

## 野田内閣の外交をめぐる論議

### — 外交の立て直しと日米同盟、領土を始め山積する課題への対応 —

外交防衛委員会調査室 かんだ しげる なかうち やすお  
神田 茂・中内 康夫  
てらばやし ゆうすけ かじ りょうた  
寺林 裕介・加地 良太

#### はじめに

2011年9月2日、民主党、国民新党連立の野田内閣が発足した。2009年9月の政権交代後、普天間飛行場移設問題に象徴される日米関係の混乱、近隣諸国との関係の緊張、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定を始めとする経済連携の強化に向けた取組が東日本大震災の発生により先送りされるなどの状況に対して、外交の失敗や空白により国益が損なわれ、外交が弱体化したとの批判もなされていた。

内閣発足後、最初に開かれた第178回国会において、野田総理は民主党政権の外交について、個々の問題の複雑さゆえに全てが順調に進んだわけではないと率直に認め、例えば普天間飛行場の移設問題で沖縄に多大な迷惑をかけたことについて深くお詫びしなければならないとの認識を示した<sup>1</sup>。また、多極化が進行する国際社会において、時代の呼びかけに応え外交を進めていくとの基本姿勢を示し、外交の基軸である日米同盟の深化や発展、中国、韓国、ロシアを始めとする近隣諸国との関係強化、食料の安定供給、途上国支援、脆弱国家対策といった国際社会の課題解決への貢献を課題に掲げた<sup>2</sup>。

これらの課題に対する具体的な取組として、野田総理は2010年5月の日米安全保障協議委員会（「2+2」）共同発表に記された日米合意は全体として沖縄の大きな負担軽減につながるものとし、普天間飛行場の名護市辺野古への移設に向け、米国や沖縄県との協議を再開した。TPPについては、アジア太平洋地域における高い水準の自由化に係るルール作りに、十分な国民的な議論、国益の視点に立って参加するとして、2011年11月のアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議を前に、「交渉参加に向けた関係国との協議開始」を表明するに至った。また、韓国を我が国にとって最も重要な隣国と位置付け、就任後初の外国訪問先として2011年10月に訪ねた。12月には民主党政権発足後初めて中国を公式に訪問し、2012年の日中国交正常化40周年を前に戦略的互惠関係の深化を確認するなど、近隣外交の推進に努めた。

しかし、2012年5月のプーチン氏の大統領就任により高まった北方領土交渉への期待は、7月3日にメドベージェフ首相が国後島を訪問したことにより、影響が懸念される事態となった。8月10日には李明博大統領が同国大統領として初めて竹島に上陸し、日韓関係に大きな影響を与えた。また、その直後の8月15日、香港の活動家らが尖閣諸島の魚釣島に上陸し、政府は9月10日に魚釣島を含む尖閣諸島3島の取得（国有化）を正式に決定したが、中国がこれに激しく反発し、北京や上海など中国国内で大規模な抗議活動が展開され、領土をめぐる近隣諸国との外交に再び暗雲がたちこめている。

本稿ではこれらの動きを中心に、野田内閣発足以降の論議を紹介していくこととする<sup>3</sup>。

## 1. 普天間飛行場移設と日米同盟の深化

野田総理は2011年9月に国連総会出席のため訪米し、就任後初めてオバマ大統領と会談した。この会談について野田総理は、日米同盟が外交の基軸であるとの信念が揺らぎのないものとなったことを伝え、「日米関係の重要性については、安全保障、経済あるいは人的交流を含めてしっかりと深化させていこうということで認識が一致した」<sup>4</sup>と説明した。普天間飛行場の移設を含めた在日米軍の再編については、2010年の日米合意に則りお互いに協力しながら、沖縄の負担軽減等々を実現するため沖縄の理解を得ていく決意を示したところ、同大統領から進展を期待する旨の発言があったと答弁した<sup>5</sup>。政府は2011年年末から2012年初めにかけて普天間飛行場の代替施設に係る環境影響評価書を沖縄県に送付するなどの作業を進めた。野田総理は「現在の日米合意は、在沖縄海兵隊のグアム移転や嘉手納以南の土地の返還も含み、全体として沖縄の負担軽減につながる」<sup>6</sup>との認識を示し、引き続き沖縄の理解を得て全力を挙げて取り組んでいく姿勢を示した。

2012年1月、オバマ大統領は新たな国防戦略指針<sup>7</sup>を公表した。新指針は、米軍のアフガニスタンやイラクからの撤収、厳しい財政状況により国防歳出が大幅な削減を求められているという要因を踏まえ、安全保障戦略をよりアジア太平洋地域へ重点を置いたものとし、同盟国との関係を強化するとしている。野田総理は「厳しさを増すアジア太平洋地域の安全保障環境を踏まえれば、同盟深化は喫緊の課題である」<sup>8</sup>との認識を示し、米国が国防費をめぐる厳しい状況の中にあってもなお、アジア太平洋地域へのコミットメントを強化するとの政策を掲げていることについて、「我が国を含む地域の安全保障に資するものと考え歓迎している」<sup>9</sup>との所見を述べた。

