

第10章

日本の防衛政策

1 有事法制

(1) 武力攻撃事態対処法案の国会提出とその後の経過

2001年以来、いわゆる「有事法制」の制定に向けての動きが進展しつつあった（これまでの「有事法制」に関する経緯については『東アジア戦略概観2002』第8章参照）。特に、米国における同時多発テロ事件および九州南西海域における不審船事案により、国家の緊急事態に対応するための危機管理体制整備の必要性が改めて注目されることとなった。2002年2月4日、小泉純一郎首相は、第154回国会（通常国会）の施政方針演説においても、「平素から、日本国憲法の下、国の独立と主権、国民の安全を確保するため、必要な体制を整えておくことは、国としての責務」であるとし、武力攻撃事態への対応に関する法制の整備に向けての決意を明らかにした。これを受け、内閣官房を中心に関係省庁が協力して、検討が進められた。4月16日に武力攻撃事態対処法案が閣議決定され、翌日、77年に防衛庁が、いわゆる「有事法制」に関する研究を開始して以来、実に25年を経て、初めて国会に法案が提出された。この武力攻撃事態対処法案とは、「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案」（以下、武力攻撃事態対処法律案）、「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」（以下、安全保障会議設置法改正法案）および「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」（以下、自衛隊法等改正法案）の3法案を指している。

4月16日、小泉首相は、国家の緊急事態への対処態勢に関する談話を発表し、「日本国憲法の下、武力攻撃事態への対処に関する基本理念を明らかにするとともに、国家の緊急事態に関する安全保障会議の機能をさらに強化するほか、法制面、運用面を含めた施策を講ずることによって、政府としての総合的対処態勢を一層充実させ、国民の安全を確保していく」と、改めて武力攻撃事態対処法案の制定への強い取り組みの姿

2001年は、日本の防衛政策に大きな転機をもたらした年であった。第1に、米国で発生した同時多発テロ事件を契機として「平成13年9月11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案」（以下、テロ特措法）が成立し、自衛隊はテロ攻撃によってもたらされている脅威の除去に努める米国等に対する協力支援活動などを行うことになった。これにより、日本は「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（以下、国際平和協力法）に基づく国連平和維持活動（PKO）に加えて、国際テロリズムの防止・根絶のための協力という新たな国際貢献に寄与することになった。第2に、2001年末の国際平和協力法の改正により、92年の同法制定時に凍結された国連平和維持隊（PKF）本体業務への参加が認められ、日本が行うPKOの幅が広がった。さらに、2001年12月末に九州南西海域において不審船事案が発生し、海上保安庁巡視船による停船措置（船体射撃）が初めて取られた。この際、工作船からロケット砲などによる反撃を受けたことにかんがみ、不審船対処要領のさらなる強化の必要性が認識された。

2002年には、前年のこうした情勢の変化を受け、次のような進展が見られた。第1に、国家の緊急事態に応ずる体制整備の必要性が確認され、昨年来動き出しつつあった有事法制の制定に向けての動きが本格化した。有事法制関連法案は、77年の有事法制の研究開始以来20数年を経て、初めて国会の審議にかけられた。第2に、昨年来継続されているテロ特措法に基づく協力支援活動は、5月17日に半年間の期限延長が決定されていたが、11月20日の期限満了後も改めて2003年5月19日まで期限が再延長されることとなった。

また、日本政府は2月から東ティモールへ過去最大規模のPKO部隊等を派遣した。今回のPKOは、92年のカンボジアPKOへの初参加以来10年目にあたり、日本の国際貢献は1つの節目を迎えた。

勢を示すとともに、国民の理解と協力を求めた。

5月7日、武力攻撃事態への対処に関する特別委員会（武力攻撃事態対処特別委員会）において、本格的な国会審議が開始された。ここで争点となったのは、3法案のうち主に武力攻撃事態対処法律案に関するもので、大きくは次の3点であった。まず第1に、「武力攻撃事態」の定義が曖昧であるとの指摘があった。本法案においては、武力攻撃事態は、わが国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態、武力攻撃の「おそれ」のある事態、事態が緊迫し武力攻撃が「予測」されるに至った事態の3つに区分されている。この「おそれ」のある事態と「予測」される事態の違いが不明瞭であると指摘された。第2に、本法案で対象とする武力攻撃事態よりも、それ以外の緊急事態に対処すべきとの指摘があった。本法案においては、武力攻撃事態以外の緊急事態対処のための措置として、必要な施策を講じることとしているが、2001年に発生した米国同時多発テロや不審船事案にかんがみ、むしろそれらに備えるべき法案を先に提出すべきであると指摘された。第3に、いわゆる「国民の保護のための法制」による私権の強制的制限は、憲法に保障されている国民の基本的人権の侵害にあたるのではないかとの指摘があった。政府は、本法案成立および施行後2年以内を目標に「国民の保護のための法制」を整備することとしているが、これに対しては、本法案と同時に提出、制定すべきだという意見もあった。

