

# 北東アジアの地域安全保障における 非国家アクターの役割

— 日露間の領土問題との関わり —

佐 藤 壮

はじめに

1. ポスト・トリプル・ショック期の北東アジアの地域安全保障環境
2. 北東アジアの地域安全保障枠組みと非国家アクター
3. 領土問題の不可分性と正統化戦略
4. 日露関係と北方領土

おわりに

## はじめに

現代の北東アジアは、「トリプル・ショック」後の時代、すなわち、「ポスト・トリプル・ショック」期にあると議論されることがある (Aggarwal and Koo 2008)。「トリプル・ショック」とは、アガーワルとクーによれば、東西冷戦の終結、1997～98年のアジア金融危機、2001年の同時多発テロ事件（9.11テロ）を指すが<sup>1</sup>、この3つの国際的事象が、北東アジアの政治、経済、社会、安全保障環境に与えた影響は大きく、この地域で自由貿易、金融市場の安定、安全保障対話の促進などの政策分野において、地域内協力を推し進めようとする地域主義 (regionalism)<sup>2</sup>が興隆する契機となっていると指摘される (Aggarwal and Koo, 2008, p. 1)。その一方で、北東アジアを含むアジア全域における地域制度の形成や発展に関して悲観的な見解が多く、多くの研究者や実務家から表明されてきた。

「ポスト・トリプル・ショック」期の北東アジアでは、地域安全保障環境の特徴として、いわゆる伝統的安全保障問題といわれるものから非伝統的安全保障問題に至るまで、様々な安全保障上の課題があることがあげられる。こうした安全保障上の課題が生じる背景には、東アジア国際関係の構造的変動があるであろうし、遠因として近代以降の東アジア地

---

1 ここで挙げた3つに加えて、2008年末のリーマン・ショックを第4のショックとして捉えることも可能である、との指摘については、阪田 (2011) を参照。

2 本稿では、地域主義を「特定の政策分野での国家間の協力や調整を特徴とする政治的プロセス」と定義する。この地域主義の定義については、Mansfield and Milner (1999) を参照。

域が経験した歴史的要因も見逃すことはできない。ここでいう東アジア国際関係の構造的変動とは、改革開放政策導入以降着実に経済成長を遂げている中国の台頭によるパワー・シフトであり、また、歴史的要因とは、例えば、東アジアが近代主権国家体制に取り込まれて行く過程で生じた領土画定問題である。こうした地域安全保障環境の構造的変化と歴史的要因は、域内の複雑な安全保障課題への対処としてどのような地域制度の形成を促すのであろうか。また、そうした地域安全保障環境の変化や地域制度形成は、具体的な外交問題にどのような影響を与えているのであろうか。

本稿は、現代の北東アジアの地域安全保障環境の特徴を整理した上で（第1節）、北東アジアにおける地域安全保障制度の分類をおこない、非国家（非政府）アクターが関与する制度が構築されていることを指摘する（第2節）。さらに具体的な安全保障上の課題として領土問題を取り上げ、国際政治学における領土問題研究の潮流を概観するのに続けて（第3節）、日露関係における領土問題（北方領土問題）の分析をおこなう（第4節）。果たして、北東アジアの地域安全保障環境の変化と安全保障問題に関与するアクターの多元化が、日露関係にどのような影響を与えているのだろうか。とりわけ、日露間の領土問題において、非国家（非政府）アクターの果たす役割とはどのようなものであり、どのような関与の形態をとり、いかなる結果をもたらすのであろうか。最後に結論として、地域安全保障課題、とくに領土問題において非国家（非政府）アクターが果たす役割の可能性と限界を論じる。

## 1. ポスト・トリプル・ショック期の北東アジアの地域安全保障環境

現代の北東アジア地域の安全保障環境には、幾つの特徴があるといえる。第一に、国際関係論・安全保障論の研究者や実務家らは、冷戦後の北東アジア地域には地域秩序を不安定化する要因が多く存在すると指摘してきた（Friedberg, 1993/94; Mearsheimer, 2001）。それらの不安定要因は、脅威や安全保障の対象によって、伝統的安全保障問題と非伝統的安全保障問題とに分けられる。北東アジア地域における伝統的安全保障問題は、抑止と対抗に基づく敵対関係の存在を前提としており、脅威に対する対抗手段として、軍事力の増強や武力行使の示威などを用いるという特徴がある。例えば、北朝鮮による核兵器開発や弾道ミサイル開発などの大量破壊兵器拡散問題、朝鮮半島の分断国家である韓国と北朝鮮による南北対立、軍事力の近代化を進める中国の空・海軍の増強による遠方投射能力の強化などが典型的な事例として挙げられる。

他方で、非伝統的安全保障問題としては、鳥インフルエンザ・SARS・HIV/AIDSなどの感染症、テロ、環境破壊や汚染、人身売買、麻薬、組織的犯罪集団、海賊、長期にわたる抑圧や困窮などがあり、従来の伝統的な国家安全保障の枠組みでは重要な問題とは見なされてこなかった多様な脅威から個人を保護することから、「人間の安全保障」に焦点

を合わせたものといえる（山本, 2010, p. 375）。

さらに重要なのは、伝統的安全保障問題と非伝統的安全保障問題とが交錯するケースが見られるということである。例えば北朝鮮をめぐる問題には、韓国海軍哨戒艦「天安」沈没事件（2010年3月）や延坪島砲撃事件（2010年11月）などの武力事態、核兵器・弾道ミサイル等の大量破壊兵器拡散と軍備管理・輸出管理といった伝統的安全保障問題だけではなく、人権、人道的な食糧・医療品支援、脱北者保護などの「人間の安全保障」に関わる問題や、麻薬・紙幣偽造などの非合法活動など、広く非伝統的安全保障問題までも含む複合的な安全保障問題となっている（坂田, 2011, p. 76）。

