

プーチン訪日後の日露関係

拓殖大学海外事情研究所教授 名越健郎



国際的にも注目された2016年12月15、16日のプーチン・ロシア大統領の訪日は、北方四島での共同経済活動に関する協議開始や元島民の訪問簡素化で合意したもの、北方領土の帰属問題で進展はありませんでした。

日露間の公式訪問で通常想定される共同声明も発表されず、2つの合意も拘束力の弱い「プレス向け声明」の形で行われ、サブライズもありません。プーチン大統領は共同記者会見で、1956年日ソ共同宣言に基づく歯舞、色丹両島の引き渡しに際して、日米同盟に伴うロシアの懸念解消という新たな条件を付けました。安倍晋三首相は会見で「まずは平和条約へしっかりとした大きな一歩を踏み出した」と述べ、プーチン大統領も「平和条約のないことは時代錯誤だ」と応じ

たものの、平和条約締結への道のりは今回の首脳会談でより不透明になったと言えるでしょう。

共同声明が出なかった今回の首脳会談の評価は、共同記者会見での両首脳の発言がかぎになりますが、プーチン大統領はそこで、領土問題で開き直りのような硬い発言を行い、そこには新しい要素もみられました。「領土問題への大統領の姿勢は『引き分け』を言っていた時より後退したのでは」との質問に、自らの歴史認識を長々と表明し、「日本は1855年にプチャーチン提督と結んだ条約で初めて南クリールを手に入れ、日本の施政下に置いた。それまで、それらの島々はロシアの航海士によって発見されたため、ロシアは自国に属するとみなしていた」と述べました。暗に「日本固有の領

土」という主張を崩そうとしたようです。また、「第2次大戦が終結し、ソ連はサハリンだけでなく、南クリールも取り戻した」とし、ソ連・ロシアにとっては「領土返還」だったとの認識を示しました。大統領が大戦に伴う「南クリールの返還」というレトリックを使ったのは初めてとみられ、日本側の「領土返還」に對抗する意識がうかがえます。一方で、大統領は旧島民の「感動的な手紙」を読んだことに触れ、「これらの島をめぐる歴史的なピンポンを終わりにすべきだ」と述べています。

大統領はまた、「決着には経済活動や安全保障など多くの問題が存在する」とし、「ロシアはウラジオストクの少し北に2つの大型海軍基地を持つ。ロシアの艦船は南クリールを通過して太平洋に出

る。日米両国の特別な関係と日米安保条約の規定を念頭に置くなら、これらの関係がどう展開するのかわれわれには分からない。日本の友人にこうした微妙な問題とロシア側の懸念を理解してほしい」とも語りました。島を引き渡した後、そこに米軍基地が設置されることを暗に憂慮した発言です。日米安保条約が平和条約の障害になることを真っ向から指摘したのも初めてとみられます。

会見でのもう一つの新しい要素は、「われわれは56年宣言の枠内で交渉を再開した」と述べたことです。これが一般的な原則を意味するのか、両国が既に宣言履行の具体論に入っているのかは不明ですが、ロシアとしては56年宣言の枠組みしか交渉対象にしないようです。大統領は「56年宣言は2島が日本に引き渡されることをうたっている。どのような形で行われるのかは明確に定義されていないが、それらが平和条約締結後に実行されると明白に書いてある」と続けました。2島は最終的には日本に引き渡されるものの、その前に平和条約を締結する必要があり、国後、択捉は交渉の対象にならないことを示唆しています。

大統領は訪日前の読売新聞・日本テレビとの会見でも、「(国後、択捉の引き渡

しは)日ソ共同宣言の枠を逸脱している」と述べ、4島返還があり得ないことを強調していました。2島返還もすぐに実行されるわけではなく、「そこには多くのニュアンスと問題がある。究極目標に向けて進む中で、それらの問題も考慮し、職業的なやり方と互いの善意で行動しなければならぬ」などと述べました。発言は、2島引き渡しの前に、経済協力や島での共同経済活動を推進し、返還は信頼を醸成した後になることを示しています。

