

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	国際協調路線に回帰した米国バイデン政権の始動と日本外交 －第204回国会（常会）における外交論議の焦点－
著者 / 所属	寺林 裕介・荒木千帆美・奥利 匡史 / 外交防衛委員会 調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	437号
刊行日	2021-7-30
頁	35-47
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210730.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線75013）／03-5521-7686（直通））。

国際協調路線に回帰した米国バイデン政権の始動と日本外交

— 第 204 回国会（常会）における外交論議の焦点 —

寺林 裕介

荒木千帆美

奥利 匡史

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 国際社会におけるバイデン政権の動向
 - (1) バイデン政権の発足と日米関係
 - (2) 米中関係に対する日本の姿勢
 - (3) 国際社会の中の日米関係
3. 一方的な現状変更の試みを繰り返す中国と周辺情勢
 - (1) 日中関係
 - (2) 香港・台湾・新疆ウイグル自治区をめぐる情勢
 - (3) 南シナ海及び ASEAN 諸国をめぐる情勢
4. 朝鮮半島情勢——日米韓協力の模索
5. ミャンマー情勢と日本政府の取組
 - (1) クーデターの発生と国際社会の反応
 - (2) 日本政府の取組
6. R C E P 協定の締結と今後の経済連携
7. 核兵器禁止条約の発効
8. 新型コロナに係るワクチン供与への取組

1. はじめに

2021 年前半の日本の外交政策については、1 月 20 日に米国でバイデン大統領が就任して新政権が発足したことから、新型コロナウイルス感染症や中国との間の様々な懸案に対処すべく、日米同盟の維持・強化が求められた。バイデン政権は、同盟国との関係を再構

築し、価値観を共有する同志国との連携を重視しており¹、日米両国は外相会談、安全保障協議委員会（「2+2」）、首脳会談を積み上げつつ関係強化を図った。また、バイデン政権の国際協調を重視する姿勢は、日本が提唱してきた「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けた動きを支え、日米豪印4か国によるQUADの枠組みで外相電話会談や首脳テレビ会議が実現した。さらに、トランプ前政権期に機能しなかったG7サミットについても、新型コロナの世界的拡大以後、初めて対面で開催され（英国・コーンウォール、6月11日～13日）、多国間主義を強調する首脳コミュニケが発出された。

このようにバイデン政権は価値観を共有する国々と歩調を合わせる一方で、中国との関係においては、前政権期から対立を深めていた経済・安全保障に加え、民主主義・人権分野での攻勢を強めている。対中関係については日本でも、新疆ウイグル自治区、香港、台湾への中国の行動に対する懸念や、尖閣諸島周辺の中国海警船舶による国際法違反の活動に対する懸念が高まり、国会で日本政府の認識を問う質疑が重ねられた。また、2月1日に発生したミャンマーのクーデターについても、これまでミャンマーの民主化を支援してきた日本の役割が問われた。

本稿では、2021年前半において菅政権が、米国の新政権との関係強化を図りつつグローバルな課題に取り組み、また、中国やミャンマーの問題に対処してきた外交政策を振り返るとともに、第204回国会（常会）で行われた外交論議を紹介したい。

2. 国際社会におけるバイデン政権の動向

（1）バイデン政権の発足と日米関係

2021年1月20日、米国ではジョー・バイデン氏（民主党）が大統領に就任した。バイデン政権が取り組む重点課題として、気候変動、新型コロナ、国内経済、人種差別などが挙げられ、バイデン大統領は就任から数日間でこれら重点分野に関する大統領令等に署名した。とりわけ気候変動に関して、バイデン政権は米国の外交政策と国家安全保障を検討する上で中心に据えるとしており²、新設された国家気候変動担当大統領特使のポストにケリー元国務長官が就任したほか、バイデン大統領は4月22日から23日にかけて気候サミットを主催した。また、自国の利益を追求する「米国第一主義」を掲げるトランプ前大統領の下、米国は国際機関や条約から相次いで離脱したが、バイデン大統領は就任演説等で国際協調を重視する旨表明した。こうした方針の下、バイデン政権はG7等の国際会議や同盟国との会談において他国との協力を確認し、パリ協定への復帰や世界保健機関（WHO）からの米国脱退の撤回などを果たした。イラン核合意に関しては、復帰を模索してイランとの間接協議を繰り返し行っている。バイデン政権の発足を受けて、菅総理は「新型コロナ対策を含む保健医療分野のみならず、自由で開かれたインド太平洋の実現、安全保障分野、通商関係を含む経済分野、気候変動問題など幅広い分野において、G7の場なども活用しつつ、バイデン新政権と緊密に連携し、同盟関係をより一層強化させていく」

¹ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号（令3.3.23）

² ホワイトハウスウェブサイト<<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>>（令3.7.9最終アクセス）

