

北方領土問題の歴史と諸権利 (3)

高井 晋

はじめに

- 1 領土主権と国家領域
- 2 北方領土問題の歴史 (以上、第7巻2号)
- 3 第2次世界大戦前後の国際的文書 (以上、第8巻1号)
- 4 戦後の日露交渉史 (以下、本号)
- 5 北方領土にかかわる諸権利 (以下、次号)

おわりに

4 戦後の日露交渉史

(1) スターリンの主張と北方領土の国有化

日本は、第2次世界大戦の連合国が「日本国ニ対シ今次の戦争ヲ終結スルノ機会ヲ与フル」とした「ポツダム宣言¹⁾」の受諾を、8月14日に米、英、中、ソ各国に受諾通告をしたことで8月15日に戦闘行為は一時的に停止した。日本国と連合国は、9月2日に東京湾上における米国戦艦ミズリー号甲板上で「降伏文書」に調印し、第2次世界大戦は、法的に休戦となった。それ以降、対日平和条約が締結されるまでの間、日本に対する占領政策が継続されたのである。

ソ連のスターリン大元帥は、早くも9月2日に放送でソ連国民に対して次のように呼びかけた²⁾。

…1904年の日露戦争でのロシア軍隊の敗北は国民の意識に重苦しい思い出をのこした。この敗北は我が国に汚点を印した。わが国民は、日本が粉碎され、汚点が一掃される日が来ることを信じ、そして待っていた。40年間、われわれ古い世代のものはこの日を待っていた。そして、ここにその日はおとずれた。きょう、日本は敗北を認め、無条件降伏書に署名した。このことは、南樺太と千島列島がソ連邦にうつり、そして今後はこれがソ連邦を太平洋から切り離す手段、わが極東にたいする日本の攻撃基地としてではなくて、わがソ連邦を太平洋に直接むすびつける手段、日本の侵略からわが国を防衛する基地として役立つようになるということを意味している。…

北方領土は、スターリンがいみじくも述べたように、ソ連にとって地政学上の重要な位置に存在しており、北方領土の確保は、ソ連の対日および対米安全保障上、重要な意味をもっているのである。北方領土返還交渉が遅々として進展しないのは、安全保障の問題と密接に関わっていることが理由であることに留意しなければならない。

米ソ間で一般命令第1号を作成中の1945年8月25日、トルーマン米大統領が千島列島

¹⁾ 米国大統領、中華民国主席、英国総理大臣が連合国の国民を代表してポツダム宣言は、1945年7月26日にドイツのポツダムにおいて署名され、日本は8月14日に受諾した。

²⁾ 外務省編『われらの北方領土』2015年版資料編、21頁。

はソ連の領土ではなく、対日講和会議で決まるべき日本の領土である旨の注意を喚起した³にもかかわらず、そして対日平和条約の締結を待たず、ソ連政府は、1946年2月2日、「南樺太と千島列島にある資源、林、水を含む一切の土地は、1945年9月20日より国家の所有、すなわち全人民の財産であることを決定する」として、南樺太と千島列島を新たに獲得したソ連の領土として国有化していった⁴。

第2次世界大戦を法的に終結させるのは対日平和条約であるが、ソ連はこれに署名することを拒否したため、日ソ両国間の国際法上の関係は戦争法が適用される法的状況にあった。日ソ両国は、戦後まもなく平和条約の締結交渉を検討したが、歯舞諸島と色丹島の帰属を除いて意見一致の見通しが立たず、結局、前述したように1956年10月19日、戦争終結宣言である「日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との共同宣言」に署名し、これが発効した同年12月12日に日ソ間の国交を回復させた。

日ソ共同宣言の署名



(出典：北方領土問題対策協会 HP⁵)

「日ソ共同宣言」は、第9項で「日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡す」と規定されたが、この宣言はあくまで戦争を法的に終結させる宣言であり、国際法上、最終的には平和条約を締結しなければならない。その後、今日まで日ソ両国間で交渉が果てしなく続けられているが、未だ平和条約は締結されていないのは周知のとおりである。

(2) 両国間の平和条約交渉

① 日ソ共同宣言の解釈問題

1956年の「日ソ共同宣言」締結後、日本は、主権回復以前の1950年に締結した「日米安全保障条約」を改定するために、対日平和条約発効後の1960年1月に新たな日米安全保障条約を締結した。これに対しソ連は、同月27日、「日本政府によって調印せられた新

³ Harry S. Truman, *Memories by Harry S. Truman – Year of Decisions –*, Garden city, 1955, p.440.

