



ロシアによるウクライナ侵略と日本の初期対応の決定過程—NSC に注目して

政策研究部防衛政策研究室 研究員 小熊 真也

NIDS コメンタリー

第 210 号 2022 年 3 月 17 日

2022 年 2 月 24 日、ロシアによるウクライナへの全面的な攻撃が始まった。岸田首相は「力による一方的な現状変更を認めないとの国際秩序の根幹を揺るがすもの」としてロシアを強く非難するとともに、ロシアに対する制裁措置やウクライナへの防弾チョッキ等の提供を進めている¹。こうした日本の対応を決める上で重要な役割を果たしているのが、2013 年に設置された国家安全保障会議（NSC）である。本稿では、NSC の構造と、ロシアによる侵略に対する日本の初期対応が決定される過程について概観してみたい。

国家安全保障会議と国家安全保障局の設置

NSC は安全保障に関する重要事項を審議する内閣の機関である。第二次安倍政権によって 2013 年 12 月 4 日に設置され、翌年 1 月 7 日には事務局組織である国家安全保障局（NSS）が内閣官房に設置された。NSC はそれまで存在した安全保障会議に取って代わるものである²。

国家安全保障会議は、九大臣会合、四大臣会合、緊急事態大臣会合の 3 種の会議体を持つ。九大臣会合は安全保障会議が持っていたシビリアンコントロールの機能を継承するものであり、構成員も安全保障会議から引き継がれている³。九大臣会合で審議される事項には、防衛計画の大綱などの政策文書や自衛隊の出動に関するものなどがある。

危機においてより実質的な役割を果たすのが、首相、官房長官、外務大臣、防衛大臣が参加する四大臣会合である。四大臣会合は外交安全保障政策の司令塔として、九大臣会合よりも幅広い事項を機動的に審議する場として機能する。平時から四大臣会合は頻繁に開催されているが、不測の事態が起きた際に閣僚レベルで方針を議論する場でもある。詳細は後述するが、今回のウクライナ情勢に関しても、国境周辺への軍事集結が懸念されていた時期や、侵略開始直後など、事態の展開に応じて開催されていることがわかる。

緊急事態大臣会合は重大緊急事態への対処を審議するための場である。2020 年 1 月に初めて開催され 2021 年 12 月までに計 22 回開かれているが、議題はすべて「新型コロナウイルスに係る対応について」

¹ 首相官邸「ウクライナ情勢に関して開催された国家安全保障会議の内容等についての会見」2022 年 2 月 24 日、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0224kaiken2.html.

² NSC 設置の経緯については以下を参照。千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構—日本版 NSC 成立への道』（原書房、2015 年）；春原剛『日本版 NSC とは何か』（新潮新書、2014 年）。

³ 構成員は首相、官房長官、外務大臣、防衛大臣、財務大臣、国土交通大臣、経済産業大臣、総務大臣、国家公安委員長。

とされている⁴。

NSC をサポートする事務局組織として、内閣官房に置かれているのが NSS である。NSS は外交・安全保障政策の基本方針や重要事項の企画立案・総合調整を行っているほか、関係省庁が収集したインテリジェンスの集約・整理なども行っている。NSS は 67 人態勢で発足し、2020 年には経済班が設置され約 90 人態勢まで拡充されている⁵。

NSC と NSS の設置によって、日本の安全保障や危機管理に関する政策決定過程は変化した。かつて内閣官房で安全保障や危機管理を関係省庁と連携し担当していたのが、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）のスタッフ集団（通称「安危室」）である。安危室は防衛計画の大綱の見直しなどでは中心的な役割を果たしていたが、スタッフの多くは防災など危機管理業務を担当していた⁶。NSS の発足によって、安危室が持っていた機能のうち、危機管理と安全保障の分担が図られることとなった。危機管理のオペレーションは内閣危機管理監や「事態室」と通称される内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）のスタッフ集団に引き継がれ、NSS は安全保障に関する業務を主に担うこととなったのである⁷。

ウクライナ情勢に関する初期の政策決定

安全保障と危機管理の業務分担がある一方、性質上、完全な切り分けが難しい事案も存在する。そのため、突発的な緊急事態の中でも、国家安全保障に対する影響を持つ事案には、NSS が関係省庁等と連携し対処に関与することとなる。閣僚レベルの意思決定が求められる場合には、NSC の四大臣会合が機動的に開催され、対処の手続き上必要があれば九大臣会合で審議が行われる。