第二の特徴は、北東アジア地域がパワー変動（power shift）やパワー移行（power transition）の過渡期にさしかかっているという点である。国際政治学におけるパワー移行論（power transition theory）は、国際システムの秩序提供者である覇権国と、覇権秩序に対抗する挑戦国との間でパワーの移行、すなわち覇権国の地位の交代がおり、国際秩序の混乱や大戦争が勃発すると指摘する（Gilpin, 1981; Organski, 1958; 東京財団, 2011）。このパワー移行論に従えば、中国の台頭をアメリカの覇権への挑戦として捉えるという議論が生まれ、その挑戦を否定的に捉える見解として、いわゆる「中国脅威論」が人口に膾炙することになる（Friedberg, 2005）。1978年末に改革開放政策を採用して以降、中国は年平均約10%の経済成長率を記録し、2010年の名目国内総生産（GDP）で日本を上回り、アメリカに次いで世界第2位の経済大国となるに至った。こうした経済力を背景に中国は軍の近代化を推し進めており、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の国防費データベース（米ドル換算）によれば、中国の国防費は、1990年から2000年にかけて、6.6倍となっている<sup>3</sup>。

第三の特徴は、冷戦構造の遺産である分断国家の存在や、第二次世界大戦の戦後処理で積み残された領土問題が、地域秩序形成に負の影響を与えている一方で、経済的相互依存の拡大及び深化により域内の経済統合が確実に進展しているという点である。日本が隣国と領有権を相互に主張している領土には、ロシアとの北方領土、韓国との竹島／独島、中国との尖閣諸島があり、これらの領土問題の存在が、相手国との関係に緊迫感を与えている。一方で、相手国との貿易総額を1990年と近年のもので比較すると、日露間（1990年当時はソ連）では、59億米ドル（1990年）から121億米ドル（2009年）へと約2倍に拡大<sup>4</sup>、日韓間では、292億米ドル（1990年）から924億米ドル（2010年）へと約3倍に

3 SIPRIの国防費データベース（SIPRI Military Expenditure database）は

<http://www.sipri.org/databases/milex> で閲覧可能（2012年2月3日最終閲覧）。

4 過去最高の日露間の貿易総額を記録した2008年は298億ドル。貿易データは、外務省「日露経済関係」（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/index\\_keizai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/index_keizai.html)）に基づく（2012年2月4日最終閲覧）。

拡大<sup>5</sup>、日中間では、181億米ドル（1990年）から2,367億米ドル（2007年）へと13倍に拡大している<sup>6</sup>。

このように、北東アジアの地域安全保障環境では、安全保障課題においては脅威と対象が多様化して国家安全保障と人間の安全保障が相互に補完する状況が生まれている。また、パワー変動あるいはパワー移行の過渡期に差しかかる中で地域秩序の不安定化が懸念されており、冷戦構造の残滓と領土問題が地域紛争の火種として危ぶまれる一方で、経済的相互依存の深化が見られるという、複雑な様相を呈していることが理解できるだろう。

## 2. 北東アジアの地域安全保障枠組みと非国家アクター

前節では、北東アジアの安全保障環境が複雑化していることを指摘したが、こうした安全保障環境の変化に伴い、地域の安全保障秩序に対する不安定要因に対応するための取り組みもまた、多彩なものとなっている。ここでは、地域安全保障枠組みを、抑止型バイラテラリズム、協調的安全保障型マルチラテラリズム、対話型トラックIIアプローチ、参加型トラックIIIアプローチという4つの類型に分類することを試みる。

### (1) 抑止型バイラテラリズムの変容

第二次世界大戦後、北東アジア地域において、アメリカは、日本および韓国との二国間同盟関係、さらにアジア全域に視点を広げれば、オーストリア、タイ、フィリピンとの二国間同盟関係を構築した。アメリカが中心となって同盟国を束ねる形態をとる、この同盟ネットワークは、車輪の中心（ハブ＝アメリカ）と輻（スポーク＝複数の同盟締結国）に擬されるハブ・アンド・スポーク（hub and spoke）関係として特徴づけられる。この同盟ネットワークは、1951年のサンフランシスコ平和条約とともに形成されたため「サンフランシスコ同盟システム」とも呼ばれ、地域秩序の安定と共産主義圏に対する封じ込め戦略の遂行を図った（Cha, 1999）。冷戦構造の中で成立した抑止戦略に基づくこれらの同盟は、まさに伝統的な国家安全保障に立脚しており、ソ連という明確な軍事的脅威や仮想敵の存在を前提としていたがために冷戦終結後にその存在意義を問われながらも、北朝鮮の核開発問題や台頭する中国への対応が重視されることにより、同盟強化が志向されるようになった。

例えば、日米両国は、1990年代の半ば以降、日米安全保障体制の強化と深化を図っている。軍事的脅威に対抗するための協力関係の強化としては、北朝鮮のミサイル発射実験

---

5 日本貿易振興機構（JETRO）「基礎的経済指標：韓国」（[http://www.jetro.go.jp/world/asia/kr/stat\\_01/](http://www.jetro.go.jp/world/asia/kr/stat_01/)）（2012年2月4日最終閲覧）。

6 外務省「日中貿易の推移」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/boeki.html>）（2012年2月4日最終閲覧）。

(2006年7月、2009年7月)に対応するため、ミサイル防衛システムの協力が推し進められた。また、日米安全保障条約締結50周年(2010年)を迎えるに当たって、民主党政権鳩山由紀夫首相の提案により、日米両国は、同盟深化に向けた協議を進め、2011年6月、4年ぶりに開催された、日米の外交防衛担当閣僚が直接対話する日米安全保障協議委員会(2プラス2)では、共同発表として「より深化し、拡大する日米同盟にむけて——50年間のパートナーシップの基盤の上に」<sup>7</sup>が示され、共通の戦略目標の見直しと再確認がおこなわれた。24項目にわたって列挙された共通の戦略目標には、アジア太平洋地域における平和と安定の強化、北朝鮮の軍事的脅威への対応、韓国・オーストラリア・ASEAN諸国・インドとの安全保障・防衛協力関係の推進、中国やロシアとの信頼関係構築、アジア地域の多国間制度との効果的な分業体制の確立などが含まれ、日米同盟が単なる二国間関係にとどまらない広範なアクターとの関係性に影響を与えることが示されたほか、人道支援、海賊への対処や航行の自由の確保を含む海洋安全保障、平和構築、宇宙及びサイバー空間での安全確保、災害救難、民主化支援など、平時と有事の中間領域に位置する問題群での防衛協力が謳われたことに特徴がある(高橋, 2011, pp. 62-65)。

