

厳しさを増す安全保障環境と日本の防衛政策

— 第 193 回国会（常会）における防衛論議の焦点 —

今井 和昌

丹下 綾

(外交防衛委員会調査室)

1. 朝鮮半島をめぐる軍事情勢
2. 弾道ミサイル防衛（BMD）
3. 自衛隊の組織改編と南西防衛
4. 南スーダンPKOと自衛隊施設部隊の活動終了
5. 防衛装備・技術協力
6. 在日米軍をめぐる諸課題

第 193 回国会においては、北朝鮮情勢の緊迫化など日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増す中、活発な防衛論議が展開されており、以下、その主要論議を紹介する¹。

1. 朝鮮半島をめぐる軍事情勢

（1）北朝鮮の核・ミサイル開発と政府の脅威認識

北朝鮮は、2016年に核実験を2回、弾道ミサイルを20発以上発射し、2017年に入ってから10発以上のミサイルを発射している。安倍総理は、2016年9月の5回目の核実験以降、北朝鮮による核実験は相次ぐ弾道ミサイル発射と相まって「新たな段階の脅威」であるとの認識を示した²。第193回国会においても、安倍総理を始め政府側より、北朝鮮による核・弾道ミサイルの開発や運用能力の向上が、日本を含む地域及び国際社会に対する

¹ 安全保障を含む日米関係については、中内康夫「トランプ米新政権の国防政策と日本との安全保障関係—『力による平和』と日米同盟強化に向けた対応—」『立法と調査』No. 389（2017.6）のほか、本号所収の寺林裕介・上谷田卓・小檜山智之「不透明感に覆われた世界の中の日本外交—第193回国会（常会）における外交論議の焦点—」を、また、日米・日豪・日英の物品役務相互提供協定（ACSA）をめぐる国会論議については、沓脱和人・丹下綾「米国、豪州及び英国との物品役務相互提供協定（ACSA）—平和安全法制による後方支援活動の拡大—」『立法と調査』No. 390（2017.7）を、それぞれ参照されたい。

² 第192回国会参議院本会議録第1号4頁（平28.9.26）等

新たな段階の脅威となっているとの認識が繰り返し示された³。

安倍総理は、このような脅威認識に至った背景として、①北朝鮮は累次の長距離・中距離弾道ミサイル発射などにより、弾道ミサイルの長射程化を図っている、②複数の弾道ミサイルを同時に発射し日本の排他的経済水域(E E Z)内のほぼ同じ地点に撃ち込むなど、実戦配備済みの弾道ミサイルの技術的信頼性を向上させている、③任意の地点からの発射が可能な発射台付車両(T E L)からの発射や、潜水艦からの弾道ミサイル(S L B M)の発射を繰り返すなど、打撃能力の多様化と残存性の向上を追求している、④弾道ミサイルの固体燃料化を進めている可能性があり、固体燃料のミサイルは液体燃料に比べ即時の発射が可能であり発射の兆候が事前に察知されにくいなど、奇襲的な攻撃能力の向上も図っている、といった4点を挙げて具体的に説明した⁴。

(2) 米国新政権による日本防衛へのコミットメントの確認

2017年1月、米国においてトランプ新政権が発足した。その後、2月10日の日米首脳会談後に発出された共同声明においては、「核及び通常戦力の双方によるあらゆる種類の米国の軍事力を使った日本の防衛に対する米国のコミットメントは揺るぎない。」とされ、北朝鮮に対し、核及び弾道ミサイル計画を放棄し、更なる挑発行動を行わないことを強く求めた上で、「日米同盟は日本の安全を確保する完全な能力を有している。米国は、あらゆる種類の米国の軍事力による自国の領土、軍及び同盟国の防衛に完全にコミットしている。」と明記された。これについて安倍総理は、北朝鮮からの新たな段階の脅威に対し、米国が核及び通常戦力を含むあらゆる種類の軍事力により日本の防衛にコミットしており、かつ、それを裏付ける十分な能力を有していることを明確な表現で述べたものであると述べ⁵、米国の拡大抑止へのコミットメントを確認したものであるとの認識を示した⁶。

(3) 日米間の事前協議、武力攻撃の着手、在外邦人の保護・輸送

北朝鮮は2017年に入ってから核実験や大陸間弾道ミサイル(I C B M)発射実験等、更なる挑発行動の可能性を示唆する発言を繰り返した。これに対し、米国は、「全ての選択肢がテーブルの上にある」として、北朝鮮に対し軍事力の行使も排除しない姿勢を示した。

このような状況下で、米軍が在日米軍基地から北朝鮮に出撃する際の日米間の事前協議について問われた岸田外務大臣は、岸・ハーター交換公文に基づき事前協議を要する戦闘作戦行動は、直接戦闘に従事することを目的とした軍事行動を指すとし、航空部隊の爆撃、

³ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号2頁(平29.3.9)等

⁴ 第193回国会参議院予算委員会会議録第16号7頁(平29.3.24)。これに加え、稲田防衛大臣は、北朝鮮が核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性を挙げ、北朝鮮が核兵器計画を継続する姿勢を崩していないことを踏まえれば、時間の経過とともに、日本が射程内に入る核弾頭搭載弾道ミサイルが配備されるリスクが増大していくとの考えを示した(第193回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号20頁(平29.4.18))。

⁵ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第11号26頁(平29.2.14)

⁶ 第193回国会参議院本会議録第6号1頁(平29.2.15)。また、安倍総理は、北朝鮮の攻撃時に共同で守り、撃ち漏らした場合に報復するのは米国だけであり、北朝鮮がトランプ大統領は報復しないかもしれないと思えば冒険主義に走る危険性が出てくるとの認識を示し、トランプ大統領との親密な関係を世界に示すしか選択肢はないと述べた(第193回国会衆議院予算委員会会議録第11号11頁(平29.2.14))。