2014 年にロシアがウクライナのクリミア半島を「併合」した際も、日本の対応を決定する上で NSC・NSS が大きな役割を果たした。クリミア半島の事案は突発的事態への対処という側面がありつつも、中長期的な外交・安全保障への影響を見極める必要があったからである。特に、北方領土問題を抱える中で、経済制裁や防衛交流の扱いは高度な調整を要したという⁸。こうした状況下で、関係する省庁の調整役となったのが NSS であり、閣僚レベルでの議論と政策の方向付けを行ったのが NSC（特に四大臣会合）であった⁹。

2022 年 2 月に始まったロシアのウクライナ侵略も、邦人保護をはじめとする危機管理的側面があると同時に、国際社会と協調した制裁措置や安全保障政策への影響など、中長期的含意を持つ事案と言える。ロシアによるウクライナ国境周辺への軍事集結が懸念されていた 2 月 14 日には四大臣会合が開催され、関係省庁による情勢の報告があったほか、岸田首相から邦人保護や外交の調整に万全を期すよう指示が行われた¹⁰。ウクライナ全土にわたる攻撃が始まった 2 月 24 日には、参議院予算委員会を中断し四大臣

⁴ 首相官邸「国家安全保障会議 開催状況」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html>.

⁵ 「NSC 67 人の実動部隊」『日本経済新聞』2014 年 1 月 26 日；「NSS 経済班が発足式 菅官房長官『困難な任務、全力で』」『産経新聞』2020 年 4 月 6 日。

⁶ 金子将史「防衛大綱をどう見直すか」PHP 総研、2008 年 12 月 10 日、https://thinktank.php.co.jp/wp-content/uploads/2016/05/policy_v2_n11.pdf、11 頁；兼原信克『安全保障戦略』（日本経済新聞出版、2021 年）、44 頁。

⁷ 内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）は国家安全保障局発足までの安全保障・危機管理担当である。

⁸ 政策シンクタンク PHP 総研「国家安全保障会議検証」プロジェクト『国家安全保障会議 —評価と提言—』（PHP 総研、2015 年）50-52 頁。

⁹ 同上。

¹⁰ 「ウクライナ情勢 NSC 閣僚会合 首相 “日本人の保護など万全を”」NHK ニュース、2022 年 2 月 14 日。

会合が開催され、直後の首相会見でロシアによる侵攻を強く非難する旨が表明された。翌 25 日にも四大臣会合が開催され、直後の首相による会見で、(1) ロシアの個人・団体に対する資産凍結や査証発給停止、(2) ロシアの金融機関を対象とする資産凍結、(3) ロシアの軍事関連団体に対する輸出、国際合意に基づく規制リスト品目や半導体など汎用品のロシア向け輸出に関する制裁が発表された¹¹。

ウクライナに対する防弾チョッキ等の供与

NSC ではウクライナに対する自衛隊の装備品の提供についても議論が行われ、異例とも言えるスピードで政策の調整が行われていった。3 月 4 日に開催された四大臣会合において、防弾チョッキ、ヘルメット、防寒服などをウクライナに供与することが調整・検討されることになった¹²。供与されるもののうち、防弾チョッキは防衛装備移転三原則上の「防衛装備」に該当する¹³。そのため、防弾チョッキの供与が防衛装備移転三原則に則ったものであるかが議論されることになった。

具体的には以下の論点があった。第一は、防弾チョッキの供与が防衛装備移転三原則で移転が禁じられるケースに該当するかである。防衛装備移転三原則では、「紛争当事国」への防衛装備の移転を禁じているが、その定義は「武力攻撃が発生し、国際の平和及び安全を維持し又は回復するため、国際連合安全保障理事会がとっている措置の対象国」と明記されている¹⁴。そのため、現在のウクライナはこれに該当しない。

第二に、今回の供与が防衛装備移転三原則で移転が認められるケースに該当するかである。防衛装備移転三原則とその運用指針は、移転が認められない場合とともに、移転が認められる場合も定めている。移転が可能なケースとしては、(1) 平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する海外移転（外国政府や国連等への移転）、(2) 日本の安全保障に資する海外移転（米国など日本が安全保障協力を行っている国への移転、自衛隊の活動や邦人保護等のための移転）、(3) 日本の安全保障への影響が極めて小さい移転（誤送品の返送など）の 3 つの類型がある¹⁵。

