

【論文】

ゼロ島返還の衝撃 — 00年代の同時並行協議（二島先行返還交渉） 失敗の教訓に学ぶ —

The Impact of Shelving the Northern Territory Return
— Learn a Lesson from the Failures of the Initial Return of Two Islands —

井手 康仁
IDE Yasuhito

目次

1. はじめに—いつか来た道
2. これまでの「同時並行協議」・「二島先行返還交渉」
 - (1) 定義と先行研究について
 - (2) 期間について
3. 「同時並行協議」に至る過程とロシア側の反応
4. 「世論」は影響するか
5. 公聴会
 - (1) 公聴会に先立つ「政府の時間（政府諮問委員会）」におけるイワノフ外相演説
 - (2) 公聴会
 - (3) 勧告内容
6. 公聴会および勧告の発表を受けた日本の対応
7. おわりに—再び、いつか来た道

要旨

安倍首相は、「私とウラジーミルで、戦後70年以上にわたって解決し得なかった北方領土問題に終止符を打つ」と繰り返し述べてきた。2019年6月のG20大阪サミットでプーチンが来日する前には、首相周辺は、あたかも領土問題が解決目前であるかのような態度を示し、多くのマスコミも二島で決着が付くのではないかとの期待をこめた報道をした。しかしながら現在、プーチンは1島たりとも返さないとの態度を示している。いわゆる「同

時並行協議（二島先行返還交渉）」は、00年代初頭に、森首相がロシア側と交渉して一度失敗に終わっている。今回、失敗から学ぶためにも、00年代の同時並行協議を振り返ることにした。今回の失敗の大きな要因として、米軍基地を北方領土に置くのではないかと、ロシア側の疑念を払拭できなかったことが挙げられるが、既に00年代当時から、ロシア内で米軍基地問題が大きな問題と認識されており、日本側もそれを十分に把握していたことが公文書から判明した。

1. はじめに—いつか来た道

2017年頃から、「首相『2島先行返還』軸に日ロ交渉へ 4島一括から転換」¹⁾や「2019年夏、北方領土『二島返還』を問う衆参ダブル選の可能性 安倍首相は腹を括った」²⁾といった記事がマスコミをにぎわせるようになった。これらの記事に概ね共通して語られているのは、安倍晋三首相が北方領土について二島返還で平和条約を結ぶ決意をし、2019年初頭に訪ロしてウラジーミル・プーチン・ロシア大統領と首脳会談した上で、2019年8月のG20大阪サミットでプーチン大統領と会った際に最終的に決着をするというサクセス・ストーリーである。さて、本稿を執筆しているのは、予定では領土問題が最終決着しているはずの2019年9月以降であるが、果たして期待された2019年8月の大阪では何も起こらず、領土問題は1mmすらも動いた様子は感じられなかった。しかも、日本版NSCとも言われ、鳴り物入りで2014年に開設された国家安全保障局において、設立以来局長を務めてきた谷内正太郎局長（元外務次官）は、安倍首相と極めて近い人物とされ、文字通り安倍対ロ外交を主導する立場であったが、同年9月に更迭されてしまった。これは、安倍首相が推進してきた対ロ外交の変更を意味していると捉えられる。

第二次安倍内閣発足以来、これまでの安倍首相の対ロシア攻勢、否、対プーチン大統領攻勢には眼を見張るものがあつた。故木村汎北海道大学名誉教授によると、2018年秋の時点で安倍首相の訪ロやプーチン大統領との会談は実に22回。その期間中にプーチン大統領が来日したのは2017年12月のただの一度に過ぎない³⁾。外交儀礼上の相互主義を完全に無視したこの一方的な訪問回数に関して木村は、「口の悪い者のなかには、安倍首相の度重なる訪ロを参勤交代にたとえる者さえいる」⁴⁾と指摘する。元ウズベキスタン大使の河東哲夫は、『望めよ、さらば与えられん』という二者取引、あるいは強者への陳情外交を執拗に繰り返すばかりだ」と半ば呆れ顔だ⁵⁾。

また、ロシア側に付度するあまり、2019年1月30日の衆院本会議では、従来の政府の公式見解に基づく「固有の領土」との表現は使わず、同年2月7日の北方領土返還要求全国大会における首相演説でも、「固有の領土」という文言は一度も登場しなかった。さらに、2019年版の『外交青書』においては、前年版まではあつた「北方四島は日本に帰属する」との表現が無くなってしまっていたのである。

本稿執筆時点では、「同時並行協議（二島先行返還交渉）」からさえも、さらに後退している印象すら禁じえないが⁶⁾、前回、「同時並行協議」に基づいて交渉が進められた2001年から概ね2002年の時期に、交渉がどのように展開され、何を引き起こし、そしてどの

ように終焉を迎えたのか、情報公開請求によって入手した内部文書も用いながら点検しておくことは「失敗から学ぶ」、否、「先例から学ぶ」という点も含めて意義があるのではないかと筆者は考える。

北方領土に関して安倍首相がすっかり黙り込んでしまった現在、日口間の領土交渉がどのような展開を見せているのかは、秘密のベールに包まれている。しかし、万一、現在日本側が譲歩に譲歩を重ねているような状況であるのであれば、次のリーダーが交渉を「元に戻す」ときに大変な障害になることは容易に想像できる。木村が鋭く指摘するように、「ロシア側は安倍首相がおこなった提案をけっして忘れようとせず、後継政権に対して、同様のレベルのものを基礎として日口交渉を継続しようと要求するにちがいないからである。もしそうなれば、安倍首相はこと初志とは異なり、負のレガシー（遺産）を歴史に残す惧れがある」⁷⁾だろう。譲歩の後始末を学習する上でも、2001年から概ね2002年までの交渉、すなわち「いつか来た道」をここで再検証しておくことは意義があろう。

本稿では、当時行われた同時並行協議について、ロシア国家院（下院）で行われた公聴会を中心に、ロシア側の反応、ならびにそれに対する日本側の対応を分析する。なお、この公聴会とその前後に垣間見られたロシア国内の政治的な立場の違いによる領土問題への対応の違いについては、稿を改めて分析することとしたい。なお、当時の非常に複雑な出来事の理解を容易にするために巻末に年表を作成したので、適宜巻末をご参照いただければ幸いである。