2006年5月に策定された「再編実施のための日米ロードマップ」(再編ロードマップ)は普天間飛行場の移設、在沖縄海兵隊のグアム移転に伴い嘉手納以南の土地返還を進めることとしているが、普天間飛行場移設の膠着にかんがみ、できることから進めていく新たな手法も重要との指摘がなされていた<sup>10</sup>。日米両政府は協議を重ね、2012年2月8日の日米共同報道発表により、在沖縄海兵隊のグアム移転と嘉手納以南の土地返還の双方を普天間飛行場の移設から切り離す方向性が示された。玄葉外務大臣は、信頼関係を再構築し、かつ抑止力を維持し、変化する安全保障環境に対応するため、あえて切り離しという道を選択したと説明した<sup>11</sup>。こうして4月27日、「2+2」共同発表が公表され、アジア太平洋地域における多様な事態に備え、海兵空地任務部隊<sup>12</sup>が沖縄、グアム、ハワイに配置されるとともに、豪州にローテーション展開され、機動的な態勢が構築されることとなった。沖縄からは約9,000人の海兵隊員が国外に移転し、グアムにおける海兵隊は約5,000人となる。また、海兵隊のグアム移転に係る日本側財政負担は2009年のグアム協定<sup>13</sup>に定められた28億ドルを限度とする直接的な資金提供に限られた。一方、沖縄の普天間飛行場を除く5施設・区域の返還は3段階に分けて実施することとされ、現行の普天間飛行場移設案が、これまでに特定された唯一の有効な解決策であることが再確認され、代替施設が運用されるまで同飛行場の補修経費は日米が共に負担することとなった。海兵隊の分散配備が

我が国の南西方面の抑止力に及ぼす影響が質され、「広域のリスクに柔軟に対応できる体制をとるもので、アジア太平洋地域全体の抑止力に貢献し、その結果日本の安全保障にも裨益する」、「ミクロ的には南西方面の抑止力が薄くなっているかもしれないが、日米の動的防衛協力を含め、新防衛大綱や中期防に基づいて南西方面の防衛を整備することで補い得る」との説明がなされた<sup>14</sup>。また、普天間飛行場の補修工事については、「あくまで同飛行場が移設されるまでの間、航空機運航の安全性確保や環境の保全等を図るもので、固定化の懸念が生じないよう個々の案件を精査していきたい<sup>15</sup>との認識が示された。一方、在日米軍全体の抑止力強化を目的に米海兵隊が進めようとした普天間飛行場への垂直離着陸機MV-22 オスプレイ配備については、騒音や墜落死亡事故を理由に沖縄県や関係自治体から配備反対の意向が示され、政府の対応が質された<sup>16</sup>（本誌掲載の「野田内閣の防衛政策」<sup>17</sup>も併せて参照）。日米両政府は9月19日、日米合同委員会において最大限の安全対策を採ることに合意し、同機の飛行運用開始が認められることとなった。

4月30日、野田総理は、政権交代後初めて米国を公式訪問し日米首脳会談が行われた。野田総理は、「日米同盟の今日的意義や今後長期にわたる日米関係の在り方を大局的な見地から確認した」<sup>18</sup>との認識を示した。また、4月の「2+2」合意の着実な実施、APECや東アジア首脳会議(EAS)を通じたアジア太平洋地域のルール作りに関連し、「アジア太平洋回帰という方針を打ち出した米国と動的防衛力を軸とする我が国の防衛計画の大綱との相乗効果」、「貿易と投資についての更なるルール作りを含めた連携」<sup>19</sup>を強調した。

日米地位協定についてはその運用を見直す合意が成立した。2011年1月に沖縄県で米国人軍属が公務中に起こした交通死亡事故を機に、沖縄県で見直しを求める声が高まり、同年11月23日、日米両政府は在日米軍に勤務する米国人軍属の公務中の犯罪でも日本が裁判権を行使できるよう協定の運用を見直すことで合意した<sup>20</sup>。玄葉外務大臣は、「具体的な事例を広く普遍化して、日本国民に理解、納得し得る措置に一步踏み出すことができた」<sup>21</sup>との認識を示す一方、地位協定そのものの改定を目指す米国との協議については、「普天間の移設、グアム移転といった喫緊の課題の進展状況を見ながら検討していきたい。物事はタイミングも含めてあるだろう」<sup>22</sup>と述べるにとどまった。

## 2. 経済連携の推進とTPPへの対応

民主党政権においては、菅内閣（当時）が2010年11月9日に「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、二国間経済連携協定(EPA)や広域経済連携については、コメなどのセンシティブ品目について配慮を行いつつ、全ての品目を自由化交渉対象とし、交渉を通じてハイレベルの経済連携を推進すると同時に、高いレベルの経済連携に必要な競争力強化等の抜本的な国内改革を先行的に推進するとの方針が掲げられた<sup>23</sup>。

野田内閣においても、包括的経済連携に関する基本方針に基づき、高いレベルの経済連携協定の締結を戦略的に追求する方針が示された。特に、環太平洋パートナーシップ(TPP)協定<sup>24</sup>については、政府・与党内での議論を踏まえ<sup>25</sup>、2011年11月11日、野田総理が記者会見を開き、「TPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る」と発表した後<sup>26</sup>、12日及び13日にハワイで開かれたAPEC首脳会議において、その意向を表明した<sup>27</sup>。

TPPの意義について、野田総理は、「TPP参加によりアジア太平洋地域の成長力を取り込むことは日本経済の活性化に資するものであり<sup>28</sup>、TPP交渉における貿易・投資ルールづくりに参加することは日本にとって意義が大きい」と説明した<sup>29</sup>。さらに、「TPPは、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を追求する上で基礎となる地域的取組であり、仮に交渉が進んでいけば、日中韓、ASEANプラスの経済連携についても前向きな動きが出てくる可能性がある」として<sup>30</sup>、これらの取組を同時並行的に推進することにより「21世紀型の貿易・投資ルールの形成に向け、日本が主導的役割を果たしていく」との意欲を示した<sup>31</sup>。また、玄葉外務大臣は、「通商政策上のメリット<sup>32</sup>に加えて、米国のアジア太平洋への関与、ASEANやインドなどアジア全体との重層的な関係の構築、中長期的に中国を高いレベルの経済連携に関与させていくことなどの外交安全保障上の意義がある」と説明した<sup>33</sup>。