との決意を示した³。

バイデン政権発足直後から、対面以外も含めた日米政府間の会談は度々行われており、日米関係の強化や国際社会の諸課題に対する共通認識が確認されている。3月16日に東京で行われた日米「2+2」は、バイデン政権発足後初の米国閣僚による外国訪問であり、米国のブリンケン国務長官及びオースティン国防長官が出席した。本会合では、両国の日米同盟への揺るぎないコミットメント、尖閣諸島に対する日米安保条約第5条の適用、中国の不法な海洋権益に関する主張及び活動への反対、台湾海峡の平和と安定の重要性、北朝鮮の完全な非核化の実現に向けた国連安保理決議の完全な履行の重要性、拉致問題の即時解決の必要性などが確認された。また、「日米は、自由で開かれたインド太平洋とルールに基づく国際秩序を推進していく」との共同発表も発出されている。アジアを重要な地域として捉えるバイデン政権の姿勢が明確となった本会合について、茂木外務大臣は「国務長官、国防長官で二人そろって最初の訪問先として日本を訪れたことはバイデン政権がいかに日米同盟を重視し、地域の安全保障に対する様々なことについて日本と議論したいかということの表れ」との評価をしている⁴。

バイデン大統領にとって初の外国首脳との対面外交となった日米首脳会談は4月16日にワシントンDCで開催され、様々な課題に関する議論が交わされた。本会談では、これまで日米で共有されてきた「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けて、日米両国が豪州、インド、ASEANといった同志国等と連携しつつ、結束を固め、協力を強化していくことが確認された。また、日米「2+2」に続いてアジアを取り巻く地域情勢について意見交換が行われ、中国に関して東シナ海や南シナ海における一方的な現状変更の試みや威圧に反対することなどで一致し、北朝鮮に関して完全な非核化へのコミットメントや拉致問題の即時解決を求める米国のコミットメントが改めて確認された。本会談におけるアジアを中心とした議論に関して、菅総理は「インド太平洋地域への米国のコミットメントと日米同盟の結束を国際社会に力強く示すことができた」と評価しつつ⁵、地域の諸課題に米国や国際社会と協力して取り組む旨述べている⁶。こうした議論を踏まえ、今後の日米同盟の「羅針盤」となる日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」が発出された。本共同声明には、日米が共に取り組む国際的な課題を念頭に、両国が担う重大な責任に対して決意と結束をもって向き合う旨が明記されている。また、イノベーション、新型コロナ対策、気候変動などに関する日米協力を推進する「日米競争力・強靱性（コア）パートナーシップ」及びパリ協定の実施、クリーンエネルギー技術、途上国の脱炭素移行といった分野での日米協力を推進する「野心、脱炭素化及びクリーンエネルギーに関する日米気候パートナーシップ」が立ち上げられることとなった。菅総理は、これらのパートナーシップの下で「具体的で包括的な日米協力を弾みをつけていく」としている⁷。

³ 第204回国会参議院本会議録第2号8頁（令3.1.21）

⁴ 第204回国会参議院予算委員会会議録第12号3頁（令3.3.17）

⁵ 第204回国会衆議院本会議録第23号3頁（令3.4.20）

⁶ 第204回国会衆議院本会議録第23号10頁、12頁（令3.4.20）

⁷ 第204回国会衆議院本会議録第23号3頁（令3.4.20）

(2) 米中関係に対する日本の姿勢

トランプ前政権下で、米中関係は 1979 年の国交正常化以来最悪とも言われる状態となり、バイデン大統領も 2021 年 2 月 4 日の外交演説において、中国の攻撃的で強圧的な行動に対抗していく旨を表明するなど中国に厳しい姿勢を示している。菅総理は、米中関係に対する日本の基本姿勢について「米中間の建設的な対話を期待しており、同盟国たる米国と強固な信頼関係の下で様々な協力を進めつつ、中国に対して、大国としての責任を果たしていくよう働きかけていく」旨述べている⁸。

2 月 10 日には米中首脳電話会談が行われ、バイデン大統領は新型コロナのパンデミックへの対応、気候変動、兵器の拡散防止など共通の課題について習近平国家主席と意見交換を行い、米国民と同盟国の利益に資する場合には、中国と結果を重視した実践的な関与を追求するとした。しかし同時に、香港での弾圧、新疆ウイグル自治区での人権侵害、台湾を含む地域での強圧的な行動等に対する根本的な懸念を強調した。

その後、3 月 18 日にアラスカ州においてブリンケン国務長官と楊潔篪中国共産党中央政治局委員らによる米中外交トップ会談が行われた。本会談では公開で激しい非難の応酬があり、米国側はウイグル、香港、台湾、米国へのサイバー攻撃、同盟国への経済的強制等の中国の行動に対する深い懸念に言及し、他方で中国側は米国流の民主主義を世界に広げるべきではなく、内政干渉に断固として反対する旨発言するなど米中対立が鮮明となった。本会談について茂木外務大臣は「日米や基本的価値を共有する同志国の考えや懸念が中国側に明確に伝わった」と評している⁹。なお、ウイグルへの人権侵害や香港情勢については、4 月 16 日の日米首脳会談でも日米間で深刻な懸念が共有されており、菅総理は「状況を改善するために日米を含む国際社会が緊密に連携して中国側に強く働きかけることが重要である」との認識を示している¹⁰。

(3) 国際社会の中の日米関係

4 月 16 日の日米首脳会談においては、グローバルな課題への対応における多国間の取組を日米で主導していく旨の決意が打ち出され¹¹、国際協調を重視するバイデン政権は、日米豪印 4 か国による QUAD や G 7 など日米を含む多国間の枠組みにおいて、諸課題に関する各国との議論を重ねている。

