

# 外務委員会

外務調査室

## I 所管事項の動向

### 1 「自由で開かれたインド太平洋」実現に向けた我が国の取組

アジア太平洋からインド洋を経て中東・アフリカに至るインド太平洋は、世界人口の半数を擁する地域であり、世界の平和と繁栄の鍵を握る安全保障・経済の要衝である。同時に、各国の「力」と「力」が複雑にせめぎ合う地域でもあり、海賊、テロ、大量破壊兵器の拡散、自然災害、違法操業といった様々な脅威にも直面している。「自由で開かれたインド太平洋（FOIP：Free and Open Indo-Pacific）」とは、この地域において、法の支配に基づく自由で開かれた秩序を実現することにより、地域全体、ひいては世界の平和と繁栄を確保していくとの考え方に根差したビジョンである。FOIPは、我が国がかねてから重要性を強調してきたインド洋と太平洋を総体として捉える考え方を基に、2016年8月のアフリカ開発会議（TICAD VI）の場で、安倍総理が提唱したものである。

我が国政府はFOIPに関して、いかなる国も排除せず、新たな機構の創設や既存機関との競争を意図しないと説明し、その実現のための3本柱として、①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保を掲げている。これまでの取組として、政府開発援助を活用したこの地域へのインフラ整備支援や海上法執行機関の能力強化、経済連携協定の締結等を通じた自由で公正な経済圏を広げるためのルール作り等を実施してきた。さらに、各国の要人に対しFOIP推進の重要性を訴え、米国、豪州、インドを始め、多くの国から支持を得てきた。

米国との間では、2017年11月のトランプ大統領と安倍総理による首脳会談において、FOIPを日米で共に推進していくことで一致し、同月、トランプ大統領はアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議での演説において「自由で開かれたインド太平洋地域を目指す」と述べ、FOIPを米国のインド太平洋地域への関与の姿勢として表明した。さらに、2021年4月のバイデン大統領と菅総理による首脳会談において、FOIPの実現に向けて、日米両国が豪州やインド、東南アジア諸国連合（ASEAN）等と連携しつつ、協力を強化していくことが確認され、発出された日米首脳共同声明では、日米同盟について「自由で開かれたインド太平洋を形作る日米同盟」と明記された。なお、同年3月、米国の呼びかけにより開催された日米豪印4か国（いわゆる「クアッド」）の初の首脳会談（テレビ会議）において、クアッドがFOIPのための共通のビジョンの下で結束していることが確認され、同年9月には、2回目の首脳会談が対面で開催された。

FOIPはインド太平洋地域と地理的に隔たりのある欧州においても浸透し始めており、2021年5月の日EU定期首脳協議の共同声明では、日EU間の文書として初めて「自由で開かれたインド太平洋に向けた協力を強化する」との文言が盛り込まれた。

一方、FOIPは当初から、中国の巨大経済圏構想「一带一路」を意識し、対抗姿勢を示したのではないかと指摘されてきた。そのため、FOIPの実現に向けた各国間の連携が進む中、中国の王毅外交部長は、2020年10月の東南アジア歴訪の際、FOIPは「過

去の冷戦思考にとらわれ、米国の覇権主義を守るものだ」と批判している。中国から巨額のインフラ投資を受けるASEANは、2019年6月、ASEAN独自のインド太平洋構想である「インド太平洋に関するASEANアウトルック（AOIP）」を発表した。開放性や透明性のある地域づくりをうたうAOIPの基本的な理念はFOIPに近いものの、中国への刺激を避けるため、中国との協力にも力点を置く内容になっていると指摘されている。インド洋と太平洋の交わりにあるASEANをFOIP実現の要と位置付ける我が国政府は、AOIPへの全面的な支持を表明している。

2021年10月4日に就任した岸田総理は、同月8日の第205回国会（臨時会）の所信表明演説において「自由で開かれたインド太平洋を力強く推進」と述べた。今後岸田内閣がFOIPというビジョンを国際社会においてどう広げ、実現を図るのか注目される。

## 2 米国（バイデン政権の外交政策）

2021年1月20日、第46代米国大統領にジョー・バイデン元副大統領が就任した。バイデン大統領は、就任演説で「同盟関係を再構築し、再び世界に関与していく」という基本姿勢を表明した。さらに、就任初日にパリ協定への復帰や世界保健機関（WHO）からの脱退撤回を決めた。このように、バイデン政権は、「米国第一主義」を掲げ単独主義の色彩が強かったトランプ前政権の外交方針を転換し、国際協調路線への回帰を印象づけた。

他方、バイデン政権は、対中政策についてはトランプ前政権の強硬路線を維持している。2021年3月の国家安全保障戦略暫定指針では、中国を「安定し開かれた国際システムに対して持続的に挑戦する能力を秘めた唯一の競争相手」とみなし、長期的に対抗していく考えを示した。さらに、バイデン大統領は同月開かれた記者会見で、米中対立を「民主主義と専制主義の闘い」と位置付け、同盟国・友好国と連携して中国に対峙する方針を示した。同年4月、バイデン大統領は就任後初となる対面での首脳会談を菅総理との間で行い、会談後の共同声明には「台湾海峡の平和と安定の重要性を強調する」、「香港及び新疆ウイグル自治区における人権状況への深刻な懸念を共有する」と明記された。また、同年6月にバイデン大統領が出席したG7サミット（英国）の成果文書である首脳コミュニケに、「台湾海峡の平和と安定の重要性」や中国の人権問題が盛り込まれた。同年9月には、米英豪がインド太平洋地域での新たな安全保障協力の枠組みとして「AUKUS（オーカス）」を発足させたほか、日米豪印4か国（クアッド）が初めて対面による首脳会議を行った。これら2つの枠組みは、直接名指ししてはいないものの中国に対抗するものであると言われている。オーカスについては、参加国の拡大に向けて米国家安全保障会議（NSC）インド太平洋調整官や英国軍国防参謀長（制服組トップ）から前向きな発言も聞かれる。

