

日本をめぐる国際情勢の動向と直面する外交課題

— TPP協定、北朝鮮情勢、日中・日韓・日露 —

外交防衛委員会調査室 神田 茂・寺林 裕介・今井 和昌・上谷田 卓

第2次安倍内閣は、日本の国益の維持・増進、国際社会のグローバルな課題の解決への貢献に資する戦略的な外交を展開していくとの基本姿勢に立ち、日米同盟の強化、近隣諸国との関係増進、日本経済の成長を後押しする経済外交の推進という3つの柱を中心に取組を続けていくとしている¹。このうち経済外交においては、2016年2月、日本はアジア太平洋地域の貿易・投資を始めとする経済ルールを定める環太平洋パートナーシップ（TPP）協定に署名し、安倍総理は同協定を「成長戦略の切り札」²と位置付け、3月に同協定の承認案件を国会に提出している³。また、近隣諸国との外交においては、金正恩体制の下で核・ミサイル開発を進める北朝鮮への対応、2014年11月の首脳会談後もなお高波の続く日中関係、慰安婦問題に関する合意を戦略的利益の共有につなげていく努力が求められる日韓関係、本年中のプーチン大統領訪日の成否が注視される日露関係が基本となる。

本稿においては上記の外交課題を概説し、関連する国会論議を紹介する。

1. TPP協定 —日本の経済外交とアジア太平洋の通商秩序—

（1）貿易自由化の流れ（WTOとFTA）

1948年、GATT（関税及び貿易に関する一般協定）体制が発足した。GATTは、第二次世界大戦の要因にもなった保護主義的貿易政策を是正するため、関税その他の貿易障害を軽減し、国際通商における差別待遇を廃止するための多国間の相互・互恵的な取極として締結され、日本を含む世界経済の成長に貢献してきた。1995年にはGATTを発展的に解消する形で、WTO（世界貿易機関）が発足した。WTO協定には、物品貿易に係るルールの強化・拡充に加え、サービス貿易の自由化、知的財産権等の非関税分野に関するルールが規定されるとともに、貿易ルールの適用に不可欠な紛争解決手続が統一された。さらに、環境保護、持続可能な開発、開発途上国のニーズなどへの言及もみられ、WTO体制における貿易自由化は、より幅広い視点から行われることとなった。他方、2001年11

¹ 第190回国会における岸田外務大臣外交演説（第190回国会参議院本会議録第5号6頁（平28.1.22））

² 第190回国会衆議院本会議録第22号3頁（平28.4.5）

³ 衆議院においては2016年3月24日に、TPP協定承認案件及び関連国内法案を審査するため、「環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会」が設置された（参議院では第190回国会において特別委員会は設置されず）。4月5日には衆議院本会議において趣旨説明聴取・質疑が行われ、TPP協定承認案件及び関連国内法案は特別委員会に付託された。特別委員会においては4月7日から質疑が行われたが、TPP協定交渉に関する政府の情報開示姿勢等に対し野党側が反発を強めたことや、4月14日に発災した熊本地震への対応が必要となったことなどにより、政府・与党はTPP協定承認案件及び関連国内法案の第190回国会会期中の成立を断念した。これを受けて、特別委員会における質疑は4月22日を最後に行われることはなく、TPP協定承認案件及び関連国内法案は、国会会期末（6月1日）の衆議院本会議において多数をもって閉会中審査をすることに決せられた。

月に始まったWTOの貿易自由化交渉（ドーハ・ラウンド）は、加盟国・地域及び交渉分野の多様化・複雑化などによって、現在に至っても交渉は妥結に至っていない。

このように、WTOにおける多国間の貿易自由化交渉が停滞する中で、各国は二国間・地域的な物品・サービス貿易の自由化を図ることを目的とした自由貿易協定（FTA）の締結を進めている。日本は、戦後一貫してGATT・WTOを中心とした多国間の枠組みを通商政策の基軸として位置付け、FTAには消極的とも言える姿勢をとっていた。しかし、21世紀に入り、WTOにおける貿易自由化交渉の停滞、世界的なFTA締結の潮流、FTAを締結していないことによる不利益の顕在化等を背景として、多国間の枠組み強化を基本としつつ、東アジアでの地域協力と各国との二国間通商関係を組み合わせた「重層的な通商政策」に転換し、それまで消極的であったFTAの締結へ舵を切ることとなった⁴。

FTAについては、市場拡大や貿易・投資の自由化による経済活性化などの経済上の意義に加え、政治外交上の意義についても言及されることが多い。すなわち、交渉相手が少ないことなどによる戦略的柔軟性の確保、経済的相互依存の強化を通じた相手国との政治的連帯・信頼感の増進、地政学的・戦略的一体感の形成、日本の外交的影響力・利益の拡大につながる、というものである⁵。

日本は、日・シンガポールEPA（2002年11月発効）を皮切りに、これまで14件のFTA/EPAを締結している。第2次安倍内閣は、①大胆な金融緩和、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」から成る経済政策を掲げており、このうち③に該当する「日本再興戦略」（2014年6月改訂）においては、2018年までに相手国との貿易額が自国の貿易総額に占める割合（FTA比率）を70%（現状は22.7%⁶）に引き上げることを目標として、現在、カナダやEU等との経済連携交渉に臨んでいる。

（2）アジア太平洋の経済秩序とTPP

日本と同様に、中国・韓国も2000年代以降、FTAの締結を推進している。東アジア・東南アジアにおいては、欧州連合（EU：1993年設立）や北米自由貿易協定（NAFTA：1994年発効）などの動きが見られた欧米と比べて、地域内での貿易自由化を行うための協定締結に向けた動きは緩やかであり、ASEAN自由貿易協定（1993年発効）のほかに目立った動きはなかったが、1997年のアジア通貨危機後、ASEAN+3（日本・中国・韓国）の枠組みができるなど、域内各国間で地域協力の重要性が認識されるに至った。ASEANは、日中韓に加えインド・オーストラリア・ニュージーランド各国とFTAを締結するなど、地域の協力ネットワーク構築の中心となったほか、ASEAN+6（上記6か国：日中韓印豪NZ）による東アジアサミット（EAS）が2005年に始動するなど、経済だけでなく政治的な連携の動きも加速し、「東アジア共同体」形成への期待も寄せられた。

⁴ なお、日本は、従来のFTAの内容（物品・サービスの自由化）を基礎としつつ、投資規制の撤廃、人的交流、知財保護などまでも含めた幅広い分野における経済上の連携を図る協定の締結を推進しており、こうした協定を経済連携協定（EPA）と呼んでいる。

