

## 専守防衛と今後の我が国の防衛政策

### — 第 196 回国会（常会）における防衛論議の焦点 —

沓脱 和人

(前外交防衛委員会調査室)

丹下 綾

(外交防衛委員会調査室)

#### 《要旨》

第 196 回国会（常会）においては、防衛大綱の見直しをめぐる議論や、専守防衛と今後の防衛政策、米国政府からの調達を含む新規防衛装備品の導入、公文書管理等とシビリアンコントロールとの関係、在日米軍をめぐる諸問題や日米地位協定に関する議論等が広範に行われた。本稿は、2018 年上半期の防衛政策等について振り返り、第 196 回国会における防衛論議を紹介するものである。

1. 防衛大綱の見直し
2. 専守防衛と今後の防衛政策
3. 新規防衛装備品の導入と米国からの有償軍事援助（FMS）調達
  - (1) スタンドオフミサイル
  - (2) イージス・アショア
  - (3) FMS 調達
4. 公文書管理とシビリアンコントロール
  - (1) イラクにおける自衛隊の活動に関する「日報」問題
  - (2) 幹部自衛官の暴言を含む不適切発言
5. 日米地位協定と普天間飛行場移設問題
  - (1) 日米地位協定に係る論議
  - (2) 普天間飛行場移設問題

## 1. 防衛大綱の見直し

安倍総理は、第196回国会冒頭の施政方針演説において、2018年度末で期間の終了する中期防衛力整備計画に加え、2018年末に向けて防衛大綱を見直す方針を正式に表明した<sup>1</sup>。その理由として安倍総理は、「北朝鮮がこれまでにない重大かつ差し迫った新たな段階の脅威となっているなど、我が国を取り巻く安全保障環境は現在の防衛大綱を策定した際に想定したよりも格段に速いスピードで厳しさを増し、今や戦後最も厳しいと言っても過言ではない」ことを挙げた<sup>2</sup>。この点、何をもって「戦後最も厳しい」と表現しているのかにつき、小野寺防衛大臣は、北朝鮮の核実験や累次の弾道ミサイル実験、中国の透明性を欠いた軍事力強化及び周辺海空域等における活動の拡大、最近のロシア軍の動向、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、国際テロの拡大、宇宙・サイバー空間の安定利用の確保等の要素を挙げて説明している<sup>3</sup>。

また、安倍総理は、防衛大綱見直しに当たり、「専守防衛は当然の大前提としながら、従来の延長線上ではなく、国民を守るために真に必要な防衛力のあるべき姿を見定めていく」と述べたが<sup>4</sup>、この「従来の延長線上ではなく」の意味が問われた。これに対し、安倍総理は「サイバー空間や宇宙空間など、新たな領域の活用が死活的に重要になっていることを踏まえれば、もはや陸海空という従来からの区分で発想するだけでは不十分である。これまで進めてきた南西地域の防衛態勢や弾道ミサイル防衛の強化にとどまらず、新たな領域分野について本格的に取り組んでいく必要がある。また、防衛力を支える生産、技術基盤や人的基盤の維持強化についても重要な検討課題と考えている」との認識を示した<sup>5</sup>。

さらに、次期防衛大綱において、防衛関係費対GDP2%を目標に掲げるべきではないかとの指摘に対し、安倍総理は、防衛費の在り方を検討するに当たっては、安全保障環境等の対外的な要因を踏まえる必要があり、防衛費をGDPと機械的に結びつけることは適切でないとの認識を示した上で、防衛力の質及び量を必要かつ十分に確保することが必要不可欠であるとの考えを示した<sup>6</sup>。

他方、6月に米朝首脳会談が行われたことによる朝鮮半島情勢の変化を踏まえ、防衛大綱の見直しについては、拙速な結論は避けるべきではないかとの指摘もなされたが、小野寺防衛大臣は「北朝鮮は、我が国を射程に収める数百発の弾道ミサイルを実戦配備しており、また発射台付車両や潜水艦を用いて我が国を奇襲的に弾道ミサイル攻撃できる能力を向上させ、引き続きその能力の保持をしている。こうした点を踏まえれば、北朝鮮の核、ミサイルの脅威についての政府の基本的な認識の変化はない」、「全ての大量兵器並びにあらゆる射程のミサイルがCVID<sup>7</sup>されるかどうか、それをきちんと見極めなければならない」と述べ、我が国を取り巻く安全保障環境は変わらないとの認識を示した<sup>8</sup>。

