

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	急速に厳しさを増す安全保障環境と防衛力の抜本的強化 －第 208 回国会（常会）における防衛論議の焦点－
著者 / 所属	今井 和昌・奥利 匡史 / 外交防衛委員会調査室 水間 紘史 / 前外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	448 号
刊行日	2022-7-29
頁	71-83
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220729.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

急速に厳しさを増す安全保障環境と防衛力の抜本的強化

— 第208回国会（常会）における防衛論議の焦点 —

今井 和昌

奥利 匡史

(外交防衛委員会調査室)

水間 紘史

(前外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 国家安全保障戦略等の改定と防衛の基本方針
3. いわゆる「敵基地攻撃能力」保有に係る検討
4. 防衛力の抜本的強化と防衛費の増額
5. 南西防衛・台湾海峡をめぐる問題
6. 在日米軍駐留経費負担特別協定
7. 在日米軍の駐留に係る諸問題

1. はじめに

2021年10月4日、菅義偉内閣が総辞職し、岸田文雄内閣が発足した。岸田総理は、第208回国会（2022年常会）冒頭の施政方針演説において、北朝鮮が繰り返す弾道ミサイルの発射やミサイル技術の著しい向上といった問題、一方的な現状変更の試みの深刻化、軍事バランスの急速な変化、宇宙、サイバーといった新しい領域や経済安全保障上の課題などの現実から目を背けることなく日本の領土・領海・領空、国民の生命と財産を守り抜くために、おおむね一年掛けて新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（以下「国家安全保障戦略等」という。）を策定するとの方針を示した¹。また岸田総理は、国家安全保障戦略等の改定プロセスにおいて、いわゆる敵基地攻撃能力²を含め、あら

¹ 第208回国会参議院本会議録第1号5頁（2022. 1. 17）

² 過去の政府答弁においては「敵基地攻撃能力」のほかに「策源地攻撃能力」や「反撃力」といった名称が用いられたこともあり（例えば、第192回国会衆議院安全保障委員会議録第5号16頁（2016. 12. 13）小野寺防衛

ゆる選択肢を排除せず現実的な検討を行うこと、スピード感を持って防衛力を抜本的に強化することを表明し³、2022年1月21日の日米首脳テレビ会談においてもこうした方針をバイデン大統領に伝達した。これに先立つ同月7日の日米安全保障協議委員会（日米外務・防衛閣僚会議（日米2+2））においては、今後作成される日米の安全保障戦略に関する主要な文書を通じて、同盟としてのビジョンや優先事項の整合性を確保することとされた。

第208回国会においては、岸田内閣が掲げた防衛力の抜本的強化に向けた国家安全保障戦略等の改定、とりわけ敵基地攻撃能力の保有に係る検討にまで踏み込んだ政府の方針をめぐる多様な論戦が展開された。中でも、ロシアのウクライナ侵略を受け、専守防衛や非核三原則といった防衛の基本方針を今後も維持するべきかといった議論や、防衛力強化のための防衛費増額の在り方をめぐる議論が活発に交わされた。本稿は、こうした国会論議を中心として第208回国会における主な防衛論議を紹介するものである。なお、本稿における名称、肩書等はいずれも当時のものである。

2. 国家安全保障戦略等の改定と防衛の基本方針

日本の外交・安全保障の基本方針を示す国家安全保障戦略（2013年12月17日国家安全保障会議及び閣議決定）においては、「我が国は、戦後一貫して平和国家としての道を歩んできた。専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とはならず、非核三原則を守るとの基本方針を堅持してきた。」と記載され、「平和国家としての歩みを引き続き堅持」することが明示されている。この下で、防衛力の役割や自衛隊の具体的な体制の目標水準等を示す防衛計画の大綱（2018年12月18日国家安全保障会議及び閣議決定）及び主要装備品の整備数量や各年度の予算編成に伴う防衛費の総額等を示す5か年度の計画である中期防衛力整備計画（同上）が定められ、防衛力整備が進められている。

岸田総理が、国家安全保障戦略等の改定プロセスにおいて、あらゆる選択肢を排除せず現実的な検討を行うとしたことを受け、上記の基本方針にどのような影響が生じ得るのかが議論された。岸田総理は、「憲法、平和安全法制を始めとする日本の法体系、日米の基本的な役割分担など、基本的なものはしっかり守り、その範囲内で議論をしていく」と強調した⁴。また、専守防衛の定義⁵を見直すべきである旨の主張もなされたが、岸田総理は、「専守防衛は、憲法の精神にのっとった防衛の基本方針であり、今後とも、専守防衛の定義を変更する考えはない」と明言した⁶。

ロシアのウクライナ侵略を受け、核保有国の軍事的脅威に対しては核兵器による威嚇を

大臣答弁等)、また、2022年4月26日付の自由民主党の新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言においては「反撃能力」という名称が用いられているが、本稿では、政府が「今後、名称も含めて検討していく」（第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第14号（2022.6.2）岸防衛大臣答弁）としていることを踏まえ、これまでの国会論議で広く用いられてきた「敵基地攻撃能力」という名称を用いることとする。

³ 第208回国会参議院本会議録第1号5頁（2022.1.17）

⁴ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第19号6頁（2022.5.26）

⁵ 専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいう（防衛省『令和3年版防衛白書』168頁）。

⁶ 第208回国会衆議院本会議録第29号（2022.5.25）

もって抑止するべきとの考えから、平素から自国の領土に米国の核兵器を置き、有事には自国の戦闘機等に核兵器を搭載、運用可能な体制を保持することによって、自国等の防衛のために米国の核抑止力を共有する枠組み（いわゆる核共有）⁷を検討すべきではないかとの主張もなされた。これに対し岸田総理は、「日本の国是である非核三原則との関係においても、原子力の平和利用を前提とする原子力基本法を始めとする日本の法体系との関係においても、こうした議論は政府として認めない」とした⁸。

