

## 第8章

### 日本の防衛政策

—— 米国同時多発テロをめぐる  
防衛政策論議と国際協力

---

米国で発生した同時多発テロを受けて、9月27日から始まった臨時国会は、いわばテロ国会と称されるものとなった。この国会において、「テロ対策特別措置法」および「自衛隊法の一部を改正する法律」が成立した。これにより、日本政府が9月19日に発表した「米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置」における当面の措置としての7項目の中の1、2、ならびに6項の自衛隊の活動に関する措置が講じられることとなった。「自衛隊法の一部を改正する法律」では、1999年3月の不審船事案で教訓として検討されてきた海上警備行動時の停船手段としての船体射撃を可能とする内容も、同時に改正された「海上保安庁法」を準用する形で併せて整備された。

テロ対策特別措置法については、米軍などの軍事作戦への支援などのための自衛隊の海外派遣であることから、法案の国会審議においては、活発な議論が展開された。これまでも自衛隊の海外派遣をめぐる争点となってきた集団的自衛権、武力行使との一体化および武器使用の問題などが再び争点となった。また、国会会期末に国際平和協力が改正され、92年の国際平和協力の成立以来凍結されてきた国連平和維持隊(PKF)本体業務を実施できることとなった。

テロ対策特別措置法の成立は、日本が国際社会の一員として主体的にかつ積極的に国際協力に取り組む姿勢を示すことができたことに、大きな意義がある。また、「国際平和協力法」の改正は、今後日本が国際貢献の場でさらに活躍する機会を増大させることとなろう。

## 1 テロ対策特別措置法——その概要など

### (1) テロ対策特別措置法の概要

まずテロ対策特別措置法（以下テロ特措法という）について、その特徴的な点を列挙すれば以下のようなになる。第1に、テロ特措法は2001年9月11日に米国で発生したテロへの対応に目的を限定した時限立法となっており、施行の日から2年で効力を失う。しかしながら必要がある場合には、別に法律の定めるところにより、2年以内の期間を定めて延長できることとしている。第2に、テロ特措法による措置を実施するにあたっての基本原則が、定められている。1つには、武力による威嚇または武力の行使に当たるものであってはならないこととなっている。これは、憲法の禁じるところであって、その原則を踏まえたものである。2つ目には、対応措置を実施する地域は、わが国領域および現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる公海およびその上空ならびに外国の領域（当該外国の同意がある場合）となっている。これは、諸外国の武力行使と一体化しないようにするための配慮である。このため自衛隊が活動する地域において戦闘行為が行われると予想される時は、活動の中断などの措置が講じられることとなる。第3に、国会の承認が義務付けられている。自衛隊の部隊などによる対応措置を開始した日から20日以内に国会に付議して、対応措置の実施につき国会の承認を求めなければならない。この条項は政府原案には盛られておらず、審議の途中で修正されたものである。またこの条項をめぐる、法案に対し理解を見せていた最大野党の民主党とは、国会の承認時期を事前もしくは事後にするかで最後まで合意には至らなかったが、テロ特措法成立後の自衛隊派遣措置に関する国会承認の場では、民主党は造反者を出しながらも賛成に回った。第4に、武器の使用に関し、テロ特措法においては活動の状況にかんがみ、以下のように規定されている。活動の実施を命ぜられた

表 8 - 1 協力支援活動として行う自衛隊に属する物品の提供および自衛隊による役務の提供

種 類	内 容
補給	給水、給油、食事の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
輸送	人員および物品の輸送、輸送用資材の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
修理及び整備	修理および整備、修理および整備用機器ならびに部品および構成品の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
医療	傷病者に対する医療、衛生機具の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
通信	通信設備の利用、通信機器の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
空港及び港湾業務	航空機の離発着および船舶の出入港に対する支援、積卸作業ならびにこれらに類する物品および役務の提供
基地業務	廃棄物の収集および処理、給電ならびにこれらに類する物品および役務の提供

(注1) 物品の提供には、武器（弾薬を含む）の提供を含まないものとする。

(注2) 物品および役務の提供には、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油および整備を含まないものとする。

(注3) 物品の輸送には、外国の領域における武器（弾薬を含む）の陸上輸送を含まないものとする。

(出所) 「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」から作成。

自衛官は、自己または自己とともに現場にいる他の自衛隊員、もしくはその職務を行うに伴い自己の管理下に入った者の生命および身体の防護のためやむを得ない場合に武器を使用できる。この「自己の管理下に入った者」の解釈をめぐる議論が行われたが、例えば、被災民支援の際、一定の状況において、被災民などの防護が可能となっている。武器の使用にあたっては、正当防衛または緊急避難に該当する場合を除いて人に危害を与えてはならないとされており、厳格な武器の使用が規定されている。

次に、テロ特措法は、以下の目的により対応措置を行うこととなっている。テロ特措法は、わが国が国際的なテロリズムの防止・根絶のための国際社会の取り組みに積極的かつ主体的に寄与するため、以下の措置

