

国立国会図書館

日本の当面する外交分野の諸課題

—近隣東アジア外交を中心に—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 834 (2014. 10. 30.)

はじめに

I 日中関係

- 1 東シナ海をめぐる中国の動向
- 2 東シナ海における危機管理
メカニズム・信頼醸成措置
- 3 歴史をめぐる中国の対日批判
- 4 日中首脳会談へ向けた動き

II 日韓関係

- 1 実現しない首脳会談
- 2 最大の懸案事項—慰安婦問題—
- 3 韓国司法に翻弄される日韓関係

III 日朝関係

- 1 拉致問題の経緯
- 2 再調査合意
- 3 核・ミサイル問題

おわりに

- 近年、日本の近隣東アジア外交は行き詰まりを見せてきた。
- 日中関係は、緊張した状態にあり、しばしば偶発的な事故や衝突を誘発しかねない事案も発生している。両国政府は、このような状況を危惧して、関係改善を模索している。
- 慰安婦問題が最大の懸案となっている日韓関係においては、両国は打開策を見出しかねており、日韓関係が好転する見通しが立っていない。
- 日朝関係では、拉致問題を解決済みと主張してきた北朝鮮が再調査の実施に同意したものの、当初の想定どおりには進んでいない。
- 安倍外交の特色である地球儀俯瞰外交の戦略性を活かしつつ、近隣東アジア外交の再構築を図ることが日本外交にとって喫緊の課題といえよう。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛調査室（専門調査員 ひとし ゆういちろう 等 雄一郎）

外交防衛課（こたに しゅんすけ 小谷 俊介・かわうち あきこ 河内 明子）

第 8 3 4 号

はじめに

近年、日中及び日韓の間の外交関係は冷え切ったままであり、日本の東アジア外交は行き詰まりを見せる一方で、安倍晋三首相による外交活動は活発である。本稿は、2014年秋以降の国会審議に資するため、日本の当面する外交分野の諸課題に関して、近隣東アジア諸国との外交課題を中心に、その経緯と今後の見通しを簡潔に論じるものである。

本稿は2014年10月17日までの情勢を対象としている。文中の肩書はすべて当時のものである。各種報道については、煩雑を避けるため、引用注は最小限に止めた。

I 日中関係

日中間の緊張した政治関係が続く中、経済関係も良好とはいえない状況にあり、東シナ海においては偶発的な事故や衝突を誘発しかねない事案も発生している。このような事態を危惧して、日本は早期の首脳会談開催を呼びかけており、中国も歴史認識に関する対日批判を行いつつも、首脳会談開催に向けた協議に応じている。2014年11月に中国・北京で開かれるアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議に合わせ、日中両国の首脳会談が実施できるかどうか関係改善のための焦点となっている。

1 東シナ海をめぐる中国の動向

日本政府が2012年9月11日に尖閣3島の所有権を取得したのち、尖閣諸島周辺海域における中国公船の活動は一気に活発化した。中国公船は、尖閣諸島周辺の接続水域内にはほぼ常駐しており、しばしば領海に侵入している。中国公船による領海侵入の頻度は、所有権取得以降の1年で延べ216隻であったが、最近1年では延べ約100隻余りへとほぼ半減している。一方、中国漁船による領海侵入が増加しており、海上保安庁が退去を警告した漁船は、2012年が39隻、2013年が88隻、2014年は既に200隻を超えているという¹。中国漁民が尖閣諸島に上陸するなどの行動に出る可能性も排除できないこともあって、日本政府は「武力攻撃に至らない侵害（グレーゾーン事態）」への備えを進めている²。

東シナ海の上空においては、中国機の活動が活発である。2013年度1年間で自衛隊機によるスクランブルは810回であったが、そのうち中国機に対するものは415回で過去最高に達した。2014年度の上半期も既に207回に上っている。また、中国軍機が自衛隊機に対して異常接近する事案も相次いで発生した。2014年5月24日、日本と中国の防空識別圏

*本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014年10月17日である。

¹ 佐藤雄二海上保安庁長官は、「基本的には軍艦、公船、漁船が一体となって海洋権益確保のために動いていると考えた方がいいだろう」と述べている。（「尖閣侵入 先兵は漁船に 国有化以降25倍 中国、公船は減少」『読売新聞』2014.9.17.）米海軍大学教授によると、中国は、漁船に紛争海域における操業を奨励しており、周辺国の沿岸警備隊や海軍が中国漁船を追い出そうとした場合には外交的介入や漁民保護活動を行う可能性がある。（ジェームズ・ホームズ「漁船を悪用する中国の狡猾」『Newsweek』27(21), 2012.6.6, pp.42-43.）

² 政府は、2014年7月1日、「武力攻撃に至らない侵害への対処」について、自衛隊法改正などの法整備は見送り、関係機関による連携強化や「手続の迅速化」といった運用改善の方策を検討する方針であるという。（「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成26年7月1日閣議決定）<<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>>）

が重なるエリアで、自衛隊の情報収集機が警戒監視を行っていたところ、空対空ミサイルを装備した中国のSU-27戦闘機2機が2度にわたって異常接近し、数十メートルの距離まで迫ったという。日本政府は外交ルートを通じて抗議し再発防止を求めるなどしたが、中国国防부는自衛隊機が中露合同軍事演習に対する偵察・妨害を行ったなどと反論した。6月11日にも、再び異常接近事案が発生し、日中間で抗議・反論の応酬が行われた。

2 東シナ海における危機管理メカニズム・信頼醸成措置

このような東シナ海における中国の活動は、日本との間で偶発的な事故や衝突を誘発しかねない。このような事態に至るのを防止するため、海洋に関連する危機管理メカニズムの効果的な運用、信頼醸成措置の実施が求められる。