空挺部隊の戦場への降下、地上部隊への上陸作戦が例示されてきたことを認めた。その上で、実際には、事態発生時に、事前協議の対象になるかについて政府として判断して米側と協議をすることになると答弁した⁷。また、米国が北朝鮮への軍事行動に踏み切る際の日本に対する事前通告の有無について問われた岸田外務大臣は、米国との間で意思疎通、政策のすり合わせを行っているにとどめた⁸。

武力攻撃事態等や存立危機事態の認定についても議論された。稲田防衛大臣は、事態認定に際し、どの時点で相手が武力攻撃に着手したかについては、そのときの国際情勢、相手国の明示された意図、攻撃の手段、態様等様々な事情を勘案して総合的に判断する必要があるとし、日本への攻撃の可能性を示唆する旨の発表を含め、2016年以降の一連の北朝鮮の言動については、現時点で武力攻撃の着手に当たるとは考えていないと答弁した⁹。

自衛隊による在外邦人保護・輸送も注目を集めた。稲田防衛大臣は、朝鮮半島において邦人等の退避を必要とする事態に至り、民間定期便での出国等が困難となるなど、邦人の安全確保の手段として必要と判断される場合には、政府として、自衛隊法第84条の3に基づく在外邦人の保護措置、又は同法第84条の4に基づく輸送の実施を検討するとの考えを示した。また、防衛省として、平和安全法制によって新設された在外邦人等保護措置を含め、必要な体制を整えるとともに、各種訓練についても順次実施していると答弁した¹⁰。

(4) 日米共同訓練と自衛隊法第95条の2（米軍等の部隊の武器等防護）

朝鮮半島情勢が緊迫する中、2017年4月下旬以降、沖縄東方海域や日本海などにおいて、自衛隊の戦術技量の向上及び米軍との連携強化を図ることを目的とした自衛隊と米軍との共同訓練が実施された。稲田防衛大臣は、共同訓練の実施により日米の連携が強化され、そのきずなが強いということを示すことによって、我が国の安全保障環境が厳しさを増している中で、日米同盟全体の抑止力・対処力を一層強化し、この地域の安定化に向けた我が国自身の意思と高い能力をしっかりと示していく効果があるとの評価を示した¹¹。また、今回の日米共同訓練が、2015年に改定された「日米防衛協力のための指針」に新たに盛り込まれた「柔軟に選択される抑止措置（FDO）」の一環として実施されたのではないかとの問いに対しては、FDOはあくまで抑止のための行動であり、外交、情報、軍事、経済を手段として実施され、早期の緊張緩和、危機解決に導くためのものとの認識を初めて示

⁷ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第14号4～5頁（平29.4.20）

⁸ 第193回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号13頁（平29.4.18）

⁹ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号5頁（平29.5.16）

¹⁰ 第193回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号11頁（平29.4.18）

¹¹ 第193回国会参議院予算委員会会議録第18号13頁（平29.5.9）及び同外交防衛委員会会議録第17号11頁（平29.5.11）。他方、このような状況下で実施された日米共同訓練は、憲法の禁ずる武力による威嚇に該当するのではないかとの懸念も示された。稲田防衛大臣は、憲法第9条第1項の武力による威嚇とは、現実にはまだ武力を行使しないが、自国の主張、要求を入れなければ武力を行使するとの意思、態度を示すことにより、相手国を威嚇することをいうと答弁した。また、武力による威嚇は、国連憲章第2条4において、全ての加盟国はこれを慎まなければならない国際法上違法とされているとし、このような国際法上違法な武力による威嚇を行う他国の軍隊と我が国が共同訓練を行うということはおよそないと答弁した。その上で、今回の日米共同訓練も、自衛隊の戦術技量の向上及び米軍との連携強化を図ることを目的としており、日米間でもこの訓練目的は一致をしていることから、憲法により禁止されているところの武力による威嚇に当たることとはあり得ないと説明した（同外交防衛委員会会議録第17号11頁（平29.5.11））。

したものの、共同訓練については特定の国を念頭にしていないと述べるにとどめた¹²。

2017年5月1日から3日にかけて、海上自衛隊の護衛艦「いずも」等2隻が米補給艦に随航し、平和安全法制で新設された自衛隊法第95条の2（米軍等の部隊の武器等防護）の規定に基づき、初めて米艦警護任務を実施したとの報道がなされた¹³。稲田防衛大臣は、護衛艦2隻と米補給艦が共同訓練を実施したことは認めた上で、護衛艦が自衛隊法第95条の2の規定に基づく米艦の警護を実施したか否かについては、米軍等の活動への影響や相手方との関係もあり、回答を差し控えると答弁した¹⁴。また、米軍等の部隊の武器等防護の要件について問われた稲田防衛大臣は、自衛隊法第95条の2は、同法第95条と同様の厳格な要件¹⁵が満たされなければならない極めて受動的かつ限定的な必要最小限度の武器の使用を認めるものであるとの認識を示した。その上で、本制度の運用開始に当たり、米側に必要な説明、調整を行い十分な理解を得ていると述べ、この適正な運用のために警護に係る連絡調整の要領を日米間で交わしていると答弁した¹⁶。

