

外交・防衛の政策課題

— 2015年の情勢と2016年の展望 —

外交防衛委員会調査室 神田 茂・中内 康夫

1. はじめに

2015年11月、日中韓サミットが3年半ぶりに開かれ、同月半ば以降、金融・世界経済に関する首脳会合（G20サミット）、アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議、東アジアサミット等が開催され、併せて日米首脳会談を始めとする二国間による首脳会談等が行われた。これらの機会を通じ、日中韓関係、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の大筋合意と今後の取組、南シナ海及び東シナ海をめぐる問題、パリの同時多発テロ事件の発生と犯行声明を発したイスラム過激派組織「ISIL」に対する国際社会の取組等について意見が交わされたが、これらの課題はG7伊勢志摩サミットの開かれる2016年に引き継がれていく。

一方、防衛政策においては、2015年9月に成立した平和安全法制関連法案¹及び日米新ガイドラインの下での防衛協力の具体化、普天間飛行場の移設を始めとする在日米軍基地問題への対応が課題となる。

本稿は、2016年の国際情勢を展望し、これらの課題について論ずることとしたい。

2. 日中・日韓関係

2015年11月1日、日中韓サミットが3年半ぶりにソウルで行われた。発出された共同宣言は、3か国協力の完全な回復、歴史を直視し未来に向かう精神の下での関連する諸課題への対処、二国間関係の改善による3か国協力の強化を訴えた。また、同日には日中首脳会談が安倍総理と李克強首相²との間で行われ、日中外相会談も行われた。日中両国間では更なる関係改善が確認され、ハイレベル経済対話の2016年早期の再開、防衛当局間の海空連絡メカニズムの早期運用開始に向けた努力等で一致した。一方、翌2日には安倍総理と朴槿恵大統領との間で、両首脳就任後初の日韓首脳会談が実現した。日韓両国間の懸案である慰安婦問題への対応については、協議を継続し、2015年が日韓国交正常化50周年という節目の年であることを念頭に、早期妥結のための協議を加速化することで合意した。

安倍総理は国会において、日中韓サミットの通常のプロセスへの回帰を歓迎し、三国の首脳が地域の平和と安定に対する責任を共有できたと強調した³。その上で、日韓両国間には困難な課題もあるが、朴大統領との率直な議論を通じ、経済、朝鮮半島の問題等におけ

¹ 「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」の2法案から成る。詳細は、本稿表2（39頁）を参照されたい。

² 中国は従来日中韓サミットに首相が出席しており、首脳会談は安倍総理と李克強首相との間で行われた。

³ 第189回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号6～7頁（平27.11.11）

る協力が両国の国益にかなうとの認識を基本的に共有できたと述べ、対中関係では、特に経済における協力が様々な可能性を引き出す点で一致したとの認識を示した⁴。

日中関係の動きでは、11月22日にマレーシアで開かれた東アジア首脳会議に先立ち、安倍総理が李克強首相との間で日中韓サミットを踏まえ日中関係や日中韓3か国関係の改善を進めていくことで一致した⁵。また、11月30日に第21回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP21）首脳会議がパリで開かれた際、習近平国家主席と接触する機会を得た安倍総理は、日中関係を戦略的互惠関係に基づいて進めることで李克強首相と一致したと述べ、これに対して習近平国家主席は日中関係の方向は発展しており、お互いのセンシティブな問題について正しく対応し、関係を大事にしていきたいと応じたと伝えられている⁶。

一方、日韓首脳会談における合意を受け、11月11日（ソウル）及び12月15日（東京）に外務省局長級協議が開かれ、慰安婦問題等についてお互いの立場の中で接点を探る努力が払われたものの、具体的な進展は見られなかった⁷。

3. 南シナ海・東シナ海問題と海洋における法の支配

中国は2014年以降、南シナ海の南沙諸島において急速かつ大規模な埋立てや施設建設を進めるなど実効支配の動きを強めている。これに対し、世界の海における「航行の自由」を国益とする米国や海における法の支配を重視する日本、南シナ海沿岸の東南アジア諸国等は中国を強く非難している。

2015年9月25日に行われた米中首脳会談において、オバマ大統領は南シナ海の係争地域の軍事化に重大な懸念を伝え、習近平国家主席は軍事化の意図はないと反論した。しかし、10月14日、中国外交部報道官が埋立地に軍事施設を置いていると発言し、その後の同月26日、米海軍のミサイル駆逐艦が南シナ海で中国の造成した人工島から12海里的の境界内に派遣され航行した（「航行の自由」作戦）。翌日、カーター国防長官は、米海軍の作戦が今後数週間、数か月間行われるとの意向を示した。

