

# 外交・防衛の課題

## — 2016年の動きを踏まえた2017年の展望 —

外交防衛委員会調査室 神田 茂・沓脱 和人

### 1. はじめに

2016年には、米国大統領選挙、ロシアのプーチン大統領の訪日、韓国の朴槿恵大統領弾劾に向けた動き、北朝鮮の核・ミサイル開発、南シナ海や東シナ海をめぐる中国の動向と日中関係、平和安全法制の施行を受けたPKO協力における駆け付け警護業務の付与や日・米物品役務相互提供協定（日米ACSA）の見直し、普天間飛行場の移設、オスプレイを始めとする米軍基地問題など、外交・防衛政策を左右する多くの動きが見られた。

これらを踏まえ、本稿においては2017年の課題と展望について記す（12月22日脱稿）。

### 2. トランプ次期米国大統領の政策と日本

2016年米国大統領選挙において「米国第一主義」を唱えた共和党のドナルド・トランプ候補が11月8日の投開票において、民主党のクリントン候補を破り、2017年1月20日に就任する。

#### （1）日米同盟への影響

トランプ氏は共和党の大統領候補指名争いを展開していた2016年3月10日、日本、韓国、ドイツ等への駐留米軍経費を削減する可能性に言及した<sup>1</sup>。指名獲得が確実となった5月4日には、日韓等の同盟国に駐留経費の全額負担を求めると表明し、応じなければ米軍を撤退させる考えを示した<sup>2</sup>。一方、3月29日には日韓両国が北朝鮮への対抗手段として、いずれ核兵器を保有し始めるとの独自の主張を述べたが<sup>3</sup>、その後これを否定している<sup>4</sup>。

トランプ氏が国家安全保障担当の大統領補佐官（閣僚級）に起用することとしたマイケル・フリン氏（前国防情報局長）は10月に訪日した。その際、トランプ氏の示した在日米軍の撤退論には否定的な考えを示したものの、在日米軍はコストが高く見直す議論が必要との考えを示した。また、北方領土問題をめぐる日露交渉に対する安倍総理の取組を賢明な判断とし、北朝鮮の金正恩委員長と経済的取引をするつもりはなく、中国がもっと責任感を持つべきとし、中国との間では貿易不均衡をなくすことが重要と指摘した<sup>5</sup>。

北朝鮮の核・ミサイルの脅威、東シナ海や南シナ海等で活動を拡大・活発化している中国の軍事動向の影響を受ける我が国は、在日米軍駐留経費の日本による負担の現状（平成28年度に1,920億円、本稿「9. 在日米軍駐留経費負担」を参照）について米側の理解を

<sup>1</sup> 共和党討論会（マイアミ）における発言（『朝日新聞』（平28.3.12））

<sup>2</sup> 5月4日の米CNNテレビのインタビューにおける発言（『日本経済新聞』夕刊（平28.5.6））

<sup>3</sup> 米CNNテレビの番組における発言（『時事通信ニュース』（平28.3.30））

<sup>4</sup> 『毎日新聞』夕刊（平28.11.15）

<sup>5</sup> 『日本経済新聞電子版ニュース』（平28.10.13）

確かなものとすると共に、日米同盟を基軸にした米国のアジア太平洋戦略が米国の国益追求に果たしてきた役割等を踏まえ、適切な戦略や政策の方向を米国に示すことが課題となる。

## (2) 貿易・経済関係への影響

トランプ氏は選挙期間中、貿易政策において環太平洋パートナーシップ（TPP）協定からの離脱や北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉を主張していた<sup>6</sup>。安倍総理は11月17日、ニューヨークでトランプ氏と非公式に会談した後、19日にTPP首脳会合（ペルー・リマ）に出席し、この会合においてTPP協定の経済的・戦略的重要性や締結に向けた各国の国内手続の推進等が確認された。しかし、トランプ氏により11月21日に発表された「就任直後の100日計画」<sup>7</sup>には、TPP協定からの離脱を通知し、その代わりに公平な二国間貿易協定の交渉を行うことが盛り込まれた。

TPP協定の発効には日米二国の締結が不可欠であり、安倍総理は状況の厳しさを認めながらも、高レベルで広範なルール形成機能、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）やアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）に対するモデルとしての機能、自由主義国第二の経済大国である日本が保護主義に歯止めをかけ、自由で公正な経済圏の旗を掲げ続ける役割等を強調した<sup>8</sup>。12月9日、参議院においてはTPP協定及び関連法案がそれぞれ承認又は可決された。

