

第三次安倍内閣の防衛論議

— 新日米ガイドライン、防衛装備庁の新設等 —

外交防衛委員会調査室 沓脱 和人・横山 絢子

1. はじめに

第 47 回衆議院総選挙後に召集された第 188 回国会において、安倍内閣総理大臣は、衆参両院において再度首班に指名され、第三次安倍内閣が発足した（平成 26 年 12 月 24 日）。安倍総理は、翌 27 年 1 月 26 日に召集された第 189 回国会の施政方針演説（2 月 12 日）において、あらゆる事態に切れ目のない対応を可能とする安全保障法制の整備を進めるとし、日米同盟を基軸として、日米ガイドラインの見直しを進め、抑止力を一層高めるとの意欲を示した¹。

同年 4 月 27 日、安倍内閣は、米国との間で日米間の安全保障及び防衛協力の役割・任務、協力・調整の一般的な大枠、方向性を示す「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」を約 18 年ぶりに改定するとともに、5 月 15 日、集団的自衛権の限定行使の容認等を含む「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」（以下「平和安全法制関連 2 法案」という。）を国会（衆議院）に提出し、両法案は 9 月 19 日の参議院本会議において可決・成立した。

また、第 189 回国会では、特定防衛調達に係る国庫債務負担行為の年限の上限を 10 か年度（従来は 5 か年度）に延長することを内容とする「特定防衛調達に係る国庫債務負担行為により支出すべき年限に関する特別措置法案」（以下「長期契約法案」という。）及び防衛装備庁の新設や防衛省内のいわゆる背広組と制服組の関係に係る大臣補佐機能の明確化等を内容とする「防衛省設置法等の一部を改正する法律案」（以下「防衛省設置法改正案」という。）の 2 法案が提出され、長期契約法案は 4 月 22 日の参議院本会議で、防衛省設置法改正案は 6 月 10 日の参議院本会議で各々可決・成立した。

本稿では、第 189 回国会における日米ガイドラインの改定及び在日米軍の再編（普天間飛行場移設問題）をめぐる論議を紹介した後、長期契約法案及び防衛省設置法改正案の概要と論議について説明したい。

なお、平和安全法制関連 2 法案に関する論議は、次号において紹介することとしたい。

2. 日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の改定

（1）新ガイドラインと平和安全法制関連 2 法案

平成 27 年 4 月 27 日、従来の 1997 年の日米防衛協力のための指針（以下「旧ガイドライ

¹ 第 189 回国会参議院本会議録第 5 号 5 頁（平 27. 2. 12）

ン」という。)を改定した新たな日米防衛協力のための指針(以下「新ガイドライン」という。)が、日米安全保障協議委員会(以下「2+2」という。)で了承・発出された。平成25年10月3日の2+2で旧ガイドラインの改定作業の開始が合意された当初は、平成26年末までに作業を終えることとされていたが、平成26年12月19日の2+2共同発表において、改定作業と平和安全法制関連2法案の法制作業との整合性を確保し、また、新ガイドラインをしっかりとした内容とすることが重要との共通認識のもと、日本国内の法制作業の進展を考慮しつつ、作業の完了時期を平成27年前半に延長することが決定されたことを受け、同日の公表となった²。

新ガイドラインについては、日米間で先に新ガイドラインという既成事実を作り、平和安全法制関連2法案の国会審議を制約しようとしているのではないかと、日米間で新ガイドラインの合意をする前に、法案の審議を行うべきだったのではないかと等の批判がなされた³。これに対し、安倍総理は、「新ガイドラインは日米防衛協力について日米両国政府の意図を表明した文書であって、新ガイドラインの下で行われる取組が、各々の憲法及びその時々において適用のある法令に従うことは当然」であり、また、「新ガイドラインは、日米いずれの政府にも立法上、予算上、行政上その他の措置を義務付けるものではなく、法的権利又は義務を生じさせるものではない」と反論した⁴。

一方、平和安全法制関連2法案が成立した場合に実施可能となる項目の列挙を求められた岸田外務大臣は、現行法上、我が国が行うことができないと考えられる項目として、①平時からの協力としての自衛隊による米軍のアセット(装備品等)防護、②我が国自身は武力攻撃を受けていないが米国又は第三国に対する武力攻撃が発生し、新三要件を満たす場合における自衛隊による武力行使を伴う作戦を挙げた。また、現行法上も可能ではあるが平和安全法制の議論によって拡充し得る項目として、①平時からの協力としての後方支援、②重要影響事態等における非戦闘員の退避活動、海洋安全保障、捜索・救難及び後方支援、③国際的な協力活動としての平和維持活動、海洋安全保障、非戦闘員の退避活動及び後方支援を挙げた⁵。

(2) 新ガイドラインの改定内容

新ガイドラインと旧ガイドラインとの相違について岸田外務大臣は、①ガイドラインの中核的役割である我が国の平和と安全の確保のための平時から緊急事態までの切れ目のない対応の充実化、②新たな戦略的領域である宇宙やサイバー空間での協力の追加、③同盟調整メカニズムの強化及び共同計画の策定・更新並びに装備面、技術面及び情報面での協力推進の明記を挙げた上で、日米同盟の抑止力、対処力が一層強化されると答弁した⁶。

² なお、改定作業の途中段階であった平成26年10月8日、それまでの作業を要約した「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」が公表された。

³ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号(その一)29頁(平27.5.12)、第189回国会参議院本会議録第18号2頁(平27.5.18)等。

