ＩＳＳＵＥ　ＢＲＩＥＦ

日本の当面する外交防衛分野の諸課題

―第 171 回国会（常会）以降の主要な論点―

国立国会図書館　ISSUE BRIEF　NUMBER 639(2009. 3.17.)

はじめに
Ⅰ　日本外交を取り巻く課題
　1　オバマ政権と日米関係
　2　近隣諸国との外交
　3　北朝鮮の核問題と日朝関係
　4　政府開発援助（ODA）・途上国支援
Ⅱ　防衛省・自衛隊をめぐる諸問題
　1　海賊対策と自衛隊の派遣問題
　2　防衛省改革と防衛大綱見直し問題
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 7 冊目にあたる。

本号では、2009 年春・夏以降、予想される外交・防衛分野の課題として、オバマ政権の下、在日米軍再編問題やアフガニスタン支援問題などで、今後新たな展開が予想される日米関係、領土問題等、引き続き懸案事項を抱える近隣諸国との関係、北朝鮮の核問題と日朝関係、途上国への支援外交、海賊対策新法と自衛隊のソマリア沖派遣問題、防衛省改革の展望といったテーマを取り上げ、それぞれについて最近の経緯を紹介するとともに、主な論点をまとめた。

外交防衛調査室・課

調査と情報
第６３９号

はじめに

本稿は、本誌第598号（2007年10月刊行）及び第614号（2008年5月刊行）の改訂版である。この間、内外情勢が変化していることから、第598号と第614号で取り上げた課題と本稿で取り上げる課題には、若干の差異がある。また、テーマは同じであるが、在日米軍再編については、旧版とは項目立てを変え、外交関係の課題に含めることとした。改訂版では、2009年春以降の国政審議に資するため、オバマ政権下における日米関係の新たな展開、海賊対策と自衛隊の派遣問題など、今後、日本が当面する外交防衛分野の諸課題を取り上げ、その主な論点を紹介する。なお、本稿の記述は2009年3月6日時点のものである。

Ⅰ　日本外交を取り巻く課題

1　オバマ政権と日米関係

2009年2月25日、訪米した麻生太郎首相は、バラク・オバマ米大統領と日米首脳会談を行い、日米同盟を「重層的な同盟関係」へと強化し、各政策分野で協力を深めていくことに合意した。これに先立って、同年2月17日には、中曽根弘文外務大臣と、訪日したヒラリー・クリントン米国務長官との間で日米外相会談が行われている。

クリントン長官は、議会の指名承認公聴会で「日本との同盟は、アジア政策のコーナーストーン（礎石）である」と述べ、最初の外国訪問先として我が国を選んだ。外相会談後わずか1週間余りで首脳会談が実現したこと、アジア政策の責任者と目される顔ぶれが、沖縄基地問題など同盟管理をめぐる課題に通暁した人物たちとされていることなどもあって、オバマ政権は、対日関係を重視しているとの見方が強い。

その一方、オバマ政権の外交・安全保障政策は、現実主義的な発想を基盤としつつ、実利的に国益を追求していく方向性を志向していることから、我が国に対しては、アフガニスタン復興支援や、グローバルな政策分野で、これまで以上に負担分担や役割強化を求めてくる可能性があると見られている。

本稿では、今後の日米関係に影響を及ぼすと見られる、主要な政策課題を取り上げ、現状と今後の展望に触れる。なお、日米間の政策課題としては、金融危機や気候変動問題など、グローバルな課題への共同対処も重要なテーマであるが、本稿では、外交防衛分野における政策課題に限定して取り上げることとする。

【在日米軍再編】　2009年2月17日、中曽根外務大臣とクリントン長官は、沖縄海兵隊のグアム移転に関する協定（「第3海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」）に署名した。協定には、2014年までのグアム移転などを盛り込んだ、「再編実施のためのロードマップ」（2006年5月）を再確認すること、日本側が移転経費として28億ドルを限度として資金提供すること、米側は我が国が提供した資金を移転事業にのみ使用すること（目的外使用の禁止）などが規定された。協定でロードマップの再確認が謳われたことから、オバマ政権の米軍再編に対する考え方は、ブッシュ政権と大きくは変わらないと見られる。

この協定により、再編の実効性は高まると予想されるが、移転問題の鍵を握る、沖縄県普天間飛行場の代替基地建設問題は、「ロードマップ」の実施を主張する政府と、建設予定

地の沖合移動を求める沖縄県との間で、依然調整がついていない。

一方、一部報道によれば、沖縄海兵隊と直接関係のない米軍のグアム移転についても、我が国の経費負担が充当されることが明らかになったという。「移転計画は遅れる見通しであり、関連経費も当初の予定を上回る」という、ティモシー・キーティング米太平洋軍司令官の発言も報じられており、今後は、グアム移転をめぐる我が国の経費負担のあり方が改めて議論されるであろう。