表8-2 搜索救助活動に伴い、当該活動に相応する活動を行う諸外国の軍隊等の部隊に対して協力支援活動として行う自衛隊に属する物品の提供および自衛隊による役務の提供

種 類	内 容
補給	給水、給油、食事の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
輸送	人員および物品の輸送、輸送用資材の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
修理及び整備	修理および整備、修理および整備用機器ならびに部品および構成品の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
医療	傷病者に対する医療、衛生機具の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
通信	通信設備の利用、通信機器の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
宿泊	宿泊設備の利用、寝具の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供
消毒	消毒、消毒機具の提供ならびにこれらに類する物品および役務の提供

(注4) 物品の提供には、武器（弾薬を含む）の提供を含まないものとする。

(注5) 物品および役務の提供には、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油および整備を含まないものとする。

(注6) 物品の輸送には、外国の領域における武器（弾薬を含む）の陸上輸送を含まないものとする。

(出所) 「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」から作成。

を通じ、わが国を含む国際社会の平和および安全の確保に資することを目的に制定されたものである。その措置とは、「平成13(2001)年9月11日のテロ攻撃による脅威の除去に努めることにより国連憲章の目的達成に寄与する米国等の軍隊等の活動に対して我が国が実施する措置等」、「国連決議又は国際連合等の要請に基づき、我が国が人道的精神に基づいて実施する措置等」である。その措置に応ずる活動としては、米軍などに対する物品・役務の提供、便宜の供与その他の措置を含む協力支援活動(表8-1)、そして戦闘行為によって遭難した戦闘参加者の搜索救助活動がある。この搜索救助活動に際して、協力支援活動(表8-2)として、物品・役務の提供および便宜の供与などを含む。ただし、武器・弾薬の補給、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・

整備および外国の領域における武器・弾薬の陸上輸送は行わないこととなっている。次に、の措置に応ずる活動としては、被災民を救援するために実施する、食料・衣料・医薬品などの生活関連物資の輸送、医療その他の人道的精神に基づく活動がある。これら措置については、閣議決定される基本計画により、対応措置の基本方針および諸活動の種類・内容、実施する区域の範囲などが定められる。

## (2) テロ特措法と国会論議——その論点

テロ特措法をめぐる国会論議の大きな焦点は、「集団的自衛権」と「武器使用」の2つの問題であった。9月11日の米国同時多発テロ事件は、国際テロに立ち向かっていく上で、日本に対して「国際協力」と「対米協力」の面において、議論ではなく早急な行動を迫ることになった。9月27日から始まった臨時国会において、米軍などの行動に対する自衛隊の協力支援活動などを認める法律「テロ対策特別措置法」の審議をめぐって、「集団的自衛権」との関係での議論も行われた。

2001年前半まで国会の場では、2000年10月米国で公表されたいわゆる「アーミテージ・ナイ報告書」や2001年4月の小泉首相の記者会見での発言をめぐって、「集団的自衛権」に関する議論が活発に展開されていた。そのことが、「集団的自衛権」に関する議論を活性化させたことはもちろんであるが、それ以上にこの国会において「集団的自衛権」に関する議論が活性化された背景には、テロを行ったとされるテロリスト・グループおよびその支援国に対する米国の「個別的自衛権」の発動による軍事行動に対応して、北大西洋条約機構(NATO)が結成以来初めて「集団的自衛権」の発動を決議して米国を支援することになったことがある。しかしながら、その対応は加盟国個々の判断に任されており、実際に「集団的自衛権」を発動して、軍事的協力を行うことを表明したのは、英、伊、独、トルコなど少数であった。ただ、「集団的自衛権」の発動という象徴的な面が強調され、日本においては、協力支援活動がNATOの対応との対比で議論されることとなった。

「集団的自衛権」とは、国際法上の概念として国連憲章第51条に初めて登場した言葉である。条文中に「国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和および安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない」と記述される、各国が自国への攻撃に対処するために発動できる固有の自衛権の1つである。それ故、今回のテロ事件に際して、米国のとる「個別的自衛権」に対し、他の同盟国が「集団的自衛権」を発動するのは、国連憲章で認められた固有の権利であって、国際社会で認知された行動であることの根拠を、国連憲章に求めたのである。今日国際社会では、国連憲章により武力行使は違法化されており、唯一認められているのが、国連の行う武力制裁と加盟国固有の権利としての「個別的自衛権」および「集団的自衛権」の行使の2つである。日本においては、戦後50年間「集団的自衛権」に関する国会論議が積み重ねられ、その権利は行使できないとの次の政府解釈が今日まで続いてきている。

国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有しているものとされている。我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。

簡単に言えば、日本は、国際法上、国連憲章の言う国家固有の権利としての「個別的自衛権」および「集団的自衛権」を有しているが、憲法の制約により「個別的自衛権」の行使のみが認められているというのが、日本の現在の政府の解釈であり立場である。従って、今回の米軍などへ

の支援においても、日本は「集団的自衛権」を行使できないという姿勢をとっているのである。

他方、集団的自衛権の行使を認めず、武力行使をしないが、国際社会の一員として、また米国の同盟国として軍事的行動に協力するという政府の方針を一層窮屈にしているのが、武力行使との一体化の問題である。

