

ISSUE BRIEF

日本の当面する外交防衛分野の諸課題

—第 176 回国会（臨時会）以降の主要な論点—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 690 (2010. 11. 9.)

はじめに

- I 日本外交と東アジア情勢をめぐる動向
 - 1 日中関係と尖閣諸島問題
 - 2 韓国哨戒艦沈没事件と東アジア情勢
 - 3 日韓関係の現状

II 我が国の安全保障をめぐる諸課題

- 1 普天間基地移設問題の推移
- 2 核軍縮・核不拡散問題
- 3 防衛計画の大綱の見直し問題

おわりに

【文献リスト】

外交防衛調査室・課では、およそ半年から 1 年ごとに、我が国の外交・防衛分野における当面の課題について、簡単に解説したシリーズを刊行してきた。本号は、その 10 冊目にあたる。

本号では、2010 年秋以降、予想される外交・安全保障の課題として、尖閣諸島問題を機に新たな展開を見せている日中関係、哨戒艦沈没事件以降の朝鮮半島における軍事動向、韓国併合から 100 周年を迎えた日韓関係、普天間基地移設問題の推移、核軍縮・核不拡散をめぐる動き、本年末までに予定される防衛大綱の見直し問題など、今後、日本が当面する外交防衛分野の諸課題を取り上げ、最近の経緯と主な論点を紹介する。

外交防衛調査室・課

調査と情報

第 690 号

はじめに

本年（2010年）9月に起こった、尖閣諸島周辺海域での中国漁船衝突事件を機に、日中関係は大きく揺れ動いた。今後国会では、日中関係を始めとして、在日米軍再編問題など山積する外交防衛分野の諸課題をめぐる議論が活発になると予想される。本稿は、本誌第658号、第664号（共に2009年11月刊行）及び第675号（2010年3月刊行）の改訂版である。本稿で紹介する課題には、既刊号で取り上げてきた課題と重なるものもあるが、この間の内外情勢の変化を踏まえ、内容は更新されている。なお、本稿で取り上げる人物の肩書は、特に断りのない限り、当時のものである。

I 日本外交と東アジア情勢をめぐる動向

1 日中関係と尖閣諸島問題

日中両国は、2006年の日中首脳会談で二国間関係を「戦略的互惠関係」と位置付け、政治経済等の幅広い分野で交流・協力を進めることで一致した。アジア重視を打ち出した民主党政権は、この基本方針を継承し、ハイレベルの相互訪問や対話を頻繁に行ってきた。「戦略的互惠関係」という総論的な合意の下で、両国はその中身を具体化していくことを模索し、いくつかの問題で進展が見られた。しかし、2010年9月7日に尖閣諸島周辺海域で起こった中国漁船による海上保安庁巡視船への衝突事件によって両国関係は緊迫し、「戦略的互惠関係」の脆弱性が露呈することとなった。現在の段階で両国関係は完全には恢復していない。以下、日中関係の主なトピックについて、最近の動向を確認する。

【東シナ海ガス田】 両国は2008年6月に、境界線問題を棚上げした上でガス田を共同開発することで合意したが、中国国内世論の反発を受けて条約締結へ向けた交渉は停滞した。しかし、2010年5月31日の鳩山由紀夫首相と温家宝首相による首脳会談で交渉入りすることで合意し、7月27日に行われた初協議で早期妥結を目指すことで一致した。今秋第2回会合が予定されていたが、尖閣諸島周辺海域での衝突事件を受けた協議の延期により今後の見通しは立っていない。中国は、単独で掘削作業を行う構えをみせており、日本はこれに対し抗議を行っている。

【中国製ギョーザ中毒事件】 中国産食品への信用を著しく損なったこの事件は、2008年1月の発生から2年以上経過したが出口が見えなかった。しかし、2010年3月に中国で容疑者が拘束され解決へ向けて事態は大きく進展した。これを受けて、両国は5月の首脳会談で「食の安全」についての協力枠組みを定めた「日中食品安全推進イニシアティブに関する覚書」を締結した。この覚書に基づき、両国が具体的な関心事項とする食の安全をめぐる問題についての実務者協議が6月に開催された。

【日中歴史共同研究】 2006年に発足した日中歴史共同研究は、2010年1月に第1期の最終報告書を公表した。当初2008年中の公表を目標としていたが、公表の方法などを巡り調整が難航し、1年以上遅延することとなった。最終報告は、戦後史の部分が非公表とされるなど課題も指摘されたが、両国が共同で報告をまとめ上げたこと自体の意義を評価する向きもある。今後、メンバーを入れ替えて第2期の活動が開始される予定である。

【尖閣諸島海域での中国漁船衝突事件】 2010年9月7日、尖閣諸島周辺の領海内で違法に操業していた中国のトロール漁船が、哨戒中の海上保安庁の巡視船による停船命令に

従わず、衝突してきた。海上保安庁は、官邸の判断を仰いだ上で、翌8日に国内法の手続きに則り中国人船長を公務執行妨害容疑で逮捕した。この事件を契機として中国国内では反日気運が高まり、対日抗議行動や報復措置と見られる行動が相次ぎ、安全面などの考慮から各種イベントが中止されるなど、日中関係は緊張した局面を迎えることとなった。

