

国後島・色丹島の現状と北方四島交流事業（ビザなし交流）

— ビザなし交流への参加報告とその現状と課題に係る若干の考察 —

藤生 将治

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 実際に参加したビザなし交流の様子
3. 近年のビザなし交流の見直しをめぐる議論と取組
4. おわりに

1. はじめに

戦後70年以上を経過した今日に至るまで、北方領土問題は今なお未解決であり、日露関係の最大の懸案事項であり続けている。そうした中、2016年12月に行われた日露首脳会談では、北方四島（択捉島、国後島、色丹島、歯舞群島）における日露共同経済活動に関する協議の開始が合意された¹。その後、数度の日露首脳会談を経て、2018年9月の22回目となる安倍総理とプーチン大統領による日露首脳会談に至るまでの間、日露両国間において共同経済活動に係る協議が行われてきた。しかしながら、現時点（2018年10月時点）においては、5件のプロジェクト候補（海産物の共同増養殖、温室野菜栽培、島の特性に応じたツアーの開発、風力発電の導入、ゴミの減容対策）の実施に向けた工程表（ロードマップ）を承認する段階にとどまっており²、今後の共同経済活動を進めていくための法的な枠組みや事業開始の具体的な時期については、引き続き協議がなされている状況にある。

他方で、平均年齢が83歳を越えている現状にある北方四島の元島民の高齢化により³、問題解決のために残された時間は非常に限られているとの危機感もますます強まっている。

¹ 北方四島における共同経済活動、平和条約締結問題に関するプレス向け声明（平成28年12月）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212165.pdf>〉（外務省ホームページ）（以下、最終アクセスは全て平30.10.5）

² 日露首脳会談（平成30年9月10日）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000649.html〉（外務省ホームページ）

³ 千島歯舞諸島居住者連盟がまとめたところでは、平成30年3月末における元島民の平均年齢は83.2歳となっている（『北海道新聞』（平30.4.4））。

また、北方四島の現状について、ロシアは、2006年に「2007年から2015年までのクリル諸島における社会及び経済的発展計画」（いわゆる「クリル発展計画」）を策定した後、実際に279億ルーブル（約500億円）を同地域に投入し、インフラ開発を進め、さらに、2015年には同計画の後継とされる「クリル諸島の2016～2025年の社会的経済的発展計画」を承認し、更なる開発を進めていく姿勢を示しており⁴、そうした中で第三国の企業も北方四島における経済活動に従事しているとの報道が度々なされている⁵。

このようにビザなし交流をめぐる環境が、近年、変化している中で、筆者は2018年8月23日～27日の5日間の日程で、北方四島交流事業（以下、一般的な用語として使われている「ビザなし交流」という。）に参加し、国後島及び色丹島の両島を訪問する機会を得た⁶。また、ビザなし交流の在り方自体についても、そうした環境の変化や元島民の高齢化等を背景に、見直しの議論や取組が行われている。

そこで、本稿では、まず、北方四島の現状の一端として、今回参加したビザなし交流を通して見えた国後島及び色丹島の現状について述べていく。さらに、ビザなし交流に係る近年の見直しの議論や取組を整理した上で、その現状と課題についても若干の考察を行うこととしたい。

2. 実際に参加したビザなし交流の様子

（1）北方四島渡航に関する枠組みとビザなし交流の概要

北方領土が依然としてロシアの不法占拠の下におかれている状況で、同国が北方領土において管轄権を有していることを前提とする行為（ロシアの査証を取得して四島を訪問すること等）は、あたかも北方領土がロシアの領土であることを認めることにつながり、北方領土に対する我が国の法的立場を害するおそれがあることから、政府は、日本国民に対し、北方領土問題の解決までの間、北方四島への渡航自粛を求めている⁷。他方で、北方四島への渡航については、①元島民等による北方四島にある親族の墓地への訪問⁸（北方墓参）、②ビザなし交流、③自由訪問⁹という、3つの枠組みが特例として認められている¹⁰。

⁴ 小泉悠「『2025年までのクリル社会経済発展計画』の策定」『外国の立法』（2015.11）〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9531506_po_02650208.pdf?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F9531506&contentNo=1&_lang=ja〉（国会図書館ホームページ）

⁵ 最近では、米国企業が色丹島に発電所を建設する動きが報道されている（『北海道新聞』（平30.3.13））。

⁶ 過去にビザなし交流に参加した本院調査員によるレポートとしては、時系列順に、松井一彦「北方四島のいま-色丹・択捉訪問記-」『立法と調査』No.202（平9.11）、長谷部淳「現地レポート…北方四島ビザなし交流」『立法と調査』No.235（平15.5）、小沢光雄「北方四島交流に参加して～国後島・色丹島訪問記」『立法と調査』No.298（平21.11）〈http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20091101061.pdf〉がある。

⁷ 「我が国国民の北方領土入域問題について」（平成元（1989）年9月19日閣議了解）

⁸ 人道的見地から我が国政府がソ連側と折衝を行った結果、旅券・査証なしの身分証明書による入域という特別の方式により、1964（昭和39）年から実施されている枠組み。