⁴ 第189回国会参議院本会議録第18号4頁(平27.5.18)。なお、これと同旨の記述が、新ガイドライン第二章「基本的な前提及び考え方」のC及びDにある。

⁵ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号14頁(平27.6.2)

⁶ 第189回国会参議院予算委員会会議録第20号16頁(平27.8.24)

新ガイドラインで新たに盛り込まれた「同盟調整メカニズム」に関しては、旧ガイドラインの「調整メカニズム」との違いがただされた。政府は、「調整メカニズム」は我が国に武力攻撃が差し迫っている場合や周辺事態が予想される場合に運用を開始するという位置付けとなっていたのに対し、「同盟調整メカニズム」はそれらの事態のみならず、国内における大規模災害も含め、平時から緊急事態までのあらゆる段階において日米間の調整を図ることを目的としており、平時から利用可能なものとして様々な調整所要に適切に即応できる態勢を維持するものであると述べた⁷。

新ガイドラインには、島嶼防衛における自衛隊及び米軍の協力も初めて明記された⁸。その経緯と意義について中谷防衛大臣は、「我が国は四方を海に囲まれており、多くの島嶼を有するという地理的特性上、武力攻撃の一つとして島嶼部に対する攻撃が想定され得るため、島嶼防衛は重要な課題である」との認識を日米間で共有した上で、新ガイドラインに、島嶼を含む陸上攻撃に対して自衛隊と米軍が共同して対処する方針を記述した旨を説明し、「これは、同盟の抑止力の強化という観点から大変意義がある」と述べた⁹。

また、新ガイドラインでは、地域の及びグローバルな平和と安全のため、日米両国が「パートナー」と協力するとの方針が新しく記載された。この「パートナー」について政府は、どの国がパートナーになるのかは日米協力の内容に応じて変わってくるとした上で、新ガイドラインと同日に公表された2+2共同発表の中では、3か国間あるいは多国間の協力が大事であるとの文脈の中で、オーストラリア、韓国及びASEAN諸国を具体的な国名として挙げていることを紹介した¹⁰。

さらに、新ガイドラインでは、宇宙及びサイバー空間に関する協力についての章も新設された。このうちの「宇宙に関する協力」に関し、新ガイドラインの公表に先立つ4月8日の日米防衛相会談において、宇宙に関する防衛当局間の協力の新たな枠組みの検討が合意され、これに基づき、日米宇宙協力ワーキンググループ（SCWG）が設置された。政府は、SCWGを活用して、今後、宇宙に関する政策的な協議又は宇宙情報の共有の更なる緊密化、専門家の育成確保のための協力、机上演習の実施等の検討を推進していく意向を示している¹¹。

3. 在日米軍の再編（普天間飛行場移設問題）

普天間飛行場移設問題については、平成25年12月27日の仲井眞沖縄県知事による公有水面埋立承認（以下「埋立承認」という。）¹²を受け、沖縄防衛局は、平成26年8月18日

⁷ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号（その一）21,28頁（平27.5.12）

⁸ 新ガイドラインと同日に公表された2+2共同発表においては、「尖閣諸島が日本の施政の下にある領域であり、したがって日米安全保障条約第5条の下でのコミットメントの範囲に含まれること及び同諸島に対する日本の施政を損なおうとするいかなる一方的な行動にも反対すること」が記載された。

⁹ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号（その一）21頁（平27.5.12）

¹⁰ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号（その一）22頁（平27.5.12）、第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第14号4頁（平27.5.19）

¹¹ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号（その一）22頁（平27.5.12）

¹² 埋立承認前の対政府交渉において、沖縄県は、5年以内の普天間飛行場の運用停止、7年以内の牧港補給地区の全面返還、オスプレイの半数程度の県外配置、環境に関する日米地位協定の改定等の基地負担軽減策を要求し、安倍総理から、オスプレイ訓練の半分程度の県外実施、環境補足協定の締結に向けた交渉開始等の

より普天間飛行場代替施設建設予定地である名護市辺野古で海底ボーリング調査を開始した。一方、11月16日の沖縄県知事選挙では移設反対派の翁長雄志氏が当選し、「埋立承認の取消し、撤回に向け断固とした気持ちでやっていく」旨の決意を述べた¹³。

安倍総理は、「辺野古への移設は、米軍の抑止力の維持と普天間の危険性除去を考え合わせたとき、唯一の解決策である」との従来の政府の立場を繰り返し述べた。そして、これは現在の普天間を単純に辺野古へ移す計画ではなく、普天間が有する三つの機能¹⁴のうち、オスプレイ等の運用機能のみを辺野古へ移すのであって、空中給油機は既に全機山口県岩国基地へ移っており、緊急時の航空機受入れ機能も本土へ移すことを強調した。さらに、オスプレイの県外訓練等も着実に進めていること、埋立面積は全面返還される普天間の3分の1以下であること、飛行経路が市街地の上空から海上へと変更されることで、住宅防音が必要な1万以上の世帯数がゼロとなること等を挙げ、「辺野古への移設は、沖縄の負担軽減に十分資する」との認識を示した¹⁵。

