

防衛省への移行と国際平和協力活動等の本来任務化

～ 第165回国会（臨時会）における防衛論議の焦点～

外交防衛委員会調査室 おかどめ やすふみ ささもと ひろし
岡留 康文・笹本 浩

安倍政権が誕生した第165回国会（臨時会）では、防衛庁設置法等改正案やテロ対策特措法改正案の審査が行われたほか、北朝鮮の核実験への対応や集団的自衛権の解釈の変更をめぐる論議等が行われた。以下、本稿では、それらの論議について紹介したい。

防衛庁設置法等の改正（省移行・国際平和協力活動等の本来任務化等）

防衛庁創設以来の懸案であった防衛庁の省移行（昇格）法案が、平成18年12月15日、自民、民主、公明などの賛成を得て成立した。同法案の主な内容は、防衛庁を省に移行するとともに、これまで付随的任務であった国際平和協力活動等を自衛隊の本来任務に位置付け、同活動等に関する重要事項を安全保障会議の諮問事項に追加するものである。

同法案は昨年の常会の会期末間際（18年6月9日）に内閣から衆議院に提出されたが、同国会では審査は行われず、秋の臨時会において、衆参両院の本会議や関係委員会での質疑が行われた¹。

（1）省移行

省移行は、防衛庁を防衛省に、防衛庁長官を防衛大臣に、内閣府の長としての内閣総理大臣の権限を防衛大臣の権限に改正する等の措置を講ずるものである。任務、所掌事務、組織等はほぼ現行の防衛庁のままとし、シブリアンコントロールの基本的枠組みである、内閣の首長としての内閣総理大臣の権限についても一切変更していない。

法案審査においては、省移行の意義・必要性、憲法との関係、シブリアンコントロールとの関係、防衛政策の基本との関係、内閣府との関係、効果・影響、他国の反応、今後の課題、といった様々な問題について質疑が行われた。

意義・必要性について久間防衛庁長官は、庁のままでは防衛庁所管の法令制定の閣議請議や財務大臣への予算要求が直接できず、国の防衛の任に当たる組織としての位置付けが極めてわかりにくい状況にあり²、政策官庁として明確に位置付け、危機管理体制を整備することは、今後の我が国の防衛や安全保障において極めて重要である³と説明した。他方、同長官は庁であっても省であっても任務・予算等に変化はなく一緒である、省になることは意識や政策官庁としての自覚が違うと答えた⁴。

防衛庁が「庁」とされていたことと憲法との関係を問われた久間長官は、憲法との関係は直接ないが、自衛隊創設の際に旧軍をイメージさせないように、自衛隊を管理する観点に力点を置いて防衛庁としてスタートしたとの見解を明らかにした⁵。

また、防衛庁は、内閣の首長としての内閣総理大臣の下で、内閣府の長としての内閣総理大臣の下に置かれているが、省昇格に伴い、内閣府の長としての内閣総理大臣の権限が

防衛大臣に移行することから、シビリアンコントロールが十分に確保できるのかといった疑問が呈された。これに対し久間長官は、内閣総理大臣の最高指揮権などシビリアンコントロールの基本的な枠組みは変更せず、これが引き続き厳格に確保されているとした⁶。

防衛庁は、大規模災害、北朝鮮の弾道ミサイル発射、不審船事案、イラク復興などの各種事態に的確に対応していくために、防衛庁を省にする必要があると説明していた。各種事態の対応における具体的な省移行の効果を問われた久間長官は、(防衛庁の場合と)余り違わないと答え⁷、さらに海上警備行動発令に関しても防衛庁は、時間的にどれだけ速くなるかというのはなかなか難しいとして、具体的な効果を示さなかった⁸。

省移行後の課題として、集団的自衛権の行使容認や防衛参事官制度の在り方等について質されたが、集団的自衛権の問題について塩崎内閣官房長官は、省移行は集団的自衛権の行使を認めることを目指すものではないとしながらも、いかなる場合が憲法の禁止する集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究すると答えた⁹。

(2) 国際平和協力活動等の本来任務化

国際平和協力活動等の本来任務化は、これまで付随的任務であった国際平和協力活動(国際平和協力(PKO)業務等、国際緊急援助活動等、テロ特措法に基づく活動及びイラク特措法に基づく活動)、周辺事態への対応、機雷等の除去及び在外邦人等の輸送を自衛隊の本来任務として位置付けるものである。