⁹ 1998（平成10）年、モスクワ宣言において、元島民及びその家族による北方領土への最大限に簡易化された訪問を実施することにつき原則的に合意したことを受けて、翌年9月、両政府間で元島民の自由訪問に関する口上書が交換され、同年から実施されている枠組み。

¹⁰ なお、このほかに、2016（平成28）年12月の日露首脳会談において、人道的見地から、元島民が高齢となっていることを考慮して訪問手続を改善することで一致したことを受け、2017（平成29）年7月及び9月の日露首脳会談を経て、同年9月に航空機による特別墓参が初めて実施された。また、2018（平成30）年5月の

ビザなし交流は、1991（平成3）年4月の日ソ共同声明において、日本国民と北方四島住民との間の交流拡大のため、簡素化された無査証の交流の枠組みを設けるとのソ連側の提案が盛り込まれたことを受け、同年10月の両国外相間の往復書簡により設けられた相互訪問の枠組みであり、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、1992（平成4）年から実施されている。

ビザなし交流は、日本人による北方四島への訪問事業及び北方四島在住ロシア人の受入事業が主な柱となっており、本事業が始まった1992年度から2017（平成29）年度までの間、日本からの訪問者数（訪問事業参加者数）は延べ13,375名、四島側からの訪問者数（受入事業参加者数）は延べ9,460名となっている。

訪問事業に参加できる日本人については、当初、①元島民及びその子孫等、②返還要求運動関係者、③報道関係者に限定されていたが、1998（平成10）年4月からは、④この訪問の目的に資する活動を行う専門家も加えられた。また、1995（平成7）年度から国会議員も返還要求運動関係者として参加できるようになり¹¹、筆者自身も国会関係者として今回、ビザなし交流に参加している。

ビザなし交流の実施については、独立行政法人北方領土問題対策協会¹²（北対協）及び北方四島交流北海道推進委員会¹³（道推進委員会）が中心的な実施団体となっており、2017年度には、北対協が4回（一般訪問事業：2回、教育関係者・青少年合同訪問事業：1回、後継者訪問事業：1回）、道推進委員会が5回（一般訪問事業：2回、後継者訪問事業：2回、教育関係者・青少年合同訪問事業：1回）、それぞれ元島民、返還要求運動関係者等の訪問事業を主催している¹⁴。

（2）訪問日程と主な視察先等の概要

ア 訪問日程

今回参加したビザなし交流は北対協が実施するもので、北方領土返還要求運動都道府県民会議（県民会議）関係者、国会議員、学識経験者、元島民、医師、報道関係者、通訳、政府関係者等の計62名の団員が、国後島及び色丹島を訪問した（図表1）。

日露首脳会談における合意を受け、同年7月にも航空機による特別参参が実施された。加えて、2016年12月の日露首脳会談以降、日露間において進められている北方四島における共同経済活動に関する交渉の中で、共同経済活動に関する官民現地調査団が2017年6、7月及び10月に国後島、択捉島、色丹島、2018年10月に択捉島、国後島をそれぞれ訪問している。

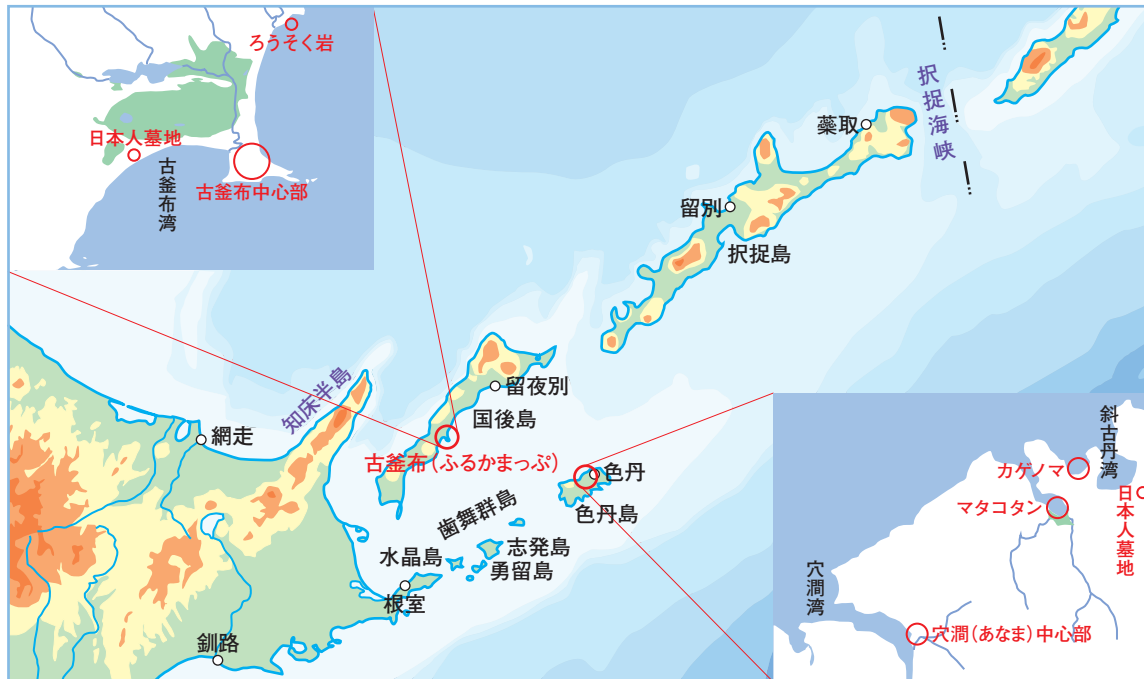
¹¹ 国会議員のビザなし交流参加が実現に至る経緯については、梶基晃「国会議員の北方領土ビザなし渡航」『立法と調査』No.189（平7.9）を参照。

