

鳩山内閣の防衛政策

～防衛政策の継承と転換をめぐる論議～

外交防衛委員会調査室 おかどめ やすふみ かねこ ななえ
岡留 康文・金子 七絵

昨年8月の総選挙の結果を受け、同年9月16日、民主党、社会民主党及び国民新党の3党から成る鳩山内閣が誕生した。

政権交代に伴い、鳩山内閣が自由民主党及び公明党から成る前政権の下で進められた政策を継承するのか、野党時代に主張した政策に転換するのかが焦点となった。

北澤防衛大臣は、昨年9月16日の就任時の記者会見において、①専守防衛の原則に基づきシビリアン・コントロールを確保しながら、我が国の平和と安全を確保すること、②防衛計画の大綱（以下「大綱」という。）の見直しと次期中期防衛力整備計画（以下「中期防」という。）の策定に向けて関係大臣と連携をすること、の2点について鳩山総理大臣（当時。以下同じ。）から指示があった旨明らかにした¹。

本会議や関係委員会の論議では、普天間飛行場移設問題に多くが費やされたが、本稿では、鳩山内閣の防衛政策をめぐる論議を中心に紹介したい。

1. 北澤防衛大臣の所信

鳩山総理大臣の所信表明演説（昨年10月26日）や施政方針演説（本年1月29日）においては、日米同盟やインド洋における補給支援活動のほか、主要な防衛政策の考え方について言及がなかった。

他方、北澤防衛大臣は、防衛政策に対する基本的な考え方を、就任後最初に出席した外交防衛委員会において、憲法の理念の下、専守防衛の原則に基づき、文民統制を確保しながら、我が国の平和と独立を守り、我が国が国際社会で求められている責任と役割を果たし、国民の負託にこたえていくと表明した。さらに具体的には、①適切な防衛力を整備する、②日米同盟は我が国の安全保障の基盤であり、同盟を実効性の高い一層強固なものにする、③国際社会の平和と安定に向けた取組には、国民の理解を得つつ、主体的な役割を果たしていく、④インド洋における補給支援活動の単純延長はしない、⑤海賊対処は引き続き必要な措置を講ずる、⑥ミサイル防衛は運用体制の充実や能力向上を更に進める、⑦防衛省改革は新たな視点で議論し、しっかり取り組んでいく、などを表明した²。

また、本年3月の同委員会において、同大臣は、①北朝鮮の核・ミサイル問題、中国の更なる軍事力の近代化、中国軍の日本周辺での活動の活発化など、両国の動向に引き続き重大な関心や十分な注意を払う必要がある、②装備取得の一層の効率化や防衛生産・技術基盤の在り方について検討する、③日米同盟を更に揺るぎないものとするため幅広い分野

1 <http://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg2766.html>

2 第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第1号2頁(平21.11.12)

における日米安保協力を更に推進し、深化するための対話を強化する、④自衛隊による海賊対処は引き続き実施する、⑤国際平和協力活動に積極的に貢献する、などの所信を述べた³。

2. 憲法第9条の解釈

鳩山内閣は、官僚依存の政治からの脱却を掲げ、各省庁における政策の決定は、大臣、副大臣、大臣政務官から成る政務三役会議が担うこととし、重要な政策については、各閣僚委員会において徹底的に議論を重ねた上で結論を出すこととした⁴。

内閣法制局が担ってきた憲法解釈について、政治主導の立場から憲法第9条の解釈を変更するのか問われた鳩山総理大臣は、当面、個別的、集団的自衛権の解釈を変えるつもりはないとし⁵、少なくとも現政権において集団的自衛権の考え方を考えるつもりはないとの見解を明らかにした⁶。これに関連して、平野内閣官房長官が11月4日の記者会見において、政府の憲法解釈を国会で示してきた内閣法制局長官の過去の答弁に縛られないとの見解を示し、憲法第9条などの解釈は、今後内閣が政治主導で行う考えを表明したと報道された⁷。これについて岡田外務大臣は、内閣法制局長官が憲法解釈を最終的に決定しているというのは、明らかにおかしい。ただ、憲法解釈というのは、国の基本となる憲法をどう解釈するかという問題であるから、論理的に整合性のある解釈でなければならないとの見解を示した⁸。