第154回通常国会では、これら3つの争点を中心に活発な議論が行われた。しかしながら、防衛庁の情報公開開示請求者リスト作成問題や政府高官の非核三原則に関する発言問題、さらには地方公聴会開催に関する与野党間の軋轢などもあって、武力攻撃事態対処法案そのものに関する審議が再三中断する事態となった。また、議論も先に挙げた3つの争点を中心に、堂々めぐりの質疑応答が繰り返される状況であった。この結果、政府・与党は、第154回通常国会での武力攻撃事態対処法案の成立を断念、継続審議とし、次の国会で野党の主張を取り入れて修正した後、成立させることを確認した。

10月18日、小泉首相は、第155回国会（臨時国会）における所信表明演説において、「有事への『備え』に関する法制については、先の通常国会での議論を踏まえ、基本的な枠組みに加え、国民保護のための法制など個別の法制について検討してまいりました。法案審議を通じて、国民の理解と協力を得られるよう取り組みます」と述べ、同臨時国会での関連法案成立への期待を示した。しかしながら、臨時国会は経済対策が主になり、武力攻撃事態対処法案の審議は進展しなかった。

11月12日、衆院武力攻撃事態対処特別委員会は、武力攻撃事態対処法案の審議を再開した。与党は、武力攻撃事態の定義に関して、前述の3類型から「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」の2段階に変更し、それと併せて武力攻撃事態以外の緊急事態として、武装不審船と大規模テロに対する取り組みなどを具体的に規定した修正案を野党に提示した。さらに福田内閣官房長官は、同日、野党側が強く要求していた「国民の保護のための法制」の「輪郭」を示した。しかしながら、野党は修正協議に応ずる考えはない旨の態度を示し、武力攻撃事態対処法案に関する審議は停滞したままとなった。その結果、自民、公明、保守の与党3党党首は、12月5日、武力攻撃事態対処法案の臨時国会での成立を断念するとの方針を確認した。12月10日、与党3党は先述の修正案を衆院武力攻撃事態対処特別委員会に提出したものの、野党が難色を示し、これに関する質疑は行われず、結局、第156回通常国会開会と同時に、修正案は事実上廃案となった。

ガイドライン関連法案や国際平和協法案など、与野党の対立が激しい法案は、複数国会にまたがって審議される傾向にあったが、武力攻撃事態対処法案についても、2会期続けての継続審議となり、次期国会に持ち越されることになった。

（2）武力攻撃事態対処法案の概要

第154回通常国会では、武力攻撃事態対処法案として、前述の武力攻撃事態対処法律案、安全保障会議設置法改正法案および自衛隊法等改正

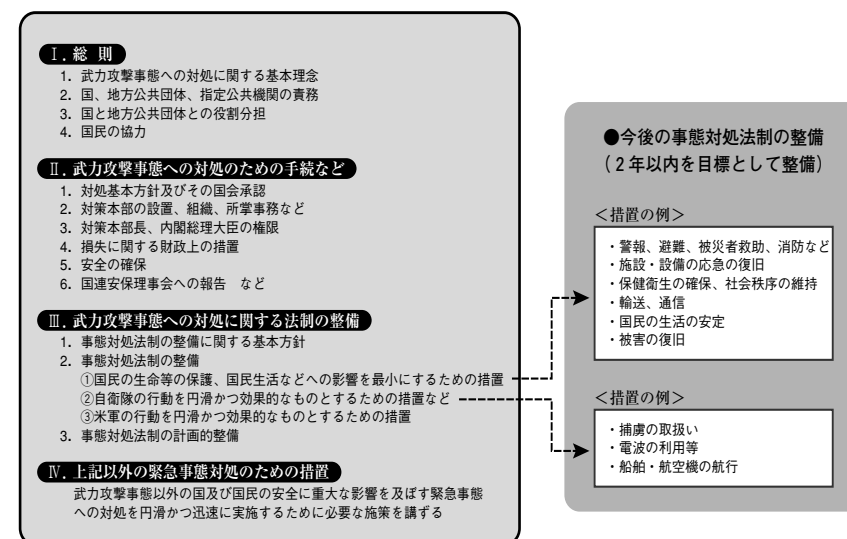
法案の3つが提出された。この3法案は、以下に述べるように、わが国に対する武力攻撃事態に対処するための基本理念や態勢、自衛隊の行動を円滑化するための必要な措置などについて定めたものである。

基本法ともいえるべき武力攻撃事態対処法律案は、第1に、同法案が対象とする事態を、「我が国に対する外部からの武力攻撃」が現実が発生した場合に加えて、「武力攻撃のおそれのある場合」、「事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」と列挙し、それぞれの事態に応じてとられるべき対処基本方針を規定している。政府は「事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」とは、「武力攻撃のおそれのある場合」には至らないものの、わが国への武力攻撃の意図が推測され、わが国に対して武力攻撃を行う可能性が高いと客観的に判断される場合が、これに該当するとの見解を示している。しかしながら、この2つの事態がどのように区別されるかについては判断が難しいとの指摘もあり、わが国がいかなる条件の下で自衛権を発動できるかという政策とも密接にかかわってくることから、先に述べたように国会審議でも最大の焦点となった。