こうした岸田総理の姿勢に対し、日本を取り巻く安全保障環境が戦後最も厳しいともされる中で、なぜ戦後日本の防衛に関する基本方針を見直さないのかといった趣旨の指摘がなされた。これに対し岸田総理は、国民の命や暮らしを守るためにどのような安全保障体制をとるのかについて議論するに当たり、「今まで大切にしてきた基本的な考え方、枠組みはしっかり守るべく、まず努力をすることが第一である」、「唯一の戦争被爆国として、戦後大切にしてきた基本的な考え方はしっかり維持すべき」旨答弁した⁹。

また、日本の防衛力強化は他国から見ると攻撃能力の拡大であり、東アジアにおける緊張が更に高まるのではないかといった懸念も示された。岸田総理は、日本が安全保障についてどのように考え、どのような防衛力を強化しているかといった点に加え、強化している内容についてもできる限り透明性を高めることによって周辺国の理解を得るといった取組が重要である旨の認識を示した¹⁰。岸防衛大臣も、日本が防衛力を強化する中で、諸外国に対して防衛政策の具体的な考え方を明確にするなど、自国の安全保障政策の透明性を確保していくことが重要であるとの認識を示した上で、日本は一貫して国家安全保障戦略等に基づく防衛政策について具体的な考え方を対外的に説明してきており、引き続きこの透明性を確保するために取り組む旨述べた¹¹。この点、岸防衛大臣は、政府が防衛計画の大綱に代わる新たな文書を策定しその一部を秘密化するという検討を行っている旨の報道について、そのような事実はないと述べ明確に否定した¹²。

このほか、政府が2022年1月以降実施している国家安全保障戦略等の策定に向けた外部有識者との意見交換に係る議事録等が公表されておらず、議論の詳細が明らかではないとの指摘もなされた¹³。木原内閣官房副長官は、同意見交換について、事務方が論点の抽出・整理を行う検討の初期段階のものであり、いかにして記録を残すかという点について特段

⁷ 第208回国会参議院予算委員会会議録第4号13頁（2022.2.28）岸田総理答弁等。核共有に係る国会論議の詳細については本号収載の寺林裕介・今井和昌・荒木千帆美・目黒晋太郎「ロシアによるウクライナ侵略（1）主な経過—ロシアの軍事行動と国連、G7等の対応—」を参照されたい。

⁸ 第208回国会参議院予算委員会会議録第13号14頁（2022.3.14）等。非核三原則とは、核兵器を「持たず、作らず、持ち込ませず」という原則であり、1967年12月11日の衆議院予算委員会における佐藤総理答弁及び1971年11月24日の衆議院本会議決議により確立した。日本は、非核三原則により、政策上の方針として一切の核兵器を保有しないという原則を堅持している。また、原子力基本法において、原子力利用は平和の目的に限り行う旨が規定され、さらに、日本は、核兵器の不拡散に関する条約上の非核兵器国として、核兵器等の受領、製造等を行わない義務を負っており、一切の核兵器を保有し得ないこととしている。

⁹ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第20号11頁（2022.5.27）

¹⁰ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第19号31～32頁（2022.5.26）

¹¹ 第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第7号9頁（2022.6.3）

¹² 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第14号（2022.6.2）

¹³ 2013年の国家安全保障戦略等の策定時には有識者懇談会が設置・開催されたが、その際は逐次、議事概要や配付資料、最終的な検討結果などが公表された。

の取決めはないとした上で、同意見交換が一区切り付いた段階で、発言者の同意が得られることを前提に、その主な内容をまとめた文書を公表することを検討すると述べた¹⁴。なお、防衛省は、2021年11月12日に岸防衛大臣を議長とする「防衛力強化加速会議」を立ち上げ、国家安全保障戦略等の改定を見据えた議論を重ねている。

3. いわゆる「敵基地攻撃能力」保有に係る検討

(1) 岸田内閣における「敵基地攻撃能力」保有に係る検討

政府は従来、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土・領海・領空に派遣するいわゆる「海外派兵」は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないとしている。その上で、誘導弾等による攻撃が行われた場合、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、例えば誘導弾等による攻撃を防御するのに他に手段がないと認められる場合に限り、誘導弾等の基地をたたくことは、憲法上・法理上は自衛の範囲に含まれ可能であると解している¹⁵。他方、政策上の判断として、こうしたいわゆる敵基地攻撃については米国の打撃力に依存するとしてきた¹⁶。

岸田総理は、就任直後の第205回国会において「更なる効果的措置を含むミサイル防衛能力など防衛力の強化」に取り組む意向を示し¹⁷、第49回衆議院議員総選挙後の第207回国会及び第208回国会においては「いわゆる敵基地攻撃能力も含め、あらゆる選択肢を排除せず現実的に検討」すると表明した¹⁸。いわゆる敵基地攻撃能力の保有に係る検討を行うこととした理由について、岸田総理は、日本周辺において相当数の弾道ミサイルが開発・配備されており、ひとたび発射されれば極めて短時間で日本に到達し、国民の生命財産に甚大な被害を与えるおそれがあること、極超音速滑空兵器、変則軌道で飛翔するミサイルなど、ミサイルに関する技術が急速なスピードで変化・進化しており迎撃が困難になってきていることを挙げ、ミサイル迎撃能力の向上と併せて、いわゆる敵基地攻撃能力を含め、あらゆる選択肢を排除せず、現実的に検討していくこととした旨説明した¹⁹。また、岸田総理は、「憲法及び国際法の範囲内で、日米の基本的な役割分担を維持しつつ」こうした検討を進めるとの意向を繰り返し示した²⁰。