事件後、日本は中国に対し「国内法に基づき粛々と対応する」旨を伝えたが、中国は丹羽宇一郎駐中国大使を繰り返し呼び出して抗議し、船長の釈放などを求めた。船長を除く乗組員14名は間もなく釈放されたが、10日に船長の勾留が決定されると中国は対抗措置を採り始めた。具体的には、9月に予定されていたガス田の共同開発に関する条約交渉や要人の訪日を延期したほか、尖閣諸島周辺海域に漁業監視船を派遣するなどした。中国は対抗措置を採りつつも、同時に世論の過激化を抑制する措置も講じた。柳条湖事件から79年にあたる9月18日は、暴徒化した2005年の反日デモの再現が懸念されたが、そのような事態には至らなかった。

9月19日に船長の勾留が延長されると、中国は即座に閣僚級以上の交流停止等の対抗措置を表明した。21日には、訪米中の温首相が、日本が即座に船長を釈放しなければ更なる強硬措置をとると述べ、船長の無条件即時釈放を求めた。23日になって、準大手ゼネコンのフジタ社員4名が河北省石家荘市で20日に拘束されたこと、およびレアアース（希土類）の日本への輸出が停止状態にあることが判明した。こうして事態がエスカレートする中で、那覇地検は24日に船長を処分保留として釈放することを決めた。

船長が帰国すると、中国外務省は25日、尖閣諸島は中国固有の領土であり、日本の司法手続きは違法で無効であると非難し、日本に対し謝罪と賠償を要求した。この要求に対し、日本外務省は全面拒否する旨の外務報道官談話を発表（25日）し、両国政府の対立は長期化の様相を呈してきた。しかし、中国は強硬な姿勢を見せる一方で、レアアースの輸出停止を一部緩和したほか、拘束していたフジタ社員のうち3人を解放（30日）するなど、対抗措置を緩和する動きを見せた。日本も事実上の「特使」派遣に加え、菅直人首相の所信表明演説（10月1日）で中国との「戦略的互惠関係」を深めると述べるなど、双方が関係改善へのシグナルを送った。このような中で菅首相と温首相は10月5日、ブリュッセルで開かれたアジア欧州会合第8回首脳会合の後に25分ほどの首脳会談を急ぎ行った。両首脳は「現在の状況は好ましくない」との認識で一致し、閣僚級の交流や民間交流等を再開させることで一致した。今後関係改善への動きが進む可能性が出てきたが、中国の反日世論が依然として根強いこと、尖閣諸島をめぐる領有権について議論が平行線をたどっていること等を考慮すると、関係改善にはなお時間がかかると思われる。

この間、9月24日に行われた日米外相会談で、尖閣問題が取り上げられた。外務省は、「クリントン国務長官からは、日米安保条約第5条が尖閣諸島に適用されるという米国の立場について発言があった」と発表している。

【中国の海洋進出】 近年中国は軍近代化と装備増強を進め、特に海軍力増強が著しい。能力の面だけではなく、海洋進出という意図の面でも日本にとって懸念される動きがある。

2010年4月、中国海軍の艦隊10隻が沖縄本島と宮古島の間の公海を通過し、この際に中国の艦載ヘリが日本の護衛艦に異常接近した。この件に限らず、中国海軍の日本近海における活動が増加しており、日中摩擦の一因となっている。中国は日本列島から沖縄、台湾、フィリピンを結ぶ防衛ラインを「第1列島線」と呼び、徐々に影響力を浸透させてきている。近年はその範囲を超えて太平洋側に活動範囲を広げつつある。中国は2010年3月に離島の管理強化などを定めた「島嶼保護法」を施行し、海洋権益の保護に関する「海

洋基本法」の制定へ向けて検討段階に入っている。また、尖閣諸島を含む東シナ海を国家の領土保全にとって死活的に重要である「核心的利益」として位置付けたとの報道もあり、今後日本近海の海洋権益に係る主張がさらに活発化する可能性もある。日本は中国の海洋進出を念頭に置き、新防衛大綱の策定にあたって島嶼防衛の強化などを打ち出すほか、島嶼防衛をめぐる日米防衛協力を進める予定である。

2 韓国哨戒艦沈没事件と東アジア情勢

【韓国哨戒艦沈没事件】 東アジアの国際関係には、未だに政治的・軍事的な対立が底流にあり、何らかの事件をきっかけに緊張が生じうる。このことを改めて認識させたのが、2010年3月に発生した韓国哨戒艦沈没事件である。

