

2013年の国際情勢と我が国の外交防衛課題

— 当面する外交防衛の主要課題 —

外交防衛委員会調査室 おかどめ やすふみ かんた しげる
岡留 康文・神田 茂

2012年には米国、ロシア、韓国における大統領選挙、中国共産党大会による指導者（指導部）の交代に加え、北朝鮮において権力継承の動きが進み、2013年も引き続きこれらの国の内政や外交に注目が集まっている。

一方、2010年に防衛大綱・中期防を策定した後、東日本大震災、尖閣諸島をめぐる中国の軍事活動の活発化、北朝鮮の二度にわたる「人工衛星」と称するミサイル発射などが発生し、我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増している。

このような状況の下、我が国の外交・防衛の基軸である日米同盟には米海兵隊の普天間飛行場の移設問題を始めとする諸課題が山積している。また、2012年にロシア、韓国、中国といった近隣諸国との間で領土をめぐる問題や摩擦が相次いで発生し、北朝鮮により二度にわたり「人工衛星」と称する長距離弾道ミサイルが発射されたことを踏まえ、近隣外交の立て直しや強化も求められている。一方、防衛大綱や中期防を始めとする防衛政策の主要な事項についても、その見直しについて今後論じられる。また、先進国の経済不振が中国を始めとする新興国にも及んだことで世界経済の失速が懸念されており、貿易や投資の自由化を柱とする包括的経済連携が、国の成長や外交政策との関連で注視されている。

野田総理（当時、以下同じ）は第181回国会の2012年11月16日に衆議院を解散し、12月16日に総選挙の投開票が行われ、自由民主党と公明党の連立による安倍内閣が12月26日に発足した。

このような状況を踏まえ、本稿では2013年の国際情勢を展望し、当面する我が国の外交防衛の主要課題について論ずることとしたい。

1. 日米同盟における諸課題

（1）普天間飛行場移設問題

日米関係における最大の懸案とでも言うべき米海兵隊の普天間飛行場（沖縄県宜野湾市に所在）の移設問題は、この1年、大きな進展はみられなかった。

2011年9月に発足した野田内閣も日米合意¹を踏まえ菅内閣の政策を継承する方針（名護市辺野古への移設）を示したものの、地元の理解が得られない状況が続いている。

2012年4月27日の日米安全保障協議委員会（「2+2」。外務・防衛担当閣僚で構成）の日米共同発表では、①現行の辺野古移設案が「これまでに特定された唯一の有効な解決

¹ 2011年6月の日米安全保障協議委員会の会合において、2006年5月の「再編の実施のための日米ロードマップ」（代替施設については、名護市辺野古地区沿岸部に一部埋立によるV字型の滑走路）の目的の実現に向けた進展を継続していくことを確認し、改めて代替施設の滑走路の形状をV字型とすることを決定した。

策である」こと、②在沖縄海兵隊のグアム移転及び嘉手納飛行場以南の土地返還の双方と普天間移設とのパッケージを切り離すこと、③移設が終了するまでの間の普天間飛行場の補修事業について日米が相互に貢献すること、④初期の補修事業は 2012 年末までに特定されることなどを確認した。

また、防衛省は、辺野古地区への移設を実施するため、環境影響評価（アセス）に係る評価書を 2011 年 12 月 28 日（一部翌年 1 月 6 日）に沖縄県に提出した。同評価書に対し沖縄県は、2012 年 2 月 20 日に飛行場部分について、また、3 月 27 日に埋立部分について、いずれも「評価書で示された措置では生活、自然環境の保全を図ることは不可能」などとする意見書を沖縄防衛局に提出した²。

この意見書を受け評価書を補正する際に防衛省が科学的・専門的見地からの助言を得るため、2012 年 4 月に「普天間飛行場代替施設建設事業に係る環境影響評価に関する有識者研究会」（座長：中村由行（独）港湾空港技術研究所研究主監）を設置した。同研究会は同年 12 月 11 日に最終報告を提出した³。

防衛省は、同最終報告を踏まえ評価書を補正したものを 12 月 18 日に沖縄県知事に送付した。その後同評価書を公告・縦覧（1 か月間）し、アセスの手続を完了させ、沖縄県知事に対し埋立申請を行うこととなると考えられる。

他方、地元沖縄では、2009 年 9 月に「最低でも県外」と訴えていた鳩山内閣が発足し、県外移設に対する県民の期待を高めることとなった。辺野古のある名護市長は 2010 年 1 月の市長選で移設反対派が就任し、同年 2 月には、国外・県外移設を求める県議会の意見書が可決され、4 月には、県外移設を求める県民大会が開かれた。かつて条件付で辺野古移設を容認していた仲井眞沖縄県知事は同年 11 月の知事選以降、県外移設を主張するようになった⁴。このように政府にとっては依然として厳しい状況にある。

（2）在沖縄海兵隊のグアム移転問題

2006 年 5 月の「再編の実施のための日米ロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）において、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が明記された。グアムへの移転経費（総額 102.7 億ドル）については、日米双方が応分の分担を行うとの観点から、我が国は 60.9 億ドル、米国は 41.8 億ドルを上限としてそれぞれ負担することで合意していた。

我が国が負担する事業のうち、我が国の直接的な財政支援として措置する事業（「真水」事業。28.0 億ドルを上限）については、「グアム移転協定」（2009 年 5 月発効）に基づ

² 評価書は、<http://www.mod.go.jp/rdb/okinawa/07oshirase/chotatsu/hyoukasyo/hyoukasyo.html>を、知事の意見書は<http://www.pref.okinawa.jp/site/kankyo/seisaku/hyoka/tetsuzuki/documents/iken-68.pdf>及び<http://www.pref.okinawa.jp/kaigannbousai/umetate/tijiiken-umetate.pdf>をそれぞれ参照。

³ <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/futenma/houkoku/saisyuu.html>

⁴ 沖縄県が 2012 年 3 月に作成したパンフレット『普天間飛行場 移設問題について』では、「多くの県民が反対している辺野古移設案を実現することは事実上不可能」であり、この問題は、「我が国の安全保障のあり方の中で、日本全体で考えるべき課題」であるとしている。

