

# 外交・防衛政策の課題

## — 当面する外交防衛の主な課題 —

外交防衛委員会調査室 岡留 康文・神田 茂

### はじめに

安倍総理は、2012年12月の第2次内閣発足以来、地球儀を眺めるように世界全体を俯瞰し、自由、民主主義、基本的人権、法の支配等の基本的価値に立脚し、戦略的な外交を展開していくとし、2013年に積極的な首脳外交を重ねた。9月の国連総会等においては、「積極的平和主義」の立場を表明し、国際協調主義に基づき、より積極的に世界の平和と安定に貢献する国にならないといけないとの考えを示した。

このような積極的平和主義の具体化に向け、集团的自衛権の行使容認に向けた有識者による検討が再開された。また、第185回国会（臨時会）では、現行の安全保障会議に代わり、外交・安全保障政策の司令塔となる国家安全保障会議を設置する「安全保障会議設置法等一部改正法案」、外交・安全保障に係る情報を諸外国と円滑に共有する基盤とされる「特定秘密保護法案」が審議され、それぞれ修正可決・成立した。12月17日には国家安全保障会議及び閣議において、中長期的な外交・安全保障の基本方針を示す初めての政府文書となる「国家安全保障戦略」が決定され、併せて、今後の防衛力の在り方について新たな指針を示す新防衛大綱、新防衛大綱を具体化する中期防衛力整備計画が閣議決定されている。さらに、新たな武器輸出の原則が検討されており、2014年前半には集团的自衛権の行使容認に向けた有識者による検討の結果がまとめられる。

安倍政権は日米同盟を外交・安全保障政策の基軸としているが、米国との間では、積極的平和主義に基づく政策実現の基盤を固めるべく、普天間飛行場移設問題、在沖縄海兵隊のグアム移転問題、中国の防空識別圏設定と日米中関係、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の見直し等の諸課題に取り組む姿勢を見せている。

中国との関係は尖閣諸島をめぐる問題等により、韓国との関係は歴史認識問題等により、いずれも大変厳しい状況にあり、安倍総理と習近平国家主席や朴槿恵大統領との首脳会談は実現に至っていない。拉致・核・ミサイル問題により、国際的に孤立し、我が国との関係が膠着状態にある北朝鮮においては、金正恩第1書記の後見人とされてきた張成澤国防委員会副委員長が失脚し処刑され、国内体制、対外政策、更には拉致問題への影響等が懸念されている。また、ロシアとの間では、2013年に重ねられた首脳会談の成果を、領土問題における「双方に受け入れ可能な解決策」につなげていくことが求められている。

さらに、2013年内の妥結が目標とされていた環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉は2014年春頃の妥結を目指すものと観測されており、交渉参加国はもとより、世界的な経済連携・自由貿易交渉等に及ぼす影響が注目されている。

本稿では、2014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. 国家安全保障戦略の策定

2013年12月17日、安倍内閣は今後10年程度の外交政策・防衛政策の基本方針となる国家安全保障戦略（以下「戦略」という。）を初めて策定した<sup>1</sup>。「戦略」は、安倍総理が同年9月10日に設置した「安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：北岡国際大学学長。以下「安防懇」という。）、与党・安全保障に関するプロジェクトチーム（以下「与党PT」という）の議論を踏まえ、国家安全保障会議（NSC）及び閣議の決定を経て策定された。「戦略」は、『国防の基本方針』（1957年5月20日国防会議及び閣議決定）に代わるものとされている。

「戦略」は、「策定の趣旨」、「国家安全保障の基本理念」、「我が国を取り巻く安全保障環境と国家安全保障上の課題」、「我が国が取るべき国家安全保障上の戦略的アプローチ」の4章から成っている。策定の趣旨については、「我が国の安全保障をめぐる環境が一層厳しさを増している中、豊かで平和な社会を引き続き発展させていくためには、我が国の国益を長期的視点から見定めた上で、国際社会の中で我が国の進むべき針路を定め、国家安全保障のための方策に政府全体として取り組むことが必要である」としている。

国家安全保障の基本理念としては、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」<sup>2</sup>を掲げて、「我が国が、平和国家としての歩みを堅持しつつ、また、国際社会の主要プレーヤーとして、米国を始めとする関係国と緊密に連携しながら、我が国の安全と地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定、そして繁栄の確保に、これまで以上に積極的に寄与していくとの考え」を明らかにした<sup>3</sup>。

こうした基本理念の下、我が国の国益として、主権・独立の維持、領域保全、国民の安全確保、我が国・国民の更なる繁栄の実現、国際秩序の維持・擁護等と、国家安全保障の目標として、抑止力の強化・アジア太平洋地域の安全保障環境の改善による脅威発生の予防・脅威への対処、グローバルな安全保障環境の改善による平和で安定し繁栄する国際社会の構築を示した。その上で、我が国が直面する国家安全保障上の課題として、大量破壊兵器等の拡散・国際テロの脅威、北朝鮮の軍事力の増強と挑発行為、中国の急速な台頭と様々な領域への積極的進出等を特定し、こうした課題への対応を的確に行うための戦略的アプローチ（総合的な施策）として、我が国の能力・役割の強化・拡大、我が国を守り抜

---

<sup>1</sup> 「戦略」を策定する理由について安倍総理は、国家安全保障政策について我が国の国益を長期的視点から見定めた上で取り組んでいく必要があるとの考え方の下で、初めて我が国で国家安全保障に関する基本方針として外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障戦略を策定することとしたと説明している（第185回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第5号7頁（平25.11.20））。

