



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ニクソン・ショック後の日ソ関係再考：グロムイコ訪日から田中訪ソまで（1971-1973）
Author(s)	張, 彬彬
Citation	スラヴ研究, 69, 93-114
Issue Date	2022-08-31
DOI	https://doi.org/10.14943/SlSt.69.93
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/93465
Type	departmental bulletin paper
File Information	Binbin-Zhang_Slavic-Studies_69_4.pdf



ニクソン・ショック後の日ソ関係再考

—— グロムイコ訪日から田中訪ソまで (1971-1973) ——

張 彬 彬

はじめに

本稿は、1970年代初頭の冷戦変容を背景に起こった日ソ接近の経緯とその結果を再検討するものである。1973年10月、田中角栄は1956年の日ソ国交回復以来17年ぶりとなる日本首相の訪ソを実現させ、ソ連のブレジネフ（Л.И. Брежнев）書記長と首脳会談を開いた。この時期、シベリア開発に関わる大型の協力案件が相次いで成立するなど、日ソ経済・民間関係においても顕著な進展が見受けられた。それゆえ、「あらゆる分野で日ソ関係が最も順調だったのは田中首相時代であった」とする見方もある⁽¹⁾。このように日ソ関係が発展したのは、国交回復以来の実務関係の積み重ねの帰結であると同時に⁽²⁾、何よりも、米中接近に端を発したアジア冷戦の構造的変容の副産物としての色彩が強かったといえる。ニクソン（Richard M. Nixon）大統領による1971年7月の訪中発表（ニクソン・ショック）に象徴される米中の緊張緩和は、米中ソの三極関係に日本が否応なしに巻き込まれる結果をもたらし、1960年代以来進展してきた国際政治の多極化傾向に拍車をかけることになった。それ以降、米中ソに日本を加えた「四極構造」の観点から日本外交や東アジアの国際関係を論じることが政治学者や同時代史研究者の間で盛んになっていた⁽³⁾。

しかしながら、「四極構造」を構成する二国間関係のうちで、米中・中ソ・米ソ・日米・日中関係に関する実証研究が冷戦終結後の文書公開により飛躍的に進展してきたのと対照的に、日ソ関係に関するそれは極端なほど貧弱な状態にあると言わざるを得ない。そのため、田中・ブレジネフ会談の開催に臨む日ソ両政府は二国間の懸案に関してどのような方針を形成し、それがどのように変化し、首脳会談の場にどのように反映されたのかなど、多くの疑

1 イワン・コワレンコ（清田彰訳）『対日工作の回想』文藝春秋、1996年、201頁。

2 国交回復後に締結された日ソ間の実務協定として、1957年の通商条約や1963年の昆布採取協定、1966年の航空協定と領事条約が挙げられる。また、1966年には、日本の椎名悦三郎外相とソ連のグルムイコ外相による相互訪問が実現し、双方が外相定期協議を開催することに合意するに至った。

3 例えば、ヤン・Ｃ・キム『クレムリンの対日戦略：日米中ソ四極構造の中で』TBSブリタニカ、1983年；アレン・Ｓ・ホワイティング（池井優監訳）『シベリア開発の構図：錯綜する日米中ソの利害』日本経済新聞社、1983年；田中明彦「米・中・ソのあいだで」渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策』有斐閣〔有斐閣選書〕、1985年；Sheldon W. Simon, “The Japan-China-USSR Triangle,” *Pacific Affairs* 47, no. 2 (1974), pp. 125-138; Herbert J. Ellison, ed., *Japan and the Pacific Quadrille: The Major Powers in East Asia* (Boulder: Westview Press, 1987); Ezra F. Vogel, Yuan Ming and Tanaka Akihiko, eds., *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989* (Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center, 2002).

問が残されている。

1970 年前後の冷戦変容期を含め、国交回復後の日ソ関係を正面から扱った日本での研究は、管見の限り、わずか数本の論文として存在するに過ぎない。神田豊隆と村上友章の論文は、それぞれ国交回復直後の経済・貿易関係と北洋近海安全操業問題を綿密に考察しているが、1970 年代まで分析の射程に収めていない⁽⁴⁾。本稿の対象時期に関していえば、斎藤元秀の「米中接近とソ連」⁽⁵⁾と池田直隆の「昭和 40 年代の北方領土問題」⁽⁶⁾という二つの論考がある。前者はニクソン・ショックによるソ連外交へのインパクトについて、特にその対日政策に焦点をあてて詳しく考察したものである。しかし、同論文は既存の研究と当事者の回顧録に依拠したものであり、関係諸国の外交記録など一次史料に基づいて日ソ双方の意思決定にまで踏み込んだ分析をしていないことに限界がある。後者は日米の外交文書を用いて当該期の北方領土問題の一端を明らかにしたが、逆に日ソ関係に対する米中接近の影響など国際政治要因に関する叙述が欠落している。

一方、旧ソ連・ロシア側の日ソ・日ロ関係史研究は、全体として戦前期に偏重しているという特徴が目立つ。戦後期に関する歴史叙述は、一部の通史的著作により一般的に行われてきたに過ぎない。しかも、そうした数少ない研究の中で、戦後期を扱う部分はほとんど日ソ国交回復の実現過程に関心を集中しており、その実現後、日ソ関係がいかに始動していったかを論じる意識が極めて薄い。例えば、最近出版されたコーシキン（А.А. Кошкин）の著書では、終戦直後から国交回復までの時期に一章の紙数を割いて論じたのに対し、その直後の 1960 年代と 1970 年代に関する叙述がわずか数ページにとどまっている⁽⁷⁾。

英語圏の研究に目を転じると、ロシア側の研究より蓄積が豊富であるが、米中接近時代の日ソ関係に関する史料的分析が皆無に近いという問題点を免れない。原貴美恵（Kimie Hara）は、各回の首脳会談を軸に戦後日ソ・日ロ関係の展開過程について考察を試みたが、やはり国交回復以降の時期を実証的に論じるまでに至っていない⁽⁸⁾。冷戦研究の専門誌 *Journal of Cold War Studies* は日ソ関係に関する特集号を 2013 年春に刊行し、その中で、1970 年前後を対象としたズボク（Vladislav Zubok）の論文が収録されているが、これは日ソ両国の相互関係というよりも寧ろ米ソの視点から見た米中ソ三極外交の中の日本要因を考

4 神田豊隆「日ソ関係のロー・ポリティクス：日ソ通商条約の締結と戦後日ソ関係の始動」『法政理論』49 巻 1 号、2016 年、1-24 頁；村上友章「『国境の海』とナショナリズム：日ソ間昆布採取協定と高碓達之助」『国際政治』170 号、2012 年、93-108 頁。

5 斎藤元秀「米中接近とソ連」増田弘編『ニクソン訪中と冷戦構造の変容：米中接近の衝撃と周辺諸国』慶応義塾大学出版会、2006 年、233-263 頁。

6 池田直隆「昭和 40 年代の北方領土問題：その内政・外交・軍事との連関」『軍事史学』39 巻 3 号、2003 年、39-54 頁。

7 Кошкин А. Курильский пинг-понг // 100 лет борьбы за острова. СПб., 2018. 他に代表的な通史として、Гришачев С.В (ред.). История российско-японских отношений (XVIII – начало XXI века). М., 2015; Кутаков Л.Н. Москва-Токио // Очерки дипломатических отношений, 1956–1986. М., 1988. Латышев И.А (ред.). СССР и Япония. М., 1987; Вербицкий С.И., Коваленко И.И. (ред.). СССР-Япония // К 50-летию установления советско-японских дипломатических отношений (1925–1975). М., 1978.

8 Kimie Hara, *Japanese-Soviet/Russian Relations since 1945: A Difficult Peace* (London: Routledge, 1998).

察したものである⁽⁹⁾。他にも優れた通史的研究がいくつか挙げられるが、日ソ両国の場合と同様に、概して国交回復実現までの時期やゴルバチョフ（М.С. Горбачёв）登場後の時期に重点を置いてあり、その間の20年余りに及ぶ冷戦変容期への関心が希薄である⁽¹⁰⁾。

近年、国交回復後の日ソ関係に関する史料的情况は大きく改善されてきた。例えば、田中訪ソ問題に関するソ連の交渉方針および日ソ首脳会談のソ連側議事録を収録したロシアの史料集が2020年に刊行された⁽¹¹⁾。日本側でも、「中間的措置」⁽¹²⁾に対する外務省の対処方針や日ソ首脳会談の日本側議事録なども、人物関係史料のデータベース化により利用できるようになっている。また、英国外務省と米国国務省の外交記録も、当該期の日ソ関係について貴重な情報を提供してくれる。

史料公開の度合いこそ差があるものの、日米英口など多数国の一次史料への接近が可能となっている状況下で、冷戦構造が転換する1970年代の日ソ関係を外交史研究の領域で捉え直す時が訪れつつあると考えてよい。なぜなら、冷戦終結前後で活発化していた日ソ・日口間の政治交渉が時事問題ではなく歴史の一部となった現在においては、より前史を踏まえた理解が求められるからである。そこで本稿は、関係諸国の公刊史料集や文書館資料を基にしながら、当事者の回顧録や同時代の新聞資料も取り入れ、ニクソン・ショックに対する日本とソ連の対応を二国間関係の文脈で再検討することを目的とする。そうすることで、なぜ1970年代初頭の日ソ接近は二国間の政治的懸案を重大な進展に導くことができなかったか、という疑問に新たな光を当てる。

1. 米中和解の中の日ソ接近

1-1. 駐日大使提言とグロムイコ訪日

1971年7月15日、ニクソン大統領は自らの訪中計画を突如発表し、世界を驚かせた。とりわけ、中国問題について米国と緊密な協議を保ってきた日本政府にとっては衝撃が大きかった。訪中についての通告は、当時駐米大使であった牛場信彦を経由して、佐藤栄作首相の元に届けられたのは発表のわずか数分前であったといわれる⁽¹³⁾。これが第一次ニクソン・

9 Vladislav Zubok, “Lost in a Triangle: U.S.-Soviet Back-Channel Documents on the Japan Factor in Tripartite Diplomacy, 1969–1972,” *Journal of Cold War Studies* 15, no. 2 (2013), pp. 51–71.

