

## ISSUE BRIEF

# 日本の当面する外交防衛分野の諸課題

—第 177 回国会（常会）以降の主要な論点—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 717(2011. 6. 16.)

はじめに

I 東日本大震災・福島原発事故を  
めぐる諸課題

- 1 自衛隊と米軍による支援活動
- 2 諸外国による支援活動

II 日本外交をめぐる諸課題

- 1 尖閣諸島沖衝突事件以降の  
日中関係
- 2 北方領土問題の推移

III 防衛・安全保障をめぐる諸課題

- 1 菅政権発足後の普天間基地移  
設問題
- 2 新たな防衛大綱と今後の展望

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、簡潔に解説したシリーズを刊行してきた。本号は、その 11 冊目にあたる。

本号では、2011 年夏以降、予想される外交・安全保障の課題として、今後の検証が待たれる東日本大震災における自衛隊・米軍と諸外国による支援活動、尖閣諸島沖衝突事件以降、新たな展開を見せつつある日中関係、北方領土問題をめぐる日露関係の現状、膠着化する普天間基地移設問題の推移、2010 年末に発表された防衛大綱と今後の防衛態勢に係る展望といったテーマを取り上げ、それぞれの問題について、経緯と主な論点をまとめた。

外交防衛調査室・課

調査と情報

第 7 1 7 号

## はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災と福島原発事故は、我が国の外交と安全保障にも大きな影響を与えた。今後、国会では、米軍の災害支援と日米同盟の深化、中国など周辺諸国との外交関係、防衛態勢のあり方といったテーマをめぐる議論が活発になると予想される。本稿は、本誌第675号（2010年3月刊行）及び第690号（2010年11月刊行）の改訂版である。本稿で紹介する課題のうち、既刊号で取り上げてきた課題と重なるものについては、この間、内外情勢が変化している点を踏まえ、内容を適宜更新した。なお、本稿における関係者の肩書は、特に断りのない限り、当時のものである。

## I 東日本大震災・福島原発事故をめぐる諸課題

### 1 自衛隊と米軍による支援活動

【自衛隊による地震災害支援】 今回の地震災害に際し、自衛隊は迅速かつ大規模な支援活動を展開した。それは、文字どおり自衛隊の「総力」をあげた活動であったと言えるだろう。支援活動に向けた防衛省・自衛隊の立ち上がりは早かった。防衛省は、地震発生直後の3月11日14時50分、北澤俊美防衛相を本部長とする防衛省災害対策本部を設置した。また、報道によれば、地震発生から15分後、15時過ぎの時点で、陸上自衛隊は仙台の霞目駐屯地から偵察ヘリを離陸させ、被災地自治体との連絡調整などを開始していたとされる。被災地自治体からの自衛隊派遣要請も迅速に行われ、岩手・宮城・茨城・福島・青森各県知事による災害派遣要請は、3月11日当日の17時までには順次行われた。18時には北澤防衛相による自衛隊の大規模災害派遣命令が発令されている。

自衛隊の支援活動は多岐にわたり、行方不明者の捜索救難（6月6日時点で1万9,247名を救助）を始め、物資輸送、給食・給水・入浴・医療支援、道路啓開、がれき除去などが行われた。自衛隊の活動に対する被災地のニーズは非常に高かったと見られる。被災による行政機能の喪失により、本来は自治体が行う遺体の搬送・埋葬などの業務が自衛隊に割り当てられた。また、支援物資の管理・輸送についても、自衛隊が一元的に行う枠組みが作られた。こういった事情から、自衛隊の支援活動は多様化し、拡大の一途をたどった。このため、自衛隊の派遣人員は急速に拡張し、3月13日の段階で5万人、3月19日時点からは「過去最大」、「空前」と評される10万人規模にのぼった。防衛省・自衛隊は、これまでになく大規模で広域にわたる支援活動に対応すべく、3月14日、陸上自衛隊東北方面総監を指揮官として、陸海空3自衛隊の活動を統括する統合任務部隊を編成した（災害派遣では初）。その後、実任務では初めてとなる予備自衛官・即応予備自衛官の招集も実施されている（3月16日に招集命令）。自衛隊による支援活動は、概ね顕著な成果を残したと見られており、阪神・淡路大震災以降、災害派遣に係る自衛隊法改正や、自衛隊と自治体との連絡調整機能の強化など、自衛隊の災害派遣をめぐり、各種の改善措置が積み重ねられてきたことを評価する声が多い。その一方、震災後、我が国周辺でロシアや中国の軍事活動が活発化しており、警戒監視など、自衛隊の本来業務である防衛活動をおろそかにはできない、との論調も見られる。北澤防衛相は、4月25日に開かれた防衛省災害対策本部会議の場で、「10万人態勢」の見直しを指示した。その背景には、こういった問題意識も働いていたと考えられる。