<sup>2</sup> 積極的平和主義の意味について安倍総理は、我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増しており、大量破壊兵器や弾道ミサイルの脅威は深刻度を増し、サイバー攻撃のような国境を越える新しい脅威も増大している状況のもとでは、もはや我が国のみでは我が国の平和を守ることはできず、我が国の平和を守るためには、地域や世界の平和と安定を確保していくことが必要である、このような認識のもとに、我が国が国際協調主義に基づき、世界の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献する国になるべきとの考えを示したものとしている（第185回国会衆議院本会議録第4号4頁（平25.10.25））。

く総合的な防衛体制の構築、領域保全に関する取組の強化、海洋安全保障の確保等を明記している。

併せて、武器輸出を原則禁止してきた「武器輸出三原則等」に代わる新たな原則を定めることや愛国心を養うことに言及している。

「戦略」については、「外交・経済・技術力など国の総合力を駆使し、国益を守る道筋を描いたことは、画期的だと言える」、「一国平和主義の殻に閉じ籠もることなく、国際社会の平和に貢献しようという「積極的平和主義」を打ち出した。戦後日本の防衛政策の転換でもあり、高く評価したい」といった評価がある一方<sup>4</sup>、「政権の関心は軍事に偏っており、バランスを欠いた印象が否めない」、「あまりに防衛に偏りすぎていないか」といった批判も見られる<sup>5</sup>。

また、「戦略」は、今後 10 年程度を見据えたものとされているが、残された課題である新たな武器輸出の原則や集団的自衛権行使容認が早期に決定されれば、それらを織り込んだ戦略に改定する必要が出てくるであろう。

## 2. 新防衛大綱、新中期防の策定

我が国の防衛力整備は従来、『国防の基本方針』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きた。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きた。

2013 年 12 月 17 日の国家安全保障会議及び閣議において政府は、「戦略」とともに、「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「新防衛大綱」という。）及び「中期防衛力整備計画（平成 26 年度～30 年度）」（以下「新中期防」という。）を決定した。政府はこれら 3 つの文書を、国家安全保障会議の設置（12 月 4 日）に続く、第 2 次安倍内閣の安全保障政策の重要な柱と位置付けている（「内閣官房長官談話」（平 25. 12. 17））。

自由民主党は 2012 年 12 月の衆院総選挙の公約において、民主党政権の下、2010 年 12 月に策定された防衛大綱及び中期防を見直し、自衛隊の人員・装備・予算を拡充するなど、防衛大綱を始め、防衛政策の見直しを打ち出していた。安倍総理は 2012 年 12 月の第 2 次安倍内閣の発足に当たり、小野寺防衛大臣に防衛大綱及び中期防の見直しを指示し、2013 年 1 月 25 日には、中期防の廃止及び防衛大綱の 2013 年内の見直しを安全保障会議及び閣議において決定していた（「平成 25 年度の防衛力整備等について」）。

防衛大綱の見直し作業は、従来は総理の下に有識者会議が設置され、その報告書をベースに安全保障会議で検討され策定されていた。しかし、今回は有識者会議（安防懇）は 9 月に設置されたものの、報告書の取りまとめは行わないこととされた。「戦略」と同様に、

<sup>3</sup> 「内閣官房長官談話」（平 25. 12. 17）

<sup>4</sup> 『読売新聞』（平 25. 12. 18）及び『産経新聞』（平 25. 12. 18）

<sup>5</sup> 『朝日新聞』（平 25. 12. 18）及び『毎日新聞』（平 25. 12. 18）

安防懇や与党PTの議論を踏まえ、政府において新防衛大綱及び新中期防の取りまとめがなされた。

新防衛大綱は、「平成25年度の防衛力整備等について」に基づき、「戦略」を踏まえ、今後の我が国の防衛の在り方について、新たな指針を示したものである。

新防衛大綱では、前防衛大綱の「動的防衛力」<sup>6</sup>に代わり、陸海空3自衛隊の統合運用を重視し、機動的に部隊を展開する「統合機動防衛力」<sup>7</sup>の構築を掲げた。

中国を念頭に、島嶼部への侵攻があった場合に速やかに上陸・奪回・確保するための「水陸機動団」（いわゆる海兵隊的な組織）を陸上自衛隊に新設し、米海兵隊と同じ水陸両用車やティルト・ローター機（オスプレイ）を導入する。また、陸上自衛隊には全国的運用のため各方面隊を束ねる統一司令部（陸上総隊）を新設し、2007年3月に創設された中央即応集団を廃止し、同集団に所属していた空挺団などは陸上総隊に所属替える。

北朝鮮の弾道ミサイル能力の向上を踏まえ、弾道ミサイル防衛の強化を表明した。新防衛大綱策定の段階で検討された「敵基地攻撃能力（策源地攻撃能力）の保有」という文言は明記しなかったが、「日米同盟全体の抑止力の強化のため、我が国自身の抑止・対処能力の強化を図るよう、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についても検討の上、必要な措置を講ずる」という表現で、検討を続ける姿勢を示した<sup>8</sup>。

冷戦期の装備である戦車や火砲を大幅に削減したものの、減り続けてきた陸上自衛隊の定数を増やした<sup>9</sup>。護衛艦や潜水艦の隻数を増やし、警戒航空部隊、戦闘機部隊、空中給油・輸送部隊を各1個隊増やす。弾道ミサイル対処能力についてもイージス艦を2隻増やし、地对艦誘導弾部隊に能力向上型PAC-3ミサイルの導入を行うこととしている。過去の防衛大綱の防衛（安全保障）の基本方針の1つとして説明されてきた「節度ある防衛力を整備する」という表現はなくなり、「実効性の高い統合的な防衛力を効率的に整備する」に代わった。

