

# 日本が直面する最近の外交防衛の主要課題

## — 第 192 回国会（臨時会）に向けて —

外交防衛委員会調査室 沓脱 和人・寺林 裕介

近年の国際情勢にあつては、新興国の台頭によるパワーバランスの変化やグローバル化のもたらす負の側面である国際テロの拡散など不安定な要因が増加していることから、こうした状況下において国際秩序の維持・発展に一定の指導力を有する米国の対外政策が、本年 11 月の大統領選の結果によってどのような方向性を示すのか、我が国のみならず各国が注視している。本稿は、参院選後<sup>1</sup>、日本が直面している外交防衛の主要課題—特に、日本の近隣外交やグローバルな取組、平和安全法制成立後の動向、沖縄の米軍基地をめぐる諸問題—について、第 192 回国会（臨時会）における議論に資するため整理したものである。なお、第 190 国会（常会）の議論を含めたより詳細な解説として、本誌『立法と調査』379 号（平 28.8）所収の論文も併せて参照されたい<sup>2</sup>。

### 1. 中国・朝鮮半島を中心とした近隣外交の展開

年内に日本での開催を目指している日中韓サミットが控える中、沖縄県・尖閣諸島を含む日本周辺海域における中国の動向、韓国への THAAD 配備など、日中韓 3 か国それぞれが互いに懸念を表明する行為が続いた。ここでは、日本を取り巻く近隣諸国との外交関係のうち、注目される事案について最近の状況を確認する。

#### （1）日中関係 —南シナ海、東シナ海をめぐる動き—

中国が平和的に発展することは日中双方にとって、更には国際社会全体にとっても歓迎される一方で、中国の透明性を欠いた軍事力の強化や海域における現状変更の試みは不測の事態を招きかねず、日本や米国を含む多くの関係国によって懸念が示されている。

中国による南シナ海における大規模埋立てや軍事施設建設は周辺諸国との摩擦を引き起こしており、フィリピンが国連海洋法条約に基づく仲裁裁判を申し立てていた。2016 年 7 月 12 日、仲裁裁判所は最終判断を発出し、中国による「九段線」内の歴史的権利の主張は国連海洋法条約に違反すること、スカボロー礁及び南沙諸島におけるいかなる地形も排他的経済水域（EEZ）・大陸棚を有しないこと等の判断が示され、フィリピンの申立てがほぼ認められる結果となった。中国はこの判断に対し、無効で拘束力を有さず、受け入れない旨の声明を発出して強く反発し、判決後も埋立て施設の軍事化を進める姿勢を変えてい

<sup>1</sup> 参院選後に第 3 次安倍第 2 次改造内閣が発足し（8 月 3 日）、岸田文雄外務大臣は留任し、防衛大臣に稲田朋美自民党政調会長が新たに就任した。なお、特に断りがない限り肩書きは当時のものとする。

<sup>2</sup> 神田茂ほか「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—」『立法と調査』379 号（平 28.8）46～61 頁、沓脱和人「平和安全法制成立後の防衛論議—日米同盟の強化のための取組と在日米軍の駐留に係る諸課題—」『立法と調査』379 号（平 28.8）62～78 頁

ない。

日本は、上記の最終判断を受けて外務大臣談話を発出し、仲裁判断の法的拘束力に言及しつつ、紛争当事国は仲裁判断に従う必要があることを主張した。また、フィリピンを訪問した岸田外務大臣はドゥテルテ大統領を表敬し（8月11日）、南シナ海の問題に関して協力と連携を確認し、巡視船供与等など海洋安全保障能力の構築を支援する考えを伝えた。

この間、中国は東シナ海における活動を活発化させており、中国海軍フリゲートによる尖閣諸島周辺の接続水域への入域（6月9日）をはじめ、本年8月の中国公船の領海侵入・接続水域航行は最大規模となった。日本の南シナ海問題への関与と中国の東シナ海における挑発的な動きが連動しているとも指摘されている<sup>3</sup>。日本は「海における法の支配」への共通理解を確立させるとともに、中国による東シナ海における現状変更の試みを拒絶しつつ、日中間の不測の事態を回避するための外交努力が必要とされている。9月5日の日中首脳会談（中国・杭州）では、防衛当局間の海空連絡メカニズムを早期に運用開始するため、協議を加速することで一致した<sup>4</sup>。

## （2）日韓関係 —慰安婦問題に関する合意の履行—

2015年末の日韓外相会談（12月28日、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た（図表1を参照）。この合意に基づき、韓国側が元慰安婦支援のための財団を設立し、その後の協議により財団の事業内容等について大筋合意に至ったことを受け、2016年8月12日、岸田外務大臣は速やかに10億円の資金を支出する考えであることを表明し、同月24日には支出のための閣議決定を行った<sup>5</sup>。