2. 弾道ミサイル防衛（BMD）

（1）BMDシステムの整備

現在のBMDシステムは、海上自衛隊のSM-3搭載のイージス艦による上層での迎撃と、航空自衛隊のPAC-3による下層での迎撃を組み合わせ、多層防衛により我が国全域を防衛するというものである。北朝鮮の弾道ミサイル技術が向上しているとみられる中、稲田防衛大臣は、BMDシステムの課題として、同時多発的に行われる弾道ミサイル攻撃や、兆候を事前に正確に把握することが困難な移動式発射台や潜水艦からの弾道ミサイル攻撃への対処を挙げた。その上で、現有のBMDシステムは多目標対処を念頭に置いたものであり、複数の弾道ミサイルが日本に向け発射された場合であっても対処できるよう整備を進めていると述べ、日本全体を多層的かつ持続的に防護する体制の強化に向け、能力向上型のPAC-3 MSEの導入、弾道ミサイル対処能力を有するイージス艦の増勢、能力向上型のSM-3ブロックII Aの取得により、ロフテッド軌道¹⁷を描く弾道ミサイル攻撃への対処や同時対処能力を一層向上させ、日本全域を常時継続的に防護し得る体制を強化したいとの考えを示した¹⁸。また、稲田防衛大臣は、日本全域を常時防護し得る能力を強化するため、地上配備型イージスシステム（イージス・アショア）や終末段階高高度地域

¹² 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第7号9頁（平29.4.25）

¹³ 『朝日新聞』（平29.4.30）等、新聞各紙が「政府関係者の話」として報じている。

¹⁴ 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第16号6頁（平29.5.9）

¹⁵ 稲田防衛大臣は、この要件として、武器を使用できるのは職務上武器等の警護に当たる自衛官に限られていること、他に手段のないやむを得ない場合でなければ武器を使用できないこと、武器の使用が、いわゆる警察比例の原則に基づき、事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られていること、防護の対象の武器等が破壊された場合や、相手方が襲撃を中止し、又は逃走した場合には武器の使用ができなくなること、正当防衛又は緊急避難に当たる場合でなければ人に危害を与えてはならないことを挙げた（第193回国会衆議院決算行政監視委員会議録第5号15頁（平29.5.10））。

¹⁶ 第193回国会衆議院決算行政監視委員会議録第5号15頁（平29.5.10）

¹⁷ ロフテッド軌道とは、通常の撃ち方よりも高い高度まで打ち上げられた弾道ミサイルが描く軌道であり、終末の突入速度が速くなるため、防御側にとっては防御がしにくくなるとされる。

¹⁸ 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第4号22頁（平29.3.9）、同予算委員会議録第16号27頁（平29.3.24）及び同予算委員会議録第18号15頁（平29.5.9）

防衛（THAAD）といった新規装備品も含めた将来の弾道ミサイル迎撃体制の調査研究など種々の検討を行っている」と答弁し¹⁹、将来的な新規アセットの取得に含みを持たせた。

（２）敵基地攻撃能力

北朝鮮が核・弾道ミサイルに係る能力を向上させている中、敵基地攻撃能力保有をめぐる議論が活発化した。従来から政府は、誘導弾等による攻撃が行われた場合に座して死を待つべしというのが憲法の趣旨であるとは考えられず、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは法理的には自衛の範囲に含まれ可能であるとしており²⁰、安倍総理もこの従来からの政府見解を踏襲した²¹。

また、安倍総理は、いわゆる敵基地攻撃能力、すなわち打撃力の使用を伴う作戦については米国に依存しており、自衛隊は敵基地攻撃を目的とした装備体系を保有しておらず、また、保有する計画もないとした上で、「我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しくなる中、日米間の適切な役割分担に基づき、日米同盟全体の抑止力を強化し、国民の生命と財産を守るために我が国として何をすべきかという観点から、常に様々な検討は行っていくべき」との考えを示した²²。そして、「今後とも、我が国の防衛の基本的な方針として専守防衛を堅持していくことは当然」とした上で、「専守防衛の中において我が国独自の抑止力にどのようなものがあるかということも含めて、あくまでも日米連携の中で考えていかなければいけない」との見解を示した²³。さらに、安倍総理は、ミサイルの飽和攻撃に関して、「飛んでくるミサイルを撃ち落とすだけで果たして守れるか」と述べた上で、「直ちに米側に策源地を攻撃してもらわなければならない。しかし、策源地といっても、ずっと動き回っている」との認識を示し、「それを指示しているところを攻撃するのかどうかということについても米側に十分に検討してもらわねばならないが、そこで、日本は今までの、硬直した考え方だけで良いとは思っていない」と答弁した²⁴。

このような中、2017年3月30日、自民党から政府に対し、「巡航ミサイルをはじめ、わが国としての『敵基地反撃能力』を保有すべく、政府において直ちに検討を開始すること」などを求める提言が提出された²⁵。同提言について問われた安倍総理は、「日本がいわゆる先制攻撃をするということとはあり得ない」とした上で、「北朝鮮がミサイルを発射し、日本にミサイル防衛能力をくぐり抜けて着弾するという事態が起こる中において、それを反撃する能力を持つべきではないかというのが自民党の議論あるいは提言の問題意識の中心である」と述べた²⁶。

¹⁹ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第19号10頁（平29.5.18）

²⁰ 第24回国会衆議院内閣委員会会議録第15号1頁（昭31.2.29）（鳩山内閣総理大臣答弁船田防衛庁長官代読）

²¹ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第2号6頁（平29.1.26）

²² 第193回国会衆議院予算委員会会議録第2号6頁（平29.1.26）

²³ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第2号6頁（平29.1.26）及び同第11号12頁（平29.2.14）

²⁴ 第193回国会衆議院予算委員会会議録第11号25頁（平29.2.14）

²⁵ 自由民主党政務調査会『弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言』（平成29年3月30日）

