

# 緊迫化する東アジア情勢と我が国の外交防衛

## ～当面する外交防衛の主要課題～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお ささもと ひろし  
中内 康夫・笹本 浩

普天間飛行場移設問題への対応や同盟深化の議論など日米同盟の在り方が模索される中、2010年には、我が国の周辺において緊張感を漂わせる事態が相次ぎ、東アジア情勢は緊迫化したものとなった。9月に発生した尖閣諸島沖中国漁船衝突事件への対応をめぐり、日中関係は険悪化した状態が続き、本格的な関係修復には至っていない。また、北朝鮮による韓国の哨戒艦沈没事件（3月）や延坪島（ヨンピョンド）砲撃事件（11月）により、朝鮮半島情勢は緊迫度を増しており、さらに、メドヴェージェフ・ロシア大統領の北方領土訪問（11月）などにより日露関係も厳しい状況となっている。こうした状況の中、菅内閣は12月に新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画を決定し、その中では「動的防衛力」の考えが提起されるなど、我が国の防衛力整備の在り方も転換期を迎えつつある。

以上を踏まえ、本稿では、2011年の東アジア情勢等を見据えつつ、当面する我が国の外交防衛の主要課題について述べてみたい。なお、本稿で取り上げる人物の肩書きは、特に断りのない限り、当時のものである。

### 1. 日米同盟における諸課題

菅政権では、歴代政権と同様に日米同盟を我が国の外交の基軸であると位置付けている。しかし、鳩山政権以降、普天間問題をめぐり日米関係は弱体化を招いているとの意見もある<sup>1</sup>。そういう中で最近の我が国周辺の安全保障環境は、中国海軍による我が国近海での活発な活動や尖閣諸島沖中国漁船衝突事件をめぐる中国政府の対応、また、北朝鮮による韓国哨戒艦沈没事件や延坪島砲撃事件など、両国による強硬な行動が見られ、緊迫の度合いを増している。

このようなときこそ、日米同盟が盤石であることが地域の平和と安定、繁栄に寄与し今後も期待されているとの指摘もある<sup>2</sup>。

#### （1）日米同盟の深化

2010年が現行の日米安全保障条約の改定から50年目となる節目の年であることから、鳩山総理は、2009年11月13日に行われた日米首脳会談において、オバマ米大統領との間で、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」させることで合意し、2010年の日米安全保障条約改定50周年に向けて、同盟深化のための協議を開始することを確認した。

<sup>1</sup> 第176回国会参議院本会議録第3号3頁（平22.10.8）

<sup>2</sup> 第176回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号8頁（平22.10.21）

日米同盟の深化について、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関係を強化するものであると説明している<sup>3</sup>。

菅総理も2010年9月23日に行われた2度目のオバマ大統領との首脳会談において、日米同盟はアジア太平洋のみならず世界の平和と安定のためのインフラストラクチャーであるとした上で、日米同盟を①安全保障、②経済、③文化・知的・人的の交流<sup>4</sup>の三本柱で深化させていきたいと発言し、両首脳間で合意した。

日米同盟の深化に関する協議は、首脳会談、閣僚会談、事務レベルなどにおいて行われたが、安保改定50年目の2010年には、成果を公表することはなかった。11月13日に行われた3度目の首脳会談では、オバマ大統領から菅総理を翌年前半に米国に招待し、その機会に21世紀の日米同盟のビジョンを共同声明のような形で示すこととしたいとの発言がなされている。

しかし、普天間問題の解決にめどが立っていない状況において、日米同盟のビジョンを公表することが可能なのかという疑問も示されている。前原外務大臣は、菅総理の訪米時期は決まっていないが、我が国を取り巻く戦略環境が極めて厳しく、日本の安全保障のみならず、この地域の安定の公共財としての日米同盟の深化は、普天間の問題を横に置いても大事であり、日米両国で共同宣言を発出することは意味があるとし、普天間問題の決着とは切り離すとの見解を示している<sup>5</sup>。

なお、普天間問題等によって日米関係の信頼性が揺らいでいるのではないかとの指摘もなされた。菅総理は、普天間の問題に端を発し日米関係がやや不安定な状況にあったということを認めた上で、6月及び9月の二度の日米首脳会談等を含めて、今日においてはしっかりと信頼関係、同盟関係が回復したとの認識を示した<sup>6</sup>。

その他、日米同盟の深化に関しては、米国の提供する「核の傘」の信頼性の確認の問題がある。我が国は、核の脅威に対して、米国の核抑止力に依存するとしている。他方、2010年4月、米国が核態勢見直し(NPR)を公表し、その中で同盟国との緊密な協議なしに米国の核を含む拡大抑止の能力に変化がもたらされることはないとしつつも、併せて今後の米国の核兵器の役割の低減も示されていることから、米国に対して拡大抑止の確保を確認すべきであるとの指摘がある。

2010年2月には、日米間の事務レベルで米国の拡大抑止について協議がなされたところであるが<sup>7</sup>、その後の動向は明らかになっていない。そのような中で、同じく米国の同盟国である韓国は、10月のゲイツ米国国防長官と金泰栄国防部長官との協議において韓国に提供される拡大抑止の実効性を協議する「拡大抑止政策委員会」設置に合意したところである<sup>8</sup>。

12月17日の「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」に関連して発出された内閣官房

<sup>3</sup> 第174回国会参議院本会議録第5号12頁(平22.2.2)

<sup>4</sup> 2010年11月13日の日米首脳会談後、日本側から日本人若手教員等の米国派遣などを内容とするファクトシート「日米同盟深化のための日米交流強化」が発出された。

<sup>5</sup> 外務大臣記者会見(平22.11.30)〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_1011.html#9-D](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1011.html#9-D)〉

<sup>6</sup> 第176回国会衆議院予算委員会議録第8号5頁(平22.11.10)

<sup>7</sup> 外務大臣記者会見(平22.2.23)〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_1002.html#7-E](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1002.html#7-E)〉

<sup>8</sup> 『朝日新聞』(平22.11.11)