この概念は、90年の湾岸戦争の際に日本が多国籍軍に対する後方支援を目的とした国連平和協力量案の審議の過程で出てきたものである。この解釈によれば、例えば現に戦闘が行われているようなところへの武器弾薬の供給や輸送、あるいは現に戦闘が行われているような医療部隊に組み込まれる形での医療活動は、武力行使と一体化していると見なされる。しかし、戦闘行為のところから一線を画されるようなところでの、医薬品や食料品の輸送は問題ないとされている。

この解釈以降、国連平和協力量案あるいは周辺事態安全確保法の審議にあたって、この概念との関係で法に規定される活動の是非が問われた。その結果、国連平和協力量案においては、参加5原則に武器使用の制限と停戦合意が崩れた場合の撤収が盛り込まれるなど、武力行使との一体化にならないような配慮がなされた。また、周辺事態安全確保法においても、後方地域支援は戦闘地域と一線を画される後方地域での活動に限定

## コラム▶▶

### PKO参加5原則

- 1 紛争当事者間で停戦の合意が成立していること。
- 2 当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊へのわが国の参加に同意していること。
- 3 当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
- 4 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、わが国から参加した部隊は撤収することができる。
- 5 武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限度のものに限られること。

されるなど、武力行使との一体化の問題が生じないことに配慮して後方支援活動が規定された。

今回のテロ特措法の協力支援活動および搜索救助活動は、周辺事態安全確保法の後方地域支援および後方地域搜索救助活動の規定を援用したため、武力行使との一体化の議論はすでに整理されているところであった。しかしながら、テロ特措法案の審議の過程で、武器弾薬の輸送は武力行使との一体化であるとの質疑が出された。テロ特措法案において、戦闘地域と一線を画した地域への武器・弾薬の輸送は、武力行使との一体化にあたらないとの政府の見解で、原案どおり武器・弾薬の輸送業務が盛り込まれた。ただし、審議過程での議論などを踏まえ、外国の領域における武器・弾薬の陸上輸送は除外された。他方、国会論議の場では、イージス艦の派遣をめぐって、「情報を米軍に提供すると、米軍の武力行使と一体化していると見られる」との極端な意見も一部におこった。このように武力行使との一体化の概念が、自衛隊の諸活動に適用され、周辺事態安全確保法における日米協力や平和維持活動(PKO)における国際協力において、自衛隊の活動が一定の幅をもったものとなっているという一面もあることは指摘しうる。

もう1つの大きな国会論議は、武器使用の問題であった。海外派遣における武器の使用については、武力行使および武力行使との一体化の問題と関連して、PKOにおいても自己保存のための必要最小限度に限定されてきた。テロ特措法においては、活動の状況にかんがみ、以下のように規定されている。活動の実施を命ぜられた自衛官は、自己または自己とともに現場にいる他の自衛隊員、もしくはその職務を行うに伴い自己の管理下に入った者の生命および身体の防護のためやむを得ない場合に武器を使用できる。このことにより、被災民救援に際して、一定の状況において被災民などの保護も可能となった。この規定を設けたテロ特措法案について、国際平和協力法（正式には「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」と比較して武器の使用を従来の解釈から拡大するものとして意見が出されたが、過去に行われた国際平和協力法

案をめぐる武器の使用と武力行使との関連での議論ほど大きな争点にはならなかった。武器使用に関する議論においては、「いわば自己保存のための自然権的権利というべきもの」という概念では解釈に限界があって、難民などの防護の場合には人道的視点から論理立てすることが常識的ではないかとの意見も出された。武器の使用に関する議論は、任務の目的を達成し、そして任務が円滑にかつ安全に遂行しえるという観点から、幅広く柔軟に検討されるべきものと考えられる。

### (3) 期待される防衛政策論議の活性化

この国会論議の中では、集団的自衛権に関する賛否両者の見解の相違が縮まることはなかった。集団的自衛権に関する国会の場での議論には、集団的自衛権の概念そのものについても一部で一致を見ていない状況もあり、小泉首相が国会発言でたびたび述べたように、今後「さまざまな角度から研究する」ことが必要であろう。11月初旬の超党派議員による集団的自衛権の行使に関する安全保障基本法に関する勉強会の動きや、11月3日の「21世紀の日本と憲法」有識者懇談会発足の動きは、今後集団的自衛権に関する議論を活性化させるものと考えられる。今後の議論にあたっては、小泉首相が2001年4月27日の記者会見で述べたように、次の観点から議論されることが重要であろう。

今の国益にとって一番大事なことは、日米関係の友好をどうやって維持していくか、日米安保条約をどうして効率的に機能的に運営していくかということを考えてみると、勿論、武力行使というのは海外の領土とか領海とか領空はできない。しかし、もし、日本近海で、日米が一緒に共同訓練なり共同活動をして、その時に、一緒に共同活動をした米軍が攻撃を受けた場合、よその国の領土でも、領空でも、領海でもない。でも、米軍が攻撃を受けた場合に、日本が何もしないということは果たして本当にそんなことができるんだろうか。そういう点については、今の憲法解釈を尊重するけれども、今後あらゆる事態に