TPP交渉参加に向けての関係国との事前協議は2012年1月に開始された。TPP交渉に新規に参加するためには既に交渉に参加している国からの同意を得ることが必要とされるが、ベトナム、ブルネイ等の6か国は、協議の中で、日本の交渉参加に関し基本的な支持を既に表明している。しかし、米国、豪州及びニュージーランドの3か国は態度を保留しており、引き続き協議を継続することとされた。これについて、玄葉外務大臣は、「まずは日本国内での合意形成をした上で、日本政府として交渉参加について意思表示をするという行為が必要であり、その上で、米国など態度を保留している3か国との協議において交渉参加の合意を得ていく必要がある」との認識を示した<sup>34</sup>。

米国が日本のTPP交渉参加について協議を継続することとしたことに関連して、オバマ大統領は、自動車、保険、牛肉の3つの分野についての関心を表明している。米国内の業界団体・議会は、特にこの3つの分野について、日本に対する強い関心、又は懸念を示している。玄葉外務大臣は、「これらの関心事項は、米国政府が日本の交渉参加について米国議会と協議を行う際に報告するための「信頼醸成」の材料であり、米国としては、高いレベルの経済連携に対するコミットメントへの日本の意思を試したいのだろう」との認識を示し<sup>35</sup>、野田総理は、「こうした個別の二国間懸案事項に対しては、何が対応可能で何が対応困難かを明確にし、あくまで個別に対応していく」と説明した<sup>36</sup>。

日本政府がTPP交渉参加に向けて関係国との協議を開始して以降、東アジア地域においては、日中韓FTAが2012年内の交渉開始で合意し、また、ASEANを中心とした16か国による東アジア域内包括的経済連携（RCEP）は2012年11月の交渉立ち上げに向けた作業を進めることで合意するなど、広域経済連携に向けた動きに進展が見られるようになった。こうした進展について野田総理は、「日本がTPPに関する議論を始めたことによって化学反応が起こった部分もある」との評価を示し<sup>37</sup>、「TPP交渉参加に向けた関係国との協議を進めるとともに、日中韓FTAやRCEPを並行して追求することで、これらの取組が相互に刺激し合い、全てが活発化するダイナミズムが働くことを期待している」と述べた<sup>38</sup>。とりわけ、中国との関係においては、「中国の発展は地域の安定や平和と繁栄にとっても、我が国にとってもチャンスである」との認識の下、「TPPは中国に対しても門戸を閉ざしておらず、対中包囲網を目指しているものではない」と説明し<sup>39</sup>、TPP

Pのほか、RCEPや日中韓FTAもそれぞれFTAAPにつながる道筋であることから、バランスの取れた対応をしていきたいとの考えを示した<sup>40</sup>。この点に関し、玄葉外務大臣は、TPPは日中韓などの取組を否定するものではなく、それらと両輪となるものとしつつも、「大戦略」の一つであるTPPの意義を強調した<sup>41</sup>。

政府は現在のところ、TPP交渉への参加を決定しておらず、関係国との協議を通じ、各国が日本に求めるものについて更なる情報収集に努めた上で、「十分な国民的な議論を経た上で、あくまで国益の視点に立って結論を得ていく」基本姿勢をとっている<sup>42</sup>。野田総理は、交渉参加判断の時期について、「決めうちはせず、相手国との協議、国内における議論の熟度を踏まえて判断する」と説明し<sup>43</sup>、藤村官房長官は、「現在はまだ関係国との協議が煮詰まった状況ではない」との認識を示している<sup>44</sup>。9月8日及び9日にロシアのウラジオストクで開催されたAPEC首脳会議においても、政府は交渉参加の意思を表明するには至らなかった。米国の大統領選挙や通商交渉における政府・議会間のルール等から、仮に我が国が交渉参加の意思を表明したとしても、交渉参加は2013年春以降となる<sup>45</sup>。

### 3. 領土をめぐる問題と近隣外交

#### (1) 北方領土問題と日露関係

ロシアでは、2012年5月に大統領に復帰したプーチン氏が、ウラジオストクでのAPEC首脳会議の開催を契機として極東地域の開発に意欲を見せるようになり、アジア・太平洋地域を重視する外交姿勢を打ち出すようになった。日本国内では、プーチン氏の大統領就任によって、日露関係における最大の懸案である北方領土問題が前進するのではないかと期待感が高まった。玄葉外務大臣は、「アジア太平洋地域における戦略的環境が変わりつつある中、日露関係は新たな重要性を帯びつつあり、エネルギー協力を含めたあらゆる分野での関係の発展を図りながら、領土問題の解決に向けた交渉をしっかりと進めていきたい」と対露外交への意欲を示した<sup>46</sup>。

プーチン氏が既に次期大統領に確定していた2012年1月27日、玄葉外務大臣は、訪日したラヴロフ外務大臣と会談を行い、北方領土問題に関しては、「静かな環境」の下、これまでの諸合意、諸文書及び法と正義の原則に基づき、問題解決のための議論を進めていくことで一致した。玄葉外務大臣は、「静かな環境」とはメディア等での公開論争を展開することにより日露双方の「非難の応酬」にしないことであると説明し、「外相・首脳間できちっと会って信頼関係を構築しつつ、真意をお互いに確認をしながら交渉を進めていくことが必要である」と述べた<sup>47</sup>。