10 代表的なものとして、Tsuyoshi Hasegawa, *The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations* (Berkeley, Calif.: University of California, International and Area Studies, 1998); Joseph P. Ferguson, *Japanese-Russian Relations, 1907–2007* (London: Routledge, 2008).

11 Максименков Л. «Курильский» саммит // Визит премьер-министра Японии К. Танаки в СССР (7–10 октября 1973 года): Документы и записи переговоров. М., 2020 (以下、「Курильский» саммитと略記).

12 1967年7月、第一回日ソ定期協議のために訪ソした三木武夫外相に対し、コスイギン首相は個人の思いつきと断りながら、平和条約の締結について「何か中間的措置」を両国の外交機関に研究させるようにしてはどうかと提案した。日本側が全く予期しないこの発言は、10年余り「領土問題は解決済みだ」と主張し続けてきたソ連の態度がいくらか変わってきたのではないかと受け取られた。久保田正明『クレムリンへの使節：北方領土交渉 1955–1983』文藝春秋、1983年、226–227頁。

13 神田豊隆『冷戦構造の変容と日本の対外交：二つの秩序観 1960–1972』岩波書店、2012年、319頁。

ショックである⁽¹⁴⁾。中国との関係打開を求める国内の圧力に直面した佐藤政権は、直ちに北京との接触に走り出すのではなく、むしろ将来的な日中関係の正常化を視野に入れつつ、台湾（国民政府）の国連議席の確保を当面の最重要課題と位置づけ、この問題をめぐる米国との協調を一層強化することになったのである⁽¹⁵⁾。

ニクソンの訪中発表にも不意打ちを喰ったソ連指導部は、即座に対中政策を含む対外政策の再検討に着手し、その結果、米中による反ソ的な統一戦線の構築を未然に防ぐため、米国への接近を加速することにした⁽¹⁶⁾。例えば、ソ連はそれまで消極的であった米ソ首脳会談の開催に熱を入れ始め、ドブリニン（А.Ф. Добрынин）駐米大使を通じて、ニクソンが北京に赴く前にまずモスクワを訪問してはどうかとキッシンジャー（Henry A. Kissinger）大統領補佐官に打診した。しかし、米国はこれに応じず、米ソ首脳会談の開催を訪中後に持ち越す意向を固めた。ニクソン訪中計画の妨害に失敗したソ連はその代替措置として、インドとの関係強化に乗り出し、8月には印ソ平和友好協力条約の締結に漕ぎ着けた⁽¹⁷⁾。

このようにアジアへの関心を強めたソ連は、当然ながら日本へのアプローチを図るべく、ニクソン訪中発表に対する日本の反応を探ろうとした。7月から8月にかけて、トロヤノフスキー（О.А. Трояновский）駐日大使が親ソ派の代表格である赤城宗徳農林大臣および外務省の大西正男政務次官を相次いで訪れ、ニクソン・ショック後の国際情勢について意見を交わしたのはその証左である。そこから見えてくるのは、日ソ双方が米中の接近にさほど衝撃を受けないことを強調し、自国側の弱みに相手が付け込む隙を与えないよう平静を装った点で奇妙な一致を見たという、狐と狸の化かし合いであった⁽¹⁸⁾。

日本政府との接触を重ねた後、トロヤノフスキー大使は日ソ関係に関する意見を本国政府に具申した。8月15日付でコスイギン（А.Н. Косыгин）首相に送られた覚書は、変転する東アジアの国際政治における日本の重要性を説きつつ、日ソ関係の強化を唱える者が日本国内で勢いを増していることはソ連にとって好都合であると強調した。その上で、米中に対するソ連の立場を強化するためにも日米中による反ソ的統一戦線の結成を防ぐためにも、日本との関係改善が不可欠であり急務であると論じている⁽¹⁹⁾。

これに続き、トロヤノフスキーは対日政策の方向性を次のように示した。まず、対日政策の目標として、日本をソ連側に惹きつけることが望ましいが、これが困難である場合、情勢

14 訪中発表から一か月後の8月15日、ニクソン大統領は、ドルと金の一時的交換停止と、一律10%の輸入課徴金を骨子とした新経済政策を発表し、再度世界を震撼させた。これは第二次ニクソン・ショックと呼ばれている。

15 井上正也『日中国交正常化の政治史』名古屋大学出版会、2010年、443-445頁。

16 斎藤「米中接近とソ連」240頁。

17 イリヤ・ガイドゥク「中ソ対立とその米中関係への影響」菅英輝編『冷戦史の再検討：変容する秩序と冷戦の終焉』法政大学出版局、2010年、287-290頁。

18 欧東一「赤城農林大臣に対するトロヤノフスキーソ連大使の表敬訪問」1971年7月19日；欧東一「大西政務次官に対するトロヤノフスキー大使の表敬訪問」1971年8月9日、戦後期外務省記録『日ソ要人会談』（2015-0391）、外務省外交史料館（以下、戦後期外務省記録の所蔵は全て同じ）。

19 «Курильский» саммит. С. 39-40.

のさらなる悪化を防ぐため、せめてソ連に敵対するような立場を日本に採らせないようにすることが最低限の目標であると説いた。次に、具体的な措置については、様々な提案が外務省経由で申告済みと伝えながら、当面の間、パイプラインの敷設（チュメニ油田開発を指す）をはじめ、シベリア開発に関わる日ソ経済協力の積極化に力を入れるべきと主張した。その際、ソ連が経済的利益のみに囚われることなく、財界を中心とする親ソ勢力の育成という政治的見地や、ソ連の外交・防衛政策全体への寄与という観点も考慮に入れるべきと付け加えた⁽²⁰⁾。防衛政策と言えば、原油供給力の向上により極東ソ連軍の強化を図ることが念頭に置かれていたのは言うまでもない。

上記の覚書がコスイギンの元に届いた後、政治局の参考資料として外国貿易省など関係省庁の長官に回覧された経緯があることから⁽²¹⁾、トロヤノフスキーの提言は党の最高指導部によって採択されたと見て差し支えない。実際、同大使は同時に、アレクサンドロフ（А.М. Александров）国際問題担当補佐官にも書簡を送り、対日接近の好機を逸しないよう力説するなど、日ソ関係への関心をブレジネフ書記長に喚起することを怠らなかった⁽²²⁾。またソ連外務省では、日ソ平和条約の締結交渉を日本に打診することや両国首脳間の相互訪問を提案すること、またグロムイコ（А.А. Громыко）外相の訪日を実現させるなど、日ソ関係の活性化を図るための施策が検討されていた⁽²³⁾。実際に、ソ連政府は佐藤特使の訪ソを実現させ、同時に閣僚級の高官を東京に派遣するなど、対日接近へ向けて着実な一步を踏み出したように見える⁽²⁴⁾。ただし、最高指導部では直ちに日本への関心を示す気配が乏しく、この頃の対日接近は官僚レベルにとどまった限定的な関心に過ぎないと思われる。

一方、ニクソン・ショックへの対応をめぐる、日本の政治指導者や外交当局者の間でも活発な議論が行われていた。その結果、日本外交の課題が米中接近の気運に乗って日中関係の打開を図ることであり、安易な対ソ接近はかえって日中関係への阻害になるので慎むべきである、という主張は優勢を占めるようになった⁽²⁵⁾。当時の外務省内では、北方領土をめぐるソ連の立場が軟化していることに鑑み、日本が国後・択捉島の領有権主張を棚上げにし、実質的な二島返還を受け入れる方向で佐藤の訪ソ問題を積極的に検討すべきとの意見が現れた⁽²⁶⁾。しかし、佐藤や外務省を含む政府の大多数は、ソ連による領土的譲歩の可能性を低く

20 Там же, С. 40–42.

21 Там же, С. 42.

22 Там же, С. 43–44.

23 Там же, С. 44.