現在、我が国はカナダ、トルコ等との二国間の経済連携協定（EPA）交渉に加え、RCEP交渉、日EU・EPA交渉等を進めている。東アジア地域の高いレベルの貿易自由化や経済ルールの策定に向けた取組とこれを基礎とする将来のFTAAPの形成、欧州との経済関係の深化など、経済外交を重層的に進めていくことが求められている。

## 3. 日露関係（プーチン大統領訪日と北方領土、平和条約）

2016年5月6日の首脳会談（ソチ）において安倍総理とプーチン大統領は、北方領土問題について「新しいアプローチ」で交渉を進めていくとの認識を共有し、安倍総理は「8項目の協力プラン」<sup>9</sup>を提示した。そのフォローアップとして開催された東方経済フォーラム（ウラジオストク）に合わせ9月2日に行われた首脳会談において、両首脳は12月15日のプーチン大統領訪日に合意し、安倍総理は「交渉を具体的に進めていく手応えを感じた」との認識を示した<sup>10</sup>。しかし、11月19日の首脳会談（ペルー・リマ）を終え、領土問題より経済協力を優先するロシア側の姿勢が鮮明となり、安倍総理も平和条約について「そ

<sup>6</sup> 外務省資料「2016年米国大統領選挙結果概要」（2016年11月）、報道等による。

<sup>7</sup> この計画はビデオメッセージの形で示され、①貿易に加え、②エネルギー（シェールガス等生産の規制緩和による雇用創出）、③規制の新設と廃止、④国家安全保障（重要インフラのサイバー攻撃等からの防御）、⑤移民（査証プログラムの乱用の調査）、⑥倫理改革（政権を離れた幹部職員の5年間のロビー活動禁止等）が含まれる（外務省資料、報道等）。

<sup>8</sup> 第192回国会参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会議録第9号3頁（平28.11.24）

<sup>9</sup> ①医療水準の向上、②都市作り、③中小企業の交流、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化、⑥極東の産業振興、⑦先端技術、⑧人的交流から成る（外務省資料、報道等）。

<sup>10</sup> 第192回国会参議院予算委員会会議録第4号8頁（平28.10.13）

う簡単な課題ではない」と述べ<sup>11</sup>、領土交渉や平和条約締結交渉に関する発言が慎重なものへと転じた。

このような経緯を経て、プーチン大統領は訪日し、12月15及び16日に山口県長門市と東京で首脳会談が行われた。16日の会談後、「共同経済活動」及び「元島民の往来」に関するプレス向け声明<sup>12</sup>がそれぞれ発表され、前者には両首脳が「北方四島における共同経済活動に関する協議を開始することが平和の締結に向けた重要な一歩になり得るということに関して相互理解に達した」旨が記された。その上で、共同経済活動の分野に応じ、「国際約束の締結」を含む「法的基盤の諸問題」が検討され、共同経済活動の実施は平和条約問題に関する日露の立場を害するものではないとされた。安倍総理は共同記者会見において、共同経済活動を行うための「特別な制度」<sup>13</sup>について交渉を開始することで合意し、これが平和条約締結に向けた「重要な一歩」であることを改めて強調した<sup>14</sup>。一方、領土問題については、両首脳が「平和条約問題を解決する自らの真摯な決意を表明した」ことがプレス向け声明に記されたものの、北方四島や二島に関する記述はなかった。プーチン大統領は共同記者会見において、日本と米国には特別な関係があると領土問題と絡め安全保障問題を重視する姿勢を明らかにする一方、最も大事なものは平和条約の締結であるとして、相互協力の中で平和条約に近づくことが大事だとの認識を示した<sup>15</sup>。

今般の首脳会談の結果については、共同経済活動を平和条約締結への道筋の中に読み込んだ意義は大きいとの評価がある一方、領土問題の解決に向けた進展がほとんど感じられず、日露の法的立場を害さない共同経済活動の形を作るにも何年もの協議を要するとの厳しい見方も示されている<sup>16</sup>。今後日露の関係省庁が開始する共同経済活動の条件、形態及び分野の調整等に関する協議<sup>17</sup>について、これを注視していくことが求められる。

#### 4. 日韓関係

2016年10月下旬、朴槿恵大統領による国家機密資料の漏洩と崔順実氏の国政介入疑惑が報道され、12月9日に弾劾訴追案が国会で可決された。朴大統領の職務権限は即日停止され、大統領罷免の是非は韓国憲法裁判所が180日以内に判断することとなる<sup>18</sup>。

2015年11月1日の日中韓首脳会談（3年ぶり、ソウル）の翌2日、安倍総理と朴大統領との就任後初の首脳会談が行われ、両国政府は同年12月28日、慰安婦問題が最終的か

---

<sup>11</sup> 安倍総理記者会見（平28.11.19）〈[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/actions/201611/19peru.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201611/19peru.html)〉（平28.12.20最終アクセス）