大統領選直前の3月1日、プーチン氏は日欧主要紙との会見の中で、「北方領土問題を最終決着させたいと強く望む」として、「(大統領になったら)日露双方の外務省に「始め」の号令をかけよう」と述べ、問題の解決に強い意欲を見せた一方、「引き分け」という表現を用いつつ、「日露双方が受入可能な妥協点を探りたい」との考えも明らかにした<sup>48</sup>。この発言に対して、玄葉外務大臣は、「日露関係における領土問題解決の重要性を指摘したものであり、解決に意欲を示す発言である」として期待感を示した<sup>49</sup>。「引き分け」発言について野田総理大臣は、「双方が納得できる一定の結果という意味だと思われるが、歯舞及び色

丹の二島の返還では日本にとって「引き分け」とはならない」との認識を示し、「そうしたことを踏まえ、プーチン大統領に対しては、英知ある解決をしよう、知恵を出し合っている」と話している」と説明した<sup>50</sup>。

6月18日には、野田総理が金融・世界経済に関する首脳会合（G20）出席に際し、プーチン氏と大統領就任後初の日露首脳会談を行い、日露間で領土問題に関する交渉を再活性化し、静かな環境の下で実質的な議論を進めていくよう、それぞれの外交当局に指示することが合意され、玄葉外務大臣をモスクワに派遣するよう調整することが決定された。

しかし、7月3日、メドベージェフ首相が自身2度目の北方領土訪問に踏み切ったことで、進展の兆しを見せていた領土交渉への影響が懸念される事態となった。こうした状況の中、玄葉外務大臣は、7月28日にロシアを訪問し、プーチン大統領及びラヴロフ外務大臣と会談した。プーチン大統領は玄葉外務大臣をソチの別邸に招くなど異例の厚遇で日本への配慮を示したとされるが、「引き分け」発言の意味に関しては「双方が受け入れ可能な解決策」と述べるにとどめた。訪露の成果を質された玄葉外務大臣は、メドベージェフ首相の北方領土訪問に関し遺憾の意を伝えるとともに、「国民感情への配慮」が必要であると会談で何度も強調したと説明した。また、会談により、北方領土問題に関する議論を継続させること、さらには、日露間で一定の「戦略的利益」が合致することについて、双方の認識を一致させることができたとして、「一定の成果を得ることはできた」との評価を示した<sup>51</sup>。

9月8日、野田総理はAPEC首脳会議に出席するためロシアのウラジオストクを訪問し、プーチン大統領との2度目の首脳会談に臨み、次官級会談を開催して北方領土問題に関する協議を継続することと併せて、12月をめどに野田総理の訪露日程を調整していくことで合意した。会談を終えた翌9日、プーチン大統領は、日本との関係について「過去から持ち越されたすべての問題を解決したい」と会見で述べ、北方領土問題の前進に意欲を示した<sup>52</sup>。

## （2）竹島問題と日韓関係

野田総理は韓国を「我が国にとって最も重要な隣国」と位置付け、「次の100年を見据えて日韓関係を前進させることが極めて重要」との認識から<sup>53</sup>、総理就任当初から積極的に関係強化に努めた。野田総理は就任後初の二国間の外国訪問先として韓国を選び、2011年10月18日に開催された日韓首脳会談（ソウル）では、EPA交渉再開に向けた協議の加速や韓国側の要請に応えた日韓通貨スワップ枠の拡充で合意するとともに、朝鮮王朝儀軌の一部を手渡す<sup>54</sup>など首脳間の友好を演出した。

しかしながらこの間、日韓両国間においては竹島の領有権問題と慰安婦問題をめぐり火種を抱えていた。竹島の領有権問題については、韓国が施設構築を推進し、また、国会議員等の上陸が続いたため、12月の首脳会談に先立ち、玄葉外相から韓国政府に対してこれらの中止を申し入れた。さらに玄葉外務大臣は、2012年1月24日、衆参両院本会議の外交演説で竹島問題に言及し、「竹島問題は一朝一夕に解決する問題ではないが、韓国側に対し、受け入れられないものについては受け入れられないとしっかり伝え、粘り強く対応

していく」と表明した<sup>55</sup>。慰安婦問題については、2011年8月に韓国憲法裁判所が慰安婦等の個人の請求権問題について韓国政府が日本と外交交渉を行わないのは違憲と判断し、また、12月にはソウルの日本大使館前に慰安婦を象徴する少女像が市民団体によって設置された。12月18日の日韓首脳会談（京都）においては、慰安婦問題の対処を求める李明博大統領に対し、野田総理はこの問題への我が国の一貫した法的立場を説明し、人道的見地から知恵を絞っていくことを伝えるとともに、少女像の撤去を求めた。

李明博大統領は、東日本大震災から1年が経過した2012年3月11日、朝日新聞に「深い友情と絆を再確認」とする寄稿文を送るなどの一面も見せた。しかし、日韓首脳会談（5月13日、北京）や演説の機会に再三にわたり慰安婦問題を提起し、また、日韓政府間において進めてきた物品役務相互提供協定（ACSA）や軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の協力が頓挫するなど、日韓関係は混迷を深めていった。

このような状況下で李明博大統領は、8月10日、竹島への上陸を強行した。また、8月14日には発言の中で天皇陛下の訪韓に触れるなど<sup>56</sup>、これらの言動は大統領任期満了を前にして、これまで積み上げてきた日韓の友好関係に大きな傷跡を残す結果となった。

李明博大統領の竹島上陸に対し、野田総理は「竹島に関する我が国の立場とは相入れず、極めて遺憾」とし<sup>57</sup>、具体的な対応策として玄葉外務大臣は、①国際司法裁判所（ICJ）への合意付託及び日韓紛争解決交換公文に基づく調停についての提案、②「不法占拠」との表現の使用<sup>58</sup>、③政府の体制の強化を挙げた<sup>59</sup>。特にICJへの提訴等の提案に関して野田総理は「竹島問題を冷静、公正かつ平和的に解決するために、これらの提案に（韓国が）応じることを強く求めたい」と主張した<sup>60</sup>。また、李明博大統領の天皇陛下に係る発言について野田総理は「理解に苦しむところであり、極めて遺憾」と表明し、謝罪と撤回を求めた<sup>61</sup>。