24 8月下旬頃、自民党の小坂善太郎政調会長はソ連の招待により、佐藤の親書を携えてモスクワを訪問した。その一ヶ月後、ソ連のパトリチェフ（Н.С. Патоличев）外国貿易大臣は1971～75年を期間とする日ソ貿易協定の締結で訪日し、佐藤ら政治指導者および財界の要人と相次いで会談した。

25 『東京新聞』1971年8月23日夕刊；Memorandum of Conversation, Nobuhiko Ushiba and Henry A. Kissinger, August 21, 1971, JU01419, Digital National Security Archive（以下、DNSAと略記）[<https://www.proquest.com/legacyredirect/dnsa>] 以下、URLは特記以外2021年8月23日現在有効。

26 Department of State（以下、DOSと略記）to Tokyo, 181553, “Prospects for Sato Visit to USSR,” October 1, 1971, 石井修・我部政明・宮里政玄監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第16期 日米外交防衛問題 1971年・日本編 第4巻』（以下、『集成16-4』のように略記）柏書房、2005年、174–175頁。

見込む傾向にあり、それゆえ日ソ経済協力についても、従来の「政経不可分」原則に固執する姿勢を崩さなかった⁽²⁷⁾。

1972年1月のグルムイコ訪日は、ソ連による本格的な対日接近を世界に印象づけた。訪日の眼目が日本の対中政策の方向性を見定めつつ日中接近を牽制することにあつたことを、グルムイコ自身は認めていたし⁽²⁸⁾、日本の外務官僚も的確に捉えていた⁽²⁹⁾。実際の訪日において同外相は、日中関係の展開がソ連の犠牲において行われることへの警戒感をあらわにすることを厭わなかった⁽³⁰⁾。また、日本の対中接近を牽制する手札として、北洋近海で拿捕された漁民の釈放を通告すると同時に⁽³¹⁾、日ソ共同宣言に沿う形での歯舞群島・色丹島の引き渡しによる平和条約の締結、いわゆる「二島返還」の秘密提案を持ちかけた。ただし、提案を受けた佐藤自身は積極的な反応を示さなかったし、日本政府もその後、提案の存在自体を認めない姿勢をとり続けた⁽³²⁾。それでも、日本はこの提案を受けて間もなく、米国政府に伝えた経緯があつたことを、米国側の外交記録から窺い知ることができる⁽³³⁾。

グルムイコ訪日に際しては、日本の外交指導者の対応ぶりに明確な温度差があつた。日中接近に対するグルムイコの警戒感に直面した福田赳夫外相が、対中外交への慎重な姿勢を強調することにより相手の懸念の緩和に努めたのに対し、佐藤は日中関係の打開に意欲的であり、このことをグルムイコに直言することも躊躇しなかった⁽³⁴⁾。また、日ソ間の貿易の拡大

-
- 27 外務大臣発駐ソ大使宛「佐藤総理大臣とパトリシェフ大臣との会談」1971年9月22日、同上；Tokyo to Foreign and Commonwealth Office（以下、FCOと略記）、3/26, “Japan and the Soviet Union: What Now?” September 7, 1971, FCO 21/891, *Foreign Office Files for Japan and the Far East, Series Two: British Foreign Office Files for Post-War Japan, Parts 1–8: Complete Files for 1952–1974*, Marlborough: Adam Matthew Publications, 2005（以下、BFOFと略記）。
 - 28 “Note from the Visit of the Ministry of Foreign Affairs Delegation in the USSR,” January 16, 1972, History and Public Policy Program Digital Archive, Archive of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw (AMSZ), z-17/7, w-7. Obtained and translated for CWIHP (Cold War International History Project) by Malgorzata K. Gnoinska [<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110269>].
 - 29 新聞欽哉『日ソ交渉の舞台裏：ある外交官の記録』日本放送出版協会、1989年、70頁；Tokyo to Secretary of State（以下、SecStateと略記）、1135 (Section 2), “Gromyko Visit,” February 2, 1972, 石井ほか『集成18-3』96–98頁。
 - 30 東欧第一課「第二回日ソ定期協議会談録」1972年1月31日、情報公開法による外務省開示文書（開示請求番号2018-00412-0005）。
 - 31 『朝日新聞』1972年1月20日朝刊；『朝日新聞』1972年1月26日朝刊。
 - 32 Трояновский О. Через годы и расстояния: История одной семьи. М., 1997. С. 284–287; 名越健朗『クレムリン秘密文書は語る：闇の日ソ関係史』中公新書、1994年、231–233頁；和田春樹『北方領土問題：歴史と未来（朝日選書621）』朝日新聞社、1999年、278–279頁；斎藤「米中接近とソ連」、242頁。
 - 33 Central Intelligence Agency Memorandum, “The Japanese-Soviet Territorial Dispute: A Real Obstacle to Closer Relations?” February 24, 1972, JT00121, DNSA. 同文書はグルムイコ提案の存在に言及するだけでなく、日本による提案拒否の理由についても推測を行っている。すなわち佐藤や外務省にとって、二島を返すというのは良いが、沖縄が既に返っているので、二島だけで話が済むのではなく、せめて国後・択捉島をめぐる交渉の継続やその周辺海域での安全操業の許可など、残りの二島についても何らかの取り決めが結ばれた方が望ましいとのことである。
 - 34 神田『冷戦構造の変容と日本の対中外交』335頁。

や経済協力の前進に積極的に対応した福田とは対照的に、佐藤はシベリア開発の将来性に疑問を呈しただけでなく、これを領土問題と結びつける「政経不可分」の立場を前面に押し出した。無論、佐藤は同時に、日ソ平和条約締結への希望を語りながら、日露・日ソ関係の歴史に友好的な一面もあったことを強調するなど、一定の柔軟性を見せていた。しかし、これはかえって、日本が対中交渉上の立場を強化するためにソ連要因を手札として利用するのではないか、との疑念をグルムイコに抱かせる結果になった⁽³⁵⁾。

1-2. 佐藤政権末期の駆け引き

グルムイコ訪日直後の2月下旬、ニクソン大統領は歴史的な訪中を実現させ、中国政府との間で上海コミュニケを発表した。米国は対中接近への理解を同盟諸国に求める一環として、訪中の結果を説明するための特使を日本に派遣したが、日本の指導者から期待通りの反応を得ることができなかった。すなわち、佐藤も福田も台湾問題の扱いを中心とする米国のアジア関与の信頼性について、一抹の不安を明らかにしたのである⁽³⁶⁾。他方、ソ連は上海コミュニケに盛り込まれた「反覇権条項」に特に関心を寄せていた——米中が軍事情報の共有を含め、ソ連を標的とする連携強化の可能性について、米国側に警告を発していたのである⁽³⁷⁾。また、米中接近への対抗措置として、ブレジネフ指導部はそれまで内容が不透明であったアジア集団安保構想に具体性を持たせ、アジア・太平洋地域への積極的関与を宣言した⁽³⁸⁾。これを踏まえて、ソ連外務省は同構想への同調を再び日本に呼びかけることになった⁽³⁹⁾。しかし、日本の外務官僚は同構想の復活をソ連によるアジアへの影響力拡大の試みとして警戒しただけでなく、特にその中に盛り込まれた「国境の不可侵」という原則に注目し、ソ連が戦後の欧州国境をめぐる現状の固定化政策をアジアにも適用しようと図っているのではないかとし、北方領土交渉への波及効果に懸念を募らせた⁽⁴⁰⁾。

実際、当時の日本外務省は日中関係の打開を優先させる方向へ向かいつつ、国内の政権交代後の対ソ交渉を視野に入れた積極的な動きを見せた。外務省は、北方領土交渉における日本の立場を強化すべく米国の外交的支援を引き入れつつ、米国の外交筋を通じてソ連側の対日政策や領土問題への姿勢を探ろうとしていた⁽⁴¹⁾。ソ連も同様に佐藤の退陣を見据えつつ、その後継政権と交渉に入るための準備作業を行っているだろうという外務官僚の認識が働い

35 東欧第一課「佐藤総理とグルムイコ外相間の会談」1972年1月27日、情報公開法による外務省開示文書（開示請求番号2018-00412-0006）。

36 Tokyo to SecState, 2050, “Meeting with Foreign Minister, Feb 28, 1972,” February 29, 1972, 石井ほか『集成18-7』99-105頁；Telegram from the Embassy in South Korea to the Department of State, March 1, 1972, *Foreign Relations of the United States*（以下、FRUSと略記）、1969-1976 Vol. XIX, Part 2, Japan, 1969-1972, Doc. 114, pp. 405-407.

37 Memorandum of Conversation, Dr. Henry A. Kissinger and Ambassador Dobrynin, March 9, 1972, *FRUS*, 1969-1976 Vol. XIV, Soviet Union, October 1971-May 1972, Doc. 56, p. 194.

38 『朝日新聞』1972年3月21日夕刊；斎藤「米中接近とソ連」244頁。

39 Moscow to FCO, “Soviet/Japanese Relations,” May 30, 1972, FCO21/1035, BFOF.

40 DOS to Tokyo and Moscow, 070243, “Consultation with Japanese on Moscow Trip,” April 22, 1972, 石井ほか『集成18-9』67-70頁；新聞『日ソ交渉の舞台裏』96-97頁。

41 DOS to Tokyo and Moscow, 070243, “Consultation with Japanese on Moscow Trip,” April 22, 1972, 石井ほか『集成18-9』67-70頁。

たのである⁽⁴²⁾。実際、トロヤノフスキー大使はこの頃、経済協力問題にしても平和条約交渉にしても、ソ連が対日影響力を最大限に行使できるよう積極的に動き出すべきとの意見を本国政府に具申ししていた⁽⁴³⁾。これを受けてブレジネフは、日ソ関係の展開に関心を示しながら、平和条約交渉に関する新たな方針を考案するようグロムイコに指示した⁽⁴⁴⁾。これを踏まえて、ソ連政府は日本の安保理入りへの支持表明⁽⁴⁵⁾や漁業交渉再開の約束⁽⁴⁶⁾、日本側石油調査団の受け入れなど⁽⁴⁷⁾、対日宥和政策を相次いで打ち出した。

さらに、ソ連はグロムイコの「二島返還」案を引き継ぐ形で、領土問題に関する一連の打開策を密かに企図した形跡も見受けられる。6月中旬に入る頃から、ソ連外務省はモスクワ駐在の日本大使館員と平和条約に関する予備交渉を始めることになった⁽⁴⁸⁾。これと並行して、日本外務省は佐藤訪ソの具体案を作成し、首相官邸に提出したとも伝えられた⁽⁴⁹⁾。この案は結局、佐藤が17日に辞任を発表したことで、日の目を見ないままに終わった。ただし、この頃外務省周辺では、もし日本が対中接触の「五年間の猶予」を受け入れれば、ソ連は北方四島のうち三島を返還する意向であるとの「噂 (story)」が流布していた⁽⁵⁰⁾。また、米中央情報局 (CIA) が後日に纏めた情報によれば、ソ連指導部はそうした三島論を含め、北方領土問題について「様々な妥協案を比較検討」しながら、日本側の反応を探るための「非公式の打診」を何度も行った形跡があったという⁽⁵¹⁾。とするならば、佐藤政権末期の訪ソ構想は、ソ連側の打診を受けた結果、領土問題で何らかの成果を引き出すことができるという「成算」を踏まえてのものであったと考えてよいのではないか。

2. 田中政権発足と第一回平和条約交渉

2-1. 田中政権の対ソ姿勢とソ連の対日政策指針

佐藤長期政権に代わって1972年7月に発足した田中角栄内閣は、早くも中国との関係正常化を外交面の中心課題として掲げるようになった⁽⁵²⁾。それに伴い、対ソ外交を対中外交の梃子にしようとする政策的意図も日本政府の中で次第に定着した。すなわち、中国に対する「ソ連カード」の効果を存分に発揮し、日本に有利な日中交渉を展開するため、日ソ関係の進展を少なくとも外見的に維持していく必要性が再確認されたのである。それゆえ田中内閣

42 Fall to Crowson, "Soviet/Japanese Relations," December 6, 1971, FCO 21/891, BFOF; Murrell to Bullard, J3 23/6, "Pravda Reference to Northern Territories," June 22, 1972, FCO 21/1047, BFOF.