気候変動を主要政策に据えるバイデン大統領は、4 月 22 日から 23 日にかけてオンライン形式の気候サミットを主催し、40 の国・地域の首脳を招待した。本サミットにおいて菅総理は、温室効果ガスの新たな削減目標¹²を打ち出した上で、世界の脱炭素化を進めるべく日米で協力する旨発言した。

また、アジアを重要視するバイデン政権の呼びかけの下、日米豪印首脳テレビ会議が 3

⁸ 第 204 回国会衆議院本会議録第 23 号 10 頁（令 3. 4. 20）

⁹ 第 204 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 3 号 3 頁（令 3. 3. 22）

¹⁰ 第 204 回国会衆議院本会議録第 23 号 4 頁（令 3. 4. 20）

¹¹ 同上

¹² 日本が掲げる目標について菅総理は、2030 年度において温室効果ガスを 2013 年度から 46%削減することを目指し、50%の高みに向け挑戦を続けていくことを表明した。

月 12 日に開催された。本テレビ会議は、法の支配などの基本的価値を共有する日米豪印の枠組みにおける初の首脳会議であり、「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けて、新型コロナウイルスによる地球規模の災厄、気候変動の脅威、中国や北朝鮮の動向を含む地域が直面する安全保障上の課題など幅広い分野での協力強化を確認した。本テレビ会議の成果を問われた菅総理は「日米豪印の協力を新たなステージに引き上げることになったと思う」と答弁している¹³。

さらに、トランプ前政権の影響下でその存在意義が揺らいでいた G 7 について、バイデン大統領は「米国が戻ってきたということを明確にする」と述べるなど、G 7 を重視する姿勢を示している。5 月 3 日から 5 日にかけてロンドンで開催された G 7 外務・開発大臣会合においては、新型コロナを始め、様々な国際的課題について議論が交わされ、G 7 はパートナー諸国と多国間体制の中で共に諸課題に取り組むことが確認された。本会合に出席した茂木外務大臣は「基本的価値や原則を共有する G 7 の連携の意義を強く実感し、G 7 が戻ってきたという思いを持った」との所感を述べた¹⁴。その後、6 月 11 日から 13 日にかけて英国のコーンウォールで開催された G 7 サミットにおいて各国は、G 7 として協力して新型コロナに打ち勝ち、より良い回復を成し遂げ、国際協調と多国間主義に基づき、民主的で開かれた経済と社会を推進することで一致している。

3. 一方的な現状変更の試みを繰り返す中国と周辺情勢

安倍前総理が目指していた 2020 年春の習近平国家主席の訪日は、新型コロナが収束しない中、実現には至っていない。菅総理は習近平国家主席の訪日については、具体的な日程を調整する段階ではないとしている¹⁵。一方、中国は第 204 回国会会期中においても尖閣諸島周辺海域への侵入を続けているほか、海警法の制定、香港、台湾、新疆ウイグル自治区への圧力強化等を通じ、国際社会における自国の「核心的利益」を追求している。このような状況の中、茂木外務大臣は日中関係について、「日本も中国も国際社会の中の重要な一員であり、国際社会の懸念について率直に物を言い、前向きな対応、具体的な行動を求められることができる関係が必要である」との意思を示している¹⁶。

(1) 日中関係

ア 尖閣諸島をめぐる動き

菅総理の就任以降も、中国公船の尖閣諸島周辺海域への侵入は継続して行われ、2021 年 6 月 4 日には、中国公船が 112 日連続で尖閣諸島の接続水域を航行することとなった。この点、茂木外務大臣は、「尖閣諸島は歴史的にも国際法上も疑いのない我が国の固有の領土であり、現に我が国はこれを有効に支配をしており、尖閣諸島をめぐる解決すべき領土権の問題はそもそも存在しない」旨改めて述べた上で、「中国海警船舶が累次にわた

¹³ 第 204 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号 3 頁（令 3. 3. 15）

¹⁴ 第 204 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 12 号（令 3. 5. 18）

¹⁵ 第 204 回国会衆議院予算委員会会議録第 4 号 44 頁（令 3. 2. 4）等

¹⁶ 第 204 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 14 号（令 3. 5. 27）

り尖閣諸島周辺の我が国領海に侵入し、日本漁船に接近しようとする動きを見せていることは誠に遺憾であり、断じて容認できない」と強調している¹⁷。

バイデン大統領は就任前から日米安全保障条約第5条の尖閣諸島への適用についてコミットする意向を示しており、日米首脳電話会談（1月28日）、日米「2+2」（3月16日）、日米首脳会談（4月16日）のいずれにおいても日米安全保障条約第5条を尖閣諸島に適用することを明言した。一連の流れを踏まえ、菅総理は、「尖閣諸島をめぐる解決すべき領有権の問題は存在せず、また、米国政府はこの我が国の立場を十分理解し、尖閣諸島をめぐる情勢について、我が国の側に立って緊密に連携していくことの立場であると理解をしている」としている¹⁸。