法案審査においては、本来任務化の意義・必要性、憲法との関係、効果・影響、在外邦人等の輸送や機雷等の除去を本来任務化する理由、地理的活動範囲等について質された。

本来任務化の意義について防衛庁は、国の内外にメッセージを出すこと及び活動を実施する隊員の士気を高める効果があるとし¹⁰、また、塩崎官房長官は、自衛隊が国際平和協力活動に主体的かつ積極的に取り組むための体制整備を進める必要があり、その体制整備は同活動を本来任務とした上で行うことが適切だと考えたと答えた¹¹。他方、付随的任務のままでは不都合があるかと問われた久間長官は、不都合は生じていないとも答えた¹²。

今回の措置により本来任務が増加するため主たる任務である「国の防衛」が手薄になるのではないかと懸念が指摘されたが、久間長官は本来任務化する各任務は「主たる任務の遂行に支障を生じない限度において実施する」こととされており、我が国防衛に支障が生じることはないとした¹³。

人員、組織、装備等への影響について質された久間長官は、財政面での制約もあるため直ちに大きくすることはできないが、教育隊や先遣隊を担う部隊の編成、大型の輸送装備等の検討をする必要があると将来に含みを持たせた¹⁴。

本来任務化される「機雷等の除去」に関して、平成3年に掃海艇をペルシャ湾に派遣する際、自衛隊法第3条に規定する本来任務は、専守防衛の観点からその活動地域はおのずと限界があるが、「機雷等の除去」は3条とは直接関係なく考えるべきである旨の答弁があり¹⁵、これとの整合性について質された。これについて防衛庁は、当時の答弁は自衛隊法第3条の任務に含まれていた防衛及び治安出動等の公共の秩序維持の活動内容に注目した上で、当時の3条任務に含まれていた活動範囲についてはおのずから限度があることを

説明したもので¹⁶、今回の改正により新たに3条の任務となる活動については、そもそも海外での活動を前提とするものが追加されることになるので、その意味において、平成3年当時の第3条に係る説明とは異なることとなると答えた¹⁷。

(3) 安全保障会議の諮問事項追加

周辺事態への対処に関する重要事項及び国際平和協力活動に関する重要事項を安全保障会議の諮問事項に追加する理由について久間防衛庁長官は、これらの活動が本来任務化することに伴い、安全保障会議できちんと議論し、その結論に基づいて総理大臣が決定していくことが大事で、シベリアンコントロールを徹底する意味からも諮問事項に入れる方がいいという判断から今回追加したと答えた¹⁸。

テロ対策特措法の改正

第165回国会において、平成18年11月1日に有効期限を迎えるテロ対策特措法を1年間延長するための改正法案が提出され、衆参両院の審査を経て、10月27日成立した。平成13年9月11日の米国同時多発テロ発生以降、テロ対策特措法に基づき海上自衛隊の部隊はインド洋で活動している米艦艇などへの給油を主とする協力支援活動等を、また、航空自衛隊は、米軍の物資などの輸送を継続している。同法は、当初2年間の限時法であったが、平成15年には2年、17年には1年の延長を行っている。

延長を行う理由について、安倍内閣総理大臣は、国際社会によるテロとの闘いは依然続いており、我が国は国際協調の下、テロとの闘いを我が国自身の問題と認識し、引き続き重要な役割を果たさなければならないと考えており、このためテロ特措法の延長が必要であると説明している¹⁹。また、延長幅を1年とすることについては、アフガニスタンとその周辺地域の情勢が依然流動的であり、状況変化に的確に対応できるよう1年とするとしている²⁰。延長が数次にわたって繰り返されていることについて、場当たりの批判がなされ、終了の条件や出口戦略を求められたが、久間長官は、法制定当初はテロとの闘いが長く続くとは思っておらず、そろそろ出口が欲しいとの認識を示したものの²¹、アフガンでは戦闘状態が続いており、世界各国がやめるといふ雰囲気にならないとやめにくいとし²²、撤収条件を明示することはなかった。

また、法案の審査に当たり、立法府の判断を求める上で、自衛隊の活動範囲について情報開示をすることが求められた。久間長官は、今まで作戦上の問題もあり何も出さなかったが、ある程度の中身についてピンポイントではなく報告させたいと理解を示した²³。

北朝鮮の核実験に対する国連安保理決議に基づく制裁措置としての貨物検査について、周辺事態安全確保法が適用できるかどうかの議論が行われた。これに関連して、周辺事態の認定が行われた際にテロ対策特措法に基づいて派遣されている自衛隊の部隊等の撤収について質された久間長官は、周辺事態の認定があったからといって直ちに撤収するわけではないが、海外に出る場合は我が国の防衛上支障がない限度においてであり、我が国の防衛が最優先され、基本計画の変更はあり得ると撤収の可能性を認めた²⁴。