⁵ 外務省「我が国のFTA戦略」（2002年10月）、外務省『EPA（経済連携協定）・FTA（自由貿易協定）』（2012年3月）4頁

⁶ 経済産業省『平成28年版通商白書』324頁

日本は、東アジア・ASEAN諸国との経済的相互依存が深化する中で、政治・安全保障上の観点から、この地域への米国の関与への目配りも欠かせない立場にある⁷。米国は、従来からアジア太平洋経済協力（APEC）の枠組みでこの地域に関与していたが、2006年11月のAPEC首脳会議において、アジア太平洋自由貿易地域（FTAAP）推進を主張し、APECとして検討を開始することとなった。また2009年11月には、シンガポール・ニュージーランド・チリ・ブルネイにより物品貿易で例外品目を設けずに関税撤廃を行う自由化率の高い協定として発効していた環太平洋戦略的経済連携協定（P4協定）の拡大交渉への参加を表明した。同拡大交渉には、米国のほかにオーストラリア、ペルー、ベトナムからも参加表明があり、これら計8か国により、2010年3月から、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定として交渉が始められた。その後、マレーシア、カナダ、メキシコ及び日本（2013年7月23日）が加わり、交渉参加国は12か国へと拡大した。

米国は、アジア太平洋において米国抜きで経済統合が進展する事態を懸念し、各分野において高いレベルの「例外なき自由化」を目指すTPPにおいてFTAAPを先行的に実現し、TPPに参加していないAPEC加盟国を引き付け、国際協力を牽引しようと企図したとされる⁸。また、TPP参加によって、リーマンショック後の経済回復と雇用創出に不可欠な輸出を拡大することを目指すとともに、成長を続けるアジアに関与し、公正な競争条件を整えようとする意図もあったとされる⁹。さらに、TPPはオバマ政権のアジアへのリバランス政策の支柱であるとされている¹⁰。米国は、日本を始めとする同盟国との関係を強化し、この地域においてルールに基づいた秩序を維持強化するとともに、TPP等による枠組みの構築を通じて貿易・投資を促進しようとしているものと思われる¹¹。

このように、米国がアジア太平洋地域における秩序形成へ関与する姿勢を鮮明にする中、2013年5月にはASEAN+6による東アジア包括的経済連携協定（RCEP）の交渉が始められた。交渉の基本指針では、RCEPでは「参加国の個別のかつ多様な事情を認識し」た上で既存のFTAよりも「相当程度改善した、より広く、深い約束がなされる」ことが示されている¹²。このため、RCEPは高度の自由化を指向するTPPとは一線を画すと考えられており、TPPを超える水準の協定として合意される可能性は低いものの¹³、それゆえに中国やインドを含むルール作りの枠組みとして大きな意義を持つとされる¹⁴。

⁷ 例えば、アジア太平洋を重視する姿勢を示す米国の地域への関与を歓迎しているとの岸田外務大臣の答弁がある（第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第8号7頁（平27.8.5））。

⁸ 大矢根聡『国際レジームと日米の外交構想』（有斐閣、2012年）177～179頁、菊池努「アジア太平洋の通商秩序とTPP」『東京大学アメリカ太平洋研究』第15号（2016年）90頁等

⁹ 経済的観点については、グレン・S・フクシマ「TPPの政治経済学：米国の視点」『国際問題』No. 652（2016.6）18～19頁参照。

¹⁰ Michael Froman, “The Strategic Logic of Trade,” *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 6, November/October 2014, p. 113.

¹¹ 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号4頁（平28.3.31）

¹² 「東アジア包括的経済連携協定（RCEP）交渉の基本指針及び目的（仮訳）」（2012年11月）（外務省ホームページ<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/11/pdfs/20121120_03_04.pdf>）（平28.7.14最終アクセス）

¹³ 大江博「TPP合意とアジア太平洋通商秩序」『国際問題』No. 652（2016.6）2頁

¹⁴ 馬田啓一「ポストTPPとアジア太平洋の新秩序：日本の役割」『国際問題』No. 652（2016.6）9頁

(3) 日本の交渉参加とTPP協定大筋合意・署名

日本は、民主党政権期にTPPへの参加検討(2010年10月)、交渉参加に向けた関係国との協議入り(2011年11月)をそれぞれ表明したが、TPP参加の是非をめぐって様々な意見が存在したことなどから、正式に交渉参加をするには至らなかった。2012年12月に政権に復帰した自民党は、「『聖域なき関税撤廃』を前提にする限り、TPP交渉参加に反対する」との公約を掲げており、第2次安倍内閣の動向に注目が集まった。2013年2月22日に日米首脳会談が行われ、発出された共同声明において「日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品というように両国とも二国間貿易上のセンシティブリティが存在することを認識」しつつ、「TPP交渉参加に際し、一方的に全ての関税を撤廃することをあらかじめ約束することを求められるものではないこと」が確認され、安倍総理は、聖域なき関税撤廃が前提でないと確信したとの認識を示した¹⁵。こうして、3月15日に安倍総理はTPP交渉への参加を正式に表明し、日本は7月23日のTPP第18回交渉会合(マレーシア・コタキナバル)の途中から交渉に参加することとなった¹⁶。

その後、知的財産権保護、国有企業優遇策、環境規制等をめぐる先進国と途上国との対立、農産品・自動車などの関税撤廃をめぐる日米間の対立などにより交渉は難航したが、交渉は2015年10月5日に大筋合意に至り、2016年2月4日にTPP協定が署名された¹⁷。

(4) TPPが国内産業・国民生活に与える影響、懸念

TPP協定の特徴としては、高い関税撤廃率を規定していることに加え、投資・サービス貿易の自由化、政府調達、競争政策、国有企業、知的財産、労働・環境など幅広い分野で新たなルールを規律している点が挙げられる。安倍総理は、TPPを日本国内の人口減少を乗り越えて日本経済が中長期的に力強く成長していく基礎であると位置付け、企業の海外展開、海外からの直接投資拡大、農産物の海外市場への販路開拓といったメリットを生かし、TPPを我が国の成長戦略の切り札としていくと述べている¹⁸。

これに対し、農業を始めとする国内産業保護の観点から、TPP協定による関税撤廃への懸念も多く表明されている。例えば、いわゆる重要5品目(米、麦、牛・豚肉、乳製品、甘味資源作物)等について聖域なき関税撤廃を認めることはできないとしていた交渉参加時の政府の立場と、最終的にこれまで関税撤廃したことのない農林水産品834品目中395品目¹⁹について関税が撤廃されることとなった(関税撤廃率81.0%(他の11締約国平均98.5%))ことの整合性が問われた。政府は、米などの重要品目について関税撤廃の例外を

¹⁵ 第183回国会参議院予算委員会会議録第6号2頁(平25.2.26)等

¹⁶ 2013年4月には、衆参農林水産委員会が、日本の交渉参加に当たって、重要5品目(米、麦、牛・豚肉、乳製品、甘味資源作物)などについて、引き続き再生産可能となるよう除外または再協議の対象とすること、10年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃を含め認めないこと等を求める決議を行っている(第183回国会参議院農林水産委員会会議録第4号1~2頁(平25.4.18)及び第183回国会衆議院農林水産委員会会議録第6号1~2頁(平25.4.19))。

¹⁷ TPP協定の交渉経緯、内容等については、神田茂・上谷田卓・佐々木健「環太平洋パートナーシップ(TPP)協定の概要—アジア太平洋地域における新たな経済連携協定—」『立法と調査』No.376(2016.4)、神田茂・寺林裕介「TPP交渉の経緯と交渉21分野の概要」『立法と調査』No.346(2013.11)を参照されたい。