また、鳩山総理大臣が平成17年に出版した『新憲法試案』の中で、PKO協力法の時に重大な憲法解釈の変更が行われた旨記載しているが、現在もこの認識に変わりがないか質された。これに対し鳩山総理大臣は、PKOは合法的、憲法の中で行動がなされており、必ずしも違憲の状態ではなかった、撤回すると答弁した⁹。

3. 防衛政策の基本

昭和32年に策定された「国防の基本方針」の有効性を問われた北澤防衛大臣は、従来から議論になっており、鳩山内閣でも大綱見直しの議論の中で示されることになるが、この重要な理念が再び認知されるであろうと推測しているとの認識を示した¹⁰。

また、非核三原則については、鳩山総理大臣は就任直後の9月24日、国連核不拡散・核軍縮に関する安保理首脳会合において、非核三原則の堅持を表明した。その後岡田外務大臣の命令で進められた核持込みに関する日米間の「密約」の調査の結果、核搭載艦船の一時的な寄港と領海通過に関して、米国は持込みに当たらない、日本は持込みに当たる、

3 第174回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号2～3頁(平22.3.11)

4 第173回国会参議院本会議録第1号3頁(平21.10.26)

5 第173回国会衆議院予算委員会会議録第2号21頁(平21.11.2)

6 第173回国会衆議院予算委員会会議録第3号22頁(平21.11.4)

7 『朝日新聞』(平21.11.5)

8 第173回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号14頁(平21.11.19)

9 第173回国会衆議院予算委員会会議録第3号14～15頁(平21.11.4)

10 第174回国会衆議院予算委員会第1分科会議録第1号18頁(平22.2.25)

と日米間の解釈の違いが明らかになった。これに関して岡田外務大臣は、日米間の解釈の違いは残るが、1991年及び1994年に米国の核政策が変更されたことにより日本に核が持ち込まれることはなくなった¹¹、鳩山政権としては非核三原則は堅持するが、日本自身の安全にかかわるような重大な局面においては、そのときの政権がぎりぎりの判断をすべきことであるとの見解を明らかにした¹²。

また、鳩山内閣の安全保障の考え方を問われた長島防衛大臣政務官は、従来の政権のあらゆる政策を見直しの対象にするのは当然だが、安全保障、外交においては、かなり継続すべき点が多いのではないかと、特に、日本国憲法のもとで専守防衛という方針をこれまでも貫いてきた。軍事大国化しない、攻撃的兵器は持たない、日米安保体制を堅持する、日米同盟を基軸にする、といった方針については引き続き妥当性があるとの認識を示した¹³。

4. 自衛隊の海外派遣

(1) 海賊対処活動の継続

ソマリア・アデン湾における海賊被害の急増に対処するため、平成21年3月から、海上自衛隊による海賊対処（船団護衛）が実施されている（同年7月から海賊対処法を根拠に実施）¹⁴。

海賊対処法案の審議の際、野党であった民主党は同法案に反対したが¹⁵、鳩山内閣は、自衛隊による海賊対処を継続することとした。その理由について武正外務副大臣は、海洋国家である我が国にとって海上航行の安全確保は極めて重要であり、自衛隊による海賊対処行動やソマリア及びその周辺国への支援は日本国民の生命及び財産の保護、海上輸送の安全確保の観点から重要な役割を果たしており、これらを継続する方針であるとの見解を示している¹⁶。また、榛葉防衛副大臣は、自衛隊が海賊対処行動を行う必要性について、現在の海賊が有する武器や各国がそれぞれ軍艦等で対応している状況を考えると、自衛隊による対応の方がより有効に機能する、と前政権と同様の認識を示している¹⁷。

