

ISSUE BRIEF

日本の当面する外交防衛分野の諸課題

—第 179 回国会（臨時会）以降の主要な論点—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 728 (2011. 11. 22.)

はじめに

I 日本外交をめぐる諸課題

- 1 海洋権益をめぐる中国の動向と日中関係
- 2 日韓関係の課題と展望
- 3 北朝鮮情勢・核問題と日朝関係

II 防衛・安全保障をめぐる諸課題

- 1 普天間基地移設問題と野田政権
- 2 PKO5 原則見直し問題と南スーダンへの派遣
- 3 サイバー攻撃問題をめぐる動向

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 12 冊目にあたる。

本号では、2011 年秋以降、予想される外交・安全保障の課題として、海洋権益をめぐる揺れ動く日中関係、竹島問題や従軍慰安婦などの懸案が再浮上した日韓関係、今後新たな動きも予想される北朝鮮核問題と日朝関係、野田政権でも最大の外交課題として引き継がれた普天間基地移設問題、南スーダンへの自衛隊部隊派遣を機に、見直し議論が起こっている PKO、安全保障問題へと変貌しつつあるサイバー攻撃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 2 8 号

はじめに

東日本大震災と福島原発事故への対応は、依然として国政の最重要テーマであるが、我が国は、外交・安全保障分野でも多くの課題に直面している。今後、国会では、中国など周辺諸国との外交関係や沖縄の米軍基地問題に加えて、自衛隊による PKO 活動のあり方といった問題についても活発な議論が行われるであろう。本稿は、本誌第 690 号（2010 年 11 月刊行）及び第 717 号（2011 年 6 月刊行）の改訂版である。本稿で紹介する課題のうち、これまで取り上げてきた課題と重なるものについては、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 日本外交をめぐる諸課題

1 海洋権益をめぐる中国の動向と日中関係

松本剛明外相は、2011 年 7 月 4 日に、尖閣諸島沖での中国漁船衝突事件以降、閣僚級としては初めて北京を訪問し、楊潔篪（よう・けつち）外交部長などと会談した。同月 6 日、東京では、昨年 9 月に開催予定であった「日中議会交流委員会」（日本の衆議院と中国全国人民代表大会の公式な議会間交流）の第 6 回委員会が開催された。尖閣諸島沖衝突事件から 1 年が経ち、両国間のハイレベル対話が機能し始めるなど、関係正常化への兆しも見えつつある。

しかし、2011 年 8 月に公表された日中共同世論調査（日本の「言論 NPO」と中国の英字紙「チャイナ・デイリー」が実施）によると、日本人の 78.3%、中国人の 65.9%が相手国の印象について良くないと答えており、両国の国民感情が改善しているとは言い難い。また、良くないと答えた日本人の 64.6%が、尖閣諸島沖衝突事件での中国の対応を理由として挙げており、同事件が未だに両国関係に影を落としていることが窺い知れる。このような中で、東日本大震災後に一時的に鎮静化していた中国の海洋活動が活発化し始めており、再び両国間で緊張が高まる可能性もある。

【活発化する中国の海洋権益をめぐる動向】 日本近海において中国の海洋権益活動の中心を担ってきたのは、国家海洋局所属の海洋調査船であり、1980 年代から「調査活動」などを行ってきた。これに加えて、尖閣諸島沖衝突事件以後、中国農業部所属の漁業監視船が投入された。漁業監視船は、中国漁船の保護および外国漁船の監視を主たる任務としており、中には軍艦を改造した船舶もあるとされる。

中国は、2009 年に大型の漁業監視船を南シナ海に投入し、ベトナム漁船を相次いで拿捕したほか、周辺諸国の軍と一触即発の事態を引き起こすなど緊張を高めており、日本近海においても同様の事態が懸念される。

2011 年 6 月下旬、中国の海洋調査船や漁業監視船が、尖閣諸島周辺海域に接近する事案が相次いでいる。特に 8 月 24 日には、漁業監視船 2 隻が尖閣諸島周辺の日本領海に侵入している。

国家海洋局などの法執行機関だけでなく、中国人民解放軍の動向にも注意を払う必要がある。2011 年 6 月、11 隻の水上艦が沖縄本島と宮古島の間を通過し、沖ノ鳥島の南方海域などで軍事演習を行ったとされる。これは、2010 年 4 月に通過した 10 隻を上回り、これまでの中で最大規模となった。2010 年 4 月に中国艦隊が沖縄・宮古島間を通過した際、

中国海軍の艦載ヘリコプターが海上自衛隊の護衛艦に異常接近を繰り返して問題となったが、2011年3月・4月には、国家海洋局所属とみられるヘリコプターが海上自衛隊の護衛艦に異常接近する事案が計3回生じている。また、尖閣諸島沖衝突事件以降、日本の領空に接近して情報収集などを行う中国空軍機が急増しており、航空自衛隊の戦闘機による緊急発進が相次いでいる。2010年度の上半期に24回であったが、下半期に72回、2011年度上半期に83回を数えている。