¹⁸ 第190回国会衆議院本会議録第22号3頁(平28.4.5)

¹⁹ 2007年改正の「商品の名称及び分類についての統一システムに関する国際条約」に基づく品目分類による。

確保したこと、牛肉などの輸入が万一急に増えた場合には、緊急的な、輸入を制限することができる新しいセーフガード措置を設けることも認められたことを挙げ、重要品目が確実に再生産可能となるよう、交渉で獲得した措置とあわせて、引き続き万全の措置を講じていくとしている²⁰。また、米国が日本製の自動車部品に課す関税を最長 15 年で完全撤廃し、完成自動車については 15 年目から関税の削減を開始し 25 年目に完全撤廃することとなった点も議論された。政府は、日本の自動車メーカーが米国で販売する完成車の 7 割強が現地生産であり、こうした実態を踏まえて交渉した結果、自動車部品については、輸出総額の 8 割以上の関税の即時撤廃という米韓 F T A における即時撤廃率を上回る成果を得たとした上で、部品の占める割合が多い日本が実質的に大きな成果を得たとの認識を示した²¹。このほか、投資家と国家との紛争解決（I S D S）手続を利用した外国企業による濫訴防止規定の実効性、著作権等侵害罪の一部非親告罪化、食の安全、国民皆保険制度・医薬品価格決定への影響等まつわる懸念も表明されている。

（５）アジア太平洋地域における米中関係と T P P

こうした貿易・投資などの高度な自由化に対する不安・懸念をめぐる議論に加え、T P P が 21 世紀のアジア太平洋地域における国際政治経済秩序にどのような影響を及ぼすのかといった政治的・外交的側面からの議論も求められよう。

T P P は、F T A A P 形成を念頭に置いた米国主導の構想であると同時に、米国のアジアへのリバランス政策の一環を成すものである。安倍総理も、2015 年 4 月の米議会演説において「T P P には、単なる経済的利益を超えた、長期的な、安全保障上の大きな意義がある」と述べている²²。また、T P P とは、日米両国を始め自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった基本的価値を共有する国々が、新しい経済ルールをつくるものであり、その拡大により、法の支配が及ぶ範囲が拡大し、基本的価値を共有する国々が経済のきずなを深め、地域の安定に資するという点に T P P の戦略的意義があるとも述べている²³。

世界第 2 位の経済大国としてアジア太平洋地域で台頭する中国は、「一帯一路」構想やアジアインフラ投資銀行（A I I B）の設立（後掲 3 参照）など独自の秩序形成ともとれる動きを見せている。オバマ大統領は 2015 年 10 月 5 日の交渉大筋合意を受け、中国のような国々に世界経済のルールを作らせることはできないと述べ、中国に地域における秩序形成の主導権を握らせないと姿勢を示している²⁴。他方、中国が、T P P の要求する高水準の関税撤廃等を受容することが困難なアジアの国々とともに R C E P のような「多様性」を尊重する枠組みでもって T P P を「迂回」し、結果として「二つのアジア」が生ずる可

²⁰ 第 190 回国会衆議院本会議録第 22 号 5 頁（平 28. 4. 5）等

²¹ 第 189 回国会閉会後衆議院農林水産委員会議録第 24 号 8 頁（平 27. 12. 10）

²² 米国連邦議会上下両院合同会議における安倍総理大臣演説「希望の同盟へ」（2016. 4. 29）（外務省ホームページ〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_001149.html〉）（平 28. 7. 14 最終アクセス）

²³ 第 190 回国会衆議院本会議録第 22 号 13 頁（平 28. 4. 5）等

²⁴ Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership (October 05, 2015)

〈<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>〉（平 28. 7. 14 最終アクセス）

能性があるとの指摘もある²⁵。いずれにせよ、TPPの今後を論ずるに当たっては、この地域における米中関係への目配りが欠かせないと言えよう。

最後に、2016年11月に行われる米国大統領選挙とTPP協定実施法案の米国議会における審議、さらにTPP協定発効の見通しについて付言しておく。現在までに、ヒラリー・クリントン前国務長官及びドナルド・トランプ氏が、民主・共和両党の大統領候補指名を確実にしているが、それぞれ選挙戦において国内産業保護の観点からTPPに対し再交渉、反対、離脱の立場を鮮明にしている²⁶。日本政府は累次にわたり再交渉に応じる考えがないことを表明している²⁷が、TPP協定の発効には日米両国の国内手続の完了が不可欠とされており²⁸、米大統領選挙後の動向を注視する必要がある。

2. 北朝鮮情勢 — 「並進路線」を進める金正恩体制の確立—

(1) 朝鮮労働党大会の開催と金正恩体制の強化

北朝鮮は、2016年5月6日から9日までの4日間、朝鮮労働党の最高指導機関である党大会を36年ぶりに開催した。北朝鮮では、2011年12月の金正日総書記の急逝から4年が経過し、後継者である金正恩氏の下で権力移譲が進められてきた。金総書記の義弟・張成沢(チャン・ソンテク)氏を始めとする政権幹部が次々に粛清されるなど国内の不安定な情勢が伝えられたが、この間、特に軍を掌握して党中心の体制に立て直そうとする方向性が示されていた²⁹。今回の朝鮮労働党第7回党大会においては、こうした党と軍の関係が再定義され、新しく党政治局員・党政治局員候補などに選出された幹部によって、北朝鮮が今後、軍事・経済の両面でどのような政権運営を実現しようとしているのか、一定の方針を明確化させたと言えよう。

金正恩朝鮮労働党委員長による党活動総括報告では、2013年3月の朝鮮労働党中央委員会全体会議総会で決定された「並進路線」(経済建設と核武力建設を並進させていく方針)を恒久的に堅持すべき戦略的路線であるとし、「責任ある核保有国」としての地位を強調した。これまで党大会に向け、2016年1月に核実験、同年2月に長距離弾道ミサイル発射実験を実施しており、こうした自衛的な核武力を質・量的に更に強化していくとした。北朝鮮が示した並進路線や核保有国としての姿勢について、日本政府は「累次の国連安保理決議、そして六者会合共同声明、さらには日朝平壤宣言、こうしたさまざまな国際的な約束

²⁵ 菊池努「アジア太平洋の通商秩序とTPP」『東京大学アメリカ太平洋研究』第15号(2016年)92~95頁

²⁶ クリントン氏は米国民の雇用・賃上げを実現できないTPPに反対する旨を繰り返し述べ、最近ではTPP協定の再交渉にも言及している。トランプ氏はTPP協定の再交渉を求めてきたがTPP離脱を宣言するに至った。『日本経済新聞』夕刊(2016.6.22)及び『日本経済新聞』(2016.6.30)など参照。

²⁷ 第190回国会衆議院環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会議録第3号7頁(平28.4.7)等

