

2015年の国際情勢と我が国の外交・防衛政策

— 安全保障法制の整備と地球儀外交 —

外交防衛委員会調査室 神田 茂・中内 康夫

はじめに

安倍総理は、2012年12月の就任以来、地球儀を俯瞰するように基本的価値に立脚した首脳外交を重ねるとともに、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していく「積極的平和主義」を掲げ、その具体化に努めるとしてきた。

2014年7月1日、憲法解釈の一部変更を含む新たな安全保障法制整備のための基本方針が閣議決定された。これに基づき、従来は認められないとしてきた集団的自衛権¹の行使を限定的に容認すること等を実現するための国内法整備に向けた作業が進められている。

安倍政権は日米同盟を外交・安全保障の基軸にしているが、安全保障法制の整備と関連し、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の再改定に向けた協議が進められ、普天間飛行場移設問題への取組も進められている。また、アジア太平洋地域の平和と繁栄に向け、環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉等に積極的に取り組む姿勢を見せている。

中国との間では11月のAPEC首脳会議（北京）に合わせ、安倍総理と習近平国家主席との間で初めての首脳会談が開催され、関係改善の第一歩とされた。朴槿恵大統領との首脳会談が実現していない韓国との間でも、2015年の日韓国交正常化50周年に向け、関係改善が模索されている。ウクライナ情勢を受け、2014年秋のプーチン大統領訪日が2015年に延期されたロシアとの間では、日露交渉の仕切り直しが行われ、2015年にはプーチン大統領訪日の準備に向けた外務次官級協議の開催等が見込まれている。北朝鮮との間では、日朝政府間協議が2014年3月に開始され、10月には日本政府調査団が訪朝したが、拉致問題を含む具体的な調査結果は得られていない。また、中東ではイスラム教スンニー派過激派組織が「イスラム国」と称し、イラクとシリアの一部に支配地域を拓げ、我が国は人道支援を行う一方で、米国等によるイラクやシリアへの空爆に理解を示している。

我が国の政府開発援助（ODA）は2014年に60周年を迎え、ODA大綱の二度目の見直しにより10月末に開発協力大綱案が公表された。新たな大綱の下で、2015年に予定されるミレニアム開発目標（MDGs）に代わる新たな国際開発目標や気候変動に係る「ポスト京都」の国際枠組み等の合意において、我が国の参画や貢献が求められる。

本稿では、2015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 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をいう。従来の政府見解では、集団的自衛権の行使は、憲法第9条の下で許容される必要最小限度の自衛の措置の範囲を超えるものであり、憲法上許されないとしていた（「憲法、国際法と集団的自衛権」に関する質問に対する答弁書（内閣衆質94第32号、昭56.5.29））。

1. 集団的自衛権の行使容認と新たな安全保障法制の整備

(1) 閣議決定の概要

安全保障法制の見直しに向けて検討を進めてきた安倍内閣は、2014年7月1日、新たな安全保障法制の整備のための基本方針（「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」）の閣議決定を行った²。この閣議決定では、前文部分で我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることなどを記述しているほか、①武力攻撃に至らない侵害³への対処、②国際社会の平和と安定への一層の貢献、③憲法第9条の下で許容される自衛の措置、④今後の国内法整備の進め方、という4つの柱に沿って、新たな安全保障法制の整備に向けての政府の基本方針を示している。

この中で報道等で大きく取り上げられているのは③の部分で、これまでの政府の憲法解釈を一部変更し、従来は認められないとしてきた集団的自衛権の行使を限定的に容認することとしている。また、①では、武力攻撃に至らない侵害への対処能力の向上、②では、他国軍隊への後方支援や国連PKOにおける自衛隊の活動内容の見直し等を掲げ、④では、これらを実現するため、今後、国内法整備を進めていくとの方針が示されている（閣議決定のポイントについては次頁の表1参照）。

(2) 閣議決定をめぐる議論

今回の閣議決定に対しては、賛成・反対双方の立場から様々な指摘がなされているが、ここでは国会で議論されている幾つかの論点とそれに対する政府見解を取り上げる⁴。

まず、憲法改正の手続をとらず、閣議決定で集団的自衛権の行使を認めたことについては、解釈改憲であり、立憲主義に反するとの批判がなされている。これに対して横畠内閣法制局長官は、今回の閣議決定により、憲法解釈の一部を変更したことは認めた上で、その変更は、従来の政府見解の基本論理を維持し、これまでの憲法第9条をめぐる議論と整合する合理的な解釈の範囲内で行ったものであり、憲法改正によらなければならないことを解釈の変更で行うという意味での解釈改憲には当たらず、そのため立憲主義に反するものでもない⁵と説明している⁵。

また、憲法解釈変更の限界も議論となり、安倍総理は、今回の閣議決定では、集団的自衛権の行使を限定的に容認したが、世界各国と同様に国際法上合法的な集団的自衛権の行使を全面的に認めようとする場合には、憲法第9条の解釈に関する従来の政府見解の基本論理を超えてしまうので、憲法改正が必要になるとの見解を示している⁶。

² 閣議決定に至る経緯については、中内康夫「集団的自衛権の行使容認と安全保障法制整備の基本方針—閣議決定を受けての国会論戦の概要—」『立法と調査』第356号（平26.9.8）24～27頁を参照。