【北朝鮮問題】 2009年2月17日に行われた日米外相会談では、北朝鮮の核問題に対処していく上で、6者協議の枠組みを重視することや日米の連携が確認された。しかし、敵対国との対話路線も掲げるオバマ政権の下で、拉致問題の取り扱いなどをめぐり、北朝鮮政策について日米間の認識ギャップが広がる恐れも否定できない。クリントン長官は、外相会談において「拉致問題は6者協議の一部だ」と述べ、日本の立場に配慮する姿勢を示したが、我が国としては、拉致問題と核問題、ミサイル問題の包括的解決という基本的立場から、引き続き、米国との密接な政策調整を図っていく必要がある。

【中国への対応】 政治・経済両面において急速に大国化しつつある中国について、北朝鮮問題やグローバルな政策課題へ建設的に関与する「プレイヤー」としての役割を引き出すことは、日米にとって共通の課題といえる。クリントン長官は、我が国報道機関との会見で「地球環境・エネルギー分野における日米中3国の協力は有益」と述べている。今後は、単に、アジア政策における米国のパートナーは、日本か中国か、ということではなく、中国を組み込んだ地域・国際秩序の構築という観点から、日米同盟の新たな役割をめぐる議論が活発になることも考えられる。

【アフガニスタン復興支援】 オバマ大統領は、2009年2月24日に行った議会演説で、「アフガニスタンとパキスタンにおける新たな包括的戦略」を作り上げると述べた。「テロとの戦い」という表現は用いていないものの、オバマ大統領は、アフガニスタン情勢を極めて重視している。最近の発言では、「タリバンなどの問題は、軍事的手段だけでは解決できない」との見通しを示しており、マイク・マレン米統合参謀本部議長も「軍事作戦だけでは解決できず、対話を通じた地域的なアプローチが必要だ」と述べたといわれる。

このような認識を踏まえて、オバマ政権は、非軍事面での役割を重視する立場から、我が国に対し、自衛隊派遣に代わる現実的な貢献策として、文民派遣・民生支援などの形で、アフガニスタン復興支援への関与を拡大するよう求めてくると見られている。

我が国は、すでに首都カブール再開発計画の策定、地方復興チーム（PRT）への政府職員（文民）派遣などの実施案を固めたとも報じられており、先の日米外相会談では、クリントン長官から、米国によるアフガニスタン復興支援策の立案段階から、我が国が参加することを求める発言があったという。今後は、この分野で「進化した同盟協力」の価値を示すための方策や、我が国にふさわしい貢献のあり方といった問題が議論されるであろう。

2　近隣諸国との外交

【日中・日台関係】 2008年5月、胡錦濤中国国家主席が、中国の国家元首としては10年ぶりに訪日し、戦略的互恵関係の包括的な推進を謳った共同声明がまとめられた。続いて6月には、東シナ海ガス田開発問題が、互いの主権にからむ境界画定を棚上げした形で一定の海域を共同開発することで政治決着した。10月に行われた首脳会談においても、米国発の金融危機に対し日中が協調して対応することで一致するなど、安倍・福田政権で改

善した日中関係は一定の水準で維持されてきた。

しかし、懸案事項もまた依然として両国間に横たわっている。まず 12 月に、両国が領有権で対立している尖閣諸島付近の日本領海に中国の海洋調査船 2 隻が侵入する事件が起きた。日本は直ちに抗議したが、中国は強硬姿勢を崩していない。また、東シナ海ガス田開発をめぐっても、両国の利益配分などを具体的に定める条約交渉に入れないまま 2009 年を迎えた。

さらに 2009 年 1 月には、前年 6 月に継続協議とされた海域で中国が単独開発を進めていたことが明らかになった。これに対しても日本は数回にわたり抗議しているが、中国は固有の主権の行使であると主張し、議論は平行線をたどっている。こうした中国政府の強硬な姿勢の背後には、権益問題に過敏に反応する国内世論があると見られる。食の安全、歴史認識問題など国民感情のもつれも両国間の火種となっている。

台湾では、2008 年 5 月、中国との関係改善を掲げる馬英九政権（国民党）が誕生し、9 年ぶりに中台対話が再開されるなど中台関係が進展している。一方、良好な関係を築いてきた日台関係は、6 月に発生した尖閣諸島沖漁船沈没事故で一時緊張した。最終的には馬総統が、外交交渉によって平和的に解決する姿勢を打ち出し、日本が賠償金を払うことで決着した。しかし、尖閣諸島に対し、日中台が領有権を主張している状況に変化はない。

【日韓関係】 2008 年 2 月に就任した李明博大統領は、理念ではなく国益・実利を重視する実利外交路線を掲げ、大統領就任と同時に行われた初めての日韓首脳会談では、未来志向の「日韓新時代」を拓いていくことの重要性と首脳の相互訪問（シャトル外交）の再開が合意された。4 月には、李大統領が、韓国大統領としては 3 年 4 か月ぶりに訪日して首脳会談が行われ、日韓関係を一層「成熟したパートナーシップ関係」に拡大していくことで合意し、両国関係の順調な進展に向け期待が高まった。