き 2009 年度より米側に拠出している。しかし、グアム島での基地建設に伴うインフラ整備の遅れなどもあり、2009 年度及び 2010 年度に米側に拠出した約 814 億円の多くが未執行のままとなり、2011 年度の約 149 億円については米側に拠出しなかった。このような事情から 2012 年度については隊舎の設計費約 7 億円を計上したのみであった。

他方、米国議会は、2012 会計年度（2011 年 10 月～ 2012 年 9 月）の国防予算を定めた国防権限法について、在沖縄海兵隊のグアム移転関連予算の全額凍結を決めた。2013 会計年度の国防権限法については、米政府が同年度に要求していたグアム移転関連予算 2,600 万ドル（約 22 億円）の計上を認めた⁵。

2012 年 4 月 27 日の 2 + 2 の共同発表では、①グアム移転及び嘉手納以南の土地返還の双方と普天間移設を切り離すこと、②沖縄からの国外転出は約 9,000 人（うちグアムへは約 4,000 人が移転）、③沖縄に残留するのはロードマップに示された水準（約 1 万人）であり、残留する部隊は第 3 海兵機動展開部隊司令部、第 1 海兵航空団司令部、第 3 海兵後方支援群司令部、第 31 海兵機動展開部隊及び海兵隊太平洋基地の基地維持要員のほか、必要な航空、陸上及び支援部隊から構成されること、④グアム移転費用は総額 86 億米ドル（2012 年米会計年度）、うち日本側はグアム協定の 28 億ドル（2008 年米会計年度）を限度とすること（真水のみで出融資負担なし）、などに合意した。

この合意後、グアムでのアセスやり直しが生じたため、アセスの完成が 2015 年頃になったとの報道もある⁶。

（3）嘉手納飛行場以南の土地返還

嘉手納飛行場以南の地域は、沖縄本島の中でも、人口の多い地域である。広大な米軍基地（施設・区域）が市（町）の中心部等を占めており⁷、都市計画の支障となったり、基地に起因する事故や環境問題等が発生していることなどから、地元からは返還を求める強い要請が出されていた。

2006 年 5 月のロードマップにおいては、普天間飛行場の移設や、グアムへの移転に伴い、①キャンプ桑江、②キャンプ瑞慶覧（部分返還）、③普天間飛行場、④牧港補給地区、⑤那覇港湾施設、⑥陸軍貯油施設第 1 桑江タンク・ファームの全面返還（②のみ部分返還）を検討し、2007 年 3 月までに計画を作成することとなっていた。

しかし、その後「計画」は策定されず、2010 年 5 月の 2 + 2 の共同発表において、キャンプ瑞慶覧（別名キャンプ・フォスター）の「インダストリアル・コリドー」及び牧港補給地区（同キャンプ・キンザー）の一部が早期返還における優先分野であるとされた。

その後も進展がなく、2012 年 4 月 27 日の 2 + 2 の共同発表では、普天間飛行場を除く 5 施設・区域を 13 の地域に分割し、①速やかに返還、②県内で機能移設後に返還、③海兵隊移転後に返還、の 3 段階に分けて実施する、沖縄に残る施設・区域の統合計画を日米

⁵ 同法には、沖縄県尖閣諸島が、米国の対日防衛義務を定めた日米安保条約第 5 条の適用対象であることを確認する条項が盛り込まれた（『読売新聞』夕刊（平 24.12.22））。

⁶ 『沖縄タイムス』（平 24.12.12）

⁷ 例えば、嘉手納町では町面積の 82.5 % を米軍基地が占めている。

が共同で2012年末までに作成することとなった。

しかし、2012年12月には、統合計画の2012年内の策定を断念した⁸、グアム移転が遅れていることから同計画の策定が数年先にずれ込む可能性がある⁹、との報道がなされた。

(4) 垂直離発着輸送機オスプレイの配備、低空飛行訓練

海兵隊は、老朽化したCH-46輸送ヘリをMV-22垂直離発着輸送機（オスプレイ）に更新（換装）する事業を進めており、沖縄県の普天間飛行場に配備されているCH-46（2個飛行隊計24機）についてもMV-22に更新する計画を持っていた¹⁰。

米政府は2011年6月、2012年後半に普天間飛行場にMV-22を配備することを正式に表明し、2012年6月29日には、12機を同年内に更新し、2013年夏に残り（12機）を更新する旨の接受国通報を日本政府に対して行った。

しかし、開発段階での4回の墜落事故（計30名の死亡）や2010年のCV-22（空軍仕様）の墜落事故、2012年4月のモロッコ及び同6月のフロリダ（CV-22）での墜落事故などを起こしていたこともあり、沖縄などではその安全性に懸念を示す声が強くなっていた。

そのような事情もあり、日米両政府は、普天間飛行場への配備に先立ち、山口県の岩国飛行場にMV-22を陸揚げし（同年7月23日）、同飛行場において機体整備と若干の準備飛行を行った上で、同年10月初旬、普天間飛行場へ配備した。その間、日本政府はモロッコとフロリダの事故に関する分析評価報告書を公表し（8月28日及び9月11日）、日米合同委員会で事故の再発防止策や安全対策について合意し、我が国におけるオスプレイの飛行運用を開始させることを発表した（9月19日）。

日米両政府はヘリモードでの飛行を基地内に限るなどしたが、地元自治体等からは合意に反する飛行が行われているとの指摘もある。また、本土での低空飛行訓練等も今後予定されており、関係自治体から飛行の安全性を懸念する意見が出されている。

(5) 米軍人等による事件の再発防止、地位協定の見直し

2012年10月、沖縄で2人の海軍兵による女性暴行事件が発生した。この2か月前の8月に沖縄で女性暴行事件が発生した際、政府は必要な措置を米側に強く申し入れていたが、同種の事件が再発した。在日米軍は10月19日から国内全域における夜間外出禁止措置を講じた（その後12月から在沖縄軍人に対し基地外での飲酒禁止措置をとった）が、外出禁止時間帯での住居侵入・暴行などの事件が相次いだ。

仲井眞沖縄県知事は、10月の事件の際に、一層の綱紀粛正と再発防止のための実効性

⁸ 『読売新聞』（平24.12.11）

⁹ 『沖縄タイムス』（平24.12.12）

¹⁰ 2010年9月に発表した「2011会計年度海兵隊航空計画」では2012年10～12月に普天間の1個飛行隊、2013年10～12月に残り1個飛行隊の更新を計画していた。