⁴ ソ連による北方領土の国有化について、詳しくは、拙稿「千島列島と全千島列島」、『島嶼研究ジャーナル』第5巻1号(2015年11月)、44-46頁を参照。

⁵ <https://www.hoppou.go.jp/gakushu/outline/history/history7/> (as of 15 July 2019)

条約が、ソ連邦と中華人民共和国に向けられたものであることを考慮し、…日本領土からの全外国軍隊の撤退およびソ日間平和条約の調印を条件としてのみ⁶」歯舞諸島と色丹島を日本に引き渡すと声明した。

日本政府は、直ちにこれに対して次のように反論した⁷。

この共同宣言は日ソ両国関係の基本を律する国際取極であり、…この厳粛な国際約束の内容を一方的に変更しえないことはここに論ずるまでもない。さらにまた日ソ共同宣言が調印された際、既に無期限に有効な現行安全保障条約が存在し、日本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。

しかしソ連は、これに取り合おうとせず、それ以降、領土問題は解決済みであるとの態度に終始した。一般に条約交渉時に留保を付すことは可能であるが、締結後に一方的に解釈留保を付すことは、日本政府の主張通り国際法上認められない。ソ連は、強大な軍事力を背景に国際法に反する解釈を日本に押し付けたのであった。

このような情勢の中で、日本政府は、旧島民に対する人道的配慮から、ソ連政府に対し北方領土における墓参の実現を強く要望し続けた。その結果、後述するように、1964年から旅券とビザを所持しないで身分証明書による入域という特別の方式により北方領土における墓参が断続的に実施され続けてきた⁸。墓参第1陣は、9月から11日までの2班51人が水晶島と色丹島へ入域した⁹。

その後日本は、国際情勢が全体として緊張緩和の方向に向かった1973年、16年間も「領土問題は解決済み」と繰り返し主張してきたソ連と、平和条約締結交渉を開始することを謳った共同声明¹⁰を発表した。その第1項で「双方は、第二次世界大戦の時から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」していること、第2項で「シベリア天然資源の共同開発、貿易、運輸、農業、漁業等の分野における協力を促進」すること、および第3項で「すべての国が国連憲章に従いその相互関係において紛争を交渉により解決するとの原則、および武力によるまたは武力の行使を慎むとの原則を遵守する必要性」があることが規定されていた。

第1項にいう「未解決の諸問題」は、北方領土の帰属問題を意味していることは言を俟たない。第2項は、ソ連がシベリア地方に限定しているものの、ソ連が両国間の共同経済活動を渴望している旨を表明しており、後述する「新しいアプローチ」を示唆するものと

⁶ 「ソ連政府の日本政府に対する覚書」(抜粋)(1960年1月27日)、日本国外務省・ロシア連邦外務省編『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料』、5。(4)ソ連政府の対日覚書(1960年)、1992年9月。

⁷ 「日本政府のソ連政府に対する覚書」(抜粋)(1960年2月5日)、『北方領土問題共同作成資料』(5)日本政府の対ソ覚書(1960年)。

⁸ 『われらの北方領土』(前掲註2)、42頁。

⁹ 北方領土の墓参実施状況、内閣府北方対策本部HP、1頁、(<https://www8.cao.go.jp/hoppou/shiryoku/kouryu.html>, as of 25 August 2019)

¹⁰ 「日ソ共同声明」(1973年10月10日モスクワで署名)、『われらの北方領土』(前掲註2)、26頁。

して興味深い。

日ソ間の平和条約交渉は、1973年（第2回）、1975年（第3回）、1976年（第4回）と続いた¹¹が、領土問題の解決と平和条約締結は不可分であるとする日本の主張と、北方領土の返還に関するソ連の頑な態度との間の溝は埋まらず、平行線のままだった。ソ連はこれ以上交渉しても意味がないと判断したこともあり、1976年1月の第4回平和条約交渉において、両国は、外相間で平和条約の早期締結を目的とした定期協議を行うことを合意した。しかし同年5月、ソ連は、後述するように、歯舞群島と色丹島への墓参の際には有効な旅券とソ連の査証を取得するよう要求し¹²、日本がこれに強く反発したため、墓参は中止を余儀なくされた。墓参が再開したのは、11年後の1986年8月のことであった。

これ以降、ほぼ毎年のように日ソ外相間定期協議、日ソ事務レベル協議が行われ、ソ連が崩壊した後は、北方領土の領有権を主張するロシアを対象に日露外相間定期協議、日露事務レベル協議が継続され、日ソ間の懸案事項について交渉を行ってきたが、根本的な解決には至らなかった。

② ソ連邦の崩壊と北方領土問題

北方領土問題との関連で大きく進展したのは、ソ連邦崩壊前後に登場したゴルバチョフ・ソ連大統領とエリツィン・ロシア大統領が、ソ連の従来と異なった柔軟な姿勢を示したことによる。1985年3月に大統領に就任したゴルバチョフは、徐々にではあるが日ソ関係の改善の必要性を認識していった。1986年1月に東京で行われた第6回日ソ外相間定期協議で領土問題を含む平和条約交渉が行われ、翌年5月にモスクワで行われた第7回定期協議では、後述するように、北方領土問題に関する日本の立場を害さない形での合意が成立し¹³、同年8月に11年ぶりに水晶島と色丹島における墓参が実現した¹⁴。

1991年4月に訪日したゴルバチョフ大統領は、日ソ首脳会談後に発表された「日ソ共同宣言¹⁵」で、北方領土問題について次のような合意を行った。

…歯舞群島、色丹島、国後島およ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確定の問題を含む日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦との間の平和条約の作成と締結に関する諸問題の全体について詳細かつ徹底的に話し合いを行った。…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、友好的な基礎の上に日ソ関係の長期的な展望を開くべきこと及び相手側の安全保障を害するべきでないことを確認するに至った。…