しかし、7 月に日本が新学習指導要領の解説書に竹島問題を明記すると韓国は激しく反発した。竹島問題を歴史問題に絡める韓国国内では対日批判デモが繰り返され、韓国政府も、大使の一時召還やシャトル外交の中断などの措置をとり、日韓関係は一時冷え込んだ。だが、米国発の金融危機を契機に韓国は実利外交路線に戻り、10 月に開かれた首脳会談では韓国側からシャトル外交の再開が呼びかけられた。李大統領も、歴史問題や竹島問題よりも金融危機に対する日韓協調の重要性を強調している。

2009 年 1 月に開かれた日韓首脳会談では、経済、北朝鮮問題、アフガニスタン支援などの国際貢献において日韓の連携強化が合意された。また、シャトル外交の定着に向け、李大統領の年内の訪日も決定した。

なお、李大統領と麻生太郎首相は 10 月以降頻繁に会談を重ねており、1 月の首脳会談では、「成熟したパートナーシップ関係」の定着が強調される一方で、毎度言及する必要もないとして歴史問題や竹島問題は取り上げられなかった。しかし、日韓併合 100 周年を来年に控え、また韓国企業が対馬の土地を積極的に買収しているとの動きもあり、両国間の火種がなくなったわけではない。今後も両国間の一層の信頼関係の構築が求められる。

【日露関係】 日露関係は近年、資源・エネルギーなどの貿易を中心に経済面で大きな進展を見せている。特に、世界的な金融危機と原油価格の下落によって経済成長に陰りが見えたロシアは日本重視の姿勢を見せており、両国の経済協力は活発化してきた。しかし、領土問題の解決を最重要課題とする日本と、経済協力の進展を重視するロシアとの間には関心と思惑に齟齬が生じている。

2008 年 5 月に就任したドミトリー・メドヴェージェフ大統領と福田康夫首相（当時）

は、7 月の北海道洞爺湖サミット時に行われた日露首脳会談において、両国間の平和条約の早期締結が望まれること、そしてその平和条約が領土問題を最終的に解決するものでなければならないことを確認した。さらに、11 月に行われた首脳会談においてもメドヴェージェフ大統領は、領土問題を次世代に委ねる考えはないと述べ、解決への意欲を表明した。2009 年 2 月には、原油・天然ガス資源開発事業「サハリン 2」の稼働開始に伴い、麻生首相が、日本の首相として戦後初めて、かつての日本領・サハリン（樺太）を訪問して日露首脳会談が行われた。両首脳は、領土問題を「新たな独創的で型にはまらないアプローチ」によって「我々の世代で解決」することを目指し、協議を加速することで一致した。

しかし、新しいアプローチの具体的な内容は明確ではなく、四島の日本帰属を主張する日本と、平和条約締結後に歯舞群島・色丹島を日本に引き渡すとした日ソ共同宣言（1956 年）を最大の譲歩とするロシアの間の隔たりは大きい。

2009 年 1 月には、北方四島に支援物資を届けようとした日本の訪問団が、出入国カードの提出を求められたために日本に引き返すという事件も起きており、ロシアが今後柔軟姿勢に転じる可能性は高くないとの見方も根強い。5 月に来日することが決まったウラジミール・プーチン首相も含め、首脳間の粘り強い交渉が求められる。

3　北朝鮮の核問題と日朝関係

【北朝鮮の核計画申告、核施設無能力化】 2007 年 10 月 3 日の 6 者協議で、北朝鮮の核放棄に向けた「第二段階の措置」の具体的内容が合意され（以下「第二段階合意事項」）、「すべての核計画の完全かつ正確な申告」と「寧辺核施設の無能力化」が北朝鮮に課された。前者について、寧辺の原子炉の稼働記録などプルトニウムに関する記録が北朝鮮によって提出されたと、米国は 2008 年 5 月 8 日に公表した。

さらに、6 月 26 日に北朝鮮は中国に核計画の申告書を提出し、情報提供を逡巡していたウラン濃縮と核拡散についても別文書の提出で応じた。また、北朝鮮は、「寧辺核施設の無能力化」については、その作業が進んでいることを印象づけるため、同月 27 日に寧辺核施設の一部である冷却塔を爆破した。

【米国のテロ支援国家指定解除通告、対敵国通商法適用終了】 第二段階合意事項において、米国はテロ支援国家指定解除作業の開始と対敵国通商法適用終了の作業を北朝鮮の行動と並行して履行するとしていた。北朝鮮の核計画申告書の提出を受けて、2008 年 6 月 26 日にブッシュ米大統領（当時）は、北朝鮮について、テロ支援国家指定を 45 日後に解除することを議会に通告し、対敵国通商法の適用を終了する布告を発した。

【拉致再調査・部分的制裁解除に関する日朝合意】 2008 年 6 月 11-12 日に日朝実務者協議が開催され、北朝鮮は「拉致問題の解決に向けた具体的行動を今後とるための再調査」の実施を約束し、併せて「「よど号」関係者（ハイジャック犯及び妻 2 名）の問題の解決のために協力する用意」を表明した。