活動継続の具体的な必要性について北澤防衛大臣は、ソマリア沖・アデン湾における昨年の海賊事案の発生件数が一昨年の約2倍となっているとした¹⁸。また、現在2機派遣している哨戒機P-3Cの追加派遣について長島防衛大臣政務官は、アデン湾だけではなく

11 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号5頁(平22.3.11)

12 第174回国会衆議院外務委員会議録第5号12～13頁(平22.3.17)

13 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号18～19頁(平22.3.11)

14 平成22年7月16日、政府は、同年7月23日に期限が到来する現在の海賊対処行動を1年間延長する閣議決定をし、同日国会に報告した。

15 民主党は、①海上保安庁が主体的に取り組むことを明示するため、対応困難な場合の判断は海上保安庁(国土交通大臣)が行い、説明責任を果たさせる、②自衛隊派遣には国会の事前承認を求め、活動の変更・終了の場合は国会報告を義務付ける、③海上警察の国際連携など国際協力に関する規定を追加する、等の修正案を提示したが、協議が不調に終わり反対した。

16 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第3号16頁(平22.4.6)

17 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第3号16頁(平22.4.6)

18 第174回国会参議院外交防衛委員会議録第2号3頁(平22.3.11)

て、ソマリアの東方の沖合にまで海賊の活動範囲が拡大し、警戒対象海域も拡大している
ので、哨戒機の有用性はますます高まってきており、重要な関心を持っているとした¹⁹。

（２）補給支援活動の終了

海上自衛隊は、平成13年12月より「テロ対策特措法」に基づき、輸送・補給等の支援
措置を実施した。同法が19年11月1日に失効した後、「補給支援特措法」を制定して、
平成20年2月よりそれまで海上自衛隊が行っていた補給活動のうち海上阻止活動に従事
する外国艦船への給油等の補給支援に限定して活動を続けてきた。同法が本年1月15日
に期限を迎えるに当たって、鳩山総理大臣は、単純な延長は行わず、アフガニスタン支援
の大きな文脈の中で対処していくと表明し²⁰、実際に延長措置が講じられることなく、同
法の失効とともに補給支援活動は終了した。

対米配慮の点から、補給活動を継続すべきであるとの意見もみられたが、補給支援活動
を継続しない理由について岡田外務大臣は、補給活動がアフガニスタン国内のテロリスト
の移動や行動の自由を制限することに一定の成果があったことは事実だが、近年、給油の
実績もかなり減り、給油先もパキスタン船舶にかなりシフトしており、補給支援活動の意
味合いが小さくなってきたと説明した²¹。また、鳩山総理大臣は、海上阻止活動の後方支
援的な給油活動が本当にテロ対策になってきたか検証する必要があると述べている²²。さ
らに、北澤防衛大臣は、13年からの7年間の活動において、経費では半分以下に、件数
についても先月（21年10月）は1件だけという状況になり、米国のゲーツ国防長官から
は「既にアメリカは受益国ではない」との発言がなされていることから、インド洋にお
ける補給支援活動の評価は限定的であるとの認識を示した²³。

政府は、民生支援を中心として、引き続き国際社会によるテロ対策の取組に積極的かつ
主体的に貢献していく考えを示しており、今後のアフガニスタン支援策においては、①ア
フガニスタン自身の治安能力の向上、②元タリバンの末端兵士の再統合及び③アフガニス
タンの持続的、自立的な発展のための支援を三本柱とすることとしている²⁴。なお、鳩山
総理大臣は、政府として、現在アフガニスタン本土に自衛隊を派遣する考えはなく、また、
アフガニスタンがすべて危険な地域であるとは必ずしも考えていないと答弁している²⁵。

（３）ハイチ支援

北澤防衛大臣は、昨年（2010年）の外交防衛委員会で、国際社会の平和と安定に向けた取組に主体
的な役割を果たす、国際緊急援助活動に対して迅速、積極的に対応する、と表明していた