11月18日、アジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議がマニラで始まり、翌19日に行われた日米首脳会談において安倍総理は、南シナ海における米軍の「航行の自由」作戦を支持する旨を述べ、南シナ海における自衛隊の活動については、「情勢が日本の安全保障に与える影響を注視しつつ検討を行う」との従来立場を説明した⁸。これに対し、オバマ大統領からは、「航行の自由」作戦を日常の行動として実施していく旨が述べられた。

南シナ海における自衛隊の活動について、菅官房長官は翌20日、情勢が日本の安全保障に与える影響を注視しながら十分に検討を行いたいと述べる一方、現時点では自衛隊は南シナ海で継続的な警戒監視はしておらず具体的な計画はないと述べ、これに関連し岸田外

⁴ 第189回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号7頁（平27.11.11）

⁵ 『読売新聞』（平27.11.23）、『産経新聞』（平27.11.23）

⁶ 『朝日新聞』（平27.12.1）、『日本経済新聞』（平27.12.1）

⁷ 『毎日新聞』（平27.11.12）、『朝日新聞』（平27.11.19）、『読売新聞』（平27.12.16）

⁸ この発言については南シナ海への自衛隊派遣の検討に踏み込んだもの、今後の活動に含みを持たせたものと受け取られかねないものとの報道もなされた（『日本経済新聞』（平27.11.20）、『朝日新聞』（平27.11.20））。

務大臣も米国の「航行の自由」作戦に参加する具体的な計画はないと説明した⁹。

APEC首脳会議においては、中国が関係国に積極的に働きかけたことなどにより、南シナ海の問題は首脳宣言に言及されなかったが、米国は個別の首脳会談等においてフィリピン等の海洋安全保障への支援を表明し、中国へのけん制を続けた。その後、11月21日から22日にかけてマレーシアで行われたASEAN関連の首脳会議及び東アジア首脳会議では、海洋における航行及び上空飛行の自由の観点から中国による人工島造成を批判する日米両国に加え、これまで中国に配慮して中立的な立場をとってきたASEANの国からも南シナ海問題をめぐる発言がなされたと報じられている¹⁰。これに対し中国の李克強首相は、南シナ海で航行・飛行の自由の問題は存在しないとの従来の主張を繰り返し、人工島の施設建設は航行の自由を守るのに役立ち、海上災害に対応するものなどと反論し、南シナ海問題で域外国は情勢を緊張させる行動をとらないよう求めたと伝えられる¹¹。同月21日、米太平洋軍のハリス司令官は、人工島12海里内における米艦船による巡視活動を再び実施すると明言している¹²。

一方、2015年7月には、東シナ海の日中間でいまだ境界が画定していない海域において中国が一方的に資源開発を進めている現状が我が国の外務省により明らかにされた。同海域については、2008年6月に資源開発に関する協力について日中間で合意¹³がなされているが、この合意後も油ガス田開発のための海洋プラットフォームが新たに建設され、2015年9月24日時点で16基の設置が確認されている。その中にはヘリポート等を備えているものも見受けられ、今後の軍事利用の可能性を指摘する向きもある¹⁴。

なお、日中両国政府は12月7日から8日にかけて高級事務レベル海洋協議を開き、偶発的な衝突防止に向け防衛当局間で連絡を取り合う「海空連絡メカニズム」の早期運用開始に向けた協議の継続で一致したほか、東シナ海の油ガス田開発問題について協議した¹⁵。

4. 環太平洋パートナーシップ（TPP）協定

（1）2015年10月5日の大筋合意とその概要

世界のGDPの約4割、人口の1割強を占める経済圏の形成につながる環太平洋パートナーシップ（TPP）協定は、2015年9月28日からアトランタで開かれた閣僚会合の結果、10月5日、5年に及んだ交渉は大筋合意に至った。

TPP協定の主な特徴の一つは、物品貿易に加え、原則全てのサービス・投資分野を自由化の対象とし、既存の経済連携協定（EPA）と比較し高水準の市場アクセスを目指していることである。物品貿易（品目数ベース）での関税撤廃率は、日本以外の11か国平均