<sup>1</sup> 第196回国会衆議院本会議録第1号5頁（平30.1.22）

<sup>2</sup> 第196回国会参議院本会議録第3号23頁（平30.1.26）

<sup>3</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号15頁（平30.3.23）

<sup>4</sup> 第196回国会衆議院本会議録第1号5頁（平30.1.22）

<sup>5</sup> 第196回国会参議院本会議録第3号23頁（平30.1.26）

<sup>6</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号32頁（平30.1.31）

<sup>7</sup> Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement：完全で、検証可能で、不可逆的な廃棄

<sup>8</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第20号9頁（平30.6.19）

## 2. 専守防衛と今後の防衛政策

第 196 回国会においては専守防衛<sup>9</sup>と今後の防衛政策についての議論も行われた。まず前述の防衛大綱の見直しに関し、安倍総理が「従来の延長線上ではなく」と述べたことに対しては、いわゆる敵基地攻撃能力の保有を意味するかという点が問われた。安倍総理は、専守防衛は我が国防衛の大前提であり、今後いささかの変更もないと明言した上で、敵基地攻撃能力については、日米の役割分担の中で、米国の打撃力に依存しており、日米間の基本的な役割分担を変更することは考えておらず、この点については今後ともいささかの変更もないと繰り返し答弁した<sup>10</sup>。

また、憲法上保有できる装備の限界について問われた小野寺防衛大臣は、「政府は従来から、自衛のための必要最小限度を超えない実力を保持することは憲法第 9 条第 2 項によって禁じられていないが、性能上専ら他国の国土の壊滅的な破壊のために用いられる兵器については、これを保持することが許されないと解釈をしている。このため、例えば大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母については、いかなる場合においても保有することは許されない旨、政府として累次申し上げている」と述べて、従来からの政府見解を踏襲する考えを示した<sup>11</sup>。なお、それ自体直ちに憲法上保有することが許されない攻撃型空母の定義について小野寺防衛大臣は、保持が許される自衛力の具体的な限度は、その時々国際情勢や科学技術等の諸条件によって左右される相対的なものであり一概に答えられないとした上で、例えば極めて大きな破壊力を有する爆弾を積めるなど大きな攻撃能力を持つ多数の対地攻撃機を主力とし、さらにそれに援護戦闘機や警戒管制機等を搭載して、これらの全航空機を含めてそれらが全体となつて一つのシステムとして機能するような大型の艦艇などで、その性能上専ら相手国の国土の壊滅的な破壊のために用いられるようなものが該当するとの 1988 年当時の国会答弁を紹介している<sup>12</sup>。

なお、安倍総理は「憲法の基本原理である平和主義を堅持することはもとより、我が国防衛の基本方針である専守防衛はいささかも変わることはない。同様に、我が国が保持できる実力が自衛のための必要最小限度に限られることにも変わりはない。いわゆる攻撃的兵器の保有も許されず、また、一般に海外派兵も許されない。このように、現行憲法の下、積み重ねてきた安全保障に関わる原則は変わらない」と説明している<sup>13</sup>。その一方で、専守防衛について、「相手からの第一撃を事実上甘受し、かつ国土が戦場になりかねないものもある。その上、今日においては、防衛装備は精密誘導により命中精度が極めて高くなっている。ひとたび攻撃を受ければこれを回避することは難しく、この結果、先に攻撃した

<sup>9</sup> 専守防衛の具体的内容として、安倍総理は「相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使し、そしてその防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限度にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための最小限度のものに限られるなど、受動的な防衛戦略の姿勢をいう」としている（第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 45～46 頁（平 30. 1. 31））。

<sup>10</sup> 第 196 回国会衆議院本会議録第 3 号 9 頁（平 30. 1. 25）等

<sup>11</sup> 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 2 号 46 頁（平 30. 1. 31）

<sup>12</sup> 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 5 号 27～28 頁（平 30. 3. 2）。防衛省は、「ひゅうが」及び「いずも」型のヘリコプター搭載型護衛艦（DDH）について、最新の航空機のうちのようなものが離発着可能なのか等に関する調査研究を行っていることを明らかにしているが、空母化については、その具体的検討を否定している（第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 5 号 29 頁（平 30. 3. 2））。