(2) 専守防衛との関係

こうした政府の方針をめぐって、他国の領域における武力の行使を可能とすることと、防衛の基本方針の一つである専守防衛の考え方が整合するののかとの点が問われた。岸田総理は、いわゆる敵基地攻撃が憲法上・法理上可能である旨の政府見解と専守防衛の考え方

¹⁴ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号10頁（2022.3.24）

¹⁵ 第24回国会衆議院内閣委員会会議録第15号1頁（1956.2.29）鳩山総理答弁（船田防衛庁長官代読）、自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問主意書に対する答弁書（内閣衆質93第6号（1980.10.28））等

¹⁶ 第204回国会参議院本会議録第3号11頁（2021.1.22）菅総理答弁等

¹⁷ 第205回国会参議院本会議録第2号5頁（2021.10.8）

¹⁸ 第207回国会参議院本会議録第1号6頁（2021.12.6）、第208回国会参議院本会議録第1号5頁（2022.1.17）等

¹⁹ 第208回国会衆議院本会議録第2号（2022.1.19）、同予算委員会会議録第2号13頁（2022.1.24）等

²⁰ 第208回国会衆議院本会議録第2号（2022.1.19）等

は整合するものであるとの見解を示した上で、「あくまで抑止力を高め、ミサイルなどによる攻撃の可能性を一層低下させるために行うもの」であるとした²¹。

この点、「抑止力」としての敵基地攻撃能力とは他国から攻撃を受ける前に当該他国の領域を打撃し得るといふ威嚇に係る能力であるとして、専守防衛の考え方とは相入れないものではないかとの指摘もなされた。岸防衛大臣は、専守防衛は憲法の本質にのっとった防衛の基本方針であり、今後ともこれを堅持すると明言する²²とともに、先制攻撃は禁じられており、相手国による武力攻撃の着手をもって防衛するとの考えを示した²³。

（３）「日米の基本的な役割分担」との関係

また、「日米の基本的な役割分担を維持」するとされた点について、日本が「盾」、米国が「矛」といった役割分担に変更が生じ得るのかとの点が繰り返し問われた。岸防衛大臣は、日本に対する武力攻撃に際し、①自衛隊が日本及びその周辺海空域、その接近経路における防勢作戦を主体的に実施する、②米軍は日本を防衛するため、自衛隊を支援し補完する、③米軍は、自衛隊を支援し補完するために、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができるといった現行の日米防衛協力のための指針における記載内容に言及した上で、「盾」や「矛」との用語は「一般的にはこうした趣旨で用いられてきている」としつつ、一般の検討の結果を予断することは差し控えると述べるにとどめた²⁴。

米国の打撃力が相対的に弱くなっていることが検討を行う理由ではないかとの点も問われた。岸防衛大臣は、米国の力の相対的な低下というよりは、むしろ、全体的な技術力の進歩である旨の見解を示した²⁵。加えて、従来の政府見解における「攻撃を防衛するのに他に手段がないと認められる場合」については、「米軍の支援の有無といった限られた与件のみをもって判断されるものではない」との見解を示した²⁶。

（４）集団的自衛権の行使としての敵基地攻撃

さらに、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃（存立危機武力攻撃）が発生した場合、日本に対する武力攻撃が発生していない状況であっても集団的自衛権の行使としての敵基地攻撃が可能となるのかとの点が問われた。岸防衛大臣は、誘導弾等の基地をたたくなどの他国の領域における武力行動で武力の行使の三要件²⁷に該当するものがあれば、憲法上・法理上はそのような行動を取ることが許されていないわけではないとし、このよ

²¹ 第208回国会参議院本会議録第13号8～9頁（2022.4.1）

²² 第208回国会参議院予算委員会会議録第6号44頁（2022.3.2）、同外交防衛委員会会議録第8号16頁（2022.4.12）等

²³ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第6号17頁（2022.1.31）及び同参議院予算委員会会議録第6号44頁（2022.3.2）

²⁴ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第6号16頁（2022.1.31）

²⁵ 第208回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号13頁（2022.2.16）

²⁶ 第208回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号14頁（2022.2.16）

²⁷ ①日本に対する武力攻撃が発生したこと、又は日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること。②これを排除し、日本の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと。③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。

うな考え方は、限定的な集団的自衛権の行使にもそのまま当てはまるとの見解を示した²⁸。

この点に関し、存立危機武力攻撃の着手を独自に判断することは困難であり、結局は圧倒的な情報収集能力を有する米国の判断に依拠することとなるのではないかとの指摘がなされた。松野内閣官房長官は、実際に発生した事態の個別具体的な状況に即して、日本と密接な関係にある他国との間における情報交換・分析、意見交換等により得られたものも含め、全ての情報を総合して客観的、合理的かつ主体的に判断するとした²⁹。

(5) 「自衛のための必要最小限度の実力」との関係

このほか、敵基地攻撃能力として日本が保有し得る手段（兵器）をめぐる議論も行われた。岸防衛大臣は、大陸間弾道ミサイル（ICBM）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母といった性能上専ら相手国の国土の壊滅的破壊のためにのみ用いられるいわゆる攻撃的兵器を保有することは、これにより直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることになるため、いかなる場合においても許されないとの政府見解を変更する考えはない旨明言した³⁰。