かくして、領土問題は解決済みとする態度を変えなかったソ連が、この宣言で平和条約の交渉の対象としての北方領土問題の存在を明らかにしたのであった。

¹¹ 同書、59頁。

¹² 「外務省柳谷情報文化局長談話」（1976年9月4日）、同書、28頁。

¹³ 同書、17頁。

¹⁴ 北方領土墓参実施状況、内閣府北方対策本部 HP（前掲註9）、1頁。）

¹⁵ 日ソ共同声明（1991年4月18日）、前掲共同作成資料、6、ゴルバチョフ・ソ連邦大統領訪日及びそれ以降、(1)日ソ共同声明（1991年）。

エリツィン（左）とゴルバチョフ（右）



(出典：<https://yablor.ru/blogs/kem-bil-boris-nikolaevich-elcin/6469941>¹⁶⁾)

1991年12月には69年間続いたソ連邦が崩壊し、北方領土問題の交渉相手国は、ソ連邦の承継国であるロシア連邦共和国となった。初めての民主的な選挙で大統領に選出されたエリツィンは、社会主義の軛から解放されたロシアが日本との平和条約交渉を行うことを、ロシア国民に対して次のようにロシア国民に明らかにした¹⁷⁾。

…国際社会の一員としての民主主義的なロシアの将来及びその国際的な権威は、結局のところ…合法性、正義、国際法の諸原則の無条件の遵守というものを自らの政策の規範となしうるか、ということの多くかかっているのです。…周知のとおり、この条約締結への主な障害として、ロシアと日本との間の境界画定問題が提起されています。…

その後、1993年10月に日露首脳会談のために来日したエリツィンは、日露関係を進展させるため、東京宣言¹⁸⁾に合意して以下のように新たな交渉基盤を確立させた。

…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。双方は、この問題を歴史的・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ことにより平和条約を早期に締結するよう交渉を継続し、もって両国間の関係を完全に正常化すべきことに合意する。

この宣言により日露両国は、北方領土問題について歴史的、法的事実に立脚して、法と正義の原則に基づいて解決し、平和条約を締結することに合意したのであった。その後エリツィンは、1997年11月、東京宣言に基づいて、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことに合意した¹⁹⁾が、健康が悪化したため1999年末に辞任し、プーチンが大統領に選任された。エリツィン大統領は、北方領土問題の解決に真摯に取り組んでいったこともあ

¹⁶⁾ Андрей Мурай, Кем был Борис Николаевич Ельцин, *Yablor, ru*, 12, June 2019.

¹⁷⁾ 同資料、6. ゴルバチョフ・ソ連邦大統領訪日及びそれ以降、(2) エリツィン・ロシア大統領のロシア国民への手紙(1991年11月16日)。

¹⁸⁾ 日ロ関係に関する東京宣言(1993年10月13日)、日本国外務省、ロシア連邦外務省編『日ロ間領土問題の歴史に関する共同作成資料の新版』、2001年1月16日。

¹⁹⁾ 「クラスノヤルスク合意」(1997年11月2日)、『われらの北方領土』(前掲註2)、42頁。

り、エリツィンの早期退陣は、日露間の平和条約交渉を実質的に後退させる結果となった。

③ プーチン大統領の思惑と「新しいアプローチ」

プーチン新大統領は、領土問題を解決して平和条約を締結することに意欲を示したが、ロシアの立場として、1956年の日ソ共同宣言において歯舞諸島と色丹島の2島を引き渡す義務を履行する用意はあるものの、この義務の履行は、日本が同様な合意を受け容れることが前提であると主張した²⁰。換言すると、プーチンは、平和条約交渉の前提として解決されるべく領土問題は、歯舞諸島と色丹島2島の返還の問題であると日本が合意することであると断言したのであった。プーチンの強硬な主張に対し、日本は、領土問題が2島引き渡しで解決するのであれば、既に「日ソ共同宣言」の代わりに平和条約が締結されていたはずであり、4島返還の要求は譲れないと反論した。ソ連が主張する「日本の2島返還合意」の問題は後々まで尾を引くことになった。

プーチン大統領は、2005年9月27日、国民とのテレビ対話の中で、「クリルの島々-四島-に関する日本国との交渉プロセスに関して言えば、それらはロシア連邦の主権下にある。このことは国際法によって認められた。これは第2次世界大戦の結果であり、まさにこの部分について、我々は何ら議論をするつもりはない²¹」と述べたという。ロシア国民に向けた発言であるとはいえ、平和条約交渉において従来ロシア政府が認めてきた北方領土問題の存在を否定するものであり、北方領土は返還しないというプーチンの本音が透けて見えたと見えよう。因みに、第2次世界大戦の結果として北方領土の帰属が「国際法によって認められた」ことはなく、北方領土問題を解決して平和条約交渉を行うことは、これまで妻る説明してきたように、日露両国ともに認識していたことである。