について研究してみる必要があるんじゃないかというふうに思っております。すぐにその解釈を変えるということじゃないんです。研究してみる余地がある。慎重に熟慮、研究してみる余地があるということを言っているわけです。

ようやく国会での議論も「神学論争」から、現実的な論争に変わりつつある。今回のテロ対策特別措置法成立は、その証左であろう。今後さらに、防衛政策論議が活性化されることが必要である。

## 2 基本計画と自衛隊の活動

### (1) 基本計画の概要

10月29日のテロ特措法成立後、政府は直ちに基本計画の策定に着手し、11月1日に東京で、日米の審議官級協議（いわゆる「ミニSSC」）を開き、日本の支援策をめぐって調整に入った。そして、11月16日政府は、テロ特措法に基づく基本計画を閣議決定した。この基本計画には、「我が国としては、積極的かつ主体的に寄与するとの立場に立ち、憲法の範囲内のできる限りの支援、協力を行うことが重要」との基本方針のもと、協力支援活動など各種活動に関する事項が盛り込まれた。

協力支援活動に関しては、その活動の種類および内容、活動の実施区域の範囲、活動を外国の領域で実施する自衛隊の部隊などの規模および構成ならびに装備、派遣期間などが定められた。具体的には、次のようになっている。

活動の種類および内容には、艦船による艦船用燃料の補給、艦船による艦船用燃料の輸送、航空機による人員・物品の輸送、その他修理・整備・医療・港湾業務がある。

活動は以下の区域の範囲で実施される。

艦船による補給および輸送は、わが国領域、インド洋、ディエゴ・ガ

ルシア島、オーストラリア、インド洋沿岸およびわが国領域からこれに至る地域にある経由地・積卸地となる国の領域、そしてこれら地域内の2地点間の艦船が通過する海域で行われる。また、航空機による輸送は、わが国領域、グアム島、ディエゴ・ガルシア島、インド洋沿岸およびわが国領域からこれに至る地域にある経由地・乗降地・積卸地となる国の領域、そしてこれら地域内の2地点間の航空機が通過する空域で行われる。

自衛隊の部隊などの規模などは、補給艦2隻以内および護衛艦3隻以内からなる海上自衛隊の部隊（人員1,200名以内）、輸送機6機以内および多用途支援機2機以内からなる航空自衛隊の部隊（人員180名以内）となっている。

派遣期間は、6カ月（平成13〔2001〕年11月20日から平成14〔2002〕年5月19日までの間）となっている。

捜索救助活動の実施に関しては、協力支援活動または被災民救援活動を行う自衛隊の部隊などが遭難者を発見し、または、遭難者の救助を米国などから依頼された場合には、インド洋およびその上空に属する協力支援活動又は被災民救援活動を実施する区域の範囲において捜索救助活動を行うこととなっている。

被災民救援活動に関しては、活動の種類および内容、活動の実施区域の範囲、活動を外国の領域で実施する自衛隊の部隊などの規模および構成ならびに装備、派遣期間などが定められた。具体的には、以下のようになっている。

活動の種類および内容には、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）からの要請に基づく、生活関連物資のUNHCRへの提供がある。

活動は以下の区域の範囲で実施される。

わが国領域、パキスタン領域、インド洋沿岸およびわが国領域からこれに至る地域にある経由地となる国の領域で行われる。そしてこれら地域内の2地点間の艦船が通過する海域で行われる。

自衛隊の部隊などの規模は、掃海母艦1隻および護衛艦1隻（護衛艦については、協力支援活動を行うものを使用する）からなる海上自衛隊の部隊（人員120名以内）となっている。

派遣期間は、約1カ月半（平成13 [2001]年11月20日から平成13年12月31日までの間）となっている。

なお、パキスタンにおける医療支援などは、パキスタンおよび国際連合などと協議・調整を行った上で、可能な限り実施するとされている。また、パキスタン以外のアフガニスタン周辺国における被災民救援のための措置については、今後の情勢の推移を見極めつつ対応するともされている。

基本計画の閣議決定を受け、防衛庁長官は、実施要項を策定し、11月20日に首相の承認を得て、同日自衛隊の部隊などに対して協力支援活動などの実施を命令した。あわせて、政府は11月22日テロ特措法に基づく協力支援活動の是非を問う国会承認案を閣議決定し、国会に付議した。国会承認に関する国会審議は11月26日から始まり、11月30日には与党および野党民主党の賛成多数で、自衛隊の行動に関する初めての国会承認がなされた。

## （2） 自衛隊の活動

テロ特措法とは別に、現行法制の下で可能な自衛隊の部隊などによる



インド洋に向けて出航する掃海母艦「うらが」（2001年11月25日、横須賀）

活動が実施された。1つは、UNHCRからの要請に基づき、10月6日から12日にかけて実施された航空自衛隊のC-130型輸送機6機によるパキスタンへの救援物資の空輸業務である。他方は、9月19日に発表した当面の措