また、防衛省・自衛隊が導入を進めるスタンドオフミサイル（相手の脅威圏外からの対処を可能とする従来に比べ長射程のミサイル）を敵基地攻撃に用いることとなるのではないかとの指摘が相次いだ。岸防衛大臣は、「スタンドオフミサイルは、各国の早期警戒管制能力や各種ミサイルの性能が著しく向上し、脅威圏が拡大している中で、自衛隊員の安全を確保しつつ相手の脅威圏外から対処するためのものであり、いわゆる敵基地攻撃を目的とするものではない」との従来の政府見解をそのまま踏襲した³¹。

このほか、敵基地攻撃の対象として相手国の軍司令部や政治中枢に対する攻撃が排除されないのではないかとの指摘もなされた。岸田総理は、現在検討中であるため答弁できる段階ではない旨述べるとどめた³²。岸防衛大臣は、従来の政府見解で敵基地攻撃の対象として明示されてきた「誘導弾等の基地」について、「必要最小限度の措置の例示の中で述べられているもの」であるとして、「法理上は、その対象を攻撃することが誘導弾等による攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置か否かという観点から個別具体的に判断されるもの」であるとの見解を示した³³。

4. 防衛力の抜本的強化と防衛費の増額

岸田総理が防衛力を抜本的に強化するとの方針を示したことなどを受け、北大西洋条約機構（NATO）加盟国と同様に日本も防衛費の対GDP比2%を目標とするなど、大規模な防衛費の増額を行うべきではないかとの指摘が相次いだ³⁴。岸田総理は、何よりも大事

²⁸ 第208回国会参議院予算委員会会議録第19号（2022.5.31）

²⁹ 第208回国会参議院予算委員会会議録第19号（2022.5.31）

³⁰ 第208回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号13頁（2022.2.16）及び同参議院外交防衛委員会会議録第11号（2022.4.28）

³¹ 第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第6号13頁（2022.4.26）

³² 第208回国会衆議院本会議録第29号（2022.5.25）

³³ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号17頁（2022.4.12）及び同第11号（2022.4.28）

³⁴ 2021年度補正予算及び2022年度当初予算における防衛費（いわゆる16か月予算）の合計額は6兆1,744億円（米軍再編関係経費等を含む。）であり、対GDP比は1.09%である。なお、NATO定義の国防費には、恩

なことは国民の命や暮らしを守るために必要なものが何であるかについて議論を突き詰めていくことであるとして、「防衛費についても、金額、結論ありきではなく、現実的な議論の結果として必要なものを計上して」いくと答弁した³⁵。他方、岸防衛大臣は、NATOという民主主義国家の集まりが安全保障環境を維持するために各国の経済力に応じた相応の国防費を支出しているという点において、対GDP比は指標として一定の意味があるとの見解を示し、防衛力の強化に必要な予算を確保していく旨及び防衛力の強化には一刻の猶予も許されないとの認識の下でスピード感を持って検討する旨を述べた³⁶。

その後、2022年5月23日の日米首脳会談において岸田総理は、バイデン大統領に対し「日本の防衛力を抜本的に強化し、その裏付けとなる防衛費の相当な増額を確保する決意」を表明した。この背景について問われた岸田総理は、日本を取り巻く安全保障環境が急速に厳しさを増す中で、日本自身の防衛力の抜本的強化と、日米同盟の抑止力・対処力の強化の二つが重要であるとの観点から、日本として防衛力の抜本的強化に見合うだけの予算をしっかりと用意するという意味で「相当な増額を確保する」と述べた旨説明した³⁷。

これに対し、防衛費の相当な増額に係る財源をどのように確保するのかとの点が問われた。岸田総理は、①国民の命や暮らしを守るためには何が必要なのかについて議論する、②その上で必要な予算が積み上がり、③予算の額が明らかになってこそ財源について考えることもできるとして、防衛力の抜本的強化に係る内容、予算、財源について一体的に考えていくとの考えを示した³⁸。この点、鈴木財務大臣は、防衛力の抜本的な強化とともに有事に十分耐えられる経済、金融、財政を構築するためのマクロ経済運営を両立させることが重要であるとの見解を示した³⁹。岸田総理も、財政規律を守りつつ防衛費を安定的に確保する観点から財源の在り方について検討する旨述べた⁴⁰。

5. 南西防衛・台湾海峡をめぐる問題

近年、中国が軍事力の強化を急速に進める中で、中国と台湾の軍事バランスは全体として中国側に有利な方向に変化し、その差は年々拡大する傾向にある。また、中国軍機による台湾南西空域への侵入など台湾周辺における中国の軍事活動も活発化しており、中台間の軍事的緊張が高まる可能性も否定できない状況となっている⁴¹。

給費、PKO関連経費、海上警察に係る予算なども含まれるとされているところ（第198回国会衆議院安全保障委員会第7号2頁（2019.4.9）岩屋防衛大臣答弁）、同定義に基づき防衛省が機械的に試算した2021年の日本の安全保障に関連する経費の水準は6兆9,000億円程度であり、対GDP比は1.24%となるとされる（財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（2022.4.20）配布資料〈https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseisk20220420/03.pdf〉（2022.7.11最終アクセス））。

³⁵ 第208回国会参議院本会議録第3号30頁（2022.1.21）、同衆議院本会議録第16号13頁（2022.3.31）等

³⁶ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第4号10～11頁（2022.1.26）、同参議院外交防衛委員会会議録第3号13頁（2022.3.16）等