新防衛大綱は今後10年間を対象としているが、情勢に重要な変化が見込まれる場合には所要の修正を行うこととされている。先述のように、現在政府内で検討されている集団的自衛権の行使容認が決定されれば、防衛大綱の修正が行われることになるであろう。

新中期防は新防衛大綱を具体化したもので、期間中の経費の総額は、24兆6,700億円であり、前中期防に比較して1兆2,800億円増となっている<sup>10</sup>。同期間中に調達する主要な装備品等は、機動戦闘車99両、水陸両用車52両、ティルト・ローター機17機、イージス艦2隻、新早期警戒（管制）機4機、滞空型無人機3機、那覇基地の戦闘機部隊1個飛行隊追加などとなっている。

<sup>6</sup> 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防衛力

<sup>7</sup> 幅広い後方支援基盤の確立に配慮しつつ、高度な技術力と情報・指揮通信能力に支えられ、ハード及びソフト両面における即応性、持続性、強靱性及び接続性も重視した防衛力

<sup>8</sup> 『朝日新聞』（平25.12.17）

<sup>9</sup> 前防衛大綱に比べ、戦車・火砲はそれぞれ100両減の300両。陸自定数は5,000人（常備自衛官4,000人、即応予備自衛官1,000人）増であるが、25年度末の数字との比較では現状維持となる。

<sup>10</sup> 平成7年から22年に策定された4つの中期防は、いずれも直近の中期防より減額されている。

### 3. 日米関係

#### (1) 普天間飛行場移設問題

1996年4月の橋本総理・モンデール駐日大使の会談により普天間飛行場の返還が合意されてから間もなく18年になろうとしている。

安倍総理は、2013年2月の日米首脳会談において普天間飛行場移設問題の早期進展を確認した。3月には防衛省が仲井眞沖縄県知事に対し名護市辺野古沿岸部の埋立許可申請を行った。4月には、日米両政府から嘉手納以南の土地返還に係る計画（以下「現行の計画」という。）が共同発表され、普天間飛行場の返還時期については2022年度以降（「2022年度又はその後」とされた。

同年10月の日米安全保障協議委員会（外務・防衛担当閣僚会議。以下「2+2」という。）共同発表において、両国政府は、名護市辺野古地区への移設が普天間飛行場の継続的な使用を回避する唯一の解決策であることを確認した。

2014年1月の名護市長選挙を控え、政府は12月中の埋立承認を得るため、ホテル・ホテル訓練区域の一部における使用制限の一部解除、MV-22（オスプレイ）の本土移転訓練の実施、普天間飛行場に所在する空中給油機KC-130の岩国飛行場移設についての岩国市長の受け入れ表明などの沖縄県に対する負担軽減策を打ち出した。

12月17日、仲井眞知事は安倍総理に対し基地負担の軽減策として、普天間飛行場の5年以内の運用停止・早期返還、牧港補給地区の7年以内の全面返還、日米地位協定の改定（環境条項の追加）<sup>11</sup>、オスプレイ12機程度の県外配備等を求めた。普天間飛行場の返還は現行の計画では2022年度以降実施予定である。普天間飛行場の運用停止について沖縄県が期限を示したのは初めてのことである。牧港補給地区の返還については現行の計画では2024年度以降又は2025年度以降となっていたものである。

12月25日、仲井眞知事と面会した安倍総理は、これらの要望に対し、牧港補給地区については返還に係るマスタープラン促進のため防衛省にチームを設置したこと、地位協定の見直しについては地位協定を補足するための新政府間協定の交渉開始に日米間で合意したこと、オスプレイについてはその訓練等の約半分を県外で行うために防衛省内にチームを設置し具体化の作業を詰めることとしたこと、その他の要望も政府としてしっかりと対応することなどを表明した<sup>12</sup>。この回答に対し仲井眞知事は「驚くべき、立派な内容」と評価した<sup>13</sup>。その後12月27日、仲井眞知事は埋立を承認する旨表明した。今後はこの回答の具体化が注目されるところである。

#### (2) 嘉手納飛行場以南の土地の返還

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

---

<sup>11</sup> 地位協定の運用改善の一環として、2013年10月の2+2において、「地方公共団体が土地の返還前にその利用計画を策定することを円滑にすることを目的として、2013年11月末までに、返還を予定している米軍の施設及び区域への立入りに関する枠組みについての実質的な了解を達成することを決定した」が、12月20日現在、日米間で合意に至っていない。

<sup>12</sup> <[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201312/25mendan.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201312/25mendan.html)>

<sup>13</sup> <[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201312/25mendan.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201312/25mendan.html)>

地(施設・区域)が市(町)の中心部等を占めており<sup>14</sup>、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、その後も「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(別称キャンプ・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年末までに計画は発表されなかった。

日米間の協議においては、特に、具体的な返還時期を統合計画に明記するかをめぐって様々な議論があったが、効果的な跡地利用を促進し、沖縄の負担軽減を目に見える形で示すためには、返還スケジュールの明記が不可欠であるとの安倍総理の強い指示を受け、米側と調整を行った結果、具体的な返還年度を含む返還スケジュールが統合計画に明記される形で日米間の交渉がまとまり、2013年4月5日に統合計画の公表に至った。