ある具体的な対応のほか、日米地位協定¹¹の改定を改めて求めた。

日米地位協定は、1960年の締結以来52年間、一度の改定もなく、時代の要求や国民の要望にそぐわなくなっている部分もあるとされ、沖縄県などから改定を求める意見が出されている¹²。特に、刑事裁判権の改定や環境条項の新設を求める意見が強くなっている。

米軍人・軍属に対する刑事裁判権は、基地の外で起こした事件や事故であっても、公務中であれば裁判権は米側にあり、公務外の事件・事故であれば、裁判権は日本側にある。しかし、公務外の犯罪であっても、被疑者が米側に拘束された場合は、日本側が起訴するまでは身柄の移転は行わなくてもよいことになっている。また、出席を要求されている公の催事での飲酒を含め軍人・軍属の通勤を公務と見なしていた（1956年3月の日米合同委員会合意）。軍属については、平時に軍事裁判にかけるのは米国では違憲とされ、2000年以降は一定の犯罪について海外にいる軍属を裁くことが可能な「軍事域外管轄法」が適用されることになっているが、最近5か年の同法適用事例はなく、懲戒処分で済まされているとのことである。軍属については、日米いずれの裁判権も行使されていなかった。

環境条項の新設は、基地から派生する騒音・振動・土壌汚染などの環境問題に関して、現行の地位協定には日本の法令の適用がないことから、環境保全に関する国内法を適用しようというものである。既にドイツとの地位協定（ボン補足協定）には条項が存在する。

日米両政府は、これらを含む地位協定の改定要求に対し、運用の改善で対応してきた。

刑事裁判権のうち、起訴前の引渡しについては、殺人又は強姦という凶悪な犯罪などについては、日本側の要求があれば、米側が「好意的考慮」等を行い、引渡しが可能な場合がある（1995年10月の日米合同委員会合意）。公務の範囲については、いかなる理由の飲酒も認めず（2011年12月16日の日米合同委員会合意）、通勤時の交通死亡事故等については、米側が刑事訴追しない場合に、日本側で裁判権を行使することができるよう「好意的考慮」を払うこととなった（同年11月24日の日米合同委員会合意）。

これらの措置について前進として歓迎する意見がある一方、米側の裁量に左右されることとしてあくまでも協定の見直しを求める意見（沖縄県など）もある。特に起訴前の引渡しについては、ドイツや韓国などにおける米軍地位協定に比べ日米地位協定の方が受入れ国側に有利であることから他の協定への波及を恐れ米側が改定に難色を示しているとされ、また、自衛隊駐留に係る同種の協定（ジブチなどとの交換公文）への影響を日本政府が懸念しているとの報道もある。

環境条項については、2000年9月、環境保護のための日米間の協力と協議を強化していくことで合意し（2+2会合における環境原則に関する共同発表）、2010年5月、返還

¹¹ 日米地位協定は、施設・区域（基地）の提供の手続を始め、日米安保条約の目的達成のため駐留する米軍の円滑な活動を確保するため、駐留に関する様々な側面について詳細に規定したものである。

¹² 沖縄県は、2000年8月に11項目の地位協定見直しの要請を行っている。また、渉外関係主要都道府県知事連絡協議会（米軍基地が所在する14都道府県知事で構成）は、2012年7月に、3項目の要望を行っている（<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/455535.pdf>）。また、2008年3月には、民主党、国民新党及び社会民主党が15項目の改定案に合意し、3党は2009年9月の連立政権発足に際し、「地位協定の改定を提起」することに合意していた。

前の在日米軍施設・区域への環境調査のための合理的な立入りを含む「環境に関する合意」について、速やかに、かつ、真剣に検討を行うことに合意し（2+2の共同発表）、現在事務レベルで作業が進められている。

（6）日米防衛協力の指針（ガイドライン）見直し

2012年8月及び9月の日米防衛相会談において、1997年に策定された日米防衛協力のための指針（以下「現指針」¹³という。）について策定から10年以上経た今日までの安全保障環境の変化や日米協力の在り方も踏まえ研究・議論を行っていくことを確認した。

森本防衛大臣は、見直しの背景について、15年前に策定した現指針は朝鮮半島情勢が緊迫化している状況下において策定されたもので、その後9.11米国同時多発テロの発生、宇宙・サイバー・海洋の安定、領域問題、海賊問題、中国の海洋進出など東アジアをめぐる安全保障環境の変化等を挙げ、見直しの結果、国内法の整備に至ることも考えられる旨発言している¹⁴。

自民党は2012年12月の総選挙の公約において「米国の新国防戦略と連動して自衛隊の役割を強化し、抑止力を高めるため、日米防衛協力ガイドライン等を見直す」としており、今後議論が活発に行われことが想定される。

2. 領土をめぐる問題と近隣外交

2012年7月から8月にかけて我が国の領土をめぐる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た。野田総理は2012年8月24日、領土・領海の保全に関する記者会見¹⁵を行い、「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、内閣の取組として、①離島の安定的な保全管理、②周辺海域の警備体制の強化、③我が国の正当性を対外的に発信する努力を挙げ、「法と正義に基づく解決を求めつつ、冷静な対応に努める」との方針を表明した。

（1）北方領土問題と日露関係

日本政府は、北方領土問題を解決して、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きた。

¹³ 「指針」は、日米安保条約を有効に機能させるための、日米間の緊密な防衛協力の基本的な枠組みや方向性などについて表したもので、1978年11月に最初の指針（「前指針」）が策定された。それに基づき、両国は共同作戦計画の研究や各種の共同の取組を進めてきた。しかし、前指針の策定後約20年がたち、冷戦の終結、日米関係の進展、新防衛大綱の策定等、諸情勢が大きく変化した。これらに鑑み、1997年9月、冷戦後の新たな日米間の協力の在り方を示す新たな指針（「現指針」）が策定された。現指針は、「平素から行う協力」「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」「周辺事態の協力」の3つの分野における日米の役割、協力及び調整の在り方について一般的な大枠及び方向性を示したものである。現指針に基づき、周辺事態安全確保法や武力攻撃事態関連法制が整備された。

¹⁴ 2012年11月9日の防衛大臣記者会見<<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2012/11/09.html>>