³ 政府は、「武力攻撃」とは、基本的に、我が国の領土、領海、領空に対する組織的、計画的な武力の行使をいうとしている（第156回国会参議院本会議録第24号9頁（平15.5.19））。他方、離島への武装集団の不法上陸等、武力攻撃に至らない侵害がある場合は、領土や主権、海洋における経済権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわば「グレーゾーンの事態」が生じていることが想定される。

⁴ 7月1日の閣議決定を受けて、国会では、閉会中の同月14日及び15日に衆参予算委員会で集中審議が行われたが、その国会論戦の概要については、中内・前掲2 29頁～40頁を参照。

⁵ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号23頁、25頁（平26.7.15）等

⁶ 第186回国会衆議院予算委員会会議録第18号（閉会中審査）3頁（平26.7.14）

表 1 2014年7月1日の閣議決定のポイント

<p>1. 武力攻撃に至らない侵害への対処</p> <ul style="list-style-type: none"> 警察や海上保安庁等の関係機関が任務と権限に応じ緊密に協力し対応するとの基本方針の下、対応能力向上や連携強化など各般の分野における必要な取組を一層強化する。近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合の早期の下令や手続の迅速化の方策を検討する。 自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含む）に現に従事している米軍部隊の武器等の防護について、米国の要請又は同意を前提に、自衛隊法第95条（武器等防護）によるものと同様の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の「武器の使用」を行えるよう法整備をする。 <p>2. 国際社会の平和と安定への一層の貢献</p> <p>(1) いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」</p> <p>他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所での支援活動は「一体化」するものではないとの認識を基本とした以下の考え方に立って、我が国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対して必要な支援活動を実施できるよう法整備を進める。</p> <ul style="list-style-type: none"> 支援対象となる他国軍隊が「現に戦闘行為を行っている現場」では、支援活動は実施しない。 状況変化により支援活動を実施している場所が「現に戦闘行為を行っている現場」となる場合、直ちにそこでの支援活動を休止・中断する。 <p>(2) 国際的な平和協力活動に伴う武器使用</p> <p>以下の考え方を基本として、PKO等での「駆け付け警護」・「任務遂行のための武器使用」、領域国の同意に基づく邦人救出等の「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう法整備を進める。</p> <ul style="list-style-type: none"> PKO等では、PKO参加5原則の枠組みの下、受入れ同意をしている紛争当事者以外の「国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場することは基本的にない。また、領域国政府の同意に基づき邦人救出等の「武力の行使」を伴わない警察的な活動を行う場合、当該同意が及ぶ範囲（権力が維持されている範囲）においては「国家に準ずる組織」は存在しない。 受入れ同意が安定的に維持されているかや領域国政府の同意が及ぶ範囲等については、国家安全保障会議での審議等に基づき、内閣として判断する。 <p>3. 憲法第9条の下で許容される自衛の措置</p> <ul style="list-style-type: none"> 我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容される。 上記の「武力の行使」は、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合がある。憲法上はあくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として初めて許容されるものである。 原則として事前に国会の承認を求めることを法案に明記する。 <p>4. 今後の国内法整備の進め方</p> <ul style="list-style-type: none"> 自衛隊によるこれらの活動の実施は、国家安全保障会議での審議等に基づき内閣として決定を行う。 実際の自衛隊による活動実施には根拠となる国内法が必要となる。法案の作成作業を開始し、準備ができ次第、国会に提出する。

(出所) 内閣官房資料を参考に筆者作成

今回の閣議決定により、「武力の行使」の要件が変更され、個別的自衛権の行使のみを認めていた、従来の「自衛権発動の三要件」に代わり、集団的自衛権の限定行使も可能な「自衛の措置としての『武力の行使』の新三要件」（以下「新三要件」という。）が新たに示された（表2参照）。この新三要件に対しては、基準が曖昧で拡大解釈のおそれがあるなどの批判がなされたが、安倍総理は「新三要件は憲法上の明確な歯止めになっている」との認識を示すとともに、実際の行使に当たっては、国会承認を求めるとし、政府の判断のみならず、国会によるチェックを受けることになると説明している⁷。

表2 「武力の行使」が認められる要件に関する新旧の政府見解の比較

自衛権発動の三要件 (従来の政府見解)	自衛の措置としての武力の行使の新三要件 (平成26年7月1日の閣議決定によるもの)
① 我が国に対する急迫不正の侵害があること	① 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること
② これを排除するために他の適当な手段がないこと	② これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと
③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと	③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

(出所) 筆者作成

我が国のシーレーン、特にホルムズ海峡に機雷が敷設された状況において、それを戦時に自衛隊が除去することは新三要件の下で認められるのかについて、繰り返し議論が行われている。安倍総理は、ホルムズ海峡が完全に封鎖されているという状況になれば、石油の価格は相当暴騰し、経済的パニックが起きる危険性もあるとして、「新三要件に当てはまる可能性は私はあると思う」との認識を示している⁸。また、機雷の除去は、海外における武力の行使であり、憲法で禁じられている「海外派兵」に当たるとの指摘に対して、岸田外務大臣は、機雷の除去は受動的かつ限定的な行為であり、敵を撃破するための大規模な空爆や地上戦とは性格が大きく異なるものであるとして、他国の領海内における機雷除去であっても、新三要件に該当すれば許容されるとの見解を示している⁹。

(3) 今後の国内法整備

閣議決定の内容を実施するためには国内法の整備が必要であり、2014年12月の衆議院議員選挙の結果を受け、同月15日に自民党と公明党との間で改めて結ばれた連立政権合意には「先の閣議決定に基づく安全保障関連法案を速やかに成立させる」ことが明記された。安倍総理は、関連法案を2015年の通常国会に提出する意向を示しており、その時期は春の統一地方選挙後になるとも報じられている¹⁰。