2008年1月にプーチン大統領の後を襲ったメドヴェージェフ・ロシア大統領は、プーチンの本音と異なり、領土問題を解決して平和条約を締結とするロシアの立場を踏襲したが、日露間関係がギクシャクしたこともあり、2010年に大統領として初めて国後島を訪問した。2012年5月には、メドヴェージェフに代わりプーチンが再び大統領に就任し、改めて領土問題について1956年の「日ソ共同宣言」に言及した。すなわち、同条約の規定によれば、日ソ間に領土的性質を有するその他の問題はないことを意味しており、「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²²」として、日本に対する厳しい立場を改めて表明したのであった。

かくして日露間の交渉の過程で、北方領土問題に択捉島と国後島を含めるか否かについ

²⁰ 同書、29頁。

²¹ 大崎巖「ロシア政治における「南クリルの問題」に関する研究—ロシアから見た「北方領土問題」—」脚註336（ПрезидентРоссии: Стенограммапрямогогел-ирадиоэфира («ПрямаялиниясПрезидентомРоссии») (ロシア大統領府ホームページ、「テレビ・ラジオ生放送の速記録 (ロシア大統領との直接対話)») <<http://www.kremlin.ru/transcripts/23190#sel=>>、(http://cube.ritsumei.ac.jp/repo/repository/rcube/6591/k_1059.pdf, as of 31 August 2019)。

²² 『われらの北方領土』(前掲註2)、35頁。

て、一時は歩み寄りが見られたものの、プーチンの頑なな態度はいかんともしえず、日本は、平和条約交渉に向けて新たな方策を模索することにした。2016年5月の日露首脳会談²³で、平和条約締結に向けて次の合意、すなわちこれまでの交渉の停滞を打破し未来志向の考えに立ち、平和条約締結交渉の突破口を開くため、双方に受入れ可能な解決策の作成に向けて、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」に基づいて、交渉を精力的に進めていくことで一致したのであった。

また同首脳会談では、プーチン大統領から経済分野をはじめ幅広い分野での協力への積極的な関心が示され、安倍総理は、日露経済交流の促進に向け作業を行っていることを紹介し、8項目からなる協力プラン、すなわち①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大の協力プランに合意した²⁴。かかる合意には、2島返還を餌に日ロ経済交流を促進させるプーチン大統領の思惑が透けて見えるのである。

プーチン・ロシア大統領と安倍首相



2016年5月6日の日露首脳会談²⁵

さらに2016年12月の日露首脳会談²⁶で、8項目の協力プランの具体化の進展が確認された。すなわち、①医療では健康寿命の延伸や子供向け医療等の協力に向けた協議の進展、②都市づくりではヴォロネジやウラジオストクでのパイロット事業等の協力、③エネルギーでは原発の廃炉や風力発電の導入促進等の協力、④産業多様化では生産管理に関する訪日研修の来年実施、⑤極東では温室や愛栽培事業の拡大、および⑤先端技術協力では農産物乾燥保存技術等の協力等が安倍首相から紹介された。

²³ 外務省 HP (https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page3_001680.html, as of 30 August 2019)。

²⁴ 同上。

²⁵ 日露首脳会談 (2016年12月16日)、プーチン・ロシア大統領の訪日 (結果)、外務省 HP (https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_002600.html, as of 30 August 2019)。

²⁶ 同上。

在ロシア日本大使館は、2019年7月、8分野における「協力プラン」の具体的な進捗状況について、以下のように公表した。すなわち、1「医療水準を高め、ロシア国民の健康寿命の伸長に役立つ協力」の分野では、例えば①小児科分野、②内視鏡分野、③健康づくり、予防医療分野、④高齢者医療保険分野、⑤ロシア鉄道病院、⑥がん分野、⑦感染症診断システム等の共同開発、⑧新規抗結核薬デラマニド、⑨ヘルスケア分野の協業、⑩抗多発性骨髄腫薬「ニンラーロ」のヤロスラヴリ工場での製造開始等、多岐に渡る活動が既に進捗している。

これ以外の7分野の協力プラン、すなわち「2 快適・清潔で、住みやすく、活動しやすい都市作り」の分野、「3 日露中小企業の交流と協力の抜本的拡大」の分野、「4 石油、ガス等のエネルギー開発協力、生産能力の拡充」の分野、「5 ロシア産業の多様化促進と生産性向上」の分野、「6 極東における産業振興、アジア太平洋地域に向けた輸出基地化」の分野、「7 日露の知恵を結集した先端技術協力」の分野、「8 両国間の多層での人的交流の飛躍的拡大」の分野で、民間のプロジェクト数 209 件が既に共同経済活動を行っている²⁷。

④ 北方領土における共同経済活動

日露両首脳は、2016年12月、これまでの首脳会談の結果を踏まえ、元島民の故郷への自由な訪問、4島における日露両国の「特別な制度」の下での共同経済活動、平和条約問題について議論を行い、平和条約問題を解決する真摯な決意を表明するとともに、4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に合意し、北方4島の未来像を描き、前述した「新しいアプローチ」に基づき、平和条約交渉の枠の中で今後協議を継続することに合意した²⁸。

