

ISSUE BRIEF

日本の当面する外交防衛分野の諸課題

2006 年春以降の主要な論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 529(MAR. 30. 2006)

本稿は、2005 年 10 月に刊行した本誌第 497 号の改訂版である。この半年間の国内外の情勢の変化により、課題自体がなくなったり、また、新たに課題が生じたりした場合もあれば、同一の課題であっても新たな局面を迎えている場合もある。改訂版では 2006 年春以降に日本が当面する外交防衛分野の諸課題を取り上げ、論点を整理し、第 164 回通常国会の後半以降の国政審議に資することにしたい。

取り上げた課題は、日米同盟変革と在日米軍再編、在日米軍駐留経費負担問題、近隣外交と歴史問題、北朝鮮をめぐる諸問題、我が国周辺の海洋秩序をめぐる諸問題、NPT 体制の現状、国連をめぐる課題、自衛隊海外活動恒久法制定問題、である。

この他、ミサイル防衛をめぐって新たに秘密保護協定締結や宇宙平和利用原則に係る課題も浮上しつつあり、それらにも言及した。

外交防衛調査室・課

調査と情報

第 5 2 9 号

はじめに

本稿は、2005（平成17）年10月に刊行した本誌第497号の改訂版である。この半年間の国内外の情勢の変化により、課題自体がなくなったり、また、新たに課題が生じたりした場合もあれば、同一の課題であっても新たな局面を迎えている場合もある。改訂版では、今後の日本の対外関係のゆくえを大きく規定するであろう、変革される日米同盟の意義、対アジア外交の停滞する現状などをはじめ、2006年春以降に日本が直面する外交・防衛分野の諸課題を取り上げ、その論点を整理することにより、第164回通常国会の後半以降の国政審議に資することにしたい。

1 日米同盟の「変革」と在日米軍の再編

2005年10月29日の日米安全保障協議委員会（2プラス2）で採択された「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する文書（以下2+2文書）は、2003年末から本格化した在日米軍の再編を巡る日米交渉に大きな1つの区切りを付けた。それまでも報道では各種の基地再編案が報じられていたが、政府は米国との交渉内容をほとんど公表してこなかった。この2+2文書によって、基地再編案の全体像が正式に明らかになったのである。

しかし、一読して分かるように、2+2文書の主眼は、在日米軍基地・部隊の移転にではなく、日米の軍事的協力の深化にある。文書は2部構成となっており、第1部では日米間の協力強化が、第2部では在日米軍及び自衛隊の基地・部隊の再編が取り上げられている。第1部には今後日米が協力すべき分野が例示されているが、それは広範囲にわたっている。2+2文書が列挙するのは、防空、ミサイル防衛、大量破壊兵器の拡散阻止、テロ対策、海上交通の安全確保、無人航空機等を活用した情報・監視・偵察（ISR）活動、復興支援・平和維持活動、兵站支援における協力（空中・海上給油等も含む）等々である。更に、協力強化のための具体的措置として、政策・運用におけるより一層の調整、情報の共有、相互運用性の向上、共同訓練と施設の共同使用の拡大等が謳われている。

第2部における基地・部隊の再編の主目的も、日米の協力強化を実現するための手段と位置づけられている。2+2文書は、再編計画を策定するにあたっては、「再編を通じて[米軍の]能力が強化される」こと、日米の「司令部間の連携向上と相互運用性の改善が……米国と日本にとって決定的に重要な中核的能力」であること、「米軍と自衛隊施設・区域の共同軍事使用は、2国間協力の有効性を向上する上で有意義である」こと等が指針となると述べている。それが如実に示されているのが横田基地の再編案である。横田には、航空自衛隊の航空総隊司令部が府中から移転され、新たに日米の共同統合運用調整所が設置される。この調整所を通じて、日米は防空やミサイル防衛に関連するセンサー情報を共有することになる。また、キャンプ座間には、ワシントン州にある第1軍団司令部（文書は「展開可能で統合任務の指揮が可能な作戦司令部組織」と表記）が移転されると同時に、陸上自衛隊の中央即応集団司令部も座間に配置されることになる。

沖縄に関しては、普天間飛行場の県内移設計画の修正案と、海兵隊非戦闘部隊約7,000名のグアム等への移転及び沖縄南部の米軍基地数ヶ所の返還検討（その後の交渉で那覇軍港、牧港補給基地、キャンプ桑江の全面返還等で大筋合意）が盛り込まれた。その他の案としては、厚木の空母艦載機の岩国移転、嘉手納・岩国・三沢で行われている米軍航空機訓練の一部の国内移転（候補地は千歳、百里、小松、築城、新田原）、ミサイル防衛に使

