

ISSUE BRIEF

日本の当面する外交防衛分野の諸課題

—第 173 回国会（臨時会）以降の主要な論点—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 658 (2009. 11. 10.)

はじめに

I 日本外交を取り巻く課題

- 1 核軍縮と日本外交
- 2 北朝鮮の核開発と貨物検査法
制定問題
- 3 近隣諸国との外交

II 自衛隊と防衛政策をめぐる諸 課題

- 1 海賊対処法の成立と自衛隊
の派遣問題
- 2 防衛力整備をめぐる諸問題

おわりに

【文献リスト】

外交防衛調査室・課では、およそ半年から 1 年ごとに、我が国の外交・防衛分野における当面の課題について、簡単に解説したシリーズを刊行してきた。本号は、その 8 冊目にあたる。

本号では、2009 年秋以降、予想される外交・防衛分野の課題として、最近大きく進展を始めた核軍縮問題と我が国の軍縮外交、北朝鮮の核問題をめぐる 6 者協議の動向と貨物検査法制定問題、新たな展開を見せつつある近隣諸国との関係、海賊対策新法の成立と今後の課題、防衛大綱の見直し問題といったテーマを取り上げ、それぞれについて最近の経緯を紹介するとともに、主な論点をまとめた。なお、在日米軍再編など、日米同盟のあり方をめぐる諸課題については、別途刊行する予定である。

外交防衛調査室・課

調査と情報

第 658 号

はじめに

本稿は、本誌第 614 号（2008 年 5 月刊行）及び第 639 号（2009 年 3 月刊行）の改訂版である。本稿で紹介する課題には、既刊号で取り上げてきた課題と重なるものもあるが、この間、内外情勢が変化していることから、内容や論点には若干の差異がある。また、安全保障に関わる課題ではあるが、核軍縮と北朝鮮問題については、外交関係の課題として取り扱うこととした。改訂版では、2009 年秋以降の国政審議に資するため、我が国の核軍縮外交をめぐる動向、北朝鮮に対する貨物検査法制定問題、海賊対処法の成立と自衛隊派遣、防衛力整備をめぐる問題など、今後、日本が当面する外交防衛分野の諸課題を取り上げ、その主な論点を紹介する。なお、在日米軍再編や地位協定の見直し問題、インド洋における補給支援活動など、日米同盟のあり方をめぐる諸課題については、別途刊行する予定である。

I 日本外交を取り巻く課題

1 核軍縮と日本外交

【オバマ米大統領のプラハ演説】 2007 年 1 月、シュルツ元米国務長官等 4 人の元高官が「核兵器のない世界」を提言した。これが契機となって高まっていた核軍縮の機運は、2009 年 4 月 5 日にプラハで行われたバラク・オバマ米大統領の演説でさらに高まることとなった。オバマ大統領は、「核兵器を使用したことがある唯一の核保有国として、米国には行動する道義的責任」があると述べ、「核兵器のない世界」を追求する決意を表明した。北朝鮮による核開発、イランによる核開発疑惑、核テロリズムの危険性の増大等、核兵器が使用される危険性が高まっているとの認識の下、米国が先頭に立って核廃絶を実現する覚悟を示し、国際社会の結集を呼びかけたのである。

しかし同時に、核のない世界の実現までには時間がかかり、「おそらく私の生きているうちには達成されない」との認識も示している。また、米国は、国家安全保障戦略における核兵器の役割を縮小すると述べる一方、核兵器が存在する限り、自国と同盟国への攻撃の抑止に必要な核を維持していくことも明言している。また、核のない世界の実現に向けて取り組む具体的な措置として、ロシアと第 1 次戦略兵器削減条約（START I）の後継条約交渉を行い年内の合意を目指すこと、包括的核実験禁止条約（CTBT）の批准を追求すること、兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT、通称カットオフ条約）の締結に努力すること、核兵器不拡散条約（NPT）を強化すること等を挙げた。

【米露核軍縮交渉】 2009 年 7 月 6 日、モスクワで行われた米露首脳会談において、2009 年 12 月に失効する START I の後継条約の交渉が行われ、オバマ大統領とドミトリー・メドヴェージェフ露大統領は、戦略兵器削減の大枠に合意し、米露が協調して核軍縮に取り組む姿勢を示した。2 日後のラクイラ・サミットの G8 会合では、米露合意を歓迎、「不拡散に関するラクイラ声明」をとりまとめ、主要 8 か国首脳のコミットメントとして、「核兵器のない世界に向けた状況をつくる」ことを明確にした。

9 月には、オバマ大統領が、ロシアが強く反対していたミサイル防衛の東欧配備を中止する方針を示し、START I の後継条約交渉の進展への期待が高まった。

【安保理決議】 さらに、2009年9月24日には、オバマ大統領のイニシアティブで、核軍縮・不拡散をテーマとする国連安全保障理事会首脳会合が初めて開催された。いずれも核保有国である常任理事国の首脳がそろった場で、「核兵器のない世界」を目指す安保理決議が全会一致で採択され、オバマ大統領のプラハ演説から半年余りで、米露以外の核兵器国も、「核兵器のない世界」という目標を共有していることを国際社会に示すに至った。

