

北方領土返還運動の歴史と今後の展望

根室の視点から

本 田 良 一

はじめに

北海道新聞社で編集委員を務めております本田と申します。私は熊本県の出身で、元々は北海道には縁がなかったのですが、一九八五年四月に北海道新聞社に入社し、まもなく四〇年になろうとしています。

入社から一年半後に根室支局に赴任し、ここで初めて北方領土問題を身近に感じました。根室支局では領土問題だけでなく漁業問題も担当し、本社に一度戻った後、ハバロフスク駐在、東京支社勤務を経て、ちょうどエリツイン大統領からプーチン大統領に交替する時期はモスクワ駐在（一九九九年三月～二〇〇二年二月）の任にありました。北海道に戻ってから道内での転勤は数回ありましたが、領土問題と漁業問題をテーマとする取材は続けており、今日に至っています。

本日は、これまでの取材経験をもとに、北方領

土問題の地元である根室地方の視点から、返還運動のこれまでの流れや今後の返還運動の展望などについてお話ししたいと思います。

なお、ここでは歯舞、色丹の二島先行返還は「二島返還＋α」として扱います。ロシアにとつて二島先行返還は何もメリットがないからです。二島先行返還に応じたとしても、国後、択捉について領土問題が解決されないため、日ロ平和条約は締結されません。一方、仮に日本側が「二島先行返還」として平和条約を締結した場合、事実上、二島返還で終わる可能性が高くなります。残るのは、例えば国後、択捉への自由往来など「＋α」に限定されるからです。

1. 北方領土返還運動の始まり

二〇二二年一月一日、東京都内で「北方領土返還要求中央アピール行動」というデモが行われました。今回はコロナ禍の影響により三年ぶりの

実施でしたが、本来は毎年十二月一日に行われてきたものです。なぜ十二月一日に行われるかと言えば、日本国内で北方領土返還運動が始まるのが、一九四五年十二月一日付けでGHQのマップカーサー元帥宛てに提出された請願書に遡るからです。二〇二二年一月二月は運動開始から七七年に当たります。

根室町の安藤石典^{いすのり}町長、歯舞村の高薄豊次^{たかすき ともじろう}郎村長、歯舞漁業会の竹村孝太郎会長の三人はこの前後、オホーツク管内（現在の美幌町）の米軍の駐屯地に赴き、「北海道附属島嶼復帰懇請陳情書」を提出してきました。ここでは根室の意思として「四島返還」が請願されていました。

私が根室支局に赴任していた頃は、竹村会長の奥様がご存命で、請願が最初に行われた一九四五年一月当時の話をうかがう機会にも恵まれました。それによると、GHQに対してもの申すということは、いわば御上に逆らうことになるので、どのような厳しい処分をされるかわからないと、

三人は出発するに当たって水盃を交わしたそうです。それだけの強い決意を持った、命がけの行動であったことがうかがえます。

2. 北方領土返還をめぐる国と根室の方針

北方四島（国後島、択捉島、色丹島、歯舞群島）の返還に関する方針は、当初から、「四島返還」か「二島返還」かなど、日本国内に意見の対立があります。二〇〇一年以降は「二島＋α」という方針も出てきています。こうしたなかで、国と根

＜付表1＞ 国と根室の返還に関する方針の変遷

区分	時期	国	根室
第1期	1945年12月～1956年1月	2島	4島
第2期	1956年2月～1964年9月	4島	2島
第3期	1964年10月～2001年2月	4島	4島
第4期	2001年3月～2002年3月	2島＋α	4島
第5期	2002年4月～2006年5月	4島	4島
第6期	2006年6月～2013年3月	4島	2島＋α
第7期	2013年4月～2018年10月	2島＋α	2島＋α
第8期	2018年11月～2022年5月	2島	2島＋α
第9期	2022年6月～	4島	2島＋α

室地方におけるそれぞれの方針は、いつも足並みが揃ってきたわけではありません。

私は、元島民が四島返還を求める声を上げた一九四五年から二〇二二年までの七七年間を、北方四島をめぐる国と根室の領土交渉の方針を基準にして、九期に分けてみました（付表1）。このうち、国と根室の足並みが揃っている時期は、第三期、第五期、第七期の計約四六年間に限られます。七七分の四六は五四％ですので、これだけを見ると、国と根室で方針の足並みが揃っていた時期と揃っていない時期は概ね半々と言えますが、根室側は、建前として「四島返還」を掲げながら、本音は「二島先行（二島＋α）」という時期もあり、簡単に割り切れない部分もあります。