【中国の海洋権益をめぐる動向に対する日本の対応】 上述のように活発化する中国の活動に対し、日本は2011年7月4日に開催された日中外相会談などで中国に対し懸念を表明するなどしているが、中国がそれに応える気配は見られない。

日本は、中国の活動を念頭に置きつつ、2010年末に策定した「防衛計画の大綱」に沿って、動的防衛力の構築など危機対応に向けた体制整備を行っているほか、海上警備体制についても法改正や装備更新などによって強化する方針で検討を進めている。

中国の活動に対して「力」を以って対処するだけでは不十分で、信頼醸成に向けた措置も重要である。現在両国は、重層的な危機管理メカニズムの構築を目指しているが、海域・空域に於ける不測の事態が懸念される中で、軍当局間の緊急連絡体制を整備する海上連絡メカニズムの早期実現が望まれる。

海上連絡メカニズムの構築は、2007年4月11日の安倍晋三首相と温家宝首相による首脳会談後に行われた共同プレス発表で謳われた。これまで設置のための共同作業グループ協議が行われているが、2010年7月の第2回協議以降は開催されていない。2011年6月に行われた北澤俊美防衛相と梁光烈中国国防部長による日中防衛相会談で、双方が可能な限り早期に第3回実務者協議を実施することで一致しているが、今のところ協議開催の目処は立っていない。

他方で、日本は中国のみを念頭に置いているわけではなく、インドや東南アジア諸国との連携強化も進めている。インドとの間では、日米印の枠組みの中で、有識者会合である「日米印戦略対話」や日米印合同演習など協力関係が進展しているが、2011年11月2日の日印防衛相会談で、海上自衛隊とインド海軍の合同演習を2012年に実施することで合意した。また、ベトナム、フィリピンそしてインドネシアとは戦略的なパートナーシップ関係を構築すると共に、シーレーン防衛に関する協力を進めている。

日本は、2011年11月中旬にインドネシアで開催される予定の東アジア首脳会議に於いて、海洋安全保障問題を協議する「東アジア海洋フォーラム」の新設を目指す方針であると報じられており、関係国との調整も進めている。

2 日韓関係の課題と展望

【東日本大震災に対する支援】 2011年3月11日に東日本大震災にみまわれた我が国に対し、韓国政府から100名を超える救助隊が派遣され、多くの支援物資が届けられたほか、一般市民の間に被災者への共感が広がり、募金活動が行われるなど韓国社会全体に支援の機運が高まった。5月21日には、日中韓首脳会談出席のため来日した李明博大統領が、宮城県と福島県を訪れ、被災者を激励した。翌日行われた日中韓首脳会談で打ち出された三国間の協力強化に加え、日韓首脳会談でも、「東北地方復興・観光のための日韓パートナーシップ」、「日韓原子力安全イニシアティブ」がまとめられ、防災、復興等の分野で日韓両国の協力を強化していく方針が示されている。

【竹島をめぐる動き】 一方で、両国が領有権を主張する竹島をめぐることは、両国政府が互いに抗議を繰り返す事態となっている。2011年3月30日に中学校の教科書検定結果が発表された際には、竹島の記述をめぐる韓国政府が強く抗議し、竹島の実効支配を強化する措置がとられ、韓国国民の間に広がっていた震災支援の機運も冷え込むことになった。5月以降も、韓国の国会議員による北方領土訪問や閣僚の竹島訪問に対し、松本外相が駐日韓国大使に対し抗議を行っている。また、6月に竹島上空でデモフライトを行った大韓航空に対し、外務省は、抗議を行った上で、職員の大韓航空機の利用を7月18日から1か月間自粛すると発表した。外務省として民間航空機の搭乗を自粛するのは初めてのことであり、こうした措置に至った理由としては領空侵犯があった点を挙げている。

こうした一連の動きにより両国間の軋轢が増している中で、自由民主党国会議員が竹島に近い鬱陵島を視察する計画が明らかになり、韓国国内での反発が広がった。日本政府や自民党に対し訪問を取りやめるよう働きかけを行ってきた韓国政府も、7月29日、議員らの入国を拒否する方針を日本政府に伝えた。8月1日、議員3名は入国を試みたが、空港で議員らの身の安全確保及び二国間関係に与える否定的な影響を理由に入国を拒否された。こうした措置に対し、松本外相は、「今回の議員一行の訪韓は、単なる視察目的で通常の手続きを経て行うことを意図していたものであり、日韓間の友好協力関係に鑑み極めて遺憾」と駐日韓国大使へ申入れを行った。

韓国での報道では、入国を拒否すべきとする強硬論を戒め冷静な対応を求めるといった論調も見られた。李元徳国民大学国際学部教授は、「外交でも強硬策が良いとは言い切れないと教訓を得始めた段階にある」と韓国社会の変化を解説している。また、李大統領は、日本の植民地支配からの解放を記念する8月15日の光復節の演説で、竹島をめぐる問題には触れず、「日本は、未来の世代に正しい歴史を教える責任がある」と述べるにとどめ、事態の鎮静化が図られている。