¹⁵ <<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/24kaiken.html>>

ロシアではプーチン氏が 2012 年 3 月の大統領選挙で勝利をおさめ、5 月に大統領に復帰した。3 月の大統領選挙直前、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的に解決したいとの強い意欲を示す一方、「引き分け」という表現を用い、日露双方が受入可能な妥結点を探りたいとの考えを明らかにした¹⁶。玄葉外務大臣はこの発言について「解決に強い意欲を示す発言」として強い期待感を示したが¹⁷、野田総理は「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、プーチン大統領に対し英知ある解決や知恵を出し合っていこうとしているとの説明を行った¹⁸。

野田総理は G 20 出席に際し、6 月 18 日にプーチン氏の大統領就任後初めての首脳会談を行い、領土問題について静かな環境¹⁹の下で実質的な議論を進めていくことをそれぞれの外交当局に指示することが合意され、玄葉外務大臣をロシア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北方領土の国後島へ自身 2 度目の訪問に踏み切ったことから、領土交渉への影響が懸念される事態となった。同月 28 日にロシアを訪問した玄葉外務大臣は、プーチン大統領とラブロフ外相に遺憾の意を伝えた。8 月 24 日の記者会見において野田総理は、北方領土問題について、「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」との方針を表明している。9 月 8 日、ウラジオストクにおける A P E C 首脳会議に際して行われた野田総理とプーチン大統領との 2 度目の日露首脳会談では、次官級協議を開催して領土問題に関する協議を継続していくことが合意された。

プーチン大統領はウラジオストクでの A P E C 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。ロシアが安全保障面や経済面において抱く中国の脅威、天然ガス輸出先を確保する必要性等が背景として指摘されており、プーチン氏の大統領就任によって、北方領土問題が前進するのではないかと期待感も高まっている。一方、プーチン大統領による「引き分け」発言の持つ意味、2012 年大統領選挙における獲得票が 2004 年のそれに比べ約 400 万減り、求心力や権力基盤が弱まっていること等を踏まえ、領土問題解決への過度な期待は避けるべきとの指摘もなされている。

第二期プーチン時代を迎えたロシアの動きを注視し、北方領土問題の解決に向け着実に対応する必要がある。

(2) 尖閣諸島をめぐる問題と日中関係

¹⁶ 『朝日新聞』（平 24. 3. 2 及び 3. 3）

¹⁷ 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議録第 3 号 3 頁（平 24. 3. 7）

¹⁸ 第 180 回国会衆議院予算委員会議録第 22 号 10 頁（平 24. 3. 8）

¹⁹ 玄葉外務大臣は「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・首脳間できちん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」と述べている（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議録第 3 号 2 頁・7 頁（平 24. 3. 21））。

ここ数年の日本政府の対中外交の基本方針は、2006年10月の首脳会談で合意した「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・問題について、両国の協力関係を一層深めていこうとするものである。併せて、東シナ海の資源開発問題等の両国の懸案の解決に努めるとしている。

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、日中関係は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、2011年9月の野田内閣発足時には、関係改善が進みつつあった。野田総理は、同年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。

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（当時）が私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²⁰、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。

2012年8月15日、香港の活動家等を乗せた船が沖縄県尖閣諸島の領海内に侵入し、海上保安庁巡視船による制止を振り切って、活動家7人が魚釣島に不法に上陸する事態が発生した。中国政府は、尖閣諸島は中国固有の領土であり、同諸島での日本による中国国民の拘留は主権侵害であるとして日本政府を非難し、中国国内では活動家の逮捕に抗議する反日デモも発生した。野田総理は8月24日の記者会見において、尖閣諸島について「解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない」ことを強調し、不正上陸事件を繰り返さないよう情報収集の強化や周辺海域での監視・警戒に万全を期すとの決意を表明した。

同年9月11日、日本政府は尖閣諸島の魚釣島、北小島、南小島の3島を地権者から購入した。中国、台湾²¹では、日本政府による尖閣諸島の「国有化」は領土主権の侵犯であるなどとして激しい反発が起こった。特に中国国内では反日デモが活発化し、日系企業に対する破壊・略奪行為や在留邦人に対する暴行事件が発生したほか、同月末に予定されていた日中国交正常化40周年記念式典を含め、両国間の交流事業が相次いで延期・中止となった。その後も中国の海洋監視船や漁業監視船が尖閣諸島周辺の接続水域や領海に侵入する事態は続き、12月13日には中国国家海洋局の航空機が尖閣諸島の魚釣島南方の我が国領空を初めて侵犯した。

尖閣諸島の領土保全や実効支配強化についてはこれまで、強固な日米同盟による抑止、海上保安庁の巡視船・人員の増強による警戒監視の強化、領海警備を強化する法律の制定等が唱えられてきた。これらに加え、公務員の常駐、周辺漁業環境の整備のような対応策

²⁰ 第180回国会参議院予算委員会会議録第22号15頁（平24.7.10）藤村官房長官答弁

²¹ 台湾は、尖閣諸島は台湾に付属し、中華民国領土の一部を構成しているとの立場をとっている。近年、尖閣諸島の主権問題を棚上げし、周辺海域の共同開発を行うことなどを提案している。日本による「国有化」については強くこれを非難し、台湾の漁船や巡視船が尖閣諸島の領海内に侵入する事態も起きている。

も示されているが、中国の対抗措置が緊張を激化させることも考えられ、慎重に対処すべきとの考え方も一方で示されている。

2012年11月9日から14日まで第18回中国共産党大会が開かれ、翌15日の中央委員会第1回全体会議において習近平国家副主席が総書記及び中央軍事委員会主席に、また、党の最高指導機関である政治局常務委員に習氏を含む7人が選出された。2013年3月に開かれる全国人民代表大会では、習総書記が国家主席に選出され、国家の新指導部が発足する運びである。

習近平総書記の率いる新たな指導部は、経済構造の転換や格差是正など内政上の諸課題に直面している。自国の経済発展のため胡錦濤前総書記の示した協調的な外交路線を維持していくとの見方が示される一方、世界第2位の経済規模をもとに先進国が主導する国際経済秩序に変化を迫っていくとの見方、国内の社会矛盾や軍部・保守派の影響を背景に強硬な外交を展開し、対日姿勢をより厳しくするとの見方も示されている。

日中関係が国交正常化以降、最も厳しい状況にあるとも評されている中、習総書記の権力基盤の形成や新たな指導部の性格を注視し、関係の再構築や懸案の解決に向けた取組が求められている。