このように中国に対する圧力を強める一方で、バイデン大統領は、2021年9月の国連総会一般討論演説では、「新冷戦」は望まないと明言し、世界の大国は競争が衝突に発展しないよう、他国との関係を慎重に管理する責任があると主張している。米中両国の間では対話の動きもあり、同年10月には貿易協定が再開されたほか、同年11月にはオンライン形式による首脳会談が行われた。首脳会談では、米中間で偶発的な軍事衝突など不測の事態が起きないように対話を継続していくことで一致したが、台湾や人権、通商問題をめぐって

は応酬となり、立場の違いが目立つ結果になった。気候変動問題については、同月、米中両国は首脳会談に先立ち、メタンの排出量削減や森林保護などに関する協力策が盛り込まれた共同宣言を発表したものの、宣言は具体性に乏しく、政治的なメッセージとしての意味合いが強いと見られている。

バイデン大統領は、2021年8月にアフガニスタン駐留米軍の撤退完了を宣言し、同年9月の国連総会一般討論演説で今後の外交・安全保障政策に関して「最も重要なインド太平洋といった優先事項に焦点を移す」と表明した。同演説では、バイデン政権が同盟関係の再構築を最優先課題に掲げてきたことも強調されたが、アフガニスタン駐留米軍の撤退をめぐる大きな混乱を招き国内外から批判を受けたほか、オーカス発足に際し豪州が潜水艦の配備に向けた協力国をフランスから米英に突然切り替えたことにフランスが猛反発するなど、米国と同盟国・友好国の信頼関係に水を差す場面も見られた。

バイデン政権の外交政策は、「中間層のための外交」と言われ、国内における経済政策との連携が強い点に特徴があると指摘される。バイデン政権は、「中国を含めて同じルールで経済活動をすることが、結果として米国の中間層の利益になる」との考え方の下、中国の不正な貿易慣行には立ち向かう方針を示している。また、環太平洋パートナーシップ(TPP)協定への復帰に消極的な姿勢を示しているほか、政府調達において米国製品を優先する「バイ・アメリカン」政策を強化するなど、通商政策に関しては、トランプ政権と同様に保護主義的な要素も見られる。

2021年10月、岸田総理とバイデン大統領との間で電話会談が行われ、両首脳は日米同盟を一層強化し、「自由で開かれたインド太平洋」の実現を通じて、地域及び国際社会の平和と安定に取り組んでいくことで一致した。バイデン政権は、台湾への挑発を続ける中国や新型ミサイルの発射を繰り返す北朝鮮への対処に向けて、岸田政権の関与を期待していると見られている。日米首脳は、同年11月にも短時間の懇談を行い、早期に再会して正式な会談を行うことで一致した。岸田総理としては年内も含めて早期の訪米を目指している。

2021年内の合意が目指されている、2022年度以降の在日米軍駐留経費負担をめぐる交渉では、日本に負担の増額を求める米国に対し、当初日本は慎重な姿勢を示していたが、中国の軍事力強化など厳しさを増す安全保障環境を踏まえた対策として増額に踏み切る方針であるとの報道もある。

### 3 中国（日中外交、米中関係と日本）

翌2022年9月、我が国と中国は、1972年9月に日中共同声明を発出し国交が正常化してから50周年を迎える。2020年の日中間の貿易総額は約3,048億ドルであり、我が国にとって中国は最大の貿易相手国である（中国にとって我が国は米国に次いで2番目の貿易相手国）。我が国政府は日中関係を「最も重要な2国間関係の1つ」としている。他方、中国による東シナ海・南シナ海における一方的な現状変更の試みは、我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっている。

近年の日中関係は、2012年9月に我が国政府が尖閣諸島を国有化したこと、2013年12月に安倍総理が靖国神社を参拝したことなどを契機に、首脳間の相互訪問が途絶えるなど

一時冷え込んでいた。その後、日中関係は徐々に改善に向かい、2018年10月に安倍総理の中国公式訪問が実現し、2020年に習近平国家主席の国賓としての訪日が予定されるまでになったが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により訪日は延期となっている。現時点で、習主席訪日の見通しは立っていないが、円満な訪日を実現するためには、尖閣諸島周辺海域における中国公船の領海侵入や香港民主派への弾圧、新疆ウイグル自治区での人権問題などについて、中国の強硬な姿勢が改められる必要があると指摘されている。