【従軍慰安婦の請求権問題】 2011年8月30日に韓国憲法裁判所が、「従軍慰安婦」の賠償請求権について韓国政府の不作为を違憲とする決定を下した。これを受け、韓国政府は、政府間協議を行うことを提案したが、我が国は、法的に解決済みとの立場で、協議には応じていない。

【野田新首相との首脳会談】 2011年9月2日に就任した野田佳彦首相は、就任直後の電話会談、国連総会出席のために訪れた米国での会談に続き、10月19日にソウルで李大統領との首脳会談を行った。今回の野田首相の訪韓は、首相としてはじめての二国間会談のための外国訪問である。また日韓首脳相互訪問（シャトル首脳外交）としては、2009年10月の鳩山由紀夫首相の訪問に続き、日本側が連続しての訪韓であり、李大統領の来日日程の調整が難航しているなかで行われた。玄葉光一郎外相も、同様に、10月6日に、はじめての二国間会談のための訪問先として韓国を訪れ、新政権が韓国を重視しているというメッセージの発信に努めている。

10月19日に行われた首脳会談では、竹島や従軍慰安婦をめぐる問題は取り上げられず、「両国が未来志向の考えの下、日韓関係全体に悪影響を及ぼすことがないように、大局的な見地から協力していく」ことで両首脳が一致した。また、外貨を融通しあう通貨スワップを拡充すること、北朝鮮問題で日韓・日米韓の連携を重視することでも一致し、2010年の菅直人首相による談話で表明され、日韓図書協定により引き渡すこととされた朝鮮半島由来の図書の一部を野田首相が持参したことに対し、李大統領が両国関係の未来のため象徴的な意味合いがあると述べるなど友好的な雰囲気の下で行われた。しかし、焦点であった

李大統領の国賓としての来日日程、経済連携協定の交渉再開決定といった具体的な成果をあげるには至らなかった。2012年4月に総選挙、12月に大統領選挙が行われる韓国では、竹島や従軍慰安婦をめぐる対日強硬論が強まることが懸念される。対立の深刻化を回避し、未来志向の日韓関係強化の道筋を描くことは決して容易ではないと言えよう。

3 北朝鮮情勢・核問題と日朝関係

【北朝鮮をめぐる情勢】 北朝鮮をめぐるのは、2010年3月に韓国哨戒艦沈没事件、同年11月に、北朝鮮によるウラン濃縮施設の公開に続いて、韓国延坪島砲撃事件が起こり、朝鮮半島の緊張が高まった。両事件を受けて、米韓両国は、北朝鮮が反発する中、繰り返し合同で軍事演習を行い、また、2012年4月に予定されていた米韓連合軍司令官から韓国側への戦時作戦統制権の移管時期を2015年12月に延期するなどの対応をとった。さらに、米韓は、2011年10月28日に開かれた安全保障協議会で、北朝鮮が新たな軍事挑発を行った場合に共同で対処するための作戦計画を年内に策定する方針を明らかにしている。他方、中国は、北朝鮮との経済協力を進展させ、また、延坪島砲撃事件やウラン濃縮問題に関して国連安保理に付託することに否定的な立場を示すなど、北朝鮮に融和的な姿勢を見せている。北朝鮮では、2010年9月、金正日総書記の三男である金正恩氏の、後継者としての立場が公にされた。北朝鮮が一連の挑発行為を行う背景には、この後継体制の基盤固めを図り、また、経済向上のために経済的支援の獲得を急いでいることがありと見られている。

【核開発の進展と6者協議再開を目指す動き】 北朝鮮は、2009年9月にウラン濃縮試験が成功したことを表明したが、2010年11月には、寧辺にある核施設への米国の専門家らの訪問を受け入れ、ウラン濃縮を行う新施設を公開した。従来のプルトニウム型核兵器の開発に加えて、兵器級の高濃縮ウランの製造も可能となったことで、北朝鮮の核開発が新たな段階に入ったとみられており、国際社会の懸念が高まっている。米韓などでは、さらに、寧辺以外にも秘密裏に稼働するウラン濃縮施設が存在するとの疑惑が持たれている。

北朝鮮の核問題を扱う6者協議は、非核化の検証手続に関する米朝の立場の相違から物別れに終わった2008年12月の首席代表会合を最後に、中断されたままとなっている。議長国である中国は、相次ぐ北朝鮮の挑発的行動を受けて、2010年11月、対話を通じて緊張を緩和することを目指し、6者協議首席代表による緊急会合の開催を提案した。日米韓は、協議再開には南北関係の改善が先であるとして、当初、対話には応じない姿勢であった。特に韓国は、協議の前提として、上記の哨戒艦沈没事件と韓国領砲撃事件に関する北朝鮮からの謝罪を求めた。