⁹ 『日本経済新聞』夕刊（平27.11.20）、『日本経済新聞』（平27.11.21）

¹⁰ 『読売新聞』（平27.11.23）

¹¹ 同上

¹² カナダにおける講演における発言（『読売新聞』（平27.11.23））

¹³ 日中双方は、日中間で境界がいまだ確定されていない東シナ海を平和・協力・友好の海とするため、境界画定が実現するまでの過渡期において双方の法的立場を損なうことなく協力することで一致し、共同開発等が約束されている（「東シナ海における日中間の協力について」（日中共同プレス発表）（2008.6.18））。

¹⁴ 『読売新聞』（平27.7.23）

¹⁵ 『日本経済新聞』（平27.12.9）

では農林水産品は 98.5%、工業製品は 99.9%であるが、日本については農林水産品が 81%と相対的に低い一方、工業製品は 100%であり、産品全体では 95%となっている¹⁶。

また、TPP協定は、税関手続、知的財産、電子商取引、国有企業等の各章に見られるとおり、WTO協定や既存のEPAと比べて高水準で包括的なルールを規定し、サプライチェーンのグローバル化¹⁷に資するとされている。さらに、多様な発展段階にある加盟国や中小企業による協定の利用を支援する規定が盛り込まれている。なお、協定の各所にはその内容を定期的に見直すための規定が設けられており、「生きている協定」と称される¹⁸。

交渉は 21 分野で行われ、30 章にまとめられたが、主な内容は表 1 のとおりである。

表 1 TPP協定の章立てと主な内容

1. 冒頭の規定及び一般定義	2. 内国民待遇及び物品の市場アクセス	3. 原産地規則及び原産地手続	4. 繊維及び繊維製品	5. 税関当局及び貿易円滑化
用語の定義	関税撤廃・削減の方法等、内国民待遇など物品貿易の基本ルール	関税減免の対象となるTPP域内原産品と認められる要件や手続	繊維・繊維製品の貿易に関する原産地規則、緊急措置等	通関手続の透明性確保・簡素化等
6. 貿易救済	7. 衛生植物検疫 (SPS) 措置	8. 貿易の技術的障害 (TBT)	9. 投資	10. 国境を超えるサービスの貿易
物品の輸入急増による国内産業の被害等に対し、一時的にとることのできるセーフガード措置等	食品安全の確保、動植物の病気防止措置の実施ルール	安全・環境保全等を目的に定める製品の特性や生産工程等に係る「規格」が貿易の不必要な障害とならないためのルール	投資家間の無差別原則(内国民待遇・最恵国待遇)、投資に関する紛争解決手続(投資家対国家の紛争解決(ISDS)手続)	内国民待遇、最恵国待遇、市場アクセス(数量制限等)に関するルール
11. 金融サービス	12. ビジネス関係者の一時的な入国	13. 電気通信	14. 電子商取引	15. 政府調達
金融分野の国境を越えるサービス提供に特有の定義とルール	ビジネス関係者の一時的な入国許可・要件・手続等ルールと各締約国の約束	電気通信サービスの分野で通信インフラを有する主要なサービス提供者の義務等	電子商取引の環境・ルールを定める原則	中央政府・地方政府等による物品・サービスの調達に係るルール
16. 競争政策	17. 国有企業及び指定独占企業	18. 知的財産	19. 労働	20. 環境
競争法(独禁法)の整備等	国有企業と民間企業の競争条件の平等確保に必要な国有企業の規律	特許権、商標権、意匠権、著作権、地理的表示等の知的財産保護、権利行使手続等	貿易・投資の促進のための労働条件緩和の禁止	貿易・投資の促進のための環境基準緩和の禁止
21. 協力及び能力開発	22. 競争力及びビジネスの円滑化	23. 開発	24. 中小企業	25. 規制の整合性
協定履行の国内体制整備のための技術・人材育成支援	サプライチェーン発展・強化と中小企業の参加支援	開発支援、女性能力向上等	中小企業への情報提供、TPP協定による商業機会利用支援等	各加盟国の複数分野にまたがる規制・規則の透明性向上等
26. 透明性及び腐敗行為の防止	27. 運用及び制度に関する規定	28. 紛争解決	29. 例外	30. 最終規定
協定の透明性・腐敗行為の防止に必要な措置等に係るルール等	協定の実施・運用ルール、発効後の見直しのための協議等	協定解釈の不一致等による締約国間の紛争解決手続	締約国に対する協定適用の例外	協定の改正、加入、発効、脱退等の手続