この統合計画においては、本計画を可能な限り早急に実施することを日米間で確認しており、一日も早い嘉手納以南の土地の返還が実現するよう、政府は引き続き全力で取り組む必要がある。

2013年12月20日までに、4か所の返還が合意され、うち1か所(牧港補給地区の北側進入路)の返還が実現した。前述したように仲井眞知事は普天間については5年以内の運用停止・早期返還を、牧港補給地区については7年以内の全面返還を求めている。

### (3) 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

<sup>14</sup> 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。

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、2013 年度は航空教育訓練施設の設計費約 2 億円をそれぞれ計上した。

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<sup>15</sup>。2014 会計年度の国防権限法ではグアム移転関連予算についてオバマ政権が要求した 8,600 万ドル（約 89 億円）が計上される見込みである<sup>16</sup>。

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。

2013 年 10 月 3 日の 2 + 2 の共同発表では、①在沖海兵隊の日本国外への移転の重要性を確認、②2009 年のグアム協定の改正議定書への署名を発表、③グアム及び北マリアナ諸島連邦における訓練場を含む施設及び基盤の整備に関する費用の内訳を示す作業を完了、④2020 年代の前半に沖縄からグアムへの米海兵隊部隊の移転を開始することを公表した。グアム協定の改正議定書は次期常会に提出される予定である。

#### （４）垂直離発着輸送機オスプレイの配備、飛行訓練

在沖縄海兵隊の輸送ヘリ CH-46 を垂直離発着輸送機 MV-22（オスプレイ）に更新（換装）する事業は、2012 年秋に 1 個飛行隊 12 機を、2013 年夏に残り 1 個飛行隊 12 機を実施した。

同機が開発段階での 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年 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、2012 年の配備の際日米両政府は、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（2013 年の配備分につ

---

<sup>15</sup> 『毎日新聞』（平 24. 12. 23）

<sup>16</sup> 『産経新聞』（平 25. 12. 11）

いても同様の手順がとられた)。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。

2013年3月には、四国地方から紀伊半島にかかるオレンジルートと呼ばれる経路で訓練を行った。その後、本土における低空飛行訓練を含む移転訓練が開始されている。

2013年7月末には追加の12機が岩国に陸揚げされた。このうち11機は8月12日まで、残り1機は9月25日に普天間に移動し、普天間基地への配備計画は完了した。

沖縄県は、基地負担の軽減策として、オスプレイ12機程度の県外配備、訓練の過半を県外で実施することを求めている<sup>17</sup>。

#### (5) 日米防衛協力のための指針(ガイドライン)の見直し

日米防衛協力のための指針(ガイドライン)は、自衛隊と米軍の役割と協力の在り方を定めるもので、1978年に初めて策定され、1997年に再び改定されたものである。現行のガイドラインは、冷戦の終結、北朝鮮情勢、中台関係の緊迫などを背景に、平時、日本有事、周辺有事における防衛協力指針を定めたものであるが、策定から既に16年以上を経過している。

民主党政権下の2012年8月及び9月の日米防衛相会談において、安全保障環境の変化を踏まえ、日米間で見直しに向けて研究・議論していくことが確認された。2012年12月の第2次安倍内閣発足に際し、安倍総理より小野寺防衛大臣に対し、ガイドラインの見直しが指示された。2013年2月の日米首脳会談では、安倍総理からガイドラインの見直しの検討を進めたい旨言及がなされている。8月、ブルネイでの日米防衛相会談で、ガイドラインの見直し着手について、10月の2+2の際に正式に合意し、作業を加速させる方針が確認され、見直しの作業を2014年末までに結論を出すことになっている。ガイドラインの見直しでは、新たな協力分野としてサイバー防衛や宇宙での協力を合意した。今回の再改定の動きは日本側が求めて実現したとされ、日本が集団的自衛権の行使をめぐる憲法解釈の変更を反映させようとしていると報じられている<sup>18</sup>。

#### (6) 中国の防空識別圏設定と日米中関係

中国国防부는2013年11月23日、東シナ海に防空識別圏を設定した旨を発表したが<sup>19</sup>、この発表後も米軍や自衛隊は、中国側への事前通告なしに当該空域を飛行し、従来の警戒

<sup>17</sup> 平成25年12月17日付けの安倍総理に対する「要請書」

<sup>18</sup> 『朝日新聞』(平25.10.5)

<sup>19</sup> 中国は「東シナ海防空識別区」との名称を用い、当該空域を飛行する航空機に対し、中国国防部の定める規制を強制し、これに従わない場合には中国軍による「防衛的緊急措置」を採るとしている。

活動を続けている<sup>20</sup>。一方、我が国政府は自国の民間航空会社に飛行計画の提出を行わないよう要請しているが、米国国務省はこれを妨げない考えを示しており、日米の温度差が指摘されている。12月3日の安倍総理とバイデン副大統領との会談において、日米は力による現状変更の試みは黙認しないとの認識で一致し、緊密に連携し対応する方針が確認された。さらに、民間航空機を脅かす行動は一切許容しないとの姿勢が強調され、自衛隊と米軍機の運用を変更しないことが合意された。しかし、中国に対する防空識別圏の撤回要求について、米側は姿勢を明確にせず、日中の偶発的な衝突回避の枠組みを作るよう求めたとされる。