長官談話では、拡大抑止の信頼性向上のための協議に言及しており、今後、日米同盟の深化の一環として進められることとなる見込みである。

## (2) 米海兵隊普天間飛行場移設問題

米海兵隊普天間飛行場の移設問題については、2009年9月に成立した鳩山連立政権において、直前の衆議院選挙に際して、普天間飛行場の国外、県外移設を鳩山代表が主張したこともあり、移設先を改めて白紙で選定することとした。政府は、結局、国外・県外への移設を断念し、代替施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区等に建設することで米国と合意した(2010年5月28日の「日米共同発表」)。

日米共同発表は、1,800mの滑走路を持つ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、代替施設の位置、配置及び工法に関する専門家による検討をいかなる場合でも2010年8月末日までに完了させ、検証及び確認を次回の日米安全保障協議委員会(外務・防衛の閣僚をメンバーとする。以下「2+2」という。)までに完了させること、沖縄の負担軽減のため、代替施設の進展に従い、徳之島や本土の自衛隊基地への米軍活動の県外移転やグアム等国外への訓練移転の検討、環境面での措置(「緑の同盟」アプローチの検討)、日米間の施設の共同使用等の具体的措置をとることなどを内容としている。

その後、菅内閣の下で、8月31日、日米の専門家による報告書が提出された。同報告書では、代替施設は埋立とし、「再編実施のための日米のロードマップ」<sup>9</sup>に記載されている滑走路2本をV字型に配置する「V字案」と、V字案とほぼ同じ位置に滑走路を1本配置する新たな「I字案」が併記され、それぞれ安全性、米軍の運用上の所要、騒音等の影響、環境面の考慮等の基準及び費用・工期について比較検討を行っている。

日米共同発表では、8月の専門家会合を受け、次回の2+2で最終決着を図ることとしているが、その時期は未定である。決着時期について、9月の国連総会や11月のオバマ大統領の訪日の際などが取り沙汰されたが、現時点で2+2開催の見込みは立っていない。2011年春に予定される菅総理の訪米までに決着が図られるのではないかとの観測もあるが、前原外務大臣は、記者会見で、期限を区切って沖縄の皆さんにお願いをするのは非礼であると否定的な認識を示している<sup>10</sup>。

普天間問題における最大の課題である地元の理解について、菅総理は、就任以来、移設計画や負担軽減の具体策について沖縄県を始めとする地元で誠心誠意説明し、理解を求めたいとの決意を繰り返し示していた<sup>11</sup>。

菅総理は、2010年12月に沖縄を訪問した際に、沖縄振興策の継続を表明するとともに、普天間飛行場を名護市辺野古へ移設するとして日米合意の履行を目指す政府の立場を改めて説明したが、仲井眞知事は合意の見直しを重ねて求めるなど進展は見られなかった。

<sup>9</sup> 2006年5月1日、日米間において合意された在日米軍及び関連する自衛隊の再編に関する具体案及び実施日程等を示したもの。普天間飛行場代替施設の2014年まで辺野古岬への設置が記載されている。

<sup>10</sup> 外務大臣記者会見(平22.11.30)(<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_1011.html#9-D](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1011.html#9-D)>)

<sup>11</sup> 第176回国会参議院本会議録第1号5頁(平22.10.1)など。なお、沖縄の負担軽減に関しては、2010年9月10日、内閣官房長官が主宰し沖縄県知事も構成員である「沖縄政策協議会」が開催され、同協議会に「米軍基地負担軽減部会」及び「沖縄振興部会」の2つの部会が設置された。

### (3) 新たな在日米軍駐留経費負担特別協定

在日米軍駐留経費の一部は日本側が負担しているが、そのうち「基地従業員の給与費」、「光熱水料等」、「訓練移転費」は、在日米軍駐留経費負担特別協定（以下「特別協定」という。）に基づいて負担している。現行の特別協定は、2011年3月末で失効するため、2011年4月以降を対象とする新たな特別協定の締結交渉が行われていた。他方、現行特別協定の署名の際に、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も日米間で合意していた。

その後、2010年12月14日、包括的な見直しの結果として日米間で実質合意に至った。在日米軍駐留経費負担の水準については、新特別協定の有効期間中（平成23年度～平成27年度の5年間）、現在の水準（平成22年度予算額（1,881億円）が目安）を維持すること、新特別協定の有効期間を5年とし、基地従業員の給与費のうち、日本側が負担する上限労働者数を、現行の23,055人から22,625人に削減し、光熱水料等の日本側負担は249億円（平成22年度予算額）を上限とし段階的に削減することとされた。また、特別協定の対象となっていない提供施設整備費の水準については、新特別協定の有効期間において、現在の水準（平成22年度予算額（206億円）が目安）以上とし、特別協定の減額分を充当することとされた。これに関連して、5月28日の日米共同発表に示された「緑の同盟」に関する日米間協力の一環として、よりエネルギー効率が高く環境に優しい設計を導入するなど、環境に配慮した施設の整備に努めることも合意された。

現行特別協定の審査に際しては（第169回国会（常会）（2008年））、基地従業員の約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の是非が問題となった。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したが、当時の野党側は、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た<sup>12</sup>。

また、新特別協定の交渉において、日本政府が基地従業員の給与費や光熱水料等の削減を求めた一方で、米国側からは、我が国周辺の安全保障環境の悪化を理由に増額を要求したと報道されたが<sup>13</sup>、結果的に、新特別協定を含む在日米軍駐留経費負担は、これまでのものと同水準が維持されることとなった<sup>14</sup>。

政府は新特別協定の年度内国会承認を求めることになるが、結果的に在日米軍駐留経費負担の大幅な見直し及び減額が達成されなかったこと、米側から更なる増額が求められたこと、在日米軍駐留に伴う他の経費（米軍再編関連経費及びSACO経費）との関係をどう整理するのか、といった課題が引き続き焦点となると考えられる。

---

<sup>12</sup> 特別協定については、参議院で不承認となったが、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>13</sup> 『読売新聞』（平22.11.15）

<sup>14</sup> なお、2010年12月17日に決定された「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）について」においても、在日米軍の駐留をより円滑かつ効果的にするとの観点から、一層の効率化・透明化を図りつつ在日米軍駐留経費を安定的に確保する旨記載された。