2000年代に入って、同盟機能の多角化とスポーク間のパートナーシップ強化による同盟のネットワーク化が進んでいる。その例としては、日本=インドの安全保障協力のための行動計画と対話強化の決定(2009年12月)、日本=オーストラリアの物品役務相互提供協定(ACSA)の締結(2010年5月)、日本=フィリピンの戦略的パートナーシップ合意(2009年6月)・海洋安全保障協力の確認(2011年9月)、韓国=オーストラリア(2009年3月)、韓国=インド(2010年1月)の安全保障協力声明や戦略的パートナーシップの発表などがあり、アメリカの同盟国同士の間で防衛協力関係の拡大とネットワークが進展しているのである。

## (2) 協調的安全保障型マルチラテラリズム

こうした日米同盟に代表される二国間同盟の強化とは別に、冷戦後の多国間主義の隆盛に呼応する形で、アジア地域においても多国間による安全保障枠組みが創設されるに至った。従来、北東アジア地域を含めアジア地域全体は、ヨーロッパや南北アメリカなどの他地域と比較して、多国間制度の形成や発展が遅れていると見なされてきたが、冷戦の終結前後からアジアにおいても多国間制度が形成されはじめた。そうした多国間制度には、1989年に誕生したアジア太平洋経済協力会議(APEC)、東南アジア諸国連合(ASEAN)を中心的な母体として1994年に設立されたASEAN地域フォーラム(ARF)、ASEAN加盟国に日本・中国・韓国の3カ国を加えて協力態勢の構築を図るために1997年以降定

7 外務省「より深化し、拡大する日米同盟にむけて——50年間のパートナーシップの基盤の上に(仮訳)」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_01.pdf) (2012年2月4日最終閲覧)。

例化された ASEAN プラス 3、ASEAN 加盟国・日本・中国・韓国・オーストラリア・ニュージーランド・インドがメンバーとなり、東アジア全域の政治・経済分野における地域協力を目指して 2005 年に初めて開催された東アジアサミット<sup>8</sup>などが挙げられる。なかでも ARF は、政治・安全保障対話を通じた加盟国間の「信頼醸成」、「予防外交」、「紛争解決」の三段階を踏んで漸進的に発展することを企図して結成されており（ASEAN Secretariat, 1995）、アジア地域におけるハブ・アンド・スポーク関係に基づくサンフランシスコ同盟システムを補完する役割を期待されていた（Leifer, 1996）。

こうした多国間制度が、地域の安全保障秩序の形成にどのような影響を与え得るのかという点に関しては、対立する見解が存在している。リアリズムによれば、大国の影響力拡大のための道具として国際的あるいは地域的な多国間制度が利用されるに過ぎず、大国間のパワー・ポリティクスが展開される国際政治場裏では、多国間制度は国際秩序の形成に重要な役割を果たしえないと主張する（Jones and Smith, 2007; Mearsheimer, 1994/95）。

リベラリズムは、国際的・地域的な多国間制度が国家間協力や秩序形成に与える影響を重視しつつも、アジア地域で設立された多国間制度自体のルールや行動準則が明確でなく、アクターの行為に制約を加える制度として機能が不足しているために、国家間協力や秩序形成には十分な影響力を持ちえないと指摘する。例えば ARF は、1994 年の設立当初、アジア太平洋地域から 27 カ国の参加を得て、同地域における全域的な安全保障対話の枠組みとして期待を集めたものの、年次外相会議、高級事務レベル会議、各種ワーキングレベル会合における安全保障対話、軍事関連情報の透明性の拡大、防衛関係交流の拡大など、信頼醸成措置の導入・定着や予防外交に機能が限定されており、具体的な行動が伴わないと批判されることがある（Katsumata, 2006）。

コンストラクティビズムは、制度の機能はルールや行動準則の遵守や違反した場合の罰則規定にあるのではなく、行動規範の伝播や価値の共有を通じて国益やアイデンティティの変容や形成を促すことで地域協力を資する点にあると指摘する。この議論に従えば、アジアの地域制度に加盟する域内諸国は、地域の多国間制度への参加を通じて社会化を促され、さらに社会化プロセス進む中で醸成される集団的アイデンティティに基づく多元的安全保障共同体の形成に近づく、ということになる（湯澤, 2009, p. 10）。

### （3）対話型トラックⅡアプローチ

二国間同盟にしる多国間制度にしる、基本的な構成メンバーは国家・政府である。冷戦の終結以後、安全保障分野に非国家（非政府）アクターが関与することの重要性が指摘されるようになった。その背景として、安全保障分野の政府間協議では、国益の直接的な衝突が常態化しており、協力関係の推進が停滞するケースが多く見られるために、信頼醸成

---

8 東アジアサミットには、2011 年からアメリカとロシアも参加している。

を目的とする代替アプローチが求められていること、非伝統的安全保障課題に対しては、脅威の種類や安全保障の対象が拡大しており、そのような状況に対応するには非国家アクターによる関与が不可欠となっていること、国際的な NGO のネットワーク化が進み、対人地雷禁止条約の締結プロセスで地雷廃絶国際キャンペーン (ICBL) が国際世論を喚起し、賛同する NGO の結束に成功した例があるように、国際的な安全保障課題においても非国家(非政府)アクターが活躍できる余地が拡大していること、などの点が指摘できるだろう。