2. これまでの「同時並行協議」・「二島先行返還交渉」

(1) 定義と先行研究について

まず、「同時並行協議」「二島先行返還交渉」という用語について確認しておきたい。これらは、四島一括返還に対応する用語で、「段階的解決論」とも呼称される。

東郷和彦外務省欧亜局長や鈴木宗男自民党総務局長（肩書は、いずれも当時）などによって提唱され、具体的には、「一九五六年一〇月に調印された日ソ共同宣言で平和条約締結後返還が決まっている歯舞・色丹に関する交渉と、返還が決まっていない国後・択捉の帰属に関する交渉を分割しつつも、車の両輪のように進める新たなアプローチ」⁸⁾のことである。このアプローチについて、木村は次のように分析する。「日本側としてはまず小さな二島、次いで残りの二島の対日返還をロシアに求める。森政権はこのようなやり方を現実的とみなし、“段階的解決論”をプーチン・ロシアに提案し、同意を得ようとした」[ところが、同案には死活的に重要な欠陥が隠されている。というのも、では、いったいどの段階で平和条約を結ぶのか？—この間に明快に答えようとしなからだ]それゆえ「日本側にとり、“段階的解決論”は、事実上の二島ぼつきり返還論とならざるをえない」というのだ⁹⁾。一方、交渉当事者であった東郷は後に書いた自著の中で、「ロシアが議論の過程で『二島のみ』を言ってきたら、その時こそ、国後・択捉についての討議になんとしてでもロシアを引き込み、国後・択捉についての実質的な決断を求めるべきであった。ロシアとの真剣な交渉の結果、もしもほんとうに『二島のみ』でしかないならば、その時

点で交渉を打ち切れればよい。だから、そのことによって日本が失うものは何も無い」のだと主張している。だが、この時点での交渉打ち切りによって失うものは本当に何も無いのか、筆者は疑問無しとしない。

同時並行協議、二島先行返還交渉、ないし段階的解決論については、上記の定義の中で既に一部言及したように、その是非について学術論文・専門書のみならず、テレビ、新聞、雑誌などはもちろんのこと、インターネット上でも大きく取上げられ、国民的関心ごととなったため、折衷案や各種の部分的な類似案の提案を含め、無数の分析・評論が存在する。しかし、大別すれば、木村の述べるような「二島ポッキリ返還を招く愚策であるとする説」と、東郷らの「交渉をとにかく前に進める土台として相応しい妙案であるとする説」にほぼ集約され得る¹⁰⁾。なお本稿では、引用部分で「二島先行返還」と書かれているような場合を除いて、基本的に同時並行協議の呼称で統一して用いることとする。

(2) 期間について

00年代初頭に行われた同時並行協議がいつからいつまでだったのかについては、議論がある。特に幕引きに関しては、東郷は、「二〇〇一年の言葉による方針変更に加え、二〇〇二年の春に起きた鈴木宗男議員と佐藤優氏の逮捕、東郷和彦の退官という事態は、イルクーツク声明に向かって献策した三名の退場であったから、ロシア側がイルクーツク路線の終焉と見るのは自然なことであった」¹¹⁾と記述し、同時並行協議の幕引きは2001年に始まり、2002年5～6月の鈴木議員らの逮捕によってロシア側に終焉とみなされたと東郷は考えている。

一方、杏林大学の斉藤元秀教授は、同時並行協議が終焉した時期について、2001年4月に小泉純一郎内閣が誕生し、田中真紀子が外相に就任した際に北方領土交渉を巡って一波乱あったが、結局同時並行協議に基づいて交渉することで両国が合意し、そして翌年6月の日露外相会談において日本側は同時並行協議にこだわらないことで合意した¹²⁾としていて、もう少し長い期間存続したと捉えている。

しかしいずれにせよ、最終的に小泉首相の時代に日本政府は四島一括返還に立ち戻ることとなり、遅くとも2002年6月頃には、同時並行協議は終焉を迎えていたと考えて間違いないだろう。

3. 同時並行協議に至る過程とロシア側の反応

ここで、同時並行協議がいかなる経緯で採用されたのか、簡単に背景を振り返っておきたい。冷戦時代は一貫して四島一括返還を日本側は主張してきた。しかし、冷戦が終わり、北方領土問題の解決よりも遥かに難しいとさえ言われた東西ドイツがあっさり統一され、最終的にはソビエト社会主義共和国連邦さえも解体されるに至ったが、そのソ連の権益を引き継いだロシアの政情が不安定であったことが大きな要因ともなって、日本側としてもなかなか対口領土交渉方針を定められない時期が続いた。しかし、橋本龍太郎政権の時代になって、まず四島に対する日本の主権さえ認めればその後の返還の態様には柔軟に

応ずるといった、いわゆる国境線画定論を提案して日本側はロシア側に一定の譲歩を示した。いわゆる川奈提案である。この提案にボリス・エリツイン大統領は一時興味を示したといわれるが、結局ロシア側はこれを受け入れることは無かった。

同時並行協議を推進した東郷は自著の中で、「日本は一貫して『四島一括返還』という姿勢を崩さないできたものの、しかしながら、それで交渉は動いたか」¹³⁾と疑問を呈した上で、「ロシアが交渉の末、国後・択捉についてぎりぎりの中間的な案を提起した場合には、『四島一括』となっていないなくとも、外務省は、その時の国後・択捉についての提案内容がどんなものであるかを詳細に検討し（中略）、総理が国民全体の問題として判断すべきだと、私は考えていた」と同時並行協議に至る経緯を述べている。

一方、斉藤はプーチン時代に解決した領土・領海問題の事例として、中ロ国境と、ロシアとノルウェーの間の領海紛争を挙げ、解決しない北方領土との違いについて次のように説明する。解決に至った二者は、「①世論の反発を避けるための秘密交渉、②歴史的経緯や国際法ではなく、政治的妥協による最終決着、③妥協に見合う利益の確保という共通項が浮き上がってくる。北方領土の場合、こうした三つの条件が満たされておらず、交渉が延々と続き、百年交渉の様相を色濃くしている」¹⁴⁾と論じている。