⁷ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号9頁、33頁（平26.7.15）等

⁸ 衆議院議員選挙の際の8党首討論会（平26.12.1）における発言（『毎日新聞』（平26.12.2））

⁹ 第186回国会衆議院予算委員会会議録第18号（閉会中審査）25頁（平26.7.14）

¹⁰ 『朝日新聞』夕刊（平26.12.19）、『日本経済新聞』夕刊（平26.12.19）

関連法案は、自衛隊法や武力攻撃事態対処法の改正案等、十数本に及ぶとされており、法案化作業では、憲法や関連法との全体の整合性をとりながら、どのような形で閣議決定の内容を反映させていくのが課題となる。集団的自衛権の行使について、政府は個別法の改正で対応する方針と報じられているが、新たに国家安全保障基本法を制定し、その中で規定すべきとの主張もあり、今後の国会審議でも議論になってくるものと思われる。

また、離島周辺などでの不法行為への対応について、政府は、自衛隊による治安出動や海上警備行動の発令手続を迅速化するための運用改善を検討するとし、現時点では法整備は必要ないとしているが、領域（領海）警備法を新たに制定すべきとの主張もあり¹¹、その点も今後議論になっていくものと思われる。

なお、2014年10月8日、日米両政府は、日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の見直しに関する中間報告を発表したが、その中では「指針の見直しは、この閣議決定の内容を適切に反映」と記述されており、ガイドライン改定（最終報告）において、閣議決定の内容がどのような形で盛り込まれるのか、また、それが国内法整備にどのように影響してくるのか、といった点も注目される（ガイドライン見直しについては後述）。

2. 日米関係

2014年11月4日、米国で中間選挙が行われ、連邦議会の上下両院のいずれも共和党が勝利した。2015年1月からの新議会会期においては、共和党が支配する議会に厳しい対応を迫られるオバマ政権が、どのような政権運営を行っていくかが注目される。我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増しているとされる中、2014年4月のオバマ大統領訪日（国賓）等の機会を通じ、日米同盟の強化や経済関係を始めとする様々な分野における協力が推進されている。

（1）普天間飛行場移設問題

安倍総理は、2013年2月22日の日米首脳会談において、米軍再編については、現行の日米合意に従って作業を進め、抑止力を維持しつつ、沖縄の負担軽減を実現していく旨述べ、両首脳は、普天間飛行場の移設及び嘉手納飛行場以南の土地の返還計画を早期に進めていくことで一致した。同年4月5日には、日米両政府から嘉手納以南の土地の返還計画が共同発表され、普天間飛行場の返還時期については「2022年度又はその後」とされた。

同年10月3日に開催された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。）の共同発表においては、両国政府は、名護市辺野古への移設が普天間飛行場の継続的な使用を回避するための唯一の解決策であることを確認した。

同年12月25日、安倍総理は仲井眞沖縄県知事（肩書は当時、以下同じ。）と面会し、知事から要望されていた基地負担軽減策（普天間飛行場の5年以内の運用停止等）について、政府を挙げて実現に向け全力で取り組むことを表明した。これを評価した仲井眞知事は、同月27日、防衛省が提出していた普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立

¹¹ 民主党は、2014年11月17日、第187回国会（臨時会）に「領域等の警備に関する法律案」（衆第13号）を提出している（同月21日に衆議院が解散されたため廃案）。

承認願書（名護市辺野古沿岸部の埋立許可申請）を承認することを表明した。これを受けて、2014年8月、防衛省は辺野古沖の埋立工事海域の海底ボーリング調査を開始した。

翌9月17日には、沖縄を訪問した菅官房長官（沖縄基地負担軽減担当大臣）が、普天間飛行場の5年以内の運用停止に関し、2014年2月を起点とすると表明した¹²。

このように政府は、日米同盟の抑止力を維持しつつ、沖縄の負担軽減を実現していくとの観点から、普天間飛行場の辺野古移設に向けての動きを進めている¹³。しかし、最近の沖縄の選挙では、2014年1月19日に投開票が行われた名護市長選挙で移設反対派で現職の稲嶺氏が当選し、同年11月16日に投開票された沖縄県知事選挙においても、移設反対を掲げた前那覇市長の翁長氏が、現職の仲井眞氏等を破って当選した。さらに、同年12月14日に投開票された衆議院議員選挙においても、沖縄の全4選挙区ともに移設に反対する候補者が勝利している。

翁長新知事は「選挙で示された沖縄の民意を受け止め、辺野古とは別の解決法で対応してほしい」と述べるとともに¹⁴、仲井眞前知事が行った埋立申請の承認についても改めて検証し、「法的瑕疵があった場合は承認取消しを検討する」との意向を示している¹⁵。他方、菅官房長官は、辺野古移設は「法令に基づいて淡々と進めていきたい」と述べ、政府として現行計画を堅持し、移設作業を進めていくとの方針を改めて示しているが¹⁶、沖縄側の反発が更に強まることも予想され、政府としての今後の具体的な対応が注目される。

（2）日米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年に策定され、1997年に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17年以上を経過している。