**【米軍による地震災害支援】** 地震発生当日、オバマ大統領は菅直人首相と電話会談を行い、「あらゆる支援を惜しまない」旨を述べたと伝えられる。自衛隊と同様、米軍の支援活動は迅速に開始された。米軍は震災への支援を「トモダチ作戦」と称し、自衛隊との全面的な協力の下、精力的な活動を繰り広げた。作戦には、米軍から広範な部隊が参加したが、特に目立ったのが海軍と海兵隊の役割である。地震発生の際、西太平洋に展開していた空母「ロナルド・レーガン」は、予定されていた韓国との共同演習への参加を取りやめ、直ちに三陸沖へ向かった。「ロナルド・レーガン」を旗艦とする機動部隊は、3月16日、輸送ヘリにより、被災地への物資輸送を実施し、その後も、行方不明者の捜索などに当たった（4月5日に任務を終了、撤収開始）。また、「エセックス」を始めとする強襲揚陸艦部隊も気仙沼沖に展開し、やはり物資輸送などを行った。なお、「エセックス」には沖縄の第31海兵遠征隊(31MEU)が乗艦しており、孤立状態にあった気仙沼沖の離島（大島）で物資輸送、がれき除去などを行っている。海兵隊は機動力を活かして山形空港に展開し、当初、同空港を前進拠点として支援活動を実施したほか、その後、物資輸送ネットワークの中核となる、仙台空港の早期修復（3月28日）でも中心的な役割を果たした。

報道によれば、米軍が「トモダチ作戦」に投入した人員は、最大規模で1万8,000人から2万人にのぼったとされている。その間、米軍は、3月24日、部隊を統合運用するため、「統合支援部隊」(JSF)を編成し、司令部を横田基地に設置した。JSFの指揮官には、在日米軍の上級組織である太平洋艦隊の司令官が充てられたが、これについては、米軍が「トモダチ作戦」を極めて重視していたことの証左と見る向きがある。

**【原発事故への支援】** 東京電力福島第1原子力発電所で起こった原子炉事故は、震災対応と相まって、自衛隊と米軍による支援活動を一層複雑なものとした。地震発生後間もなく、初の原子力災害派遣命令が発令され、自衛隊は、原発周辺の被災者に対する避難支援、ヘリや消防車による原子炉への放水などを行った。このうち、原子炉放水については、必ずしも自衛隊の任務としては想定されていなかったと見られ、現場での指揮権をめぐり、警察・消防との間で曖昧な部分があった、との指摘もある。一方、米国は、震災当初から原発事故に対する強い懸念を示し、米軍のほか、原子力規制委員会(NRC)やエネルギー省の専門家による知見なども活用した各種支援を提供した。4月上旬には、海兵隊の放射能対処専門部隊(CBIRF)150名が順次派遣されたが、この時期から、「トモダチ作戦」の主軸も、地震災害支援に代わり、原発事故支援へ移行していくこととなる。

**【震災と日米同盟の深化】** 震災対応に際し、自衛隊と米軍は、作戦を円滑化するため、共同調整機関を設置・運用するなど、終始緊密な連携を保った。こうした作戦調整の成果は、日本有事や周辺有事での共同対処でも活かされるであろう、との見方がある。北澤防衛相は、5月10日の記者会見で、日米同盟が、災害対処でも大きな成果を上げることが国民が理解したことは、大変有意義であった、と述べた。震災は、同盟の意義を内外に広く印象づけたが、今後は、新たな視点から同盟の深化をめぐる議論が高まるであろう。

## 2 諸外国による支援活動

**【支援の広がり】** 2011年3月11日の地震発生直後から、支援に向けた動きが広がり、6月6日現在、159の国・地域及び43の国際機関から支援の申入れがあった。人的支援の実績としては、前述の米軍のほか、オーストラリア軍、23の国と地域の緊急援助隊、医療支援チーム、国際機関の専門家チームが活動を行った。また、112の国・地域・機関から

物資・寄付金が寄せられ、寄付金の総額は約 162 億円以上とされている。なお、これらの数字には、民間団体や個人からの支援は含まれていない。支援を寄せたこれだけの数の国・地域のなかには、先進国ばかりでなく、発展途上国も数多く含まれていることが、今回の支援の特徴の一つである。

支援の動きが広がった理由として、我が国が「最も寛容かつ強力な支援国の一つ」（潘基文国連事務総長）であると多くの国が認めている結果であるとの見方がされている。松本剛明外相は、記者会見で「今般の東日本大震災に対して世界各国から我が国に対して寄せられた支援や激励の背景には、これまでの国際協力の積み重ねによって培われた我が国に対する信頼がある」と述べている。震災の当面の復旧のための平成 23 年度第一次補正予算の財源として、政府開発援助（ODA）の約 1 割が削減されることになったが、これについては、これまで培ってきた信頼を失うことにつながるという反対意見も多く見られた。

一方、支援を受け入れるにあたっては、被災地のニーズとの調整や輸送手段の確保が難航し、受入れまでに時間がかかるケースや実現に至らないケースについての報道も散見された。例えば、医療支援チームの派遣については、30 以上の国から申出があったが、実際に派遣に結び付いたのは、イスラエル、ヨルダン及びタイの 3 か国に留まった。医療チームの初の派遣例である宮城県南三陸町へのイスラエル医療チームの例は、宮城県栗原市がイスラエルと積み重ねてきた交流がきっかけで実現した例であり、自治体が主導する国際支援のモデルケースとなる可能性も指摘されている。