(3) 竹島問題と日韓関係

日韓両国は自由と民主主義、市場経済といった基本的な価値観を共有しており、日本は韓国にとって第2の貿易相手国であり、両国の経済的・人的交流は緊密度を増している。また、北朝鮮問題を始めとする北東アジア地域の平和と安定に向けた両国の連携は、その重要性を一層増している。

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²²、2011年10月18日から総理就任後初の二国間訪問先として韓国を訪ね、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し、朝鮮王朝儀軌の一部を手渡すなど韓国との関係強化に努めた。

しかし、2011年に入り、竹島の領有権問題と慰安婦問題をめぐる日韓間の摩擦は強まってい²³、2012年になり両政府が進めてきた物品役務相互提供協定(ACSA)や軍事

²² 第179回国会参議院本会議録第5号23頁(平23.11.2)

²³ 竹島については、我が国の中学校教科書検定結果における竹島の記述に対する韓国側の抗議(2011年3月30日)、韓国の閣僚による相次ぐ竹島訪問(5月)、竹島問題の実情調査のため鬱陵島訪問を計画した我が国国会議員に対する入国拒否(8月1日)等の事件が起こった。慰安婦問題については、2011年8月30日に韓国憲法裁判所が、元慰安婦の賠償請求権について韓国政府の不作为を違憲とする決定を下したことを受け、韓国政府は日本側に政府間協議の開催を提案した。日本政府は、賠償請求権の問題は1965年の国交正常化の際に締結した日韓請求権・経済協力協定によって法的に解決済みであるとし、協議に応じない姿勢を示した。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、12月18日、訪日した李大統領と野田総理が京都で会談したが、野田総理は従来の日本政府の立場を説明した上で、「人道的見地から知恵を絞っていきたい」との考えを示すとともに、少女像の早期撤去を求めた。李大統領はこの後も2012年5月の日韓首脳会談や演説の機会に再三にわたり慰安婦問題を提起した。

情報包括保護協定（G S O M I A）の協力が頓挫するなど、日韓関係は昏迷を深めた。

このような状況下、李明博大統領は2012年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、これらの言動は大統領任期の満了を前に、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。

李大統領の竹島上陸について野田総理は、「竹島に関する我が国の立場とは相容れず極めて遺憾」とし²⁴、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（I C J）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、③政府の体制の強化を挙げた²⁵。特に、I C J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²⁶。また、李大統領の天皇陛下に係る発言については、「理解に苦しむところであり、極めて遺憾」とし、謝罪と撤回を求めた²⁷。

また、8月24日の記者会見において野田総理は、竹島問題について、「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」との認識を示した。8月30日、韓国政府は竹島問題をI C Jに共同提訴するとの日本側提案を正式に拒否し、日本政府はI C Jへの単独提訴の準備に入った。また、日韓通貨スワップ協定に基づく融通枠の拡充は10月末で打ち切られることとなった。

その後、国連総会出席のため訪米した玄葉外務大臣が9月27日に金外交通商大臣と会談するなど両国政府の間には事態打開に向けた動きが見られた。10月12日、玄葉外務大臣は竹島問題のI C Jへの単独提訴について韓国の動向を慎重に見極める姿勢を示し²⁸、これまでの姿勢を転じる可能性が示唆された。11月24日には日韓財務対話が開催され、経済交流の正常化に向けた動きも見られている。尖閣諸島をめぐる日中の対立を踏まえ、韓国との緊張関係をこれ以上高めない配慮が背景にあるとの指摘もなされている。

韓国大統領選挙は12月19日に投開票が行われ、与党セヌリ党の朴槿恵候補が勝利をおさめた。朴次期大統領は選挙を通じ、対日政策について歴史や領土では譲れないという原則論を述べているものの、具体策は必ずしも明らかにしていない。2013年2月25日には大統領就任式が行われ、新政権が発足する。両国間の懸案の解決を図り、未来志向の関係をいかに構築していくかが課題となる。

（４）北朝鮮情勢

北朝鮮は国際的な核不拡散体制に反して核実験や弾道ミサイルの発射実験を繰り返し、北東アジア地域の安全保障環境を不安定化させている。また、我が国との関係においては、日本人拉致問題に対し誠実な対応を見せず、膠着状態が続いてきた。

こうした状況の下、2011年12月17日に金正日総書記が死去し、その三男・正恩氏が

²⁴ 第180回国会衆議院本会議録第35号1～2頁（平24.8.24）

²⁵ 第180回国会参議院決算委員会会議録第7号23頁（平24.8.22）

²⁶ 第180回国会参議院予算委員会会議録第25号14頁（平24.8.27）

²⁷ 第180回国会衆議院本会議録第35号2頁（平24.8.24）

²⁸ 『毎日新聞』（平24.10.13）

後継者となった。金正恩氏と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させ、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²⁹。野田総理は米朝合意については「基本的には重要な一歩であり、歓迎する」と評価したが³⁰、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³¹。その上で、関係国と緊密に連携しつつ、拉致、核、ミサイルといった諸懸案の包括的解決に向けた具体的行動をとることを引き続き求めていく決意を新たに示した³²。

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委譲が早急に進み、また、4月の「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、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、8月29日から31日まで日朝の外務省の課長級による予備協議である日朝政府間協議が開催された。この協議において、より高いレベルでの政府間協議をできるだけ早い時期に開催することとされたが、拉致問題を議題に含めるか否かで日朝双方の見解が一致しなかった³³。

その後、北朝鮮は協議の開催に応じる姿勢に転じ、11月15日と16日の両日、日朝外務省の局長級協議が開催された。日本側は拉致問題を取り上げ、北朝鮮側も日朝間の懸案として対話を続けることは認め、できるだけ早期に次回の協議を行うことで双方が一致したと報じられた³⁴。次回の協議は12月5日と6日の両日に開かれることとなったが、北朝鮮の宇宙空間技術委員会が12月1日に「人工衛星」を搭載したロケットを12月10日から12月22日の間に打ち上げると予告したため、同日、日本政府は協議の延期を北朝鮮側に伝えた。発射の自制を求める国際社会の声にもかかわらず、北朝鮮は12月12日、「人工衛星」と称する長距離弾道ミサイルの発射を強行し、搭載物の軌道投入が米軍により確認された。政府は発射について、極めて遺憾で到底容認できるものではないとし、国連安全保障理事会で制裁強化を含めた新たな決議採択を目指すこととした。