3. 日ソ・日ロ領土交渉の推移と根室の動き

(1) 第一期

先述のとおり、第一期は一九四五年一月から一九五六年一月までの期間です。国は二島返還、根室は四島返還という方針です。

この時期の根室では、安藤町長らがGHQに提出した請願書で四島返還を求めていることは先ほど紹介しました。翌年の「北海道附属島嶼復帰懇請委員会」の結成を経て、一九四七年八月一日には初の住民大会が開催され、あらためてここで四島返還を要求しています。

国の動きを見ると、一九五一年九月七日に「サンフランシスコ講和条約」に調印したことにより、

独立を回復する一方で、朝鮮半島や台湾、南樺太とともに、千島列島の領有を放棄させられました。なお、同条約にソ連は当時署名していないため、今日に至るまで、日ソ・日ロ間で平和条約締結交渉が続く原因になっています。

この平和条約交渉でネックになったのが領土問題であり、これを協議するために最初に開かれたのが、一九五五年六月三日からの「第一次ロンドン交渉」です。交渉には、松本俊一衆議が全権代表として派遣され、ソ連の駐英大使やコブ・マリクとの間で交渉をしていくことになりました。

ロンドン交渉に赴くにあたり、松本は外務省より「訓令第一六号」（一九五五年五月二四日付）を託されています。この訓令は交渉の基本方針を記しており、領土問題に関しては、①歯舞・色丹の返還、②千島・南樺太の返還、と優先順位を付けて、「とくに抑留邦人の釈放送還およびハボマイ、シコタンの返還についてはあくまでその貫徹を期せられたい」と明記していました。当時、まだ一〇〇〇人ほどの日本人が戦争犯罪人としてソ連に抑留されていたので、その全員の釈放・送還を求めること、四島返還が困難な場合、歯舞・色丹の二島を返還させること、これら二項目の実現を最低条件とする内容です。逆に言えば、この二つの条件さえ満たされれば、平和条約を締結してもよいということです。

交渉開始から二カ月後の八月五日、松本は、マリクから二島返還ならば可能との示唆を得ました。さらに同月九日の会談でもマリクから公式に同様の提案を受けたことから、松本は日本政府に

機密電を打って、訓令に基づく平和条約の締結の可否を照会したところ、同月二七日になって返事が来ました。そこで松本に対して新たな訓令が示され、「能う限り、国後、択捉の返還並びに歯舞・色丹の無条件返還」と書かれており、訓令第一六号で示されていた二島返還の方針は覆され、四島返還の要求方針への転換が起きました。

これを踏まえて松本は、以後の交渉で四島返還を求めたため、第一次ロンドン交渉は難航して九月一三日にいったん中断し、翌年一月一七日より「第二次ロンドン交渉」が始まりますが、同年三月二〇日をもって無期限休会になっています。

(2) 第二期

第二期は一九五六年二月から一九六四年九月までの期間です。この時期は、国は四島返還、根室は二島返還に、以下のような経緯で、第一期からそれぞれ方針が入れ替わります。

ア 根室地方の町村間の意見の相違

第二次ロンドン交渉が進められていた一九五六年二月一日、森下国雄・外務省政務次官が衆議院外務委員会場で、「サンフランシスコ平和条約はソ連が参加しているものではないが、右平和条約にいう千島列島の中にも両島（国後、択捉）は含まれていないというのが政府の見解であります」と発言し、これをもって日本の公式方針は四島返還に転換されたこととなります。

同年五月二七日、根室地方では、根室町および

歯舞村の住民が参加して「日ソ国交回復促進根室地方住民大会」が開かれ、ここで「二島の早期返還による日ソ国交回復の早期妥結を図る」という考えが表明されました。ロンドン交渉の中で、ソ連側が二島ならば返還してもよいという立場であることが明らかになり、これを踏まえて根室町・歯舞村の住民たちは、二島だけでも返還してもらおうという方針に転換したということです。

根室町・歯舞村以外の根室管内五町村の住民はこれに対し、二島返還を求めるとなると、残る国後・択捉は返還されないため、二島返還方針に必ずしも賛同していないとして反発しました。五町村では、同年九月四日の別海村での「日ソ国交調整別海村住民大会」以降、各地で同様の趣旨の大会が開かれました。こちらでは四島返還方針が継続されており、根室地方の中でも、歯舞・色丹に近い二町村と、国後に近い五町村とは方針を異にし、一枚岩ではありませんでした。

イ 日ソ共同宣言

同年一〇月一九日には「日ソ共同宣言」が調印されました。この宣言は、領土問題が解決されず平和条約を締結できないなかで、領土問題をいったん棚上げし、国交正常化だけを図る目的で締結されたものです。

宣言の中で、領土問題については、「…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継続することに同意する。／ソヴィエト社会主義共和国連邦は、日本国の要請にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞諸島及

び色丹島を日本国に引き渡すことに同意する。ただし、これらの諸島は、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が締結された後に現実に引き渡されるものとする。」（第九条）と記されています。将来的に平和条約が締結されれば、歯舞・色丹は日本に返還するとされており、要は領土問題の解決は先送りされたということです。