イ 海警法をめぐる動き

中国は2020年11月、海上執行機関である中国海警の根拠法となる海警法草案を公開し、全国人民代表大会（全人代）での可決を経た2021年2月1日、同法を施行した。海警法については、草案段階から国際法違反の可能性があるとの指摘がなされていたが、2月の中国公船の尖閣諸島付近の領海侵入が4年半ぶりに月間6日となるなど、海警法の施行を契機に中国側が日本の主権を侵害し、海洋秩序を乱す等の強硬な態度に出ることが懸念されている。政府は海警法について、「曖昧な適用海域や武器使用権限等、国際法との整合性の観点から問題がある規定が含まれている」との認識を示している¹⁹。具体的には、①海警法第3条は海警法を適用するとされる中国の管轄海域及びその上空の範囲が不明確であり、仮に中国が主権等を有さない海域で海警法を執行すれば国際法違反に当たること、②海警法第21条は外国軍艦、公船による中国の法令違反行為に対して法執行業務を行う旨、及び外国軍艦、公船に対して強制退去、強制引き離し等の措置を講ずる権利を有する旨規定しているが、国際法上、一般に軍艦及び公船は執行管轄権からの免除を享有しており、中国海警局が免除を侵害する行為を行う場合は国際法違反に当たること、③海警法第22条は国家の主権が海上において違法な侵害を受ける場合等に、武器の使用を含む全ての必要な措置を講じる権利を規定しているが、国際法上、武器の使用に際しては一般に比例性及び必要性が要件となり、中国海警局が国際法上必要とされる比例性及び必要性の要件を満たさず過剰な武器使用を行う場合は国際法違反に当たること等を挙げている²⁰。

（2）香港・台湾・新疆ウイグル自治区をめぐる情勢

中国は香港、台湾、新疆ウイグル自治区への圧力も引き続き強めている。まず、香港については、2020年6月の国家安全維持法制定後、同年8月以降、周庭氏ら民主派の活動家が逮捕され、同年11月には香港立法会の民主派議員4人の議員資格が剥奪された。2021年1月には元立法會議員、現職区議會議員を含む民主派53人が逮捕され、同年6月には、

¹⁷ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号4頁（令3.3.16）

¹⁸ 第204回国会参議院本会議録第17号10頁（令3.4.21）

¹⁹ 第204回国会衆議院予算委員会会議録第12号45頁（令3.2.17）

²⁰ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号5頁（令3.3.16）

民主派メディアの「リンゴ日報」が国家安全維持法違反で資金を凍結され、廃刊に追い込まれた。3月11日の全人代においては香港行政長官と立法会の選挙制度を見直す条例案が可決され、民主派議員の立候補を事実上制限する改正が行われた。選挙制度の見直しについて茂木外務大臣は、「重大な懸念を強めている」としている²¹。

台湾については、第204回国会においてその重要性がしばしば論じられた。背景としては、台湾海峡における米中の緊張関係、新型コロナの当初の封じ込めに成功した地域としての存在感が挙げられる。日米首脳共同声明、G7首脳共同声明においては「台湾海峡の平和と安定の重要性と兩岸問題の平和的解決」が盛り込まれることとなった。菅総理は「我が国の従来からの立場を日米共通の立場として、より明確にすることができた」とした²²。台湾海峡をめぐり岸防衛大臣は、昨今の中台をめぐる軍事バランスが中国側に傾いており年々その差が広がっていることから、状況を注視したいと述べている²³。

また、5月に行われたG7外務・開発大臣会合においては、WHOの諸フォーラム及び世界保健総会への台湾の意義ある参加を支持する旨確認された。茂木外務大臣は「世界各国・地域の情報や知見を広く共有するという意味からも地理的空白を生じさせるべきでない」旨述べている²⁴が、同月のWHO総会への台湾のオブザーバー参加については、昨年引き続き実現しなかった。今国会においては「世界保健機関（WHO）の台湾への対応に関する決議案」が提出され、6月11日の参議院本会議で可決された²⁵。

新疆ウイグル自治区においても、深刻な人権侵害の疑いが指摘されており、日本企業の間でも新疆ウイグル自治区産の綿花（「新疆綿」）の使用を抑制する動きがある。2021年1月には、トランプ前政権のポンペオ国務長官が、同自治区での人権侵害を「ジェノサイド」と認定し、バイデン政権のブリンケン国務長官も「ウイグル族に対してジェノサイドが行われたという認識は変わっていない」とトランプ前政権と同様の見解を示した。茂木外務大臣は、新疆ウイグル自治区に関し、重大な人権侵害が行われているとの報告等があり、我が国としても同自治区の人権状況について深刻に懸念するとしている²⁶。また、香港やウイグルについては、2020年10月の国連総会の第三委員会において、香港、新疆ウイグルに関する共同ステートメントに日本はアジアから唯一参加するとともに、2021年2月23日の国連人権理事会においても、茂木外務大臣は新疆ウイグル自治区等の人権状況について深刻な懸念を表明するとともに、中国に対して具体的行動を強く求めた²⁷。

（3）南シナ海及びASEAN諸国をめぐる情勢

中国は近年、南シナ海での海洋進出を活発化させており、南沙諸島を始めとする諸島の領有権及び海洋主権を主張する沿岸国との間で衝突が多発している。例えば、2021年3月

