

政権交代後の鳩山外交をめぐる国会論議

～問われた外交の継続と変化～

外交防衛委員会調査室 おかどめ やすふみ なかうち やすお たかふじ なおこ
岡留 康文・中内 康夫・高藤 奈央子

2009年8月30日の衆議院議員総選挙の結果を受けて、9月16日に民主・社民・国民新の3党連立政権として発足した鳩山内閣は、約8か月半後、政治とカネの問題や在沖縄米海兵隊普天間飛行場移設問題への対応などの責任を取る形で¹、2010年6月4日に総辞職を閣議決定した²。

この間、国会における外交論議としては、政権交代によって誕生した新政権の外交について、これまでの自民・公明連立政権の外交とは何が変化し、何が継続されるのかという問題意識を背景としつつ、鳩山総理（肩書きは当時、以下同じ。）が標榜した「緊密で対等な日米同盟関係」、「東アジア共同体構想」等の内実が問われるとともに、普天間飛行場移設問題への対応や日米同盟深化の在り方、台頭する中国との関係、核開発・拉致問題等の対北朝鮮政策、インド洋での補給支援活動終了とアフガニスタン新支援策、国際的な核軍縮・不拡散問題、日米間のいわゆる「密約」問題、外交実施体制の見直しなどの具体的な外交課題に関する議論が行われた。

本稿では、こうした論点について、鳩山内閣発足後に実質的議論が行われた第173回国会（2009年10月26日～12月4日）及び第174回国会（2010年1月18日～6月16日）における外交論議を中心に紹介する。なお、鳩山内閣の外交課題への対応のうち、「普天間飛行場移設問題」及び「対外援助政策」については、本号に別途関連論文が掲載されているので、国会論議の詳細はそちらを参照願いたい³。

1. 日米関係

(1) 「緊密で対等な日米同盟関係」の標榜

2009年の総選挙における民主党マニフェストでは、「緊密で対等な日米同盟関係をつくるため、主体的な外交戦略を構築する」と記載され、さらに、日米地位協定改定の提起、米軍再編や在日米軍基地の在り方の見直し等が掲げられていたことから、鳩山内閣発足後、日米関係にどのような変化がもたらされるのか、国内外で注目されることとなった。

鳩山総理は、2009年10月26日、就任後初の所信表明演説において、改めて「緊密で対等な日米同盟関係」を目指すと表明し、ここで言う「対等」とは、日米両国の同盟関係が世界の平和と安全に果たせる役割や具体的な行動指針を日本の側からも積極的に提言し協力していけるような関係であると説明した上で、在日米軍再編等の両国の懸案についても率直に語り合っていきたいとの考えを示した⁴。

また、日米地位協定改定を提起する時期について問われた岡田外相は、環境規定の議論の必要性に触れるとともに、現在は普天間移設問題が日米間の大きな課題となっており、その問題で方向性が出た後に本格的に議論することが望ましいとの認識を示した⁵。

(2) 日米同盟深化に向けての協議

2009年11月13日に東京で行われた日米首脳会談において、鳩山総理は、オバマ大統領との間で、アジア太平洋地域やグローバルな課題における日米協力を強化し、日米同盟を「深化」させることで一致し、日米安保条約改定50周年に当たる2010年に向けて同盟深化のための協議を開始することで合意した。その後、2010年1月12日のハワイでの日米外相会談から同盟深化の協議が開始された。

日米同盟の「深化」の在り方を問われた鳩山総理は、「安全保障のみならず、政治、経済、文化等の幅広い分野での日米の二国間関係を強化するとともに、アジア太平洋地域の平和に貢献し、さらには気候変動、核軍縮・不拡散等のグローバルな課題に対しても協力できる重層的な日米関係を構築していきたい」との考えを示した⁶。

鳩山総理は、日米同盟深化の協議を進め、2010年11月に横浜で開催されるアジア太平洋経済協力(APEC)首脳会合出席のためオバマ大統領が訪日する機会に新たな日米共同宣言を取りまとめた意向であったとされる。しかし、普天間問題に時間を要したため、同盟深化の協議はあまり進んでいないようであり⁷、今後、菅内閣の下でどのような進展が図られるかは現時点では不透明である。

(3) 普天間飛行場移設問題

日米両国は、沖縄県宜野湾市に所在する米海兵隊普天間飛行場について、その周辺住民に与える騒音及び危険性の除去のため、2006年5月に合意された「再編実施のための日米ロードマップ」において、2014年までに沖縄県名護市辺野古沿岸域へ移転することとしていた。

民主党は、2009年8月の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していなかったが、同選挙に際し、鳩山代表自らが「海外移設が望ましいが、最低でも県外移設が期待される」と発言していたことから⁸、政権発足後の鳩山内閣の対応が注目された。