19 第174回国会衆議院外務委員会議録第10号4頁(平22.4.7)

20 第173回国会参本会議録第1号8頁(平21.10.26)

21 第174回国会衆議院予算委員会議録第3号13頁(平22.1.22)

22 第173回国会参議院予算委員会議録第4号9頁(平21.11.10)

23 第173回国会参議院予算委員会議録第4号8頁(平21.11.10)

24 第174回国会衆議院本会議録第2号5頁(平22.1.19)

25 第173回国会参議院本会議録第3号24頁(平21.10.30)

が²⁶、本年1月13日にハイチで発生した大地震の際には、国際緊急援助活動（医療援助活動（約100名）及び航空輸送）及び国際平和協力（PKO）業務（施設部隊約350名）を実施するため、自衛隊の部隊等を派遣した。

今回の国際緊急援助活動に関して岡田外務大臣は、国際緊急援助活動では武器を携行しないとの閣議決定があるが、ハイチのように治安の悪い地域に派遣する際には議論が必要との見解を示した²⁷。また、今回の派遣とPKO参加5原則の関係について岡田外務大臣は、紛争当事者の合意に関しては、紛争が発生していないため、受入国の同意で足りるとの見解を示した²⁸。

（4）イラクに対する武力行使と自衛隊派遣

民主党は、イラクに対する米国等の武力行使は国際法上問題がある、自衛隊のイラク派遣は憲法上疑義があると野党時代に主張してきたため、これらの認識について鳩山内閣としての見解が質された。これに対しては、米国等の武力行使については、国際法上正当化されるというのが当時の政府の考え方であるとして、鳩山内閣としての見解は示さなかった。また、イラク支援特措法自体が違憲であったとは考えていない、同法に基づく派遣は実施区域がいわゆる非戦闘地域であるなど同法の規定に従って行われる限り違憲となるとは考えていない、との見解を示した²⁹。

5. 防衛大綱の見直し、新中期防策定

（1）防衛大綱見直しの1年先送り

『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱』（平成16年12月10日安全保障会議決定・閣議決定。以下「現大綱」という。）は、我が国の安全保障、防衛力の在り方等についての指針を示すものであり、策定から5年後（21年12月）に必要な修正を行うための検討を行うとされていた。このため、麻生前内閣においては、21年1月、我が国の安全保障と防衛力の在り方について総合的な検討を行うため、『安全保障と防衛力に関する懇談会』（座長：勝俣恒久東京電力株式会社会長。以下「旧安防懇」という。）が設けられ、同年8月、同懇談会から内閣総理大臣に報告書³⁰が提出された。

その後、21年9月に誕生した鳩山内閣は、現大綱の見直しについては、国家の安全保障にかかわる重要課題であり、政権交代を経て、新政権として十分な検討を行う必要があるとして、同年10月16日の関係閣僚委員会、基本政策閣僚委員会等において、現大綱の

26 第173回国会参外交防衛委員会議録第1号2～3頁（平21.11.12）

27 174回国会衆議院予算委員会第3分科会議録第3号6頁（平22.3.1）

28 第174回国会参議院予算委員会会議録第2号32頁（平22.1.27）

29 衆議院議員赤嶺政賢君提出イラクに対する武力行使及び自衛隊派遣についての鳩山内閣の統一見解に関する質問に対する答弁書（平22.3.19）

30 同報告書は、我が国をめぐる安全保障環境の変化を踏まえ、50年以上修正されていない「国防の基本方針」（昭和32年5月20日国防会議及び閣議決定）を見直し「安全保障政策の基本方針」を定めること、国際平和協力活動に関する恒久法の早期制定、弾道ミサイル攻撃への対応に係る法的基盤の確立、武器輸出三原則の修正等の提言を行っている。