置 7 項目に盛られていた情報収集のための自衛隊艦艇の派遣である。これは、防衛庁設置法（昭和29 [1954] 年法律第164号）第 5 条第18号の規定に基づき、テロ特措法に基づく対応措置の円滑な実施などに資する観点から、情報収集を行うことを目的としたものであり、11月 9 日護衛艦 2 隻と補給艦 1 隻からなる海上自衛隊艦艇をインド洋に向けて派遣した。そしてテロ特措法に基づく自衛隊の部隊などの活動を実施するため、政府は11月25日に護衛艦 1 隻と補給艦 1 隻および掃海母艦 1 隻からなる海上自衛隊艦艇をインド洋に向けて派遣した。この中の掃海母艦は、被災民救援活動としてパキスタンのカラチ港に救援物資を輸送することを目的としていた。

実際の活動は、協力支援活動として航空自衛隊による輸送業務および海上自衛隊艦艇による補給業務、また被災民救援活動として海上自衛隊艦艇による救援物資輸送が実施された。具体的な活動は以下のようであった。

11月29日航空自衛隊C-130型輸送機 1 機による国内の在日米軍基地間での物資の輸送が行われた。以後12月 3 日、4 日と航空自衛隊C-130型輸送機による物資などの空輸が逐次実施された。他方、海上自衛隊艦艇による支援活動も、12月 3 日の海上自衛隊艦艇（補給艦）による米艦艇（補給艦）への燃料補給活動がインド洋北方海域で実施された。また被災民救援活動の一環として11月25日出航した掃海母艦も、12月12日パキスタンのカラチ港に到着し、救援物資の荷卸しが実施された。各活動については、基本計画に基づき米軍等との調整により逐次実施されている。

### 3 国際平和協力法の見直し

#### （1）国連PKOへの貢献拡大と限界

92年 6 月に国際平和協力法が成立し、以来自衛隊はカンボジアの国連PKOを皮切りに、モザンビーク、そしてゴラン高原での国連PKOに部

隊などを派遣してきた。国際平和協力法の成立に際してはいろいろな議論を踏まえ、これら国連PKOへの貢献にあたり2つのスタンスが定められた。

1つは、国連PKOへの参加は「国連平和維持活動への参加にあたっての基本方針（いわゆる参加5原則）」によらなければならない、というスタンスであった。この5原則を設けた理由は、自衛隊の国連平和維持隊(PKF)への参加が、憲法第9条により禁止された武力の行使、あるいは武力の行使の目的をもって武装した部隊を他国に派遣する、いわゆる海外派兵にあたるものではないことを担保するためであった。それゆえ他国が参加するPKFが仮に武力行使をするような場合にあって、自らが武力行使をしない、あるいは他国の参加するPKFの武力行使と一体化しないよう、特に2つの原則、すなわち武器使用の制限と停戦合意の履行がこの5原則にもられた。

もう1つは、国連PKOにおいて自衛隊の部隊などが実施する活動のうち、PKF本体業務は別に法律で定めるまでこれを実施しないこと、そしてPKO法の施行後3年を経過した時点で見直しを行うとのスタンスであった。このため業務の範囲が本体業務を除く医療、輸送、通信、建設などの後方支援業務に限られた。PKF本体業務への参加凍結が規定されたのは、自衛隊の初の海外派遣に対する内外の懸念に対する配慮がなされたからであった。

これらの方針により、積極的な国際貢献をするという意欲とは反対に、国連PKOへの参加の幅が極めて限られてきたことは否めない。

## (2) 国際平和協力法の見直し — その動きと課題

国際平和協力法の見直しは、98年に、武器使用に関して行われ、武器の使用は隊員個々の判断によるものとしていた従前の規定が改正された。これにより、参加5原則の自己保存のための必要最小限の武器の使用であるとの原則を維持しつつ、上官が現場にあるときには上官の命令を待つ暇がない場合を除き上官の命令によることとなった。そして、PKF

## コラム▶▶

### PKF本体業務

- 1 武力紛争の停止の遵守状況、軍隊の再配置・撤退、武装解除の監視
- 2 緩衝地帯などにおける駐留、巡回
- 3 武器の搬入・搬出の検査、確認
- 4 放棄された武器の収集、保管、処分
- 5 紛争当事者が行う停戦線など境界線の設定の援助
- 6 紛争当事者間の捕虜交換の援助

本体業務の凍結解除に向けては、99年10月自公3党連立政権が発足し、凍結解除が政策合意とされる動きがあった。その後、国会内での議論が行われてきたものの、さしたる進展は見られなかった。2001年始めの国会の議論においては、政府首脳は、国際的な安全保障の確立に貢献することは重要な課題であり、国会内での議論を踏まえながら対処していきたいとの立場の表明にとどまっていた。それが、小泉政権下で急速に凍結解除に向けての動きが進展し始めた。