要するに、大統領は共同会見で、①日本の「固有の領土論」に反論、②領土返還には日米安保条約が障害、③平和条約締結までに経済協力や島での共同経済活動を実施して信頼醸成を築くなど、長いプロセスを想定、④あくまで平和条約を締結した後、2島を引き渡し、国後、択捉の返還は問題外、という現時点でのロシアの立場を表明したと言え、従来以上に硬い姿勢を示したといえます。

訪日前のインタビューでは、「ロシアにとって、領土問題は存在しない。あると考えているのは日本だ」「日本の対露制裁が関係発展を妨げている」などと突き放す発言もしていましたが、強硬姿勢をそのまま訪日に持ち込んだ形です。

訪日で見えてきたロシアの新戦略は、

歯舞、色丹の引き渡しを叩き台にして、「2島」で厳しい条件闘争に挑むというものでしょう。「毎日新聞」(12月27日)が、「ロシアの解決策は、最大限譲っても歯舞、色丹しか返還しない『2島マイナスα』の決着だ」「交渉条件は、歯舞、色丹が引き渡された場合に在日米軍を展開しないことを約束するなど多岐にわたる」と分析していました。

プーチン大統領は今回、日露の経済協力や信頼醸成が進まないなら、「0島返還」のままで構わないという強気な姿勢を見せました。最大限に譲っても「2島返還」であり、返還のタイミングはロシアが決めることになります。日本側はそれまで延々と経済協力を強いられかねず、領土の帰属交渉が後退したのは明らかでしょう。

▽トランプ当選も影響か

今回の訪日は、16年5月のソチ、9月のウラジオストク、11月のリマと続いた両首脳の交渉の総決算と位置付けられました。両首脳は必ず差しの会談を行い、安倍首相はソチ会談後、「突破口への手ごたえを得た」「アイスブレイクができた」と表明。ウラジオストクでは「新たなアプローチに基づく交渉を進める道筋

が見えてきた」「平和条約交渉の手ごたえを強く感じた」と述べていました。ウラジオストク会談後、日本のメディアでは期待感が高まりましたが、首相は11月19日のリマでの会談後、「解決へ道筋が見えてはいるが、簡単ではない。着実に一步一步前進していきたい」と苦渋の表情で述べて期待値を下げ、難航説が広がった経緯があります。

2人だけの密室会談の内容は公表されておらず、暗転の背景にどのような事情があったかは不明です。この2か月間で日露関係をめぐって起きた最大の変化は、米大統領選でのトランプ共和党候補の当選でした。プーチン大統領を「偉大なリーダー」と呼び、米露関係改善を公約していたトランプ氏の予想外の当選で、ロシアは様子見に転じ、外交に占める日本の重要性が低下したと観測されました。国際的な孤立脱却へ慌てて領土で日本に譲歩する必要性が薄まったわけです。

「米国第一主義」を唱えるトランプ政権が発足すれば、ロシアも「ロシア第一主義」を進めるでしょう。大統領選の直後、政権内リベラル派のウリユカエフ経済発展相が11月15日、収賄の容疑で拘束されたことも、同相が日露経済協力のロシア側窓口だっただけに、日本側にシヨツ

クを与え、これも訪日の成果に暗雲を漂わせました。訪日と平行してシリア反体制派の拠点アレppoが陥落するなど、シリア情勢緊迫に伴うタイミングの悪さを指摘する見方もありました。

しかし、米国の政権交代によって、ロシア外交に占める日本の位置が大きく変わると思えません。むしろ、プーチン大統領を含むロシア高官は常に強硬で、領土で譲歩する発言はしてこなかったのです。領土問題でのロシアの主張は基本的に変わっておらず、安倍首相が密室会談で大統領の発言を楽観的に解釈しすぎた形跡があります。