共同経済活動は、北方領土において平和条約締結交渉に関する日露の立場を害さない「特別な制度」の下で、日露の民間企業を活用する共同経済活動を意味している。日露両首脳は、共同経済活動が平和条約の締結に向けた重要な一歩になりうるとの相互理解に達したのであった。しかし、「特別な制度」の具体的な内容については明らかにされず、後述するように、北方領土で適用される法制度の問題など多くの難問を抱えることになる。

次いで2017年9月の日露首脳会談²⁹では、北方4島における共同経済活動に関し、2016年12月の首脳間の合意事項に基づき、早期に取り組むプロジェクトとして以下の5件の候補を特定した。すなわち、①海産物の共同増養殖プロジェクト、②温室野菜栽培プロジェクト、③島の特性に応じたツアーの開発、④風力発電の導入、および⑤ゴミの減容対策であった。そして、今後、双方の立場を害さない法的枠組みを検討し、出来るものから実施していく、これら以外のプロジェクトの可能性も引き続き協議していくこととした。

2018年9月に行われた日露首脳会談では、北方領土における早期に取り組むべきプロジ

²⁷ 具体的な活動について詳しくは、在ロシア日本大使館 HP「8項目の「協力プラン」の進捗」、令和元年7月を参照 (<https://www.ru.emb-japan.go.jp/economy/ja/index.html>, as of 30 August 2019)。

²⁸ 日露首脳会談 (2016年12月)、2. 返還交渉の経緯を説明します、内閣府 HP (https://www8.cao.go.jp/hoppo/mondai_ima/kousyousei.html, s of 31 August 2019)。

²⁹ 日露首脳会談 (2017年12月)、同上。

エクトとして次の5件の候補を特定し、その実施に向けた「ロードマップ」が承認されるとともに、これら以外のプロジェクトの可能性も引き続き協議していくこととし、できるものから実施していくことで一致した。双方の立場を害さない法的枠組みを検討し、5件の主要な柱は以下の通りであった³⁰。

ア 海産物の共同増養殖：ウニを含め複数の魚種を対象とし、ウニ以外の魚種についても議論を継続。

イ 温室野菜栽培：いちごの品種及び実施場所を特定。

ウ 島の特性に応じたツアーの開発：パッケージツアーを策定。

エ 風力発電の導入：風況調査の場所を確定。

オ ゴミの減容対策：ゴミ減容のパイロット・プロジェクトの実施場所を確定。

このような北方領土における伊経済共同活動について、日本にとって一方的なロシアに対する経済協力支援であり、北方領土が返還される保証もないこと、および、これまで返還を主張してきた北方領土の範囲を、ロシアの主張に従って歯舞諸島と色丹島の2島に限定してしまうのではないかとする批判があった。これに対し従来の日本の政策は、後述するように、いわゆるビザなし訪問など北方領土の住民との交流の機会を得られてきたが、共同経済活動はこれまでの発想を逆転させ、日露間の民間協力事業の形で交流を行うことにより、平和条約交渉の土台を少しずつ構築できるとする好意的な主張もある。

北方領土における共同経済活動について、従来の日露両国の立場を損なわない「特別な制度」を検討するとされているが、その活動の根拠となる法的基盤については明確でない。北方領土は日本領なので、共同経済活動は日本の法律に基づいて行われるのか、それともロシア領と認めてロシア法に基づくのかといった問題である。日露両国は、これまでの経緯から、どちらも承服できないと思われる。日露両国ともに自国領であると主張している北方領土において、「双方の立場を害さない法的枠組み」で共同経済活動を行おうとすれば、コンドミニウム（共同領有）方式³¹、すなわち日露両国が協定を締結し、両国の共同主権下に置く方式が考えられるが、まだ明らかになっていない。

かくして日露両国は、北方領土問題を解決して平和条約を締結することに合意しているが、日本国内では、領土問題の解決に当たって、あくまでも従来の4島一括返還の立場を崩すべきではないとする考えと、ロシアの頑な態度に鑑みて2島返還で妥協するのもしやむ無しとする考えが混在している。後者は、歯舞諸島と色丹島だけでも返還されれば、広大な排他的経済水域が確保されるので、根室など人口過疎の問題を考慮すると、現実的な解決方法であると主張しているのである。

³⁰ 「北方四島における共同経済活動」（2018年9月10日）、外務省 HP、「平和条約締結問題」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000649.html、as of 30 August 2019）。

³¹ 英国とフランスの共同統治領だったニュー・ヘブリディーズの場合、英仏条約（1906年）と英仏議定書（1914年）に従って、英仏両国民は居住、人身保護、貿易について平等の権利を享有し、英仏両国は、各自国民に対する管轄権を保持していた。また両国は、各1名の高等弁務官を任命し、警察、郵便、電信等について高等弁務官が共同で管理した（国際法学会編『国際関係法事典』、三省堂、2005年、401-402頁）。

北方領土問題は、平和条約交渉でこれまで見たように、ロシアの主張の根底にある安全保障問題を払拭できない以上、もはや国際法理論の問題というより、既に政治問題化しているのである。国際判例や国際事例を概観すると、諸国が抱える国境画定問題や島嶼領土の領有権問題は、解決するまでに気の遠くなる時間を必要としてきた。