一方、北朝鮮側は、2011年に入り、1月に声明等で南北対話を提案し、4月に訪朝したカーター元米大統領に南北首脳会談に応じる用意があると伝え、さらに、5月に金総書記が訪中して6者協議の早期再開を主張するなど、重ねて対話姿勢を示した。北朝鮮の姿勢が軟化したことを受けて、米中の間では、北朝鮮が新たな挑発行為に及ぶことへの警戒もあり、対話を探る動きが広まった。2011年4月、中国は、南北核協議を先行させ、米朝協議を経て、6者協議を再開するという3段階での協議再開構想を提案した。韓国も、南北対話には必ずしも謝罪を前提としないとして、次第に柔軟姿勢に転じた。

【南北・米朝協議の動向と展望】 2011年7月、南北双方の6者協議首席代表による会談が約2年7か月ぶりにインドネシア・バリ島で実現した。両国は会談で、核兵器及び既

存の核計画の放棄等を北朝鮮が約束した 2005 年 9 月の共同声明の履行を確認し、対話モードが高まった。その後、2011 年 7 月にニューヨークで米朝協議、9 月に北京で二度目の南北協議が開かれた。両協議では、非核化に関する具体的な成果は得られなかったものの、各国とも対話を継続することで一致した。10 月には、ジュネーブで米朝協議が開かれた。米国のボズワース北朝鮮担当特別代表は、協議後の声明で、一部の問題で進展があったが、6 者協議再開に向けた合意に達するには「さらに時間と議論が必要」だと述べ、協議は今後の対話の可能性を残した形で終了した。

日米韓は、6 者協議を再開するには、ウラン濃縮活動の即時停止、2005 年 9 月の共同声明の順守、寧辺の核施設への国際原子力機関（IAEA）監視要員の復帰など、北朝鮮によって非核化のための具体的な行動が行われる必要があるとの立場で一致している。北朝鮮は、「6 者協議の無条件での早期再開」を重ねて主張する一方、報道によれば、日米韓が求める措置の一部には応じる考えを示しているとされる。ただし、最大の争点のウラン濃縮活動については、これまで、「電力生産のための平和的活動」であると繰り返し主張し、停止の要求には応じない立場を示してきた。

10 月の米朝協議を経て、北朝鮮は初めて、「対価」次第ではウラン濃縮活動の停止に応じる可能性を示唆した。中露を含む関係国は、対話の継続を支持する立場で一致している。ただし、米国は、協議再開の条件で譲歩をせず対価を与えない考えを強調しており、今後 6 者協議の再開に至るかは不透明である。

【日朝関係】 日朝関係については、日朝実務者協議が 2008 年に 2 度にわたり開催され、2008 年 8 月に拉致被害者の再調査などで合意した。しかし、9 月の福田康夫首相の辞意表明後、北朝鮮から、日本の新政権の考えを見極めるまで、調査開始を見合わせるとの通告がなされた。その後、日本政府は北朝鮮側に早期の調査開始を繰り返し要求してきたが、日朝合意は履行されず、現在まで膠着状態にある。

2011 年に入り、北朝鮮は、1 月に前原誠司外相が会見で日朝政府間の直接的な交渉への意欲を示したことに対して、「時代の流れと国家間の関係発展に合致する肯定的な動きに間違いはない」と評価する論評を朝鮮中央通信に掲載した。ただし、その後、日朝関係の進展に向けた具体的な動きはみられていない。

2011 年 9 月、野田首相は、所信表明演説で、「国の責任において、すべての拉致被害者の一刻も早い帰国に向けて全力を尽くす」との決意を述べた。また、10 月には、野田首相は拉致被害者家族会と面談し、「拉致を含めた諸懸案が解決するならいつでも（北朝鮮に）行く」と訪朝への意欲を示した。一方、北朝鮮側は、日朝関係について、「改善は全面的に日本側、具体的には新政権の出方次第だ」（金永南最高人民会議常任委員長、2011 年 9 月 1 日、会見で）、「敵視政策をやめれば両国関係は正常化する」（金総書記、2011 年 10 月 19 日、『タス通信』書面インタビューで）などと述べて、民主党政権の立場を注視していることを度々示唆している。

II 防衛・安全保障をめぐる諸課題

1 普天間基地移設問題と野田政権

【2011 年 6 月の日米合意】 2011 年 6 月 21 日、日米安全保障協議委員会（外務防衛閣僚会合）において、在日米軍再編のうち最大の懸案である沖縄の普天間基地の代替施設（名

護市辺野古地区)について、下記の事項が合意された。

- 「V字型」に2本の滑走路(長さ1,800m)を有するが、環境影響評価手続と建設が著しい遅延なく完了できる限り、計画の微修正を考慮し得る。
- 代替施設建設と海兵隊員約8,000人のグアム移転は、従前の目標である2014年には達成されないことに留意し、それ以後のできる限り早期に完了させる。

「V字型」滑走路の建設は、2006年5月1日の日米合意と同じであるが、困難視されていた2014年という完成目標時期は、正式に断念された。

【野田政権の方針】 2011年9月2日に発足した野田政権は、上記の合意に従って、普天間基地の移設(代替施設の建設)を進める方針をとっている。10月には、関係閣僚等が相次いで沖縄を訪問して、この方針を県側に伝えている。10月17日には、一川保夫防衛相が、仲井真弘多知事に対し、辺野古沖埋立て工事を行うための手順の一つである環境影響評価書(アセスメント)を年内に沖縄県に提出する方針を伝え、10月25日のパネッタ米国防長官との会談においても、この旨を伝えた。