用される米軍のXバンド・レーダーの新規配備（青森県の空自基地が配備候補地）等が記載されている。加えて米海軍は2+2文書の発表直前の27日に、原子力空母の横須賀配備（2008年から）を発表し、翌28日に日本政府は受入を表明した。横須賀への空母配備は1973年に開始されたが、日本国内の反核感情への配慮もあって、これまで配備されていたのは全て通常型空母であった。また2+2文書は、在沖海兵隊のグアム移転に必要となる経費（グアムにおける施設整備費等）の一部を日本が負担することを検討するとしている（米国は日本に約8,800億円の負担を求めているとの報道もある）。この点については、国外施設の整備費までも日本が負担することを疑問視する声は大きい。

この2+2文書が公表されると、ほぼ全ての関連自治体は一斉に反対の意向を示し、米国との交渉内容を説明してこなかった政府に対する不信感を表明した。岩国市では空母艦載機の移転を問う住民投票が行われ、移転反対は有効投票の約87%にのぼった。政府は自治体の説得を続けているが、交渉は困難を極めている。日米は2006年3月末に最終的な再編案を公表することで合意しているが、政府はそれまでに自治体を説得できなくとも米国との合意を優先する考えだとも報じられている。しかし、地元の同意なしの米軍基地移設計画は、1996年のSACO（沖縄に関する特別行動委員会）合意の場合と同様に、暗礁に乗り上げる可能性が強い。実現可能性の低い案を安易に米国と合意してしまえば、それは最終的には日本政府に対する米国の不信をも産み出してしまうだろう。

今回の交渉における最大の問題は、米軍基地の移転や返還という「基地問題」の側面のみが強調されてしまった結果、日米間の軍事的協力強化（同盟の変革）という戦略的な次元が議論の中心にならなかったことである。関連自治体の説得のためには交付金や振興策といった「実利」が必要となる場合もあるだろうが、このような措置は単なる対症療法に過ぎない。関連自治体を説得し、2+2文書で合意された方針に沿って日本の役割を増大させていくとすれば、何より必要とされるのは、日米安保のあるべき姿に関する確固たる国民的コンセンサスの形成ではなかろうか。

2 在日米軍駐留経費の負担

駐留経費の分担は、米国の経済力が強かった時代には日米間でさほど大きな問題とはならなかった。転換点は、ベトナム戦争の泥沼化と米国の相対的な軍事力・経済力の低下を背景として同盟国に自助努力と役割分担を求めた1969年のニクソン・ドクトリンであった。1972年の沖縄返還交渉でも返還費用の分担が大きな問題となり、その際には本土を含む米軍施設の改善費の日本負担が秘密裡に合意されたとの指摘もされている。さらに、日本の経済発展と1970年代半ば以降の急激な円高ドル安は、米国の負担感を一層増大させることになった。このような背景から、1978年に、従前の枠を越えた駐留経費の日本による負担が開始された。この負担分は、当時の金丸防衛庁長官の国会答弁（「思いやりの立場で地位協定の範囲内でできる限りの努力を払いたい」）から「思いやり予算」と俗称される。

日米地位協定第24条は、在日米軍の駐留経費について、米軍施設提供に伴う経費は日本が、それ以外の米軍維持に伴う全ての経費は米国が、負担するとの原則を定めている。当初は、上記金丸答弁にもあるように地位協定の範囲内と言い得る範囲で、施設整備費や基地従業員の給与の一部を日本が負担していた。しかし、1987年には、5年間の特別協定を結んで地位協定の範囲外の経費負担を開始した。その後、数度の特別協定改定を経て、

日本政府の負担枠は徐々に増大した。1978年には62億円であった思いやり予算の金額は、2005年には2,378億円にまで拡大している（表1参照）。

表1 駐留経費負担の全体像（2005年度予算）

間接支援		直接支援			
国有地の提供等	地位協定に基づく負担		特別協定に基づく負担		
	1977年以前から負担	1978年以降から負担	1987年の特別協定から負担	1991年の特別協定から負担	1995年の特別協定から負担
	施設借料 周辺対策 基地交付金等	施設整備費 基地従業員の福利費・格差給等	基地従業員8手当 (調整手当等)	基地従業員の基本給・諸手当等 光熱水料	訓練移転費
義務的経費 間接支援	義務的経費 直接支援	狭義の「思いやり予算」		広義の「思いやり予算」	
1,674億円 (26.9%)	2,164億円 (34.8%)	987億円 (15.9%)	1,391億円 (22.4%)		
提供財産借上試算 1,674億円	施設借料 907億円 周辺対策 530億円 交付金等その他 727億円	施設整備 689億円 従業員対策 298億円	労務費 1,138億円 光熱水料 249億円 訓練移転費 4億円		
6,216億円(直接支援4,542億円)					

