

北方領土問題解決に向けた今後の日露関係の展望

秋田大学大学院国際資源学研究所
講師 稲垣文昭

はじめに

2016年の日本の外交において、日露関係こそが主要課題であったと言っても過言ではない。第二次世界大戦終結から70年以上も経てもなお、戦争終結を意味する平和条約がロシアとの間で締結されていない現状は、2013年4月の「日露パートナーシップの発展に関する日本国総理大臣とロシア連邦大統領の共同声明」でも示された通り「異常事態」であろう¹。隣国との対話を進め両国関係の深化を目指すことは、国際環境を安定化させるという観点からも重要である。但し、その平和条約締結には北方領土問題の解決が不可欠であることは言うまでもない。

他方で、英国のEUからの離脱（「ブレグジット問題」）や米国において「アメリカ・ファースト」を掲げたトランプ政権の誕生などが示す通り国家主権への回帰が欧米諸国でも見られるようになった。冷戦終結後に進展してきたグローバル化に伴う、国家主権の相対化（弱体化）への異議申立てとも言えるこれらの動きは、今日の国際環境のメインストリームと言える。国家の生存、つまりは安全保障の重要性が改めて認識されている中で、その根幹をなす領土に関する安易な妥協は許されるものではない。そのため、北方領土問題を抱える日露関係を前進させるには、荒波を超える以上に難しい舵取りが求められると言えよう。しかしながら、国際情勢が不透明感を増すが故に、隣国であるロシアとの関係を後退させることは決して賢明な判断とは言えず、たとえその歩みが遅々としたものであろうが前進させる必要がある。

そこで、安全保障の観点から日露関係、そして北方領土問題の展望について、現在直面する課題を踏まえた上で議論する。

1. 変化する安全保障環境

(1) 重要性を再度増す軍事力

経済など他の問題も同様だが、安全保障の観点から日露関係を考える際には、日本とロシアの二カ国関係だけに焦点を当てて論じることはできない。例えば、後述する通り日本にとり焦眉の安全保障問題である尖閣諸島問題には、中国の戦略的パートナーであるためロシアは間接的な影響を受ける。さらに、尖閣諸島を巡り日米安保体制が強化されれば、従属変数としてロシアの安全保障政策は影響を受けることとなる。その一方で、やはり後述のとおり「ウクライナ危機」は、ロシアの安全保障観に根差した行動であり、その影響を日本は間接的ながらも受けている。そして、北朝鮮情勢など日露間で共有される安全保障上の懸念もある。このように安全保障問題から日露関係を考える上では、複雑に

絡み合う多様な要素をまず理解する必要がある。

さて、グローバルな視点で捉えれば、「イスラーム国 (IS)」などのイスラーム過激派によるテロ活動が安全保障上の最大の脅威、懸念の一つであることは疑問を挟む余地はない。特に「シリア内戦」は、難民問題もあり国際社会が解決を願う課題である。また、イラクも未だ安定していない。そのように中東情勢が不安定な状態の中、財政問題もあり米国はアジア・シフトを進め、中東への関与を減らしてきた。「シリア内戦」におけるロシアの影響力拡大は、財政問題など国内要因による米国の非積極的な外交政策が一種の真空状態を生み出したことを一因とすることに異論はないであろう。

つまり、冷戦終結直後には支配的システムになると考えられていた米国を中心とした一極構造は、その経済力の陰りとともに機能不全に陥ったことによるものであり、正に今日の国際環境は「Gゼロ世界²⁾」もしくは「多極化の世界」と言える。このような今日の国際環境では、グローバル化という相互依存関係の深化よりも、アナーキーな世界における国家の生存や国家主権の維持・強化、そして軍事力が自衛という観点からも再度重視されている。その動きは、ウクライナ危機に対する反応として 2015 年 9 月に NATO 首脳会談にて、加盟国の国防費を GDP 比 2% に増額することが合意されたことにも現れている。

(2) ロシアの軍事力と北方領土

ウクライナ危機やシリア内戦など、近年のロシアの軍事力・軍事活動は目覚ましいが、上記のように勢力均衡に基づく多極構造の世界では当然の動きとも言える。ソ連解体直後の 1990 年代は、経済的低迷もありロシアは人員・兵力ともに十分に整備できなかつた。だが、2000 年代に油価が高騰したことでロシア経済は急速に回復し、2015 年の国防費は対 GDP 比 5.4% となる 910.81 億米ドルに達するなど軍事力も再整備・増強されてきた³⁾。ロシア軍の定員は 100 万人で世界第 3 位、核兵器保有数も米国に次ぐ世界第 2 位である。また、シリア内戦などに見られたように、(性能は米国に未だ劣るが) 巡航ミサイルや衛星誘導爆弾など近代化も進めており、ソ連時代に米国と競い合った軍事大国の地位には及ばないが十分な軍事大国である。