第2に、武力攻撃事態への対処においては、国が「主要な役割」を担い、地方公共団体は国の方針に基づく措置の実施、その他適切な役割を担うこととして、両者の責任分担が明確にされた。また、国および国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、国民は「必要な協力」をするよう求められている。これらの点は、11月に政府により提示された「国民保護法制の輪郭」でも示されているが、地方公共団体に認める権限および国民に求める協力の範囲については、2003年以降の国会に提出される法案にて、より具体化されることとなろう。

第3に、武力攻撃事態への対処に際して必要となる個別の法制の整備に関する事項を定めた。今後2年以内を目標に整備すべき法制として、①いわゆる国民の保護のための法制である「国民の生命等の保護、国民生活等への影響を最小にするための措置」、②例えば捕虜の取り扱いや電波の利用などの「自衛隊の行動を円滑かつ効果的なものとするための

図10—1 武力攻撃事態対処法律案（第154回国会提出済法案）の構成



（出所）防衛白書などから作成。

措置等」、③「米軍の行動を円滑かつ効果的にするための措置」などが挙げられている。特に、①については、国あるいは地方公共団体などによる国民の権利および義務に関する措置が、国民の基本的人権への侵害であるとの意見も一部に出ており、今後の法整備ではこのような私権制限に対する救済措置をいかに整えるかが最重要課題となっている。

第4に、武力攻撃事態以外の緊急事態への対処を明示した。すなわち、「武力攻撃事態以外の国および国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態への対処を迅速かつ的確に実施するために必要な施策」を講じることと規定した。例えば、大規模テロや武装不審船事案などの新たな脅威への対処などが、これにあたりとされている。

第5に、武力攻撃事態における政府および国会の対応を明確にした。政府は、武力攻撃事態の認定、防衛出動発令への国会承認などについて定めた対処基本方針を閣議で決定した後、直ちに国会の承認を受けなければならない。また、対処措置に関する総合調整を行うことを目的とし

て、内閣総理大臣を長とする対策本部が新たに設置される。

また、安全保障会議設置法改正案による変更点は以下のとおりである。第1に、安全保障会議への諮問事項として、次の項目が追加される。①武力攻撃事態への対応に関する基本的な方針、②内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態への対処に関する重要事項、③内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項などである。第2に、安全保障会議のメンバーの規定に関する変更がある。総務大臣、経済産業大臣および国土交通大臣が新たに加えられ、従来のメンバーであった経済財政政策担当大臣が除かれる。第3に、安全保障会議を専門的に補佐する組織を設置する。このため、内閣官房長官を委員長とする事態対処専門委員会を置く。この委員会は、事態対処に関する安全保障の審議を迅速かつ的確に実施するため、必要な事項に関する調査・分析を行い、その結果を安全保障会議に進言する。

さらに、自衛隊法等改正案においては、自衛隊の行動を円滑にするため、防衛出動時における法令の適用除外または特例措置などが設けられる。この自衛隊法等改正法案に盛り込まれた内容の大半は、77年から始まった防衛庁における「有事法制」に関する研究で検討されてきた事項である。

今回提案された有事法制関連法案は、武力攻撃事態対処法律案の冒頭に明記されているように、わが国の平和と独立、ならびに国および国民の安全の確保に資するためのものである。

2 国家緊急事態への対応——国際テロおよび不審船への対応

(1) テロ対策特別措置法とその後

2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロを契機に、日本がとるべき対応の一環として、テロ特措法（テロ特措法の詳細については『東アジア戦略概観2002』第8章参照）が制定され、日本は国際的なテロリ

ズムの防止および根絶のための国際社会の取り組みに協力することになった。同法に基づく活動は、協力支援活動および捜索救助活動ならびに被災民救援活動に大別されるが、これらの活動は以下に述べるような原則の下で行われる。これらの原則は、日本が憲法の範囲内で行い得る支援、協力のための活動を規定するものである。

まず第1に、活動の目的は、一連の国連決議に基づいて実施される国際的な取り組みに対して、積極的かつ主体的に寄与するものであること、第2に、対応措置の実施は、武力の行使または威嚇にあたるものであってはならないこと、第3に、活動の地域は、現に戦闘が行われておらず、かつ、そこで行わ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地域であることなどである。

同法の規定に基づき基本計画および実施要項が作成され、2001年11月末以降、米軍等が実施する活動などに対する協力支援活動や人道的精神に基づく被災民救援活動が行われた。協力支援活動としては、インド洋において、海上自衛隊の艦艇による米英海軍艦艇に対する洋上補給が行われた。航空自衛隊による協力支援活動としては、C-130H輸送機などによる米軍の物資などの国内外輸送が行われた。また、人道的支援活動としては、2001年末、掃海母艦による被災民救援物資の輸送が行われている。