<sup>13</sup> 第 196 回国会参議院決算委員会会議録第 1 号 46 頁（平 30. 4. 9）

方が圧倒的に有利になっているのが現実」との認識も示している<sup>14</sup>。

### 3. 新規防衛装備品の導入と米国からの有償軍事援助（FMS）調達

#### （1）スタンドオフミサイル

スタンドオフミサイル<sup>15</sup>の導入に関する経費は、2018年度防衛関係費において計上された<sup>16</sup>。安倍総理はスタンドオフミサイルについて、「我が国防衛に当たる自衛隊機が相手の脅威の圏外から対処できるようにすることで、隊員の安全を確保しつつ、我が国を有効に防衛するために導入するもの」と説明している<sup>17</sup>。自衛隊員の安全確保の観点からスタンドオフミサイルを導入する必要があるとした理由について安倍総理は、自衛隊員のリスクをできるだけ低減し、より安全に任務を遂行できるよう適切な装備を調えることも政府の責任であるとの考えを示した上で、防衛装備は精密誘導により命中精度が極めて高くなっており、一度攻撃を受ければこれを回避することは難しく、先に攻撃した方が圧倒的に有利となること、技術の著しい進展により、武力攻撃が行われる場合、その脅威が及ぶ範囲は、侵攻してくる部隊の周囲数百キロ以上に及び得る中、現状では自衛隊は相手の脅威の中に入って敵対せざるを得ず、自衛隊員の安全確保が困難であり、ひいては我が国の守りは困難となることを挙げた<sup>18</sup>。

一方、スタンドオフミサイルは射程距離が長く、その導入により、敵基地攻撃を行う能力を備えてしまい、専守防衛から逸脱するのではないかという懸念も示された。安倍総理は、専守防衛の下、あくまでも国民の生命財産、我が国の領土、領海、領空を守り抜くため自衛隊の装備の質的向上を図るものであり、自衛のための必要最小限のものであると答弁した<sup>19</sup>。また、安倍総理はスタンドオフミサイルの導入が安全保障環境に緊張をもたらすものとは考えていないとの認識も示した<sup>20</sup>。さらに、スタンドオフミサイルは運用次第で敵基地攻撃に用いることができるのではないかと指摘を受けた小野寺防衛大臣は、「スタンドオフミサイルだけで敵基地攻撃能力が発揮できるということではない。一般論として、敵基地攻撃能力のためには、移動式の発射台をリアルタイムに把握するとともに、地下に隠蔽されたミサイル基地の正確な位置を把握し、まず防空用のレーダーや対空ミサイルを

<sup>14</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第11号11頁（平30.2.14）

<sup>15</sup> 相手の脅威圏外（スタンドオフ）から対処が可能となるミサイルをスタンドオフミサイルと呼称している。スタンドオフミサイル及び後述のイーグリス・アショアの主な論点については丹下綾「中期防最終年度の防衛力整備—平成30年度（2018年度）防衛関係費の概要—」『立法と調査』No.397（2018.2）を参照されたい。

<sup>16</sup> スタンドオフミサイルの導入については、2018年度予算概算要求では計上されていなかったが、本予算において計上が行われた。この点について防衛省は「我が国を有効に防衛するためにいかなる装備が必要なのかについて日ごろから不断に検討しており、その過程において、スタンドオフミサイルの取得について、ノルウェー政府やアメリカ等と必要な情報収集や調整を行っていたところ、昨年末までに予算計上に必要な情報が得られ、導入の見通しが立った。また北朝鮮は6回目の核実験を行い、日本列島を越えるような弾道ミサイルを発射するなど、非常に重大かつ差し迫った脅威がある。BMD任務に従事するようなイーグリス艦の防衛というのも当然必要が高まっていることから、追加的に予算の要求を行った」と説明している（第196回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号41頁（平30.2.23））。

<sup>17</sup> 第196回国会衆議院本会議録第3号18頁（平30.1.25）

<sup>18</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第11号11頁（平30.2.14）

<sup>19</sup> 第196回国会衆議院本会議録第3号18頁（平30.1.25）

<sup>20</sup> 第196回国会参議院本会議録第2号7頁（平30.1.25）

攻撃し無力化し、相手国の領域における制空権を一時的に確保した上で、移動式ミサイル発射機や堅牢な地下施設となっているミサイル基地を破壊してミサイル発射能力を無力化し、攻撃の効果を把握した上で更なる攻撃を行うといった一連のオペレーションが必要になる」とした上で、スタンドオフミサイルはあくまでも自衛隊員の安全を確保した上で日本に攻撃してくる相手を排除するための必要最小限度のものであると述べている<sup>21</sup>。

