

4 北方領土問題と漁業・北方墓参

ここでは、北方領土問題が第二次世界大戦を境にどのようにして生じてきたのか。さらに、現在、未解決となっている領土問題が、私たちの生活に及ぼす影響などについて考え、北方領土問題についての正しい理解を深めていきたいと思います。

(1) 北方領土とサンフランシスコ平和条約

わが国は、北方領土の返還をロシアに対して強く求めています。なぜ、北方領土の返還を求めるのか。その理由を考えてみましょう。

最初に、北方領土の歴史的経過を考えてみましょう。

- ① 1855年（安政元年）、『日露通好条約』で、択捉島とウルップ島の間に関境が定められました。すなわち、現在北方領土といわれている地域は、この時に国際法で明確に日本領と認められました。樺太は国境を決めることができず、混住の地のままでした。
- ② 1875年（明治8年）、『樺太千島交換条約』を結び、日本は、樺太についての権利を放棄するかわりに、ウルップ島以北の千島列島全島をロシアから譲り受けました。これらは全く平和的な両国の交渉で決まったことです。
- ③ 1905年（明治38年）、『ポーツマス条約』で、北緯50度以南の南樺太が日本の領土となりました。この条約は、日露戦争の講和条約ですから、南樺太は、戦争の結果として日本の領土となりました。



サンフランシスコ講和会議に出席した各国代表と会場（1951年（昭和26年）9月4日）



サンフランシスコ平和条約に署名する吉田全権（1951年(昭和26年)9月8日）

- ④ 第二次世界大戦後の1951年（昭和26年）、日本と連合国との間に平和を回復するため、サンフランシスコで講和会議が開かれました。この会議で、参加52か国のうち49か国が『対日平和条約（サンフランシスコ平和条約）』に調印したので、日本は、これらの調印国との間で戦争状態を終結して、国際社会に復帰することになりました。

この会議で、条約に調印しなかったのは、ソ連を含む3か国でした。

なお、この条約には、千島列島及び南樺太の領有権の放棄について、次のように定められています。

第2条（領土の放棄）

(c) 日本国は、千島列島並びに日本国が1905年9月5日のポーツマス条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。

次に、日本が返還を要求しているその根拠と、それに対するロシアの考え方について調べてみましょう。

『サンフランシスコ平和条約』には、単に「千島列島」となっていて、その定義が明確になっていませんが、このことについてわが国は、この条約で放棄した千島列島（クリルアイランズ）とは、『日露通好条約』及び『樺太千島交換条約』で定義されているように、ウルップ島以北の島々をさしていること、歯舞群島、色丹島、国後島、択捉島は、歴史的にみて一度も他の国の領土となったこともなく、また、日本人以外の人々が定住したことの無い地域であることから固有の領土であると主張し、これらの四島を千島列島とは明確に区別して「北方領土」と呼び、その返還を求めています。

しかし、ロシアは、千島列島は北方四島を含む島々であると主張しています。

本来、戦後の領土の帰属は平和条約で決定するものなのですが、ソ連は『サンフランシスコ平和条約』に調印していません。したがって、放棄した千島列島が、どの国に属する島かということについては、決まっています。



(2) ヤルタ協定

ソ連が、「領土問題は解決済み」と言っている理由のひとつに、『ヤルタ協定』があります。この協定は、1945年（昭和20年）2月、アメリカ（ルーズベルト大統領）、イギリス（チャーチル首相）、ソ連（スターリン元帥）が、ソ連ウクライナ共和国クリミヤ半島にある保養地ヤルタに集まって取り決めた秘密協定ですが、その内容は、「ソ連が、日本に対する戦争に参加すること。日本の敗戦において、樺太の南部とこれに隣接するいっさいの諸島はソ連に返還され、千島列島はソ連に引き渡される」というものでした。



ヤルタ会談（1945年（昭和20年）2月）前左からチャーチル、ルーズベルト、スターリン

このような協定のあることは、日本には 1946 年（昭和 21 年）2 月に、アメリカにおいて公表されるまで知らされませんでした。

また、『ヤルタ協定』の当事国である米国は、1957 年（昭和 32 年）5 月 23 日付の書簡において、『ヤルタ協定』にいう千島列島という字句は、歯舞群島、色丹島又は国後島、択捉島を含んでもいなければ含む様に意図されもしなかった旨正式に述べています。

ところが、ソ連は千島列島や北方領土の島々を軍事占領し、1946 年（昭和 21 年）に国内措置をもって、これらの島々をソ連領に一方的に繰り入れました。これは、国際法に違反する行為であり、次に述べる領土不拡大の原則にも反する行為なのです。

（３）領土不拡大の原則

第二次世界大戦は、ドイツ・イタリア・日本というファシズムの国々に対して、アメリカ合衆国・イギリス・フランス・ソ連などの国々が^{しんりやく}連合して、侵略された国々を助けて、民主主義を守るために行われた戦争であると言われていています。ですから連合軍は、戦争中、機会あるごとにこの理想を発表してきました。1941 年（昭和 16 年）の『英米共同宣言』（大西洋憲章）や、1943 年（昭和 18 年）、アメリカ合衆国・中華民国・イギリスの指導者が集まって協定し発表した『カイロ宣言』もそうでした。『カイロ宣言』では、「われわれは、日本の侵略をやめさせるために戦争をしているのであって、自国の領土を拡大する意図はない。日本が、暴力（戦争）でとった領土は返させる」と述べていますが、この連合軍の考え方は「領土不拡大の原則」といわれています。