## 2. 尖閣諸島沖中国漁船衝突事件と日中関係の諸課題

### (1) 我が国の対中外交の基本方針

ここ数年の日本政府の対中外交の基本方針は、2006年10月の首脳会談において合意した「戦略的互惠関係」構築の観点から、二国間、アジア太平洋、グローバルといった様々なレベルの課題や問題について、両国の協力関係をより一層深めていこうとするものである。戦略的互惠関係の意味について、政府は「日中両国が、アジア及び世界の平和、安定及び発展に対して共に建設的な貢献を行うことが、新たな時代において両国に与えられた厳粛な責任であるとの認識の下、両国が、将来にわたり、二国間、地域、国際社会等様々なレベルにおける互惠協力を全面的に発展させ、両国、アジア及び世界のために共に貢献し、その中で互いに利益を得て共通利益を拡大し、それによって、両国関係を新たな高みへと発展させていくこと」であると説明している<sup>15</sup>。

2009年9月に就任した鳩山総理は、「日中の戦略的互惠関係をより充実させる」<sup>16</sup>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を重視する姿勢を示してきた。鳩山総理の退陣を受け、2010年6月に就任した菅総理も、同月にトロントで開催されたG20首脳会合の際に胡錦濤国家主席と会談し、戦略的互惠関係を強化することで一致した。

しかし、9月7日に発生した尖閣諸島沖中国漁船衝突事件（後述）への対応をめぐり日中関係は緊迫化した状況となり、両国関係の脆弱性を露呈することとなった。

2008年8月の北京五輪の成功に続き、同年秋のリーマン・ショック後の金融危機で先進国の経済停滞が深刻化する中、中国経済は相対的には順調に推移して国際的な影響力を増し、さらに2010年にはGDPで日本を抜いて世界第2位の経済大国となるということで、国際社会における中国の台頭には著しいものがある。政治、経済、軍事のいずれの分野においても大国化していく中国と今後どのような関係を構築していくのかは、我が国にとって最も重要な課題の一つとなっている。

### (2) 尖閣諸島沖中国漁船衝突事件

2010年9月7日、海上保安庁の巡視船が、尖閣諸島周辺の日本領海内で操業中の中国のトロール漁船に対して、領海外へ退去するよう警告を発していたところ、当該漁船は警告に従わず、巡視船2隻に衝突してきた。この事件に対し、日本側は「尖閣諸島が日本固有の領土であることは疑いがなく、他国との間に解決すべき領有権の問題は存在しない」との基本的立場を前提とした上で、国内法の手続に則り中国漁船の船長を公務執行妨害容疑で逮捕・勾留した。

これに対して中国側は、尖閣諸島は中国固有の領土であり、船長に対する日本の司法手続の履行は不法・無効であるとして、船長の即時・無条件釈放を要求し、様々な対抗措置

---

<sup>15</sup> 衆議院議員木村太郎君提出中国との「戦略的互惠関係」に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 176 第 147 号、平 22. 11. 19）

<sup>16</sup> 第 174 回国会衆議院本会議録第 4 号 5 頁（平 22. 1. 29）

を実施した<sup>17</sup>。同月 25 日に船長が処分保留で釈放された後も、中国側は我が国に謝罪と賠償を要求する声明を発表し、10 月には中国国内で反日デモが続発するなど、日中関係は良好とは言えない状態が続いた。その後、横浜でのアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議に出席するため来日した胡錦濤国家主席と菅総理との間で、11 月 13 日、事件発生後初の日中首脳会談が行われ<sup>18</sup>、両首脳は、大局的観点から戦略的互惠関係を進展させていくことを確認したが、本格的な関係修復につながるかは不透明である。

なお、米国は、従来、尖閣諸島の領有権について、最終的に判断する立場にはなく、領有権をめぐる対立が存在するならば、関係当事者間の平和的な解決を期待するとの中立的な立場を示す一方、「尖閣諸島は 1972 年の沖縄返還以来、日本政府の施政下にある。日米安保条約第 5 条は日本の施政下にある領域に適用される」との見解を示し、尖閣諸島が第三国に攻撃された場合、日米が共同で防衛に当たることを規定する日米安保条約第 5 条が適用されることを認めている<sup>19</sup>。この点については、最近では、2010 年 9 月 23 日にニューヨークで開催された前原外務大臣とクリントン国務長官との日米外相会談において確認されている。また、10 月 27 日（日本時間では 28 日）にホノルルで開催された日米外相会談後の共同記者会見においても、クリントン長官は尖閣諸島が日米安保条約第 5 条の適用対象になると改めて明言した。

### （3）東シナ海資源開発問題

日中両国は、2008 年 6 月 18 日、東シナ海の石油・ガス田について、境界画定問題を棚上げした上で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、2 年以上にわたり、具体的内容を定める国際約束（条約等）の締結交渉に入ることができなかった。その後、2010 年 5 月 31 日の鳩山総理と温家宝総理の首脳会談での合意を受け、7 月 27 日に局長クラスの第 1 回の国際約束締結交渉が東京で行われた。

第 2 回交渉は秋到北京で行うことが予定されていたが、前述のとおり、9 月 7 日に発生した尖閣諸島沖中国漁船衝突事件において日本側が中国人漁船船長を逮捕・勾留したことを受け、同月 11 日に中国政府は交渉の延期を一方向的に発表した。さらに中国は掘削作業用

---

<sup>17</sup> これまでに中国側により取られた対日措置の例としては、東シナ海資源開発に関する国際約束締結交渉の一方向的な延期発表（9 月 11 日）、日中議会交流委員会（全人代副委員長来日）の延期発表（9 月 13 日）、中国外交部「強烈な反撃措置をとる」旨をホームページに発表（9 月 19 日）、上海万博への日本青年 1 千名派遣事業の延期通告（9 月 19 日、その後の中国側からの再提案を受け、10 月 27 日～30 日に実施）、海上自衛隊遠洋練習航海部隊の中国寄港の延期通告（10 月 10 日、海自遠洋練習航海部隊は中国に寄港せず、10 月 28 日に帰国）、「河南日本週間」（10 月 22 日～31 日）の延期発表（10 月 17 日）などがある。また、中国政府は尖閣問題との関係を否定しているが、9 月 20 日には、中国河北省において（株）フジタと現地法人の日本人社員 4 人が軍事施設立入り容疑で中国当局によって拘束された（9 月 30 日に 3 人釈放、10 月 9 日に残り 1 人釈放）。さらに、9 月 21 日以降は、中国における輸出許可証手続や税関検査の厳格化によりレアアース（希土類）の対日輸出が停滞する事態となった（中国政府は対日輸出停止措置を否定）。