ウ 根室地方全体での方針の統一

日ソ共同宣言で、根室地方では「歯舞、色丹の二島がまもなく返還される」と期待が高まりましたが、その後、平和条約交渉に大きな動きはありませんでした。

こうした状況下、一九五九年八月四日開催の根室管内の全体協議会において、日ソ平和条約と近海安全操業に関する方針が根室管内全体で統一され、以下のように決められました（『根室新聞』一九五九年八月六日付より引用）。

① 国後島、エトロフ島の南千島の帰属については国連またはサンフランシスコ条約締結国に早急に解決を要請するとともに南千島近海の各種漁業については沿岸の暫定協定と北洋の安全操業協定を結び段階的に色丹、歯舞諸島で日ソ平和条約を締結求めるよう要請する。

② 平和条約の締結あるいは安全操業の実現をはかるまで根室地方等引揚げ地域に対して政府は政府の責任において補償されるよう要請する。

イ 引揚げ者に対する措置

A 住宅等に対する低利資金の貸付

<付表2> 北方領土返還運動・略年譜

年	日露・日ソ・日ロ関係	根室の動き
1855	「日露和親条約」締結、択捉島と得撫島の間に国境線	
1859	「日露修好通商条約」締結	
1875	「樺太・千島交換条約」署名、千島列島全島が日本領に	
1904	日露戦争（～1905年9月）	
1905	「ポーツマス条約」締結、南樺太が日本領に	
1945	8月、ソ連軍、千島列島などに侵攻、以降実効支配	
1945		12月、安藤石典根室町長ら、GHQに北方四島返還の請願書提出
1946		「北海道附属島嶼復帰懇請委員会」結成
1951	9月、「サンフランシスコ講和条約」調印、日本は千島列島、南樺太などの領有放棄	
1955	6月、日ソ第1次ロンドン交渉（～9月）	
1956	1月、日ソ第2次ロンドン交渉（～3月） 2月、日本政府、国会で、4島返還方針を表明	
	5月、「日ソ漁業協力協定」締結	5月、根室町・歯舞村住民、「日ソ国交回復促進根室地方住民大会」開催、国に2島返還要求
	10月、「日ソ共同宣言」締結、平和条約締結後の2島返還明記	9月、別海村で「日ソ国交調整別海村住民大会」開催、国に4島返還要求 → 以降、同趣旨の大会を羅臼町などで開催
1959		8月、根室管内の全体協議開催、管内の意見統一（二島返還、国への補償、生活保障等の要求）
1963	6月、「日ソ民間貝殻島コンプ協定」締結	
1964		10月、根室市で横田市長就任、4島返還方針に転換
1965		4月、根室市企画課に領土対策係新設
1977	5月、「日ソ地先沖合漁業協定」締結	
1981	8月、「日ソ民間貝殻島コンプ協定」の新協定締結	
1991	4月、ゴルバチョフ大統領来日、「日ソ共同声明」署名	
1992	3月、渡辺・ゴズイレフ外相会談、ロシアより「クナーゼ提案」提示	
1998	2月、「日ロ安全操業枠組み協定」締結 4月、静岡で、橋本・エリツィン首脳会談、日本より「川奈提案」提示 11月、モスクワで、小淵・エリツィン首脳会談、ロシアより「モスクワ提案」提示	4月、ビザなし交流スタート
2001	3月、森・プーチン首脳会談、「イルクーツク声明」発表、日本より「並行協議」提案	
2006		3月、北方領土隣接地域振興対策根室管内市町連絡協議会、『北方領土問題の解決に向けた取り組み 再構築提言書』を国に提出
2012	3月、プーチン大統領、領土問題のヒキワケによる解決の提案	
2013	4月、安倍・プーチン首脳会談、日本より「並行協議」再提案	
2016	5月、ソチで、安倍・プーチン首脳会談、「新しいアプローチ」提案 12月、山口・東京で、安倍・プーチン首脳会談、共同経済活動の協議の開始などで合意	
2018	11月、シンガポールで、安倍・プーチン首脳会談、平和条約締結交渉の加速で合意	
2022	2月、ロシアのウクライナ侵攻発生 → 以降、日本は欧米諸国の対ロ制裁に同調、領土交渉停滞	

※ 本稿の内容、本学習会の当日配付資料などに基づき、2023年2月、編集部作成。

B 漁船、漁具など生産資金の貸付

C 財産権の内容補償

D 漁業権の獲得

ロ 引揚げ地への行政措置

A 交通網

B 港湾整備 など

国が四島返還に方針転換し、根室地方では二島返還で意見が統一されたこと、根室側の動きとして国に補償、生活保障等の要望が出されたことが第二期の特徴です。四島返還を求めつつも、二島返還で平和条約を結ぶという方針で足並みは揃っていました。