米国側は、従来の日米合意どおり、辺野古沿岸域への移設が最善であるとの姿勢を変えず、できるだけ早期に結論を出すことを求めていたとされる。しかし、鳩山内閣が2009年11月のオバマ大統領の訪日時や年内というタイミングで結論を出せず、沖縄県外の移設先を検討する動きも見せたことなどから、米国側は、鳩山内閣に対する不信を増大させ、日米同盟の信頼性が揺らぐ状況になったとの指摘もなされた⁹。

鳩山総理は、2010年1月29日の施政方針演説において、政府として同年5月末までに具体的な移設先を決定すると表明した¹⁰。さらに、その際の条件を問われると、米国、沖縄、連立与党の三者の理解を得た上で移設先を決定することであると答弁した¹¹。

また、普天間問題の解決が遅れていることが日米間の他の問題に悪影響を及ぼしているのではないかと懸念が示されたが、岡田外相は、「日米同盟は非常に幅広いものである」として、普天間移設先の結論が出ていない現在においても、北朝鮮やイランをめぐる問題等、様々な課題で日米は連携を取り合っており、従来と違いはないとの認識を示した¹²。

その後、普天間飛行場の移設先をめぐっては、県外・国外も含めて様々な候補地が浮上したが、最終的に、鳩山総理は、5月23日に沖縄を訪問した際、朝鮮半島情勢等、東アジアの安全保障環境に不確実性が残っている中、海兵隊を含む在日米軍全体の抑止力を低下できないとして、県外移設は困難であり、移設先を辺野古付近とせざるを得ないとの考えを明らかにした。その結果、沖縄県と連立与党の社民党の理解が得られない中、5月28日、日米安全保障協議

委員会（2+2）共同発表が公表され、普天間飛行場代替施設は「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」に建設すること、8月末までに代替施設の位置、配置、工法に関する専門家による検討を完了させることなどが示された。あわせて、同日、これに基づく政府の対処方針が閣議決定されたが、署名を拒否した社民党党首でもある福島国務大臣は、鳩山総理に罷免され、30日には社民党は連立政権を離脱した。

こうした政治状況の混乱の中、鳩山総理は、6月2日、普天間問題で県外移設を実現できず、沖縄に負担をかけることとなり、社民党の連立離脱を招いたこと、及び自らの政治とカネの問題で国民の政治不信を招いたことなどを理由として、総理辞任を表明した。

鳩山総理の辞任を受けて6月8日に就任した菅総理は、11日の所信表明演説において、「責任感に立脚した外交・安全保障政策」を標榜し、「現実主義を基調とした外交」を推進するとの考えを述べるとともに、日米同盟を「日本の防衛のみならず、アジア太平洋の安定と繁栄を支える国際的な共有財産」ととらえた上で、「今後も同盟関係を着実に深化させる」と表明した。また、普天間問題では「先月末の日米合意を踏まえつつ、沖縄の負担軽減に尽力する」との方針を示したが¹³、政府と地元の沖縄側との関係修復は容易ではなく、日米合意の実施に向けての道のりは険しいと言える。

2. 東アジア共同体構想と日中関係

(1) 東アジア共同体構想の提唱

鳩山総理は、2009年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、東アジア共同体の構築を目指すことを表明した。また、同月24日の国連総会の一般討論演説においても、政権交代後の「新しい日本」は、友愛精神に基づき、過去の誤った行動に起因する歴史を乗り越えて、アジアの国々の「架け橋」となり、東アジア共同体の構築に挑戦するとの決意を語った。

「東アジア共同体」という構想自体は、小泉内閣当時から提起されていたものであり、新しい概念とは言えないが、鳩山総理がかつて執筆した論文¹⁴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った。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で（構成を）考えたい」と発言し、同月10日の日中韓首脳会談では、鳩山総理が、同構想に言及する中で「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、鳩山内閣は米国と距離を置こうとしているのではないかとの見方が広がった。

こうした状況を受けて、国会では、東アジア共同体構想と日米同盟との関係を中心に議論が行われた。鳩山総理は「日米同盟が日本外交の基軸である」との認識を示した上で「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」との見解を示し、「米国離れ」を考えているものではないことを強調した¹⁵。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はない」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¹⁶。

その後、鳩山総理は、11月15日にシンガポールでアジア政策の講演を行い、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方針を改めて表明した。さらに、東アジア共同体実現に向けては、「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各国間の実務的な協力を積み上げていく考えを示した。

鳩山総理が辞任表明を行う直前の2010年6月1日には、内閣官房から東アジア共同体構想を進めるための具体策が発表された¹⁷。その中には、韓国やインドとの経済連携協定（EPA）の推進、防災・災害対策ネットワークの強化などが盛り込まれており、11月に日本で開かれるAPEC首脳会議などを通じて、同構想を拡大・発展させる方針とされているが、菅内閣の今後の対応が注目される。