斉藤の指摘の中でもとりわけ①の「世論の反発を避けるための秘密交渉」については、いまさら悔やんでも仕方が無いことであるが、日本は真逆の方法を採用してしまった。詳しくは次章でも論じるが、日本は国内世論の喚起のみならず、ペレストロイカ以降、積極的にソ連・ロシア側世論の喚起に注力した結果、逆に解決を困難なものとしてしまったことは否定しようが無い。

ところで、同時並行協議に関してロシア側、プーチン大統領はどのような態度を示したのだろうか。プーチン大統領は、当初これに前向きな反応を示した。これについては様々な分析が存在するが、斉藤の「同時並行協議に基づいて日本側と交渉を進めた場合、二島プラス α の引渡しに追い込まれる恐れが皆無ではないが、日本側を巧みに誘導していけば経済支援を引き出すことができるし、国後、択捉の返還を断念させることができると想定したためだった」¹⁵⁾との分析が正鵠を射ているのではないだろうか。斉藤のほか、同様の分析は少なからず存在する。

4. 「世論」は影響するか

元駐日ロシア大使であるアレクサンドル・パノフは以下のように述べている。「領土問題をめぐってきわめて重要な局面がある。日本側が平和条約問題について態度を硬化させるとそのつど、ロシアの国民世論からはかなりきびしい反応が返ってくることである。二〇〇一年末から二〇〇二年初めにかけてのことだった。日本政府は再び、『伝統的な交渉ポジション』（筆者注：小泉首相による四島一括返還）に戻った。これを知ったロシア国家院（下院）は、きびしい反応を示した。二〇〇二年三月十八日行われた下院公聴会の席上、出席していた議員たちによって、『平和条約交渉を打ち切ることを検討すべきだ』との勧告案が採択された。また、「一九五六年ソ日共同宣言」の第9項を廃棄し、「安全操業

協定」を無効化すべきだとの主張も出た¹⁶⁾。この公聴会の模様については後述する。

一方の日本側も、当然ながら世論の重要さは早くから認識していた。当初、日本側は、北方領土問題に関して、それらの島々が歴史的に見て「固有の領土」であり、その正当性をソ連・ロシア世論に啓蒙することに重点をおいた広報活動を実施した¹⁷⁾。この活動は、これまでソ連・ロシア国内で全く認知されていなかった領土問題の存在をソ連・ロシア国民に広く認知させることに成功し、1990年代初頭においては、北方領土を日本に返還すべきであるとする一定の世論を確保することに成功した。その一方で、北方領土問題をナショナリズムと結びつけて政争の具としようとする政治家が現れるまでに大して時間はかからなかった。エリツィン・ロシア大統領も、政敵ゴルバチョフ・ソ連大統領から政治的権威を奪うためにこの問題を利用したほか、ソ連崩壊後のロシアの議会においても北方領土問題は大きな争点となった。その結果、北方領土の対日返還に反対する世論は次第に増加していった。同時並行的に、北方領土が属するサハリン州においても、大きな議論が巻き起こった。

東郷は回想録の中で次のように述べている。「ロシア指導部が領土問題の解決を考える時に、考慮せざるをえない『世論』というものがあるとしたら、それは、モスクワなどの政治指導層と四島とサハリンを中心とするいわゆる現地住民の声だろう。その意味で、四島住民が日本に対していかなる気持ちを持つかは、問題の帰趨を定めるうえで極めて重要な要因の一つであった。彼らとの関係で一義的に重要なことは、『日本への領土返還の正当性』を納得させることではない。隣国日本がロシアに対して温かい気持ちをもっているということを、直感的に感覚的に理解し、確信してもらうことだった。日本と彼らとの関係においては、島の問題をどう解決することが正当かということ、その次に来る『共に考えるべき課題』だった」¹⁸⁾。

東郷は、2000年7月1日から5日にかけてサハリン州を公式訪問し¹⁹⁾、イーゴリ・ファルフトジーノフ州知事らと懇談した。彼のねらいは「きたるべきプーチン大統領の日本訪問について、サハリンの民心がいたずらな警戒心をもたないように、十分な説明をして」²⁰⁾おくことであり、「サハリン側は、総じて、私の考えかたを歓迎してくれた」²¹⁾という。

そして同年9月3～5日にプーチン大統領が来日し、森首相との間で日露首脳会談が行われた。4日午前首脳会談において、プーチン大統領は56年宣言が有効であることを口頭確認した。これは日本側の狙い通りであった。しかし、ロシア側は56年宣言を共同声明に書き込むことだけは断固拒否した。一方、5日に署名された共同宣言の合意文書においては、「平和条約締結の重要性についての世論対策の活発化」が盛り込まれた。これに呼応するように、9月12～13日、サハリン州議会で「56年ソ日共同宣言とロシア連邦の国家安全保障問題」に関する公聴会が開催され、同州議会からは国家院に対して本件に関する公聴会の開催の要請がなされた。結論から言うと、日露首脳会談における共同声明は、ロシア国内において大きな反発を呼びおこした。サハリン州議会の要求を受けて、国家院では北方領土問題に関する公聴会が開催されるに至った。詳しくは次章で述べるが、公聴会では、連邦政府に対して、「相互主義の原則に則って、在日ロシア代表部の活動が制限されている程度に、在ロシア日本国大使館及び在ユジノサハリンスク日本国総領

事館のプロパガンダ活動の規制に対する措置を採ること」²²⁾などが勧告された。

以下、本稿では、この公聴会の様子、また公聴会に対する日本政府の事前・事後対応について、情報公開法に基づく情報公開請求によって入手した開示文書も用いながら分析を試みる。

5. 公聴会

(1) 公聴会に先立つ「政府の時間（政府諮問委員会）」におけるイワノフ外相演説

公聴会に関連して、公聴会開催5日前、3月13日に、下院「政府の時間」においてイーゴリ・イワノフ外相が北方領土問題に関連した演説並びに質疑応答をしているので、まずこちらから見てみよう。イワノフ外相が自身の演説の中で、日ロ両国間において国際条約による国境が画定していないこと、平和条約が未締結であることを明確に認めた点は重要である。その上で、「この問題は国内の世論にとりきわめて敏感なもの」であると同外相は指摘した。また、日本との国境線画定と日本との平和条約締結に関する問題に対するロシアの立場に関して、「2001年3月25日にイルクーツクで行われたプーチン大統領と森首相の会談に関するイルクーツク声明に明文化されているところであり、それ以降全く変更されていない」、さらに「率直に言って合意への現実的な前進は現在のところ存在していない。しかし、これは我々が交渉を拒否するべきだということと同義ではない。交渉の結果、いつかは見付けることができる解決策探しを狂わせてはならない」²³⁾。

