

# 防衛庁の省移行

## ～ 防衛庁設置法等改正案 ～

外交防衛委員会調査室      おかどめ やすふみ  
岡留 康文

### 背景・経緯

#### (1) 背景

近年、自衛隊の任務・役割が拡大し、自衛隊は、我が国のみならず、国内外での災害対応や、国際平和のための活動が増加するなど、さまざまな危機や国際社会の取組に迅速・的確な対応が求められるようになってきた。

このような国内外の環境変化の中で、政府においては、危機管理の体制を充実・強化するため及び国際社会の平和と安定に主体的、積極的に取り組むための体制を整備するため、国の防衛に専従する主任の大臣を置き、いかなる事態にも迅速・的確に対処するため、また、国際平和協力活動のための体制を整備するため、防衛庁を省に移行し、国際平和協力活動等を自衛隊法上の本来任務とする必要性が指摘されてきた。

このような状況の下、平成16年12月に安全保障会議及び閣議で決定された『防衛計画の大綱』においては、「自衛隊の任務における国際平和協力活動の適切な位置付けを含め所要の体制を整える」と記述された。

#### (2) 経緯

防衛庁の省移行（省昇格）問題は、防衛庁が昭和29年に創設されて以来、防衛庁の内外で懸案事項として考えられていた。

昭和39年6月には、内閣提出法律案として閣議決定まで行われたが、国会提出は見送られた。

最近では、省庁再編を議論していた行政改革会議（会長：橋本内閣総理大臣）の最終報告（平成9年12月）において、「現行の防衛庁を継続する」「別途、新たな国際情勢の下における我が国の防衛基本問題については、政治の場で議論すべき課題である」とされた。

平成13年6月には、保守党が自由民主党などの賛成を得た上で、「防衛省設置法案」を衆議院に提出した（同法案は平成15年10月10日、衆院解散に伴い廃案となった）。

#### 主な経緯

昭29. 7. 1	防衛庁・自衛隊発足
38. 6. 25	自民党政調審議会及び総務会で省移行決議
39. 4. 14	臨時行政調査会が「省昇格は必ずしも緊急とは認め難い」旨政府に回答
6. 12	省移行法案閣議決定（国会には未提出）
平 9. 9. 3	行政改革会議、中間報告に両論を併記
12. 3	行政改革会議、最終報告に「現行の防衛庁を継続する」「別途、新たな国際情勢の下における我が国の防衛基本問題については、政治の場で議論すべき課題である」と記述
13. 6. 28	保守党が自民党などの賛成を得て防衛省設置法案を国会に提出（15.10.10廃案）
14.12.13	自民・公明・保守の与党3党が「有事法制成立後、国家安全保障体制の一層の強化のため、防衛庁の「省」昇格を最優先課題として取り組むこと」で合意
16.12.10	「防衛計画の大綱」策定
17.12.	自民・公明が省移行問題につき与党間で議論を開始することで合意
18. 6. 9	防衛庁設置法等一部改正案を国会提出

また、平成14年12月、自民・公明・保守の与党3党の幹事長・政調会長は、「有事法制成立後において、国家安全保障体制の一層の強化のため、防衛庁の「省」昇格を最優先課題として取り組むこと」で合意した（有事法制は平成16年に当面の整備を終えた）。

昨年12月、自民・公明の幹事長・政調会長が、省移行問題につき与党間で議論を開始することに合意し、与党内で議論が行われた。

今回の防衛庁設置法等改正案は、このような環境変化や議論を受けて、防衛庁設置法、自衛隊法、安全保障会議設置法及び関係法律（約70本）の一部を一括して改正する法律案として、本年6月9日（第164回国会）に閣議決定され、同日、衆議院に提出された<sup>1</sup>。なお、衆議院では前国会一度も審査が行われず、継続審査となった。