2010年3月26日、韓国海軍の哨戒艦「天安」が、朝鮮半島西側の黄海上の北方限界線近くで沈没した。5月20日、事件を調査していた国際軍民合同調査団（韓国、米国、英国、豪州、スウェーデン）は、報告書を発表し、沈没原因は北朝鮮製の魚雷による水中爆発であるとした（最終報告書は9月13日に刊行）。これを受けて、同月24日、李明博大統領は、北朝鮮を非難し、国連安全保障理事会への提起や、南北交流を中断する等の方針を発表した。日本や米国は、調査団の報告内容及び北朝鮮に制裁を科すという韓国政府の方針を支持したが、中国やロシアは、事件の原因は不明確であるとし、北朝鮮への制裁には消極的な姿勢をとった。また、北朝鮮は、自国の関与を否定した。このような各国の立場の違いは、6月中旬から行われた国連安保理における議論でも解消されず、最終的には、7月9日に、北朝鮮に「制裁」を科す「決議」ではなく、「哨戒艦を沈没させた攻撃」を「非難」する一方で、国際調査団及び北朝鮮双方の見解を併記し、事件の責任国を明言しない内容の「議長声明」が発表された。その後開催されたASEAN地域フォーラム(ARF)においても、同様の議長声明が発表された（7月24日）。

沈没事件をめぐる議論では、北朝鮮に対して厳しい措置をとるべきである、とする日・米・韓と、それに慎重な中・露との間で調整・妥協を行うという、北朝鮮の核兵器開発問題を扱う6者協議と同様の構図が見られた。しかし、安保理の議長声明が出された後は、米中両国の摩擦が目立つようになり、事件の真相究明よりも、むしろ、事件をきっかけに緊張した米中関係や南北関係の行方、あるいは中断されている6者協議をどのように扱うか、という点に関心が集まっている傾向にある。

【米中両国の摩擦】 米韓両国は、安保理の協議とは別に、同盟関係に基づき、北朝鮮への対処を強化する措置をとった。7月21日、両国は、初の外務・国防閣僚会議を行って、北朝鮮への警告を発し、同月25日から28日まで、日本海で合同軍事演習を行った。なお、この演習には、日本の海上自衛隊の幹部4名も、オブザーバーとして参加した。注目されるのは、米韓演習に対して、北朝鮮だけでなく、中国が強い反発を示したことである。中国は、黄海という近海における外国軍演習（特に米軍の原子力空母の展開）は自国の安全保障上の利益を脅かすと認識し、当初6月に予定されていた米韓演習に対して、繰り返し「断固反対」を表明した。同時に、6月末から7月末にかけて、黄海、東シナ海、南シナ海等において相次いで自軍の演習を行い、米韓両国をけん制する動きをみせた。米韓の演習が7月末に日本海で行われた背景には、反発する中国への配慮もあったようであるが、結果的には、東アジア地域で軍事演習の応酬がなされることとなった。

また、米中両国は、南シナ海問題をめぐっても、見解が対立している。報道によれば、

中国政府は、2010年3月に、南シナ海は中国の「核心的利益」である旨を米国に伝え、同地域の島嶼の領有権について強い姿勢を示したとのことである。一方、米国は、7月23日に、クリントン国務長官が、南シナ海の航行の自由は米国及び他の海洋国家の「国益」であり、関係諸国が外交プロセスで領有権問題を解決することを支持すると述べ、この問題に関与する姿勢を示した。また、8月には、ベトナムと軍事交流や防衛対話を行った。このような米中両国の摩擦は、両国が相手方に対して抱いている戦略的な警戒感を浮き彫りにしたものと見えよう。例えば、米国は、8月に発表した『年次報告書：中国の軍事・安全保障の進展』において、中国は東シナ海や南シナ海の懸案に対処するための新たな作戦能力を開発している、と記している。一方中国では、米国は、今回の哨戒艦事件をきっかけに、日本や韓国など同盟国との関係を強化し、東アジアにおける米国の軍事的優位を示し、中国や北朝鮮に圧力をかけている、という見方がある。

【北朝鮮核問題の現状】 次に、北朝鮮核問題をめぐる6者協議の状況について確認しておく。6者協議は、2007年10月の協議において、北朝鮮の核放棄に向けた「第二段階の措置」として、北朝鮮が「すべての核計画の完全かつ正確な申告」と「寧辺の核施設の無能力化」を行うこと、さらに、2008年7月の協議において、非核化の検証メカニズムを設置することが合意された。しかし、その後、検証手続きに関する米朝両国の認識の相違が明らかとなり、2008年12月に行われた首席代表者会合を最後に、中断されたままである。北朝鮮が一度着手した核施設の無能力化作業も中断されている。なお、日本政府は、本年4月に、北朝鮮に対して2006年10月から科している独自の制裁措置を1年間延長することを決定しており、米国は、本年8月末に、哨戒艦沈没事件を受けて、北朝鮮に対する新たな経済制裁を科した。

哨戒艦事件をめぐって生じた対立もあり、6者協議が再開される見通しは立っていないが、一方で、中国や米国等は、協議再開の可能性も模索している。また、別件ではあるが、米中両国は、台湾への武器売却問題により2010年1月以降中断していた軍事交流を、10月半ばに再開させた。このように、対立・緊張の緩和に向けた動きも見られることは注視しておく必要がある。

3 日韓関係の現状

【日韓併合 100 年】 2010年は日韓併合から100年の節目の年である。鳩山首相は、1月29日の施政方針演説で、日韓関係について、「世紀をまたいだ大きな節目の今年、過去の負の歴史に目を背けることなく、これからの百年を見据え、真に未来志向の友好関係を強化」していくと述べている。2月10日から11日にかけて韓国を訪問した岡田克也外相は、柳明桓外交通商部長官との会談後の記者会見で、日韓併合を、「韓国の人々にとって国を奪われ、民族の誇りを深く傷つけられた出来事だった」と述べ、「併合された側、痛みを覚える被害者の気持ちを決して忘れてはいけない」と「過去の負の歴史」に対する見解を示した。