（2）日中関係

最近の日中関係は、2006年10月の安倍総理訪中時に発表された共同文書（「日中共同プレス」）で明記された「戦略的互惠関係」により様々な分野で協力が進み、首脳間の交流も活発化するなど、全般的には安定した状況にあると言える。鳩山総理も「日中の戦略的互惠関係をより充実させる」¹⁸と述べるとともに、東アジア共同体構想を提唱するなどアジア重視の外交方針を示し、その中核となる国として中国との関係重視の姿勢を示した。

こうした状況において波紋を呼んだのが、2009年12月に民主党訪中団が北京を訪問した際、同党幹部が、日本が米中とそれぞれ均等の距離を保つという「日米中正三角形」論を中国側に伝えたことと報じられたことである。これを受けて、日米中3か国の関係についての認識を問われた鳩山総理は、「日米同盟が日本の安全保障の基軸であり、日中とは比べられない。日米の距離感が一番近い」と発言し、鳩山内閣として「日米中正三角形」論は取らないとの考えを示した。その上で、中国との関係については、軍事力の不透明性等の懸念材料に留意しつつも、経済関係を深めていく意味で「日中の距離感を近くすることも重要である」との認識を示した¹⁹。

一方、最近、日本近海での中国海軍の活動が活発化していることが議論となり、長島防衛政務官は、「今後、そうした中国海軍の活動は常態化してくる」との認識を示し、日本として、あるいは日米同盟として、どう対応していくのかが問われると発言した。それを受けて、岡田外相は、「中国海軍増強への対応は、現在作業を行っている日米同盟深化のための議論の一つのテーマとなることは間違いない」との見解を示した²⁰。

3. 対北朝鮮政策

（1）鳩山内閣の対北朝鮮政策の基本方針

鳩山総理は、所信表明演説で、対北朝鮮政策について、「拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、その上で国交正常化を図るべく、関係国と緊密に連携していく」と述べ²¹、基本的には前政権と同様の対応方針を表明した。ただし、総理就任前のテレビ番組で、北朝鮮に対して対話と協調を軸に対応していくと発言していたことを問われると、「拉致、核、ミサイル等の諸懸案について、決して甘い顔を見せるということではないが、圧力だけでなく、対話も重視し、あらゆる手段を通じて解決を目指したい」と答弁した²²。

また、鳩山内閣は、拉致問題担当相（中井国務大臣を任命）を設置したほか、新たな拉致問題対策本部の設置を閣議決定し、従来は全閣僚をメンバーとしていた構成を総理（本部長）、拉致問題担当相、官房長官及び外相の4名に絞り込んだ。これについて中井拉致問題担当相は「これまでは環境相など関係のない閣僚がいて動きが鈍かった。今後は迅速に動ける」²³とその理由を説明した。

なお、新たな拉致問題対策本部設置の閣議決定文書では、「生存者の即時帰国」及び「安否不明の拉致被害者に関する真相究明」を基本方針に掲げたが、これまでの政権では入っていた「拉致被疑者の引渡し」等の要件が外されたことに懸念が示された。これに対して中井拉致問題担当相は「拉致被害者の安否確認と全員帰国を最優先事項として取り組みたい」と発言するとともに、よど号事件の犯人を日本に帰国させることで拉致実行犯の引渡しとし、北朝鮮に対する制裁を緩和しようとする交渉が過去にあり、それを懸念したとも述べた²⁴。また、質問主意書への政府答弁書では「拉致被疑者の引渡しについても、引き続き北朝鮮側に強く求めていくことに変わりはない」²⁵との見解が示された。

鳩山総理は、「機が熟せば、訪朝も考えていきたい」²⁶と述べるなど、拉致問題等の解決に強い意欲を示していたが、具体的な進展を見ないままで退陣することとなった。

（２）拉致被害者等支援法の改正

第174回国会では、2010年3月末で期限切れを迎える拉致被害者等給付金の支給期間の限度を5年延長し、10年とする拉致被害者等支援法一部改正案が衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長より提出（委員会発議）され、可決、成立した。大塚内閣府副大臣（拉致問題担当）は「被害者の方々は生活再建を着実に果たされつつある」との認識を示した上で「言語、生活習慣、職場環境等の問題もあり、まだ政府としてお支えしなければならぬ面もある」と述べ、拉致被害者等に対する引き続きの支援を確約した²⁷。

なお、参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会では、3月26日、上記法案の成立に先立ち、拉致被害者等の自立及び生活基盤の再建に資するよう支援策の実施に十全の対応をすること等に留意し、政府に拉致問題の抜本的解決の促進を求める「北朝鮮による拉致被害者に対する万全の支援及び拉致問題の解決促進に関する決議」が採択された。

（３）韓国哨戒艦沈没事案への対応

2010年3月26日、朝鮮半島西方の黄海上の北方限界線付近を航行していた韓国哨戒艦「天安」が爆発・沈没し、乗組員104人中46人が犠牲者となった。沈没については、当初事故の可能性も指摘されていたが、韓国の軍や民間の専門家に加え、米国、豪州等の専門家も参加する国際合同調査団の調査の結果、北朝鮮の小型潜水艦からの魚雷攻撃によるものとの報告書が5月20日に公表された。