<sup>18</sup> 2010 年 10 月 4 日（日本時間では 5 日）にブリュッセルにおいて、また、同月 30 日にハノイにおいて、菅総理と中国の温家宝総理との間で懇談が行われたが、日中両国政府ともにこれらは正式な首脳会談ではないとしている。なお、10 月 29 日にハノイにおいて日中韓 3 か国による首脳会議が開催されている。

<sup>19</sup> 日米安保条約第 5 条前段では「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する」と規定している。

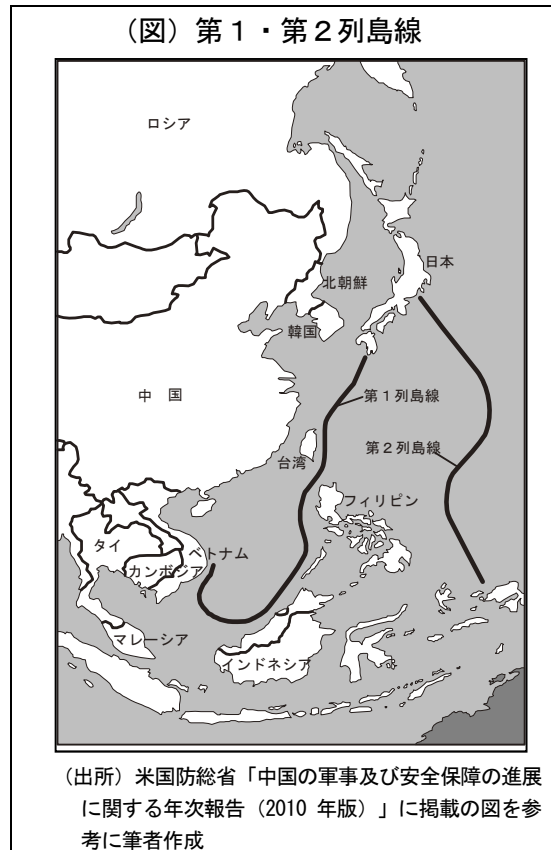
のドリルと見られる機材を白樺油ガス田の洋上施設に搬入したことが明らかとなっており、単独開発の疑惑も浮上している。中国は単独開発を否定しているが、大畠経済産業大臣は、「白樺で中国の掘削が確認された場合には、2008年6月の日中合意に反すると見なさざるを得ず、しかるべき措置を採ることになる」と述べ、我が国として対抗手段を検討する考えを表明している<sup>20</sup>。

#### (4) 中国の軍事・安保情勢

中国政府は、2010年度の国防予算を前年度比9.8%増の5,191億元になると発表した。これは1元を14円で換算すると約7兆2,671億円となり、同年度の我が国の防衛関係予算の4兆7,903億円を大きく上回る。また、ストックホルム国際平和研究所の2010年版年鑑では、2009年実績で中国の国防費を公表額の1.5倍の約1,000億ドルと見積もっており、米国に次ぐ世界第2位としているほか(我が国は約510億ドルで第6位)、米国防総省の「中国の軍事及び安全保障の進展に関する年次報告(2010年版)」では、2009年の中国の軍事関連支出は約1,500億ドル以上と見積もっている。

また、中国の海洋における活動も活発化しており、2004年11月には、中国海軍の原子力潜水艦が沖縄県先島諸島周辺の日本領海内を潜没航行し、自衛隊に海上警備行動が発令される事態が起きている。2006年10月には、沖縄近海と伝えられる国際水域において、中国のソン級潜水艦が米空母キティホークの近傍に浮上したが、米空母に外国の潜水艦が接近したことは軍事的に注目すべき事象である。最近では、2010年4月、沖縄南方で活動中の中国海軍艦艇の艦載ヘリコプターが海上自衛隊の護衛艦に異常接近する事態が2度も発生し、外務省は「危険な行為である」と中国側に抗議を行っている。

こうした中国の活発な海洋活動の背景には、中国が国防の基本方針の一つとして採用している「接近拒否戦略」があるとされ、日本列島から南西諸島、フィリピン、南沙諸島に至るラインを「第1列島線」とし、その内側の日本海、東シナ海、南シナ海を中国の制海権下に置き、さらには日本本土から小笠原諸島、グアム、オーストラリア西岸に至るラインを「第2列島線」とし、それより西の太平洋において台湾有事の際に米海軍の増援を阻



<sup>20</sup> 第176回国会参議院本会議録第3号27頁(平22.10.8)

止・妨害することのできる態勢を中国軍は目指していると指摘されている（図参照）。

こうした中国の戦略が我が国の安全保障や経済活動に与える影響も念頭に置きつつ、中国の海軍力増強や海洋活動の動向を注視していく必要がある。

### 3. 緊迫化する朝鮮半島情勢とその課題

#### (1) 北朝鮮の核・ミサイル問題

1993年から94年にかけて、北朝鮮が核兵器不拡散条約（NPT）や国際原子力機関（IAEA）からの脱退を宣言して生じた第一次核危機、2002年に高濃縮ウラン計画を進めているという疑惑の浮上を発端として起こった第二次核危機、そしてその後の二度の核実験及び弾道ミサイル発射など、現在に至っても北朝鮮の核・ミサイル問題は依然として深刻な状況にある。