図表1 慰安婦問題に関する合意（日韓両外相共同記者発表の概要）

<p>・慰安婦問題は「最終的かつ不可逆的に」解決されることを日韓両国政府が確認</p> <p>日本側：①慰安婦問題を「当時の軍の関与の下に」と位置付け、安倍総理が「心からおわびと反省の気持ち」を表明</p> <p>②韓国設立の財団に対し、日本政府の予算で資金（概ね10億円程度）を一括で拠出</p> <p>韓国側：①在韩国日本大使館前の少女像に対し、韓国政府として適切に解決されるよう努力</p> <p>②日本政府と共に、国連等国際社会において本問題について非難・批判を避ける</p>
--

（出所）外務省資料を基に筆者作成

日韓両国にとって首脳会談の実現をも阻んできた最大の懸案事項であった慰安婦問題は、

<sup>3</sup> 例えば、小原凡司「尖閣に押し寄せる大量の中国船、東シナ海と南シナ海問題が連動する理由」『WEDGE（電子版）』（平28.8.12）〈<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/7532>〉（平28.9.14最終アクセス）などを参照。

<sup>4</sup> 日中間の不測の事態を回避するための「日中防衛当局間の海空連絡メカニズム」については、2015年11月の李克強首相との日中首脳会談において早期運用開始に向けて互いに積極的に努力していくことで一致したが、防衛当局間による共同作業グループ協議は、同年6月の第5回を最後に開催されていなかった。今回の日中首脳会談を踏まえ、9月15日、日中両政府の外務・防衛当局等による「高級事務レベル海洋協議」が開催され、海空連絡メカニズムの設置に向け、防衛当局の実務者らによる「共同作業グループ協議」を早期に開くことが合意されたと報じられた。

<sup>5</sup> 個別の元慰安婦の名誉と尊厳の回復及び心の傷の癒やしのための事業への支出は、①2015年末の時点の死亡者（199名）に対して2,000万ウォン（約200万円）程度、②生存者（46名）に対して1億ウォン（約1,000万円）程度とされている。

今回の合意により解決への道を歩み出している。朴槿恵大統領は光復節記念式典における演説で慰安婦問題に触れることなく日韓の未来志向の関係構築を主張した。ただし、10億円の資金支出を決定した日本側からは、医療や介護関係とした使途の詳細<sup>6</sup>や少女像移転の実現などについて懸念を示す声があり、その先行きを慎重に見守る必要がある。

朝鮮半島情勢は不透明感を増しており、ミサイル発射実験を繰り返す北朝鮮への対応に万全を期するため、韓国国会議員による竹島上陸など日韓の両国関係に不利益な要素を排除しつつ、日米韓3か国の緊密な防衛協力が求められる。

### (3) 北朝鮮情勢 —核・ミサイル技術進展への対応と関係国間の動向—

2016年の北朝鮮は、4回目となる核実験(1月6日)、長距離弾道ミサイル発射実験(2月7日)をはじめとして、経済建設と核武力建設の「並進路線」維持の方針を国内外に示し、5月の朝鮮労働党第7回党大会、6月の最高人民会議を通じて金正恩党委員長・国務委員長を中心とした新体制を確立させた。北朝鮮はその後も弾道ミサイル(日本のEEZに落下したものや潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)を含む)発射実験を繰り返した<sup>7</sup>。

この間の度重なる挑発行動に対し、国連安全保障理事会では、3月2日、北朝鮮への追加制裁決議2270を採択している。この決議は、石炭等の天然資源について北朝鮮からの調達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内容としており、北朝鮮貿易額の約9割(南北貿易を除く)を占める中国も決議採択に賛成し、このとき国際社会の足並みは揃いつつあった。しかし、米韓両国が、北朝鮮の核・弾道ミサイル発射実験への対応として、韓国への終末段階高高度地域防衛(THAAD)システムの配備を決定したことと前後して、これに強く反対の意を表明し続けていた中国は、再び北朝鮮との関係を引き戻す姿勢を見せていた<sup>8</sup>。

このような状況下にあつて北朝鮮は、9月9日、5回目の核実験として核弾頭爆発実験を実施したと発表した。北朝鮮が核・ミサイル能力を増強させ、その脅威レベルが新たな段階に入っている事実に対し、米国オバマ政権による「戦略的忍耐」政策の是非、中国の北朝鮮に対する影響力行使、国連安保理決議による制裁措置の効果など、これまでの対北朝鮮政策を再確認する必要性も指摘される。さらに、北朝鮮の度重なる挑発行動は隣国である日本にとってまさに直接的な脅威であると同時に、安倍内閣の最重要課題である拉致問題の解決の糸口を早期に引き出す必要もあり、日本の外交力が問われている。

### (4) 日露関係 —プーチン大統領訪日の行方—

第2次安倍内閣発足後の日露の両国関係は、安倍総理とプーチン大統領による首脳会談

<sup>6</sup> 日韓両政府が合意する使途の範囲内で資金が支出され、想定される使途としては医療・介護、葬儀関係費、親族の奨学金等が掲げられた。

<sup>7</sup> 衛星による捕捉が難しい北朝鮮の発射台付き車両(TEL)による弾道ミサイル発射に備え、8月8日、稲田防衛大臣が自衛隊に破壊措置命令を発令したとされる。自衛隊法(第82条の3)では、弾道ミサイル等に対する破壊措置命令について、防衛大臣は、その命令に係る措置をとるべき期間を定めるものとされているが、期間を当面3か月としてその後の更新を想定していると報じられている(『読売新聞』(平28.8.9)など)。

