

アジア外交の進展と「平和協力国家」の実現に向けて

～ 第 169 回国会における外交論議の焦点 ～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお てらばやし ゆうすけ なかむら なおき かわと ななえ
中内 康夫・寺林 裕介・中村 直貴・川戸 七絵

第 169 回国会（2008 年 1 月 18 日～ 6 月 21 日）の外交論議は、福田内閣の目指すアジア外交の進展と「平和協力国家」の実現に向けての具体的取組が問われるものとなった。第 168 回国会における安倍総理（肩書は当時、以下同じ）の突然の辞任を受けて、2007 年 9 月 26 日に就任した福田総理は「日米同盟強化とアジア外交推進の共鳴」を標榜し、アジア重視の外交姿勢を打ち出した。日中関係では様々な懸案を抱えつつも着実な進展が図られたほか、朝鮮半島情勢も新たな展開を見せ始めた。また、世界の平和と発展に貢献する「平和協力国家・日本」の考えの下、我が国で開催された G 8 北海道洞爺湖サミットや第 4 回アフリカ開発会議におけるリーダーシップの発揮が模索された。さらに、ミャンマーのサイクロン被害の支援の在り方や外交基盤強化の方策なども議論された。また、在日米軍駐留経費負担特別協定の国会審議においては、与野党逆転下の参議院で同協定が承認されず、両院協議会が開催されるという状況も発生した。

本稿では、こうした論点について、第 169 回国会の論議を中心に、適宜、福田内閣発足後の第 168 回国会における論議も取り入れつつ、紹介していくこととする。

1. 福田内閣の外交基本方針（「共鳴外交」と「平和協力国家」）

2007 年 10 月 1 日、就任間もない福田総理は、第 168 回国会において所信表明演説を行い、外交方針については、「日米同盟の堅持と国際協調」を我が国外交の基本とした上で、「日米同盟の強化とアジア外交の推進が共鳴」することにより、「アジア諸国に安定と成長が根づくよう、積極的にアジア外交を進める」と発言し、アジア外交を重視する「共鳴外交」の理念を打ち出した¹。

また、第 169 回国会の冒頭、2008 年 1 月 18 日の施政方針演説において福田総理は、国政における 5 つの基本方針の一つとして「平和協力国家日本の実現」を掲げ、テロ、地球温暖化、貧困といった地球規模の課題に積極的に取り組み、世界の平和と発展に貢献する平和協力国家として、国際社会において責任ある役割を果たすと表明した²。

その後の国会論議では、これら「共鳴外交」と「平和協力国家」の内実に関する質疑が相次いだ。日米同盟の強化とアジア外交の推進がどのように共鳴するのか質された福田総理は、「中国及び韓国との関係の強化、朝鮮半島をめぐる問題の解決、将来の東アジア共同体の形成を視野に入れた開かれた地域協力の推進等」に取り組み、アジア諸国における安定と成長の定着を目指すことが「日米共通の戦略的利益に役立ち、日米関係の一層の深化につながる」との認識を示した³。

また、平和協力国家としての具体的な政策を問われた高村外相は、P K Oを始めとした平和構築活動、国際平和協力に関する一般法の必要性、アフリカ開発問題、環境・気候変動問題等に言及し、平和な世界を作るために我が国としてリーダーシップを発揮していきたいと決意を表明した⁴。

さらに、安倍前政権との外交姿勢の違いも問題とされた。前政権においては「自由、民主主義、基本的人権、法の支配という基本的価値を共有する国々との連携の強化」を柱とする「価値の外交」が全面に出され、中・東欧、中央アジア・コーカサス、中東、東南アジアから北東アジアにつながる地域において、普遍的価値を基礎とする豊かで安定した地域、すなわち「自由と繁栄の弧」を形成していくとの構想が日本外交の新機軸として示されていた。ただし、同構想に対しては、中国など社会体制、政治体制の異なるアジア諸国との関係で配慮が必要であるとの指摘もなされていた。こうした点を指摘された上で、改めて外交姿勢を問われた福田総理は、「自由と繁栄の弧の構想を念頭に置いた自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済といった基本的価値及び制度が重要であるとの認識に変わりはない」とした上で、中国とは「共通の戦略的利益に立脚した互惠関係を打ち立て、ともにアジアと世界の平和と安定に貢献していく」との方針を表明した⁵。また、高村外相は、自由、民主主義、基本的人権といった価値観は重視するとしつつも、それを声高に述べることはしない「静かな外交」を展開したいとの考えを明らかにした⁶。

2008年4月に出された「2008年版外交青書」では、福田総理が就任後に「共鳴外交の具体化に着手した」と記述する一方、「自由と繁栄の弧」についてはわずかに触れるにとどまっており、新旧政権の外交方針の転換が記述に反映されたとの指摘もなされている⁷。今後、福田外交が、いかに中国を含めたアジア諸国との関係を構築し「共鳴」を引き出すことができるのか注目される。