この調査結果に関して岡田外相は、報告書公表前から韓国政府や国際合同調査団と接触を取っていたことを明らかにした上で、「政府としての調査団を送り、専門家同士の意見交換も行ったので、調査結果には確信を持っている」と評価した²⁸。また、鳩山総理は談話を発表し、韓国を全面的に支持し、今後、韓国、米国と連携していく方針を表明した。

このような状況の中で、韓国は本事案を国連安保理に提起し、7月9日には間接的な表現ながら北朝鮮を攻撃主体として非難する安保理議長声明が採択された。

なお、日本政府は、北朝鮮に対して、既に輸出入の全面禁止、船舶の入港禁止等の制裁措置を行っており、また、第174回国会において、前国会から継続審査となっていた貨物検査法案が成立し、北朝鮮に出入りする船舶などの貨物検査が可能となったが、本事案を受けての更なる制裁措置が議論になった。岡田外相は「外交的な観点から言って、すべてメニューを出し切るのはいかがなものか」と述べた上で「数少ない残されたメニューの中で意味のあるものをしっかりやっていきたい」と答弁した²⁹。

その後、北朝鮮への追加的な制裁措置については、5月28日の閣議において、北朝鮮への現金等の携帯輸出について届出を要する金額を現行の30万円超から10万円超に引き下げる、北朝鮮への送金等について報告を要する金額を現行の1,000万円超から300万円超に引き下げる事が決定されたほか、現在既に行われている輸出入禁止措置について、第三国経由での迂回輸出入防止のため、更に厳格に対応することが決定された。

4. インド洋補給支援活動の終了とアフガン新支援策の決定

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、対テロ作戦等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）活動を行ってきたが³⁰、民主党は、野党時代から同活動の延長に反対の立場を表明してきたため、鳩山内閣の対応が注目されることとなった。

鳩山総理は、2009年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ニスタン（アフガン）支援の問題を挙げ、日本として積極的な支援を行う決意を表明する一方、インド洋での補給支援活動については、「単純延長は行わず、アフガン支援の大きな文脈の中で対処する」との考えを示した³¹。

これを受けて政府は、11月10日、「テロの脅威に対処するための新戦略」を決定し、その中では、2009年からおおむね5年間で最大約50億ドルのアフガンへの民生支援を行うことなどが盛り込まれた。一方、インド洋の補給支援活動については、その活動の根拠法である補給支援特措法が失効した2010年1月15日をもって活動を終了させた。

補給支援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」との考えを示した³²。また、活動終了に対する国際的評価について、岡田外相は「各国の理解は十分に得られている」との見解を示した³³。

他方、アフガンへの新支援策について、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³⁴。また、普天間問題との関係を問われると、「本来別物であることは重々承知している」とした上で、「アフガン問題の対応で全体としてプラスになれば、普天間問題で沖縄の負担を減らすという解決策に良い結果をもたらすかもしれないとの思いはあった」と述べ、アフガン新支援策の背景に普天間問題での対米交渉への影響を考慮した面もあったことをうかがわせた³⁵。

5. 世界的な核軍縮・不拡散の動きと鳩山内閣の対応

(1) オバマ米大統領の「核兵器のない世界」構想と日本外交

2009年4月のオバマ米大統領のプラハ演説等を契機として、国際的に核軍縮・不拡散の機運が高まっている中、同年9月16日に就任した鳩山総理は、同月24日にニューヨークで開催された「核不拡散・核軍縮に関する国連安保理首脳会合」で演説し、「唯一の被爆国としての道義的責任」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、核廃絶に向けて先頭に立つと表明した。

その後、10月26日の所信表明演説でも、鳩山総理は、オバマ米大統領が「核兵器のない世界」の構想を示したことに共感し、これを支持すると述べた上で、日本が「世界の架け橋」として、核軍縮や不拡散に大きく貢献していきたいとの決意を示した³⁶。

また、岡田外相は、2010年1月29日、第174回国会における外交演説で、「本年は、核セキュリティ・サミット、核不拡散条約（NPT）運用検討会議が予定され、核兵器のない世界に向けて非常に重要な1年となる」との認識を示すとともに、「核なき世界を実現するための第一歩となる具体的な手段として、核兵器を持たない国に対する核兵器の使用を禁止すること（消極的安全保証）、核兵器保有の目的を核兵器使用の抑止のみに限定すると宣言すること（「唯一の目的」宣言）の考え方に注目をしている」とした上で、米国、豪州等の関係国とも議論を深めていきたいとの考えを示した³⁷。

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「北東アジア非核兵器地帯構想」を提起していたが³⁸、第173回国会の政府答弁では「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」³⁹、「北東アジアでは、北朝鮮の核問題の解決が先決であり、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」⁴⁰との見解が示されており、鳩山内閣として、直ちに実現を図ることには慎重な姿勢を示した。