この原則は、日本が受諾し、降伏のきっかけとなった『ポツダム宣言』の中に引き継がれています。

しかしながら、北方領土はもとより、ウルップ島以北の千島列島は、日本が暴力（戦争）でとった地域ではないにもかかわらず、現在、ロシアが占拠しています。

（４）日ソ共同宣言と平和条約交渉

日本はソ連と平和条約を結び、国交を回復するための努力を続け、1956 年（昭和 31 年）10 月、日本の代表^{はとやまいちろう}鳩山一郎首相とソ連の代表ブルガーニン首相は、モスクワにおいて交渉を行いました。

しかし、交渉は領土問題をめぐって話し合いがつかず何度も決裂しそうになりましたが、代表らの努力で共同宣言という形で調印となりました。しかし、平和条約を結ぶところまではいきませんでした。

当時の鳩山代表は、日ソ両国の間に国交が回復していないことは、両国にとって不幸なことであるので一日も早い国交の回復を実現しようとしたが、ソ連は、歯舞・色丹だけの2島を引き渡し、平和条約を結びたいと主張しました。

鳩山代表は、国民感情を推しはかり、将来の国益を考慮して、『日ソ共同宣言』という形で戦争状態を終了し、国交回復の道を開きました。

その際、ソ連は将来「平和条約」が結ばれば、日本に歯舞群島、色丹島を引き渡すこと、また、国後島と択捉島の問題については、国交を回復した後に続けられる平和条約を結ぶための交渉の中で話し合っていくことで合意しました。



日ソ共同宣言に署名する鳩山首相（1956年(昭和31年)10月19日）

また、1973年（昭和48年）に、当時の田中首相が訪ソし、ブレジネフ書記長と会談しましたが、その時、日ソ両国首脳間において、北方領土問題を含む戦後の未解決の諸問題を解決して平和条約を結ぶことが、両国間の真の善隣友好関係（注）の確立に寄与することが確認されています。

しかし、その後1970年代後半からソ連は、北方領土問題は「存在しない」、「解決済み」というかたくなな態度をとり、交渉のテーブルにつくことから拒否し続けてきました。

1986年（昭和61年）1月、ソ連外相が10年ぶりに来日して、日ソの外相間で領土問題を含む平和条約交渉が再開され、その継続につき合意されました。これにより、ソ連は北方領土問題についてようやく交渉のテーブルにつくことになりました。



日ソ共同宣言

（注）善隣とは、隣の国と仲良くすること。

1991年（平成3年）4月、ゴルバチョフ大統領が来日し、^{かいふ}海部首相との首脳会談が行われました。会談後の『日ソ共同声明』において、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島の北方四島が平和条約において解決されるべき領土問題の対象であることが確認されました。

1991年（平成3年）12月、ソ連が^{しょうめつ}消滅し、「ロシア連邦」が成立しました。1992年（平成4年）2月ロシアとの間で第1回日ロ平和条約作業部会が開かれました。この中で、ロシア側は、「ロシア連邦は、ソ連の継承者として、ソ連との間で結ばれた国際条約に伴う全ての義務を負う。1956年（昭和31年）の共同宣言を含め、例外はない。」と発言しました。

1992年（平成4年）7月のミュンヘン・サミットでは、「法と正義による外交政策を^{すいこう}遂行するロシアの公約を歓迎し、領土問題の解決を通じ日ロ関係が正常化されることを信ずる。」との表現で初めて北方領土問題が政治宣言に盛り込まれました。

また、この年の9月、「日露間領土問題の歴史に関する共同資料集」が日ロ両国の外務省から同時に公表されました。この資料集は、日ロ平和条約作業部会の話し合いにより両国で合意された35の条約、協定などから構成され、今後北方領土交渉を行う上での土台となるものです。

1993年（平成5年）10月、エリツィン大統領が来日し、細川首相との首脳会談により署名された『東京宣言』に領土問題を択捉、国後、色丹、歯舞の四島の帰属に関する問題と位置づけ、日ロ両国が合意した諸文書と、法と正義の原則を基礎に平和条約を早く締結するよう交渉を続けることなどが盛り込まれました。



「日露関係に関する東京宣言」に署名する
細川首相とエリツィン大統領
(1993年(平成5年)10月13日)

1997年（平成9年）11月、ロシア連邦クラスノヤルスクで橋本首相とエリツィン大統領が会談し、『東京宣言』に基づき2000年（平成12年）までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことが合意されました。（クラスノヤルスク合意）

1998年（平成10年）4月、日本を訪れたエリツィン大統領と橋本首相は、平和条約が『東京宣言』に基づき四島の帰属の問題を解決する内容とすることで一致しました。（川奈合意）

1998年（平成10年）11月、日本の首相として25年ぶりに小渕首相がロシアを公式訪問し、日ロ首脳による『モスクワ宣言』が発表されました。この宣言ではクラスノヤルスクで合意された2000年までの平和条約締結について再確認し、これを実現させるための「国境画定委員会」、「共同経済活動委員会」の設置や元島民の自由訪問などが盛り込まれました。

元島民及びその家族による北方領土への自由訪問は、1999年（平成11年）9月11日～12日の両日、歯舞群島の志発島への訪問が行われ、翌年からは歯舞群島のほか、択捉島、国後島、色丹島の四島に訪問できるようになりました。

