

18

日本とロシア

山添 博史

はじめに

日本とロシアの関係は、日本の外交・安全保障を論じるにあたり特有の不明瞭さを抱える。日本社会において、アジア各国や米国、西欧主要国に比して、冷戦後のロシアの経済や文化の存在感は小さく、歴史的記憶による警戒心も残る。国際問題は米国、中国、朝鮮半島、東南アジア諸国について継続的に論じられながら、ときおり急激にロシアが、領土問題や紛争をめぐって主要な外交案件として注目される。本稿は、そのように関心が断続的であるがゆえに混乱して理解されやすい日本の対ロシア関係を、日本の外交・安全保障の全体像において理解しうるか、考察を試みる。

これまでの経緯

(1) ソ連時代からの歴史的記憶

日本が19世紀後半に近代の国際関係に参入するにあたり、ロシアは日本へ一定の刺激を与えた。日本はロシアが北辺から接近してくる事態に応じて国際関係の調査・対応を進め、最初の国際条約の一つとして1855年の日露和親条約（下田条約）をロシアと締結した。その後、ロシアの東アジア地域への進出が徐々に展開し、1904年に日露戦争が勃発するなど、ロシアは日本の国際戦略の主要な対象であり続けた。

現在の日本人に歴史的記憶として残る大きな出来事は、1945年に生じた数々の事件である。1945年8月に、ロシア（当時のソ連）は満洲、サハリン島南部、千島列島に侵攻し、日本人のみならず中国

人や朝鮮人を含む現地住民に対する暴虐行為を引き起こし、約60万人をソ連へ連行した（「シベリア抑留」）。これは1941年に締結した日ソ中立条約の有効期間内の出来事であり、日本が攻撃していないソ連が、不当な侵攻と暴虐行為を行ったことは、中国や米国の場合と異なる形で日本人の心理に悪影響を及ぼしている。

さらにソ連が、北海道の「北方四島」の占領をあたかもソ連への領土編入であるかのように扱ったことで、現在まで続く領土問題が生じた。北方四島は1855年の日露和親条約で合意されて以来日本領であり、1945年以降にも日本はソ連・ロシアに対して引き渡しの合意を行っていないので、今もなお日本領であるというのが、現在に至るまで一貫した日本の基本的な立場である。

1956年にソ連が日本との国交正常化を希望し、「日ソ共同宣言」の署名によって戦争状態が終結し、外交関係が成立した。これにより、シベリア抑留者が解放されて帰国したが、この10年の間に5万人以上が死亡していた。日本とソ連の交渉の過程においては平和条約の締結が討議されたが、領土問題の解決に関して合意に至らなかった。そこで、平和条約に代えて本共同宣言への署名に至り、その条項では、「平和条約が締結された後に、ソ連は日本に色丹島、歯舞群島を引き渡す」ことが規定された。また、ソ連は日本が国際連合に加盟することを認めた。

このときは、ソ連は日本と米国の安全保障体制を問題視しなかったが、1960年の日米安全保障条約改定の際にはその体制を敵視するようになり、領土を巡る日本との協議も拒絶した。日本は北方四島を

日本の「固有の領土」と呼び、すべての返還を要求する姿勢を示すようになった。漁業協定などを通じて隣国としての関係は維持され、文化交流も進んだが、日本とソ連の関係は、米ソ冷戦構造と日ソ領土問題の二重の対峙構造で規定された。

日本の陸上自衛隊は北海道へのソ連軍の上陸に備えて戦車師団を運用していたが、米軍は北海道に駐留しなかった。ソ連は1970年代に原子力潜水艦からの潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）を実用化し、それを運用するオホーツク海周辺を防衛する軍事力を増強した。その一環として、択捉島と国後島に軍事基地を開設し、米軍による周辺海域制圧と島の奪取に備える戦闘機や戦車を運用した。1983年には、周辺の米軍の活動に神経をとがらせていたソ連軍が、カムチャツカ半島からサハリン島に飛行していた大韓航空機を米軍機と誤認して撃墜する事件が発生し、このときには、日米の電波傍受情報がソ連を非難するのに用いられた。