**【原発事故対応への厳しい眼差し】** 今回の震災に対する支援には、通常の災害支援と異なり福島第一原発事故対応への支援も含まれている。前述の米国による支援をはじめ、フランスのアレバ社の支援等、様々な支援を受けているが、特に事故の初期段階で、国際社会の知見を結集できずに、事故の深刻化を招いたという厳しい批判が寄せられている。また、政府の情報発信に対する不信から、日本政府より厳しい退避勧告等を行う国が相次ぎ、一部の緊急援助隊が退避するなど国際支援活動の混乱にもつながった。

原発事故対応で国際的に厳しい批判を呼んだケースとしては、4 月 4 日に行われた、放射性物質を含む低濃度汚染水の海中放出が挙げられる。外務省は、当日、汚染水放出前に、在京外交団向け説明会の席上で放出の概要を説明した後、各国の大使館等にファックスあるいはメールで連絡している。しかし、その発信時刻は、汚染水放出の 2 分後であり、説明会に出席していなかった大使館に対して事後通報となったことに対し、韓国やロシア等の近隣国から強い不満が表明された。その後の対外発信については、4 月 12 日に、国際原子力・放射線事象評価尺度の暫定評価を最も深刻なレベル 7 に引き上げた際に各国への事前通報が行われるようになるなど、改善が見られる。しかしながら、炉心溶融が起きていたことが 2 か月以上経過してから明らかにされるなど、不信感を払しょくするには至っていない。

**【近隣諸国との外交への影響】** 震災後、被災地への共感の高まりから、周辺国の対日感情は改善していると報じられてきたが、上述の汚染水放出等の問題を経て、メディアの論調も大きく変化してきている。特に韓国では、3 月 30 日に発表された中学校教科書検定に合格した地理と公民の教科書で、領有権をめぐって両国が対立している竹島に触れているものが大幅に増えたこともあり、高まっていた支援の雰囲気冷え込みつつあると伝えられている。また、今回派遣されたなかで最大規模の救助隊を派遣し、エネルギー支援策等を打ち出していたロシアとの関係も、ロシア閣僚らの北方領土訪問（後述）などの動きもあり、懸案事項の進展にすぐに結び付くようには見えない状況である。

## II 日本外交をめぐる諸課題

### 1 尖閣諸島沖衝突事件以降の日中関係

2010年9月7日に起こった尖閣諸島沖衝突事件によって、日中関係は極めて悪化した。その後両国政府は関係改善を模索しており、「戦略的互惠関係」推進を繰り返し確認し合っている。また、2011年1月に伴野豊外務副大臣が北京を訪問して中国要人との会見を行ったように、ハイレベルでの交流が再開されたほか、外交・防衛当局による安保対話などの実務者レベルの協議も活発に行われるようになってきている。

**【東日本大震災の影響】** 一般の東日本大震災をきっかけとした中国の対日感情の好転は、日中関係の更なる改善のための一助となる可能性がある。胡錦濤国家主席は、地震から7日後に北京の日本大使館を訪問し弔意を示した。また、第4回日中韓サミットのため来日した温家宝首相は、李明博韓国大統領と共に、5月21日、被災地を訪問し、5月22日の首脳会談で震災復興への支援を強調するなど、日本の対中感情を改善しようという中国指導部の意向がうかがえた。また、インターネット調査などによると、中国世論も概して対日支援に前向きであるという。

中国は、四川大地震の際の支援に対する「恩返し」と位置づけ、3月13日から20日にかけて、救助隊15名を岩手県大船渡市に派遣するとともに、ガソリンやテントなどの緊急援助物資を数度にわたり提供した。しかし、受入れ体制の不備などから、援助物資の輸送方法や病院船派遣などを巡って、両国の間に摩擦が生じることもあった。このようなことから、上述の日中韓サミットでは、災害時の支援受入れ態勢を整備することなどで一致した。

2012年は、日中国交正常化40周年であり、両国はその節目の年に向けて関係改善を進めてゆくことが予想される。しかし、両国は依然として多くの課題を抱えており、良好な関係を構築し維持していくためには、これらの課題を踏まえた上で微妙なかじ取りが求められている。

**【尖閣諸島・東シナ海を巡る問題】** 尖閣諸島沖衝突事件以降、同諸島周辺では、中国農業省の漁業監視船がパトロール活動を常態化させていた。また、中国政府は、3月5日に公表した「第12次5か年計画」において島嶼（とうしょ）の管理体制強化を打ち出しており、国家海洋局の巡視船も加わった活発な活動も予想されていた。しかし、大震災以降、中国船による監視活動は、今のところ鎮静化している。ただし、中国国家海洋局所属とみられるプロペラ機やヘリコプターが自衛隊の航空機や艦船に異常接近する事態は、大震災以降も度々起こっている。

なお、尖閣諸島沖衝突事件で起訴猶予とされた中国人船長に対し、4月18日に那覇検察審査会は、「起訴相当」と議決した。しかし、既に船長は中国に帰国しており、実際に裁判は行われないことが予想される。また、同事件で損傷した巡視船を保有する第11管区海上保安部は、2月10日に船長個人に対し損害賠償を請求したが、同月12日、中国外交部は日本側の賠償請求権を否定する旨の談話を発表した。