³⁷ 第208回国会参議院予算委員会会議録第18号（2022.5.30）、同第19号（2022.5.31）等

³⁸ 第208回国会参議院予算委員会会議録第19号（2022.5.31）等

³⁹ 第208回国会参議院予算委員会会議録第18号（2022.5.30）

⁴⁰ 第208回国会参議院本会議録第25号（2022.5.25）

⁴¹ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号3～4頁及び同21頁（2022.3.24）増田防衛省防衛政策局長答弁等

こうした中、自衛隊と米軍が台湾有事を想定した日米共同作戦計画の原案を策定した旨が報じられ、2022年1月7日の日米2+2共同発表においては、共同計画作業についての確固とした進展が歓迎された。これを受け、台湾有事に係る日米共同計画の内容等について問われた岸田総理は、同計画の策定状況や内容は日本の緊急事態における日米両国の対応に関わるものであることから答弁を差し控えるとした⁴²。台湾有事に際して米国はどのように対応するのか、また、自衛隊はどのような活動を行うのかといった点も問われたが、林外務大臣は、台湾有事という仮定の質問に答えることは差し控えるとし、2022年2月に公表された米国のインド太平洋戦略において、台湾の自衛能力を支援することを含め、地域内外のパートナーと協力し、台湾海峡の平和と安定を維持する等といった米国の台湾に関する立場が示されている旨を紹介するにとどめた⁴³。他方、岸防衛大臣は、一般論と断った上で、「重要影響事態に際し、自衛隊は、例えば、事態に対処する米軍等に対する補給・輸送といった後方支援や、捜索・救助活動を実施することが可能」であるとした⁴⁴。

また、台湾有事に際して、日本に対する武力攻撃が発生していない時点で在日米軍施設・区域から行われる米軍の戦闘作戦行動について、米国から日米安全保障条約第6条に基づく事前協議⁴⁵の要請があった場合に、日本としていかなる判断を行うのかが問われた。林外務大臣は、戦闘作戦行動に関する事前協議に際しては、日本の国益確保の見地から、米軍の個々の行動の任務、態様の具体的な内容、事例に即して自主的に判断して諾否を決定する旨答弁した⁴⁶。ここでいう戦闘作戦行動をめぐり、在日米軍施設・区域からのミサイル発射が事前協議の対象となるのかとの点が問われたが、林外務大臣は、1972年の政府統一見解で示された典型的な戦闘作戦行動⁴⁷以外の行動については、個々の行動の任務、態様の具体的な内容を考慮して判断するほかないとして明確な答弁を避けた⁴⁸。

この点、米国が中国を念頭に中距離ミサイルを日本に配備するのではないかとの質疑がなされた。林外務大臣及び岸防衛大臣は、米国が通常弾頭を搭載する中距離射程の地上発射型ミサイルを開発中であるとした上で、米国から、①同ミサイルを直ちに配備する状況にはない、②具体的な配備先について検討していない、③どの同盟国に対してもその受入れや配備に関し打診していない旨の説明を受けているとした⁴⁹。なお、林外務大臣は、日米

⁴² 第208回国会衆議院予算委員会議録第4号45頁（2022.1.26）

⁴³ 第208回国会衆議院外務委員会議録第3号4頁（2022.3.9）、同安全保障委員会議録第6号3頁（2022.4.26）

⁴⁴ 第208回国会衆議院予算委員会議録第2号14頁（2022.1.24）

⁴⁵ 日米安全保障条約第6条の実施に関する交換公文（岸・ハーター交換公文）は、①米軍の日本への配置における重要な変更、②日本の領域内にある米軍の装備における重要な変更、③日本から行なわれる戦闘作戦行動（第5条に基づいて行なわれるものを除く。）の三事項に関して、日本の領域内にある米軍が、日本の意思に反して一方的な行動をとることがないよう、米国政府が日本政府に事前に協議することを義務付けている。

⁴⁶ 第208回国会参議院外交防衛委員会議録第3号18頁（2022.3.16）

⁴⁷ 戦闘作戦行動とは、直接戦闘に従事することを目的とした軍事行動（航空部隊による爆撃、空挺部隊の戦場への降下、地上部隊の上陸作戦等）を指すものとされ、米軍が日本の施設・区域から発進する際の任務・態様がかかる行動のための施設・区域の使用に該当する場合には、米国は日本との事前協議を行う義務を有するものとされている。他方、通常の補給、移動、偵察等直接戦闘に従事することを目的としない軍事行動のための施設・区域の使用は、事前協議の対象とならないものとされている（第68回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第17号1頁（1972.6.7）（高島外務省条約局長答弁））

⁴⁸ 第208回国会参議院本会議録第8号5～6頁（2022.3.18）

⁴⁹ 第208回国会参議院外交防衛委員会議録第2号10～11頁（2022.3.8）

安全保障条約第6条に基づく事前協議の対象となる「装備における重要な変更」とは核弾頭及び中長距離ミサイルの持込み並びにそれらの基地の建設を意味しており、あくまで核専用の中長距離ミサイルを念頭に置いて了解されたものであるとして、核弾頭を装着していない核、非核両用ミサイルの持込みは事前協議の対象外である旨の見解を示した⁵⁰。

