



鳩山政権を支える民主党は、2008年策定の「沖縄ビジョン2008」において、普天間飛行場の県外移転の道を引き続き模索すべきであり、戦略環境の変化を踏まえて国外移転を目指すことと明記したが、2009年の衆議院総選挙のマニフェストにおいては、普天間飛行場に直接言及することなく、米軍再編や在日米軍基地のあり方について見直しの方向で臨むことを明記した。しかし、同選挙に際しては、同党幹部等が繰り返し「県外移設、国外移設」を主張した。その後、民主党・社会民主党・国民新党の連立政権政策合意（9月9日）においても、沖縄県民の負担軽減の観点から、米軍再編や米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨むことが合意され、鳩山政権の対応が注目された。

そのような状況の中、鳩山総理は、当初から、普天間飛行場移設問題について、安全保障上の観点も踏まえ、過去の日米合意などの経緯も慎重に検証した上で、地元の思いを受け止めながら、真剣に取り組むと表明した<sup>3</sup>。しかし、同飛行場の移転先についての公式な方針は示されなかった。その後、この問題の担当閣僚である岡田外務大臣及び北澤防衛大臣は、それぞれ米国側との会談、沖縄訪問等における沖縄県側との協議を行ったが、岡田外相からは、嘉手納町に所在する米空軍嘉手納飛行場と統合する「嘉手納統合案」を、北澤防衛相は日米合意のとおり辺野古沿岸域への移設を主張したとされている<sup>4</sup>。これに対して、記者会見等において、岡田外相は、嘉手納統合案は検証作業の中の一つの選択肢であるとし<sup>5</sup>、北澤防衛相も、辺野古移設案を容認しているわけではない、移設先についての検証作業には白紙で臨んでいると発言している<sup>6</sup>。なお、このような外相と防衛相との意見の隔たりについて問われた鳩山総理は、まだ決定までのプロセスであり、結論が出たときには隔たりができるわけではないとし、この問題の判断について、最後は私が決める話であると明言した<sup>7</sup>。

他方、米国側からはゲイツ国防長官が来日し（10月20日）、日米合意どおり、辺野古沿岸域へ移設することとし、できる限り早期に結論を出すことを求めた。報道では、できるだけ早期にとは、11月に予定されるオバマ大統領の来日までとの趣旨と報じられた<sup>8</sup>。

結果的に11月13日に東京で行われた日米首脳会談までに日本政府として方針を確定することができなかったが、同会談においては、オバマ大統領は、辺野古沿岸域への移設を求めたとされるものの、両首脳間では設置が合意されているハイレベルのワーキング・グループ（「普天間飛行場の代替施設に関する閣僚レベルのワーキング・グループ」）を通じて、できるだけ早い時期に解決する旨合意するに止まった。

同ワーキング・グループは、今の日米合意に至った経緯を検証するもので、その過程で結論を得ることもあり得<sup>9</sup>、ワーキング・グループにおける議論は、年内に結論を得るものと受けとられていた。しかし、ワーキング・グループは、12月4日の第2回会合以降開催されていない。

他方、社民党及び国民新党からは、年内決着に反対する姿勢が示され、特に社民党は、普天

<sup>3</sup> 第173回国会衆議院本会議録第1号6頁（平21.10.26）

<sup>4</sup> 『毎日新聞』（平21.11.2）など

<sup>5</sup> 第173回国会参議院本会議録第3号24頁（平21.10.30）、外務大臣記者会見（平21.10.30）  
（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_0910.html#7-B](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_0910.html#7-B)）など

<sup>6</sup> 第173回国会衆議院安全保障委員会議録第4号7頁（平21.11.26）、防衛大臣記者会見（平21.11.27）  
（<http://www.mod.go.jp/j/kisha/2009/11/27.html>）など

<sup>7</sup> 第173回国会参議院本会議録第3号23～24頁（平21.10.30）

<sup>8</sup> 『毎日新聞』夕刊（平21.10.22）など

<sup>9</sup> 第173回国会参議院外交防衛委員会議録第3号4頁（平21.11.19）

間飛行場を硫黄島又はグアムへ移転すべきと主張した<sup>10</sup>。その後、社民党は、政府が辺野古沖沿岸域への移設を決定した場合は「重大な決意」をしなければならないと表明するに至った<sup>11</sup>。

鳩山総理は、こうした流れを受け、年内に決着することを断念し、岡田外相及び北澤防衛相に新たな移設先の候補地の検討を指示し、グアムも選択肢とすることを表明し、こうした意向を米国側に伝達したと報道されている<sup>12</sup>。

これに対して米国側は、日米首脳会談で合意された、日米同盟を「深化」させる新たな協議を延期し、ワーキング・グループによる議論も中断することを通告したとされている<sup>13</sup>。なお、こうした報道について岡田外相は、「米国側から何か言われているということはない。また、新たな協議については、普天間の問題を解決せずにこれからの日米同盟のあり方の議論に入る気持ちになれない」との認識を示した<sup>14</sup>。

鳩山総理は、米国側に対して年内に政府としての方針を示すこととし<sup>15</sup>、12月15日に基本政策閣僚委員会（党首級会合）を開き、普天間飛行場移設に関する日米合意を見直し、辺野古を含む新たな移設先を改めて選定する方針を決定したとされているが、岡田外相は、3党で何か合意したということではない、「3党でよく協議していこう」となったということであると述べるに止まっている<sup>16</sup>。なお、報道によれば、方針の骨子は、①日米合意に基づく現行計画を見直し、与党三党で普天間の負担軽減策と施設先について検討する、②与党三党で実務者レベルの委員会を設けることを検討する、③平成22年度予算に移設関連経費を計上し、現行計画の移設先である辺野古沿岸域の環境影響評価は続行するというものである。また、この方針には結論を出す時期については明示されなかったと言われている<sup>17</sup>。