その一方で、NATO は「ロシア・ジョージア戦争 (2008 年)」や「ウクライナ危機」における情報戦などソフト・パワーと実際の軍事力 (ハードパワー) の混合型の戦略 (「ハイブリッド戦略」) をとるロシアを安全保障上の脅威として再認識するようになった。先に述べた通り 2015 年 9 月の NATO 首脳会議で「国防費の増額」や「NATO 緊急展開部隊の創設」、「ハイブリッド型脅威」への対応が確認されたことがその証左である (特に、旧ソ連諸国であるバルト三国の危機感は強い)。但し、ロシアの視点に立てば「NATO 東方拡大」という安全保障上脅威への対応がその行動の背景にあった。つまり、ロシアにとりウクライナは対 NATO の文脈において安全保障上の緩衝地帯であり、そのウクライナが EU 加盟さらには NATO に加盟することは是が非でも阻止すべき課題であった。

なお、クリミア半島の併合やウクライナ東部への介入は、国境（領土）の強制的な変更という点で日本にとり決して無縁ではない。仮に、日本がクリミアの併合を容認すれば力による領土変更を容認する姿勢を国際社会に示すことになり、北方領土問題、さらには尖閣諸島問題などで不利な立場になりかねない。そのため、ウクライナ危機では対露制裁に加わり、力による国境の変更に反対する姿勢を見せるとともに国際的な連帯を示す必要がある。だが、そのことは日露関係の一つの障壁となっていることは周知の事実である。

他方で、ロシアの安全保障政策と軍事力は当然ながら日露交渉、北方領土問題に直接的な影響を落としている。例えば2017年2月22日、ショイグ露国防相は「われわれはクリル防衛に活発に取り組んでおり、今年中に師団を配置することになっている」とロシア下院で発言し、クリル諸島に5000人規模の新師団を配備する計画を有していることをロシア下院にて明らかにした⁴。クリル諸島とは日本でいう千島列島と北方領土を含む地理的概念であるが、ショイグ国防相は「クリル諸島」としか発言しておらず、北方領土を含むか否かは明確ではない。但し、すでに択捉島と国後島には第18機関銃・砲兵師団（約3500人）が配備されており、プーチン大統領の訪日直前となる平成28年11月には、択捉島に射程距離約300kmの「バスチオン」、国後島には同約130kmの「バル」が配備されたことも記憶に新しい。プーチン大統領訪日直前の配備は、北方領土がロシアの安全保障上の要衝であるとともに、日本に容易に返還する意思がないことを示していると言えよう。

なお、北方領土へのロシア軍の配備は、日本の主権を侵害するものとして当然ながら日本政府は抗議しているが、その抗議に対してオゼロフ・露議会上院国防安全保障委員長は、「国際法などが破られた際には、それら師団を使用することを否定していないが、クリル諸島の師団は日本を対象としたものではなく、日本とは対テロ、海洋資源保護などの面で軍事協力を進める用意がある」旨の発言をしている（2017年2月23日）⁵。これは、日本が攻撃対象ではないだけで、安全保障上の脅威から必ずしも外されたわけではないということであるが、平和条約が締結されていない以上、ロシアにとり日本が安全保障上の脅威として想定されていることは当然であろう。

2. 東アジア情勢を取り巻く環境

(1) 北朝鮮問題と中国の拡張主義の影響

上記の通り北方領土の返還交渉は、ロシアの安全保障戦略も絡み難しい問題である。しかしながら、冒頭にも述べた通り日本の安全保障政策を考えると、隣国であるロシアとの信頼関係の構築、そして平和条約締結を目指すことは間違いではなく、むしろ進めるべき課題であり、その中で北方領土問題の解決は避けて通れる課題ではない。だが、安全保障という国家の根幹に関わる課題であるため、解決のためには中長期的な視野から取り組む必要がある。その具体的な可能性を議論する前に、東アジアの安全保障環境を整理してみよう。東アジアにおける我が国にとっての安全保障上の脅威として、北朝鮮問題と尖閣

問題に見られる中国の拡張主義が挙げられる。

前者については、金正恩体制はミサイル発射実験を繰り返すなど不安定さを増している。北朝鮮問題については、周知の通り日米中露韓朝の「六国会合（六カ国会議）」の枠組みがあるが、2007年3月の会合を最後に開催されておらず機能不全に陥っている。2016年だけでも、北朝鮮は「水爆実験（1月）」、「テポドン2改良型発射実験（同年2月）」、「中距離ミサイル・ムスダン発射実験（5月）」、「ノドン発射実験（8月、9月）」などミサイル発射及び核実験を数回繰り返している。このような状況に対し、2016年7月に韓国政府が朝鮮半島有事に備えるとして「終末高高度防衛ミサイル（THAAD）」の導入を決定したが、北朝鮮だけではなくTHAAD配備で自国の核兵器の無力化も警戒する中露両政府も同配備計画に反対し、特に中国の反発は強く中韓関係が冷え込むきっかけとなった。