<sup>8</sup> 例えば、李洙墉(リ・スヨン)党国際部長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た。

を軸として推移しており、クリミア併合によるロシアと欧米諸国との対立を認めつつ、日露両首脳は信頼関係を積み重ねてきた。本年5月にソチを非公式に訪問した安倍総理はプーチン大統領と会談し、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。

プーチン大統領の年内の日本訪問を目指して外交努力が重ねられ、9月2日、ロシア政府主催の東方経済フォーラム出席のためウラジオストクを訪問した安倍総理がプーチン大統領と会談した際には、11月のAPEC首脳会合（ペルー）において首脳会談を開催すること、さらに12月15日にプーチン大統領が訪日（山口県）して首脳会談を開催することで合意している。

安倍総理は、東方経済フォーラムの演説において、ウラジオストクにおける同フォーラムに毎年出席し、両国首脳が8項目の「協力プラン」<sup>9</sup>の進捗状況を確認しつつ、日露関係の将来を考える機会を持つことを提案した。同プランは、政治的な課題を含む問題解決のための環境作り<sup>10</sup>とされるが、今後、同プランがどの程度具体化し、首脳間の信頼醸成に結びつくか注目される。

## 2. TPP発効の道筋と日本の経済外交

本年2月に署名された環太平洋パートナーシップ（TPP）協定については、3月8日、その承認案件が関連国内法案とともに第190回国会（常会）に提出され、4月5日に衆議院本会議で趣旨説明聴取・質疑が行われた後、環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会に付託された。その後、衆議院で継続審査となり、参院選後の第192回国会（臨時会）においても、引き続き審議の動向が注視されるところである。

TPP協定の発効要件は図表2のとおりであるが、2013年における原署名国のGDP合計額のうち、日本が約18%を、米国が約60%をそれぞれ占めており、この規定に基づく本協定の発効には日米両国が国内手続を終了することが必要となる。

図表2 TPP協定の発効要件（TPP協定第30.5条）

<p>① 全ての原署名国（12か国）が国内法上の手続を完了した旨を書面により寄託者（ニュージーランド）に通報した日の後60日後</p> <p>② 署名後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</p> <p>③ ①又は②に従って発効しない場合、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日の後60日後</p>
--

（出所）筆者作成

<sup>9</sup> ソチでの首脳会談において、日本側が経済交流促進に向けて提示したもの。「協力プラン」の具体化に責任を持つ大臣として、世耕ロシア経済分野協力担当大臣を指名し、同大臣の下に全ての関係省庁を総理官邸が直轄する体制とした。

<sup>10</sup> G20 杭州サミット出席のため訪中したプーチン大統領の記者会見（9月5日）における発言（『毎日新聞』（平28.9.6））。

米国では本年 11 月に行われる大統領選挙に当たり、民主党のヒラリー・クリントン候補及び共和党のドナルド・トランプ候補ともに T P P 反対の立場を表明しており、このため、米国の次期政権の手による T P P 協定の国内手続は遅れる可能性、もしくは先行き不透明な状況が伝えられている。他方、大統領選と連邦議会選挙の結果によっては、その後の新議会までのレームダック会期における審議でオバマ政権下における批准の可能性も指摘されている<sup>11</sup>。

日本の経済外交の推進は、経済成長を後押しするものとして、日米同盟の強化、近隣諸国との関係強化と並んで日本外交の三本柱の一つとして位置付けられ、T P P のもたらすメリットは日本の成長戦略の切り札と認識されている。また、新しいルールづくりに成功した T P P は、法の支配をはじめとする国際秩序の構築に資するものとして戦略的意義を有すると主張される<sup>12</sup>。関税撤廃や食の安全、通商ルールの変更等を懸念する声があがる中、政府には T P P 交渉の秘密保護に留意しつつも国会審議の場を通じた丁寧な説明が求められる。

### 3. グローバルな課題への日本外交の取組

グローバル化の進展した現在の国際環境から、一国だけでは対応できない地球規模課題に対して日本の積極的な役割が期待されており、安倍政権においては国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の立場から外交を展開している。こうした取組のうち、ここでは最近の動向として核軍縮、気候変動、T I C A D、テロ対策と邦人保護について取り上げる。なお、国際社会の平和と安定への一層の貢献として平和安全法制が成立し、国連平和維持活動（P K O）の任務が拡大されたが、これについては 4.（2）で扱う。