このように、普天間飛行場の移設先に関する方針決定が先送りされ、辺野古沖沿岸域も含む新たな移設先が検討されることとなるが、今のところその展望は見えない状況にある。

現行の日米合意においては、普天間飛行場移設と米海兵隊のグアム移転は、法的な拘束力はないものの、いわゆるパッケージの関係にあると理解されており、現状では、平成22年度予算に移転経費が計上されても、グアム移転が進展する見込みはなく、再編全体が遅れ、あるいは白紙になるおそれも指摘されている<sup>18</sup>。なお、鳩山総理は、谷垣自民党総裁との党首会談において、「2014年までに移設を実現したい」と述べ、日米合意の期限は守りたいとの意向を示した<sup>19</sup>。他方、これについて北澤防衛相は、総理の気持ちとして努力したいということだと思ふとの認識を示している<sup>20</sup>。

日米同盟関係の信頼性の維持、鳩山政権が主張する「深化」のため日米協議、地元沖縄県の負担軽減のための新たな移設先の選定、又は現行案での移設といった点について、国会等にお

<sup>10</sup> 11月25日、重野社民党幹事長が官邸に申入れ。（『社会新報』（平21.12.2））

<sup>11</sup> 12月3日、福島社民党党首が同党常任幹事会で発言。（『読売新聞』夕刊（平21.12.3））

<sup>12</sup> 12月4日、第2回ワーキング・グループにおいて米側に伝達。（『日経新聞』（平21.12.5））

<sup>13</sup> 『読売新聞』夕刊（平21.12.8）、『朝日新聞』（平成21.12.9）

<sup>14</sup> 外務大臣記者会見（平21.12.8）〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaiشو/g\\_0912.html#3-B](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaiشو/g_0912.html#3-B)〉

<sup>15</sup> 『読売新聞』夕刊（平21.12.15）

<sup>16</sup> 外務大臣記者会見（平21.12.15）〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaiشو/g\\_0912.html#5-C](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaiشو/g_0912.html#5-C)〉

<sup>17</sup> 基本政策閣僚委員会の合意内容等については『読売新聞』夕刊（平21.12.15）などによる

<sup>18</sup> 『産経新聞』（平21.12.16）など

<sup>19</sup> 『日経新聞』（平21.12.17）など

<sup>20</sup> 防衛大臣記者会見（平21.12.17）〈<http://www.mod.go.jp/j/kisha/2009/11/17.html>〉

ける議論の行方が注目される。

## （２）日米間における密約問題の検証

日米間における、いわゆる「密約」問題、特に米国による我が国への核持込みに関する密約について、これまで国会等の場で、その存否が議論されてきた。従来、政府は、核の持込みについては、非核三原則によりあらゆる国の持込みを認めず、米国についても日米安保条約に基づく核持込みの事前協議がなされた場合には拒否することとしている。その上で、これまで事前協議がない以上、核の持込みはないとの答弁を繰り返していた。

2009年5月に外務事務次官経験者が核持込みの「密約」の存在を認めたとの報道を契機に<sup>21</sup>、改めて「密約」について議論が行われた。こうした中、岡田外相は、「密約」について、外交は国民の理解と信頼なくして成り立たず、この問題が、外交に対する国民の不信感を高めているとの認識を示した。そして、今回の政権交代を機に、「密約」をめぐる過去の事実を徹底的に明らかにし、国民の理解と信頼に基づく外交を実現する必要があることから、外務省内に存在する現資料を調査し、2009年11月末を目途に結果報告をするよう命じた<sup>22</sup>。なお、調査の対象となる密約は、①1960年1月の日米安保条約改定時の核持込みに関する「密約」、②同じく、朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」、③1972年の沖縄返還時の有事の際の核持込みに関する「密約」、④同じく、原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」の4つである。

その後、「密約」については、外務省による調査が終了した時点での報告書の公表は行わず、当該報告書の内容を検証する有識者委員会（座長：北岡伸一・東京大学教授）を設置し、2010年1月中旬を目途に報告書を外務大臣に提出、公表されることとなった。

報道では外務省の調査により「密約」の存在を示す文書が見つかったとされたが、現時点で詳細は明らかになっていない。

今後、仮に核の持込みに関する「密約」の存在が明らかになった場合には、我が国の安全保障が依拠する米国の核抑止力（拡大抑止）と非核三原則との整合性をとる必要があるほか、岡田外相が言うように、長年「密約」の存在を国民に対して欺いていたことについて、国民の信頼を回復するため、外交文書の公開のあり方を含めた我が国の外交の正当性についても論議が及ぶことも予想される。他方、ゲイツ国防長官は、北澤防衛相との会談の際に、日米関係に悪影響を与えないでほしいと言及したとされている<sup>23</sup>。

## （３）その他の日米同盟を巡る諸課題（特別協定・地位協定）

その他の日米同盟を巡る諸課題としては、在日米軍駐留経費負担（「思いやり予算」）のあり方が挙げられる。在日米軍駐留経費負担については、その根拠の一つである現行の在日米軍駐留経費負担特別協定の審査に際して（2008年の常会）、民主党は、基地労働者の約2割に当たるゴルフ場やバーなどの娯楽施設従業員の給与負担を問題視した。日米間においても、協定の締結に当たって、より効率的・効果的なものとするため包括的な見直しをすることで一致

<sup>21</sup> 『東京新聞』（平21.6.1）

<sup>22</sup> 国家行政組織法第10条及び第14条第2項に基づく大臣命令。

<sup>23</sup> 『読売新聞』（平21.10.22）

したが、民主党は、我が国の財政状況が厳しい中で米国側の節減努力について十分な検証をするべきで、適切な支出のあり方を含め負担の見直しを求めるとして承認に反対している<sup>24</sup>。

このような状況を踏まえて、鳩山総理は、「思いやり予算」について、我が国の負担をより効率的で効果的なものにするために、今後とも、その負担については、透明性を確保しながら包括的な見直しに取り組み、国民の理解を得たいと表明している<sup>25</sup>。

また、基地従業員の給与問題については、鳩山政権の行政刷新会議ワーキング・グループによる事業仕分けの対象ともなり、その給与水準について、地域ごとの同職種についてバランスをとるなど見直しを行うと評価された。

現行の特別協定の期限は、2011年3月末となっており、2010年中にも日米間で新協定の交渉が行われる見込みであるが、上記のような経緯を踏まえて、在日米軍駐留そのもののあり方を含めた議論となることが想定され、引き続き注視していく必要があると思われる。