ところが、その後、ソ連側は日本が新しい日米安保条約を締結したことに反発し、「グロムイコ覚書」（一九六〇年一月二七日）で、二島引き渡しの条件として、従来の平和条約の締結に加えて、在日米軍の撤退を意味する「日本領土からの全外国軍隊の撤退」を通告してきました。根室地方は二島返還でなんとか足並みを揃えたのですが、その実現は遠のきました。

(3) 第三期

第三期は、一九六四年一〇月から二〇〇一年二月までの三六年余と、かなり長い期間に渡ります。この期間は国も根室とともに四島返還の方針であり、初めて双方の足並みが揃った時期ですが、それは長い交渉の停滞期間の裏返しでもあります。

ア 根室市の方針転換

第三期の国の方針は四島返還ということで第二期から変更ありません。したがって、第二期と第三期を区分する原因は根室の側にあります。

一九六四年一〇月、根室市で市長の交代があり、病気を理由に退任した西村久雄氏（任期…一九五七年九月一六日～一九六四年九月五日）から横田俊夫氏（任期…一九六四年一〇月四日～一九七四年九月一日）に代わっています。横田市長は、実際に外交交渉を担う国と足並みを揃えていくべきとの考えを持ち、ここで国と同じ四島返還の方針に転換しました。翌六五年四月には、根室市の機構の中に「領土対策係」を新設し、ここが先頭に立つて、元島民なども巻き込みながら、全国に向けて署名やキャラバンなどの啓発活動に取り組み始めました。同様の設置が、市として本格的に北方領土返還運動に関わり始める契機になっています。

根室市が四島返還の方針へと転換するなかで、地元には二島返還で妥協するよう求める声もありました。根室水産協会の会長で、根室観光協会の会長も兼ねていた高本正一氏は、『朝日新聞』（一九八〇年二月一日付夕刊）の「わたしの言い分」のインタビュー記事で、地元の漁民の窮乏などの早期解決のために、進展の望めない四島返還を求めるのではなく、二島返還で妥協し、両国間の友好促進で事態の打開を図るよう主張しました。この記事はかなり波紋を呼び、国会でも取り上げられました。

イ 日ソ共同声明

長らく停滞していた交渉が再び動き始めるのは一九九一年四月一六日～一九九一年四月一八日、いわゆる「小沢秘密交渉」を経て実現した、ミハイル・ゴルバチョフ大統領の訪日と「日ソ共同声明」（一九八四年四月一八日）への署名以降です。

声明は領土問題に触れ、北方四島の島名を全て挙げて、日ソ間における領土問題の存在を認めています。北方領土問題という日ソ間の未解決問題の存在をソ連側に思い出させた格好です。

ただし、ゴルバチョフ大統領は、平和条約締結後に齒舞・色丹の二島返還を約束した前出「日ソ共同宣言」については、実現のチャンスを逸したものを三〇年以上も経ってから復活させられないと、その有効性を最後まで認めませんでした。

同年二月二五日にソ連が崩壊し、日ソ間の領土問題の扱いは、新たに建国された新生ロシア共和国が継承することになります。

ウ クナーゼ提案

交渉相手がソ連からロシア共和国に代わり、最初の日ロ外相会談（渡辺美智雄、アンドレイ・コズイレフ）が、一九九二年三月二〇日～二一日、東京都内の外務省板倉公館で行われました。

会談の終了後、渡辺外相はコズイレフ外相に呼ばれ、同公館内の彼の宿泊していた客室を訪れたところ、ロシア外務次官のゲオルギー・クナーゼ氏から、非公式な提案、いわゆる「クナーゼ提案」を提示されました。同提案は、以下の四段階の進め方を提示するものでした。

① 「日ソ共同宣言」に基づき、齒舞・色丹を引き渡す手続きについて協議する。

② 齒舞・色丹の引き渡しの手続きについて両国の合意が得られたら、引き渡しのための協定を結ぶ。ただし、実際の引き渡しは平和条約締結後とする。

③ 齒舞・色丹に倣い、残る国後・択捉の二島の扱いについて、帰属の問題も含めて協議する。

④ 国後・択捉の扱いに関する協議がまとまれば、平和条約を締結する。

今から振り返れば、この提案が最良の内容だったと言え、仮にこのとき日本側が呑んでいれば、今頃は齒舞・色丹は返還され、 α もあつたかも知れません。しかし、国後・択捉の返還に関する保証を求めて日本側が渋っているうちに、半年も経った頃にはロシア国内の政治情勢の変化により、「クナーゼ提案」は消えてしまいました。