¹² 内閣府北方対策本部の所管法人で、北方領土問題その他北方地域に関する諸問題についての国民世論の啓発及び調査・研究を行うとともに、元居住者等に対する援護を行うことにより、北方領土問題その他北方地域に関する諸問題の解決の促進を図ること、また、北方地域旧漁業権者等に対し、漁業その他の事業及び生活に必要な資金を融通することにより、事業の経営と生活の安定を図ることを目的としている。主な業務は、①国民世論の啓発、②北方四島との交流事業の実施、③北方領土問題等に関する調査研究、④元島民等に対する援護、⑤元居住者等への融資業務となっている。

¹³ ビザなし交流の企画、実施、評価等を行うため、北海道市長会、北海道町村会、各種産業団体等が参加し、北海道を中心に北方領土返還運動を展開している公益社団法人北方領土復帰期成同盟内に設置された組織。

¹⁴ 独立行政法人北方領土問題対策協会『平成29年度事業報告書』（平成30年6月）86～90頁<<https://www.hoppou.go.jp/docs/06/H29%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8.pdf>>（北対協ホームページ）

図表 1 北方四島及び訪問先等の地図



(出所) 筆者作成 (赤字が訪問先)

訪問日程（図表 2）は全体で 4 泊 5 日となっており、1 日目には根室において結団式及び事前研修会が実施され、北方領土問題に係る我が国の立場等について外務省及び内閣府からそれぞれ説明がなされるとともに、有識者による講演、元島民による講話、北対協によるオリエンテーション等が行われた。その後、根室港で北方四島交流等事業使用船「えとぴりか」号に乗船、出港し、国後島古釜布湾まで移動した。2 日目は、船上においてロシア側による入域手続が行われた後、はしけ（小型船の一種）で国後島に上陸し、各種施設の視察や日本人墓地墓参を行い、島内にある「日本人とロシア人の友好の家」に宿泊した。3 日目は、引き続き国後島において視察を行うとともに、住民交流会や団員が複数のグループに分かれて在住ロシア人宅を訪問するホームビジット、夕食交流会がそれぞれ実施された後、はしけで「えとぴりか」号に戻り、色丹島穴澗湾まで移動した。4 日目は、穴澗港から色丹島に上陸し、各種施設の視察や住民交流会、日本人墓地墓参、夕食交流会を行った後、「えとぴりか」号へ戻り、再び国後島古釜布湾まで移動した。そして、5 日目は、ロシア側による船上での出域手続の後、古釜布湾を出港し、船内で解団式を行い、根室港へと帰港した。以下では、主な訪問先等の詳細について、述べていく¹⁵。

¹⁵ なお、今回のビザなし交流については、訪問団のメンバーであった NHK の辻浩平記者及び慶應義塾大学の廣瀬陽子教授が、それぞれレポートを執筆している。辻浩平「北方領土は“二重の世界”」〈https://www3.nhk.or.jp/news/web_tokushu/2018_0903.html〉（NHK ホームページ）、廣瀬陽子「ここまでロシアの実効支配が進んだ国後島・色丹島」〈<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/13870>〉、「北方領土返還、島民の本音と日本ができること」〈<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/13871>〉

図表2 ビザなし交流の日程概要

8月23日	(根室) ○結団式・事前研修会(北海道立北方四島交流センター) ○四島交流等事業使用船舶「えとびりか」にて根室港出港、古釜布湾(国後島)着 <船内泊>	8月26日	(色丹島) ○視察(水産加工工場及び島内各所、商店) ○交流(「行政府」、住民交流会、夕食交流会) ○墓参(斜古丹日本人墓地) ○穴洞湾出港、古釜布湾着 <船内泊>
8月24日	(国後島) ○入域手続(古釜布湾) ○視察(「行政府」若しくはろうそく岩(※)、スポーツ施設、教会、地区図書館、こども園、商店) ○墓参(古釜布日本人墓地) <「友好の家」泊>	8月27日	○出域手続(古釜布湾) ○解団式(船内) ○根室港着
8月25日	(国後島) ○視察(博物館) ○交流(住民交流会、ホームビジット、夕食交流会) ○古釜布湾出港、穴洞湾(色丹島)着 <船内泊>	(※) 8月24日の日程のうち、「行政府」若しくはろうそく岩については、訪問団が二手に分かれて、それぞれがいずれか一方を訪問(筆者はろうそく岩を訪問)	

