場をも平然と否
定する暴論を述べている。これらの発言の方がはるか
に強硬だ。そもそも、このようなロシアに、日本側の
筋論を強硬論だと批判する資格があるだろうか。

「情報能力の低下」「特定官僚の責任」 に問題を矮小化すべきでない

外務省の情報能力の低下が、日露関係の悪化や今日の事態を招いたとの論は正しいか。自民党の石原伸晃議員は11月21日のNHK日曜討論で、「政府は自らの責任を駐露大使や外務官僚に転嫁している」と批判した。首相や官房長官の責任逃れへの批判は正論だ。また外務省の情報能力も確かに問われている。しかし私は、問題の根はもっと深いと考える。今の民主党政権だけでなく、自民政権時代を通じて、主権問題をめぐる日本の国家や政府の在り方、そして国の制度自体に問題があるのだ。戦後の日本では外交や安全保障などの主権問題が国の死活の問題と認識されていない。独自の情報機関や国家機密法さえ有していないという国の制度が、そのことを象徴している。近年の相次ぐ機密漏洩事件もそうだが、わが国の情報能力の弱体性や無防備性は、主権問題に真剣勝負で対応しない国の様態の当然の「結果」であって、それが日露関係を損ねた「原因」ではない。ましてや、特定の個人の能力の問題で

もない。日露関係や平和条約問題が今日の事態に至った責任を情報問題や特定の個人の問題に集約するのは、明らかに問題の矮小化あるいは転嫁だ。

もちろん、政治家や官僚が、国家関係で致命的な過ちを犯すことがある。例えば2000年7月末に、当時の自民党幹事長が、「平和条約と領土問題は切り離してもよい」という意味の発言をしたことがある。このおよそ主権意識を欠いた発言は、政府の基本的立場を否定し、長年の領土交渉の土台を突き崩すものであった。しかも、この主権意識を欠く深刻な発言を当時一部政治家や外務官僚が擁護した。戦後65年の日本の根源的な問題、つまり国家主権の問題に対するお粗末な意識が象徴的に現れた例である。ロシア側はこれに鋭く反応し、日本政府は領土問題に真剣ではない、4島返還要求や領土問題への強腰は単なる国内向けと独自の解釈を下した。さらに、次に述べるように、これら一部の政治家や外交官は日ソ共同宣言に対するアプローチでも重大な間違いを犯した。その後ロシアが国後、択捉の交渉に一切応じなくなったのも、筆者とプーチン大統領の懇談でも明らかにしたが、この頃

の間違った対応の結果である。もし政治家や官僚の重大な責任が問われるとしたら、第一にこのような、当人の国家観に大きな問題があり、その結果国益に重大な害を与えた場合であろう。

残念ながら今でもロシアは、日本政府は領土問題や主権問題に真剣ではないと見ている。前述の「日露行動計画」（2003年1月）に調印したときや、2009年5月プーチン首相が来日したときのロシア側の反応がそれを示している。言葉では声高に領土返還を主張しロシアを批判しても、行動が伴っていないからだ。いや、行動はむしろ逆向きになっているからだ。

交渉でいったん下げた値段を 引き上げるのは至難の業

ここで、なぜメドベージェフもプーチンも、日ソ共同宣言に拘ったのか、またロシアはなぜ今それをさえ否定する動きを見せているのか、簡単に過去を振り返ってみよう。1991年にゴルバチョフ大統領が訪日したとき、共同宣言の有効性は認めなかった。ゴルバチョフの国内での地位が揺らいでいたからだ。初めて

それを認めたのは、2000年9月のプーチン大統領訪日の際である。森首相や一部の政治家、外務官僚が強く求めた結果であるが、問題は共同宣言のロシア側の解釈である。ロシア側は1996年に大統領文書館発行の『イストーチニク』誌No.6で、1956年の共同宣言調印時の当事者であるフルシチョフ・河野一郎会談の記録を発表して、日露の領土問題は「歯舞、色丹の引き渡しで最終決着」との解釈を明確に打ち出した（2000年11月30日、ロシア側は日本政府にその解釈を正式に伝達）。しかし日本側はその解釈を問題にしないで、宣言の承認を迫り、2001年3月のイルクーツク声明では、「日ソ共同宣言が、交渉プロセスの出発点を設定した基本的な法的合意文書」と記された。2000年の森・プーチン会談により、平和条約問題の解決に資するために「日露フォーラム」が創設された。ロシアにおけるその最初の会議（2001年）に日本外務省は、長年2島返還論者として外務省と対立していた東大教授を日露関係の専門家として送り込んだ。野中発言を擁護した政治家、外務官僚、そして一部専門家たちは、ロシア側に同調するかの如く4島交渉を約

束した東京宣言を無視あるいは軽視した。前述の野中発言もあり、ロシア側が、日本は蘭舞、色丹の2島返還論（段階論ではない）を受け入れたと理解したのは当然だ。公式的に日本政府は4島返還論を取り下げたことはないが、当時筆者が接触したロシアの指導者、専門家は皆、それは単なる国内向けのタテマエと見ていた。その後小泉首相の時、首相が2島返還論を否定したので、プーチン大統領は日本が約束を破ったと感じたのである。筆者が2006年9月にプーチン大統領と懇談し、領土問題でロシア側の対日姿勢が強硬になったことを批判したとき、大統領は「最初に強硬姿勢に態度を変えたのは日本側ではないか」と反論した。日本側が約束に反し2島返還論から4島返還論の強硬論に転じたと批判したのだ。2000年前後に対露政策に関わったわが国の政治家や元外務官僚の中には、当時は領土交渉が大きく前進し北方領土が日本に最も近づいた、しかし小泉政権以後の対露政策で領土問題解決の可能性が後退した、と論じる者がいる。このような論が意図するところは、もはや説明を要しないだろう。ロシアがその後東京宣言で約束した4島交渉を

一切拒否するようになったのは、まさにこの頃の日本の間違った対露政策ゆえだ。交渉事のイロハだが、いったん下げた値段を再び引き上げるのは、至難の業なのである。

袴田 茂樹

はかまだしげき

東京大学哲学科卒業。モスクワ大学大学院修了。東京大学大学院国際関係論博士課程を単位取得後退学。プリンストン大学客員研究員、東京大学大学院客員教授、モスクワ大学客員教授等を歴任。ロシア東欧学会前代表理事。著書に『沈みゆく大国——ロシアと日本の世紀末から』『現代ロシアを読み解く』など多数