工 川奈提案

「クナーゼ提案」の後、次の節目となったのは一九九八年四月一九日、静岡県伊東市の川奈にある川奈ホテルで橋本龍太郎首相とボリス・エリツィン大統領が会談した際に、橋本首相が提案した、いわゆる「川奈提案」です。

この「川奈提案」の特徴は、択捉島の北側で国境を確定すれば、当分の間、現状を維持し、ロシアによる四島の施政を認めるというものです。ポイントは以下の二点です。

一つは、四島がいずれ日本に返還されることを

前提としつつも、当分の間、四島の現状を変えないということ。もしこれをロシアが受け入れたとしても、別途、日本はロシアに対して施政権返還交渉を行うことが必要になります。四島をいわば返還前の沖縄のような状態にするものであり、四島返還を求める立場の日本政府としてはギリギリまで譲歩した内容です。

もう一つは、返還論ではなく国境画定論に基づいていることです。領土問題を巡る歴史的な経過を棚上げし、現に未画定の状態が続いている国境の画定作業を行うという考え方です。

現場に居合わせた丹波實外務審議官らの証言によると、橋本首相が提案したとき、エリツィン大統領は「面白い」と言って、思わず腰を上げそうになったのを、横にいたセルゲイ・ヤストルジェムスキー報道官が「大統領、この提案は重要な提案なので持ち帰って検討する」と答えてください」と言って制止し、回答は保留になりました。それだけよく練られた提案だったと言えます。原案は当時外務省国際情報局分析第一課主任分析官だった佐藤優氏が作成したと言われています。

オ モスクワ提案

ロシア側から「川奈提案」への回答が提示されたのは、七月月後の一九九八年十一月一二日、小渕恵三首相がモスクワを公式訪問し、エリツィン大統領と会談したときです。その際、「周知のとおり日本側の従来の極端な立場に立った提案である」とされ、「川奈提案」は拒否されました。

その上で、ロシア側が代わりに提示してきたの

が、いわゆる「モスクワ提案」です。この提案では、第一段階として、日ロ平和友好協力条約を結び、同条約の中に領土問題の解決に向けた協議の継続を明記すること、第二段階として、四島を日本の立法権の可能性も含む特別経済特区とすること、を内容としています。

これを受けた日本側は、「六法全書を一からつくるという話か。そんなことできるわけがない」（丹波外務審議官）などと反発し、受け入れませんでした。

(4) 第四期

第四期は、根室は四島返還の方針を維持していますが、国が「二島+ α 」へと方針転換した時期で、二〇〇一年三月から二〇〇二年三月までの一年ほどの期間です。

二〇〇一年三月二四日、森喜朗首相がロシアのイルクーツクを訪れ、翌二五日、プーチン大統領と首脳会談を行い、会談の結果をもとに「イルクーツク声明」を発表しました。声明では、日ロ間で以下の事項が確認・合意されたとしています。

○ 「日ソ共同宣言」が、両国間の外交関係の回復後の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。

○ 択捉島、国後島、色丹島及び齒舞群島の帰属に関する問題を解決することにより、平和条約を締結し、もって両国間の関係を完全に正常化するため、今後の交渉を促進すること。

○ 相互に受け入れ可能な解決に達することを目的として、交渉を活性化させ、平和条約締結に向けた前進の具体的な方向性をあり得べき最も早い時点で決定すること。

○ 平和条約の早期締結のための環境を整備することを目的とする、択捉島・国後島・色丹島及び歯舞群島を巡る協力を継続すること。

ここで森首相は、領土交渉の進め方として「並行協議」を提案しています。「並行協議」とは、一方のテーブルで、「日ソ共同宣言」に基づき平和条約締結後に返還が決まっている歯舞・色丹の返還の条件やスケジュールについて協議しながら、これとは別のテーブルで、国後・択捉の帰属問題について並行して協議するというものです。それぞれのテーブルで合意すれば、平和条約を結ぶこととなります。

「並行協議」はかつての「クナエ提案」をベースにしています。かつて日本が「クナエ提案」を拒否したのは、歯舞・色丹の返還手続きについて合意されない限り、国後・択捉に関する協議に入れないので、引き延ばしに使われるのではないかという疑念があつたからです。これらを並行して協議するのであれば、引き延ばしはできないという考え方です。

「並行協議」の最大の特徴は、日本側から国後・択捉の帰属問題の協議を提案していること、つまり四島返還を前提にしないことです。ここに至って、日本政府が四島返還の方針を下げ、「二島返還+α」の方針に態度を軟化させたというこ

とです。第四期の特徴はこの点にあります。

「並行協議」は日本側から提案したのですが、提案した日本側が取り下げました。小泉政権期に入り、北方四島にかかわる疑惑があるとされた鈴木宗男氏や佐藤優氏の逮捕事件など、日本国内で様々な問題が起き、外務省内の四島返還派が巻き返しを図り、日本側の方針を四島返還を前提とするものに再度変えてしまったからです。