(出所) 筆者作成

イ スポーツ健康施設「アフアリーナ」(国後島)

スポーツ健康施設「アフアリーナ」(写真1)では、モノストウルスキー所長(ウクライナ出身)より、以下のとおり概況説明が行われた。

同施設は昨年2月にオープンし、トレーニングルーム(写真2)のほか、温水プール(写真3)が完備され、1日当たりの利用者数は最大で約100名程度となっている。施設の運営については、オープンの際に設立された民間の運営会社が行っているが、所有者は南クリル地区行政府となっている。建設資金及び運営資金については、サハリン州の予算から支出されており、住民の健康増進等の観点から年度毎にスポーツイベントの開催等の計画・実施が義務付けられている。

また、施設の運営を円滑に行うため、利用者から1回当たり1,500ルーブル(約3,000円)までの利用料を徴収することが認められているが、利用者の所得状況等を踏まえて、200ルーブル(約400円)(早朝の場合は150ルーブル(約300円))の利用料を徴収し、器械や消耗品の購入に充てている。なお、18歳以下の子どもが3名以上いる家庭については半額、軍人で戦闘経験のある者や身体障害者については無料としている。

こうしたスポーツ施設については、かねてより住民からの要望があったものの、これまでは資金がなかったため作られてこなかった。しかし、近年、ロシア人の平均寿命が伸びてきていることを背景に、ロシア政府が高齢者の健康対策に取り組んでおり、ソ連崩壊後に減少してきた各地のスポーツ施設は増加傾向にある。

写真1 (建物外観)



写真2

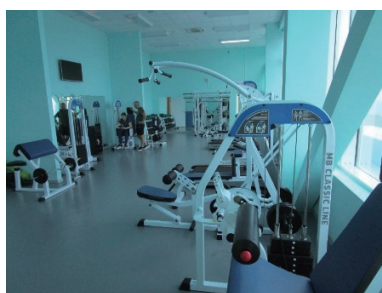


写真3



(出所) 筆者撮影(以下、全て同じ)

ウ 「命をたもう至誠三者」教会（国後島）

「命をたもう至誠三者」教会（ロシア正教の教会）では、アレクサンドル神父（2010年から国後島に赴任）より、以下のとおり概況説明が行われた（写真4及び5参照）。

同教会は2011年から2012年にかけて、鉄筋構造のアーチ型の建物（最大120名収容可）として建築され、2012年10月から教会として活動を開始し、日曜の礼拝には50～70名の住民が集まっている。建築に係る費用については、サハリン州や南クリル地区行政府の予算ではなく、サハリンの一民間企業からの寄付によって賄われた。

同教会が建てられる前には、同じ場所に1999年に建てられた木造の教会（写真6）が存在していたが、老朽化により、2009年に解体されている。また、1993年頃には、別の場所にソ連時代の映画館を利用して教会が設けられたが、それまでは国後島内に教会は存在せず、信者はロシア本土まで行っていた。なお、島内には、泊に祈りのためのお堂が、瀬石に小さな祈りの場がそれぞれ設けられている。

写真4（説明の様子）

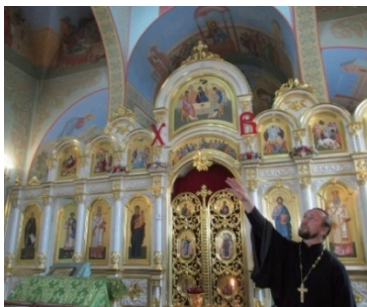


写真5（建物外観）

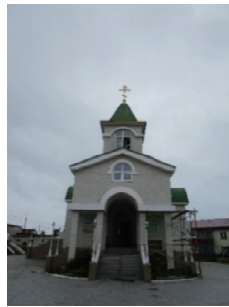


写真6（地区博物館展示写真）



エ 地区図書館（国後島）

国後島の文化会館（写真7）内に設けられている地区図書館では、ソジノワ館長より、以下のとおり概況説明が行われた。

同図書館は1950年代に別の小さな場所に設けられたが、2014年に新たに現在の場所へ移転された。各種蔵書の閲覧のほか、インターネットの利用ができるようになっているが、若年層は印刷された本よりも電子書籍を好むようになってきている。

写真7（文化会館外観）



写真8



同図書館は日本関連の書物も集めており、万葉集や俳句集等のロシア語訳を集めた展示（訪問時）を行っているほか（写真8）、子ども向けの本の特集で日本の本も展示している。また、同図書館では、「ろくに（ろしあ・くなしり・にほんの頭文字）クラブ」という日露友好サークルが日本文化等の蒐集や日本人との交流等を行っている¹⁶。

オ 「ソルヌィシコ（太陽）」こども園（国後島）

「ソルヌィシコ（太陽）」こども園（写真9）では、ヴェトロワ園長より、以下のとおり概況説明が行われた。

2018年4月にオープンした同園には、1歳半から7歳までの6クラス（定員140名）が設けられ、各クラスの教室、音楽ホール、スポーツホール（写真10）、温水プール（写真11）、倉庫等が整備されている。建設資金及び運営資金については、ロシア政府及びサハリン州から支出されているほか、施設利用料として、月3,400ルーブル（約7,000円）程度が保護者から徴収されているが、第2子以降については割引が適用されている（第2子は20%、第3子以降は半額が割引）。