【NPT体制の動揺】 NPTは、米、露、英、仏、中の5か国を「核兵器国」、それ以外の国を「非核兵器国」とし、(1) 非核兵器国への核兵器の拡散を防ぎ、(2) 核兵器国に核軍縮交渉を義務づけ、(3) 原子力の平和的利用を図ることを目的としている。原子力の平和的利用を、「すべての締約国の奪い得ない権利」と規定するとともに、軍事技術への転用を防止するため、非核兵器国が国際原子力機関（IAEA）の保障措置を受諾する義務を規定している。

NPTの締約国は190か国に及び、1970年の発効以来、その普遍性を高めてきたが、NPTを柱とする国際的な不拡散体制は、NPT締約国である北朝鮮、イランの核開発（疑惑）問題、NPT非締約国であるインド、パキスタン、イスラエルによる核保有等といった問題を抱えている。インドは、2008年に、米国、フランス、ロシア等と相次いで原子力協定を結び、NPT非締約国のまま、原子力協力を得られることになり、NPT体制内で不拡散義務を果たしてきた非核兵器国の不信を招いている。

【NPT運用検討会議に向けて】 先の安保理決議では、NPTの重要性を再確認し、条約で5年ごとの開催が規定されている運用検討会議において、NPTを強化するための協力を各国に呼びかけている。来年5月に迫った同会議で、NPT体制を活性化し、世界的な協調体制を構築できるか否かは、同会議までに、米露核軍縮交渉をはじめ、カットオフ条約交渉、CTBTへの米国などの批准、北朝鮮やイランの核問題等で、どれだけ成果を積み重ねられるかにかかっていると見えよう。

同会議へ貢献しようと、日豪のイニシアティブではじまった「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」（ICNND）の活動にも期待が寄せられている。ギャレス・エバンス元豪州外務大臣、川口順子元外務大臣が共同議長を務め、ワシントン、モスクワ、北京等で会合を開催し、政府要人、議会関係者、研究者、市民社会との対話を重ねてきた。2009年10月に広島で最終会合を開催し、「行動指向的で実地的な」報告書を取りまとめる予定である。

【我が国の核軍縮・核不拡散外交】 我が国は、世界で唯一の被爆国として、「持たず、作らず、持ち込ませず」の非核三原則を掲げ、原子力の平和利用に徹してきた。また、過去15年、毎年国連総会に核廃絶決議案を提出するなど、積極的な軍縮外交を行ってきた。

オバマ大統領のプラハ演説から3週間後の2009年4月27日には、中曽根弘文外務大臣（当時）が「ゼロへの条件—世界的核軍縮のための『11の指標』」と題する演説を行い、世界的核軍縮を先頭に立って推進しようという意欲を示した。情勢分析の部分では、核の脅威の増大を招く懸念事項として、核拡散の状況に加えて、中国の核軍備の近代化を挙げ、核保有国のうち、中国のみが核兵器削減に取り組んでおらず、情報開示も行っていないと指摘した。鳩山新政権は、核軍縮への取り組みを重視している。鳩山由紀夫総理大臣は、9月24日に行われた安保理首脳会合で演説し、唯一の被爆国としての「道義的な責任」を果たすため、非核三原則を堅持することを誓い、我が国が核廃絶に向けて先頭に立つ意思を明言した。

【「核の傘」をめぐる議論】 プラハ演説で「核兵器の役割を減らす」としたオバマ大統領の方針がどのように具体化されるかに注目が集まる中で、今年末には、8年ぶりに米国の

核戦略の基本文書である「核態勢見直し」(NPR)が更新される。我が国は、核廃絶を究極の目標として掲げる一方、いわゆる「核の傘」を含む米国の拡大抑止を防衛政策の基盤に据えている。米国は、同盟国・友好国が独自に核戦力を取得することを防ぎ、これら諸国に安全保障上の安心感を与えるための協議を重視する姿勢を見せている。2009年7月に行われた「日米安全保障高級事務レベル協議」では、今後両国間で拡大抑止について協議していくことで一致した。現下の北朝鮮の核開発、中国の軍事力増強といった厳しい安全保障環境の中で、核の傘への依存を減らしていく道筋を見出すためにも、核をめぐる米国との開かれた協議を欠かすことはできないであろう。

2 北朝鮮の核開発と貨物検査法制定問題

【北朝鮮核問題と6者協議】 近年議論されている北朝鮮の核問題の発端は2002年に遡る。同年10月に米国が、北朝鮮がウラン濃縮による核兵器開発を進めていることを指摘し、北朝鮮はそれを認めた。これによって、1994年の米朝間の枠組み合意(北朝鮮が黒鉛減速炉の建設・運転を凍結する代わりに、国際社会は軽水炉建設を支援し、その完成まで代替エネルギーとして年間50万トンの重油を供給する。)は事実上破綻した。2003年8月からは、北朝鮮の核開発を平和的に放棄させるため6者協議が断続的に開かれ、北朝鮮の非核化に向けたプロセスが合意されてきた。しかし、核検証手続きをめぐる米朝間に対立が起きると、北朝鮮は態度を硬化させた。2008年12月の6者協議は、米国の次期政権をにらむ北朝鮮が強硬姿勢を崩さず、物別れに終わった。