核軍縮に向けた動きは、2015 年核兵器不拡散条約（N P T）運用検討会議において最終文書を採択することなく終了したことに加え、その際に議論された中東非大量破壊兵器地帯をめぐる問題や核兵器の非人道性などの論点について関係国間の対立が顕在化したことにより、停滞を余儀なくされている。本年 5 月 27 日に現職米大統領として初めて広島を訪問したオバマ大統領は、包括的核実験禁止条約（C T B T）批准の見通しが立たない中、国連安全保障理事会における核実験の自制を求める決議の採択を模索している。また、米国は核兵器の先制不使用宣言を検討しているとの報道もあり<sup>13</sup>、これは米国の「核の傘」に依存する日本の安全保障に直接影響することから、その賛否も含めて国内の議論を深めていく必要がある。

温室効果ガスの排出量の削減のため、国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議（C O P 21）では、先進国のみならず全ての国が参加するパリ協定が採択され、G20 杭州サミット

<sup>11</sup> T P P について米国の大統領・連邦議会選挙の動向については、滝井光夫「米政府、T P P 批准手続きを開始」（国際貿易投資研究所、平 28.8.24）〈<http://www.iti.or.jp/flash287.htm>〉（平 28.9.14 最終アクセス）、中溝丘「T P P 批准までの見通し」『ジェトロセンサー』（平 28.9）などを参照。

<sup>12</sup> 第 190 回国会衆議院本会議録第 22 号 3 頁、13 頁（平 28.4.5）安倍内閣総理大臣答弁

<sup>13</sup> Josh Rogin, “Obama plans major nuclear policy changes in his final months,” *The Washington Post*, July 10, 2016.; David E. Sanger and William J. Broad, “U.S. unlikely to rule out option of first strike,” *International New York Times*, September 7, 2016.

出席のため訪中したオバマ大統領と習近平国家主席は、9月3日、同協定の批准を共同発表した。温室効果ガス排出量がそれぞれ米国17.9%、中国20.1%の両国が批准したことにより協定の早期発効に向けて大きく前進したと言える<sup>14</sup>。これを受けて安倍総理は、G20杭州サミットで「日本としても今年中の協定発効に向け、早期締結に最大限努力する」との決意を表明している<sup>15</sup>。

2015年2月に閣議決定された開発協力大綱は、日本が開発協力を積極的平和主義の一環として位置付け、国際社会の平和と安定を目指して策定された。その具体的な実施として、2016年8月、第6回アフリカ開発会議（TICADVI）が初めてアフリカ（ケニア）で開催された。TICADVIにおいては、安倍総理が、民間企業の対アフリカ進出を後押しするために投資協定及び租税協定交渉を推進し、「日アフリカ官民経済フォーラム」を立ち上げることを表明するなど、開発協力大綱で強調された官民連携の具現化を試み、アフリカの開発課題への積極的な取組姿勢を見せた。

なお、ODAの実施に当たっては、本年7月に発生したバングラデシュ・ダッカ襲撃テロ事件で開発協力に携わる日本人7名が犠牲になったことを受け、岸田外務大臣の下に「国際協力事業安全対策会議」が立ち上げられた。8月30日まで計5回の会合が開催されて最終報告書がまとめられ、多種多様な事業関係者の安全をあまねく確保することを目指し、同会議を常設化するとともに、平成28年度第2次補正予算案に現地当局の治安能力構築支援に必要な措置として55億円、在外公館等の通信機器や防弾車の増強のため約10億円を計上して取組強化を図った。

## 4. 平和安全法制成立後の動向

### （1）平和安全法制整備政令の施行

2016年3月29日、平和安全法制<sup>16</sup>の施行と同時に、自衛隊法施行令等計約30本の関連する政令を束ねた形で改正した「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の施行に伴う関係政令の整備に関する政令」（政令第84号）（以下「平和安全法制整備政令」という。）が施行された。

ただし、平和安全法制整備政令は、国際平和協力法（以下「PKO法」という。）<sup>17</sup>に司令官等の派遣が新たに定められたことに伴う派遣された隊員の休職に関する規定や非国連

---

<sup>14</sup> パリ協定は、55以上の国連気候変動枠組条約の締約国であって、世界全体の温室効果ガスの総排出量のうち推計で少なくとも55%を占める温室効果ガスを排出するものが、批准書等を寄託した日の後30日目の日に効力を生ずる（第21条）。

<sup>15</sup> 『毎日新聞』（平28.9.5）

<sup>16</sup> 平和安全法制は、①自衛隊法、②国際平和協力法（PKO法）、③周辺事態安全確保法（重要影響事態安全確保法に変更）、④船舶検査活動法、⑤事態対処法、⑥米軍行動関連措置法（米軍等行動関連措置法に変更）、⑦特定公共施設利用法、⑧海上輸送規制法、⑨捕虜取扱い法、⑩国家安全保障会議設置法の10本の法律を一括改正した「平和安全法制整備法」と、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を目的とした新規立法の「国際平和支援法」の2法から成り、主に在外邦人等の保護措置などの「平時における防衛法制」、我が国や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などの「後方支援法制」及び集团的自衛権の限定行使を可能とする「事態対処法制」の改正等を内容とする。

<sup>17</sup> 正式名称は「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年法律第79号）