5月31日、訪米中の山崎拓自民党幹事長は、同行記者団にPKF本体業務の凍結解除を図るため、今秋の臨時国会で関連法の整備を図る考えを明らかにした。さらに、山崎幹事長は、訪米中の5月31日にパターン米国国家安全保障会議（NSC）アジア上級部長と与党3幹事長との会談で、早期の凍結解除を表明した。また6月22日、訪米中の中谷元・防衛庁長官は、21日に国連本部でフレシェット国連事務次長およびゲエノ国連PKO局長と会談し、PKOへの日本の積極的な取り組み姿勢を表明したことを明らかにした。この時、日本が参加できているのは、国連PKO局で行っている活動のごく一部なので、より幅広く活動したほうが良いとの意見があったことも明らかにした。

これらの動きの中で、それまで与党3党の中で慎重な立場をとっていた公明党もPKO参加5原則について一定の見直しを認める方向で検討に入ったと報じられるようになった。それによれば、公明党が検討しているのは、5原則のうち「PKO活動が行われる地域に属する国・紛争

当事国の同意」とする派遣要件の見直しであり、武器使用の範囲拡大については慎重な意見が多く、党内で引き続き検討することとされた。このような中、米国において発生した同時多発テロ事件により秋の臨時国会においては、テロ関連法の議論が中心となったが、一方で、東チモールのPKO参加を勸案しつつ、国際平和協力法見直しの動きが自民党を中心に与党内で徐々に進展しつつあった。その結果、11月12日、自民・公明・保守の与党3党は、幹事長・政調会長会談を開き、PKF本体業務への参加凍結解除およびPKO参加5原則に基づく武器使用基準の緩和を内容とする国際平和協力法の改正を、臨時国会会期中に実現することで合意した。そして、これを受けて11月20日、政府は国際平和協力法の改正案を閣議で決定し、国会に提出した。この法案に関する国会審議が22日から行われ、12月7日与党3党と民主党の賛成多数で可決された。

国際平和協力法の改正点は、以下の3点である。第1点は、自衛隊の部隊などが行う国際平和協力業務についての特例規定が廃止になった。これにより、凍結されてきたPKF本体業務への参加が解除となった。第2点は、同法第24条の武器の使用に係る防護対象に「自己とともに現場に所在する、その職務を行うに伴い自己の管理下に入った者の生命又は身体」が追加された。第3点は、自衛隊法第95条の適用除外を解除し、派遣先国で国際平和協力業務に従事する自衛官に対し、武器などの防護のための武器の使用が認められることとなった。この改正は、日本が国連を中心とした国際平和のための努力に対して、一層適切かつ効果的に貢献していく上で、意義のあるものである。PKF本体業務の凍結解除は、今後日本に国際貢献の場での参画機会を増加させることとなろう。国際平和協力法改正の審議に当たっては、武器使用条件の緩和が争点となった。武器の使用に関しては、厳格に規定されることはもちろんであるが、10月22日来日中のゲエノ国連PKO局長が、武器使用に関し、PKOでも堅固な武力が抑止効果を持つことや部隊間での相互支援が必要であるとの見解を示したことは、今後同様な議論における1つの参考となるものである。

## 補論 有事法制

2001年になって、有事法制の法制化に関する検討が本格的に動き出しつつあった。この有事法制は、1977年以来自衛隊の行動にかかわる事項について研究が進められてきたものの、いまだ法制化には至っていないのが現状である。9月11日の米国同時多発テロ事件は、日本に対し「国際協力」の面での対応を迫ることとなったが、他方、国内の危機管理についても、改めて体制を整備する必要性が着目されることとなった。2002年以降、有事法制が国会論議の焦点の1つになると見られる。平時においてこそ、憲法の範囲内でかつ国民の自由と権利を尊重しつつ、十分な議論を積み重ね、有事の際のルールとしての有事法制を、早急に定めておく必要がある。

### 1 有事法制に関する検討経緯

一般論として、日本に対する武力攻撃が発生した場合に必要と考えられる法制（有事法制）は、自衛隊の行動にかかわる法制、米軍の行動にかかわる法制、自衛隊および米軍の行動に直接かかわらないが国民の生命、財産保護などのための法制の3つに区分されると考えられている。この「有事法制」に関しては、いまだ法制化に至っていない。その経過について概観してみれば以下のような状況にある。

「有事法制」のうち、自衛隊の行動にかかわる法制の研究は、77年首相の了承の下、防衛庁長官の指示によって開始された。78年10月の国会で、福田首相が「自衛隊は、有事のためにこそあるわけで、その有事の際に自衛隊がその与えられた任務を完全に遂行できる体制におかなければならない。その体制はいかにあるべきかということ、これについて検

討することは、当然であり、政府、防衛庁、自衛隊の責任であり、義務である」、「今回はとにかく、私の了解のもとに防衛庁長官の指示で研究する、その際には憲法の枠内であることはもとより、シビリアンコントロールのこの大原則、これを踏まえてやります」と答弁し、有事法制の研究の必要性和研究にあたっての考え方について明らかにした。