共同経済活動による民間の交流は、北方領土問題を解決させる上での環境の変化をもたらす可能性は十分考えられるであろうが、時間がかかることを覚悟しなければならない。さらに、前述したプーチン大統領の思惑に鑑みると、北方領土問題と共同経済活動を絡ませることに成功したように思われ、今後、日本は、外交交渉に長けたプーチンの術中に嵌らないよう十分警戒する必要があることは言を俟たない。

(3) 北方領土への訪問事業—いわゆるビザ無し訪問

日ソ両国間で北方領土問題の交渉が膠着する中、民間交流により問題解決に向けた環境の整備や元島民の老齢化に伴う人道的配慮として、日本の法的立場を害することなく北方領土を訪問する事業が合意されてきた。ソ連は、日本の北方領土に対する法的立場を斟酌し、墓参のために訪問する元島民は、外務大臣発行の身分証明書を携行すれば、ソ連の入国管理官にパスポートもビザも提示する必要はないことに合意したのであった。いわゆるビザなし訪問と言われる北方領土訪問事業が最初に実現したのは、1964年のことであった。日本政府が支援する北方領土訪問事業は、元島民の「墓参」事業、「北方四島交流」（ビザなし交流）事業、および「自由訪問」事業の3種類の枠組みで実施されている。

①「北方領土墓参」事業

北方領土問題の特徴は、第2次世界大戦の前後を通して本土への引き揚げを余儀なくされた、約17,000人の元島民が存在することであった。日本政府は、元島民とその親族の切実な願いを背景に、北方領土問題と切り離して、人道的見地から北方領土に親族のお墓がある者の墓参を実現できるよう、ソ連政府と粘り強く交渉を重ねた。その結果、1964年5月にソ連政府から歯舞群島と色丹島への墓参に応じる用意があるとの通告があり、翌9月に初めての墓参訪問が実現した。

墓参事業は、先ず1964年9月8日から11日にかけて2班51人の水晶島と色丹島における墓参が認められ、翌年は2班54人が同島で墓参し、1966年と1967年には両島に加えて国後島への墓参が実現し、1968年は中断されたが1969年の墓参先は志発島と国後島で、1970年は国後島と共に多楽島と勇留島への墓参が実現した³²。しかし、東西間の緊張緩和によりソ連の対日姿勢が軟化したと思われた1971年に墓参事業は中断されたが、日本側の強い要請により、1973年10月の日ソ共同声明³³に基づいて1974年に再開された。

1974年に再開された北方領土墓参事業は、1976年から1986年までの11年間、再び中断

³² 元島民の北方領土墓参の実績については、内閣府北方対策本部 HP（前掲註9）、1-2頁を参照。

³³ 「日ソ共同声明」（1973年10月10日）、『われらの北方領土』（前掲註2）、26頁。

のやむなきに至った。すなわちソ連は、1976年5月に突如、北方領土墓参に際しては、ソ連本土および樺太への墓参団と同様、有効な旅券とビザの取得を要求してきたのであった。日本政府は、身分証明書による渡航という1967年以来確立されてきた慣行に反しており、日ソ間の信頼関係を損なうとして抗議を申し入れた³⁴が、ソ連はこれに取り合おうとはしなかった。その背景には次のような事情があった

日本は、占領政策を実施していた連合国総司令部の覚書(SCAPIN)1033号³⁵に規定された、いわゆるマッカーサー・ラインが1952年4月に撤廃されたため、北太平洋の公海を漁場とするサケ・マス漁業を本格的に再開した。その後、1956年に日ソ漁業条約が締結されて以来、日ソ間で操業海域別に漁獲可能量、魚種別漁獲可能量、漁業協力費、出漁漁船数を巡って漁業交渉を行ってきた。しかし1977年の日ソ漁業交渉に先立って、ソ連は、1976年12月の最高会議幹部会令により、国連海洋法条約³⁶に規定する排他的経済水域を先取りして200海里的の漁業専管水域を設定し、翌年2月に同水域を適用する海域に北方領土を含めた実施規則を公布した。日本政府は、ソ連のこの決定に対し抗議³⁷を行ったのは言うまでもない。

1977年の日ソ漁業交渉³⁸は、ソ連の漁業専管水域設定に対抗して、日本は、1977年7月に北方領土周辺海域を含めた200海里漁業水域を設定して交渉に臨み、1977年8月に日ソ漁業暫定協定が署名の運びとなった。この協定は、200海里漁業専管水域を設定したソ連と、200海里漁業水域を設定した日本との間の協定であり、日本政府は、北方領土に関する日本の基本的な立場を損なうものではない³⁹と理解している。

1976年に墓参事業が中断された後、日本は、北方四島の墓参再開を粘り強く要請したがなかなか実現しなかった。漸く1986年7月になって日ソ両国は北方領土墓参に関する口上書を交換し、同年8月には11年ぶりに水晶島と色丹島の墓参が再開された。1989年8月には19年ぶりに国後島への墓参が実施され、翌年8月には墓参事業開始以来、初めて択捉島で墓参が行われた。