バイデン副大統領は、12月4日の習国家主席との会談において、「新型の大国関係」<sup>21</sup>の構築を唱えた習国家主席に対し、まず信頼関係の構築が必要との認識を示した。その上で、東シナ海の防空識別圏設定については、現状を一方的に変えようとするもので認められないとしながらもその撤回は求めず、外国航空機に飛行計画の提出を求める「運用」を停止するよう求め、日中の衝突回避の枠組み作りを求めたとされる。米国の国防政策と外交政策との乖離が目に見える形で日本の安全保障上の利益を害した、オバマ政権は「新型の大国関係」に傾斜し、中国の土俵に乗ったとの指摘がなされる一方で<sup>22</sup>、米軍は中国の防空識別圏を無視し、むしろ東シナ海における活動を強めるとの見方も示されている<sup>23</sup>。

## 4. 日中関係

### (1) 尖閣諸島「国有化」以後の日中関係

日中関係は尖閣諸島をめぐる問題等により大変厳しい状況に置かれている。2012年4月、石原東京都知事が尖閣諸島の魚釣島等を東京都が購入する方針を明らかにした。これを受け、7月になると野田内閣（当時）は国としても魚釣島等の購入を検討し、9月10日、尖閣諸島の魚釣島、北小島及び南小島の3島の取得・保有の方針を正式に確認し、翌11日の閣議で購入費用の拠出を決定、政府と地権者との間の売買契約が締結された。

こうした日本側の動きに対して、中国政府は9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、中国国内では反日デモが活発化し、日系企業への破壊・略奪行為や在留邦人に対する暴行事件も発生し、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次々と延期・中止された。この後、中国の公船が尖閣諸島の領海内に相次いで侵入する事態となり、同年12月には国家海洋局の航空機による領空侵犯事案が発生し、2013年1月には中国軍の艦船が海上自衛隊の護衛艦に対して火器管制レーダを照射していた事実が明らかになった。

<sup>20</sup> 米軍のB52戦略爆撃機2機が11月26日に、また、自衛隊機や海上保安庁の航空機が11月28日に当該空域を中国側への事前通告なしに飛行したことが、それぞれ明らかになっている。日米いずれの政府も、飛行に際し中国側から緊急発進（スクランブル）など特別の反応はなかったとしている。

<sup>21</sup> 2013年6月7日と8日に行われた米中首脳会談では、中国が「新たな大国関係」の下での協力を提起し、米側は国際ルールの順守を前提とする「平和的な台頭」を中国側に求めた。第2次オバマ政権のライス米国大統領補佐官（国家安全保障担当）は11月20日のアジア政策演説で、「新たな大国関係」論を機能させようとしていると述べたと報じられている（『日本経済新聞』（平25.12.5））。

<sup>22</sup> 岡本行夫「中国の日米分断に乗るな」『産経新聞』（平25.12.8）、『日本経済新聞』（平25.12.5）

<sup>23</sup> 『日本経済新聞』（平25.12.14）

第2次安倍内閣発足後、安倍総理は2013年9月5日のG20首脳会議（ロシア）、10月7日のAPEC首脳会議（インドネシア・バリ）に際して、習近平国家主席との間で握手を交わす等の機会はあったものの、首脳会談の実施には至っていない。一方、2013年9月末には日中韓文化大臣会合に際し、下村文科大臣と中国の蔡文化大臣が個別に会談し、第2次安倍内閣発足後初めて日中の閣僚が会談する機会となった。11月19日には日中経済協会の訪中団が王洋副首相ら中国側幹部と会談し、実務的、経済的な分野における中国側の姿勢には変化も見られていた。

## （2）中国の防空識別圏設定への対応

中国国防부는11月23日、東シナ海に防空識別圏を設定し、この空域を飛行する航空機は規則に従い、飛行計画を通報しなければならない旨を発表した。設定された空域には我が国のほか、韓国や台湾の防空識別圏の一部も含まれる。この措置は、尖閣諸島をめぐる問題や海洋進出に係る中国側の強い姿勢を改めて示すものとなった。

翌24日、我が国政府は外務大臣談話により、①現場の海空域に不測の事態を招きかねず、強い懸念を表明する、②公海上の飛行の自由を不当に侵害し、国際航空秩序に対して重大な影響を及ぼす、③我が国に対して何ら効力を持たず、公海上の飛行の自由を妨げる一切の措置の撤回を求める、④尖閣諸島の領空が「中国の領空」であるかのごとき表示をしており、全く受け入れられない、⑤中国による現状変更の試みには、領土・領海・領空を断固守り抜く決意で、毅然かつ冷静に対処することを表明し、中国側に抗議し、関連措置の撤回を求めている。衆参両院の本会議においては、「中国による防空識別圏設定に抗議し撤回を求める決議」がそれぞれ採択されている<sup>24</sup>。

安倍総理は第185回国会の閉会后、12月9日の記者会見で、防空識別圏の設定については、「毅然かつ冷静に対処していく。日中間で不測の事態の発生を避けるため、防衛当局間の連絡体制を強化することが必要で、第1次安倍内閣で合意した連絡メカニズムの運用を早期に開始するよう中国側に働きかけていく」との姿勢を示した。また、「アジア太平洋地域の平和と繁栄のためには、日中が意思疎通を図っていくことは有意義である。首脳会談について現時点で見通しがあるわけではないが、困難な問題があるからこそ、前提条件を付すことなく、首脳同士が胸襟を開いて話し合うべき。対話のドアは常にオープンであり、中国側にも同じ姿勢をとってもらいたい」との認識を示した。

総理の言及した連絡メカニズムについて、岸田外務大臣は、中国の今回の措置を前提とした話し合いは受け入れられないと述べ、あくまで識別圏の撤回を求め、既成事実化を認めない考えを示している<sup>25</sup>。