<出典>防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料』平成18年2月などから作成。

現行の特別協定は2006年3月末で失効するため、日本の負担を継続するためには新たな協定が必要である。新協定の交渉にあたっては、日本政府は負担額の大幅削減を提案する意向だと報じられていた。しかし、在日米軍再編交渉が難航したため新特別協定の交渉を本格的に行うことが出来ず、現行協定の期限切れ目前の2006年1月に、日米は現行協定をほぼ完全に踏襲した内容の新協定を締結した。新協定の特徴は、これまでは5年間であった協定期間が2年に短縮されていることである。これは、米軍再編（特に部隊・施設の削減）が駐留経費にも大きな影響を与える可能性があることを考慮しての措置で、日本政府は次の交渉で負担削減を提案すると伝えられている。

駐留経費問題でしばしば問題とされるのは、他の米軍受入国と比して日本の負担額が突出して高いことである（国防総省の報告書によれば、2002年の日本の支援額合計が44.1億ドルであるのに対して、ドイツは15.6億ドル、韓国は8.4億ドル）。更に、今回の特別協定の枠外で行われる在日米軍再編に伴う経費の負担は、日本の負担額を更に増大させることになる（報道では、政府は今後10年間で総額3兆円超と試算しているとされる）。また、娯楽施設整備費の日本による負担や、米軍による光熱水料の無駄遣い等も以前から批判の対象となっている。しかし、米国の立場からすれば、世界第2位の経済大国である日本の安全のために、憲法等により活動の制約を受ける自衛隊を補完する形で米軍を提供しているのだから、一定の金銭的貢献はあってしかるべきということになる。結局は駐留経費問題も、「物と人との協力」という日米安保体制に内在する非対称性が産み出した問題である。米国としては、人の面における日本の協力が拡大しない限り、簡単には駐留経費の削減には応じられないだろう。その意味で、「日米安保の変革」における自衛隊の役割拡大は、駐留経費問題の将来にも大きな影響を与える可能性がある。

3 近隣外交と歴史問題 日中関係と日韓関係

【日中関係】 2004年に日本の対中貿易額は戦後初めて対米貿易額を超えた。他方、両国の政治関係は歴史認識をめぐる問題などで冷却化しており、日中共同宣言（1998年）がうたう首脳相互訪問は2001年10月を最後に中断して「政冷経熱」といわれる状態が続いている。歴史認識問題は小泉首相の靖国神社参拝問題にとどまらず、2005年春には教科書検定問題も再燃した。中国側が日本の検定制度を批判し、日本側は中国の愛国教育が反日感情を助長したと反論した。対立は中国での日本製品不買運動や日本の国連安保理常任理事国入り反対運動に繋がり中国各地へ拡大したが、中国政府が日本の歴史認識を批判しつつも抗議行動の抑制に動く一方、小泉首相がアジア・アフリカ会議50周年記念会議で改めて過去に対する「反省とおわび」を表明したように両国に摩擦鎮静化の動きも見られた。

しかし、2005年10月の小泉首相の靖国参拝後、11月のAPEC、12月のASEAN+3首脳会議の際にも首脳会談は開かれておらず、また日中外交当局間では互いに相手国政府や国民感情を損なう発言も繰り返されている。2006年2月、唐家璇国務委員は日中関係の改善について「小泉首相にはもう期待しない」と発言し、3月には李肇星外相が小泉首相の靖国神社参拝を「愚かで不道德なこと」と批判した。日本側でも、麻生外相が中国の軍備拡張について「かなりの脅威になりつつある」との認識を示し、また台湾を繰り返し「国」と発言し（いずれも後に修正）中国側の反発を呼んだ。歴史認識問題のほか日本側には、中国が国防費を増大させ続け、東シナ海周辺での軍事活動を活発化させ、さらに日中中間線付近でガス田開発を活発化させていることへの警戒感もある（次頁「我が国周辺の海洋秩序をめぐる諸問題」を参照）。感情的対立を克服し日中両国の共通利益の拡大を目指すには、中国側に軍事の透明性を求める努力とともに、歴史認識に関する相互理解や資源共同開発などの堅実な信頼醸成努力を両国間で行っていく必要がある。