## 法案の概要

本改正案は、省移行、国際平和協力活動等の本来任務化及び安全保障会議の諮問事項への明示を内容とするものである。

### （1）省移行（防衛庁設置法、自衛隊法及び関係法の一部改正）

【防衛省】省の名称は、「防衛省」とする。これに伴い、各法律の文言を「防衛庁」から「防衛省」に、「防衛庁長官」から「防衛大臣」に、「内閣府令」から「防衛省令」等に変更する。省の名称は、「防衛省」のほか、「国防省」、「防衛国際平和省」、「防衛国際貢献省」なども挙げたが<sup>2</sup>、最終的に防衛省となった。

防衛省の任務、所掌事務、組織等は、現行の防衛庁設置法に規定されているものを基本としている<sup>3</sup>。

【内閣総理大臣と防衛大臣との関係】現行自衛隊法等では内閣総理大臣の権限は、「内閣の長としての権限」と「内閣府の長としての権限」の2種類がある。省移行に伴い、内閣の長としての権限は引き続き内閣総理大臣の権限とするが、内閣府の長としての権限は防衛大臣の権限とした。内閣の長としての権限は、シベリアン・コントロールの基本的枠組みであるため、一切変更はせず、内閣総理大臣は自衛隊の最高指揮監督権者として、引き続き防衛大臣に対する指揮監督権（内閣法第6条、自衛隊法第7条）を有する。内閣府の長としての権限は「主任の大臣」としての権限であるため、新たに「主任の大臣」となる防衛大臣の権限とするものである<sup>4</sup>。

#### 内閣の長としての総理大臣の権限（例）

- ・自衛隊の最高指揮監督権（自衛隊法第7条）
- ・特別の部隊の編成（同第22条）
- ・防衛出動の下令（同第76条）
- ・治安出動の下令（同第78条、第81条）
- ・海上警備行動についての承認（同第82条）
- ・弾道ミサイル等に対する破壊措置の承認（同第82条の2）

等

#### 新たに防衛大臣の権限となるもの（例）

- ・防衛出動下令前の行動関連措置としての物品の提供（自衛隊法第77条の3）
- ・後方地域支援としての物品の提供（同第100条の9）
- ・米軍に対する物品の提供（同第100条の10、第100条の11）
- ・防衛出動時における物資の収用等を行う地域の告示（同第103条）

等

【省移行のメリット】防衛庁は、省移行の必要性等をまとめたパンフレット『防衛庁を省に』を公表している。その中で、省移行の理由・背景等について概ね以下のように説明している。大規模災害や北朝鮮による弾道ミサイル発射事案の生起、国際平和のための活動の増加など、さまざまな危機や国際社会の取組に迅速・的確な対応が求められるようになってきた、省移行により、防衛庁長官（防衛大臣）が、安全保障や危機管理の問題に「国の防衛」の主任の大臣として取り組むことができる、平成9年の行革会議最終報告以降政治の場で議論が続けられ、有事法制が整備され、省にふさわしい組織変革も行われた、シビリアンコントロール、専守防衛等防衛政策の基本が変わることはない、諸外国の国防組織はすべて「省」であり、それらの組織との防衛交流も実施しており諸外国の理解を得ることができる、防衛施設庁入札談合事件にもきちんに対応している。

他方、従来からの消極（反対）意見としては、新たな機能の追加もなく、省とする理由がない、主任の大臣でないと事務的に煩瑣（はんさ）な面はあるが、自衛隊の運用管理上特段の支障はないのではないかと、さまざまな危機や国際社会の取組に迅速・的確に対応するのに「庁」では具体的にどのような支障があるのか、隊員の士気高揚も理由の一つに挙げることがあるが、士気高揚は省昇格以外の方法もあるのではないかと、総理大臣の指揮権が十分確保できるのか、アジア諸国の感情的反発を招き、外交的観点から賢明な策ではない、モノ、カネ、ヒトの肥大化につながらないか、というものがある。