日中の懸案事項のうち尖閣諸島をめぐる問題は、中国公船による尖閣諸島周辺海域における領海侵入が常態化し、事態は深刻化している。中国は、独自の見解に基づき尖閣諸島の領有権を主張しているのに対し、我が国政府は、歴史的にも国際法上も日本の固有の領土であり、「尖閣諸島をめぐり解決すべき領有権の問題はそもそも存在しない」との立場を明らかにしている。中国公船による尖閣諸島周辺海域における領海侵入は2008年から突如始まり、2012年9月に我が国が尖閣諸島を国有化して以降、接続水域への入域がほぼ毎日のように繰り返されるようになった。中国が自国公船を長期間にわたって同海域に派遣する狙いは自国が主張する領有権の既成事実化を図ることにあると見られている。さらに2021年2月には、中国は中国海警局の海上権益擁護法執行の任務などを規定する「中国海警法」を施行した。この法律は、曖昧な適用海域や武器使用権限等、国際法との整合性の観点から問題のある規定を含んでいるため、偶発的な衝突の発生が懸念されている。そのような中、同年10月8日に開催された岸田総理と習主席との電話会談では、岸田総理から、両国間の様々な懸案を率直に提起するとともに、2022年の日中国交正常化50周年を見据えて、「建設的かつ安定的な関係を共に構築」していくことを提起し、習主席から賛意が示された。しかし、その2週間後、中国はロシアとともに、合同パトロールとして両国海軍艦艇10隻により日本列島ほぼ一周を航行（10月17日～23日）した。同年11月19日には、両国の爆撃機計4機が日本海と東シナ海、太平洋を合同で飛行し、我が国の防空識別圏に入ったため、航空自衛隊の戦闘機が緊急発進して対応した。

2017年に発足したトランプ米政権と中国の間では、2018年7月から関税引き上げ合戦が始まり、その後、中国による知的財産権の侵害や中国に進出した米企業に対する技術移転の強制をめぐる問題へ争点は拡大し、「米中新冷戦」と呼ばれるほど対立は深刻化した。こうした対立の構図は、2021年1月に発足したバイデン政権にも引き継がれた。他方、バイデン政権の外交の進め方は、トランプ前政権が米国第一主義を掲げ単独主義的な外交を進めたのに対し、同盟国やパートナー国との連携を重視する点で違いがある。

米中両国は、衝突は望まず対話を継続すべきとしながらも、米国は、①台湾を含む地域での独断的な行動、②香港民主派への弾圧、新疆ウイグル自治区での人権侵害、③中国の不正な経済慣行を問題視している。これに対し中国は、①及び②については、「台湾、香港、新疆ウイグル自治区などに関わる問題は、中国の内政問題で、主権と領土に関わる。米国は中国の核心的利益を尊重すべき」との立場を表明している。特に台湾については、平和的統一が望ましいとしつつも、「『台湾独立』勢力が越えてはならない一線を突破すれば、我々は断固とした措置を取らざるを得ない」と強調している。③については「安全保障の概念を乱用し中国企業を圧迫するのをやめるべき」と主張している。

このように米中が対立を深めている中、我が国は、台湾をはじめとする地域の問題については、同盟国である米国や日米豪印4か国（クアッド）のメンバーとも協力しながら抑止力を高めるとともに、地域の安定のため外交を進めていくことが求められている。香港や新疆ウイグル自治区での人権問題については、普遍的な価値を共有する国々と歩調を合わせ、主張を続けていく必要がある。他方、中国の不公正な経済慣行をめぐる問題は、日本企業のビジネス活動にも影響する問題であることから、中国との経済関係を踏まえつつ、安全保障と経済とのバランスを取りながら政策を進めていくことが求められている。

なお、中国は、2021年11月に中央委員会第6回全体会議（6中全会）を開催し、党創建100年の歴史と成果を総括する「歴史決議」を採択した。これにより、習主席は毛沢東、鄧小平と並ぶ権威を確立し、2022年秋の党大会で異例の3期目の総書記就任を固めたと報じられている。

#### 4 日韓関係（旧朝鮮半島出身労働者（元「徴用工」）問題・慰安婦問題・竹島問題）

日韓両国は、1965年12月18日、日韓基本条約を締結し、国交を正常化させた。同時に、日本から韓国に対して無償3億米ドル、有償2億米ドルの経済協力を約束すること、日韓両国及び両国国民の財産・請求権の問題は「完全かつ最終的に解決」されており、いかなる主張もすることはできないこと等を内容とする日韓請求権協定を締結した。

しかし、今日、この日韓請求権協定に反する動きを韓国側が見せており、日韓関係は戦後最悪と言われる状況にある。

2018年、元「徴用工」らが日本企業に損害賠償を求めた訴訟で、韓国大法院（最高裁に相当）が日本企業に損害賠償の支払を命じる判決を言い渡した。我が国政府は、同判決が日韓請求権協定に反するとして、韓国政府に対して、直ちに国際法違反の状態を是正することを含め適切な措置を講ずることを強く求めた。しかし、韓国政府は、「司法判断を尊重しなければならない」「日本は判決に不満を示せるが、韓国政府が司法判断を尊重すべきなのはやむを得ないとの認識を持つべきだ」（2019年1月10日文在寅（ムン・ジェイン）大統領記者会見）として、具体的な措置を取らず、我が国が求めた日韓請求権協定上の紛争解決手続（仲裁）にも応じなかった。原告側の求めによる、賠償を命じられた日本企業2社の資産を売却し賠償に充てる現金化に向けた強制執行手続は、韓国国内で着々と進行している。このうち1社の資産については、2021年9月に韓国の地裁が売却命令を決定した。現金化までは数か月から1年程度かかると見られるとの報道がある。