【首相談話】 6月8日の菅政権発足後もこうした姿勢は受け継がれ、8月10日に、日韓併合100年に関する内閣総理大臣談話が閣議決定のうえ発表された。談話では、「当時の韓国の人々は、その意に反して行われた植民地支配によって、国と文化を奪われ、民族の誇りを深く傷付けられた」として強制性を示唆したうえで、1995年の村山談話を踏襲する形で「この植民地支配がもたらした多大の損害と苦痛に対し、ここに改めて痛切な反省と

心からのお詫びの気持ちを表明」するとした。さらに、「日本政府が保管している朝鮮王朝儀軌等の朝鮮半島由来の貴重な図書について、韓国の人々の期待に応じて近くこれらをお渡ししたい」としている。菅首相は、同日、李明博韓国大統領と電話会談を行い、談話の内容を説明している。李大統領は、今後、日本がどう行動で実践するかが重要と述べつつ、「真心のこもった談話」と評価したという。また、李大統領は、8月15日、日本の植民地支配からの解放記念日である光復節の式典で談話に触れ「一歩前進」したと評価した。一方、韓国メディアには、日韓併合条約の無効性や個人補償への言及がなかった点が不十分だ、とする論調も見られた。この点について、日本政府としては、条約締結当時は有効だったとし、補償問題も解決済みという従来の立場を変更していない。

【新たな協力関係へ】 歴史認識・領土問題以外に目を転じれば、両国の連携強化に向けた模索が続いている。菅首相の就任直後の6月26日に行われた首脳会談では、哨戒艦沈没事件・北朝鮮問題で緊密に連携していくことで一致したほか、菅首相が、北朝鮮による日本人拉致問題進展に向けて協力を要請したのに対し、李大統領は協力する姿勢を示した。7月20日には、韓国政府の協力により金賢姫元工作員が来日し、2009年3月に続いて拉致被害者家族との面会が実現している。一方、2004年11月以来中断している経済連携協定（EPA）の本交渉といった、経済面での関係強化においては大きな進展は見られないものの、開発援助分野では、アフガニスタン支援での協力に加え、アフリカでの協調融資も開始されるなど、新たな動きが見られる。両国の関係が、談話にあるとおり「将来の東アジア共同体の構築をも念頭に置いたこの地域の平和と安定、世界経済の成長と発展、そして、核軍縮や気候変動、貧困や平和構築といった地球規模の課題まで、幅広く地域と世界の平和と繁栄のために協力してリーダーシップを発揮するパートナーの関係」となるには、こうした日韓連携の具体的な成果を積み重ねていくことが求められよう。

II 我が国の安全保障をめぐる諸課題

1 普天間基地移設問題の推移

2009年9月の鳩山政権発足後、日米関係は普天間基地移設問題ほぼ一色に彩られてしまった。普天間移設は1990年代からの懸案事項であったが、2006年5月の日米合意によって、2014年までに名護市辺野古のキャンプ・シュワブ沿岸部に移設することが決定されていた。この計画は、シュワブ沿岸部を一部埋め立てた上で1,800mの滑走路2本をV字型に配置するというものであった。また、日米合意では、普天間移設に伴い在沖海兵隊約8,000人を2014年までにグアムに移転することや、嘉手納基地より南に位置する主要な米軍基地の大部分を返還することも決定されていた。ところが、鳩山政権は、日米合意の見直し作業を開始した。

【計画見直しの背景】 もともと、シュワブ沿岸案に対する「地元の合意」が存在するか否かは微妙であった。日本政府は2006年4月に名護市長・宜野座村長と基本合意書を、同年5月に沖縄県知事と基本確認書を取り交わしている。しかし、これらの合意は玉虫色であり、地元自治体は安全確保や騒音低減を理由に滑走路の沖合移動を求め続けていたが、政府は計画修正に難色を示していた。また、普天間基地を抱える伊波洋一宜野湾市長は、当初から米軍基地の県内移設には強硬に反対しており、2008年6月の県議会選挙では、県内移設に否定的な野党が過半数を制した。同年7月の県議会では、野党提出の普天間移

設計画反対決議案が、与党である自民・公明の反対を抑えて可決されている。この背景には、米軍基地が過度に沖縄に集中していることに対する県民の不満が存在することは言うまでもない。民主党も普天間の県内移設には否定的であった。民主党が策定した「沖縄ビジョン」の2005年版および2008年版には、普天間については、まずは県外移設、将来的には国外移設を求めると明記されている。2009年衆院選のマニフェストには県外・国外移設の文字は無いが、米軍再編には「見直しの方向で臨む」と記されていた。同年7月に訪沖した鳩山民主党代表が口にした「最低でも県外」という言葉は、政権交代後の報道の中でも繰り返し取り上げられることとなる。また、民主党と連立を組む社民党と国民新党も、日米合意見直しを主張していた。