43 «Курильский» саммит. С. 45–51.

44 Там же, С. 52.

45 神田『冷戦構造の変容と日本の対中外交』341頁。

46 佐藤栄作『佐藤栄作日記 第5巻』朝日新聞社、1997年、1972年6月10日の項。

47 新関『日ソ交渉の舞台裏』97頁、117頁。

48 Evans to Moberly, 9308440, June 27, 1972, FCO 21/1036, BFOF.

49 平野実『大平外交の2年 (上) (外交記者日記第1–3巻)』行政通信社、1978年、217頁。

50 神田『冷戦構造の変容と日本の対中外交』352頁。

51 Central Intelligence Bulletin, May 3, 1973, Central Intelligence Agency, ESLHTE602390531, U.S. Declassified Documents Online [<http://tinyurl.galegroup.com/tinyurl/9xswd6>].

52 『朝日新聞』1972年7月8日朝刊。

は、安全操業をめぐる交渉の再開でソ連と合意し⁽⁵³⁾、また北方領土問題の打開に対する使命感を語るなど⁽⁵⁴⁾、対ソ外交を決して軽視しない姿勢をアピールしていた。しかし、年内で予定されていた日ソ平和条約交渉について、田中自身も大平正芳外相も直接関与することを避けようとするなど、この問題に対する政治レベルの関心は希薄であった⁽⁵⁵⁾。また、ソ連側が観測気球として打ち上げた、漁業など実質的権益の供与を内容とする国後・択捉島の「貸与方式」に対しても⁽⁵⁶⁾、日本政府は主権の問題が譲れないとして取り合わなかった⁽⁵⁷⁾。

このような中で、政府内の主流に異議を唱える外務官僚が一部存在したことは注目に値する。彼らは、日米中による対ソ包囲網の結成阻止に迫られかつシベリア開発の問題で日本の経済協力を必要とするソ連指導部の対日接近を、むしろ日本による対ソ関係打開の好機として捉えていた。従って、こうした外務官僚は、日本外交も性急な対中接近を慎むべきであり、佐藤政権末期に見られた対ソ関係との均衡感覚に立ち戻ることを主張していた。また、これらの外務官僚は、北方領土の貸与方式や購入案を受け入れるまでに至っていないものの、「四島一括返還」論に対抗するもう一つの潮流として、返還の時期や態様について若干の柔軟性を示唆する「二島先行返還」論ないし「段階的返還」論を展開していった⁽⁵⁸⁾。彼らにしてみれば、対ソ外交上の立場を強化し、こうした返還構想を実行に移すためにも、日ソ経済協力が持つ取引材料としての有効性を真剣に検討する必要がある。それゆえ、チュメニ油田開発に代表されるシベリア開発問題については、日本政府がこれを民間主導の交渉に委ねるのでも通商政策の枠内で処理するのでもなく、あくまで外交戦略の観点から積極的に介入すべきことを唱えたのである⁽⁵⁹⁾。

いずれにしても、発足直後の田中政権が日ソ関係を自律的に扱うことができなかったのは、日中関係との優先順位の問題もさることながら、対ソ交渉の基本方針をめぐる政府内の調整作業が難航していたことに起因することを見逃してはならない。特に外務省内では、「政経分離」か「政経不可分」か、また「四島一括」か「二島先行」かについて、日ソ関係のあり方をめぐる分断が起きていた。

一方、ソ連指導部は田中新政権の動向を見守りながら、グロムイコ訪日時に合意された平

53 新関『日ソ交渉の舞台裏』121頁。

54 『毎日新聞』1972年7月8日朝刊。

55 Tokyo to SecState, 7545, “Japanese Preparing to Conduct Preliminary Talks Leading to Negotiations with Soviets,” July 14, 1972, 石井ほか『集成18-4』48-49頁。

56 Barder to Hulse, “The Soviet Union and Japan: The Northern Territories,” July 24, 1972, FCO 21/1047, BFOF; Richards to McCarthy, “Japan and the Northern Territories,” November 22, 1972, FCO 21/1047, BFOF.

57 『朝日新聞』1972年7月16日朝刊。ただし、この貸与方式は元々日本側から提案されたものであり、ソ連が後日にこれを暴露したに過ぎないと考えられる。というのも、日本外務省は既に1970年頃、国後・択捉島を100年の期限で日本に租借することを「香港方式」としてソ連側に打診した経緯があったのである。Moscow to FCO, “Soviet-Japanese relations: the Northern Territories Question,” December 23, 1970, FCO 21/745, BFOF.

58 Tokyo to SecState, “Honolulu Summit Background Paper V Japan-Soviet Relations,” August 6, 1972, JU01603, DNSA.

59 東欧第一課「チュメニ石油プロジェクトに関する各省連絡会議」1972年9月18日、戦後期外務省記録『日ソ・チュメニ石油開発輸入プロジェクト』（2014-5917）。

和条約締結交渉の年内開催に向けて対日政策に関する基本方針の策定作業を加速させた。その結果、ソ連共産党中央委員会は8月3日、ソ日平和条約の原案およびそれを前提とする対日交渉方針の試案を採択した。これら二つの案からなる決議案は、前節で示したトロヤノフスキー大使の意見具申を踏まえ、外務省内で行われた検討作業の結果を体現したものであったと見ることができよう。決議案の全貌は明らかにされていないが、肝心の領土問題について、四つの妥協案が「予備提案」(запасные позиции)として用意されていたことがわかる。第一は、ソ連の領海であることを認め、かつ一定の鑑札料を支払うことを条件に、国後・択捉島周辺での操業権を日本漁民に与えることである。第二は、国後・択捉島において予め指定される幾つかの港湾への寄港権を日本漁船に与えることに同意し、その代価として、ソ連漁船による北海道への寄港権供与を日本側に要求することである。第三は、操業権と寄港権に加え、日本人による国後・択捉島への墓参を許可することであり、第四は、上記の権利以外に、さらに国後・択捉島の二、三箇所における漁業関連の合弁企業の設立に同意することである⁽⁶⁰⁾。

これら四つの提案は、いずれも国後・択捉島に関する取り決めであることに鑑み、歯舞群島・色丹島の引き渡しを約束した日ソ共同宣言が履行される場合での、ソ連側による追加的な譲歩案として策定されたものであると考えてよい。ただし、これらの試案はいずれもソ連による主権の保持を前提にしたことに注意を要する。つまり、安全操業をはじめとする実質的権益の供与と引き換えに、国後・択捉島への領有権主張を日本に放棄させようとするのはソ連の狙いであったのである。その当然の帰結として、購入案や貸与方式、段階的返還など日本が希望する種々の「中間的措置」を事前に排除したのは言うまでもない。

ところで、決議案の冒頭には、同時期のソ連の対日認識の一端を窺い知ることができる次の一節が掲げられている。

一方、領土問題の解決を意味内容とするソ独条約および独・ポーランド条約の発効は、日本との国境問題に関する議論を妨げてきた主な争点の一つを取り除き、対日交渉におけるわが方の立場を強化することになる。ソ米首脳会談後の情勢展開は、日本人との対話を始めることにも好都合であろう。

日本国内では、ソ連を含む諸外国との関係を発展させ、外交政策の活性化を図ることを通じてより自主的に行動するようという要望が高まりつつある。その結果、ソ日平和条約の締結が日本の国益に合致し、日本の国際的立場の強化に繋がるであろうとの意見も強まっている。同時に、日本の支配勢力は、ソ連との平和条約の締結に努力を集中すべきか、それとも対中関係の正常化を優先させるべきかにつき、議論を行っている…⁽⁶¹⁾。

このように、ソ連指導部が対日外交の展開に意欲を示した背後には、国際情勢の変容が日ソ交渉におけるソ連の立場にとって有利である、という判断が働いたことがよく分かる。そこには、米国や西独などを対象とする対西側外交がもたらした結果への自信を深めたことがある一方、日本外交が対米自立傾向を強めることへの期待感も込められていた。ソ連からみ

60 «Курильский» саммит. С. 63–65.

61 Там же, С. 55.