危機管理・信頼醸成のメカニズムとして、日中両国は、2007年4月の日中首脳会談で、海上連絡メカニズムを整備することを確認し、2008年から日中防衛当局による共同作業グループ協議を開始した。海上連絡メカニズムの詳細は未公表ながら、2012年6月に開催された第3回共同作業グループ協議では、①年次会合、専門会合の開催、②日中防衛当局間のハイレベル間でのホットラインの設置、③艦艇・航空機間の直接通信を構築することで合意した。また、この第3回の協議では、協議の継続及び同メカニズムの年内一部運用の開始に向け努力することで一致した³。

日中間には、信頼醸成の一環として、高級事務レベル海洋協議が設置されている。この協議は、自衛隊、海上保安庁、人民解放軍、国家海洋局といった軍・法執行機関等の海洋関連機関を網羅した「包括的な信頼醸成・意思疎通のメカニズム」で、2011年12月の日中首脳会談後に立ち上げられ、2012年5月に初会合が行われた。この初会合では、両国間の協力や交流、自国の海洋法制・海洋政策等を相互に説明し意見交換を行ったほか、2012年内に第2回会合を開催することで合意した⁴。

しかし、尖閣諸島の所有権取得の影響によって、これら2つの協議は中断を余儀なくされた。その後、前述の異常接近や中国軍艦によるレーダー照射等の事案が相次いで発生したこともあって、早期の協議再開が望まれていた⁵。2014年9月24日、約2年4か月ぶりとなる第2回日中高級事務レベル海洋協議が開催され、海上連絡メカニズムの早期運用開始に向けて日中防衛当局の協議を再開する方向で一致するとともに、2014年内又は2015年の早期に第3回の高級事務レベル海洋協議の会合を開催することで一致した⁶。

前述のような法執行機関の東シナ海における活動常態化の現状を考えた場合、防衛当局間だけでは十分ではなく、法執行機関の間の連絡メカニズムも必要となろう⁷。また、防衛当局間の海上連絡メカニズムの行方は、人民解放軍内の指揮命令系統の調整の必要性など

³ 防衛省『平成26年版 日本の防衛 防衛白書』pp.284-285; 「海上連絡メカニズムについて」防衛省・自衛隊ウェブサイト <http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/nikoku/asia/china/kaijou_mechanism.html>

⁴ 小谷哲男「海洋安全保障の今日的課題：海上における危機管理」『国際安全保障』42(1), 2014.6, p.10.

⁵ 日本は中国側に早期の海上連絡メカニズムの運用開始を繰り返し求めてきたが、中国は海上連絡メカニズムの必要性は認めつつも、協議再開には消極的な姿勢を示していた。

⁶ 「日中高級事務レベル海洋協議第2回会議（概要）」2014.9.24. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000031.html>

⁷ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2013』p.37. <http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_2013_A01.pdf>

もあって簡単なことではない⁸。とはいえ、高級事務レベル海洋協議の再開や、防衛当局間の海上連絡メカニズム協議の再開に向けた動きは、関係改善の兆候と見ることもできる。

3 歴史をめぐる中国の対日批判

中国は、第2次世界大戦終戦70周年の2015年を「世界反ファシズム戦争ならびに中国人民抗日戦争勝利70周年」と位置付けており、首脳演説をはじめ、報道官による会見など国の内外で日本の歴史問題を念頭に置いた演説・発言を繰り返している。例えば、習近平主席は、日中戦争の発端となった盧溝橋事件から77年の2014年7月7日に、盧溝橋近くの中国人民抗日戦争記念館で演説し、日本の一部が、侵略戦争と植民地支配を美化する発言を依然続け、歴史的事実と国際正義を依然無視し、人類の良識に依然挑戦していると述べた。

中国は、歴史問題をめぐって他国と共同する動きも見せている。中国は、慰安婦に関連する資料をユネスコの記憶遺産に登録申請したほか、日本の朝鮮半島統治に抵抗した「光復軍」の碑や、初代韓国統監の伊藤博文を暗殺した安重根の記念館を中国に建設するなど、韓国に配慮した姿勢を見せている。2014年7月3日の中韓首脳会談では、共同声明付属文書において、「慰安婦」に関連した共同研究で協力することを明記し、対日本で連携する姿勢を示した。また、習主席は、「来年は世界反ファシスト戦争勝利と中国の抗日戦争勝利および朝鮮半島の解放70周年」と述べて、朴槿恵（パク・クネ）大統領に記念行事共催を提案した⁹。ロシアとの間では、2014年5月20日の首脳会談で、「第2次大戦の独ファシズムと日本軍国主義に対する戦勝70周年記念行事」を来年共催すると共同声明で発表した¹⁰。

4 日中首脳会談へ向けた動き

第2次安倍政権発足以降、日中首脳会談は実施されていない¹¹。日中両国は、首脳会談の開催に向け、ハイランクの会談・接触を重ねている¹²。このような中で、海洋をめぐる協議が再開したことも明るい兆しといえるが、両国が首脳会談の開催をめぐる折り合いをつけられるか、依然として不透明である¹³。「日中両国が、安定的な友好関係を築いてい

⁸ 増田雅之「日本の安全保障政策と日中防衛交流：信頼醸成、危機管理、安全保障協力」秋山昌廣・朱鋒編『日中安全保障・防衛交流の歴史・現状・展望』亜紀書房、2011、pp.169-170。

⁹ 朴大統領は、会談の際の即答は避けたが、翌日の習主席との特別昼食会で、「来年は光復・戦勝70周年という意味がある年であり、これを記念するために韓国でも意味のある行事を準備しようとしている」と答えた。（「<韓中首脳会談>「抗日共同記念式」韓中に微妙な立場の差」『中央日報（日本語版）』2014.7.5. <<http://japanese.joins.com/article/362/187362.html>>）