慰安婦問題についても、我が国は、日韓請求権協定により解決済みであるとの立場である。その上で、日韓両国は2015年、岸田外相と尹炳世（ユン・ビョンセ）外交部長官との外相会談において、韓国政府が設立する財団に日本政府が資金を拠出することなどを合意し、慰安婦問題の「最終的かつ不可逆的な解決」を確認した。同合意に基づき我が国政府は10億円を拠出し、韓国政府が設立した「和解・癒やし財団」を通じて元慰安婦及び遺族に資金が支給された。しかし、2017年に発足した文政権は2018年1月、同合意について、①被害者の意思をしっかりと反映しなかった同合意では真の問題解決とならない、②同合意は公式のものであり、日本政府に再交渉は求めないが、日本が自発的に元慰安婦の名誉

と尊厳の回復に向けた努力を続けることを期待する、③日本が拠出した 10 億円については、韓国政府予算を充当し、今後の扱いについては日本と協議する等の方針を示した。2019 年 7 月、「和解・癒やし財団」は解散登記を終えた。我が国政府は、拠出した 10 億円の返還は求めない考えであるが、10 億円のうち約半分は既に元慰安婦等に支給されており、残りの約 5 億円の用途については宙に浮いた状態である。2021 年 1 月には、韓国の元慰安婦らが日本政府に損害賠償を求めた訴訟で、ソウル中央地裁が、「主権免除」の原則（国家は外国の裁判権から免除されるという国際法上の原則）の適用を否定し、日韓請求権協定及び 2015 年の日韓合意に原告の請求権が含まれていると見るのは難しいとして、原告への賠償の支払を日本政府に命じる判決を言い渡した。こうした事態に対し、茂木外相は「国際法上も 2 国間関係上も到底考えられない異常な事態が発生し、極めて遺憾に捉えている」「国際法違反という状況を起こしているのは韓国であり、韓国の側で適切な措置を早急に講じることが重要だ」と述べた。また、我が国は、国と国との約束である日韓合意はたとえ政権が変わったとしても責任を持って実施されなければならない、日韓合意の着実な実施は国際社会に対する責務でもあること、文大統領を始め韓国政府もこの合意が両国政府の公式合意と認めており、国際社会が韓国側による合意の実施を注視していることなどを指摘し、引き続き韓国側に日韓合意の着実な実施を強く求めていく方針である。

岸田総理は 2021 年 10 月、就任後初めて文大統領と首脳電話会談を行った。岸田総理は、元「徴用工」や慰安婦の問題等により日韓関係は引き続き厳しい状況にあるとし、韓国側に適切な対応を強く求めた。これに対し文大統領は、元「徴用工」問題については日韓請求権協定の適用範囲の法的解釈に差がある、慰安婦問題については被害者の納得が重要である、と主張したとされる。

これらの問題に加え、日韓間には、歴史的事実にも関わらず、かつ国際法上も明らかに日本の領土である竹島をめぐる問題もある。この問題は、1952 年に李承晩（イ・スンマン）大統領が朝鮮半島の公海上にいわゆる「李承晩ライン」を一方向的に設定し、その中に竹島を取り込んだことに端を発する。韓国は竹島への灯台やヘリポート等の設置、警備隊員の常駐など、不法占拠を続けている。また、我が国からの繰り返しの抗議にもかかわらず、2021 年も韓国の国会議員等による竹島上陸が相次ぎ、11 月には、我が国が中止を要請する中、韓国の警察庁長が竹島に上陸した。我が国は韓国に抗議した上で、上陸翌日に米国で開催された日米韓 3 か国外務次官級協議の後に予定されていた共同記者会見について「韓国側に強く抗議をしている中での実施は不適當」と訴え、会見は米国が単独で行った。

米国は、国際社会の脅威に対処するため、同盟国との関係強化に加え、同盟国間の関係強化にも取り組んでおり、また、日米韓 3 か国間の協力強化がインド太平洋地域及び世界の自由や民主主義等を守る上で不可欠であると表明している。米国が対中国、対北朝鮮政策を進める上でも、日韓関係の改善の兆しが見えない現状は障害になりかねないことから、今後、日韓関係改善に向けた圧力を強める可能性も指摘されている。韓国では 2022 年 3 月に大統領選が行われる。大統領の再選は認められておらず、同年 5 月の文大統領の任期終了が迫る中、文政権による日韓関係改善に向けた早期の具体的な対応が望まれる。

## 5 北朝鮮（核・ミサイル開発、拉致問題）

北朝鮮は、これまでに6回の核実験と、100発を超える弾道ミサイル発射を行っている。このうち、4回の核実験と90発以上の弾道ミサイル発射が、金正日氏の死後、金正恩氏中心の体制となった2012年以降に行われたものである。令和3年版防衛白書は、北朝鮮による核開発の背景として、北朝鮮が米国及び韓国に対する通常戦力における劣勢を覆すことは少なくとも短期的には極めて厳しい状況にあることなどを挙げ、体制を維持する上で不可欠な抑止力として核開発を推進していると分析している。また、北朝鮮による核開発は、運搬手段たる弾道ミサイルの長射程化等の能力増強と併せて考えると、我が国に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を損なうとしている。