【日韓関係】 昨年(2005年)は、2月に島根県議会が「竹島の日」条例案(3月に可決)を審議し始めて以後、日韓関係は領土と歴史認識問題に揺れた1年となった。盧武鉉大統領による日本に対する歴史認識是正要求は、「任期中は歴史問題を提起しない」という従来の方針の変更で日本側を困惑させた。2004年の鹿児島・指宿での日韓首脳会談で合意された年2回の首脳相互訪問(シャトル)外交は、靖国神社問題に対する韓国側の反発から中断しており、竹島問題も両国の原則論応酬で膠着している。盧武鉉大統領は、2006年の「三・一独立運動」記念式典演説においても、靖国や歴史認識の問題で妥協しない姿勢を明確にし、「心の問題」とする小泉首相の説明を改めて批判した。ただし、歴史認識問題の要である歴史教科書に関しては第2次日韓歴史共同研究の開始が決まるなど、事態打開の材料がないわけではない。こうした地道な作業をどう日韓関係の安定化に繋げていくかが今後の両国の課題となろう。

4 北朝鮮をめぐる諸問題 拉致、核・ミサイル、国交正常化

【拉致問題及び国交正常化交渉】 2002年9月の小泉首相の電撃的訪朝によって、日朝間の不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、国交正常化へ努力するとした日朝平壤宣言が採択された。2004年8月以降の3度にわたる日朝実務者協議では、北朝鮮から安否不明の拉致被害者に関する報告がなされたが、提示された情報及び物的証拠の信憑性は乏しく、日本側は同年12月に横田めぐみさんの「遺骨」は別人のものであるとの鑑定結果等を北朝

鮮に手交した。北朝鮮側はでっち上げであると反発し、実務者協議はそれ以降中断した。

その後、北朝鮮の核開発問題を協議する第4回6者協議において採択された共同声明(2005年9月、後述)では、日朝両国は、日朝平壤宣言に基づいて過去の清算と諸懸案(拉致問題が中心)を解決することを基礎として、国交正常化への措置をとることを約束した。北朝鮮は、6者協議期間中に日本との個別接触に応じて政府間対話の再開に前向きな姿勢をみせ、2006年2月には日朝包括並行協議が開催され、拉致問題等に関する協議、核・ミサイル問題等に関する協議、国交正常化交渉の3つの協議が行われた。しかし、いずれの分野でも具体的な進展はみられず、双方の主張は平行線をたどった。特に拉致問題で進展がなかったため、政府内で現行法の厳格な適用により北朝鮮への圧力を強化する方針が打ち出されたが、経済制裁等の発動には依然として慎重な姿勢のままである。

【核開発問題】 2002年10月に北朝鮮の濃縮ウランを利用した核兵器開発疑惑が浮上したのち、米国、中国、日本、韓国、ロシアの関係各国は平和的な問題解決をめざして、北朝鮮を交えた6者協議を、2003年8月以後、2004年2、6月、2005年夏(7~8月、休会後9月に再開)及び11月の計5度にわたって開催してきた。

2005年9月に閉幕した第4回協議では初めて共同声明が採択され、北朝鮮はすべての核兵器及び既存の核計画を放棄し、並びに核兵器不拡散条約及び国際原子力機関(IAEA)保障措置に早期に復帰することを約束し、米国は朝鮮半島において核兵器を保有せず、北朝鮮に対して核兵器又は通常兵器による攻撃又は侵略を行う意図を有しないことを確認し、米朝はそれぞれの政策に従って国交を正常化するための措置をとることを約束した。また、日米韓中露の5か国は適当な時期に北朝鮮への軽水炉提供問題につき議論することに合意した。北朝鮮が核放棄を約束したことは1つの成果と言えるが、核放棄が先か軽水炉供与の議論が先かという順序の問題や、北朝鮮が認めていないウラン濃縮計画が核放棄の対象に含まれるか否かの問題など、明確にされていない論点が残っている。

具体的な核放棄の手順を検討するため、2005年11月には第5回協議(第1次会合)が3日間開催され、日本は作業部会の設置や核廃棄への行程表作成などを提案したが、全体の合意は得られず、次回の協議をなるべく早期に再開するとして休会した。しかし、北朝鮮は自国の資金洗浄疑惑に対する米国の措置(資金洗浄疑惑の拠点とされた銀行との米国内銀行の取引禁止)に反発して協議再開を拒否しており、協議は4ヶ月以上中断している。2005年前半期と同様に、6者協議の再開自体を課題とせざるを得ない状況となっている。