このように日ロ関係は良好に進展し、2000年（平成12年）9月には東京で森首相とプーチン大統領の首脳会談が行われました。この会談でこれまでの宣言及び合意を尊重することが再確認されましたが、クラスノヤルスクで合意した2000年までに平和条約を締結することはできませんでした。

2001年（平成13年）3月、ロシア連邦イルクーツクの首脳会談において、ロシアは1956年（昭和31年）の『日ソ共同宣言』を法的に有効な文書であることを認め、また、1993年の『東京宣言』に基づき四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結することが再確認されました。（イルクーツク声明）

2003年（平成15年）1月、ロシア連邦モスクワで、首脳会談が行われ、政治対話しんかの深化、平和条約交渉、国際舞台こくさいぶたいにおける協力、貿易経済分野における協力、防衛・治安ぼうえいちあん分野における関係の発展、文化・国民間交流の進展の6項目にわたる『日露行動計画』が調印されました。

2005年（平成17年）11月に、東京で首脳会談が行われ、両首脳はこれまでの様々な合意及び文書に基づき、日ロ両国が共に受け入れられる解決を見出す努力を行うことで一致しました。



東京においてプーチン大統領と会談する
小泉首相（2005年（平成17年）11月）

2006年（平成18年）9月、プーチン大統領は、「ヴァルダイ会議」（各国の主要な政治学者、ロシア専門家等が参加する大統領との討論会議）において、日本とは領土的性質を持つものを含め、すべての係争問題を解決したい、これらの問題を凍結することは望んでおらず心から解決したい、解決等の模索は容易でないし、迅速でもないが、可能であると思う旨を述べました。

2007年（平成19年）6月、「ハイリゲンダム・サミット」で、首脳会談が行われ、両首脳は、北方領土問題を解決するため精力的に交渉を行うことで一致しました。

2008年（平成20年）7月、この年の5月にロシアの大統領に就任したメドヴェージェフ大統領が北海道洞爺湖サミット出席のために訪日しました。

このとき行われた日ロ首脳会談で、両首脳は、両首脳間の共通の認識として、北方領土問題について、「平和条約については、日ロ間の領土問題を最終的に解決するものでなければならないこと。この問題の解決は、日ロ両国の利益に合致し、双方にとって受入れ可能なものでなければならないこと。」で一致しました。

2009年（平成21年）2月、ロシア連邦サハリン州で首脳会談が行われ、両首脳の間で、領土問題について、（イ）この問題を我々の世代で解決すること、（ロ）これまでに達成された諸合意及び諸文書に基づいて作業を行うこと、（ハ）メドヴェージェフ大統領が指示を出した、「新たな、独創的で、型にはまらないアプローチ」の下で作業を行うこと、（ニ）帰属の問題の最終的な解決につながるよう作業を加速するために追加的な指示を出すことで一致しました。

2009年（平成21年）9月、ニューヨークで行われた国連総会の際の日ロ首脳会談で、メドヴェージェフ大統領は、「平和条約交渉を一層精力的に行っていきたい。独創的なアプローチを発揮する用意もあるし、同時に、法的な範囲の中で議論を行うことも重要、過去の遺産を政治的に解決することは可能」と発言しました。

2010年（平成22年）4月の核セキュリティ・サミットの際に行われた日ロ首脳会談で、鳩山首相は、「車の車輪のもう片方である領土問題について、両首脳間で本格的に議論をしていきたい」と発言し、これに対しメドヴェージェフ大統領は、「領土問題は難しい問題であるが、自分はこの問題から逃げるつもりはない、両首脳間で静かな雰囲気の下でじっくり協議していきたい」と応じました。

2010年（平成22年）6月、カナダのムスコカで開催されたG8サミットの際の日ロ首脳会談で、メドヴェージェフ大統領は、「領土問題は、両国関係の中で最も難しい問題であるが、解決できない問題ではない」と述べました。

2010年（平成22年）11月、メドヴェージェフ大統領は、ロシア（ソ連時代を含

む)の国家元首として初めて、国後島を訪問しました。

2010年(平成22年)11月、横浜で行われたAPECの際の日口首脳会談で、菅首相は、先のメドヴェージェフ大統領の国後島訪問について、「我が国の立場、そして日本国民の感情から受け入れられない」と抗議しました。

2011年(平成23年)5月、フランスのドーヴィルで行われたG8サミットの際の日口首脳会談で、両首脳は、静かな環境の下で領土問題についての協議を継続していくことで一致しました。

2011年(平成23年)11月、ホノルルで行われたAPECの際の日口首脳会談で、両国首脳は、問題解決の必要性を再確認し、お互いに相手を尊重しつつ、議論を続けていくことで一致しました。

2013年(平成25年)4月、モスクワで行われた日口首脳会談で、両首脳は、戦後67年を経て日口間で平和条約が存在しないことは異常であるとの認識を共有し、双方の立場の隔^{へだ}たりを克服して、2003年の共同声明及び行動計画において解決すべきことが確認され、その問題を最終的に解決することにより平和条約を締結するとの決意を表明しました。