²⁶ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号10頁（平29.4.13）。なお、先制攻撃について安倍総理は、国連憲章下で自衛権発動が認められるのは武力攻撃が発生した場合であり、何ら武力攻撃が発生していないにもかかわらず武力を行使することは国際法上合法とは言えず、我が国がこのような国際法に反する先制攻撃を行うことはあり得ないと答弁した（第193回国会参議院本会議録第12号（平29.3.31））。

なお、敵基地攻撃能力に必要な装備体系について問われた防衛省は、一般論として、敵防空用レーダーを電波により妨害・無効化するための専用の航空機、敵防空網をかいくぐって進入していけるようなステルス型爆撃機、目標となる施設を正確に破壊するために必要な巡航ミサイル、その場所を正確に把握するための偵察衛星等が必要となると説明した²⁷。

3. 自衛隊の組織改編と南西防衛

(1) 陸上総隊の新編

これまで、海空自衛隊については、それぞれ自衛艦隊及び航空総隊が主要部隊を一元的に運用できる体制を整えていたが、陸上自衛隊は全国を5つの区域に分けた上で、各区域の警備を担当する方面隊が部隊の運用を担うこととしており、5方面隊を一元的に運用できる体制とはなっていなかった。この点につき、第193回国会において自衛隊法が改正され、陸上自衛隊の各方面隊を指揮することが可能な「陸上総隊」を新編することとされた。

陸上総隊を新編する理由について、稲田防衛大臣は、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増し、陸海空の統合運用により全国レベルで機動的に対応すべき事態が拡大している中、陸上自衛隊においても全国の部隊を一元的に運用する体制が必要となってきたと述べた。また、陸上総隊の新編によって、陸上総隊司令官が各方面隊を一元的に指揮するとともに、統幕、自衛艦隊及び航空総隊との調整を一元的に担うこととなり、現在の体制に比べ、迅速かつ的確に防衛体制を構築することが可能となるとの考えを示した²⁸。

他方、各方面隊は一体的運用を図る場合に限り、陸上総隊司令官の指揮下に置かれる。稲田防衛大臣はその趣旨について、陸上総隊と各方面隊との関係について各種検討を重ねた結果、①事態の推移、状況に応じて全国的に陸自部隊を転用するなど、陸自部隊を一体的に運用することなどを目的とした組織として陸上総隊を新編することが最も合理的である、②一個方面隊の対応で完結し、他の方面隊の部隊を出動させる必要が全くない事態等については、方面総監が方面隊を運用する従来の体制で十分機能しており、陸上総隊司令官の指揮下に置く必要はない、との結論に至ったと説明した²⁹。

また、陸上総隊の新編に当たり、中央即応集団司令部（座間）が廃止され、同隷下部隊は陸上総隊司令部の下に置かれることとされたほか、各方面隊の指揮管理機能（運用、情報）が効率化・合理化された³⁰。陸上総隊司令部は朝霞に設置されるが、これまで中央即応集団が行っていた在日米陸軍司令部との連携を確保する観点から、引き続き、陸上総隊の「日米共同部」については、在日米陸軍司令部が所在する座間に設置されることとなる³¹。稲田防衛大臣は、日米共同部は平素から在日米陸軍等と情報共有等を行い、事態発生時にシームレスな調整を行うことを任務とするものであり、陸上総隊新編後も日米が緊密に連携しつつ、それぞれ独立した指揮系統に従って対処することに変わりはないと述べた³²。

²⁷ 第193回国会衆議院外務委員会議録第9号26頁（平29.4.7）

²⁸ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号5頁（平29.4.21）

²⁹ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号4頁（平29.4.21）

³⁰ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号16頁（平29.4.21）

³¹ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号30頁（平29.4.21）

³² 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第7号4頁（平29.4.25）

(2) 南西方面における防衛体制・態勢

第193回国会において自衛隊法が改正され、那覇に司令部を置く南西航空混成団を「南西航空方面隊」へと改編（格上げ）することとされた。この理由として、防衛省は、緊急発進回数の急増を挙げ、南西方面における対処体制を拡充するものであると説明した³³。

2017年度末に陸上総隊隷下に新編される「水陸機動団」の島嶼防衛における位置付けについて、防衛省は、島嶼防衛においては、事前に兆候を察知し、まず戦闘機や早期警戒機などにより航空優勢を、次に護衛艦や潜水艦により海上優勢を確保した上で、陸海空自衛隊の統合運用により攻撃が予想される地域に部隊を機動的に集中し、先んじて相手の上陸を阻止するとして、水陸機動団については、万が一島嶼を占拠された場合、速やかに上陸、奪回、確保するための本格的な水陸両用作戦を行うとの運用構想を示した³⁴。

4. 南スーダンPKOと自衛隊施設部隊の活動終了

(1) 治安情勢とPKO参加五原則

自衛隊施設部隊は、2012年1月以来、国連南スーダンPKOミッションに派遣され道路補修、施設整備等の活動を続けてきたが、2016年7月に南スーダン政府軍と反政府勢力（マシャール派）との間で大規模な武力衝突が発生し、現地部隊から陸上自衛隊中央即応集団司令部に報告されている南スーダン派遣施設隊日々報告³⁵（以下「日報」という。）においても「戦闘が生起」との文言が見られたことなどから、現地の治安情勢や、自衛隊の活動がPKO参加五原則³⁶を満たしているかといった点が大きな議論となった。

