

2009年12月24日

鳩山対露外交への提言

PHP「日本の対露総合戦略」研究会

CONTENTS

1. 国家主権の尊重が日本の対露外交の根幹である
2. 国後、択捉くなしり えとろふの帰属問題を真正面から領土交渉の対象にすえるべきである
3. 領土交渉の機は熟しておらず、日本側の言動は慎重を期すべきである
4. 対露外交における政経の「均衡」を回復せよ
5. 内閣としての対外的な発言を統一し、首尾一貫した対露外交を展開せよ
6. ロシア国内の多様なアクターにたいして選択的関与をおこなうべし
7. ロシアの主要な外交空間において日本の存在感を高めよ
8. 中露間の複雑かつデリケートな関係を見極め、短絡的な「日露合従連衡」の発想を避けるべきである

株式会社 PHP総合研究所

はじめに

鳩山由紀夫氏は対露外交打開に並々ならぬ意欲を示し、首相就任直後には北方領土問題について「半年でめどをつけたい」とさえのべた。他方、日本の政権交代に対応して、ロシア側も表向き若干柔軟な対日姿勢をとるかもしれないが、当分のあいだ2島返還以上の譲歩をおこなう可能性は少ない。

双頭政権発足後のロシアの対日政策も、従来のソ連／ロシアの指導部のそれと大差なく、わが国が要求する北方領土問題の解決を先延ばしにする一方、その解決の可能性をちらつかせることによって日本側からできるだけ多くの経済・科学・技術面での協力を獲得しようとしている。ロシアの対日政策がこのようなものに止まっている状況下で、仮に日本側から妥協案を出す場合ですら、それはわが国の一人相撲に終る危険性が高い。今は、日本側から積極的に動くときではない。

ロシアはわが国にとって重要な隣国であり、その重要性は今後中国の台頭など地政学的環境の変化に対応してさらに増大するだろう。とはいえ、平和条約問題についていったん安易な妥協をおこなえば、それは将来に禍根を残す。しかも北方領土問題は、わが国の主権にかんする問題であるのみならず、日ソ中立条約の一方的破棄、シベリアでの強制労働、4島の武力占拠というソ連時代からの負の遺産と結びつき、日本人のロシアに対する不信感の基礎となっている。ロシアとの関係が重要と考えるのであるのならばなおさら「法と正義」に則って領土問題を解決し、長期にわたって持続可能な善隣友好関係の土台を築くべきである。

鳩山政権の普天間やアフガニスタン支援についての姿勢が、日米同盟関係に亀裂を生じていることは、対露外交の点からも憂慮される。もし日米同盟にひびが入るようなことがあれば、ロシア側では日本組みやすしとの印象が強まり、ロシアからの外交的譲歩を望むことは益々難しくなるだろう。

以上のような認識にしたがい、PHP「日本の対露総合戦略」研究会は、鳩山政権が対露政策を立案・実行するにあたり留意すべき諸点について、以下のように提言する。

提言1 国家主権の尊重が日本の対露外交の根幹である

- ・グローバル化が進展しつつある今日においても、国際関係はあくまで主権国家が前提である。
- ・北方領土問題の本質は、日本の国家主権が侵害されているという点にあり、それを放置したままに仮に関係を正常化しても、善隣友好の日露関係を構築しえない。
- ・平和条約の締結が、なにも増して最優先されるべき日露関係の基本的な枠組である。

今日、経済のグローバル化が進展し、金融、環境、風俗、流行、ファッションなどの分野ではボーダレス化がますます顕著となっている。欧州連合（EU）、国際機関、NGOなど超国家

的な主体も存在感を増している。だが国際政治の主軸は、今もって主権国家である。EUも主権国家間の合意を基に形成され、その加盟国と非加盟国との敷居は却って高くなった。ロシアも国家主権を絶対視し、従来型のパワー・ポリティックスを実施してきている。領土主権をめぐる伝統的な外交ゲームが時代遅れのものとなったと認識することは、こうした現実を目を塞ぐものである。