環境影響評価書が提出された後は、沖縄県知事の意見提出、評価書の補正、評価書の公告・縦覧(環境影響評価終了)、国による辺野古沿岸部の公有水面埋立て申請、沖縄県知事の承認、着工、というプロセスが想定されている。このうち、環境影響評価の手続は、県の意向とは関係なく進めることができるが、沖縄県知事は、県内移設は県民の理解が得られず困難であり、埋立て承認も簡単ではない、と述べている。今後、代替施設建設に向けた具体的な進捗がみられるかどうかは、不透明である。

普天間基地移設に関する野田政権の方針は、米政府の意向も汲んだものと思われる。米国側は、この案件での具体的な進展を強く求めており、例えば、ゲーツ国防長官は、6月21日の日米安全保障協議委員会後の共同記者会見で、「来年の間に具体的な進展が得られることの重要性」に言及しており、また、オバマ大統領は、9月21日の日米首脳会談で、「結果を求める時期に来ている」旨の発言をしたとされている。

米国側がこのような時期を区切った進展を求めている背景には、在沖海兵隊のグアム移転費の支出に対する米国議会上院の厳しい姿勢がある。

7月20日、上院は、2012会計年度(2011年10月～2012年9月)の軍事建設関連歳出法案を可決したが、同法案では、米政府が要求していた海兵隊のグアム移転費は全額削除されている。その理由の一つとして、グアム移転と連動している普天間基地移設の実現が不確かであることが説明されている。グアム移転費支出の可否は、今後、全額を承認した下院との両院協議会において最終決定される見込みであるが、米政府にとって、普天間基地移設での具体的な進展は、グアム移転費について議会の承認を得るための重要な要素と見られている。

【今後の展望】 鳩山政権による辺野古以外の移設地追求が挫折したことにより、後継の民主党政権は、辺野古への移設という日米合意を推進する方針をとっているが、県内移設に対する沖縄県民の反対意見は、強まっている。日米両政府は、辺野古への普天間基地移設という日米合意を推進する立場を堅持しているが、これは実現困難であって、他の方策を検討すべきという見方も、日米両国において見られる。今後の移設手続の進捗状況によっては、再び、他の方策について議論・協議される可能性もあると思われる。

報道によれば、日本政府は、普天間問題で目立った進展がないため、それ以外の日米間の諸課題(TPP交渉への参加、武器輸出三原則の緩和、米国産牛肉輸入規制の緩和等)を進展させる方針であるとされている。鳩山政権も、当初、アフガニスタン復興支援の強化

によって普天間問題での米国側の譲歩を得たいとする方針を示していた。普天間基地移設問題では、それと直接関係のない問題を援用する、あるいは、政府間合意を地元伝えるというやり方だけではなく、日本国内で十分に議論して合意を形成したうえで米国と協議するという方法も重要かと思われる。

2 PKO5 原則見直し問題と南スーダンへの派遣

【UNMISSとは】 政府は2011年11月1日、UNMISS (United Nations Mission in the Republic of South Sudan : 国際連合南スーダン共和国ミッション*) に自衛隊の施設部隊を派遣するための準備に入った旨を発表した (*11月2日現在、公定訳はない)。

UNMISSは、国連憲章第7章の下で採択された国連安保理決議第1996号に基づき設立された国連のPKO (平和維持活動) である。2011年7月9日にスーダンから分離独立した南スーダン共和国政府の効率的・民主的な統治能力及び近隣諸国との友好関係を樹立する能力を強化することをめざし、平和と安全の強化、発展のための諸条件の確立を任務として同国に展開し、最大7,000人の軍事要員、900人の文民警察官から構成される予定である。

【「伝統的なPKO」から「積極的なPKO」へ】 もともと国連PKOは、紛争当事者の合意があるときに、武力衝突の再発を防ぐため、国連の権威を象徴する軍隊を派遣して当事者間に介在させる活動として始まったものである。

冷戦期には国連安保理が機能不全に陥ったためのいわば応急措置であり、紛争当事者の合意、中立性の維持、武器の使用を自衛に限るという原則が慣行を通じて形成されてきた。停戦監視や兵力の引き離しを暫定的に行うPKOは今日では「伝統的なPKO」と呼ばれる。安保理が機能を回復したポスト冷戦期には、紛争後の平和構築を目標としてPKOの任務は多様化し、戦闘員の武装・動員解除と社会復帰、難民や避難民の帰還促進、司法機関の再建、軍や警察の編成・訓練等に及ぶようになった。