同園は国後島で4番目に設けられたこども園であり、発達障害の子どもも受け入れているほか、出稼ぎ労働者の子ども（5名程度）も受け入れている。なお、現在、国後島では5番目のこども園（定員70名程度）が計画されているが、その背景には同島にやってきた軍人の子どもたちが待機児童となっている等の事情がある。

写真9（建物外観）



写真10



写真11



カ 博物館（国後島）

博物館では、ヴォロニナ説明員より、以下のとおり概況説明が行われた（写真12）。

同博物館は、1991年に学校の資料室という形でスタートしたが、地下室にあり、老朽化によって水漏れ等が生じるようになっていたことから、地区予算を利用して、2017年に現在の新しい建物に移転した。現在、北方四島や千島列島（ロシア名：クリル諸島）の地理、気候、生物に関する展示、第

写真12



¹⁶ 同サークルの活動については、2009年のビザなし訪問の際にも同様の紹介が行われている（前掲注6のうち、小沢レポート参照）。

二次世界大戦後の北方四島におけるロシア住民の生活の様子や「国境警備隊」に関する展示、アイヌの歴史や風俗に関する展示等が置かれている（なお、同説明員からは北方四島が千島列島と地理的に一体である旨の説明がなされた）。

キ クリリスキー・リュバク社水産加工場（色丹島）

色丹島の穴澗湾にある港では、現在建設中のクリリスキー・リュバク社（択捉島を本拠とする水産加工会社ギドロストロイ社の傘下会社）の新工場において、マズール工場長より、以下のとおり概況説明が行われた（写真 13、14 及び 15 参照）。

同工場は、2016 年に建設が決定、2017 年には基礎工事を終了、本年から建物の建設が行われており、本年 8 月時点では、スケソウダラの加工ラインが完成、サバ、イワシの加工ラインで使用する加工機材も 9 月上旬までには到着する見込みであり、本年中の稼働を目指している。また、ノルウェーから定置網漁やトロール漁のいずれにも対応可能な漁船を購入したほか、アイスランドや韓国、ポーランドなどから設備を購入し、立て付け工事を行っている。

現在、約 500 名の人員が建設に従事している。新工場では二交代制で 1 シフト当たり 120～200 名、合計で約 300 名の従業員を雇用する予定であり、従業員のための寮も整備している。給与については、建設に従事する人員と、今後、新工場で働く者のいずれも、おおよそ月額 7～8 万ルーブル¹⁷となっている。労働者の多くはロシア国内、特にシベリア地域からやって来るが、募集自体には苦勞していない。

写真 13（穴澗港と新旧工場）



写真 14（新工場外観）



写真 15（新工場加工ライン）



ク 「行政府」訪問（色丹島）

色丹島の文化会館（写真 16）では、住民交流会に先立って、ウーツフ色丹島担当「南クリル地区副行政長」からの挨拶及び同氏に対する質疑応答という形で「行政府」訪問が行われたほか、色丹島での日程中、同氏が常に同行し、各種の説明等が行われた（写

¹⁷ なお、ロシアにおける平均月収は約 4 万ルーブル弱とされており、ロシア本土からの輸送コスト等による北方四島における物価高を加味しても、比較的高い水準の給与と考えられる（平均月収の具体的な数字は、ILO によれば約 38,600 ルーブル（2017 年）、ロシア連邦統計局（Federal State Statistics Service）によれば 36,746 ルーブル（2016 年）となっている）。〈https://www.ilo.org/gateway/faces/home/ctryHome?locale=EN&countryCode=RUS®ionId=2&_adf.ctrl-state=47xo8zg13_4〉（ILO ホームページ）、〈http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_12/IssWWW.exe/stg/d01/07-08.doc〉（ロシア連邦統計局ホームページ）

真 17)。

質疑応答の際、まず日露関係に関し、色丹島が日ソ共同宣言において二島返還の対象となっている点についての考えを問われると、同氏は、ビザなし交流は領土問題のために行っているものではない以上、その中で行うべき質問ではなく、ロシア外務省に対して問うべきと述べ、不快感をあらわにした。また、共同経済活動については、「準備が長い者はどこにも行けない」という趣旨のロシアのことわざを引用しつつ¹⁸、官民調査団による調査では具体的な進展がないと評価した上で、日本側の準備ができていれば歓迎すると述べた。

次に、色丹島の人口に関し、現在の人口は3,000名程度だが、新しい工場ができること等により、2年後には4,000名程度まで増える見込みである旨、現在、島内に3か所あるこども園（定員はそれぞれ110名、60名、120名）に加えて、更に4番目のこども園（定員120名）を穴澗に作る予定（2018年8月時点で設計段階）である旨を述べた。