【新たな日米合意に至る経緯】 2009年9月9日の与党3党による連立政権の政策合意でも、日米合意の見直しが確認された。しかし、見直しのスケジュールや新たな移設先の具体案は完全に白紙の状態であった。当初、連立政権の中には2009年内に新たな移設先を選定すべきだ、との声もあったが、その選定は容易ではなく12月15日には年内選定の断念が決定された。その後、鳩山首相は、2010年5月末までに移設先を選定すると表明した。一方、沖縄県では、普天間の県外・国外移設を待望する世論が急速に高まっていく。2010年1月の名護市長選では県内移設反対派の候補が勝利し、2月の県議会では県内移設反対の意見書が与野党の全会一致で可決された。さらに4月には県内移設反対の県民大会が開催され、約9万人が参加した（主催者発表）。この状況の中で、「ベストは県外だが県内もやむなし」との姿勢をとっていた仲井真弘多沖縄県知事も、県内移設の困難性に言及するようになっていった。このような中、新聞各紙によって、連日のように公式・非公式の移設案が報じられた。移設候補先として報じられたのは、嘉手納飛行場、下地島、伊江島、馬毛島、徳之島、佐賀空港、大村航空基地、相浦駐屯地、キャンプ富士、関西空港などであったが、地元からはほぼ一様に反対の声があがり、少なからぬ地方議会が移設反対の意見書や決議を採択した。地元の反発を懸念したためか、政府は検討中の移設案を公表することには消極的だった。3月8日の与党3党による「沖縄基地問題検討委員会」では、社民党がグアム・テニアンへの移設案などを、国民新党が嘉手納統合案などを正式に提示したが、民主党は独自案の公表を見送った。

政権内の合意形成と並行して行われていた日米間の交渉も難航した。この問題に対する米国の姿勢は首尾一貫していた。それは、浮上している移設案の多くは既に90年代に検討され却下されたものであり、米国としてはシュワブ沿岸案が最善だと確信しているが、政権交代に伴う検証作業には理解を示し、連立政権に対して必要な情報は提供する、というものであった。しかし、次第に新聞各紙は、現実的な代替案なしに計画見直しに固執する鳩山政権に対して米国側は苛立ちを感じ始めており、日米同盟は「危機に瀕している」という趣旨の記事を数多く掲載するようになっていった。

その後、5月4日に訪沖した鳩山首相は、在沖海兵隊の抑止力は維持すべきであり、そのためには普天間のすべての機能を県外に移転することは難しいと認めた。それでも鳩山首相は、一部訓練の徳之島移転を追求し徳之島3町長との会談に臨んだが、3町長の反対により、この案も頓挫してしまう。5月23日に再訪沖した鳩山首相は、検討の結果、2006年の日米合意と同様に「辺野古の付近にお願いをせざるをえない」こととなったと述べ、沖縄県民に陳謝した。しかし、連立政権に対する県民の視線は厳しく、5月末の県民世論調査では84%が辺野古移設に反対し、内閣支持率も8%に低下した。

【日米共同声明の発表とその後の動向】 5月28日には日米の2プラス2（外務・防衛閣

僚会談)が開催され、日米の共同声明が発表された。声明は、普天間の代替施設を「キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置」することと、具体的な位置や建設工法に関する専門家の検討を8月末までに完了することを決定した。ただし、この共同声明には、これまでの日米合意にはなかった新たな負担軽減措置(米軍訓練の沖縄県外への移転の拡充、環境関連事故の際の米軍基地への立ち入り等に関する合意、嘉手納基地における更なる騒音軽減など)を「検討する」ことも明記されている。

この日米合意は、連立政権の枠組みにも大きな影響を与えることとなる。普天間の県内移設に強い不満を持っていた社民党の党首である福島瑞穂内閣府特命担当大臣は、日米共同声明の内容を確認する閣議決定への署名を拒否した。このため鳩山首相は福島大臣を罷免したが、これにより社民党は連立政権離脱を5月30日に決定した。6月2日には、鳩山首相が辞任を表明した。後を継いだ菅新首相は、日米共同声明を踏襲しつつ沖縄の負担軽減に努めると繰り返し発言している。代替施設の位置・工法に関する専門家会合では、米国が従来V字型滑走路案を、日本は滑走路を1本に減らし沖合に移動させる案を主張したが、議論は平行線を辿り、8月末に公表された報告書では両論が併記された。

沖縄では、県議会が日米合意を「民主主義を踏みにじる暴挙」と批判する意見書を7月9日に全会一致で可決し、9月12日の名護市議選では辺野古移設に反対する与党系の議員が過半数を制した。焦点となる11月末の県知事選には、現職の仲井真知事と県内移設反対派の伊波宜野湾市長が立候補すると見込まれている。しかし、当初は県内移設受入れの可能性に含みを残していた仲井真知事も、9月末の県議会で「政府に対し日米共同声明を見直し、普天間飛行場を県外に移設することを求めている」と明言している。どちらの候補が勝利しても、普天間問題に解決の糸口を見出すことは容易ではない。