(2) 米国の「核態勢見直し」と日本の安全保障への影響

2010年4月6日、米国は、今後5～10年の米核政策の指針となる「核態勢見直し（NPR）」を8年ぶりに更新した。その中では、米国及び同盟国等の安全保障を確保しつつ、核兵器の数と役割を低減させるとの方針を明確にするとともに、米国が、NPT上の義務を遵守する非核兵器国に対する核兵器の使用・威嚇を行わないとの方針（強化された消極的安全保証）を表明した。

このNPRで核兵器の数と役割を低減させる方針が示されたことに関しては、「核の傘」が弱体化し、日本の安全保障にも悪影響が出るのではないかと懸念が示された。これに対して岡田外相は、戦略核の削減は非常に過大であった備えを減らすものであり、削減後も核抑止は十分に機能する、米国は同盟国に対する核兵器を含む拡大抑止のコミットメントを堅持すると主張しているなどの理由を挙げて、「今回のNPRで核抑止に決定的な変化が出るとは考えていない」との認識を示した。その上で、①強化された消極的安全保証の考えは、これを他の核保有国にも認めさせていけば、核の脅威からの世界の安全は飛躍的に増す、②核兵器の数の低減は、偶発的事故による核爆発の脅威が減ることになるとして、今回のNPRは、オバマ大統領が提唱する「核兵器のない世界」に向けた具体的な第一歩となるものとして評価したいとの見解を示した⁴¹。

(3) 核セキュリティ・サミットへの出席

2010年4月12日から2日間にわたりワシントンでオバマ米大統領の主導の下、「核セキュリティ・サミット」が開催され、日本からは鳩山総理も参加した。サミット閉幕時に採択されたコミュニケでは、核テロリズムが国際安全保障に対する最も挑戦的な脅威の一つと明記され、サミット参加国は、核セキュリティ向上のため、「すべての脆弱な核物質の管理を4年以内に徹底する」ことが確認された。

その後、衆参本会議では鳩山総理より核セキュリティ・サミット出席の報告がなされたが、その質疑の中で鳩山総理は、「核テロが現実の脅威となっている中で、唯一の戦争被爆国としての道義的責任を考え、さらには非核保有国の中で最大規模の原子力発電所を保有している国としての責任を自覚する中で、国際的な核セキュリティ強化における日本の責任と役割について改めて決意を新たにしたい」と答弁した。また、日本が核テロ防止に貢献するイニシアティブとしての4つの協力措置⁴²を表明したことを述べたほか、今後日本がサミットの成果を具体的な行動に移すこと、国際的な核セキュリティ強化のため積極的な役割を果たすことを明言した⁴³。

(4) 2010年NPT運用検討会議への対応

2010年5月3日から28日までニューヨークの国連本部で5年ぶりにNPT運用検討会議が開催され、最終文書として、核軍縮の推進、核不拡散の枠組み強化などを盛り込んだ64項目の行動計画が採択された。

同会議に向けて、岡田外相は「核軍縮、核不拡散、原子力の平和的利用、それぞれの分野において前向きな合意を達成できるよう、日本としてもリーダーシップを発揮する」との決意を語っていたが⁴⁴、実際にも、日本政府は、核軍縮・不拡散に関する日豪共同提案の作業文書を提出し、原子力の平和利用に関する主要委員会の議長として議長案を作成するなど、同会議の最終文書の作成に貢献した。

今回の最終文書では、強い表現ではないが、初めて「核兵器禁止条約」構想についての言及がなされたことが注目された。同条約構想については、最終文書採択前から国会でも議論となっていたが、鳩山総理は「核兵器禁止条約については、現時点で核兵器国を含む多くの国がまだ受け入れていないのが実情であり、日本としては、核廃絶に向けて現実的な措置を積み重ねていながらこの到達点に対して努力をしていくことが重要である」として、直ちに同条約の実現に向けての動きを開始することには慎重な姿勢を示していた⁴⁵。核兵器禁止について多国間で交渉していくことには大きな困難が伴い、すぐに実現するものではないが、NPT運用検討会議の最終文書の中で言及されたことは、この問題を国際社会で真剣に議論する足掛かりができたと言え、今後の動向が注目される。

6. いわゆる「密約」問題

(1) 外務省及び有識者委員会の調査

岡田外相は、就任した2009年9月16日、外務事務次官に対し、①1960年1月の安保条約改定時の、核持ち込みに関する「密約」、②1960年1月の安保条約改定時の、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、有事の際の核持ち込みに関する「密約」、④1972年の沖縄返還時の、原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」、