その後、福田総理は、5月22日に開催された国際会議「アジアの未来」の晩餐会においてアジア外交に関する基調演説を行った。福田総理は演説の中で、1977年に福田赳夫総理が発表した「福田ドクトリン」について触れ、「共鳴外交」の理念の下、アジア・太平洋地域の「開放」をキーワードとして、同地域の今後30年の展望を示した。同時に、ASEAN共同体の実現支持、日米同盟の強化、日本の「平和協力国家」としての努力（特に防災協力外交の推進）、知的・世代的交流強化、環境・気候変動問題への対処の「5つの約束」について言及し、同地域と「共に歩む」将来の姿勢を強く打ち出している⁸。

2．戦略的互惠関係の構築に向けて課題を突き付けられた日中関係

(1) 胡錦濤国家主席の訪日と共同声明の発出

小泉総理の靖国神社参拝問題などで停滞していた日中関係は、2006年10月の安倍総理訪中の際に両国首脳間で「戦略的互惠関係」を推進していくことが合意されたのを契機として関係改善に向けての新たな展開を見せ始めていた。そうした中、福田総理は、就任前の2007年9月14日の自民党総裁選出馬の記者会見で「相手が嫌がることをあえてする必要はない」と発言し、靖国神社に参拝しない方針を明確に表明するなど、中国等に配慮したアジア重視の外交姿勢を示した。

そうした福田総理の外交姿勢もあり、日中首脳相互訪問は継続され、福田総理の年末の訪中を受けて、2008年5月には、中国の国家元首としては10年ぶりに胡錦濤国家主席が訪日した。そして、福田総理との首脳会談後には「『戦略的互惠関係』の包括的推進に関する日中共同声明」が発出された。

胡錦濤主席訪日の成果について問われた高村外相は、「両国首脳が長期的、大局的観点から率直に語り合い、大きな存在となった日中両国がその責任をかみしめ、絶えず相互理解、相互信頼を深め、互惠協力を拡大しつつ、アジア太平洋及び世界のよき未来をともに作り上げていくとの日中関係の歩むべき方向性を示したことに大きな意義がある」との認識を示した上で、共同声明等に示された幅広い分野での対話や協力を着実に実施することによって、戦略的互惠関係を推進していきたいとの考えを表明した⁹。また、同声明の中で、中国側が「日本の国連での地位と役割を重視し、日本が国際社会で一層大きな建設的な役割を果たすことを望んでいる」と表明したことについて「これらの表現は、必ずしも中国側による我が国の国連安保理常任理事国入りの積極的又は明確な支持表明とまでは言えない」としつつも、従来の姿勢より「一歩か半歩か前進したもの」と認識を示し、今後、中国との間で緊密な意思疎通を図り、日本の立場について更に明確な支持表明を求めていきたいとの考えを明らかにした¹⁰。

(2) 懸案事項への対応

日中間においては、上記のとおり、首脳会談等を通じて、戦略的互惠関係に向けての対話・協力の推進が図られたが、その一方、様々な懸案事項も浮上し、両国の新たな関係構築に向けての歩みが容易ではないことが明らかとなった。

ア チベット問題

2008年3月、中国チベット自治区やその周辺のチベット族が多く居住する地域において、市民と当局との間で死傷者も出る激しい衝突が発生した。中国政府は、この問題を祖国分裂への動きととらえ、チベット族に対する取締りを強化したが、北京五輪に向けて世界各地で行われた聖火リレーで抗議デモが相次ぐなど、事態の改善を求める国際世論が高まった。この問題についての日本政府の姿勢を問われた高村外相は「これは中国の内政問題であると同時に国際社会が普遍的に関心を持つ人権問題である」との認識を示した上で¹¹、日本政府として「情勢を懸念し、注視するとともに、関係者の冷静な対応を求め、事態が早期にかつ平和裏に鎮静化することを強く期待する」との立場を中国側に申し入れるとともに、インドに亡命しているチベット仏教指導者ダライ・ラマ14世側との対話を再開するのであれば歓迎するとの立場も伝えていると説明した¹²。その後、4月に入り、中国政府はダライ・ラマ側との対話を再開したが、その進展の見通しは不透明である。また、欧州諸国などを中心にボイコットの話も出ていた8月8日の北京五輪開会式には、福田総理、ブッシュ米大統領、サルコジ仏大統領を始め、80か国以上の首脳が出席した。

イ 中国製冷凍ギョウザ中毒事件

2008年1月30日、厚生労働省は、2007年12月から2008年1月にかけて中国・河北省の「天洋食品」が製造した冷凍ギョウザを食べた千葉県等の3家族10人が中毒症状を訴え、

残留物などから高濃度の殺虫剤メタミドホスが検出されたと発表した。2月21日、日本の捜査当局がメタミドホス混入は中国での製造・梱包過程で起こった疑いがあるとの見解を示したのに対し、同月28日、中国の捜査当局は、中国での混入の可能性は極めて低いとの見解を発表して、日本側に反論した。