見直し及び次期中期防衛力整備計画策定を1年先送りし、22年中に結論を得ることについて、合意した。この検討に資するため、本年2月、鳩山総理大臣は、『新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会』（座長：佐藤茂雄京阪電気鉄道株式会社代表取締役。以下「新安防懇」という。）を設置した。新安防懇はこれまでに8回開催されており³¹、今夏に報告書を提出する予定である。政府は、新安防懇での成果を十分に取り入れながら現大綱の見直しを行い、これに基づいて中期防を確定して、23年度予算の概算要求へ反映させることとしている³²。

なお、旧安防懇の提言の取扱いについて、北澤防衛大臣は、これらの提言はさまざまな面で鳩山政権も多とするとの認識を示し、前政権の議論に参画していた防衛省の幹部職員を通じて、現大綱見直しをめぐる政務三役の協議の中に旧安防懇の提言の内容も反映されていると答弁した³³。

（2）予算編成に与える影響

現大綱の見直しとともに、中期防の策定も1年延期されたため、22年度予算は、中期防が初めて策定された昭和61年度（1986年度）以降初めて、中期計画（方針や基準）がない中で編成されることになる。しかし、防衛省側から、そのような方針や基準のない予算編成は避けたいとの強い意向があり、大綱あるいは中期防に準ずるものを内閣の責任で示すこととなった³⁴。その結果、12月17日、安全保障会議及び閣議の決定を経て『平成22年度の防衛力整備等について』が策定された。同閣議決定の中に、『平成22年度の防衛予算の編成の準拠となる方針』が示された。同方針では、我が国を取り巻く安全保障環境について、基本的には現大綱が示す認識を前提としつつ、北朝鮮の核・弾道ミサイル問題の深刻化や周辺諸国の軍事力の拡充・近代化等を考慮する必要があるとした上で、22年度においては、現大綱の考え方にに基づき防衛力を整備することとした。その際、①各種事態の抑止や即応・実効的対応能力の確保、②地域の安全保障環境の一層の安定化、③グローバルな安全保障環境の改善に向けた取組、の3つを柱とする考えを示している³⁵。

（3）その他

我が国周辺海域では、中国軍の動きが活発化しており、本年4月にもキロ級潜水艦、ソブレメンヌイ級駆逐艦等10隻が沖縄本島と宮古島の間を抜けて太平洋に進出して洋上訓練を行った。4月8日及び21日には、中国艦艇搭載ヘリコプターが警戒監視中の海上自衛隊の護衛艦に異常に接近する事案が発生した。

長島防衛大臣政務官は、このような中国軍の動向に対して、現大綱見直しも含めた我が

31 7月15日現在。

32 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号20頁(平22.3.11)

33 第173回国会衆議院安全保障委員会議録第4号14～15頁(平21.11.26)

34 第173回国会衆議院安全保障委員会議録第4号5頁(平21.11.26)

35 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号19頁(平22.3.11)

国及び日米同盟における対応の在り方が問われているとの認識を示した³⁶。これに関連して同政務官は、大綱見直しに当たっては、中国軍の動向も踏まえながら、島嶼防衛について適切な措置を講じていくとの認識を示している³⁷。

6. 防衛省改革の見直し

平成19年12月、インド洋における給油量の取り違えやインターネットを通じた情報流出などの防衛省・自衛隊をめぐる事件・事故が多発したことを受け、防衛省が抱える問題を、国民の目線にたった検討を行うため、首相官邸に「防衛省改革会議」（座長：南直哉東京電力株式会社顧問）が設置された。20年7月15日に取りまとめられた同会議の報告書に示された改革を実現するため、同年12月、防衛省は21年度及び22年度に実施する組織改革を取りまとめた。