【北朝鮮による「ミサイル」発射と安保理議長声明の採択】 2009年1月に発足したオバマ政権が、懸案事項の解決のためすべての国と対話を行うことを表明する中、北朝鮮は、国際海事機関(IMO)や国際民間航空機関(ICAO)などに、人工衛星を運ぶロケットを4月4日から8日の間に発射すると通告した。これを受け日本は、北朝鮮が発射するのはロケットではなく弾道ミサイルの可能性が高いとして、国内に落下する場合には弾道ミサイル防衛による迎撃措置をとるべく準備を進めた。

4月5日午前11時半ごろ、北朝鮮は、長距離弾道ミサイル「テポドン2」の改良型とみられる「ミサイル」を発射した。日本は、国内に落下する恐れはないと判断し迎撃はしなかったが、北朝鮮船舶の入港禁止など、これまでとってきた制裁措置を1年間延長することを決定した。一方、緊急会合を開いた安保理では、北朝鮮を過度に刺激すべきではないとの慎重な態度を中国やロシアが崩さなかったため、制裁決議の採択はならず、4月13日に議長声明が全会一致で採択された。議長声明は、決議と異なり法的拘束力を有しないが、北朝鮮による発射を明確に非難した上、北朝鮮の行為は2006年10月の核実験実施を受けて採択された決議第1718号に違反していると認定した。

北朝鮮は、安保理の議長声明採択に強く反発し、6者協議からの完全離脱と「自衛的核抑止力の強化」を宣言する外務省声明を発表した。そしてまず、国際原子力機関(IAEA)の監視要員を寧辺の核施設から退去させた。また、安保理の制裁委員会が北朝鮮の3団体を資産凍結の対象に指定すると、核施設を再稼働し、使用済み核燃料棒の再処理を開始した。さらに北朝鮮は、安保理が即時謝罪をしないのであれば、核実験を含む追加的な自衛措置をとることも宣言した。

【核実験の実施と安保理決議第1874号の採択】 2009年5月25日午前、北朝鮮は2006年10月9日以来、2度目の地下核実験を実施した。安保理は直ちに緊急会合を開催し、核

実験が決議第 1718 号の明確な違反に当たるとして北朝鮮を非難するとともに、新たな決議採択に向けた協議を開始した。

6月12日、安保理は、北朝鮮に対する制裁決議第 1874 号を全会一致で採択した。決議は、北朝鮮の核実験が過去の決議違反であるとしたうえで、北朝鮮に以後いかなる発射も行わないよう要求し、6者協議への復帰を呼びかけている。また、追加的制裁措置として、北朝鮮関連船舶の貨物検査実施の要請、武器禁輸の全面的な対象拡大、北朝鮮の核・ミサイル計画に関する資金・資産の移転阻止、人道・開発・非核化目的以外の新たな援助や融資の停止が盛り込まれた。

しかし、北朝鮮はこうした安保理の動きに激しく反発し、6月13日に発表された外務省声明は、2度目の核実験は自衛措置であり、核放棄はあり得ないと主張した。さらに、ウラン濃縮作業への着手、新たに抽出されるプルトニウムの全量兵器化、海上封鎖時の軍事的対応を宣言した。そして実際に北朝鮮は、国際社会の制裁に抵抗する意思を明らかにするように、7月4日、7発の短距離弾道ミサイルを発射した。

【日本の対応：独自制裁の強化】 日本は、北朝鮮による 2009 年 4 月の「ミサイル」発射及び 5 月の核実験を受け、北朝鮮に対する国際的な制裁を求めて安保理に積極的に働きかけるとともに、独自制裁も強化してきた。2006 年 10 月の 1 度目の核実験以来、日本は北朝鮮船舶の入港禁止及び北朝鮮からの輸入禁止措置をとってきたが、4 月の発射を受け、この措置を 1 年間延長した。さらに 5 月に核実験が行われると、北朝鮮向け輸出の全面禁止及び、制裁措置に違反した外国人船員の入国規制強化も決定した。すでに北朝鮮の貿易高に占める日本の割合は非常に少なく、制裁強化の実質的な効果はそれほど大きくないとの指摘もあるが、日本がこうした強い態度を示すことで、各国の制裁を促し国際的な北朝鮮包囲網を強化する狙いがあるといわれる。

【日本の対応：貨物検査特別措置法案の提出】 安保理決議第 1874 号は、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査を加盟国に要請しているが、日本には有事以外に公海上で貨物検査を行うための根拠法が存在しない。すなわち現行法の下では、領海及び接続水域内での検査は海上保安庁法に基づいて海上保安庁が行い、公海上の検査は船舶検査活動法に基づいて海上自衛隊が行うことになる。そして後者の場合には、その要件として日本の平和と安全に重要な影響を与える「周辺事態」の認定が必要とされる。しかし、政府は北朝鮮の核実験はそれにあたらぬとしており、現行法の下では公海上で検査を行うことはできない。そこで、こうした「法の穴」をうめるため、貨物検査特別措置法案（北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案）が 2009 年 7 月 7 日、国会に提出された。