¹⁰ 上海協力機構首脳会議に合わせて開かれた、中露モンゴルによる3国の首脳会談において、習主席はこの記念行事にモンゴルが参加することを歓迎すると語ったという。（「中露、モンゴルと首脳会談 歴史問題で日本けん制」『読売新聞』2014.9.12.）

¹¹ 2013年9月5日、ロシア・サンクトペテルブルクで開催されたG20首脳会議の直前、安倍首相と習主席が非公式に接触し、数分ではあるが言葉を交わした。2014年10月16日、イタリア・ミラノで開催されたアジア欧州会議（ASEM）の夕食会において、安倍首相と李克強首相が握手し、挨拶を交わした。

¹² 例えば、2014年7月末には、福田康夫元首相が北京を秘密裏に訪問し、習主席と会談した。

¹³ 中国は、日本が領土問題の存在を認めること、首相が靖国神社の参拝をしない旨を表明することを求めているとされており、日本は前提条件なしでの開催を求めている。水面下では、安倍首相が会談の際に、「①尖閣は日本固有の領土である②ただ、中国が独自の主張をしていることは承知している③時間をかけ対話による解決を目指す」と表明することで状況を打開できないか打診しているという。ただし、表明内容は文書には残さな

くために、首脳会談を早期に実現し、対話を通じて「戦略的互惠関係」を更に発展させていくことが期待される¹⁴。

II 日韓関係

2012年12月に第2次安倍政権が、2013年2月に朴槿恵政権がそれぞれ発足して以来、いまだに日韓の首脳会談が行われていないという異例の事態になっている。朴大統領は、歴史問題、とりわけ慰安婦問題への対応を繰り返し日本に求めている。外交当局の局長級協議で慰安婦問題についての議論が行われているが、打開策は見出せていない。

1 実現しない首脳会談

2012年8月に、慰安婦問題の解決に日本政府が消極的であることを理由に、韓国大統領として初めて李明博前大統領が竹島に上陸するなど、日韓関係は、野田佳彦・李明博政権の末期に悪化した。その後、2012年衆院選の自民党総合政策集に、政府主催で「竹島の日」を祝う式典を開催すると明記したり、安倍晋三氏が自民党総裁選への出馬会見で、慰安婦問題について河野談話に代わる新たな談話を出す必要性について述べたりしたこともあり、韓国では安倍新首相に対する警戒感が高まっていた。日本には、朴新政権の誕生を機に、日韓関係が好転するとの期待もあったが、朴大統領は、2013年3月の三・一節独立運動記念式典の演説で、「加害者と被害者という歴史的な立場は、千年の歴史が流れても変わらない」と述べ、日本に「歴史を直視し、積極的な変化と責任ある行動」をとることを求めるなど、就任当初から日本に対して厳しい姿勢で臨んだ。

2013年4月22日には、尹炳世（ユン・ビョンセ）外交部長官が、麻生太郎副総理らの靖国神社参拝に反発して訪日を取りやめた。また韓国政府は、侵略の定義について「定まっていない」とした安倍首相の国会での発言等を念頭に、別所浩郎駐韓大使を呼び抗議を行った。同年5月の米韓首脳会談以降、朴大統領は、第三国との会談の場で対日批判を行い、12月の安倍首相の靖国神社参拝や、2014年4月の竹島について記述した教科書検定結果の公表などに対し、韓国側が抗議する事態が続いた。

一方で、日韓関係の改善を求める米国の提案で、2014年3月オランダ・ハーグでの核セキュリティ・サミットの際に、日米韓首脳会談が実現した。二国間会談ではないものの、日韓首脳が会談という形で顔を合わせるのは約1年10か月ぶりであった。歴史認識問題は議題から外され、北朝鮮に日米韓が連携して対応することを確認した。

ときには、日本を名指しし激しい批判を展開してきた朴大統領であるが、2014年夏以降の発言からは、日本を重視する姿勢を示しつつ、慰安婦問題への対応を強く求める姿勢がうかがえる。8月15日、日本の植民地支配からの解放を記念する光復節の演説では、国交正常化50年を迎える2015年が「両国が新たな未来に向けてともに出発する元年になること」を願うと述べ、元慰安婦の被害者が納得できる前向きな措置を取るよう求めた。2013年の光復節の演説では慰安婦への直接の言及は避けていたが、より明確に、日本に慰安婦問題解決のための対応を求めた形である。朴大統領は、7月に舛添要一東京都知事と、9

い方針だという。（「沖縄・尖閣諸島：「時間かけ対話」 打開案、首相提示で調整」『毎日新聞』2014.10.16.）

¹⁴ 「第百八十七回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2014.9.29. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140929shoshin.html>

月に森喜朗元首相とそれぞれ会談を行ったが、そこでも慰安婦問題を挙げ、日本の対応を要求した。このほか8月に続き9月にも外相会談が行われたほか、外務次官級の戦略対話が開かれたり、尹長官が初めて別所駐韓大使との会談に応じたり、首脳会談以外の会談が幅広く行われた。韓国がより多くの会談に応じるようになった背景に、日中、日朝に関係改善の兆しが見えたことで、韓国が取り残されるという焦りがあると見る向きもある¹⁵。

安倍首相は、これまで、「こちらの対話のドアは常にオープン」と首脳会談の開催を呼びかけてきた。9月25日に行った国連総会出席後の内外記者との会見では「課題があるからこそ、前提条件を付けずに対話していくべき」と改めて首脳会談実現に意欲を見せた。11月に北京で開催されるAPEC首脳会議の機会に、日韓首脳会談が実現するののかということに注目が集まっている。