## (2) イージス・アショア

2017年12月19日、「弾道ミサイル防衛能力の抜本的向上について」が閣議決定され、陸上配備型のイージスシステムであるイージス・アショア<sup>22</sup>の導入を進めるべく、2017年度補正予算及び2018年度防衛関係費に測量調査等の経費が計上された<sup>23</sup>。この点に関し小野寺防衛大臣は「弾道ミサイル対処に対して緊急性があるというさまざまな要請があり、防衛省としては、昨年12月に2基の導入を決定し、これに当たっては、防衛計画の中期防にはなかったため、閣議決定を行った」と説明している<sup>24</sup>。

イージス・アショアの導入理由について安倍総理は、「イージス・アショアは、弾道ミサイルの脅威から我が国全土を、24時間365日切れ目なく防護する能力を抜本的に向上させるもの」であると説明している<sup>25</sup>。また、専守防衛の下、どこまでがイージス・アショアで使用可能なミサイルであるのかとの問いについて小野寺防衛大臣は、イージス・アショアはあくまでも弾道ミサイル防衛等、我が国を守ることが基本であるとした上で、現在検討されているSM3については「我が国に飛来する弾道ミサイルを迎撃するためのミサイル」であり、SM6についても、「我が国に侵入してくる航空機や巡航ミサイルを迎撃するためのミサイル」であるとし、「いずれも相手からの攻撃を排除するためのミサイルであり、専守防衛の考え方に即した装備品である」としている<sup>26</sup>。

また、安倍総理は「イージス・アショアの導入について、周辺国に懸念を生じさせることがないように、引き続き様々な機会を捉え透明性の確保に努めていく」と述べており<sup>27</sup>、小野寺防衛大臣も「イージス・アショアは、弾道ミサイルを迎撃することを目的としたシステムであり、他国を攻撃する能力はなく、国民の生命財産を守るために必要な純粋に防衛的なシステムであることから、周辺国に脅威を与えるものではない」と述べている<sup>28</sup>。

さらに、イージス・アショアに搭載するレーダーによる健康被害やイージス・アショア配備地が攻撃目標となることへの懸念について小野寺防衛大臣は、「イージス・アショアに用いられるレーダー波は、無線LANや空港の監視レーダーにも使用されているSバンド

<sup>21</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号46頁(平30.1.31)

<sup>22</sup> 「イージス・アショアについて」(防衛省資料、平成30年6月)によれば、イージス・アショアの配備候補地について防衛省は、①防護範囲の観点、②レーダー遮蔽の観点、③地形の観点、④インフラの観点、の4つの観点から秋田県の陸上自衛隊新谷演習場と山口県のむつみ演習場を候補地としている。

<sup>23</sup> なお、イージス・アショアについても2018年度予算概算要求時点での計上はなされていなかった。

<sup>24</sup> 第196回国会衆議院決算行政監視委員会会議録第1号16頁(平30.5.15)

<sup>25</sup> 第196回国会衆議院本会議録第2号19頁(平30.1.24)

<sup>26</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号10頁(平30.3.29)

<sup>27</sup> 第196回国会参議院本会議録第2号7頁(平30.1.25)

<sup>28</sup> 第196回国会衆議院予算委員会会議録第11号10頁(平30.2.14)

帯と言われる周波数帯であり、現にイージス艦の乗組員は、このようなレーダーの真下において何ら健康上の被害なく任務を遂行している。また、米側から、ルーマニアで、米軍の運用において、必要な対策により人体や通信機器との関係で問題なく運用されている旨、直接説明があった」、「他国から弾道ミサイルを発射された場合にあっては、みずからのシステムでこれを迎撃することができるようになるため、配備先の住民の皆様も含めた国民の生命財産を守ることができる。また、例えば武装工作員などがイージス・アショアを破壊しようとする行為に及ばないよう、警備には万全を期す」と答弁している<sup>29</sup>。

### (3) FMS 調達

現在、防衛省は米国政府から防衛装備品を調達する手法を装備品取得の一環として行っており、これを有償軍事援助（FMS<sup>30</sup>）調達という。FMS 調達は米国の安全保障戦略の一要素として同盟諸国や国際機関等、米国政府が認める武器輸出適格国のみに対して防衛装備品や役務を有償で提供するものである。このFMS 調達に係る我が国の予算は近年増加傾向にあり<sup>31</sup>、2011 年度には 432 億円が計上されていたが、2015 年度から急増し、2018 年度には 4,102 億円が計上されている。FMS 調達には一般では調達できない軍事機密性の高い装備品や、米国しか製造できない最新鋭の装備品を調達できるという利点があるとされる<sup>32</sup>一方、価格や納入の遅れ、国内防衛産業への影響等の問題点もあり、今国会においても議論が行われた。