安倍首相から、この困難な問題の解決には、プーチン大統領と自分の決断が不可欠であることを強調し、両首脳は「日露パートナーシップの新たな未来志向の地平を模索する中で、両首脳の議論に付すため、平和条約問題の双方に受入れ可能な解決策を作成する交渉を加速化させる。」との指示を自国の外務省に対し共同で与えることで一致しました。

2016年(平成28年)5月、ソチで行われた日口首脳会談で、両首脳は、これまでの交渉の停滞を打破し、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、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で、交渉を精力的に進めていくとの認識を共有しました。日口二国間の視点だけでなく、グローバルな視点も考慮に入れた上で、未来志向の考えに立って交渉を行うこととし、このアプローチに立って、次回の平和条約締結交渉を6月中に東京で実施することで一致しました。

2016年(平成28年)12月、山口県長門市及び東京で行われた日口首脳会談で、両首脳は、平和条約問題を解決する両首脳自身の真摯^{しんし}な決意を表明するとともに、四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ました。

また、元島民の方々が自由に墓参・故郷訪問したいとの切実な願いを叶えるため、人道上の理由から、実現可能な案を迅速に検討することで合意しました。

2017年(平成29年)4月、モスクワで行われた日口首脳会談で、両首脳は、前年12月の首脳間の合意事項の具体的な進展として、以下の3点で一致しました。

- ① 航空機を利用した元島民による特別墓参の実施

- ② 共同経済活動に関する四島への官民現地調査団の派遣
- ③ 同年8月末の歯舞群島への墓参の際に追加的な出入域ポイントを設置

2017年（平成29年）7月、ハンブルグで行われた日ロ首脳会談で、両首脳は、前年12月の合意事項の実現に向けた着実な取組を通じて両国の信頼を深めることが、平和条約の締結につながるとの共通認識の下、

- ① 6月末に派遣された官民調査団による現地調査が極めて有意義であり、今後の検討の加速につながることを確認しました。
- ② 6月末に天候を理由に実現しなかった航空機を利用した特別墓参について、9月の適切な時期に実現すべく調整していくことで一致しました。

2017年（平成29年）9月、ウラジオストクで行われた日ロ首脳会談で、両首脳は、

- ① 北方四島における共同経済活動に関し、前年12月の首脳間の合意事項の具体的な進展として、早期に取り組むプロジェクトとして、5件（注）の候補を特定しました。今後、双方の立場を害さない法的枠組みを検討し、できるものから実施していくことで一致しました。

（注）（ア）海産物の共同増養殖、（イ）温室野菜栽培、（ウ）島の特性に応じたツアーの開発、（エ）風力発電の導入、（オ）ゴミの減容対策

- ② 5件のプロジェクト候補の検討のため、10月初めを目途に追加的な現地調査を行うこと、各プロジェクトの具体的検討と全てのプロジェクトに共通して必要となる人の移動の枠組みに関する検討を加速することで一致しました。
- ③ 航空機を利用した元島民による特別墓参を9月を目途に実施することを確認しました。

2017年（平成29年）11月、ダナンで行われた日ロ首脳会談で、両首脳は、第2回現地調査で有意義な結果が得られたことを歓迎し、双方の法的立場を害さない形で、来春に向けてプロジェクトを具体化するための検討を加速させ、プロジェクトの内容に関する作業部会及び人の移動に関する作業部会を年内に開催し、次官級協議を年明け早々にも開催することで一致しました。

また、元島民の方々のための人道的措置として、航空機による特別墓参を初め、翌年以降も元島民の方々により自由な往来を出来るよう、更なる改善策をとっていくことで一致し、早期に次官級で協議することとなりました。

2018年（平成30年）5月、モスクワで行われた日ロ首脳会談で、両首脳は、

- ① 共同経済活動の実現に向けた作業が「新たな段階」に入ったことを確認しました。今後の進め方について、以下のとおり一致しました。
 - ・首脳会談後速やかに、各プロジェクト候補に参加する日露双方の事業者を特定
 - ・事業者中心の「ビジネス・ミッション」を四島に派遣

- ・「ビジネス・ミッション」の結果を踏まえた次官級協議の開催や、局長級作業部会の開催を含め、プロジェクトの早期実現に向けた作業の加速化を事務方に指示
- ② 首脳間で特定された5件のプロジェクト候補について、具体的に一致している点多々あり、その進展を確認しました。
- ③ 各プロジェクト候補の円滑な実施に資する人の移動の枠組みについて、検討を一層加速することで一致しました。
- ④ 日露の取組が平和条約締結に向けた信頼醸成じょうせいに大きく寄与しており、取組の継続が重要であるとの認識の下、航空機による特別墓参を、実施することで一致しました。

2018年（平成30年）9月、ウラジオストクで行われた日ロ首脳会談で、両首脳は

- ① 北方四島における共同経済活動について、5件のプロジェクト候補の実施に向けた「ロードマップ」を承認しました。
- ② 「ビジネス・ミッション」を10月初めに実施することで一致しました。
- ③ プロジェクトの円滑な実施に資する人の移動の枠組みについても、早期の合意に向けて更なる作業を指示することで一致しました。
- ④ 元島民のための人道的措置について、2回目の航空機墓参や多楽島訪問の際の臨時の追加的な出入域地点の設置を評価しました。
- ⑤ 手続きの簡素化を続けることで一致しました。