この「政府の時間」に関して日本大使館員が、氏名、肩書き等非公開の「ロシア国家院筋」にインタビューした結果が本省宛電報で報告されている。なお、電報の内容から、この人物は、国家院国際問題委員会のメンバーであることはわかる。この人物は、「島の並行協議に関するイワノフ外相の発言を事実上撤回するような川口外相の発言が報道されたり、2月7日の四島返還運動における小泉首相の厳しい発言が日本側の返還運動の映像と共にテレビで流されたことにより、直ちにイワノフ外相を国家院に召還し、日本との交渉の現状を問質するという動きになってしまった」²⁴⁾と指摘している。

なお、この「政府の時間」会合は50分程度行われ、200名程度の出席者があったが、議員本人の出席は40-50名で、出席率でみると定員の10%以下であった。

(2) 公聴会

国家院における「南クリル：経済、政治及び安全保障の諸問題」公聴会は2002年3月18日午前10時30分から約4時間かけて行われた。この公聴会は、2001年9月に、サハリン州において州議会が公聴会を開催したものの、この問題をさらに掘り下げる必要があるとの判断から、サハリン州側が要求していたものである²⁵⁾。出席者は、議員のほか、政府関係者、学識経験者、サハリン州関係者ら百数十名で、司会はグーロフ国家院保安委員長であった。このうちセレズニョフ国家院議長、ロシュコフ外務次官、ファルフトジノフ・サハリン州知事ら28名が登壇して発言した。しかし、なかには、クナツェ世界経済国際関係研究所（IMEMO）副所長（元外務次官）のように自分の発言の順番が来るのを待ち

きれずに帰ってしまった者もいた。これに関し後日、大使館員がミトロファノフもしくはクナツゼ（いずれも IMEMO）とみられる人物と懇談した際の発言が本省に報告されているが、そこで、日程の都合上、自分の発言の順番である 18 番目まで会場にいたことができず途中退席したと述べていることが電報²⁶⁾に記述されている。

一方、サハリン総領事発外務大臣宛電報によると、現地紙「サハリン・タイムス」第 18 号は、北方領土問題に関する国家院における議会公聴会に関する記事を掲載し、同紙とのインタビューにおいてポノマリョフ・サハリン州議会対外関係委員会議長が、来たる 3 月 18 日の公聴会において「クリル諸島」が安全保障上の理由から日本に返還され得ないと主張する予定であり、真珠湾攻撃が「クリル諸島」の択捉島の軍事基地から行われたことに言及したとしている。島の返還がロシアの安全保障に直結する問題であるとの注意喚起をモスクワでやるとのことである²⁷⁾。

実際にポノマリョフは公聴会において、ロシア大統領に対して次のことを行う必要性を通知することが不可欠であるとして 4 項目を挙げた。その最初の項目に「領土的譲歩を代償とする日本との平和条約は国家安全保障の利益と反することから、受け入れられないことをロシア連邦外務省と世論に理解させること」を挙げている²⁸⁾。

このように、基地や安全保障問題と領土問題が結びつけて論じられることは日本は最も警戒すべきことであった。次の (3) で詳しく述べるが、勧告の中にも基地と領土返還を結びつけるものが存在する。例えば「ロシア国境に近い日本の領域内における多数の外国軍基地の維持、及びロシア連邦に対する領土要求的政策の強化（特に過去 10 年間の）は、1956 年共同宣言の精神と文言に反し、ロシアと日本の間の真の信頼関係と相互理解の確立を促進することとならない」などがそれにあたる。

ではここで、28 名の登壇者（登壇予定だったが途中退席した者を含む）のうち主な発言を拾ってみることにしよう²⁹⁾。

セレズニョフ国家院議長は、保守派とみなされる人物である。セレズニョフは、ロシア指導部の「南クリル」に対する全ての活動が、イワノフ外相が議員に対して行った発言と完全に一致しているかどうか常に見守る意向であると表明し、いずれかの島を日本へ引き渡す取引などロシアは一切行っていないと大臣が確認した点を再確認した。

ゲーロフ保安委員長は、本公聴会の司会者でもあるが、彼は「南クリル」水域における漁業資源保護について取り上げ、極東地域における海洋生物の密輸が毎年約 30 億ドルに上っており、特に懸念されるのが日本への海洋資源の違法な持ち出しであると主張した。ゲーロフによれば、これは年々増加しているという。

ロゴジン国際問題委員長は、平和条約署名後に色丹島と歯舞諸島を日本へ引き渡す可能性を許容した 1956 年のソ連と日本の共同宣言は明らかな過ちであるとし、第二次世界大戦が終結してから 55 年も経ってから日本との間で平和条約を署名できるという考えは時代錯誤だと断言した。そして平和条約の署名とロシアとの貿易経済関係の発展を結びつける日本の政策は「政治的、外交的なワナ」と結論付けた。

ジリノフスキー国家院副議長・自由民主党党首は 1 兆ドルで日本に 4 島を売却することを提案した³⁰⁾。

(3) 勧告内容

今次公聴会を受けて、大統領、国家院議長及び連邦政府宛に「勧告」が送付された。ただし、「勧告」には法的拘束力は無い。内容で注目すべきと史料されるところをかいつまんで紹介する。

勧告は、日本と行われている領土についての交渉に関し、「法的にロシアに属する最も豊かな諸島をロシアから遠ざけようとする試みが行われている」とし、以下のように述べている。「日本は、明確な目的を有する政策を最近 10 年間は特に活発に遂行し、徐々にロシア領を獲得しようとする根気強い試みを行っている。日本人は人道支援及びビザなし交流を通して、諸島の住民に対して強い心理的圧力をかけ、自分たちの仲間になろうと試みている。気前の良い約束からデマまで、あらゆる手段がとられている。」「『南クリル』諸島をめぐる状況は、ソ連及びロシア連邦の各公的代表的側からの一貫性のない、かつ矛盾する政治的声明により、最近 10 年間で複雑化した。このことは、ロシアがこの領域に対する全ての法的及び道徳的根拠を有しているにもかかわらず、サハリン州の当該地区の一部住民に対して「南クリル」の将来に関する不安を醸成することとなった。」