民主党政権時代から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ていたが、第2次安倍内閣発足後の2013年10月3日の2+2共同発表において、見直し作業を開始することが正式に合意された。政府は、ガイドラインの見直しを行う背景について、現行のガイドライン策定から十数年が経ち、様々な課題や不安定要因により、我が国を取り巻く安全保障環境が先鋭化・深刻化してきていること、また、自衛隊の活動もグローバルな規模に拡大してきていることから、日米防衛協力の在り方を、これらの安全保障環境の変化や自衛隊の活動・任務の拡大に対応させる必要が生じてきていると説明している。

2014年10月8日、日米両政府は、ガイドラインの見直しに関する中間報告を公表した。

¹² その後、政府の答弁書等においても「普天間飛行場の5年以内の運用停止については、沖縄県から、平成26年2月から5年をめどとするとの考え方が示されており、政府としては、このような同県の考え方に基づいて取り組むこととしている」との見解が示されている（普天間飛行場の「5年以内運用停止」の期限算定の始期及び運用停止の状態等その定義に関する質問に対する答弁書（内閣衆質187第3号、平26.10.7）等）。

¹³ なお、2014年8月には、普天間飛行場に配備されていた空中給油機（KC-130）15機の岩国飛行場への移駐が完了している。

¹⁴ 『日本経済新聞』（平26.12.16）

¹⁵ 『日本経済新聞』（平26.12.13）

¹⁶ 『日本経済新聞』夕刊（平26.12.15）

中間報告では、平時から緊急事態まで、日米両国が切れ目なく、日本の安全を守るための措置をとることが強調されるとともに、より安定した国際的な安全保障環境のため、日米協力の範囲を拡大することや、宇宙・サイバー空間における課題に共同で対処することも掲げられている。また、2014年7月1日の閣議決定の内容を適切に反映するとしたが、その具体的な日米間の協力の在り方は最終報告で「詳述する」との表現にとどまった。

ガイドライン改定（最終報告）の時期について、2013年10月3日の2+2共同発表では2014年末までに完了させることになっていたが、期限間際の同年12月19日に2+2共同発表が改めて発出され、2015年前半を目途に延期されることとなった。同発表では、ガイドライン見直しと日本の法制作業との整合性を確保することの重要性が強調されており、江渡防衛大臣（安全保障法制担当大臣）は、最終報告と安全保障関連法案の国会提出の時期を「私はできるだけ一緒にさせたいと考えている」と述べている¹⁷。

（3）環太平洋パートナーシップ（TPP）交渉

TPP交渉は、2014年11月のAPEC首脳会議（北京）に際し、11月8日に閣僚会合が、10日に首脳会合がそれぞれ開かれた。2015年2月に大筋合意を行うとの米国提案は、閣僚会合において他国の同意が得られなかったと報じられた。また、首脳会合後に発出された首脳声明も、交渉は「終局が明確になりつつある」として閣僚等に協定妥結を最優先とするよう指示したものの、合意時期は盛り込まれなかった。

交渉参加国全体の経済規模の8割を占める日米二国間においては、4月のオバマ大統領訪日に際しても両国の閣僚協議が開かれ、この協議において農産品「重要5品目」の関税率を段階的に引き下げるとの「実質合意」がなされたとの報道が後日なされたが¹⁸、政府はこれを否定している¹⁹。牛・豚肉、コメなどの関税の撤廃・大幅引下げや輸入量急増に対するセーフガード措置の厳格な運用を求める米側と関税の維持やセーフガードの機動的な発動を求める日本側との隔たり、日本車や自動車部品の関税の当面の維持を求める米側と部品関税の即時撤廃を求める日本側との隔たりは大きいとされる。一方、新薬データ等の知的財産の保護期間延長、国営企業と民間企業との平等な扱い等を求める米側に対し、後発医薬品の開発を容易にするために新薬の保護期間短縮を求め、自国経済への影響から国有企業についてなお多くの例外を求める新興国側からの反発も強いとされている。

中間選挙により上下両院の多数を制した共和党には、自由貿易の推進や大統領に貿易促進権限（TPA）を付与する法案に賛成する議員が多いとされる一方、日本に対する農産品自由化等の要求は強いと伝えられる。政府は、TPPについて国益にかなう最善の道を追求するとしているが、国内における調整や対策を進めるとともに、交渉参加国として米国と新興国との間の調整に当たるなど、内外にバランスのとれた対応が求められる。

また、TPP交渉と他の貿易自由化・経済連携交渉との関係を見ると、中国がアジア

¹⁷ 防衛大臣記者会見（平26.12.19）〈<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2014/12/19.html>〉

¹⁸ 『読売新聞』（平26.5.3）

¹⁹ 第186回国会参議院農林水産委員会会議録第10号2頁（平26.5.13）、環太平洋経済連携協定で日米両政府が実質的に合意したとする読売新聞報道に関する質問に対する答弁書（内閣衆質186第155号、平26.5.16）

太平洋地域の貿易ルールを主導するとの思惑からAPEC全域の貿易自由化を目指すアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の推進を訴えており、日中韓FTA交渉が停滞する一方で中韓FTA交渉が実質妥結に至っている。このほか、ASEANに日中韓など6か国を加えた東アジア包括的経済連携協定（RCEP）交渉の進展も見据える必要がある。また、日欧のEPA交渉や米欧のFTA交渉など、世界の他の地域との貿易自由化・経済連携交渉との関係も踏まえた対応が求められる。