国内が深刻な食糧不足に陥る中、金正恩國務委員長は、2021年1月の朝鮮労働党第8回大会で、核・ミサイル開発等の軍備増強を進めていくことを表明したと報じられた。実際に、国際原子力機関（IAEA）は同年8月、北朝鮮が同年7月ごろから寧辺（ヨンビョン）の核関連施設を再稼働させた兆候を指摘した。また、北朝鮮は、同年9月及び10月だけで3回の弾道ミサイル発射を行っている。米国防省の情報機関である国防情報局は同年10月、北朝鮮が更なる核実験を行う可能性や、2022年にかけて米国本土に到達能力のある長距離弾道ミサイルの発射を再開する可能性を指摘した。

2021年9月及び10月の北朝鮮による弾道ミサイル発射を受け、国連安全保障理事会は、欧米諸国の要請により3回の緊急会合を開催した。英国などが声明の発出を求めたものの、中国とロシアの反対により、安保理として一致した対応を示すことは出来なかった。米国は、北朝鮮に対し、前提条件なしでの対話を提案している。しかし、これに対し金正恩國務委員長は、「国際社会を欺き、敵対的行為を隠すための方便に過ぎない」と不信感をあらわにしており、米朝対話再開の見通しは立っていない。

北朝鮮に関し、我が国は、2002年9月の日朝平壤宣言に基づき、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て、日朝国交正常化を図ることを基本方針としている。岸田総理は、2021年10月の所信表明演説でこの方針に言及しつつ、特に、北朝鮮による核・ミサイル開発は断じて容認できないことや、拉致被害者の早期帰国実現に向け全力で取り組むこと等を表明した。

拉致問題に関しては、2002年9月の第1回日朝首脳会談において、金正日国防委員長が日本人の拉致を初めて認め、翌月に5人の拉致被害者が帰国して以降、拉致被害者の帰国は実現していない。日朝両政府間での度重なる協議の結果、2014年に、北朝鮮は拉致被害者を含む全ての日本人に関する包括的かつ全面的な調査の実施を約束した（ストックホルム合意）。しかし、2016年の北朝鮮による核実験及び「人工衛星」と称する弾道ミサイル発射等に対し、我が国が独自の北朝鮮制裁実施を発表したことを受け、北朝鮮は調査の全面的中止を一方的に宣言した。以降、拉致問題に大きな動きはない。2021年10月、北朝鮮外務省は、同省ホームページに、岸田総理がバイデン米大統領らとの電話首脳会談で拉致問題を取り上げたことに言及し、「拉致問題は既に全て解決され、完全に終わった問題だ」とする同省日本研究員の署名記事を掲載した。拉致被害者の帰国が実現しない中、拉致被害者の親世代の高齢化も進んでおり、一日も早い解決が求められている。

## 6 ロシア（北方領土問題と平和条約締結交渉等）

第二次世界大戦末期の1945年8月9日、ソ連は日ソ中立条約を一方的に破棄して対日参戦した。ソ連軍は、我が国のポツダム宣言受諾（同年8月14日）後も攻撃を続け、北方四島（択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島）を占領した。その後、ソ連は四島を一方的に自国領に編入し、居住していた全ての日本人を強制退去させた。現在は、約1万8,000人のロシア人が居住し、ロシア政府によるインフラ整備が進められている。

ロシア政府は、四島のロシア帰属は第二次世界大戦の結果によるものと主張しているのに対し、我が国政府は、我が国固有の領土である北方領土に対するロシアによる不法占拠が続いており、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結するという基本方針の下、ロシアとの交渉に粘り強く取り組んでいくとしている。

1956年に締結された日ソ共同宣言では、外交関係を回復すること及び両国は平和条約締結交渉を継続し、平和条約が締結された後にソ連は歯舞群島及び色丹島を我が国に引き渡すことが定められている。しかし、1960年の日米安全保障条約の締結に反発したソ連は態度を硬化させ、その後は「領土問題は存在しない」との主張を繰り返した。東西冷戦終結後の1991年、ゴルバチョフ大統領は北方四島の名を挙げて領土画定の問題が存在することを初めて文書で認めた。同年末にソ連は崩壊し、1993年の東京宣言で我が国とロシアは、北方四島の帰属に関する問題を解決することにより平和条約を早期に締結するよう交渉を継続することを確認した。これ以降、同宣言を基礎に交渉が続けられたが、北方四島の歴史や主権をめぐる両国の認識の隔たりは容易には埋まらず、交渉は足踏み状態となった。

安倍総理とプーチン大統領は、2013年4月、戦後67年を経て日露間で平和条約が存在しないことは異常であるとの認識を共有し、2016年5月には、これまでの交渉の停滞を打破し、突破口を開くため、双方に受入れ可能な解決策の作成に向け、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」で交渉を精力的に進めていくとの認識を共有した。2016年末、両首脳は、平和条約締結に向けた重要な一歩となり得るとして、北方四島において特別な制度の下で共同経済活動を行うための協議の開始に合意し、さらに2018年11月、両首脳は、2016年12月の首脳会談以降、新しいアプローチの下での協力の積み重ねにより培われた信頼の上に「1956年宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる」ことで合意した。安倍総理とプーチン大統領との首脳会談は2020年の安倍総理退任までに通算27回行われたものの、結局、交渉の進展には至らなかった。