²⁸ TPP協定は、①全ての原署名国が国内法上の手続を完了した旨を寄託者(ニュージーランド)に通報した日の後60日後、②①に従って2年以内に全ての原署名国が国内法上の手続を完了しない場合、原署名国の2013年のGDPの合計の少なくとも85%を占める少なくとも6か国が寄託者に通知した場合には、上記2年の期間の経過後60日後、③①又は②に従って協定が発効しない場合には、原署名国のGDPの合計の少なくとも85%を占める少なくとも6か国が寄託者に通知した日の後60日後に効力を発生することとされている。各国の国内手続が速やかに行われない場合、原署名国の2013年のGDPの合計において約60%を占める米国と約18%を占める我が国の国内手続の完了がTPP協定の発効に不可欠となる。

²⁹ 朝鮮労働党の軍に対する統制の確立について、例えば、小此木政夫「総括・金正恩体制の安定性とその政策方向」『朝鮮半島のシナリオ・プランニング』(日本国際問題研究所、2014.3)150~151頁を参照。

に反するものであり、断じて容認することはできないと考えている」と主張したが³⁰、北朝鮮側は、党大会後にも新型中距離弾道ミサイル「ムスダン」の発射実験を繰り返すなど、核兵器、更にはその運搬技術である弾道ミサイル開発を継続している。

ただし、この並進路線について注目すべきは、その目的について金委員長が「少ない費用で国の防衛力を強化しながらも、経済建設と人民生活向上に力を振り向ける」と説明していることである³¹。今回の党大会では、2016年から2020年までの国家経済発展5か年戦略を発表し、対外経済関係の拡大や原油開発、原子力発電に言及するなど、北朝鮮が経済強国の建設を軸としていることが示された。

党組織については、党の最高指導者を「朝鮮労働党委員長」とし、金正恩氏が党委員長に推戴された。党政治局常務委員には、金正恩氏、金永南（キム・ヨンナム）最高人民会議常任委員長、黄炳瑞（ファン・ビョンソ）軍総政治局長、朴奉珠（パク・ボンジュ）首相、崔竜海（チェ・リョンヘ）氏の5名が就任し、その他の党政治局員・党政治局員候補にも多くの幹部が新しく選出された。また、党中央委員会書記局に代わる「政務局」が組織された。

党大会後の6月29日、最高人民会議が開催され、国家の最高指導機関である国防委員会が「国務委員会」に改編され、金正恩氏が国務委員長に就任した。同委員会の副委員長には黄炳瑞、朴奉珠、崔竜海の3氏が就任し、いずれも党政治局常務委員との兼任となったことから、側近としての地位が確立されたと言えよう。その他の委員についても新任の党政治局員が就任するなど、党大会と最高人民会議による制度変更と人事によって、金正恩体制が一定の権力基盤を確立させたことを国内外に示す結果となった。

なお、この間、党国際部長に就任した李洙暎（リ・スヨン）前外相が訪中して習近平国家主席と会談（6月1日）し、中朝間の伝統的な友好関係を重視していくことが確認されており、こうした北朝鮮の対外関係の今後の動向も注視される。

（2）北朝鮮の核・ミサイル問題への対応

近年、朝鮮半島をめぐる安全保障環境は不安定感を増しており、北朝鮮の金正恩体制によって繰り返される核実験及び弾道ミサイル発射実験は、北東アジア地域のみならず国際社会全体の平和と安定に対する脅威と認識され、国連安全保障理事会においても制裁決議の採択、非難声明の発出を通じて懸念が表明されているが、こうした北朝鮮の挑発行動に対処するためには関係国間の緊密な連携が求められている。米国はオバマ政権発足当初から戦略的忍耐政策を採用し、非核化への具体的な措置をとることを前提とした交渉姿勢を維持しているが、これに自ら核保有国としての地位を確立させようとする北朝鮮が反発していることから、米朝関係は膠着状態に陥っており、この間、北朝鮮が核・ミサイル開発を着々と進め、その技術を蓄積しているのが現状である。

2016年1月6日、北朝鮮は初の水爆実験を成功させたと発表した。日本政府は、今回で4回目となる核実験の実施から、技術的な成熟が予見されることを踏まえ、核兵器の小型

³⁰ 第190回国会衆議院外務委員会議録第14号1頁（平28.5.13）

³¹ 2013年3月の朝鮮労働党中央委員会全体会議総会報告（『北朝鮮政策動向』No483、ラヂオプレス、13頁）

化・弾頭化の実現に至っている可能性も排除できないとの分析を示した³²。また、2月7日には長距離弾道ミサイルを発射し、北朝鮮は地球観測衛星を軌道に進入させることに完全成功したと発表した。

こうした北朝鮮の挑発行動に対しては、日米韓3か国がそれぞれ独自の制裁措置を発動すると同時に、国連安保理においても協議が進められた。安保理では制裁措置の内容をめぐる議論が続けられたが、米中外相会談を契機に慎重姿勢を崩していなかった中国も動き、3月2日、決議2270が全会一致で採択された³³。決議は国連加盟国に対して北朝鮮から石炭等の天然資源を調達することを禁止するなど、大量破壊兵器開発計画の資金源を標的にした強力な内容となったが、北朝鮮の貿易は中国に大きく依存していることから中国の判断が注目され、岸田外務大臣も国会で「決議の実効性を確保する際に、北朝鮮と経済を始め深い関係にある中国の役割は大変大きいものがある」との認識を示した³⁴。

上記の長距離弾道ミサイル発射実験に続き北朝鮮は、3月から4月に実施された米韓合同軍事演習に前後して、弾道ミサイルのスカッド、ノドンの発射実験を繰り返した。また、2015年から試験発射を実施したと報道されていた潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）についても、4月23日と7月9日に試験を行った。さらには、新型中距離弾道ミサイル「ムスダン」の発射実験も繰り返し実施し、日本政府は、6月22日に発射された2発のうち1発について、1,000キロメートルを超えた高度に達し、一定の機能が示されたと評価した³⁵。

北朝鮮が弾道ミサイル発射実験を続ける中、日米韓3か国の海軍・海上自衛隊による弾道ミサイルの探知・追跡演習がハワイ沖において実施された。この演習では、日米韓3か国が2014年に署名した防衛当局間取決めに従って情報共有が行われ、ミサイル防衛における3か国間の連携が確認された³⁶。こうした演習を通じ、日米韓3か国間の協力体制を強化することによって北朝鮮の度重なる挑発行動に対応し、またこれを抑止していく必要がある。

（3）ストックホルム合意の中断と日朝協議の行方

日朝政府間においては、2014年5月にスウェーデンのストックホルムで開催された日朝協議において、北朝鮮側が拉致問題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制裁措置を一部解除することを内容とする合意に至っていた。北朝鮮はこの合意に基づき、全ての日本人に関する調査のために特別調査委員会を設置し、この委員会の調査開始の時点をもって、日本は人的往来の規制措置、送金報告等の規制措置、及び人道目的の北朝鮮籍の船舶の日本への入港禁止措置を解除した。しかし、その後の調査については、北朝鮮側から具体的な通報がないまま時が経過した。

³² 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号13頁（平28.3.17）

³³ S/RES/2270(2016), U.N. Security Council, March 2, 2016.