(出所)内閣官房TPP政府対策本部「環太平洋パートナーシップ協定(TPP協定)の概要」(平27.10.5)をもとに作成。

(2) TPP協定の意義

TPP協定の意義について、政府はアジア太平洋地域における物品・サービス貿易及び投資の自由化、知的財産、国有企業等に係る広範な 21 世紀型のルールの構築に加え、世界

¹⁶ 日豪EPA (2015年1月発効)における日本側の品目全体の関税撤廃率 89%に比べると大幅に高い(内閣官房TPP政府対策本部「TPPにおける関税交渉の結果」(平27.10.20))。

¹⁷ 国境を越えて物品の製造やサービスの供給を展開することをいう。

¹⁸ 第27章「運用及び制度に関する規定」には発効後3年以内の見直しの検討が規定され、複数の章で協定の見直しが義務付けられている。

全体の貿易・投資ルールの新たなスタンダードを提供していく可能性とともに、中小企業や国内の地域等を含めた内外の成長促進を挙げている。また、オバマ大統領が10月5日の大筋合意について地域の協力国・同盟国との戦略的関係を強める意義を強調している¹⁹と同様に、普遍的価値を共有する国々との間での経済的相互依存の高まりが地域の繁栄・安定にもつながっていくとの長期的・戦略的な意義を挙げている²⁰。

(3) 大筋合意を受けた内外の動き

2015年11月18日から19日まで開かれたAPECフィリピン会合に際し、TPP参加12か国の首脳会合が18日に開かれ、協定の早期発効と参加国拡大に向け、各国が努力を続けることが確認された。大筋合意以前から関心を示していた韓国、10月下旬に参加の意向を表明したインドネシアに加え、APECの会合に際しては、台湾、フィリピン及びタイが関心を表明した。一方、中国は新たな枠組みによる地域の分断を懸念し、ロシアも閉鎖的な性格が地域の持続的な発展に資するか疑わしいと警戒を強めた。このような事情もあり、19日に採択されたAPEC首脳宣言には、アジア太平洋全域の貿易自由化を目指すFTAAPの実現に向け、TPPの大筋合意を含む最近の合意への留意が記される一方で、東アジア地域包括的経済連携協定(RCEP)²¹の早期妥結への期待も明記された。

TPP協定の大筋合意は、世界各地域で進められている広域FTA/EPA交渉の早期妥結を促し、物品・サービス貿易及びその他の自由化レベルの引上げにつながるのではないかとの見方も示されているが、2013年5月に交渉が開始され2015年中の妥結を目指してきたRCEPは、高い自由化率を求める国と自由化に慎重なインド等の主張の隔たりが大きく、11月22日、妥結目標時期が「2016年中」へと正式に先延ばしされた²²。また、日中韓FTAは、11月1日の日中韓サミットにおいて交渉の加速に向け一層努力することが確認されたが、包括的かつハイレベルな協定の締結を求める日本と中韓との思惑の違いから、関税撤廃に向けた枠組み自体がいまだまとまっていない。他方、2015年6月に署名されていた中韓FTAは、韓国国会が11月30日に批准同意案を可決し、12月20日に発効した。

TPP協定をアジア太平洋地域に一層広げてFTAAPを実現し、投資、競争政策、知的財産権、政府調達等の経済ルールの確立を図る米国の動き、RCEPを推進してASEANをつなぎ留め、地域の経済ルールを描こうとする中国の動き、欧州を始め他の地域経済圏との連携に及ぼす影響等を踏まえ、我が国は通商政策を進めていくことが求められる。

なお、大筋合意後のTPP協定締結をめぐる米国内の動きを見ると、協定締結にはTPP協定実施法案²³の議会による審議・可決が必要であり、2015年6月29日に成立した貿易

¹⁹ 2015年10月5日の大筋合意を受けたオバマ大統領声明による。同声明は「世界経済のルールを中国のような国に書かせるわけにはいかない。我々がルールを書く」とも述べている(『読売新聞』(平27.10.6))。

²⁰ 内閣官房TPP政府対策本部「環太平洋パートナーシップ協定(TPP協定)の概要」(平27.10.5)3頁

²¹ ASEAN10か国に日、中、韓、豪、NZ、インドの16か国が目指す包括的経済連携協定。

²² 交渉参加16か国首脳による共同声明(2015.11.22)