こうした状況を受けて、一刻も早い真相究明のため日中間の協力の必要性を指摘された高村外相は「食の安全は日中両国国民共通の重大な関心事項であり、一日も早く真相を究明して両国国民の不安を解消することが何よりも重要である」として、外務省としても、様々な機会やルートを通じてこの問題意識を中国側に伝達し、日中関係当局間の緊密な協力を促してきているところであると説明した¹³。

その後、8月になって、「天洋食品」が事件後に回収したギョウザが中国国内で流通し、そのギョウザを食べた中国人がメタミドホスによる中毒症状になっており、この事実は7月上旬に中国政府から日本政府に通告されていたことが報道で明らかになった。中国政府から通報を受けながら約1か月間公表しなかった日本政府の対応には疑問の声もあがっている。

日中間では、これらの問題のほかにも、歴史認識問題、東シナ海資源開発問題、北朝鮮問題等の様々な懸案・課題が存在している。日中両国が、今後、こうした問題を適切に解決し、あるいは問題を顕在化させることなく、戦略的互惠関係を推進していくことができるのか注目される。

3. 成熟したパートナーシップを模索する日韓関係

福田政権発足直後、南北関係に動きがあった。2007年12月には韓国の大統領選挙が控えており、野党ハンナラ党の優位が伝えられる中、10月2日、盧武鉉大統領が陸路で北朝鮮に入り、10月3日、第2回南北首脳会談が行われ、「南北関係発展と平和繁栄のための宣言」が発表された。この会談においては、高村外相によれば「盧武鉉大統領より金正日国防委員長に対し、拉致問題についての日本側の立場を伝え、日朝関係を前進させるよう働き掛けた」とされる¹⁴。

その後も南北間においては、15年ぶりとなる南北首相会談が11月にソウルで開かれ経済協力等で合意があったが、韓国国内においては大統領選における野党の勢いに変化はなく、12月19日、ハンナラ党の李明博氏が大統領に当選した。10年ぶりに与野党の政権交代が実現し保守政権が誕生することとなり、「基本的には、例えば日米韓のチームプレーというものも多分従前よりは少し良くなるのではないか」との町村官房長官の発言にあるように¹⁵、北朝鮮をめぐる問題への取組に対し日韓の協力が期待された。

福田総理は韓国大統領選の結果を受け、「米中韓を初めとする関係国と今後連携を強化するということは今まで以上に大事だと思っており、問題の解決に向けた北朝鮮の具体的な行動を、そのような連携の中から促していきたい」と述べた¹⁶。2008年2月25日の李明博大統領就任式に出席するため福田総理が訪韓し、4月21日には李明博大統領が訪日し、日韓首脳会談が行われた。こうして首脳会談が順調に滑り出し、これら首脳会談を評して高村外相は「日韓新時代、成熟したパートナーシップに向けて大変よいスタートを切るこ

とができたと考えている」と述べた¹⁷。

前政権との間で軋轢が生じていた日韓間の歴史問題についても、李明博大統領は「韓国も日本も、実用の姿勢で未来志向的な関係を作らねばならない」(「3・1独立運動」記念演説)と主張するなど前向きな考えを示し、日韓関係は好転するかに見えた。しかし、7月14日に日本政府が竹島明記の指導要領解説書を公表すると、韓国側は韓昇洙首相を首相として初めて竹島に上陸させ、また、竹島周辺における韓国軍の軍事演習を公開するなど強い反発の態度を表した。このときすでに韓国国内では、李明博大統領が4月に訪米した際の米国産牛肉輸入制限撤廃合意に端を発する反政府運動が盛り上がり、支持率は大統領就任当初から3か月間で50パーセント以上下落するなど政権基盤が揺らいでおり、日韓連携の調整が機能しなくなっていた。

4. 新たな展開を見せ始めた北朝鮮情勢

(1) 福田政権の対北朝鮮政策 対話重視の姿勢

福田総理は2007年9月の自民党総裁選挙の最中にも、自分の手で北朝鮮による拉致問題を解決したいという強い意欲を示しており、就任当初から「すべての拉致被害者の一刻も早い帰国を実現し、不幸な過去を清算して国交正常化を図るべく最大限の努力を行う。こうした外交の基本的な考え方に変化はない」と答弁していたものの¹⁸、「話し合わなければ解決しない問題だ」と思っており、対話はしなければいけない」と北朝鮮への対話重視の姿勢を明らかにし¹⁹、前政権との違いを浮き彫りにさせた。こうした福田総理の発言の真意は、「私は、日朝交渉をすることによって拉致問題を解決したいという意味を表明しており、その表明は北朝鮮にそういう気持ちがあるから何らかのメッセージを送ってほしいという意味合いも込めている」との国会答弁に現れている²⁰。