まず、FMS 調達に係る価格及び前払金の未精算問題について、FMS 調達は米国政府との契約による装備品取得であるため、米側の言い値で購入をしているのではないかという批判が従来からなされてきた。また、FMS 調達は契約調達品に係る代金を前払いの上、納入後に精算をすることとなっており、納入後も精算が行われていない例や納入が遅れている例等について会計検査院から指摘されてきている<sup>33</sup>。これらの指摘に対して小野寺防衛大臣は、「FMS 調達には、価格の透明性の確保や会計検査院からの指摘など様々な課題があることも事実であり、防衛省において是正、改善の措置を講じ、FMS 調達の一層の適正化に取り組んでいる。具体的には、平成 28 年 5 月に防衛装備庁長官と米国国防安全保障協力庁長官との間の協議の枠組みを立ち上げ、会計検査院からの指摘や納入及び精算手続の促進につき累次にわたり改善を求めているほか、価格の透明性確保について、私からマティス国防長官にも強く働きかけている。今後も、日米間でより一層緊密に連携を図りながら、FMS 調達の適正化に向けて積極的に対処したい」と述べた<sup>34</sup>。

また、国内産業への影響、すなわちFMS 調達の増加によって、国内防衛産業の雇用や技術の維持・発展が難しくなり、将来的に防衛技術の基盤が衰退するのではないかと懸念

<sup>29</sup> 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号 10 頁（平 30.2.14）

<sup>30</sup> Foreign Military Sales の略

<sup>31</sup> なお、FMS 調達に係る経費が増加している点について安倍総理は、FMS 調達は安倍政権において急増したのではなく、高額な F-35A の導入が本格化し、調達経費を押し上げていることも要因であるとの認識を示している（第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号 40～41 頁（平 30.2.14））。

<sup>32</sup> 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号 40 頁（平 30.2.14）

<sup>33</sup> 「平成 14 年度決算検査報告」、「次期戦闘機（F-35A）の調達等の実施状況について」等

<sup>34</sup> 第 196 回国会参議院外交防衛委員会議録第 4 号 9 頁（平 30.3.23）

が示された。この点について小野寺防衛大臣は、例えば次期戦闘機F-35AのFMS調達による導入に当たり、日本国内に維持整備・管理の拠点となるリージョナル・デポを置き、それを日本の企業が行えるよう努力する旨答弁している。また、今後の方針としてFMS調達を行ってもその維持整備を日本企業に行ってもらふこと、加えて様々な研究開発費を計上して日本ブランドの防衛装備を造れるよう、後押しをしていきたい旨も併せて述べている<sup>35</sup>。

#### 4. 公文書管理とシビリアンコントロール

##### (1) イラクにおける自衛隊の活動に関する「日報」問題

2017年2月、南スーダン派遣施設部隊日々報告（日報）が統合幕僚監部（統幕）において発見されたことを防衛省が公表し、同省の情報公開への対応等における日報の取扱いが問題視されていた中、同月20日、イラクにおける自衛隊の活動に関する日報の有無について問われた当時の稲田防衛大臣は、「確認をいたしましたが見つかることはできませんでした」、「イラクに関しては日報は残っていないことを確認いたしております」と答弁していた<sup>36</sup>。しかし、同年3月27日に陸上自衛隊（陸自）研究本部においてイラク日報が発見されたにもかかわらず、当時の稲田防衛大臣に対し報告されていなかったことや、イラク日報が陸自に存在することを統幕が確認した2018年3月2日以降、約1か月にわたり、小野寺防衛大臣への報告が行われなかったこと等の問題が明らかとなったことから、小野寺防衛大臣は2018年4月4日、防衛省に大野大臣政務官を長とする調査チームを設置し、全容解明を指示した<sup>37</sup>。5月23日、防衛省は『イラク日報』に関する調査チーム報告書』及び『統合幕僚監部等によるイラク『日報』に係る大臣報告の経緯について』、『陸上自衛隊国際活動教育隊における『日報』を巡る経緯について』、『航空自衛隊におけるイラク『日報』を巡る経緯について』に関する調査報告書を公表し、同日、防衛事務次官以下17名の処分を実施した<sup>38</sup>。