北朝鮮の非核化をめぐっては、2003年以降、米国と北朝鮮に日中韓露の4か国を加えた六者会合が断続的に開催され、2005年9月19日、第4回六者会合において「共同声明」が採択された。共同声明では、朝鮮半島の検証可能な非核化、日朝及び米朝それぞれの国交正常化の実現、北東アジアの永続的な平和と安定を目標とし、2007年2月には初期段階の措置が合意され、寧辺の核施設の活動停止・封印が実施された。しかし、2007年10月に合意された第二段階の措置により寧辺の核施設の無能力化が図られたものの、2008年6月に北朝鮮から提出された核計画申告書の検証方法（サンプル採取等）をめぐって米朝間で折り合いがつかず、同年12月に行われた首席会合を最後に、六者会合は中断されたままとなっている。

米オバマ政権誕生後も北朝鮮は2009年4月5日、弾道ミサイル発射を強行し、さらに同年5月25日には二度目の核実験を実施した。国連安保理では武器禁輸や貨物検査を強化する制裁決議1874が全会一致で採択され、各国による北朝鮮への制裁が強められているが、依然として北朝鮮の核・ミサイル問題が解決する道筋は見えていない。

なお、2010年11月、北朝鮮は、寧辺の核施設を訪問した米国の核問題の専門家を新設のウラン濃縮施設に案内し、2,000基の遠心分離器が既に稼働中であると説明した。事実とすれば、北朝鮮は、核実験を行ったプルトニウム型に加え、ウラン型核兵器の開発も本格化させる可能性があり、米朝対話実現を探る北朝鮮が、米国を揺さぶるため情報を公開したのではないかとの憶測が流れている。

#### (2) 韓国哨戒艦「天安」沈没事件

2010年3月26日、韓国海軍の哨戒艦「天安（チョナン）」が朝鮮半島西側黄海上の北方限界線（NLL）<sup>21</sup>近くで沈没し、40名を超える犠牲者が発生した。韓国政府は、韓国に加え米国、豪州、英国及びスウェーデン5か国の専門家等を含めた軍民合同国際調査団を設置し、5月20日には北朝鮮の魚雷攻撃によるものとの調査結果を公表した。一方、北

---

<sup>21</sup> 1953年8月、朝鮮戦争の休戦協定締結後、国連軍が南北間の海洋上の軍事境界線を設定したものである。ただし、北朝鮮は、国連軍が設定したNLLの存在を認めておらず、1999年9月にはNLLの南方に独自の海洋軍事境界線の設定を宣言している。



朝鮮は自国の関与を否定し、韓国政府の発表を非難した。

日米両国は共に国際調査団の調査内容を支持するとともに、国連安保理での決議採択の実現を探った。しかし、中露両国は、事件の原因は不明確であるとし、北朝鮮を名指しで非難する決議内容に慎重姿勢を強めたことから、7月9日に議長声明が採択され、内容も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、事件の責任国を明記しないものとなった。

他方、米韓両国は対北朝鮮への牽制と圧力を強め、米韓首脳間で朝鮮半島有事の際の戦時作戦統制権の韓国軍への移管時期を2015年末に延期（当初2012年4月を予定）することで合意（2010年6月26日）したほか、7月21日には初の米韓外務・国防閣僚会議（2+2）を開催し、北朝鮮の哨戒艦攻撃の責任追及と無責任な行動への深刻な結果を警告する旨の共同声明を発表した。また、同月25日より日本海で「過去最大級」の規模とされる米韓合同軍事演習が実施され（～28日）、米軍の作戦遂行能力がアピールされた。

### （3）北朝鮮による延坪島砲撃事件

こうした動きの中、北朝鮮軍は、11月23日、NLLの南側にある韓国の延坪島近海及び同島陸上に砲弾約170発を発射し、80発が同島陸上に着弾した。これに対し、韓国軍は同島から北朝鮮軍の砲台を目標に砲弾80発の対抗射撃を行った。この事件で韓国側では軍人2名、民間人2名が死亡し、山火事や家屋の火災等の被害も発生した。

事件後、北朝鮮は、今回の砲撃は韓国軍による延坪島近海での軍事訓練に対する対抗措置であるとの朝鮮人民軍最高司令部報道を発表した。

一方、韓国は、同日、今回の攻撃は北朝鮮による武力挑発であるとし、民間人に対し無差別に砲撃を加えたことを強く非難する声明を発表した。また、11月29日には李明博大統領が特別談話を発表し、「北朝鮮の行為は反人倫的な犯罪である」と非難するとともに、「北朝鮮の今後の挑発には応分の対価を払うことになる」と警告した。さらに、11月28日から12月1日にかけて、米韓両国は黄海で合同軍事演習を実施し、北朝鮮を牽制した。

日本政府は、砲撃事件の当日、北朝鮮の砲撃は許し難いものであり、北朝鮮を強く非難するとの政府見解を発表した。また、翌24日には、菅総理を本部長とし、全閣僚がメンバーとなった「北朝鮮による砲撃事件対策本部」が設置され、初会合が開かれた。

その後、12月6日（日本時間では7日）には、ワシントンで日米韓外相会談が行われ、安全保障面などでの3か国の連携強化を確認し、北朝鮮による韓国砲撃などを非難する共同声明が発表されている。

### （4）北朝鮮の国内情勢

上記のような最近の北朝鮮による軍事的挑発行動等の背景には、北朝鮮国内での金正日総書記から三男正恩氏への権力継承の動きが影響しているとの指摘がある。

北朝鮮は2012年（金日成国家主席生誕100周年）に「強盛大国」を建設することを目指しているが、デノミ失敗による経済混乱や金総書記の健康問題などもあり、権力移行作業が予想以上の早さで進みつつある。2010年9月28日には、朝鮮労働党代表者会が開催

され<sup>22</sup>、正恩氏が政治局常務委員及び中央軍事委員会副委員長のポストに就任し、また代表者に先立ち朝鮮人民軍の大將に起用され、正式に後継者として表舞台に立った。さらに、10月10日の朝鮮労働党創建65周年の記念軍事パレードでも公の場に姿を現した。