2 最大の懸案事項—慰安婦問題—

日韓関係において、慰安婦問題は「1965年の請求権協定により完全かつ最終的に解決済み」というのが日本政府の立場である¹⁶。また、日本政府は、こうした法的処理とは別に、1990年代に「慰安婦」が日韓間の問題として顕在化して以降、調査を行い、1993年8月の「慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話」（河野談話）において、「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である」として、「心からお詫びと反省の気持ち」を表明した。また、元慰安婦の「現実的な救済」を図るため「償い金」の支給等を行うアジア女性基金の事業に対しても政府として協力を行ってきた¹⁷。

一方、韓国政府は、2005年8月、政府や軍が加担した反人道的行為である慰安婦問題は、請求権協定によって解決したものと見ることができないとして、日本政府の法的責任を追及していく方針を示した¹⁸。

就任前に河野談話を見直す方針を明らかにしていた安倍首相は、この問題を政治問題化するべきではなく、また、官房長官談話であることから菅義偉官房長官が対応するべきであるとした。河野談話の見直しに賛成・反対両方の立場から国会でも議論が続けられ、談話の見直しは行わないとしながらも、菅官房長官が政府内に有識者らによるチームを設置して、その作成過程を検証した。2014年6月に国会に提出された検証報告で、談話の文言を日韓間で発表前に調整していたことが明らかにされると、韓国政府は、非公式に意見を提示しただけで、談話は日本側の責任で作られたとし、「政治的妥協の産物という歪曲され

¹⁵ 塚本壮一「韓国の対日“微笑外交”と北朝鮮の調査報告遅れ」『東亜』568号、2014.10、p.69；「森氏と朴大統領、会談」『朝日新聞』2014.9.20。

¹⁶ 外務省北東アジア課「最近の日韓関係」2014.9. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000033344.pdf>> サンフランシスコ講和会議への参加を認められなかった韓国との財産・請求権問題は、1951年から1965年に行われた国交正常化交渉で処理された。「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約」（日韓基本条約）、「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」（請求権協定）など一連の条約が調印され、日本が無償3億ドル、有償2億ドルの経済協力をを行い、それと同時に請求権問題は最終的に解決されたものとされ、韓国国民への補償は韓国政府が行った。詳しくは、次の文献を参照。塚本孝「朝鮮民主主義人民共和国との国交正常化問題(1) 請求権処理と「日韓方式」」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』352号、2001.3.28。

¹⁷ 「慰安婦問題に対する日本政府のこれまでの施策」2011.8. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/ianfu.html>>; 「歴史問題 Q&A 問5. 「従軍慰安婦問題」に対して、日本政府はどのように考えていますか。」 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/qa/05.html>>

¹⁸ 「「慰安婦、日本に法的責任」韓国政府、追及へ」『日本経済新聞』2005.8.27。

た認識を助長しようとしている」と非難した。検証報告では、談話や基金構想について韓国側が評価していたことや、法的には完全かつ最終的に解決済みであることを韓国側に確認していたことも描かれている。李明博政権が、慰安婦問題を再提起する以前には、日本政府の施策について、韓国政府が肯定的に評価してきたことを示す内容となっている¹⁹。

韓国側が、方針を転換して慰安婦問題を再提起したのは、2011年8月の韓国の憲法裁判所の決定以後である²⁰。同裁判所は、元慰安婦の個人請求権が請求権協定により消滅したかという問題について日韓間で解釈に対立があり、協定の解釈や実施をめぐる紛争がある場合には、「外交上の経路」を通じて解決すると請求権協定に規定されているにもかかわらず、それをしない韓国政府の不作为を憲法違反と判断した。違憲状態を解消するため、韓国政府は、2011年9月に協定に従った協議を正式に提案し、同年11月に督促したが、日本政府からの公式の回答はないとしている²¹。一方、日本側の認識としては、請求権の問題は、請求権協定により完全かつ最終的に解決済みであり、この問題は解決すべき「紛争」には含まれないというものである²²。

慰安婦問題について、2014年4月以降、局長級協議で議論が行われているが、互いの立場を述べ合っている状況だと報道されている。韓国政府は、8月に、日本側が局長級協議で被害者が納得できる具体的な解決方法を早く示すべきとの論評を発表した。同月には、朝日新聞が、慰安婦を強制連行したとする吉田清治氏（故人）の証言を虚偽と認めて吉田氏を取り上げた記事を取り消し、議論を呼んでいる。この問題は、10月に、吉田氏の著書を引用した1996年1月の国連文書²³の修正を日本政府が求める動きに発展した。これに対し、韓国政府は、「慰安婦動員の強制性を否定する動き」として深い憂慮を表明している。

3 韓国司法に翻弄される日韓関係

このように韓国側は、日本側に慰安婦問題の解決策を提示するように求めている。しかし、日韓双方に信頼関係がなければ、日本側が従来立場を超えるような解決策を示すことは困難である。現在の日韓関係の悪化は深刻である。日韓双方が「共同で」取り組んでいく強い政治的意思と覚悟²⁴を見せることが求められよう。

日韓関係を翻弄している韓国司法の判断は、上記の慰安婦問題に関わるものだけではない。第二次世界大戦中に日本企業に「強制徴用」された韓国人が損害賠償と未払い賃金を請求した徴用工裁判の行方も懸念されている。2012年5月の大法院（最高裁）判決に基づい

¹⁹ 2012年まで韓国外交通商部の東北アジア局長を務め、2013年に退職した趙世暎氏は、韓国政府が慰安婦問題を請求権協定によって解決していないという立場を明確にした2005年8月以降も、大局的見地から補償を要求せず、慰安婦問題を両国間の外交懸案として提起しないという方針を継続していたと述べている。（趙世暎（齋藤盛午訳）「河野談話の精神は継承されたのか—韓国からみた検証結果報告—」『世界』860号、2014.9、p.130.）

²⁰ 同上、p.131.