民族愛国主義と戦勝意識を高揚させ、シリアとウクライナで「2つの戦争」に着手し、経済危機に伴う国民の不満を愛国心によってかわそうとするプーチン政権には、領土で割譲する意図は当面ないようです。しかも北方領土はロシアにとっては大戦の戦利品であり、それを引き渡すことは戦勝意識と矛盾します。

この点で、ロシアの新聞「ノバヤ・ガゼータ」は「大統領専用機が離陸すると、日本の国民は首脳会談の結果に予期していなかった深い失望感に襲われた。実際、日本の指導部は少なくとも小さな2島（歯舞、色丹）は返還されると欺いていた。

ロシア側は厳しい発言を出し続けたが、それらは無視された。日本では多くの人が、ロシアの厳しいシグナルは真剣な交渉を前にしてロシアの立場を強めるための駆け引きだと希望的にみていた」と書いていました。いたずらに期待感を高めた日本側の自業自得と皮肉っています。

▽日米安保が障害

プーチン大統領が訪日で発信した新たなメッセージは、平和条約締結は日米安保条約と密接にリンクしているということでした。大統領は日米安保条約の規定から返還後に島に米軍基地が造られる可能性を暗に指摘し、「ロシアの懸念にも配慮してほしい」と述べました。日米安保条約を2島返還の障害としたことは、フルシチョフ指導部が1960年の日米安保条約改定に反発し、「ソ連は日本領土からの全外国軍隊の撤退後に歯舞、色丹を引き渡す」とした対日覚書を彷彿とさせます。当時の日本はこの覚書に反発し、「4島即時一括返還」の要求を強め、交渉は長期にわたって停滞しました。日米安保条約への言及は、プーチン大統領が軍部の意向に配慮したともれます。軍が領土割譲に反対する抵抗勢力となっていることは間違いありません。

日米同盟の問題は11月以降ロシア指導部で浮上した形跡があります。朝日新聞によれば、パトルシェフ安保会議書記は11月上旬、モスクワを訪れた谷内正太郎国家安全保障局長と会談した際、「2島を引き渡した場合、島に米基地は置かれるのか」と尋ね、谷内氏は「可能性はある」と答えたそうです。プーチン大統領はリマでの差しの会談で、安倍首相にこの問題を提起し、2島引き渡しに暗雲が生じた模様です。

プーチン政権はこれまで、日米同盟を事実上容認してきただけに、ここへきて安保条約を問題視したのは不可解です。おそらくは、米露関係の悪化で、戦略的要衝としての北方領土の価値が高まってきたでしょう。ロシアは07年から北方領土を含む千島社会経済発展計画に着手し、軍民両用のインフラ建設を行い、計画は25年まで延長されました。ロシア軍はオホーツク海を対米核攻撃の弾道ミサイル搭載原潜の拠点と位置付け、聖域とみなしています。ロシアの北極海戦略や中国艦船の北方への進出もにらんで、北方領土の戦略的価値がより高まっているのは間違いありません。

ロシアは将来、北方領土を返還する場合、島の非武装化を日本に求める可能性

もあります。ロシアが2島を日本に引き渡す場合でも、国後、択捉への兵力常駐は続けるでしょう。日米安保条約は第5条で、日本の施政権が及ぶ地域への条約適用を規定していますが、引き渡される2島を米軍の防衛義務の適用除外とすることを要求するかもしれません。

しかし、その場合、米側は尖閣諸島を対象外にする理論的可能性が開かれ、日本としてはすぐには応じられません。同盟意識の希薄なトランプ政権の対応にもよりますが、中国の脅威が高まる中、安倍政権としては現時点で島の非武装化を約束することはできないようです。日米同盟が新たな障害として浮上したことは今後の交渉を複雑化するはずです。

▽ロシア・メディアは高い評価

日露首脳会談を伝える日本の新聞の社説は、「あまりに大きな隔たり」（朝日新聞）、「北方領土で際立つ消極的姿勢」（読売新聞）、「4島での共同活動は危うい」（産経新聞）などとはば否定的論調でした。会談を注視した元4島島民の間でも、「がっかりだ」「2島もだめなのか」「今回が最後のチャンス。生きている間はもう無理だろう」などと落胆が強かったそうです。