²¹ 第204回国会衆議院外務委員会議録第6号4頁（令3.4.7）

²² 第204回国会参議院本会議録第17号3頁（令3.4.21）

²³ 第204回国会参議院外交防衛委員会議録第8号2頁（令3.4.20）

²⁴ 第204回国会参議院予算委員会議録第18号（令3.5.10）

²⁵ 第204回国会参議院本会議録第30号（令3.6.11）

²⁶ 第204回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第2号35頁（令3.2.26）等

²⁷ 同上

以降、フィリピンの排他的経済水域（EEZ）に中国漁船 200 隻以上が長期にわたり停泊し、フィリピン側が中国に抗議する事態となっている。茂木外務大臣は南シナ海情勢について、「南シナ海をめぐる問題は、地域の平和と安定に直結をし、南シナ海を利用する日本を含む国際社会の正当な関心事項であり、日本としても力を背景とした一方的な現状変更の試みを深刻に懸念するとともに、南シナ海の緊張を高めるいかなる行為にも強く反対する」としている²⁸。また、自由で開かれたインド太平洋の維持強化のため、南シナ海においては、日本は米軍を始めとして、豪州、フィリピン、インドネシア、マレーシア等の海軍との共同訓練を積極的に実施し、ASEAN 諸国との間においては、能力構築支援事業、防衛装備品、技術協力の提供等を行っている²⁹。

4. 朝鮮半島情勢——日米韓協力の模索

米国でバイデン政権が発足したことで、トランプ前大統領が進めてきた首脳外交を中心とする米朝交渉プロセスに変化が生じることが見込まれたが、菅総理は「金正恩委員長と条件を付けずに直接向き合う決意に変わりはない」とし³⁰、日朝間において金正恩委員長と直接、会談をすることの重要性を引き続き強調した³¹。菅政権は拉致問題を「政権の最重要課題」と位置付け³²、認定の有無にかかわらず、全ての拉致被害者の安全確保及び即時帰国のために全力を尽くすとして、拉致問題は日本が主体的に取り組む問題であるとの認識を示している³³。

日米首脳会談（4月16日）においては、菅総理が拉致問題の即時の解決に向けて引き続きの理解と協力を求め、バイデン大統領から拉致問題の即時解決を求める米国のコミットメントが改めて示された。バイデン政権は、4月30日、北朝鮮政策レビューを完了したことを明らかにし、「調整された現実的アプローチ」をとると表明した。この間、日米韓3か国の外交・情報当局間で協議が重ねられており、茂木外務大臣はバイデン政権の政策レビューについて「拉致問題を含めて日本側の考えをしっかりとインプットをしてつくられたと認識している」と答弁している³⁴。

一方の北朝鮮は、3月25日、2発の弾道ミサイルを日本海に向けて発射した。これらのミサイルは、スカッドの軌道より低い高度を約450km飛翔して日本のEEZの外に落下しており、岸防衛大臣は、「これまでに発射されたことのない新型の弾道ミサイル」であったとの分析を明らかにした³⁵。加えて同大臣は、北朝鮮の弾道ミサイルについて、技術的には核兵器を搭載して日本を攻撃する能力を既に保有しているとの認識を示した³⁶。

上記の対北朝鮮対応については、日米韓3か国による連携・協力の重要性が、日米「2

²⁸ 第204回国会衆議院安全保障委員会議録第2号11頁（令3.4.6）

²⁹ 第204回国会参議院決算委員会議録第3号（令3.4.12）

³⁰ 第204回国会参議院本会議録第1号5頁（令3.1.18）

³¹ 第204回国会参議院予算委員会議録第1号29頁（令3.1.27）

³² 第204回国会参議院本会議録第1号5頁（令3.1.18）

³³ 第204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議録第3号（令3.6.11）

³⁴ 第204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議録第3号（令3.6.11）

³⁵ 第204回国会参議院外交防衛委員会議録第5号5頁（令3.3.26）

³⁶ 第204回国会参議院外交防衛委員会議録第5号7頁（令3.3.26）

+2」(3月16日)、日米首脳会談(4月16日)、日米韓外相会合(5月5日)において重ねて確認されている。しかし、日本と韓国の二国間関係について茂木外務大臣は、「旧朝鮮半島出身労働者問題及び慰安婦問題に関して韓国により国際法が破られ、二国間の合意が実施されておらず、かつてなく厳しい状況にある」と繰り返し述べた³⁷。5月5日の日韓外相会談においては、茂木外務大臣から韓国側に対し、慰安婦訴訟判決に関して適切な措置を講ずること、旧朝鮮半島出身労働者問題に関して受入れ可能な解決策を早期に示すことを強く求めるとともに、ALPS処理水³⁸に関する韓国政府の対外発信に対して懸念を表明した。菅総理は、6月12日、G7サミットの会場で文在寅大統領と総理就任後初めて対面し挨拶を交わした。