稲田防衛大臣は、南スーダンにおいて武力衝突や一般市民の殺傷行為が度々生じており治安状況は極めて厳しいものの、自衛隊施設部隊が展開する首都ジュバについては、状況は楽観できず注視する必要があるが、比較的落ち着いているとの認識を示した³⁷。

次に、PKO参加五原則に関して、稲田防衛大臣は、自衛隊施設部隊の派遣は、スーダン・南スーダン間の紛争終結後、「武力紛争が終了して紛争当事者が当該活動が行われる地域に存在しなくなった場合」（国際平和協力法第3条第1号ロ）に当たるものであり、PKO参加五原則上の中立性が問題になる紛争当事者が南スーダンには存在しないとの認識を示し、南スーダン北部や南部において部族間対立や多くの衝突事案が散見されることは事実であるとしつつも、PKO参加五原則は維持されていると答弁した³⁸。

また、日報において、政府軍とマシャール派との間で迫撃砲や戦車を用いた「戦闘」が行われた旨記述されていることについて問われた稲田防衛大臣は、法的意味における戦闘行為を、国対国又は国に準ずる組織との間の国際的な武力紛争の一環として行われる人を

³³ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号25頁（平29.4.21）

³⁴ 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第6号3頁（平29.3.21）

³⁵ 派遣施設部隊が毎日作成する、当日の活動成果や翌日の予定、現地の治安・政治情勢等を記した文書。

³⁶ 国際平和協力法に規定されているPKOに参加する際に従うべき5つの原則（①停戦合意が存在すること、②受入国などの同意が存在すること、③中立性が保たれていること、④上記要件が満たされなくなった場合には派遣を中断又は終了すること、⑤武器の使用は必要最小限度とすること）をいう。

³⁷ 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第4号20頁（平29.3.9）

³⁸ 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第4号20頁（平29.3.9）

殺傷し又は物を破壊する行為とした上で、事実行為として武器を使って人を殺傷し又は物を破壊する行為はあったと認めるとともに、戦車、迫撃砲、機関銃等が使用された事実を踏まえ、単なる小競り合いではなく「大規模な武力衝突であった」と評価した。他方、それは国際的な武力紛争の一環として行われたものではなく、法的意味における戦闘行為ではないと答弁した³⁹。その上で、PKO参加五原則を満たしていないとの追及に対して、稲田防衛大臣は、国又は国に準ずる組織の間において生ずる武力を用いた争い（国際平和協力法上の武力紛争⁴⁰）が生じたか否かが問題であるとした上で、マシャール派が系統だった組織性を有していないこと、同派により支配が確立されるに至った領域があるとは言えないこと、両派が事案の平和的解決を求める意思を有していたことなどを総合的に判断すると、マシャール派が紛争当事者とまでは至っておらず、武力紛争が発生したとは考えていないと答弁し、PKO参加五原則は守られているとの考えを示した⁴¹。

このような政府の見解に対し、部隊の早期撤収の必要性、撤収要件などが問われた。政府は、2016年11月15日に南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更を閣議決定し、PKO参加五原則が満たされている場合であっても、安全を確保しつつ有意義な活動を実施することが困難と認められる場合には、国家安全保障会議における審議の上、自衛隊の部隊等を撤収することを初めて明記しており、稲田防衛大臣は、PKO参加五原則が満たされている場合であっても、安全を確保しつつ有意義な活動を実施することが困難と認められる場合には、撤収を躊躇しないと述べた。また、自衛隊員が自らの安全を確保しつつ有意義な活動ができているかという点をしっかりと見ていかなければならないとも述べた⁴²。

（２）自衛隊施設部隊の撤収

そのような中、政府は、2017年3月10日の国家安全保障会議において、自衛隊施設部隊を南スーダンから撤収させることを決定した。この理由について安倍総理は、国連による首都ジュバの治安改善のための新たな地域保護部隊の増強により治安の一層の安定に向けた取組が進みつつあること、南スーダン政府は民族融和を進めるため国民対話の開始を発表するなど、国内の安定に向けた取組が進展しており、国づくりが新たな段階に入ろうとしていることを挙げ、そうした中で、自衛隊は5年余りの間、これまでの我が国のPKO活動の中で過去最大規模の実績を積み重ねてきたことから、自衛隊が担当するジュバでの施設活動については「一定の区切りを付けることができる」と判断したと答弁した⁴³。また安倍総理は、自衛隊施設部隊の活動が5年目を迎える⁴⁴2017年1月を見据え、2016年9

³⁹ 稲田防衛大臣が「国会答弁する場合には、その法的意味において、法律においても規定されていて、また、憲法9条上の問題になる言葉を使うべきではないということから、私は、一般的な意味において武力衝突という言葉は使っております。」と述べた（第193回国会衆議院予算委員会議録第9号16～17頁（平29.2.8））ことに対し、野党側からは、憲法第9条に違反・抵触しても、言葉を置きかえて合憲にしてしまうととられかねない発言である等の批判がなされた。

⁴⁰ 第193回国会衆議院予算委員会議録第11号38頁（平29.2.14）

⁴¹ 第193回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号9頁（平29.2.23）

⁴² 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第2号18頁（平29.3.9）

⁴³ 併せて、南スーダンPKO司令部への自衛隊の要員の派遣は継続し、引き続き国連PKOへの貢献を行っていくとの意向も示した（第193回国会衆議院本会議録第10号10頁（平29.3.14））。