平成27年3月23日、翁長沖縄県知事は沖縄防衛局に対し、岩礁破碎等の許可に関し、沖縄県による調査が終了し、改めて指示するまでの間、海底ボーリング調査等の作業を停止するよう指示した。これを受け、沖縄防衛局は林農林水産大臣に対し、当該指示は無効であり、現在行っている作業を中断する理由にはならないとして、取消しを求める内容の審査請求及び執行停止申立てを行った。その理由として、中谷防衛大臣は、①アンカーの設置は海域の地殻を変化させるものではなく、岩礁破碎に当たらないこと、②沖縄県からは、他の事例を踏まえればアンカーの設置は手続の対象とならない旨が示されていたことから、当該指示は禁反言の原則に反すること、③沖縄県内の国を事業者として扱われた各種事案においてもアンカーの設置は手続の対象とされていないことから、平等の原則に反すること、④一部地域におけるアンカーの設置を理由に全ての施行区域における全ての現状変更行為の停止を求めることは比例原則に反することを挙げた¹⁶。同月30日、林農林水産大臣は執行停止申立てを認める旨の決定を行った。

同年8月4日、埋立承認について検証していた第三者委員会から承認手続の法的瑕疵を指摘する報告書を受け取った翁長沖縄県知事が、埋立承認の取消し等を検討していることを受け、菅官房長官は、同月10日から1か月間、工事を一時中断し、改めて辺野古移設に関する政府の考え方を沖縄県に説明するとともに、問題の解決に向けて、集中協議を行うこと等を発表した¹⁷。1か月間の集中協議について中谷防衛大臣は、「政府と沖縄県との間

回答を得ていた。このうち、5年以内の普天間飛行場の運用停止について岸田外務大臣は、「相手があることではあるが、できることは全て行う」というのが政府の基本方針であるとした上で、沖縄県から示された平成26年2月から5年をめどとするとの考え方に基づいて取り組んでいくとの意向を示している(第189回国会衆議院外務委員会議録第7号18頁(平27.4.22))。また、これまで環境面への言及がなかった日米地位協定について、平成27年9月28日、環境補足協定の署名が行われ、同日発効した。

¹³ 『日本経済新聞』(平26.11.17)

¹⁴ 政府は、①オスプレイの運用機能、②空中給油機の運用機能、③緊急時に外部から多数の航空機を受け入れる機能の三つを挙げている(第189回国会衆議院予算委員会議録第3号23頁(平27.1.30))。

¹⁵ 第189回国会衆議院本会議録第2号12,13頁(平27.1.27)

¹⁶ 第189回国会衆議院安全保障委員会議録第3号17頁(平27.3.26)

¹⁷ 平成27年8月4日菅内閣官房長官記者会見

<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201508/4_a.html>(平27.11.16最終アクセス)

で、普天間飛行場の危険性の除去、閉鎖の必要性について認識を共有することはできた」としつつも、「その方法論については隔たりが大きく、残念ながら、政府の立場について沖縄県の御理解をいただくには至らなかった」と説明した¹⁸。また、安倍総理は、今後も対話の窓を閉ざすべきではないと考えていると述べ、新たに政府と沖縄県との協議会を設置して協議を行っていくことを明らかにした¹⁹。

なお、同年10月13日、翁長沖縄県知事は埋立承認を取り消した。これを受け、沖縄防衛局が石井国土交通大臣に対し、本件取消処分の取消しを求める審査請求及び執行停止申立てを行い、当該執行停止申立ては認められた。また、菅官房長官は「本件取消処分は、何ら瑕疵のない埋立承認を取り消す違法な処分であり、本件取消処分により、普天間飛行場の危険性除去が困難となり、外交・防衛上重大な損害を生ずる等、著しく公益を害するとの結論に至った」と述べた。そして、政府の一致した方針として、翁長沖縄県知事に対して、改めて本件取消処分を是正するよう勧告するとともに、それに応じない場合には、石井国土交通大臣が地方自治法に基づく代執行等の手続に着手することを明らかにした²⁰。

4. 防衛装備品等の調達への最長10年の長期契約導入（長期契約法案）

（1）法案の目的及び要旨

政府は、現下の厳しい財政状況の下において、新防衛大綱・新中期防に基づく防衛力整備を確実に実施するため、防衛装備品の調達に更なる長期契約を導入することにより、装備品や役務の調達コストの縮減と安定的な調達を実現することを目的とする「長期契約法案」を平成27年2月20日に国会（衆議院）に提出し、同法案は4月22日の参議院本会議で可決・成立した²¹（4月30日施行）。

図表1 長期契約法案の要旨

<ol style="list-style-type: none"> 1 国庫債務負担の年限の上限を10か年度に延長 （財政法上は5か年度） 2 対象となる装備品等は、財務大臣と協議の上、防衛大臣が決定²² 3 時限立法（現中期防の期末である平成30年度まで） 4 長期契約の概要及び縮減額の公表

（2）更なる長期契約の必要性

長期契約法案は、特定防衛調達²³について、原則5か年度以内となっている国庫債務負

¹⁸ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第25号13頁（平27.9.10）

¹⁹ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第20号13頁（平27.9.14）

²⁰ 平成27年10月27日菅内閣官房長官記者会見

http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201510/27_a.html（平27.11.16最終アクセス）

²¹ 平成26年10月7日（第187回国会）、政府は同名の法案を国会（衆議院）に提出していたが、平成26年11月21日の衆議院解散に伴い廃案となったため、第189回国会に改めて前回とほぼ同様の内容の法案を提出した。