5. ミャンマー情勢と日本政府の取組

(1) クーデターの発生と国際社会の反応

ミャンマーでは2020年11月8日に総選挙が実施され、ミャンマー国軍(以下「国軍」という。)の政治関与を減らす憲法改正等を掲げる国民民主連盟(NLD)が大勝していた。しかし、国軍は当該選挙の不正を訴え、2021年2月1日に国家の全権掌握を宣言し、アウン・サン・スー・チー国家最高顧問を含む与党・NLD幹部らを相次いで拘束した。このクーデターに対し、ミャンマー各地では市民による抗議デモが行われているが、国軍はデモ隊に対してゴム弾、放水、催涙ガス等による弾圧を加えており、実弾の発射などによる死者は5月30日までに840人に上るとされている³⁹。

一連の事態に対して、菅総理は「民主化プロセスが損なわれていることに対して極めて重大な懸念を有す」⁴⁰とともに「実力行使により多数の死傷者が発生し続けている状況を強く非難する」と述べている⁴¹。また、茂木外務大臣もミャンマーの状況を非難する談話等を発表しつつ、日本が果たす役割について「NLDに対しても国軍に対しても様々なルートを持つ日本として、暴力的対応の即時停止、アウン・サン・スー・チー国家最高顧問を含む拘束者の解放、民主的な政治体制の回復の3点を強く求めている」旨説明している⁴²。なお、第204回国会においては衆参両院で「ミャンマーにおける軍事クーデターを非難し、民主的な政治体制の早期回復を求める決議案」が提出され、いずれも可決された⁴³。

国軍に対しては、欧米を中心とした各国やG7などから暴力を非難する声明が発出されている。4月24日にはインドネシアの南ジャカルタでASEANリーダーズ・ミーティングが開催された。本会合にはミン・アウン・フライン・ミャンマー国軍司令官も参加し、暴力の停止、全ての当事者による建設的な対話の開始、ASEAN特使による対話プロセスの仲介、

³⁷ 第204回国会衆議院外務委員会議録第2号24頁(令3.3.10)、第11号11頁(令3.4.28)等

³⁸ 放射性物質を含む汚染水を浄化し、トリチウム以外の放射性物質を規制基準以下まで浄化処理した水のこと。日本政府は、4月13日、東京電力福島第一原子力発電所のALPS処理水について準備期間を経て海洋放出の方針を決定した。

³⁹ 『朝日新聞』(令3.6.1)

⁴⁰ 第204回国会衆議院予算委員会議録第4号45頁(令3.2.4)

⁴¹ 第204回国会参議院本会議録第17号3頁(令3.4.21)

⁴² 第204回国会衆議院外務委員会議録第2号7頁(令3.3.10)

⁴³ 第204回国会衆議院本会議録第32号(令3.6.8)、第204回国会参議院本会議録第30号(令3.6.11)

ASEAN による人道支援の提供、特使がミャンマーを訪問して全ての当事者と会合することの5点が議長声明に盛り込まれた。本会合について茂木外務大臣は「ミャンマーにおいて暴力が即時に停止されるべきこと、全ての関係者間の建設的な対話が始まるのが議長声明に盛り込まれたことは前向きな一歩だ」と評している⁴⁴。なお、上記のように国際社会が国軍への非難を示す中、内政不干渉を掲げる中国は非難の声明等を発出していないが、6月7日に中国の重慶市で開催された中国・ASEAN 外相会談において王毅国務委員兼外交部長は、事態の打開に向けてASEAN と協力する意向を示しつつ、米国などの対ミャンマー制裁を念頭に、国軍への一方的な制裁や不当な介入を避けるよう共同で促す旨を表明した。

(2) 日本政府の取組

日本はこれまで、ODA等の経済協力によってミャンマーへ様々な支援を行ってきた⁴⁵。今回のクーデター後に国軍が主導する体制との間で新しいODA案件の実施は決定されていないが、国際機関が実施するプロジェクト等については2月1日以降も実施が決定されている。こうした日本の援助が国軍への資金供与につながるという懸念から、国会ではミャンマーへのODA供与の在り方について質疑が繰り返された。これに対して茂木外務大臣は「日本のこれまでの経済協力はミャンマーの国民の生活向上や経済発展に貢献して、人道的なニーズに対応することを目的に実施をしており、そもそもミャンマー国軍の利益を目的として実施しているものではなく、この方針に変更はない」と答弁している⁴⁶。また、今後のミャンマーへの経済協力については「ミャンマーにおける事態の鎮静化や民主的な体制の早期回復に向けてどのような対応が効果的か総合的に検討したい」としている⁴⁷。

現地邦人にも影響が及んでおり、4月18日には虚偽の事実を流布したことによるミャンマー刑法違反を理由に、ミャンマー在住の邦人ジャーナリストが治安当局によって逮捕・拘束された。この事案について茂木外務大臣は、「いかなる行為が違反したか明らかではなく、当該邦人の早期解放を強く求めていきたい」とした⁴⁸。その後、日本政府の働きかけにより、5月14日に同人は解放された。なお日本政府は、ミャンマーの在留邦人に対する安全確保策として、領事メール等によるデモの情報の発出や商用便による帰国の検討を促すスポット情報の発出などを挙げている⁴⁹。