翌24日の参議院外交防衛委員会において、小野寺防衛大臣は一連の問題の調査結果に関する報告を行った。

まず、陸自研究本部においてイラク日報が2017年3月27日に発見されていたにもかかわらず、当時の稲田防衛大臣に対し報告が上がっていなかった理由等について、「研究本部教訓課においては、南スーダンPKOの日報問題に関する特別防衛監察が実施されていた状況において、イラク日報の存在が昨年3月27日に確認されたが、当時の稲田防衛大臣の再探索指示を伝えるメールの意図が必ずしも明確に読み取れるものではなかったことや情

<sup>35</sup> 第196回国会参議院予算委員会会議録第2号31頁（平30.1.31）

<sup>36</sup> 第193回国会衆議院予算委員会会議録第13号27、34頁（平29.2.20）

<sup>37</sup> その後、航空幕僚監部運用支援課や陸上幕僚監部防衛協力課でイラク日報の存在が確認され、同省は4月16日に435日分のイラク日報を開示するとともに、同月23日、海外派遣された自衛隊の活動に係る日報の保管状況（南スーダン、イラクを含む延べ約4万3千件）を公開した。

<sup>38</sup> なお、再発防止策として①大臣の指示・命令を履行する体制の強化、②行政文書の電子ファイル化による的確な行政文書管理・情報公開への対応、③行政文書管理・情報公開に関するチェック体制の強化、④行政文書管理・情報公開等に関する個々の隊員の意識改革及び⑤情報公開等に迅速かつ確実に対応できる組織づくりを行う方針を発表した。

報公開請求に対して十分な探索が行われなかったこと、適切な事務処理が行われなかったことなどから、当時の稲田防衛大臣に対しイラク日報の存在が報告されなかった」と説明した。

次に、イラク日報の存在を統幕が確認してから小野寺防衛大臣に報告するまでに1か月を要した経緯について、「(2018年)3月2日に日報の存在を確認して以降、統幕参事官等の関係部署は、確認された日報の精査、大臣報告に係る関係部署との調整、日報の探索漏れがないかの再確認、国会議員からの資料要求や情報公開請求への対応状況の確認等の必要な作業を行っていたことが改めて確認されたが、このような事案を認知したのであれば、私への報告には時間を掛けずに直ちに一報するべきであり、適切とは言い難い対応であった」との認識を示した。

この他、陸自国際活動教育隊において保管していないとしていた日報が確認された経緯については、「国会議員からの資料要求に対し、十分な探索を行わず、日報を保有していない旨の回答をしたことは適切とは言えず、また、特別防衛監察や情報公開請求により日報を発見したが、資料要求に対する回答や国会答弁を改めるための必要な取組を実施しなかったことも適切とは言えない」と述べている。さらに、航空自衛隊(空自)においてイラク日報が確認された経緯についても、「空自では、昨年2月、8月及び本年3月の探索では日報は確認されなかったが、4月になって3日分の日報を確認するに至っており、これは保有する日報の把握が不十分であったと言わざるを得ない」と説明している。

その上で、「今般のイラク日報等をめぐる事案は、防衛省・自衛隊が組織として防衛大臣の指示に適切に応えられず、シビリアンコントロールにも関わりかねない重大な問題を是らんでいたところがあり、また、行政文書管理、情報公開に関し、隊員による不適切な事務処理があったことは否定できない。同時に、こうしたことが当時の国会議員からの資料要求や情報公開請求等についての不適切な対応につながり、防衛省として適切な対外説明責任を果たす機会を損なわしめた」と述べた<sup>39</sup>。その一方、不適切な対応が意図的に行われたと認定することは困難であり、今回の事案が起きた後においても、防衛省・自衛隊においては、各種事態等への対応において実力組織としての機能発揮は整々と行われていたため、防衛省・自衛隊におけるシビリアンコントロールは機能していたと認識しており、シビリアンコントロールに反するような問題はなかったとの見解を示した<sup>40</sup>。