平和の執行を目指して国連憲章第7章の下で武力行使の権限が付与された第二次ソマリヤ活動 (UNOSOM II, 1993~95年) と旧ユーゴにおける国連防護軍 (UNPROFOR, 1992~95年) は、なし崩し的な任務の拡大と能力や装備の不足から失敗に終わった。しかし1999年以降、主要な紛争当事者の合意を前提としつつ、国連憲章第7章の下で、PKOや人道支援要員の移動の自由の確保、平和プロセスの妨害の排除、急迫した脅威にさらされている一般市民の保護、武装解除や警察活動など秩序の回復・維持の支援等に限定して自衛以外にも武器の使用を認めたPKOである「積極的な (強力な) PKO」 (robust peacekeeping) が設立されている。

【「積極的なPKO」とその背景】 「積極的なPKO」は、2000年の国連平和活動パネルの報告書「ブラヒミ・レポート」において理論化が試みられ、PKOの原則として、紛争当事者の合意、不偏不党性、自衛以外の武器の不使用を確認した一方、内戦においてはこれらの原則を厳格に維持することが困難であるので、一般市民への意図的な攻撃や人道支援へのアクセスが拒絶された場合に対応できる積極的な (強力な:robust) 武器使用準則 (rules of engagement: ROE) や装備の充実が求められた。さらに2008年に国連PKO局及びフィールド支援局が策定した「キャップストーン・ドクトリン」では、PKOは紛争当事者の扱いにおいて不偏不党である一方で任務の遂行において中立であり、安保理による授權の下で、受入国及びその他の主たる当事者の双方又はいずれかの合意があるときには和平プロセスの妨害や一般市民への攻撃を抑止するため限定的に武器を使用できるとされた。

この背景には、1999年以降のPKOの多くが、国家間の正規軍による武力紛争に介入するのではなく、大規模な人道上の危機や重大な人権侵害を伴う内戦後の国家再建に関与するものとなったことがある。内戦後に複数の武装勢力が対立する状態では、紛争当事者の特定が困難な場合や、ある武装勢力の指導者がPKOへの協力に同意していても組織の統制が弱いために戦闘員がPKOを妨害する場合もありうるため、当事者を公正に扱うが活動を妨害する者には実力で対抗する権限をPKOに付与することが必要であるとの共通理解が国連加盟国の間に形成されたと考えられる。

「伝統的なPKO」においては、PKO要員の身体生命の防護（狭義の自衛）、任務妨害の排除（広義の自衛）につき他に手段がない場合に武器の使用が認められるが、「積極的なPKO」においては、伝統的なPKOにおける狭義の自衛以外の武器の使用については、任務に応じる形で安保理決議により授権されるようになったということもできる。

【「積極的なPKO」としてのUNMISS】 UNMISSの具体的な任務の中には、軍及び警察を含む南スーダン政府が文民を保護する責任を果たすことに助言・支援を与えること、急迫した物理的暴力の脅威にさらされている一般市民を保護すること、国連と人道支援組織の要員、施設及び装備の安全を確保することが含まれている。これらの保護任務についてUNMISSは、その能力の限度内かつ部隊が展開する地域において「必要なあらゆる手段」を行使する権限を有する。この「必要なあらゆる手段」の中には武器の使用も含まれると解されるため、UNMISSは「積極的なPKO」の一つであるとみることができる。

【PKO5原則見直し論議】 紛争当事者や停戦の履行が必ずしも明確ではない状況においても展開し、一般市民の防護等についても武器の使用が認められる「積極的なPKO」の実績が蓄積される中で、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（PKO協力法）」の定めるいわゆるPKO5原則の見直し論議が起きている。

5原則のうち主に論議の対象となっているのは、紛争当事者の停戦合意、PKO受入れに関する受入国及び紛争当事者の同意（同第3条第1項）、必要最小限の武器使用（同第24条）である。2011年7月4日、政府の「PKOの在り方に関する懇談会」は中間報告を公表し、国際環境の変化に伴うPKOの変化に対応し5原則の扱いを検討すべきとした。民主党の前原誠司政調会長は、9月7日に米国で行った講演で自衛隊とともに活動する他国軍隊を急迫不正の侵害から防衛できるようにすべきと述べた。民主党は、11月1日の内閣・外務・防衛部門会議で、任務遂行のための武器の使用を可能にし、紛争当事者が特定しにくい実態に合わせるため、PKO協力法を改正する検討に入ったとされる。

日本からUNMISSに派遣される自衛隊員は一般市民の保護に関する任務から除外される。ヒルデ・ジョンソンUNMISS事務総長特別代表が、陸上自衛隊の活動地域は治安の安定している首都近辺に限られると述べたと報じられているところであるが、あらためてPKO5原則のあり方について整理する議論が期待される。

3 サイバー攻撃問題をめぐる動向

【防衛産業・政府機関等へのサイバー攻撃】 2011年9月、総合機械メーカー「三菱重工業」に対して、大規模なサイバー攻撃が仕掛けられていたことが判明した。攻撃の手法は、「標的型メール」と呼ばれるもので、ウイルスファイルを添付したメールが送付され、それを開くと、コンピューターがウイルスに感染し、外部サイトへ強制的に接続され、重要情報を送信・流出してしまうというものである。同社は、我が国を代表する防衛・宇宙関