このほか、台湾有事においては在日米軍施設・区域が攻撃対象となるのではないかとの指摘もなされた。岸防衛大臣は、日本に駐留する米軍のプレゼンスは極東における国際の平和及び安全の維持に寄与してきており、地域における不測の事態に対する抑止力として機能していると述べるにとどめた⁵¹。また、台湾に近接し多数の米軍施設・区域が所在する南西諸島における国民保護法に基づく住民避難等の在り方についても議論された。岸田総理は、事態が発生した場合、政府の様々な機関、航空機・船舶等のアセットを総動員して離島等からの退避等を実施することになる旨答弁した⁵²。岸防衛大臣は、武力攻撃事態等が生じた場合、自衛隊は武力攻撃を排除し、国民への被害を極小化するという主たる任務に支障のない範囲で、可能な限りの国民保護措置を行うことになるとした⁵³。この点、日本への武力攻撃が発生していない重要影響事態や存立危機事態においても国民保護法に基づく住民避難等を実施できるよう同法を改正すべきではないかとの指摘もなされたが、岸防衛大臣は、重要影響事態や存立危機事態であって、警報の発令、住民の避難・救援が必要な状況とは、まさに日本に対する武力攻撃が予測あるいは切迫している事態と評価される状態にほかならず、この場合は、併せて武力攻撃事態等と認定し、国民保護法に基づく措置を実施することとなる旨説明し、同法を改正する必要はないとの認識を示した⁵⁴。

6. 在日米軍駐留経費負担特別協定

(1) 新たな特別協定の概要

日本政府は、1987年度以降、在日米軍の円滑かつ効果的な運用を確保することを目的として、日米地位協定により米側に負担義務がある経費の一部（駐留軍等労働者の基本給与等の労務費、光熱水料等及び訓練移転費）について、2～5年間を有効期間とする在日米軍駐留経費負担に係る特別協定をその都度締結し負担してきた。日米両政府は、2016年に締結され、2021年に有効期間を一年延長された特別協定の有効期限が2022年3月末までであることから、その後の在日米軍駐留経費負担の在り方等について交渉を行った。その結果、2022年1月7日、有効期間を2027年3月末までの5年間とする新たな特別協定への署名が行われた（以下「2022年協定」という。）（表参照）。同年2月8日、2022年協定に係る承認案件が国会（衆議院）に提出され、衆参両院での審査を経て、同年3月25日の参議院本会議において多数をもって承認された（同年4月1日発効）。

2022年協定の意義について問われた林外務大臣は、インド太平洋地域の安全保障環境が一層厳しさを増す中、在日米軍駐留経費負担は、日本の防衛のみならず、インド太平洋地

⁵⁰ 第208回国会衆議院外務委員会議録第11号10頁（2022.4.27）

⁵¹ 第208回国会参議院本会議録第8号6頁（2022.3.18）

⁵² 第208回国会衆議院予算委員会議録第19号31頁（2022.5.26）

⁵³ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号19頁（2022.3.16）

⁵⁴ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号20頁（2022.3.15）

域の平和と安定のためにはなくてはならない存在である在日米軍の円滑かつ効果的な活動や米軍の地域への前方展開を確保する上で重要な役割を果たしているとの見解を示した⁵⁵。また、特別協定をその都度締結するという手法をとることの是非についても問われた。林外務大臣は、日米地位協定第24条に定める経費負担の原則を維持しつつ、あくまでも暫定的、限定的、特例的な措置として特別協定を締結することが適当との判断を改めて行った旨説明するとともに、現時点においてこれ以外の措置をとることや日米地位協定第24条に定める経費負担の原則を変更することは考えていないと答弁した⁵⁶。

表 2022年協定の概要

<p>(1) 有効期間：5年間(2027年3月31日まで)</p> <p>(2) 経費負担：日本側が以下の項目に係る経費の全部又は一部を負担。</p> <p>① 労務費：2021年度の日本側負担上限労働者数(23,178人)を維持。</p> <p>② 光熱水料等：日本側が各年度に負担する光熱水料等を、2022年度及び2023年度は234億円、2024年度は151億円、2025年度及び2026年度は133億円とする。</p> <p>③ 訓練資機材調達費：2022年協定の有効期間において、日本側が負担する訓練資機材調達費を総額200億円とする。</p> <p>④ 訓練移転費：従前の枠組みを維持(国内移転及び米国内への移転に伴い追加的に必要となる経費を日本側が負担)。アラスカを航空機訓練移転先に追加。</p>
--

(出所) 外務省資料を基に筆者作成

(2) 「同盟強靱化予算」との位置付け

日本政府は、2022年協定の日米合意に際し、在日米軍駐留経費負担の通称を「同盟強靱化予算」とする旨発表した。この背景について林外務大臣は、米国との間で、①日米同盟の抑止力・対処力強化への貢献が直接的に見えにくい光熱水料等については大幅に削減することで意見の一致を見たこと、②在日米軍のみならず、自衛隊の即応性及び米軍との相互運用性の強化にも資する訓練資機材調達費の項目を設けたこと、③在日米軍の即応性及びその施設・区域の抗堪性強化に資する施設整備を重点的に推進していくことで合意した(後述)ことにより、従来の在日米軍の駐留を支援することに重きを置いた経費負担から内容・性質が変化したことを踏まえたものである旨説明した⁵⁷。

2022年協定の対象期間中の在日米軍駐留経費負担は年平均で約2,110億円(歳出ベース)とされた⁵⁸。この点について外務省は、日本の厳しい財政状況にも十分配慮し国民の理解を得られる内容にするとの観点から、米国と真剣に協議を重ねた結果、めり張りをつけた経費負担の合意に至ったものであり、適切な水準であるとの見解を示した⁵⁹。

(3) 「訓練資機材調達費」の新設

2022年協定では、在日米軍の施設・区域に設置される訓練能力に関連する資機材及び関連する役務を調達するための経費を日本側が負担する旨の規定が新たに設けられた。日本

⁵⁵ 第208回国会衆議院本会議録第7号6頁(2022.3.1)

⁵⁶ 第208回国会衆議院本会議録第7号4頁(2022.3.1)及び同外務委員会議録第3号30頁(2022.3.9)