これに対して、日本は、北朝鮮の今回の約束についての対応を見極めた上で、人的往来及び航空チャーター便の規制解除、民間の人道支援物資輸送のための北朝鮮籍船舶の入港を認めることとした。さらに、8 月 11-12 日にも日朝実務者協議が開催され、北朝鮮は上記の再調査は権限が与えられた調査委員会によって行われ、可能な限り秋には終了することとし、日本はその開始をもって人的往来及び航空チャーター便の規制解除を実施するとした。

【6 者協議、核検証手続き】 2008 年 7 月 10-12 日に 6 者協議において、寧辺の核施設の無能力化と経済・エネルギー支援が並行して行われることで合意された。また、施設への訪問、文書の検討、技術者との面談を含む朝鮮半島の非核化の検証メカニズムが設置されることとなった。しかしながら、すべての核関連施設への訪問や核物質のサンプル採取など、米国が求める核検証手続きについては、北朝鮮はこれを受け入れることに難色を示した。

北朝鮮がこの件について回答しないまま、テロ支援国家指定解除について議会に通告したときから 45 日が経過したが、米国は解除を行わなかった。北朝鮮は、これを受けて、同月 26 日に核施設の無能力化作業の中断を表明した。また、北朝鮮は 9 月 4 日に、拉致再調査のための委員会の立ち上げ見送りを日本に通告した。日本は、これらの状況を受けて、10 月 13 日に期限が切れる日本独自の制裁措置を半年間延長することを同月 10 日に閣議決定した。

【核検証手続きに関する米朝合意、米国のテロ支援国家指定解除】 核検証手続きに関する事態を打開するために、6 者協議の米首席代表であるクリストファー・ヒル国務次官補が 2008 年 10 月 1-3 日に訪朝した。米国はこの訪朝を受けて、10 月 11 日に、核検証手続きについて米朝が合意したことを公表するとともに、テロ支援国家指定を解除したことを発表した。

核検証手続きに関する米朝合意の概要は、① 6 者協議の専門家が検証活動に参加する、② 国際原子力機関は、検証において、助言・支援で重要な役割を担う、③ 専門家はすべての申告済みの施設にアクセスできる。未申告の施設については相互の同意に基づいて行われる、④ サンプル採取を含む科学的手法を用いる、⑤ 核検証手続きは、プルトニウム計画及びウラン濃縮・核拡散活動を対象とする、というものである。また、北朝鮮は核施設の無能力化作業を再開した。

【北朝鮮のサンプル採取拒否、6 者協議】 北朝鮮は、2008 年 11 月 12 日に、前月の核検証手続きに関する米朝合意にはサンプル採取は含まれていなかったと主張した。12 月 8-11 日の 6 者協議では、核検証手続きに関する米朝合意について文書化することはなく、協議終了に当たって、寧辺の核施設の無能力化及び経済・エネルギー支援の提供を並行して実施、米朝、日朝間の懸案の解決を求めるとともに、次回の 6 者協議を早期に開くことなどを内容とする議長声明が出された。

【オバマ政権の対北朝鮮政策】 ホワイトハウスが公表したオバマ政権の外交アジェンダにおいては、北朝鮮やイランのような核不拡散のルールを破る国には自動的に強力な国際的制裁が科されるよう核不拡散条約を強化する必要性が唱えられている一方、北朝鮮に限らないが、懸案事項の解決のためすべての国と無条件で直接対話を行うことを追求すると表明されている。

また、クリントン米国務長官は、2009 年 2 月 19 日にソウルにおける記者会見で、弾道ミサイルやウラン濃縮も懸念事項として掲げつつ、重大な懸念事項はプルトニウム再処理と核物質であると述べた。これは、米国が最優先する課題が寧辺核施設の無能力化と核検証手続きであることを意味する。また、クリントン長官は、同月 20 日、スティーブン・ボスワース元駐韓大使を北朝鮮政策担当の特別代表として指名した。

【今後の展望】 北朝鮮の核問題と拉致問題を含む日朝関係は、日本にとって重大な懸案事項である。オバマ政権の北朝鮮政策がどのようなものになるか、北朝鮮を含む関係国がとる立場などを見据えて、懸案事項の解決に向かって政策を形成する必要がある。

４　政府開発援助（ODA）・途上国支援

わが国の政府開発援助（ODA）は、1997 年度のピーク時から 4 割減少し、1990 年代を通じて 1 位であった供与額の順位は、米、独、仏、英に次ぐ 5 位（2007 年）に後退した。ODA の対国民総所得（GNI）比は 0.17%（2007 年）で、経済開発協力機構（OECD）開発援助委員会（DAC）に加盟する 22 か国中 20 位である。外務大臣の諮問を受け設置された「国際協力に関する有識者会議」は、2008 年 4 月に「緊急アピール　日本の将来にとり危険水域に達した ODA 削減」を発表し、「日本の外交の基盤をなしてきた」ODA の急減について、「過去の日本の貢献を「無」にしかねない」と警鐘を鳴らしている。