<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270(2016))>（平28.7.14最終アクセス）

³⁴ 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号17頁（平28.3.23）

³⁵ 防衛省「北朝鮮による弾道ミサイルの発射について」（平28.6.22）（防衛省ホームページ<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2016/06/22d.html>>）（平28.7.14最終アクセス）

³⁶ “Pacific Dragon Exercise Concludes,” NNS160628-02, United States Navy, June 28, 2016.

<http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=95419>（平28.7.14最終アクセス）

2015年8月には日朝外相会談が開催され、北朝鮮の李洙墉外相からは調査を誠実に履行している旨の説明があったが、これに対し、岸田外務大臣は「調査結果について通報がない、そして全ての拉致被害者の帰国が実現していないことについて大変遺憾に感じている」と国会で答弁したものの、調査について期限を区切ることは適切ではないとの考えを示している³⁷。

北朝鮮による2016年1月の核実験、同年2月の長距離弾道ミサイル発射実験は、日本にとって対北朝鮮制裁措置の強化やストックホルム合意の有効性などを問われる契機となり、国会でも議論された。政府は当初、即時に日本独自の経済制裁を強化せず、日本が非常任理事国を務める国連安保理の関係国と連携し、その上で日本独自の措置の検討を含めて対応していく立場を維持した³⁸。しかし、核実験に続く弾道ミサイル発射実験に際し、政府は国家安全保障会議（NSC）を招集し、北朝鮮に対する日本独自の制裁措置を決定した（2月19日閣議決定）。これにより、日朝ストックホルム合意に基づいて一部解除されていた措置が再度発動されるとともに、核・ミサイル技術者の再入国禁止、北朝鮮向けの支払の原則禁止、北朝鮮に寄港した第三国籍船舶の入港禁止などの追加措置が実施されることとなった。

これに対して北朝鮮の特別調査委員会は談話を発表し、ストックホルム合意に基づく調査を全面的に中止して同委員会を解体すると表明したが、安倍総理はこの談話を極めて遺憾とし、北朝鮮側の発表は全く受け入れることができないと述べた。ただし、対話の窓口を我が国から閉ざすことなく、我が国としてストックホルム合意を破棄することは考えていないとも主張している³⁹。

（４）拉致問題解決に向けた国連外交

安倍内閣においては、拉致問題の解決を最重要課題と位置付け、拉致問題の解決なくして北朝鮮との国交正常化はあり得ないとの方針を堅持しており、拉致被害者としての認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の即時帰国、真相究明、拉致実行犯の引渡しを追求している。最近では、上記のストックホルム合意による拉致問題解決に向けた取組がなされてきたが、2002年10月に5名の拉致被害者が帰国して以来、いまだ一人の救出も実現していない。

日本政府は、日朝政府間における取組の他に、国際社会に広く北朝鮮の人権侵害問題を訴え、国連外交の中でも拉致問題を提起している。例えば、拉致問題への言及を含む北朝鮮人権状況決議案をEUと共に提出し、この決議案は、国連総会第3委員会及び同総会本会議において2015年までに11年連続で採択されている。また、2016年3月の国連人権理事会においては、日本政府はEUと共に決議の採択を主導し、その結果、北朝鮮の人権侵害に係る説明責任に関する独立した専門家グループが設置されることとなった。これについて加藤拉致問題担当大臣は、同グループと可能な限りの協力を行い、緊密な連携を図る

³⁷ 第189回国会閉会後参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会会議録第1号2頁（平27.12.10）

³⁸ 第190回国会参議院本会議録第2号2頁（平28.1.7）

³⁹ 第190回国会参議院予算委員会会議録第17号36～37頁（平28.3.18）

決意を述べている⁴⁰。

北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（COI）が、2014年3月に人権理事会に提出した最終報告書においては、北朝鮮における深刻な人権侵害が「人道に対する罪」に含まれると断定し、また、国連安保理に対し、北朝鮮の人権状況を国際刑事裁判所（ICC）に付託すること等を勧告した。こうした流れの中で、国連安保理においては、2014年12月に初めて、更に2015年12月に2回目の北朝鮮の人権侵害を議題とする会合が開催された。拉致問題の国際場裡における取組について加藤拉致問題担当大臣は、「国際社会における取組はここ2、3年非常に高まってきており、この流れを更にフォローアップしていきながら、そして圧力の中で、北朝鮮から拉致被害者全ての方の一日も早い帰国に向けての道筋をしっかりと描いていけるように努力を重ねていきたい」と答弁した⁴¹。

3. 日中関係 —ハイレベル対話と両国間の高波—

（1）日中の政治・経済関係

2014年11月のAPEC首脳会議（北京）に際し、安倍総理と習近平国家主席との間で2年半ぶりの日中首脳会談が開かれ、2015年4月には2度目の首脳会談（インドネシア）が行われた。戦後70年の内閣総理大臣談話⁴²に対して中国は正面からの批判を避けたとも報じられる中⁴³、11月1日には日中韓サミットが3年半ぶりにソウルで行われ、共同宣言には歴史を直視し未来に向かうことが明記され、同サミットの定期的な開催が再確認された⁴⁴。同日の日中首脳会談⁴⁵においては、両国間の更なる関係改善が確認され、「日中ハイレベル経済対話」⁴⁶の2016年早期の開催、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、東シナ海のガス田共同開発に係る協議の再開を目指すこと等で一致した。一方、南シナ海問題など「対立点」をめぐるやり取りは公表されていない⁴⁷。

2016年に入り、3月末の核セキュリティ・サミットに際しての日中首脳会談開催が模索されているとの報道もなされた⁴⁸。日中関係改善の流れを一層強めるため訪中する意向を年初より示していた岸田外務大臣は4月30日、王毅外相との間で日中外相会談を行った⁴⁹。岸田外務大臣は会談について、日中関係の重要性を改めて確認し更なる日中関係改善のた

⁴⁰ 第190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3号8頁（平28.5.12）

⁴¹ 第190回国会参議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会会議録第3号2頁（平28.5.20）

⁴² 2016年8月14日閣議決定

⁴³ 『朝日新聞』（2016.8.16）、『読売新聞』（2016.8.16）

⁴⁴ 2016年の日中韓サミットは日本で開催される。安倍総理は日中韓サミットの通常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（第189回国会開会後参議院予算委員会会議録第1号6～7頁（平成27.11.11））。

⁴⁵ 中国は日中韓サミットに首相を出席させており、この首脳会談は安倍総理と李克強首相との間で行われた。

⁴⁶ 両国の外務、財務、経済産業の担当閣僚が出席、第1回会合は2007年12月、第3回会合（2010年8月）を最後に開かれていない。

⁴⁷ 『読売新聞』（2015.11.2）、『日本経済新聞』（2015.11.7）

⁴⁸ 2016年2月29日に開かれた日中外務次官級協議において、3月末に米国で開かれる核セキュリティ・サミット出席に際しての日中首脳会談の開催が提案されたとの報道もなされている（『朝日新聞』（2016.3.1））。