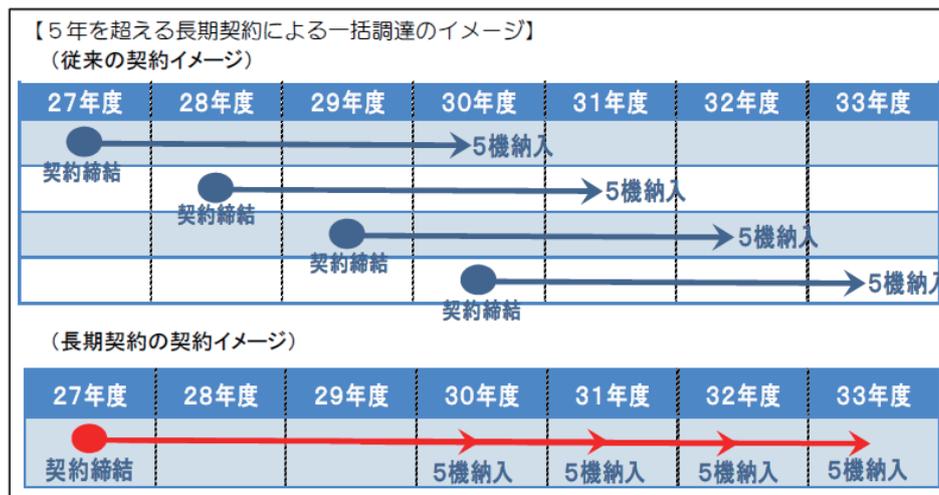
²² 平成27年4月21日、参議院外交防衛委員会において、長期契約法案に対し「防衛大臣は、特定防衛調達の対象となる装備品等及び当該装備品等の整備に係る役務を財務大臣と協議して定める際の指針を、可能な限り早期に定め、適切な整備・調達等の実施を図ること」を始めとする6項目からなる附帯決議が行われたことを受け、防衛省は「特定防衛調達の対象となる装備品等及び役務について（指針）」を公表した。

http://www.mod.go.jp/j/procurement/tokutei_chotatsu/pdf/shishin.pdf（平27.11.16最終アクセス）

担行為²⁴の年限の上限を10か年度まで延長することを主な内容としている。中谷防衛大臣は、最長10年の長期契約が及ぼす効果について、「第一に、国としては装備品等の安定的な調達が可能となり、防衛大綱、中期防に基づく計画的な防衛力の整備ができる。第二に、企業としては、中長期的な見通しの下、人員や設備の計画的な活用が可能となるとともに、資材、部品をまとめて一括発注することによってコストの縮減が可能となる。第三に、企業の予見性が高まることで防衛産業からの撤退防止にも寄与するなど、防衛生産、技術基盤の安定化にもつながる」と説明するとともに、「平成27年度の当初予算においては、新たな法律の成立を前提として20機の固定翼哨戒機P-1を調達して417億円の縮減を見込んでいる」旨答弁した²⁵。

図表2 固定翼哨戒機P-1の長期契約による一括調達

○ 固定翼哨戒機（P-1）について、平成27年度に20機を一括して調達



（出所）防衛省資料

²³ 長期契約の対象となる「特定防衛調達」は、長期契約法において初めて使用される用語であり、①専ら自衛隊の用に供するために製造又は輸入される装備品、船舶及び航空機（以下「装備品等」という）並びに当該装備品等の整備に係る役務の調達であって、②防衛力の計画的な整備を行うために必要なものであり、かつ、③長期契約（支出すべき年限が5か年度を超える国の債務負担の原因となる契約）により行うことが当該調達に要する経費の縮減及び当該調達の安定的な実施に特に資するものとして防衛大臣が財務大臣と協議して定めるものと定義される（長期契約法第1条）。

²⁴ 日本国憲法第86条は、予算の単年度主義を規定しているが、予算執行では、公共工事が気象条件等で年度内に終了できない場合や、大型で複数年度を要する事業など、年度ごとに契約を分割するよりも複数年度を一括して契約の方が効率的な場合があり、こうした要請に応えるため、財政法は ①繰越明許費（翌年度までの予算の繰越し）、②国庫債務負担行為（原則5か年度以内）及び③継続費（原則5か年度以内）といった単年度主義に対する三つの例外を認めている。国庫債務負担行為（財政法第15条）は、国会の議決を経て、次年度以降（原則5か年度以内）にも効力が継続する債務負担行為であり、政府に債務負担権限を与えるのみで、支出権限を与えるものではないため、実際の支出に当たっては各年度の歳出予算に改めて計上する必要がある。

²⁵ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号3,4頁（平27.4.14）

国庫債務負担行為の年限の延長は、将来の予算を硬直化させ、拘束するのではないかと指摘について中谷防衛大臣は、「長期契約の対象については、本法の第1条の規定に鑑みて、第一に中長期的な防衛所要を勘案した上で、防衛大綱、中期防に基づいて、確実かつ計画的に調達することが不可欠なものであること、第二に製造期間を通じて仕様が安定していると見込まれ、長期契約により、企業が部品を一括で発注することなどでコスト縮減効果が期待できるものであること、第三に長期契約によることで安定的な調達に資すると効果が期待できるものであることといった要件を満たす」必要があり、その上で、「長期契約により調達する装備品等については、計画的な整備が真に必要なものであって、調達コストの縮減により財政負担の軽減が図られるものに限定をすることと考えており、財政の硬直化を招くことがないように実施をしたい」と説明した²⁶。