の4つのいわゆる「密約」⁴⁶について、外務省内に存在する原資料を徹底的に調査し、同年11月末を目処に調査結果を報告するよう命じた。

これらは、米国政府の公表資料等を根拠に、「密約」として国会でもたびたび取り上げられていた。上記①～③は事前協議に関わる問題であるが、政府は安保条約のもとにおける事前協議に関しては、いかなる密約も存在しないと⁴⁷、また、④についても、沖縄返還に際する支払に関する日米間の合意は、沖縄返還協定がすべてである、と否定している⁴⁸。

9月16日の外相の命令を受け、同月25日、事務次官の下に大臣官房審議官をヘッドに約15人のチームを立ち上げ調査に当たさせた。同年11月、同チームから報告書(以下「内部報告書」という。)が提出され⁴⁹、岡田外相は、同11月27日、『いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会』(座長：北岡伸一東京大学教授。以下「有識者委員会」という。)を設置し、内部報告書の内容を精査し、2010年1月中旬を目途に、4つのいわゆる「密約」の存否・内容に関する検証に加え、判明した事実に基づき、当時の時代背景を踏まえた歴史的な評価を含む報告書を外相に提出するよう求めた。有識者委員会は、予定より約1か月半遅れて、2010年3月9日に報告書を提出・公表した。

有識者委員会の報告書は、上記①については核搭載艦船の寄港等を事前協議の対象外とする明示的な合意はなかったが、日米間の解釈の違いについて深追いしないという暗黙の合意という広義の密約が存在していた。②については狭義の密約(合意文書のある密約)が存在していたが、事前協議なしの基地使用は考えられず、事実上失効している。③については朝鮮有事の際の対応を例外とする合意議事録の写しと思われる文書が存在しているが、佐藤総理の考えや保管方法から合意議事録の内容が後の内閣を拘束しないことや、内容的に共同声明を大きく超える負担を約束するものでなく、密約とは言えない。④については、「議論の要約」は両政府を拘束するものでなく狭義の密約とは言えないが、原状回復補償費の肩代わり合意と3億2,000万ドルへの積み増し了解(非公表かつ非文書化)は広義の密約に当たる、としている。その他、存在が確認されなかった資料があることやあるべき資料が欠落していたことが指摘されている。

(2) 主な見解

今回の密約調査の目的について岡田外相は、外交に対する国民の理解、信頼はきわめて重要であるが、密約については歴代の総理や外相がその存在を否定しても、米国の情報公開等であるらしいと国民が思っている、このような状況を早く解消しなければならないと考えたからであると説明した⁵⁰。

4つの密約に関わった岸総理、佐藤総理について岡田外相は、相当苦渋の決断をし、ある意味評価しているとする一方で、4つの密約を今日まで引きずったのは怠慢だったと言われても仕方がない、特に核密約については、91年以前は一時寄港という形で日本に入った可能性もあると、厳しい評価をした⁵¹。

2つの報告書の位置付けについて岡田外相は、内部報告書は、約2か月かけて外務省にある文書を徹底的に調査して出てきた事実を書いたもので、推論はない⁵²。他方、有識者委員会の報告書は、資料に基づいて、その後ヒアリングなども加えて、専門家としての見識で、場合によっては推論なども行った上で、結論を出したものであり、尊重しなければならないと思っている、外務省が一つ一つについて具体的にコメントするというよりは、

有識者の結果として受けとめ、これからもいろいろな方がいろいろな検証をされて議論が深まっていくことを歓迎したいと答えた⁵³。これに関連して、岡田外相は、有識者委員会の報告書に関して今後議論があり得るものとして、③の密約を挙げ、共同声明と合意議事録が内容的に余り意味は変わらないというのはかなり議論がある、また、後の内閣を拘束しないということに関しては、両首脳が役職に就いている間は拘束力があつたのではないかという見方もあるとの見解を示した⁵⁴。

①の密約に関しては、核搭載艦船の寄港等を事前協議の対象外とする米国政府と対象とする日本政府の解釈が異なることが明らかになったが、今後核搭載艦船が入港する可能性について岡田外相は、米国の91年及び94年の核政策の変更により、戦術核については艦船及び航空機に積むことはないとして、そういう政策を前提にする限り、具体的に核が持ち込まれることはない⁵⁵、戦略核を搭載した潜水艦については外形的に確認でき、そもそも日本の近海には普通はいない⁵⁶と答弁した。さらに外相は、鳩山内閣においては非核三原則を堅持するが、日本自身の安全にかかわるような重大な局面においては、そのときの政権がぎりぎりの判断をすべきことであるとの見解を明らかにした⁵⁷。

外交における密約の必要性について岡田外相は、外交上表に出せないことは状況によっては認めざるを得ないが、明らかにそれと違うことを公言することは問題であるとの認識を示した⁵⁸。

なお、6月15日の記者会見において、岡田外相は、上記密約②に関連して、米国から事前協議の申入れがあつた場合、「適切かつ迅速に対応する」ことを、また、密約③に関連して、当該密約は「少なくとも今や有効でない」ことをそれぞれ米国政府と確認したことを明らかにした⁵⁹。