さらに同勧告では、56 年宣言で日本への引渡しが合意された歯舞群島・色丹島（小クリル群島）についても、日本側が言及することは「現在においては適法でない。なぜならば同宣言は以下の諸点の総合により効力を失ったものと考えなくてはならない」としている。その上で、述べられている主な点は以下の通りである。

宣言の締結にあたり双方が基にした当初の条件に日本側が一方的に違反したこと、即ち、ソ連に対して向けられた 1960 年の新しい日米安全保障条約に基づく日米間の軍事同盟の拡張、ソ連に対する追加的な領土要求、我が国に対するその他の非友好的行為であり、これによってソ連は達成された合意を履行することが不可能になったこと。また、日ソ共同宣言の中には歯舞群島及び色丹島の日本への「返還」やソ連の返還義務については書かれておらず、ソ連が「日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、日本に「小クリル群島」を「引き渡す」ことに同意する、つまり自発的にそうする用意を表明することについて書かれてあること。この点については、勧告から 16 年後の 2018 年にプーチン大統領が、シンガポールで記者団の質問に答えて、1956 年の日ソ共同宣言について「引き渡す根拠や、どちらの主権になるかは明記されていない」と述べたことと通底する部分であろう³¹⁾。さらに、勧告においては、「平和条約は日本側の非により締結されなかった。したがって島の引渡しの条件も消滅した」と指摘しているが、プーチン大統領は同じくシンガポールで「56 年宣言をめぐる過去の経緯に触れ『日本側が履行を拒否した』と日本の責任で実現しなかったと強調した」³²⁾とされている。

引き続き勧告を見ていこう。

勧告中には以下のような指摘も存在する。「太平洋艦隊の対潜水艦・突撃用部隊の展開に最重要なエカテリーナ海峡及びフリズ海峡が『封印され』、同時に米国及び日本の海軍がオホーツク海へ自由にアクセスできるようになることに鑑み、国の安全が著しく弱められ、何らかの紛争の際のロシア海軍の軍事・戦略的能力が狭められることになる。」さらに「ロシア国境に近い日本の領域内における多数の外国軍基地の維持、及びロシア連邦に

対する領土要求的政策の強化（特に過去10年間の）は、1956年宣言の精神と文言に反し、ロシアと日本との間の真の信頼と相互理解の確立を促進することにはならない」とあり、明らかに米軍基地の存在を重大視していることが見て取れる。

さらに同勧告ではロシア連邦政府に対し、19項目の要求をしているが、中でも注目されるのは、「11. 相互主義の原則に則って、在日本ロシア代表部の活動が制限されている程度に、在ロシア日本国大使館及び在ユジノサハリンスク日本国総領事館のプロパガンダ活動に関する措置を採ること。」「18. サハリン州において、日本語を含む放送のためのラジオ局を設立すること。」「ロシアの声」に対し、極東地域におけるロシア連邦の主権問題に関して、日本語及び他のアジア太平洋地域諸国家の言語での放送を活発化させるよう勧告すること。」の2点である。本勧告の署名は、グーロフ国家保安委員会委員長、ロゴジン国家院国際問題委員会委員長、シャバノフ国家院地政学小委員会委員長の連名となっている。

6. 公聴会および勧告の発表を受けた日本の対応

公聴会を受けて日本政府は次のような想定問答集を用意しているので、まずこちらから見てみよう。

問 3月18日にロシアの下院で北方領土問題に関する公聴会が開催されたとのことであるが。政府のコメント如何。

(答)

1. ご指摘の公聴会では、北方領土問題について、議会、政府、学会及び地元サハリン州などからの出席者より、それぞれの立場から様々な意見が出され、また、大統領、国家院議長、連邦政府等に送付された勧告の中においても、様々な主張が盛り込まれていたと承知している。
2. こうした意見、主張の中には、領土問題に対し極めて厳しい立場を表明したのもあったと聞いており、政府としては領土問題についてロシア国内で正しい認識を持ってもらうためにも（傍点筆者）、今後とも平和条約締結の重要性を世論に説明するための努力を活発化していきたいと考えている。
3. また、この公聴会においては、ロシュコフ外務次官は、ロシア政府を代表する立場で出席し、平和条約締結の重要性につき改めて確認していると承知している。
4. いずれにせよ、政府としては、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するとの一貫した方針に基づき、今後とも精力的に交渉を継続していく考えである。

以上の想定問答集からわかることは、基本的に従来からの方針に変更は無く、我が方の認識が正しく、ロシア側もその認識に沿って変化してもらう必要があるということが表明されていることである。電報の日本側の分析のほとんどは黒消しになっているが、行間から筆者が推測するに、公聴会を受けての日本政府の認識は基本的に想定問答集の通りのよ

うである。

電報から読み取れるロシア側有識者等の意見とともにさらに詳しく分析してみよう。なお、ファイルされた電報を見る限り、日本政府のロシア側有識者に対する意見聴取は、日頃から日本政府と関係の深い、比較的親日的な人物を中心に行われたように感じられる。