【ミサイル等の問題】 核開発と並んで、北朝鮮の弾道ミサイルは日本の安全保障上の脅威であり、日朝協議における議題の1つである。同時に、北朝鮮による弾道ミサイル等の輸出は国際安全保障上の脅威でもある。北朝鮮は弾道ミサイル発射の凍結は継続しているが、一方で新型の長射程ミサイルを開発しているとも伝えられている。我が国としては、大量破壊兵器等の拡散阻止に関する米国主導の「拡散阻止構想(PSI)」をはじめ、各種の国際的な努力に積極的に関わっていくことが求められよう。

5 我が国周辺の海洋秩序をめぐる諸問題

2003年8月、中国が東シナ海の日中中間線から中国側約4キロメートルに位置するガス田「白樺(中国名、春暁)」の開発を開始した。白樺ガス田は、地下鉱脈が日本側に広がっている可能性が高いことから、日本の資源が奪われることへの懸念が広がっている。白樺は今年前半の生産開始が見込まれている他、「樞(中国名、天外天)」では2005年9

月から生産が行われている。

こうした問題を日中間で協議するため、2006年3月6、7日の両日、第4回日中局長級協議が開催された。両国は、ガス田問題の根底にある、東シナ海における両国の境界画定、と中国が行っている開発について、それぞれ従来の主張を繰り返した(表2参照)。他方、共同開発を行う場合の実施区域については、前回協議までに、日本が中間線付近の海域を提案していたのに対して、今回中国が新たな案を提示した。その正確な位置は明らかにされていないが、尖閣諸島付近、及び日韓大陸棚共同開発区域付近での共同開発を提案したと伝えられる。この新案に関して、日本では、ある程度の前進として一定の評価がなされる一方で、特に尖閣諸島付近での共同開発に対しては、全く受け入れられないとの批判・反発が強い。中国側にも、エネルギー需要の急増や、すでにガス田開発に多額の資金を投入していることなど、容易に譲歩し得ない事情があることから、今回の提案は単なる時間稼ぎではないかとの指摘もされている。

表2 ガス田問題に関する日中両国の主張

	日本	中国
境界	日中中間線が妥当。	中国の大陸棚は沖縄トラフまで続いている。したがって、沖縄トラフを境界とすべき。
中国の開発	鉱脈は日中双方の海域にまたがっていると、開発の即時停止と地下構造のデータ等の情報開示を要求。	中国側と日本側との鉱脈はつながっていない。また、開発は中国側で行っている。よって、開発中止・情報提供には応じず。
共同開発	中間線をまたいだ日中双方の海域、すなわち白樺、檜、楠、翌檜の共同開発を提案。	中間線から沖縄トラフまでの海域での共同開発 第4回協議で、尖閣諸島付近、及び日韓大陸棚共同開発区域付近での共同開発を提案。

< 出典 > 「日中ガス田協議」『読売新聞』2005.10.2 など各紙の記事をもとに作成。

また、中国は日本近海での海洋活動を近年急速に活発化させている。2004年11月に、中国の原子力潜水艦が潜没したまま我が国の領海に侵入する事件が発生したほか、2005年9月には、中国の軍艦5隻が白樺ガス田付近を航行しているのが確認された。さらに、沖ノ鳥島近海では事前通報なしの海洋調査船による調査を行っており、日本側の抗議に対して、「沖ノ鳥島は、島ではなく岩だ」と主張し、同島周囲の日本の排他的経済水域は認められないとの立場を表明している。

以上のような状況から、排他的経済水域あるいは大陸棚における我が国の権益を適切に確保するための法律案が民主党議員から第163回国会に提出され、今国会で継続審議されている。また、与党からも、同様の目的の法律案が今国会に提出される見込みである。

6 NPT体制の現状

北朝鮮の核開発をめぐる第5回6者協議が2005年11月に行われたが、次回協議の予定は立っていない(4 北朝鮮の項参照)。2005年5月の核兵器不拡散条約(NPT)再検討会議は、合意が採択できないまま終了した。NPT体制の実効性が問われる中、NPT加盟国であるイランの核開発問題に非難が集中する一方で、NPT非加盟国であるインドに対しては、