プーチン大統領は「並行協議」の提案を拒否しなかったのですが、その後、提案者である日本側の方針が「四島返還」に戻ってしまい、梯子を外されたような格好になってしまいました。そのため、大統領の怒りを買ひ、その後しばらく間、交渉の停滞が続くことになりました。「クナエ提案」に続く二回目の貴重なチャンスを逃したということです。

日本の「並行協議」提案の撤回に起因するその後の領土交渉の停滞期間は、一〇年ほど、二〇一二年まで続きます。

(5) 第五期

第五期は、交渉の停滞期間の二〇〇二年四月から二〇〇六年五月まで、国も根室ともに方針を同じ「四島返還」としていた時期です。

この間の動きとして、外務省は二〇〇二年四月二日、「並行協議」を進めた同省官僚の東郷和彦氏、佐藤優氏ら三七人を処分しています。

(6) 第六期

交渉の停滞期間が長引くなか、痺れを切らして動き出したのは根室の側でした。

根室市長が会長を務める「北方領土隣接地域振興対策根室管内市町連絡協議会」は二〇〇六年三月七日、『北方領土問題の解決に向けた取り組み再構築提言書』を外務省に提出し、一定の実績をもつ「ビザなし交流」を利用した経済交流の推進などを提言しました。

また、根室市では、当時の藤原弘市長が市長選不出馬宣言の一三日後の同年六月二十七日、市議会

で二島先行論を初めて表明しました。

これ以降、国は「四島返還」、根室は「二島返還+α」と、方針にズレが生じます。

日口間で交渉が再び動き始めるのは、二〇一二年三月一日、当時は首相の任にあつたプーチンが、朝日新聞のインタビューに答えて、領土問題を「ヒキワケ」で解決しようと発言したことがきっかけになります。

この発言を受けた日本では、当時は民主党の野田政権期でしたが、まず「並行協議」の提案者である森元首相を特使派遣し、二〇一二年一月二十六日に大統領との会談も予定していたのですが、直前の衆議院解散（一月一六日）によって流れました。その後、衆院選の結果により政権交代が起きて第二次安倍内閣が発足し、一度流れた森・プーチン会談が二〇一三年二月二日にモスクワで開催されて、同年四月二十九日の安部・プーチンによる日口首脳会談の実現へとつながっていきま

す。

(7) 第七期

第七期は、プーチン大統領からの「領土問題のヒキワケによる解決」発言（二〇一二年三月一日）を受け、安倍首相が二〇一三年四月二十九日の日ロ首脳会談で「並行協議」をプーチン大統領に再打診したことからスタートし、二〇一六年一二月に日ロ首脳会談で「共同経済活動の実現」などで合意します。

この時期は、根室の方針は第六期から「二島返還+α」が継続し、国の方針は、「並行協議」の再提案により、「四島返還」から「二島返還+α」に変わったので、国と根室の方針が揃って「二島返還+α」であった時期です。

この間、ロシア側でクリミア半島併合問題が発生し、欧米諸国による対ロ制裁などの影響で、一度合意されていたプーチン訪日（二〇一四年二月八日、ソチ冬季五輪に際しての安倍・プーチン会談で合意）が延期になったこともあって、交渉はまた数年停滞しましたが、二〇一六年五月六日、ソチで日ロ首脳会談が行われたことを機に再び動き始めました。

このソチ会談で安倍首相は、領土問題を「新しいアプローチ」によって解決をめざすことを提案するとともに、八項目の経済協力プラン、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——を提示し、プーチン大統領がこれに賛意を示しました。

これ以降、同年九月二日のウラジオストク、一月一九日のペルーと首脳会談が続き、一月一五日〜一六日の山口・東京での首脳会談に至って、①北方四島全島における共同経済活動の協議の開始、②元島民の墓参手続きの簡略化——の二点が合意されました。一点目の「共同経済活動」は、ロシア側が一九九八年一月に提示した「モスクワ提案」に含まれていた項目で、これをベースにしています。対象は四島とされ、国際約束の締結を含む法的基盤の諸問題を検討することなどで一致しました。安倍首相はこのとき、共同経済活動の枠組みは特別な法的枠組みであり、日本でもロシアでもない、などと発言していました。この「新しいアプローチ」がめざしていたのは「二島返還+α」です。+αとして、「国後・択捉の日ロ共同管理」まで行けるのではないかという思惑があったようです。

「四島における共同経済活動の協議の開始」が合意されたことを受け、四島への官民調査団の派遣や、ウニ養殖やイチゴ栽培などの検討も行われましたが、ロシア側は共同経済活動を「特別な法的枠組み」とすることには最後まで合意せず、あくまでもロシア法に基づいて実施すると主張し始めたため、共同経済活動も行き詰まりました。