この基本計画では、協力支援活動の期間が2001年11月20日から2002年5月19日までの6カ月間と定められていた。このため、その計画期間が終了する前に、その後の活動を継続することの是非について検討がなされた。2002年5月17日、自衛隊の部隊などの派遣期間を6カ月間延長することが閣議決定され、同日、テロ特措法で義務付けられている国会報告が政府によって行われた。この時の基本計画の変更は、派遣期間の延長のみである。

上記基本計画の変更により、2002年5月20日から同年11月19日までの間、引き続き協力支援活動などが実施されたが、この延長期間が終了する直前の11月19日、新たに輸送任務を追加した上で、派遣期間を11月20

日から2003年5月19日までの間、再延長することが閣議決定された。ここで新たに追加された任務とは、アフガニスタンで米軍が使用する飛行場施設を維持するための建設用重機等の輸送である。これに伴い、新たに輸送艦1隻と護衛艦1隻が協力支援活動を行う艦船として追加され、当該輸送は12月31日から2003年3月31日までの間に限り実施することが規定された。また、活動区域の範囲も、建設用重機等および人員の積卸地または乗降地となる国の領域が追加された。

こうした今回の基本計画変更の背景として、①残存するアル・カーイダ等によってもたらされている国際テロの脅威は今も除去されていないことから、国際テロ根絶のための国際社会の取り組みに引き続き寄与すべきとの考えの下、これまで実施してきた協力支援活動を継続することが適当である、②アフガニスタンでの米軍等の活動が長期化するのに伴い、米国側から要請された建設用重機等の海上輸送を実施することが適当である、との政府の判断があった。

11月21日の国会報告によれば、これまでの活動実績は以下の通りである。派遣された海上自衛隊の艦艇は、延べ17隻に上る。2001年12月2日以降、2002年11月18日までの間に、米軍の補給艦、駆逐艦等に対し艦船用燃料131回、英軍の補給艦等に対し9回の合計140回、総量約23万4,000ℓの艦船用燃料を提供した。その総額は、約86億円に上る。また、航空自衛隊のC-130H輸送機等により、2001年11月29日以降、2002年11月18日までの間に、計112回の国内外輸送を行った。

この基本計画の延長が決定された後、12月4日、政府は、現在インド洋で活動中の護衛艦が交代時期を迎えるに伴い、イージス護衛艦の派遣を決定し、翌5日、実施要項の変更を行い、派遣可能な護衛艦の範囲にイージス護衛艦である「こんごう」型を追加した。同月16日、イージス護衛艦「きりしま」が横須賀基地を出港した。このイージス護衛艦の派遣をめぐるのは、テロ特措法に基づく昨年の艦艇派遣当初から派遣期間延長に伴う基本計画の変更の都度、国会等の場で議論されてきた。派遣の必要性に関しては、次の点が挙げられている。

解説

自衛隊の統合運用に関する検討

防衛庁は、自衛隊の任務を迅速かつ効果的に遂行するため、陸・海・空自衛隊の統合運用の検討を始めた。この背景の1つには、国家防衛という自衛隊の本来の任務に加えて、冷戦後、国連平和維持活動の参加、国際緊急援助隊の派遣、国内の激甚災害やテロへの対応など自衛隊の役割が多様化したことから、これまで以上に陸・海・空自衛隊の緊密な協力態勢が求められていることがある。

統合運用とは「同一国家に属する2つ以上の軍種またはそれらの部隊などが、ある特定の目的達成のために協力すること（米国防省『軍用語辞典』）」をいうが、米国、英国、カナダ、オーストラリアなどの欧米諸国では、第2次世界大戦後に本格的な軍の統合化が推し進められ、統合運用は世界の潮流となっている。多くの諸外国は、統合部隊を常設するか、あるいは必要時に編成するかの違いはあるが、いずれにせよ1人の軍人が最高司令官（大統領、首相等）および国防長官を補佐し、全軍を統括して一元的に指揮する体制を整えている。

他方、わが国の陸・海・空自衛隊の運用は、各幕僚長が防衛庁長官の命令を受けて行うことになっており、自衛官の最高位である統合幕僚会議議長には、有事や災害派遣などに複数の自衛隊からなる「特別の部隊」を編成した場合を除いて、自衛隊を直接指揮する権限は付与されていない。換言すれば、統合幕僚会議議長と陸・海・空自衛隊の幕僚長の関係は、指揮監督上の上下関係ではなく、防衛庁長官の補佐の観点からは並列の関係にある。また上記から明らかなように、わが国には常設の統合部隊は存在しない。

陸・海・空自衛隊の統合運用に関する検討は、こうした現行制度を見直し、各幕僚長の命令執行権限を新設の「統合幕僚長（仮称）」に一元化することを主眼とするものである。具体的には、①統合幕僚長は陸・海・空自衛隊を代表して、自衛隊の運用に関して防衛庁長官を補佐する、②防衛庁長官の自衛隊の運用に関する指揮は統合幕僚長を通じて行い、自衛隊に対する防衛庁長官の命令は統合幕僚長が執行する、③統合幕僚長のスタッフ機能として統合幕僚組織を創設する、④陸・海・空防衛力を総合的かつ効果的に発揮するため、方面隊、自衛艦隊、航空総隊レベルでの統合運用体制を強化する、などが今後の検討課題となっている。