3. 日中関係

（1）尖閣諸島「国有化」後の日中関係と日中首脳会談実現に向けた動き

日中関係は尖閣諸島を巡る問題等により大変厳しい状況に置かれ、2012年9月に政府が尖閣諸島を保有・取得（国有化）した後、尖閣諸島領海への中国公船や漁船の侵入、中国による東シナ海への「防空識別区」の設定、中国軍機の自衛隊機への接近事案等が発生している。

安倍総理は2012年12月の就任以来、「日中関係は最も重要な二国間関係の一つであり、『戦略的互惠関係』の原点に立ち戻るよう求めていく。対話のドアは常にオープンである」との基本的立場を繰り返し表明してきた。一方、「尖閣諸島は歴史的にも国際法上も我が国固有の領土であり、解決すべき領有権の問題は存在しない」「自国の領土・領空・領海は断固として守り抜くとの決意で、毅然かつ冷静に対応していく」「中国による公船派遣等、力による現状変更の試みは認められない」との方針を示してきた。また、2013年12月には靖国神社を参拝したが、自身の参拝等については、「現実問題として非難があるということは承知している。こうした非難を解いていくため、様々な努力をしていきたい」との認識を示している。日中首脳会談開催の条件として、中国側は尖閣諸島の領有権問題や歴史認識問題での日本側の譲歩を求めているとされていたが、安倍総理は「課題があるからこそ、前提条件を付さずに対話していくべき」との姿勢を示していた。

2014年5月には、高村自民党副総裁を団長とする日中友好議員連盟の議員団が訪中して中国共産党序列第3位の張徳江全人代常務委員長と意見を交わしたほか、7月末には福田元総理が訪中して習国家主席と会談を行い、8月9日には岸田外務大臣と王毅外交部長による日中外相の意見交換が行われるなど、首脳会談実現に向けた動きが見られた。

こうした状況を受け、安倍総理はニューヨーク訪問中の9月25日、「中国の平和的発展は、日本にとってチャンス」「APECで北京を訪問する際に日中首脳会談ができれば良い」との考えを述べ、そのために「両国がお互いに静かな努力を重ねていくことが必要」との認識を示し、同月29日の第187回国会における所信表明演説においても、「日中両国が、安定的な友好関係を築いていくために、首脳会談を早期に実現し、対話を通じて『戦略的互惠関係』を更に発展させていきたい」と述べていた。

（2）日中首脳会談の開催と今後の両国関係

11月7日、日中両政府により、「日中関係の改善に向けた話合い」と題する4項目の文書（表3参照）が発表され、APEC首脳会議に合わせた首脳会談の開催が固まったと

の報道がなされた。この文書は首脳会談の調整に当たった谷内国家安全保障局長と中国の楊国務委員との合意によるものと報じられている²⁰。

表3 日中関係の改善に向けた話し合い（平成26年11月7日）

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 双方は、日中間の四つの基本文書の諸原則と精神を遵守し、日中の戦略的互惠関係を引き続き発展させていくことを確認した。2 双方は、歴史を直視し、未来に向かうという精神に従い、両国関係に影響する政治的困難を克服することで若干の認識の一致をみた。3 双方は、尖閣諸島等東シナ海の海域において近年緊張状態が生じていることについて異なる見解を有していると認識し、対話と協議を通じて、情勢の悪化を防ぐとともに、危機管理メカニズムを構築し、不測の事態の発生を回避することで意見の一致をみた。4 双方は、様々な多国間・二国間のチャンネルを活用して、政治・外交・安保対話を徐々に再開し、政治的相互信頼関係の構築に努めることにつき意見の一致をみた。 |
|--|

（出所）外務省資料

翌8日には2年2か月ぶりに公式の日中外相会談が行われ、10日には安倍総理と習国家主席との間で2年6か月ぶりの日中首脳会談が開かれた。安倍総理から、日中関係の重要性や習国家主席による経済改革への前向きな評価が伝えられ、両国が「戦略的互惠関係」の原点に立ち戻りそれを再構築すべく、①国民間の相互理解の推進、②経済関係の深化、③東シナ海における協力、④東アジアの安全保障環境の安定等の協力が提案された。これに対し、習主席からは、日中間の4つの基本文書²¹と4項目の一致点（11月7日付の4項目の文書を指す）を踏まえ、「戦略的互惠関係」に従って日中関係を発展させたいとした上で、日本には引き続き平和国家の道を歩んでほしい、今回の会談は関係改善に向けた第一歩であり、今後様々なレベルで徐々に進めていきたい旨の発言があった。また、双方は、海上で不測の事態の発生を防ぐための連絡メカニズムに関する事務的作業を進めることで一致した。

4項目の文書の位置付けについて政府は、日中間で現状一致できているものをまとめただけであり「国際約束等を伴うものではなく、法的拘束力のない文書である」とした上で、「日中間で尊重されるべき」との認識を示し、「この発表自体は首脳会談の開催とは直接関係があるものではない」との説明を行った²²。また、第3項目の記述が尖閣諸島に領有権問題があることを日本側が認めたことにならないかとの指摘に対しては、「緊張状態が存する。このことについて異なる見解がある」との認識を示したもので、「我が国として、従来の立場は全く変わっていない」点を強調している²³。さらに、これまで日中間で交わ

²⁰ 『朝日新聞』（平26.11.8）

²¹ 日中共同声明（1972年）、日中平和友好条約（1979年）、平和と発展のための友好協力パートナーシップの構築に関する日中共同宣言（1998年）及び「戦略的互惠関係」の包括的推進に関する日中共同声明（2008年）の4文書を指す。