北方領土問題は、ソ連が日ソ中立条約を一方的に破って日本領土に軍事侵攻し、日露両政府間の平和的な外交交渉によってそれまで日本への帰属が認められていた日本固有の領土たる北方4島を不法占拠したことに端を発する。戦後64年にわたって日本の国家主権が侵害され続けているという点に、問題の本質がある。

ロシアとの外交関係には、たしかに国境線の画定ばかりではなく、エネルギー資源、漁業権、貿易・通商、アジア太平洋地域の勢力均衡などの国益もかかわっている。これらの諸利益はそれぞれ重要なものとはいえ、その重みにはおのずから違いがある。総合的もしくは包括的な政策という美名のもとに軽重の異なる国益を同時並行的に追求することは、かならずしも賢明ではない。国家主権擁護という「死活的な国益」と、それ以外の「重要な国益」を区別しなければならない。

提言2 くなしり えとろふ 国後、択捉の帰属問題を真正面から領土交渉の対象に すべきである

- ・日本にとり、国後、択捉の帰属問題こそが、ロシアとの領土交渉の中核である。
- ・領土問題についての交渉の基礎は日ソ共同宣言ではなく、新生ロシア誕生後の合意としての東京宣言とすべきである。
- ・鳩山首相は機会ある度毎に、4島返還が日本国民の要求であることを繰り返すべきである。

国後、択捉の帰属問題こそが、日本にとりロシアとの実質的な交渉対象である。領土問題についての交渉の基礎は、ソビエト時代に結ばれた両国間で解釈が異なる日ソ共同宣言（1956年）ではなく、新生ロシアとなってから結ばれた東京宣言（1993年）でなければならない。

日ソ共同宣言は、「平和条約締結後にロシアが日本にはぼまい、しこたん色丹の2島を引き渡す」とのべるとどまっている。日本側は国後、択捉についての継続協議を当然のことと解釈し、そのことは東京宣言で明文化された。ところがプーチン政権となって以降のロシアは、2島のみの返還で平和条約交渉の最終決着を図ろうとしている。

ロシア側の頑なな態度の背景の一つとして、日本側がかつて送った間違っただ対露シグナルがある。プーチン政権初期、わが国の一部政治家や外交官たちは、上記のように強引なロシアの解釈や意図を承知しながら、日ソ共同宣言を正面に出す対露政策を推進した。以後ロシア指導部は、この折の日本側の失策を逆手にとろうとしている。わが国はあくまで直近の東京宣言をベースにして日露領土交渉をおこなう姿勢を貫くべきである。

鳩山首相は、北方領土の面積等分返還論を、次のように批判した。「私は、日ソ共同宣言を結んだ〔鳩山〕一郎の孫の責任として、北方領土問題は日本政府が決して4島の主権を放棄して解決してはならないと主張してきました。4島の主権を手放さない限り、実際の返還のプロセスは柔軟であってかまわないとも述べてきました。しかし、面積等分返還論は半分の面積の返還を永久に求めないこととなりますので、絶対に認められないのです」（鳩山由紀夫氏のメールマガジン、2009・4・23）。

まさに至言である。しかしこの言葉にもかかわらず、鳩山首相の姿勢は揺れ動いてきているとの印象を与える。11月、メドベージェフ大統領に向い鳩山首相は、2島返還を「日本国民が理解できない」案とのべたが、同首脳会談中に同首相が4島返還を強く求めたのかどうか、世論の一部は疑問視している。国政の最高責任者となった今日、鳩山首相は、4島返還が日本の対露政策の基本であり、それ以外の解決策はありえないことを機会ある毎にロシア側に明確に繰り返して欲しい。

提言3 領土交渉の機は熟しておらず、日本側の言動は慎重を期すべきである

- ・プーチン主導がつづく現時点でこそ領土問題の進展が可能、と前提することは間違っている。
- ・領土問題の解決には、①両国の政権の安定②両国首脳間の信頼関係③領土問題の解決がロシアにとってプラスであるとのロシア側の理解の3条件が、必要不可欠である。
- ・条件が整わないうちに、日本側が「独創的アプローチ」を試みても、日本が焦っているという誤ったシグナルをロシア側に送るだけである。