³⁴ 「本年度の北方地域への政府派遣墓参について」(1976年9月4日外務省柳谷情報文化局長談話)、同書28頁。

³⁵ 連合国総司令部は、1946年6月にSCAPIN第1033号で日本の漁業と捕鯨を許可する区域を囲む線(いわゆるマッカーサー・ライン)を引いた。このマッカーサー・ラインは1952年4月25日に廃止が指令され、その3日後の4月28日には平和条約が発効したため、SCAPIN第677号で指令された行政権停止等も必然的に効力を失った。

³⁶ 「海洋法に関する国際連合条約」は、1982年4月に採択され1994年7月に効力を発生した。同条約の第5部の排他的経済水域(EEZ)で、沿岸国は領海の基線から200海里を超えない範囲で設定したEEZ内における漁業資源等の天然資源の開発に対し主権的権利を行使できると規定された(第56条)。

³⁷ 「200海里漁業水域の暫定措置の実施に関するソ連邦大臣会議の決定についての日本国政府の立場表明」(1977年2月25日官房長官談話)、『われらの北方領土』(前掲註2)、29頁。

³⁸ 日ソ漁業交渉について詳しくは、木村汎「漁業交渉(1977年春)にみられる日・ソの行動様式—非対称性と対照性—」、『スラブ研究』第26号、1980年8月28日、57-99頁を参照。

³⁹ 『われらの北方領土』(前掲註2)、15頁。

2017年の日露首脳会談⁴⁰では、元島民の高齢化に配慮し、航空機を利用した特別墓参について合意がなされ、2017年9月の日露首脳会談⁴¹で、元島民のための人道的措置として、アクセスが閉ざされていた国後島の瀬石周辺への墓参が8月に実現するとともに、8月末の歯舞群島墓参の際に臨時の追加的な出入域ポイントが歯舞諸島や色丹島寄りに設置され、元島民の方々の身体的負担が大きく軽減された。また2017年12月の日露首脳会談⁴²で両首脳は、元島民のための人道的措置として航空機による特別墓参に合意し、翌年以降も元島民のより自由な往来が可能になるよう、さらなる改善策を取っていくことにした。

墓参事業は、基本的に墓地だけを訪問する事業であるが、近年では墓地周辺の散策も認められるようになったという。また墓参事業は北海道が事業主体として実施しているが、「墓参は全くの私的行為であり、他の戦後補償にも波及する恐れがあることから、直接の経費措置は認められない⁴³」との政府見解により、国の支援は間接的なものにとどまっている。

1964年から2016年までの間に、パスポートとビザなしで身分証明書を所持し団体に墓参に参加した人数は、遺族を含めて延べ4,504人⁴⁴を数えている。なお、2017年4月にモスクワで開催された日露首脳会談での合意を踏まえて、高齢化している元島民の負担軽減という人道的観点から、北方領土問題対策協会が主催し、航空機を利用して国後島と択捉島への特別墓参が2017年8月から実施されている⁴⁵。

② 「北方四島交流」事業

元島民とその親族に限定されていた墓参事業が継続する中で、当時ソ連のエリツイン大統領は、1990年1月、アジア調査会の講演で「北方領土五段階解決論⁴⁶」を発表し、①ソ連の側から領土問題は存在していると公式に宣言すること、および②日本側に歩み寄ってもらい平和条約を締結することを表明し、日ソ間に領土問題が存在することを認めた。翌年10月には日ソ両国外務大臣の往復書簡により、領土問題の解決を含む平和条約の締結問題が解決するまでの間、日本国民と継続的にかつ現に諸島に居住するソ連国民は、パスポートとビザを携行しないで相互にそれぞれ訪問を可能にする外交上の枠組みが作られた。

択捉島住民の家庭の訪問

⁴⁰ 内閣府 HP (前掲註 28)。

⁴¹ 同上。

⁴² 同上。

⁴³ 平成 27 年度北方四島訪問事業内閣府同行者マニュアル、22 頁。

⁴⁴ 内閣府北方対策本部 HP (前掲註 9)、1-2 頁。

⁴⁵ 特別墓参、北方領土対策根室地域本部、総務部、北海道 HP

(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/hrmn/hoppoubosan.htm>, as of 30 August 2019)。

⁴⁶ 五段階とは、ソ連側から領土問題が存在していると公式に発言する (第 1 段階)、四島の自由興行地帯とし日本からの移住を簡便化する (第 2 段階)、四島の非軍事化を実施する (第 3 段階)、日本側に歩み寄ってもらい平和条約を締結する (第 4 段階)、我々の次の世代が①自立した島とする、②共同管理の下に置く、③日本への引き渡しも除外しないの 3 点の中から決定する (第 5 段階) である。「エリツイン大統領の『北方領土問題五段階解決論』」(1990 年 1 月 16 日)、『われらの北方領土』(前掲註 2)。34-35 頁。



(筆者撮影)