²⁹ 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。

³⁰ 第180回国会衆議院予算委員会議録第19号40頁（平24.3.1）

³¹ 第180回国会衆議院予算委員会議録第24号2頁（平24.4.18）

³² 同上

³³ 『朝日新聞』（平24.9.1）、『産経新聞』（平24.9.1）、『朝日新聞』（平24.9.6）

³⁴ 『日本経済新聞』（平24.11.10）、『朝日新聞』（平24.11.17）、『毎日新聞』（平24.11.19）、『産経新聞』（平24.11.20）

4月のミサイル発射強行に続く北朝鮮の挑発的行為により、核問題や拉致問題の行方が不透明さを増している。

3. 我が国防衛をめぐる諸課題

(1) 防衛大綱、中期防の見直し

我が国の防衛力整備は現在、『国防の基本方針』（1957年5月20日国防会議及び閣議決定）の下、防衛力の在り方や具体的な整備目標を定めた『防衛計画の大綱』（以下「防衛大綱」という。）に基づいて進められている。

防衛大綱の下には防衛大綱に示された新たな防衛体制の内容を具体化する5か年計画の『中期防衛力整備計画』（以下「中期防」という。）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。

現行の防衛大綱及び中期防は、菅内閣の下で、2010年12月17日の安全保障会議及び閣議において決定され、「動的防衛力」の構築に向けて、防衛力の実効性を向上させる施策が続けられている。防衛大綱は、10年間を念頭に置いたものであるが、情勢の重要な変化が生じた場合には検討の上必要な修正を行う旨記述されている。また、中期防は2011年度～2015年度を対象にしているが、3年後（2013年12月）には内外情勢を勘案し必要に応じ見直しを行う旨記述されている。

自民党は総選挙の公約で防衛大綱・中期防の見直しをうたっている。政権交代に伴う防衛構想の見直しや防衛大綱・中期防の策定後の諸情勢の変化（東日本大震災（2011年3月）、尖閣諸島の領有権問題を始めとした中国の軍事活動の活発化、北朝鮮によるミサイル発射の発生等）に適切に対応するための見直しを含めた検討がなされることになると思われる。

(2) F-35A戦闘機の整備

航空自衛隊は、現有のF-4戦闘機（2012年3月末現在63機保有）³⁵が、運用開始から約40年経過しており、今後数年内に減勢し、所要機数（戦闘機部隊2個飛行隊約40機のほか教育用や予備用がある）を割り込む見込みであることから、その後継機として、F-35Aステルス戦闘機42機を整備することとした（2011年12月20日安全保障会議決定・閣議了解）。なお、現中期防では12機を整備する計画である³⁶。

F-35Aについては、開発の遅れや価格高騰が懸念されていたが、2012年度については、輸入機4機及びシミュレーター等が予算計上され、同年6月29日には、それらを米政府の有償援助（FMS：Foreign Military Sales）により調達するための引合受諾書（LOA：Letter of Offer and Acceptance）に署名した³⁷。

³⁵ 他の戦闘機としてF-15（2012年3月末現在201機）及びF-2（同97機）を保有している。

³⁶ 前中期防（2005年度から2009年度までを対象）においてもF-4の後継機として新戦闘機7機を整備することとしていたが、当時我が国が有力視していた米国のF-22については、米側で輸出禁止措置をとったことや生産終了となったことで、事実上取得が困難となり選定作業を先送りした。

³⁷ 同受諾書では、4機は2017年3月末までに引き渡されることになっている。

2013年度からは国内生産を前提に予算計上する予定である。国産の価格は、過去の例にならうと輸入価格の約1.6倍となっている。

F-35Aは現在も開発中で、さらなる開発の遅れに伴う納期の遅れ、価格の高騰が懸念されている³⁸。米国防総省が2012年3月末にまとめた報告では量産開始時期を2019年4月以降と明記している³⁹。ソフトウェアの開発については、最新のブロック3Fの米軍への納入は2017年7月で、それより前の同年3月までに日本に引き渡すのは米軍の規定により、原則不可能と報道されている⁴⁰。

仮に、納期が遅れるようであれば、我が国の防衛態勢に大きな影響を与えるおそれがあり、その対応を考える必要がある。

また、航空機の生産基盤・技術基盤を維持するため、国内企業が生産に参画する機会を増やす必要があるが、機種選定の際、F-35Aの「国内企業参画」の評価が他の機種に比べポイントが低かったことから、懸念する意見もある。

(3) 集団的自衛権の行使

自民党は総選挙の公約に、集団的自衛権の行使容認を挙げた。憲法解釈を変更した上で、新たに制定する国家安全保障基本法に基づいて行うこととしている。

集団的自衛権とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利のことであって、国際法上、個別的自衛権とともに国家が有するものとされている。我が国が国際法上この集団的自衛権を有していることは主権国家である以上当然のことと考えられている。しかし、日本国憲法には、集団的自衛権を含め自衛権に関する規定はなく、憲法第9条は、戦争、武力の行使などを放棄し、戦力の不保持及び交戦権の否認を定めているのみである。従来から政府は、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきであり、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない、と解している。

憲法解釈の変更について従来の政府見解は、憲法を始めとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言、趣旨等に即しつつ、立案者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、また、憲法第9条のように議論の積み重ねのあるものについては、全体の整合性を保つことにも留意して、論理的に確定されるべきものであり、政府による憲法の解釈は、このような考え方に基づき、それぞれ論理的な追求の結果として示されてきたものであって、諸情勢の変化とそれから生ずる新たな要請を考慮すべきことは当然であるとしても、なお、前記のような考え方を離れて政府が自由に憲法の解釈を変更することができるという性質のものではないと考えており、仮に、政府において、憲法解釈を便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の憲法解釈については憲法規範そのものに対する国民の