<sup>12</sup> 後者により、元島民がビザなしで島を往来する仕組みについて、①出入域を行える地点の追加、②現行手続きの簡素化等の検討が合意された。なお、ビザなし交流の対象を経済関係者らに拡大することは盛り込まれなかった（『日本経済新聞』（平28.12.17）、『読売新聞』（平28.12.17）、『毎日新聞』（平28.12.17）等）。

<sup>13</sup> 「特別な制度」という文言はプレス向け声明そのものには記されなかった（『読売新聞』（平28.12.17）、『毎日新聞』（平28.12.17））。

<sup>14</sup> 『読売新聞』（平28.12.17）、『日本経済新聞』（平28.12.17）等

<sup>15</sup> 『日本経済新聞』（平28.12.17）、『読売新聞』（平28.12.17）等

<sup>16</sup> 前者の例に下斗米伸夫氏、後者の例に袴田茂樹氏が挙げられる（『読売新聞』（平28.12.17）、『日本経済新聞』（平28.12.17））。

<sup>17</sup> 「共同経済活動」に関するプレス向け声明（平28.11.16）

<sup>18</sup> 朴大統領側は弾劾案に記された憲法・法律違反が全て事実でないとして反論した（『産経新聞』（平28.12.19））。

つ不可逆的に解決されることを確認した（日韓合意）。日韓合意に基づき 2016 年 7 月 28 日に韓国側に設立された「和解・癒やし財団」に対し、日本政府は 8 月 24 日に 10 億円の拠出を閣議決定し、11 月 16 日には元慰安婦数名に対して現金支給を行った旨が財団により発表された。一方、日韓合意においては、ソウルの日本大使館前の少女像が適切に解決されるよう努力することが韓国側により表明されていたが、日本政府は引き続き韓国側に対し適切な解決のための努力を強く求めていくとしている。また、両国間の懸案であった日韓秘密軍事情報保護協定<sup>19</sup>が 11 月 23 日に締結された（本稿「10. 日韓秘密軍事情報保護協定の締結」を参照）。

弾劾訴追案の可決後、野党は朴大統領により進められた終末段階高高度地域防衛（THAAD）配備に係る米韓合意、慰安婦問題に関する日韓合意、日韓秘密軍事情報保護協定締結等を批判しており、日本が 2016 年内の開催に向け調整を進めてきた日中韓サミットも、2017 年に延期された<sup>20</sup>。韓国の政治情勢が混迷する中、日米韓の連携を確保し、日韓の合意履行を着実に進め、朝鮮半島情勢に対応していくことが課題となる。

## 5. 北朝鮮の核・ミサイル開発と日朝関係

北朝鮮は 2016 年 1 月 6 日に 4 回目の核実験（初の水爆実験）を、9 月 9 日には 5 回目の核実験（核弾頭爆発実験）を行ったとそれぞれ発表した。また、9 月 5 日には 3 発の弾道ミサイルを同時に発射し、いずれも日本の EEZ 内に着弾させるなど、挑発的行動を繰り返した。9 月の核実験に対する衆参両院の抗議決議を受けて所信を述べた安倍総理は、「2016 年に入って 20 発を超える弾道ミサイルを発射していることと相まって、9 月の核実験は新たな段階の脅威であり、これに対する対応も全く異なるものでなければならない」との認識を示した<sup>21</sup>。

これらの挑発行動に対し、国連安保理においては決議第 2270 号（3 月 2 日）及び決議第 2321 号（11 月 30 日）が採択され、小型武器を含む全ての武器禁輸、石炭を始めとする北朝鮮からの天然資源輸入規制等により、北朝鮮の核・ミサイル開発につながる外貨収入の規制が図られている。また、日本はストックホルム合意（2014 年 5 月 29 日）によって一部解除した独自の制裁措置を再実施・拡大し、米韓両国と協調して対北朝鮮措置を強化している。

一方、核実験、弾道ミサイル発射実験を契機に、2016 年 2 月 10 日、日本が対北朝鮮制裁措置を決定すると、ストックホルム合意に基づき北朝鮮に設置された特別調査委員会は 2 月 12 日、調査を全面的に中止し同委員会を解体すると発表した。

北朝鮮問題に対するトランプ氏の姿勢は必ずしも明らかではない。このような状況の下、核・ミサイル問題や拉致問題について日米韓の連携を確保し、中国の建設的な関与を促し

---

<sup>19</sup> 正式名称は「秘密軍事情報の保護に関する日本国政府と大韓民国政府との間の協定」。秘密軍事情報の保護に関する二国間協定を一般的に「G S O M I A（軍事情報包括保護協定）」と呼ぶことから、「日韓 G S O M I A」とも呼ばれる。