6. RCEP協定の締結と今後の経済連携

2020年11月に署名された地域的な包括的経済連携(RCEP)協定は、第204回国会において2021年2月24日に提出され、4月28日の参議院本会議で承認された。RCEP協定は、ASEAN 10か国、日本、中国、韓国、豪州及びニュージーランドの計15か国が

⁴⁴ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号(令3.4.27)

⁴⁵ 2019年度の対ミャンマーODA実績において日本は、詳細な支援額を公表していない中国を除いて最大の支援国とされている(『朝日新聞』(令3.2.25))。

⁴⁶ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号12頁(令3.4.15)等

⁴⁷ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号12頁(令3.4.15)

⁴⁸ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号9頁(令3.4.20)

⁴⁹ 第204回国会衆議院外務委員会会議録第2号7頁(令3.3.10)

参加する経済連携協定（E P A）であり、日本にとっては中国、韓国と締結する初のE P Aとなった。環太平洋パートナーシップ（T P P）協定、日E U・E P Aに続き多国間の自由貿易協定（いわゆるメガF T A）が署名されたことを受け、国会ではR C E P協定の意義や今後のF T A政策等が審議された。

R C E P協定の意義について、政府は「物品貿易にとどまらず、原産地規則や税関手続等の共通のルールの整備や原材料、部品生産が多国間にわたるサプライチェーンの構築、投資環境に係る知的財産、電子商取引等の分野における新たなルールの構築にもある」と述べた⁵⁰。

原交渉国であったインドがR C E P協定に参加しなかったことから、中国主導の枠組みであるとの懸念が示されたが、茂木外務大臣は「我が国とともにASEANが推進力となって交渉を進めて合意に至ったものであり、我が国として中国が主導の枠組みであるとの認識はしていない」旨繰り返し答弁している⁵¹。また、R C E P署名国に軍事クーデターが発生したミャンマーが含まれていることから（ミャンマー情勢については5. 参照）、ミャンマー政府のR C E P批准についての正当性が議論された。日本政府は「R C E P協定の実施及び運用に関する問題については、R C E P参加国間で緊密に意思疎通をしながら今後対応を検討していくこととなる」⁵²が、ミャンマーによるR C E P協定の承認は極めて悲観的であると答弁している⁵³。

R C E P協定の署名を受け、今後の日本のF T A政策を問われた茂木外務大臣は、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）を念頭においた上で、「FTAAPを含め質の高い包括的かつ、より広い地域をカバーする自由貿易圏の実現に向けて必要な取組を行う」とし、さらに、「まずはR C E P協定の早期発効を実現させ、R C E P協定を通じて地域における経済秩序の形成に主導的な役割を果たす」との決意を示している⁵⁴。日本が2021年の議長国を務めるT P PやR C E Pの発効を踏まえたFTAAPの見通しについては、「R C E Pは後発開発途上国も含まれているため、T P Pと比べるとルール面で更に改善すべき部分がある。T P PそしてR C E Pの仕上がりはFTAAPになるのか、また、FTAAPが目指してきたような広域の経済圏であっても、地理的な概念等によりFTAAPとは違うものになるかと思うが、目指している目標というものについては着実に一步一步進んできている」とし、FTAAPへの道筋を示唆している⁵⁵。これに関連し、米国がT P Pに復帰するかどうかについて茂木外務大臣は、「バイデン政権はまずは通商政策については国内の雇用を最重視し、対策を取るまでは新たな通商交渉に入らない基本方針であるが、引き続き、米国との間でも緊密に連携を取っていく」としている⁵⁶。

なお、2021年6月2日、T P P 11⁵⁷加盟国は英国のT P P加盟交渉入りに合意し、同月

⁵⁰ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号（令3.4.27）

⁵¹ 第204回国会衆議院外務委員会会議録第7号2頁（令3.4.9）等

⁵² 第204回国会衆議院外務委員会会議録第7号16頁（令3.4.9）等

⁵³ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号12頁（令3.3.26）

⁵⁴ 第204回国会参議院本会議録第17号17頁（令3.4.21）

⁵⁵ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号（令3.4.27）

⁵⁶ 同上

⁵⁷ T P P署名国のうち米国を除く11か国の間でT P Pの内容を実現するために作成されたT P Pに関する包

22日、英国は加盟国との交渉を開始した。茂木外務大臣は国会において、「英国は、我が国にとってグローバルな戦略的パートナーであるとともに、年初に日英EPAが発効するなど、重要な貿易投資相手国でもあり、英国が加入申請を提出したことを歓迎する」としている⁵⁸。また、台湾や中国がTPP11への加入を検討しているとされることについて、「TPP11は、市場アクセスでもルールの中でも高いレベルの内容となっており、中国や台湾を含め新規加入に関心を示すエコノミーがTPP11の高いレベルを満たす用意ができていくか見極める必要があり、TPP議長国としてこれらのエコノミーの動向を注視しつつ、TPP11の着実な実施及び拡大に取り組んでいく」との考えを示している⁵⁹。