(8) 第八期

第八期は、二〇一八年一月一四日、シンガポールで開催された安倍・プーチン会談で、「日ソ共同宣言を基礎に、平和条約締結交渉を加速させる」ことで合意したことから始まります。

同宣言は平和条約締結後の歯舞・色丹の返還を明記したのですが、二〇一〇年三月二五日の「イルクーツク声明」が同宣言を交渉の「出発点」としたのに対し、「シンガポール合意」では交渉の「基礎」と言い換えています。「出発点」と「基礎」とでは、その意図するところは大きく異なり、「基礎」への言い換えは、日本政府が実質的に「二島返還」に方針転換したことを意味します。根室は第六期以来の「二島返還+α」の方針を維持していますので、国と根室で方針にズレが生じました。

「シンガポール合意」において、日本政府は「二島返還」まで譲歩したのですが、結局は交渉は加速せず、ロシアは「まず戦後の現実を認めよ」、すなわち、四島全てがロシアの領土であることを認めよと主張するようになり、あわせて、歯舞・色丹を返還するにしても、返還後の二島に米軍が駐留しないことを文書で保証せよと言ってきたいます。前者を日本が呑むと、返還をロシアに願うするはなくなるため認められません。後者については、歯舞・色丹だけを日米安保条約の適用外にするようアメリカに条約改正を求める必要が出てきます。どちらも日本にとっては困難な要求であり、交渉は停滞せざるを得ません。

この実質的な「二島返還」への方針転換の後、

菅政権のもとでも、続く現行の岸田政権のもとでも「両国間の諸合意を踏まえて交渉」を行うと発言しています。「諸合意」とあるとおり、「イルクーツク声明」などにも言及しており、必ずしも「シンガポール合意」だけに基づかないという意思が見て取れます。日本政府としては最大限譲歩して、一度は「二島返還」の方針をとったものの、ロシアがそれにも応じなかったため、菅政権と岸田政権のもとでは、再び「四島返還」方針に回帰する方向で調整していることがうかがえます。

この間の重大な動きとして、二〇二二年二月二四日以降、ロシアによるウクライナへの武力侵攻が起きました。日本国内では、欧米諸国の対口制裁とウクライナ支援に同調し、ロシア政府高官の資産凍結や、ロシア外交官の国外追放などが行われ、これを受けたロシア側は、平和条約締結交渉の拒否やビザなし交流、自由訪問の協定破棄といった対応をしています。ロシア・ウクライナ戦争の収束が見通せないなか、北方四島をめぐる領土交渉の再開は全く見通しが立たない状況になっています。

(9) 第九期

現在（二〇二二年二月時点）は第九期に当たります。第九期の画期をなすのは、二〇二二年六月一日の岸田首相の衆議院予算委員会での発言、すなわち「（国後、択捉の）残り二島を決して諦めたものではない」との発言です。

これにより、日本政府として「四島返還」への

方針の回帰をしたと捉えられ、第八期とは違うかたちで根室の「二島+α」の方針との間にズレが生じています。

4. 北方領土問題の今後の行方

最後に、二〇二二年二月以降のロシア・ウクライナ戦争の影響を受けて、再び交渉の停滞期間に入ってしまったという北方領土問題の今後の行方について展望したいと思います。

(1) 返還運動をめぐる現況と継承への課題

二〇二二年二月時点での北方領土返還運動の現状は、共同経済活動は消滅し、交渉の再開も当分は極めて難しいという状況にあります。こうしたなかでは、返還運動の継承が課題になりますが、その際の懸念材料についていくつか指摘したいと思います。

第一に、ロシアとの戦争が続くウクライナのゼレンスキー大統領はこの間、ロシアとの間に領土問題を抱えているという点で日本とウクライナは同じ境遇だ、という趣旨の発言をしてきています。日本とウクライナでは対口関係の歴史的経緯が全く違うのに、一緒くたにされて誤った認識が広まってしまうことに懸念があります。

第二に、二〇二二年度から段階的に適用されている、いわゆる「新学習指導要領（高校）」に、領土問題の扱いに関する言及があります。これによると、竹島や北方領土が日本の固有の領土であ

ることに触れること、領土画定を取り上げ、北方領土に触れることなどが求められています。また、日本史の教科書の検定では、北方領土における「実効支配」という文言が「不法占拠」に置き換えられています。教育を強化することには痛し痒しのところがあり、北方領土問題の場合、返還運動を盛り上げる世論を形成するには、国民への歴史的経緯に関する教育は不可欠ですが、日本の立場に偏った教育をしすぎてしまうと、国民士の交渉のレベルで、妥協や方針の柔軟化などが必要になった場合、国民世論がこれを制約し、解決を遅らせる原因にもなりかねません。