法案は、貨物検査の主体を海上保安庁とし、海上自衛隊の活動は情報収集や船舶の追尾にとどめた。海上保安庁が対応できない「特別の必要がある場合」にのみ、自衛隊法第 82 条の海上警備行動を発令して自衛隊が出動するとしたのである。また、貨物検査は、安保理決議に基づき禁輸対象となった大量破壊兵器などを積載している疑いがある場合に実施し、そうした物資が確認された場合は提出を命ずることができるとした。検査に応じない場合は周辺の港に回航命令を出すことも規定された。貨物検査は領海と公海で行われるが、対象船舶の船長の承諾が必要とされている。特に公海上の検査、提出命令、回航命令については旗国の同意も必要とされた。法案に有効期間を定める規定はなく、安保理決議第 1874 号に基づく措置の必要性がなくなった場合に廃止法案が提出される。なお、海上保安庁が活動の主体となることから、国会の関与は不要とされた。

7月28日の会期末が迫る中、自衛隊の出動に関し国会承認を不要としている点について

議論の必要性が指摘されていたものの、海上保安庁が活動主体であることから野党による強い反対はなかった。だが結局、7月21日の衆議院解散に伴い貨物検査特別措置法案は廃案となった。日本は当面、海上自衛隊のP3C哨戒機や護衛艦による情報収集など、現行法で可能な範囲内でのみ活動することになる。

【北朝鮮の対話路線への転化】 2009年8月4日、ビル・クリントン米元大統領が北朝鮮を電撃的に訪問し、金正日総書記と会談した。北朝鮮は労働教化刑に処していた米国人女性記者二人を解放するとともに、米朝協議の中でなら核問題を協議することができるとし、米国との直接対話を求めた。しかし米国は、米朝協議は6者協議の枠内で行うことを強調し、記者拘束問題と核問題を切り離すとの姿勢を崩さなかった。また8月10日には、韓国の現代グループの玄貞恩会長が金正日総書記と会談した。会談後北朝鮮は、拘束していた同グループの社員を解放し、金剛山観光事業の早期再開や離散家族の再会事業の実施なども合意した。続いて8月23日には、8月18日に死去した金大中元大統領の国葬に派遣された北朝鮮弔問団が李明博大統領と会談し、南北対話に前向きな姿勢を強調した。さらに8月29日には拿捕韓国船の乗員も解放するなど、北朝鮮は一転、対話姿勢を強めた。

【北朝鮮による「ウラン濃縮成功」宣言】 2009年9月4日、北朝鮮は、プルトニウムの兵器化やウラン濃縮実験が成功し完了段階に入ったとする書簡を安保理議長国（9月は米国）宛てに送付した。書簡の内容自体は、6月の外務省声明で宣言されていたことでもあり、特に目新しいものではない。しかし、米国のスティーブン・ボズワース北朝鮮政策特別代表の中国、韓国、日本訪問（9月3-8日）に合わせて書簡が送られたことから、6者協議再開を急ぐ関係国の動きや、安保理による制裁措置の履行を牽制する狙いがあるとみられる。

【今後の展望】 2009年9月11日、フィリップ・クローリー米国務次官補は、北朝鮮の6者協議復帰を説得する目的で、米朝協議を行う用意があることを記者会見で明らかにした。10月5日、金正日総書記は、訪朝中の温家宝中国首相との会談において、米朝協議の進展を条件に6者協議に復帰する用意があると表明した。米国は、米朝協議はあくまで北朝鮮を6者協議に復帰させるためであるとの姿勢を崩していないものの、米国が北朝鮮に歩み寄った場合、圧力強化を求める日本は孤立しかねない。日本も6者協議参加国と足並みをそろえ、対応していく必要がある。

また、8月28日には、安保理決議第1874号に基づき、北朝鮮からイランに運ばれる武器がアラブ首長国連邦によって押収されていたことが明らかになった。制裁措置の実効性を高めるためには、こうした各国の連携が不可欠であり、決議の採択を積極的に働きかけてきた日本としても、貨物検査の実施に向けた対応を問われることとなろう。

3 近隣諸国との外交

【日中・日台関係】 2006年10月に安倍晋三総理大臣（当時）が訪中し、胡錦濤中国国家主席らと「戦略的互惠関係」を築きあげていくことで一致して以来、日中首脳会談を重ね、両国関係は緊密化している。2009年4月には、ロンドン金融サミット、ASEAN 関連首脳会議の際に日中首脳会談が行われたのに続き、麻生太郎総理大臣（当時）が訪中、胡錦濤国家主席及び温家宝首相との間でそれぞれ首脳会談を行った。