他方、正恩氏については、経験不足への批判が国内にあるとの憶測や、中央軍事委員会を権力基盤としていることから、正恩氏への国内、政権内での求心力を高めるため、北朝鮮が対外的な挑発行動に出るのではないかと指摘もなされていた。そうした中で今回の延坪島砲撃事件が発生し、懸念が現実化するものとなった。過去にも北朝鮮の権力移行期には、北朝鮮が関与したとされる大規模なテロ等が発生しており<sup>23</sup>、今後、新たな軍事挑発やテロが起きる可能性も排除できず、北朝鮮情勢は極めて不安定な時期を迎えつつあるとも言える。

#### 4. ロシア大統領の北方領土訪問と日露関係の課題

##### (1) 最近の北方領土問題をめぐる日露の動き

日本政府は、北方四島の帰属の問題を解決して、平和条約を締結するとの基本方針の下、日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明等のこれまでの諸合意及び諸文書に基づき、ロシア政府との間で交渉を行っている。

2008年11月の日露首脳会談において、メドヴェージェフ大統領が領土問題の解決には並々ならぬ考えが必要であると述べ、その後ロシア側事務方に対し、「新たな、独創的で、型にはまらないアプローチ」で解決を模索するよう指示を出したことを受け、2009年には、サハリンでの日露首脳会談（2月）やプーチン首相の来日（5月）等を通じ対話の機運は高まりつつあった。しかし、いわゆる北特法の改正<sup>24</sup>にロシア側が反発したことなどもあり、G8ラクイラ・サミットの際の日露首脳会談（7月）では、日本側として満足のいく結果は得られなかった。

こうした状況の下、2009年9月に鳩山内閣が発足し、同月の国連総会の際の鳩山総理とメドヴェージェフ大統領との首脳会談では、両首脳はアジア太平洋地域において新たな日露関係を切り拓く意思を確認するとともに、同大統領は、領土問題を含め日露関係に新たな道筋を付けるよう努力したいとの立場を表明した。両首脳は、同年11月のAPEC首脳会合（シンガポール）、2010年4月の核セキュリティ・サミット（ワシントン）の際にも首脳会談を行い、領土問題についても政治レベルでの本格的な議論を続けていくことを確認した。その後、菅総理も同年6月のG8ムスコカ・サミットの際にメドヴェージェフ大統領と会談し、対話継続を確認した。

しかし、7月に入るとロシア議会は、第二次世界大戦で日本が降伏文書に調印した9月2日を大戦終結の記念日とする法律案を可決し、大統領の署名を経て同法律案は成立した。大戦終結記念日の制定は、北方領土の実効支配を正当化し、我が国の領土返還要求を牽制

<sup>22</sup> 党大会に次ぐ重要意思決定機関であり44年ぶりに開催された。

<sup>23</sup> 例えば、ラングーン爆弾テロ事件（1983年10月）、大韓航空機爆破事件（1987年11月）など。

<sup>24</sup> 2009年7月、「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」を改正し、前文において北方四島が日本固有の領土であることを明記した。

する狙いもあるのではないかと指摘されている。

また、9月末に行われた中露首脳会談の結果として発表された「第二次大戦終結 65 周年に関する共同声明」では、「第二次世界大戦の歴史をねつ造し、ナチ主義者、軍国主義者とその協力者を英雄化し、解放者の中傷する試みを強く非難する」「国連憲章及びその他の国際文書に盛り込まれた第二次世界大戦の結果の修正は許されない」との記述が盛り込まれた。ここでいう修正が許されない大戦の結果にはロシアによる北方領土領有が含まれているとの見方もあり、尖閣諸島をめぐる問題で日中関係が緊張する中、ロシアと中国が対日戦勝の歴史観共有をアピールしたことについては、今後、両国が領土をめぐる問題で連携して日本を牽制する動きに出るのではないかとこの憶測も流れた。

## (2) メドヴェージェフ大統領の国後島訪問とその後の動き

こうした動きの中、メドヴェージェフ大統領は、11月1日、北方領土の国後島を訪問し、現地の地熱発電所、漁業コンビナート、ロシア人家庭等を訪問した。旧ソ連時代を含めロシアの最高指導者が北方領土に入ったのは初めてのことであり、日本国内には大きな衝撃が走った。この訪問を受けて、前原外務大臣は、同日、駐日ロシア大使に対して、大統領の国後島訪問は日本の原則的立場と相容れず、我が国国民の感情を傷つけ、極めて遺憾であるとの抗議を行い、3日には、事情聴取を理由として河野駐露日本大使を一時帰国させた（7日にロシアに帰任）。河野大使は、菅総理、前原外務大臣等に対して、今回の大統領の訪問について、北方領土問題をめぐって日本側を牽制する狙いよりも、2012年の大統領選挙を見据えた国内向けのアピールの要素が強いと説明したと報じられている<sup>25</sup>。

その後、菅総理は、11月13日、APEC首脳会議出席のため訪日したメドヴェージェフ大統領と横浜市内で会談し、大統領の国後島訪問について「我が国の立場、日本国民の感情から受け入れられない」と抗議したが、大統領は「北方領土は我々の領土であり、今後もそうだ」と反論し、主張は平行線をたどった。

こうしたロシア側の強硬な対応の背景について、前原外務大臣は、近年、石油や天然ガスの価格の高騰により、資源国であるロシアが財政的に潤い、これまで余裕がなかった千島諸島や北方領土のインフラ整備等に資金が投入されるようになったことを指摘し、過去の領土交渉は我が国からの経済支援を梃子として活用できたが、北方領土のいわゆる「ロシア化」が進んできた今日の状況では、領土交渉は難しい局面を迎えつつあるとの認識を示している<sup>26</sup>。

前原外務大臣は、2011年初めにもロシアを訪問したいとの意欲を示しているが、訪露の際、ロシア側から領土問題解決に向けて前向きな姿勢を引き出すことができるのかどうか当面注目されることとなる。

<sup>25</sup> 『東京新聞』（平 22. 11. 7）

<sup>26</sup> 第 176 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 15 頁（平 22. 11. 8）