⁴⁹ 日本の外務大臣が中国を訪問する形での外相会談は4年半ぶりであり、2016年9月4日及び5日に予定されるG20首脳会議（杭州）への安倍総理出席を控え、中国側が受け入れたとの指摘もなされている（濱本良一「ASIA STREAM 中国」『東亜』（2016.6）47頁）。

めに双方が努力していくこと、ハイレベルの交流を組み立てていくことで一致したとの認識を示した⁵⁰。また、我が国から省エネ等の5つの協力分野と北朝鮮情勢を始めとする3つの共通課題における協力が提案され、中国側がこれを歓迎したとの説明もなされた。

他方、王毅外相は会談において、日本の対中政策に対する中国側の「4項目の希望と要求」を示したとされる。「4項目」とは、①日本が「日中共同声明」等4つの重要文書⁵¹を厳格に守り、歴史を直視・反省し、「一つの中国」政策を厳格に守るべきこと、②日中が「互いに協力パートナーである」との共通認識を具体的行動に移し、「中国脅威論」や「中国经济衰退論」を唱え又は同調しないこと、③平等対応、互利互惠を踏まえ、経済分野の実務協力を推進すべきこと、④地域・国際問題において各々の正当な利益と関心を尊重し、中国への対抗心を捨て平和と繁栄を守るために努力することとされる。このように日中関係の現状をめぐる両国の認識にはなお隔たりが大きいとの指摘もなされている⁵²。

また、日本にとって第1位の貿易相手国である中国は、過剰投資や不動産市場の落ち込み等を背景に経済成長が減速しつつあり、2016年の成長率の目標は「6.5%~7.0%」と設定された。2016年早期の開催が合意された日中ハイレベル経済対話は、南シナ海問題をめぐる対立等にも影響され、現在も開かれるに至っていない。一方、中国の経済戦略である「一帯一路」構想⁵³における沿線国のインフラ建設支援のため設立された国際開発金融機関「アジアインフラ投資銀行」(A I I B)は6月25日、最初の年次総会を開催した⁵⁴。我が国は公正なガバナンスの確立や債務の持続可能性に懸念を抱き参加を見合わせているが⁵⁵、同行とアジア開発銀行(A D B)との協調融資については、国際的なスタンダードにのっとった貸出しの確保に資するものとして注視していく姿勢を示している⁵⁶。

今後、9月のG20首脳会議に際しての日中首脳会談の開催、日中韓サミットや日中ハイレベル経済対話等の開催(時期)をめぐる動向を注視していく必要がある。

(2) 南シナ海・東シナ海問題

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、中国との領有権問題を抱える南シナ海沿岸の東南アジア諸国、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等が中国を強く非難している。

⁵⁰ 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号2頁(平28.5.19)

⁵¹ 「日中共同声明」(1972.9.9)、「日中平和友好条約」(1978.10.23 発効)、「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」(1998.11.26)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」(2008.5.7)を指す。

⁵² 濱本良一「ASIA STREAM 中国」『東亜』(2016.6)47頁、『日本経済新聞』(2016.5.2)、『朝日新聞』(2016.5.1)

⁵³ 同構想はヨーロッパとアジア諸国を陸路でつなぐ「シルクロード経済ベルト」(一帯)と、中国とASEAN諸国等を海路でつなぐ「21世紀海上シルクロード」(一路)において、各国が政策に関する意思疎通、インフラの連結性強化、貿易の円滑化、資金の融通等について重点的に協力する巨大な経済圏の構築を目指すものである。

⁵⁴ 創設メンバー57か国に加え、24か国が参加の意向を示している(『読売新聞』(2016.6.26))。

⁵⁵ 第190回国会衆議院財務金融委員会会議録第13号4~5頁(平28.4.19) 麻生財務大臣答弁

⁵⁶ 第190回国会衆議院外務委員会会議録第15号6頁(平28.5.18)。6月25日に決定された第1号案件4件は総額約5億ドル、うち3件はアジア開発銀行(A D B)等との協調融資である(『読売新聞』(2016.6.26))。

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、中国外交部の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、米国はイージス駆逐艦を南シナ海に派遣し、中国が埋立て等を進める南沙諸島のスビ礁の12カイリ内を航行させる「航行の自由作戦」を実施した。翌27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⁵⁷。その後、2016年1月には西沙諸島の領海内に、同年5月には南沙諸島のファイアリークロス礁の12カイリ内に、それぞれイージス駆逐艦が派遣された。このような動きを踏まえ、G7伊勢志摩サミット及びその関連会合においては、議長国日本の問題提起もあり、南シナ海及び東シナ海の状況に対する懸念が共有された⁵⁸。

南沙諸島について領有権を主張するフィリピンは2013年1月、南シナ海をめぐる中国の主張や活動について国連海洋法条約上の紛争解決手続を利用し、常設仲裁裁判所（オランダ・ハーグ）に申立てを行い同条約への違反等を確認するよう求めた。中国は、領土の主権問題は同条約の適用範囲ではなく、加えて中国が海洋の境界画定に係る紛争を同条約の規定に基づいて義務的手続の対象から除外していることから、仲裁裁判所に管轄権はないと主張し、仲裁判断には従わないとした結果、仲裁手続は中国が欠席して進められた。2016年7月12日、仲裁裁判所は中国が歴史的権利を主張する「九段線」に法的根拠はなく、南沙諸島に排他的経済水域を設定できる島⁵⁹はないこと等を内容とする仲裁判断を下した。これを受け、日本政府及び米国政府は、仲裁判断は最終的かつ法的拘束力を有するとし、フィリピンと中国にその順守を求め、紛争の平和的解決への期待を表明している⁶⁰。

一方、東シナ海においては、日中間で油ガス田の共同開発等が合意⁶¹されている日中間線付近で、合意後も中国側による海洋プラットホームが新たに建設され、これまでに16基の設置が確認されている⁶²。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、今後レーダー等を追加配備して軍事利用する可能性があるとの指摘もある⁶³。

また、尖閣諸島については、2012年9月に我が国が同諸島を国有化した後、中国公船が荒天の日を除きほぼ毎日接続水域に入域するようになり、最近も毎月3回程度の頻度で領海への侵入を繰り返している。2016年6月に入り、中国海軍の艦艇が尖閣諸島接続水域に

⁵⁷ 米上院外交委員会における証言（『朝日新聞』（2015.10.28））

⁵⁸ G7広島外相会合「海洋安全保障に関するG7外相声明」（2016.4.14）、G7伊勢志摩首脳宣言（2016.5.27）

⁵⁹ 国連海洋法条約第121条は、島を「自然に形成された陸地であって、水に囲まれ、高潮時においても水面上にあるもの」と定義し、領海、接続水域、排他的経済水域、大陸棚を有することができると規定している。

⁶⁰ 日本政府は岸田外務大臣談話（2016.7.12）、米国政府は国務省カービー報道官報道声明（2016.7.12）

⁶¹ 日中双方は、日中間で境界が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））。

⁶² 外務省「中国による東シナ海での一方的資源開発の現状」（平28.6.1）（外務省ホームページ〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/tachiba.html〉）（平28.7.14最終アクセス）