れば、日本の対中傾斜が田中内閣の発足後もまだ決定的な段階に入っておらず、平和条約締結に向けての日ソ交渉を優先的に扱うことが日本外交の選択肢として、まだ可能性を失っていなかったのである。そうであれば、前述した四つの「予備提案」とは、日本が日中関係の打開に先んじて日ソ交渉の着手に動くような事態に備え、ソ連が日本への代償として予め用意した宥和的な措置であったと捉えるのもあながち的外れではあるまい。「中間的措置」に代表される日本の要望を満たすには至っていないものの、グロムイコ訪日時「二島返還」案から一步前進したことに留意する必要があるであろう。

以上をまとめれば、ソ連は歯舞群島・色丹島の引き渡しに加え、国後・択捉島の扱いに関する追加的な譲歩案を作成し、日本と平和条約締結交渉を始める方向で調整に入っていたが、その対日譲歩の可能性が三つの前提に立脚したことは念頭に置くべきである。第一に、国後・択捉島周辺での鑑札料や北海道への寄港権を要求するなど、日本への利権供与があくまで互惠という原則に立っていた。第二に、日本政府は、国後・択捉島およびその周辺海域がソ連の完全な主権下に置かれることを正式に認める必要があった。第三に、日本政府が日中国交正常化を実現させる前に日ソ平和条約の締結交渉に着手する、すなわち——日ソ関係の改善を日中関係の打開に優先させるのを想定したことであった。言い換えれば、ソ連は漁業を中心とする経済的利権の供与と引き換えに、国交正常化に向けての日中の接近に歯止めをかけようとしていた。加えて、国後・択捉島に対する領有権主張の放棄を日本に受け入れさせようとする、一石二鳥の効果を狙っていたのである。

2-2. 日中国交正常化と大平訪ソ

日中接近の牽制と北方領土問題の解決を同時に図ろうとするソ連の思惑は早々に破綻することになった。田中政権はソ連の期待に反して中国との国交正常化を先に実現させただけでなく、北方四島の一括返還という原則的立場に変化がないことをソ連側に明確に伝えたためである。田中は国交正常化交渉に対する中国の弾力的姿勢を取り付けながら、これを踏まえた自民党内の調整作業や米国に対する説明を済ませた後、佐藤前政権が踏み込むことができなかった台湾との断交を決断し、首相訪中による日中正常化問題の早期決着を選択した⁽⁶²⁾。その結果、田中は9月下旬に訪中し、中国政府と日中共同声明を発表することで両国間の国交樹立に成功した。一方、対ソ関係において田中は、日本の訪ソ国会議員団を介してブレジネフに書簡を送り、平和条約交渉の年内開催に関する約束を再確認した⁽⁶³⁾。しかし、外務省当局は既に、交渉の最終的妥結に北方四島の返還が不可欠である、つまり国後・択捉島への主張を決して放棄しないことを予めソ連側に伝えていた⁽⁶⁴⁾。

こうした状況の下で、大平外相は日中国交正常化直後の10月下旬、第一回平和条約交渉を行うためにソ連を訪問した。その際、ソ連は外相レベルの交渉を1973年にも継続させることに同意する一方で、8月初頭の決議案に盛り込まれた国後・択捉島に関する宥和的措置をいっさい示さなかった。アレクサンドロフ補佐官がブレジネフに提出した報告書によれば、

62 若月秀和『「全方位外交」の時代：冷戦変容期の日本とアジア・1971～80年』日本経済評論社、2006年、73-74頁。

63 平野『大平外交の2年（上）』220頁。

64 Tokyo to FCO, "Japanese Soviet Relations," August 31, 1972, FCO 21/1035, BFOF.

ソ連政府要人は大平に対し、「領土問題に現実的な態度をもって対応するよう」呼びかけるとともに、「1956年方式、つまり二島〔歯舞群島・色丹島〕の引渡しをベースにすれば、平和条約締結の可能性が十分に現れるだろう」と率直に告げた。この旨の発言がまずグロムイコから伝えられ、後にコスイギンにより再確認されたが、後者は大平に対し、「それ以外の立場を我々が持っていないし、持つこともできない」との態度を打ち出した⁽⁶⁵⁾。つまり、ソ連が最大限の譲歩と前置きしながら、1956年の日ソ共同宣言に沿う形で日本との交渉を進める用意を示し、歯舞群島・色丹島の引渡しを実行に移すことを対日政策の選択肢として留保していたということが出来る。ただし、その一方で、「二島返還」以上の歩み寄りを示す立場ではないことも明確に伝えられた。

このような厳しい姿勢に直面した大平は、転じて北方領土の帰属問題を国際司法裁判所(ICJ)に付託することを提案した。しかし、グロムイコ外相は日ソ間の領土問題を「外国の裁判所に認めてもらうのは論外」だと一蹴し、歯牙にもかけなかった⁽⁶⁶⁾。

大平は表向きには平和条約交渉のために訪ソしたが、その主眼はむしろ、日中国交正常化を説明することに置かれていた。そこで、ソ連側は日中国交正常化の実現を既成事実として受け入れる立場を表明しつつも、大平の説明に釈然としない姿勢をあらわにした。特に、日中共同声明に盛り込まれた「反覇権条項」を槍玉に挙げつつ、日中両国が軍事面での協力を含め、ソ連に対抗するための秘密協定を結んだのではないかと糾弾した⁽⁶⁷⁾。これに対し大平は、日中軍事協力の可能性は議論されなかったと答えるとともに、「反覇権条項」は米中の上海コミュニケの精神を踏襲した一般的な表現に過ぎず、日中国交正常化がソ連を含む第三国の利益を損なうものではないことなど力説を試みたにもかかわらず、ソ連側の疑念と不信を払拭するまでに至らなかった⁽⁶⁸⁾。

ソ連から見たもう一つの懸念事項は、北方領土問題をめぐる中国の対日支持の姿勢であった。日中が結託して領土・国境問題をめぐる対ソ統一戦線の結成に動いているのではないかと、ソ連は神経を尖らせたのである⁽⁶⁹⁾。そこで、日本が中国の支持を盾にソ連への圧力強化を図るのではないかと疑念から、ソ連政府は大平の帰国後に先手を打った。具体的には、日本国内の領土返還要求運動に対する批判キャンペーンを強化し⁽⁷⁰⁾、その背後にある日本政府の役割を糾弾するなど⁽⁷¹⁾、日ソ領土問題に対する不退転の姿勢を改めて前面に押し出した

65 «Курильский» саммит. С. 53–54.

66 丹波實『わが外交人生』中央公論新社、2011年、171頁。

67 Tokyo to FCO, “Visit of Mr Ohira to Moscow,” November 2, 1972, FCO 21/1035, R 164, BFOF.

68 東欧第一課「大平大臣・グロムイコ大臣第一回会談記録（日中正常化対ソ説明の部分）」1972年10月31日、情報公開法による外務省開示文書（01-1376-1）、外務省外交史料館所蔵。なお、上記のアレクサンドロフ報告書は、大平の対ソ説明自体は「積極的に評価」されるべきとしつつ、日中交渉に関する彼の情報提供が「不十分なままに終わった」と指摘している。「Курильский» саммит. С. 53–54.

69 東欧第一課「大平大臣とコスイギン首相との会談要録」1972年11月9日、情報公開法による外務省開示文書（01-1376-4）、外務省外交史料館所蔵。

70 『毎日新聞』1972年11月24日夕刊；『朝日新聞』1972年11月25日朝刊。

71 Moscow to FCO, “Soviet-Japanese Relations: The Northern Territories,” November 24, 1972, FCO 21/1047, BFOF.

のである。

さらに、この時期の日ソ交渉や北方領土問題は、第二次大戦後に確定された国境線の変更不可論というソ連の論理と欧州におけるダタントの展開とが結びつけられていた。言い換えれば、全欧安全保障協力会議（CSCE）の開催に向けた予備交渉が行われている中で、ソ連は日本との領土問題を宣伝材料に使うことにより、戦後の欧州国境線をめぐる現状維持政策に重みを加えようとしていた⁽⁷²⁾。実際大平の訪ソに際して、ソ連指導部は1970年8月に締結された独ソ武力不行使条約に象徴されるような、欧州における緊張緩和の進展と国境線の不可侵性を日本も尊重すべきであると要求するなど⁽⁷³⁾、ソ連の東と西にそれぞれ存在する国境問題が決して相互に無関係ではないことを示唆している。

3. 田中訪ソと第二回平和条約交渉

3-1. 「親書外交」の展開と交渉方針の形成

日中国交正常化の実現後、ソ連は日中間のさらなる接近を牽制するため、北方領土問題で強硬な姿勢を貫きながら、対日関係改善のシグナルを再び日本に発信した⁽⁷⁴⁾。具体的には、日ソ平和条約交渉の早期再開を日本側に促し、反ソ的性格を帯びると予想された日中平和友好条約の締結を阻止しようとした⁽⁷⁵⁾。ただし、日中経済関係の緊密化をも予見したソ連は、シベリア開発に対する日本側の協力姿勢の確保を、平和条約問題よりも喫緊の課題として位置づけた。そこで、ソ連の駐日大使館と駐日通商代表部は、日本の財界への働きかけを強めるとともに、彼らの仲介を通して、日本政府からシベリア開発協力に対する明確な意思表示を引き出そうと図った⁽⁷⁶⁾。これに対し、田中と大平は「政経分離」の観点から、財界ベースの対ソ交渉を先行させ、日本政府の早急な関与を控えるべきとの姿勢をとっていた⁽⁷⁷⁾。

しかし、当時の外務省は、対中・対ソ外交のバランスを取り戻す観点から、シベリア開発

72 Moscow to FCO, "Northern Territories," November 24, 1972, FCO 21/1047, BFOF.

73 新聞『日ソ交渉の舞台裏』146頁。

74 例えば、1972年12月に行われたソ連邦成立50周年記念集会において、ブレジネフ書記長は日ソ平和条約に関する交渉継続の意欲を宣言し、日ソ関係改善への決意を語った。同じ頃、コスイギン首相は総選挙に勝利した田中に再任の祝電を送るとともに、日ソ関係については「政治、経済及び他の分野における広範な協力の発展と強化」を希望することを明らかにした。末澤昌二、茂田宏、川端一郎『日露（ソ連）基本文書・資料集』改訂版、RPプリンティング、2003年、199頁；「コスイギンの田中宛て親書」1972年12月25日、戦後期外務省記録『国書及び親書関係 佐藤、田中総理親書関係 第6巻』（N°1.8.0.1-1）。

75 大平訪ソ後、ソ連外務省やブレジネフ周辺は、平和友好条約の締結に向けた日中のさらなる接近を牽制するため、経済協力をはじめとする日ソ実務関係の発展を図りながら、「領土問題をめぐる日本の立場に変化が生じるかどうかを注意深く見守り、平和条約の締結を日本と交渉するための現実的な選択肢をなるべく早く見定めていく」ことを対日政策の方向性として打ち出すことになった。《Курильский》 саммит. С. 56.