<sup>20</sup> 岸田外務大臣会見記録（平 28. 12. 13）〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4\\_000434.html#topic2](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000434.html#topic2)〉（平 28. 12. 20 最終アクセス）

<sup>21</sup> 第 192 回国会参議院本会議録第 1 号 4 頁（平 28. 9. 26）

ていく外交が求められる。

## 6. 中国の海洋・軍事活動と東アジア情勢

中国は我が国周辺海空域、東シナ海及び南シナ海における活動を活発化・拡大させているが、そ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表明されている。

南沙諸島について領有権を主張するフィリピンが申し立てていた国連海洋法条約に基づく仲裁裁判は2016年7月12日、中国による「九段線」に囲まれた海域に対する権利を否定する最終判断を示したが、中国はこれに強く反発し、判決後も埋立て施設の軍事化を進める姿勢を変えていない。

一方、東シナ海の尖閣諸島周辺においては、8月に中国公船の領海侵入・接続水域航行がこれまでで最大規模となり<sup>22</sup>、日中中間線付近においては10月上旬、中国側が設置した海洋プラットフォーム2基において新たな稼働（一方的開発）が確認されている<sup>23</sup>。

日中両国間では、4月30日の外相会談（北京）、9月5日の安倍総理と習近平国家主席との間での首脳会談（中国・杭州、G20サミット出席）等において、更なる関係改善に向けた双方の努力が確認されると共に、東シナ海資源開発に関する国際約束締結交渉の再開及び防衛当局間の海空連絡メカニズムの早期運用開始のための協議の加速で両国は一致した。しかし、その後行われた協議<sup>24</sup>においては具体的な進展を見るに至っていない。

米中関係について、トランプ氏は選挙期間中、経済面において中国を「為替操作国」に指定し製品に高関税を課すとの厳しい主張を展開し、中国においては貿易摩擦や人民元高の懸念も高まっていたが、安全保障・軍事面においてはこのような姿勢が示されず、中国には東・南シナ海への米軍の関与が弱まるとの期待も浮上していた。しかし、トランプ氏は12月2日、台湾の蔡英文総統と異例の電話会談を行い<sup>25</sup>、11日に放送されたインタビューで「1つの中国」原則に縛られる理由が分からないとの持論を展開し、中国がこれに強く反発したほか<sup>26</sup>、12月15日に中国海軍が南シナ海で米海軍の無人潜水機を持ち去るといった事案が生じたが、トランプ氏に対するけん制との見方も示されている<sup>27</sup>。

日本が2016年年内の開催に向け調整を進めてきた日中韓サミットは2017年に延期された。トランプ政権の発足を2017年に控え、米中関係に不確定要素が増えた状況の下、日中関係をより建設的なものとしていくための外交的取組も求められている。

---

<sup>22</sup> 内閣官房・海上保安庁・外務省「平成28年8月上旬の中国公船及び中国漁船の活動状況について」（平28.10.18）

<sup>23</sup> 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28.10.12）、『日本経済新聞』（平28.10.13）

<sup>24</sup> 9月5日の首脳会談後、日中高級事務レベル海洋協議第5回会議（9月14日及び15日、広島市）、同第6回会議（12月7日から9日、中国海南省海口市）、海空連絡メカニズムに関する第6回共同作業グループ協議（11月25日、東京）がそれぞれ開催された（外務省資料、防衛省資料）。

<sup>25</sup> 『日本経済新聞』（平28.12.4）等

<sup>26</sup> 『日本経済新聞』（平28.12.13）、『朝日新聞』（平28.12.13）

<sup>27</sup> なお、中国は12月17日、無人潜水機を米側に適切な方法で引き渡すことを決定した（『読売新聞』（平28.12.18）、『毎日新聞』（平28.12.18））。

## 7. 平和安全法制成立後の動向

### (1) 南スーダンPKOにおける「駆け付け警護」等の任務付与

平成27年9月に成立した平和安全法制により、自衛隊のPKO活動にいわゆる「安全確保業務」及び「駆け付け警護」の任務が追加され、任務遂行型の武器使用が認められた。また、自己保存型の武器使用に限られるが「宿営地の共同防護」についても実施可能となった。