²¹ 同上

²² 第183回国会衆議院外務委員会議録第8号 平成25年5月22日 pp.12-13. なお、憲法裁判所の違憲判決後、水面下で日本政府が解決案を韓国側に提示したが、日本が「法的責任」を認めたことにならないとして、韓国側が断ったと報道されている。（「合意間近で衆院解散 再開 首相の判断次第 日韓慰安婦協議 齋藤勁前官房副長官に聞く」『朝日新聞』2013.10.8; 「慰安婦 見えぬ糸口 民主党政権「提案」拒まれ」『毎日新聞』2013.9.2; 趙 前掲注(19)、p.132.）

²³ ラディカ・クマラスワミ（女性のためのアジア平和国民基金訳）「女性に対する暴力—戦時における軍の性奴隷制度問題に関して、朝鮮民主主義人民共和国、大韓民国及び日本への訪問調査に基づく報告書—」1996.1.4. 女性のためのアジア平和国民基金ウェブサイト <<http://www.awf.or.jp/pdf/0031.pdf>>

²⁴ 西野純也「『負の遺産』を引き継いだ安倍・朴政権」『公明』100号、2014.4、p.62.

て行われていた差戻し審において、2013年7月にソウル高等法院と釜山高等法院が、それぞれ日本企業の損害賠償責任を認める判決を下し、日本企業が再上告した²⁵。徴用工の請求権に関する問題は、韓国政府も請求権協定によって解決済みとの立場であった。こうした判決が確定して韓国政府が従来の立場を変更した場合、「日韓基本条約」と「請求権協定」に基づいた両国関係の基本枠組み（「65年体制」）を維持する意思がないということの意味し、両国の信頼関係が崩壊するとの声すら聞かれる²⁶。国交正常化50年を来年（2015年）に控え、「65年体制」を今後も維持していくことができるのかが注目される場所である。

Ⅲ 日朝関係

2014年になって拉致問題の解決に向けた日朝協議が大きく動き出した。5月の政府間協議で、これまで拉致問題は解決済みと主張してきた北朝鮮が、全ての日本人の調査を包括的かつ全面的に実施することに合意した。7月4日に調査は開始され、日本は、北朝鮮への日本独自の制裁措置の一部解除に踏み切った。第1回の調査結果の報告を「夏の終わりから秋の初め」に行うとの認識で両国が一致していたが、9月18日に北朝鮮が見送りを通告するなど、順調とは言い難い状況である。

北朝鮮は、2013年2月に、3回目となる核実験を実施するとともに、ミサイル発射も繰り返し行っており、核・ミサイル問題については、解決の目途はまったく立っていない。日朝関係を改善していくには、米国や韓国といった関係国の理解を得ながら拉致問題の解決に向けた日朝交渉を進めていくのはもちろん、核・ミサイル問題を進展させるための取組みも欠かすことができない。

1 拉致問題の経緯

日本政府の北朝鮮に対する基本方針は、日朝平壤宣言（2002年）に則り、拉致、核、ミサイルといった諸懸案を包括的に解決し、不幸な過去を清算し、日朝国交正常化を実現する²⁷というものである。諸懸案のなかでも、拉致問題については、「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、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安全確保及び即時帰国のために全力を尽くす。また、拉致に関する真相究明、拉致実行犯の引渡しを引き続き追求していく²⁸方針を掲げている。

北朝鮮は、1991年に日本政府が拉致問題を提起して以来、関与を否定し続けていたが、2002年9月17日に小泉純一郎首相が日本の首相として初めて訪朝して行われた第1回日朝首脳会談の際に、金正日（キム・ジョンイル）総書記が、日本人13人の拉致を認めて謝罪し、拉致被害者の安否情報を伝えた。しかし、北朝鮮が示した拉致被害者の情報の信ぴょう性等への疑念から、日朝間で非難の応酬となった。

²⁵ 菊池勇次「【韓国】立法情報（日本関係） 戦時徴用工個人の賠償請求権に関する韓国高等法院判決」『外国の立法』No.257-1, 2013.10. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8320930_po_02570117.pdf?contentNo=1>

²⁶ 奥歯秀樹「韓国司法が揺るがす日韓関係」『東亜』559号, 2014.1, pp.102-104.

²⁷ 「日朝関係」2014.9.25. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/index.html>

²⁸ 拉致問題対策本部「拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策」2013.1.25. <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/tai_saku/images/20130125honbukettei.pdf>

その後、北朝鮮は、拉致問題は解決済みと主張し続けていたが、2008年6月の日朝実務者協議で、拉致問題の再調査を実施することを約束し、続く8月の協議で調査の態様について合意した。日本側は、調査開始と同時に独自制裁の一部の解除を実施することとした。しかし、9月に福田康夫首相が辞意を表明すると、北朝鮮が調査委員会設置の延期を連絡してきた。以後、日本側が再調査の実施を要求してきたが、再調査は行われないうままであった。

2012年11月、約4年ぶりに行われた日朝政府間協議では、再調査で合意はできなかったが、日本側が、拉致問題だけでなく遺骨や残留日本人などにも範囲を広げて協議した結果、「拉致問題は解決済み」との立場とは異なる姿勢が見えたという²⁹。12月上旬に予定されていた次の協議は、北朝鮮が「人工衛星」と称するミサイル発射の予告を行ったため、日本政府が協議の延期を伝達した。次の政府間協議は2014年3月に北京で行われ、幅広い諸懸案について議論を行い、今後も協議を続けていくことで一致した。