（2）ロシア連邦との新たな関係

1991年にソ連が解体され、後継のロシア連邦が成立する前後に、日本との関係は大きく改善した。ソ連から日本に対して、ソ連と米国が運営してきた海上事故防止協定と同等の海上安全定期協議を設置する提案があり、1993年に日本とロシア連邦の間で合意が成立した。日露は民主制、市場経済体制の国同士となり、その基礎に沿った関係構築がなされるようになり、人的交流や経済交流が飛躍的に拡大した。モスクワなどの大市場に日本企業が進出し、その商品が受け入れられ、サンクトペテルブルクではトヨタの自動車工場が

操業した。サハリン島の石油・天然ガス権益に日本企業が参入して、エネルギー輸入源の多角化を行った。

領土問題についても、ボリス・エリツィン大統領は、互惠関係と法的信頼性に即して率直に話し合い、いくつかの中間的な共通理解に達した。北方四島の旧島民が、ロシアによる入国審査を経ずに墓参りができるような「ビザなし渡航」の工夫がなされた。2000年からのウラジーミル・プーチン大統領は、国内社会を安定させることで発展を促す環境をつくり、欧米諸国とも安定的な関係構築を目指した。その一環として、不安定な関係の原因になる国境問題の解決に意欲を示し、ラトヴィアや中国とは解決に至り、エストニアや日本とも交渉を進展させた。しかしそれでも、北方四島すべてが日本領であるという原則論の日本と、領土を引き渡すには自国民に説明できる法的基礎と利益を必要とするロシアには、非常に大きな立場の開きがあった。

（3）安倍政権の国家安全保障戦略

ロシアではプーチン氏が2012年5月に3期目の大統領に就任し、極東・東アジア重視の方針を強化し、中国、インド、韓国、日本などとの関係を並行的に進展させた。ロシアは中国との海上軍事演習を開始するとともに、日本には安全保障分野の対話枠組みの強化を持ちかけた。

2012年12月に就任した安倍晋三首相は、ロシアが関係進展の意欲を持つと捉え、国家安全保障の枠組みにロシアを位置づけて行動するように努めた。受動的ではなく能動的に行動することで日本と世界

の平和に資するという「積極的平和主義」を掲げ、省庁間で整合的に国家安全保障を分析し強化できる体制の準備を進めた。その作業に並行して、首脳会談を通じ、日露関係を対立ではなく包括的な関係として推進することを確認し、2013年11月には日露外務・防衛閣僚協議（「2プラス2」）を初めて開催した。

2013年12月に日本政府は国家安全保障会議を設置し、初めての「国家安全保障戦略」を公表した。国家安全保障戦略におけるパートナー諸国との協力推進を記述した箇所（IV. 3）では、韓国、豪州、ASEAN諸国、インド、中国に続いて、(3)で北朝鮮問題をめぐる関係国に触れ、そのあと(4)でロシアを直接扱っている。すなわち、北朝鮮問題やその他の国際問題において対話すべきパートナーとしてロシアも包含しつつ、安全保障協力を進めるとの方針である。(4)の記載は以下のとおりである。

(4) 東アジア地域の安全保障環境が一層厳しさを増す中、安全保障及びエネルギー分野を始めあらゆる分野でロシアとの協力を進め、日露関係を全体として高めていくことは、我が国の安全保障を確保する上で極めて重要である。このような認識の下、アジア太平洋地域の平和と安定に向けて連携していくとともに、最大の懸案である北方領土問題については、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するとの一貫した方針の下、精力的に交渉を行っていく。