さらに、色丹島の開発状況に関し、①光ケーブルの敷設について、華為（ファーウェイ）によって進められており近いうちに開設する旨¹⁹、②ごみの処理について、処理施設等がないため埋め立てることで対応しているが、将来的には処理施設を作るべく、サハリン州においてその問題を検討している旨、③島内の交通インフラについて、現在、未舗装である道路も来年から舗装を始める旨をそれぞれ述べた。

写真 16（文化会館外観）



写真 17



ケ 商店視察（国後島及び色丹島）

国後島及び色丹島いずれにおいても、商店を視察する機会が設けられた。国後島では古釜布の中心地に商店が建ち並ぶ通り（写真 18）があり、食料雑貨店が数店舗、電子機器店が2店舗、その他雑貨店、薬局等が数店舗あり、一通りの生活用品が調達可能となっていた（以前（2001年頃）の様子（写真 19）と比べると、相当整備された様子が見えた）。

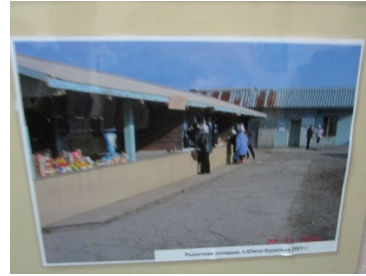
¹⁸ 今回参加した回の約1か月前に実施されたビザなし交流においても、同氏は同様の趣旨のことを述べている（『釧路新聞』（平 30.8.6））。

¹⁹ 計画では、サハリンのエジノサハリンスクから択捉島の紗那、国後島の古釜布、色丹島の穴澗に向け全長約940キロの光回線を敷設するものとされており、当初予定の2019年末から1年前倒し、2018年末までに完成させ、技術的に利用可能な状況にする予定とされている（『産経新聞』（平 30.8.31））。

写真 18 (通りの様子)



写真 19 (地区博物館展示写真)



色丹島の穴澗では、食料雑貨店と雑貨店が1店舗ずつあり、こちらでも一通りの生活用品が調達可能となっていた。また、国後島では韓国製品が多く、日本製品はビール1銘柄を見かけた程度であったのとは比べ、色丹島では調味料やインスタント製品(コーヒー、カップ麺)など、比較的多数の日本製品(価格は日本の倍程度)が取り扱われていた(写真20)。

なお、国後島の食料雑貨店では、朝鮮語を話す2人組の男性が買い物をした後、建物内の集合住宅へ戻る様子を見かけたほか、穴澗では、自家製と見られるキムチ(写真21)が販売されており、北朝鮮ないし韓国から人の往来等がある様子も見受けられた。

写真 20



写真 21



コ 住民交流会 (国後島及び色丹島)

国後島及び色丹島それぞれの文化会館で行われた住民交流会には、国後島では約50名程度、色丹島では約30名程度の住民等が参加し、友好的な雰囲気の中で交流が行われた。今回の訪問団は、2017(平成29)年度のビザなし交流で四島在住ロシア人の受入れを担当した山梨県民会議が中心となっており、同会議のメンバーとして、雅楽、茶道、ちぎり絵の専門家が参加していたことから、住民交流会ではそれらの実演や体験等が行われ、いずれも好評であった。

そうした中で、数名の住人に島での生活の様子等を尋ねたところ、まず、30代後半の獣医(公務員)の男性は、ハカス共和国(ロシア領内の共和国)出身で、北方四島に15年間住むことで年金の支給開始年齢が5歳引き下げられることや高い給与を考慮し、7年前に国後島に移住してきたと述べた。特に給与については、国後島では僻地手当が加算されることで、月額7万5,000ルーブルが支給されており、移住前に比べて3~4倍の相場(ハカス共和国に住んでいた時の給与は月額1万2,000~3,000ルーブル)である

と述べた。

また、40歳前後の軍人の男性は、スヴェルドロフスク州（ロシア中央部の州）クシュヴァ出身で、国後島には10年間在住しているが住み心地は良い旨、小学生の娘がいるが待機児童が増えている印象であると述べた。さらに、色丹島文化会館のエンジニア（公務員）の男性も、3年前にウクライナから夫婦で移住してきたが、以前よりも良い生活で、給与も割増手当が出ることから増えたと述べた。

他方で、50代前半の自動車インストラクターの男性は、コーカサス方面から10年前に兄弟のついでで国後島に移住してきたが、給料面では移住前と大差ないと述べた。

サ 日本人墓地墓参（国後島及び色丹島）

今回、訪問団は、国後島では古釜布日本人墓地に、色丹島では斜古丹日本人墓地に、それぞれ墓参を行った。その際、上述の雅楽の専門家が神職であったことから、神式での慰霊祭が実施された。なお、いずれの墓地も郊外に位置しているが、ロシア側の受入団体が手入れをしているとの由で、草刈り等が行われている状態であった。

シ その他

今回のビザなし交流では、これまで述べてきた視察先等のほか、国後島では古釜布の北に位置する「ろうそく岩（ロシア名：悪魔の指）」、色丹島では斜古丹郊外に位置するマタコタンといった景勝地を訪れたが、その途上、ごみないし産業廃棄物と思われるものが野外に積み上げられている場所があり、積み上げられたものの一部が自然に燃えているとおぼしき様子も見られた（写真22及び23）。