これに対し、ロシアのメディアや専門家の間では、大統領が領土を譲らなかったことや経済協力が進展したことを積極的に評価する見方が目立ちました。

ロシア外交評議会は首脳会談を受けて日本専門家らによるシンポジウムを開きましたが、この中で、パノフ元駐日大使は「領土問題を1回や2回の訪問で解決するのは不可能だ。別の道を探る必要があるが、今回、日本は遂に4島での共同経済活動に同意した。これは、平和条約交渉に好ましい雰囲気を作り出すだろう。両国は90年代に4島海域での漁獲協力で合意したが、今後陸上での活動に移る。総額25億ドルに上る日本の投融資に関する文書も交わされた。日本は事実上、対露制裁から離脱した」と評価していました。ストレリツォフ・モスクワ国際関係大学教授は「日本企業のロシア進出は少なからぬ意味合いがある。日露貿易は一種の半植民地的であり、ロシアが資源を輸出し、車を輸入するという構造で、日本の投資も少なかった。日本の投資が本格化するなら、経済関係の性格を根底から変えるだろう。微妙な領土問題は相互信頼によって初めて解決可能だ。自由な交流や対話によって信頼が生まれる。島での共同活動を始めることで、問題を動か

す適切な環境が生まれよう」と楽観的な見解を述べていました。

82件の経済協力合意文書は、エネルギー分野への投資案件を除けば、「検討する」「協力する」といった意思表示の覚書ばかりです。民間主導となるだけに、経済協力の成否はロシアの投資環境にかかっているといえそうです。今回、日露プロジェクトに参加したロシア企業の中には、欧米諸国の制裁対象になっている企業もあります。この点はロシアに取って大きな前進となります。

モスクワ高等経済学院大学のフェシュン准教授は「イズベスチャ」紙で、「首脳会談で南クリールを日本に引き渡す問題は提起されなかった」「安倍首相は領土問題と結びつけずに経済協力を約束し、協力計画を提示した。この方向で何かするしかなかったのだろう。プーチン大統領は領土割譲について一切約束をせずに、南クリールの共同経済活動を議論した。外交で大勝利を収めたことは疑いない」と書いていました。外交がゼロサム・ゲームとするなら、「プーチン外交の大勝利」は「安倍外交の大敗北」となってしまう。若手日本学者のクジミンコフ極東研究所日本研究センター上級研究員も、「プーチン大統領にとって、4島の主権

を守りつつ、経済協力を得た点で訪日は成功だった。G7の一員である日本を訪問し、ある程度の合意がなされたのは国際的に孤立していないことを示す機会になった。共同経済活動は日本にとって悪い話ではない。日本もある程度島で活動できるし、ロシアの主権も損なわれない」とコメントしていました。

ロシアの新聞もロシア側に有利に運んだ首脳会談を評価しています。「エクスペルト」誌は、一連の経済協力合意を詳しく紹介し、ロシア財界が合意を高く評価していることを伝えた後、「交渉の最も重要な成果は、今後は相互に大きな経済的利益に向けて協力し、現実的な利益を挙げながら、領土問題を含む他の問題の解決を図るべきだとする共通の理解が得られたことだ」と書きました。

「コメルサント」紙は、「80以上に上る経済プロジェクトの文書の多くは、拘束力の弱い覚書ながら、日本企業は欧米の制裁を受けているロシア企業との取引に乗り出した。ロシアの政治家や専門家は『制裁の封鎖を突破した』と歓迎している」と述べ、日中露の外交ゲームでロシアが優位に立っていることを指摘していました。

今回の日露交渉を見ると、平和主義に

徹し、ロシアの善意にすがろうとする日本と、「外交は戦争の延長」とするクラウゼヴィッツ型の剥き出しの国益外交を進めるロシアとではそもそも外交がかみ合わない印象すらありました。