76 作成者不明「トロヤノフスキー大使との会談」1973年1月9日、戦後期外務省記録『日ソ・シベリア開発プロジェクト』（2014-5913）。

77 『朝日新聞』1973年1月18日朝刊；「衆議院本会議」1973年1月27日、『国会会議録検索システム』[<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=107105254X00319730127¤t=1>].

問題に従来よりも前向きに対処することが必要であり、それゆえ、民間主導の交渉から脱却して政府主導の交渉に移行すべきとする姿勢が日増しに強まっていた。しかも、この問題を実質的に進展させるためには、日ソ首脳間の対話による最高レベルの合意形成が不可欠であるという主張であった⁽⁷⁸⁾。同時に、シベリア開発をめぐるソ連の対日協力要請を平和条約交渉の継続、ひいては領土問題打開の新たな突破口に繋げようと模索する動きも活発化した⁽⁷⁹⁾。こうした二つの潮流は、対ソ外交の出発点こそ異なっているものの、ソ連が要請する田中親書の発出という形でシベリア開発に対する日本政府の立場をソ連側に表明し、足並みを揃えることができた。

そこで、ソ連担当の東欧第一課は外務省内の検討や関係省庁・財界との協議を経て、シベリア開発に関する日本の対処方針を取り纏め、それに政治関係一般に関する文言を付け加える形でブレジネフ宛の田中親書を作成した⁽⁸⁰⁾。この親書を受け取ったブレジネフ書記長は、3月下旬に返書を送った。その中で、シベリア開発に対する田中の姿勢を歓迎するとともに、日ソ平和条約の第二回交渉を年内で行う意思を表明した。また田中は、駐日大使を通じて伝えられたソ連訪問の招待を受諾した⁽⁸¹⁾。このような両国首脳間の「親書外交」を経て、国交回復以来最初となる日本首相の訪ソ実現は確実なものとなったのである。

しかしながら、日本の外交当局者は、日ソ首脳会談の開催が北方領土問題の解決に繋がるという幻想を抱いていなかった。それは、ソ連は首脳会談の開催を前に、国後・択捉島の貸与方式を日本の中立化という条件の下で再び提案し、歯舞群島・色丹島の二島返還以上の対日譲歩が困難であることをほのめかしたためである⁽⁸²⁾。また、首脳会談に向けた事前調整の中で、ソ連当局は日ソ経済協力や国際問題の討議に重点を置く姿勢を打ち出しており、領土問題の解決を最優先する日本外務省と真っ向から対立していた⁽⁸³⁾。当時の外務省は領土交渉に対するソ連の強硬姿勢について、北方領土に対する実効支配を強めていることと、対西側外交を順調に進めていることとの二つの背景から受け止めている⁽⁸⁴⁾。

こうした状況の下で、日本政府にとって唯一現実的な選択肢は、国後・択捉島に関する帰属問題の存在自体をソ連側に認めさせ、この問題をめぐる交渉継続の可能性を残すことしかなかったといえよう。

一方、ブレジネフ書記長とグロムイコ外相がそれぞれ米国訪問（同年6月）と欧州安全保障会議への出席（同年7月）を済ませると、ソ連指導部はようやく、日ソ首脳会談への準備

78 Wright to Haskell, "Soviet-Japanese Relations," March 26, 1973, FCO 21/1150, BFOF; Tokyo to SecState, "Primin Tanaka Correspondence with Brezhnev," March 17, 1973, Access to Archival Databases (以下、AAD と略記) [<https://aad.archives.gov/aad/>].

79 新井弘一『モスクワ・ベルリン・東京：一外交官の証言』時事通信社、2000年、58-61頁。

80 外務省「シベリア開発協力に関する対ソ回答（案）」1973年2月28日、『日ソ・シベリア開発プロジェクト』（2014-5913）。親書の中身については、NHK日ソプロジェクト『これがソ連の対日外交だ：秘録・北方領土交渉（NHKスペシャル）』日本放送出版協会、1991年、192-193頁。

81 『朝日新聞』1973年3月28日夕刊；『毎日新聞』1973年3月29日朝刊。

82 Tokyo to SecState, 9278, "USSR-Japan Relations: Northern Territories," July 20, 1973, AAD.

83 Memorandum of Conversation, "Meeting of William Clements with Fumihiko Togo and Masayoshi Ohira in Tokyo," September 16, 1973, JA00068, DNSA.

84 Gorham to Wright, "Japan and the Soviet Union," July 5, 1973, FCO 21/1151, BFOF.

作業に本格的に着手することになった。この時期の対日政策を実務レベルで指導したのは、グルムイコに加え、同外相とともに同年4月に政治局入りしたグレチコ（А.А. Гречко）国防相およびアンドロポフ（Ю.В. Андропов）国家保安委員会（КГБ）議長であった⁽⁸⁵⁾。三つの省庁間の調整作業を終えて、これら三人の長官は7月31日、田中訪ソ時の対日交渉方針に関する決議案の原案を連名で政治局に提出した。この原案は、田中による北方四島返還要求の提起を予想しながら、昨年8月に策定された対日政策指針に依拠して交渉を進めていくことを提言した。次に、平和条約の締結問題については、二段構えの交渉方式が提示されている。つまり、日本が領土問題解決の必要性を提起する際、1956年共同宣言に基づく「二島返還」の履行が1960年のグルムイコ覚書の撤回を意味するので、ソ連側にとって大きな譲歩であると日本を説得する。次に、仮に日本側が「二島返還」のみの解決を拒否し、国後・択捉島の購入案や貸与方式、段階的返還など「中間的措置」の締結を再び要求した場合、これへの対案として、対日政策指針に盛り込まれた「予備提案」、すなわち国後・択捉島に関する操業・寄港・墓参・共同経済活動といった四種類の利権供与を歯舞群島・色丹島の引渡しに追加した「2+@」の方式で妥協を図る⁽⁸⁶⁾。

さらに、日本がソ連側のシナリオ通りに平和条約の締結に応じない場合、これに代わるものとして、日ソ善隣協力条約の締結を提案することを主張した。この種の協定は、武力不行使や争点の平和的解決、二国間定期協議の開催など幾つかの政治的約束を盛り込むとともに、政治・経済・科学技術・文化交流など諸分野の関係発展を双方に義務づけるものとなる。ただし、日本が領土問題を将来において提起することを可能にするような条項の挿入を図ろうとすれば、こうした試みを拒否すべきである。言い換えれば、日ソ関係全般の発展を謳うと同時に、領土問題に一切触れないとするのは、ソ連が考案する善隣協力条約の骨子である。このような条約が持つ利点について、次のように論じられている。

領土問題への言及が条約に含まれないことは、同問題が日本との関係から撤回されることを実質的に意味し、それゆえ領土返還要求をソ連にぶつけるような日本の動きを大幅に制限することになる。同条約の締結はソ日関係をさらに前進させると同時に、ソ連に対抗するために日本を利用するという米中の企みを著しく妨げることになるであろう⁽⁸⁷⁾。

このように善隣協力条約の締結を目指す合意の形成がソ連にとって最も望ましいのは言うまでもないが、これがなお不発に終わった場合、首脳会談の経緯のみを盛り込む共同コミュニケの発表が最後の頼みの綱として想定されていた⁽⁸⁸⁾。要するに、ソ連が描いた日ソ交渉のシナリオは、歯舞群島・色丹島の引渡しによる平和条約締結→「2+@」形式による平和条約締結→領土問題を扱わない善隣協力条約の締結→首脳会談の成果を訴える共同コミュニケの発表、という四つの段階から構成されるものにほかならなかった。

85 植木安弘「ソ連対日政策形成の構造と動態：対日政策「コンプレックス」と1971-72年のソ連対日政策変化過程の研究」『共産主義と国際政治』5巻3号、1980年、25頁。

86 «Курильский» саммит. С. 56-58.

87 Там же, С. 58.

88 Там же, С. 60.