また、契約期間中に技術革新があった場合の対応や為替変動、物価変動のリスクについて政府は、「技術革新が生じる可能性が高いと見込まれる装備品等については、長期契約の対象から除外することとしている²⁷。また、為替変動に関しては、一般的な装備品等に係る契約と同様に、実績額をベースとして、為替差損分は契約の相手方の負担にならないよう、また為替差益分は契約の相手方の利益とならないように対応したいと考えている。なお、物価変動のリスクに関しては、契約の相手方と十分に協議を重ねることにより契約金額に適切に反映させることに加えて、契約の相手方は今回の仕組みにより材料、部品を契約直後にまとめて発注することが可能となることから、資材価格が高騰するようなリスクを極小化できるのではないかと考えている」と答弁した²⁸。

(3) 防衛装備品等の調達形態

長期契約の対象となる装備品等には国産以外にも米国政府の有償援助（FMS: Foreign Military Sales）²⁹や一般輸入の形態による外国の装備品等が含まれる。このうち、特にFMSの際の手続について中谷防衛大臣は、「FMSの場合は、取引成立後、米国政府が自国のメーカーに対して発注することとなり、この法律で長期契約を適用する場合には、米国政府と契約することとなる企業が資材や部品をまとめて一括発注することなどを前提に、米国政府の見積り、これを基にしてコストの縮減額について調整していくことになる。その後、日米政府間の取引に基づき米国政府が企業に発注をすることとなるが、米国政府から発注を受けた企業が米国政府との契約を履行する等の義務を果たすために部品等を一括して購入するなどの効率的な部品調達を行うことになる」と説明した³⁰。

また、対象となる装備品等に、整備の役務（防衛装備品以外に装備品の整備全般につい

²⁶ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号4頁（平27.4.14）

²⁷ 政府は「今回のP-1についてもそうだが、例えば捜索用レーダーのようなもので、電気、電子の関係で高度化が予見される、見込まれると、こういったものを除外している」と説明している（第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号2頁（平27.4.14））

²⁸ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号2頁（平27.4.14）

²⁹ FMS（有償援助）調達は、米国政府が武器輸出管理法（Arms Export Control Act）に基づき、武器輸出適格国（同盟諸国及び友好諸国等）に対し、装備品等を有償で提供するものであり、日米間においては、日米相互防衛援助協定に基づいて行われている。

³⁰ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号6頁（平27.4.21）

て企業に委託する形態の役務)が含まれる理由について中谷防衛大臣は、「企業の創意工夫によって中長期的な視点に立った部品等の取得や管理が可能となり、より大きなコストの縮減効果が期待できるとともに、部品等の供給の途絶、また遅延によるコストの上昇リスク等を回避し、安定的な役務の調達を図ることが可能になる。具体的には、一例として、成果保証契約、いわゆるPBL契約が対象になり得る」と答弁した³¹。

(4) 契約の公表

長期契約法では、国が長期契約を実施する場合、2段階で公表することが規定されている。これについて政府は、「一回目の公表については、予算案の閣議決定後、長期契約を行うことを政府として判断したことを速やかに国民にその効果について説明し、その理解が得られるように努めるとともに、国会における予算の審議の資とすることを目的としている。二回目の公表は、実際に契約を締結した後、閣議決定時の見積りだけではなく、実際の契約を行った段階で効果が表れないのであれば真に長期契約の効果を評価したこととしないためである。防衛省としては、こうした公表などを通じて長期契約の効果について説明し、国民と国会への理解が得られるよう努める」と説明した³²。

5. 大臣補佐機能の明確化とシビリアンコントロール（防衛省設置法改正案）

(1) 法案の目的及び要旨

平成25年8月30日に策定された「防衛省改革の方向性」等を踏まえ、平成27年度の予算措置として、実際の部隊運用に関する業務の統合幕僚監部への一元化による統合運用機能の強化、防衛省内の調達、研究開発等にかかる装備取得関連部門（内部部局、各幕僚監部、技術研究本部、装備施設本部）を集約・統合した外局としての「防衛装備庁」の新設、これらに伴う内部部局の改編等の組織改革等が盛り込まれた。これを受け、平成27年3月6日、防衛省設置法改正案が国会（衆議院）に提出され、同改正案は6月10日の参議院本会議で可決・成立した（10月1日に一部施行済み）。

図表3 防衛省設置法改正案の要旨

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1 | 防衛省の所掌事務規定の改正（国際協力の明確化） |
| 2 | 自衛官定数等の変更（前年度比6人減） |
| 3 | 内部部局の所掌事務規定の改正（総合調整機能の明確化） |
| 4 | 官房長及び局長と幕僚長との関係に係る規定の改正（大臣補佐機能の明確化） |
| 5 | 統合幕僚監部の所掌事務規定の改正（統合運用機能の強化） |
| 6 | 防衛装備庁（仮称）の新設 |
| 7 | 航空自衛隊の航空総隊の改編 |

(2) 防衛省設置法第12条の改正の必要性

本改正案には、官房長及び局長と幕僚長との関係を定めた防衛省設置法第12条の改正規

³¹ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号5頁（平27.4.14）

³² 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号4,5頁（平27.4.14）

定が盛り込まれた³³。同条を改正する必要性について中谷防衛大臣は、「今般、防衛省改革の一環として統合幕僚監部の改編や防衛装備庁の新設を予定していることから、防衛省設置法第 12 条についても、官房長及び局長による大臣補佐との従来の趣旨を変更しないまま、新たな組織構成に適切に対応した規定とする必要がある」と述べた上で、具体的には、①大臣補佐の主体に防衛装備庁長官を加えること、②政策的見地からの大臣補佐の対象となる事項について限定的に掲げている現行の規定を改めて、当該補佐が防衛省の所掌事務全般にわたることを明確化すること、③政策的見地からの大臣補佐と軍事専門的見地からの大臣補佐の調整、^{ふんごう}吻合という趣旨をより明確化することが必要であると説明した³⁴。