2009 年度予算案では、国際比較の対象となる暦年ベースの ODA 事業量については 14%度の伸びを確保したものの、小泉政権時代の「骨太の方針 2006」に、ODA 予算を 2011 年度まで毎年 2%から 4%減少させるとの方針が明記されていることもあり、一般会計 ODA 予算としては 4%と、減少傾向が続いている。

【アフリカ支援】　こうした厳しい状況の中でも、政府は、アフリカ向け支援については、積極的な姿勢を打ち出している。2008 年 5 月に横浜で開催された第 4 回アフリカ開発会議（TICAD：Tokyo International Conference on African Development）で、議長を務めた福田康夫首相（当時）は、2012 年までの対アフリカ ODA の倍増、民間投資の倍増支援等を打ち出した。また、アフリカ諸国の要望を取り入れ、支援策の実施状況をモニターする TICAD フォローアップ・メカニズムが設置されることになった。

TICAD は、アフリカ開発をテーマとする政策フォーラムで、我が国のほか、国連、国連開発計画（UNDP）、世界銀行等と共催で 5 年に 1 度首脳級会議を日本で開催している。日本とアフリカ諸国だけでなく、アジア諸国、先進国、国際機関も参加するのが特徴で、1993 年 10 月の第 1 回会議は、冷戦終結後薄れつつあった国際社会のアフリカへの関心を呼び戻すきっかけとなったと評価された。

しかし、現在では、中国、EU、フランス、韓国、南米、インドもアフリカをテーマとした会議を次々と開催するなど、会議を開催するだけで意義が認められた第 1 回会議の開催当時とは、国際社会の状況がまったく異なっている。2008 年 7 月に開催された北海道洞爺湖サミットでも、アフリカ開発は主要テーマの 1 つであったが、国際会議の場で主要議題として扱われることは珍しくなくなり、どれだけ具体的成果を挙げられるかにアフリカ諸国、国際社会の厳しい目が注がれている。

【立案・実施体制】　前述の国際協力に関する有識者会議は、2008 年 1 月に発表した中間報告で、従来の ODA について「（戦後）賠償支払に始まり、その時々の日本の必要性、他の供与国からの圧力に応じて全体としての整合性を顧慮することなく拡大してきたといっても過言ではない」との認識のもと、厳しい財政状況下で、より戦略的、効率的な ODA を目指し、(1)首相、外相、財務相、経済産業相、官房長官からなる戦略を担う海外経済協力会議、(2)企画・立案、調整を担う外務省、(3)実施機関の国際協力機構（JICA）等、(4)民間企業、NGO の四層体制を確立すべきと提言した。

有識者会議のメンバーである渡辺利夫拓殖大学学長は、ODA 体制について、日本の ODA 史上初めて一つのシステムとして形成されつつあると評価している。各層がそれぞれの役割を果たし、連携を強化することで、実績評価に基づく ODA 戦略の不断の見直しが可能となり、国民に対する説明責任を向上させ、さらには中長期的な ODA 拡充につながることが期待される。

Ⅱ　防衛省・自衛隊をめぐる諸問題

1　海賊対策と自衛隊の派遣問題

【イラク撤収と新たな国際貢献】　2008 年 12 月、イラク復興支援にあたってきた航空自衛隊が任務を終了し、5 年に及ぶ自衛隊のイラク復興支援活動が終了した。政府は今後も開発援助や技術協力などを通じて引き続きイラク復興に協力する方針だが、他方、イラクでの自衛隊活動に代わる新たな国際貢献が焦点となっている。国連平和維持活動（PKO）に関しては、同年 10 月に国連スーダン派遣団（UNMIS）司令部に自衛官 2 名を派遣したが、PKO の派遣人員数は依然として主要 8 か国（G8）中で最下位であり、いわゆる「参加 5 原則」との関係などから、他の PKO へ本格派遣するための条件は整っていない。

インド洋における海上自衛隊の給油活動は、2008 年 12 月に期限を 1 年間延長する改正新テロ対策特別措置法が成立し、当面継続される見通しである。しかし、オバマ米政権をはじめ国際社会では、アフガニスタンの治安悪化を背景に、テロ掃討作戦及びアフガニスタン安定化が重要課題となっており、我が国に対しても支援の拡大が求められるとの見通しが強い。政府は、民生支援の拡大と、隣国パキスタンへの支援策を協議する国際会議の開催を主導することなどで復興支援に協力する方針を打ち出している。

自衛隊派遣に関しては、これまでもアフガニスタンにおける空輸活動や地方復興チーム（PRT）への派遣を検討してきたとされるが、憲法上の制約や国会の状況から、実現には困難が多いと見られている。このような中、2008 年以降にアフリカのソマリア周辺海域で海賊行為による被害が急増していることを受け、我が国でも対処を求める声が高まった。与党は 2009 年 1 月にプロジェクトチーム（PT）を設置して対策の検討に着手し、同月下旬、海上警備行動（自衛隊法第 82 条）によって自衛隊を派遣する方針を固めた。