我が国政府は、ASEANとの友好協力40周年を機に12月14日開かれた特別首脳会議においても、防空識別圏の問題を取り上げ、ASEANと共同して中国に明確な自制を求めようとした。「積極的平和主義」に基づき地域や国際社会の平和と安定にこれまでで

<sup>24</sup> 衆議院においては12月6日に、参議院においては12月7日に、それぞれ採択されている（第185回国会衆議院本会議録第17号（平25.12.6）、第185回国会参議院本会議録第14号（平25.12.7））。

<sup>25</sup> 岸田外務大臣記者会見（平成25年12月10日）（『日本経済新聞』（平25.12.11））

上に積極的に貢献していくとの日本の決意がASEAN側に支持され、中国が領有権を主張する東シナ海や南シナ海の問題を念頭に、海上の安全、航行の自由、上空飛行の自由、紛争の平和的手段による解決などの原則が確認された。その一方で、共同声明に「防空識別圏」の文言は記されず、ASEAN各国と中国との距離感の違いも浮き彫りにされた。

## 5. 日韓関係

日韓両国は竹島問題、歴史認識問題等により、第2次安倍内閣と朴政権の発足後、両国の首脳会談は実現しておらず、安倍総理は2013年9月のG20（ロシア）、10月のAPEC（インドネシア）の際に朴槿恵大統領と挨拶程度の会話を交わしたにとどまっている。

安倍総理は以前より見直しに言及していた河野官房長官談話（1993年）について、「この問題は政治問題、外交問題化させるべきではない」と述べ、「官房長官による対応が適当だ」との認識を示し、「これは政治問題、外交問題化させるべきではない」とも述べている。また、村山総理大臣談話（1995年）の評価について、侵略の定義は学界的にも国際的にも定まっていないと述べ、中韓両国の反発や米国等における指摘を招いたが、その継承について質され、「政権としては全体として受け継いでいく」と表明している。また、2012年9月の自民党総裁選時、第1次内閣で靖国神社を参拝できなかったのは痛恨の極みとしながらも、就任後は自らの参拝を見送り、閣僚による参拝は容認してきた。

朴大統領は2013年3月1日の三・一独立運動記念式典の演説で、「加害者と被害者という歴史的立場は千年の歴史が流れても変わることができない」と強調し、「日本は歴史を正しく直視」することを求めた。安倍内閣閣僚による4月の靖国神社参拝等に対しては韓国側から憂慮が表明され、同月下旬に検討されていた尹炳世韓国外交部長官の訪日が事実上取りやめとなった。朴大統領は初の外国訪問先に米国を選び、5月7日、オバマ大統領との首脳会談で「日本が正しい歴史認識を持たなければならない」と主張し、同月8日の米議会演説でも歴史認識に言及した。また、6月27日には国賓として訪中し習近平国家主席との首脳会談に臨み、中韓関係の強化を図った。

日韓間においては、7月1日、ASEAN関連会議の合間によりやく外相会談が開催され、岸田外務大臣が両国間には困難な問題もあることを指摘しつつ、歴史認識に係る安倍内閣の立場を改めて説明した。9月26日に行われた外相会談においても、両国間の意思疎通の重要性や今後の継続が確認されたにとどまっている。

慰安婦問題については、2011年8月、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、韓国政府が日本政府と外交交渉を行わないのは違憲と判断した。日本政府は、請求権問題は1965年の日韓国交正常化の際の請求権協定により解決済みとの立場で一貫しているが、韓国政府は慰安婦問題が日韓国交正常化交渉の時点で議論されなかったとされることなどから、慰安婦問題は協定の対象外であるとの主張をしている。一方、戦時中の徴用工が日本企業に損害賠償と未払賃金の支払を求めた訴訟において、2013年7月にソウル高裁と釜山高裁がそれぞれ、日本企業の損害賠償責任を認める判決を下した。11月6日、日本の経済4団体は共同で、両国の貿易投資が冷え込みかねないとして、良好な日韓経済関係の維持と発展を求めるメッセージを発表している。

朴槿恵大統領は11月の欧州訪問において日本の歴史認識を取り上げ、12月6日に訪韓し日韓関係の改善を促したバイデン米国副大統領に対しても、「日本と未来志向の関係を築いていけるよう望んでいる」と応じたものの、「そのために日本側の真剣な措置を期待している」と述べたこと、安倍総理との首脳会談に否定的な考え方が示されることが報じられている<sup>26</sup>。安倍総理は12月9日の記者会見で、韓国との首脳会談について、「現時点で見通しがあるわけではないが、困難な問題があるからこそ、前提条件を付すことなく、首脳同士が胸襟を開いて話し合うべき。対話のドアは常にオープンであり、韓国側にも同じ姿勢をとってもらいたい」と述べるとともに、自らが靖国神社に参拝するか否かについては、「今申し上げるべきではない」との考えを示していた。しかし、第2次内閣発足から1年に当たる12月26日、安倍総理は靖国神社を参拝した。

## 6. 北朝鮮をめぐる問題

第2次安倍内閣が発足した後、北朝鮮は2012年12月12日の弾道ミサイル発射実験や2013年2月22日の3回目の地下核実験の実施など挑発的な行動を繰り返し、国際社会から孤立していった。こうした中、5月14日、飯島内閣官房参与が訪朝した。当初、安倍内閣は国会の質疑でノーコメントを貫いたが、その後の答弁の中で、飯島氏は菅官房長官の判断で安倍総理の了解を得て訪朝をしたこと、秘密交渉にもかかわらず北朝鮮側が公表したこと、金永南最高人民会議常任委員長等と会談したこと等が明らかにされた。