(3) 防衛省設置法第 12 条と文民統制

防衛省設置法第 12 条の改正に関する議論においては、現行の同法第 12 条について、過去の佐藤総理³⁵、中曽根防衛庁長官³⁶、竹下総理³⁷等の答弁を引きつつ、同条は戦前の反省を踏まえ、文民統制を構成するいわゆる文官統制規定として作られたものではないのかとの指摘や、今般の改正によって、文民統制が弱められることにならないかとの懸念が累次にわたって示された³⁸。これに対し、政府は、以下の「文民統制（シビリアンコントロール）に関する政府統一見解」を示し、また、「終戦までの経緯に対する反省に基づいて作られた制度は、文官統制ではなく文民統制である」³⁹と述べた。

その上で、「政府として、文官が部隊を統制するなどの文官統制の考え方はとっておらず、また、同法第 12 条が文官統制を定めたものでもないことは明らかである」⁴⁰とする一方、「同条は、文民統制そのものを定めたものではないが、文民統制を担う防衛大臣の補佐に係る規定であり、文民統制にとって重要な規定である」⁴¹と答弁した。

³³ 改正前の同法第 12 条では、官房長及び局長は、その所掌事務に関し、防衛大臣の行う①統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）に対する指示、②幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画についての承認、③三自衛隊又は統合幕僚監部に関する一般的監督について、防衛大臣を補佐するものとされていた。改正後は、「官房長及び局長並びに防衛装備庁長官は、幕僚長が行う…隊務に関する補佐と相まって…その所掌事務に関し防衛大臣を補佐するものとする」との文言に変わった。

³⁴ 第 189 回国会衆議院本会議録第 17 号 5 頁（平 27. 4. 17）

³⁵ 「現在、自衛隊のシビリアンコントロールは、国会の統制、内閣の統制、防衛庁内部における文官統制、及び国防会議の統制による四つの面から構成されておりまして、制度として確立されているものでございまして、この点では不安はない、かように私は思います。」（第 63 回国会衆議院本会議録第 17 号 11 頁（昭 45. 4. 7））

³⁶ 「私は内局による統制というのは必要だと思っているんです。（中略）三軍がばらばらにならないように、そういう意味で内局においてこれを統合するということは非常に大事な要素でもあるのです。そういう意味におけるシビリアンコントロールというのはある程度あるでしょう。なぜならば、内局というのは長官を補佐する。いろいろ部隊、各幕に対して指示を与えるときも内局が審査して、そして報告にくるのも、また上から下へ下達するのも、内局を通してやるというシステムになっておるのであります。これは非常に大事な要素であると思うのです。」（第 63 回国会衆議院内閣委員会議録第 15 号 14 頁（昭 45. 4. 15））

³⁷ 「そのシビリアンコントロールの原則でございますが、私は、防衛政策等を立案する際に、まず内局と制服とのいろいろな話し合いがあって、内局というものが制服をコントロールすると申しますか、そういう機能がまず第一義的にあるではないか。」（第 112 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号 3 頁（昭 63. 2. 23））

³⁸ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会議録第 4 号 3, 4 頁（平 27. 3. 26）、第 189 回国会衆議院本会議録第 17 号 2, 3 頁（平 27. 4. 17）等。

³⁹ 第 189 回国会衆議院安全保障委員会議録第 9 号 2, 3 頁（平 27. 4. 24）

⁴⁰ 第 189 回国会衆議院本会議録第 17 号 4 頁（平 27. 4. 17）

⁴¹ 第 189 回国会衆議院予算委員会議録第 16 号 14 頁（平 27. 3. 12）

文民統制（シベリアンコントロール）に関する政府統一見解
(平成 27 年 3 月 6 日衆議院予算委員会理事会提出)

文民統制（シベリアンコントロール）とは、民主主義国家における軍事に対する政治の優先を意味するものであり、我が国の文民統制は、国会における統制⁴²、内閣（国家安全保障会議を含む。）による統制⁴³とともに、防衛省における統制⁴⁴がある。

そのうち、防衛省における統制は、文民である防衛大臣が、自衛隊を管理・運営し、統制することであるが、防衛副大臣、防衛大臣政務官等の政治任用者の補佐のほか、内部部局の文官による補佐も、この防衛大臣による文民統制を助けるものとして重要な役割を果たしている。

文民統制における内部部局の文官の役割は、防衛大臣を補佐することであり、内部部局の文官が部隊に対し指揮命令をするという関係にはない。

さらに、中谷防衛大臣は、「同法第 12 条と文民統制についての政府の考え方は一貫している」⁴⁵とした上で、これらの政府答弁と過去の佐藤総理等の答弁との整合性については、佐藤総理等によるその他の答弁⁴⁶を示しつつ、質問者の指摘部分は「内部部局の文官の補佐を受けて行われる大臣による文民統制の趣旨であると理解される」⁴⁷と説明した。

なお、政府は、「政策的見地からの大臣補佐と軍事専門的見地からの大臣補佐を調整、^{ふんごう}吻合するという従来からの同法第 12 条の趣旨自体は変更しない」のであって、「従来から防衛大臣が的確な判断を行うためには政策的見地からの大臣補佐と軍事専門的見地からの大臣補佐が言わば車の両輪としてバランス良く行われることを確保する必要があるという点も、趣旨自体は全く変更がない」とした上で、今般の法改正後も「引き続き防衛省の所掌事務全般にわたって政策的見地から内部部局の文官による大臣補佐が行われ、自衛官の影響力が相対的に高まるといったことはない」との認識を示している⁴⁸。