その後、2020年9月、菅総理とプーチン大統領は電話会談において、2018年11月の合意を改めて確認したが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響もあり対面の首脳会談は実現しなかった。2021年10月に行われた岸田総理とプーチン大統領による電話会談では、日ソ共同宣言を基礎に平和条約交渉を加速させるとした2018年の合意を含め、これまでの両国間の諸合意を踏まえて交渉に取り組むことを確認し、対面での会談の早期実現への期待も示された。現在、共同経済活動に関して観光とゴミ処理の2分野で協議が進められているものの、両国の法的立場を害さない形で実現するのは容易ではなく、実質的進展が見られず停滞感が増しているとの指摘もある。

ロシアでは、プーチン大統領がたびたび平和条約締結に向けて積極的とも聞こえる発言

をする一方で、ロシアの安全保障上、日米同盟の存在は懸念材料であり、平和条約締結の障害になっている旨の主張も繰り返している。2020年の憲法改正では「領土の割譲禁止」を明記し、国後島と択捉島にミサイルを配備し、北方四島周辺での軍事演習が頻繁に行われている。また、北方四島に経済特区を創設して国内外の企業を誘致する構想が発表され、ミシュスチン首相や副首相が相次いで現地を視察するなど、北方四島の実効支配を強める姿勢を見せている。我が国との共同経済活動に係る協議の停滞に対する苛立ちや領土問題で我が国をけん制する思惑があるとの見方もあるが、ロシアによる経済特区構想について茂木外相は、北方四島に関する我が国の立場や日露間で議論してきた共同経済活動の趣旨とは相容れず、遺憾であるとしている。

2021年10月中旬、ロシアと中国の海軍艦艇10隻が合同パトロールとして津軽海峡や大隅海峡を通過するなど我が国周辺を共同で航行した。同年11月19日には、両国の空軍爆撃機計4機が日本海から東シナ海、太平洋にかけて共同で飛行し、我が国の防空識別圏に入ったため航空自衛隊の戦闘機が緊急発進する事態となった。林外相は、ロシアのラヴロフ外相との電話会談で近年のロシア軍による我が国周辺での活動について重大な懸念を伝えた。中露両国は2012年から合同軍事演習を行っており、軍事的連携を国際的にアピールし、対立する米国とその同盟国である我が国をけん制する狙いがあるとの見方もある。2021年11月23日の中露国防相会談では両国軍による軍事演習と合同パトロールを強化することで一致しており、アジア太平洋地域における共同軍事活動の更なる活発化が予想されている。

## 7 中東（駐留米軍撤退以後のアフガニスタン情勢）

アフガニスタンでは、2021年8月にイスラム主義勢力タリバーンが20年ぶりに復権した。2001年の米同時多発テロ発生後、米国や英国などは、テロの首謀者とされるウサマ・ビンラディンを支援するタリバーンに対する武力攻撃を開始し、同年12月にタリバーン政権を崩壊させた。その後、アフガニスタンでは、米国等の支援により民主化が進められ、新たな政権も樹立されたが、タリバーンは隣国パキスタンの部族地域に活動拠点を移し、タリバーンと駐留米軍等との戦闘は続いた。2020年2月には米国とタリバーンとの間で和平合意が成立し、2021年4月、バイデン米大統領は、その合意に基づき同年9月11日（のちに8月末）までに駐留米軍を完全撤退させると表明した。米軍の撤退作業が本格化するのに合わせてタリバーンは攻勢を強め、同年8月中旬に首都カブールを米国等の予想を上回るスピードで陥落させた。

こうした中、現地の治安状況は急速に悪化し、各国は自国民や現地協力者とその家族をアフガニスタンから退避させる作戦を急ぎ進めた。米国は2021年8月中旬から同月末の撤退完了までに約12万3,000人を、英国は同月28日までに1万5,000人以上を退避させた。また、韓国は、同月27日までに391人を退避させた。我が国は、在アフガニスタン日本大使館を一時閉館し、同月17日に館員12人をアラブ首長国連邦のドバイに退避させた一方、現地に自衛隊機を派遣し大使館や国際協力機構（JICA）で働いていた現地職員と家族ら約500人の退避希望者の輸送を試みたものの、同月26日、カブール空港付近での大規模爆発により対象者を乗せたバスが空港にたどり着くことができず、最終的に自衛

隊機による輸送は邦人1人及びアフガニスタン人14人にとどまった。その後、我が国は、各国の協力を得て民間機での退避支援を実施し、現在（2021年11月12日時点）までに、389人のアフガニスタン人が我が国に到着している。今後は、かつて我が国の大学で学んだ元留学生を含む残された者の早期退避とともに、我が国に到着した者の第三国への移動や難民申請を含めた支援の在り方を検討する必要がある。

タリバーンは、旧政権時代に民主主義の否定や女性教育の禁止など過激なイスラム政策を採用したことから、今後深刻な人権侵害、また難民の増加や地域が再びテロの温床となる危険など、様々な懸念が広がっている。タリバーンは、国際社会に対し、人道支援と政府の承認を求めているが、政府承認については、タリバーンによるテロ支援や女性の人権侵害の実態を見極めるべきだとして、国際社会は慎重な姿勢を続けている。人道支援については、様々な国際会議で話し合われており、2021年10月のアフガニスタンに関するG20首脳テレビ会議では、EUは、アフガニスタンと近隣諸国への10億ユーロの人道支援計画を表明した。米国は、6,400万ドルの支援増額に言及した。支援の方法については、米欧諸国は、タリバーンを経由しない考えである。我が国は、国際機関を通じ、6,500万ドル規模の新規支援を含め、2021年中に総額2億ドルの支援を実施する考えを述べた。我が国は、2001年のタリバーン政権崩壊後、国際社会と連携する形でアフガニスタンの復興や民主的な国づくりを支援し、2001年以降の累計支援実績は約69億ドルに達する。我が国には、米国はもとより欧州、中露など各国の政策を見極めつつ、今後も中東地域の平和と安定の実現・維持に寄与することが求められる。