## (2) 幹部自衛官の暴言を含む不適切発言

2018年4月16日、国会議事堂付近の路上で、統幕指揮通信システム部所属の幹部自衛官(3等空佐)が通行中の参議院議員に対し、暴言を含む不適切な発言を行った。5月8日、防衛省は、同事案に係る最終報告をまとめ、幹部自衛官の暴言を含む不適切発言があったことを認めた上で、当該自衛官に対して自衛隊法第58条「品位を保つ義務」に違反するとして「訓戒」の処分を行うとともに、事務次官通達を發出し、隊員全員への必要な教育の実施及び隊員の服務義務の周知徹底を内容とする再発防止策を講ずることとした。

<sup>39</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号1～2頁(平30.5.24)

<sup>40</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号10頁(平30.5.24)



一方、今般のような事案の発生はシビリアンコントロールを揺るがすものではないかとの指摘がなされたが、政府はシビリアンコントロールのうちの「国会による統制<sup>41</sup>」について、「国会による議決などを通じ防衛省・自衛隊の管理・運営等を律するもの、すなわち、国会と国の行政機関の一組織である防衛省・自衛隊との関係を律したものであり、国会の構成員である国会議員と一自衛官との関係を律したものではない」との見解を示した<sup>42</sup>。

## 5. 日米地位協定と普天間飛行場移設問題

### (1) 日米地位協定に係る論議

2017年以降、在日米軍航空機の墜落、緊急着陸・予防着陸、部品落下等が相次いだ。国会においては、「(米軍に)再発防止を申し入れるだけでは解決できず、憲法9条改正の前に、日本の調査権や捜査権を制限する日米地位協定を見直すのが先ではないか」との指摘がなされた。これに対し安倍総理は、日米地位協定についてはこれまで様々な議論があるが、協定締結から半世紀を経て初めて2つの補足協定<sup>43</sup>が策定されており、今後とも事案に応じた最も適切な取組を積み上げることにより、同協定のあるべき姿を不断に追求する旨答弁し<sup>44</sup>、日米地位協定そのものの改定には慎重な姿勢を示した。

また、米軍機による低空飛行や物の落下を防止するため、日本の航空法から米軍を除外している特例法<sup>45</sup>の撤廃を求める指摘に対して、石井国土交通大臣は「国際民間航空条約の適用を受けない米軍機については、日米地位協定の実施に伴う航空法の特例法により、民間航空機の円滑な航空交通を確保するためのものを除き、航空機の運航に関する規定などについて適用が除外をされている。これは、日米地位協定等に基づき米軍が我が国において活動することが認められていることを踏まえ、その履行を担保するために定められたもの」と説明し、小野寺防衛大臣は「米軍は航空法の全ての適用を受けているわけではないが、飛行訓練を含め、米軍は全く自由に飛行を行っていいわけではなく、公共の安全に妥当の考慮を払うことは言うまでもない」との見解を述べた<sup>46</sup>。

さらに、2016年4月に沖縄県うるま市で起こった米軍嘉手納基地で勤務する民間人による女性殺害事件の遺族への補償問題で、米側が、被告が事件当時、地位協定上の軍属として扱われていたものの、当該民間人は米国に直接雇用されていなかったため、補償制度を

---

<sup>41</sup> シビリアンコントロールについて政府は、「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、内閣(国家安全保障会議を含む。)による統制とともに、防衛省における統制がある」と説明している(第189回国会衆議院予算委員会議録第15号14頁(平27.3.6))。

<sup>42</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会議録第15号4頁(平30.5.17)

<sup>43</sup> 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定を補足する日本国における合衆国軍隊に関連する環境の管理の分野における協力に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定(環境補足協定)(2015年9月)及び「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定を補足する日本国における合衆国軍隊の軍属に係る扱いについての協力に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定(軍属補足協定)(2017年1月)

<sup>44</sup> 第196回国会衆議院本会議録第2号20頁(平30.1.24)

<sup>45</sup> 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定及び日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う航空法の特例に関する法律(昭和27年法律第232号)

<sup>46</sup> 第196回国会衆議院予算委員会議録第3号16~17頁(平30.1.30)

適用する被用者に該当しないとして米側が支払いを拒否している問題に関し、日米地位協定第 18 条 6<sup>47</sup>の請求権の対象の解釈が質された。外務省は、「日本政府としては、日米地位協定第 18 条 6 が規定する請求権の対象は、合衆国軍隊に直接雇用される軍属に限定されるわけではなく、間接雇用の被用者も含まれると理解している」と答弁し、米国と協議中である旨の説明がなされた<sup>48</sup>。なお、本件は、米国政府が日米地位協定に基づく補償金ではない、特例的な見舞金を支払い、日本政府が差額を「沖縄に関する特別行動委員会（SACCO）見舞金」として支払うことで日米両国間の合意がなされ<sup>49</sup>、2018 年 7 月に支払いが行われたと報じられている<sup>50</sup>。