こうした潮流を反映して、安全保障分野に対して非国家アクターが関与する形態として、トラック II アプローチという外交様態が 1990 年代に登場してきた。トラック II アプローチとは、非政府・非国家アクターが主導する外交様態であり、国家間・政府間交渉を指すトラック I アプローチと対比される形で言及される。

トラック II アプローチが地域の安全保障課題に有意な影響を与え得るためには、幾つかの条件があると指摘されている (Woods, 1995)。参加者・参加団体の資質に関しては、専門的な知識への認証、個人の資格で参加する重要人物の存在、民間からの出席者と政府機関や政府関係者との個人的繋がりなどが重視される。また、制度の運用面の重要性としては、明確な目的を持つこと、非公式性と機密性を保持することがあげられる。さらに政府間の公式な交渉に基づく一元的な外交スタイルとは異なる、オルタナティブとしてのトラック II アプローチに対する、関係者やより一般的な世論からの支持があること、参加者の立場や文化的背景の多様性を尊重した融通無碍な議論を促す雰囲気作り、献身・洗練・忍耐をもって臨むことなどである (Woods, 1995, pp. 13-23)。

北東アジアの安全保障分野においても、地域の信頼醸成を構築する試みが冷戦後、継続されてきた。トラック II アプローチの代表例としては、1993 年に設立され、翌年から定期会合が持たれているアジア太平洋安全保障協力会議 (CSCAP) がある<sup>9</sup>。CSCAP は民間の国際問題・戦略研究所によって構成され、作業グループ (スタディ・グループ) を中心に活動が進められている。2012 年現在活動中の作業グループは、オーストラリア・インド・マレーシア・シンガポールが共同議長を務める「アジア太平洋地域におけるサイバーセキュリティ」、カンボジア・日本・タイ・ベトナムが共同議長の「東南アジアにおける水資源安全保障」、アメリカ・ベトナムが共同議長の「アジア太平洋における大量破壊兵器不拡散」、日本・韓国・中国が共同議長の「北東アジア・北太平洋における多国間安全保障ガバナンス」がある (CSCAP website)。

---

9 CSCAP は、ASEAN 5 カ国・日本・韓国・アメリカ・カナダ・オーストラリアの研究所を創立メンバーとして発足し、その後、1994 年にニュージーランド・ロシア・北朝鮮、1996 年にモンゴル・ベトナム・中国、1998 年に EU、2000 年にインド・バブアニューギニア・カンボジアが正式加盟した。

#### （4）参加型トラックⅢアプローチ

近年、市民参加型の地域秩序形成への注目が集まっている。トラックⅡアプローチが、政府機関、国際問題・戦略研究所、政策系 NGO に所属する者が個人の資格で対話協議に参加する、いわばエリート間ネットワークであるとするれば、トラックⅢアプローチは、市民志向の強い外交様態であるという特徴がある（Acharya, 2003; Caballero-Anthony, 2004）。東南アジア諸国で民主化が進み、市民の政治参加が拡大し、市民社会の形成と成熟が促され始めたことを背景として、東南アジア地域で NGO の活動が活発化し、その内容は人権擁護、新自由主義的市場原理に基づくグローバル化がもたらす貧困や格差への抵抗、環境保護、女性の地位向上、子どもや先住民の権利保護など多岐にわたる。こうした市民参加型の NGO は、エリート中心のトラックⅡレベルの地域協力・信頼醸成・政策対話に影響を与え始めているという（Acharya, 2003, pp. 383-388）。

### 3. 領土問題の不可分性と正統化戦略

本稿は、北東アジア地域における具体的な安全保障課題として領土問題を取り上げる。そこで本節では、元来、領土問題が国際政治学でどのように議論されてきたのかを概観し、近年の領土紛争研究の知見を日露間で帰属が争われている北方領土問題に適用できるかどうか、試論を展開する。北方領土問題が、北東アジア地域の安全保障環境の中でどのように位置づけられるのか、北東アジアの構造変動の中で北方領土問題の位置づけは変わるのか、地域安全保障の枠組みの形成や非国家アクターの活動の場の広がり、北方領土問題にいかなる影響を与えるのだろうか。

#### （1）領土紛争研究の潮流

従来、国際政治学では、領土問題が国家間の対立を先鋭化させ、武力衝突への発展を助長する主要な原因として議論されてきたが（Holsti, 1991）、国際紛争の要因として領土問題に着目した研究は、現在、「第三の波」を迎えているといえる。1960年代から1970年代の領土紛争研究の第一波は、リアリストによるビリヤード・ボール・モデルに基づき、地理的近接性と国際紛争勃発の相関関係を分析した（Starr and Most, 1976）。引き続き「第二の波」は、1980年代から1990年代に展開された研究で、武力紛争への導火線として領土問題に着目しており（Goertz and Diehl, 1992）、ことに永続的なライバル関係の重要性を指摘した（Diehl ed, 1999）。このように、領土問題と国家間対立の関係を論じた研究の第一波と第二波は、武力行使を伴う国際紛争（最終的には戦争）が起こるか否かを研究の焦点（従属変数）としてきた。これに対して1990年代後半、フースの研究を嚆矢とする「第三の波」は、領土問題の段階を（1）領土をめぐる対立表面化、（2）現状への挑戦、（3）交渉、（4）軍事的対立、の4段階に分け、領土紛争の帰結として、解決・膠着・戦争のパター