平和安全法制の成立から1年余りが経過した平成28年11月15日、政府は、国家安全保障会議（NSC）を開催した上で、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）日本派遣施設隊第11次要員（陸上自衛隊第9師団を中心に編成、同年11月派遣）に「駆け付け警護」の任務を付与し、「宿営地の共同防護」を実施させることを決め、南スーダン国際平和協力業務実施計画を変更した。なお、「駆け付け警護」については、同時に示された「新任務付与に関する基本的な考え方」において、自衛隊の施設部隊の近傍でNGO等の活動関係者<sup>28</sup>が襲われ、他に速やかに対応できる国連部隊が存在しないといった極めて限定的な場面で緊急の要請を受け、その人道性及び緊急性に鑑み、応急的かつ一時的な措置としてその能力の範囲内で行うものであると説明された（活動地域は「首都ジュバ及びその周辺地域」に限定）<sup>29</sup>。

任務遂行型の武器使用については、相手方が「国又は国に準ずる組織」であった場合、憲法第9条に禁ずる「武力の行使」に当たるおそれがあるとされてきたことから、平和安全法制におけるPKO協立法改正では、相手方が「国又は国に準ずる組織」である可能性を排除するため、「受入れ同意の安定的維持」が法的要件として規定された（PKO協立法<sup>30</sup>第6条1項）。その上で、今般の南スーダンにおける「受入れ同意の安定的維持」については、南スーダン政府がUNMISSと自衛隊への同意を維持・継続する意思が見込まれること、同政府の統治機能の消失や紛争当事者の出現が当面予見されないことなどを総合的に勘案した結果、UNMISSのマンデート期間中、受入れ同意が安定的に維持されると判断された。なお、マンデートが延長される場合には速やかにNSCを開催し、「受入れ同意の安定的維持」について再確認されることとなる。

11月18日、稲田防衛大臣は、「駆け付け警護」及び「宿営地の共同防護」の実施を可能とする「南スーダン国際平和協力業務の実施に関する自衛隊行動命令の一部を変更する自衛隊行動命令」を発出し、同月20日から第11次要員が順次日本を出発した（両任務は12月12日以降、遂行可能）。なお、政府は「駆け付け警護」に従事した場合の手当について、「南スーダン国際平和協力隊の設置等に関する政令」を改正（12月6日）し、現在南スーダン派遣施設隊員に対して支給されている1日当たり1万6千円の国際平和協力手当に加

<sup>28</sup> 活動関係者は、国連PKO等に従事する者又はこれらの活動を支援する者とされる。なお、政府は「駆け付け警護」の対象として他国の軍人は想定されないとしている。

<sup>29</sup> また、「新任務付与に関する基本的な考え方」では、事案が法的な「武力紛争」に該当するか否かは、事態の態様、当事者及びその意思等を総合的に勘案し、個別具体的に判断するとした上で、マジャール派が武力紛争の当事者か否かは、「系統だった組織性を有していない」、「支配が確立されるに至った領域がない」、「南スーダン政府と反主流派双方とも、事案の平和的解決を求める意思を有している」ことを総合的に判断すれば、武力紛争の当事者に当たらず、「国に準ずる組織」は存在しないことが示された。

<sup>30</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」。

え、1回当たり8千円を追加支給することを決定した。さらに、「駆け付け警護」に従事した隊員に対する賞じゅつ金についても、「賞じゅつ金に関する訓令」を改正（12月6日）し、現行の国際平和協力業務の最高授与額6千万円を9千万円に引き上げた。

南スーダン情勢について、政府は、自衛隊の宿営地がある首都ジュバは比較的落ち着いているとの認識を示す一方、11月10日付の国連事務総長報告<sup>31</sup>では、「全体的な治安情勢は悪化が継続する一方で、7月の衝突以降ジュバ及び近郊において治安情勢は流動的な状況が続いている」との認識が示されている。今後、自衛隊に「駆け付け警護」の要請があった場合、現場の部隊長に受諾の判断が委ねられることも想定され、引き続き情勢を注視する必要がある。

## （2）日・米物品役務相互提供協定（日米ACSA）の見直し

物品役務相互提供協定（ACSA）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、決済の手続等）を定める国際約束である。日米間では、平成8年に日米物品役務相互提供協定（日米ACSA）が締結され、その後、適用範囲について、平成11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ACSAの改定が行われ、平成16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ている<sup>32</sup>。

こうした中、平和安全法制<sup>33</sup>により、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等が定められ、また、重要影響事態や存立危機事態等への対処の際にも物品や役務の提供が行えることとなった<sup>34</sup>。

これらを踏まえ、日米間で協定見直しのための協議が行われた結果、平成28年9月、岸田外務大臣とケネディ駐日大使の間で平和安全法制の内容を反映した新たな協定が署名された。その後、第192回国会において政府は同協定の承認案件を衆議院に提出したが、審

<sup>31</sup> “Report of the Secretary-General on South Sudan(covering the period from 12 August to 25 October 2016)” (United Nations Security Council, 10 November 2016)