核兵器保有を事実上認めた上で協力を目指す動きが見られる。

【イラン】 2002年8月のイラン反体制組織による通報を契機に行われた、国際原子力機関（IAEA）の調査により、18年にわたるウラン濃縮計画と1988年から1992年までのプルトニウム抽出実験が、IAEAとの保障措置協定に反して、申告されていなかったことが発覚した。2003年から2004年にかけて、英独仏とイランの交渉により、ウラン濃縮関連活動の停止の合意、抜き打ち査察などを可能とするIAEA追加議定書への署名、暫定適用といった成果が得られた。しかし、2005年8月に、イランは長期的取り決めに向けた英独仏の提案を拒否し、ウラン転換作業を再開、2006年1月には、ウラン濃縮関連活動の再開に踏み切った。これを受けて、IAEAは、2006年2月4日の特別理事会で、安保理への報告を盛り込んだ決議を採択した。イランはこれに対し、保障措置を除く交渉で合意したすべての措置を停止した。イランは核開発について一貫して平和利用目的と主張しているが、米国は核兵器製造の意図を疑っている。

2006年3月に開始された安保理での協議では、まず、IAEA決議の順守を求める議長声明が出される見込みだが、履行状況報告期限の設定について常任理事国間で意見が対立している。また、イランの対応に変化がない場合においても、ロシア、中国はIAEAが主な役割を果たし、安保理はその補完にとどまるべきと主張しているため、経済制裁などの措置がとられる可能性は低く、米国は「有志連合」の形での行動を模索しているとも伝えられる。

【インド】 1998年に核実験を行ったインドには、各国の協力の動きが見られる。米国は、インドとの関係強化を図り、2005年7月の米印共同声明では、インドを「進んだ核技術を有する責任ある国」と認め、米国が民生用核開発に協力することとした。フランス、ロシアも、インドの民生用核開発への協力姿勢を示している。

一方、同時期に核実験を行ったパキスタンに対し、米国は核開発への協力を行わないことを表明した。パキスタンについては、核開発を行ったカーン博士が北朝鮮、イラン、リビアなどに核関連技術を流出させていたことが、2004年に明らかになっている。

インドの核開発を認める動きに対しては、民生用核技術の軍事転用への懸念、NPT体制の崩壊への懸念、パキスタンや中国の核開発強化につながる懸念などが論じられる一方、IAEAのエルバラダイ事務局長は、米印合意に歓迎の意を示している。これは、合意の内容に民生用施設を対象とした国際査察の受け入れなどが含まれており、核不拡散の枠組みにインドを取り込む道筋が見えたためと考えられる。

【日本の対応】 日本は、NPT体制が変質している現状にどのように対応すべきか。軍縮・不拡散を外交の柱として、国連総会決議の提出など積極的に取り組んでいることを考えると、米印合意がNPT体制に反する二重基準であると考え、NPT体制の維持に努める、米印合意にNPTを補完する現実的な意義があると考え、新しい不拡散体制の構築に寄与する、という2つの選択肢が考えられる。2006年3月の日米豪戦略対話では、の選択肢をとり、イランの核計画に懸念を示す一方、インドの査察受け入れ合意を不拡散体制の拡大として評価している。また、2006年2月に米国が提案した国際原子力パートナーシップは、核燃料再処理を行う国を限定して国際管理下に置き、新技術により供給する核燃料の軍事転用をより困難にすることを目指す構想である。日本は再処理推進の立場から積極的に協議に参加する方針だが、不拡散体制に対するインパクトも併せて考慮する必要がある。

7 国連をめぐる課題

2005年9月の、国連総会特別首脳会合において国連改革に関する成果文書が採択された。現在、その実現に向けた取り組みが進められている。具体的には平和構築委員会が発足し、人権委員会の人権理事会への改組も決定した。日本は、安保理常任理事国入りへの本格的な議論の再開を期待しているが、米国は、事務局改革を優先する姿勢をとっている。また、2006年には、3年ぶりの分担金の見直し、5年ぶりの事務総長選出と、その他にも重要な課題がある。

【安保理改革】 ブラジル、ドイツ、インドと組んだG4案(常任理6増。拒否権15年凍結)は2005年9月に一旦廃案になった。日本以外の3カ国は、2006年1月に同じ案を再提出しているが、日本は、米国との協調を念頭に置いて、常任理事国及び準常任理事国(改選あり、再選可、拒否権なし)をあわせて6増とする案の提出を模索している。米国は大幅な拡大には反対であり、日本案に対しても冷淡な反応であると伝えられるが、日本の常任理事国入りは支持している。中国は途上国代表増の優先などを理由に猛烈な反対運動を行った。韓国などは常任理事国増自体に反対している。アフリカ連合(AU)は新常任理事国の拒否権を凍結することに反対し、2005年12月に独自案を再提出している。