2 再調査合意

これを受けて、2014年5月26日から28日にかけて、日本側が伊原純一アジア大洋州局長、北朝鮮側が宋日昊（ソン・イルホ）外務省大使が出席して、スウェーデン・ストックホルムで日朝政府間協議が行われた。協議の結果は、翌29日夜に合意内容が両国からそれぞれ発表されるまで伏せられていた³⁰。帰国した伊原局長が安倍首相に合意内容を報告し、菅官房長官、岸田外相、古屋圭司拉致問題担当相が加わった四大臣会合で、日朝政府間の合意として確認した。このような手順を経て、安倍首相は、全ての日本人の包括的・全面的調査を北朝鮮が約束したことを記者団に発表するとともに、「安倍政権にとって、拉致問題の全面解決は最重要課題の一つ」と述べ、改めて、その解決に強い意欲を示した。首相の発表後、菅官房長官が記者会見を開き、合意文書³¹を公表した。

合意文書では、まず、「双方は、日朝平壤宣言に則って、不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、国交正常化を実現するために、真摯に協議を行った。」とした。そして、北朝鮮側は「従来の立場はあるものの、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、最終的に、日本人に関する全ての問題を解決する意思を表明した。」とし、「日本側は、これに応じ、最終的に、現在日本が独自に取っている北朝鮮に対する措置（国連安保理決議に関連して取っている措置は含まれない。）を解除する意思を表明した。」とした。

今回の合意は、国交の正常化という最終的な目標について述べ、その実現を阻んでいる拉致、核、ミサイルといった諸懸案のうち、拉致問題の解決に向けて双方がとるべき行動を約束するという構造になっている。岸田外相は、「日朝双方がとるべき行動措置について文書の形で明確に相互の意思を確認をできた意義は大きい」³²と評価した。

今回の合意を2004年や2008年の再調査の合意と比較すると、特徴として第一に挙げることができるのは、調査対象の大幅な拡大という点である。その範囲は、①1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地、②残留日本人、いわゆる日本人配偶者、③

²⁹ 鴨下ひろみ「不意打ちの北ミサイル発射と韓国初の女性大統領誕生」『東亜』547号、2013.1、p.71。

³⁰ 鴨下ひろみ「拉致再調査合意と北朝鮮の“本気度”」『東亜』565号、2014.7、pp.69-70。

³¹ 「日朝間の合意事項」（平成26年5月29日発表）首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201405/_icsFiles/afieldfile/2014/05/30/140529nicchou.pdf>

³² 第186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 平成26年6月13日 p.14。

拉致被害者、④行方不明者を含む全ての日本人に及ぶ。これについて、①②を含めることにより、拉致問題を突出させず、北朝鮮が受け入れやすくなったとの見方がされている³³。対象が拡大した一方で、③④の拉致被害者が後回しにされないように、調査は「同時並行的に行う」という文言が合意文書に入った。

第二に、北朝鮮が調査のために立ち上げる特別調査委員会に、全ての機関を対象とした調査を行うことのできる「特別の権限」が与えられることである。これは、2004年の調査で、北朝鮮側が、特殊機関の関与を理由に調査に限界があったと弁明した³⁴ことを受けて盛り込まれた。第三に、調査の過程で生存者が発見された場合に帰国させる方向で協議することを定めたことである。第四に、調査の進め方についても、北朝鮮側から随時通報を受けて協議し、日本側関係者による北朝鮮滞在、関係者との面談など調査結果を直接確認する仕組みを確保したことである。

合意文書には、北朝鮮が日本人に関する全ての問題を解決するための様々な措置が盛り込まれたが、何をもって日本人に関する全ての問題を解決したとするのかは今後の交渉に委ねられている³⁵。北朝鮮が調査を開始した時点で独自制裁の一部を解除した点について、批判も多いが、安倍首相は、いったん解除した制裁を再度かけることも念頭に置いている。双方に信頼関係が十分ない状況では、「行動対行動」の原則で、北朝鮮側の対応を確認しながら一歩ずつ進めていかざるを得ず、難しい交渉が続くことが予想される。

3 核・ミサイル問題

日本の独自制裁の一部解除は、国際的な懸念も生じさせている。例えば、米国も韓国も、拉致問題の解決を重視してきた日本の立場に理解を示しつつ、「(北朝鮮の)非核化をめぐる多国間の制裁を犠牲にすべきではない」、「日本のどんな措置も、透明性を確保し、北朝鮮の核、ミサイル問題に関する韓米日などの国際的協調の枠を壊さない範囲で行われねばならない」と釘を刺した。

2014年3月に国連人権理事会に提出された「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会」の最終報告書³⁶は、北朝鮮が「国家政策として」外国からの組織的な拉致に携わり、拉致被害者に「人道に対する罪」が行われていると指摘して注目が集まった。拉致問題への国際社会の理解は、得やすくなっているといえよう。しかし、日本が北朝鮮に対する国際的な包囲網を崩すのではないかと懸念を払拭するためには、核・ミサイル問題も日本にとり重大な問題であることを国際社会に明確に示して理解を得る必要がある。北朝鮮が「経済建設と核兵器建設の並進」路線を採択し、経済再建に有利な国際環境を醸成しようとしているという見方³⁷が正しいとすれば、日本が、この機をとらえて、日朝関係の改

³³ 平岩俊司「金正恩の北朝鮮」の行動論理を読み解く」『中央公論』129(10), 2014.10, p.79; 鴨下 前掲注(30), p.71.

³⁴ 「安否不明の拉致被害者に関する再調査(北朝鮮から提示された情報・物証の精査結果)」2004.12.24. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/sai_chosa.html>

³⁵ 今回の合意でも、日本側は、全ての拉致被害者の帰国、真相究明、拉致実行犯の引渡し、合意文書のいう「解決」に含まれるという認識であるが、一方で、「この調査の終わった時点の姿については、これから北朝鮮と調査のやり方も含めて更に議論をしていかないといけない」と伊原外務省アジア大洋州局長が答弁している。(第186回国会参議院外交防衛員会会議録第20号 平成26年6月3日 p.7.)