2 核軍縮・核不拡散問題

【「核兵器のない世界」への提言以降の米国の動き】 米国元政府高官ら4人による「核兵器のない世界」に向けた提言(2007年1月)以降、「核兵器のない世界」を呼びかけたオバマ米大統領のプラハ演説(2009年4月)など、核廃絶を想定しての核軍縮・核不拡散に関する数々の動きがあった。オバマ大統領は、プラハ演説で「核兵器のない世界の平和と安全を追求する米国の責任」について言及し、「米国は自らの国家安全保障戦略における核兵器の役割を低下させ、他国にも同様の措置をとることを求める」と述べ、米国の包括的核実験禁止条約(CTBT)の批准、検証可能な兵器用核分裂性物質生産禁止条約(FMCT)の締結などに取り組むと表明した。また、核不拡散条約(NPT)の強化を掲げ、北朝鮮やイランに核政策の変更を求め、さらには「テロリストが決して核兵器を入手することがないようにしなければならない」として、世界の脆弱な管理下にある核物質について4年以内にその安全を確保するための国際的な取り組みを提唱した。米国はプラハ演説の1年後の2010年4月に「核態勢見直し」(NPR)を公表し、核戦力の構成を示すとともに、CTBTの批准・発効や検証可能なFMCTの迅速な交渉開始などの目標を掲げた。

【国際社会の動き】 2009年9月の国連安保理の首脳級会合では、その前文で「核兵器のない世界のための条件を創出すること」を決意するとして決議1887が全会一致で採択された。2010年4月には、核セキュリティ・サミットが米国ワシントンで開催され、コミュニケ及び作業計画を採択した。同年5月には、2010年NPT運用検討会議が開催され、最終文書を採択した。最終文書では、すべてにとってより安全な世界を追求し、核兵器の

ない世界の平和と安全保障を達成することを決意するとして、核兵器国に軍事・安全保障上の概念、ドクトリン及び政策における核兵器の役割及び重要性を更に低下させるよう求めるなど、核軍縮・核不拡散について多数の項目にわたって勧告した。

【日本政府の動き】 日本政府は、オーストラリアとの共同のイニシアティブで 2008 年に「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」(ICNND) を立ち上げた。ICNND は、川口順子元外相とエバンズ元豪外相を共同議長とし、2009 年 12 月に報告書「核の脅威を絶つために」を発表した。報告書では、2025 年までに世界の核弾頭を 2,000 発以下にすることなどを勧告した。また、2010 年 2 月、岡田外相とスミス豪外相は、「核兵器のない世界に向けて」と題する共同ステートメントを発表し、核軍縮・不拡散体制の抜本的強化に向けて両国で連携することなどを表明した。同年 9 月には、日豪共催で核軍縮・不拡散に関する外相会合が開催され、核兵器のない世界という目標を達成する決意を新たにすることなどの共同ステートメントを発した。外相会合には、両国のほかにドイツ、オランダ、ポーランド、カナダ、チリ、メキシコ、トルコ及びアラブ首長国連邦が参加している。

【核兵器の役割の低下】 ICNND の勧告では、すべての核武装国は明確な「先制不使用」の宣言を行うべきであるとし、そのような宣言を発する用意がなければ、核兵器保有の唯一の目的は自国又はその同盟国に対する核兵器使用の抑止にあるという原則を受け入れるべきであるとした。米国は、2010 年に公表した NPR において、NPT 締約国でその核不拡散の義務を遵守する非核兵器国には、米国は核兵器を使用し又は使用すると威嚇を行わないと宣言し、「消極的安全保障」を強化する用意があると表明した。他方、その対象にならない国に対しては通常兵器や生物化学兵器の抑止において核兵器は今までどおりの役割を担うとした。消極的安全保障とは、核兵器国が非核兵器国に対して核兵器を使用し又は使用すると威嚇を行わないと保証することである。

【米露核軍縮交渉】 米露は、2009 年 12 月に失効した第 1 次戦略兵器削減条約 (START I) (1991 年署名、1994 年発効) の後継条約である新 START 条約に 2010 年 4 月に署名した。当該条約では、発効後 7 年後には、米露の大陸間弾道ミサイル (ICBM)、潜水艦発射弾道ミサイル (SLBM) 及び重爆撃機のうち配備されるものの総数について 700 基 (機)、ICBM・SLBM の弾頭及び重爆撃機の核弾頭の総数について 1,550 発を上限とすることが規定されている。ただし、重爆撃機に搭載される核弾頭は実際の搭載数ではなく、1 機当たり 1 発と計算されるため、実際の戦略核弾頭の数は条約で規定される上限を超えることが許される。START I においては戦略核弾頭の総数は 6,000 発、運搬手段は 1,600 基 (機)、戦略攻撃能力削減条約 (2002 年署名、2003 年発効) においては戦略核弾頭の総数は 1,700-2,200 発を上限としていた。この条約は検証措置が規定されていなかったため、法的拘束力のある検証措置を継続させるため START I の後継条約の締結が求められていた。なお、新 START 条約には、発効により戦略攻撃能力削減条約は終了するとの規定がある。