(4) 防衛省設置法第 12 条の改正と自衛官による国会答弁

⁴² 中谷防衛大臣は、国会における統制について、「国民を代表する国会は、自衛官の定数、主要組織等を法律、予算の形で議決し、防衛出動等の承認を行う。また、憲法において、議院内閣制の下で国会が内閣監督の機能を果たすことが規定されている」と答弁している（第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 16 号 12 頁（平 27. 5. 26））。

⁴³ 中谷防衛大臣は、内閣による統制について、「国の防衛に関する事務は、一般行政事務として内閣の行政権に完全に属しており、内閣は行政権の行使について国会に対し連帯して責任を負う。国会の指名に基づいて任命される内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊に対する最高指揮監督権を有している」と答弁している（第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 16 号 12 頁（平 27. 5. 26））。

⁴⁴ 中谷防衛大臣は、防衛省における統制について、「内閣総理大臣により任命される防衛大臣は、内閣を組織する国務大臣として国の防衛に関する事務を分担、管理している」と答弁している（第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 16 号 12 頁（平 27. 5. 26））。

⁴⁵ 第 189 回国会衆議院本会議録第 17 号 5 頁（平 27. 4. 17）

⁴⁶ 「文民統制ということは、(中略)これをことばをかえて言うならば、いま御指摘になりましたように、政治が優先しなければいかぬ。軍事が優先すると、こういうことではいかぬのだ。政治優先、その形がいわゆる文民統制としての表現だと、かように私は理解しております。」(第 68 回国会参議院内閣委員会会議録第 5 号 1 頁（昭 47. 3. 16）佐藤総理答弁)、「シベリアン・コントロールということは、政治理念が軍事理念に優越するということであり、国民代表である政治家、あるいは国権の最高機関である国会が軍事を掌握するとかいうことであって、国家公務員相互においてせびろが制服に優越するというわけではない。(中略)文民優位とは政治家や、あるいは国民の代表である国会が軍事を掌握することであると考えるべきか、そういうことを私は言っております。」(第 63 回国会参議院内閣委員会会議録第 17 号 31 頁（昭 45. 5. 12）中曽根防衛庁長官答弁)等。

⁴⁷ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 4 号 4 頁（平 27. 3. 26）

⁴⁸ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 20 号 13 頁（平 27. 6. 9）

本改正案によって防衛省設置法第 12 条が改正された場合、軍事的見地からの答弁が求められれば制服組による国会答弁が行われるのかという点もただされた。これに対し、中谷防衛大臣は、「自衛官の国会答弁の必要性については、あくまで国会において御判断される事項であると考え」とした上で、「各幕僚長を始めとする自衛官は、引き続き防衛大臣を軍事専門的見地から補佐する者として部隊運用等の隊務に専念すべきであることから、各自衛隊の隊務に関する国会答弁についても、従前と同じく官房長や局長に、また改編後の統合幕僚監部にあっては、運用政策総括官といった文官に行わせる方針である」と述べた⁴⁹。

6. 防衛装備庁の新設（防衛省設置法改正案）

（1）法案提出の経緯

平成 25 年 8 月 30 日、防衛省は「防衛省改革の方向性」を取りまとめ、その中では「（装備品等の研究開発を含む取得から廃棄までの）ライフサイクルを通じたプロジェクト管理について、組織的にも適切に実施でき、また、防衛力整備の全体最適化や防衛生産・技術基盤の維持・強化にも寄与するよう、内部部局、各幕僚監部、技術研究本部及び装備施設本部の装備取得関連部門を今後の検討に応じ統合し、『防衛装備庁』（仮称）の設置も視野に入れた組織改編を行う。その際には、調達の新なる公正性を期するため監査機能の強化についても検討する」ことが明記され、続く新中期防及び防衛生産・技術基盤戦略においても、外局の設置を検討することを記載した。

このような防衛装備取得のための新組織が求められる背景について政府は、①周辺情勢への対応、②調達改革の必要性、③国内基盤の維持育成、④防衛装備の国際化を挙げ、装備品等の研究開発・取得・維持整備などライフサイクル全般を通じた管理を行い、プロジェクト管理の強化や様々な課題への取組を実施する体制の構築が必要であるとしている⁵⁰。

これらの事情を踏まえ、政府は、装備品等の効果的かつ効率的な取得や国際的な防衛装備・技術協力等を行うため、防衛省に政策庁たる外局として防衛装備庁を新設することを防衛省設置法改正案に盛り込み、6 月 10 日の参議院本会議における可決、成立を経て、10 月 1 日に防衛装備庁が発足した。

（2）防衛装備庁の組織・定員

防衛装備庁は、防衛装備庁長官の下、長官官房及び五つの部（装備政策部、プロジェクト管理部、技術戦略部、調達管理部及び調達事業部）の体制で構成され、事務官・技官約 1,373 人、自衛官 407 人の計 1,780 人の定員が措置される（平成 27 年度予算）。なお、同庁の新設に伴い、内部部局（経理装備局装備グループ）及び各幕僚監部の一部（装備取得部門）を同庁に移管するとともに、技術研究本部及び装備施設本部は改編、廃止された。

防衛装備の関連部署を統合して新たな庁を新設する必要性について中谷防衛大臣は、「これまで防衛装備品の開発や生産は分散して行われていたが、適切な開発と生産と維持整備は安全保障上極めて重要であり、特に諸外国との防衛装備・技術協力の強化、技術的優位