この研究にあたっては、幾つかの前提（78年9月に出された防衛庁見解）が、設けられた。すなわち、研究の対象は、防衛出動時の自衛隊の行動にかかわるものであること、現行の自衛隊法によって自衛隊の任務遂行に必要な法制の骨幹は整備されているが、なお残された法制上の不備はないか、不備があるとすればどのような事項かなどの問題点の整理が今回の研究の目的であり、近い将来に国会提出を予定した立法の準備ではないこと、今回の研究は、現行憲法の範囲内で行うものであるから、旧憲法下の戒厳令や徴兵制のような制度および言論統制などの措置を検討の対象としないこと、防衛庁以外の省庁などの所管にかかわる検討事項も多いことなどから、相当長期に及ぶ広範かつ詳細な検討を必要とすること、研究の成果は、ある程度まとまり次第、適時適切に国民の前に明らかにし、そのコンセンサスを得ること、などである。

この研究の実施にあたっては、防衛庁所管の法令（第1分類）、防衛庁以外の省庁所管の法令（第2分類）、所管省庁が明確でない事項に関する法令（第3分類）の3つに分類され、81年4月には第1分類について、84年10月には第2分類について、問題点の概要が公表された。具体的には、第1分類については、防衛出動などにおける土地の使用などを規定した自衛隊法第103条にかかわる政令が未制定であるなど、現行法令に基づく法令の未制定や現行規定の補備および適用時期などの問題が指摘されている。また第2分類については、部隊の移動・輸送に関する特例措置、土地の使用に関する特例措置、構築物建造に関する特例措置、火薬類の取扱いに関する特例措置が必要であることなどの問題が指摘されている。第3分類については、例えば有事における、住民の保護、避難または誘導を適切に行う措置、民間船舶および民間航空機の航

行安全を確保するための措置、電波の効果的な使用に関する措置などの検討事項があるが、所管省庁が明確でない事項も考えられ、今後より広い立場において研究を進める必要があると考えているとされた。

このように77年から検討が開始され、既に20年以上が経過しながら、いまだ法制化に至っていないのは、先の研究の前提にある「近い将来に国会提出を予定した立法の準備ではない」との条件が付されていたことや、「有事立法などと言いますと戦争準備法案だみたいに思っている」との国会内での発言があるように、国会内での議論が極めて消極的であったことなどが背景にあったと思われる。

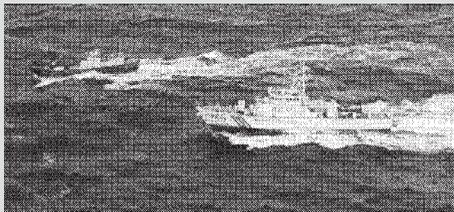
## 2 検討から法制化に向けての動き

77年の有事法制の検討開始以来、法制化に向けての兆しが見え始めたのは、99年3月の故小淵首相の国会での発言である。「有事法制という問題につきましても、これを勉強することは結構だけれども、法制化することは控えるという形で参りましたが、いろいろと新しい事態というものが起こってきておるわけでございます」と、従来の見解より踏み込んだ発言を行った。この「いろいろと新しい事態」とは、98年夏の「テポドン1号」を基礎としたとみられる弾道ミサイルの発射、そして99年春の能登半島沖不審船事案という2つの事態を指しているものと考えられるが、特に能登半島沖不審船事案に際しての自衛隊発足以来初めての「海上警備行動」の発令という事態が、1つの大きな転機となったことは否めない。この時期政治の場においては、日米防衛協力指針関連法案の審議が最盛期であり、その法案が通過した同年5月以降、有事法制に関する動きが進展し始めた。同年10月には自自公三党は、わが国の緊急事態への対応について、「政府の進めてきた有事法制研究を踏まえ、第1分類、第2分類のうち、早急に整備するものとして合意が得られる事項について立法化を図る」との合意に至った。その後2000年3月には、与党三党安全保障に関するプロジェクトチームにおいて「有事法制研究

コラム▶▶

2001年12月の不審船事件

2001年12月末に、1999年3月の能登半島沖不審船事案を想起させる事件が発生した。21日、通常の警戒監視活動を行っていた海上自衛隊のP-3C哨戒機が九州南西海域において外国の漁船らしき船舶を発見した。防衛庁で詳細な分析を行った結果、

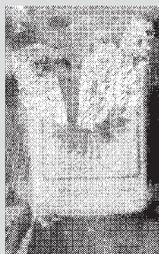


九州西南沖海域での不審船事件(2001年12月22日)

(海上保安庁)

翌22日未明に至り、能登半島沖で確認された不審船と同様な性格の船舶である可能性が高いと判断され、防衛庁から海上保安庁に通報し、海上保安庁が航空機と巡視船による追跡を行った。不審船は停船命令にもかかわらず逃走を続けたため、巡視船が船体への射撃を含む威嚇射撃を行った。その後、不審船は停船し、巡視船が接近すると不審船は小銃やロケット砲などで攻撃したため、巡視船が正当防衛のための射撃を行った後、不審船は沈没した。不審船の乗員とみられる約15名は行方不明となったが、23日には2人の遺体が引き揚げられた。