7. 外交実施体制の見直し

(1) 在外公館の整備

鳩山内閣の下で編成された2010年度予算においては、在外公館の新設はなく、外務省定員も37名の純増にとどまるなど、過去3年のような機構・定員の大幅な拡充は見送られた⁶⁰。

在外公館の新設を行わなかった理由について、武正外務副大臣は、「様々な外交課題に機動的に取り組むためには外交実施体制の強化は必要である」としつつも、「政府全体の予算の見直し方針を踏まえ、今回は新設公館の要求は行わなかった」と説明した⁶¹。また、今後の在外公館の整備方針を問われた岡田外相は、「在外公館の重要な機能として邦人保護があり、大使館がない国がたくさん存在するということは好ましくない」との認識を示し⁶²、大使館の少ないアフリカ諸国などを中心に大使館新設を図る可能性に言及する一方、影響力を増しつつある新興国等の在外公館の体制強化を優先すべきとの意見が省内にあることも紹介し、今後、在外公館整備の全体戦略を検討していくとの考えを示した⁶³。

(2) 在勤手当の見直し

外務省の在外職員に支給される在勤手当については、従来、その必要性の有無や支給額の妥当性等についての議論がなされてきていたが、鳩山内閣の発足を受け、2009年10月27日、外務省内に在勤手当プロジェクトチーム（PT）が設置され、PTでは、各種手当の妥当性や今後の方向性についての検証を行い、12月10日、その検証結果を岡田外相に報告

した。この報告も踏まえて見直しが行われた結果、2010年度の在勤手当については、先進国に勤務する職員の在勤基本手当及び配偶者手当について一律2%減額、住居手当についても、住宅状況が改善している65公館について限度額が引き下げられることとなった。

手当の削減が職員の士気低下を招くのではないのかとの懸念も呈されたが、岡田外相は、「民主党政権として公務員人件費の2割削減という大きな方針を掲げており、民間との比較、国内との比較などを行いながら、説明が困難なものについては、説明可能な内容のものに変えていく」と述べ⁶⁴、見直しの必要性を強調した。

また、外務省は、2010年度中に世界各地の生計費調査を行い、それを2011年度以降の在勤基本手当等に反映させるとしており、今後、在勤手当の見直しは本格化することとなる。この点について、参議院外交防衛委員会が行った在外公館名称位置給与法改正案の附帯決議では、「生計費調査の結果及びその在勤基本手当等への反映状況については、国会に対して十分な報告を行うこと」と指摘しており、今後、在勤手当の見直し内容については、外務省による報告を踏まえ、国会においても実態に即した十分な審議が行われることが期待されている。

¹ 2010年6月2日の民主党両院議員総会での辞任表明演説の中で鳩山総理が述べた辞任理由。

² 鳩山内閣は6月4日に総辞職を閣議決定したが、菅新内閣が正式に発足する同月8日までいわゆる職務執行内閣として存続した。

³ 笹本浩・加地良太「鳩山連立政権における普天間飛行場移設問題～その経過と国会論議～」、柴崎敦史「鳩山政権の対外援助政策～第174回国会におけるODA論議～」

⁴ 第173回国会衆議院本会議録第1号(1)6頁(平21.10.26)

⁵ 第174回国会衆議院外務委員会議録第14号18頁(平22.4.28)

⁶ 第174回国会参議院本会議録第5号12頁(平22.2.2)

⁷ 『毎日新聞』(平22.5.31)

⁸ 日本記者クラブ主催6党党首討論(平21.8.17)

⁹ 『朝日新聞』(平21.12.6)など

¹⁰ 第174回国会衆議院本会議録第4号5頁(平22.1.29)

¹¹ 第174回国会参議院予算委員会議録第3号4頁(平22.1.28)

¹² 第174回国会衆議院外務委員会議録第4号14頁(平22.3.12)

¹³ 第174回国会衆議院本会議録第35号4～5頁(平22.6.11)

¹⁴ 鳩山由紀夫「私の哲学」『Voice』(2009.9)

¹⁵ 第173回国会衆議院予算委員会議録第2号11頁(平21.11.2)

¹⁶ 第173回国会衆議院予算委員会議録第3号17頁(平21.11.4)

¹⁷ 「『東アジア共同体』構想に関する今後の取組について」(内閣官房)

¹⁸ 第174回国会衆議院本会議録第4号5頁(平22.1.29)

¹⁹ 第174回国会参議院予算委員会議録第4号39頁(平22.3.3)

²⁰ 第174回国会衆議院外務委員会議録第14号15頁(平22.4.28)

²¹ 第173回国会衆議院本会議録第1号(1)6頁(平21.10.26)

²² 第173回国会衆議院予算委員会議録第2号9頁(平21.11.2)

²³ 『読売新聞』(平21.10.16)