7. 核兵器禁止条約の発効

2021年1月22日、核兵器の使用又は使用すると威嚇を行うことを禁止した核兵器禁止条約が、要件（50か国の批准後90日）を満たして発効した⁶⁰。核兵器禁止条約について日本政府は、「核兵器のない世界を実現するためには、現に核兵器を保有している国を巻き込んで核軍縮を進めていくことが不可欠」として、核兵器国のみならず多くの非核兵器国からも支持を得られていない核兵器禁止条約に「署名する考えはない」ことを表明している⁶¹。国会では、条約発効後1年以内に予定される締約国会合へのオブザーバー参加による関与について議論されたが、茂木外務大臣は、締約国会合の今後と地域の安全保障環境を考慮した上で「慎重に見極める必要がある」と答弁した⁶²。

核軍縮を進めるための方策について茂木外務大臣は、「依然として国際社会における意見の相違は大きいのが現実」との認識を明らかにした⁶³。日本政府としては、核兵器不拡散条約（NPT）に基づく核軍縮の進展に向け、国連総会への核兵器廃絶決議の提出、核軍縮・不拡散イニシアティブの取組、核軍縮の実質的な進展のための1.5トラック会合の開催、広島・長崎における被爆の実相を伝える取組等を通じて、立場の異なる国々の橋渡し役に努めていく決意が示された⁶⁴。

8. 新型コロナに係るワクチン供与への取組

新型コロナが未だ収束しない中、米国や英国の企業が開発したワクチンが日本でも承認され、国内での接種が進められている。一方、国際的なワクチン供与の方式としては、日本は主にCOVAXファシリティ（ワクチンを分配する国際的枠組み）での取組、G7での合意に基づく供与、二国間での供与を行っている。茂木外務大臣は国際的なワクチン供与の持つ意味として、「新型コロナが各国で収束に向かっても、世界のどこかにウイルスが残っていれば感染再拡大の危険性は残るわけであり、ワクチンの生産だけでなく、世界全体で

括的及び先進的な協定（CPTPP）。2018年12月30日発効。

⁵⁸ 第204回国会参議院本会議録第17号19頁（令3.4.21）

⁵⁹ 第204回国会参議院本会議録第17号19～20頁（令3.4.21）

⁶⁰ 7月9日現在、署名86か国、批准54か国。

⁶¹ 第204回国会参議院本会議録第3号6頁（令3.1.22）

⁶² 第204回国会参議院決算委員会会議録第1号8頁（令3.4.5）

⁶³ 第204回国会衆議院予算委員会会議録第15号14～15頁（令3.2.22）

⁶⁴ 同上、第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号22頁（令3.3.30）

ワクチンへの公平なアクセスの確保や普及を加速していくことが極めて重要だ」と述べている⁶⁵。

まず、COVAX ファシリティについては、日本は2020年9月15日に契約書に署名して参加し、約172億円を拠出している。また、2021年2月9日には、日本として、COVAX ファシリティの開発途上国向けの枠組み(COVAX AMC)への拠出を増額して、合計2億ドルを拠出することを表明した。同月24日には最初の供給先として60万回分がガーナに届けられ、その後も途上国への供給が順次進められている⁶⁶。4月15日、オンライン形式で行われたCOVAX ファシリティ増資準備会合において、茂木外務大臣はCOVAX ファシリティと連携しつつ、日米豪印の枠組みも活用し、ワクチンの生産・購入・配送で、国際社会に更に貢献していく考えを示した。6月2日、日本政府とGavi(途上国における予防接種へのアクセス拡大を図る官民パートナーシップ)の共催で行われたCOVAX ワクチンサミットにおいて、菅総理は開発途上国向けの枠組みについて今後8億ドルを追加拠出することを表明し、日本国内で製造する約3,000万回分のワクチンをCOVAX ファシリティ等を通じて各国・地域に供給していく方針を示した。同サミットを受けた結果、COVAX ファシリティとして、途上国向けのワクチン約18億回分を確保するための資金約83億ドルを大きく上回る額を確保することとなった。茂木外務大臣は同サミットの成果について、「新型コロナの収束のためにはあらゆる国・地域において安全で効果的なワクチンへの公平なアクセスが確保されることが重要である」ことを改めて表明した上で、「資金協力と併せて現物供与も同時に進めていく必要があるとの共通認識ができ上がっているのではないか」との感触を示した⁶⁷。さらに、6月のG7サミットにおいては、G7として資金及び現物供与を通じ、2022年にかけてワクチン10億回分の供与に相当する支援を行うことが確認された。

二国間での取組として最初の例は台湾へのワクチン供与である。政府は2021年6月4日、台湾に約124万回分のワクチンを無償提供した。茂木外務大臣はこの前日、国会において、COVAX ファシリティを念頭に置いた上で「場合によっては二国間供与もあり得る」とし、「今後、国内の接種対象者の数量を上回る分のワクチンを現在不足している国や地域に供給する方策について各方面と調整を進めている」と説明している⁶⁸。台湾の他にも、ベトナム、インドネシア、マレーシア、タイ、フィリピンの各国にワクチンを提供する旨発表するなど、二国間供与が順次進められている。

(てらばやし ゆうすけ、あらかき ちほみ、おくり まさふみ)

⁶⁵ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号(令3.5.25)

⁶⁶ 第204回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第3号6頁(令3.3.23)

⁶⁷ 第204回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号(令3.6.3)

⁶⁸ 同上