²³ FTA等の通商協定は、条約として上院の承認を得るのではなく、①協定を承認する条項を含む法律、②通商協定を実施するための法改正条項等を含む法律(実施法)を上下両院が審議・成立させる形で議会の承認を得る。

権限促進（TPA）法²⁴に基づき、オバマ大統領は11月5日、TPP協定の合意内容を議会に通知した。これにより2016年2月3日以降に大統領による署名、TPP協定実施法案の提出と議会による審議・可決が可能となる。しかし、民主党支持母体の労働組合などの反発からオバマ政権与党の民主党議員の多くが懸念を表明しているほか、2016年大統領選挙の民主党候補者を指すクリントン前国務長官が反対の意を表明している。また、TPA法案の可決を推進した議会共和党指導部も、ハッチ上院財政委員長がバイオ医薬品のデータ保護期間をめぐる不満から必要なら修正（再交渉）を求めると警告し、マコネル院内総務も大統領選挙前の実施法案提出は大きな過ちと述べるなど、実施法案をめぐる時期の大幅なずれ込みや難航も予想されている²⁵。

我が国においては、従来のEPAに比してハイレベルの市場開放を求めているTPPが、農業を始めとする国内産業へ及ぼす影響や、広範な分野にわたる自由化、非関税分野のルール形成などを通じ、経済、社会、国民生活等に及ぼす影響に懸念を示す意見もある。政府は10月9日、全閣僚から成る「TPP総合対策本部」を設置し、TPPの活用促進を新たな市場開拓等につなげ、その影響に対する国民の不安を払拭する観点から、11月25日には「TPP関連政策大綱」を決定し、TPP協定及び必要な国内法の国会提出、施策の実施に必要な経費の確保に向けた取組を進めている。

5. ISILに対する空爆とパリ同時多発テロ事件

2014年6月にイラク北部のモスルを制圧するなど、イラクやシリアで勢力を拡大するイスラム過激派組織「ISIL」に対し、同年8月8日、米国はイラク領内のISIL拠点への限定的な空爆を、9月22日にはサウジアラビアなど中東諸国とともにシリア領内のISIL拠点への空爆を開始した（「有志連合」の形成）。フランスは9月19日にイラクへの空爆に参加し、2015年に入りシリア難民が欧州に殺到すると、シリアへの空爆にも参加した。我が国は米国を含む国際社会のISILとの闘いを支持し、軍事的貢献でない形で人道支援等を行ってきたが、2015年1月から2月にかけて、シリアでISILに拘束されていた2人の邦人が相次いで殺害された。

2015年11月13日、パリの7か所で同時多発テロ事件が発生し100名を超える死者が発生し（2015年11月20日時点）、ISILが犯行声明を発出した²⁶。翌14日、オランダ大統領は「緊急事態」を宣言し、テロは「ISILにより実施された」とし、「戦争行為」であると非難した。さらに翌15日、シリア北部ラッカのISIL拠点の空爆によりテロに屈しない姿勢を強調し、16日には、フランスは「戦争状態」にあると述べ、ISIL撲滅のための国連安保理決議の採択、米露両国への協力要請等に言及した²⁷。

²⁴ 米国では通商交渉の権限は議会にあり、TPAとは通商協定の交渉権限を大統領に付与する一方で、大統領の議会等への説明責任を規定する法律をいう。議会はこの法律の有効期限内に署名された通商協定の実施法案が提出されてから最大90議会日以内に上下両院で賛否を決する必要がある、この手続の下では、議会による法案修正は認められない。

²⁵ 『読売新聞』（平27.10.9）、『朝日新聞』（平27.11.7）、『日本経済新聞』夕刊（平27.12.12）

²⁶ ISIL傘下組織「フランスのイスラム国」が翌14日、インターネット上で犯行声明を発出した（『読売新聞』（平27.11.15））。

²⁷ 『毎日新聞』夕刊（平27.11.16）

11月15日にはトルコのアンタルヤでG20サミット(金融・世界経済に関する首脳会合)が始まり、最大の課題となったテロ対策について、「テロとの闘いに関するG20声明」が発出され、資金源対策、国境管理等の重要性が改めて明記された。また、同月19日に発出されたAPEC首脳宣言においても国際社会が結束してテロと闘う必要性が強調された。我が国は、各国のテロ対処能力の向上支援、過激主義を生み出さない社会の構築、難民支援等を通し、テロの未然防止に積極的に取り組んでいくとしている。