2018年（平成30年）11月、シンガポールで行われた日ロ首脳会談で、両首脳は

- ① 北方四島における共同経済活動について、10月初めに「ビジネス・ミッション」が実施されたことを歓迎し、首脳間で作業の進捗しんちやくを確認した上で、双方の法的立場を害さない形でプロジェクトを早期に実施するべく、更に作業を進めることで一致しました。
- ② 元島民の方々のための人道的措置について、安倍総理から、より一層の信頼醸成に向けて、協力を更に進展させることを引き続き働きかけました。
- ③ 「1956年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる。そのことをプーチン大統領と合意した。」ことが発表されました。

2018年（平成30年）12月、ブエノスアイレスで行われた日ロ首脳会談で、安倍首相から、北方四島における共同経済活動の実現に向けた取組や、航空機墓参を始めとする元島民の方々のための人道的措置について、引き続き協力を進めていくことを働きかけました。

両首脳は、シンガポールでの「1956年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」との合意を踏まえ、日露双方は、「河野外務大臣及びラヴロフ外務大臣を交渉責任者とし、その下で森外務審議官及びモルグロフ外務次官を交渉担当者とする」ことで一致

し、さらに交渉を加速させることを確認しました。なお、ロシア側はモルグロフ外務次官を大統領特別代表に、日本側は森外務審議官を総理特別代表と位置付けることとしました。

安倍総理の年明けの訪露前に、可能であれば外相会談を調整することで一致しました。

2019年（平成31年）1月、モスクワで行われた日ロ首脳会談において、

- ① 平和条約締結問題について両首脳は、胸襟きょうきんを開いて率直な意見交換を行いました。前の週に第1回目の交渉を行った両外相の報告を聞き、シンガポールでの合意を踏まえた具体的な交渉が開始され、率直かつ真剣な議論が行われたことを歓迎。その上で、2月中に、例えばミュンヘン安保会議の際に外相間の次回の交渉を行うとともに、首脳特別代表間の交渉も行い、交渉を更に前進させるよう指示しました。
- ② 北方四島における共同経済活動について両首脳は、早期実現のために共同作業を着実かつ迅速に進展させるよう、事務方に指示することで一致しました。
- ③ 元島民のための人道的措置について、本年の航空機墓参を夏にも実施することで一致しました。

2019年（令和元年）6月、大阪で行われた日ロ首脳会談において、

- ① 平和条約締結問題について両首脳は、1956年宣言を基礎として平和条約締結交渉を加速させるとの決意の下で、引き続き交渉を進めていくことで一致しました。
- ② 北方四島における共同経済活動について両首脳は、「観光」及び「ゴミ処理」の2件の「ビジネスモデル」について一致し、これらについて、本年秋にも、観光パイロットツアーや、日ロのゴミ処理の専門家の往来などのパイロット・プロジェクトを実施することで一致しました。
- ③ 元島民の方々のための人道的措置について両首脳は、本年の航空機墓参を8月又は9月に実施することで一致しました。

2019年（令和元年）9月、ウラジオストクで行われた日ロ首脳会談において、
両首脳は

- ① 平和条約締結交渉について、
 - ・平和条約締結問題について忌憚のない意見交換を行い、未来志向で作業することを再確認しました。
 - ・交渉責任者である両外相に対して、双方が受け入れられる解決策を見つけるための共同作業を進めていくよう、改めて指示しました。
- ② 北方四島における共同経済活動について、
 - ・6月の首脳会談において一致した観光及びゴミ処理の分野のパイロット・プロジェクトが実施され始めていることを歓迎しました。残りのパイロット・プロ

ジェクト（注）の着実な実施に向けて、引き続き精力的に取り組んでいくことを確認しました。

（注）日本人専門家による北方四島訪問を9月13日～16日に、また、北方四島への観光パイロットツアーは10月中に実施することで一致しました。

③元島民の方々のための人道的措置について、

- ・3年連続での航空機墓参の実現、墓参におけるアクセスが制限された区域への訪問実現及び臨時の追加的な出入域地点の設置を歓迎しました。安倍首相から、来年以降も航空機墓参が毎年実施されるよう働きかけました。

2020年（令和2年）9月、菅首相とプーチン大統領は電話会談で、2018年（平成30年）11月のシンガポールでの首脳会談で安倍首相とプーチン大統領が「1956年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことで合意したことを改めて確認しました。

2021年（令和3年）10月、岸田首相とプーチン大統領は電話会談で、2018年（平成30年）のシンガポールでの合意を含め、これまでの両国間の諸合意を踏まえて、しっかりと平和条約交渉に取り組んでいくことを確認しました。

2022年（令和4年）2月、岸田首相とプーチン大統領は電話会談で、平和条約を始めとする日露関係及びウクライナを始めとする地域・国際情勢について対話を続けていくことで一致しました。

このように、日本とロシアが北方領土を解決するための真剣な話し合いを続ける中、2022年（令和4年）2月にロシアによるウクライナ侵略が始まりました。その後、ロシアは3月に、平和条約交渉を継続しない、四島交流及び自由訪問を中止する、共同経済活動に関する対話から離脱する等の措置を一方向的に発表しました。さらに、9月には四島交流及び自由訪問に係る合意の効力の停止に係る政府令を発表しました。日本政府は、これらの措置は極めて不当で断じて受け入れられないとして、ロシア側に強く抗議を行っています。

政府としては、「北方領土問題を解決し、平和条約を締結するとの方針を堅持していく」、また、「北方四島交流等事業の再開は日露関係における最優先事項の一つであり、特に北方墓参に重点を置いて事業の再開を引き続き強く求めていく」としています。