在日米軍の駐留に関連しては、日米地位協定の見直しという課題もある。従来から、米軍基地から派生する事件・事故や環境問題などの米軍基地問題の解決のため、地位協定の改定が求められていた。特に協定上認められていない、米軍人の犯罪に際しての起訴前身柄移転、基地返還時の原状回復義務や環境汚染が起きた際の立入検査などを認める環境条項の新設などについて議論がなされてきた。従来、政府は、それぞれの問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとして、合同委員会の場を通じて運用の改善を行った。

地位協定の改定問題については、2007年3月に現在の連立与党である民主党・社民党・国民新党の3党が、施設・区域関係、環境保全、演習・訓練、兵員等の管理、刑事裁判権、民事裁判権の6項目を内容とする改定案に合意し、日米両政府に対し速やかな改定を求めている。また、連立政権政策合意においても日米地位協定の改定を提起するとされている。

鳩山総理の主張する日米同盟のあり方全般についての包括的なレビューには、日米地位協定も含まれている<sup>26</sup>。

なお、地位協定について、米国は、普天間飛行場移設問題に関しての譲歩の一環として、環境条項を認める方針であったが、問題の解決が越年したことで提案しなかったとの報道もある<sup>27</sup>。いずれにしても地位協定改定の問題についても、今後の見通しは不透明である。

## 2. 核軍縮・不拡散と日本外交

### (1) オバマ米大統領が主導する国際的な核軍縮・不拡散への動き

2007年1月にシュルツ元米国務長官など4人の元高官による「核兵器のない世界」と題する投稿が米紙に掲載されたのを契機として<sup>28</sup>、国際的に核軍縮の機運が高まってきていたが、これに拍車をかけたのが、2009年1月に就任したオバマ米大統領による4月5日のプラハでの演説であった。演説の中で大統領は、核兵器を使用した唯一の核保有国として

<sup>24</sup> 特別協定については、参議院で否決されたものの両院協議会を経て、憲法61条の規定に基づき承認された。

<sup>25</sup> 第173回国会衆議院本会議録第3号6頁(平21.10.29)

<sup>26</sup> 第173回国会参議院本会議録第2号8頁(平21.10.29)

<sup>27</sup> 『読売新聞』(平21.12.12)

<sup>28</sup> 2007年1月、シュルツ元米国務長官、ペリー元国防長官、キッシンジャー元米国務長官、ナン元上院議員の4人は、米ウォールストリート・ジャーナル紙に「核兵器のない世界」に向けた具体的な取組に関する提案を寄稿し、国際的に大きな反響を呼んだ。4氏は、2008年1月にも同紙に同種の寄稿を行っている。

の道義的責任として、核兵器のない平和で安全な世界を追求すると宣言し、国家安全保障戦略上の核兵器の依存度を下げ、他の保有国にも同調を促すとの考えを示した上で、ロシアとの第1次戦略兵器削減条約（START I）の後継条約の年内交渉妥結、包括的核実験禁止条約（CTBT）批准追求、兵器用核分裂性物質生産禁止条約（カットオフ条約）の交渉開始、核拡散防止条約（NPT）体制の強化等を目指すことを表明した。一方で、大統領は「核兵器が存在する限り、我々はいかなる敵をも抑止し、同盟国の防衛を保障するための安全で効果的な核兵器を維持する」と述べるとともに、核兵器のテロリストへの流出を防ぐため、4年以内に世界中の核物質を安全な管理下に置くための新たな国際的取組を提案するとの考えを示した上で、「核セキュリティ・サミット」を1年以内に米国が主催するとの方針を明らかにした（同サミットは2010年4月に開催予定）。

さらに、9月24日には、オバマ大統領のイニシアチブで、核軍縮・不拡散をテーマとする初の国連安全保障理事会首脳会合が開催され、「核兵器のない世界」の実現への決意をうたった決議第1887号が全会一致で採択された。核保有国である5常任理事国すべてが賛成して「核兵器のない世界」という目標が共有されたことは特筆すべきことであり、オバマ大統領のリーダーシップに対する国際的評価を高めることとなった<sup>29</sup>。

その後、12月2日、国連総会において、我が国を含む41か国が共同提案した核軍縮決議案「核兵器の全面的廃絶に向けた新たな決意」が米英露の核保有国を含む171か国の賛成で採択された<sup>30</sup>。決議では、すべての核保有国に透明性の高い手法で核軍縮に取り組むよう要請しており、同様の決議の採択は1994年から16年連続であるが、今回は核保有国として初めて米国が共同提案国に加わったことが注目された。

このほかにも米国は、2009年9月に開催されたCTBT発効促進会議に10年ぶりに参加し、同条約の批准に向けて本格的に検討を行っていることを表明したほか、ジュネーブ軍縮会議においてカットオフ条約の交渉開始に向けて積極的な姿勢を示すなど、多国間交渉の場においても核軍縮・不拡散に向けての積極的な対応を取り始めている。

## （2）米露の核軍縮の動向

プラハ演説による核軍縮への機運の高まりの中で、2009年7月6日にモスクワで開催された米露首脳会談では、同年末に失効するSTART Iの後継条約について、戦略核弾頭を1,500から1,675発、ミサイル等の核運搬手段を500から1,100基の範囲まで削減するとの枠組み合意に達し、米露両国の核軍縮への姿勢を世界に向けて強くアピールするものとなった。

9月17日には、オバマ大統領が、ロシアが強く反対していた東欧へのミサイル防衛（MD）システムの配備計画を中止すると表明し、後継条約締結に向けての大きな障害の一つが取り除かれることとなった。その後、11月15日の米露首脳会談では、2009年末までに

<sup>29</sup> こうした取組が評価され、ノーベル賞委員会は10月9日、2009年のノーベル平和賞をオバマ大統領に授与すると発表した。同委員会は、授賞理由について「国際的な外交と諸国民の協力を強めることに対して並はずれた努力をした。特に『核なき世界』を目指すとする理念と取組を重視する」と説明し、「人びとにより良き未来への希望を与えた」とオバマ大統領を称賛した。