イージス護衛艦「きりしま」

まず第1に、派遣部隊の指揮にあたる艦艇のローテーションの柔軟性を確保する。現在派遣部隊の旗艦として、司令部機能を有するヘリコプター搭載護衛艦（DDH）がその任務に当たっている。海上自衛隊で司令部機能を有する艦船はDDHとイージス護衛艦であるが、このDDHは全部で4隻しかなく、艦艇の整備などを考慮するとその運用のローテーションにはあまり余裕がない状況である。そのため、同じく司令部機能を有するイージス護衛艦4隻をローテーションに加えることによって、今後の運用において柔軟性を確保することができる。

第2に、高いレーダー搜索能力および情報収集能力を活用し、補給の際の安全性を確保する。燃料の補給活動は、艦艇同士が最大6時間もの長時間にわたり、同じ距離でかつ同じ速度を保ちながら行われるため、最も脆弱な状況にある。こうした状況にある艦船の安全性を確保するためには、遠方からの情報を素早く処理し、周辺状況を早く把握することが重要であり、イージス護衛艦はその探知能力および情報処理能力に優れている。

第3に、厳しい環境下におかれている隊員の負担軽減を図る。40度以上の気温の下で、かつ長時間の緊張状態での活動という、厳しい環境下での隊員の疲労を軽減する上で、居住環境に優れるイージス護衛艦は有用である。

これに対して、イージス護衛艦派遣に対する反対意見の1つとして、「イージス護衛艦で収集した情報が米軍に共有されれば、米軍の武力行使と一体化する」、という見解がある。すなわち、イージス護衛艦が収集した情報で米軍が攻撃した場合、武力行使の一体化につながりかねず、

これは、憲法との関係で問題が生じるという解釈である。これに関して政府は、イージス護衛艦による情報収集はテロ特措法に基づく協力支援活動などを遂行するために必要な情報をわが国として主体的に収集するものであり、仮にこのような情報を米軍に提供したとしても、それが同盟国や友好国等との間で行われる一般的な情報交換の一環であるかぎり、憲法上の問題を生じない、という説明を行っている。

（2）不審船事案とその対応

2002年12月6日、海上保安庁は、1963年以降に同庁が不審船と認定した21隻についての概要を公表したが、その発表から、不審船が日本近海に繰り返し侵入していた実態が浮き彫りになった。21隻中、18隻が北海道から長崎にかけての日本海に集中し、また12隻は領海を侵犯していたことが明らかになった。

これらの不審船事案で特に衝撃的であったのが、2001年12月22日に発生した九州南西海域における事案であった。本件については、防衛庁からの通報を受けた海上保安庁が、航空機と巡視船で追跡を行った。巡視船の停船命令を無視して逃走を続けた不審船は、威嚇射撃の後に接近してきた巡視船を小銃やロケット砲で攻撃し、その後の逃走中に爆発を起こし奄美大島沖で沈没した。沈没直後から不審船の乗組員とみられる遺体を含め、多数の漂流物が回収された。しかし当該船舶の国籍の特定に加え、その活動内容、目的などの解明には、船体を引き揚げて詳細に調査することが必要不可欠であると判断し、海上保安庁は船体引き揚げに向けて準備を行った。2002年6月下旬から9月中旬にかけて引き揚げ作業を行い、9月11日、沈没した不審船を作業台船上に引き揚げた。

調査の結果なども踏まえて、10月4日、政府は、当該不審船を北朝鮮の工作船と特定した。9月17日の日朝首脳会談で、金正日国防委員会委員長自らが北朝鮮の工作船であることをすでに認めていたことに加え、船体の特徴や回収物などから総合的に判断した結果であった。10月6日には、鹿児島港に船体が陸揚げされ、さらに調査が継続された。これま

での調査結果は、国会でも報告され、工作船の全容が明らかになった。

これによれば、工作船の外観および搭載物は以下のようなものであった。①船体本体は鋼鉄で、全長約30m、最大幅約5m。②エンジンを4基搭載し、横一列に4基のスクリューが配置され、船首は鋭くとがっていた。これは、高速航行を可能とするためであって、漁船を改造したものではなく、当初から工作活動を目的に建造されたとの見方がある。③甲板上の格納スペースにゴムボート2隻が格納されていた。④船尾には観音開きの扉があり、小型舟艇が格納されていた。⑤小型舟艇は、全長11m、最大幅約3mで、スクリューのついた発動機3基、操舵区画にレーダー1台および全地球測位システム（GPS）プロッター1台、全長約170cmの水中スクーター、2個の自爆装置と推測される爆発物などを搭載していた。