（5）あんぜんそうぎょう だ捕と安全操業問題

ア だ捕と抑留

北方領土の島々がソ連に占拠されてから、根室地域の漁民は、魚類や海藻類が豊富な北方領土付近の海域からしめ出されてしまいました。その上、大変な苦勞を強いられる人もたくさん出てきました。

それは、1977年（昭和52年）まで、日本は領海を3海里（約6km）としているのに対し、ソ連は12海里（約22km）を主張し、日本の漁船が、北方領土の島々から12海里以内に入ると、容赦なくだ捕するようになったからです

1946年（昭和21年）4月30日、根室市の渡辺雄吉さん所有の第2 暁丸（16トン）が歯舞群島の多楽島付近でだ捕されたのが最初で、その後、2006年（平成18年）8月16日には、根室市の漁船が貝殻島付近で銃撃・だ捕され、乗組員1名が死亡する事件が発生しています。近年でも、2000年（平成12年）以降、2024年（令和6年）9月末までに、北方海域でだ捕された船は21隻、乗組員は119名になっています。（北海道水産林務部資料による）

日本漁船をだ捕するのは、おもにロシア国境警備隊の監視船で、停船をさせ、武装した国境警備隊員と通訳が乗りこみ船内を点検し、事情を聞き取り、漁船の位置を測定し、船が北方領土の12海里以内にあった場合はもちろん、その付近であっても連行したりします。

乗組員は、数か月の抑留生活の後、帰されますが、船長・漁労長らは、越境と密漁の罪で裁判にかけられ、短くて3か月、長ければ4年ぐらいの刑罰を受けています。また、船や漁具などはほとんどの場合没収されます。

このため、一家の働き手を失った漁船員の留守家族の生活は困難になります。

また、船や漁具を没収された船主は、経営の立て直しを図るのですがその苦労は並大抵のものではないのです。

そこで、国では、漁船損害等補償法、漁船乗組員給与保険法により、漁船の復旧と漁船員の生活の保護を行い、また、北海道や根室市なども、抑留された漁船員の留守家族に見舞金を支給するなどの援助に力を入れています。

イ 安全操業

普通『安全操業』という場合は、海難事故や操業中の乗組員の安全対策のことを考えますが、北方海域の安全操業はまた別の意味をもっています。

根室地域では、古くから水産業が産業の中心でしたが、沿岸漁業が年々資源が少なくなるにつれて、北洋漁業、北方領土周辺の海域の漁業に頼らざるを得なくなりました。もともとこの海域は、わたしたちの祖先が苦労して開拓した漁場であり、北方領土は日本の領土であるという考えがありますから、なんとかソ連にだ捕されることなく、安心して操業ができないのかという要求が強くなってきました。

1964年（昭和39年）12月、北海道水産会と根室市の関係者が話し合い、ソ連の主張する領海に、「単に、入って操業を行うということを認めさせるのではなく、この海域は、現地漁民にとって祖先から代々受け継がれた生活の場であるという認識に立って、戦後、これらの操業なくしては生活し得ない、最小限の海面を日ソ平和条約が結ばれるまでの間、暫定的に認めるよう運動をすすめる」という確認をしています。

これは、北方領土の問題が解決するまでの間、この海域で漁船が操業中、あるいは航行中、ソ連にだ捕や妨害をされずに安心して漁業生産に専念できるようにするための措置を講じることを意味しています。

妨害があるのは、この付近の海域ではソ連艦船の軍事訓練がしばしば行われ、漁期中にもかかわらず、日本漁船の操業や航行に対して警告を出すので、操業が妨げられるからです。

このため、北海道、北海道議会や水産団体、その他いろいろな団体が、北方領土返還要求運動とあわせて、安全操業の実現について、戦後、運動を続けてきています。

ウ 貝殻島昆布採取協定^{かいがらしまこんぶさいしゆきようてい}

安全操業の願いが実現したものに「貝殻島昆布採取協定」があります。根室市の納沙布岬から、わずか 3.7km のところにある貝殻島は、灯台がひとつあるだけの小さな無人島ですが、戦前から納沙布岬付近の漁民の重要なコンブ漁場になっていたところでした。

協定が結ばれる前までは、ソ連の監視船に隠れて貝殻島周辺の海へ出かけ、コンブを取り、見つかって、家族の眼前でだ捕されるといふ光景が幾度も繰り返されました。

1963 年（昭和 38 年）6 月、大日本水産会の高崎達之助^{たかさきたつのすけ}会長などの努力により、漁民が夢にまでみた安全操業の一部がこの協定でやっと実現したのです。

大日本水産会とソ連国民経済会議付属漁業国家委員会との間に結ばれた、貝殻島付近のコンブ漁の安全操業についての民間協定ですが、この協定に基づき 1976 年（昭和 51 年）までコンブ操業は無事に続けられ、地域の漁民の生活上の大きな支えとなっていました。