北方領土問題を半年から1年くらいの短期間で解決するという鳩山発言は、現ロシアの状況を踏まえない希望の表明にすぎない。非現実的かつ楽観的な見通しを口にするのは、ロシア側に「鳩山政権はデッドラインを背負って交渉しており、その焦りを利用すればロシア側は譲歩する必要なし」との間違ったメッセージを与える。

強固な政治基盤を持つメドベージェフ・プーチン体制下であればこそ、領土問題にかんして大胆な決断が可能であり、とりわけプーチン氏が実質上権力の座にある間にこの難問の解決をはかるべき、と説く者がいる。だがそのような見解は、プーチン氏がたんに愛国者であるのみならず、「強いロシア」の根拠として「領土の一体性」を主張するシロビキ（軍、治安関係者）である側面を軽視している。現ロシアにおけるナショナリズムや大国主義の高揚などを見ると、残念ながら4島返還の機会の窓が開いているとは判断しえない。

領土問題の解決のためには、日露両国において少なくとも次の3条件が備わっている必要がある。①両国における安定政権の成立、②両国首脳間における信頼関係の存在、③領土問題の解決が日本ばかりでなくロシアにとってもプラスであるとの認識。加えて、両国の正常化を後押しする国際政治環境も求められる。このような条件を欠いている中で、日本側がいたずらに外交成果を焦ってロシア側に向い「独創的アプローチ」を行ったり迫ったりすると、ロシア側

に誤ったシグナルを送るばかりか、わが国の交渉基盤それ自体を危くしかねない。

ロシアは、極東・シベリアに対する中国の影響力の浸透を防ぐためにも、資源依存型経済から産業構造の多角化を図るためにも、日本からの投資や技術協力への期待感を高めつつある。時の流れは日本にとり不利なのではない。時機が熟するのを今しばらく待ち、その間、返還戦略の構築を図るべきである。

提言4 対露外交における政経の「均衡」を回復せよ

- ・近年の日露関係は、平和条約交渉を置き去りにして経済関係だけが進展する「拡大不均衡」状態にあり、ロシア国内の対日強硬論を勢いづかせている。
- ・均衡を崩してきたのは日本側であり、平和条約問題における進捗がみられない限り経済関係の縮小を辞さない構えも必要である。
- ・共同経済開発の推進は事実上ロシアの主権を認めることにつながるため、日本側は応じてはならない。

鳩山政権は、自公連立政権期に失われた対露外交における政治と経済の間の「均衡」を回復する必要がある。

近年の日露間では、平和条約問題でほとんど進展らしい進展がみられないことと対照的に、経済関係は拡大する傾向を示してきた。両国間の貿易は、2008年には約300億ドルと、わずか4年間に3倍も伸びた。2009年5月には、「サハリン2」から液化天然ガスの日本への本格輸出がはじまるなど、エネルギー分野での関係も深化しつつある。（ただし今年の世界同時不況の影響や自動車輸出の激減などで、貿易高は減少しそうである。）

日本は1980年代末、平和条約交渉での進展がなければ経済協力を進めないとする「政経不可分」から、政治と経済を並行して発展させる「拡大均衡」路線へと方針転換した。ところが最近では、平和条約交渉を置き去りにして経済関係だけが進展するという「拡大不均衡」状態が生まれている。このような均衡の喪失は、ロシア国内で「領土問題を解決しなくても経済関係は拡大する」と説く対日強硬論者を勢いづかせている。