<sup>30</sup> 決議には、インド、北朝鮮の2か国が反対し、中国、フランス、イラン、イスラエルなどの計8か国が棄権した。

後継条約に合意することが確認され、12月4日には、両国は、翌5日のSTART I失効を前に、後継条約の早期締結に向けた交渉を継続するとの共同声明を発表した。

しかし、米国が、後継条約発効までの間、検証活動の法的根拠を得るため、旧条約の内容を延長する「つなぎ合意」を要請したが、ロシアはこれを拒否し、さらに査察の方法などをめぐる両国の意見の違いもあって条約交渉は難航しており、本稿執筆段階においては、後継条約合意の見通しは不透明である。

また、条約が合意されたとしても、米国内では、米露の核軍縮が進むことにより、米国の戦略核弾頭数が、近年核戦力の近代化を進める中国との「相対的な均衡」に近づくことを懸念する声などもあり、米議会での早期の条約承認は容易ではないとの見方もある。

### (3) 2010年のNPT運用検討会議に向けての課題

NPTは、新規核保有国の出現の抑制と核保有国の核軍縮に一定の役割を果たしてきたと評価されている。しかし近年、イラク、北朝鮮、イランなどの核開発問題や、テロリストへの核移転の可能性など、NPTによる核不拡散体制を根本から揺るがしかねない問題が頻発しており、同体制の強化が喫緊の課題となっている。

前述の安保理決議第1887号では、NPTの重要性が改めて確認されるとともに、5年ごとの開催が条約で定められている運用検討会議において、各国がNPTの強化に向けて協力することを呼びかけている。2010年5月に予定されている次回の運用検討会議において、NPT体制の活性化が図られるか否かは、北朝鮮やイランの核開発への対応、テロリストへの核移転の防止、核保有国の核軍縮への取組、IAEAの査察能力の強化等の様々な課題について、国際的な協力体制を構築できるかにかかっているであろう。

また、同会議への貢献を目的として、日豪両政府が主導して設立した「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会(ICNND)」<sup>31</sup>は、2009年12月15日、各国政府への提言報告書「核の脅威を絶つために」を発表した。報告書では、核軍縮について、①2012年までの短期目標として、核保有目的を核攻撃の抑止に限ると宣言を行う、②2025年までの中期目標として、世界の核弾頭数を現在の2万個以上から9割以上削減して2,000個以下とし、すべての核保有国が核の「先制不使用」<sup>32</sup>を宣言する、③それ以降の長期目標として、核抑止が意味をなくすような国際政治環境を作っていくということなどが提言されている。この提言を各国がどの程度受け止め、NPT運用検討会議に向けて、今後、どのような対応を行っていくのか注目される。

### (4) 我が国の核軍縮・不拡散外交と今後の課題

我が国は、世界で唯一の被爆国として、非核三原則を掲げ、原子力の平和利用に徹してきた。また、過去16年、毎年、国連総会に核廃絶決議案を提出するなど、積極的な軍縮外

<sup>31</sup> 2008年7月の日豪首脳会談において、日豪共同イニシアチブとして、世界の識者によって構成される「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」を立ち上げることが合意され、共同議長として川口元外相とエバンズ元豪外相が任命された。同委員会は、核軍縮、核不拡散及び原子力の平和的利用について議論し、2010年5月に開催されるNPT運用検討会議に対し、具体的な勧告等を含む報告書を提示することを目的としている。

<sup>32</sup> 一般には、核兵器の使用を相手方の核攻撃への反撃の場合に限定し、自衛権としての反撃の場合でも先に核兵器を使用しないとする考え方をいう。

交を行ってきている。

鳩山総理は、就任（9月16日）直後の同月24日に開催された安保理首脳会合で演説し、唯一の被爆国としての「道義的な責任」を果たすため、日本が非核三原則を堅持することを誓うとともに、我が国が核廃絶に向けて先頭に立つと表明した。また、11月13日に東京で行われた日米首脳会談後には、「『核兵器のない世界』に向けた日米共同ステートメント」が発表され、核軍縮・不拡散、原子力の平和利用での両国の協力がうたわれた。

前述のとおり、国際的な核軍縮・不拡散への機運はかつてなく高まっており、我が国もそれに呼応する形で積極的な外交を行ってきている。今後、我が国としては、CTBTの早期発効やカットオフ条約の早期交渉開始、2010年4月に米国が主催する核セキュリティ・サミットへの協力<sup>33</sup>、同年5月のNPT運用検討会議の成功に向けていかなる貢献を果たすことができるかが当面の課題となろう。

他方、日本政府として、更に核軍縮外交に踏み込んでいく際には、北朝鮮の核開発問題等を踏まえて、米国の拡大抑止（米国の「核の傘」）との整合性をいかに取るのかが論議を呼ぶこととなろう。核軍縮の推進は、我が国の重要な外交・安全保障政策であり、究極的には核廃絶を目標として掲げているが、他方で、核軍縮の進展の結果、我が国の安全保障政策や非核三原則の裏付けともなってきた米国の「核の傘」が弱体化し、我が国の安全保障が大きく損なわれる可能性があるとの指摘もなされている。さらに、オバマ政権は、本年2月にも米国の核戦略に関する基本文書である「核態勢見直し（NPR；Nuclear Posture Review）」を8年ぶりに更新する見通しとなっているが、国家安全保障戦略上の核兵器の依存度を下げると表明したプラハ演説の方針がどのような形でNPRに盛り込まれ、それが我が国の安全保障にどのような影響を与えることになるのかについても考えていく必要がある。

なお、岡田外相は、外相就任前に、核兵器の先制不使用の宣言の必要性や「東北アジア非核兵器地帯構想」を提起していたが<sup>34</sup>、国会答弁等では、「核兵器の先制不使用宣言は、すべての核兵器国が検証可能な形で同時に行わなくては有意義ではなく、これを達成するにはまだ時間を要する」<sup>35</sup>、「北東アジアでは、非核地帯実現のための現実的環境はいまだ整っていない」<sup>36</sup>との見解を示し、直ちに実現を図ることには慎重な姿勢を示した。