東シナ海ガス田については、両国は、境界線問題を棚上げした上でガス田を共同開発することで2008年6月に合意したが、中国が尖閣諸島沖衝突事件を受けて条約締結に向けた交渉を一方的に延期することを日本に通告し、再開の目途が立たない状態が現在も続いている。2011年3月に国有企業の中国海洋石油がガス田の生産活動を開始した旨の報道が

なされたが、中国はその報道内容を否定している。5月4日には、習近平国家副主席が、日中友好議員連盟との会談の際に、「(共同開発の) 合意を実現するという中国側の意思は全く変わっていない」と述べたとされている。

**【大国化する中国】** 中国は、2010年に国内総生産(GDP)で日本を抜き、世界第2位となった。2011年3月1日、これを踏まえて、外務省が、対中ODAを大幅に削減する方向で調整に入ったと報じられた。既に2007年度には、有償資金協力が終了しており、今回は無償資金協力と技術協力が対象となる。

経済力の拡大に伴い、近年中国は、広範かつ急速な軍事力の近代化を進めている。これに加え、上述のように東シナ海などでの海洋活動を活発化している。日本は、これらについて『外交青書(2011年版)』、2010年12月に策定された『防衛計画の大綱(防衛大綱)』などで懸念を表明した。『防衛大綱』では、南西諸島などの島嶼防衛態勢を強化することも打ち出している。また、近く策定される予定の日米「共通戦略目標」の中で、中国に対する軍事費の使途透明化を促すことや、中国を念頭においた東アジアにおける航行の自由の必要性などが盛り込まれることが想定されている。さらに、中国のみを念頭に置いているわけではないが、日米印3か国の間でアジア太平洋地域などの安全保障問題を協議する「戦略対話」の創設を模索しているほか、既存の日米豪「戦略対話」の強化を予定するなど、周辺国との連携強化を図っている。

一方、日中防衛交流も一定の進展を見せている。中国との間では、1月20日に外交・防衛当局高官による安保対話が約2年ぶりに開催され、両国の防衛政策や日中防衛交流について意見を交換した。この際に、中国から相互連絡体制の整備を含む危機管理メカニズムの構築について提案された模様である。これには日本も前向きな姿勢を見せており、5月22日の日中首脳会談および外相会談で危機管理メカニズムを構築することで一致した。

日中両国は、今後も協調と対立の狭間で揺れ動くことが予想される。その振れ幅をできる限り小さくするようなバランス感覚が、対中外交には求められよう。

## 2 北方領土問題の推移

**【ロシアの強硬姿勢への転換】** 北方領土問題は日露間の最大の懸案である。日本は、領土問題を解決して平和条約を結ぶという基本方針のもと、ロシアとの交渉を行っている。しかし、近年、ロシアの強硬姿勢が目立っている。ロシアでは2010年7月、日本が第二次世界大戦の降伏文書に調印した9月2日を「第二次世界大戦終結の日」と定める法律が成立した。9月の中露首脳会談では「第二次世界大戦終結65周年に関する共同声明」が出された。これら歴史認識に関する動きについて、北方領土の実効支配を正当化する狙いが指摘されている。このようにロシアが態度を硬化させたのは、2009年に、麻生太郎首相などが北方領土について「ロシアによる不法占拠が続いている」と発言したり、日本が「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」(北特法)を改正し、北方領土を「我が国固有の領土」と明記したりしたことなどに反発したため、という指摘がある。

**【メドベージェフ大統領の北方領土訪問】** そして、2010年11月1日に、ロシアのメドベージェフ大統領が、北方領土の国後島を訪問したことから、日露間で大きな摩擦が起こることとなった。旧ソ連時代を含め、ロシアの最高指導者が北方領土を訪問したのは初めてであった。同月3日、政府は河野雅治駐露大使を事情聴取のため一時帰国させた。河野大使は、大統領の訪問について、2012年の大統領選をにらみ、国内向けに指導力をアピ

ルする狙いがあったと説明したと伝えられた。2010年11月13日、横浜で行われたAPEC首脳会議の際、菅首相はメドベージェフ大統領と会談した。菅首相は我が国の立場と日本国民の感情から、北方領土訪問は受け入れられないとして抗議したが、大統領は「領土問題はロシアにとっても極めてセンシティブな問題だ」として譲らなかった。

大統領の訪問以後も、ロシア要人の北方領土訪問が相次いだ。シュワロフ第1副首相(12月13日)、ブルガコフ国防次官(2011年1月20、21日)、バサルギン地方発展相ら政府代表団(1月31日、2月1日)、セルジュコフ国防相(2月4日)が訪問した。これら要人の訪問は、北方領土の経済開発や軍備増強が念頭にあるものとみられている。ロシアの動きに対し、日本固有の領土であることをアピールするため、2010年12月4日、前原誠司外相が上空から視察を行った。このとき、ロシア外務省は静観した。また、2011年2月19、20日には沖縄・北方担当相を兼務する枝野幸男内閣官房長官が上空から視察を行った。これに対し、ロシア外務省は、「枝野氏が日露間の静かな対話を支持する一方で、日本国民に対し領土問題を声高に提起することは矛盾する」として、批判する声明を出した。