⁵⁷ 第208回国会参議院本会議録第8号6頁(2022.3.18)等

⁵⁸ 2022年度当初予算においては在日米軍駐留経費負担として、歳出ベースで2,056億円(対前年度比39億円増)(契約ベースで2,167億円(同150億円増))が計上された。

⁵⁹ 第208回国会衆議院外務委員会議録第3号21～22頁(2022.3.9)市川外務省北米局長答弁

側が負担する訓練資機材調達費の対象となるのは、日米安全保障条約の目的を達成し、即応性を向上させ、並びに困難を増す安全保障環境において多様な運用上の所要に対応するために抑止力・対処力を強化すること（米軍と自衛隊の相互運用性を強化することを含む。）に寄与する場合に限るとされた。また、2022年協定の対象期間中に日本が負担する訓練資機材調達費の総額は200億円とされた。

訓練資機材調達費を日本側が負担することとした理由について林外務大臣は、日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、日米同盟の抑止力・対処力を高めるためには、自衛隊と在日米軍の双方が、日米共同訓練を含む各種の高度な訓練の実施等を通じ即応性を向上させていく必要があるといった観点から日米間で協議を行った結果であるとした⁶⁰。これに対し、米軍の訓練資機材の調達費用まで日本側が負担することの是非が問われた。林外務大臣は、軍隊として当然に行うことを前提としている諸活動の一つである訓練に係る資機材の調達費は日米地位協定の下で米側に負担義務があるため、同協定の特則である特別協定を締結することにより日本側が負担することとした旨説明した上で、2022年協定の内容は日米地位協定第24条の特例の範囲を超えないものであるとの認識を示した⁶¹。

訓練資機材調達費の日本側負担総額を200億円とした根拠についても問われた。防衛省は、米側の見積りを参考にして日米間で議論を行い、在日米軍駐留経費負担の総額も念頭に置きながら決定したものである旨説明した⁶²。この点に関し、林外務大臣は、2022年協定上、日本国政府が相互に適当と判断する経費を負担するとの通告を米国政府に対して行う場合に限る旨規定していることから、日本側の意に反する負担を強いられることはないとした⁶³。また岸防衛大臣は、日本側負担により調達し米軍が所有することとなる訓練資機材として、ネットワークを介して複雑かつ大規模な訓練を実施するためのシステム機材、戦闘射撃能力を向上するための標的装置、実践的なサイバー対処訓練を行うための機材を調達することを想定しているとした⁶⁴。なお、林外務大臣は、実際の戦闘に用いることを目的とした銃器や戦車等の調達のための経費を負担することはないと明言した⁶⁵。

（４）光熱水料等の負担減、航空機訓練移転先の追加等

2022年協定では、従来どおり在日米軍の光熱水料等に要する支払経費の全部又は一部を日本側が負担する旨の規定が設けられる一方で、同協定期間中の日本側負担額を234億円から133億円に段階的に削減することとされた⁶⁶。この点について林外務大臣は、厳しい財政状況を踏まえ協議を重ねた結果、日米同盟の抑止力・対処力強化への貢献が直接的には見えにくい光熱水料等について大幅に削減することで意見の一致を見た旨説明した⁶⁷。

⁶⁰ 第208回国会衆議院本会議録第7号8頁（2022.3.1）

⁶¹ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号18頁（2022.3.24）

⁶² 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号14頁（2022.3.24）

⁶³ 第208回国会衆議院本会議録第7号4頁（2022.3.1）

⁶⁴ 第208回国会衆議院本会議録第7号6頁（2022.3.1）及び同参議院本会議録第8号8頁（2022.3.18）

⁶⁵ 第208回国会衆議院外務委員会会議録第3号29頁（2022.3.9）

⁶⁶ 2017年度から2019年度の実績を基にすれば、約61%から約35%への削減に当たる（第208回国会衆議院本会議録第7号6頁（2022.3.1）林外務大臣答弁）。

⁶⁷ 第208回国会衆議院本会議録第7号6頁（2022.3.1）等

また、2022年協定では、従来どおり日本側の要請に基づき、米国が、在日米軍の訓練のための場所を他の施設・区域に又は米国の施政下にある領域若しくは同国の領域に変更する場合には、その変更に伴って追加的に必要となる経費の全部又は一部を日本側が負担する旨の規定が設けられた。これまで嘉手納飛行場等における更なる負担軽減を図るため、日本側負担によりグアムへの航空機訓練移転が実施されているが、今般の日米交渉の結果、アラスカが米軍による訓練の日本国外への移転先として追加された。林外務大臣は、広大な空域など恵まれた訓練環境を有するアラスカを訓練移転先の対象とすることにより、米軍の抑止力を維持しつつ、沖縄を始めとする地元の負担軽減を図るための訓練移転を更に促進することが可能になるとの考えを示した⁶⁸。

このほか、2022年協定に係る日米交渉においては、日米地位協定第24条に基づき日本側が負担して行う在日米軍施設の整備（提供施設整備）に係る日本側負担額についても協議され、2022年度から2026年度までの5年間で総額1,641億円とすることで合意された。林外務大臣は、在日米軍があらゆる事態に適時適切に対応できるよう、必要な基盤を整備することは極めて重要であるとした上で、航空機掩体（爆撃等から防護するための設備）や整備用格納庫等の整備といった在日米軍の即応性の向上及び施設・区域の抗堪性強化に資する事業を重点的に推進していくとの意向を示した⁶⁹。