▽来年の大統領選まで進展なし

12月の首脳会談が日本側の「完敗」とするなら、領土交渉を今後どう立て直すかは難しい課題です。安倍首相は12月20日の講演で、「日本人とロシア人が共に暮らし、共に発展するウィンウィン（相互利益）の未来像を描く中で解決へと導いていくしか道はない」「この関係改善への機運を一層加速していきたい」とし、17年の早い時期に訪露し、首脳交渉を継続する意向を表明しました。

首相はの中で、「外交交渉は全員を満足させることなどできない。世論の批判は覚悟しなければならない」と述べ、一定の譲歩もやむを得ないとの考えを示しています。安倍首相は今年も2度訪露し、プーチン大統領との首脳交渉を続ける構えで、「われわれの世代での解決」を訴えています。任期中の平和条約締結に向け、引き続き力が入っています。

しかし、プーチン大統領の次回の訪日は、18年3月の大統領選までなさそうで

す。2年間マイナス成長に沈んだロシア経済は、原油価格の持ち直しでやや好転しているものの、不況や生活苦は続いています。

大統領は16年12月の教書演説で、「困難な経済情勢にもかかわらず、国民は愛国的な価値で団結している」と述べましたが、次回大統領選で再選を目指すプーチン大統領は保守・愛国層の支持をつなぎとめるためにも、日本への領土割譲という譲歩は難しいでしょう。

ロシア外交も17年はトランプ米政権発足や仏大統領選、独総選挙など欧州の重要選挙を受けてその対応に忙殺され、再び欧米重視となりそうです。相対的に、G7議長国を降りた日本への関心は薄れる可能性があります。ウクライナ、シリアという「2つの戦争」も収拾のめどは立たず、国内的には引き続き愛国主義を鼓舞せざるを得ないようです。ロシア内外の客観情勢から見て、少なくとも次回大統領選までにロシアが領土問題で譲歩するとは思えません。ただ、来年の大統領選はプーチン氏にとっておそらく最後の選挙となり、再選後領土問題でフリーハンドを握れるかもしれません。

日露交渉の当面の焦点は、「両首脳が「平和条約締結」への重要な一歩」と位置

付けた4島での共同経済活動をめぐる協議に移ります。共同経済活動は、4島の領有権を主張する両国が、まずは合弁事業などを進めて信頼感を深めようとするもので、漁業、海面養殖、観光、環境、医療分野が想定されています。

このアイデアは98年にロシア側が提起し、「双方の国益と政治的立場を損なうことなく、特別の法体系を整備する」としていました。日本側はいったんこれを検討する委員会の設置に同意したが、特別な法体系の整備は困難とし、結局受け入れませんでした。今回は領土交渉を動かすため、安倍首相の方から同様の提案を示し、ロシア側も応じたものです。両首脳は両国の専門家に対し、条件、形式、分野について合意するため折衝を開始するよう指示しましたが、特別の法体系整備は時間がかかりそうです。

それにしても、領土交渉では日本側がかつて無視したロシアの古い提案を時間がたつて採用するケースが目立ちます。エリツィン時代の1992年、コズイレフ外相は齒舞、色丹2島の引き渡し交渉と国後、択捉の帰属交渉を同時に進める方式を非公式に秘密提案したが、日本は「4島返還ではない」として無視しました。2001年のイルクーツク首脳会談

では、日本が同様の「並行協議」方式を提案し、今度はロシアが無視しました。

今回、98年のロシア提案を日本が持ち出したことは、時間が経過するにつれ、日本の立場が弱体化していることを示唆しています。この点で、日本が国力、経済力で圧倒的にロシアを凌駕していた91年のソ連邦崩壊直後に領土問題を速攻で決着できなかったことが致命的だったといえます。

▽「日中友好」カードを

日露交渉での日本側の対応について、大野正美・朝日新聞記者は「領土問題では実効支配している側が、しょせんは圧倒的に強い。何も言わなくとも、領土を抑えている事実は何も変わらないからだ。逆に実効支配していない側は、歴史的、法的な問題から経済、安全保障、国際世論まで、使いうる手段をさまざまに使いこなし、実効支配している側の立場を少しずつ崩していくしかない」と指摘していました。