今回の移転にあたって、こうした類型を定めた運用指針が改定され、ウクライナへの防弾チョッキの提供は日本の安全保障に資するものであるという整理がなされた。上述の三類型のうち(2)には、日本との安全保障協力がある国との安全保障・防衛協力強化に資する海外移転が可能であることが定められている。この規定の下で、「国際法違反の侵略を受けているウクライナに対して自衛隊法第 116 条の 3 の規定に基づき防衛大臣が譲渡する装備品等に含まれる防衛装備の海外移転」が可能である旨が追加された¹⁶。その背景にある論理は、ロシアの力による一方的な現状変更は「欧州のみならず、アジアを含む国際秩序の根幹を揺るがす行為」であり、日本が国際社会と結束して行動することは今後の日本の安全保障にとって極めて重要であるというものだった¹⁷。

¹¹ 首相官邸「岸田内閣総理大臣記者会見」2022 年 2 月 25 日、
https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0225kaiken2.html。

¹² 防衛省「ウクライナへの装備品等の提供について」2022 年 3 月 4 日、
<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/03/04d.html>。

¹³ 同上。

¹⁴ 「防衛装備移転三原則」<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei1.pdf>、2 頁。

¹⁵ 「防衛装備移転三原則の運用指針」<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei3.pdf>、1-2 頁。

¹⁶ 新旧対照表は以下を参照。内閣官房、外務省、経済産業省、防衛省「防弾チョッキのウクライナへの移転に係る審議について」2022 年 3 月 8 日、
<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/03/08a.html>。

¹⁷ 同上。

NSC は防弾チョッキの提供そのものと、提供に際して行われた運用指針の改定の両方に関わった。防衛装備移転三原則の下では、慎重な検討を要する案件は、NSC の四大臣会合に経済産業大臣などが参加し審議が行われる¹⁸。今回のウクライナに対する案件も NSC での審議が行われた。3 月 8 日には、運用指針改定のための九大臣会合と、ウクライナへの供与が運用指針に則ったものであることを確認する四大臣会合が持ち回りで開催された¹⁹。以上のような流れを経て、同日夜、ウクライナへ提供する物資を載せた自衛隊機の第一便が小牧基地を出発した。

おわりに

ロシアによるウクライナの侵略によって、世界中の国々が対応に迫られている。日本も例外ではなく、初期の段階から制裁や物資の提供といった対応が矢継ぎ早に決定されていった。本稿で触れたのは大規模な戦闘が始まってから 2 週間ほどの展開であり、日本の対応を総合的に評価するには時期尚早である。とはいえ、初期の対応が決まっていく過程からは、既存の政策決定のメカニズムを活用している様子が見て取れる。

振り返れば、突発的に生起する安全保障問題にどう対応するかという問題は、冷戦後の日本が問い続けてきたものである。しばしば指摘されるように、1991 年の湾岸戦争で日本が有効な支援策を打ち出せなかった経験は、その後の日本の安全保障に長期的なインパクトを与えた。今回は現地への自衛隊派遣をめぐる問題ではないものの、危機における意思決定の重要性を再確認させられる事象である。今後も事態の動きに合わせた対応が求められる中で、NSC や NSS が果たす役割は大きい。

さらに長い目で見れば、現在のウクライナをめぐる状況は日本の戦略環境や安全保障政策にも影響を及ぼしうる事案であり、今後進められる国家安全保障戦略や防衛計画の大綱などの見直しにも関わってくる。NSC は閣僚がこれらの政策文書を審議する場でもあり、NSS は事務方として立案や調整に深く関与する。本稿で触れた政策決定のメカニズムは、今後も日本の安全保障政策をみる上で大きな重要性を持っている。

(2022 年 3 月 11 日脱稿)

プロフィール

profile

政策研究部

防衛政策研究室

研究員 小熊 真也

専門分野：日本の政治と安全保障、外交政策分析

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29177）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>

¹⁸ 防衛装備移転三原則は外為法の運用基準であり、手続き上、防衛装備の輸出許可は経済産業大臣が行う。審査体制については以下も参照。内閣官房、外務省、経済産業省、防衛省「防衛装備移転三原則について」<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei5.pdf>、14 頁。

¹⁹ 首相官邸「国家安全保障会議 9 大臣会合及び 4 大臣会合について」2022 年 3 月 8 日、https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202203/8_p.html。