日韓関係の悪化を懸念した野田総理は「韓国は冷静さを欠いている」と表現したが<sup>62</sup>、更に今後の日韓関係の基本姿勢を問われ、「韓国は我が国にとって重要な隣国である。日韓両国は、難しい問題があっても対局的な視点から冷静に対応すべきであり、我が国としては受け入れられないことについては毅然として対応しつつ、安定的な日韓関係の構築に向け取り組んでいきたい」と答弁した<sup>63</sup>。

### （3）尖閣諸島をめぐる問題と日中関係

日中関係は、菅内閣当時、2010年9月に発生した尖閣諸島沖での海上保安庁巡視船に対する中国漁船衝突事件への対応をめぐり緊迫した状況となったが、その後、両国間のハイレベル対話が機能し始めるなど、野田内閣発足時には、関係改善が進みつつあった。こうした中、野田総理は、2011年12月、民主党政権発足後では初めて中国を公式に訪問し、胡錦濤国家主席との首脳会談では、2012年が日中国交正常化40周年に当たることを踏まえ、両国の戦略的互惠関係を深化させることを確認した。

野田総理は、2012年1月の施政方針演説において「アジア太平洋地域での安定と繁栄は中国の建設的な役割なしには語れない。これからは戦略的互惠関係の内容を更に充実させ、地域の安定した秩序づくりに協力を深めていく段階である。国交正常化40周年の機を捉え、

人的交流や観光促進を手始めに、様々なレベルでの対話や交流を通じて、互惠関係を深化させる」<sup>64</sup>と表明し、日中関係の更なる深化に意欲を示した。

しかし、2012年に入ってから、中国の漁業監視船が尖閣諸島周辺海域を航行する事案が頻発し、領海侵入事案も発生するなど、中国の東シナ海での海洋活動の活発化に対する日本側の懸念は強まった。他方、同年4月には石原都知事が民有地である尖閣諸島の魚釣島等を東京都が購入する方針を表明し、7月には政府が国有化を検討していることも明らかとなったが<sup>65</sup>、中国側は「こうした動きは不法かつ無効である」として反発を強めた。

8月15日、香港の活動家等を乗せた船が海上保安庁巡視船による制止を振り切り、活動家7名が尖閣諸島の魚釣島に上陸する事案が発生した。国会では、活動家の魚釣島上陸を許したことや、活動家を逮捕したが、その後、送検せず強制退去処分としたことなどについて、政府の対応が追及された。これに対して、野田総理は「活動家が不法上陸したことは誠に遺憾であるが、政府としては、我が国法令に基づき適切に対処するとの基本方針を確認し、関係機関はこれに沿って適時に適切な措置をとった。今後とも、関係機関が緊密に連携し、情勢に応じて海上保安庁の警備体制を強化するなど、不法上陸対策に万全を期したい」<sup>66</sup>と述べるとともに、強制退去処分については「第一義的な判断は捜査機関が行ったが、その報告を受けた際、総理としての立場から様々な事柄を総合的に考慮して私が最終的な判断を下した」<sup>67</sup>と説明した。活動家の逮捕に抗議して、中国国内で反日デモが発生していることについて、野田総理は「我が国は、尖閣諸島をめぐる事態により日中関係の大局に影響が及ぶことを望んではない」<sup>68</sup>と強調し、中国側に冷静な対応を呼びかけた。

その後、政府と地権者との間で話し合いが進んだ結果、尖閣諸島の魚釣島、北小島、南小島の3島は、東京都ではなく、国が購入することとなり、政府は、9月10日の関係閣僚会議で3島の取得を正式に決定した。翌11日の閣議では、購入費用として予備費から20億5,000万円を拠出することが決定され、同日、政府と地権者との間で売買契約が締結された。藤村官房長官は、記者会見で「第三者が買えば平穏かつ安定的な維持管理の目的が果たせなくなる」と述べ、今後も、石原都知事が求めていた尖閣諸島への港湾施設整備等は行わず、政府関係者以外の上陸を認めないとの従来の方針を継続する意向を示した<sup>69</sup>。

これに対し、中国政府は、同月10日、尖閣諸島の「国有化」は、中国の領土主権の侵犯であり、「断固反対する」との声明を発表した。中国国内では、再び反日デモが活発化するとともに、両国間の交流事業が相次いで中止となった。日中関係は、尖閣諸島をめぐる問題により、再び関係悪化が避けられない状況となりつつある。

以上のとおり、2012年の7月から8月にかけて、ロシアのメドベージェフ首相による北方領土の国後島への上陸、韓国の李明博大統領による竹島への上陸、香港活動家による尖閣諸島の魚釣島への上陸といった事案が相次いで発生し、野田内閣の領土をめぐる問題への対応が問われることとなった。

こうした状況を受け8月24日、野田総理は、領土・領海の保全に関する記者会見を行った<sup>70</sup>。冒頭発言の中で、野田総理は、「我が国の主権に関わる事案が相次いで起こってい

ることは、遺憾の極みで、看過できない。国の主権を守り、領土・領海を守る務めを、毅然とした態度で、冷静沈着に果たし、不退転の覚悟で臨む」との決意を示した。その上で、竹島問題については「歴史認識の文脈で論じるべき問題ではなく、韓国側の一方的占拠が国際社会の法と正義にかなうのかという問題だ」との認識を示し、尖閣諸島については「解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない」と強調した。さらに、北方領土問題については「主権の問題だけでなく、元島民にとっては人道上の問題でもある。法と正義の原則を基礎として、静かな環境の下でロシアとの交渉を進める」との方針を表明した。