搭載武器類に関しては、以下のことが判明した。①RPG-7とみられるロケットランチャー。発見された発射装置2基のうち、1基は発射痕跡があり、1基は砲弾が装填されたままであった。②SA-16とみられる携行型地对空ミサイル。SA-16は、有効射程が5,000mといわれ、船内からはミサイルが発射装置に装着された状態で発見された。③ZPU-2型とみられる14.5mm対空機関砲。また、船内からは14.5mm弾が回収されており、同形式の弾頭が攻撃を受けた巡視船の船内から発見されている。④B-10とみられる82mm無反動砲。これは、最大射程4,500mといわれる。⑤その他、小火器としてAKS-74とみられる自動小銃4丁、7.62mm機関銃、手榴弾等が発見された。また、金日成バッジのほか、日本製のプリペイド式携帯電話、ポケットコンピューター、レーダー、GPSが回収された。また、その後の調査で、同工作船は98年に東シナ海で日本の暴力団と覚せい剤の洋上取引をした船と同一の船舶であることも明らかになっている。

これらの調査結果が、武装不審船への対応の再検討と、従来から進められていた装備強化推進の必要性を再認識させ、防衛庁、海上保安庁および外務省などの関連省庁は連携しつつ今後の対処方法を検証した。基本的な方針として、①工作船の可能性が高い不審船については、政府の

方針として当初から自衛隊の艦艇を派遣すること、②不確実であっても早い段階から内閣官房、防衛庁、海上保安庁の間で情報を共有すること、③政府は武装不審船に対する対応要領を策定すること、などが出された。



引き上げられた北朝鮮の武装工作船

(海上保安庁)

また、海上保安庁にあっては、不審船に対しては最優先に対処することを基本に、今後、遠距離から正確に射撃することができる機関砲を備えた高速高機能の大型巡視船などを整備していくことが検討されている。一方、防衛庁にあっては、平成15年度以降も重点的に不審船に対する警戒監視や停船措置などの一層の機能強化を図ることが考えられている。例えば不審船の発見・分析においては、P-3C哨戒機用画像伝達装置の整備などによる航空機の情報伝送能力の強化を図る。また、停船のための対応においては、高性能20mm機関砲による水上射撃能力の向上や航空機の自機防御能力の強化などである。

これらの対応のほかに、武装工作員などの侵入といった事態に迅速かつ適切に対処するために、自衛隊と警察が緊密に連携することが必須であるとの認識が高まり、2002年11月18日には、初の共同図上訓練が北海道警察本部において実施された。これは、防衛庁長官と国家公安委員会委員長との間で1954年に締結された「治安出動の際の治安の維持に関する協定」が2000年12月に見直されたこと、また2002年5月までに、全都道府県において「治安の維持に関する現地協定」が締結されたことを受けて実施されたものである。この11月の共同訓練は、全国に先駆けて陸上自衛隊北部方面隊と北海道警察との間で武装工作員などへの対処のための連携要領についての図上訓練を目的としたものである。

3 自衛隊と国際貢献——PKO参加10周年

(1) 東ティモールPKOへの参加

2002年2月21日から4月25日にかけて、国連東ティモール支援団（UNMISSET）の軍事部門の司令部要員および陸上自衛隊の施設部隊（第1次東ティモール派遣施設群）690人が東ティモールに派遣された。東ティモールでは、独立の過程で国内治安が悪化していたため、99年9月にオーストラリア軍を中心とする多国籍軍（INTERFET）が、また翌10月以降は、国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）が東ティモールに入り、独立までの全般的統治、平和と治安の維持の役割を担っていた。その後、2002年5月20日の東ティモール独立と同時にUNTAETの任務は終了し、それに代わってUNMISSETが設立され、現在、東ティモールの国家建設に対する協力を行っている。

2001年11月6日、福田官房長官がこのPKOへ自衛隊を派遣する準備のある旨を閣議で発言をして以降、統合幕僚会議ならびに陸・海・空自衛隊が派遣準備をすすめ、また政府も2度にわたり、東ティモールにおける国連平和維持活動に関する専門調査団を派遣してきた。このような準備期間を経た後、2002年2月15日、東ティモール国際平和協力業務の実施計画および関係政令の閣議決定が下され、今回のPKO派遣施設群の派遣が実現した。

第1次東ティモールPKO派遣施設群は、陸上自衛隊の北部方面隊^{れい か}隷下の施設部隊を中心とする各部隊から編成された。派遣施設群は、ディリ、マリアナ、スアイ、オクシの4カ所に分散配置され、パキスタンおよびバングラデシュの工兵大隊から業務を引き継ぎ、道路および橋等の維持補修、給水所の維持管理ならびに民生支援等の後方支援業務などを実施した。派遣施設群は約6カ月の期間で派遣され、9月には第1次派遣隊が帰国し、入れ替わって陸上自衛隊東北方面隊の隊員などから構成される第2次派遣隊680人が同月から任務を引き継いだ。東ティモールPKO