### 3. 米オバマ政権のアフガニスタン増派と鳩山政権の新支援策

#### （1）深刻化するアフガニスタンの治安情勢とオバマ政権の増派問題

アフガニスタン（アフガン）の治安状況は不安定の度合いを強めており、今後の見通しは予断を許さない状況にある。特に、隣国パキスタンと国境を接する南部、南東部及び東

---

<sup>33</sup> 我が国は、2009年12月に同サミットに向けた次回準備会合を開催したほか、2010年1月には、アジア諸国を対象とした核セキュリティ会議を開催することとなっている。

<sup>34</sup> 岡田克也『『アジアの中の日本』として安全保障政策を構築しなければならない』『世界』（2009.7）

<sup>35</sup> 核の先制不使用論と消極的安全保障政策に関する質問に対する答弁書（内閣参質第10号、平21.11.10）、第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号15～18頁（平21.11.24）

<sup>36</sup> 北東アジア非核地帯構想に関する質問に対する答弁書（内閣参質第11号、平21.11.10）、第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号15～18頁（平21.11.24）

部地域については、パキスタンの「連邦直轄部族地域」<sup>37</sup>に潜伏するタリバン等の武装勢力による攻勢が激化し、状況は深刻化しつつある。

現在、アフガンには米軍率いる多国籍軍のほか、国際治安支援部隊（I S A F）42 か国の合計約 64,500 名が駐留しており、米軍無人機による部族地域への越境攻撃やアフガン南部でのタリバン大規模掃討作戦を展開している。

アフガン問題を外交・安全保障上の最重要課題と位置付けるオバマ政権は、2009 年 2 月に米軍増派（1 万 7,000 人）を表明した上で、3 月には包括戦略（「対アフガニスタン・パキスタン政策」）を発表し、ブッシュ政権時の政策が軍事力一辺倒であったことを見直し、民生支援の重視や穏健派タリバンとの和解、アフガン国軍や警察組織の養成のための米軍増派などを掲げた。最大の特徴は、部族地域に潜伏するタリバンやアル・カーイダ撲滅のため、アフガンと隣国パキスタンとを一体として扱う方針を打ち出し、パキスタンに対する支援も強化した点である。

他方、オバマ政権は軍事攻勢を弱めたわけではなく、部族地域への越境攻撃やアフガン南部でのタリバンの大規模掃討作戦を展開している。また、パキスタンによる領域内の対タリバン掃討作戦を強く促すなど、軍事と民生支援との硬軟合わせた施策を進めているが、大きな好転は見られていない。

そのため、駐留米軍と I S A F を指揮するマクリスタル司令官は、2009 年 9 月、治安の安定化等のための大幅な追加増派を求めたが、世論は増派に慎重であり、また、政権内での意見の対立もあったことから、増派問題はオバマ政権の懸案となりつつあった。

しかし、アフガンの治安情勢が改善しない現状を踏まえ、オバマ大統領は、12 月 1 日、ニューヨーク州の陸軍士官学校でアフガンをめぐる新戦略について演説し、2010 年前半に約 3 万人の米軍を追加増派する一方で、アフガン軍への治安権限の移譲を加速することで、2011 年 7 月に米軍の撤収開始を目指すとの考えを示した。期限を区切った軍と戦費の集中投入により、早期撤収とアフガン政府への権限移譲を促す戦略である。

今回の追加増派で米軍の駐留規模は約 10 万 9,000 人に達し、初めてイラクでの駐留規模を超えることになる。また、アフガンでの対テロ戦争で、米国が軍の撤収方針を明言したのも初めてのことである。演説の中でオバマ大統領は「43 か国が我々と同調してくれており、ベトナム戦争とは違う」と強調したが、米国では、アフガン撤退を求める世論も根強く、追加増派により泥沼化することを懸念する声も強い。また、軍の撤退開始時期を示したのは、軍事戦略的に誤りであるとの批判もあり、今回の新戦略がどのような結果に結びつくのかは不透明である。

なお、オバマ大統領は、演説の中で「同盟国の貢献」も要望したが、N A T O 外相理事会は、12 月 4 日、I S A F の協力国も含めた 44 か国の会議を開き、7,000 人の増派を決めた。だが、米国が水面下で希望していたとされる 1 万人には届かず、ドイツやフランスは 2010 年 1 月の会合まで態度を保留するなど、米国との温度差も見られた。

---

<sup>37</sup> 「連邦直轄部族地域」（部族地域）とはパキスタンの直轄支配下にあるものの大幅な自治権が認められている地域である。部族地域の主要民族はアフガン最大の民族であるパシュトゥン人であり、同じ民族である武装勢力タリバンは米英軍によるカブール制圧後は同地域に潜伏し、アフガンへの越境攻撃を繰り返している。同地域は、複数の部族により支配されており、パキスタン政府との関係を保持しながらも事実上は部族の長老による会議（ジルガ）によって部族社会の秩序を保っている。

## (2) 我が国のアフガニスタン支援とインド洋での補給活動の中止

2001年9月の米国同時多発テロ事件の発生、その後の米英軍によるカブール制圧（タリバン政権崩壊）と和平プロセスの開始を受けて、我が国は、アフガンを「テロと麻薬の温床」にしないとの決意の下、2002年1月には「アフガニスタン復興支援東京会議」を開催したのを始め、累次のアフガン支援国会合において相応の支援額を表明し、2009年9月の鳩山政権発足時までの対アフガン支援表明総額は20億ドル（うち実施額は17.9億ドル）であった。加えて、アフガンの安定的復興を進めるには隣国パキスタンの政治的安定が不可欠であることから、2009年4月に東京で「パキスタン支援国会合」（世界銀行との共催）を開催し、10億ドルの支援を表明し総額50億ドルの支援額を取りまとめた。

鳩山総理は、10月26日の所信表明演説において、国際社会全体が対処する最重要課題の一つにアフガン及びパキスタン支援の問題を挙げ、農業支援、元兵士に対する職業訓練、警察機能の強化等を例示しつつ我が国として積極的な支援を行う決意を表明した<sup>38</sup>。