写真 22（古釜布郊外）



写真 23（斜古丹郊外）



3. 近年のビザなし交流の見直しをめぐる議論と取組

ビザなし交流をめぐっては、2013（平成25）年3月、政府及び関係団体によって事業を見直す方針が示された。具体的には、各年度の事業目標の設定、実施体制の見直し、参加者層の拡大、プログラムの改善、政府関係者等の参加促進などについて検討を行い、可能なものは2013年度の事業から見直しを実施し、概ね3年後を目途に全般的な見直しを実施することとされた。

この点について、見直し方針策定当時の山本内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策担当）は、事業開始から20年が経ち、当初の不安と誤解が払拭されて、現在では信頼関係に

基づいた深い交流が可能となっていることから一定の肯定的な評価が可能としつつ、事業の在り方については改善の余地が生じているとした。その上で、事業目的の欠如ないシマンネリ化や、視察中心から対話中心としたプログラムへの改善等が課題として指摘されており、領土問題の解決に寄与するという本来の目的を実現するために、戦略的な事業の見直しを行う旨述べた²⁰。

上記の方針に基づき、2014（平成 26）年度及び 2015（平成 27）年度の事業に関して、政府は見直しの大枠を示した「基本方針」を策定するとともに、北対協及び道推進委員会が同基本方針を踏まえた「事業目標」を決定し、事業の見直しが進められた（図表 3）。

図表 3 主な事業の見直し項目と結果

(項目)	(事項)	(結果)
【実施体制の見直し】	○事業の共催化、実施団体の一元化を含む一体的な運営（北対協中心）の検討	・「教育関係者・青少年」及び「返還運動の後継者」が主体となる訪問事業については、返還運動の次代を担う人材の育成を図る観点から、北海道と青森以南に分けた参加者選考を廃止し、相互乗り入れを実施。 ・両実施団体が実施する事業の役割については、各年度の事業開始に先立ち、両実施団体において実施テーマや四島側との連絡役を決定。
	○北対協及び道推進委員会におけるロシア語ができる者の採用	・両実施団体ともロシア語ができる者を採用、四島側との連絡役として従事。
【参加者層の拡大】	○当該年の複数回の事業参加を原則として不許可（元島民の「語り部」を除く）	・事前審査を厳格化し、前年度及び当該年度の連続参加を原則禁止。
	○関心の高い学生、語り部、作文優勝者等の参加拡充	・北方領土問題に対する意識の高い者や新規参加者、大学生等の参加を促すとともに、中高生弁論大会等の入賞者が参加。
	○スポーツ・文化指導者、学術研究者等の交流促進	・国際法学者等の学識経験者やスポーツ・文化の各種専門家（クラシックバレエ、空手、能面師、庭師など）が参加。
【プログラムの改善】	○訪問事業における視察中心から対話中心プログラムへの改善、スポーツや文化交流を行う基盤作りを整備していくためのプログラムの組み込み	・四島側住民の参加が期待できるような魅力あるスポーツや文化の専門家の参加を促し、プログラムに組み込み。
	○受入事業での若い世代の参加者の拡大、元島民の講話を含む研修会の充実	・青少年の受入事業において、北方領土問題について正しく理解し、ロシア語を話せるなど、四島在住ロシア人との交流に意欲のある学生等を活用するとともに、全ての受入事業において、元島民の講話を研修に組み込み。
【政府関係者等の参加促進】	○国会議員の参加促進	・全ての訪問事業に国会議員の参加枠を確保。

（出所）内閣府北方対策本部「北方領土問題解説資料」（平成 28 年度）等を基に筆者作成

²⁰ 山本内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平 25. 3. 29）、第 183 回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第 1 号 15 頁（平 25. 4. 12）、同衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第 3 号 14 頁（平 25. 5. 29）、同参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第 5 号 2 頁（平 25. 5. 29）

この見直し結果を踏まえ、2016（平成 28）年 5 月、政府及び関係団体は、2013 年に示された課題に係る見直しの多くが一定程度達せられたと評価する一方、実施が一部にとどまる又は未達成であった課題については、引き続き達成を追求すべきものとした。また、2016 年度以降においても、北対協及び道推進委員会は、年度毎の事業目標を設定し、事業の評価・検証等を通じ、必要に応じて事業の見直しを行うこととされた。

他方で、この事業の見直しについては、国会における議論の中で不十分との指摘もなされ、具体的な課題として、訪問団と四島在住ロシア人との間で領土問題について話し合う対話集会が設けられていないこと等が挙げられるとともに、マンネリ化を打破するために根室市が提案しているような医療支援、日用品販売を行う商店の設置といった独自の交流事業を検討していくべきとの提案がなされている²¹。また、元島民からも形骸化しているとの批判があり、日露双方の訪問団が交流の本来の目的とこれまでの経緯を学ぶための研修を充実させるとともに、参加枠を国民全体に拡大すべきとの意見が出されている²²。