への参加は、2004年までの2年間で予定されている。

東ティモールPKOへの参加に当たっては、いくつかの点で特色のあるものとなっている。第1に、部隊の派遣規模がこれまでの参加PKOの中で最大となったことである。92



東ティモールに派遣された女性自衛官と、視察に訪れた小泉首相

年から93年にかけて派遣されたカンボジアPKOにおいては、派遣規模は600人であり、今回はそれを上回る680人の規模であった。なお、この2つのPKOとも、主に道路および橋の修復などを業務とする施設部隊の派遣である。

第2に、軍事部門司令部に対する要員派遣が過去のPKO参加時よりも多くなったことである。これまで、国連モザンビーク活動（ONUMOZ）に5人、ゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）に2人を派遣してきたが、それを大幅に上回る10人の派遣となった。司令部要員の派遣は、それ自体が重要な国際平和協力であるのみならず、PKO業務遂行に際して、司令部との意思疎通を緊密にする観点から有意義である。また、PKO活動の運営に関するノウハウの蓄積および人材育成の観点からも意義があると考えられる。

第3に、女性自衛隊員がPKOに初めて参加するケースになったことである。陸上自衛官全体に占める女性の割合は約4.6%であるが、今回のPKO活動に7人が参加することになった。

第4に、部隊の派遣に当たって、海上自衛隊および航空自衛隊による輸送支援が円滑に行えるよう統合幕僚会議が統合調整を行ったことである。航空輸送と海上輸送の統合的運用は、輸送の柔軟性と効率性に寄与するものであり、今後、部隊の統合運用を考えるに当たって1つのモデル

ルケースになるものと考えられる（部隊の統合運用については、解説「自衛隊の統合運用に関する検討」参照）。

また、韓国部隊との協力も特筆すべき点である。韓国部隊は日本のPKO派遣閣議決定に先立つ1月にオクシでの任務を開始し、海上自衛隊「おおすみ」型輸送艦による揚陸にあたっては韓国部隊が警備支援を実施するなど、自衛隊の円滑な活動に寄与した。さらに、日韓両国部隊は共にPKOの現場で汗を流すとともに、部隊の相互訪問やスポーツ交流を通じて友好関係を深めている。こうした現地における部隊間の交流が、各国の軍との信頼醸成につながることが期待される。

過去のPKO活動と同様、現地住民との交流も積極的に進められ、給水所の運営や民生支援が地域の復興と安定につながっている。日本の東ティモールPKOへの参加は、これまで見てきたような活動を通じ、国内外から高い評価を受けつつ現在も進行中である。

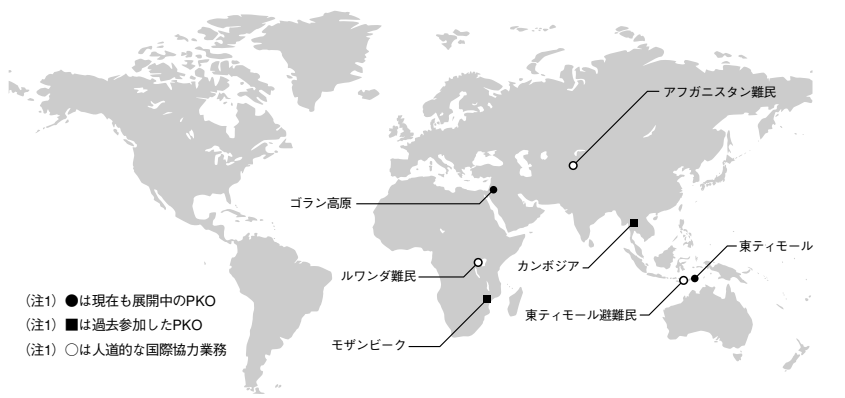
（2） PKO参加10年の軌跡

自衛隊が初めてPKOに参加したのは、92年9月から93年9月にかけてのカンボジアでの国連平和維持活動（UNTAC）であった。このカンボジアPKOにおいては、陸上自衛隊の施設部隊で編成される約600人の隊員が半年交代で派遣され、長期にわたる内戦で破壊された道路や橋などのインフラ整備を主として実施した。

日本はカンボジアPKOへの初参加以降、これまでモザンビークおよびゴラン高原におけるPKOに自衛隊を派遣してきた。特に上に述べた通り10年目に当たる2002年は、新たに東ティモールPKOに部隊を派遣し、ゴラン高原での活動も継続中である。

国連PKOは1948年以降、これまで合計55件が実施されているが、そのうち42件が冷戦が終結する直前の88年以降に実施されたものである。日本は、このうちカンボジアPKOに参加した92年以降、計4件（カンボジア、モザンビーク、ゴラン高原、東ティモール）に参加してきた。2002年8月31日現在、世界中で総数15件のPKOが展開中であり、これらの