³⁸ カナダ政府が購入・維持費の高騰のためF-35の導入を白紙撤回したとの報道もある（『産経新聞』（平24.12.16））

³⁹ 『毎日新聞』（平24.4.1）

⁴⁰ 『産経新聞』（平24.10.3）

信頼が損なわれかねないと考えられる⁴¹、というものである。

自民党の安倍総裁は、2008年6月に政府の有識者懇談会が提言した公海上の米艦船防護などの4類型⁴²を具体的に検討すべきだとの考えを示したとされる⁴³。

(4) P K O協力法の改正

国際社会における安全保障課題により積極的に取り組むとの立場から、P K Oの在り方について、政府が設置した懇談会が様々な提言を出している⁴⁴。

これらの報告書を受け、2010年12月策定の防衛大綱では、「国際平和協力活動の実態を踏まえ、P K O参加五原則等我が国の参加の在り方を検討する」としている。また、2011年7月、政府の「P K Oの在り方に関する懇談会」（座長：東祥三内閣府副大臣）は「中間取りまとめ」を公表し、国連P K O等に積極的に参画するため、憲法の枠内で、参加5原則の見直し、武器使用権限の在り方等について検討するよう求めた。

これらを踏まえ政府は、「国連のP K Oの法的性格、紛争当事者の範囲、停戦合意要件の有無、文民による活動への参加五原則の適用、平和構築支援、警護業務、安全確保業務、当該業務遂行に必要な権限あるいは国連の人・物防護、任務防衛のための武器使用、宿営地の共同防衛、後方支援、司令官ポスト、損害賠償請求権の放棄、P K O法に基づき派遣された自衛隊によるP K O以外の活動を行っている米軍等への物品、役務の提供、国際的な選挙監視活動による協力の範囲の拡大」等について関係省庁間で法改正の要否を含む検討を行っている⁴⁵。

その後2012年7月には、自衛隊の宿営地外にいる文民が襲われた場合に自衛隊が助けに行く「駆け付け警護」を可能とする国際平和協力法改正案を開会中の第180回国会に提出する方針を固めた旨の報道があった。野田総理は駆け付け警護の問題も含め最終的な調整をしていることを認めたが、政府内の調整が終わらず、法案の提出は見送られた。

駆け付け警護については、P K Oに派遣された自衛官自身の生命又は身体の危険が存在

⁴¹ 集団的自衛権についての政府見解等に関する再質問に対する答弁書(内閣参質163第14号、平17.11.4)

⁴² 2007年5月、安倍総理(当時。以下同じ)が設置した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(座長：柳井俊二元駐米大使)が、①共同訓練等の際に公海上において米軍の艦船が攻撃を受けた場合、②弾道ミサイルが米国に向かっている場合、③国際平和活動の際の武器使用、④国際平和活動における他国への後方支援のあり方、の4類型について研究を行い、2008年6月24日、報告書を福田総理に提出した。同報告書は、これまでの政府解釈の踏襲では今日の安全保障環境の下で重要な問題に対処することはできないとし、安全保障環境と国際常識に適合するよう憲法解釈にも必要最小限の変更をもたらさなければならないとの見解を示した。その上で、①及び②については集団的自衛権の行使を容認する、③については国連P K Oにおける駆け付け警護(自衛官の生命・身体の危険はない場合に他国の軍隊の要員等の下に駆け付けて武器を使用すること)や任務妨害を排除するための武器使用は憲法9条で禁止されないと解する、④については③と同様にこの活動及びそこでの武器使用は憲法9条の禁止するものではないと解する、あるいは「一体化」論をやめ政策妥当性の問題として政策決定する、との趣旨の提言を行った。

⁴³ 『産経新聞』(平24.12.1)

⁴⁴ 例えば、「国際平和協力懇談会」報告書(2002年12月)、「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書(2004年10月)、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書(2008年6月)等

⁴⁵ 第180回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号9頁(平24.3.28)

しない場合に、当該自衛官の所在地から離れた場所に駆け付けて他国軍隊の要員等を防護するために武器を使用するもので、相手が国又は国に準ずる組織である場合は憲法第9条の禁じる武力の行使に当たるおそれがあるが、相手が犯罪集団のような場合は武器使用が許される場合があるとされている⁴⁶。

(5) 国際平和協力に関する一般法の制定

我が国は、PKO以外にも海外において様々な国際平和協力活動を行ってきたが、同活動の必要性が生じるたびに、目的を限定し（特別法）、法の有効期限を定める（限時法）特別措置法を制定して個別に対応してきた（旧テロ対策特措法、旧補給支援特措法及び旧イラク人道復興支援特措法）。

自民党は総選挙の際の公約に「国際平和協力一般法を制定する」ことを掲げた。2003年8月、小泉内閣は内閣官房に作業チームを設置して、自衛隊の海外派遣を包括する法律の検討を開始したが、結論は得られなかった。2012年版防衛白書は「現時点において、政府として「一般法」の整備についての具体的な作業に着手しているわけではないが、わが国が国際社会の平和と安定のため積極的な協力を行うに際し、どのような活動を行うべきかを含め、様々な課題につき研究していく必要がある」としている。

なお、自民党は、2010年5月、人道復興支援、停戦監視、安全確保、警護、船舶検査、後方支援の各活動を実施するための「国際平和協力法案」を衆議院に提出したが、審査されることなく継続審査となり、2012年11月16日、衆議院解散に伴い廃案となった。

一般法をめぐっては、迅速かつ効果的な活動の遂行のため、あらかじめ我が国が行う活動の内容などについて定め、想定される種々の事態に対応し、法の有効期限を定めない法律（一般法）を整備しておくことが望ましい、国際平和協力に関する我が国の基本方針を内外に示す上でも有意義である、海外で活動する自衛隊の武器使用権限を緩和すべしなどの積極的な意見もあり、それらの是非が議論となっている。また、対象とする活動の範囲（国連活動に限定するのか。国連決議を必要とするのか。PKO協力法も包含するのか）、船舶検査を行う場合の措置（強制的な措置を認めるのか）、国会の関与の在り方（国会承認の要否）等も今後議論になると思われる。

(6) 国家安全保障会議の設置

自民党は総選挙の際に「国家安全保障会議の設置」を公約に掲げた。

2007年4月、安倍内閣は、国家安全保障会議（NSC）を創設する「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」を提出した。同法案は、①「安全保障会議」から「国家安全保障会議」への会議体の名称変更、②審議事項として外交・防衛政策の基本方針、外交・防衛政策に関する重要事項、重大緊急事態に関する重要事項、その他総理が必要と認める国家安全保障事項の追加、③総理大臣、外務大臣、防衛大臣、官房長官の四大臣審議の新設、④恒常的な事務局の創設等を内容としていた。