しかし、日朝間においては、9月5、6日にウランバトルで日朝国交正常化作業部会が開催されて以降9か月間、公式の実務者協議に結びつくことはなかった。福田内閣発足時から日朝交渉が事実上停止していたことについて、齋木外務省アジア大洋州局長は「これは推測だが、北朝鮮側は、まずは米朝間で精力的に交渉を進め、その間日朝はやらないことで、いわば日米間にくさびを打ち込む、又は日本が全体から取り残されるのではないかとの気持ちを持つことを期待してくさびを打ち込んでいる」と分析した²¹。

拉致対策本部を中心とした政府の体制については基本的に変わりはなく、福田総理も「拉致問題の進展が見られない現状において、エネルギー供給に参加しないとの方針に変更はない」と述べた²²。拉致問題の「進展」については、高村外相が「よど号犯と拉致問題は必ずしも直接関係しない。ただし、(拉致被害者)数人が帰るということは、進展にはなり得るかもしれない」と答弁した²³。

(2) 米国の北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除をめぐる動き

北朝鮮による核開発をめぐる六者会合においては、北朝鮮が寧辺の核施設の稼働停止やIAEAの監視容認を表明するなど「初期段階の措置」を実施したことを受け、9月27日～30日に開かれた第6回第二次会合では「第二段階の措置」が議論され、10月3日、「共

同声明の実施のための第二段階の措置」が発表された。第二段階の措置では、北朝鮮がすべての既存の核施設の無能力化に合意し、2007年未までに寧辺の5メガワット実験炉など3施設の無能力化を完了させ、すべての核計画の完全かつ正確な申告を行うこととなったが、これら北朝鮮の行動と並行して、米国は北朝鮮に対するテロ支援国家指定を解除し、対敵通商法の適用を終了させることが盛り込まれた。

米国が北朝鮮をテロ支援国家として指定する理由に日本人拉致問題が明記されていることから、指定解除問題は以前より我が国にとって大きな関心事であったが、実際に指定解除への道筋が示されたことで国会でもこの問題が多く議論された。しかし、政府は「テロ支援国家指定解除の問題は米国内法の適用に関する問題である」との前提に立った上で「米国と緊密に連携していく」との意思を示すのみにとどまった²⁴。こうした議論の中で高村外相は、「(拉致問題の解決の)手段として、日本とすればテロ支援国家指定を解除してもらわないで、そのことをてこに使いたいという強い気持ちを持っている」と述べていた²⁵。さらに、米国のテロ支援国家指定は「一つのとこ」であって、「大きなてことして、過去の清算としての大型経済協力」があるということも内外に表明し、米国による指定解除が我が国の外交姿勢に影響しないことを示した²⁶。

2007年11月、福田総理は訪米し、ブッシュ米大統領との首脳会談に臨んだ。このときブッシュ大統領は、「拉致問題の日本における重要性は理解している、日本政府と日本国民の間には、米国が拉致問題を置き去りにして北朝鮮との関係を進めるのではないかと心配があると理解しているが、拉致問題を決して忘れることはない」と述べた。福田総理はこの発言に対し、「(日本)政府の日朝関係を進めるための真剣な努力を最大限支援するという米側の姿勢を伝えるものである」と評価した²⁷。

国会では衆参両院の拉致問題特別委員会で「米国の北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除に反対する決議」がそれぞれ採択され(衆:12月5日、参:12月7日)²⁸、衆議院の決議は米国大使館でシーファー大使に手交され、参議院の決議は外務省を通じライス米務長官等に送付された。この間、ヒル米務次官補が12月3日~5日にブッシュ大統領の親書を携え訪朝するなどの動きがあったが、結局、第二段階の措置について期限とされた12月31日までに北朝鮮が義務を果たさず、2007年内のテロ支援国家指定解除も見送られることとなった。

2008年に入ると、ヒル米務次官補と北朝鮮の金桂冠外務次官は、2月に北京で、3月にジュネーブで、4月にシンガポールで精力的な協議を重ねた。米朝協議の焦点は、北朝鮮が提出する核計画の申告の中に、プルトニウム保有量、高濃縮ウラン計画の実態、核兵器の数が含まれるかどうかにあった。さらに、2007年9月6日にイスラエルがシリアの秘密原子炉とみられる施設へ空爆を実施したことから、シリアに対する北朝鮮の核協力の問題も浮上していた。ただし、こうした問題は脇に置かれ、米朝間においては着実に「行動対行動」原則が実行に移された。2008年5月8日、ソン・キム米務省朝鮮部長が訪朝した際、北朝鮮は寧辺の原子炉の稼働記録など1万8,000頁とされる文書を提供し、5月16日、米国は約2年半ぶりとなる北朝鮮への食糧支援の再開を発表した。6月10日には北朝鮮が反テロ声明を発表し、また、日朝実務者協議(後述)にも応じた。6月26日、北朝鮮が核計