【海賊対策における自衛隊派遣の動きと論点】　国際海事局（IMB）の報告によると、アデン湾・ソマリア沖での被害件数は、2007 年の 44 件から 2008 年には 111 件となった。我が国に関しても、1 日平均 5 -6 隻の日本関連船舶がアデン湾付近を航行しており、2008 年 4 月のタンカー「高山」の被弾事件など実際に襲撃事件が起きている。国連安全保障理事会は、2008 年にソマリア沖海賊への対策を各国へ要請する安保理決議（1816、1838、1846、1851 号）を次々に採択した。現在、既に EU、米国を中心とした多国籍の合同任務部隊、ロシア、中国など約 15 か国が、同海域に艦船等を派遣している。

我が国では、ソマリア沖海賊対策に関して、海上保安庁による対応では日本からの距離や装備などの面で限界があるとの判断から､海上自衛隊を派遣することが想定されている。現行自衛隊法で派遣根拠として考えられている海上警備行動では、護衛対象が日本関係船舶に限られる、武器使用が正当防衛・緊急避難に限られる、といった制約がある。

このため、政府は、新法として「海賊行為対処法」（仮称）を策定し、それまで当面の応急措置として現行自衛隊法の枠内で対処を行う方針である。与党 PT での派遣方針決定を受け、2009 年 1 月下旬、浜田靖一防衛大臣は海上警備行動による派遣の準備指示を行った。1 か月程度の準備期間後、3 月以降に海上警備行動が発令され、現地での活動は 4 月頃に開始となる見通しである。

新法に関しては、3 月上旬の国会提出を目指し、与党 PT で策定に向けた作業が進められている。海上警備行動での対応について、政府は、発令後に派遣の基本方針や活動要領を国会に報告する方針である。自国関連船舶以外の護衛が行えず国際協調の観点で問題が

ないか、限定的な武器使用で的確に任務遂行が可能か、地理的範囲の解釈や海上保安庁の任務との関係で自衛隊派遣が適切であるかといった点が議論されるであろう。

新法については、国際的な連携のもとで現行自衛隊法の制約を解消した対応が行えるよう、護衛対象や武器使用などで、より踏み込んだ規定を盛り込む方針とされる（表 1 を参照）。海賊対策のための一般法の必要性については与野党双方で認める声も強いが、武器使用基準の緩和など具体的な内容については、調整が難航することも予想される。

表 1　現行法及び新法による派遣の概要

	海上警備行動	新法
保護対象	日本籍船、外国籍船に乗る日本人、日本企業が運航する日本関係船舶や外国籍船に載せた日本の積荷	外国籍を含むすべての船舶
対処方式	エスコート（護送）方式	（未定：エスコート方式か、パトロール方式か、両方かなど）
取り締まり	立ち入り検査、停船、制止、現行犯逮捕は可能だが、取り調べや証拠収集など司法手続きはできない（司法警察権を持つ海上保安官が同乗し対応）	新たに海賊の拘束、武器の押収、海賊犯の引き渡し等についての権限を盛り込み、海賊行為全般を取り締まる刑事罰を規定することも視野に
武器使用	正当防衛や緊急避難にあたる場合を除き、海賊に危害を与えることはできない	海賊船を停船させるための船体射撃など、任務遂行目的の武器使用を可能とすることも視野に
国会の関与	閣議決定後に、派遣の基本方針や活動要領を国会に報告	自衛隊派遣については、首相の承認後に国会に報告

（出典）久古聡美「ソマリア沖海賊対策と自衛隊派遣問題」『国政の論点』2009.2.18.（事務用資料）

主な論点としては、まず、(1) 武器使用基準の緩和と憲法が禁じる武力行使との関係がある。新法では、海賊を取り締まる目的で、海賊船を停船させるための船体射撃など、任務遂行目的の武器使用を可能とすることが検討されている。政府は、自衛官が警察官職務執行法第 7 条の範囲内で行う武器の使用は、「憲法第 9 条が禁ずる「武力の行使」に当たらない」（第 170 回国会答弁第 340 号「衆議院議員長島昭久君提出海賊対策と公共の秩序維持に関する質問に対する答弁書」平成 20 年 12 月 24 日）との解釈をとっているが、重武装の海賊と本格的な戦闘状態になる恐れもあり、具体的にどう武器使用基準を定めるかが課題となろう。

次に、(2) 外国籍船舶の護衛と集団的自衛権行使との関係がある。外国籍船舶や他国の軍艦等が海賊に襲われた場合の対応に関して、政府は、海賊は私的集団であり外国籍船舶等を守っても集団的自衛権行使には当たらないとする立場だが、相手が反政府勢力など「国に準じる組織」であった場合に憲法に抵触することを懸念する声もある。