一方で、政府与党の足並みの乱れが露呈する場面も見られた。2月5日、鳩山由紀夫前首相は根室市で講演を行い、『四島同時に返せ』というアプローチでは未来永劫平行線のままだ」と述べ、歯舞、色丹の二島にプラスアルファという考え方に言及したと伝えられた。これに対し、同月7日の衆議院予算委員会で前原外相は、政府の考え方ではないと発言している。また政府は15日に、鳩山前首相の発言が、政府の考えとは一致していないとする答弁書を出した。

**【菅首相の発言と日露外相会談】** その後も日露の軋轢は続いた。2月7日の北方領土の日に開催された「北方領土返還要求全国大会」で菅首相が、メドベージェフ大統領の北方領土訪問を「許し難い暴挙」と非難した。これに対し、ロシア外務省は声明で抗議した。

2月11日、前原外相がロシアを訪問し、ラブロフ外相と会談した。前原外相は、ロシア要人の北方領土訪問が相次いでいることについて、遺憾の意を伝えた。これに対し、ラブロフ外相は、北方領土の日の日本側の様々な発言が両国関係の雰囲気悪化させたと指摘した。ラブロフ外相は、平和条約問題に関し、日露双方の歴史専門家による委員会を設置することを提案したが、前原外相は消極的な姿勢を示した。一方、前原外相は北方四島における共同経済活動について、日本の法的立場を害しない前提で何が出来るかを日露双方のハイレベルで議論していくことに同意した。しかしその後、報道で、ロシアが韓国や中国の企業と共同で北方領土の開発を進める計画が取りざたされた。これに対し、前原外相は2月18日の記者会見で、事実を確認できていないものの、日本の法的立場と相容れないと述べている。また、ロシアが北方領土の軍備増強を進めているという報道に対しては、前原外相は2月15日の記者会見において「どのような軍備増強がされようがしまいが、日本の固有の領土であるという法的評価は全く変わらない」と述べた。

なお、政府は平成23年度の内閣府北方対策本部予算について、前年度と比べ、76.4%増の約20億7000万円を計上した。この予算により、北方領土の返還要求運動を広げるとともに、青少年に対する北方領土教育等を通じた国民世論の啓発に取り組むとしている。4月1日に報告された外交青書には、メドベージェフ大統領の北方領土訪問について「極めて遺憾」と記された。これに対し、ロシア外務省は同月12日、「領土問題に関するくだりは遺憾と言わざるを得ない」とする声明を発表した。

**【震災後の緊張緩和とその後】** 東日本大震災以後、ロシアからは救助隊や支援物資が数度にわたり送られるなど、日露間の緊張は一時的に緩和した。しかし、5月15日、イワノ

フ副首相ら 5 閣僚などで構成する政府代表団が、北方領土を訪問したことにより、震災後も、ロシアの北方領土に対する姿勢には変化がないことが明らかになった。さらに同月 24 日、韓国の国会議員 3 名が北方領土を訪問した。3 名は野党民主党の議員で、国会の「独島（竹島の韓国名）領土守護対策特別委員会」に所属しており、ロシアの実効支配の状況を視察することが目的と伝えられた。27 日には、フランス・ドービルでの主要国首脳会議（サミット）の際、日露首脳会談が行われたが、領土問題について進展はみられなかった。日露の対立が続くなか、北方領土交渉の見通しは依然として不透明である。

### Ⅲ 防衛・安全保障をめぐる諸課題

#### 1 菅政権発足後の普天間基地移設問題

**【鳩山政権による普天間移設計画の見直し】** 2009 年 9 月の政権交代後、鳩山政権は普天間基地移設計画の見直しに着手し、同基地の沖縄県外あるいは国外への移転の可能性を追求した。しかし、結局、日米は 2010 年 5 月 28 日に、2006 年に合意した辺野古（キャンプ・シュワブ沿岸部）への移設計画が最善の選択肢であることを再確認した。この間、いくつもの県外・国外移設案が報道を賑わせ、日米両国政府間、連立政権内、日本政府と沖縄県の間などで行われた交渉は混迷を極めた。沖縄の世論は、県外・国外移設への期待を高めながら最終的には県内移設案へと回帰したことに強く反発し、県内移設に反対していた社民党は、5 月 30 日に連立政権を離脱した。そして日米合意の 5 日後、鳩山首相は一連の混乱の責任を取る形で辞任を表明した。

**【2010 年 11 月の沖縄県知事選】** 鳩山政権の後を継いだ菅政権は、日米合意の実施を表明し、沖縄の説得に努めているが、沖縄の自治体と世論が県内移設容認へと変化する兆しはほとんどない。以前は県内移設もやむなしとのスタンスを取っていた沖縄県の仲井眞弘多知事は、2010 年 6 月 24 日の県議会において、5 月末の日米合意に関して「県民に大きな失望と怒りを与えたことはまことに遺憾」であり「受け入れることは極めて厳しい」、もはや「県内移設は事実上不可能に近い」と発言した。県議会も、日米合意は県民の総意を無視した「民主主義を踏みにじる暴挙」だとの抗議決議を 7 月 9 日に全会一致で可決している。更に 9 月 12 日に実施された名護市議選では、移設反対派の稲嶺進市長を支持する与党が過半数を獲得した。