画の申告を六者会合議長国の中国に提出し、翌 27 日には寧辺の核関連施設である冷却塔を爆破した。北朝鮮が核計画申告書を提出した直後、ブッシュ大統領がテロ支援国家指定の解除を議会に通告した。この通告により、45 日間、議会が指定解除に反対する法案を議決しない限り、8 月 11 日には指定が解除されることとなっていた。

しかし、その後に行われた六者会合（7 月 10 日～12 日、北京）や、六者非公式外相会合（7 月 23 日、シンガポール）において、北朝鮮側が核申告の検証について明確な対応を示さなかったため、8 月 11 日の指定解除は見送りとなった。

（3）再開された日朝実務者協議 再調査と制裁解除の行方

米朝が核問題で前進を図ろうとする中、第二段階の措置にも明記されている日朝協議の実施が実現することとなり、6 月 11、12 日の 2 日間、北京において齋木アジア大洋州局長と北朝鮮の宋日昊外務省朝日会談担当大使が出席した。この協議では、北朝鮮側は「拉致問題は解決済み」との従来の立場を変更し、拉致問題の解決に向けた再調査を実施することを約束し、よど号関係者問題の解決のために協力する用意を表明した。これに対し日本側は、人的往来の規制解除、航空チャーター便の規制解除、人道支援物資の積み込みに限る北朝鮮籍船舶の入港を表明した。日本政府は 4 月 11 日に対北朝鮮制裁措置を延長する際、北朝鮮が解決に向けた具体的な行動を取る場合には、いつでも制裁の一部又は全部を終了するとの官房長官談話を発表していた。

しかし、再調査の内容や制裁解除のタイミングなど、合意の曖昧な点が与野党双方から批判を受けることとなった。町村官房長官は「再調査は実効的なものでなければならない、迅速な調査でなければならない、そして拉致被害者の帰国を含めて、この問題の解決に向けて早期に具体的な結果が得られるような再調査でなければいけない」と再調査の内容に厳しい注文を付けたが、「再調査の結果、最終的な結果が出るまで何も日本側は措置をとらないということではない」とし、制裁解除の実施時期について政府の裁量の余地を残した²⁹。

8 月 11、12 日、瀋陽において再び日朝実務者協議が行われ、北朝鮮が実施する再調査について、すべての拉致被害者を対象とし、北朝鮮が設置する調査委員会によって可能な限り 2008 年秋には終了することなど拉致問題の調査の具体的態様が合意された。これに伴い日本も、北朝鮮が調査を開始することと同時に、人的往来及び航空チャーター便の規制解除を実施することとなった。

5．日本外交の真価が問われた洞爺湖サミット、アフリカ開発会議への対応

2008 年においては、我が国で G 8 北海道洞爺湖サミット（7 月 7 日～9 日）及び第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D）（5 月 28 日～30 日）が開催されることから、国会でもこれらの国際会議に臨む我が国の方針等について活発な議論が行われた³⁰。

高村外相は、1 月の外交演説において、我が国にとって、これらの国際会議の開催は「大きなチャンス」であるとともに「世界の平和と安定に向けた各国の外交努力を結集するという大きな国際的責任を果たすもの」との認識を示し「このチャンスを十分に生かし、我が国自身が国際社会から信頼される平和協力国家としてさらに発展するよう、平和な世界

をつくるためのリーダーシップを発揮していきたい」との決意を表明した³¹。

5月末に横浜で開催されたT I C A D では、福田総理は基調演説において我が国の対アフリカ支援策を発表し、対アフリカODAの倍増、対アフリカの民間投資の倍増支援等を打ち出した。また、会議最終日には、今後のアフリカ開発の取組・方向性に関する政治的意思を示す「横浜宣言」等の文書がとりまとめられた。

高村外相は、T I C A D の成果について「本会議に出席したアフリカ諸国の首脳級の人数は前回をはるかに上回る41名に上り、アフリカ諸国のT I C A Dプロセスに対する高い期待感が示された」我が国が打ち出した対アフリカ支援策に対しては各国首脳やドナー諸国等から高く評価する発言が相次いだ」として会議は成功だったと評価した。その上で、アフリカ諸国等から示された高い評価、期待にこたえるべく、T I C A D で打ち出した各種イニシアチブを着実に実施していく必要があると強調した³²。

一方、北海道洞爺湖サミットにおける主要議題となる環境・気候変動問題に対する我が国の対応方針について質された高村外相は「1月のダボス会議で福田総理が地球温暖化問題への対応としてクールアース推進構想を表明し、我が国は、気候変動対策に取り組む途上国を支援するクールアース・パートナーシップを進めている」と現状を説明した上で「サミットにおいて、途上国支援を含めた我が国の気候変動対策でリーダーシップを発揮し、G8議長国として前向きなメッセージを発信することにより、2013年以降の実効性のある枠組みに向けて成果を上げるよう取り組みたい」との考えを示した³³。