この他、(3) 海賊拘束後の身柄の扱い、(4) 海上自衛隊と海上保安庁の役割分担、(5) 国会の関与のあり方、(6) 諸外国や関係国際機関との協力関係などが議論されると考えられる。さらに、自衛隊の派遣とは別に、ソマリアの情勢安定や沿岸国の治安維持能力の向上など、根本的な対処の面で我が国がどう関与していくかも課題となろう。

２　防衛省改革と防衛大綱見直し問題

【防衛省改革会議の「報告書」とその後】　防衛省改革会議は、平成 19（2007）年 11 月に内閣官房長官の下に設置され、海上自衛隊の給油量の隠ぺい、イージス艦の情報漏えい、装備品調達をめぐる守屋武昌前事務次官の汚職など、防衛省・自衛隊で生じた様々な不祥事の原因を究明し、それをもとに再発防止策や改革の方向性を示すことを目的として、①文民統制の徹底、②厳格な情報保全体制の確立、③防衛調達の透明性、の 3 点（いずれも不祥事によって浮上した論点）について議論を重ねた。

平成 20（2008）年 7 月、様々な不祥事に関する分析・評価と改革提言という 2 つの柱から構成された「報告書」が、福田康夫首相（当時）に提出された。その後、提言内容を具体的に実現するため、防衛省内に防衛省改革本部が設置された。同本部は、8 月下旬に「防衛省における組織改革に関する基本方針」と「防衛省改革の実現に向けての実施計画」を、12 月下旬には「21 年度の防衛省組織改革に関する措置」と「22 年度における防衛省組織改革に関する基本的考え方」を策定した。いずれにおいても、平成 22（2010）年度までに実現すべき内容が掲げられている（表 2 を参照）。

表 2　組織改革に関する「報告書」の提言と、それに対応する「実施計画」の概要

報告書	実施計画
改革提言（１）隊員の意識と組織文化の改革 （省略）	（省略）
改革提言（２）現代的文民統制のための組織改革	
○官邸の司令塔機能の強化	
・　防衛力整備の在り方を検討する常設機関を設置	（防衛省の実施計画では取り扱わず）
・　首相を補佐する安全保障政策のアドバイザーを設置	（同上）
○防衛省における司令塔機能強化	
・　防衛会議を最高審議機関として活用	✓　法律改正により明確に規定（21 年度）
・　防衛参事官制度の廃止と防衛大臣補佐官の新設	✓　法律改正により廃止・新設（21 年度）
・　防衛政策局の機能強化	✓　法律改正により改編（22 年度）
・　統合幕僚監部の機能強化（運用企画局の廃止）	✓　法律改正により改編（22 年度）
・　防衛力整備部門の一元化	✓　法律改正により新部門を創設（22 年度）

（出典）防衛省改革会議「報告書　－不祥事の分析と改革の方向性－」2008.7.15；防衛省「防衛省改革の実現に向けての実施計画について」2008.8.

防衛省は、関連法の改正案を平成 21 年の常会（第 171 国会）に提出し、21 年度に、（これまで訓令によっていた）防衛会議の法律上の新設、防衛大臣補佐官（非常勤）の新設、防衛省改革担当審議官・防衛省改革推進室の新設という組織改革を行いたいとしている。しかし、報道によれば、自民党内において、この組織改革案に対して異論が出されているようである。また、22 年度には、防衛政策局の機能強化、統合幕僚監部の機能強化（運用企画局の廃止）、防衛力整備部門の一元化などを柱とする組織改革を予定している。今後、「22 年度組織改革に関する概案」の策定、それに基づく具体的な編成案などの検討、業務のシミュレーション（検証）、「22 年度組織改革案」の策定、概算要求のとりまとめ、といった手順が予定されている。

平成 20 年 7 月に改革会議の報告書が出されて以来、目立った形で進んでいるのは、防衛省による自身の組織改革に向けた準備作業である。一方で、報告書で指摘されたその他の事項（官邸の司令塔機能の強化、他省庁との役割分担、国会での秘密会制度の確立など）

に関する議論は進んでいないようである。今後の国会では、こうした観点も含め、防衛省・自衛隊が効率的に機能するための組織改革について、活発に議論がなされるであろう。

【防衛大綱の見直し作業】 平成 21（2009）年 1 月、首相官邸において、有識者を集めた「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）の初会合が開かれた（以下、「安保・防衛力懇談会」と略）。これは、日本の安全保障政策の基本方針である「防衛計画の大綱」（2004 年 12 月策定）を見直すためのもので、5 年前の防衛大綱見直しの前にも、同じ名称の有識者懇談会が開催されている。

現行の防衛大綱は、概ね 10 年後までを念頭においているが、5 年後又は情勢が変化した場合には修正するとされており、報道によれば、政府は、昨年半ばには、大綱見直しの方針を固めていたようである。実際に、「安保・防衛力懇談会」に先立ち、平成 20 年 9 月には、防衛省内に「防衛力の在り方検討のための防衛会議」が設置され、大綱の見直しに向けた議論が始められている。なお、防衛省は、この会議を、今後立法化される「防衛会議」を先取りするものと位置づけている。