ンがあることを示した (Huth, 1996)。

また、合理的選択アプローチとゲーム理論の知見を活かし、国内政治に焦点を当てた分析枠組み、主に内憂転嫁論 (diversionary theory) を用いるのも「領土研究の第三の波」の特徴である。つまり、領土問題が激化するのには、国内の政権基盤が脆弱な場合に国内問題 (内憂) を国際対立 (外患) に転嫁する戦略を政府が選択するときであり、逆に政権が安定しているときには領土問題を通じた隣国との対立を沈静化させるという。この合理的選択モデルでは、政策の正統性や、政策決定者の政治的地位の脆弱性、あるいはウィンセットに焦点を当てて領土問題をめぐる国家の政策選択を理解しようと試みるものの、その一方で国内の政策過程を一枚岩と見なしており、国家の領土政策の多様なパターンを捉え切れていないという問題を抱えている。ゆえに、現在の領土問題研究では、かかる欠点を修正した分析枠組みが求められている。つまり、政策エリートも大衆も一枚岩ではなく合従連衡の組み替えが起こり得るのであり、さらに内憂転嫁論が前提とする「旗の下への結集効果」(rally'round the flag effect) とは異なる合従連衡の論理が必要とされているのである。

いわゆるグローバル化が進展し、国境を越えた経済活動が盛んになるにつれて、国家の領域は相対的にその重要性を失い (「世界のボーダーレス化」(Ohmae, 1990))、領土紛争もそれに伴い減少すると予想されていた。いわば「領土紛争衰退論」である。これに対してグローバル化の進展はナショナルなアイデンティティ意識を高め、領土に付随した固有の象徴的・規範的価値が強調されるために領土問題が争点となるとの議論もある (Forsberg, 1996)。これを「領土紛争健在論」と呼ぼう。領土紛争衰退論にしろ健在論にしろ、領土問題の捉え方が直線的となるきらいがある。国家間で継続的に領有権が争われている領土問題では、日本が抱える領土問題 (北方領土、竹島、尖閣諸島) を例に挙げるまでもなく、国境線の画定や領有権の帰属確定などの具体的な問題解決に至らないことが多く、挑発・エスカレーション・沈静化のパターンを繰り返すという特徴がある (「領土紛争サイクル論」)。問われるべきは、いつ、いかなる条件で、領土問題をめぐる係争のサイクルの段階が移行するのか、という点であろう。

また、従来の領土紛争研究では、領土に付随する諸価値が紛争パターンに影響を与えると論じられてきた (Wiegand, 2004; Wiegand, 2011)。戦略的価値を持つ領土をめぐり国家間の対立は、安全保障のジレンマを誘発しやすいといわれるが、戦略的な妥協も起こり得る。また、経済的価値を持つ領土をめぐり国家間対立は、領土から獲得できる経済的利益を当該国間で分配することで緩和される。戦略的重要性や経済的利益といった物質的価値に対して、非物質的な象徴的価値を持つ領土は、ナショナルなアイデンティティと強固に結びついており、妥協が困難とされる (玄, 2006)。しかし、ナショナルな価値が戦略的・経済的価値と比較して、領土問題における妥協を難しくしているのはなぜか、その因果関係のメカニズムは明らかにされていないわけではない。さらに、近年の研究では、領土問題

は、国境線が画定されたり領土の帰属が確定されたりすることなく、激化と沈静化を繰り返し長期化する特徴を持つことが指摘されている（Hassner, 2007）。

## （2）可分／不可分な領土問題と正統化戦略

前節で指摘したように、領土には戦略的価値、経済的価値、象徴的価値が付随しており、しかもこれらの価値が複雑に入り組んでいる。しかし、領土に付随する価値に着目することで、係争中の当事者同士が交渉で妥結しやすい場合とそうでない場合を予測することができる。交渉理論（bargaining theory）では、交渉の争点となっている対象（例えば領土）が、交渉の一方の当事者にとって受け入れ可能な形で分割されたとしても、他方の当事者にとってはそれが受け入れ難い場合に、その対象は「不可分」（indivisible）であるといい、交渉の妥結は困難であるという（Fearon, 1995）。つまり、ナショナル・アイデンティティと強固に結びついた領有権の主張が、領土問題での妥協を許さないのは、象徴的（非物質的）価値が領土に結びつくと、交渉の争点となる対象が不可分となるからである。言い換えれば、可分不能なナショナルな象徴的価値が領土に付随した場合に領土問題は先鋭化する可能性が高くなる。逆に、双方の当事者にとって受け入れ易い可分な（divisible）物質的価値を領土に見出すことができれば、領土問題をめぐる交渉は妥協可能な形となり、沈静化するといえる。

このように、最新の領土紛争研究では、領土問題の解決を目指す外交交渉に着目し、交渉理論に基づいて、領土紛争が長期化する条件、エスカレーションから沈静化へのサイクルを繰り返す傾向が生じる理由を、領土の不可分性（indivisibility）に求めるようになっている。さらに、ある領土が不可分となるか否かは、領土問題に関与するアクターが、交渉の中でおこなう領有権の主張に対して、どのように正統性を持たせるかに懸かっていると主張する（Goddard, 2010）。ゴダードは、これを正統化戦略と呼び、領有権の主張に正統性を付与する戦略が交渉上の立場を強化することもあれば、相互に相容れない主張の応酬となる交渉では、領土は不可分性を帯びて、交渉の妥結が困難になるという（Goddard, 2010, pp. 18-19）。

## 4. 日露関係と北方領土

前節までの議論で提示した安全保障枠組みの類型や、領土紛争研究における理論的概念を用いて、本節では、具体的な事例として日露関係を取り上げて、理論的概念の分析上の有効性を検討する。第1節で指摘した特徴を持つ北東アジアの地域安全保障環境によって、日露関係はどのような影響を受けてきたのだろうか。日露間の懸案である北方領土問題は、戦後処理を目指したサンフランシスコ平和条約でも未解決のまま、冷戦構造の中でいわば固定化されてきたと言えるが（原, 2010）、冷戦終結後及びソ連解体後の日露間の経済的相