その後、7月に開催された北海道洞爺湖サミットでは、最大の焦点となった環境・気候変動問題について、G8首脳は、2050年までに世界全体の温暖化ガスの排出量を半減させるとの長期目標で初めて合意した。また、G8を含む16か国の首脳による主要排出国会合では「世界全体の長期目標を採択することが望ましい」との宣言が採択された。福田総理は、記者会見で「国連での交渉に弾みを付ける貢献が出来た」と述べ、議長国の役割を果たしたとの認識を示したが、海外メディアの中には、温暖化削減に向けた政治的な拘束力がほとんどない文書であるなどとして厳しい評価を行っているものもある。

6. ミャンマーのサイクロン被害と保護する責任

2008年5月2日から3日にかけてミャンマーはサイクロンによって大きな被害を受けたが、当初、軍事政権は国際社会からの援助要員の受入れを拒否した。このことについて高村外相は「軍事政権は、いろいろな人が入ってきて民主化の動きが強まることを恐れているのだろう」との認識を示した上で「現時点ではそういうことを離れて、人道支援として援助要員の受入れが必要であり、その点を政権側に説得していきたい」と述べた³⁴。また、軍事政権による援助要員の受入れ拒否により、ミャンマーの自然災害は人的災害に変わりつつあるとして、「保護する責任」³⁵の考えに基づき、軍事政権の同意がなくても国際社会として活動を行うべきであるとの主張がなされた。これに対して外務省は「保護する責任は、大量殺りく、戦争犯罪等から人々を保護する観点からの議論であり、現在のミャンマー情勢について議論することは適当ではない」との見解を示し、軍事政権側に援助要員の受入れを求め続けていく方針を示した³⁶。

その後、ミャンマー政府は、5月23日になって援助要員の受入れを国連に表明し、我が国からも国際緊急援助隊の医療チームが派遣されたが、被災から20日近く経ってからの受入れ表明には遅きに失したとの批判もなされている。

7. 外交基盤の強化

政府は、2007年度予算から外務省の機構・定員等の大幅拡充を行ってきており、2008年度末までの2年間で、11大使館の新設及び150人の定員増等を行うこととなっている。

外務省は、この背景について、与党の自民党及び公明党にそれぞれ外交力強化に関する特命委員会(チーム)が設置され、150大使館体制、定員2,000名増等を求める提言³⁷が行われるなど、政治の力強い後押しがあったとの認識を示した³⁸。その上で、高村外相は、2008年度における重点外交政策の一つとして「力強い外交のための基盤強化」を掲げていることについて、「我が国が国際社会の諸問題に機動的かつ的確に対応し、国益を踏まえた力強い外交を展開するため、総合的な外交力の強化を図る」として、外務省の人員や在外公館の更なる拡充の必要性を強調した³⁹。

また、今後の大使館開設に当たっての戦略方針を質された高村外相は「主として安全保障などの政治的重要性、日本企業支援や資源・エネルギー獲得を含む経済的重要性、邦人保護の観点、国際場裏での支持獲得等の観点を踏まえた相手国の国際社会での位置付け等の要素を総合的に勘案して大使館開設国を選定していく」との認識を示した。その上で、「コンパクト大使館」⁴⁰については、「在外公館としての機能が十分発揮できると判断される場合に限りその導入を検討していきたい」との考えが示された⁴¹。

8. 参議院で不承認となった在日米軍駐留経費負担特別協定

(1) 協定の概要と国会における審議経過

在日米軍駐留経費負担特別協定は、在日米軍の駐留に係る一定の経費(労務費、光熱水料等及び訓練移転費)の全部又は一部を我が国が一定期間負担すること等について定めるものである。我が国は、1987年度以降、日米地位協定第24条において米国側に負担義務がある経費の一部につき、日米地位協定の特則を定める特別協定を締結した上で負担してきている。2006年に締結された特別協定の効力は2008年3月31日までであったことから、日米両国政府間で協議が行われた結果、2011年3月31日までを対象とする新たな協定について合意に至り、2008年1月25日に署名がなされた⁴²。

同協定は、2月5日に国会(衆議院)に提出された後、衆議院では4月3日の本会議で承認され、参議院に送付された。しかし、参議院では、4月25日の本会議で賛成少数により承認しないことに決定し、同日、両院協議会が開かれたが、成案を得るに至らなかったため、憲法第61条の規定により衆議院の議決(承認)が国会の議決となった(その後、協定は5月1日に発効した)。条約が一院で承認されなかったのは、現行憲法下で初めてのことである。

(2) 主な国会論議

ア．負担の必要性

特別協定による負担を始めた当時に比べ現在の日本経済は低迷しており、税収も落ち込んでいるにもかかわらず、なぜ特別協定による負担を続ける必要があるのかとの指摘がなされた。これに対して高村外相は「日米安保条約は、いざというときにアメリカの若者が血を流してでも日本を守るということを担保するものであり、その同盟のコストとしてこれが過ぎたものかどうかという判断になる」と述べ、日米の納税者の立場を踏まえて全体から見れば、現在は合理的なレベルの負担内容になっているとの認識を示した⁴³。