いずれの国家も北朝鮮を安全保障上の脅威、地域を不安定化させる要因として共有しているが、残念ながら特に北朝鮮の後ろ盾でもある中国は、日米韓の三カ国と歩調が一致していない。だが、度重なるミサイル発射実験や核実験、そして金正男暗殺事件など中国と北朝鮮の関係も不安定化していることも見逃せない。そのため朝鮮半島情勢は流動的であり、同問題を安全保障上の脅威として、日露間での意見情報交換を含め周辺諸国で協力が必要である。

他方で、尖閣諸島や南シナ海における中国の拡張主義的動向は、日本の安全保障上の喫緊の課題である。中国、ベトナム、フィリピンが領有権を争う南沙（スプラトリー）諸島は、日本が中東から石油・天然ガス資源を輸送する「シーレーン」であり、その不安定化は日本の安全保障に直接的な影響を及ぼす。米国は「航行の自由作戦」などを通じ、南シナ海問題に関与し中国を牽制する動きを見せている。さらに、尖閣諸島について、米国は繰り返し日米安保条約第5条の適用範囲であることを認めるなど、東アジアの安全保障において米国は重要なアクターであり続けており、その存在は中国だけではなく、ロシアにとっても当然ながら脅威であろう。そして、日本はその米国の同盟国であるが故に、ロシアの安全保障上の脅威となるとともに、安易に妥協できない関係となる。

(2) 微妙なバランスに成り立つ中露関係

中露は蜜月関係にあると言われて久しいが、歴史を振り返ると両国は1969年の「中ソ国境紛争」以来の対立関係にあった。だが、1989年のゴルバチョフ訪中で対立関係から融和的關係へと変貌し、戦略的パートナーシップにまでその関係は深化した。具体的には1991年5月に東部国境地域について合意して以降、両国は信頼醸成措置を推進し1996年に『戦略的パートナーシップ』に合意、『中露善隣友好協力条約（2001年）』を経て2004年10月には未確定地域について合意する『中露国境協定』を締結し、国境紛争を解決した。さらに、中露両国は2016年には戦略的パートナーシップ20周年を記念し『戦略的パートナーシップの深化』に合意するなど蜜月関係にある。2016年6月9日には、

露軍艦艇が尖閣諸島接続水域を中国艦船と同時刻に通過した。真意は別として、露艦艇の通過は、日米対中露の対立構図が明確化したのではと疑わせるものであった。

だが、目覚ましい成長を遂げ世界第2位の経済力を得た中国は、米国に次ぐ216万人の兵員を要する軍事大国でもあり、文字通りロシアにとり安全保障上の脅威となっていることは否定できない。また、ロシア極東地域の人口は600万人ほどであるが、国境を接する中国黒竜江省の人口は4000万人に上るなど、極東地域における中国からの人口圧力もロシアにとり脅威となっており、ロシアはソ連時代の対中関係と立場が逆転し、中国のジュニア・パートナーの地位に陥ることへの警戒感がある。例えば、2009年にN.マカロフ露連邦軍参謀総長（当時）は、中国をNATOとともに地政学上の最大の脅威であるとし、S.スコークフ参謀長（当時）も中国を潜在的な脅威とみなす発言をしている⁶。また、2017年には中距離核戦力を中心とした中国の核ミサイル戦力の90%以上は、米国ではなくロシアを向いているが、ロシアはINF全廃条約で対中戦略上不利に立たされているといった趣旨の記事が『独立新聞』に掲載された⁷。そのため、中国への脅威認識を持つ日口間で安全保障上協力し合い、対中包囲網まではいかないにしろ一定の影響を持つことを安全保障の面から考えるのは妥当であろう。だが、ロシアが中国に不満を持ちその影響力に対し警戒しているとしても、それが容易に反中政策に転じると安易に考えるべきではない。例えば、2015年のロシアの輸出の8.3%、輸入の19%を中国が占めているが、中国の貿易でロシアが占める割合はそれぞれ1.5%と2%に過ぎず⁸、ロシアの中国依存度が高いことがわかる。そのため、安全保障上の懸念だけで中露関係が瓦解するとは安易に考えられない。

1990年代後半よりロシアは、勢力均衡に基づく世界の多極構造化を模索してきたが、そのことは2001年に中露及び中央アジア四カ国により創設された「上海協力機構」でも米国一極体制への反対を掲げていることにも現れている。そして、ロシアにとり中国は多極構造を創る上での重要なパートナーという位置付けは簡単には変化しないであろうし、ウクライナ危機を通じて、欧米(NATO)と対立関係にあるロシアにとりその後背地となる中国とまで対立関係を作ることとは避けざるを得ないのが現状であろう。