海上自衛隊の補給艦が米軍艦艇に補給中に米艦艇が攻撃された場合において、武器等防護の規定に基づき反撃せざるを得ないとの久間長官の発言²⁵に対して、集団的自衛権の行使に関して憲法解釈を変更するものではないかとの質問がなされた。久間長官は、遠くに逃げることができる時間的余裕がなく、接近して給油をしているときに攻撃された場合は、自己に対する攻撃と同じで、武器等防護の規定により反撃を行い、反射的利益として米艦船もそれで助かったということはあるかもしれないが、集団的自衛権の問題ではないとした²⁶。

自衛隊の海外派遣にかかる一般法（恒久法）の整備について、安倍総理は、我が国としての確な国際平和協力を推進する必要があるとあり、現時点で政府の考え方を具体的に示す段階にないが、政府としては、世界において責任ある役割を果たす国になるという観点から、国民的議論を十分に踏まえた上で幅広く検討を進めると答弁した²⁷。一方、久間長官は、具体的な内容によって非常に難しい点があり、テロ対策特措法のようにアメリカの戦争にできるだけ協力をするという形の法律まで含んだ形の一般法としては難しいと思うと慎重な姿勢を示した²⁸。

北朝鮮の核実験と周辺事態

10月9日に北朝鮮が核実験を行ったと発表したことに対して、国連安保理は北朝鮮制裁決議1718を全会一致で採択した。この決議は、北朝鮮に対する経済制裁を内容とするもので、大量破壊兵器の運搬手段、物資の不正取引を阻止するための貨物検査を行うことが要請された²⁹。国会においては、貨物検査を周辺事態安全確保法に基づく周辺事態と認定し、周辺事態船舶検査法の船舶検査として実施するかどうかについて議論が行われた。

平成11年4月に政府が周辺事態の例示として挙げた「ある国の行動が、国連安保理によって平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為と決定され、その国が国連安保理決議に基づく経済制裁の対象となるような場合であって、それが我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合」が今回の事態に当たるか否かについて、久間防衛庁長官は、現在の段階（核実験を行っただけ）で周辺事態の認定はなかなか難しいと慎重な姿勢を示したが³⁰、これから先の事態の推移の中で、周辺事態に該当することになった場合は、それに基づいて船舶検査をすることとなるが、国会の議論を踏まえながら、政府として最終的な詰めをすると答弁した³¹。塩崎内閣官房長官も、今後の政府の対応について、今回の北朝鮮の行動は、安保理決議を受けて米国等関係国と緊密に連絡を取りながら、事態が流動的であるため、常にあらゆる状況を勘案して、いかなる対応が可能かということを検討中であると説明している³²。

また、周辺事態における船舶検査活動に強制措置がないことから実効性を強化すべきではないかとの質問に対して、久間長官は、法制定時において憲法9条との関係もあり、厳しい縛りがかかっており、これまでの議論を踏まえると大変厳しい意見が出るのではないかと認識を示した³³。強制力付与と憲法との関係について内閣法制局は、強制力の付与により憲法9条の禁止する武力の行使に当たるおそれがないかどうか、旗国や制裁対象国との関係等について慎重に検討する必要があるとし、さらに、現行の船舶検査法で船長の

同意を要件としているが、その要件を憲法の範囲内で外す余地が全くないとは考えていないとした³⁴。他方、周辺事態における後方地域支援を米軍以外の国に対しても拡げるべきとの意見に対しては、久間長官は、国連決議において各加盟国に協力を求めてきており、国連加盟国の一員として当然必要な法律をつくるという与野党の協議が調うことは一つの方法ではないかと期待を示した³⁵。

集団的自衛権

安倍総理は総理就任前の9月5日の記者会見において、「保持するが行使できない」としてきた集団的自衛権の政府見解について「新しい（憲法の）解釈があるかどうかも含めて、検討するべきではないか」と発言し³⁶、9月29日の所信表明演説では、日米同盟がより効果的に機能し、平和が維持されるようにするため、いかなる場合も憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究する、と述べた³⁷。