<sup>32</sup> このほか、日米ACSA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、平成24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>33</sup> 平和安全法制は、①自衛隊法、②国際平和協法力（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「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」と、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊等への支援活動を目的とした新規立法の「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」及び集団的自衛権の限定行使を可能とする「事態対処法制」等を内容とする。

<sup>34</sup> その他、自衛隊法第100条の6（合衆国軍隊に対する物品又は役務の提供）に、活動対象として「警護出動」、「海賊対処行動」、「弾道ミサイル等破壊措置」、「機雷除去等」、「在外邦人等の保護措置」及び「外国の軍隊の動向等に関する情報収集」が追加された。

議されず継続審査とされた。

なお、ACSAについては、日米間以外に、日豪間で弾薬提供を可能とするための日豪ACSA協定の改正が調整されているとともに<sup>35</sup>、日英間でもPKOや災害支援の際に燃料や物資を提供し、弾薬の提供も可能とする日英ACSAを初めて締結すべく協議が開始されている<sup>36</sup>。

### （３）米軍等の部隊の武器等防護

平和安全法制において、自衛隊法第95条の2に、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に現に従事している米軍等の部隊の武器等を防護するため、平時から自衛官に武器の使用を認める規定が新設された<sup>37</sup>。

平成28年12月22日、政府は、NSCにおいて「自衛隊法第95条の2の運用に関する指針」を決定し、米軍等の部隊の武器等防護の運用を開始した。同指針は、「我が国の防衛に資する活動」の適用場面として、①弾道ミサイルの警戒を含む情報収集・警戒監視活動、②我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態（重要影響事態）に際して行われる輸送、補給等の活動及び③我が国を防衛するために必要な能力を向上させるための共同訓練が考えられるとした。また、実施手続については、あらかじめ警護の要請を受けた防衛大臣が、その都度、米軍等の部隊が行う活動の目的・内容、当該部隊の能力、武器等の種類、戦闘行為が行われるおそれを含む周囲の情勢等を踏まえ、自衛隊の任務遂行への影響も考慮した上で、警護の必要性を個別具体的に判断するとした<sup>38</sup>。このほか、重要影響事態において警護の実施が必要と認められるときは基本計画にその旨を明記することや警護実施中に特異事象が発生した場合には速やかに公表すること等も記載された。同指針の決定を踏まえ、今後の日米共同訓練に米艦防護を想定した訓練内容が盛り込まれるとされる<sup>39</sup>。

## 8. 沖縄の基地問題

### （１）普天間飛行場移設問題

平成27年10月13日に翁長沖縄県知事により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が取り消された後、政府と沖縄県の間で「政府による代執行訴訟」、「沖縄県による行政事件訴訟法に基づく取消訴訟」及び「地方自治法に基づく取消訴訟」の3つの訴訟が並行して進められていたが、平成28年3月4日、政府と沖縄県との間で和解が成立した。

和解条項では、双方が訴訟を取下げ、国が埋立工事を中止した後、改めて国から沖縄県に対し埋立承認取消の是正指示を求め、沖縄県は国地方係争処理委員会の審査を経た上で、

<sup>35</sup> 『毎日新聞』（平28.11.20）

<sup>36</sup> 『東京新聞』（平28.11.27）

<sup>37</sup> 横山絢子「平和安全法制における米軍等の部隊の武器等防護の国内法上の位置付け－自衛隊の武器等防護との比較の観点から－」『立法と調査』第378号（平28.7.1）112頁～125頁を参照。

<sup>38</sup> なお、米軍等から初めて警護の要請があった場合や第三国の領域における警護の要請があった場合等には、NSCで審議される。

<sup>39</sup> 『読売新聞』夕刊（平28.12.22）

是正指示の取消訴訟を提起することとなっていた。しかし、6月17日、国地方係争処理委員会が判断を示さないことを決定したことから、翁長知事は是正指示の取消訴訟を提起しなかった。そのため、7月22日、政府は埋立承認取消の是正指示に翁長知事が従わないのは「違法」として福岡高等裁判所那覇支部に違法確認訴訟を提起した。9月16日、高裁判決が下され、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ての上で、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。これに対し翁長知事は、9月23日、「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したが、12月20日、最高裁は上告を退け、国側勝訴の判決が確定した。政府は、速やかに移設工事を再開する準備作業に着手するとしているが<sup>40</sup>、翁長知事は、今後も平成29年3月末に期限を迎える岩礁破碎許可を更新しないことを検討するなど徹底抗戦を続ける構えであると報じられており<sup>41</sup>、今後の展開が注目される。