⁶³ 中谷防衛大臣は中国側が軍事利用について表明をしているわけではないが、一般論としてレーダー配備の可能性、ヘリパッドをヘリ展開のために利用する可能性が考えられるとの認識を示している（第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第3号4頁（平27.7.28））。このほか『読売新聞』（2015.7.23）等。

入域する（9日）などの動きがあり⁶⁴、外交当局が中国に対し抗議や懸念を表明したものの、中国の動きを実際に止める手立てには欠き、防衛当局間の「海空連絡メカニズム」の運用開始もめどが立たない中、国際世論の喚起等の重要性が増している。

米国のオバマ政権に対して「新型の大国関係」を主張し、「太平洋には両国を受け入れる十分な空間がある」との認識を示した中国は、2016年6月の米中戦略・経済対話（北京）において、南シナ海問題で譲歩する姿勢は示さなかったが、太平洋を「協力の舞台」とするよう訴えた⁶⁵。2017年1月に発足する米国次期政権の対中政策もにらみ、関係国と連携し、戦略的で着実な対中外交が求められよう。

4. 日韓関係 —慰安婦合意と戦略的利益の共有—

（1）日韓間の外交課題への取組

昨年2015年は日韓国交正常化50周年の節目の年にあり、日韓基本条約を調印した日に当たる6月22日には、東京及びソウルで祝賀行事が開催された。安倍総理と朴槿恵大統領はそれぞれ自国の行事に出席して祝辞を述べたが、この背景には、それまで実現できていなかった首脳会談への環境づくりの意味合いも垣間見えた。首脳会談が開催できていなかったのは、日韓間に横たわる外交課題が山積しており、そのいずれもが両国の歩み寄りを困難にしていたからである。

第2次安倍内閣発足当時、こちらも新大統領に就任したばかりだった朴槿恵大統領との間で未来志向の関係改善が期待されたが、2013年12月に安倍総理が靖国神社を参拝すると、朴槿恵大統領は両国の協力関係を日本が壊していると批判した。韓国側は、村山談話と河野談話に対する安倍政権の姿勢にも疑問を投げかけたが、安倍総理は国会で「歴史認識に関する歴代内閣の立場を全体として引き継ぐ」と答弁し、河野談話については「安倍内閣で見直すことは考えていない」との立場を表明した⁶⁶。また、安倍総理は、2015年4月のバンドン会議60周年首脳会議や米国議会における演説を経て、同年8月14日に戦後70年談話を閣議決定し、歴代内閣の気持ちについて安倍内閣においても揺るぎないものとして引き継いでいくことを明確にした⁶⁷。

こうした歴史認識問題に加え、日韓間には旧民間人徴用工をめぐる裁判、世界遺産登録勧告への韓国の反対のほか、竹島問題、日本産水産物の輸入規制、産経新聞前ソウル支局長の起訴など多くの課題が存在した。その中でも特に慰安婦問題の進展については、朴槿恵大統領が首脳会談実現への事実上の条件とするなど強固な姿勢を崩さなかった。

安倍総理は国会で繰り返し、前提条件を付けずに率直に話し合うべきと主張しており⁶⁸、2015年11月の日中韓サミット（ソウル）を機に、11月2日、約3年半ぶりに日韓首脳会

⁶⁴ 6月9日の尖閣諸島接続水域への入域事案は、前日深夜のロシア海軍艦艇による入域の後に発生した。このほか、①口之永良部島領海の通航（トカラ海峡の通航、15日）、②北大東島接続水域への入域（16日）、③尖閣諸島南方接続水域外の航行（20日）が確認された。中国政府は、①は国際海峡の通航権により正当化されると主張し、日本政府はトカラ海峡が国際海峡に該当しないと反論している（『朝日新聞』（2016.6.17））。

⁶⁵ 『朝日新聞』（2016.6.7）、『読売新聞』（2016.6.7）

⁶⁶ 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）

⁶⁷ 第189回国会参議院予算委員会会議録第20号27～28頁（平27.8.24）

⁶⁸ 例えば、第189回国会参議院本会議録第34号9頁（平27.7.27）等。

談開催が実現した。この会談で両首脳は、日韓間の意思疎通を図る努力によって両国関係が少しずつ前進していることを評価し、慰安婦問題の早期妥結のため協議を加速化させることで一致した。これを受けて日韓両国は交渉を重ね、12月末には慰安婦問題に関する合意に至ることとなる（後述）。

2016年以降、特に北朝鮮が核実験、弾道ミサイル発射実験を繰り返す中、地域の安全保障環境の安定が脅かされる中、情報共有など安全保障分野の日米韓3か国協力が重要となっていることから、日韓間の関係改善は米国を含めたあらゆる方面から求められてきた。安倍総理は「日韓協力について慰安婦問題が影を落としていたのは事実であり、その結果、日米韓協力にも課題があった」と認めたが⁶⁹、慰安婦問題で一定の合意が得られた現在、今後の北朝鮮の挑発行動を抑止する上でも、日韓間にある不信感の払拭に努め、日米韓3か国の緊密な連携を進めていく必要がある。

また、日本政府は、韓国との関係を「戦略的利益を共有する最も重要な隣国」と位置付けた⁷⁰。例えば、経済関係については日韓双方がそれぞれ第3位の貿易相手国であり、また、人的交流については年間500万人以上が両国間を往来するなど、日韓間の経済・社会の結び付きは強く、ひいてはそれが両国の発展につながっている。こうした良好な関係をいかすためにも、反目する外交課題に対し、日韓両国政府がいかに戦略的に取り組むことができるかが今後も問われることになる。

（2）慰安婦問題に関する合意

2011年8月の韓国憲法裁判所判決や同年12月に在韓国日本大使館前に設置された少女像をめぐる日韓両政府が解決策を見出せないまま、慰安婦問題は日韓両国の抱える最大の課題となった。元慰安婦の個人請求権を求める韓国に対し、日本政府は、日韓間の財産・請求権問題は1965年の請求権・経済協力協定により完全かつ最終的に解決済みとの立場を明確にし、加えてアジア女性基金⁷¹による人道的な取組を説明してきたが、上述したようにこの問題が首脳会談の実現をも妨げる要因の一つとなっていた。

2015年11月2日の首脳会談の後、12月28日、日韓外相会談（ソウル）における合意によって、慰安婦問題が最終的かつ不可逆的に解決されることが確認され、また、これを受けた日韓首脳電話会談では、安倍総理が心からのおわびと反省の気持ちを表明した。

外相会談における今回の合意で日本政府は、慰安婦問題は当時の軍の関与の下に多数の女性の名誉と尊厳を深く傷つけた問題とし責任を痛感していると述べたが、これは歴代内閣の立場を踏まえたものであるとし、日本の法的立場は従来と何ら変わらないことを国会答弁で確認している⁷²。また、今回の合意は、日本側が元慰安婦支援のために韓国が設立

⁶⁹ 第190回国会参議院予算委員会会議録第3号4頁（平28.1.18）

⁷⁰ 『外交青書（平成28年版）』22頁。なお、それ以前の『外交青書』において韓国については、26年版で「基本的な価値を共有する最も重要な隣国」としていたが、27年版においては「最も重要な隣国」とだけ記述していた。