まず最初に、2002年3月29日に日本大使館職員が日本研究者（IMEMOの研究者と推測される）を訪問して公聴会についての評価を尋ねたところ、相手は以下のような見解を日本大使館員に披瀝している。「公聴会は、立場上やむを得ず出席したザドルノフ議員を除けば、良識ある議員はほとんど出席しておらず、その上、出席した議員の数も全体の一割程度で、基本的には低調に終わったのではないかと思う。採択された勧告は、現在修辞上の調整段階に入っていると承知しているが、それ自体法的拘束力があるわけではないので、恐れるに値しない。1956年ソ日共同宣言破棄の呼びかけや、領土問題は存在しないと言いくるめるような内容であれば、勧告が荒唐無稽なものとなってしまう、公聴会の権威も失墜してしまうので、放っておけばよい。公聴会に出席したエリョーミン東洋学研究所研究員によれば、名うての反日家ラーティシェフ同研究所研究員が、パノフ駐日大使、サプリン在札幌総領事が親日路線をとりロシアの国益を損ねているとして、また、「親日学者」「親日専門家」は日本側から援助を受けて国を売っているなどとスパイ呼ばわりして激しく非難した由である。それを聞いたジリノフスキー国家院副議長は「親日学者」の各住宅を訪問して、本当に良い暮らしをしているかどうか確かめるべきであると発言したという。ラーティシェフの言うことは、いつも同じであるので一度聞けばうんざりであるが、初めて聞く人、特に単純な人にはそれなりにアピールするところがあるので注意しなければならない。」（一部用語を訂正した）

なお、この大使館員は、以下のような興味深い質問もしている。「因みに、IMEMOの米国セクションや英国セクションに、米国や英国が支援してくれるか訊いてみたところ、何の援助も無いとのことであった。日本側のロシア人研究者に対する支援を高く評価する。」日本政府が国益のために日本研究者を支援することは当然であるが、彼らが現地で「親日学者」「親日専門家」呼ばわりされることは日本の国益にはならないだろうから、上手く立ち回らなければならない必要がある。

別の人物の意見をみてみよう。この人物は公聴会の影響を極めて限定的なものとして分析している。「今回の公聴会はサハリンロビーを満足させるために集まったようなものであり、国家院議員自体は、定員の10%以下（しかも共産党系等保守的党派が中心）しか参加しておらず、リベラル、民主勢力を含めた全国民的レベルの会合とは言えない。ロシア国民の関心はそれほど高くない。報道振りを見てもそれほど派手ではない。例えばNTVは会場にカメラを持ち込んで撮影はしていたが、ニュース等で映像を放映したのは見ていない。」

次に、氏名・肩書き等黒消しであるが、おそらくクナツゼIMEMO主席研究員であろうと思われる人物の発言を見てみよう。この人物は、「今回の日露関係を巡る一連の動きについて言えば、日本側においても首相及び外相レベルでロシア側の感情を刺激するような発言が続けざまになされたことが先般の国家院『政府の時間』の開催及び本件公聴会の

基調に大きな影響を与えたという意味で、日本側の動きも決して正しいものではなかったのではないと思われる。」と指摘している³³⁾。

最後に、2002年3月15日に往訪した日本大使館員に対して、3月13日に行われた政府の時間及び3月18日に予定されている公聴会などについて、公聴会への出席を予定しているとみられる人物（氏名、所属など黒消し）は、次のように述べている。「ヤルタ協定は国際法上の拘束力を有する文書ではない云々のことを主張したところで、ロシア外務省はそれに対する反証を幾らでも持ち出すことになるであろう。むしろ自分としては、以前より申し上げているとおり、正義の問題として、日本が日ソ中立条約を遵守したにも拘わらず、日本が無力化したのを見てとったスターリンが中立条約を一方向的に破棄して対日戦争を開始したことの意味をロシア人に理解させることの方が遥かに効果的であると思う。41年当時の日本において中立条約にも拘わらずソ連を攻撃すべしとの議論があったとはいえ、結果としてソ連に対し独との二正面作戦を強いることをせず、このことがソ連を救ったという事実は、情緒的なロシア人の琴線に触れることであろう。例えば、このテーマで映画が作られればロシア世論に大きな影響力を及ぼし得よう。」³⁴⁾

以上のように、専門家によって有益な情報が日本側にもたらされ、それが本省にきちんと報告されていることがわかる。そして、それがファイルに保管されていたことで、筆者の開示請求によってその一端が今回明らかとなったのである。

7. おわりに一再び、いつか来た道

本稿執筆中に亡くなられた、ロシア研究の第一人者、木村汎北海道大学名誉教授の遺作となった『対口交渉学 歴史・比較・展望』の帯にはこう書かれている。「俺のもの（「領土」）は俺のもの、お前のもの（「経済力」）をどう分けるか、交渉しよう」人生を日口交渉研究に捧げた木村が最後にたどり着いた答えがこの言葉であった。この言葉自体は、木村の言葉ではなく、アメリカの対ソ軍縮交渉特別代表であったロウニー中將のものである。「ロシア人は相手に向かって常に譲歩を要求し、それが容れられない場合には交渉が進捗しない責任を相手側に転嫁させようと試みる。」「安倍首相は、プーチン大統領に対して「北方領土での日ソ共同経済活動」を提案したと噂される。これがもし実施されるならば、同領土交渉の対日返還でなく、その事実上の放棄につながる可能性のほうがより一層高い、と筆者は懸念する。」³⁵⁾

既述の通り、勧告案には日本へ領土を返還すべきではない理由として、安全保障問題が挙げられている。それを知らないはずはないのだが、以下の谷内の発言は極めて不用意であったと言わざるを得ない。2016年11月上旬、「モスクワ入りした谷内正太郎・国家安全保障局長は、ロシアのパトルシェフ安全保障会議書記たちと会談。複数の日本政府関係者によると、パトルシェフ氏は日ソ共同宣言を履行して2島を引き渡した場合、『島に米軍基地は置かれるのか』と問いかけてきた。谷内氏は「可能性はある」と答えたという³⁶⁾。これでは領土が帰ってくる日は来ないだろう。

ところで、日本では常々ロシア大統領が、反対勢力ないし抵抗勢力を押しえつづけること

のできる「強い指導者」の時でないと言われ続けてきた。これを逆にロシア側から見たらどうだろう。総裁選3選を果たし、国民の支持率も高く、異論を撥ね付けられる「強い指導者」安倍首相の時にこそ、何としてもロシア側が避けたい4島返還ではなく、2島返還、あるいは2島返還プラス α 、さらにあわよくばゼロ島返還で収拾を図りたいと考えているというようなことは無いだろうか。と筆者は危惧している。