近年の日露交渉では、ロシアが自らの立場を一方向的に主張し、日本側は聞きおくだけで、自国の立場を主張しないパターンが目立ちます。今回の共同記者会見でも、「ロシアは45年に南クリールを取り

返した」といったプーチン大統領の乱暴な見解に対し、安倍首相は反応せず、微笑みながら対応していました。領土問題の細部に踏み込む大統領に対し、首相は「互いに正義を何度主張しても、このままでは問題を解決することはできない」などと抽象論ばかり長々と語っていました。安倍首相が標榜する「新しいアプローチ」の中身はなお不透明ですが、安倍政権は領土交渉の目標を大幅に下げているようにもみえます。こうした対応は、領土問題でロシアが攻勢、日本は守勢に回っている印象を国際的に与えるでしょう。

半面、ロシアの外交体質からみて、日本側が自国の主張を開陳して反論するなら、ロシアは猛反発し、交渉を中断してしまうでしょう。日本側は交渉で、自国の立場を満足に主張できない状況に陥りつつあります。

北方領土問題の解決は、結局はロシアが領土画定でどこまで譲歩し、日本がどこで折り合うかにかかってきますが、今回の訪日で明らかになったロシアの姿勢は予想以上に硬く、安倍首相は首脳交渉を続けても、引き続き厳しい交渉を強いられるでしょう。プーチン体制下では、最大限の譲歩でも歯舞、色丹の引き渡ししかありそうにないのです。プーチン政

権は中国やカザフスタン、ノルウェーなどの領土問題で係争地を折半する柔軟な対応で臨みましたが、大統領は16年9月、中国との国境問題と北方領土問題を比較しながら、「2つの問題には根本的な違いがある。日本との問題は第2次大戦の結果生じており、大戦の結果に関する国際的取り決めで規定されている。中国との問題は戦争とは一切関係がなかった」と一蹴しています。

歯舞、色丹の引き渡しにしても、大統領が日米同盟の障害を指摘したこと、状況は56年の日ソ共同宣言締結時よりも後退したと言えます。プーチン後の新政権との交渉を待つ場合、それがいつになるか分からず、後継者は現在よりさらに国粋主義的性格を強めるかもしれません。未解決のまま放置し、ロシアの実効支配が100年に近づけば、解決はますます困難になるでしょう。

領土問題では、ロシアが返還拒否に固執する限り、日本としては常に能動的に動き、ボールをロシアに投げながら、状況を動かす必要があります。共同経済活動は一種の「変化球」ですが、従来の「島を返せ」式の直球では通用しないことは明らかです。

変化球外交ではたとえば、日中関係改

善が有効かもしれません。現在の日中露の三角関係では、日中から求愛を受けるロシアが有利な立場に立ち、これもロシアの対日強硬姿勢の背景にあります。その中で日本が中国への接近に舵を切れば、ロシアは驚き、東アジアの国際関係が変化するでしょう。国内に巨大な問題を抱え、域内で孤立する中国も、日本との関係改善を内心では望んでいるかにみえます。安倍外交は中国との対決を基軸に外交戦略を組み立てている印象があります。一定の「日中友好」が進めば、ロシアには衝撃であり、領土交渉に一定の効果を持つかもしれません。

(2017年2月9日・公開フォーラム)

講師略歴(なごし けんろう)

1953年岡山県生まれ。

76年東京外国語大学ロシア語科卒業。

時事通信社に入社。外信部、バンコク、

モスクワ、ワシントン各支局、外信部長、仙台支社長を歴任、2011年退社。

12年拓殖大学海外事情研究所教授。

著書『クレムリン秘密文書は語る 闇の日ソ関係史』(中公新書、1994年)、『

ジョークで読む国際政治』(新潮新書、2008年)、『独裁者プーチン』(文春新書、2012年)