均衡を崩している主たる原因は、残念ながら日本側にある。2008年リマの首脳会談で麻生前首相は、経済が発展する一方において平和条約交渉は進展していないとの不満を表明した。だが実際には同発言を裏切るかのように、麻生政権は2009年5月のプーチン訪日のさいに、原子力協定など数多くの経済関連の協定を結び、ロシア側に「平和条約なしでも質的に新しい日露関係が誕生した」「領土返還は国内向けの要求にすぎない」とうそぶかせる原因をつくった。

鳩山首相は所信表明演説で、政治と経済を「車の両輪」として推し進めてゆくと述べたが、鳩山政権は是非とも言行を一致させ、政経間の均衡を回復すべきである。たとえば原子力やエネルギーなど政府関与の程度が大きい分野での協力については、平和条約問題での進捗が見られない限り、縮小を辞さない構えすら必要であろう。また、エネルギー分野においてロシアと

の関係が深まる傾向が続くようであれば、たとえばロシア側が求める農業分野での関係を意図的に深めるなどして、特定分野でロシアに過度に依存したり一方的な利益を与えないように配慮すべきだろう。

ロシア側は最近再び、北方4島での「共同経済開発」提案を熱心に呼びかけるようになった。かつてエリツィン政権下で出された提案の繰り返しである。この提案に乗ると、たとえば税金をどこに収めるのか、裁判管轄権は日露どちらに属するのかなど、様々の問題が生じる。仮に日本側がロシア法の適用を認めるならば、それはロシアの主権を事実上認めることに等しい。たとえそうでなくとも、共同経済開発に合意すると、日本はわずかな経済的利益に目がくらんで領土返還を諦めたのだというイメージを全世界にあたえてしまう。

提言5 内閣としての対外的な発言を統一し、首尾一貫した対露外交を展開せよ

- ・各閣僚が交渉中の北方領土問題にかんして思いつきで発言することは慎むべきである。
- ・鳩山政権はこれまでの日露間の交渉経緯を引き継ぎ、外務官僚、専門家たちの十分な補佐を得ながら、内閣として対露外交の統一方針を確立・維持すべきである。
- ・対露外交を内政の延長線で思考することは禁物である。

日本側が首尾一貫した対露姿勢を堅持し、ロシア側に正確なメッセージを送ることが、対露外交を成功させる必須の条件である。鳩山首相は一般的にいて閣僚の自由な発言に寛容であり、自らが責任を持って最終的にまとめればよいと考えている印象をあたえる。しかし外部世界では、閣僚は国家を代表して発言を行っていると感じとられる。とくに交渉進行中の北方領土問題にかんして首相をはじめ閣僚が思いつき発言を朝令暮改的に行うと、ロシア側をしていたずらに混乱させ、鳩山政権を軽んじさせる結果をみちびく。

ロシア側から見たらあ、今度のわが国の政権交代は、経験や知識の不足につけ込むチャンス到来と映る。鳩山政権はどうぜんそのようなことを覚悟しておくべきだろう。たとえば政治主導を唱える鳩山政権が、外務官僚や専門家の支援を受けることなく、政治家のみで対露政策の形成を行うようになると、思わぬ落とし穴に落ちる危険が生まれよう。鳩山政権はこれまでの日露間の交渉経緯をきちんと引き継ぎ、外交の専門家たちから十分な補佐やブリーフィングを受け、対露外交について内閣全体としての統一方針を維持すべきである。対露外交を内政(連立政権の維持、政権浮揚)に従属させないまでも、内政の延長線上に置いて考えることは禁物である。

提言6 ロシア国内の多様なアクターにたいして選択的関与をおこなうべし

- ・長いスパンで今後をみすえて産業界などロシアの有力アクターへ働きかけて「日本ロビー」の形成につとめるべきである。

- ・日露間の交流事業は、文化・経済分野だけでなく、歴史共同研究など政治的分野にも力を入れるべきである。
- ・ロシアにおける「日本ブランド」人気をロシア一般国民の日本全体にたいするイメージ向上につなげる工夫が必要である。