首脳会談では、金融危機、新型インフルエンザ、エネルギー・気候変動問題等、幅広い分野での連携を確認した。一方、胡主席、温首相とも歴史問題に言及し、麻生首相に適切

な処理を求めた。

懸案である東シナ海ガス田問題や中国製冷凍ギョーザ事件等、食の安全の問題については、進展がない状態が続いている。東シナ海ガス田問題は、2008年5月の共同開発合意以来、合意内容の具体化は行われてこなかった。2009年7月及び8月には、中国船が東シナ海ガス田「白樺」周辺に現れ、合意に違反する単独開発の再開かと危ぶまれた。中国側からは、維持管理作業、保守作業を行っており、実質的な変更をもたらすようなことは行っていないとの説明があった。

鳩山首相は、9月、国連総会等に出席するために訪問中の米国ニューヨークで、胡主席との首脳会談を行った。鳩山首相が、最近の「白樺」における中国側の動きに言及し、東シナ海を「いさかいの海」でなく「友愛の海」にしたいと述べたのに対し、胡主席は、「平和・友好・協力の海」にしていきたいと応じた。ただし、合意の実施には国民の理解と支持が必要であるとし、共同開発に向けた条約交渉を直ちに開始しようとする姿勢は見られなかった。

日台関係では、我が国の窓口機関である交流協会台北事務所の齋藤正樹代表が、2009年5月に行われた講演で、台湾の国際的地位は確定していないと発言し問題となった。台湾外交部からの抗議に対し、齋藤代表は、発言を撤回し、個人的見解であると釈明、謝罪した。この地位未確定発言は、台湾の帰属先について「発言する立場にない」との日本政府の立場を超えており、馬英九政権の「台湾の主権は日本から中華民国に返還された」との見解と対立する。一方、地位未定論を論拠とする台湾独立派は、齋藤発言を歓迎し、激しい論争となった。さらに、台湾を中国の不可分の領土と主張する中国との摩擦を招く事態ともなった。

台湾は、2009年を日台特別パートナー関係促進年とし、両国の交流強化を推進する方針を掲げているが、地位未確定発言が尾を引き、齋藤代表は、8月に馬総統と日本の国会議員団との会見の場に同席するまで、総統ら政権幹部との公式の面会ができずにいたという。馬政権の対中融和政策が進むなかで、相対的に日台関係が希薄化していくことが懸念されるとの見方もある。

【日韓関係】 2009年1月の麻生首相（当時）の訪韓に続き、6月には韓国の李明博大統領が訪日し、2008年2月の再開以来、竹島問題によって中断された時期もあったものの、日韓首脳相互訪問（シャトル外交）が定着した。シャトル外交の他にも、2009年3月、拉致被害者家族と金賢姫元死刑囚との面会が、韓国政府の協力により実現し、2009年5月には、北朝鮮の核実験に連携して対応した。麻生首相は、6月に行われた日本国際問題研究所フォーラムの講演で、日韓関係は「戦後、最も緊密な状況にある」と評価している。

一方、長年の懸案である歴史認識・領土問題については、李大統領の実利外交路線を反映し、1月に続き、6月の首脳会談でも、取り上げられなかった。

【日露関係】 最近の日露関係は、経済的な協力関係が大きな進展を見せる一方、領土問題については、解決の兆しが見出し難い状況となっている。

麻生首相とメドヴェージェフ大統領は、2008年11月のリマ（ペルー）、2009年2月のサハリンと首脳会談を重ね、領土問題を「我々の世代で解決」すること、メドヴェージェフ大統領が事務方に指示を出した、「新たな、独創的で、型にはまらないアプローチ」の下で作業を行うこと、日露間の首脳レベルでの政治対話を加速していくこと等で一致し、日本側の領土問題解決への期待が高まった。

「新たなアプローチ」をめぐっては、谷内正太郎政府代表（当時）による四島の面積を

折半する 3.5 島返還論等の解決策が取りざたされ、日ソ共同宣言をベースにした二島返還を超える提案がロシア側から行われるのではないかと期待する声もあった。

しかしながら、2009 年 7 月、ラクイラ（イタリア）で行われた G8 サミットの際の首脳会談では、ロシア側から「独創的アプローチ」を具体化する提案は行われなかった。メドヴェージェフ大統領は、「話し合いを行っていく上での静かな環境の必要性」を強調し、首脳会談直前に成立した、北方領土を「我が国固有の領土」と明記した改正北方領土問題等解決促進特別措置法（北特法）に対するロシア議会の反発に言及した。

さらに、8 月には、ロシア外務省が、今後、領土問題解決の環境整備の一環として我が国が行ってきた北方四島住民に対する人道支援物資の供与を受け入れない方針を示した。人道支援物資の供与のための北方四島訪問は、ビザなし交流の枠組みで行われてきたが、今年 1 月に、日本の訪問団が、ロシアの主権を認めることになる出入国カードの提出を求められたために日本に引き返すという事態が生じた。調整の結果、四島交流等は継続されているが、人道支援物資の提供は行われないうまになっている。

2003 年以降急増していた日露貿易額も、昨年秋以降の金融・経済危機の影響を受け、急激な減少が見られるものの、5 月のプーチン首相訪日時に、日露原子力協定が締結されるなど、両国の経済・エネルギー分野の結びつきは強まっている。9 月に米国で行われた鳩山首相とメドヴェージェフ大統領の初会談では、アジア太平洋地域において新たな日露関係を切り拓くための意思を確認し合い、互いに議論を続けていくことで一致した。今後は、領土問題解決に向けた環境整備のあり方の見直しが求められよう。