こうした雰囲気の中で、11 月の沖縄県知事選は実施された。再選を目指す仲井眞知事の有力な対立候補である伊波洋一宜野湾市長は、以前から普天間の国外移設を強く主張していた人物である。これに対して知事も、9 月 28 日の県議会で日米合意の見直しと普天間の県外移設を求めていくことを初めて公言し、実際に 10 月の官房長官、外相、沖縄担当相などとの会談で県外移設を要請した（ただし、知事は「県内移設に反対」と明言することは現在に至るまで避けている）。一方、政府は、沖縄の説得に向けて、9 月 10 日に沖縄政策協議会（政府と県が沖縄政策を協議する場で主要閣僚と知事が構成員）を約 5 年ぶりに開催し、沖縄振興部会と米軍基地負担軽減部会の新設を決定した（両部会の第 1 回会合は 10 月末に開催）。しかし、知事の姿勢は軟化せず、知事選は共に県外移設を掲げる候補が対決する構図となった。最終的に知事選は、仲井眞氏が伊波氏を 33.5 万票対 29.7 万票で破り再選を果たした。反米軍基地の姿勢を鮮明にしていた伊波氏は敗れたが、同時に実施された宜野湾市長選では、伊波氏の後継候補が勝利している。



**【平行線を辿る沖縄との協議】** 仲井眞知事は知事選後の12月初旬に上京し、首相や防衛相などに県外移設を再要請した。これに対して菅首相は12月17日に訪沖し、振興策（平成23年度予算における自治体向け一括交付金での沖縄の優遇や新たな沖縄振興特措法の制定など）に言及しつつ、辺野古移転の受入れを検討するよう知事に要請した。12月27日には、第2回目の沖縄振興部会が開催され、新特措法制定に向けた政府と県の協議が行われた。また、菅首相に続き12月21日には外相が、2011年1月には官房長官、外相、防衛相、沖縄担当相が相次いで訪沖したが、沖縄の姿勢に変化はなかった。

1月20日の日米合同委員会では嘉手納基地の戦闘機訓練の一部をグアムに移転することが合意され、訪沖中だった防衛相が即座に合意内容を知事に報告した。これは、2010年5月の日米合意後で初めて具体化された沖縄の負担軽減策である。しかし、既に実施されている戦闘機訓練の国内移転では目に見える騒音軽減効果が表れていないこともあって、沖縄側は、実態を見るまでは評価できないとの姿勢を示している。

一方で政府は、代替施設建設を拒否する名護市に対しては厳しい姿勢で臨んでいる。まず2010年12月24日に沖縄防衛局は、名護市に対して再編交付金（平成21年度繰り越し分約6億円と平成22年度継続分約9.9億円）の不交付を通告した。また、11月30日に名護市は代替施設建設に向けた生態系などの現況調査を許可しないと決定していたが、この決定に対して沖縄防衛局は行政不服審査法に基づく異議申立てを2011年1月28日に行った。また、2011年には、沖縄の姿勢を更に硬化させる「問題発言」が相次いで明るみに出た。それらは、普天間の県外移設は抑止力を低下させてしまうため県内移設に回帰したという説明は「方便」に過ぎなかったとの鳩山前首相の発言と、「沖縄の人は日本政府に対するごまかしとゆすりの名人」であるという米 국무省のメア日本部長による発言で、それぞれ2月13日と3月7日の地元紙の一面で大きく取り上げられた。当然、両発言に沖縄は強く反発し、政府は問題の鎮静化に努めた（メア部長は報道から3日後に更迭されている）。加えて、5月4日付の朝日新聞では、ウィキリークスが入手した米国外交文書のうち日本関連文書の内容が報じられた。これらの文書によると、日米政府はグアム移転費や移転兵員数を「水増し」し、日本の官僚は移設計画見直しに反対するよう米国側にアドバイスしていたとされる。

**【日米交渉の推移】** 米国は、日本に対して2010年5月の合意の迅速な実施を求め続けている。例えば、2011年1月13日、来日したゲーツ国防長官は、沖縄南部6施設の返還と普天間移設がパッケージであることを強調し（沖縄県は普天間移設に先行して施設返還を行うことを要請している）、まだ確定されていない普天間代替施設の滑走路の形状を早期に決定することを求めた。更に2月16日の米国連邦議会公聴会では、国防長官は今春末頃までの普天間問題解決を望んでいると証言した。東日本大震災の発生により2プラス2（日米安全保障協議委員会）開催や菅首相訪米のスケジュールにも遅れが生じたが、4月17日に行われた日米外相会談では2プラス2の早期開催の方針が確認されている。

5月11日にはレビン、マケイン、ウェッブの3上院議員が、辺野古移設の断念、普天間の嘉手納統合、在沖海兵隊グアム移転計画の見直しなどをゲーツ国防長官に提言したことを公表した。しかし、現時点では日米両国政府は、現行計画の大幅な修正には否定的である。嘉手納基地周辺の自治体も、嘉手納統合案には一斉に反発した。一方、5月になると北澤防衛相は、2014年までとされている普天間移設の期限の見直しの可能性を口に始めた。5月22日に来日したキャンベル国務次官補も、移設期限の見直しが今後の議題となることを認めている。