なお、外務省は在日米軍に対する日本の法令の適用関係について、「一般国際法上、受入れ国の同意を得て、当該受入れ国内にある外国軍隊及びその構成員は受入れ国の法令を尊重する義務を負うが、その滞在目的の範囲内で行う公務について、受入れ国の裁判権等から免除されると考えられる。免除の具体的内容については個々の事情によって異なるが、必要に応じて、こうした一般国際法上の考え方を踏まえつつ、当該軍隊の派遣国と受入れ国の間で個々の事情を踏まえて詳細が決定される」と述べ、「受入れ国の同意のもとで、その国で活動する外国軍隊及びその構成員は、軍隊の性質に鑑みて、滞在目的の範囲内で行う公務について受入れ国の裁判権等から免除を付与されるべきだとの考え方は一般国際法上の考え方として国際的に広く共有されている」との認識を示した<sup>51</sup>。

## （２）普天間飛行場移設問題

沖縄の普天間飛行場の全面返還に関する認識について問われた安倍総理は、普天間飛行場の固定化は絶対に避けなければならない旨を述べた上で、「辺野古への移設は最高裁判所の判決に従って進めている。引き続き、丁寧な説明に努め、御理解、御協力が得られるよう粘り強く取り組んでいく」との決意を示した<sup>52</sup>。

2018 年 6 月 12 日、防衛省は辺野古側（南側）の一部海域を囲う護岸整備を進め、同年 8 月 17 日から土砂投入を始める事業計画を沖縄県に通知した。土砂投入が予定される K 4 護岸の内側はジュゴンのえさ場となる海草藻場の被度が高く、土砂投入に先立って移植が必要ではないかとの指摘もなされた。これに対し小野寺防衛大臣は、「環境保全図書における海草藻場の拡大を図る保全措置については、施設等の存在に伴い消失する海草藻場に関する措置として、改変区域周辺の海草藻場の被度が低い状態の箇所や代替措置の設置により形成される静穏域を主に対象とし、専門家等の指導、助言を得て、海草類の移植や生息基盤の改善による生育範囲拡大に関する方法等やその事後調査を行うことについて検討し、可能な限り実施をするとされている」と述べ、あくまでも施設等の存在（代替施設の

<sup>47</sup> 日米地位協定第 18 条 6 は「日本国内における不法の作為又は不作為で公務執行中に行なわれたものでないものから生ずる合衆国軍隊の構成員又は被用者（日本国民である被用者又は通常日本国に居住する被用者を除く。）に対する請求権は、次の方法で処理する。（以後省略）」と規定。

<sup>48</sup> 第 196 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 2 号 18 頁（平 30. 3. 22）

<sup>49</sup> 『朝日新聞』（平 30. 6. 30）

<sup>50</sup> 『日本経済新聞』夕刊（平 30. 7. 13）

<sup>51</sup> 第 196 回国会衆議院外務委員会会議録第 15 号 20 頁（平 30. 6. 6）

<sup>52</sup> 第 196 回国会参議院本会議録第 2 号 11 頁（平 30. 1. 25）

完成)の段階を念頭に保全措置を講ずることを検討している旨説明した<sup>53</sup>。

2018年7月27日、翁長沖縄県知事(当時)は、辺野古代替施設建設に係る公有水面埋立処分の基幹的な処分要件である「環境保全及び災害防止に付き十分配慮」を満たしておらず、また、施工予定箇所の一部に軟弱地盤<sup>54</sup>が含まれ、護岸の倒壊の危険性があることや、活断層の存在が専門家から指摘されたこと等、承認時には明らかにされていなかった事実が判明したとして、仲井眞前知事による埋立承認を撤回することを表明した。

(くつぬぎ かずひと、たんげ りょう)

---

<sup>53</sup> 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第21号17頁(平30.6.28)

<sup>54</sup> 防衛省の当初の計画では大浦湾側の海域から埋立てを行うこととされていたが、同海域においては軟弱地盤の可能性があり地質改良の必要性が指摘されている。この点、防衛省は過去に「一般論として申し上げれば、軟弱地盤の改良工事であれば、変更申請が必要であると考えている」と答弁している(第193回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号26頁(平29.4.18))。