再び木村の言葉を引用する。「仮にもし日ロ関係がこのまま推移し、安倍首相が退陣する二〇二一年秋までに領土問題が解決せず、日ロ平和条約の締結に至らないと仮定しよう。その場合、同首相がプーチン大統領相手にいったん下げた対ロ要求レベルを、ポスト安倍政権が再び元に戻すことは至難の業になろう。というのも、ロシア側は安倍首相がおこなった提案をけって忘れようとせず、後継政権に対して、同様のレベルを基礎として日ロ交渉を継続しようとするに違いないからである。もしそうなれば、安倍首相はこと初志とは異なり、負のレガシー（遺産）を歴史に残す惧れがある。」³⁷⁾ 全く同感である。

最後に、述べておきたいことがある。最近の「桜を見る会」の名簿廃棄や、一連の森友学園や加計学園の問題に共通してみられるように（本当に廃棄されたのかどうかは別として）、政府の文書やメモの扱いが非常に乱暴であり、すぐに紛失や廃棄されてしまう傾向が顕著にみられる。文書として残さないということは、問題が発生したときに、過去の失敗から学ぶという人間の知恵を奪うことである。こうしたことが、国益につながるとはどういえない。一方、今回の研究から判明したことは、たとえ記録を残していても、それが政策立案の際にきちんと参照されて活用されているのかどうか、いまひとつよくわからないということである。同じ失敗を犯さないためにも、過去の教訓はきちんと学ばれるべきである。

本稿は、平成30年度日本大学商学部個人研究費の成果物の一部である。

本稿執筆中に亡くなられた木村汎先生は、筆者が研究者駆け出しの頃から厳しくも温かい目で見守って下さった。ここに謝意を申し上げるとともに、ご冥福をお祈りしたい。

[資料] 00年代前半の日露交渉年表（敬称略）

具体的な日にちが不明のものは、年月までの表記とした。

1999年（平成11年）

12月31日 プーチン大統領代行就任

2000年（平成12年）

1月28日 小淵・プーチン電話会談

1月31日 橋本前総理・エリツィン大統領電話会談

3月26日 大統領選挙 プーチン当選

3月27日 小淵がプーチンに当選祝いの電話

4月2日 小淵意識不明に

ゼロ島返還の衝撃

- 4月4日 小淵の親書を持って鈴木宗男がプーチンと面会
4月5日 森が総理に
4月28～29日 森がサンクトペテルブルグ訪問、29日にプーチンと初会談
6月18～28日 東郷、欧州各国、モスクワ訪問
7月1～5日 東郷サハリン公式出張
7月21～23日 沖縄サミット プーチン来日
9月3～4日 プーチン来日 日露首脳会談 共同声明署名 56年宣言有効口頭確認
11月1～4日 河野洋平外相訪ロ イワノフ外相と会談
11月15日 APEC（ブルネイ）で森・プーチン会談
11月 プーチン、ロシュコフ外務次官を通じて、領土返還要求を以後しないという条件を日本側が受諾するならば、歯舞・色丹を日本に引き渡す方針だと伝え、二島返還で領土問題に最終的な決着をつけようとしたが、日本は受諾せず。
12月25日 鈴木宗男自民党総務局長とセルゲイ・イワノフ安全保障会議書記と会談。同時並行協議の根回し。

2001年（平成13年）

- 1月29日 ユジノサハリンスク総領事館開設（98年出張駐在官事務所開設）
3月 鈴木宗男が来日したロシア政府高官に二島先行返還を打診したとされる。
3月24～25日 森総理イルクーツク訪問 イルクーツク声明 56年宣言明記。並行協議を森から提案し、プーチンが肯定的反応。
4月26日 森内閣総辞職、小泉内閣発足
4月26日 田中真紀子外務大臣就任、日ロ交渉を73年に戻すと表明
4月27日 小泉総理、就任最初の記者会見で旧来からの立場に回帰。田中外相、四島すべての一括の返還を実現しなければならないと表明。
5月1日 東郷欧州局長、オランダ大使就任に向けて官房付に。
5月11日 田中外相、会見で外務省は伏魔殿と発言。
5月24日 オランダ大使内定歓送会を末次一郎が開催。
6月8日 経済使節団がプーチン大統領に小泉総理からの親書を手交。
6月12日 東郷オランダ大使辞令交付。
7月11日 末次一郎逝去。
9月11日 同時多発テロ発生、以後、対米協力緊密化、ロシアがベトナム・カムラン湾基地、キューバ・ルルデス追跡センターの基地閉鎖決定。
9月12～13日 サハリン州議会で「56年ソ日共同宣言とロシア連邦の国家安全保障問題」に関する公聴会開催。国家院に対して公聴会開催を要請。
10月21日 上海で小泉・プーチン会談。小泉が同時並行協議を再開したいと伝達

同時並行協議

ゼロ島返還の衝撃

し、プーチンも基本的に同意。

10月22日 小泉記者会見「わが国の四島の帰属を確認し、はっきり確定してから平和条約を締結するという方針は全く微動だにしていない」

11月及び12月 サハリン州議会が公聴会開催を呼びかけ。

2002年（平成14年）

1月30日 田中真紀子外相、野上義二次官更迭

2月1日 川口順子外相就任

2月1日～2月3日 イワノフ外相訪日（川口外相任命直後） 日ロ外相会談。川口は「同時かつ並行的に」協議を行うことでイワノフと合意

2月5日 川口外相、並行協議に関するイワノフ外相の発言を撤回するような発言。

2月6日 大統領府がサハリン州宛てに「四島を日本に引き渡す計画は存在しない。他方、平和条約締結後、歯舞群島と色丹島を日本に対して引き渡すことを約束した1956年のソ日共同宣言は効力を有している」と言及

2月7日 北方領土の日に際し、小泉総理がロシア側を刺激する発言。

2月22日 佐藤優、外交史料館に異動。
この頃、鈴木宗男に関するリークが多発。

2月27～28日 東郷大使に対する外務省の事情聴取開始。

3月 プーチンNHKインタビューで二島引渡し言及。

3月13日 「政府の時間」においてイワノフ外相が北方領土問題につき演説。並行協議について「われわれはこのようなアプローチは受け入れられないと表明している」と述べた。

3月18日 国家院において「南クリル：経済、政治及び安全保障の諸問題」公聴会実施

3月19日 朝日新聞は入手した部外秘の公文書（外務省リーク）を引用し、「鈴木宗男代議士が2001年3月来日したロシア外務省高官に歯舞、色丹の二島先行返還論を非公式に打診していた」と報じた。