韓国と北朝鮮との間では、4月に暫定的に中断された開城工業団地の事業が9月16日に約5か月ぶりに稼働を再開するなど、関係改善の兆しも見えていた。2008年から中断している北朝鮮の核問題をめぐる六者協議の再開を重視する中国は、協議開始10周年を記念するシンポジウムを9月18日に北京で主催したが、前提のない対話を求める北朝鮮側と非核化の具体的な行動を示すよう求める日米韓との隔たりは大きかった。10月8日には寧辺の実験用黒煙減速炉の再稼働が韓国政府により確認され、中国の働きかけに関わらず、六者協議の再開は遠のいた。

北朝鮮をめぐる情勢に不透明さが増す中、12月8日に朝鮮労働党政治局拡大会議が開催され、金正恩第1書記の後見役とされてきた張成澤国防委員会副委員長が全ての職務から解任され、党を除名された。12月12日には国家安全保衛部特別軍事裁判が開かれ、同氏に死刑判決が下され、即時執行された。米国、中国、韓国等の関係国からは、金正恩第1書記の指導する国内体制への疑問、中朝関係や中朝経済協力への影響等が指摘され、韓国の朴大統領は12月16日、「無謀な挑発のような突発事態が起きる可能性も排除できない」との認識を示している<sup>27</sup>。

12月14日の日・ASEAN特別首脳会議後、張氏に係る動きに対する受け止めと日朝関係や拉致問題への影響を問われた安倍総理は、「今回の出来事がどういう変化をもたらす可能性があるかについてしっかりと分析し、情報収集していきたい」とし、「我が国としては引き続き、対話と圧力という方針のもと、日朝平壤宣言に基づき、拉致、核、ミサ

<sup>26</sup> 『朝日新聞』（平25.12.7）、『日本経済新聞』（平25.12.13）

イルといった諸懸案の包括的な解決に向けて取り組んでいく」と述べている<sup>28</sup>。

## 7. 日露関係

2013年4月、安倍総理は日本の総理大臣として10年ぶりにロシアを公式訪問し、プーチン大統領と会談した。両国の首脳は、それぞれの外務省に交渉加速を指示し、領土問題に関して「双方に受け入れ可能な解決策」を模索することで合意した。これを受け、8月半ばには1度目の次官級協議が行われたが、1956年の日ソ共同宣言を軸に領土問題の解決を図るロシア側と、四島の返還を目指す日本との隔たりは大きいとされる。

4月の首脳会談の合意を受け、11月2日には日露初の外務・防衛担当閣僚協議（「2+2」）が開かれた。日本側からは「積極的平和主義」や防衛大綱の見直しに関する説明がなされ、新たにテロ・海賊対策分野における共同訓練、防衛・国防大臣の相互訪問の定例化等の防衛交流の強化、サイバー安全保障協議の立上げ・定例化等が合意された。

2014年1月又は2月には2度目の外務次官級協議が予定されている。岸田外務大臣は、ロシアとの間で初めて開催する「2+2」を始め幅広い分野で協力を進めつつ、北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結すべく、交渉に粘り強く取り組むとの姿勢を示している。2013年に安倍総理とプーチン大統領との間で重ねられた首脳会談を活かし、平和条約交渉や日露関係を進展させていくことが求められている。

## 8. TPP（環太平洋パートナーシップ）交渉

環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉参加については、2013年2月の安倍総理訪米において、全ての関税撤廃が我が国の交渉参加の前提ではないことが、日米の共同声明により確認された。我が国は2013年7月23日のマレーシアにおけるTPP第18回交渉会合の途中から、交渉に参加している。2013年10月の第19回交渉会合に併せて開かれたTPP首脳会合においては、米国オバマ政権の意向を受け、2013年内の交渉妥結という目標が示された。

従来、政府及び自民党は「重要5品目（米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物、タリフライン換算で586品目）」の関税を守るとしてきたが<sup>29</sup>、第19回交渉会合後、自民党は重要5品目を含めた全ての品目を関税撤廃の対象として検討を始めたとされ<sup>30</sup>、10月31日、西川自民党TPP対策委員長は、重要5品目の関税撤廃の是非をめぐる検証作業を終え、具体的な絞り込みを政府に委ねるとの考えを示した<sup>31</sup>。重要5品目の公約について質された安倍総理は、「自民党は交渉力を駆使し、守るべきものは守り、攻めるべきものは攻めることにより、国益にかなう最善の道を追求することを約束しており、公約を

<sup>27</sup> 『朝日新聞』（平25.12.17）

<sup>28</sup> 12月14日の日・ASEAN特別首脳会議後の記者会見における発言。

<sup>29</sup> 第183回国会において、衆参の農林水産委員会は、「環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉参加に関する決議」をそれぞれ行い、米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、除外又は再協議の対象とし、10年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないことを政府に求めている（衆議院は4月19日に、参議院は4月18日に決議が行われている）。

<sup>30</sup> 『朝日新聞』（平25.10.7）、『朝日新聞』（平25.10.11）

たがえることはない」と答弁している<sup>32</sup>。一方、TPP交渉参加国が結ぶ「秘密保持契約」のため、交渉の内容は明らかにされていない。関係者団体や国会の質疑において、情報をより開示すべきとの批判や国民への丁寧な情報提供を求める指摘がなされているが、政府は業界団体や地方自治体に対する交渉会合前後の説明会等により、情報提供や意見聴取に努めているとし、制限の限度内において内容を精一杯公表していくとの姿勢を示している。