II 自衛隊と防衛政策をめぐる諸課題

1 海賊対処法の成立と自衛隊の派遣問題

【ソマリアにおける海賊事件の急増】 2008 年以降、アフリカのソマリア周辺海域（アデン湾、ソマリア沖）で海賊行為による被害が急増した。この傾向は、2009 年に入りさらに強まっている。国際海事局（IMB）の報告によると、2009 年 1 月から 6 月までの全世界の海賊報告件数は 240 件（前年同期 114 件）に上るが、その約 6 割を占める 144 件がソマリア周辺海域で起きている。安保理はこれまで、決議第 1816 号、第 1838 号、第 1846 号、第 1851 号を採択し、この海域での海賊対策を各国に要請してきた。決議を受け、EU、米国を中心とした多国籍の合同任務部隊、ロシア、中国などが艦船等を派遣している。ソマリア周辺海域には、年間約 2,000 隻の日本関連船舶も航行していることから、日本国内でも対処を求める声が高まった。

【海賊対策への取り組み：海上警備行動の発令】 日本において、海賊対策を管轄するのは海上保安庁である。同庁はこれまでも、マラッカ海峡における海賊や海上武装強盗対策において様々な貢献をしてきた。しかしソマリア周辺海域においては、海賊が重武装していることや、同海域が日本から遠く離れていることなどから、海上保安庁による対応では限界があるとされ、海上自衛隊の派遣が模索された。2009 年 1 月 28 日、浜田靖一防衛大臣（当時）は、自衛隊法第 82 条に基づく海上警備行動による派遣の準備指示を行い、3 月 13 日に海上警備行動を発令した。翌 14 日、護衛艦「さざなみ」、「さみだれ」の 2 隻が出航し、3 月 30 日に現地での活動を開始した。また 5 月 15 日には、P3C 哨戒機 2 機及びその警備のため、陸上自衛隊にジブチへの派遣命令が下り、6 月上旬から任務に就いた。

しかし、海上警備行動による活動には問題点も多く含まれていた。まず、もともと不審船による領海侵犯の事案等を想定している海上警備行動では、保護対象が日本の関係船に限られ、外国船が海賊から襲撃されている場合にはそれを保護できない。また、海上警備行動における武器使用は、警察官職務執行法第7条の準用により、危害射撃は正当防衛及び緊急避難時に限られる。海賊船が民間船に著しく接近したとしても、正当防衛と認められるほど切迫した状況にならなければ船体射撃を行うことはできない。さらに海上警備行動は、首相の承認を得て防衛相が発令するものである。日本の領海を遠く離れた海域で海上自衛隊が活動するにもかかわらず、その派遣過程に国会が関与する仕組みはない。

海上自衛隊がソマリア周辺海域で活動を開始してまもなく、外国船から緊急救援要請を受ける事件が複数起き、護衛艦はサーチライト照射や大音響装置を利用して対応していた。防衛省は、外国船を保護する行動の根拠を海上警備行動に求めることができないため、他の船舶の遭難を知った時は必要な手段を尽くさねばならない、とする船員法第14条に基づいた行動だと説明した。

【海賊対策への取り組み：海賊対処法制定】 これらの問題点に対応するため、政府は海上警備行動が発令された2009年3月13日に、「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律（海賊対処法）案」を閣議決定した。新法案はまず、海賊行為を定義し、罰則規定を設けた。また、海賊対処には第一義的に海上保安庁が当たり、「特別の必要がある場合に」自衛隊が行動すると規定した。そして保護対象を外国船にも拡大し、国籍を問わず全ての船を保護できるとした。武器使用権限についても、正当防衛と緊急避難に加え、海賊船とみられる船舶が停船に応じず海賊行為を続ける場合、他に手段がないときには武器を使用し、船体射撃を行うことができるとした。ただし国会の関与については、海賊対処行動の承認と終了時に国会報告を求めるにとどめた。これは、海賊対策は警察活動であるから報告で十分と判断されたことによる。

海賊対処法案は4月14日に衆議院で審議入りしたが、国会の関与のあり方をめぐり、与野党は対立した。しかし6月19日、同法案は衆議院本会議で与党の3分の2以上の多数による再可決で成立し、7月24日に施行された。浜田防衛大臣は、新法が成立するとただちに自衛隊に準備指示を出し、7月6日には第2次部隊となる護衛艦「はるさめ」、「あまぎり」が現地に向けて出航した。

7月22日、第1次部隊は、海上警備行動に基づく最終任務となる41回目の護衛（累計121隻）を終了した。海上警備行動は、7月24日に新法が施行されると同時に終了した。7月29日からは、第2次部隊が現地で新法に基づく護衛活動を行っている。8月31日までの1か月間の護衛船舶は81隻に上った。