互依存の拡大及び深化が進むにつれて、領土問題の交渉のあり方も変化するのであろうか。そもそも従来の国家安全保障を重視する伝統的安全保障論からは、領土の獲得・喪失は、国家にとって戦略的関係の大きな変化を伴うこととなり、国際関係における典型的なゼロ・サム・ゲームとして捉えられてきた。非伝統的な、人間の安全保障の実現を視野に入れた安全保障問題への視角が重要性を増す中で、領土問題の位置づけはどのように変わるだろうか。また、1990年代以降、アジア地域で注目を集めている非国家（非政府）アクターが関与するトラックⅡアプローチやトラックⅢアプローチによる安全保障対話は、日露間の安全保障課題、とりわけ領土問題を理解する上で有効な枠組みを提供するのだろうか。

### （1）日露関係における他者認識とアイデンティティの重要性

1956年に日ソ国交回復が成立して以来、日ソ・日露関係における最大の懸案は、1945年にソ連（当時）が占領し、その後60余年間、ソ連・ロシアによる実効支配が継続されている北方領土問題が未解決となっていることである（Kawato, 2011; Bukh, 2009）。1956年の日ソ共同宣言では、両国間の平和条約交渉継続、ならびに平和条約締結後の齒舞群島及び色丹島の返還が明記されていたが、国交回復から半世紀を経た現在でも日露間の平和条約締結の目処は立っていない。日本の内閣府が実施する「外交に関する世論調査」では、調査結果が明らかとなっている1978年から2008年の間で、ロシア（1991年調査まではソ連）に対して「親しみを感じない」「どちらかという親しみを感じない」とする回答が70%～86%であり、日本国民の間でロシアは親近感を抱きにくい国として見なされている<sup>10</sup>。

冷戦の終結以後、1991年のソビエト連邦解体とも相まって、日露両国は北方領土の帰属問題の解決の可能性をめぐる浮き沈みの激しい関係を展開してきたといえるだろう。アレクサンダー・ブフは、日露関係の展開を日本のアイデンティティが投影されたものであると捉え、「自己」(self)としての日本と「他者」(other)としてのロシアとの間の距離感に着目する（Bukh, 2009）。すなわち、資本主義と民主主義を国家運営の基礎に置く日本の対露認識が日露関係の展開において重要な位置を占めていると論じる。ソ連解体後の体制移行期にあるロシアが、ソ連時代の膨張主義的国家像から脱却し、国際社会の新たな一員として、市場主義経済を導入し民主化を図る姿勢を見せることで、新生ロシアとしてのアイデンティティを形成しているというように日本が対露認識を改め始めたという（Bukh, 2009, pp. 332-333）。

世論の動向や相手国への認識が、日露関係全体や領土問題においても重要度を増しているという議論は、国内要因、とりわけ中央政府の関係機関や政策決定者にのみ焦点をあて

---

10 内閣府が実施した年度ごとの「外交に関する世論調査」の結果は、内閣府の世論調査ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html> で入手可能（2012年2月4日最終閲覧）。

るのではなく、非政府アクターにも光を当てる重要性を示唆するものであると言える。

## （2）北方領土問題対策と非国家（非政府）アクターの関与

そこで、北海道を始めとした地方自治体を、非国家アクター・非（中央）政府アクターとみなして、その北方領土問題に対する取り組みが、領土の正統化戦略のなかでどのような意味合いを持つのか検討していく。

北海道は、北方領土に隣接する地方自治体として北方領土対策本部を設置し、北方領土問題や北方四島に隣接する北方地域に関わる問題への対策を講じており、その内容は、北方領土返還要求運動の推進、北方四島との交流推進、北方四島隣接地域（根室地域）振興、元居住者等への援護、を4つの柱としている。

### 1）北方領土返還要求運動の推進

日本政府は1981年1月に、毎年2月7日を「北方領土の日」と設定することに決め、8月の「北方領土返還運動全国強調月間」と合わせて、北方領土に対する国民の関心を高め、世論を喚起する手段としている。内閣府が全国20歳以上の男女3,000人（有効回答数1,826人、回答率60.9%）を対象に2008年10月に実施した「北方領土問題に関する特別世論調査」（表）によれば、北方領土問題の認知度に関して、「知っている」と「ある程度知っている」という回答者は合わせて約80%を占めており、北方領土問題自体への認知度は高いことが伺えるものの、北方領土返還要求運動の認知度に関しては、「知っている」と「ある程度知っている」と回答したのは46.2%であり、「あまり知らない」や「聞いたことがない」という回答者の52.1%を下回っている。これは、参考として挙げられている1969年の調査結果と比較しても分かる通り、北方領土返還要求運動の認知度は過去40年間で下降傾向にあるといえるだろう。さらに、北方領土返還要求運動への参加意欲に至っては、参加意欲を表明したのが34.5%、参加に対して消極的な回答者が約60%に上っている。

表 北方領土問題に関する世論調査結果（2008年10月、N=1,826人）

	知っている	ある程度知っている	あまり知らない	聞いたことがない	わからない
北方領土問題の認知度	39.2%	40.0%	18.8%	1.4%	0.5%
北方領土返還要求運動の認知度	20.4%	26.0%	41.1%	11.0%	1.6%
	50.5% [1969年]		49.5% [1969年]		
北方領土返還要求運動への参加意欲	積極的に参加したい	機会があれば参加したい	あまり参加したくない	参加したくない	どちらともいえない
	2.0%	32.5%	36.6%	22.8%	4.1%

出典：内閣府「北方領土問題に関する世論調査」<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h20/h20-hoppo.pdf>（2012年2月4日最終閲覧）から筆者作成。

北方領土返還運動の中心となっているのは、元居住者だったが、高齢化や死亡による運動の担い手の減少に対処するために、返還運動の後継者の育成が急務となっており、北海道内各地で元島民や元居住者二世を対象にして「語り部」となる人材養成が図られている<sup>11</sup>。さらに一般市民・青少年に向けては、領土問題に対する啓発の一環として、高校生による北方領土授業の開催、北方領土隣接地域への修学旅行誘致<sup>12</sup>、「私たちと北方領土」作文コンクールの実施<sup>13</sup>などがおこなわれている。