政府は、「安保・防衛力懇談会」において、2004 年 12 月以降の 4 年余りの間に、①国際平和活動の本来任務化とインド洋・イラクでの実績、②日本周辺の状況の変化、③防衛政策・統合運用の機能強化、防衛力整備の一元化の必要性、といった変化が生じたと指摘している。報道によれば、具体的には、①国際平和活動への積極的な対応、②中国や北朝鮮への対応、③防衛装備の技術革新への対応、という観点から、自衛隊の部隊配置、装備、人員、予算配分などを大幅に見直す方針であると伝えられている。今後、「安保・防衛力懇談会」は平成 21 年 6 月までに、防衛省内の会議は同年夏を目途に、それぞれ報告書と検討結果を取りまとめ、年末までに大綱の見直しが行われる予定である。また同時に、新たな中期防衛力整備計画（平成 22-26 年度）も策定される予定である。

おわりに

オバマ大統領は、2009 年 2 月 24 日に行った議会演説で「世界に対し新たな関与の時代が始まった。米国は単独で脅威に立ち向かうことはできないし、世界も米国抜きで立ち向かえない」と述べ、ブッシュ政権の単独行動主義に代わって、国際協調主義を取ることを確認した。オバマ政権のこうした外交路線は、我が国の外交防衛分野における政策課題にも、大きな影響を与えると見られる。そのひとつは核軍縮問題である。オバマ大統領は、就任後初の公式会見で、ロシアと協力して、核兵器削減交渉に取り組む方針を示した。最大の核大国である米国が、核軍縮問題への積極的な姿勢を明らかにしたことで、我が国にとっても、「核なき世界」の実現に向けた、被爆国としての役割と構想力が改めて問われることとなろう。

もうひとつの課題は、国連改革である。オバマ政権は、国際協調主義の立場から国連外交を重視していると伝えられる。スーザン・ライス米国連大使は、着任時の記者会見で「国連の重要課題は、米国にとっても中心的課題だ。オバマ大統領は、国連こそが最も重要な国際機関であることを認識している」と述べた。オバマ政権は、国連重視の立場から、安保理改革など、国連が抱える課題に対して、積極的に関与していくものと思われる。今後は、我が国においても、常任理事国入りの問題に限らず、多国間外交の場である国連を活性化していく上で果たすべき役割などが議論されるであろう。

【文献リスト】

本稿で取り上げた課題について、読者にとって参考となり、また、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。

◆オバマ政権と日米関係
西宮伸一「新政権下のアメリカと日本－日米同盟のさらなる強化に向けて－」『外交フォーラム』22 巻 2 号, 2009.2, pp.54-59.
福好昌治「オバマ新政権『米軍事戦略』のチェンジを展望する」『丸』 62 巻 2 号, 2009.2, pp.55-63.
◆近隣諸国との外交
外交防衛調査室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題－第 169 回国会（常会）以降の主要な論点－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』614 号, 2008.5.29.
東郷和彦「日ロ関係を再構築するために」『世界』783 号, 2008.10, pp.53-62.
◆北朝鮮の核問題と日朝関係
外交防衛調査室・課前掲論文, pp.4-5.
「ドキュメント 激動の南北朝鮮（第 133-140 回）」『世界』781-788 号, 2008.8-2009.3.
◆政府開発援助（ODA）・途上国支援
植田大祐「開発援助の経済効果をめぐる諸論点」『レファレンス』696 号, 2009.1, pp.99-115.
片岡貞治「TICAD プロセスと日本の対アフリカ外交（上）」『海外事情』56 巻 9 号,2008.9, pp.14-30
片岡貞治「TICAD プロセスと日本の対アフリカ外交（下）」『海外事情』56 巻 10 号, 2008.10, pp. 97-111.
渡辺利夫「日本の ODA をどうする」『東亜』495 号, 2008.9, pp.10-21.
◆海賊対策と自衛隊の派遣問題
久古聡美「ソマリア沖海賊対策と自衛隊派遣問題」『国政の論点』2009.2.18.（事務用資料）
矢部明宏「国際平和活動における武器の使用について」『レファレンス』692 号, 2008.9, pp.5-26.
山崎眞「二一世紀における海洋安全保障」『国際政治』154 号, 2008.12, pp.145-160.
◆防衛省改革と防衛大綱見直し問題
「防衛省・自衛隊大改革の構想と決意　石破茂防衛大臣に聞く」『軍事研究』43 巻 6 号, 2008.6, pp.106-113.
「インタビュー　防衛大学校長五百旗頭真　日中関係の鍵は、東シナ海での共同事業にあり」『論座』161 号, 2008.10, pp.72-75.

【執筆者一覧】

オバマ政権と日米関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・鈴木　　滋
近隣諸国との外交・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・松葉　真美
北朝鮮の核問題と日朝関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・松山　健二
政府開発援助（ODA）・途上国支援・・・・・・・・・・・・・・・・・・河内　明子
海賊対策と自衛隊の派遣問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・久古　聡美
防衛省改革と防衛大綱見直し問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・冨田圭一郎