⁴⁹ 第 189 回国会参議院本会議録第 19 号 4 頁（平 27. 5. 20）

⁵⁰ 防衛省『総合取得改革に係る諸施策について（平成 27 年度予算案）』（2015. 2）

の確保、防衛生産・技術基盤の維持強化、ハイテク化を踏まえた調達改革等が重要な課題となっている。このため、こうした課題に対処するに当たり、防衛装備品に係る専門的知見が必須であること、企画立案から研究開発、調達の実施までを一元的に担う組織としての一貫性、統合が必要である。そして、政策的課題が急増しており、関連する組織の人員が約1,800名と大規模であるために、内部部局に置くことは非常に組織的に均衡を失することになるため不相当であると考え、今回、装備取得に関連する部門を集約、統合して政策の企画立案機能を重視した外局として防衛装備庁を設置する」と説明した⁵¹。

図表4 防衛装備庁の新設（概要）



(出所) 防衛省資料

(3) 防衛装備庁の任務

防衛装備庁の任務は、装備品等について、その開発及び生産のための基盤の強化を図りつつ、研究開発、調達、補給及び管理の適正かつ効率的な遂行並びに国際協力の推進を図るものである。同庁の主な機能は、①主要装備品に係るライフサイクル全般を通じた一元的な管理（プロジェクト管理機能）、②海外への装備品移転の案件の増加に伴う技術管理、国際共同開発・生産、民間転用等（装備協力・武器技術管理機能）、③運用ニーズを適切に反映した研究開発、技術動向の分析、先端技術研究を行う機関への資金援助等（研究開発機能）、④より現状に適した契約制度の検討等による調達業務の効率化等（装備品等の調達機能）とされる。

(4) 監督・監査体制の強化

防衛省においては、過去、装備品等の調達をめぐって平成10年の旧防衛庁調達実施本部

⁵¹ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号25頁（平27.6.2）

水増し請求・背任事案や平成 17 年の旧防衛施設庁入札談合事案等の不祥事が生じている。衆参の委員会審査では、防衛装備庁の新設により再び不祥事が起こるのではないかと、透明性をどう確保するののかとの懸念が度々指摘された。こうした過去の不祥事に関する分析について政府は、「防衛省における過去の不祥事例を類型化すると、一つは、職員による背任事案、二つ目のケースは、企業と職員による談合事案、三つ目の類型は、企業による過大請求事案などがあつたと承知している。その原因を類型化するのは難しいが、背任事案、談合事案について共通している要素は、特定の、例えば建設部門のようなところで閉鎖的な人事管理が行われており、なかなか風通しがよくない中で事件が起こった。また、必ずしも法令遵守意識が徹底していなかったことがあるかと思う。また、企業の過大請求事案については、企業の希薄な違法性認識であるとか、個別の契約における赤字の回避といったことが原因と考えている。」と答弁している⁵²。

これらの分析を踏まえ、中谷防衛大臣は、「今回、防衛装備庁の設置に当たり、防衛施設庁の入札談合事案などのこれまでの教訓、反省も踏まえ、防衛大臣の指揮監督を受けつつ適正に業務遂行を行い、不正が生じないような組織設計を行う。具体的には、防衛装備庁内における監察・監査部門の設置により内部監視機能の強化を図りつつ、防衛大臣直轄の防衛監察本部の増員により外部からの監察機能を強化するとともに、外部有識者から成る防衛調達審議会の審議を受けるといった措置により、重層的に監察、監査を行う。これに加えて、教育部門の充実による職員への法令遵守教育の徹底を図り、業務の一層の透明性、公正性を確保することとする」と答弁している⁵³。

(5) 国際的な防衛装備・技術協力の推進

防衛装備庁では、装備政策部国際装備課を中心に、国際的な防衛装備・技術協力を推進することとなっており、具体的には、平成 26 年 4 月に決定した防衛装備移転三原則⁵⁴に基づき、国際共同開発・生産や装備品の海外移転への取組に加えて、移転される防衛技術やデュアルユース技術の戦略性、機微性を適切に評価し、技術管理を厳格に行うといった業務を担うとされている⁵⁵。

防衛装備移転三原則の決定後、防衛産業の国際展示会出展や米国、英国、豪州との防衛装備品の国際共同開発の動きを見ると、我が国の武器輸出の姿勢は抑制的な姿勢から積極的姿勢へと転換したのではないかと指摘に対し、中谷防衛大臣は、「新たな原則の下でも、積極的に武器輸出をする方針に転換したり、輸出を大幅に解禁するといったことではなく、これまで同様に適正かつ慎重に対処してまいる方針である」と説明した⁵⁶。

(くつぬぎ かずひと、よこやま あやこ)

⁵² 第 189 回国会衆議院安全保障委員会議録第 9 号 15, 16 頁 (平 27. 4. 24)

⁵³ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会議録第 20 号 14 頁 (平 27. 6. 9)

⁵⁴ 防衛装備移転三原則については、沓脱和人『『武器輸出三原則等』の見直しと新たな『防衛装備移転三原則』』『立法と調査』第 361 号 (平 27. 2. 2) 55~67 頁を参照。

⁵⁵ 第 189 回国会衆議院安全保障委員会議録第 8 号 33 頁 (平 27. 4. 23)

⁵⁶ 第 189 回国会参議院外交防衛委員会議録第 16 号 12 頁 (平 27. 5. 26)