国会においては、民主党政権になってからの外交対応のまずさが今日の事態を招いたとの批判がなされたが、これに対し玄葉外務大臣は「この2～3年の表面的な現象をとらえるだけでは対応を間違えると考えている。冷戦構造が終えんし、先進国と新興国とのバランスが大きく変わろうとしている。経済成長率はこの10年の平均で日本は0.6%、中国は10%、韓国は4%という中で、10年前と同じ外交ではうまくいかない。中国は毎年2桁の国防力の増加を続け、海洋進出も強めている。こうした状況を踏まえ、我が国がどのように総合的な国力を發揮・蓄積していくことができるかが本質的な問題である。その総合的な国力が我が国の外交力になっていく」との認識を示した<sup>71</sup>。

なお、同月、国会においても、衆参両院本会議において、それぞれ、①李明博韓国大統領の竹島上陸と天皇陛下に関する発言に抗議する決議、②香港活動家らによる尖閣諸島不法上陸に抗議する決議が行われた<sup>72</sup>。

#### 4. 北朝鮮をめぐる動き——金正日総書記の死去、日朝予備協議

北朝鮮においては、2011年12月17日に金正日総書記が死去し、その三男・金正恩氏が後継者となった。こうした事態に対して野田総理は、日米韓の連携や中国と緊密に意思疎通することの重要性を示しつつ、「関係国が緊密に連携しながら対応し、拉致問題はもちろん、核、ミサイルも含めた諸懸案の包括的な解決につなげていく必要がある」と述べた<sup>73</sup>。玄葉外務大臣は、北朝鮮の状況について「内部で特異な動向は生まれていない」とし、「金正恩氏を中心とした体制をつくる取組が進んでいる」と分析した<sup>74</sup>。

金正恩氏と後継者を支える幹部の動向が注目を集める中、北朝鮮は米国との対話を継続させ、2012年2月29日、北朝鮮がウラン濃縮活動や核・弾道ミサイル実験等を一時停止し、米国が24万トンの栄養支援を行うとする「合意」が米朝双方からそれぞれ発表された。しかし、4月13日には北朝鮮が「人工衛星」と称して弾道ミサイルを発射したことから、米朝合意の履行は困難となり、加えて国連安全保障理事会においても、4月16日、いかなる発射も安保理決議違反であるとする議長声明が採択された<sup>75</sup>。野田総理は、米朝合意については「基本的には重要な一步であり、歓迎する」と評価したが<sup>76</sup>、ミサイル発射に対しては「我が国を含む地域の平和と安定を損なう安全保障上の重大な挑発行為」であり、「我が国として容認できるものではなく遺憾」と表明した<sup>77</sup>。その上で、「さらなる発射や核実験を含む挑発行為を決して行わないことを強く求めていく」とともに、「米国、韓国、さらには中国、ロシアを初めとする関係国と緊密に連携しつつ、拉致、核、ミサイルといった北朝鮮をめぐる諸懸案の包括的解決に向けた具体的な行動をとることを引き続き

求めていきたい」と決意を新たにした<sup>78</sup>。

北朝鮮では、金正恩氏が新設された第一書記などのポストに推戴されるなど権力の移譲が早急に進み、また、「人工衛星」の発射実験を失敗と認め、中国との間で国境地帯の共同開発の推進で合意するなど、変化の兆しも垣間見えた。この間、日朝間においては、懸案の拉致問題について日本政府から北朝鮮にメッセージを送りつつ<sup>79</sup>、水面下での接触が進められた。その後、北朝鮮に残された日本人遺骨の問題をめぐり8月9、10両日に開かれた日朝赤十字会談を契機として、日朝政府間協議（課長級予備協議、8月29日～31日）が開催された。日朝政府間協議について藤村官房長官は、「我々として特に拉致問題は最大のテーマであると考えている。当然、拉致問題を含む協議をしたいということでのやり取りをしてきた。政府としては、日朝平壤宣言に則り、拉致問題を含む諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算して、国交正常化を図るべく努力するとの従来からの方針の下でしっかりと取り組んでいきたい」との決意を示した<sup>80</sup>。

（9月19日記）

---

<sup>1</sup> 第178回国会参議院本会議録第3号6頁（平23.9.16）

<sup>2</sup> 第178回国会参議院本会議録第3号6頁（平23.9.16）

<sup>3</sup> 主な外交課題に関する野田内閣発足直後の国会論議は、本誌第322号掲載の論文（矢嶋定則「野田内閣の発足と当面する主要外交防衛問題」『立法と調査』第322号14～28頁（2011.11））に詳しく掲載されており、併せて参照されたい。

<sup>4</sup> 第179回国会衆議院予算委員会議録第1号14頁（平23.9.26）

<sup>5</sup> 第179回国会衆議院予算委員会議録第1号14頁（平23.9.26）

<sup>6</sup> 第180回国会衆議院本会議録第3号16頁（平24.1.27）

<sup>7</sup> 正式名称は「Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense」

<[http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)>

<sup>8</sup> 第180回国会参議院本会議録第2号12頁（平24.1.27）

<sup>9</sup> 第180回国会参議院本会議録第2号12頁（平24.1.27）

<sup>10</sup> 第179回国会衆議院安全保障委員会議録第10号10頁（平23.10.25）

<sup>11</sup> 第180回国会衆議院安全保障委員会議録第2号17頁（平24.3.16）

<sup>12</sup> 司令部、陸上・航空・後方支援部隊を組み合わせ一体的に運用する組織構造を持った部隊である。

<sup>13</sup> 米国の資金拠出を条件に、第3海兵機動展開部隊の要員約8,000人及びその家族約9,000人の沖縄からグアムへの移転費用の一部として、我が国が28億ドル（米国の2008会計年度の価格）を限度とする資金の提供を行うことを定める協定であり、2009年5月19日に発効している。