現ロシアの対外政策は、プーチン首相をはじめとする一握りの指導者によって決定されている。だが日本側としては、長いスパンで今後をみすえてロシア国内の多様なアクターに選択的な働きかけを行うことが肝要である。一例をあげれば、産業界である。ロシアの産業界は、政治との関わり合いが密接で、グローバルな視野をもつ有能な人材を持ち、次世代で活躍する若者たちを惹きつける土壌となっている。既述の「政経均衡すべし」の戒めを崩さないよう留意しながらも、ロシアの産業界に日本ロビーを築くことはことのほか大切である。

日露間で行われる交流事業は、これまで文化や経済の分野にかたよっていた。今後は、政治的な分野、たとえば歴史の共同研究などにも拡大していくべきだろう。ただしそのメンバーのなかに両国の国益をになう専門家たちを配するのでなければ、本格的な議論の場とはなりにくい。次世代の育成に携わっている教育界の人的交流も、効果的だろう。いずれにせよ人的交流はやりっぱなしとなってはならず、プログラム実施後のフォローアップ制度の完備にも意を用いるべきである。

ロシアの外交政策形成において国民世論が果たす役割は、当面限定的なものかもしれない。だが民主化の進展に伴い、次第に大きな役割を演じる可能性を看過してはならない。日本食、文学、マンガ・アニメ、柔道、空手、折り紙、なにかんづくブランド商品の人気は急上昇中である。これらにたいする好感度を日本への観光客誘致や日本を实地体験する機会の増大へとつなげることができれば、ロシア一般国民の日本全体についてのイメージを一層好意的なものとすることに役立つであろう。

提言7 ロシアの主要な外交空間において日本の存在感を高めよ

- ・米国との強固な同盟関係は、長期にわたってロシアと対峙していくことに貢献する要因であり、ゆめゆめ日米離間の余地ありとの誤解をロシアにあたえてはならない。
- ・ロシアの北朝鮮にたいする影響力は小さく、拉致や核の問題などでロシアの協力を求めても効果薄である。
- ・コーカサス、中央アジア、中・東欧などのロシアの隣接地域に日本が継続的に関与することは、対露政策上も効果的である。

日露関係は2国間の独自の文脈で動く一方、国際政治環境の変化から大きな影響をうける。したがって、日露関係をグローバル、リージョナルな視点で捉えることが必要不可欠となる。わが国がロシアの主要な外交空間においてその存在感を高めるよう努力することは、日露が共

通の利益を見出す舞台や機会を拡大することに役立ち、ひいてはロシアが日本の重要性をより一層認識することを促すにちがいない。もっとも、それがロシア封じ込めを企図するものでないことを明確にする必要はあろう。仮にロシアを封じ込めることに成功したとしても、そのことによって日本が得るものは少ない。また、他国の力を借りてロシアを牽制するという「他力本願的」アプローチも効果が少ない。主として経済力、技術力、インテリジェンス能力など日本みずからの力を高めることによって、わが国の対露交渉力は強化される。

日本の米国との強固な同盟関係は、ロシアを動かすことに直接寄与するわけではないものの、わが国が長期にわたりロシアと対峙していくさい、大きな援軍のひとつになる。鳩山政権発足以来日米関係はぎくしゃくしており、日米同盟の戦略的一体性を早急に回復することは緊急の課題である。仮に鳩山政権が対露外交での新基軸を打ち出そうとする場合においても、「東アジア共同体構想」がそうであるように、それが離米を意味するかのような誤解を招いてはならない。とりわけロシアが米国を中心とする国際秩序に異議を唱えているときに日米離間の余地ありとロシアに思わせることは、厳に慎むべきである。

鳩山首相は所信表明演説でロシアをアジア太平洋地域における「パートナー」として位置づけるとのべて、ロシアを喜ばせた。しかし、麻生前首相が2009年7月の日露首脳会談でのべたように、「ロシア側に平和条約問題について具体的な進展を図る用意がないのであれば、アジア太平洋地域におけるパートナー関係を構築できない」との条件を付けるべきだろう。北朝鮮については、6者協議復帰や拉致などの問題でロシアに協力を求めても大した成果はない。ロシアの北朝鮮にたいする影響力は想像以上に小さいうえに、ありもしない恩を売られるようなことは避けるべきである。