ところが、1977 年（昭和 52 年）からの交渉にあたって、ソ連側から領土問題の基本にかかわる条件を提示され、交渉は成立しないまま中断されてきました。

北海道水産会は、沿岸漁民の生活を守るため、協定の再開について努力を続けてきた結果、ようやく 1981 年（昭和 56 年）9 月、5 年ぶりに再開されました。

このように、部分的ながら、安全操業の願いは実現したのです。

エ 北方四島の安全操業問題

しかし、北方領土の海では日本漁船の操業をめぐるロシアによる日本漁船のだ捕や銃撃^{じゅうげき}事件が後を絶たず、この問題の解決を求める声が高まっていました。

そこで、1995 年（平成 7 年）3 月から北方四島周辺での操業について日ロ両国政府の間で話し合いが行われてきました。

そして、1998 年（平成 10 年）2 月 21 日に協定が調印され、やっと漁民が安心してスケトウダラ、ホッケ、タコを中心に操業できるようになり、問題の解決に大きく前進しました。

「日本の領海（北方四島周辺）」



(引用：海上保安庁・領海概念図)
りょうかいがいねんす

オ 200 海里問題

世界各国の多くが、自国の漁業資源確保のため、200 海里漁業水域を主張する中で、1977 年（昭和 52 年）3 月、ソ連も 200 海里水域を設定しました。日本も漁業をめぐる国際環境の著しい変化に対応するため、同年 7 月から領海を 3 海里から 12 海里に広げること、200 海里漁業水域（現在は排他的経済水域：略称 EEZ となっています。）を設定することに踏み切りました。

このような、新しい漁業秩序のもとで、北方領土を含む北方海域での操業は、いろいろな困難を受けることになりました。

カ 罰金問題

安全操業が未解決のなかで、だ捕されることを防ぐ必要から、国および北海道は「だ捕危険推定ライン」を設け、各漁船の指導にあたってきました。

わが国の領海 12 海里設定以後は、領海侵犯（ロシアが主張している海域に入ること。）を理由としたものは、減少しましたが、依然としてだ捕は続きました。一方、ソ連の 200 海里水域内における「日ソ漁業暫定協定」（1977 年（昭和 52 年）に結ばれ、1984 年（昭和 59 年）には、「日ソ地先沖合漁業協定」に改められました。）違反によって、罰金を取られるケースも多くありました。

北海道や、関係機関では、操業にあたって違反のないよう指導の強化をはかってきましたが、罰金の規定や金額等についてわが国の納得できないケースも多くありました。

(6) 北方領土への墓参・自由訪問

終戦直後、北方領土の島々に住んでいた人たちは、全員本土に引き揚げましたが、父祖や肉親のお墓はそのまま残してきました。そのお墓参りをしたいと思うのは、人間として当然の願いです。この願いは、領土問題とは別の人道上の問題です。そこで元島民で組織している「千島齒舞諸島居住者連盟」が中心となって、外務省や在日ソ連大使館を通してソ連政府に要請を続けた結果、1964年(昭和39年)やっと1回目の墓参が実現し、1975年(昭和50年)までに8回の墓参が行われました。



先祖のお墓にお参りをする墓参団員
(2010年(平成22年)8月
国後島ラシコマンベツ)

1976年(昭和51年)になって、ソ連は、いままでの日本の外務大臣の発行する身分証明書にかえて、旅券(パスポート)をもち、査証(ビザ)を受けることを要求してきました。日本政府は、北方領土はあくまでも日本の領土であると主張している立場から、旅券を発行すると外国の領土ということになるので、とうてい認めることができません。こうしたソ連の要求が強く、1976年(昭和51年)から1985年(昭和60年)まで、墓参を中止せざるを得ませんでした。

1986年(昭和61年)1月、8年ぶりに日ソ外相間定期協議が再開され、北方領土問題を含めた平和条約交渉が行われました。この合意に基づいて、同年5月、安倍外相が訪ソして北方墓参についても話し合い、1986年(昭和61年)8月、11年ぶりに齒舞群島・色丹島、1989年(平成元年)8月、19年ぶりに国後島、1990年(平成2年)8月、戦後初めての択捉島の墓参が行われました。

また、2017年(平成29年)9月には、高齢となっている元島民の皆さんの体の負担を減らすために、初めて航空機を使って、国後島と択捉島で墓参が行われ、2018年(平成30年)以降も引き続き行われてきました。

このほか、1999年(平成11年)から元島民とその家族が故郷である居住地跡を訪れるほか、お墓参りをするため、自由訪問が行われています。

2019年(令和元年)12月までに墓参には延べ4,851人が、自由訪問には延べ5,231人が参加しました。

しかし、2020年(令和2年)以降、新型コロナウイルス感染症の影響やロシアによるウクライナ侵略を受けた日露関係の悪化により、実施できていません。

このような中、2022年(令和4年)から、より島に近い海上で船の上から祖先の慰霊を行う「洋上慰霊」が行われています。

なお、これまでの墓参実施状況は、次表のとおりです。

(年度別、島別墓参実施状況)