また、2004年版の米国防総省の報告書⁴⁴によると、2002年における我が国の駐留米軍に対する負担額(免税措置等の間接支援含む)は約44億ドルであり、米国の同盟国の中で突出していることが問題となった。これに対し高村外相は、「一般論として、各国が負担している米軍駐留経費は、当該各国を取り巻く安全保障環境等の要因を総合的に勘案して負担されているものであり、単純な比較及び評価は困難である」との見解を示した上で「アジア太平洋地域には、冷戦終了後も不安定で不確実な状況が存在しており、日米安保条約を引き続き堅持し、米軍の抑止力のもとで日本の安全を確保することが必要である。在日米軍駐留経費負担は、日米安保体制の円滑かつ効果的な運用のため重要な役割を果たしている」と述べ、負担に対する理解を求めた⁴⁵。

イ．労務費、在日米軍基地従業員の待遇

我が国が負担する労務費の中に娯楽性の高い施設で働く従業員の給与が含まれていることについて、国民の理解が得られないとの指摘がなされた。これに対して外務省は、「日米地位協定に従い、我が国は、米軍や15条機関で働く日本人従業員に対する米側の労働需要を満たす義務を負っており、これに従って労務費の負担をしている」と法的根拠を説明した上で、娯楽施設で働く従業員については「米軍の士気を高め、福利厚生を維持することで、日本に限らず米国内や世界に展開する米軍の施設に見られるものである」として、これら従業員の給与の負担も我が国における米軍の安定駐留、効率的、効果的な安保運用にもつながっていくとの認識を示した⁴⁶。高村外相も、国民がストレートに理解を示すのは難しいかもしれないとの認識を示しつつも、「同盟のコストということで御理解いただきたい」と発言した⁴⁷。

また、在日米軍基地従業員に対する国内労働関係法令の遵守状況を質された石破防衛相は、我が国の国内労働関係法令が一部適用されていないものがあることを認めた上で、国内労働関係法令に則った労務提供契約の改正が図られるよう、日米合同委員会において精力的に米側と協議を行いたいとの方針を表明した⁴⁸。

ウ．光熱水料等、節約努力

光熱水料等については、基地ごとに全体の調達量しか把握できず、その使用実態が検証できないとして、個別の住宅ごとにメーターを設置すべきとの指摘がなされたが、防衛省は、大型契約による割引も考慮する必要があるとして慎重な姿勢を見せた⁴⁹。

また、協定第4条に基づく米側の節約努力の具体例を問われた高村外相は、労務費については、組織の統合や業務の合理化による適切な労働者の配置に向けた努力、光熱費につ

いては、節約の注意喚起、省エネ機器、器具の設置等に向けた努力、訓練移転費については、人員、物資の輸送方法の工夫等に向けた努力を行っているとの回答を米側から得ると述べ⁵⁰、防衛省は、今後も機会あるごとに米側に対し更なる節約努力の徹底を申し入れていきたいとの考えを示した⁵¹。

エ．協定の効力存続期間

協定の効力存続期間が3年となった理由について、高村外相は、現時点で在日米軍再編の最終的な経費の全体像が見えていないこと、在日米軍の駐留をより安定的なものとするのが望ましいこと、今回の交渉の結果、今後在日米軍駐留経費負担の包括的見直しを行うこととなったこと、2年の期間である前協定と合わせると従来の5年の期間となること等の諸点を総合的に勘案して、協定の期間を3年としたと説明した⁵²。

(付 記)

第169回国会の条約審議においては、9条約⁵³が参議院での議決が得られないまま衆議院送付から30日が経過し、衆議院の議決(承認)が国会の議決となる、いわゆる自然承認となった(憲法第61条)。条約の自然承認は、日韓大陸棚協定の国会審議(第80回国会)以来31年ぶりのことである。

¹ 第168回国会衆議院本会議録第3号3頁(平19.10.1)

² 第169回国会衆議院本会議録第1号1頁、5頁(平20.1.18)

³ 第169回国会衆議院本会議録第2号7頁(平20.1.21)

⁴ 第169回国会衆議院本会議録第1号6～7頁(平20.1.18)

⁵ 第168回国会参議院本会議録第4号9頁(平19.10.4)

⁶ 第168回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号16頁(平19.10.25)

⁷ 『毎日新聞』夕刊(平20.4.1)

⁸ この演説を「新福田ドクトリン」と表現する報道も見られた。

⁹ 第169回国会衆議院外務委員会議録第12号4～5頁(平20.5.9)

¹⁰ 第169回国会参議院外交防衛委員会議録第10号2頁(平20.5.13)

¹¹ 第169回国会衆議院外務委員会議録第2号4頁(平20.3.19)

¹² 第169回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号15頁(平20.4.10)