これらを通じて見られるのは、ロシアとの二国間関係を全体として強化することで、利害の違いを緩和するとともに、北朝鮮や中国に起因する避けがたい安全保障問題について、ロシアの理解と協力を得ようとする考え方である。2012年9月に尖閣諸島をめぐる中国と日本との間の緊張が高まり、安倍政権も安全保障の地盤固めをしつつも対中関係の安定化を図った。しかし2013年1月に、中国艦艇が自衛隊艦艇にレーダーを照射する事案が発生した。日本としては、政治的緊張関係があるとしても、そのために偶発的な衝突が起こることのないよう、危険な行動を起こさない手続きの確立を中国に求めていた。その点では、米ソおよび日露の間ではすでに海上での衝突回避の経験の経験を重ねていたことから、ロシアとの間のほうが安定に資する信頼が蓄積されていると考えられた。

安倍晋三首相は、北方領土問題を政治や人道の観点から解決すべき問題と強く意識していた。これまでの考え方では進展しなかったことから、首相官邸主導で問題解決のための新しい手法を求め、プーチン大統領との緊密な対話と日露の協力関係を通じて、その糸口を探った。そうした安倍首相の属人的な熱心さが目立つため、また、北方領土問題以外は日本社会のロシアへの関心が薄いため、マスメディアも北方領土問題が進展するか否かに引きつけて日露関係を扱う傾向があった。そのため、安倍首相は北方領土問題の解決のためにプーチン大統領に過剰に接近しているとの評価もしばしば見られた。

それでも、安倍政権は、国家安全保障戦略において、世界各国との協力を深めつ

つ北朝鮮や中国の問題に向き合うことを優先しており、北方領土問題だけがロシアとの案件ではなかった。ロシアは中国と接近しつつも両国間には利害の違いが生じており、ロシア極東の開発にインド、韓国、日本を引き込むための努力もしていたため、ロシアの利益の枠組みに日本を位置づけることは有効と考えられた。安倍政権は、日露関係の推進を通じて、中国問題の先鋭化を緩和し、領土問題解決への道筋もつけるという、2つの大きな目的を持っていたと考えられる。

(4) ロシアによるウクライナ主権侵害のショック

2014年2月にロシアは南部ソチで冬季オリンピックを開催し、安倍首相も開会式に際して現地へ赴き、プーチン大統領との会談を行った。しかし同時期に、ウクライナで政変が起こり、ロシアはクリミア半島の分離・併合を行い、続いて東部ドンバス地方の分離武装闘争の扇動・支援を開始した。

日本は、ロシアの力による現状変更、およびウクライナの領土一体性や人権への侵害を非難した。これは、北方領土や他の領土をめぐる日本の立場を守るためにも必要な主張だった。ロシアを非難するウクライナ、欧州諸国、米国と並ぶ立場を、日本は明確にした。EUや米国がロシアへの経済制裁を開始し、日本も実施可能な経済制裁を行った。日本はロシアとの防衛交流など、ハイレベルで象徴的な意味合いが強い対話案件の実施を延期した。他方では、ウクライナが今後長期的に発展できるように、エネルギー効率改善や司法制度改革を含む、二国間支援として

は最大規模の約18.6億ドルの支援パッケージを組んで、履行を続けている。

このウクライナ危機をめぐる事態は、安倍政権の国家安全保障戦略に二重の困難をもたらした。国際秩序を維持するための協力関係の管理と、日露関係の悪化である。有効性の高い対露制裁手段は日本には限られており、前述の日露関係の意義を少しでも維持しようとする意図もあり、ロシアに厳しくあたる人々からは日本の対応は中途半端に見えることがあった。他方で、ロシアは、「無関係の日本が米国の圧力によりロシアを敵視する手段に着手した」と捉えて非難し、制裁手段の解除を求めつつ、日本の利益に対して厳しい姿勢を示すようになった。ロシアがこの時期から中国との関係をさらに進展させたのは、経済や外交の関係を補強するとともに、米国や日本の利益に対して損害を与えることができると、警告する意図を持っていたと考えられる。