日ソ両国民の相互訪問は、北方領土問題の解決に向けた環境整備として、元島民（子供と孫とそれぞれの配偶者を含む）、返還要求運動関係者（国会議員を含む）、報道関係者、学術・文化・社会等各分野の専門家が団体に北領土へ訪問できる仕組みが 1991 年 10 月の閣議で了解され⁴⁷、日本国内における枠組みが設定された。この外交上の枠組みに従って、1992 年度に北方領土に居住するロシア人 232 人が 5 回に分けて初めて北海道を訪問し、日本人 268 人が 6 回に分けて北方領土への交流訪問が実現して現在に至っている。また、2008 年度から北方領土に居住するロシア人医師と看護婦等の日本における研修が始まった⁴⁸。

「北方四島交流」事業は、北方領土問題対策協会と北方四島交流北海道推進委員会が実施主体として⁴⁹、交流事業の多様化と充実を図るため、画家や音楽家、自然環境の学識経験者等の専門家の訪問のみならず、全国レベルでの中高生の青少年訪問、これに教育者を加えた訪問、大学生中心の国後島長期少人数訪問、日本語講師の派遣、北方領土居住者の日本語研修受け入れなどの交流を徐々に拡大している。ちなみに、民間人の交流という交流事業の目的上、一般住民が居住していない歯舞群島は訪問先の対象とされていない。

交流訪問にあたってはパスポートやビザの所持は不要で、別途定められた身分証明書や写真を添付した挿入紙の所持を義務付けられ、国後島の古釜布沖合いで入域手続きが行なわれ、北方領土内では団体行動が義務付けられている。「北方四島交流」事業は、1991 年から毎年実施され、2016 年までの 25 年間に 343 回で延べ 12,861 人の日本人が北方領土を訪問し、同期間における北方四島居住者の日本訪問は 231 回で延べ 9,108 人に達している⁵⁰。

③ 元島民の「自由訪問」事業

これら二つの北方領土を訪問する交流事業に加えて、1998 年 11 月、元島民とその家族の

⁴⁷ 「我が国国民の北方領土への訪問について」（1991 年 10 月 29 日閣議決定）、『われらの北方領土』（前掲註 2）、38 頁。

⁴⁸ 同書、42 頁。

⁴⁹ 「北方四島交流事業の概要」、北方領土問題対策協会 HP、
(<https://www.hoppou.go.jp/exchange/method/>, as of 30 August 2019)。

⁵⁰ 内閣府北方対策本部 HP（前掲註 9）、2-3 頁。

ふるさと訪問を最大限簡易化する目的で、元島民の自由訪問の事業が、日露両国首脳による「モスクワ宣言⁵¹」で原則合意された。すなわち、

両首脳は、人道的見地から、旧島民及びその家族たる日本国民による、上記の諸島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、このような訪問手続の方法・実際の側面を検討するよう指示する。

ここにいう上記の諸島は、日本側が提示した択捉島、国後島、色丹島および歯舞群島のことであり、1999年9月に日露両国間の口上書⁵²に基づいて自由訪問の枠組みが設定された。すなわち、

人々の生命や健康に対する脅威の発生といった緊急事態の場合を含む緊急人道支援の実施、及び当該支援に関連する技術協力を目的とする、日本国民の諸島への訪問及び初頭の住民による日本の諸地域への訪問は、上記往復書簡及び口上書に規定された手続により実施されることを通報する光栄を有する。

かくして自由訪問事業の第1陣は、44人の元島民がパスポートとビザを携行せず志発島を訪問し、2000年の6月には第2陣の45人が国後島を自由訪問した。その後、2008年の日露外相会談の成果として、元島民の自由訪問団に加わることができなかった元島民の子供とその配偶者、孫とその配偶者、複数の医者や看護婦の同行が認められた。

自由訪問事業は、千島歯舞諸島居住者連盟が事業主体となり、北方領土問題対策協会から補助金を得て実施されており⁵³、元島民や祖先がかつて住んでいた居住地跡や学校、神社などを時間の許す限り散策することができる事業である。自由訪問にあたっては、他の事業と同様にパスポートとビザの携帯は不要で、訪問用の身分証明書と写真添付の挿入紙を所持し、一定の場所で出入域の手続きを経て上陸し、島では団体で行動する。一般住民のいない歯舞群島は道路や港湾が整備されていないので、元住民の居住地の近くの浜から上陸して徒歩で移動するため、上陸は天候次第で決まることが多い。天候により上陸できない場合は、本船に祭壇を設けて、洋上で慰霊を行う⁵⁴。自由訪問事業は1999年度から2016年度まで毎年複数回実施され、元島民等4,191人が北方領土へ訪問している⁵⁵。

(以下、次号)

(本稿は、島嶼資料センター編『島嶼研究ジャーナル』第9巻1号(2019年11月)からの転載である。)

⁵¹ 「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」(1998年11月13日)、『共同作成資料集の新版』(前掲註18)。

⁵² 「緊急人道支援の供与を目的とした択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島への査証なしの訪問に関する在ロシア連邦日本国大使館の向上書」(1998年9月18日)、同資料3。

⁵³ 同行者マニュアル(前掲註43)、20頁。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 内閣府北方対策本部HP(前掲註9)、3-6頁。