³⁶ 「朝鮮民主主義人民共和国における人権に関する国連調査委員会の報告」(A/HRC/25/63) (外務省仮訳) 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000035873.pdf>>

³⁷ 小此木政夫「朝鮮半島—システム再編期の国際関係—」渡邊昭夫・秋山昌廣『日本をめぐる安全保障 これから10年のパワー・シフト』亜紀書房, 2014, pp.171-176, 183-184.

善と同時に、核・ミサイル問題に関する交渉再開に向けて努力することが求められる。

おわりに

本稿では、東アジア諸国との近隣外交を中心に日本の当面する外交課題を論じてきたが、その他にも重要な外交課題がある。最後に、日本にとってそれぞれに重要な日米関係と日露関係の課題を概観するとともに安倍政権の「地球儀俯瞰外交」の特色を簡単に紹介することにより、現時点における日本外交全体の課題を浮き彫りにすることにしたい。

【日米関係】 2013 年末の安倍首相の靖国神社参拝によって日米関係に軋みが生じたのに加え、米国にとって共に同盟国である日韓の間の不正常な関係は懸念材料となった。2014 年に入り、日米両国間でハイレベルの会談が重ねられて関係改善が模索された。そのような中で、オバマ (Barack Obama) 大統領が国賓として来日し、4 月 24 日に日米首脳会談が開催された。今回の来日は、前年秋のシリア空爆回避やアジア歴訪中止によってアジアの同盟諸国に生じた米国のコミットメントに対する懸念を受けて、アジア太平洋地域へのリバランス政策を改めて確認して不安を払拭するためのアジア歴訪の一環であった。

首脳会談で、同大統領は尖閣諸島が日米安全保障条約第 5 条の適用対象であると明言し、日本政府の集団的自衛権の見直し作業を歓迎するなど、日本の立場に配慮を示した。しかし、オバマ政権が重視する TPP 交渉については、首脳会談で一致することができず異例の延長交渉となった。一日遅れの 25 日に発出された共同声明では、TPP 交渉で前進はあるものの、妥結には依然なされるべき作業が残っていると明記された。その後の累次の交渉を経た後も未だ妥結に至っていない。

一方、日米安全保障協力には進展が見られる。2014 年 7 月 1 日の閣議決定により日本が集団的自衛権の行使に踏み出した³⁸を受け、日米両国政府は安全保障上の切れ目のない日米協力を実現するため、1997 年以来となる日米防衛協力のための指針 (ガイドライン) の改定作業に着手した。年末の改定作業終了を目指している。集団的自衛権行使容認が日米安全保障協力をどこまで深化させることになるのかが注目される。

ただし、日米間の 20 年来の懸案である沖縄の普天間基地の移設問題は、依然、解決が容易ではない。移設先とされる名護市辺野古の施設建設の工事が順調に進むかどうか、地元の意向や沖縄知事選の行方もあって予断を許さない上に、普天間基地の運用期限に関して、日米の当局間には相互不信も見え隠れし、移設問題は今後も難航が予想される。

【日露関係】 2012 年 12 月の政権発足以来、安倍首相は、日露関係を重視する姿勢を鮮明にし、2014 年 2 月までにプーチン (Vladimir Vladimirovich Putin) 大統領と 5 回に及ぶ首脳会談を行ってきた。2014 年秋にも想定されるプーチン大統領の訪日に向けて、日露間の最大の懸案である北方領土問題に何らかの進展があるのではないかとの期待も高まっていた³⁹。しかし、日本は、2014 年 3 月のロシアによるクリミア半島併合等の動きに対して、「力による現状変更の試み」について看過できないとの立場を明らかにし、累次の対露制裁措

³⁸ 集団的自衛権行使容認閣議決定の詳細に関しては、次を参照。山本健太郎「安全保障法制をめぐる経緯と論点—集団的自衛権と武力行使の新 3 要件を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』833 号, 2014.10.28.

³⁹ 2014 年 1 月までの日露関係については、次を参照。河内明子「日露間の領土交渉」『レファレンス』758 号, 2014.3, pp.101-121. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436648_po_075805.pdf?contentNo=1>

置をとった。概ね欧米と足並みを揃えつつも、日露関係にも配慮し、ロシアへの影響は限定的で、抑制的な内容である。

9月以降、ウクライナ東部において政府軍と「親ロシア派武装勢力」の一応の停戦合意が成立するという進展があった。しかし、依然としてウクライナ東部地方の情勢も不安定で、欧米各国もロシアに対する厳しい姿勢を崩していない。このような状況で、プーチン大統領の訪日は延期が確実視されている。一方、10月17日には、イタリア・ミラノで開催されたアジア欧州会合（ASEM）首脳会合に合わせて、安倍首相は短時間ながらプーチン大統領と会談し、日露間の政治対話の継続とともに、11月に北京で開催されるAPEC首脳会議の機会に首脳会談を開くことを確認した。APECでの会談では、ロシアにウクライナ情勢の平和的解決を要求することによって欧米各国の理解を得つつ、滞りがちであった日露間の対話を再び軌道に乗せることができるかもしれない。

【地球儀俯瞰外交】安倍首相は、2012年末に第2次政権を率いて以来、49か国を訪問し、延べ200回以上の首脳会談を行っている⁴⁰（別表参照）。安倍外交の特色を首相自ら、地球儀を眺めるように世界全体を俯瞰して、自由、民主主義、基本的人権、法の支配という基本的価値に立脚し、戦略的な外交を展開することと語り⁴¹、「地球儀俯瞰外交」と称される。