⁴⁴ 南スーダン派遣施設部隊の活動は、国連PKOへの自衛隊施設部隊の派遣としては過去最長となった（これ

月から内閣官房国家安全保障局を中心に水面下で具体的な検討を始めていたことを明らかにするとともに、2016年11月に第11次隊の派遣を決定した段階では、国連は地域保護部隊の増強を決定したものの、部隊の展開についてはめどが立っておらず、国民対話のような民族間の融和に向けた具体的な取組も進んでいない状況であり、かつ、国連の要請により行っていた首都ジュバの国連施設の整備もいまだ途上であったことなどを勧告して、引き続き施設部隊の派遣を継続することが適当であると判断したと答弁した⁴⁵。

こうした政府の説明に対しては、治安情勢の悪化が撤収の本当の理由ではないかとの指摘がなされたが、安倍総理は、現段階においてPKO参加五原則を満たしており、自衛隊の要員の安全を確保しつつ有意義な活動を行えない状況ではないとした上で、治安悪化を撤収決定の原因とする見方を否定し、一定の区切りをつけることができるという政策的判断であると答弁した⁴⁶。

その後、自衛隊施設部隊は、2017年5月27日に南スーダンからの撤収を完了した。

（3）「駆け付け警護」等の新任務付与

2016年11月、自衛隊施設部隊に平和安全法制に基づく駆け付け警護の任務が新たに付与されるとともに、宿営地の共同防護を実施させることも可能となったが⁴⁷、4か月余りで撤収が決定されたことから、新任務付与は政府の実績作りにすぎなかったとの批判もなされた。これに対し安倍総理は、法制が整備され、必要な教育訓練も完了した段階で自衛隊を派遣する以上、邦人保護のため、駆け付け警護の任務付与を含めあらゆる手だてを講じることなどは当然であるとの認識を示した⁴⁸。

なお、稲田防衛大臣は、新任務付与によって、要員の施設活動を中心とする現地での活動に特段の変化はなかったとの認識を示すとともに、駆け付け警護及び宿営地の共同防護を実施した実績はなく、要請、照会を受けたこともないことを明らかにしている⁴⁹。

（4）いわゆる「日報」問題と特別防衛監察の実施

日報をめぐる防衛省・自衛隊における文書管理の在り方についても質疑が集中した。

防衛省は2016年10月、同年7月分の日報の情報公開請求を受け、日報を作成した派遣部隊及び報告先の中央即応集団司令部を捜索した上で、同年12月に文書不存在として不開示決定を行った。その後、稲田防衛大臣が再捜索を指示した結果、統合幕僚監部において日報の電子データの存在が確認され、2017年2月にその事実が公表された。日報には、2016年7月の武力衝突に関し、「戦闘が生起」との文言が見られたことなどから、自衛隊施設部隊の派遣継続、駆け付け警護任務の付与のための防衛省・自衛隊による組織ぐるみ

までの施設部隊の派遣の最長はMINUSTAH（ハイチ国際平和協力業務）の2年11か月）。

⁴⁵ 第193回国会衆議院本会議録第10号6頁（平29.3.14）

⁴⁶ 第193回国会参議院予算委員会会議録第11号（平29.3.13）

⁴⁷ 新任務付与等についての詳細は、神田茂・沓脱和人「外交・防衛の課題—2016年の動きを踏まえた2017年の展望—」『立法と調査』No.384（2017.1）55～56頁を参照されたい。

⁴⁸ 第193回国会参議院予算委員会会議録第11号（平29.3.13）

⁴⁹ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第15号11頁（平29.4.25）

の隠蔽ではないかとの批判がなされた。稲田防衛大臣は、当初の探索範囲でなかった統合幕僚監部にて発見し、自ら公開したところであり、隠蔽ではないと繰り返し答弁した⁵⁰。

しかし、3月に入り、陸上自衛隊に存在した日報の電子データを消去するよう指示が出された旨の報道がなされたことを受け、稲田防衛大臣は、独立性の高い立場から徹底した調査を行わせるとの観点から、3月15日、元検事長を長とし、現役の検事も勤務する大臣直轄の防衛監察本部に特別防衛監察の実施を指示し、3月17日に特別防衛監察計画を承認した。稲田防衛大臣は、防衛監察本部による調査の上、防衛省・自衛隊に改めるべき隠蔽体質があれば、自らの責任で改善していきたいとの考えを示した⁵¹。また、監察結果の早期報告を求められた際には、必要があれば中間報告等も含めて検討したいと述べたが⁵²、その後、具体的な報告時期を決めることや、調査の過程で断片的な内容等を対外的に明らかにすることは、防衛監察本部の監察そのものに支障を来すおそれもある、正確かつ公平な調査の実施の観点も重要であるとし、報告の在り方を検討すると述べるようになった⁵³。

この問題をめぐっては、稲田大臣が防衛省・自衛隊を統率できていないのではないか、防衛大臣による文民統制が機能していないのではないかなど、稲田大臣の防衛大臣としての資質も問われた。安倍総理は、日報が発見されたのは、稲田大臣が統合幕僚監部に改めて探すよう指示した結果であり、防衛大臣としてしっかりとリーダーシップを取ったと述べるとともに、当初不存在とされた文書が後に開示された例は過去にもあり、4か月で日報を探し出した稲田大臣が殊更怠慢であった訳ではないとの認識を示した⁵⁴。稲田大臣も、自らの指示により日報を徹底的に探して公表しており文民統制は機能していると述べるとともに、職務に邁進し、日本の防衛に万全を期していきたいとの考えを示した⁵⁵。