¹³ 第169回国会衆議院外務委員会議録第10号10頁(平20.4.23)

¹⁴ 第168回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号9頁(平19.11.5)

¹⁵ 第168回国会参議院外交防衛委員会議録第15号12頁(平19.12.25)

¹⁶ 第169回国会衆議院予算委員会議録第3号7頁(平20.1.29)

¹⁷ 第169回国会参議院外交防衛委員会議録第7号14頁(平20.4.22)

¹⁸ 第168回国会参議院本会議録第4号6頁(平19.10.4)

¹⁹ 第168回国会参議院予算委員会議録第2号24頁(平19.10.16)

²⁰ 第168回国会衆議院予算委員会議録第4号15頁(平19.10.11)

²¹ 第169回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号28頁(平20.4.10)

²² 第168回国会参議院本会議録第4号9頁(平19.10.4)

²³ 第168回国会参議院外交防衛委員会議録第2号10頁(平19.10.25)

²⁴ 第169回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第2号12頁(平20.6.4)

²⁵ 第168回国会参議院外交防衛委員会議録第9号9頁(平19.12.4)

²⁶ 第168回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第4号6頁(平19.12.7)

²⁷ 第168回国会参議院本会議録第9号4頁(平19.11.26)

²⁸ 第168回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第3号1頁(平19.12.5)

²⁸ 第168回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第4号9～10頁(平19.12.7)

²⁹ 第169回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会議録第5号2頁(平20.6.19)

- ³⁰ 特に参議院政府開発援助等に関する特別委員会は、5月16日、ODA増額、めりはりのあるアフリカ支援、環境・気候変動問題へのODAの積極的活用等について政府が適切な措置をとることを求める「G8北海道洞爺湖サミット及び第4回アフリカ開発会議(TICAD)に向けた我が国の国際援助の在り方等に関する決議」を行っている(同会議録第8号1~3頁(平20.5.16))。
- ³¹ 第169回国会衆議院本会議録第1号7頁(平20.1.18)
- ³² 第169回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第9号1~2頁(平20.6.6)
- ³³ 第169回国会衆議院外務委員会議録第14号9頁(平20.5.16)
- ³⁴ 第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号8頁(平20.5.13)
- ³⁵ 「保護する責任」とは、自国民の保護という国家の基本的な義務を果たす能力のない、あるいは果たす意思のない国家に対し、国際社会全体が当該国家の保護を受けるはずの人々について保護する責任を負うとする概念のことである。2000年9月にカナダ政府によって設置された「介入と国家主権に関する国際委員会」が作成した報告書に基づいて定義され、2005年9月の国連首脳会合成果文書において認められたものであるが、政府は、国際法上の確定した概念には至っていないとの見解を示している。
- ³⁶ 第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号3頁(平20.5.15)
- ³⁷ 自民党「外交力強化へのアクションプラン10」(平成19年6月8日)、公明党「平和・人権外交を推進するための外交力強化に関する提言」(平成19年6月6日)
- ³⁸ 第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号8頁(平20.5.13)
- ³⁹ 第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号3頁(平20.3.27)
- ⁴⁰ 2007年度より導入されたもので、経費節減の観点から館員数を9名以下に抑えた大使館をいう。
- ⁴¹ 第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号8頁(平20.5.13)
- ⁴² 協定の内容等については、中内康夫「包括的な見直し求められる在日米軍駐留経費問題 - 在日米軍駐留経費負担特別協定 - 」『立法と調査』第278号(2008.2.29)を参照されたい。
- ⁴³ 第169回国会参議院予算委員会会議録第10号7頁(平20.3.18)
- ⁴⁴ 外務省は、各国の米軍駐留経費の負担額について、本報告書が入手できる最新のものとしている。
- ⁴⁵ 第169回国会衆議院外務委員会議録第3号21頁(平20.3.26)
- ⁴⁶ 第169回国会衆議院外務委員会議録第3号22頁(平20.3.26)
- ⁴⁷ 第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号39頁(平20.3.17)
- ⁴⁸ 第169回国会衆議院本会議録10号16頁(平20.3.18)
- ⁴⁹ 第169回国会衆議院外務委員会議録第3号29頁(平20.3.26)
- ⁵⁰ 第169回国会衆議院外務委員会議録第3号28頁(平20.3.26)
- ⁵¹ 第169回国会衆議院外務委員会議録第3号29頁(平20.3.26)
- ⁵² 第169回国会衆議院外務委員会議録第3号21頁(平20.3.26)
- ⁵³ WTO譲許表修正(医薬品関税撤廃)、国際物品売買契約条約(ウィーン売買条約)、ASEAN貿易投資観光促進センター設立協定改正、全米熱帯まぐろ類委員会強化条約、日・オランダ社会保障協定、日・チェコ社会保障協定、日・豪租税条約、日・パキスタン租税条約、日・ASEAN包括的経済連携協定