一方、シリアのアサド政権を支持するロシアは9月30日、独自にシリア領内への空爆を開始していたが、ウクライナ問題による国際的孤立から脱却する狙いもあり、「対ISIL大連合」を唱え、シリア領内のISIL拠点攻撃には、米国、欧州、ロシアによる連携の可能性も見え始めた²⁸。しかし、11月24日、ロシア軍機がトルコ軍機に撃墜され、ロシアを含む対ISIL協調は困難な情勢となった。また、イラクやシリアへの米軍地上部隊派遣を否定してきた米国においても、12月2日、カリフォルニア州で銃乱射事件が発生し、米当局は事件をテロと断定した。オバマ大統領は同月6日、「テロの脅威は新たな段階に移った」、「ISILを壊滅させる」と訴えたが、米軍地上部隊派遣は改めて否定しており、その対応は「手詰まり」の様相も呈している²⁹。

我が国はテロ対策の強化を目的として、12月8日、テロ情報の収集に当たる「国際テロ情報収集ユニット」を外務省に設置し、国際テロ情報収集担当を在外公館に派遣するとともに、国際テロ情報の集約と共有化に当たる「国際テロ情報収集・集約幹事会」及び「国際テロ情報集約室」を内閣官房に発足させた³⁰。

パリ同時多発テロ事件を起因として、シリア問題³¹やISILへの対応をめぐる米欧とロシア等との食い違い、大量に発生した難民への取組、国際テロへの各国の連携した対応などの課題が一層浮き彫りとなる中であって、2016年のG7伊勢志摩サミットにおいては、議長国を務める我が国の姿勢が問われることとなる。

6. 平和安全法制の成立とその後の動き

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、2015年5月14日、平和安全法制関連法案を閣議決定し、翌15日、国会に提出した。同法案は、集団的自衛権³²の

²⁸ 『毎日新聞』(平27.11.19)

²⁹ オバマ大統領は12月14日に国家安全保障会議を開き、対IS軍事作戦の成果を強調し、作戦を加速させるため各国に軍事的な貢献を一層求めていくこととした(『NHKニュース』(平27.12.15、午前5時54分))。

³⁰ 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は2015年5月29日、①「国際テロ情報収集ユニット」の外務省への新設、②拠点となる在外公館への国際テロ情報収集担当の派遣、③官邸幹部等による国際テロ情報の共有・集約の仕組みを設けることを決定した(「邦人殺害テロ事件等を受けた主なテロ対策の強化について」(平27.5.29))。12月4日、パリ同時多発テロ事件等を受け、これらの措置が前倒しで実施されることとなった(「パリにおける連続テロ事案等を受けたテロ対策の強化・加速化について」(平27.12.4))。『読売新聞』(平27.12.5)、『産経新聞』(平27.12.9)

³¹ 国連安保理は2015年12月18日、①アサド政権と反体制派による「政権移行プロセス」の交渉開始、②自由で公正な選挙の実施等を内容とする決議を採択した。これまでシリア問題の決議に拒否権を行使してきたロシアも初めて賛成したが、アサド政権の処遇に触れていない等の問題も指摘されている。(『朝日新聞』(平27.12.20))。

³² 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

限定行使容認（存立危機事態への対処）、他国軍隊への後方支援の在り方の見直し（重要影響事態及び国際平和共同対処事態への対処）など、多岐にわたる内容を含むものであったが（法律の主な内容については表2参照）、国会の大幅な会期延長を経て、衆参両院での約4か月にわたる審議の後、同年9月19日に成立した³³。