おわりに

来日直前となる2016年12月13日、プーチン大統領は日本のメディアとのインタビューに応え、中露国境画定交渉が40年費やしたことを挙げ、日露平和条約締結は時間を要するものであり、そのための雰囲気作り（信頼醸成）が必要であるとの認識を示した⁹。これは、北方領土問題解決には、信頼醸成が不可欠でありそれには長い年月が必要であるとのロシアの立場を示したものと考えられる。その中露国境を巡る交渉では、1996年4月に、国境から相互に100km圏内の非武装地帯の設置と情報交換を定めた「国境地域信頼醸成協定」を中露に加えカザフスタン、キルギス、タジキスタンの5カ国で締結している。さら

に5カ国は1997年4月に国境から100km以内の兵力の削減と相互査察を取り決めた「兵力削減協定」にも合意するなど、国境地帯の緊張を緩和するための安全保障面での措置を取ってきた。

当然ながら、日露間と中露国境を巡る地政学的条件、国際環境上の条件は大きく異なるため、同様な形で国境地帯の信頼醸成が必ずしも適応可能ではない。先述の通り、中露は米国に対抗し勢力均衡に基づく国際秩序の多極構造化という目的が前提としてある。これは、米国と同盟関係にある日本が受け入れるのは難しい条件であるし、仮に米国が多極構造を受け入れた場合、日本はその米国を中心とした枠組みに入ることになる。また、尖閣諸島問題などで米国との同盟関係強化が不可欠な日本にとり、日米安保条約を弱体化するような合意は難しい上に米国の同意が必要となる。つまり、安全保障から見た対露政策とは、米国との関係を絶えず考慮に入れながら進めざるを得ない問題でもある。

とはいえ、日露間で信頼醸成が必要ない、もしくは進めるべきではないということではない。2017年1月20日~23日には、海上自衛隊と露海軍との間で2年3ヶ月ぶりとなる海難事故捜査・救難や船舶の立入検査の共同訓練が実施され、3月20日にはウクライナ危機以後停止していた「日露外務・防衛閣僚協議（「2+2」）」が開催される。冒頭にも述べた通り不透明感が増す国際情勢の中で、隣国との信頼醸成は安全保障上不可欠である。そして、不透明であるからこそ日露関係及び北方領土問題を取り巻く国際環境が劇的に変化する可能性もある。その時に、膠着した状態を前進させるためにも、対話と実務的な交流を続け信頼醸成を育む必要がある。北方領土の早期返還は最も望ましいが、安全保障上、日露両国だけで対処できない問題も含まれていることを視野に入れなければいけない。月並みではあるが、北方領土に関する日本の立場をロシアと国際社会に対して根気強く訴え続けることが必要である。

1 「日露パートナーシップの発展に関する日本国総理大臣とロシア連邦大統領の共同声明」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000004183.pdf> (2017年2月26日閲覧)

2 Ian Bremmer and Nouriel Roubini “A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation,” in *Foreign Affairs*, vol.90, no.2, 2011.

3 *SIPRI Military Expenditure Database*, <https://www.sipri.org/databases/milex> (2017年2月27日閲覧)

4 「北方領土に新師団配置か ロシア国防相、防衛強化、日本政府反発」『ロシア・東欧ファイル』共同通信, 2017年2月23日。

5 В Совфеде ответили на протест Японии против размещения дивизии на Курилах//РИА Новости, 23.02.2017, (<https://ria.ru/world/20170223/1488667205.html>, 2017年2月25日閲覧)

6 Stephen Blank, “Recent Trends in Russo-Chinese Military Relations,” in Robert E. Bedeski and Niklas Swanström (eds.), *Eurasia’s Ascent in Energy and Geopolitics: Rivalry or Partnership for China, Russia and Central Asia?* (New York: Routledge, 2012), p.114.

7 Александр Храпчихин Опасен ли для РФ ядерный потенциал КНР Китайские межконтинентальные ракеты приблизились к российским границам

//Независимая газета, 25.01.2017

(http://www.ng.ru/armies/2017-01-25/2_6911_china.html, 2017年2月10日閲覧)

⁸ *IMF International Financial Statistics* より算出。

⁹ 「プーチン大統領 特別インタビュー全文10」『日テレ NEW 24』 2016年12月14日 (<http://www.news24.jp/articles/2016/12/14/04349065.html>, 2017年3月18日閲覧) 及び Интервью Владимира Путина телекомпании «Ниппон» и газете «Иомиури»//Официальный сайт Президента России, 13.12.2016, (<http://special.kremlin.ru/events/president/news/53455>, 2017年3月18日閲覧).