## 2 新たな防衛大綱と今後の展望

**【新たな防衛大綱の決定】** 2010年12月17日、民主党政権下で初の「防衛計画の大綱」（以下、「新大綱」）及び「中期防衛力整備計画」（以下、「中期防」）が閣議決定された。大綱は1976年に初めて策定され、今回は、1995年、2004年に続き3度目の改定となる。新大綱で特に注目されるのは、「動的防衛力」の構築や島嶼防衛の強化を掲げた点である。また、警戒監視・洋上哨戒の重視、潜水艦の増強、ミサイル防衛体制の強化等を打ち出し、中国の軍事的台頭及び海洋活動の活発化や2010年11月の韓国・延坪島砲撃事件等で緊張度を増す朝鮮半島情勢を意識した内容となった。中期防では、防衛関係費の総額は、平成23年度から5年間で約23兆4900億円と、単年度計算で平成22年度をわずかに上回る規模とされた。

**【新大綱のポイント】** 新大綱は、まず、我が国の安全保障の基本方針として、従来指針となってきた、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した「基盤的防衛力構想」に代わり、「即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた動的防衛力」を構築する方針を打ち出している。前大綱は、基盤的防衛力構想の有効な部分を継承しつつ、多機能で弾力的な実効性のある防衛力を構築するとしていたが、今回はその方向性がより強まり、同構想からの転換を明確に求めた。

また、この方針の下、厳しい財政事情の中で適切な防衛力を整備するため、自衛隊の装備・人員等については、抜本的見直しによる効率化・合理化を行い、資源を選択的に集中して防衛力の構造的な変革を図るとの方針が示された。この他、基本方針では、首相官邸に国家安全保障に関して内閣総理大臣への助言等を行う組織を設置するとして、「国家安全保障会議」（日本版NSC）を念頭に置いた組織の創設も盛り込まれた。

自衛隊の体制については、冷戦型の装備・編成を縮減するとともに、部隊の配置や運用を見直し、南西地域も含め、警戒監視、洋上哨戒、防空、弾道ミサイル対処、輸送、指揮通信等の機能を重点的に整備することとされた。これに応じ、具体的な装備・態勢としては、陸上自衛隊に関して、定員の1,000人削減と、戦車及び火砲の削減が組み込まれた。一方、海上自衛隊に関しては、潜水艦を16隻から22隻へと増強することとされた。

弾道ミサイル防衛（BMD）の面では、SM-3（海上配備型の迎撃ミサイル）を搭載可能なBMD対応イージス艦を2隻増やして6隻体制としたほか、PAC-3（地上配備型の迎撃ミサイル）の能力向上を図ることや地対空誘導弾部隊を増やすことも盛り込まれた。さらに、自衛隊配備の空白地域となっている島嶼部に必要最小限の部隊を新たに配置するとの方針が明記され、これを踏まえた中期防では、南西地域の島嶼部に、陸上自衛隊の沿岸監視部隊及び事態発生時の初動を担任する部隊を配置するとしている。

武器輸出3原則に関しては、2010年8月に出された、菅首相の私的諮問機関「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」（以下、「新安防懇」）による報告書で緩和に向けた見直しが提言されており、対応が焦点となっていた。政府は当初、新大綱に緩和の方針を盛り込むことを検討していたが、緩和に反対する社民党への配慮等から、最終的に明記は見送り、代わりに、装備品の国際共同開発・生産が主流となっているとして、対応方針を検討することとした。将来の見直しの余地を残したとも見られるが、新大綱決定に際しての仙谷由人内閣官房長官談話では、3原則について、国際紛争等を助長することを回避するという基本理念に基づくもので、その理念は引き続き堅持すると表明している。

国際社会における安全保障協力では、アジア太平洋地域の安定化を図るため、日米同盟の深化とともに、韓国やオーストラリア等との二国間・多国間の防衛協力等を推進するとした。また、国際平和協力活動に積極的に取り組む方針が示され、対応能力の強化を図りつつ、PKO 参加 5 原則等を含め参加の在り方を検討することが盛り込まれた。

**【今後の展望】** 「動的防衛力」の構築を目指して、防衛省内では、自衛隊全体の抜本的な効率化・合理化に向けた具体的な課題整理や改善措置を行うため、委員会を設置して 2011 年 1 月から本格的な検討を開始している。今後は、厳しい財政状況の中で、警戒監視態勢の強化、国際平和協力活動への対応能力の強化、人員や装備の効率的な再配置といった各施策をどう具体化し実行していくかが注目される。

南西諸島への部隊配備に関しては、報道によれば、与那国島に沿岸監視部隊を、宮古島や石垣島に初動担当の部隊をそれぞれ配置することを検討しているとされる。部隊を新たに配備するには、地元の理解が必要な上、周辺国の反発を招くことも考えられる。配備計画を進めるにあたっては、今後の情勢変化も踏まえつつ、慎重に進められることになろう。