さらに、ビザなし交流に関する北海道内の世論調査によれば、ビザなし交流に深く関わってきた根室・釧路管内では、過半数が現状維持又は拡大の方向で検討すべきと肯定的に評価している一方、中止又は縮小の方向で検討すべきとする否定的な評価も 3 割強あり（全道における否定的な評価は 2 割弱）、共同経済活動の展開次第では、改めてビザなし交流の見直しの議論につながる可能性が指摘されている²³。

4. おわりに

今回のビザなし交流における視察先等での様子は既に述べたとおりであるが、全体を通じて強く感じた印象としては、現地における「ロシア化」とインフラ整備の進展という現実であった。少なくとも、今回訪問した国後島の古釜布、色丹島の穴澗・斜古丹には、ロシア式のカラフルな建物が点在し、日本の統治時代の面影は見受けられず、また、今回の視察先や街中の建物には最近建てられた（若しくは建築中の）建物がいくつもあった。この点、今回が 5 回目の北方領土訪問となる訪問団団長が解団式や根室帰港後の記者会見において、6 年前の訪問、そして今回の訪問での様子を見ると、以前は絵に描いた餅であったクリル発展計画が着実に進展しており、ロシア化が深化及び進化している旨述べていたことは極めて印象的であった²⁴。

しかしながら、ビザなし交流を通じて、こうして実際に北方四島の様子を直接見ることができるとは、その現実をどのように評価するにせよ、非常に意義のあることと思われる。また、それぞれの視察先や上記では触れなかったホームビジット先及び夕食交流会でのロシア人の態度も概して友好的であった。加えて、今回の住民交流会におけるような企画も、四島住民が積極的に参加し得る文化交流プログラムであり、これまでの交流の積み重ねと相まって、まさにビザなし交流が相互理解を増進していると言い得るものであった。

²¹ 第 189 回国会衆議院外務委員会議録第 6 号 8～10 頁（平 27. 4. 17）

²² 『北海道新聞』（平 30. 9. 18）、同（平 30. 6. 26）

²³ 『北海道新聞』（平 30. 8. 17）

²⁴ 記者会見の様子については、『釧路新聞』（平 30. 8. 28）参照。

他方、領土問題の解決への寄与というビザなし交流の本来の目的を踏まえて、対話プログラムの拡充や領土問題に関する対話集会の開催をすべきといった議論がある中で、今回のビザなし交流では、そうした対話の機会はあまり無かった。対話集会については、かつてはビザなし交流の主要行事として行われていたものの、ロシア側の反発により、2010年以降は住民交流会に形を変え²⁵、現在まで実施されていない状況であり、今回の訪問においても同様であった。

日程についても全体として視察を中心に構成されており、具体的な日程が参加者に示されたのは出発日の事前研修会であった。この点、実施団体である北対協は現地の受入団体と直前まで調整している様子であったが、個々の視察先を訪れることの意義等は、必ずしも明確ではなかった。また、視察先には最近の施設が多く含まれており、受入側の明確な意図の有無は分からないものの、上述した「ロシア化」の現実を強調するような側面も実際にはあるように感じられた。

ただし、これらの点については、受入側であるロシア側の意向に左右されるところが大きく、かつ日露間の外交交渉においてロシア側が様々な形で揺さぶりをかけてくる状況では、実施のレベルで改善を進めていくことは困難であると思われた。

そうした中、実施団体である北対協は、ビザなし交流参加者のSNS等による発信を通じた、北方領土問題に関する啓発、返還運動の促進といった点を強調するようになっていく²⁶。ビザなし交流を積み重ねているにもかかわらず、未だ北方領土が返還されていない状況が続き、これ以上交流を深めることへの疑問も呈されている中²⁷、相互理解の増進以外にもビザなし交流の意義を広めていくことが不可欠であると考えられる。

また、今後、北方四島における共同経済活動が実現した場合、参加する人数の規模や参加者の性質等について従来とは異なる渡航の枠組みとなる可能性もあり、その際には改めて北方四島への渡航の枠組みを全体から整理し直す必要も生じ得ると考えられる。

【参考文献】

内閣府北方対策本部『北方対策～北方領土の返還実現に向けて』（平成30年度版）
同『北方領土問題解説資料』（平成28年度版）
外務省『われらの北方領土』（2017年版）

（ふじう しょうじ）

²⁵ 『毎日新聞』（平22.6.6）

²⁶ この点に関連して、北方領土における国際ローミングの使用はロシア側の管轄権を認めることにつながりかねないとの立場から、これまで政府は参加者に対してビザなし渡航中のインターネット使用の自粛を呼びかけてきた。しかし、訪問時におけるSNS発信等の重要性を踏まえた元島民2世、3世を中心とする参加者の要望を背景に、政府はWi-Fi環境整備に向けた取組の一環として、2018年7月のビザなし渡航の際に「えとびりか」号から衛星通信を利用した接続が可能であることを確認し、内閣府北方対策本部の平成31年度予算概算要求において、同船におけるWi-Fi環境整備のための予算を計上している。（『北海道新聞』（平30.8.17）、「北方対策本部平成31年度予算概算要求（案）のポイント」〈<http://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/pdf/31point.pdf>〉（内閣府北方対策本部ホームページ））

²⁷ 前掲注22参照。