⁴⁶ 例えば、第156回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号18頁（平15.5.15）

しかし、同法案は一度も審査されることはなく、2008年1月15日の第168回国会の会期末に継続審査の手続がとられず廃案となった⁴⁷。

他方、民主党政権下でも、NSC設置の動きがあり、専任の内閣官房副長官を新設するなどの案が民主党内で検討されたが最終結論には至らなかった。

4. 経済連携の推進とTPPへの対応

(1) TPP交渉の経緯と現状

2010年3月、環太平洋戦略的経済連携協定（P4協定）加盟の4か国（シンガポール、ニュージーランド、チリ及びブルネイ）に米国、オーストラリア、ペルー及びベトナムの4か国が加わり、環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Partnership, TPP）協定の交渉が開始された。TPPは物品の関税撤廃・削減やサービス貿易の自由化にとどまらず、投資、競争、知的財産、政府調達等のルール作りのほか、環境、労働、「分野横断的事項」等21の分野にわたる包括的な経済連携協定（EPA）である。

その後、マレーシア（2010年10月）、カナダ及びメキシコ（2012年12月）が、既存の交渉参加国の同意を得て加わり、2012年12月まで15回の交渉が開催されている。

2011年11月のAPEC首脳会議に併せて開催されたTPP交渉参加国首脳会議においては、交渉参加9か国（当時）により協定の「大枠合意」の達成が宣言された。米国政府の発表によれば、TPPの関税表は全ての物品を対象とし、サービス・投資については全ての分野を範囲とする一方で、自由化の例外を残す可能性を認めている。この合意を受け、オバマ米大統領は2012年中の交渉妥結を目指すとは表明したが、2012年9月に交渉参加9か国（当時）の閣僚がまとめた首脳への報告書においては、年内に可能な限り多くの分野の交渉をまとめるとの決意が表明され、2012年内の妥結は断念された。

オバマ大統領は2012年11月の大統領選挙で再選を果たした後、他の交渉参加6か国の首脳と共に2013年末に交渉妥結を目指すことを確認した。12月に行われた第15回交渉においては、関税撤廃の例外を認めるか否か、知的財産権の保護の範囲、緊急輸入制限（セーフガード）の発動要件等において対立が残ったものの、2013年中の交渉妥結が合意されたと報じられている⁴⁸。

(2) 経済連携に関する我が国の基本方針とTPPへの対応

我が国は従来、ASEANを軸として二国間のEPA締結や広域経済連携構想を推進していた。菅内閣は2010年11月に「包括的経済連携に関する基本方針」を閣議決定し、米国を含むアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）について、我が国と切れ目のないアジア太平洋地域を形成していく上で重要な構想と位置付けた。その上で、FTAAPに向けた道筋の中で唯一交渉が開始しているTPPについて、「情報収集を進めながら対応してい

⁴⁷ 目下の政治状況（参議院で野党が過半数を占める）を鑑み審議・成立は困難と判断した（2007年12月24日町村官房長官記者会見）。

⁴⁸ 『日本経済新聞』夕刊（平24.12.12）

く必要があり、国内の環境整備を早急に進めるとともに、関係国との協議を開始する」こととした。その後、2011年3月11日の東日本大震災の発生を受け、交渉参加の判断は事実上先送りとなったが、同年11月11日、野田総理が記者会見において、「TPP交渉参加に向けて関係国との協議を開始する」と述べ、直後のAPEC首脳会議でその意向を表明した。

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⁴⁹、オーストラリア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ている。また、オバマ米大統領は、2012年4月の日米首脳会談において、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と関連して、牛肉・自動車・保険の3分野⁵⁰についての関心を表明している。

野田内閣はTPP交渉について、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」基本姿勢を維持し⁵¹、交渉参加判断の時期についても「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」と説明していた⁵²。このため、2012年9月のAPEC首脳会議や11月18日から20日にかけて開かれたASEAN関連首脳会議においても交渉参加の意思は表明されていない。他方、野田総理はASEAN関連首脳会議に出席した際にオバマ米大統領と会談し、TPPに関し「日米間で協議を加速していきたい」旨述べ、基本的な理解を得たとしている。

TPP交渉参加については、中長期的には、米国を含むアジア太平洋地域の成長を日本に取り込む可能性が高まること、アジア太平洋地域の貿易・投資等の基本的ルール形成や地域統合の枠組み作りに積極的に関与できるとの意見のほか、安全保障戦略とのリンケージを指摘する意見もある。短期的には、米国とのFTAを先行させている韓国のような国に対する貿易上の不利益の解消が指摘されている。また、2012年に入って東アジア16か国の包括的経済連携協定(RCEP)の交渉入りが宣言され(11月20日)、日中韓三国がFTA交渉開始に合意し(11月20日)、EUが日本とのEPA交渉開始に合意した

⁴⁹ 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)が設けられてきた。TPA規定はブッシュ政権期の2007年に失効したが、オバマ政権は過去の規定にならい、交渉開始90日前に議会に交渉の意図を通告する等の手続をとっており、我が国がTPP交渉に参加する意図を表明した場合には、同様の手続がとられることとなる。

⁵⁰ 米国との協議を通じ、政府は牛肉についてBSE対策で実施した米国産牛肉の輸入制限を緩和することとし、厚生労働省が2012年11月から手続に入っている。保険については、政府が出資する日本郵政傘下のかんぽ生命が当面はがん保険に参入しないことを表明している。自動車については、米国が規制の透明性など関税以外の障壁について改善を求めている。

⁵¹ 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

⁵² 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)野田総理答弁

こと（11月29日）を挙げ、他の広域経済連携の締結を促進するとの評価も示されている。

他方、TPPは全ての物品について、従来のEPAに比してハイレベルの市場開放を求める聖域なき関税撤廃を前提としており、農業を始めとする国内産業への影響が極めて大きいとして、交渉参加に反対する考え方が示されている。また、物品の貿易にとどまらない広範な分野にわたる自由化、投資家対国家の紛争解決手続であるISDS条項に見られるような非関税分野のルール形成が、食の安全安心、国民皆保険制度、政府調達・金融サービスなど我が国の経済・社会、国民生活に及ぼす影響について懸念が示されている。加えて、中国や韓国が参加していないTPPへの参加がアジア市場とのつながりに及ぼす影響等も指摘されている。