## （２）国際平和協力活動等の本来任務化（自衛隊法の一部改正）

【自衛隊の任務】自衛隊の任務は、大きく「本来任務」と「付随的任務」の２つに分けられ、本来任務は、さらに「主たる任務」と「従たる任務」に分けられる。本来任務の定義は、自衛隊法第3条に明記されており、「直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務」とし、さらに「必要に応じ、公共の秩序維持に当たる」（＝「従たる任務」）とされている。具体的な任務は、同法第6章（第76条～第86条）に規定されている。

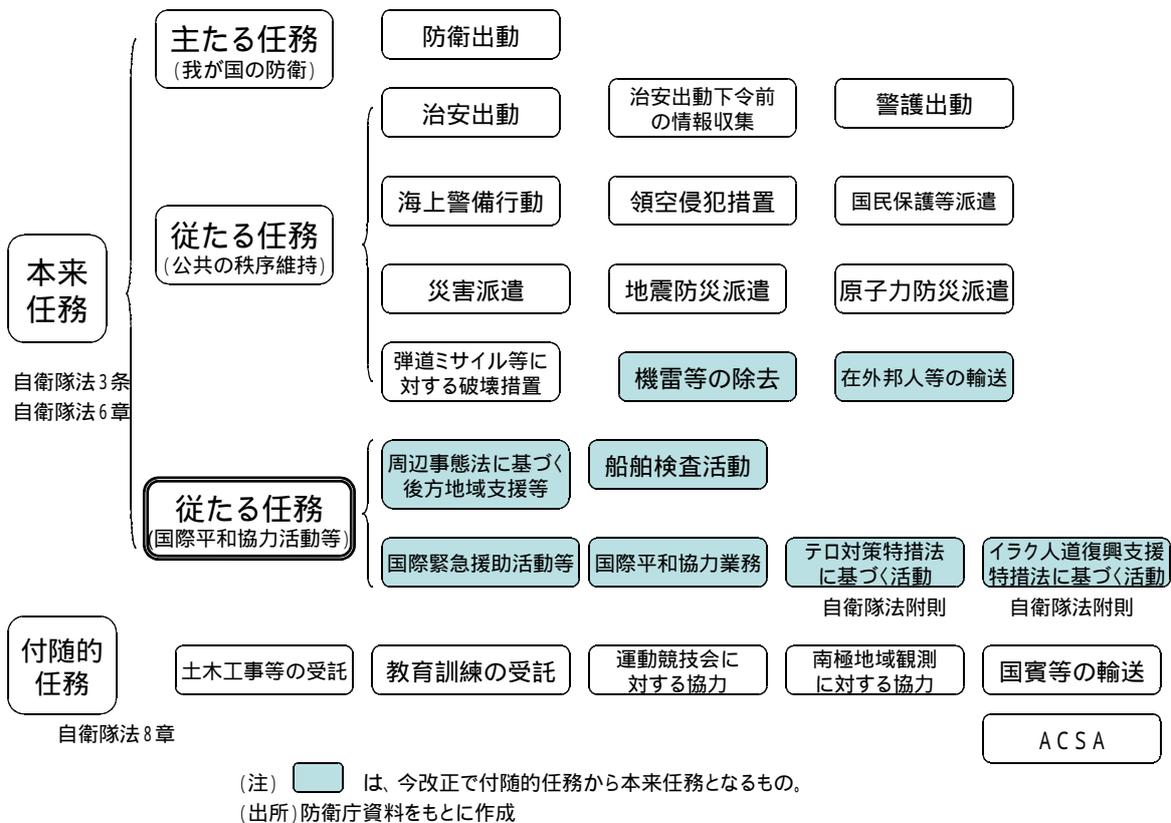
今回の改正案では、新たな安全保障環境においては、従来にも増して、国際社会の平和と安定が我が国の平和と安全に密接に結びついているとの認識の下、自衛隊が国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組む必要があるとして、国際平和協力活動等を自衛隊法第3条の「本来任務」として位置付けている。