<sup>14</sup> 第180回国会衆議院安全保障委員会議録第5号12頁（平24.6.15）

<sup>15</sup> 第180回国会衆議院本会議録第30号19頁（平24.7.26）

<sup>16</sup> 第180回国会衆議院本会議録第30号11頁・15頁・17頁（平24.7.26）、第180回国会参議院予算委員会議録第24号13頁（平24.8.24）等

<sup>17</sup> 岡留康文・今井和昌・高藤奈央子「野田内閣の防衛政策」『立法と調査』第333号89～97頁（2012.10）

<sup>18</sup> 第180回国会衆議院本会議録第30号9頁（平24.7.26）

<sup>19</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第25号18頁（平24.8.27）

<sup>20</sup> 運用見直しの合意は、公務中に事件・事故を起こした米軍人・軍属に対する第一次裁判権は米国にあるとする日米地位協定の規定（第17条）の原則は維持した上で、軍属による交通死亡事故など重大な犯罪について米政府が刑事訴追しない場合、日本政府による裁判権行使の要請に米政府が好意的考慮を払うものである。2011年1月12日、米国人軍属が沖縄市で交通事故を起こし会社員が死亡したが、那覇地検は軍属が勤務地からの帰途にあり「公務中」であるため不起訴処分とし、軍属は米国で5年間の運転禁止処分が科せられるにとどまった。日本側の求めにより協議が始められ、運用見直しの合意はこの事故にも適用された。

<sup>21</sup> 第179回国会参議院外交防衛委員会議録第4号2頁（平23.11.29）

<sup>22</sup> 第180回国会衆議院予算委員会議録第5号12頁（平24.2.3）

- <sup>23</sup> 「包括的経済連携に関する基本方針」 <<http://www.npu.go.jp/pdf/20101109/20101109.pdf>>
- <sup>24</sup> TPPは、アジア太平洋地域における高い水準の自由化を目標とし、物品貿易、サービス貿易のみならず、投資、競争、知的財産、政府調達等の非関税分野のほか、環境、労働、分野横断的事項等の新しい分野を含む包括的なものとして交渉が行われている協定であり、現在米国を始めとする9か国が交渉に参加している。アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議では、TPPについて、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）実現に向けた道筋の中でも唯一交渉が開始している枠組みとして、その位置付けが確認されている。
- <sup>25</sup> 2012年10月4日、民主党内に経済連携プロジェクトチーム（PT）が設けられ、1か月近くの議論の後、APEC首脳会議直前の11月9日、党としての政府に対する提言<<http://www.dpj.or.jp/download/5351.pdf>>が取りまとめられた。
- <sup>26</sup> 「平成23年11月11日野田内閣総理大臣記者会見」  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2011/1111kaiken.html>>
- <sup>27</sup> 「平成23年11月13日APEC首脳会議内外記者会見」  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2011/1113naigai.html>>
- <sup>28</sup> 第179回国会衆議院本会議録第9号12頁（平23.11.17）
- <sup>29</sup> 第179回国会衆議院本会議録第9号5頁（平23.11.17）。なお、具体的なメリットとしては、産業空洞化の回避、資源の安定的確保、模倣版・海賊版の拡散防止により日本の技術を守ることなどを挙げている。
- <sup>30</sup> 第179回国会衆議院本会議録第9号17頁（平23.11.17）
- <sup>31</sup> 第180回国会衆議院本会議録第3号10頁（平24.1.27）など
- <sup>32</sup> 例として、玄葉外務大臣は、TPP交渉参加国であるベトナムとのEPA（平成21年10月1日発効）において、ベトナム側が日本から輸入されるトラックに対して80%の関税を課していることなどを挙げつつ、TPP交渉参加国との間で締結した既存の二国間EPAで残された関税の撤廃を撤廃していく必要性などを訴えている（第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号15頁（平23.11.29）など）。
- <sup>33</sup> 第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号11頁（平23.11.22）、第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号15頁（平23.11.29）
- <sup>34</sup> 第180回国会衆議院外務委員会会議録第4号13頁（平24.8.1）
- <sup>35</sup> 第180回国会衆議院外務委員会会議録第4号12頁（平24.8.1）
- <sup>36</sup> 第180回国会衆議院本会議録第5号18頁（平24.2.21）
- <sup>37</sup> 第180回国会参議院予算委員会会議録第23号31頁（平24.7.24）
- <sup>38</sup> 第18回国際交流会議「アジアの未来」野田総理スピーチ（平24.5.24）  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/0524asia.html>>
- <sup>39</sup> 第180回国会参議院予算委員会会議録第23号24頁（平24.7.24）
- <sup>40</sup> 第180回国会参議院予算委員会会議録第23号24頁・31頁（平24.7.24）
- <sup>41</sup> 広域経済連携に向けた取組に加えて、二国間でのEPA交渉についても推進していく方針が示されており（第180回国会参議院経済産業委員会会議録第4号3頁（平24.3.28）枝野経済産業大臣答弁など）、2012年7月31日に閣議決定した「日本再生戦略」の中では、アジア太平洋地域以外のモンゴルやEUなどとのEPAも並行的に進めていき、全体で日本のEPAカバー率（貿易額全体に占めるEPA締結国との貿易額の割合）を80%以上とする目標が掲げられている（「日本再生戦略」<<http://www.npu.go.jp/saisei/images/pdf/RightNaviHonbun.pdf>>及び第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第13号15頁（平24.8.3）古川国家戦略担当大臣答弁）。
- <sup>42</sup> 第180回国会参議院予算委員会会議録第10号30頁（平24.3.16）野田総理答弁
- <sup>43</sup> 第180回国会参議院予算委員会会議録第27号46頁（平24.7.12）
- <sup>44</sup> 2012年8月29日の記者会見における発言（『朝日新聞』夕刊（平24.8.29））。
- <sup>45</sup> 米国の通商法には、政府が議会に対して通商交渉開始90日前の事前通告や交渉内容の限定（報告）の義務を負う代わりに、議会は行政府が結んだ合意を迅速に審議し、個々の内容に修正を求めず一括して承認・不承認の意思表示をする貿易促進権限（TPA）規定が設けられてきた。TPA規定は2007年に失効し、現在は存在しないが、米国政府は過去に定められたとおり、交渉開始90日前に議会に交渉の意図を通告することで、TPP交渉においても議会に同様の対応をとるよう求めている。
- <sup>46</sup> 第180回国会衆議院予算委員会会議録第19号10頁（平24.3.1）
- <sup>47</sup> 第180回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号2頁・7頁（平24.3.21）
- <sup>48</sup> 『朝日新聞』（平24.3.2及び3.3）
- <sup>49</sup> 第180回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第3号3頁（平24.3.7）
- <sup>50</sup> 第180回国会衆議院予算委員会会議録第22号10頁（平24.3.8）
- <sup>51</sup> 第180回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号2頁（平24.7.31）
- <sup>52</sup> 『日本経済新聞』夕刊（平24.9.10）
- <sup>53</sup> 第179回国会参議院本会議録第5号23頁（平23.11.2）
- <sup>54</sup> 2010年8月10日の内閣総理大臣談話を受けて「朝鮮王朝儀軌」の引渡しを条約化した日韓図書協定は、2011