これを受けて政府は、11月10日、「アフガニスタン・パキスタン支援策に関する閣僚委員会」を開き、「テロの脅威に対処するための新戦略」を決定し、アフガニスタン政府の治安能力向上、元タリバン兵士の社会への再統合、農業開発やインフラ整備等のために2009年からおおむね5年間で最大約50億ドルの支援を行うことを発表した。具体的には、元タリバン兵士への職業訓練、道路・空港等の社会資本整備支援、農業技術支援等のほか、警察官給与に対する財政支援を継続するとともに、インドネシアなどでの警察官の訓練実施等が盛り込まれている。また、アフガンに隣接するパキスタン支援策では、2009年4月に決定した今後2年間で10億ドルの支援を迅速に実施することとした。

国会では、支援額を50億ドルとした理由や積算根拠がただされたが、岡田外相は、50億ドルは積み上げた数字ではないとした上で「今まで20億ドルの支援をしてきたが、世界全体でこの問題に取り組む必要性が増してきている中で、今までの延長ではなく、日本として最低限5年間で50億ドル程度はやるべきものと考えて提案した」と説明した<sup>39</sup>。

アフガンの治安情勢が悪化する中、援助要員の安全を確保し、効果的な支援実施を行い得るかといったことなどを含め、この支援策がアフガンの治安回復にいかなる成果を生み出し得るかが今後注目される。

他方、12月1日のオバマ政権の3万人増派等の新戦略の発表を受けて、同盟国である我が国に対して、50万ドルの支援とは別に更なる貢献が求められる可能性もあり、我が国のアフガン支援のあり方については、今後も議論を深めていく必要がある。

また、我が国は、直接のアフガン支援ではないが、2001年9月の米国同時多発テロ事件に関連した国際テロの防止・根絶のための国際社会の取組への支援の一環として、2001年12月以降、約8年にわたり、海上自衛隊の艦船が、インド洋において、対テロ作戦を行っている米国等の外国軍の艦船に対して、補給（給油・給水）活動を行っている<sup>40</sup>。

同活動について、鳩山政権は、単純延長は行わないとし、その活動の根拠法である補給

<sup>38</sup> 第173回国会衆議院本会議録第1号6頁（平21.10.26）

<sup>39</sup> 第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号5頁（平21.11.19）

<sup>40</sup> テロ対策特措法（平成13年法律第113号）が失効した平成19年11月1日から、補給支援特措法（平成20年法律第1号）が成立した平成20年1月16日までの間を除く。

支援特措法（平成 20 年法律第 1 号）が失効する 2010 年 1 月 15 日をもって活動を終了させることとしている。

国会で補給活動を継続しない理由を問われた鳩山総理は、補給実績が減ってきていることを指摘した上で、「アフガニスタン全体の平和と経済再生のために何をなすべきかという視点から、大きな文脈の中でこの問題をとらえ、限られた財源の中で何を日本として行うべきかを考えた結果、補給活動よりも更にアフガニスタンの人々に喜ばれる、感謝される支援活動を行いたい」との考えを示している<sup>41</sup>。

#### 4. 東アジア共同体構想と日米同盟

##### （1）鳩山政権の発足と東アジア共同体構想の提起

鳩山総理は、9 月 21 日、国連総会等に出席するために訪れたニューヨークで外国首脳としては最初に中国の胡錦濤国家主席と会談し、「友愛」の精神に基づいて対アジア外交を進めると述べるとともに、東シナ海ガス油田の日中共同開発などを通じて、将来的には東アジア共同体を構築することが重要であるとの考えを表明した。また、24 日の国連総会の一般討論演説においても、将来的には東アジア共同体の構築に挑戦すると表明し、「開かれた地域主義」の原則に立ちながら、FTA や金融、通貨、エネルギー、環境などのできる分野から地域協力を積み重ねつつ共同体の実現を目指す考えを示した。

東アジア共同体という概念自体は新しいものではない。小泉総理は、2002 年 1 月のシンガポールでの政策演説において「共に歩み共に進むコミュニティ」との構想を提起し、2004 年の国連総会一般討論演説では、ASEAN（東南アジア諸国連合）+ 3（日中韓）の基礎の上に立って東アジア共同体構想を提唱する旨を表明している<sup>42</sup>。この構想に係る従来の我が国の立場は、ASEAN や日中韓に加え、豪州やニュージーランド、更にはインドや米国も含めた「開かれた地域主義」の原則に立ちつつ、EU のように参加国の主権を制限することなく経済分野を中心とした機能的協力による柔らかな枠組みの形成を目指すものである（「機能的アプローチ」）。

鳩山総理が国連総会一般討論演説で語った東アジア共同体構築の考え方は、基本的には、こうした我が国のこれまでの立場と似たものであり、それを更に推進しようとしたものとも受け止めることができる。しかし、鳩山総理がかつて執筆した論文<sup>43</sup>は、共同体構想について「アジア共通通貨」の実現にも触れるなど、EU をモデルとした地域的統合の色彩が強い枠組みを目指す印象を与えるものであり、また、9 月 23 日のオバマ大統領との日米首脳会談では、鳩山総理が同構想に触れなかったこともあって、米国内では、「米国外し」をねらっているのではないかとの憶測が流れた。

その後、岡田外相が、10 月 7 日の日本外国特派員協会での講演の中で、東アジア共同体構想について「日本、中国、韓国、ASEAN、インド、豪州、ニュージーランドの範囲

<sup>41</sup> 第 173 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 23 頁（平 21. 11. 6）

<sup>42</sup> ただし、小泉政権時においては、靖国問題など歴史認識問題をめぐり日中関係が悪化したこともあり、共同体構想が十分煮詰まることはなく、その後も構想自体は東アジア首脳会議の開催に止まっていた。

<sup>43</sup> 鳩山由紀夫「私の哲学」『Voice』（2009. 9）

で（構成を）考えたい」と発言し<sup>44</sup>、米国を正式な加盟国にしないものと受け止められ、さらに、10月10日の北京での日中韓首脳会議（サミット）において、鳩山総理が、東アジア共同体に言及する中で、「今まで米国に依存しすぎていた。アジアの一員としてアジアをもっと重視する政策を作り上げていきたい」と発言したことなどから、米国内での同構想に対する警戒感が更に高まることとなった。