連企業としても知られ、潜水艦や護衛艦、誘導ミサイルといった防衛装備品のほか、原子力プラントやロケットエンジンなど、国家的に重要な品目を生産している。

今回の攻撃で、同社では、少なくとも 80 台のサーバーとパソコンが、50 種類以上のウイルスに感染したと言われている。これらのサーバーやパソコンには、装備品関係の情報も蓄積されており、対艦ミサイルなどに関連した重要な軍事情報が流出していたのではないか、との見方もあるが、同社は、何らかのデータの一部が社外に流出した可能性があるものの、防衛や原子力に関する保護すべき情報が流出したことは確認されていない、としている（10月24日付け同社ニュースリリース）。

その後の報道で、「標的型メール」によるサイバー攻撃は、IHI（旧石川島播磨重工業）や川崎重工業といった、三菱重工業以外の防衛産業にも仕掛けられていたことが分かった。また、衆議院や、外務省、総務省などの立法・行政機関も攻撃対象となっていたことが判明しており、朝日新聞の調査によれば、20の省庁が、こうしたサイバー攻撃を受けたとされる（10月31日付け報道）。

そのうち、外務省では、9か国の在外公館で、数十台のコンピューターが、外部操作で情報を窃取するウイルスに感染したという。外務省は、これに関連して、外交公電などの機密情報は、外部から切り離された「閉じたネットワーク」で管理しており、この部分の情報流出は無い、と説明している（10月26日外務報道官会見）。

【政府のサイバー攻撃対策】 我が国でサイバー攻撃問題が重要な政策課題として認識されるようになったきっかけは、2000年に相次ぎ発生した中央省庁ホームページの改ざん事件であると言われている。政府は、警察・防衛など各省庁によるサイバー攻撃対策を調整し、情報共有・連携を進めるための機関として、2005年4月25日に「内閣官房情報セキュリティセンター(NISC)」を設置し、5月30日には、内閣の「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」(IT戦略本部)の下に、情報セキュリティに係る基本戦略を決定する「情報セキュリティ政策会議」を設けた。同会議は、これまで26回開かれているが、最近2年間の開催は、4回に止まっている。今回、重要産業や政府機関に対する、広範かつ大規模なサイバー攻撃が発覚したことを受け、政府は、10月7日、同会議を緊急に開いたが、一部報道では、攻撃の事実が判明してから18日後の開催で、野田首相の出席も無かった、と批判的に伝えられている。

NISCの長には、内閣官房副長官補(安全保障危機管理担当)が充てられ、官民の専門スタッフ65名が配置されている(2008年1月現在)。これらのスタッフは、政府機関のコンピューターシステムを24時間体制で監視している。このほか、情報セキュリティに関係する各省庁が、それぞれサイバー攻撃への取組を進めている。

警察庁では、ネットを介した攻撃を監視する「サイバーフォース」を運用しており、2011年8月4日には、サイバー攻撃情報を民間企業約4,000社と共有する「サイバーインテリジェンス情報共有ネットワーク」を設置した。経済産業省も、関連情報を共有する仕組みとして、10月25日にインフラ関係企業を中心とする官民連絡会議「サイバー情報共有イニシアティブ」を発足させている。

一方、防衛省は、サイバー攻撃への監視等を特に行っているわけではなく、基本的に、その取組は、防衛省・自衛隊のコンピューターシステム防護を主眼としている。2008年3月には、防衛省・自衛隊へのサイバー攻撃に対処する「自衛隊指揮通信システム隊」が新設されたが、その後も、統合的にサイバー攻撃対処を行う上で中核的な役割を果たす部隊の新編に向けた準備が進んでいる(2011年版防衛白書)。

NISC は、各省庁のサイバー攻撃対策を統括する役割を期待されているが、各方面からの派遣スタッフが混在しており、省庁に対し情報提供を強制する権限も持っていないといった事情から、横断的な調整機能は十分ではないと見られている。政府のサイバー攻撃対策は、依然として統合化の途上にあると言えよう。この点と関係するが、関係省庁による官民の情報共有に向けた取組についても、役割分担が不明なまま、主導権確保に向け、せめぎ合いを行っている、といったニュアンスの報道も見られる。今後は、NISC の権限強化と各省庁の役割明確化という方向で、実効的なサイバー攻撃対策の整備に向けた機運が高まることも考えられる。

【安全保障としてのサイバー攻撃問題】 サイバー攻撃に詳しい土屋大洋・慶応大学教授は、最近の論文（p.11 の文献リストを参照）で、この問題は、犯罪捜査や情報セキュリティの技術的側面に止まらず、国家安全保障やインテリジェンスの視点からも議論される必要があるという問題意識に沿って、我が国と米国におけるサイバー攻撃対策に、そのような視点が導入されつつある現状を紹介している。