## 2) 北方四島との交流推進

1992年4月から、旅券・査証なしで日本人と北方四島在住ロシア人が相互に訪問する、いわゆるビザなし交流が開始された。このビザなし交流事業は、北方領土復帰期成同盟<sup>14</sup>に設置された北方四島交流北海道推進委員会が主体となって、主に北海道からの訪問事業及び北海道への受け入れ事業を実施しており、北海道以外からの訪問者の派遣や北海道以外への受け入れ事業は、北方領土問題対策協会がおこなっている。このビザなし交流には、1992年の開始以降、2011年までに日露双方で1万8,075人の参加実績がある<sup>15</sup>。

旧島民やその家族が、墓参に加えて、より自由な北方領土訪問が1999年以降、可能となった。この旧島民および家族による四島自由訪問は、千島歯舞諸島居住者連盟が実施主体となっている<sup>16</sup>。

## 3) 北方四島隣接地域（根室地域）振興

北方領土に隣接する根室地域の1市4町（根室市、別海町、中標津町、標津町、羅臼町）を対象に北方領土隣接地域安定振興として、住民生活の安定や公共事業の促進を図る<sup>17</sup>。

## 4) 元居住者等への援護

11 北海道「北方領土返還のための取り組み事項」<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/hrt/hp/torikumi.htm>（2012年2月4日最終閲覧）。

12 2008年には、9校1,407人の中高生が根室市納沙布岬の北方館を訪問。内閣府北方対策本部「返還運動：最近の取り組み」[http://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/05\\_2.html](http://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/05_2.html)（2012年2月4日最終閲覧）。

13 2010年度に「私たちと北方領土」作文コンクールを実施したのは、富山県（応募総数639編、参加9校）、滋賀県（応募総数603編、参加19校）、京都府（応募総数1979編、参加校数不明）、兵庫県（応募総数848編、参加校10校）、島根県（応募総数256編、参加校6校。「竹島・北方領土問題を考える」）、福岡県（応募総数455編、県内全校450校を対象、参加実数は不明）。内閣府北方対策本部「平成22年度 北方領土問題教育者会議に関する活動実績及び今後の活動方針等一覧」<http://www.hoppou.go.jp/gakusyu/kyouiku/22katudou.pdf>（2012年2月4日最終閲覧）。

14 1950年に結成された「千島及び歯舞諸島返還懇請同盟」を前身とし、1963年に「北方領土復帰期成同盟」へと改称された。

15 北海道「北方領土返還のための取り組み事項」（前掲ウェブサイト、2012年2月4日最終閲覧）。

16 同上。2011年度には、6月から10月にかけて、293名の自由訪問が実現した。

17 同上。

北方地域旧漁業権者に対する保障措置の日本政府への要請のほかに、北方領土への墓参が実施されており、80名弱の旧島民が墓参に参加している<sup>18</sup>。

### （3）北方領土問題における正統化戦略

以上、北海道を中心におこなわれている非国家（非政府）アクターによる北方領土問題対策をみてきたが、ここでは、こうした施策や事業が、領土問題に関する正統化戦略に基づくとどのように理解できるのか、解釈を試みる。

その前提として、日本政府の北方領土問題に対する正統化戦略は、きわめて法的・規範的な領有権の主張によって形成されていることを確認したい。エリツイン大統領来日時に発せられた「東京宣言」（1993年10月）での「法と正義の原則」、橋本龍太郎首相による対露外交新三原則「信頼・相互利益・長期的視点」の提唱（1997年7月）、「東京宣言」を確認するクラスノヤルスク合意（1997年11月）、「モスクワ宣言」（1998年11月）での「信頼から合意の時代」、「日露行動計画」の採択（2003年1月）などで提示されている、「法」・「正義」・「信頼」・「合意」・「行動計画」といった言葉が示すのは、日本政府による北方領土返還交渉が、両国の政府間合意に則った正統な要求に基づくのだという認識であり、領土問題解決への外交努力の正統性を強化しているといえる。

また、先に紹介した北海道を中心とする地方自治体の領土問題対策や、地元関係団体の活動により、中央政府の正統化戦略は強化されていくことになる。あるいは、中央政府の正統化戦略が、地方自治体や関係団体の活動方針を形成していくという相互作用にも注目する必要があるだろう。こうした国内の中央レベル—地方レベルの連関により正統化戦略が一層強固になると、二国間交渉における妥協の余地が極めて小さくなることが予測される。本稿で紹介したトラックⅡアプローチやトラックⅢアプローチに対しては、国家中心主義的な伝統的安全保障体制に風穴をあけることで、協調的安全保障体制の形成や人間の安全保障の実現などが期待されているが、領土問題における事例を見れば、むしろ国家安全保障の論理に基づく交渉戦略を強化していく傾向がある可能性を指摘できるだろう。

## おわりに

本稿は、北東アジア地域の安全保障環境の変化が、地域安全保障枠組みの形成を促していることを指摘した上で、そのような北東アジアの地域安全保障の潮流が、日露関係、とりわけ北方領土問題にどのような影響を与えるのか、分析を試みた。本稿が明らかにしたのは、領土問題における非国家（非政府）アクターによる活動の場の拡大や関与の増大が、領土の不可分性を正統化する国家戦略の中に取り込まれていく可能性である。領土問題を

---

18 同上。

めぐる交渉では、領域の画定を大前提とする領域国家による「国家の論理」を優先して採用する傾向があり、それがかえって領土問題をめぐる対立の先鋭化を招くというジレンマがある。今後の研究課題としては、領土問題における正統化戦略が、国内における中央と地方の間、あるいは国家と非政府・市民の間で生じる合従連衡や対立関係、さらには政府間レベルの国際交渉によってどのように形成され、強化されるのか、という論点について、竹島／独島や尖閣諸島の事例を用いて検討することが必要となってくるだろう。