集団的自衛権の解釈変更の可能性について質された安倍総理は、政府としてはこれまでの憲法解釈や国会における議論の積み重ねを十分に尊重しつつ、個別具体的な例に即し研究すると答え³⁸、この研究の結果、それは我が国が禁止する集団的自衛権の行使ではないという解釈を政府として出すということもあり得るとした³⁹。個別具体的な例として、安倍総理は、サマワにおいて一緒に活動している英豪軍に対する攻撃があり自衛隊が駆けつける場合⁴⁰、日本に対する武力攻撃がない中で公海上で自衛艦と併走する米艦船が攻撃を受けた場合⁴¹、米国に向け飛行する弾道ミサイルを迎撃する場合⁴²などを挙げている。

併走する米艦船への攻撃に関して久間長官は、前述のように、武器等防護の規定（自衛隊法第95条）で対処可能であるとし⁴³、内閣法制局も自己等又は武器等の防護のための武器使用であれば憲法解釈を変更するものではないと答えた⁴⁴。また、米国向け弾道ミサイルの迎撃に関し久間長官は、現在導入を進めているシステムでは技術的に迎撃は難しく⁴⁵、日米共同開発中の改良型でも日本から迎撃するのは非常に難しいと答えた⁴⁶。

1 衆議院安全保障委員会では、法案審査に先立ち、防衛施設庁談合事案等の不祥事問題についての集中審議が行われた。

2 第165回国会衆議院本会議録第11号5頁(平18.10.27)

3 第165回国会参議院本会議録第17号未定稿9頁(平18.12.6)

4 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号29頁(平18.12.7)

5 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第10号18頁(平18.11.28)

6 第165回国会衆議院本会議録第11号6頁(平18.10.27)。また、国会の指名した内閣総理大臣が自衛隊の最高の指揮監督権を有すること、その内閣総理大臣が防衛庁長官、省移行後は防衛大臣を任命すること、防衛に関する法律や予算は国会の議決を経て成立すること、国会は内閣を不信任できることなど、国会を重視したものであり、今回の法案により、このようなシビリアンコントロールの枠組みが変わることはない、と久間長官は答弁している（第165回国会参議院本会議録第17号未定稿8~9頁(平18.12.6)）。

7 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第6号6頁(平18.11.9)

- 8 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第10号24頁(平18.11.28)
- 9 第165回国会衆議院本会議録第11号7頁(平18.10.27)
- 10 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第10号21～22頁(平18.11.28)
- 11 第165回国会衆議院本会議録第11号3頁(平18.10.27)
- 12 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第10号7頁(平18.11.28)
- 13 第165回国会衆議院本会議録第11号5頁(平18.10.27)
- 14 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第10号7～8頁(平18.11.28)
- 15 第120回国会参議院内閣委員会会議録第6号10頁及び29頁(平3.4.18)
- 16 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号9頁(平18.12.14)
- 17 同上
- 18 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号5頁(平18.12.7)
- 19 第165回国会衆議院本会議録第7号3頁(18.10.13)
- 20 同上
- 21 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第3号5頁(平18.10.16)
- 22 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第3号15頁(平18.10.16)
- 23 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号12頁(平18.10.26)
- 24 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第3号5頁(平18.10.16)
- 25 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第3号4頁(平18.10.16)
- 26 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第4号7頁(平18.10.19)
- 27 第165回国会参議院本会議録第7号4～5頁(平18.10.23)
- 28 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号26頁(平18.12.7)
- 29 北朝鮮の核実験の経緯、決議の詳細については、寺林祐介「北朝鮮の核実験と国連安保理決議1718」(『立法と調査』第262号)を参照。
- 30 第165回国会参議院予算委員会会議録第2号9頁(平18.10.12)
- 31 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第3号10頁(平18.10.16)
- 32 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号34頁(平18.10.26)
- 33 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第1号6頁(平18.10.17)
- 34 第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号21頁(平18.10.26)
- 35 同上
- 36 『朝日新聞』(平18.9.9)
- 37 第165回国会参議院本会議録第3号4頁(平18.9.29)
- 38 第165回国会衆議院本会議録第4号13頁(平18.10.2)
- 39 第165回国会参議院予算委員会会議録第1号11頁(平18.10.11)
- 40 同上
- 41 第165回国会参議院予算委員会会議録第1号27頁(平18.10.11)
- 42 安倍総理が米紙ワシントン・ポストのインタビューで言及(『日本経済新聞』(平18.11.15))
- 43 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第3号5頁(平18.10.16)
- 44 第165回国会衆議院国際テロリズムの防止等特別委員会議録第4号8頁(平18.10.19)
- 45 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第9号20頁(平18.11.24)
- 46 第165回国会衆議院安全保障委員会議録第9号26～27頁(平18.11.24)