欧州は、ロシアにとり政治・経済面で米国と並ぶ重要性を有している。日欧の関係強化は、国際場裡でロシアに日本を強く意識させる格好のファクターのひとつとなる。とりわけ安倍政権がはじめたNATOとの関係強化は、日米関係にかたよりがちだった安全保障政策からの脱却を求めようとする鳩山政権が継続すべき政策である。米国との良好な関係を維持しつつしかも安全保障面でのパートナーシップを重層化していくためのチャンスを提供するからである。NATOのほうも現在新しい戦略概念を策定中であり、日本、韓国、豪州などとのパートナーシップ問題を検討中である。

コーカサス、中央アジア、中・東欧は、ロシアの外交・安保政策にとって最優先の対象地域である。これらの地域でわが国が存在感を示すこともまた、ロシアに日本を意識させることに役立つ。冷戦終了後の日本は「シルクロード外交」「自由と繁栄の弧」などのコンセプトで、これらの地域にたいして積極的な関与姿勢を示したものの、持続性を欠くきらいがある。それらを、特定の政権や政治家のペット・プロジェクトに終わらせることなく、継続させてゆく姿勢や具体的努力が必要だろう。

提言8 中露間の複雑かつデリケートな関係を見極め、 短絡的な「日露合従連衡」の発想を避けるべきである

- ・ 中露は一枚岩ではなく、中露「蜜月」が永遠につづくかのような誤解は危険。
- ・ 日露の対中認識には懸隔が存在し、日露連携で、中国を牽制することは非現実的。
- ・ 日中の利害得失に即して中国との関係を深化させていけば、ロシアにとっての日本の重要性認識も増大する。

中国の台頭は、今後の国際政治の最大の焦点のひとつである。日本の対露外交も、「中国ファクター」抜きには構築しえないが、近年の中露関係は、かならずしも単純明快な類のものではない。ましてや中露「蜜月」関係が永遠に続くかのごとく錯覚することは、間違いである。

他方、わが国がロシアと連携し中国を牽制すべしと説く「合従連衡」論も、幻想にすぎない。まず、日露の対中認識には大きな齟齬が存在し、具体的に共同歩調をとりうるケースは非常に少ない。また、日本国民の対露不信がこれほど根強いなかで日露関係を提携へ向けて急に転換させることは、現実的とはいえない。定かとはいえない「中国脅威論」を理由に北方領土問題を犠牲にしてまでロシアに接近すべしとの意見は、愚の骨頂だろう。仮にロシアが「中国脅威論」を口実として対日接近を図ろうと欲するのならば、まずロシア側が領土問題の障害を取り除く努力を先に行うべき筋合となるだろう。

わが国は、日中両国の利害得失に即して中国との関係を自然体で淡々と深化させていく。このことが結果としては回り回って、ロシアにとって日本の重要性も高めることにもなるだろう。

PHP「日本の対露総合戦略」研究会メンバー

金子 将史 (株)PHP総合研究所主任研究員
(座長) 木村 汎 北海道大学名誉教授
(副座長) 永久 寿夫 (株)PHP総合研究所常務取締役
名越 健郎 (株)時事通信社解説委員
袴田 茂樹 青山学院大学政治経済学部教授
布施 裕之 (株)読売新聞東京本社調査研究本部主任研究員
本澤 実 上武大学大学院客員教授
前田 宏子 (株)PHP総合研究所主任研究員

(50 音順)

平成 21 (2009) 年 12 月 24 日

政策提言

鳩山対露外交への提言

PHP「日本の対露総合戦略」研究会

2009年12月24日発行

提言責任者 永久寿夫

株式会社PHP総合研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

TEL 03-3239-6222 / FAX 03-3239-6273

PHP INTERFACE <http://research.php.co.jp/>

E-mail think2@php.co.jp