安倍政権による地球儀俯瞰外交には、国際環境の変化に対する短期的な対応と中長期的な対応の両面がある。短期的に政権の念頭にあるのは、経済と軍事の両面で存在感を増す中国であり、積極外交によって関係国との連携を強化して勢力均衡を図るものである。中長期的には、経済的に勃興しつつある「インド太平洋地域」における日本のプレゼンスを確保しようという意図がある。まさに戦略的な外交の展開ということができる⁴²。

このような戦略的な地球儀俯瞰外交が一定の成功を収めるほどに顕著になるのが、東アジア近隣諸国との間の外交の行き詰まり感である。近隣諸国との外交の停滞は、日本外交の基軸といわれる日米関係にも負の影響を与えている。戦略的な外交を進める一方で、ここにきて動き始めた東アジア情勢に対応して、近隣外交の停滞を打破することが、日本にとって大きな懸案となっている。本稿では近隣東アジア諸国との間の各種外交課題を指摘してきたが、課題解決に向けた第一歩として、事務レベルの二国間交渉を積み重ねつつ、APEC首脳会議などの多国間首脳外交の場を利用して近隣諸国との外交の再構築を進めていくことが考えられる。近隣外交の再構築は、日米関係や日露関係などにおいて日本が積極的外交を展開する際にも、日本に有利な条件を提供してくれるはずである。

【執筆分担】

はじめに、おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・専門調査員 等 雄一郎（外交防衛調査室）
I、別表・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・小谷 俊介（外交防衛課）
II、III・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・河内 明子（外交防衛課）

⁴⁰ 「第百八十七回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」 前掲注(14)

⁴¹ 「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2013.1.28. 首相官邸ウェブサイト
<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130128syosin.html>

⁴² こうした観点から地球儀俯瞰外交を論じたものとして、次を参照。白石隆「地球を読む 首相の首脳外交」『読売新聞』2014.10.12; 田中明彦「地球を読む インド・パシフィック」『読売新聞』2014.9.8.

別表 第2次安倍政権下で行われた二国間首脳会談

| 会談日 | 会談国 |
|----------|---|
| 2013年1月 | ベトナム、タイ、インドネシア |
| 2013年2月 | パレスチナ、パラオ、米国、キルギス |
| 2013年3月 | ベナン、スロベニア、スリランカ、バーレーン (☆)、パプアニューギニア、モンゴル |
| 2013年4月 | メキシコ、ラトビア、ロシア、サウジアラビア (☆) |
| 2013年5月 | アラブ首長国連邦 (☆)、トルコ、ブルネイ、シンガポール、タイ、ミャンマー、インド、タンザニア、エチオピア、セネガル、リベリア、ソマリア、南スーダン、ガーナ、モザンビーク、コートジボワール、ブルキナファソ |
| 2013年6月 | マラウイ、ジンバブエ、ブルンジ、ジブチ、トーゴ、ベナン、チュニジア、ギニア、セーシェル、ガボン、シエラレオネ、ボツワナ、コモロ、ルワンダ、ガンビア、ナミビア、スワジランド、ウガンダ、エジプト、チャド、カーボヴェルデ、レソト、マリ、モーリシャス、ザンビア、南アフリカ、フランス、ポーランド、ハンガリー、スロバキア、チェコ、英国、カナダ、ドイツ、EU、イタリア、ロシア、アイルランド |
| 2013年7月 | マレーシア、シンガポール、フィリピン |
| 2013年8月 | バーレーン (☆)、クウェート (☆)、ジブチ、カタール |
| 2013年9月 | ブラジル、アルゼンチン、ロシア、米国、トルクメニスタン、モンゴル、カナダ、フランス、イラン、パキスタン |
| 2013年10月 | スペイン、ベトナム、インドネシア、ロシア、メキシコ、ブルネイ、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、ルーマニア、トルコ、ミクロネシア |
| 2013年11月 | ジャマイカ、カンボジア、ラオス、EU、ハンガリー |
| 2013年12月 | アイルランド、マレーシア、ブルネイ、フィリピン、インドネシア、シンガポール、ラオス、ミャンマー、ベトナム、カンボジア |
| 2014年1月 | トルコ、オマーン、コートジボワール、モザンビーク、エチオピア、インド |
| 2014年2月 | スイス、ロシア、マーシャル、サウジアラビア (☆)、アラブ首長国連邦 (☆) |
| 2014年3月 | デンマーク、エストニア、ソマリア、ベトナム、オランダ、カザフスタン、イタリア、フランス、EU、カナダ、ドイツ |
| 2014年4月 | オーストラリア、コソボ、モルディブ、米国、ドイツ |
| 2014年5月 | 英国、ポルトガル、スペイン、フランス、スロベニア、ベルギー、イスラエル、マレーシア、バングラデシュ、シンガポール |
| 2014年6月 | EU、フランス、ドイツ、フィリピン、パラグアイ、ブータン |
| 2014年7月 | マケドニア、ニュージーランド、オーストラリア、パプアニューギニア、モンゴル、メキシコ、トリニダード・トバゴ、アンティグア・バーブーダ、ジャマイカ、コロンビア、チリ |
| 2014年8月 | ブラジル |
| 2014年9月 | インド、バングラデシュ、スリランカ、イラン、モンゴル、エジプト、フランス、パナマ、オーストラリア、イラク、カタール |
| 2014年10月 | タイ、ベトナム、イタリア、EU、ルクセンブルク、ドイツ、ロシア、ウクライナ |

(注) 多国間会談 (例えば、オランダ・ハーグにおける日米韓首脳会談)、表敬、懇談等は除く。

(☆) 王国・首長国等との二国間首脳会談における相手が皇太子であった事例。

(出典) 首相官邸ウェブサイト及び外務省ウェブサイトを基に筆者作成。