## （2）高江ヘリパッド移設問題

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7,513ヘクタールの過半、約3,987ヘクタールを返還する条件として、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、政府は独自に環境影響評価（環境アセスメント）を実施し、平成11年1月、地元の東村及び国頭村が移設受入れを表明した。その後、反対派の抵抗でヘリパッド移設工事は進捗しなかったが、平成22年12月、政府はヘリパッド移設工事を再開し、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>42</sup>。

平成28年7月22日、政府はヘリパッド移設予定地であるN1地区の移設工事を再開した。その後、残る4か所のヘリパッドがほぼ完成したことから、12月22日、北部訓練場約4,010ヘクタールの返還が実施された<sup>43</sup>。なお、沖縄県は国に対し、改めてオスプレイを対象<sup>44</sup>としたヘリパッド周辺の環境アセスメントを実施するよう求めるとともに、土壌汚染除去や不発弾撤去の徹底など33項目の要望事項を提出している<sup>45</sup>。

## （3）沖縄県名護市東海岸におけるオスプレイの不時着水

12月13日、普天間飛行場所属のオスプレイ（MV-22）が沖縄県名護市東海岸から約1km沖合で不時着水する事故が発生した。稲田防衛大臣はマルチネス在日米軍司令官に対し、事故に係る原因究明・情報提供、安全が確認されるまでの飛行停止について申入れを行っ

<sup>40</sup> 普天間飛行場の移設に伴う工事とは直接関係ないとされる米軍キャンプシュワブ内の陸上施設工事は12月15日に開始された（『毎日新聞』（平28.12.16））。

<sup>41</sup> 『読売新聞』（平28.12.13）

<sup>42</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>43</sup> 政府は、地権者に対して、12月22日に土地を返還する旨通知した（『日本経済新聞』平28.11.22）。

<sup>44</sup> 過去（平成10年～12年）に行われた環境影響評価の対象はCH-53ヘリであった。

<sup>45</sup> 『琉球新報』（平28.11.17）

たが、翁長知事は「機体が大破しており、県としては墜落と認識している」と指摘した上で、改めて配備撤回を求めた<sup>46</sup>。なお、同日、普天間飛行場所属の別のオスプレイ（MV-22）1機が機体の不具合のため同飛行場に胴体着陸したことも報じられた<sup>47</sup>。

オスプレイについては、普天間飛行場配備の24機以外にも、平成29年度後半から横田飛行場に空軍使用のオスプレイ（CV-22）計10機が順次配備される予定であり、また、自衛隊も今後計17機を導入し、佐賀空港に配備すべく検討している。さらに、陸上自衛隊木更津駐屯地には日米のオスプレイの共通整備基盤を設けることが計画されている。防衛省幹部は「(事故の)影響は計り知れない」と述べたとされ<sup>48</sup>、今後の動向が注目される<sup>49</sup>。

#### （４）日米地位協定に係る米軍属の範囲の明確化

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<sup>50</sup>の男性が死体遺棄・殺人の容疑で逮捕・起訴された。米軍属は、米軍人と比べ範囲が明確ではなく、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」を発出し、軍属の範囲を明確化するとともに<sup>51</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に合意した。

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、更に一歩進んで、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」旨述べており<sup>52</sup>、同文書がどのような内容となるのかが注目される。

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もあり、翁長知事も、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る旨主張している<sup>53</sup>。

## 9. 在日米軍駐留経費負担

在日米軍駐留経費は、日米地位協定第24条により、米国側が維持的経費（同条1項）を、日本側が施設・区域の提供、その所有者・提供者への補償（同条2項）をそれぞれ負担す

<sup>46</sup> 『沖縄タイムス 電子版』（平28.12.14）

<sup>47</sup> 『毎日新聞』（平28.12.15）

<sup>48</sup> 『朝日新聞』（平28.12.15）

<sup>49</sup> 防衛省は、オスプレイの機体自体の安全性が確認されたとして、米軍が12月19日午後から事故原因とされる空中給油以外の飛行を再開することを公表した（防衛省ウェブサイト〈<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2016/12/19b.html>〉（平28.12.20最終アクセス）。

<sup>50</sup> 米軍属とは、日米地位協定第1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、平成28年3月時点で約7,000人いるとされる。

<sup>51</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。

<sup>52</sup> 外務大臣・防衛大臣共同記者会見（平28.7.5）

<sup>53</sup> 『東京新聞』（平28.5.24）

ることとしている。こうした中、昭和40年代後半からのベトナム戦争による米国経済の疲弊、第一次オイルショック後の我が国の物価高騰、ニクソン・ショック後の円高ドル安等を背景に、日米両政府は、昭和53年4月から、日米地位協定の枠内で在日米軍従業員の労務費の一部（福利費及び管理費）を我が国負担とすることで合意した。また、昭和54年度から労務費の一部（格差給や語学手当等）及び隊舎・住宅の建設等の提供施設整備についても我が国で負担することとなった<sup>54</sup>。その後、日米両政府は、昭和62年から「在日米軍労務費特別協定」を締結し<sup>55</sup>（平成3年から「在日米軍駐留経費負担特別協定」の名称で締結）、日米地位協定に規定する分担の範囲を超えて、我が国が在日米軍従業員の基本給等や米軍施設の光熱水料等について一定期間負担することが定められた。同特別協定は、以後、平成8年、平成13年、平成18年、平成20年、平成23年及び平成28年の計8回締結されている。