## 5. 我が国の防衛に関する諸課題

### (1) 新防衛大綱・新中期防衛力整備計画の策定

我が国の防衛力整備は現在、「国防の基本方針」（昭和32年5月20日国防会議及び閣議決定）の下、「防衛計画の大綱」（防衛大綱）に基づいて進められている。防衛大綱の下には、5か年計画の「中期防衛力整備計画」（中期防）が定められ、それに基づき毎年の予算編成が行われている。防衛大綱は、我が国の安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標水準といった今後の防衛力の基本的指針を示すものであり、安全保障会議（国防会議）及び閣議の決定により、これまでに3回策定されている（昭和51年、平成7年、平成16年）。

「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成16年12月10日安全保障会議決定・閣議決定。以下「16大綱」という。）は、策定から5年後（21年12月）に安全保障環境等を勘案し必要な修正を行うとされていた。21年9月に発足した鳩山内閣は、16大綱の見直しについては、国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代を経て、新政権として十分な検討を行う必要があるとして、同年10月16日の関係閣僚委員会、基本政策閣僚委員会等において、現大綱の見直し及び次期中期防策定を1年先送りし、22年中に結論を得ることについて合意した。この検討に資するため、22年2月、鳩山総理は、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：佐藤茂雄京阪電気鉄道株式会社代表取締役。以下「新安防懇」という。）を設置した。新安防懇は、同年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－「平和創造国家」を目指して－」を取りまとめ、菅総理に提出した。

同報告書においては、「基盤的防衛力構想<sup>27</sup>」からの脱却、多様な事態が同時・複合的に生起する「複合事態」を想定した防衛体制への改編、離島・島嶼部への自衛隊部隊の配備、武器輸出三原則等を修正し国際共同開発などに参加、集団的自衛権に関する憲法解釈変更の検討、PKO参加五原則の修正、非核三原則の将来的な見直し、などが提言されている。

政府は、22年9月14日以降、安全保障会議における8回の検討等を経て、12月17日の安全保障会議及び閣議において、「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について」（以下「新大綱」という。）及び「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）」（以下「新中期防」という。）を決定した。

新大綱は、平成23年度以降のおおむね10年間の我が国の防衛力の在り方を示すもので、その概要は以下のとおりである。

我が国を取り巻く安全保障環境について、北朝鮮の核・ミサイル問題等は、地域の喫緊かつ重大な不安定要因とし、中国の軍事力近代化や透明性の不足等は、地域や国際社会の懸念事項であるとの認識を示した。こうした安全保障環境の変化に対応して、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した従来の「基盤的防衛力構想」によらず、即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え軍事技術の水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた「動的防衛力」を構築することとしている。さらに、今後の防衛力の在

<sup>27</sup> 我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となつてわが国周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方である。

り方として、動的防衛力の下、実効的な抑止及び対処、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善を挙げている。そのための自衛隊の体制整備として、冷戦型の装備・編成を縮減するとともに、南西地域も含む警戒監視、洋上哨戒、防空、弾道ミサイル対処などを重点的に整備し、防衛体制の充実を図ることとしている。また、防衛力の機能発揮のため人的な基盤を充実させるとの観点から自衛隊の人員規模及び人員構成を適切に管理し、精強性を確保することとし、幹部及び准曹の構成比率の引下げや階級年齢構成の在り方の見直し等の人事制度改革の方針も示している。

この新大綱に定める我が国が保有すべき防衛力の水準を達成するために策定された新中期防は、計画実施に必要な5年間の防衛関係費の総額の限度をおおむね23兆4,900億円程度（平成22年度価格）めどとした。

新中期防では、各自衛隊の基幹部隊の見直しや計画期間末の自衛官の定数を明示するとともに、自衛隊の能力等に関する主要事業が示されている。具体的には、常備自衛官全体の定数を平成22年度末の水準から2,000人程度削減し、おおむね24万6,000人程度とし（主に陸上自衛隊の常備自衛官の編成定数から約2,000人減）、南西地域の島嶼部への陸上自衛隊の沿岸監視部隊新設や実動部隊の設置の着手、航空自衛隊那覇基地の戦闘機部隊を現行の1個飛行隊から2個飛行隊に増強する方針が示されたほか、警戒監視、対潜戦等を効果的に遂行し海上交通の安全確保等のため海上自衛隊の潜水艦増勢の方針が示された。なお、航空自衛隊の新戦闘機（F4の後継機）の整備規模は12機とされた。

次期常会においては、新大綱で示された我が国周辺の安全保障環境の認識、「動的防衛力」の内容及びこれに基づく具体的な自衛隊の配備状況の在り方、自衛官の定数削減規模の適切性、新中期防の所要経費、新戦闘機の機種選定などについての議論が想定される。

## （2）武器輸出三原則等の見直し

武器輸出三原則は、佐藤総理が昭和42年に表明したもので、①共産圏諸国、②国連決議により武器等の輸出が禁止されている国、③国際紛争当事国又はそのおそれのある国に対しては武器輸出は認めないというものであった。これは、平和国家としての我が国の立場から、武器の輸出によって国際紛争等を助長することを回避するためのものである。その後、昭和51年には、三木総理が、「武器輸出についての政府統一見解」を国会で発表し、①三原則対象地域については武器の輸出を認めない、②三原則対象地域以外の地域については武器の輸出を慎む、③武器製造関連設備の輸出については、武器に準じて取り扱うものとするとして、事実上の武器及び武器技術等の全面禁輸政策を打ち出した<sup>28</sup>。

経済界からは、かねてから量産効果（コスト削減）、生産継続による技術維持等の立場から、武器輸出規制の緩和について要望が出されていた。最近では、装備品の国際共同研究開発の参加等のため、新しい武器輸出管理原則の確立が必要であるとの意見も見られた<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> その後、昭和58年には対米武器技術供与が武器輸出三原則等の例外扱いになったほか、PKO協力法に基づく自衛隊員等の武器、ACSA（日米物品相互融通協定）に基づく物品の提供、ミサイル防衛に関する日米共同開発における米国への武器供与等も内閣官房長官談話等により三原則の例外とされた。