表2 平和安全法制関連法の主な内容

<p>○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"> ・「武力行使の新三要件」による集団的自衛権の限定行使（存立危機事態への対処） →<u>自衛隊法、事態対処法、米軍行動関連措置法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法及び特定公共施設利用法の改正</u> <p>○他国軍隊への支援活動等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊への支援活動（重要影響事態への対処） →<u>周辺事態安全確保法の改正（→重要影響事態安全確保法に変更）</u> ・国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動（国際平和共同対処事態への対処） →<u>新たな恒久法（一般法）の制定（国際平和支援法）</u> ・重要影響事態及び国際平和共同対処事態における船舶検査活動 →<u>船舶検査活動法の改正</u> <p>○国際的な平和協力活動の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国連統括外の人道復興支援活動や安全確保活動等の国際的な平和協力活動への参加 ・国連PKO等において実施できる業務の拡大（安全確保業務、駆け付け警護等）及び業務の実施に必要な武器使用権限の見直し →<u>国際平和協力法（PKO法）の改正</u> <p>○武力攻撃に至らない侵害への対処（グレーゾーン事態対処）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・我が国の防衛に資する活動を行う米軍等の部隊の武器等防護 →<u>自衛隊法の改正</u> <p>※離島周辺などでの不法行為への対処等については、自衛隊の治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化のため、<u>電話による閣議決定を導入（法改正なし）</u></p> <p>○その他の法改正事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・在外邦人等の保護措置（警護・救出等） →<u>自衛隊法の改正</u> ・情報収集活動時など平時における米軍に対する物品・役務の提供の拡大 →<u>自衛隊法の改正</u> ・上官命令反抗・部隊不法指揮等に係る罰則について国外犯処罰規定を整備 →<u>自衛隊法の改正</u> ・存立危機事態、重要影響事態等への対処を国家安全保障会議の審議事項に追加 →<u>国家安全保障会議設置法の改正</u>
--

（出所）筆者作成

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））。

³³ 平和安全法制関連法案の概要と国会における審議のポイント等については、中内康夫・横山絢子・小檜山智之「平和安全法制関連法案の国会審議—4か月にわたった安保法制論議を振り返る—」『立法と調査』第372号（2015（平27）.12.14）3～30頁を参照されたい。

その後、平和安全法制関連法は、同月 30 日に公布された。法律の定めにより、公布の日から 6 月を超えない範囲内（2016 年 3 月末まで）において、政令の定める日から施行されることとなっている。

平和安全法制の施行に向け、防衛省は、自衛隊が武器を使用する際の基準などを定めた部隊行動基準（ROE）の見直しを進めている³⁴。また、日米両政府は、11 月 3 日、4 月に改定した日米防衛協力のための指針（ガイドライン）に明記された常設の協議機関となる「同盟調整メカニズム」を立ち上げ、運用を開始した。これは、日米同盟として対応する可能性のあるあらゆる状況に切れ目のない形で実効的に対処することを目的とし、平時から日米間の様々なレベルでの協議を行うためのものであり、同時に、自衛隊と米軍の共同計画を策定するための「共同計画策定メカニズム」も立ち上げている。

さらに、政府は、平和安全法制の内容を反映し、平時の情報収集活動時や、重要影響事態、存立危機事態等への対処の際にも、米軍に弾薬などの物品や役務の提供を行うことを可能とするため、日米物品役務相互提供協定（ACSA）の改定を目指し、米側と協議を行っている³⁵と報じられている。合意・署名に至れば、協定の承認案件が国会に提出され、審議が行われることとなる。

また、南スーダンの国連PKO（UNMISS）に派遣している陸上自衛隊の部隊に対して、離れた場所で武装勢力などに襲われた他国軍部隊やNGO職員等を要請に応じて救援するいわゆる「駆け付け警護」の任務が 2016 年の秋以降に付与される見通しであるとの報道も見られる³⁶。

なお、自民党及び公明党の与党と、日本を元気にする会、次世代の党及び新党改革の野党 3 党は、法律の施行に当たり、国会の関与強化の措置を採ることなどで一致し、2015 年 9 月 16 日、5 党の党首が「平和安全法制についての合意書」に署名している³⁷、その中には「平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織の在り方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、今後、各党間で検討を行い、結論を得る」との項目も置かれており、今後の推移が注目される。

また、民主党と維新の党が同年 12 月 11 日に結んだ合意書では「両党間で協議を重ねてきた基本的政策合意を共有する」としており、同政策合意の中には「今般可決された安全保障法制については、憲法違反など問題のある部分をすべて白紙化するとともに、我が国周辺における厳しい環境に対応できる法案を提出する」との記載がある³⁸。

³⁴ 中谷防衛大臣は、9 月 28 日、防衛省内で開催された安全保障法制整備検討委員会において、あらゆる場面を想定し、拙速を避けて周到な準備を行うことが必要不可欠である旨を訓示し、ROEの見直し等、法施行に向けての具体的な検討を指示した（『朝日新聞』（平 27.9.29）、大臣記者会見（平成 27 年 9 月 29 日）〈<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2015/09/29.html>〉（平 27.12.18 最終アクセス）。