²⁴ 第174回国会参議院決算委員会議録第2号33頁(平22.2.4)。なお、自民党の安倍元総理は、2月5日付のメールマガジンで、自公政権の下で、よど号事件犯人の日本への引き渡しによって北朝鮮への制裁を緩和するという交渉があったとは聞いていないなどとして、中井大臣の発言を批判している。

²⁵ 拉致問題及び対北朝鮮措置に関する質問に対する答弁書(内閣参質174第81号、平22.6.4)

²⁶ 『朝日新聞』(平22.1.5)

²⁷ 第174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3頁(平22.3.26)

²⁸ 第174回国会衆議院外務委員会議録第16号4頁(平22.5.26)

²⁹ 第174回国会参議院外交防衛委員会議録第18号4頁(平22.5.27)

- 30 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）が発効した平成20年1月16日までの間を除く。
- 31 第173回国会衆議院本会議録第1号（1）6頁（平21.10.26）
- 32 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）
- 33 第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号7頁（平22.3.19）
- 34 第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号6頁（平21.11.19）
- 35 第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号7頁（平22.3.19）
- 36 第173回国会衆議院本会議録第1号(1)6頁（平21.10.26）
- 37 第174回国会衆議院本会議録第4号7頁（平22.1.29）
- 38 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）
- 39 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173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）
- 40 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173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）
- 41 第174回国会衆議院外務委員会議録第11号9～10頁（平22.4.9）
- 42 ①アジアでの核セキュリティ強化のための地域協力や教育・訓練等による人材育成のためのアジア支援センターを日本に設置すること、②核物質の起源（国・施設）の特定に資する検知・鑑識技術を3年後を目途に確立し、国際社会と共有すること、③国際的な核セキュリティ強化の中核である国際原子力機関（IAEA）への任意拠出金として610万ドルを支援すること、④WINS（「世界核セキュリティ協会」。核セキュリティのベスト・プラクティスの共有等を目的に設立された団体）の国際会議を日本で開催すること。
- 43 第174回国会衆議院本会議録第25号2～5頁（平22.4.22）
- 44 第174回国会衆議院本会議録第4号7頁（平22.1.29）
- 45 第174回国会参議院本会議録第19号9頁（平22.4.23）
- 46 ①は安保条約改定交渉において、「討議の記録」という非公表の文書が作成され、これが核搭載艦船の寄港等について事前協議の対象から除外する日米間の秘密の了解となっていたのではないかとするもの。②は安保条約改定交渉において、朝鮮半島有事における米軍の戦闘作戦行動を事前協議なしに認めること等を内容とする非公表の文書（いわゆる「岸ミニット」又は「朝鮮覚書」）が存在するのではないかとするもの。③は沖縄返還後に緊急事態が生じ、米国政府が核兵器を沖縄へ再び持ち込むことについて事前協議を提起する場合、日本側はこれを承認するとその内容の秘密の合意議事録が、佐藤・ニクソン両首脳間で作成されたのではないかとするもの。④は沖縄返還交渉の最終局面において、沖縄返還協定において米国政府が自発的に支払うべきこととなっている土地の原状回復補償費400万ドルを日本側が肩代わりすることを内容とする非公表の文書（「議論の要約」）が作成されたのではないかとするもの。
- 47 例えば、第149回国会参議院外務委員会閉会後会議録第2号31頁（平12.8.30）
- 48 例えば、衆議院議員鈴木宗男君提出1971年沖縄返還協定を巡る日米密約に関する質問に対する答弁書（平18.2.21）
- 49 同報告書は、22年3月9日の有識者委員会の報告書と同時に公表された。
- 50 第174回国会衆議院外務委員会議録第5号1頁（平22.3.17）
- 51 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号20頁（平22.3.11）
- 52 第174回国会衆議院外務委員会議録第5号3頁（平22.3.17）
- 53 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号16頁（平22.3.11）
- 54 第174回国会衆議院外務委員会議録第5号3頁（平22.3.17）
- 55 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号5頁（平22.3.11）
- 56 第174回国会参議院予算委員会会議録第10号20頁（平22.3.11）
- 57 第174回国会衆議院外務委員会議録第5号12～13頁（平22.3.17）
- 58 第174回国会衆議院外務委員会議録第12号12頁（平22.4.14）
- 59 http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1006.html#6
- 60 2007年度から2009年度にかけて16大使館の新設、250名の定員増が行われていた。これは、当時の与党であった自民党及び公明党において、外交実施体制強化を支援する動きがあり、150大使館体制の早期実現、外務省の定員2,000人増等の申入れを政府に行っていたことが背景にあった。
- 61 第174回国会衆議院外務委員会議録第4号8頁（平22.3.12）
- 62 第174回国会衆議院外務委員会議録第4号4頁（平22.3.12）
- 63 第174回国会衆議院外務委員会議録第4号15頁（平22.3.12）
- 64 第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号2頁（平22.3.25）