こうした中、米大統領選挙に当選したトランプ氏は、選挙期間中、日本が米軍駐留経費を全額負担しない場合、米軍撤退を示唆する発言を行った。我が国は、2016年3月31日、在日米軍駐留経費負担特別協定を国会で承認し、既に2016（平成28）年から2020（平成32）年までの5年間の負担額が決定している。その上で、平成28年度に我が国が支出する在日米軍関係経費は、在日米軍駐留経費負担1,920億円を含む在日米軍駐留関係経費3,772億円、SACO関係経費28億円及び米軍再編関係経費1,766億円の合計5,566億円が計上されている（このうち特別協定負担分は1,521億円）。

なお、2004年に米国防省が公表した「共同防衛に対する同盟国の貢献に関する報告」では、他の米軍駐留国と比較して日本の負担割合（74.5%）は突出して大きく、光熱水量等の他の米軍駐留国が負担していない経費も負担しているとの指摘もある。

米大統領選の期間中、日本政府は在米大使館を中心にトランプ陣営に日本の駐留経費負担の現状を説明したと報じられているが<sup>56</sup>、平成29年1月20日のトランプ政権発足後の動向が改めて注目される。

## 10. 日韓秘密軍事情報保護協定の締結

日韓秘密軍事情報保護協定（日韓GSOMIA）<sup>57</sup>は、締結国が軍事情報を交換するため、文書や電子ファイルなどの軍事機密の保全を義務付ける仕組みであり、情報の伝達方法などを厳しく規定し、事前の承認がない第三国への提供や目的外使用などを禁じている。

現在、日本は米国などとの間でGSOMIAを締結しており、日韓の間では2012年5月から6月にかけて署名される予定だったが、韓国側に歴史認識を背景とした対日感情の悪化や協定締結手続への不満など日本との防衛協力に異論が出たことなどから延期された。これについて韓国大統領府は、韓日関係の特殊性を考慮して手続に透明性を持たせ、国民

<sup>54</sup> この際、金丸防衛庁長官が「駐留軍経費の問題については、思いやりの立場で地位協定の範囲内のできる限りの努力を払いたい」と述べたことから、いわゆる「思いやり予算」の由来となった。

<sup>55</sup> 在日米軍労務費特別協定は、昭和63年に改定議定書が取り交わされている。

<sup>56</sup> 『朝日新聞』（平28.10.18）

<sup>57</sup> 前掲注19

と国会に理解を求めることを十分に行わなかったと説明した<sup>58</sup>。

2014年12月29日、日米韓3か国の防衛当局は、「北朝鮮による核及びミサイルの脅威に関する日本国防衛省、大韓民国国防部及びアメリカ合衆国国防省の間の三者間情報共有取決め」に署名し、日韓両国とそれぞれGSOMIAを締結している米国をハブとして、日米韓3か国間で北朝鮮の核・ミサイルの脅威に関する秘密情報を共有する枠組みを構築した（日米韓に新たな法的義務は課すものではない）。

こうした中、2016年に入り、北朝鮮が20発を超える弾道ミサイルを発射し、その中には移動式発射台からの発射や潜水艦発射のミサイルも含まれるなど脅威が高まる中、日韓両政府は、2016年11月23日、日韓秘密軍事情報保護協定に署名し、即日発効した。これにより、両国が互いにイージス艦の収集した弾道ミサイル情報を直接交換できるとともに、日本側は、北朝鮮の核開発に関する分析、軍事境界線付近で傍受した北朝鮮内部の動向、脱北者らを通じて収集した北朝鮮の内部情報等を得ることができ、韓国側は、海上自衛隊の哨戒機などが収集した北朝鮮の潜水艦情報、偵察衛星が撮影した北朝鮮の内部情報等を得ることができるとされる<sup>59</sup>。今後、対北朝鮮事案について、日韓秘密軍事情報保護協定の運用がいかになされるかが注目される。

(かんだ しげる、くつぬぎ かずひと)

---

<sup>58</sup> 『読売新聞』（平24.7.7）

<sup>59</sup> 『読売新聞』（平28.11.24）