安倍首相は、国家安全保障戦略の優先課題を進めつつ、日露間の対話を継続し、難しい要求を少しでも両立させる道を探った。ハイレベル対談の多くがしばらく延期されたのち、2016年4月にラブロフ外相の訪日、同年12月にプーチン大統領の訪日、2017年3月にショイグ国防相の訪日（第2回日露外務・防衛閣僚協議）、同年12月にゲラシモフ参謀総長の訪日（2014年3月から延期）などの要人受け入れを行った。これらの過程で、双方は異なる立場を主張しつつ、意見交換を通じて対話を継続する意義については一致した。また、両国は従来、アデン湾での海賊対処のために艦艇を派遣しており、2018年11月には海上自衛隊艦艇にロシア艦艇からヘリコプターや人員を迎えるなどの合

同訓練を行い、連携の段階を進めた。このような動きは、日露双方が、二国間関係の悪化傾向を抑制し、実務的な協力を推進するという点では一致して行動していたと捉えることができよう。

ただし、やはり安倍政権が目指した戦略的利益におけるロシアに関する2つの目標は、達成に向かったとは言えない。ロシアは中国との経済関係のみならず、軍事協力関係を進展させ、Su-35戦闘機やS-400地对空ミサイルシステムなどの比較的高度な装備品を中国に納入したほか、軍事演習を通じて協力関係の強化を示した。2019年7月にロシアと中国の爆撃機が双方の早期警戒管制機と連携して東シナ海と日本海を共同パトロール飛行し、あわせてロシアのA-50早期警戒管制機が日本の主権下にある竹島の領空に入ったため、日本およびこれを自国領と主張する韓国が強く抗議を表明する事態となった。2018年から2020年には、ロシアの大規模軍事演習に中国の部隊が参加する事例も目立った。ロシアと中国は、米国が関わる同盟関係強化に反対する姿勢で共通の立場を強め、ロシアが中国とは異なり日本に有利に行動する余地は減っていった。

また、2016年12月のプーチン大統領の訪日時に、安倍首相は8項目の経済協力プログラムを提起して、ロシアが日本との協力関係を利益とする仕組みを作り、日本も履行した。2018年11月には1956年の日ソ共同宣言を基礎とするという、日本としては柔軟な交渉姿勢も示した。にもかかわらず、2019年1月から2月にはラブロフ外相の発言やロシア世論の強硬化を通じ、ロシアには日本にいかなる土地をも引き渡す用意がないことが明確になった。

これにより、これまでの日本のやり方では、ロシアは日本との協力関係から得られる利益や、日米関係の温度差を利用した交渉を重視しないことが明白になった。

これらの過程において、ロシアが日本に対して不満を表明するトーンは米国に対するものより穏便なものだった。しかし、ロシアが北方四島の領有権を主張し軍事利用する文脈においては、日本は米国と同盟していて自由な意思を持たず、日本に島を引き渡せば米軍がそこに軍事基地を置くであろうとの言説を展開した。ただし、このような言説は公式には2014年から2015年には見られず、2018年に領土問題の交渉が進んだように見えた際に強調されたものである。よって、現実の安全保障上の具体的な懸念と対策に基づくものか、領土問題交渉に関連した言辞なのかは、明確ではない。安倍政権は、ロシアとの交渉のために重大な戦略的利益を損なうような日米関係の修正は検討しなかった。

現状および課題

(1) 菅政権、岸田政権による継承

2020年9月に安倍晋三首相は体調不良により辞任し、菅義偉首相が新内閣を組閣した。菅首相は、安倍首相のもとで8年近く官房長官を務めてきたこともあり、対外関係などはそれまでの方針をおおむね継承した。米国のトランプ政権、バイデン政権と緊密な関係を築くことに努め、中国やロシアに対しても必要な主張をしつつも、安定的な関係の維持を旨とした。

ロシアとの間では、安倍首相ほどには熱

意が目立つ取り組み方ではなかったが、首脳間の対話を継続し、協力プランに基づく日露二国間の協力も着実に推進し、ロシアをできるかぎり安定的なパートナーとするよう取り扱った。

2021年10月には岸田政権が成立した。2022年を通じて国家安全保障戦略の更新を進める考えを表明し、ロシアについても異なる扱いになることが見込まれた。岸田首相は就任後すぐにプーチン大統領と電話会談を行い、4か月が経過した。