統括型の活動（国際連携平和安全活動）の新設に伴う服制に関する規定についての所要の修正などのほか、平和安全法制による法律名や条文番号の変更等に伴う修正を内容とするものであり、同政令の制定・改正により自衛隊に新たに任務を付与するものではないとされる<sup>18</sup>。

## （２）平和安全法制施行後に付与される自衛隊任務等

### ア．国連PKOにおける「駆け付け警護」

「駆け付け警護」とは、国連PKO等の活動関係者の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対して、その現場に駆け付け、当該活動関係者の生命及び身体を保護するものであり、PKO法第3条5項に規定された。

自衛隊の部隊に「駆け付け警護」任務を付与するに当たっては、PKO法第6条による実施計画を定めることとなっており、その際の武器の使用は、同法第26条において、自己又はその保護しようとする活動関係者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要とされる限度で実施計画に定める武器を使用することができる、いわゆる「任務遂行型の武器使用」の権限が与えられた。なお、実施計画等関連規定の具体的な変更箇所については、今後、政府部内でいかなる業務を付与するかを決定した後、検討するとされている。

また、政府は、自衛隊が現在派遣されている国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）日本派遣施設隊第10次要員（陸自第7師団を中心に編成）への「駆け付け警護」の任務付与は行わないとしているが、11月に派遣予定の第11次要員（陸自第9師団を中心に編成）には、平和安全法制に基づく新たな任務（駆け付け警護、宿営地の共同防護等）を含めた訓練を8月25日から開始させた<sup>19</sup>。なお、実際に第11次要員に任務を付与するに当たっては、国家安全保障会議（NSC）において任務付与の可否を最終判断すると報じられている<sup>20</sup>。

### イ．国連PKOにおける「宿営地の共同防護」

政府は、PKO等の宿営地に武装集団による襲撃があった場合、当該宿営地に宿営する自衛官がたとえ直接的な攻撃の対象になっていなくても、他国の要員と相互に連携し、防護し合い、共通に対処することが不可欠との認識の下、宿営地の共同防護のため、PKO法第25条7項において、いわゆる「自己保存型の武器使用」<sup>21</sup>を認めた。なお、自衛隊が「宿営地の共同防護」を実施するに当たっては、「駆け付け警護」のような実施計画を定める必要はない。また、国連南スーダン共和国ミッションにおける実施について

<sup>18</sup> 内閣官房ウェブサイト<[http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei\\_seibi.html](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html)>（平28.9.14最終アクセス）を参照。

<sup>19</sup> 「駆け付け警護」及び「宿営地の共同防護」の実動訓練は9月14日から開始された（稲田防衛大臣記者会見（平28.9.16））

<sup>20</sup> 『毎日新聞』（平28.8.25）

<sup>21</sup> 一定の職務に従事する自衛官が、自分自身と一定の要件を満たす自分以外の者の生命・身体を防護するため（いわば自己保存のための自然権的権利ともいうべきもの）に認められる武器使用

は、現行の南スーダン国際平和協力実施要領において、武器の使用について「国際平和協力法第 25 条、自衛隊法第 95 条及び第 96 条の定めるところによる」と記載され、宿営地の共同防護のための武器使用が含まれていることから、実施要領を改正する必要はないとされる。なお、現在派遣されている第 10 次要員は国内の準備訓練を行っていないため、実施予定はないとされるが、第 11 次要員については、8 月 25 日から開始する訓練において、「駆け付け警護」とともに「宿営地の共同防護」の訓練を行うこととしている。

#### ウ. 平時における「米軍等の部隊の武器等防護」

自衛隊法第 95 条の 2 による米軍等の部隊の武器等防護について、中谷防衛大臣は、適正な運用を図るために米軍等に十分な理解を得る必要があるとして運用開始時期を明言していない<sup>22</sup>。こうした中、弾道ミサイル警戒をしている米軍艦船などを防護する訓練の開始時期について、米側と調整を本格化させることが報じられている<sup>23</sup>。

#### エ. 限定的な集団的自衛権の行使

本年 10 月から 11 月に予定されている日米共同統合実働演習（キーン・ソード）において、集団的自衛権の行使を想定した初の訓練が検討されていると報じられている<sup>24</sup>。

### （3）日米物品役務相互提供協定（日米 A C S A）の改定

物品役務相互提供協定（A C S A）とは、米国軍隊が同盟国等の軍隊との間で特定の活動を行う際に、物品・役務（サービス）を相互に提供する枠組み（提供の条件、決裁の手続等）を定めるものであり、日米間では、1996 年に日米物品役務相互提供協定（日米 A C S A）が締結された<sup>25</sup>。その後、1999 年の周辺事態法の整備の際、周辺事態に際しての活動を追加する日米 A C S A の改定が行われ、2004 年の有事法制の整備の際、武力攻撃事態に際しての活動や国際の平和及び安全に寄与するための国際社会の努力の推進、大規模災害への対処等の活動を追加する改正が行われた<sup>26</sup>。