21年度には、防衛大臣を補佐する体制を強化し文民統制の徹底を図るための措置として、防衛参事官の廃止、防衛会議の法律上の設置、防衛大臣補佐官の新設等が実施された。

22年度には、文官と自衛官の協働体制の確立、防衛政策局の機能強化、統合幕僚監部の機能強化、防衛力整備部門の一元化などが実施される予定であった。

ところが、鳩山政権発足後の昨年10月13日、防衛省は、中央組織改革については、10月15日の概算要求は見送ることとし、白紙に戻すこととした³⁸。

白紙に戻した理由について北澤防衛大臣は、すべてを拒否するという姿勢ではなくて、いい改革についてはこれを継承していく、中央組織の抜本的改革についてシビリアンコントロールを確保するという重要なものがあり、この分野については鳩山政権としての真剣な討議が必要であるという観点から白紙に戻したと説明した³⁹。

文官と自衛官の協働体制の確立について北澤防衛大臣は、有事の際には実力を持ち現場を知っている人間（自衛官）の声が必ず大きくなるとの観点から疑念があるとして、今後の取扱いについては消極的な姿勢を見せている⁴⁰。

6月3日、北澤防衛大臣は、「防衛省改革に関する大臣指示」を発出し、不祥事再発防止の観点のほか、シビリアン・コントロールの実効性を確保しつつ、防衛省を取り巻く環境に対応して防衛行政を効果的・効率的に推進するとの観点から防衛省改革を進めていく方針を示し、①中央組織改革、②取得改革、③人材の確保・育成、④従来の不祥事再発防止策の取扱い、の4点について具体的な検討を指示した。

36 第174回国会衆議院外務委員会議録第14号15頁(平22.4.28)

37 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第3号22頁(平22.4.6)

38 防衛省改革本部会議（第5回）議事要旨

39 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第4号8頁(平22.4.9)

40 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第4号17頁(平22.4.9)

7. 菅内閣の防衛政策

鳩山総理大臣の突然の辞任を受け、新たに政権の座についた菅総理大臣は、6月11日に行われた所信表明演説で、新内閣の政策課題を3つ挙げ、そのうちの一つに「責任感に立脚した外交・安全保障政策」を掲げ、そこでは、日米同盟を外交の基軸とし、アジア諸国との連携を強化すると宣言し、また、大綱見直しと中期防策定を年内に行うことを表明した⁴¹。

これに対する代表質問においては、安全保障政策、防衛力整備、防衛関係費、東アジアの安全保障環境等について質された。

菅総理大臣は、安全保障政策について、日米安全保障体制を堅持し、適切な防衛力の整備に努めるとともに、我が国を取り巻く国際環境の安定を確保するための外交努力や国際平和協力等の政策を推進していくことを表明した⁴²。

また、防衛計画の大綱について、国際的な安全保障環境に対応する観点から、有識者による新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会の報告や、国会等での議論も参考にしつつ、本年の中に見直すという従来の方針を確認した⁴³。

また、東アジアの安全保障環境について、我が国周辺の東アジアの安全保障環境には、最近の朝鮮半島情勢等に見られるとおり、不安定性、不確実性が強く残っており、海兵隊を含む在日米軍の抑止力は安全保障上の観点から極めて重要だとの認識を示した⁴⁴。

これらの答弁は、いずれも鳩山内閣の認識と変わるものではないが、これは本会議という総論レベルの議論であったこと及び参議院通常選挙を間近に控えた中での突然の政権交代であったことを考えると、やむを得ないものであったのかもしれない。しかしながら、今後、我が国の安全保障問題をめぐっては、普天間飛行場移設問題等に代表される日米安全保障体制の在り方、東アジア地域での軍事情勢の不安定化への対応、国際平和協力活動への協力の在り方を中心とする自衛隊の位置付け、そして、それらを総合する形での新大綱の策定という、まさに各論に対してどのような考えを示すのかが新政権の大きな課題となると思われる。

41 第174回国会参本会議録第27号1～5頁（平22.6.11）

42 第174回国会参本会議録第28号（平22.6.15）

43 第174回国会参本会議録第28号（平22.6.15）

44 第174回国会参本会議録第28号（平22.6.15）