（5）日米の負担割合

このほか、在日米軍駐留経費の米側負担額及び日米の負担割合についても問われた。林外務大臣は、米軍の駐留に伴い必要となる経費の範囲について様々な捉え方があることから、一概に算定し得ない旨答弁した⁷⁰。加えて、駐留する米軍人の給与、展開される装備のメンテナンス費用、米軍人の家族に係る費用、在日米軍施設・区域の借料、基地周辺対策費といった様々な費用のうちどこまでが米軍の駐留に伴い必要となる経費に当たるのかについて確定的な定義があるわけでないとして一概に算定することは困難であると述べた⁷¹。

また、林外務大臣は、適切な負担規模を考えるに当たっては、日米の負担割合を論じる前に、日本の平和と安全を確保する上で、日米でいかなる役割・任務の分担を行っていくか、また、その下で日本の負担規模が適切か否かを考えることが重要であるとの認識を示した⁷²。さらに、何割まで負担するのが適切かということではなく、具体的な項目についての程度の額を支出することが適切かという観点から主体的に判断している旨述べた⁷³。

7. 在日米軍の駐留に係る諸問題

2021年12月以降、在日米軍施設・区域内及びその周辺自治体で新型コロナウイルス感染症の感染が急拡大する中、在日米軍施設・区域から日本に入国した全ての米軍部隊が、同

⁶⁸ 第208回国会衆議院本会議録第7号8～9頁（2022.3.1）

⁶⁹ 第208回国会参議院本会議録第8号6頁（2022.3.18）

⁷⁰ 第208回国会衆議院本会議録第7号4頁（2022.3.1）

⁷¹ 第208回国会衆議院外務委員会議録第3号6頁（2022.3.9）

⁷² 第208回国会衆議院外務委員会議録第3号25頁（2022.3.9）

⁷³ 第208回国会衆議院外務委員会議録第3号7頁（2022.3.9）

年9月3日以降、出国前に同感染症の検査を受けていなかったことが明らかとなった。これを受け、日本政府の権限の下で米軍関係者の出入国管理や検疫を可能とするよう、日米地位協定を改定すべきであるとの指摘が相次いだ⁷⁴。岸田総理は、米軍関係者に対する入国時の検疫に関しては、例えば英国、韓国も日本と同様に米軍基地から入国する場合については米軍が検疫を行うこととなっており、日本が他国と比べて米軍に特別な扱いをしている訳ではないとして、日米地位協定の見直しは考えていない旨述べた⁷⁵。2022年1月28日には、日米合同委員会の下に設置されていた検疫部会を格上げする形で、日米双方の保健当局も参加する「検疫・保健分科委員会」が新たに設立された。林外務大臣は、同分科委員会も活用しつつ、日米当局間における建設的な協議を通じ、今後の感染状況も注視しながら、感染防止対策の徹底及び在日米軍従業員を含めた地元の方々の不安解消に向けて、日米間での連携をより一層強化していくと答弁した⁷⁶。

また、米軍施設・区域周辺において、環境中で分解されにくく、生物への蓄積性及び毒性が指摘されているPFOS等の有機フッ素化合物が検出されており、それらが米軍施設・区域から排出されている可能性が指摘された。防衛省は、米側から、沖縄に所在する全ての海兵隊の施設において高濃度のPFOS等を含む泡消火剤の交換作業を完了した旨の説明を受けたことを明らかにし、その他の米軍施設における泡消火剤の交換計画等の詳細については、引き続き米側に確認をしているとした⁷⁷。岸田総理は、まずはPFOS等の検出状況を把握し、毒性評価などの最新の科学的知見をもう一度しっかり確認した上で、政府として何ができるのか検討したいと答弁した⁷⁸。

このほか、山梨県甲府市上空などで米軍が空中給油訓練を行っているのではないかとの指摘がなされ、「2016年12月に発生したオスプレイの不時着水事故後の空中給油の再開に際し、日米間で、今後とも空中給油訓練は陸地から離れた海域の上空でしか実施せず、陸地の上空では実施しないことを確認している」との過去の国会答弁⁷⁹との整合性が問われた。岸防衛大臣は、陸地上空での空中給油訓練を容認していないと明言した⁸⁰が、事実関係について米側からの回答が得られていない旨の答弁に終始した⁸¹。

(いまい かずまさ、おくり まさふみ、みずま ひろし)

⁷⁴ 日米地位協定第9条第2項は、米軍関係者が旅券及び査証に関する日本国の法令の適用から除外される旨規定している。米軍関係者の入国時の検疫については、日米合同委員会合意（1952年5月合意等）により、米軍施設・区域から入国する場合には米側の検疫手続によるとされており、日本の民間空港から入国する場合には日本の当局が検疫を実施するとされている。また、米軍施設・区域内で感染症が発生した場合の対応については、在日米軍と日本国の衛生当局間における情報交換についての日米合同委員会合意（2013年1月）により、在日米軍の病院の指揮官と当該病院が所在する地域を管轄する保健所長との間で、感染者の行動履歴の追跡等を含めて必要な情報共有を行い、感染拡大防止のために緊密に連携するとされている。

⁷⁵ 第208回国会参議院本会議録第3号18～19頁（2022.1.21）

⁷⁶ 第208回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号7頁（2022.2.16）等

⁷⁷ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第7号6頁（2022.6.3）岡防衛省地方協力局長答弁

⁷⁸ 第208回国会参議院予算委員会会議録第18号（2022.5.30）

⁷⁹ 第193回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号58頁（2017.2.22）稲田防衛大臣答弁

⁸⁰ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号（2022.5.17）

⁸¹ 第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号12頁（2021.3.31）岸防衛大臣答弁、同第7号12頁（2022.4.5）及び同第12号（2022.5.17）岡防衛省地方協力局長答弁