【核セキュリティ】 核セキュリティとは、核テロリズムによる脅威を受けて、核物質を防護しその違法な移送を防止することなどを指す。米露が共同議長を務める「核テロリズムに対抗するためのグローバル・イニシアティブ」(2006 年) などの枠組みが既にある。47 か国・3 国際機関が参加した、前述の核セキュリティ・サミットでは、① 国家は、自国の管理の下にあるすべての核物質・原子力施設に対する効果的なセキュリティを維持し非国家主体による情報・技術の獲得を防止することについて基本的に責任を有することを確認する、② 国家に対して、核セキュリティを向上させるため国際共同体として協力的に作業し、必要な援助を要請・提供するよう求めることなどとするコミuniqueが採択された。

【イラン核問題】 イラン核問題は、2002年に未申告の原子力施設の建設が明らかになったことに端を発する。イランとIAEA、イランと欧州の間でこの問題について協議が行われたが、2005年にアフマディネジャド政権が成立すると、イランはこの問題について国際社会に対して非協力的な対応をとるようになった。その後、イラン核問題は国連安保理で扱われるようになり3つの制裁決議が採択されたが、イランが2010年2月に20%濃縮ウランの生産に着手したことで緊張がさらに高まった。低濃縮ウランの国外搬出についてイラン、ブラジル及びトルコとの間で5月に合意があったものの、20%濃縮ウランの生産は継続しているとして、米欧は国連安保理における決議を求めた。6月には、資産凍結対象を革命防衛隊の関連団体に拡大することなどを定めた国連安保理決議1929が採択された。イランはこれに反発する一方、米国は決議1929が定めた内容を超える制裁を科すことを決めており、事態がどのように展開するか懸念される。

3 防衛計画の大綱の見直し問題

防衛計画の大綱（以下「大綱」）の見直しに向け、2010年2月、有識者らによる議論を行う場として、首相の私的諮問機関「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：佐藤茂雄京阪電鉄最高経営責任者）（以下「新安防懇」）が設置された。新安防懇は、8月27日、報告書「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想」を取りまとめ、菅首相に提出した。それを受け、9月14日、首相官邸において菅首相や関係閣僚らによる安全保障会議が開催され、大綱と中期防衛力整備計画（以下「中期防」）の2010年内の閣議決定を目指し、本格的な議論が開始された。

【大綱改定に向けた動き】 自民党・公明党の連立による麻生政権では、2004年に策定された現行の大綱から5年後の改定（2009年内の閣議決定）を予定していた。その議論に資するため、2009年1月、麻生太郎首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：勝俣恒久東京電力会長）（以下「安防懇」）が設置され、8月には報告書が首相に提出された。この報告書では、集団的自衛権の行使を禁じてきた憲法解釈の見直しや武器輸出3原則の緩和などの提言がなされていた。2009年9月に民主党・国民新党・社民党による鳩山政権が誕生すると、大綱の改定との関係で、前政権下でまとめられた報告書の取扱いが問題となった。翌10月には、検討の結果、新政権として十分な検討を行う必要があるとの判断から、改定を1年先送りすることが決定された。その後、「タブーのない議論を行ってほしい」との鳩山首相の意向の下、2010年2月に改めて新安防懇が設置され、菅首相に引き継がれるという経過をたどった。

【「新安防懇」報告書の概要とポイント】 新安防懇の報告書では、まず、日本が受動的な平和国家から能動的な「平和創造国家」へと成長するよう提言している。防衛力のあり方に関しては、防衛力の役割を侵略の拒否に限定してきた、従来の「基盤的防衛力」という概念からの脱却を明確に求めていることが1つの特徴である。そして、多様な事態が同時・複合的に生起する「複合事態」に対応できるよう、踏み込んだ防衛態勢の改編の実現が必要な段階に来ているとし、平素からの運用を通じて高い能力を明示することによる「動的抑止力」の構築に重点を置くよう求めている。我が国周辺の安全保障環境における懸念事項としては、主に、北朝鮮の核・弾道ミサイル問題による情勢の不安定化や、中国による急速な軍事力の近代化や海洋活動の活発化を挙げた。我が国の離島に関しては、多くの離島地域では防衛力の配置が非常に手薄で、領土や海洋利用の自由が脅かされかねないとの

認識を示し、部隊の配置等を通じた島嶼防衛の強化を求めている。

さらに報告書で焦点となるのは、次に挙げる、従来の基本政策の変更へとつながる部分であろう。まず、武器輸出 3 原則に関し、装備品の国際共同開発・共同生産に参加できるよう、武器禁輸政策を見直すことが必要であるとした。集団的自衛権の行使については、米国向けの弾道ミサイルの撃墜に関する問題等を念頭に、日米同盟に深刻な打撃となる事態を発生させないよう、政府に正面からの取組を求め、解釈の再検討はその上でなされるべきだとの認識を示した。また、国際平和協力活動では、積極的な参加を求めて、PKO 参加 5 原則の修正を積極的に検討すべきとした。非核 3 原則については、当面は改める情勢にないとしつつ、米国の手を縛ることは必ずしも賢明ではないと指摘した。なお、前政権下の報告書との比較では、動的抑止の重視や島嶼防衛の強化といった基本的な態勢に加え、集団的自衛権の行使や武器輸出 3 原則などの個別の論点においても、方向性が共通している部分が多く見られる。