【分担金の見直し】 2006年春に通常予算分担率の本格的な見直し交渉が行われる。日本は現在19.468%(2004-2006年)を負担している。3月に提出された日本の見直し案は、常任理事国の分担率に3%又は5%の下限を設け、算定基礎となる国民総所得(GNI)の統計期間を短縮することが主な内容となっている。米国の見直し案は、算定基礎となるGNIの換算レートを市場レートから購買力平価に変更する内容で、実現すると中国の分担率が大幅に上昇すると試算されている。中露などは見直しに否定的な立場をとっており、特に中国は日米両国の提案に反発している。

また、平和維持活動に係る分担金についても、内部監査により物資調達をめぐる不正疑惑が明るみに出たことを受け、日本代表が安保理において、「具体的な改革案が示されなければ国民の理解を得るのは難しい」旨の発言をしている。

【次期事務総長】 2期10年務めたアナン事務総長の任期が今年末までであることを受け、後任の事務総長選びが活発化している。地域グループによる輪番による選出の慣行に従えば、アジア地域からの選出となるとされており、現在、タイのスラキアット副首相、スリランカのダナパラ前国連事務次長、韓国の潘基文外交通商相が立候補の意思を示している。日本は、個別の支持は明らかにしていないが、アジアから選出すべきとしている。中国、ロシアも、アジアからの選出を支持している。一方、米国は輪番制にこだわらない姿勢を示しており、イラク戦争の際に米国を支持したポーランドのクワシニエフスキ前大統領を推す構えとの観測がある。事務総長は、安保理の勧告に基づき総会が任命するため、選出に当たっては常任理事国全部の同意が必要となる。

8 自衛隊の海外活動に関する「恒久法」制定問題

現在、自衛隊が海外で活動を行う場合の根拠法には、「国際連合平和維持活動(PKO)等に対する協力に関する法律」と「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」のほか、「テロ対策特別措置法」と「イラク人道復興支援特別措置法」がある。このうち、テロ対策特措法とイラク特措法は個別の活動を実施するための限時法であり、PKOおよび国際緊急援助を

除く国際任務を常時自衛隊が行うための根拠法が存在しない。このため、国際的な安全保障環境改善のための活動へ自衛隊が機動的に参画するための恒久的な法制度を整備する必要性が指摘されてきた。

最初に「恒久法」整備の必要性を指摘したのは、2002年12月に発表された「国際平和協力懇談会」（官房長官の私的諮問機関）の報告書である。その後、2004年10月の「安全保障と防衛力に関する懇談会」（首相の諮問機関）報告書において「国際平和協力のための一般法の整備」がうたわれた。同年12月に閣議決定された新防衛計画大綱では、国防と並んで「国際的な安全保障環境の改善」が安全保障政策の2本柱とされた。

2003年8月、関係省庁の職員を含む内閣官房のチームが設置され、政府による「恒久法」制定のための検討作業が開始された。

政府がこれまで検討してきた法案の詳細は、現在に至るまで公表されていないが、報道によれば、その概略は次の通りである。

- 新法に基づく自衛隊の国際活動は、国連平和維持活動(PKO)、人道的国際救援活動および国際的選挙支援活動、国連決議に基づく多国籍軍への参加、国連決議の無い多国籍軍への参加の4分野とする。
- 限定的に治安維持、警護活動を実施することを可能とする。
- 任務の遂行目的にまで適用できるよう、武器使用権限の制約を緩和する。
- PKO参加5原則のうち、「紛争当事者間の停戦合意」については削除する。
- 治安維持など危険が想定される活動への派遣には、国会の事前承認を義務付ける。

ただし、イラクにおける治安情勢の悪化によって、与党内に「恒久法」案への慎重論もある上に、「恒久法」案については、武器使用の権限をめぐる議論が未だ集約されていないとも伝えられる。新防衛計画大綱でうたわれた国際任務を防衛出動と並ぶ自衛隊の本来任務とするための自衛隊法改正法案とともに「恒久法」案は本稿執筆時点で未だ国会に提出されていない。

一部報道によれば、両法案とも今国会への提出は見送られる方向とも伝えられる。いずれにしても今後活発化することになる「恒久法」案をめぐる論議では、自衛隊の活動領域の拡大、武器使用の問題、活動と国連決議との関係などが主要な論点となるであろう。