²² 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号6～7頁（平26.11.13）岸田外務大臣答弁

²³ 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号7頁（平26.11.13）岸田外務大臣答弁

された合意文書の中には尖閣諸島に触れたものはないこと²⁴、第3項目に記された「見解」が中国語では「主張」と記され、第2項目に記された「若干」が中国語ではより広い範囲を示す「一些」と記されるなど、日中間で異なる文言が使われている箇所があることも国会における質疑を通じて明らかにされている²⁵。

日中の深刻な対立は、政治関係にとどまらず投資を始めとする経済関係を冷え込ませ、両国の世論に悪影響を及ぼし、米国を始め国際社会の懸念も招いてきた。高度な政治レベルでの信頼関係を再構築し、尖閣諸島や歴史問題のような個別の問題を適切に管理していくとともに、経済や海洋を始め各分野の政府間対話・協議を再開し、アジア太平洋地域の平和と繁栄に中国の建設的な関与を確保していく外交が求められている。

4. 日露関係とウクライナ問題

2014年2月8日、ソチ・オリンピック出席のため訪露した安倍総理とプーチン大統領との間で5回目となる日露首脳会談が行われ、プーチン大統領の訪日を2014年秋に実施することが合意された。しかし、ロシアの隣国であるウクライナにおいて、ヤヌコビッチ政権が2013年11月にEUとの連合協定の署名延期を決定したことに端を発し、政権の汚職等に反対する市民による大規模反政府デモが発生し、日露首脳会談後の2月18日には大規模衝突に発展した。同月22日にはヤヌコビッチ政権が崩壊し、親欧派の新政権が発足した。その後も同国国内で政府と親露派との対立が続く中、3月18日、ロシアはクリミアを編入した。欧米各国と同様に、安倍総理は同日、「力を背景とした現状変更の試みである」と非難し、ロシアとの査証発給要件緩和に関する協議の停止などの対露制裁措置を発表した。同月24日には、先進7か国(G7)緊急首脳会議が開かれ、ロシアのクリミア編入を非難するとともに、主要国首脳会議(G8)から排除し、対露制裁や非難を強めた。一方、ウクライナ東部においても、政府と分離独立を求める親露派武装勢力との衝突が激化する中、7月17日に発生したマレーシア航空機墜落事件を受け、欧米各国は金融取引の制限や防衛・エネルギー分野での技術供与の制限等の対露追加制裁を発表し、我が国も8月5日に資産凍結等の制裁強化に踏み切った。ウクライナ東部では9月5日の停戦合意後も政府と親露派武装勢力との戦闘は続き、全欧安全保障協力機構(OSCE)の仲介により12月9日から再度停戦に入ったとの報道がなされている²⁶。

4月に予定されていた岸田外務大臣のロシア訪問は延期されたが、安倍総理はプーチン大統領訪日や北方領土問題への影響を考慮し、日露対話を継続していく方針を表明するなど、ロシアに対する一定の配慮も示した。しかし、8月6日に予定された外務次官級協議はロシア側により延期され、同月22日には日本の対露制裁への報復措置も実施された。9月10日、訪露した森元総理はプーチン大統領と会談し、安倍総理の親書を渡し、日露関係重視の姿勢を伝えたが、同大統領から訪日に向けた具体的な意欲は示されず、翌11

²⁴ 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号7頁(平26.11.13)

²⁵ 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号11頁(平26.11.18)岸田外務大臣答弁。合意文書に係る日中間の表現の違いについては、『日本経済新聞』(平成26.11.9)等も参照。

²⁶ 『毎日新聞』(平26.12.10)

日には、駐日大使がロシア政府系紙に対し大統領訪日の延期を示唆した。

その後、安倍総理とプーチン大統領との電話協議等により 11 月の A P E C 首脳会議に合わせた首脳会談が模索された。11 月 9 日、両首脳は北京で会談し、2015 年の大統領訪日の実現に向け再調整することで一致し、その準備に向けた外務次官級協議の再開や岸田外務大臣の訪露の検討にも合意した。安倍総理からは、今後の平和条約締結交渉の進め方に関し、2013 年 4 月の共同声明に基づいて進めていくことを中心に考え方が述べられた。

プーチン大統領は 12 月 4 日の年次教書演説で、クリミア編入の正当性を強調し、欧米などの対露制裁を非難する一方、欧米との関係を縮小するつもりはなく、海外からの投資等にはオープンな立場をとるとの姿勢を示している。安倍総理は 11 月の首脳会談に際し、ウクライナ東部の停戦合意の完全履行や事態改善に向けたロシアの建設的役割を求めた。日露交渉の仕切り直しとなる外務次官級協議は 2015 年 2 月に開く方向で調整が進んでおり、「力による現状変更」を許さないとの原則を守るとともに、我が国としてロシアとの一定の関係を維持する外交が求められている。

5. 日韓関係

2013 年 12 月 26 日の安倍総理による靖国神社参拝後、朴大統領は「過去の過ちを認めようとしめない指導者は未来を切り開くことはできない」として、安倍政権の歴史認識に対する懸念を幾度も表明した。安倍総理が日韓関係について「課題があるのは事実だが、対話のドアは常にオープン」であるとして実現に意欲を示した首脳会談についても、前向きな姿勢を示さなかった。このような状況の下、米国の働きかけにより、2014 年 3 月 25 日、オランダのハーグにおいて、安倍総理、オバマ大統領、朴大統領による日米韓首脳会談が行われ、北朝鮮問題等で 3 国が連携する重要性が確認され、安倍総理は会談後、「未来志向の日韓関係に発展させる第一歩にしたい」と期待を示した。