【今後の展望】 新安防懇の報告書は、大綱の改定におけるたたき台となるものである。上述の、我が国の基本方針として広く浸透している政策の変更を伴う部分に関しては、変更を実際に行うのは容易ではないと考えられる。非核 3 原則や集団的自衛権の行使、武器輸出 3 原則について、菅首相は、国会質疑（2010 年 8 月 5 日、参議院予算委員会）において従来の政策を継続する方針を表明しており、民主党内にも変更には慎重な意見が少なくないと見られている。また、島嶼防衛の強化は、2010 年 9 月の尖閣諸島周辺海域での中国漁船衝突事件との関係でも注目されるが、このような人員や装備の拡充を伴う点に関しては、我が国の財政事情は厳しく、予算上の制約の中で検討することが求められる。菅首相は、新安防懇の報告書を「検討材料の一つとして取り扱う」と述べている。首相や関係閣僚、また、連立政権の枠組みにおける議論を経て、報告書の提言に関して、どのような優先順位で、どこまで取り入れられていくかが今後の焦点となろう。

おわりに

2010 年 10 月 5 日に行われた日中首脳会談を受け、日中関係をめぐる中国側の対応に変化が生じている。10 月 11 日、北澤俊美防衛相は、ベトナムのハノイで開かれた ASEAN 拡大国防相会議への出席を利用する形で、梁光烈中国国防相との「会談」を実現した。今後は、菅首相と胡錦濤国家主席との会談が行われる可能性もある。このように、日中関係は基本的には改善の方向にあるが、両国間の交流は依然として停滞局面にあり、現段階で尖閣問題の解決に向けた道筋が示されたわけでもない。日中関係は、当面緊張をはらみつつ展開すると見られ、今後に残された課題は少なくない。

なお、本稿では取り上げていない課題であるが、日露関係・北方領土問題についても、今後、国会で関心が高まっていくことが予想される。2010 年 7 月、ロシアでは、日本の降伏文書調印日を「第二次世界大戦終結記念日」と定める法案が成立した。9 月 27 日には胡主席とメドベージェフ大統領の中露首脳会談が行われ、歴史認識や領土保全の重要性などで両者が一致したと伝えられる。その後、11 月 1 日にメドベージェフ大統領は北方領土の国後島を訪問した。これらの動きの背景には、領土問題での日本に対するけん制と、新たな対日攻勢を狙うロシアの思惑があるのではないかと、という指摘もある。いずれにしても、北方領土問題をめぐる環境は、大きく変容し始めていると見られ、今後の展開が注目される。

【文献リスト】

本稿で取り上げた課題について有用で、比較的入手が容易であると思われる文献をリストにした。

◆日中関係と尖閣諸島問題

清水美和「菅政権が見逃した中国『強気の中の脆さ』『中央公論』125巻11号, 2010.11, pp.62-69.

高原明生「日中関係の課題と展望」『外交』Vol.1, 2010.9, pp.68-75.

松田康博「『不確実性』としての中国に向き合う」『世界』808号, 2010.9, pp.146-153.

◆韓国哨戒艦沈没事件と東アジア情勢

池東旭「哨戒艦爆沈は朝鮮半島地殻変動の前触れか」『中央公論』125巻7号, 2010.7, pp.98-103.

平岩俊司「ON THE RECORD 緊張続く朝鮮半島情勢と中国の役割」『東亜』518号, 2010.8, pp.12-21.

畠山圭一編著『中国とアメリカと国際安全保障—問われる日本の戦略』晃洋書房, 2010.

◆日韓関係の現状

鴨下ひろみ「ASIA STREAM 任期後半へ反転攻勢 ポスト李へ布石—朝鮮半島の動向(2010年7月)」『東亜』519号, 2010.9, pp.68-76.

中内康夫「日本の外交・防衛政策の諸課題 (34)日韓併合100年」『時の法令』1866号, 2010.9.30, pp.73-78.

◆普天間基地移設問題の推移

森本敏『普天間の謎—基地返還問題迷走15年の総て』海竜社, 2010.

川上高司「アメリカ海兵隊の『抑止力』—菅政権にとっての普天間基地移設問題」『海外事情』58巻7/8号, 2010.7/8, pp.129-146.

◆核軍縮・核不拡散問題

川崎哲「核廃絶への構想—歴史的な好機としての2010年にどう取り組むか」『世界』804号, 2010.5, pp.130-141.

森本敏「2010年NPT運用検討会議の成果と今後の課題」『海外事情』58巻7/8号, 2010.7/8, pp.2-15.

◆防衛計画の大綱の見直し問題

丹羽文生「『防衛計画の大綱』の歴史とその政策決定過程」『海外事情』58巻3号, 2010.3, pp.40-54.

西川吉光「第3章 安全保障政策のフレームワーク」『日本の安全保障政策』晃洋書房, 2008, pp.121-138.

【執筆者一覧】

日中関係と尖閣諸島問題	小谷 俊介
韓国哨戒艦沈没事件と東アジア情勢	富田 圭一郎
日韓関係の現状	河内 明子
普天間基地移設問題の推移	福田 毅
核軍縮・核不拡散問題	松山 健二
防衛計画の大綱の見直し問題	久古 聡美