おわりに

本稿では、第497号において取り上げた課題のうち、日露関係、東アジア共同体に向けた議論、テロ対策特措法改正、緊急事態基本法案などについては取り上げなかった。テロ対策特措法改正以外の課題は依然として解決されたわけではないが、諸般の事情により当面は国政審議において主要なテーマとならないであろうと思われるためである。

また、未だ萌芽状態にある外交・防衛分野の課題で、本稿に取り上げていない課題も多い。防衛分野で、たとえばミサイル防衛(MD)システムが本格的に導入・運用されることに伴う2つの課題がそれである。

第1に、米国が日本に要請していると言われる「軍事情報に関する一般保全協定(GSOMIA)」の締結の問題がある。日本が推進するミサイル防衛を実効性あるものとするため、またミサイル防衛関連の日米共同技術開発を円滑に進めるため、秘密情報を日米間で広範にやり取りできるようにするものである。1で紹介した2005年10月の2+2文書にも「共有された秘密情報を保護するために必要な追加的措置をとる」ことが両国関係強化のため

の不可欠の措置と位置づけられている。この種の立法の必要性や問題点に関する議論が今後活発化することになるだろう。

第2に、与党・自民党が来年に議員立法を目指していると言われる「宇宙活動推進法(仮称)」に関わる問題である。その内容は、我が国の宇宙開発の目的を「研究開発」「安全保障・防災」「産業振興」の3本柱とし、宇宙開発を「非軍事目的」に限定してきた政府解釈を緩和して、ミサイル防衛用に日本独自の早期警戒衛星を導入するなどの自衛隊による「非攻撃的な防衛目的」の宇宙利用を可能にしようとするものと伝えられる。1969年の旧宇宙開発事業団法の制定に伴う「宇宙平和利用国会決議」(衆院本会議5月9日、参院本会議6月18日)とどう関係してくるのか、あるいは早期警戒衛星の我が国による独自運用が日米安保体制にどう影響するのかなど、多様な論点を含む問題となる可能性もあろう。

外交分野では、国際関係における中国の存在感が増す中で、エネルギー外交や食糧安全保障などの個別の分野において、我が国の外交の従来のあるあり方が問われる動きも生じているが、これらの課題については本稿の対象外となっている。

【文献リスト】

日米同盟の変革

Security Consultative Committee Document, U.S. Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future, October 29, 2005. <<http://www.state.gov/documents/organization/55886.pdf>>

「日米同盟:未来のための変革と再編(仮訳)」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/index.html>>

在日米軍駐留経費

仮野忠男「どうする「思いやり予算」の削減論議の実相」『月刊官界』26(4), 2000.4, pp.130-138.

前田哲男「第3章 思いやり予算の研究」『在日米軍基地の収支決算』(ちくま新書)筑摩書房, 2000, pp.147-240.

近隣外交

岡部達味「日中関係の打開へ向けて」『東亜』461号, 2005.11, pp.50-63.

田中明彦「再構築迫られる日本のアジア外交」『東亜』465号, 2006.3, pp.10-23.

北朝鮮問題

荒木和博「拉致事件に見る最近の日朝関係(上),(下)」『海外事情』53(12), 54(1), 2005.12, 2006.1, pp.81-92, pp.94-104.

富田圭一郎「核開発問題をめぐる中国の北朝鮮政策」『調査と情報 - ISSUE BRIEF -』507号, 2006.1.31.

我が国周辺の海洋秩序

松葉真美「大陸棚と排他的経済水域の境界画定 判例紹介」『レファレンス』654号, 2005.7, pp.42-61.

田中則夫「国際法からみた春暁ガス田開発問題」『世界』742号, 2005.8, pp.20-24.

NPT体制

佐藤秀信「安保理協議への前哨戦開始 急速に悪化するイラン核開発問題」『世界』750号, 2006.3, pp.33-36.

西原正「米印核エネルギー協力協定は慎重に進めるべきだ」『世界週報』87(10), 2006.3.14, pp.40-41.

国連をめぐる課題

淡路愛「G4決議案破綻と日本外交」『世界週報』86(41), 2005.11.1, pp.14-17.

川西晶大「国連分担金の見直し」『国政の論点』2006.2.1.(事務用資料)

自衛隊海外活動「恒久法」

岡留康文「自衛隊の国際平和協力活動 任務の概要と本来任務化の課題」『立法と調査』248号, 2005.5, pp.50-53.

森本敏「恒久法(一般法)の考え方と今後の展望」『自衛隊の海外派遣法制と国会』(別冊 Research Bureau 論究)衆議院調査局, 2005, pp.1-16.