この不審船は、能登沖で確認された不審船と同様な性格の船舶である可能性が高いと判断されたが、国籍の判明には至っていない。しかし、収容された遺体からハングル文字のタグのついたライフジャケットや北朝鮮製とみられる菓子や煙草などの遺留品も発見された。日本政府は、不審船の目的や意図について更に詳細な調査を行うなど今後の対応を検討している。



不審船の遺留品



(海上保安庁)

の法制化を前提としないという縛りを外し、...法制化を目指した検討を開始するよう、政府に要請する」との合意がなされ、政府に対し提言された。このような状況などを踏まえて、2000年4月第147回国会における森首相所信表明演説に対する質疑の答弁で「小淵前総理は、有事法制に関し、わが国への武力攻撃などに際し、自衛隊が文民統制の下で適切に対処し、国民の生命、財産を守るために必要であり、平時においてこそ備えておくべきものであるとの認識を示されておられました。私とい

たしましても、有事法制は…ぜひとも必要な法制であると考えており、かかる考えから、歴代総理として初めて所信表明演説において有事法制に言及いたしたところであります。本件につきましては、…法制化を目指した検討を開始するよう政府に要請するとの先般の与党の考え方を十分に受けとめながら、今後政府として対応を考えてまいります」との発言を行い、法制化に向けての前向きな姿勢を見せた。

そして2001年1月の森首相の施政方針演説において、「有事法制は、自衛隊が文民統制の下で、国家、国民の安全を確保するために必要であります。昨年の与党の考え方を十分に受け止め、検討を開始してまいります」と2000年春の所信表明演説からさらに一步踏み込んで法制化に向けた検討を開始するとの認識を示した。これを受けて政府は、内閣官房や防衛庁などの関係省庁による政府全体としての本格的な検討作業に着手した。小泉政権になってこの動きは、同年5月の小泉首相の所信表明演説における「いったん、国家、国民に危機が迫った場合に、どういう体制をとるべきか検討を進めることは、政治の責任であると考えており、有事法制について、昨年の与党の考え方を十分に受け止め、検討を進めてまいります」との発言とともに、防衛庁長官に検討を指示するなど、法制化に向けての準備が加速しつつあった。そして6月の訪米に際して、中谷元・防衛庁長官は、ラムズフェルド米国防長官との会談で、有事法制の日本政府内における最近の検討状況を話題として取り上げた。

法制化に向けての具体的な時期については、明らかではなかった。しかし、9月11日の米国における同時テロの発生に伴い、危機管理体制の充実の観点から、早急に有事法制の整備を図ることの必要性が認識され、9月13日の与党三党協議において、2002年の通常国会における立法化を目指して検討することを確認したことが明らかにされた。最大野党である民主党や自由党など野党も有事法制の必要性について理解を示していることから、検討から20数年を経て法制化に向けての動きが生じることとなった。

9月からの臨時国会で、小泉首相は、「備えあれば憂いなし」との考

え方に立って有事法制について検討を進めていくとの所信表明演説を行った。これに関連して、有事法制に関する質疑が国会の場で行われ、10月3日の参議院本会議では、有事法制の次期国会での成立に向けての政府の見解を問う質問がなされた。これに対して、小泉首相は「国会への提出時期などについては、状況を見ながら今後適切に判断をしたい」と答弁した。さらに、10月11日の衆議院特別委員会では、小泉首相は、「平時から有事のことを考えるということの重要性というのは、今回のテロの事件が起こってきても明らかでありますので、鋭意検討を進めまして、国会にいずれはこの有事法制に関する法案も提出しなければならない」との答弁を行った。

さらに12月になって、山崎拓自民党幹事長が中谷防衛庁長官との会談において、有事法制の整備の次期国会での実現に向けて準備に入るよう求めたことが、明らかになった。また、福田康夫官房長官も6日の記者会見で、有事法制について「なるべく早く国会で議論していただく必要がある」との認識を示した。

このように有事法制の整備に向けての動きが急速に進展しつつあり、今後の国会での議論の焦点の1つになると見られる。なお有事法制は国民の権利の制約につながるという反対論があるが、この検討は、憲法の範囲内で行うものであり、また有事においても、公共の福祉に反しない限りにおいて、国民の自由と権利を尊重すべきことは言うまでもなく、有事の際のルールを定めておくことは、民主主義国家としての基本的な要件である。また、この有事法制の検討については、自衛隊の行動にかかわるもののみならず、日本有事の際に共同対処行動をとる米軍の行動にかかわる法制や国民の生命・財産保護などのための法制についても検討し、さらには法制化へと進めていく必要がある。

---

## 東アジア戦略概観2002

---

平成14年2月14日 発行

編集・発行 防衛庁防衛研究所  
〒153-8648  
東京都目黒区中目黒2-2-1  
(03)5721-7005 (目黒基地代表)  
<http://www.nids.go.jp>

---

印刷 / 信濃印刷(株)  
ISBN4-939034-15-1 Printed in Japan