特に米国では、サイバー攻撃を軍事的脅威と見なす考え方が強まっており、2010年5月21日、サイバー攻撃対処を統括する米軍の新たな統合部隊として、「戦略軍」(Strategic Command) の下に「サイバー司令部」(Cyber Command) が創設された。また、2011年7月14日には、リン国防副長官が、国防総省としては初めてとなる「サイバー軍事戦略」を発表した。国防総省は、この中で、サイバー空間を陸、海、空、宇宙に次ぐ「第5の戦場」と位置づけ、防衛態勢を強化するとともに、同盟国との協力を重視する立場を打ち出した。2011年6月21日、日米安全保障協議委員会（外務・防衛閣僚による「2プラス2」）がまとめた共同発表には、サイバー攻撃に関する「戦略的政策協議」の設置が盛り込まれたが、9月16日には、この合意を踏まえ、日米の外交・防衛当局による、サイバー攻撃対策をめぐる初の政策協議が開かれた。今後、サイバー攻撃対処は、日米安全保障協力における重要課題となるであろう。

おわりに

本稿で取り上げなかった課題であるが、今後、外交・安全保障分野において、国会で関心が高まることが予想されるテーマとして、日露関係・北方領土問題をめぐる動向と、機密情報保全のあり方をめぐる問題がある。2011年9月21日、玄葉外相は、ロシアのラブロフ外相と米国・ニューヨークの国連本部で会談し、北方領土問題については「法と正義を重視して静かな環境で議論を続けていく」ことで一致したと報じられている。しかし、ロシア軍の我が国周辺での頻繁な活動や、パトルシェフ・ロシア安全保障会議書記による国後・歯舞訪問（9月11日）の動きも伝えられるなど、領土問題は、依然として膠着した状況にあり、打開への道筋は見えていない。

一方、機密情報の保全は、海上自衛隊イージス艦の情報漏えい（2007年）など、関連事案の発生を受けて、そのあり方が議論されてきたが、今、新たな段階を迎えようとしている。10月7日、政府は「政府における情報保全に関する検討委員会」（委員長・藤村修官房長官）を開き、来年の通常国会に、「秘密保全法案」（仮称）を提出する方針を確認した。法案は、秘密情報を漏えいした公務員に対する罰則を強化する内容と伝えられている。今後は、情報管理や報道の自由との関係など、様々な観点から法案の意義や問題点をめぐる議論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。

◆海洋権益をめぐる中国の動向と日中関係

三船恵美「中国はさらに強硬姿勢へ向かうのか—ポスト胡錦濤にらむ権力闘争と外交路線」『改革者』615号, 2011.10, pp.22-25.

竹田純一「どこへ向かう中国の海洋力—経済大国化と拡大する海洋進出」『世界の艦船』747号, 2011.9, pp.75-81.

太田文雄・吉田真『中国の海洋戦略にどう対処すべきか』芙蓉書房出版, 2011.

◆日韓関係の課題と展望

鴨下ひろみ「ASIA STREAM 竹島問題で日韓夏の陣、南北・米朝が対話—朝鮮半島の動向 (2011年7月)」『東亜』531号, 2011.9, pp.74-82.

藤原夏人「韓国 従軍慰安婦及び原爆被害者に関する違憲決定」『外国の立法』249-1号, 2011.10, p.43.

◆北朝鮮情勢・核問題と日朝関係

塚本壮一「ASIA STREAM 露中連続訪問と日韓への注視—朝鮮半島の動向 (2011年8月)」『東亜』532号, 2011.10, pp.58-66.

美根慶樹「北朝鮮の核問題に各国は本気で取り組むべきである」『世界』816号(増刊), 2011.4, pp.61-69.

◆普天間基地移設問題と野田政権

外交防衛調査室・課「日米同盟をめぐる諸課題と今後の展望」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』664号, 2009.11.26, pp.1-4.

山口昇「基地をめぐる『思い』のずれ」『アステイオン』74号, 2011.5, pp.87-98.

押村高「同盟・基地・沖縄—なぜ日本は思考停止に陥るのか」『中央公論』126巻11号, 2011.10, pp.92-99.

◆PKO5原則見直し問題と南スーダンへの派遣

浅田正彦編著『国際法』東信堂, 2011, pp.398-402.

川端清隆「『進化する』国連平和維持活動(上・下)」『世界』805号, 2010.6, pp.157-168; 806号, 2010.7, pp.240-249.

◆サイバー攻撃問題をめぐる動向

土屋大洋「日本のサイバーセキュリティ対策とインテリジェンス活動—2009年7月の米韓同時攻撃への対応を例に」『海外事情』59巻6号, 2011.6, pp.16-29.

井上孝司「サイバー防衛・サイバー攻撃とは何か」『軍事研究』45巻12号, 2010.12, pp.69-85.

【執筆者一覧】

海洋権益をめぐる中国の動向と日中関係・・・・・・・・小谷 俊介

日韓関係の課題と展望・・・・・・・・河内 明子

北朝鮮情勢・核問題と日朝関係・・・・・・・・久古 聡美

普天間基地移設問題と野田政権・・・・・・・・富田圭一郎

PKO5原則見直し問題と南スーダンへの派遣・・・・・・・・樋山 千冬

サイバー攻撃問題をめぐる動向・・・・・・・・鈴木 滋