<sup>29</sup> 「新たな防衛計画の大綱に向けた提言」（日本経済団体連合会）（平成22.7.20）

また、新安防懇の報告書においても、事実上の武器禁輸政策が、紛争後平和構築等への対応のための国際平和協力である防衛装備協力・防衛援助の妨げとなっており、この分野については原則輸出を可能にすべきであるとした。また、(武器の)共同研究開発ができないことにより、国内防衛産業が、最先端技術へのアクセスを確保できず、国際的な技術革新から取り残されるリスクを指摘し、武器輸出三原則等の下での武器禁輸政策について見直しが必要であるとした。さらに、第三国への武器の移転を認める要件として、価値の共有、軍備管理・軍縮の推進等が考えられること等への言及があった。

こうした状況の中、北澤防衛大臣は、武器輸出三原則等の見直しについて繰り返し言及してきた<sup>30</sup>。菅総理は、武器輸出三原則等の基本理念は変えるつもりはないとしたものの、防衛大綱見直しの議論の中で検討を行うことは認めた<sup>31</sup>。

平成 22 年 12 月 3 日、仙谷内閣官房長官、北澤防衛大臣、前原外務大臣、野田財務大臣の 4 閣僚が協議し、武器輸出三原則等を事実上見直し、米国以外の国との国際共同開発・生産に道を開く方針を新大綱に盛り込む考えで一致した<sup>32</sup>。しかし、同原則を見直すなら 23 年度予算に反対すると表明していた社会民主党の福島党首と党首会談を行った菅総理は、同党に配慮し、新大綱への明記を見送った<sup>33</sup>。

仙谷内閣官房長官は、12 月 17 日の内閣官房長官談話で、武器輸出三原則等が国際紛争等を助長することを回避するという平和国家としての基本理念に基づくものであり、政府としてこの基本理念は引き続き堅持すると表明した。他方で、新大綱には、防衛政策・技術基盤の維持・育成のための中長期的な戦略を策定し、国際共同開発・生産に向けて防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対する方策を検討する旨の記載があり、引き続き政府内で検討が行われることが見込まれている。

北澤防衛大臣は、この問題に関して、整理すべき問題点ははっきり出来上がっているが、これは長年にわたっての我が国の平和国家としての基本理念に基づくものであり、十分に国会で議論を尽くしながらやっていかざるを得ないとしつつも、今までのように、内閣官房長官談話で対応するという手法は採らないとの認識を示している<sup>34</sup>。

### (3) 朝鮮半島有事等における対応の検討

北朝鮮による韓国哨戒艦沈没事件や延坪島砲撃事件などが起きたことから、朝鮮半島有事等に際しての我が国の対応についても注目を集めている。

菅総理は、2010 年 12 月 10 日に行われた北朝鮮による拉致被害者家族との懇談において、朝鮮半島有事の際、自衛隊を派遣して被害者を救出できるように日韓間におけるルール作りの必要性に言及したと報道された<sup>35</sup>。翌日の記者会見で菅総理は、拉致被害者はもちろん韓国在留邦人の有事における日本への帰国、自衛隊機での救出の際の日韓間のルール作

<sup>30</sup> 第 174 回国会衆議院安全保障委員会議録第 3 号 7 頁 (平 22. 4. 6) など

<sup>31</sup> 第 176 回国会参議院予算委員会議録第 2 号 28 頁 (平 22. 10. 14)

<sup>32</sup> 『朝日新聞』(平 22. 12. 4)

<sup>33</sup> 『読売新聞』(平 22. 12. 18)

<sup>34</sup> 防衛大臣記者会見 (平 22. 12. 17) <<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2010/12/17.html>>

<sup>35</sup> 『朝日新聞』(平 22. 12. 11)

りが出来ておらず、相談を始められればということであり、今すぐ法整備を指示している段階ではないとの見解を示した<sup>36</sup>。

現在、自衛隊法第 84 条の 3 において、外務大臣の依頼により、安全が確保されている場合のみ、外国に自衛隊機等を派遣して邦人の輸送が出来るとされているが、そもそも派遣に際しては当該領域国の同意が必要であり、朝鮮半島有事の際は、安全の確保が難しい場合も想定される。こうした点への対応を問われた前原外務大臣は、（野党の）具体的な建設的な提案については、政府側も前向きに検討し合意を得ていくという姿勢が大事であるとし、北澤防衛大臣も邦人の保護という大義に向かって検討したいとの認識を示した<sup>37</sup>。

なお、その後、仙谷内閣官房長官は、12 月 13 日の記者会見において、まったく検討もされていないし、韓国との協議入りもない、歴史的な経緯もあり、そう簡単な話ではないと述べ<sup>38</sup>、韓国政府も日本とは安全保障の分野で初歩的な協力を始める段階である旨の見解を示し<sup>39</sup>、具体的な検討段階に入っていないことが明らかになった。

また、最近の中国や北朝鮮の動向に関連して、官邸の安全保障問題における機能強化の観点からあらためて日本版国家安全保障会議（NSC）を設置すべきと指摘された菅総理は、現在も関係閣僚会議や安全保障会議があるが、必ずしも大臣が集まったからといって一元的に有機的に判断できる形になるとは限らないとした上で、機能する体制をどうつくるか前向きにとらえていきたいとの認識を示した<sup>40</sup>。

なお、新大綱においては、安全保障会議を含む、安全保障に関する内閣の組織・機能・体制等を検証した上で、首相官邸に国家安全保障に関し関係閣僚間の政策調整と総理大臣への助言等を行う組織を設置することが明記されており、今後、法改正の必要性も含めて議論が行われる見込みである。

---

<sup>36</sup> 『産経新聞』（平 22. 12. 12）

<sup>37</sup> 第 176 回国会衆議院予算委員会議録第 10 号 8 頁（平 22. 11. 25）。なお、自由民主党は 84 条の 3 を改正し、邦人等の保護を自衛隊の任務とし、輸送の際は安全の確保を要件としない、任務実施に対する妨害排除のための武器使用を認める等の自衛隊法改正案を衆議院に提出している。

<sup>38</sup> 『産経新聞』（平 22. 12. 14）

<sup>39</sup> 『朝日新聞』（平 22. 12. 15）

<sup>40</sup> 第 176 回国会参議院予算委員会議録第 2 号 29 頁（平 22. 10. 14）