⁷¹ 財団法人「女性のためのアジア平和国民基金」の略称。1995年（平成7年）に設立され、元慰安婦に対する償いの事業（償い金）、政府資金による医療・福祉支援事業などを行い、全ての事業終了を受けて2006年度をもって解散した。

⁷² 第190回国会衆議院予算委員会会議録第2号11頁（平28.1.8）

した財団に政府予算から資金を拠出し、韓国側が日本大使館前の少女像に対して適切に解決されるよう努力する内容となっている。少女像については、移転先など具体的な対処方法は合意されていないが、安倍総理はこの合意を受けて「移転されると考えている」と国会で答弁した⁷³。さらに、慰安婦問題が最終的かつ不可逆的に解決されることを確認したことを受け、日韓双方が今後、国連等国际社会においてこの問題について互いに非難・批判することは控えることとなった。

今回の合意は、岸田外務大臣と尹炳世（ユン・ビョンセ）外交部長官による共同記者発表という形で示されたため、どの程度の拘束力を持つものが問われたが、岸田外務大臣は、韓国政府という言葉を使っており、韓国政府として明確かつ十分な確約を得たものであると受け止めているとし、世界を前にして明言したことは大変重たいものであると国会で説明した⁷⁴。今回の合意を踏まえて安倍総理は、日韓両国で力を合わせて日韓新時代を切り開いていきたいとの決意を示している⁷⁵。

5. 日露関係 ―日露平和条約締結に向けた「新しいアプローチ」―

日本の対露外交は、安倍総理とプーチン大統領による対話の積み重ねを基礎に進められてきたが、2014年3月のロシアによるウクライナのクリミア併合（ウクライナ問題）を起因とするロシアと欧米各国との対立を背景に、2014年に続き2015年の大統領訪日も見送られるなど、北方領土問題解決を目指しての平和条約締結交渉は度々停滞した。他方、ウクライナ問題から2年が経過し、対露制裁等で協調するG7内においても、ロシアに対する外交姿勢に温度差が見られつつあり、G7伊勢志摩サミットで議長国を務める我が国の対応が注目された。

こうした状況の中、2016年1月10日、安倍総理はトルコでの日露首脳会談（2015年11月）において、プーチン大統領から訪露の提案があったことを明かした。その3日後、特使として訪露した自民党の高村副総裁が安倍総理のプーチン大統領宛ての親書をラブロフ外相に手交するなど対話に向けた調整が進められ、1月22日の日露首脳電話会談において、大統領訪日に先立ち、安倍総理がロシアを訪問する方向で調整を進めていくことが確認された。安倍総理は、「ロシアとの間で世界が直面する様々な課題とともに立ち向かう関係を築きたい」と今後の対露外交への意欲を示した⁷⁶。

4月15日に東京で行われた日露外相会談では、平和条約締結交渉を安倍総理訪露後のできるだけ早い時期に行うことで一致したが、岸田外務大臣が、「(双方に受入れ可能な) 解決策を前向きに作っていくと一致している意味で前向きな議論ができた」と強調した一方で⁷⁷、ラブロフ外相は、「中身のある議論はしていない」と述べ、両者の主張に隔たりが見られた。

その後、G7伊勢志摩サミット開催直前の欧州歴訪の帰途、非公式にソチを訪問した安

⁷³ 第190回国会参議院本会議録第2号19頁（平28.1.7）、衆議院予算委員会議録第3号18頁（平28.1.12）

⁷⁴ 第190回国会衆議院予算委員会議録第2号10頁（平28.1.8）、衆議院予算委員会議録第3号19頁（平28.1.12）

⁷⁵ 第190回国会衆議院本会議録第2号5頁（平28.1.6）

⁷⁶ 第190回国会衆議院本会議録第7号11頁（平28.1.26）

⁷⁷ 第190回国会参議院決算委員会議録第6号20頁（平28.4.18）

倍総理は5月6日、プーチン大統領との間で首脳会談を行い、北方領土問題については、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で交渉を精力的に進めていくとの認識を共有した。また、両首脳は大統領訪日について最も適切な時期を探っていくことで一致するとともに⁷⁸、9月にウラジオストクで行われる東方経済フォーラムの際に再度首脳会談を行うことを確認した。さらに、経済分野では、安倍総理から8項目の協力プラン⁷⁹が提案され、プーチン大統領から高い評価が示された。

国会では、「新しいアプローチ」の内容や北方領土問題に関する我が国の立場との関係等を中心に議論が交わされたが、その内容について岸田外務大臣は、「現時点で明らかにできない」とし、「4月の外相会談での確認をベースに、それに肉付けする形で今後の（平和条約締結）交渉の考え方を明らかにしたということ」との見解を述べるにとどめた⁸⁰。また、北方四島の帰属問題を解決して平和条約を締結するとの立場に変更がないことを強調し⁸¹、我が国が掲示した協力プランと平和条約締結交渉との直接の関連も否定した⁸²。なお、日露首脳会談の成果を踏まえ、6月22日に東京で再開された日露平和条約締結交渉では、「新しいアプローチ」の考え方にに基づき対話を促進していくことが確認されている。

他方、ウクライナ問題については、政府は今後もG7との連帯を重視していく姿勢を示したものの、北方領土問題の解決には首脳間のやり取りが不可欠であることや国際社会が直面する問題にはロシアの建設的な関与を得ていくことが重要であると説明した⁸³。その後、5月に行われたG7伊勢志摩サミットでは、昨今の国際情勢を踏まえロシアとの対話を求める日欧と対露強硬を主張する米国等との間でその対応に温度差が見られた。その結果、発出された首脳宣言では、ロシアによるクリミア併合への非難やロシアのミンスク合意履行⁸⁴と対露制裁との明確な関連に加え、ロシアとの対話の重要性が明記されたが、G7として具体的な方針を示すことができず、ロシアの行動を今後も注視していくとの認識を共有するにとどまった。

(かんだ しげる、てらばやし ゆうすけ、いまい かずまさ、
かみたにだ すぐる)

⁷⁸ ロシアのナルイシキン下院議長は6月17日、プーチン大統領が2016年末に訪日するとの見通しを示しており、安倍総理も7月8日、2016年中に来日すると明言した。また、日本政府も山口県で日露首脳会談の開催を検討していることが伝えられている（『読売新聞』（2016.6.18）、『朝日新聞』（2016.7.8））。

⁷⁹ ①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大

⁸⁰ 第190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5号2頁（平28.5.11）

⁸¹ 第190回国会衆議院外務委員会会議録第14号5頁（平28.5.13）

⁸² 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号2頁（平28.5.10）。なお、プーチン大統領は、領土問題と経済等の問題を「関連づけることはしない」と述べ、日露の経済関係強化策と領土交渉との関連を切り離す考えを示している（『毎日新聞』（2016.5.22））。

⁸³ 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号20頁（平28.5.10）

⁸⁴ 2015年2月にウクライナ政府と同国東部の親露派武装勢力との間で署名された停戦合意の厳格化など13項目から成る合意文書。