## 参考文献

- 坂田恭代 (2011) 「北東アジアの地域安全保障協力とアーキテクチャの設計」 神保謙編著『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ——地域安全保障の三層構造』日本評論社：73-104.
- 高橋杉雄 (2011) 「同盟の地平線の拡大——三層構造とハブ・スポーク体制」 神保謙編著『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ——地域安全保障の三層構造』日本評論社：54-72.
- 東京財団 (2011) 『日本の対中安全保障戦略——パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求—』 <http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2011-03.pdf> (2012年2月4日最終閲覧)
- 原貴美恵 (2010) 「北方領土問題解決試案——北欧のオーランド・モデルから」 岩下明裕編著『日本の国境・いかにこの「呪縛」を解くか』北海道大学出版会：93-113.
- 玄大松 (2006) 『領土ナショナリズムの誕生——独島／竹島問題の政治学』ミネルヴァ書房。
- 山本武彦 (2010) 「安全保障論のニュー・フロンティア」 山本武彦編著『国際関係論のニュー・フロンティア』成文堂：366-392.
- 湯澤武 (2010) 「東アジアの多国間制度と地域秩序の展望——現状維持装置としての地域制度の役割——」日本国際政治学会編『国際政治』第158号：10-24.
- Acharya, Amitav (2003) Democratisation and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia. *Third World Quarterly* 24 (2): 375-390.
- Aggarwal, Vinod K. and Min Gyo Koo (2008) Economic and Security Institution Building in Northeast Asia: An Analytical Overview. in Vinod K. Aggarwal, Min Gyo Koo, Seungjoo Lee, and Chung-in Moon eds. *Northeast Asia: Ripe for Integration?* Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- ASEAN Secretariat (1995) *ASEAN Regional Forum: Concept Paper*. <http://www.aseansec.org/3635.htm> (2012年2月4日最終閲覧)
- Bukh, Alexander (2009) Identity, Foreign Policy and the 'Other': Japan's 'Russia.' *European Journal of International Relations* 15 (2): 319-435.
- Caballero-Anthony, Mely (2004) Non-State Regional Governance Mechanism for Economic Security: The Case of the ASEAN People's Assembly. *Pacific Review* 17 (4): 567-585.
- Cha, Victor D. (1999) *Alignment despite Antagonism: The US-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press.
- Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (2012) *CSCAP Regional Security Outlook*. Accessed at <http://www.cscap.org/index.php?page=CSCAP-regional-security-outlook>. (2012年2月3日最終閲覧)
- <http://www.cscap.org/> (2012年2月4日最終閲覧)
- Diehl, Paul F. (1999) *A Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict*. Nashville:

- Vanderbilt University Press.
- Fearon, James D. (1995) Rationalist Explanations of War. *International Organization* 49 (3): 379-414.
- Forsberg, Tuomas (1996) Explaining Territorial Disputes: From Power Politics to Normative Reasons. *Journal of Peace Research* 33 (4): 433-449.
- Friedberg, Aaron L. (1993/94) Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. *International Security* 18 (3): 5-33.
- (2005) The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable? *International Security* 30 (2): 7-45.
- Gilpin, Robert (1981) *War and Change in the World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Goddard, Stacie E. (2010) *Indivisible Territory and the Politics of Legitimacy: Jerusalem and Northern Ireland*. New York: Cambridge University Press.
- Goertz, Gary and Paul F. Diehl (1992) *Territorial Changes and International Conflict*. London: Routledge.
- Hassner, Ron E. (2007) The Path to Intractability: Time and the Entrenchment of Territorial Disputes. *International Security* 31 (3): 107-138.
- Holsti, K. J. (1991) *Peace and War: Armed Conflict and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huth, Paul K. (1996) *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jones, David Martin and Michael L. R. Smith (2007) Making Process, Not Progress, ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order. *International Security* 32 (1): 148-184.
- Katsumata, Hiro (2006) Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a 'Talk Shop' or a 'Norm Brewery'? *Pacific Review* 19 (2): 181-198.
- Kawato, Akio (2011) How Russia Matters in Japan-U.S. Alliance. in Takashi Inoguchi, G. John Ikenberry, and Yoichiro Sato eds. *The U.S.-Japan Security Alliance: Regional Multilateralism*. New York: Palgrave Macmillan: 177-194.
- Leifer, Michael (1996) *The ASEAN Regional Forum*. Adelphi Paper 302. Oxford: Oxford University Press / International Institute for Strategic Studies.
- Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner (1999) The New Wave of Regionalism. *International Organization* 53 (3): 589-627.
- Mearsheimer, John J. (1994/95) The False Promise of International Institutions. *International Security* 19 (3): 5-49.
- (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Ohmae, Kenichi (1990) *The Borderless World: Power and Strategies in the Interlinked Economy*. New York: Harper Business.
- Organski, A. F. K. (1958) *World Politics*. New York: Alfred Knopf.
- Starr, Harvey and Benjamin Most (1976) The Substance and Study of Borders in International Relations Research. *International Studies Quarterly* 20 (4): 580-620.
- SIPRI (2010) *SIPRI Military Expenditure Database*. Accessed at <http://www.sipri.org/databases/milex>. (2012年2月3日最終閲覧)



Wiegand, Krista E. (2004) *Enduring Territorial Disputes: Why Settlement is Not Always the Best Strategy*. Ph. D. Dissertation, Duke University.

—— (2011) *Enduring Territorial Disputes: Strategies of Bargaining, Coercive Diplomacy, and Settlement*. Athens, Georgia: The University of Georgia Press.

Woods, Lawrence T. (1995) Learning from NGO Proponents of Asia-Pacific Regionalism: Success and Its Lessons. *Asian Security* 35(9): 812-827.

キーワード 地域安全保障秩序 トラック II アプローチ 領土問題 不可分性 正統化  
戦略 日露関係

(SATO Takeshi)