(2) ロシアによるウクライナ全面 侵攻と、国際秩序原則を めぐる日本の決断

2021年から2022年初めにかけて、ロシアがウクライナ周辺に兵力を配備し、緊張が高まっていった。2022年2月17日、岸田首相はプーチン大統領と二度目の電話会談を行い、力による一方的な現状変更ではなく、外交手段での問題解決を追求すべきことを申し入れ、2月18日にロシア外務省は、ミサイル配備や信頼醸成措置について米国と交渉を継続する意思を表明した。しかし、2月21日にロシアはウクライナ東部の分離勢力支配地域を独立国として位置づけることを表明し、24日には当該地域の安全を守るための「特別軍事作戦」の開始を宣言し、その目的を大幅に上回る規模でウクライナに対する全面戦争を開始した。

同日、林外相は駐日ロシア大使を召致し、ロシアの行動がウクライナの主権を侵害する一方的な力による現状変更の試みであるとして非難した。同日夜11時、岸田首相はG7緊急オンライン会合に出席した。

その後、日本政府は次々と、ロシアに対する制裁やウクライナに対する支援を、G7諸国の一員として各国と連携して進めてきた。

日本がロシアに対して、2014年のウクライナ危機の時と比較しても厳しく、自国が痛みを負うことも受け入れる措置に踏み切ったのには、他のG7諸国と同様の理由があったことが大きいだろう。すなわち、ロシアによるウクライナへの全面侵攻は、2014年の「ハイブリッド戦」と呼ばれた不透明な手法と比べて、あまりにも明白で大規模な他国への侵略である。しかも、国連安保理常任理事国として国際秩序を維持する責任を負うロシアが、国際問題を解決する手段として国連や対話の枠組みを十分に用いず、「ネオナチ政権がウクライナ東部の住民を迫害している」という客観的な検証を経ていない一方的な主張を掲げ、独立国家ウクライナの主権を無視して軍を差し向け大規模な人道被害をもたらしていることは、他の地域紛争と比較しても国際秩序全体に深刻な悪影響をもたらしている。このため、G7諸国の一員として既存の国際秩序の維持に責任を負う日本としては、欧州地域の紛争ということにとどまらない問題意識をもって、ロシアが一方的に利益を得ないような措置をとっている。

加えて、ロシアに対する柔軟姿勢によって日本が戦略的に得られると期待できるものは極めて少ない。すでに数年にわたる柔軟姿勢を通じて、ロシアが中国問題や領土問題について日本の利益になる行動をとらないことは明白になっていた。むしろ、もしロシアによる一方的な力による現状変更が成功するようなことがあれば、国際秩序の規範力は弱まり、日本

周辺でも力による現状変更が成功すると信じる人々が勢いを増す恐れがあるため、日本としてはこのような事態に明確に反対の意思を示すことが必要と考えられた。

岸田首相は、ロシアの侵略に抵抗するウクライナを支援すること、およびこのような事態に対する日本自身の備えを強化することを重要な柱として、安全保障のあり方を大きく前進させた。2022年12月に更新した国家安全保障戦略では、次のように、ロシアの行動がもたらす問題を指摘し、ロシアに対する日本の基本姿勢を示している。

ロシアの対外的な活動、軍事動向等は、今回のウクライナ侵略等によって、国際秩序の根幹を揺るがし、欧州方面においては安全保障上の最も重大かつ直接の脅威と受け止められている。また、我が国を含むインド太平洋地域におけるロシアの対外的な活動、軍事動向等は、中国との戦略的な連携と相まって、安全保障上の強い懸念である。

ロシアとの関係については、インド太平洋地域の厳しい安全保障環境を踏まえ、我が国の国益を守る形で対応していく。また、同盟国・同志国等と連携しつつ、ロシアによる国際社会の平和と安定及び繁栄を損なう行動を防ぐ。対露外交上の最大の懸案である北方領土問題については、領土問題を解決して平和条約を締結するとの基本方針は不変である。