【国際平和協力活動】『防衛計画の大綱』においては、国際平和協力活動を「我が国の平和と安全をより確固たるものとするを目的として、国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う活動」と定義している。今回の改正案では、自衛隊法第3条に第2項を新設し、「主たる任務遂行に支障を生じない限度において」実施する新たなカテゴリーの「従たる任務」を設け、さらに同項第1号を周辺事態における活動、第2号を国際平和協力活動とした<sup>5</sup>。この国際平和協力活動の具体的な任務としては、国際緊急援助活動等（現行自衛隊法第100条の6）、国際平和協力業務等（同第100条の7）、

テロ特措法に基づく活動（同附則第17項～18項）、イラク特措法に基づく活動（同附則第19項～20項）が該当する。

また、従来「付随的任務」と位置付けられていた、機雷等の除去(同第99条)及び在外邦人等の輸送(同第100条の8)については、国際平和協力活動の本来任務化とのバランスを考慮して本来任務化するものである。ただ、国民の生命・財産を保護する活動であるため、災害派遣等と同じ「公共の秩序維持」である、「従たる任務」とした。各任務は、これまで同法「第8章雑則」に規定されていたが、本来任務化に伴い、「第6章自衛隊の行動」に移される。ただし、テロ特措法及びイラク特措法に基づく活動については、限時法であるため、引き続き、附則に規定される。

### 自衛隊の主要な任務(改正案成立後)



【主な論点】 このように、従たる任務が、「公共の秩序維持」と「国際平和協力活動等」の2種類となる。は「必要に応じ」実施され、は「主たる任務の遂行に支障を生じない限度において」実施されることになるが、両者にどのような違いが生じるのか、優劣があるのかという点については明らかではない。また、本来任務化により、自衛隊の予算、部隊の編成、装備等に影響を及ぼすことになるのか、本来任務化の目的は国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組むためであるが、より主体的・積極的に取り組むため、将来的には任務の拡大等もあり得るのか、といった点も明確ではない。

国際平和協力活動だけでなく「機雷等の除去」や「在外邦人等の輸送」も本来任務化するが、その理由もよく説明されていない。「機雷等の除去」は、太平洋戦争時に敷設され

た機雷等を除去するのが本来の目的であるので、活動としては先細りのはずである。それを本来任務化するのには、湾岸戦争後に行ったペルシャ湾への掃海艇派遣のような活動が今後増えると想定したからなのか明確ではない。「在外邦人等の輸送」も危険で重要な任務ではあるが、「付随的任務」に残された「国賓等の輸送」や平時・有事を問わず米軍に物品・役務を提供する「ACSA」<sup>6</sup>と区別した理由は何なのか、明らかではない。

### (3) 安全保障会議の諮問事項への明示(安全保障会議設置法の一部改正)

安全保障会議は、内閣総理大臣を議長とし、内閣法第9条の規定によりあらかじめ指定された国務大臣、総務大臣、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、内閣官房長官、国家公安委員会委員長、防衛庁長官を正規のメンバーとし、国防、重大緊急事態等の重要事項を審議する、内閣総理大臣の諮問機関である。

現行の具体的な諮問事項等は同法第2条に規定されており、国防の基本方針、防衛計画の大綱、の計画に関連する産業等の調整計画の大綱、武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針、内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項、その他内閣総理大臣が必要と認める国防に関する重要事項、内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項である。