他方、A C S A の内容を実施するためには国内根拠法が必要であり、今般の平和安全法制において、自衛隊法第 100 条の 6 に①警護出動、②海賊対処行動、③弾道ミサイル等破壊措置、④機雷除去等、⑤在外邦人等の保護措置、⑥外国の軍隊の動向等に関する情報収集等の活動が追加された<sup>27</sup>。これについては、国内法のみが先行して国会で成立し、協定自体が改正されていないため、日米両政府において、重要影響事態や存立危機事態等への

<sup>22</sup> 中谷防衛大臣記者会見（平 28. 3. 22）

<sup>23</sup> 『朝日新聞』（平 28. 8. 25）

<sup>24</sup> 『朝雲新聞』（平 28. 9. 1）

<sup>25</sup> 日米 A C S A は、米国が日本以外の国と結んでいる A C S A と異なり、適用範囲を共同訓練、P K O、人道的な国際救援活動に際しての活動に限定していた。これは、自衛隊による物品・役務の提供が、あくまで当該物品・役務の提供について我が国国内法上の根拠がある場合に限り行われるためである。

<sup>26</sup> 日米 A C S A 締結当初、国際緊急援助活動のニーズがなかったこと等により、自衛隊法等に根拠規定が設けられていなかったが、ハイチ等における国際緊急援助活動等において日米が協力して活動する機会が増えたため、2012 年に自衛隊法を改正し、同活動を適用範囲に追加する規定を設けた。

<sup>27</sup> その他の改正事項として、①日米を含む 3 か国以上の多国間訓練に参加する米軍についても対象とすること、②自衛隊施設に一時的に滞在する米軍に加え、自衛隊が米軍施設に一時的に滞在する場合に共に現場に所在する米軍を対象とすること、③提供の対象となる物品に弾薬を含めることなども定められた（中内康夫ほか「平和安全法制整備法案と国際平和支援法案—国会に提出された安全保障関連 2 法案の概要—」『立法と調査』366 号（平 27. 7）18 頁参照）。

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等を含め、日米ACSAの改正を迅速に交渉するとされている。

## 5. 沖縄の基地問題をめぐる論議

### (1) 普天間飛行場移設問題をめぐる最近の動向

2015（平成27）年10月13日、翁長沖縄県知事は、仲井眞前知事の行った埋立承認手続に法的瑕疵があったとして、普天間飛行場代替施設建設事業に係る辺野古沿岸部の公有水面埋立承認を取り消した。その後、政府と沖縄県の間で、政府による代執行訴訟【訴訟①】、沖縄県による行政事件訴訟法に基づく取消訴訟【訴訟②】及び地方自治法に基づく取消訴訟【訴訟③】の3つの訴訟が並行して進められた。

2016（平成28）年1月29日、訴訟①において、裁判所が和解勧告を行い、(A) 沖縄県が埋立承認取消しを撤回し、国は建設する代替施設を使用開始後30年以内に返還又は軍民共用とするよう米国と交渉する「根本的な解決案」と、(B) 国が代執行訴訟と審査請求を取り下げ、工事を中止して沖縄県と今後の対応を改めて協議する「暫定的な解決案」の2案を両当事者に提示した。これを受け、3月4日、(B) 暫定的な解決案に基づき、政府と沖縄県の間で和解が行われることとなった<sup>28</sup>（図表3を参照）。

図表3 和解条項のポイント

- |   |
|---|
| <p>①国は代執行訴訟を、沖縄県は地方自治法に基づく取消訴訟を、それぞれ取り下げ。</p> <p>②国は、埋立承認の取消しに対する審査請求と執行停止申立てを取り下げ、埋立工事を直ちに中止。</p> <p>③国は埋立承認の取消しに対する是正の指示を行い、沖縄県は不服があれば国地方係争処理委員会の審査を経た上で、地方自治法に基づく是正の指示の取消訴訟を提起。</p> <p>④国と沖縄県は、是正の指示の取消訴訟の判決が確定するまで、円満解決に向けた協議を実施。</p> <p>⑤国と沖縄県は、是正の指示の取消訴訟の判決確定後は、直ちに同判決の趣旨に沿った手続を実施するとともに、その後も、同趣旨に従って互いに協力して誠実に対応。</p> |
|---|

（出所）筆者作成

上記の和解条項に基づく措置として、3月7日、政府は翁長知事に対し、埋立承認取消処分は是正を指示する文書を送付し、14日、沖縄県は国地方係争処理委員会に対し、国の是正指示を不服として審査を申し出る文書を送付した。沖縄県の申出を受けた国地方係争処理委員会は、3か月余りの審査を経て、6月17日、翁長知事による辺野古埋立承認取消しの撤回を求めた石井国土交通大臣の是正指示について、適正か否かの判断を示さないことを決定した（21日、沖縄県に通知）。翁長知事は同決定に対し「法廷闘争で解決を図るべきものではなく、両者の真摯な協議で解決すべきことを示している」と述べ<sup>29</sup>、和解条項に沿った6月28日までの提訴は見送る考えを表明した。