そのような状況を受けて、10月24日から25日にタイで開催されたASEAN+3首脳会議、東アジア首脳会議等において、鳩山総理は、東アジア共同体構想への支持を呼びかけるとともに、「日本の外交政策として日米同盟を基軸と位置付けている」と強調し、同共同体への米国の関与の可能性を示すなど、米国に対する配慮も示した。

## （２）オバマ米大統領と鳩山総理のアジア政策演説

その後、普天間飛行場移設問題等で日米関係が揺れる中、アジア歴訪の最初に日本を訪れたオバマ大統領は、11月14日、東京のサントリー・ホールにおいて、米国の対アジア政策に関する演説を行い、米国をアジア太平洋国家の一員と位置付けた上で、同地域で米国がリーダーシップを維持・強化していくとの決意を表明した。また、大統領は、米国の対アジア政策の基盤は日米同盟にあるとの認識を示した上で、アジア太平洋地域の経済統合の枠組み作りに積極的に係わっていく方針を強調し、東アジア首脳会議への正式参加を希望する意向も表明した。こうしたオバマ政権のアジア重視の姿勢の背景には、世界の成長センターとなっている同地域で米国排除の形で経済統合が進むことを防ぐ目的があるとされる。同地域では、鳩山総理の東アジア共同体構想を始め、中国提唱の東アジア自由貿易圏など、地域連携強化を模索する様々な動きがあるが、米通商代表部によると、東アジアで米国抜き自由貿易圏ができた場合、米国の輸出は年間250億ドル減少するとの試算があるとされ<sup>45</sup>、米国の危機感は強い。オバマ大統領の演説は、鳩山政権が東アジア共同体構想を推進する中で、米国を排除することのないようにとのメッセージが含まれているとの指摘もある。

他方、鳩山総理は、オバマ大統領の東京演説を受ける形で、その翌日（11月15日）、APEC首脳会議のため滞在中のシンガポールのホテルで、アジア政策に関する講演（「アジアへの新しいコミットメントー東アジア共同体構想の実現に向けて」）を行った。鳩山総理は、オバマ大統領のアジア重視の姿勢を歓迎する意向を示した上で、「米国のプレゼンスはアジアの平和と繁栄に重要な役割を今後も果たす」と指摘し、日米同盟を基軸にした上で、アジア重視の外交を展開すると表明した。また、東アジア共同体構想については、過去の戦争で日本が被害を与えたアジア諸国との「真の和解」が達成されていないとし、独仏が石炭・鉄鋼の協力を通じて和解し、「不戦共同体」としての欧州共同体につながっていったことが構想の原型であるとの考えを示した。共同体実現の方法としては、「開かれた地域協力」の原則を掲げ、関係国が様々な分野で協力を行うことにより機能的な共同体の網を張り巡らせたいと述べ、参加国の枠組みを限定せずに各国間の実務的な協力を積

<sup>44</sup> 『産経新聞』（平21.10.8）

<sup>45</sup> 『毎日新聞』（平21.11.16）

み上げる考えを強調した。また、鳩山総理は、講演後の質疑で、東アジア共同体では「米国も大きな役割を果たしていくと思う」と述べ、同共同体への米国の関与を歓迎する考えを示した。

### (3) 東アジア共同体構想と日米同盟

東アジア共同体構想については、日米同盟との関係を中心に国会でも議論が行われた。鳩山総理は「東アジア共同体構想と日米同盟は何ら矛盾するものではない。むしろ、これが相まって、お互いにアジア太平洋全体の平和と更なる経済発展のために非常に良い影響、環境を作ることができる」<sup>46</sup>との認識を改めて示し、「米国離れ」を考えているものではないことを強調した。また、同共同体の安全保障面の性格の有無について、岡田外相は「東アジア共同体の概念は将来の大きなビジョンであり、詳細を決めているわけでない」としつつも、「現在のアジアの状況の中で、NATO的な集団的安全保障体制が直ちにできるとは考えていない。東アジア共同体の概念の中に今は含めていない」と明言した<sup>47</sup>。

東アジア共同体構想と日米同盟の関係をどのように位置付けるかは大きな課題である。東アジア地域においては、安全保障の仕組みは、日米同盟を中心とした米国とアジア各国との二国間の安全保障、基地協定の束として組み立てられている。一方で、同地域では、既に事実上の経済統合が進んでおり、米国との同盟関係のない中国、ベトナム等も含んだ地域が一定の経済的なまとまりを持つようになっている。こうした状況を踏まえ、同地域の安全保障と経済システムとの緊張関係を管理する方法として、日米同盟の堅持と東アジア共同体構想の下での地域協力、経済連携の推進は、我が国にとって、いずれも必要なものであるとの見解を示す識者もいる<sup>48</sup>。

一方で、米国においては、同構想に対する警戒心はいまだ強く、「開かれた地域主義」という原則は表明されているものの、東アジアからの米国排除、鳩山政権の対米軽視・対中傾斜を示すものではないかと懸念する意見もあり、同構想を推進するに当たっては、米国に対するより一層の説明が求められよう。

また、早晚中国はGDPで日本を抜いて世界第2位の経済大国となることが見込まれている。既に2009年7月には経済のみならず安全保障や地球規模問題をも含めた「米中戦略・経済対話」が立ち上がるなど、米中二極化(G2)の声も次第に強まっている。こうした国際環境の変化の中で、東アジア共同体構想も含め、日本が東アジアの中でイニシアチブを確保するために、経済的にも軍事的にも大国化する中国とどのような関係を構築していくのかも課題となつてこよう。

## 5. 我が国の防衛に関する諸課題

### (1) 防衛大綱見直し・中期防衛力整備計画策定問題

平成16年に策定された現行の「防衛計画の大綱」(防衛大綱)は、我が国の安全保障の基本方針、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準等の今後の基本的指針を

<sup>46</sup> 第173回国会衆議院予算委員会議録第2号11頁(平21.11.2)

<sup>47</sup> 第173回国会衆議院予算委員会議録第3号17頁(平21.11.4)

<sup>48</sup> 白石隆「地球を読む」『読売新聞』(平21.11.1)