一方、同年 2 月の衆院予算委員会の質疑を受け、菅官房長官の下で始められた河野談話の作成過程に関する検証は、6 月 20 日にその報告書が公表された。報告書には、慰安婦問題の歴史的事実そのものを把握するための調査・検討は行っていない旨が記され、菅官房長官も河野談話そのものの見直しは考えていないとしている²⁷。安倍総理も河野談話を見直すことは考えていないと答弁していたが²⁸、韓国政府は公表に反発し、局長級協議の開催を当面見送るとした。8 月 9 日には約 10 か月ぶりとなる外相会談がミャンマーのネピドーで実現したが、首脳会談実現については高い壁が印象付けられた。9 月 19 日、仁川アジア大会の開会式出席のため訪韓した森元総理はソウルにおいて朴大統領と会談し、安倍総理に託された親書を手渡し、日韓関係改善と首脳会談開催を呼びかけた。朴大統領は、関係改善への意欲を強調した一方で、「首脳会談の開催には、事前によく準備を行う必要がある」と述べ、慰安婦問題を始めとする歴史問題の解決が首脳会談実現に必要なことを示唆した。

安倍総理はニューヨーク訪問中の 9 月 25 日、日韓関係に言及し、「今後、様々な国際

²⁷ 菅内閣官房長官記者会見（平26.7.20）

²⁸ 第186回国会参議院予算委員会会議録第13号3頁（平26.3.14）

会議の機会に、首脳会談を行うことができればよいと考えている」と、改めて意欲を示した。同日には外相会談も開かれ、これと前後し、9月19日には外務省局長級協議が、10月1日には朴政権発足後初の外務次官級の戦略対話がそれぞれ開かれた。しかし、11月のAPEC首脳会議においても首脳会談は開催に至らなかった。

両国は2015年に国交正常化50周年を迎える。慰安婦問題を始めとする歴史認識を中心とした軋轢はあるものの、「重層的・未来志向的な協力関係」の実現に向けて協力していく姿勢も双方からは示され、関係改善が模索されている。

6. 北朝鮮情勢と拉致問題

北朝鮮では、金正恩第一書記の下での体制固めが進められる中、2013年12月に金正日総書記の実妹である金慶喜の夫、張成沢が粛清された後、2014年に入ると多角的外交が展開されるようになった。

拉致問題を中心とする日朝政府間協議については、福田政権当時に北朝鮮との間でなされた2008年8月の合意にかかわらず、民主党政権期の2012年11月に政府間協議が実施されたほか、約5年以上も日朝間の外交交渉は頓挫していた。第2次安倍政権にあって水面下の交渉が進められた結果、2014年3月30日及び31日に日朝政府間協議が再開された。同年当初から進められた南北関係改善に向けた意思疎通が頓挫し、米韓合同軍事演習に対して北朝鮮が弾道ミサイル発射実験（3月3日以降6回実施）や「新たな形態の核実験」に言及する外務省声明（3月30日）により反発する中で、日朝政府間協議は5月26日から28日までストックホルムで開催された。翌29日、北朝鮮が拉致被害者を含む全ての日本人に関する調査を包括的かつ全面的に実施し、調査を開始する時点で日本側が人的往来の規制措置等の対北朝鮮制裁措置を一部解除すること等を内容とする「合意文書」が発表された。同文書においては、北朝鮮側は調査を進めるために特別の権限（全ての機関を対象とした調査を行うことのできる権限）が付与された特別調査委員会を立ち上げることとされた。

ストックホルム合意の後、7月1日、北京において日朝政府間協議が開催され、北朝鮮側から特別調査委員会の組織、構成、責任者等に関する説明があり、日本側は徐大河委員長が副大臣級であることを評価し、同月4日、北朝鮮が委員会を立ち上げ、調査を開始した時点で対北朝鮮制裁措置の一部を解除した。

調査内容の最初の通報は2014年夏の終わりから秋の初め頃に行うことが望ましいとの認識が日朝間で共有されていたが、9月18日、北朝鮮から調査はまだ初期段階にあると伝えられた。同月29日、瀋陽において日朝外交当局間会合が開催され、北朝鮮側は日本側に対し、詳細な説明は日本側が平壤を訪れて責任者から聴取するよう提案した。家族会や関係者から反対の声があったものの、政府は「調査を前に進める観点」から、拉致問題が最優先であることを直接伝えるため、担当者を平壤に派遣することを決定した。

こうして10月28日と29日の2日間、伊原アジア大洋州局長を団長とする日本政府代表団が訪朝し、特別調査委員会との協議を行い、北朝鮮側からは、新しい角度から調査を進めていく方針について説明があったものの、拉致被害者の安否について具体的な通報は

なかった。

ストックホルム合意には、北朝鮮の核・ミサイル問題への言及がなく、北朝鮮が国連安保理決議違反となる弾道ミサイル発射実験を繰り返した中でも日朝協議は進められ、米国は拉致問題を解決しようとする日本政府の努力が北朝鮮を非核化するという最優先課題に影響しないことを明確にしたいと繰り返し表明している。拉致問題の解決に向けて、北朝鮮と慎重に交渉を続けるとともに、朝鮮半島をめぐる各国の動きを的確につかみ、日朝協議を進めていくことが求められる。