これに対し政府は、国土交通大臣による承認取消しの撤回を求める是正指示に翁長知事

<sup>28</sup> 3月4日、安倍総理は中谷防衛大臣に対し、辺野古の移設工事を中止する指示を行った。また、訴訟③についても和解が成立し、9日、沖縄県は訴訟②を取り下げた。

<sup>29</sup> 『読売新聞』（平28.6.19）

が従わないのは「違法」として、7月22日、福岡高等裁判所那覇支部に違法確認訴訟を提起した。同訴訟では、8月5日に第1回口頭弁論が行われ、そこで翁長知事は「県知事に与えられた権限を正しく行使し、適法に埋立て承認を取り消した。是正の指示を受けるいわれはない」と主張した。その後、第2回口頭弁論及び結審（8月19日）を経て、9月16日、高裁判決が言い渡された。同判決では、前知事の判断は不合理なものと認めることはできず、翁長知事の承認取消し処分及び国の是正指示に従わない不作為は「違法」と判断された。また、国防と外交は国の本来的な任務に属するとした上で、普天間飛行場の被害を除去するには辺野古の埋立てを行うしかなく、県全体として基地負担が軽減されるとの見解も示された。翁長知事は、地方自治を軽視し、あまりにも国に偏った判断だとして最高裁に上告する方針を示している。他方、政府は、現在中断している移設工事について、埋立てと関係ない辺野古の陸上部分の工事を近く再開する方針だと報じられている<sup>30</sup>。

## （2）米軍属の範囲の明確化と日米地位協定の見直しに関する論議

2016（平成28）年5月19日、沖縄県うるま市の女性が遺体で発見され、その後、米軍属の男性が死体遺棄・殺人の容疑で逮捕・起訴された。米軍属とは、日米地位協定第3条において「合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するもの」と定義されており、職種は事務員、技術者、通訳など広範に及び、2016（平成28）年3月時点で約7,000人いるとされるが<sup>31</sup>、その範囲は必ずしも明確ではなかった<sup>32</sup>。7月5日、日米両政府は「軍属を含む日米地位協定上の地位を有する米国の人員に係る日米地位協定上の扱いの見直しに関する日米共同発表」を發出し、軍属の範囲を明確化するとともに<sup>33</sup>、日本に在留資格を有し、通常日本に居住する者を軍属から除外する仕組みを強化すること等を合意した（図表4を参照）。

図表4 日米共同発表（2016（平成28）年7月5日）における米軍属の範囲の明確化

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 米国政府予算及び歳出外資金により雇用される、在日米軍のために勤務する又は同軍の監督下にある文民の被雇用者</li> <li>② 合衆国軍隊が運航する船舶及び航空機に乗船・搭乗する文民の被雇用者</li> <li>③ 合衆国軍隊に雇用されていないが合衆国政府の被雇用者であり、合衆国軍隊に関連する公式な目的のためにのみ日本国に滞在する者</li> <li>④ 技術アドバイザー及びコンサルタントであって、在日米軍の公式な招待によって、及び在日米軍のためにのみ日本国に滞在する者</li> </ul> |
|---|

（注）④について、「技術アドバイザー及びコンサルタント」として軍属たり得る軍の契約業者の従業員（コントラクター人員）は、高度な技術又は知識を持つ者であって米軍の運用のために枢要な者とすることを確認するとした。また、米国政府が、全てのコントラクター人員及びその他の特定の軍属について、軍属として扱われる適格性を有するかどうかに関し制度的かつ定期的な見直しを実施すること等が確認された。

（出所）外務省及び防衛省資料を基に筆者作成

<sup>30</sup> 『日本経済新聞』（平28.9.17）

<sup>31</sup> 外務大臣・防衛大臣共同記者会見（平28.7.5）

<sup>32</sup> 第190回国会衆議院安全保障委員会議録第4号10頁（平28.5.24）

<sup>33</sup> その他、共同発表では、米国政府が、日米地位協定上の地位を有する者の責任、違反行為へのあり得べき罰則、刑事裁判管轄権についての理解を確保するため、地元の意見を得ながら教育・研修を強化すること等が盛り込まれた。

なお、岸田外務大臣は、日米両政府により今後発表する新たな文書は、「地位協定の運用の改善にとどまるような措置ではなく、更に一步進んで、法的拘束力のある政府間文書の作成を目指していきたい」と述べた<sup>34</sup>。

また、同事件をめぐっては、米軍人・軍属による犯罪を防止するには日米地位協定の運用改善では不十分であり、日米地位協定の見直しが必要であるとの指摘がなされた。刑事裁判権を規定した同協定第17条は、日米の裁判権が競合する場合、米軍人・軍属による米国の財産・安全や米軍人等の身体・財産のみに対する犯罪及び公務中の犯罪については米側が第1次裁判権を有し、その他の場合は日本側が第1次裁判権を有することで調整している。その上で、身柄の引渡しについては、日本側が第1次裁判権を有する場合の被疑者の拘禁は、身柄が米国の手中にあるときは、日本により公訴が提起されるまでの間、米国が引き続き行うこととしている<sup>35</sup>。