改正案では、諮問事項として新たに、「内閣総理大臣が必要と認める周辺事態への対処に関する重要事項」及び「内閣総理大臣が認める自衛隊法第3条第2項第2号の自衛隊の活動に関する重要事項」を加える<sup>7</sup>。これらは、従来上記に含まれていると解釈されていたものであるが、国際平和協力活動等を本来任務化することを踏まえ、シビリアン・コントロールの一層の充実を図るため、安全保障会議に対する内閣総理大臣の諮問事項として、自衛隊の国際平和協力活動及び周辺事態への対処に関する重要事項を明示するものである<sup>8</sup>。ただ、「内閣総理大臣が必要と認める」という文言があるため、すべての活動について諮問されるわけではなく、これまでも、国際緊急援助活動については1度も諮問されたことはなく、また、国際平和協力業務(PKO)の基本計画の変更のうち活動期間の延長のみの場合も諮問されたことはない。

### (4) その他

【防衛施設庁の解体・統合】改正案の附則において、平成19年度に防衛施設庁を廃止し、同庁の機能については、防衛省本省への統合その他の措置を講ずることにより、より適正かつ効率的に遂行することを可能とする体制を整備する旨を明記した。これは、いわゆるプログラム規定と呼ばれるもので、方針、目標を定めたものであり、実際に解体・統合するためには、別途法改正が必要となる。このような規定を置いたのは、与党内での、「防衛施設庁解体や談合の再発防止策の結論が明確でない段階で、省昇格を議論するのは時期尚早」といった慎重姿勢に配慮したものである<sup>9</sup>。

【施行期日】本法の施行期日は、法律の公布から起算して3月を超えない範囲において政令で定める日となっている。これは、本改正案は、組織改編を伴わず、本法案成立後、施行まで準備に長い期間は不要なため、早期に実施するためである。

- 1 本年1月、防衛施設庁をめぐる入札談合事件が明らかとなり、第164回国会での法案提出を見送るとの報道もあった。
- 2 「国防省」については、自衛隊創設以来の意見である。今回も自民党では「国防省」に固執する意見が出された（『毎日新聞』（平18.5.24））。また、「防衛国際平和省」及び「防衛国際貢献省」については、神崎公明党代表（当時）が自衛隊の性格が変わったことを説明するための例示として挙げたもので（『読売新聞』（平17.11.30））、その後公明党が主張した（『毎日新聞』（平18.5.24））。
- 3 省移行の際に、内局と幕僚監部の関係見直し、事務官と自衛官の関係見直し、他省庁との関係見直し、国防省への名称変更を求める意見もある（樋口謙次「本当にこれでいいのか『防衛省設置法案』」『正論』（平成18年10月号））。
- 4 内閣府の長たる内閣総理大臣及び各省大臣は、法律の定めるところにより行政事務を分担管理することになっており、これに基づいてある行政事務を主管する大臣を「主任の大臣」という。主任の大臣となれば、法律・政令への署名（憲法第74条）主任の行政事務に係る法律・政令の制定・改廃の閣議請議、省令の発令（国家行政組織法）等を行うことができる。
- 5 具体的な規定は、「国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動」となっている。
- 6 ACSA（アクサ）とは、我が国では、「日本国とアメリカ合衆国との間の物品役務相互提供協定」又はそれに基づく任務の略称として用いられている。この協定は、日米安保条約の円滑かつ効果的な運用と、国連を中心とした国際平和のための努力に積極的に寄与することを目的とし、平時における共同訓練から、国際平和協力活動、周辺事態、武力攻撃事態などのさまざまな状況における協用に適用される。
- 7 自衛隊法第3条第2項第2号は、「…我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動」と規定し、これは国際平和協力活動のことを指す。
- 8 本年1月の参議院における総理の施政方針演説等に対する代表質問において、公明党議員から、省移行を進めるに当たって、自衛隊の海外派遣は、原則安全保障会議の案件となるよう法改正を検討するべきとの提案があり、小泉総理は今後検討していく旨答弁した（第164回国会参議院本会議録3号5頁（平18.1.25））。
- 9 『産経新聞』（平18.4.20）。なお、防衛施設庁の解体・統合案については防衛庁の防衛施設庁解体後のあらたな防衛組織を検討する委員会が、本年7月、『防衛施設庁解体後のあらたな防衛組織について』を公表している。