7. 「イスラム国」への対応

イスラム教スンニー派の過激派組織（イラク・レヴァントのイスラム国（I S I L / I S I S））が2014年1月以降、イラクとシリアにおいて実効支配地域を拡げ、同年6月29日には「イスラム国（IS）」の樹立を宣言した。この背景には、イラクの旧サダム・フセイン政権関係者を含むスンニー派の不満、中東の民主化運動「アラブの春」後のシリアの政治的混乱等があるとされる。

我が国は米国を含む国際社会の「イスラム国」との闘いを支持し、9月の国連総会中の各種の会合又は関係国との会談を通じ、テロ資金対策、適切な出入国管理等に係る自国の取組や各国への支援をこれまで以上に強化していくことを表明した²⁹。その上で、「軍事的貢献でない形で人道支援など可能な限りの支援を国際社会と連携して行っていく」³⁰との方針の下、9月19日、イラクの国内避難民対策、シリア周辺国支援等のため、国際機関を通じた約2,550万ドルの支援の実施を決定している。

米国のオバマ大統領は8月8日、イラク領内における限定空爆を承認し、2011年に駐留米軍が同国を撤退した後初めての空爆を行った。我が国政府は、「イラク政府の要請を受け、テロとの戦いの一環として、米国民の保護、イラク市民を保護する部隊を支持するために行われた措置と理解」³¹するとの認識を示している。さらに、9月23日には米軍とバーレーン等湾岸5か国によるシリア領域内への空爆も開始された。我が国は、シリア領内への空爆について、「軍事行動の当事国ではなく十分詳細を把握できる立場にない中で、個別の行動について確定的な法的評価は控える」とした上で、「米国は国連憲章第51条に規定される自衛権に言及している」「シリア政府は空爆前に通報を受けていた」、「空爆後にテロリズムと戦う枠組みにおいてシリアはあらゆる国際的努力と共にあることを表明している」ことを踏まえ、「シリア政府がI S I Lの武装勢力の活動を取り締まることができない状況の中で、I S I Lの活動によるこれ以上の事態の深刻化を食い止めるために行われたやむを得ない措置だったと理解している」との認識を示している³²。

²⁹ グローバル・テロ対策フォーラム（GCTF）第5回閣僚級会合における岸田外務大臣ステートメント（平26.9.23）等。

³⁰ 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号24頁（平26.10.16）岸田外務大臣答弁

³¹ 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号8頁（平26.10.21）岸田外務大臣答弁

³² 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号9頁（平26.10.21）岸田外務大臣答弁。米国は9月23日付パワー国連大使名の国連事務総長宛書簡により、国連憲章第51条に規定される個別的自衛権と集団的自衛権に言及している。

エネルギーの中東依存度が依然として高い我が国として、「イスラム国」の問題等により中東全域の治安や政治の安定度が低下し、この地域へのアクセスや政治的・経済的な関与が制約されるリスクを踏まえた対応が求められる。

8. 開発協力大綱の策定（ODA大綱の見直し）

我が国のODAは2014年に60周年を迎えた。ODA政策の根幹をなすODA大綱は1992年6月に初めて策定され、2003年8月に改定されたが、その後の様々な変化やODAの更なる積極的・戦略的活用の要請を踏まえて二度目の見直しが行われ、10月29日、新たな大綱案が公表された。

大綱の名称は「開発協力大綱」へと変更されたが、開発協力とは「開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」であり、ODAがほぼ全てを占める。大綱の名称変更の背景には、一人当たりの国民所得の高いいわゆるODAの卒業国への協力も実施していく観点、途上国に対するODAと民間資金やODA以外の公的資金（OOF）との連携強化、開発途上国の相対的地位の向上を踏まえた対等な協力等が挙げられている。また、大綱本文には開発協力の目的として、国際社会の平和・安定と繁栄の確保への貢献に加え、このような協力を通じた我が国の国益の確保への貢献が明記された。

開発協力の重点課題において、貧困問題を持続可能な形で解決するには経済成長の実現が不可欠であるとして、「質の高い成長」を通じた貧困撲滅が掲げられた。「アジアは重点地域」との記述はなくなり、地域統合や広域開発への支援、一人当たりの国民所得が高いカリブの島嶼国などODAの卒業国にもニーズを踏まえ必要に応じ支援していくことが明記された。

これまで大綱に記されてきたODA4原則には、公正性の確保等への配慮など三つの要素が加えられて開発協力の適正性確保のための原則とされ、これまでの「軍事的用途・国際紛争助長への使用の回避」の原則は維持される。その一方で、「非軍事目的の開発協力を軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、実質的意義に着目し、個別具体的に検討することとされ、支援対象国の軍隊に対する災害救助・復興支援や海上保安・テロ対策など非軍事分野における協力の実施は排除されないため、提供した物資や技術の軍事転用防止が新たな課題となる。

このほか、開発協力における官民の連携や自治体との連携強化が強調され、ODAの量に関する国際的な目標であるODAのGNI比0.7%目標に初めて言及がなされている。

2015年はMDGsに代わる新たな国際開発目標の策定、気候変動に係る「ポスト京都」の国際枠組みづくり等において国際社会が節目を迎える。これらの課題に対し、我が国にふさわしい参画と貢献が求められ、新たな大綱の下で進められる開発協力にも、国際社会と国民の双方から理解と支持を得られる取組が求められている。

(かんだ しげる、なかうち やすお)