今般の沖縄における米軍属による殺人事件について政府は、被疑者は沖縄県警察が逮捕していることから、身柄の問題について日米地位協定上の問題は生じていないが、一般論として、米軍人又は軍属である被疑者の身柄が米軍当局の手中にある場合には、米軍当局の協力を得て取り調べを行うこととなること、また、1995（平成7）年の刑事裁判手続に関する運用改善によって、起訴前であっても被疑者の身柄を日本側に移転・拘束することもできる場合もあることを説明した<sup>36</sup>。翁長沖縄県知事は、安倍首相との会談において、独自の法的地位が与えられていることで生じる在日米軍の「占領意識」を変えない限り、犯罪は繰り返されるとして日米地位協定の改定を求めたが、政府側は運用の見直しで対応する姿勢を変えていないと報じられた<sup>37</sup>。また、本年6月19日に開催された沖縄県の「県民大会」において、日米地位協定の抜本改定等を日米両政府に求める決議が採択されたほか、米軍基地を抱える14都道県で構成する「渉外知事会」（会長：黒岩神奈川県知事）も、6月3日に外務省、防衛省及び在日米国大使館に対し、日米地位協定の改定等を要請した。

### （3）高江ヘリパッド移設問題

1996（平成8）年12月の沖縄に関する特別行動委員会（SACO）最終報告において、日米両政府は、沖縄県の北部訓練場約7,800ヘクタールの過半、約4,000ヘクタールを返

<sup>34</sup> 外務大臣・防衛大臣共同記者会見（平28.7.5）

<sup>35</sup> 刑事裁判手続についてはこれまで運用改善が図られてきており、例えば、「刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意（1995（平成7）年10月）」では、米国は、殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に、我が国が行う被疑者の起訴前の拘禁の移転についてのいかなる要請に対しても好意的考慮を払うこととされた。また、我が国が考慮されるべきと信ずるその他の特定の場合についても、我が国が重大な関心を有するとして合同委員会において提示することがある特別の見解を十分に考慮することとされた。

また、2004（平成16）年4月の日米合同委員会合意では、1995（平成7）年10月の合同委員会合意の運用の円滑化のため、米側からの要請に基づき、日米の捜査協力を強化するための措置として、米軍司令部の代表者が被疑者の取調べに同席することが認められた。なお、平成7年の合意にある「その他の特定の場合」については、日本政府が重大な関心を有するいかなる犯罪も排除するものではなく、日本政府が個別の事件に重大な関心がある場合には同文に基づき拘禁の移転の要請をすることができ、米側は、そのような要請を十分に考慮することとなる旨が日米間で確認された。その他の刑事裁判手続の運用改善については沓脱前掲（注2）論文76頁を参照されたい。

<sup>36</sup> 第190回国会衆議院安全保障委員会議録第4号4頁（平28.5.24）

<sup>37</sup> 『東京新聞』（平28.5.24）

還する条件として、ヘリコプター着陸帯（ヘリパッド）を、返還区域から残る区域に移設することに合意した。これを踏まえ、政府が独自に環境影響評価（環境アセス）を実施した後、1999（平成11）年1月、地元の東村長及び国頭村長は移設受入れを表明した。

2007（平成19）年7月、政府はヘリパッド移設工事を開始したが、反対派の抵抗で工事は進捗せず、2010（平成22）年1月、沖縄防衛局は、北部訓練場ヘリパッドの建設現場で反対運動を続ける住民に対し、通行妨害禁止を求める訴訟を提起した。1審では住民の1人に通行妨害の禁止が命じられ、控訴審では控訴棄却の判決が言い渡された。その後、控訴審判決を不服として住民側が上告したが、2014（平成26）年6月、最高裁は住民側の上告を棄却した。こうした中、2010（平成22）年12月、ヘリパッド移設工事が再開され、2015（平成27）年2月にN4地区の2か所のヘリパッドが米軍に提供された<sup>38</sup>。

2016（平成28）年7月11日、ヘリパッド移設予定地であるN1地区に工事車両10台が機材及び重機の搬入を開始した。中谷防衛大臣は「資材の搬入について準備を進めてきたが、準備が整ったので作業を行った」と説明したが、翁長知事は「参院選直後にこのような一連の行為を強行する政府の姿勢は県民との信頼を損ねる。到底容認できない」と反論した。7月21日、沖縄県議会（新里議長）が米軍北部訓練場の一部返還に伴うヘリパッド建設に反対し、建設中止を求める意見書を賛成多数で可決する中、22日、政府はヘリパッド移設工事を再開した。なお、3～6月は国の特別天然記念物ノグチゲラの営巣期間に入り、工事ができないため、政府は来年2月までに残りの4か所の完成を目指していると報じられている<sup>39</sup>。

（くつぬぎ かずひと、てらばやし ゆうすけ）

---

<sup>38</sup> 高江ヘリパッド移設計画における移設予定地は6か所あり、すでに提供されたN4地区（2か所）のほか、N1地区（2か所）、G地区及びH地区がある。

<sup>39</sup> 『毎日新聞 電子版』（平28.9.12）