³⁵ 『毎日新聞』（平 27.12.5）等

³⁶ 『産経新聞』（平 27.10.12）、『朝日新聞』（平 27.12.7）

³⁷ 翌 17 日の参議院の特別委員会において平和安全法制関連法案が採決された際、5 党合意の内容を反映した附帯決議も行われている。

³⁸ 民主党ホームページ 〈<https://www.dpj.or.jp/article/108012/>〉（平 27.12.18 最終アクセス）

7. 在日米軍基地をめぐる問題³⁹

(1) 普天間飛行場移設問題

2014年11月の沖縄県知事選挙において、米海兵隊が使用する普天間飛行場の名護市辺野古への移設の反対を掲げて当選した翁長知事は、翌15年1月、仲井眞前知事が2013年12月に行った普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認（辺野古沿岸部の埋立承認）が適切なものであったかを検証するため、有識者による「第三者委員会」を設置した。その後、検証を進めた同委員会は、7月16日、埋立承認手続に法的瑕疵がある旨の報告書を提出し、これを受けて、沖縄県による検討が行われた結果、10月13日、翁長知事は埋立承認の取消しを行った。

これに対して、防衛省沖縄防衛局は、翌14日、埋立承認の手続に瑕疵はないとして、行政不服審査法に基づく審査請求と効力停止を石井国土交通大臣に申し立て、同月27日、石井大臣は、沖縄県による埋立承認取消し処分の効力を停止した。同時に、政府は27日の閣議において、地方自治法に基づき国が知事に代わって埋立承認を行う行政代執行の手続に着手することを了解した。その後、石井大臣による是正勧告・指示に翁長知事が応じなかったため、11月17日、石井大臣は、埋立承認を取り消した処分の撤回を翁長知事に求める訴訟を福岡高裁那覇支部に起こした。普天間飛行場の辺野古移設をめぐる国と県の対立は法廷闘争に発展しており、今後の展開が注目される。

他方、その間に政府は辺野古移設に向けての動きを進め、10月29日には辺野古沿岸部で本体工事に着手した。また、政府は、11月27日、建設予定地に隣接する名護市の「久辺三区」に補助金を直接交付する新たな制度を創設したが、稲嶺名護市長は「市の頭越しで、地方自治をないがしろにする」と強く反発している⁴⁰。さらに12月4日には日米両政府は、返還で合意していた嘉手納飛行場以南の米軍施設のうち、普天間飛行場の東側など2か所を先行返還することで合意した。基地負担軽減への努力をアピールする狙いとされるが、翁長知事は、合意は一定の評価ができるとした上で、普天間飛行場で返還されるのは全体のわずか0.8%にすぎず、直接危険性の除去につながらないとの認識を示しており⁴¹、これにより沖縄県民の理解が広がっていくのか、現時点では不透明である。

(2) 日米地位協定の環境補足協定

2015年9月28日、岸田外務大臣とカーター米国防長官は、米国防総省において、在日米軍基地内で環境調査を実施できるようにすることなどを定めた日米地位協定の環境補足協定に署名した（即日発効）。漏出といった周囲の環境に影響を及ぼす事故が発生した場合や、米軍の施設・区域の返還に先立つ現地調査のための立入りを日本政府や地元自治体に認めることが明記されている。在日米軍基地をめぐる沖縄の負担軽減の一環と位置付けら

³⁹ 2015年12月16日、中谷防衛大臣は、在日米軍駐留経費に係る新たな特別協定等について日米間で実質合意したと発表した。協定の期間は2016年度から5年間で、日本側負担は各年度の平均で1,893億円となり、現行（2015年度）とほぼ水準であるとしている。同協定の概要等は次号以降で紹介することとする。

⁴⁰ 『東京新聞』（平27.11.28）

⁴¹ 『日本経済新聞』（平27.12.5）

れ、また、補足協定の締結は1960年の地位協定発効以降初めてのことであることから、政府は、従来の運用改善とは異なる歴史的意義を有するものと説明している。

他方、沖縄県の翁長知事は、協定締結は評価するとした上で、県が要望していた「少なくとも施設・区域の返還3年前からの立入り調査の実現」が明記されていない点や、事故時の立入りについて「米軍の運用に左右されるなど十分とは言えない部分もある」ことなどについて懸念を示している⁴²。今後、同協定に基づく環境調査がどの程度実効性のあるものとして行われるのか、運用の在り方が問われることになるであろう。

(かんだ しげる、なかうち やすお)

⁴² 『毎日新聞』(平27.9.30)