5. 防衛装備・技術協力

安倍総理は、シーレーンの要衝に位置するASEAN諸国との防衛装備、技術協力を重視する姿勢を示している⁵⁶。既に、2016年9月の日・フィリピン首脳会談において海上自衛隊練習機TC-90を移転することで合意され、2017年3月には機体2機がフィリピン側に引き渡されるなど、防衛装備品の海外移転が進められている。この点に関し、第193回国会において自衛隊法が改正され、不用となった自衛隊の装備品等の開発途上地域の政府に対する譲与等を可能とするための規定が整備された⁵⁷。稲田防衛大臣は、この規定に基づく装備品等の無償譲渡等は、安全保障環境の改善に寄与し得る有効な政策手段であるとの認識を示した⁵⁸。また、装備品等の譲渡先については、安全保障環境の改善にどの程度寄

⁵⁰ 第193回国会衆議院予算委員会議録第13号22頁（平29.2.20）等

⁵¹ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第4号2頁（平29.3.16）

⁵² 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第4号7頁（平29.3.16）

⁵³ 第193回国会衆議院本会議録第15号（平29.3.31）

⁵⁴ 第193回国会参議院予算委員会議録第7号35頁（平29.3.6）

⁵⁵ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第4号9頁及び同15頁（平29.3.16）

⁵⁶ 第193回国会衆議院予算委員会議録第11号7頁（平29.2.14）

⁵⁷ 財政法第9条第1項の規定により、法律に基づく場合を除き、国の財産を適正な対価なく譲渡してはならないとされており、財産としての価値を有する自衛隊の装備品等の無償譲渡等を行うためには法律上の根拠が必要であることなどを踏まえ、法改正が行われた。

⁵⁸ 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第20号10頁（平29.5.23）

与するかとの観点から、相手国との安全保障、防衛上の協力、友好関係等を勘案した上で、防衛装備移転三原則等に基づき個別具体的に判断すると述べた⁵⁹。さらに、装備品の譲渡等を通じた防衛装備、技術協力を行うに当たっては、防衛装備移転三原則等も踏まえ、平和国家としての基本理念を維持しながら、厳正かつ慎重に対処していくとの考えも示した⁶⁰。

6. 在日米軍をめぐる諸課題

(1) 普天間飛行場移設問題

安倍総理は、沖縄の基地負担軽減を図ることは政府の大きな責任であり、地元の理解を得る努力を続けながら普天間飛行場の全面返還に全力で取り組む考えを示した⁶¹。2017年2月10日の日米首脳会談後に発出された共同声明において、「普天間飛行場の辺野古移設が唯一の解決策である」ことが確認された。稲田防衛大臣は、アジア大洋州地域の安全保障環境が一層厳しさを増す中、辺野古移設は、米軍の抑止力を維持すると同時に普天間の危険性の一刻も早い除去のための唯一の解決策であるとの考えに変わりがないと述べた⁶²。

2017年4月、防衛省は辺野古沿岸部の埋立工事に着手した⁶³。工事においては海中の岩礁破碎等が行われるとされるが、沖縄県漁業調整規則第39条においては、漁業権の設定されている漁場内で岩礁破碎等を行おうとする者は、知事の許可を受けなければならないと規定されており、辺野古周辺海域における漁業権の有無が争点となった。防衛省は、同海域について、漁業法等に定める法定手続を経て既に漁業権が消滅している状態であるため漁業権の設定されている漁場内には当たらず、移設事業の工事に関し岩礁破碎許可等を受ける必要はないとの解釈を示し、これについては防衛省から関係法令を所管する水産庁に確認をした上で、沖縄県に対し許可申請をしない旨伝達したと説明した⁶⁴。これに対し、翁長沖縄県知事は、6月7日、国が沖縄県知事の許可を得ずに岩礁を破壊しようとしていることを止めるため、国を相手に差止訴訟を提起することを発表した⁶⁵。

また、2013年12月に仲井眞知事（当時）が政府に要請した普天間飛行場の5年以内の運用停止について、安倍総理は、5年以内の運用停止実現には辺野古移設について地元の協力が前提であるとした上で、翁長知事は「根本のところでは全く御協力をいただけない」として、この5年以内の運用停止は難しい状況であるとの認識を示した⁶⁶。

さらに、辺野古に建設が計画されている代替施設の滑走路では大型の固定翼機を運用することができず、普天間飛行場の滑走路の代替にならないのではないかと指摘があり⁶⁷、

⁵⁹ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号4頁（平29.4.21）

⁶⁰ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第6号23頁（平29.4.21）。なお、開発途上地域の政府との協議において具体的なニーズが示されていないこと等から、この不用装備品等には武器・弾薬は含まれない。

⁶¹ 第193回国会衆議院本会議録第2号18頁（平29.1.23）及び同第3号11頁（平29.1.24）

⁶² 第193回国会参議院外交防衛委員会議録第23号19頁（平29.6.1）

⁶³ これまでの経緯など詳細は、前掲脚注47 57～58頁を参照されたい。

⁶⁴ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第4号32頁（平29.3.16）

⁶⁵ 沖縄県ホームページ〈<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/latest.html>〉（平29.7.14最終アクセス）

⁶⁶ 第193回国会衆議院予算委員会議録第11号39頁（平29.2.14）

⁶⁷ 2017年4月の米国会計検査院（U.S. Government Accountability Office）による報告書（MARINE CORPS ASIA PACIFIC REALIGNMENT）21～22頁に、辺野古に計画されている滑走路は短く、なお別の滑走路が必要で

新たに米軍に提供するための滑走路の選定が行われているのかについても問われた。防衛省は、『沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画』において、普天間飛行場の返還条件の一つとして「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」という項目⁶⁸が記載されていることを示した⁶⁹。この返還条件について、稲田防衛大臣は、現時点で具体的な内容については決まったものがないとした上で、仮に、今後米側との具体的な協議やその内容に基づく調整が整わないことがあれば、返還条件が整わず、普天間飛行場の返還がなされないことになる述べた。他方、防衛省として、そのようなことがないよう、返還条件が満たされるように対応をしていくとの考えも示した⁷⁰。