【海賊対処法と今後の自衛隊の海外派遣】 近年日本は、自衛隊の海外活動について、テロ対策特措法（2001年）及び新テロ対策特措法（2007年）やイラク特措法（2003年）といった特別措置法で対応してきたが、海賊対処法は、日本の領海及び公海における海賊対処を随時認める一般法である。内容も、武器使用基準を緩和し、自衛隊の派遣にあたり国会への報告で足りるとするなど、自衛隊の海外活動への扉をまたひとつ開いたといえる。しかし、海賊行為が犯罪であり、海賊が「国又は国に準ずる組織」ではないことから、海賊対処に当たる自衛隊の活動は憲法第9条が禁じる武力行使にふれることはないとして、法案の審議において憲法論議は避けられてきた。自衛隊の海外活動のさらなる拡大が求められる可能性が高まる中、派遣の明確な基準の策定が今後一層求められる。

2 防衛力整備をめぐる諸問題

【防衛力整備の仕組みと防衛計画大綱】 我が国の防衛力整備は、防衛政策の基本方針と中長期的な装備取得に係る考え方を示した「防衛計画の大綱」（以下「大綱」）に沿って行われている。「大綱」は、概ね5か年程度の防衛力整備について、その指針を定めており、計画期間中に達成すべき防衛力の水準は、陸海空自衛隊の人員や主要装備の規模などを示した、「大綱別表」によって定められている。現在の「大綱」は、2004年12月10日、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」として閣議決定されたものである（以下「2004大綱」）。「2004大綱」は、概ね10年後までの防衛力のあり方を視野に入れているが、5年経過した時点で必要があれば見直しを行う、ともされていることから、今年度末には計画の期限が切れることになっている。

このように、「大綱」は、防衛力の整備水準を大まかな形で定めたものであるが、「大綱」の下に位置づけられ、より具体的な装備取得計画として策定されるのが、「中期防衛力整備計画」（以下「中期防」）である。「大綱」に合わせる形で、「中期防」も5か年の計画とされており、計画期間中、各年度の防衛予算は「中期防」の内容を達成すべく編成されることとなる。現在の「中期防」は、「2004大綱」と同じく、2004年12月10日、安全保障会議と閣議の決定を経たもので、やはり今年度末に期限を迎える予定である。

【防衛計画大綱見直しの経緯】 「大綱」が初めて策定されたのは、1976年10月であった（以下「76大綱」）。これまで2回にわたって見直しが行われている。最初の見直しのきっかけは、冷戦の終結で、「76大綱」に代わる新たな「大綱」は、1995年11月28日に閣議決定された（以下「95大綱」）。「95大綱」の特徴は、冷戦の終結を踏まえ、これまでの自衛隊の役割を大幅に変更し、活動範囲を拡張している点にある。

冷戦の間、自衛隊の役割は、主な任務である我が国の防衛と、東西対立を反映した、西側による対ソ戦略への貢献にあった。防衛力整備の目安は、我が国への「限定的かつ小規模な侵攻」に直接対処し得る水準の達成にあるとされていた（いわゆる「基盤的防衛力構想」）が、「76大綱」は、この基本的な考え方の根拠であった。しかし、冷戦終結により、戦略環境と脅威認識が変動した結果、「76大綱」についても見直す必要性が高まり、ほぼ20年ぶりに改定されることとなった。「95大綱」は、「基盤的防衛力構想」を基本的に踏襲しつつ、大規模災害など、冷戦終結後顕在化した、新たな脅威や「多様な事態」への対応を謳い、よりコンパクトで合理化された防衛力の整備を目標として掲げた。

これに対し、2回目の見直しは、米国における同時多発テロ（2001年9月11日）により、国際テロの脅威が高まったことなど、戦略環境の更なる変動を背景として行われた。これにより策定されたのが、現行の「2004大綱」であり、主要な脅威として、国際テロのほか、大量破壊兵器・弾道ミサイルの拡散などをあげている。また、「基盤的防衛力構想」については、「有効な部分を継承する」としながら、国際平和協力活動などによる「国際的な安全保障環境の改善」を、安全保障政策の新たな基本的考え方として打ち出しており、即応性・機動性・多目的性を備えた防衛力の整備を唱えている。

【「2004大綱」見直しの動きと論点】 2008年9月17日、防衛省は、「2004大綱」見直しに向けた検討機関として、「防衛力の在り方検討のための防衛会議」を省内に設置した。一方、2009年1月9日、見直しの基本的な方向性を議論する有識者懇談会として設置された「安全保障と防衛力に関する懇談会」（以下「安保健衛懇」）が初会合を開き、同年6月3日には、自民党の国防部会防衛政策検討小委員会が、見直し方針を提言として取りま

とめた。自民党の提言は、北朝鮮によるミサイル攻撃への対処を念頭に、敵基地攻撃能力の保有を求めたほか、米国以外の国との国際的な共同研究・開発、生産にも参加できるように、武器輸出3原則の一部修正を唱えている。その後、「安保防衛懇」が、同年8月4日に報告書を公表し、見直しの主要な論点が出そろったことになった。