## 8 核軍縮・不拡散

我が国は、核兵器不拡散条約（NPT）体制を国際的な核軍縮・不拡散体制の礎石であるとして、その維持・強化を重視している。NPTは、①核軍縮、②核不拡散及び③原子力の平和的利用を条約の3本柱と位置付けている。現在191の締約国（地域を含む。）を擁する核軍縮・不拡散体制の根幹を成す条約である。

NPTでは、1967年1月1日以前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた国である米国、ロシア、英国、フランス及び中国の5か国を「核兵器国」とし、これらの国以外の「非核兵器国」への核兵器の拡散の防止を図っている。しかし、3本柱の1つである核兵器国による核軍縮の取組は停滞している状況にある。2015年に開催された前回のNPT運用検討会議（注：同会議については後述）では、2010年運用検討会議で合意した行動計画の実施状況がレビューされ、非核兵器国の中からは、核軍縮分野のアクションの遅滞が見られると核兵器国による核軍縮の取組に批判が表明された。一方で、近年、オーストリア、スイス、メキシコを中心とする「人道グループ」や市民社会を中心として、核兵器の非人道的影響に焦点を当てる議論が、国際的な核軍縮の文脈で活発化してきた。

このような中、核兵器の非人道性を前面に押し出して核廃絶を目指すアプローチが模索された結果、2017年3月から核兵器禁止条約作成のための国連交渉会議が開始された。我が国政府は最初の交渉会議の初日のみ出席して、その後の交渉には欠席した。我が国のほか、核兵器国や米国の「核の傘」の下にある国々が交渉に参加しない中、同年7月、核兵

器禁止条約は賛成多数で採択され、2020年10月、締約国が発効に必要な50か国に達し、2021年1月に発効した。しかし、NPTの全ての核兵器国（米露英仏中）や我が国を含む米国の「核の傘」の下にある国（日本、NATO加盟国等）は同条約に署名していない。

核兵器禁止条約は、「核兵器のない世界」を目指し、核兵器の使用や開発、実験、生産、製造、保有などを禁止しており、核抑止力の根幹とされる「使用すると威嚇」についても禁止している。また、同条約は、非締約国及び関連機関等はオブザーバーとして締約国会議に出席するよう招請されること等を規定している。NATO加盟主要国のドイツでは、2021年秋の連邦議会選挙後に連立合意した新政権が、オブザーバー参加の意向を表明した。同様に米国の「核の傘」に依存する他の国々の判断に影響を与える可能性がある。

岸田総理は、2021年10月の所信表明演説で、核軍縮について、「被爆地広島出身の総理大臣として、私が目指すのは、『核兵器のない世界』です。私が立ち上げた賢人会議も活用し、核兵器国と非核兵器国の橋渡しに努め、唯一の戦争被爆国としての責務を果たします。これまで世界の偉大なリーダーたちが幾度となく挑戦してきた核廃絶という名の松明を、私も、この手にしっかりと引き継ぎ、『核兵器のない世界』に向け、全力を尽くします。」と力を込めていた。しかし、代表質問において核兵器禁止条約への署名、批准及び締約国会議へのオブザーバー参加について尋ねられたのに対して、「核兵器禁止条約は、核兵器のない世界への出口とも言える重要な条約です。しかし、現実を変えるためには核兵器国の協力が必要ですが、同条約には核兵器国は一か国も参加をしておりません。・・・むしろ、我が国は、唯一の戦争被爆国として、核兵器国を関与させるよう努力していかなければなりません。唯一の同盟国である米国の信頼を得た上で、核兵器のない世界の実現に向けて、共に前進をしていきたいと考えております。」と答弁した。核軍縮をライフワークとする岸田総理が具体的にどのように取り組んでいくのか注目される。

NPTには、条約前文の目的の実現及び条約の規定遵守を確保するため、5年ごとに条約の運用を検討するための会議（NPT運用検討会議）を開催することが規定されている。新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響で延期されていた第10回NPT運用検討会議は2022年1月に開催される予定である。2015年に開催された前回のNPT運用検討会議では加盟国間の対立により合意文書が採択されず、また、前回の会議以降、米露間の中距離核戦力（INF）全廃条約が2019年2月に失効し、非核兵器国による新たなアプローチとして核兵器禁止条約が締結されるなど、NPTを基軸とした世界の核秩序が揺らぎつつある。このような中、同会議がNPTの役割を問い直す機会となるとの指摘もあり、意義ある成果が得られるか注目される。

## 9 デジタル貿易をめぐる国際的なルールづくり

インターネットの発展に伴い、オンラインショッピングや音楽配信サービスなど電子的な手段を活用した国境を越えた取引（デジタル貿易）が世界的に増加している。新たな取引形態であるデジタル貿易については、それに対応した国際的なルールが存在せず、世界貿易機関（WTO）やG20など様々な国際的枠組みで議論が行われている。