TPP交渉参加に向けた日米の事前協議が4月12日に終了した際、TPP交渉と並行して保険、投資等9分野の非関税措置に係る協議を行うとの合意がなされた。また、自動車の流通、基準等に関する交渉を行い、米国は輸入日本車に対する関税を当面維持することとなった。輸入日本車に対する関税の撤廃は、協定発効から最大20年先となるとの可能性も報じられ<sup>33</sup>、農産品を守るため、米国から突きつけられた要求が、交渉参加の高い代償となりかねないとの指摘もなされている。

2013年11月末までに各分野の作業部会や首席交渉官会合が行われ、12月3日の安倍総理とバイデン米国副大統領との会談においても、交渉の年内妥結に向けた日米の連携が確認された。しかし、12月7日からシンガポールで開かれた閣僚会合においては、コメなど重要5品目や自動車の関税撤廃をめぐる日米間の対立のほか、国有企業への優遇策をなくす「競争政策」、新薬の特許や著作権の在り方を決める「知的財産権」における米国と新興国との対立等により、2013年年内の妥結は断念された。12月10日に発出された閣僚声明においては、TPPにおけるルール作りの主な課題の大部分に潜在的な「着地点」が特定され、2014年1月に閣僚会合が再度開催されることとなったものの、「2013年内」に代わる交渉期限は示されず、交渉機運の停滞が懸念され、旗振り役を務めてきた米国オバマ政権に与える打撃が指摘されている。2014年11月に中間選挙を控えた米国のオバマ政権は、2014年春頃までの交渉妥結を目指すとみられている。我が国の交渉戦略や国内対策への影響、さらに、TPP交渉により加速された日中韓、日・EU、米国・EUなど世界各地の貿易自由化交渉や経済連携交渉に及ぼす影響が指摘されている。

## 9. 集団的自衛権

2007年5月、安倍総理が設置した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（座長・柳井元駐米大使。安保法制懇）は、①共同訓練等の際に公海上において米軍艦船が攻撃を受けた場合、②弾道ミサイルが米国へ向かっている場合、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類型について研究し、2008年6月報告書を福田総理に提出した。その中で、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できないことから、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し、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PKOにおける駆け付け警

<sup>31</sup> 『日本経済新聞』（平25.11.1）

<sup>32</sup> 第185回国会参議院決算委員会会議録第1号11頁（平25.11.25）

<sup>33</sup> 『読売新聞』（平25.11.5）

護や任務妨害排除のための武器使用は憲法9条で禁止されていないと解する、④については③と同様に当該活動（集団安全保障）への参加は憲法9条で禁止されていないと解する、あるいは他国による武力行使との「一体化」論を廃し政策妥当性の問題として決定するとの趣旨の提言がなされた。報告書では歯止めとして、集団的自衛権に基づいて取り得る措置について、範囲と手続を法律で規定する、自衛隊の部隊派遣に当たっては、国会の承認を得る、集団的自衛権の行使は日本の安全確保に資するものに限る等の基本方針を閣議決定するとされた。しかし、この報告書は福田内閣以降、政府部内で特に取り上げられなかった。

第2次安倍内閣発足後の2013年2月、安倍総理は同じメンバーの安保法制懇を再設置し、「わが国の平和と安全を維持するために、日米安保体制の最も効果的な運用を含めて、わが国は何をなすべきか」との問題意識を示し、4類型にとらわれず憲法と安全保障の問題を幅広く論議するよう求めた。同安保法制懇では、「我が国としてとるべき具体的行動の具体例」として、①我が国近隣有事の際の⑦船舶の検査等、⑧米国等への攻撃排除、⑨ある時点で国連の決定があった場合の関連活動への参加、②我が国の船舶の航行に重大な影響を及ぼす海域（海峡等）における機雷の掃海、③米国が武力攻撃を受けた場合の船舶の検査等の対米支援、④イラクのクウェート侵攻のような国際秩序の維持に重大な影響を及ぼす武力攻撃が発生した際の国連の決定に基づく活動への参加、⑤我が国領海で潜没航行する外国潜水艦が退去の要求に応じず徘徊を継続する場合（武力攻撃に至らない事態）の対応等について議論している。懇談会としての報告書は2014年前半にも出される見込みである。

仮に集団的自衛権の行使容認に踏み切る場合は、これまでの政府答弁との整合性や個別の自衛権との関係についてどのように説明するのか、注目されるところである。

## 10. 南スーダンPKOへの物資協力（小銃弾の提供）と武器輸出三原則等

我が国は国際平和協力法（以下「PKO協力法」という。）に基づき、国際連合南スーダン共和国ミッション（以下「UNMISS」という。）に施設部隊等約400人を派遣している。2013年12月中旬から反政府勢力の攻勢により現地の治安情勢が悪化し、国連より我が国に、UNMISSの韓国部隊の隊員や避難民等の生命・身体の保護のため、自衛隊派遣部隊が有する小銃弾の提供が要請された。同月23日、政府はPKO効力法第25条第1項に基づく物資協力として、小銃弾1万発の国連への無償譲渡を決定し、内閣官房長官談話により、この措置は武器輸出三原則等によらないこと（例外）とされた。

物資協力で武器・弾薬等は含まれず、国連から要請があったとしても断るとの法案審議当時の論議との関係、緊急の必要性・人道性に鑑みた弾薬提供の妥当性等について議論になると思われる<sup>34</sup>。

（おかどめ やすふみ、かんだ しげる）

<sup>34</sup> 『朝日新聞』（平25.12.24）