報告は、我が国自らの防衛努力に加えて、同盟国との協力や国際協力を組み合わせることで、国の安全確保、脅威防止、国際システムの維持を図る「多層協力的安全保障戦略」という考え方を打ち出した。その上で、報告は、我が国の防衛政策を律する基本方針とされる「専守防衛」の検証、自衛隊の海外派遣に係る「恒久法」の制定、集団的自衛権に関する現行政府解釈の見直しなどを、主要な検討課題として掲げた。このほか、自民党の提言と同様、敵基地攻撃能力保有、武器輸出3原則見直しについても言及している。しかし、この報告については、発表当初から、政権交代の有無に関わらず、「大綱」の見直しへ直接反映させることは、内容的に難しいのではないか、との見方があった。

【新連立政権における大綱見直し問題】 報道によれば、民主党の中には、「2004大綱」の見直しをめぐる論議は、政権の基盤が確立されるまで先送りすべきだ、との声もあったといわれ、見直し問題について、民主党及び新政権の対応は、必ずしも明らかではなかった。そのような中、政権交代を経て新たに就任した北澤俊美防衛大臣は、報道各社のインタビューに答えて、「見直しを先延ばしする選択肢は考えていない」という趣旨の発言を繰り返していた。このため、鳩山新政権においても、当初の予定通り、「2004大綱」の見直しと、新たな「中期防」の策定作業が進められる見通しが強まっていた。しかし、2009年10月16日、政府は、内閣の「基本政策閣僚委員会」を開き、これらの作業については、来年末まで1年間先送りすることを決定した。今後は、新政権により提示される新たな論点と、「安保防衛懇」報告の評価を軸とした論議が行われるであろう。

おわりに

海賊対処立法の項で、自衛隊派遣と国会の関係に触れたが、自衛隊に対するシビリアン・コントロール（文民統制）は、国会による、自衛隊の活動に対する民主的統制という見地から、継続的に論議が交わされてきた、「古くて新しい」重要課題である。冷戦終結後、シビリアン・コントロールをめぐる論議は、自衛隊の海外派遣に対する国会の関与といった問題を中心に展開してきた。今後も、海賊対処のような、現在継続している活動に対する監視統制のほか、新たな活動が行われる場合の承認など、シビリアン・コントロールを機能させていく上で果たすべき、国会の役割が問われることとなろう。

一方、本稿では、課題として取り上げなかったが、防衛省・自衛隊の装備品調達をめぐる諸問題なども、今後の国政審議において、改めて大きな関心を呼ぶ可能性がある。装備品調達をめぐる不正や無駄遣いといった問題は、2007年10月に表面化した、守屋武昌元防衛事務次官による汚職事件などで、脚光を浴びたが、事件が収束した後も、財務省の予算執行調査や会計検査院の調査、各種報道により、複数契約による無駄遣いや水増し請求等の問題が明らかになっている。鳩山新政権は、行政刷新会議を設置するなど、予算の適正な執行を重要な政策課題として掲げており、防衛装備品の調達費についても、今後国会の場で、合理化・適正化に向けた論議が行われるであろう。

【文献リスト】

本稿で取り上げた課題について有用で、比較的入手が容易であると思われる文献をリストにした。

◆核軍縮と日本外交

「特集 日本の軍縮イニシアティブ 核兵器のない世界へ」『外交フォーラム』22巻8号, 2009.8, pp.9-77.

◆北朝鮮の核実験と貨物検査法制定問題

外交防衛調査室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第171回国会（常会）以降の主要な論点—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』639号, 2009.3.17, pp.4-5.

伊豆見元「北朝鮮の「矢継ぎ早の挑発行動」をどうみるか」『世界』794号, 2009.8, pp.184-190.

「ドキュメント 激動の南北朝鮮（第141回-147回）」『世界』789-796号, 2009.4-10

◆近隣諸国との外交

外交防衛調査室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第171回国会（常会）以降の主要な論点—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』639号, 2009.3.17, pp.2-4.

「特集 新時代の日韓関係」『外交フォーラム』22巻9号, 2009.9, pp.11-36.

東郷和彦「『四島返還』の原則は崩されたのか」『世界』792号, 2009.6, pp.85-93.

◆海賊対処法の成立と自衛隊の派遣問題

外交防衛調査室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第171回国会（常会）以降の主要な論点—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』639号, 2009.3.17, pp.7-8.

秋山昌廣「ソマリア沖海賊問題—艦船派遣の背景と法律問題」『軍縮問題資料』2009.5, pp.2-12.

◆防衛力整備をめぐる諸問題

外交防衛調査室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第171回国会（常会）以降の主要な論点—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』639号, 2009.3.17, pp.9-10.

岡留康文「日本の外交・防衛政策の諸課題⑧ 防衛力整備」『時の法令』1810号, 2008.5.30, pp.66-71.

金子将史「防衛大綱をどう見直すか」『PHP Policy Review』Vol.2-No.11, 2008.12.10, pp.2-13.

<http://research.php.co.jp/policyreview/pdf/policy_v2_n11.pdf>

【執筆者一覧】

核軍縮と日本外交	河内 明子
北朝鮮の核開発と貨物検査法制定問題	松葉 真美
近隣諸国との外交	河内 明子
海賊対処法の成立と自衛隊の派遣問題	松葉 真美
防衛力整備をめぐる諸問題	鈴木 滋