国際的なルール形成の議論は多岐に渡っているが、特に重要なものとしてデータ流通に

関する議論がある。デジタル貿易はデータの越境移転を伴うことが特徴であり、その発展にはデータの自由な越境移転の確保が重要となる。一方、個人情報や企業秘密の漏えい等サイバーセキュリティに関する懸念から規制を導入する動きもあるが、過度な規制はデジタル貿易の発展を阻害しかねない。データ流通に対する各国の考え方は異なっている。米国は商業的利益を重視し、データの越境移転規制の禁止を志向する一方、EUは個人情報保護を基本的権利とみなし、データの越境移転の前提として個人情報の保護を重視している。これに対し、中国は国家安全保障を理由としてデータの越境移転規制を正当化する。こうした中、我が国は、「信頼性のある自由なデータ流通（D F F T : Data Free Flow with Trust）」のコンセプトを提唱している。D F F Tは、データを特定の国が独占するのではなく、プライバシーやセキュリティ、知的財産などの安全を確保した上で、原則として国内外において自由に流通させることを目指す考え方で、2019年1月のダボス会議において安倍総理が提唱し、同年6月のG20大阪サミットの首脳宣言に盛り込まれた。我が国は、日米デジタル貿易協定、日英包括的経済連携協定、T P P 11協定等の二国間・複数国間の

(図表1) デジタル貿易協定(電子商取引章)に含まれる主なD F F T関連規律



(出所) 外務省ウェブサイト

貿易協定にD F F Tに関連する規律を盛り込み、その具体化を進めてきた。(図表1)

W T Oでは、現在86か国(米国、E U、中国を含む。)が参加する電子商取引交渉が活発化している。我が国は豪州及びシンガポールとともに交渉の立ち上げを主導し、共同議長を務めている。同交渉では、第12回W T O閣僚会議(M C 12)までに実質的な進捗を達成することが目指され、2020年12月には各国の提案をまとめた「統合交渉テキスト」が作成された。これに合わせて公表された共同議長声明では、「データ流通を可能とし、促進する規定は、高い水準かつ商業的に意義のある成果のための鍵である」とされている。我が国は、M C 12に向けて、「より多くの国と高い水準で商業的に意義のある成果を目指して、交渉を加速していく」としており、M C 12において、どのような成果が得られるのか注目される。(M C 12は2021年11月末に開催予定であったが、新型コロナウイルスの新たな変異株の検出を受け延期となった。)

## 10 国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議（COP26）と各国の対応

1992 年、大気中の温室効果ガスの濃度の安定化を究極的な目的とする国連気候変動枠組条約が採択された。1997 年に開催された同条約第 3 回締約国会議（COP3）で採択された京都議定書は、先進国にのみ温室効果ガスの排出削減義務を課すものであったが、2015 年の COP21 で採択されたパリ協定は、先進国・途上国の区別なく、温室効果ガス削減に向けて自国の決定する目標を提出し、目標達成に向けた取組を実施すること等を規定した公平かつ実効的な枠組みとなった。

パリ協定は、世界共通の長期目標として「世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて 2 度より低く保ち、1.5 度に抑える努力を追求すること」等を掲げている。しかし、国連環境計画（UNEP）は、2021 年 10 月の報告書において、各国が温室効果ガス削減目標を達成しても、今世紀末には産業革命前から気温が 2.7 度上がるとの見通しを発表し、各国に対策の強化を求めた。

2021 年 10 月 31 日から 11 月 13 日までグラスゴー（英国）で開催された COP26 では、パリ協定の目標実現のための取組として欧米諸国や我が国が 2050 年として掲げているカーボンニュートラル（温室効果ガス排出が実質ゼロ）の達成時期につき、先進国と新興国のスタンスの違いが浮き彫りになった。世界 1 位と 4 位の温室効果ガス排出国である中国とロシアは 2060 年、3 位のインドは 2070 年を目標としている。また、多くの途上国から、2009 年の COP15 で合意された、先進国による、2020 年までに年間 1,000 億ドルを途上国に支援するとの目標が未達成であることへの批判がなされた。さらに、議長が提示した成果文書の草案では石炭火力発電の段階的な「廃止」を掲げていたが、石炭火力に依存する中国やインドなどが抵抗するなど協議は難航した。

最終的には、世界の平均気温上昇を 1.5 度に抑える努力の追求を決意することや、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の段階的「削減」に向けた努力を加速させることに加え、先進国に対し、2025 年までに途上国の適応支援のための資金を 2019 年比で最低 2 倍にするよう求めること等が成果文書に盛り込まれた。また、パリ協定の基本ルールのうち唯一合意できていなかった、温室効果ガス排出削減量の国際取引を認める「市場メカニズム」の実施指針につき合意に至った。

COP26 の首脳級会合に出席した岸田総理は、我が国の取組として、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度比で 46%削減することや、2021 年 6 月に表明した 5 年間で官民合わせて 600 億ドルの支援に加え、新たに今後 5 年間で最大 100 億ドルの追加支援の用意があること等を表明した。今後は、我が国を含む各国による、排出削減目標の実現に向けた取組の具体化が課題となる。さらに、先進国から途上国への資金・技術支援についても、官民連携の上、具体策の検討が急務との指摘もある。

内容についての問合せ先 外務調査室 小池首席調査員（内線 68460）
----------------------------------------