定めるものであり、現防衛大綱において5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合に見直しの検討を行うとされていた。

また、同じく平成16年に策定された「中期防衛力整備計画（平成17年度～平成21年度）」（中期防）は、防衛大綱に定める防衛力を実現するため、5年間の防衛費の上限と調達計画等を明示したもので、計画期間中の防衛予算編成の根拠となるものである。

平成21年1月、我が国の安全保障と防衛力のあり方について総合的な検討を行うため、旧政権の下で総理の私的懇談会として有識者による「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）が設置された。同懇談会からは、同年8月に報告書が提出され、これを基に防衛大綱見直し、中期防策定が行われる予定であった。

しかし、鳩山政権では、関係閣僚間で議論した結果、10月16日に閣僚委員会・基本政策閣僚委員会を経て、防衛大綱見直しのため、新たに有識者会議を設置し、その意見を参考にしながら検討していくこととし、大綱見直し、次期中期防策定については、平成22年中に結論を得ることとする方針が発表された。

今後、大綱見直し及び新中期防策定に係る課題としては、中国及び米国との関係、自衛隊の国際平和協力活動の位置付け、ミサイル防衛、FXを始め多くの装備品が交換時期に入るため、その調達のあり方等が考えられる。

なお、大綱見直し及び中期防策定先送りを受けて、平成22年度防衛予算については、別にその準拠となる「方針」を政府として決定することが必要となり、12月15日の基本政策閣僚委員会における連立与党の合意を経て、同17日の安全保障会議及び閣議において「平成22年度の防衛力整備等について」が決定された。同決定の中に「平成22年度の防衛予算の編成の準拠となる方針」が示され、安全保障環境について、基本的には現行の防衛大綱の認識を前提とし、財政事情については、平成22年度予算編成の方針に配慮することが必要との認識を示した上で、現行の防衛大綱の考え方に基づき防衛力を整備することとされた。具体的には、老朽化した装備品の更新や旧式化しつつある現有装備の改修による有効利用を中心として防衛力整備を効率的に行うことを原則とし、経費については、国の最も基本的な施策の一つである防衛の重要性を踏まえつつ、厳しさを増す財政事情を勘案し、歳出額及び新規後年度負担額を極力抑制することとされている。

なお、PAC3ミサイルの追加配備については、与党内協議で、その的中率、有効性、費用について異論があったとされるが、平成22年度については、弾道ミサイル防衛能力を付加されていない部隊（高射群）について現有機能の維持に必要なシステム改修に取り組むこととされた。

また、行政刷新会議ワーキング・グループによる事業仕分けにおいても議論となった、自衛官の実員についても、極力効率化を図りつつ、第一線部隊の充足を高め、即応性・精強性の向上を図ることとされた。

このような政府の方針について、新政権として早急に現下の安全保障環境に対する認識を明確にし、我が国の安全保障の基本方針を示すべきであるとの指摘がある。また、平成22年度の防衛予算が縮減されることとなり、不透明さを増す周辺諸国の軍拡に適切に対応するための防衛力整備に対応できるのかとの疑問も示さ

れている。

## （２）防衛省改革

平成 19 年から 20 年にかけて、防衛省をめぐる不祥事が多発したことを受けて<sup>49</sup>、防衛省内に再発防止策の検討委員会等が設けられたほか、官邸内に官房長官、防衛大臣及び有識者からなる「防衛省改革会議」が設置され、防衛省改革問題が検討された。同会議は、2008 年 7 月に、防衛大臣を中心とする政策決定機構の充実、防衛政策局の機能強化、統合幕僚監部の機能強化、防衛力整備部門の一元化等を内容とする報告書を提出した。

この報告書を受けて、防衛省では、平成 21 年度に防衛会議の設置、防衛参事官制度の廃止、防衛大臣補佐官の設置等の措置を行った。平成 22 年度に行う措置としては、文官と自衛官との協働体制の確立（内部部局において自衛官を定員化し、内部部局及び統合幕僚監部において文官と自衛官の協働体制を構築）、防衛政策局の機能強化（自衛官の次長の新設等）、統合幕僚監部の機能強化（内部部局の運用企画局の廃止、部隊運用機能を統合幕僚監部に一元化、文官の受入れ）、防衛力整備部門の一元化（内部部局及び各自衛隊幕僚監部の整備部門を統合する部局の新設）等が予定されていた。この方針に従い、旧政権下で行われた平成 22 年度防衛予算概算要求では（平成 21 年 8 月）、これらの防衛省改革のための措置も盛り込まれていた。

その後、鳩山新政権の北澤防衛相は、10 月 6 日の記者会見において、防衛省改革については、一年かけてもう一度精査することとし、平成 22 年度防衛予算に関連経費を計上せず、改革を盛り込む防衛省設置法改正案などの来年の国会提出も見送る考えを明らかにした。10 月 13 日には、「防衛省改革本部会議」を開き<sup>50</sup>、旧政権下で進めてきた組織改編を柱とする改革案を白紙に戻すことを正式に決定した。なお、平成 21 年度に行われた「防衛大臣補佐官」の新設など、既に法制化されているものは存続させることも確認した。

今後、防衛省改革は、新政権により新たな視点の下で議論が行われることとなったが、北澤防衛相は、その就任時において、鳩山総理から、専守防衛の原則に基づき、シビリアン・コントロールを確保しながら、我が国の平和と安全を確保するとの指示を受けたことを明らかにしており、旧政権の下で合意された、文官と自衛官の協働体制を構築する防衛省改革案についても改めてシビリアン・コントロール上の問題がないのかといった基本から議論されることも予想される。

---

<sup>49</sup> 例えば、イージス艦情報漏えい事件、テロ対策特措法に基づく米艦艇への給油量取り違え事案、航泊日誌誤廃棄事案、守屋元事務次官への接待問題、護衛艦「しらね」火災、報償費不正流用疑惑、イージス艦「あたご」と漁船の衝突事故など。

<sup>50</sup> 「防衛省改革本部」は、平成 20 年 7 月に防衛省改革実現のため、防衛省に設置されたものである（本部長：防衛大臣）。なお、同本部は平成 21 年 10 月 13 日をもって廃止された。