(2) 「境界のまち」がめざすべき方向性

ビザなし交流など、一定の成果を持つ従前からの対岸交流の手法が、ロシア・ウクライナ戦争の影響でなくなってしまった現下の情勢下にあつては、北方四島と近接する根室地方の各自治体は、かつての冷戦期のような「袋小路のまち」に戻ってしまったっており、今後の展望を描きづらい状況です。

参考になりうる事例として、領土問題の有無を別として、他の「境界のまち」が実践している対岸交流の施策をいくつか紹介します。

同じ北海道内で言えば、稚内市はロシア・サハリン州コルサコフ市と姉妹提携（一九九一年七月）を行っており、この一環でサハリン航路を就航させています。採算悪化などにより、二〇一九年以降は運休が続いていますが、ウクライナ問題の終

息後に向け、再開の機会を模索しています。

長崎県対馬市では、一九八三年以降、韓国・釜山市影山区との間に姉妹提携を結んでおり、一九八九年一月には上対馬町の第三セクターが「ふるさと創生一億円」の一部を使って自前で船を建造し、チャーター便による釜山航路を就航させていました。これがきっかけとなって韓国の船舶会社が対馬にフェリーを就航し、コロナ禍前の二〇一八年は四一万人が釜山から対馬を訪れていました（日韓関係の悪化とコロナ禍の影響で二〇一九年六月から全面運休中）。

沖縄県与那国町は、二〇〇七年に姉妹提携を結んでいる台湾・花蓮市との間で、今年度（二〇二二年度）中に、双方を結ぶ高速艇の実証実験を計画していました。この実験はコロナ禍の影響で中止になってしまいましたが、対岸交流へのチャレンジは続いています。

これらの自治体では、対岸交流によって人的交流も活発化し、地域経済を活性化させるための重要な政策の柱になっています。

(3) 重要性を増す日ロ漁業交渉

領土交渉が停滞するなか、相対的に重みを増しているのが、毎年行われている日ロ漁業交渉です。ウクライナ戦争の影響を受け、例えばロシア外務省が一時、安全操業の履行停止を発表するなどの問題が起き、漁業交渉の実施が通例のスケジュール通りに行かず遅れたりもしていますが、かろうじて続けられています。

日ロ間で結ばれている漁業交渉の枠組みは、現

状では「日ソ民間貝殻島コンプ協定」（一九六三年六月一〇日締結、一九八一年八月二五日新協定締結）、「日ソ漁業協力協定」（一九五六年五月一日締結、一九八五年五月二二日新協定締結）、「日ソ（日ロ）地先沖合漁業協定」（一九七七年五月二七日「日ソ漁業暫定協定」締結、一九八四年一月二七日現協定に引き継ぎ）、「安全操業枠組み協定」（一九九八年二月二二日締結）の四つがあります。

毎年定期的に実施しなければならない漁業交渉は、ウクライナ戦争の勃発、日本による対ロ制裁措置の発動による日ロ両国関係が悪化するなか、お互いに顔を突き合わせて行う唯一の場になっています。小さく細い道かもしれませんが、両国の間をつなぐ大切な「橋」になっているのではないかと考えています。根室地域の産業や住民生活にとってはもとより非常に重要ですが、日ロ関係全体を考えると、多に越したことはありません。橋は小さく細くても、多に越したことはありません。

(4) 色丹島返還のリスク対応

将来的に返還が実現されなくなった場合に考えなければならぬ話ですが、どの島をどのような区域で返還してもらうかという点は、返還後のリスクという観点から非常に重要です。

先に言えば、単純に二島返還で色丹島が返還されなくなった場合、大きなリスクが想定されます。同島にはすでに三〇〇〇〇〜四〇〇〇〇人ほどのロシ

ア人が暮らしており、その状態で日本に返還され、日ロ混住の地となった場合、ここでロシア人住民がロシアへの併合を求める事態が発生したらどうなるのか。かつてのクリミア半島や現下のウクライナ情勢などに照らして考えると、ロシアが軍隊を送り込んでくる可能性もあるからです。ロシア人住民を一定の規模で抱えると大きなリスクになりかねません。

岩下明裕・北海道大学教授は、『北方領土・竹島・尖閣、これが解決策』（朝日新書、二〇一三年）という著書で、根室海峡の領海の安定化の観点から、色丹島返還の放棄と、歯舞諸島と国後島の一部（西側半分）の返還を提案しています。国後島の西側は、日本の行政上は泊村が設置されている地域ですが、ロシア人は現状でほとんど居住していません。この案は領海確保の観点からも安全保障上の観点からも、一定の有効性があると思います。

△ほんだ りょういち・北海道新聞社編集局編集委員▽

本稿は、二〇二二年二月七日に開催した、北海道近現代史研究会・第八回学習会の内容をまとめたものです。 文責・編集部