3月19日 川口大臣は記者会見の中で、「ロシア下院で領土交渉の打ち切りを求める決議案が採択されたが、右についての大臣のお考え如何」との質問に対し、ロシア政府の立場は議会の立場とは別であるというのが自分達の認識であり、これは日本政府と同じで、四島の帰属の問題を明らかにして平和条約を（締結する）ということでは（ロシアと）一致していると発言。

3月21日 東郷大使に対する二度目の事情聴取
この頃、鈴木宗男疑惑が大きく報道されるように。

4月2日 東郷大使免職決定。26日退官。

5月6日 東郷国外脱出。

同時並行協議

ゼロ島返還の衝撃

- 5月14日 佐藤優背任容疑で逮捕
- 6月12日 G8において川口・イワノフ日ロ外相会談。日本側は同時並行協議にこだわらないことに合意。すなわち、四島一括返還へと方針転換したとロシア側から受け止められる。小泉も同様の発言。



2003年（平成15年）

- 1月10日 小泉総理訪ロ。「日露行動計画」の合意。

2005年（平成16年）

- 5月31日 ラブロフ外相、日ロの国境は第二次世界大戦の結果として確定済みで南クリル領有は国内法的に合法と発言。“対日戦勝外交”（斉藤）への転換。北方領土の領有は第二次大戦の結果であるとの態度を明確に示すようになる。
- 9月27日 プーチン大統領が、第二次世界大戦の結果、南クリル（北方四島）はロシア領となったと発言。

〔注〕

- 1) 「首相『2島先行返還』軸に日ロ交渉へ 4島一括から転換」朝日新聞デジタル、2018年11月15日による。
- 2) 「2019年夏、北方領土「二島返還」を問う衆参ダブル選の可能性 安倍首相は腹を括った」佐藤 優 2018年12月3日 現代ビジネス <https://gendai.ismedia.jp/articles/-/58727> (2019年8月27日閲覧) による。この記事で佐藤は二島先行返還ではなく二島返還+ α と説明している。
- 3) 木村汎『対ロ交渉学 歴史・比較・展望』藤原書店、2019年、p.585
- 4) 同上。
- 5) 河東哲夫「北方領土問題を解決する気がないプーチンに、日本はどう向き合うべきか」『Newsweek』2019年8月28日 配信。 <https://headlines.yahoo.co.jp/article?a=20190828-00010003-newsweek-int&p=1> (2019年9月1日閲覧)
- 6) 例えば、「事実上の二島返還での平和条約締結を目指していた安倍首相は、完全に梯子を外された格好になった」『JB プレス』 <https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/55783> (2019年12月1日閲覧) を参照。
- 7) 木村前掲書、p.593
- 8) 斎藤元秀『ロシアの対日政策 下 新生ロシアからプーチンまで』慶應義塾大学出版会、2018年、p.61
- 9) 木村前掲書、pp.568-569
- 10) これらのいずれにも属さない案として、岩下明裕北海道大学教授が2005年頃から唱え始めた面積折半案も存在する。この案は、当時中ロが領土問題を面積折半で解決したことにヒントを得たものである。麻生太郎外務大臣も面積折半に関心を示した。
- 11) 東郷和彦『返還交渉 沖縄・北方領土の「光と影」』PHP 親書、2017年、p.221
- 12) 斎藤元秀『ロシアの対日政策・下』慶應義塾大学出版会、2018年、pp.64-65

ゼロ島返還の衝撃

- 13) 東郷前掲書、p.367
- 14) 同上、p.75 および読売新聞 2011 年 1 月 15 日。
- 15) 同上、p.63
- 16) アレクサンドル・パノフ『雷ののち晴れ 日露外交七年間の真実』NHK 出版、2004 年、pp.261-262
- 17) これらに関しては、拙稿「ロシアにおける日本政府の宣伝・広報と領土問題」『総合文化研究』第 12 巻代 3 号、日本大学商学研究会、2007 年 3 月参照。
- 18) 東郷前掲書、p.284
- 19) 同上、p.308
- 20) 同上、pp.308-309
- 21) 同上、p.309
- 22) 平成 14 年 4 月 9 日、丹波大使発外務大臣宛電報による。
- 23) ラヂオプレス作成資料「I 特別資料」による。
- 24) 平成 14 年 2 月 26 日河東臨時代理大使発外務大臣宛電報による。
- 25) サハリン州議会の公聴会では、パノフ駐日大使の解任要求も出された。
- 26) 平成 14 年 3 月 21 日丹波大使発外務大臣宛電報による。
- 27) 平成 14 年 2 月 14 日、黒田サハリン総領事発外務大臣宛電報による。
- 28) 原文が入手できなかったため、平成 14 年 3 月 29 日内田総領事代理発外務大臣宛の電報を用いた。
- 29) MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION DAILY NEWS BULLITEN Mar. 22, 2002、及び外務省国会用答弁資料による。
- 30) 平成 14 年 3 月 29 日、丹波大使発外務大臣宛電報。なお、ジリノフスキーは、本公聴会以外でも 2001 年以來、同様の発言を繰り返している。
- 31) 『日本経済新聞』2018 年 11 月 15 日。
- 32) 同上。
- 33) 平成 14 年 3 月 21 日、丹波大使発外務大臣宛電報による。
- 34) 平成 14 年 3 月 15 日、丹波大使発外務大臣宛電報による。
- 35) 木村前掲書の帯に記された言葉より。
- 36) 『朝日新聞』2016 年 12 月 14 日。
- 37) 木村前掲書、p.593

(Abstract)

Prime Minister Abe has repeatedly stated that “I and Vladimir will end the Northern Territories issue that has not been resolved for more than 70 years after the war.” Before Putin arrived at the G20 Osaka Summit in June 2019, the Prime Minister’s advisers showed an attitude as if the territorial issue was about to be resolved. Many media reported with high hopes that the two islands will be returned. But now Putin is not willing to return any. The so-called “initial return of two islands” has failed once in the early noughties when Prime Minister Mori negotiated with the Russian side. This time, in order to learn from the mistakes, I decided to look back the negotiations of “initial return of two islands” in the noughties.