なお、普天間飛行場の移設経費につき、2009年度当初の見積額（3,500億円以上）では不足するのではないかとこの指摘に対し防衛省は、環境影響評価に要する経費や環境現況調査、仮設工事のための海上及び陸上の安全対策のための経費等が当初計画より増額となっていることを認めた上で、現時点での見積額更新については、全体見積りの5割以上について不確定要素があるため将来経費の実態を正確に反映しないとの観点から適切でないとの見解を示した⁷¹。

（２）在沖米海兵隊のグアム移転

在沖米海兵隊のグアム移転の見通しについて、稲田防衛大臣は、2013年の日米安全保障協議委員会（2+2）共同発表において、2020年代前半に開始することが確認されており、これに変わりはないと述べた⁷²。また、北朝鮮情勢等を踏まえ米側がグアム移転の構成を再検討するのではないかとこの指摘に対しては、在沖米海兵隊のうち約9,000名をグアムやハワイ等に移転させ、沖縄には約10,000名の海兵隊を残すとした上で、このうちグアムには約4,000名が移転する予定であり、移転する主な部隊は第三海兵機動展開旅団司令部、第四海兵連隊、第四戦闘後方支援大隊の全部又は一部であるが、部隊ごとの移転人数などの詳細な計画についてはまだ決定されておらず、今後の日米間の協議において議論するとした。さらに、ハワイ及び米国本土には約5,000名が移転する予定であるが、その詳細な計画については米側において検討中であり、今後の日米間の協議において議論するとした⁷³。

（３）オスプレイ不時着水事故と飛行・空中給油の再開

2016年12月13日夜、沖縄県名護市沖に米海兵隊普天間基地所属のMV-22 オスプレイが不時着水する事故が生じた。事故後、稲田防衛大臣は在日米軍司令官に対し、オスプレイの飛行停止を申し入れ、飛行と空中給油について停止措置がなされたが、同月19日に

ある旨の指摘がある。<<https://www.gao.gov/assets/690/683967.pdf>>（平29.7.14最終アクセス）

⁶⁸ 『沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画（仮訳）』（平成25年4月）19頁

⁶⁹ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号4頁（平29.4.13）

⁷⁰ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第24号5頁（平29.6.6）

⁷¹ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号9頁（平29.3.21）

⁷² 第193回国会衆議院安全保障委員会会議録第3号6頁（平29.3.10）

⁷³ 第193回国会参議院外交防衛委員会会議録第25号12～13頁（平29.6.8）

飛行が再開され、2017年1月6日には空中給油も再開された。安倍総理は、再開については米軍だけの判断ではなく、日米間で協議を行った結果であるとの認識を示した。その上で、防衛省・自衛隊の専門的知見及び経験に照らして独自に分析を行った結果、米国が事故を引き起こした可能性のある各種要因に有効であると思われる対策を幅広くとっていることや、今後とも空中給油訓練は陸上から離れた場所でしか行わないことを確認したとして、日本政府として、再発防止について有効な対策等がとられていると判断したことから、再開については「理解できる」と述べた⁷⁴。

（４）日米地位協定の軍属補足協定

2016年4月、沖縄県うるま市で元米海兵隊員の軍属による殺人事件が起きた。これを受け、日米間で今後の軍属の取扱いに関する協議が行われた結果、2017年1月には軍属の範囲を明確化すること等を内容とする日米地位協定の軍属補足協定の署名が行われた。

安倍総理は「これまでの運用改善とは一線を画す画期的な成果」と評価した⁷⁵。岸田外務大臣は、軍属の種別を特定し、コントラクターの被用者が軍属として認定されるための手続や適格性の評価基準を作成し、適合しない者には軍属の地位を与えないことなどが補足協定に盛り込まれており、これにより軍属の範囲を明確化し、管理等をより厳格に行い、事件の発生を極力抑えていくことにつながるとの期待を示した⁷⁶。

（５）北部訓練場の過半返還

1996年12月の日米合意（SACO最終報告）において、沖縄本島の米軍北部訓練場の過半が返還されることとされた（ヘリコプター着陸帯を返還区域から北部訓練場の残余の部分に移設することなどが返還条件）。環境への悪影響など地元の懸念を背景に移設工事は遅れていたが、2016年12月、ヘリコプター着陸帯の移設が完了し、同月22日、北部訓練場約7,800ヘクタールのうち約4,000ヘクタールが返還された。

安倍総理は、本返還は20年越しで実現したものであり、また、沖縄県内の米軍施設の約2割に当たる本土復帰後最大の返還であると述べるとともに、地元の国頭村や東村から早期返還の要望があったことを挙げ、本返還が基地負担軽減に大きく寄与すると評価した⁷⁷。これに対し、土の固め方が不十分だった等、工事に不備があったとの指摘や⁷⁸、オスプレイの飛行による山林火災発生のおそれや希少動植物への影響に対する懸念等も示された⁷⁹。

（いまい かずまさ、たんげ りょう）

⁷⁴ 第193回国会衆議院本会議録第3号11頁（平29.1.24）

⁷⁵ 第193回国会参議院本会議録第3号（平29.1.25）

⁷⁶ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第2号13頁（平29.3.9）

⁷⁷ 第193回国会衆議院本会議録第3号11頁（平29.1.24）

⁷⁸ 第193回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号25頁（平29.2.22）

⁷⁹ 第193回国会参議院予算委員会会議録第9号19頁（平29.3.8）