年5月27日に国会で承認され、6月10日に発効した。本協定には、対象の図書(1,205冊)を6か月以内に韓国政府に対して引き渡すことが定められており、そのうち5冊は10月18日に野田総理から李明博大統領に手渡され、1,200冊は12月6日に空輸された。日韓図書協定については、中内康夫「日韓図書協定の作成経緯と主な内容」『立法と調査』第314号20～26頁(2011.3)を参照。

<sup>55</sup> 第180回国会衆議院本会議録第1号6頁(平24.1.24)

<sup>56</sup> 李明博大統領は、(天皇陛下が)韓国を訪問したければ、独立運動で亡くなった方々を訪れ心から謝罪していただきたい旨の発言を行ったとされるが、日本から韓国政府に対して天皇陛下訪韓を要請した事実はなかった(第180回国会衆議院予算委員会議録第28号7頁(平24.8.23))。

<sup>57</sup> 第180回国会衆議院本会議録第35号1～2頁(平24.8.24)

<sup>58</sup> 民主党政権下においては「竹島は法的根拠のない形で支配されている」と説明してきたが、李明博大統領の竹島上陸で配慮は不要になったとして「不法占拠」とした。玄葉外務大臣は、どのような表現を使うかについては政権のその時々判断により異なり得るものだと説明している(第180回国会参議院決算委員会第7号13頁(平24.8.22))。

<sup>59</sup> 第180回国会参議院決算委員会議録第7号23頁(平24.8.22)

<sup>60</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第25号14頁(平24.8.27)

<sup>61</sup> 第180回国会衆議院本会議録第35号2頁(平24.8.24)

<sup>62</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第25号18頁(平24.8.27)

<sup>63</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第25号14頁(平24.8.27)

<sup>64</sup> 第180回国会衆議院本会議録第1号4頁(平24.1.24)

<sup>65</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第22号15頁(平24.7.10) 藤村官房長官答弁

<sup>66</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第25号14頁(平24.8.27)

<sup>67</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第24号15頁(平24.8.24)

<sup>68</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第25号14頁(平24.8.27)

<sup>69</sup> 『朝日新聞』(平24.9.11)

<sup>70</sup> 首相官邸ホームページ<<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/24kaiken.html>>

<sup>71</sup> 第180回国会参議院外交防衛委員会議録第9号19～20頁(平24.8.28)

<sup>72</sup> 第180回国会衆議院本会議録第35号1～2頁(平24.8.24)、第180回国会参議院本会議録第25号(平24.8.29)

<sup>73</sup> 第180回国会参議院本会議録第2号7頁(平24.1.27)

<sup>74</sup> 第180回国会参議院予算委員会議録第4号29頁(平24.2.7)

<sup>75</sup> 米朝合意と北朝鮮の弾道ミサイル発射をめぐる経緯については、寺林裕介「ポスト金正日体制と北朝鮮をめぐる国際社会の動向」『立法と調査』第330号19～27頁(2012.7)を参照。

<sup>76</sup> 第180回国会衆議院予算委員会議録第19号40頁(平24.3.1)

<sup>77</sup> 第180回国会衆議院予算委員会議録第24号2頁(平24.4.18)

<sup>78</sup> 同上

<sup>79</sup> 松原拉致問題担当大臣は国会の議論を通じ、①拉致問題は決して風化せず、関係者がいなくなったときに、日朝間に永劫に解決しない問題として残る、②新体制が、既に死亡していたとしていた方々が実は生存していたと従来の主張を変えても、あえて批判することなく前進と考える、③進展が得られれば、関係者とも十分に意思疎通をした上で、しかるべき人道支援も可能になる、とのメッセージを発出していた(第180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6号17頁(平24.8.3))。

<sup>80</sup> 第180回国会参議院決算委員会議録第8号11頁(平24.8.27)