武器輸出 3 原則に関しては、今後の検討にあたり、平和国家としての基本理念と、国際共同開発・生産による利点や防衛生産・技術基盤の問題とを、どのようにバランスをとるかが問われていくと予想される。国際共同開発・生産への参加可否は、次期主力戦闘機 (FX) の選定にも影響を及ぼす可能性がある。また、海賊対策等の用途での装備供与や、能力向上型の SM-3 (ブロック IIA) など日米で共同研究・開発している技術の米国による第三国への輸出といった問題も含め、武器輸出の在り方は今後も議論となっていくであろう。

PKO 参加 5 原則については、民主党は従来から PKO への積極的な参加を掲げており、野党からも見直しに前向きな発言が聞かれる。他方、見直しには、武器使用基準や憲法との関係を含め、我が国の基本的な防衛政策に関する論点も含めて整理していく必要があると考えられる。東日本大震災からの復興など課題が山積する中、議論が進展するかは不透明である。

## おわりに

本稿で取り上げなかった課題であるが、今後の我が国の外交・安全保障政策に大きな影響を及ぼし得る問題として、北朝鮮の非核化を焦点とする朝鮮半島情勢と、中東・北アフリカにおける民主化をめぐる動向がある。

最近に至るまで、基本的に北朝鮮の対外強硬姿勢に大きな変化は見られなかったが、2011 年 5 月下旬に行われた中国訪問の際、金正日総書記は、核問題をめぐる 6 者協議の早期再開に触れたと伝えられる。ただし、三男・金正恩氏への権力移行や食糧問題など、山積する国内問題を抱える北朝鮮の対外行動には、依然として不確定な部分が多く、核問題の早期解決に向けた道筋は描けていない。一方、2011 年 1 月のチュニジアにおける政権崩壊に端を発した、「アラブの春」と呼ばれる民主化運動は急激に進んでおり、その後、エジプトでムバラク政権が崩壊したほか、リビアなど各国でも反政府運動が激化している。この問題については、先般の G8 サミット (フランス・ドービルで開催) で重要テーマとして取り上げられ、「アラブの春に関する G8 首脳宣言」が採択された (2011 年 5 月 27 日)。同宣言は、民主的変革に対する支持を謳い、持続可能な成長を促す経済的枠組みの必要性などに言及しているが、今後は、こういった観点から行われる、我が国の中東・北アフリカ諸国支援策についても議論されるであろう。

【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。

◆自衛隊と米軍による支援活動

芦川淳「東北関東大震災と自衛隊 10万人超！総力を投じた災害派遣」『軍事研究』46巻5号, 2011.5, pp.28-37.  
福好昌治「地球規模で動いた米軍の災害派遣 『Operation TOMODACHI』」『軍事研究』46巻6号, 2011.6, pp.54-63.

石原雄介「3.11 震災と国際支援—米国、オーストラリア、韓国の支援活動を振り返って— (ブリーフィング・メモ)」『防衛研究所ニュース』154号, 2011.5, pp.1-4.

◆諸外国による支援活動

「特集 東日本大震災 日米同盟と国際協力」『外交』Vol.7, 2011.5, pp.6-9, 15-63, 114-119.  
マイケル・グリーン「3・11 は日本をどう変えていくか」『Foreign affairs report』2011, no.5, 2011.5, pp.6-11.  
鴨下ひろみ「ASIA STREAM 震災で日本支援 竹島、原発対応には不満」『東亜』527号, 2011.5, pp.68-76.

◆尖閣諸島沖衝突事件以降の日中関係

宮本雄二『これから、中国とどう付き合うか』日本経済新聞出版社, 2011.  
津上俊哉『岐路に立つ中国：超大国を待つ7つの壁』日本経済新聞出版社, 2011.  
国分良成編『中国は、いま』岩波書店, 2011.

◆北方領土問題の推移

塚本孝「北方領土問題の経緯【第4版】」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』697号, 2011.2.3.  
堀内賢志「日本関係情報 【ロシア】北方領土をめぐるロシア議会の動向」『外国の立法 月刊版』246-1, 2011.1, pp.33-35.  
岩下明裕「北方領土—「不法占拠」と「固有領土」の呪縛をどう乗り越えるか」『世界』816号, 2011.4増刊, pp.79-86.

◆菅政権発足後の普天間基地移設問題

森本敏『普天間の謎 基地返還問題迷走15年の総て』海竜社, 2010.  
秋山昌廣「在日米軍と日本の安全保障 在沖米軍基地問題 1-4」『軍縮問題資料』2010.7-10.

◆新たな防衛大綱と今後の展望

神保謙「新防衛大綱と新たな防衛力の構想」『外交』Vol.5, 2011.1, pp.109-118.  
富川英生「防衛計画の大綱及び中期防について (ブリーフィング・メモ)」『防衛研究所ニュース』152号, 2011.3, pp.1-4.

【執筆者一覧】

自衛隊と米軍による支援活動・・・・・・・・・・・・・・・・鈴木 滋  
諸外国による支援活動・・・・・・・・・・・・・・・・河内 明子  
尖閣諸島沖衝突事件以降の日中関係・・・・・・・・小谷 俊介  
北方領土問題の推移・・・・・・・・・・・・・・・・山本健太郎  
菅政権発足後の普天間基地移設問題・・・・・・・・福田 毅  
新たな防衛大綱と今後の展望・・・・・・・・久古 聡美