年度	島名	年度	島名	年度	島名
1964年 (昭和39年)	水晶島(1か所) 色丹島(2か所)	1996年 (平成8年)	国後島(3か所) 択捉島(2か所) 志弑島(1か所) 色丹島(1か所) 勇留島(1か所)	2009年 (平成21年)	国後島(2か所) 択捉島(3か所) 色丹島(1か所) 志弑島(1か所) 多楽島(2か所)
1965年 (昭和40年)	水晶島(1か所) 色丹島(2か所)			2010年 (平成22年)	択捉島(3か所) 国後島(5か所) 志弑島(1か所)
1966年 (昭和41)	水晶島(1か所) 色丹島(2か所) 国後島(1か所)	1997年 (平成9年)	択捉島(2か所) 色丹島(1か所) 志弑島(1か所) 国後島(2か所) 水晶島(2か所)	2011年 (平成23年)	国後島(2か所) 択捉島(3か所)
1967年 (昭和42年)	水晶島(1か所) 色丹島(2か所) 国後島(1か所)			2012年 (平成24年)	国後島(3か所)
1969年 (昭和44年)	志弑島(1か所) 国後島(1か所)	1998年 (平成10年)	択捉島(2か所) 色丹島(1か所) 志弑島(1か所) 国後島(3か所) 多楽島(1か所)	2013年 (平成25年)	色丹島(3か所) 国後島(2か所) 択捉島(3か所)
1970年 (昭和45年)	多楽島(1か所) 勇留島(1か所) 国後島(1か所)			2014年 (平成26年)	国後島(1か所) 水晶島(1か所) 秋勇留島(1か所)
1974年 (昭和49年)	志弑島(1か所) 多楽島(1か所) 色丹島(1か所)	1999年 (平成11年)	択捉島(2か所) 国後島(3か所) 色丹島(1か所) 多楽島(1か所) 水晶島(1か所)	2015年 (平成27年)	国後島(4か所)
1975年 (昭和50年)	水晶島(2か所) 志弑島(2か所)			2016年 (平成28年)	国後島(2か所) 択捉島(2か所)
1986年 (昭和61年)	水晶島(3か所) 色丹島(1か所)	2000年 (平成12年)	択捉島(2か所) 国後島(3か所) 色丹島(1か所) 秋勇留島(1か所) 志弑島(1か所)	2017年 (平成29年)	国後島(6か所) 勇留島(1か所) 志弑島(1か所) ※特別墓参(航空機墓参) 国後島(2か所) 択捉島(2か所)
1987年 (昭和62年)	色丹島(1か所) 水晶島(3か所)			2001年 (平成13年)	択捉島(3か所) 色丹島(1か所) 志弑島(1か所) 国後島(3か所)
1988年 (昭和63年)	志弑島(2か所) 多楽島(1か所) 色丹島(1か所)	2002年 (平成14年)	色丹島(1か所) 勇留島(1か所) 国後島(3か所)	2019年 (令和元年)	択捉島(4か所) 水晶島(3か所) 色丹島(3か所) ※特別墓参(航空機墓参) 国後島(1か所) 択捉島(2か所)
1989年 (平成元年)	国後島(1か所) 色丹島(1か所) 多楽島(1か所) 志弑島(1か所)				2003年 (平成15年)
1990年 (平成2年)	国後島(2か所) 志弑島(1か所) 色丹島(1か所) 択捉島(3か所)	2004年 (平成16年)	択捉島(2か所) 国後島(3か所) 色丹島(2か所)	2022年 (令和4年) 2023年 (令和5年) 2024年 (令和6年)	ロシアによるウクライナ侵略の影響により 実施できず
1991年 (平成3年)	色丹島(1か所) 択捉島(3か所) 国後島(2か所) 勇留島(1か所)				2005年 (平成17年)
1992年 (平成4年)	択捉島(2か所) 色丹島(1か所) 多楽島(1か所) 国後島(3か所)	2006年 (平成18年)	国後島(3か所) 色丹島(2か所) 志弑島(1か所) 択捉島(2か所)		
1993年 (平成5年)	志弑島(1か所) 国後島(3か所) 択捉島(2か所) 色丹島(1か所) 水晶島(1か所)				
1994年 (平成6年)	多楽島(1か所) 国後島(3か所) 択捉島(2か所) 色丹島(1か所)	2008年 (平成20年)	色丹島(2か所) 択捉島(2か所) 水晶島(1か所) 秋勇留島(1か所) 勇留島(1か所) 国後島(2か所)		
1995年 (平成7年)	択捉島(2か所) 国後島(4か所) 多楽島(1か所) 色丹島(1か所)				

※特別墓参は独立行政法人北方領土問題対策協会実施事業(北方同盟調べ)

(7) 北方領土との交流

1991年（平成3年）4月に、当時のソ連のゴルバチョフ大統領から、日本国民と北方四島住民の間の交流の拡大、日本国民による四島訪問の無査証（ビザなし）の枠組みを設定することが提案されました。その年の10月、日本とソ連の外務大臣の間で、「領土問題解決までの間、相互理解の増進を図り、領土問題の解決に寄与すること」を目的として、「日本国民」と「継続的にかつ現に諸島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）に居住するソ連国民」との間の旅券・査証なしによる相互訪問の枠組みが設定されました。

この枠組みにより、1992年（平成4年）から、外務大臣の発行する身分証明書などにより渡航が認められ、北方領土との相互交流（北方四島交流事業）が始まりました。

2019年（令和元年）12月末までの交流は、日本国民は383回延べ1万4,356人が北方領土を訪問し、四島在住のロシア人は263回延べ1万132人が日本を訪れました。

この交流は、これからも続けられ、日ロ両国民の理解と友好が深まり、北方領土問題の解決につながることを期待されています。

しかし、2020年（令和2年）以降、墓参や自由訪問と同様の理由により実施できていません。

北方四島交流での住民交流会の様子
（2010年（平成22年）国後島）



知床千人踊りに参加するロシア人団員
（2010年（平成22年）羅臼町）