岸田首相は、2023年5月のG7広島サミットを準備するにあたって、ウクライナを支援する協力関係を強化し、インドやインドネシア、ブラジルなどの独自外交の意欲を持つ国々とウクライナの対話も促進するような場の設定に努めた。

ロシアは、ウクライナに対する行動を許容しない日本の姿勢に直面し、日本を非友好国のリストに加え、平和条約交渉を停止するなどの対抗措置をとった。北海道周辺海域の安全のための協力や、漁業協定の履行は継続しているが、実務協議にかかる環境は悪化し、停滞を余儀なくされている。日本はロシア産の石炭や金の輸入を禁止する措置をとった一方で、サハリン2液化天然ガス（LNG）プロジェクトの権益をロシアに有利になる形では手放さない方針を維持した。ロシアに対する制裁措置として、短期の戦争遂行資源および中長期的な成長展望を制約することを目指す一方で、ロシアがもたらす問題によって人々の生活が破壊されないようにする観点も必要であり、各国と同様に難しい選択と行動を強いられている。

おわりに

ロシアによるウクライナ全面侵攻は、日本の対露政策を大きく変えたように見えた。ただ、大きく変わったのは、欧州や米国など、日本との連携が深い諸国も同様であり、例えばドイツも対露関係と防衛努力の大きな転換の決断を強いられた。それに加えて、日本では2022年までに対露関係における二国間実務協力は進展していたとはいえ、大きな戦略的利益に関わる状況の改善はロシアから得られていなかった。経済協力プログラムや1956年

日ソ共同宣言を基礎にした平和条約交渉など、日本は大きな決断を要する柔軟姿勢をロシアに示したが、ロシア側の領土問題に対する態度はかえって強硬になった。柔軟姿勢が効果をもたらさなかった経験から、2022年2月以降、ロシアに対する柔軟姿勢がもたらす効果への日本の期待は、極めて小さい。

参考文献

木村汎 (2002) 『遠い隣国——ロシアと日本』
世界思想社

木村汎 (2019) 『対ロシア交渉学——歴史・比較・展望』 藤原書店

駒木明義 (2020) 『安倍 vs. プーチン——日
ロ交渉はなぜ行き詰まったのか?』 筑
摩書房

Hiroshi Kimura (2000), *Distant Neighbors*,
Vol. 2, Armonk, NY: M. E. Sharpe

山添 博史 (やまぞえ・ひろし)

防衛省防衛研究所地域研究部米欧ロシア研究室長



ロシア安全保障政策と東アジア国際関係史を専攻。業績は「ロシアのウクライナ侵攻」増田雅之編著『ウクライナ戦争の衝撃』（インターブックス、2022年5月）、「中央アジア・ロシアから見た中国の影響力拡大——ユーラシア空間における協力と自律性の追求」『中国安全保障レポート2020——ユーラシアに向かう中国』（防衛研究所、2019年11月）、「ロシアにとっての戦略的安定性問題」『ポスト・プーチンのロシアの展望』平成30年度報告書（日本国際問題研究所、2019年3月）、「ユーラシア帝国ロシアの境界問題と幕末日本」友田昌宏編『幕末維新期の日本と世界——外交経験と相互認識』（吉川弘文館、2019年3月）、「Sino-Russian Cooperation from the Perspective of the U.S.-Japan Alliance,」 *Asia Policy*, National Bureau of Asian Research, January 2018; “The Prospects and Limits of the Russia-China Partnership,» RUFBS Briefing (Swedish Defense Research Agency), No.32, December 2015; 「ロシアの東方進出と東アジア——対露境界問題をめぐる清朝と日本」岡本隆司編『宗主権の世界史』（名古屋大学出版会、2014年）、『国際兵器市場とロシア』（東洋書店、2014年）など。2005年にロンドン大学スラブ東欧研究所でロシア研究修士、2008年に京都大学人間・環境学研究科で博士号を取得。