このようにまとめられた対処方針案は、8月16日に開催される政治局会議において、日ソ経済協力問題の関連提案とともに審議に付せられた⁽⁸⁹⁾。その結果、三省の提言がほぼ原案通りに採択されたものの、領土問題の解決を目指す「2+@」方式の「2」と「@」の部分に対し、それぞれ重要な修正が施されることになった。

まず、歯舞群島・色丹島の扱いについては、1956年共同宣言に従う形で平和条約の締結後に日本に引き渡すことを原則として維持しつつ、実際の引渡しの際に生じうるソ連側の不利益に対し、日本側が経済的な補償を行うことの可能性を二ヶ月以内に検討するよう、政治局は漁業省や財務省など関連省庁の長官に指示を与えたことが判明した⁽⁹⁰⁾。こうした措置への解釈をめぐる意見が分かれるであろう。一方、平和条約の締結を視野に入れたソ連指導部は、歯舞群島・色丹島の対日返還を実行に移すための準備作業を着実に進めていたと見ることができる。ただし、他方で、経済面の補償を日本に求めることは、むしろ二島返還のハードルを一段と上げることを意味している。つまり、ソ連が1960年グルムイコ覚書の撤回という「実質的な譲歩」に踏み切るので、日本も見返りに相応な代償を与えるべきだと考えられたのである。ここで、ソ連から見た歯舞・色丹の対日返還が決して一方的な歩み寄りになってはならず、あくまで条件づきの承諾であるのは明白であった。

次に、国後・択捉島への対処をめぐるのは、操業権の供与を定めた第一案と、その上に寄港権の供与を追加した第二案が原案通りに認められたが、元島民の墓参問題に関する第三案と共同経済活動の許可を謳った第四案がそれぞれ削除されることになった⁽⁹¹⁾。三省原案の宥和姿勢から大幅に後退したこの決定は、国後・択捉島に対する日本人の立ち入り禁止を実質的に意味しているといえる。その背景には、国後・択捉島が持つ軍事的・戦略的重要性に対する認識が強まったことが考えられよう。というのも、田中訪ソの直前に共産党中央委員会が外務省以下の関連部局に作成させた墓参問題に関する決議案は、歯舞群島・色丹島への墓参を1974年から再許可することを提言すると同時に、極東・シベリアにおける特定の「閉鎖都市」(закрытые города) および国後・択捉島については、「国家安全保障上の理由から」(по соображениям государственной безопасности) これら地域への墓参要請を拒否するとの従来の方針を維持すべきことを唱えている⁽⁹²⁾。また、同問題に関する実際の政治局決定は、日本側から歯舞群島・色丹島への墓参要請を受けた場合、具体的な日付や墓参の規模、人員構成、および訪問の路線や手続きなど細部を決める仕事が国家保安委員会により担われることを定めている⁽⁹³⁾。

いずれにしても、ソ連首脳部が対日譲歩の必要性を政府の構成機関より少なく感じていたのは事実であろう。このことは、首脳部の一人であるコスイギンの発言からも鮮明に窺うことができる。コスイギンは9月末に訪ソしたユーゴスラヴィアのチトー (Josip Broz Tito) 大統領と会談した際、日本との経済協力において「大きな可能性が開いている」と語りつつ、この問題にせよ領土や平和条約問題にせよ、日本との関係全般について「いかなる譲歩もし

89 Там же, С. 66.

90 Там же, С. 67.

91 Там же, С. 68.

92 Там же, С. 91–93.

93 Там же, С. 93–95.

ない」と述べるなど、田中訪ソに毅然たる姿勢で臨むことを明らかにした⁽⁹⁴⁾。

3-2. 日ソ首脳会談：「継続審議」の罫

日ソ首脳会談が結局 1973 年 10 月に開催されることになったが、以上の経緯に鑑みれば、領土問題をめぐる交渉が再び袋小路に陥ったことは何ら不思議ではない。交渉の中で、ソ連は歯舞群島・色丹島の引渡しに原則として賛成したが⁽⁹⁵⁾、国後・択捉島の主権については全く妥協の余地を示していなかった。加えて、それ以前の対処方針に盛り込まれた国後・択捉島周辺の操業権と寄港権の対日供与という、主権の問題に直接関係のない譲歩案も交渉の場に持ち出されなかった。実際、8 日夜の第 2 回首脳会談から、ブレジネフは交渉方針の中に描かれた四つのシナリオのうち、二段構えの平和条約交渉よりも領土問題に触れない善隣協力協定の締結に軸足を置くことを明らかにした⁽⁹⁶⁾。北方四島の返還を執拗に迫る田中の交渉姿勢がブレジネフの反感を買ったこと⁽⁹⁷⁾、またソ連が重視する日ソ経済協力協定の締結問題やアジア安保構想について日本の協力的姿勢を事前に取り付けられなかったことが⁽⁹⁸⁾、その理由として挙げられる。

ただし、首脳会談が不発に終わった根源は、領土と漁業の関係に関する双方の交渉戦略の乖離にあると考えられる。昨年 8 月の対日政策指針の策定過程からも窺えるように、ソ連指導部が操業権の対日供与と引き換えに国後・択捉島に対する領有権の主張を日本政府に正式に放棄させることを画策していた。すなわち、安全操業問題をあくまで領土問題解決のための取引材料として処理する志向性を持っていたといえることができる。これに対し日本政府は、領土問題に関する双方の主張を損なわない形で安全操業の許可についての暫定措置を取り結ぶよう求めていた。言い換えれば、安全操業問題を領土問題と切り離して解決することを狙っていたのである。双方による激しい応酬の結果、四島周辺の安全操業につき最高レベルで合意したいとの田中の要望はソ連側に受け入れられず、そのため、格下の大臣間協議という方

94 Милошевич М., Тарасов В.П., Томилина Н.Г. (отв. ред.). Встречи и переговоры на высшем уровне руководителей СССР и Югославии в 1946–1980 гг. Т. 2. 1964–1980. М., 2017. С. 422–423.

95 10 月 9 日に開かれた第 3 回首脳会談において、田中は「画龍点睛」という成語を引用しながら、「領土問題は、龍の目である」と強調した。これに対しコスイギン首相は、「ソ側は、二つの目を入れた」と二島返還の約束を持ち出した。外務省欧亜局東欧第一課（以下、東欧第一課と略記）「第 3 回日ソ首脳会談」1973 年 10 月 9 日、『田中総理訪ソ会談記録』、『オンライン版 三木武夫関係資料』[<https://j-dac.jp/MIKI/index.html>]. なお、このやり取りは以下のソ連側議事録に記されていない。《Курильский» саммит. С. 147–167.

96 東欧第一課「第 2 回日ソ首脳会談」1973 年 10 月 8 日、同上；《Курильский» саммит. С. 132–147.

97 首脳会談に同席したトロヤノフスキー大使の回顧録によれば、四島返還を執拗に求めた田中を前に、ブレジネフは会談の中止を申し入れるとともに、席を立ちながら「われわれは何も与えないぞ」と叫んだ一幕を演出するまでに至った。Трояновский. Через годы и расстояния. С. 288–289.

98 新井『モスクワ・ベルリン・東京』71 頁；Tokyo to FCO, 1008, “Visit to the USSR of the Japanese Prime Minister,” October 16, 1973, FCO 21/1151, BFOF.

式で交渉を継続することによって妥協が図られた⁽⁹⁹⁾。

このような状況に立たされた田中一行は、領土・漁業以外の分野でなるべくソ連から譲歩を引き出すとともに、将来において北方領土（正確に言えば国後・択捉島）の返還を要求できるような可能性を残すため、首脳会談後に発表される合意文書の中に平和条約問題をどう表現するか、という課題に努力を集中させるしかなかった。実際、田中はブレジネフに対し、「今次訪ソに対しては少なくとも日ソ間で四島につき継続審議するというのが全国民の期待である」と訴えるなど、領土問題をめぐる交渉継続の実現が日本にとって唯一現実的な目標であることを明らかにした⁽¹⁰⁰⁾。

結局、田中の訪ソ後に発表された日ソ共同声明の中で、日本は平和条約交渉の継続でソ連側と合意に達しているが、北方領土に関する文言を盛り込むことができなかった。その代わりに、「未解決の諸問題」の中に領土問題が含まれていることを口頭ながら、ブレジネフに認めさせる体裁を作った。ただし、この点に関しては双方の議事録に記載の温度差があり、議論の余地が残る。日本側記録によれば、田中は「諸問題」の中に「四つの島が入っているということ覚えておいていただきたい」と四本の指を突き出したのに対し、ブレジネフは、「私は承知している（Я знаю.）」と応じつつ、即座に田中から伝えられた天皇の伝言の件に言及し、「私、コスイギン及びグロムイコから天皇へよろしくお伝え願いたい」と話題を変えようとした。しかし、田中が間髪を入れずに、「諸問題の中に四つの島が入っていることにつきブレジネフ書記長の確認をもう一度得たい」と再度ダメ押しをすると、ブレジネフは、今度はうなずくように「結構です（Да.）」と答えた⁽¹⁰¹⁾。

一方、ソ連側の議事録によれば、田中が「諸問題」の中に四島が入っていることを念頭に置くよう釘を刺すと、ブレジネフは、「私はそのような問題があることを承知している（Я знаю, что такой вопрос будет.）」と応じた。これに続き、ブレジネフが天皇へよろしくお伝え願いたいと要請すると、田中は「ありがとう」と謝意を表明した上で、「先の問題について私が述べたことと、その点に関する閣下の発言を確認したい（Я хочу подтвердить то, что я говорил по высказывавшимся мной вопросам и Ваши высказывания в этой связи.）」と食い下がった。しかし、このように発言した後に話題がすぐに他の懸案に切り替えられ、ブレジネフはうなずきながら「ダー（はい）」と回答した一節が見つからない⁽¹⁰²⁾。

二つの記録を突き合わせると、領土問題の存在を認めつつ「継続審議」を約束したといわれるブレジネフの発言を実証するためには、ソ連側記録が日本側記録ほど効果的ではないことは、自ずと明白になってきた。言い換えれば、ブレジネフの約束は日本側の議事録では強調して記載されたのに対し、ソ連側では希薄化されたのである。その後者の議事録は、ソ連政府が後日約束の存在自体を否定する根拠となってしまったことも確かである。

そもそも「議事録」といっても、双方の合意を経て成立したものではない以上、それぞれ一方的に解釈できる余地を作ったのも決して不思議ではない。ましてや、領土問題という外

99 東欧第一課「第3回日ソ首脳会談」；«Курильский» саммит. С. 147–167.

100 同上。

101 東欧第一課「第4回日ソ首脳会談」1973年10月10日、『田中総理訪ソ会談記録』。

102 «Курильский» саммит. С. 168–173.

交上最も妥協が困難な課題とあっては尚更のことである。実際、双方が正式に合意した共同声明でさえ、その日本語文とロシア語文を詳細に突き合わせると、若干の差異を見つけることができる。すなわち、日本語文では「未解決の諸問題を解決して平和条約を締結することが両国間の真の善隣友好関係の確立に寄与する」となっているが⁽¹⁰³⁾、ロシア語文によると、「未解決の諸問題の解決および平和条約の締結が善隣友好関係の確立に寄与する」と謳っている⁽¹⁰⁴⁾。ソ連政府が北方領土問題の矮小化を念頭に日ソ平和条約の締結を求めたのに対し、日本政府は逆に平和条約の未締結を梃子にし、領土問題の解決を不断にソ連側に提起するための装置を拵えようとしたのである。このような対立構図は、冷戦終結後の日ロ交渉にも引き継がれていったと考えてよいだろう。

おわりに

本稿の考察を通して、1970年代初頭の日ソ接近に動く際の両国内部の情勢認識や政策形成過程、それを前提とする二国間交渉の具体的展開が明らかとなってきた。1971年7月のニクソン訪中発表で本格化した米中和解の衝撃を受けて、日本とソ連はともに国際的な立場を強化する目的から互いに相手国への接近を図った。本稿ではこのような日ソ接近に至る国際的文脈とその具体的内容に着目したが、双方による関係改善の動きにそもそも温度差が存在する中でソ連の接近政策が次第に変質し後退していく過程を明らかにしたことが、本稿が持つ第一の意義である。日中関係の打開に傾斜しながら、対ソ外交を対中外交の梃子として利用しようとした日本政府の姿勢と比べて、ソ連指導部は日米中による反ソの統一戦線の結成を防ぐため、日本との関係改善を喫緊の課題に据えていた。その中で、ソ連のトロヤノフスキー駐日大使はグロムイコ外相訪日や日ソ首脳会談の実現を提言するなど積極的な役割を果たした。これが引き金となって、ソ連はニクソン訪中の直前にグロムイコを日本に派遣しただけでなく、田中新政権の発足を受けると即座に日ソ平和条約締結に向けての基本方針を策定した。それは、日ソ交渉を妥結に持ち込むためには「二島返還」だけでは不十分であると判断し、国後・択捉島に関しても漁業・寄港・墓参・共同経済活動など実質的な諸権益を日本に与えることを考慮に入れた内容となっていた。ソ連がこのような対日譲歩を検討していたのは、日ソ関係の改善が日本の対中接近を牽制することになると考えたからである。しかしながら、日中国交正常化が実現したことで日中接近牽制への期待が裏切られ、かつ北方領土の戦略的意義に対する再評価が行われている状況の中で、ソ連は対日政策を転換していく。対米関係の改善や東欧国境をめぐる対西側外交の進展を梃子にしてソ連は、北方領土に関する権益の供与を段階的に撤回するなど対日外交において次第に強硬な姿勢に転じるようになった。その結果、田中訪ソの際にソ連指導部は、国後・択捉島の処理について実質的なゼロ回答を貫くことに踏み切った。

本稿が持つ第二の意義は、北方領土問題をめぐる立場の乖離が二度にわたる日ソ間の平和

103 「日ソ共同声明」1973年10月10日、データベース「世界と日本」(代表：田中明彦) [<https://worldjpn.grips.ac.jp/>].

104 Совместный сборник документов МИД Российской Федерации и МИД Японии по истории территориального размежевания между Россией и Японией. Токио, 1992. С. 1–2.

条約交渉を決裂に導く際の具体的様相を明らかにした点である。歯舞群島・色丹島の引渡しにせよ、国後・択捉島に関する実質的権益の供与にせよ、ソ連は国後・択捉島に対する正式な主権の確立を前提とすることで一貫していた。これに対して田中内閣は、「四島一括返還」という持論から脱却する形で「潜在主権」の承認を所与とする国後・択捉島の長期貸与方式や歯舞群島・色丹島との「段階的返還」の実現を一時視野に入れていたが、最終的に北方領土（正確に言えば国後・択捉島）の帰属問題に関する交渉の継続とその周辺海域の安全操業問題に関する「暫定措置」の締結を並行して求めることにたどり着いた。しかし、個々の当事者によって立場は異なるものの、日本政府は全体として国後・択捉島への領有権主張を安易に放棄しない点で一致していた。このように双方の基本方針が真っ向から対立する状況の中で、大平訪ソと田中訪ソに際しての二国間交渉はいずれも不発に終わったのも当然のことであった。日ソ間の対立構図は、既に 1956 年の国交回復実現に至る過程において生成したものであり、田中訪ソのような歴史的瞬間で反復され固定化された後、冷戦終結を経て現在の日ソ関係まで維持されているといつてよい。

以上、本稿では北方領土問題や平和条約締結問題といった二国間の懸案を中心に考察することによって、ニクソン・ショック後の日ソ両国が互いに歩み寄った経緯とその結果を詳しく分析した。冷戦変容期における日ソ接近の到達点であると同時に、冷戦終結後の日ソ政治交渉の原型でもあった田中訪ソの歴史過程について、本稿はソ連側の対日交渉方針をある程度解明してきたが、今後は一次史料に基づいて日本側の政策形成過程に踏み込むことが求められるであろう。また、日ソ両国の接近を米国や中国はどのように捉えていたか、それは日ソ関係の推移に何らかの影響を及ぼしたかについての研究も、1970 年代東アジアの国際関係を動態的に考える上で重要な課題となる。北方領土交渉が再び隘路に陥った後でもシベリア開発を中心とする日ソ経済協力の分野が進展を見せており、それに関する両国の政策決定において安全保障や対米・対中関係といった戦略的考慮も働いていたかと考えられるが、この点については稿を改めて論じることとしたい。

Japanese-Soviet Relations in the Aftermath of the Nixon Shock: From Gromyko's Visit to Japan to Tanaka's Visit to the USSR (1971–1973)

ZHANG Binbin

The Sino-U.S. rapprochement in the early 1970s, epitomized by Nixon's announcement of his visit to China in 1971, triggered a strategic reconciliation between Japan and the USSR, which took the form of negotiations on a peace treaty in 1972–1973. The biggest obstacle to these negotiations was the so-called “Northern Territories” issue, the key to which lay in the handling of Kunashir and Iturup, namely the two larger islands. Focusing on the discussions over this issue, this research note seeks to revisit the process and results of Japanese-Soviet efforts to improve mutual relations against a backdrop of transformation in the Cold War. For this purpose, I use the recently declassified documents from the diplomatic archives of Japan, Russia, the U.S., and the U.K.

While the Japanese government strove to make use of rapprochement with the USSR as a lever for its diplomacy with China, the Soviet leadership considered it an urgent issue to improve relations with Japan in terms of preventing the formation of an anti-Soviet front by Japan, China, and the U.S. Therefore, the USSR not only sent Foreign Minister Andrei Gromyko to Tokyo just before Nixon's visit to Beijing, but also formulated a guideline policy for concluding a Japanese-Soviet peace treaty immediately after the birth of Tanaka Kakuei's administration. To retard the latter's approach to China, the USSR began to offer Japan such concessions concerning Kunashir and Iturup as fishing, port calls, grave visits, and joint economic activities, in addition to the promise to return Habomai and Shikotan. As the Tanaka administration rapidly achieved the normalization of relations with China, the USSR gradually hardened its policy toward Japan. Meanwhile, with the military-strategic significance of Kunashir and Iturup reemerging and with the urgency of a compromise with Japan reduced by its rapprochement with the United States and Western Europe, the USSR finally shifted to a tough stance toward Japan and decided to withdraw the above-mentioned economic and humanitarian offers. As a result, the Soviet leadership adhered to the position of rejecting any other proposals than the two-island solution during Tanaka's visit to Moscow in October 1973.

The dispute over the sovereignty of the “Northern Territories” was the fundamental cause of the breakdown of talks on a Japanese-Soviet peace treaty from 1972 to 1973. Notwithstanding the proposal for the “return of the two islands” or the transfer of economic and humanitarian rights concerning the other two islands, the USSR was persistent in advocating indisputable sovereignty over Kunashir and Iturup and demanding official recognition from the Japanese side. In contrast, major foreign policymakers in Japan united on the bottom line that the sovereignty of Kunashir and Iturup should not be relinquished outright. Still, the Japanese government had several options for the solution of this issue: the argument of “phased return” premised on the recognition of Japan's “residual sovereignty,” as well as the method of “parallel consultation” with a view toward continuing deliberation with the Soviets over the ownership of Kunashir and Iturup while negotiating over the issue of safe fishery in the surrounding waters. For the USSR, an only acceptable “parallel

consultation” could be a non-political settlement of Kunashir and Iturup without touching the question of sovereignty while discussing terms of returning Habomai and Shikotan. In other words, Japan and the USSR came to an impasse even around the procedural issue of dialogue. These elements of confrontation would remain in the Japanese-Russian relationship after the end of the Cold War.