図10—2 これまでのPKO等派遣状況



PKO 参加実績			
参加 PKO	期 間	派遣規模	業 務
国連カンボジア暫定機構（UNTAC）	92.9～93.9	施設部隊600名(延べ1200名) 停戦監視要員8名(延べ16名)	道路・橋の補修 給水業務、物資輸送等
国連モザンビーク活動（ONUMOZ）	93.5～95.1	司令部要員5名(延べ10名) 輸送調整部隊48名(延べ144名)	輸送業務に関する企画・調整 空港・港湾における人員、物資等の輸送関連業務
ゴラン高原・国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）	96.2～	司令部要員2名(延べ14名) 輸送調整部隊48名(延べ344名)	広報・輸送に関する企画調整 UNDOFの後方支援(食料輸送・物資の保管、道路の補修)
国際東ティモール暫定行政機構（UNTAET） 国際東ティモール支援団（UNMISSET）	02.3～	司令部要員10名 施設部隊680名(延べ1360名)	道路・橋等補修の後方支援分野の企画・調整 道路・橋等維持補修、給水管理等

（出所）国際平和協力本部事務局資料から作成。

PKOに約90カ国からおよそ4万5,000人の軍事・警察要員が派遣されている。日本は、このうち2件につき、735人が参加している。これは全要員の約1%強にあたり、国別で見れば第15位に位置する。また、東ティモールPKOに限っていえば、現在44カ国から約5,400人（文民警察要員含む）がPKOに参加しており、日本の派遣人員690人は、全体の約13%を占めている。国連のPKO活動は冷戦後における紛争解決の手段として国際社会で広く認められており、特に先進国では防衛力が担う任務の1つとして定着している。

自衛隊のPKO初参加以来10年が経過し、これまで積み上げてきた実績を評価し、「若葉マークの時代は終わった」と東ティモール視察において中谷元・防衛庁長官（当時）は述べた。この10年間、PKOそのものの参加は4件と決して多くはないが、人道支援活動への参加と併せて自衛隊は、国際貢献における人的な面での経験と実績を積み重ねてきたといえよう。さらに2002年には、昨年来の国連からの要請に応える形で国連本部へ初めて自衛官が派遣された。12月2日に派遣された自衛官（2等陸佐）は、1年間の予定で、平和維持活動局軍事計画課においてPKOの活動方針および計画作成に携わっている。

自衛隊のこのような国際貢献の拡充と相まって国内での支持も高まっていることが、世論調査の結果からもうかがえる。自衛隊のPKO参加に対する認識に関する動向調査（内閣総理大臣官房広報室「自衛隊と防衛問題に関する世論調査」）によれば、自衛隊のPKO参加を肯定的に評価する割合が、91年の時点では約45%にすぎなかったものが、2000年には約80%を占めるまでになった。

（3） 国際平和協力法の成立と変遷

92年6月に、いわゆる国際平和協力法が成立した背景には、先の湾岸危機における日本の貢献策に対する教訓があった。90年、イラクがクウェートに侵攻した後、日本は、当初40億ドルの資金援助を行うとともに、人的貢献策として、国連が行う平和維持活動などに「国連平和協力隊」の派遣を可能とする「国際連合平和協力法案」を国会に提出した。しかしながら、この法案は、自衛隊を協力隊の形で派遣することの是非、さらには多国籍軍に対する協力の憲法解釈上の疑義が提起され、衆議院を通過することなく廃案となった。91年1月に多国籍軍がイラクへの攻撃を開始すると、90億ドルの資金援助を多国籍軍に行うことを決定した。結果的に、湾岸戦争における日本の貢献は、130億ドルにものぼる資金および物資面の貢献をしながら、いわゆる「小切手外交」と評され、国際社会から十分な評価を受けなかった。

表10—1 自衛隊のPKO参加に対する国民の意識

調査年月	該当者数	賛成	どちらかといえば賛成	どちらかといえば反対	反対
1991.2	2,156人	20.6%	24.9%	19.1%	18.8%
1994.1	2,082人	17.1%	31.3%	19.8%	10.8%
1997.2	2,114人	24.1%	39.9%	10.5%	3.1%
2000.1	3,416人	40.5%	39.0%	6.0%	2.7%

（注）91年から97年の調査は標本数3,000人、2000年は標本数5,000人 （出所）内閣総理大臣官房広報室

しかしながら、この湾岸戦争をめぐる日本の対応策をめぐって、人的側面においても積極的な役割を果たしていくべきだという根強い意見があった。与党3党は、国連平和協力法案の廃案後、自衛隊とは別個に国連平和維持活動に協力する組織を作り、自衛隊を併任の形で活用すべきだとの考えの下で、まず「国際平和協力に関する合意覚書」を90年11月9日に作成し、91年夏の与野党議員によるPKO視察の報告を受けた後、政府側から、「新たな国際平和協力に関する基本的考え方（案）」（91年8月2日）の提示を受けた。政府は、人的な面での協力を一層適切かつ迅速に行い得るような国内体制を整備する必要があるとの認識のもとで、国際平和協力法案の整備を進めた。

91年9月に国会に提出された国際平和協力法案は、自衛隊の海外派遣に対する根強い反対を受け、審議は3国会におよび、難産の末に国際平和協力法は成立した。成立に際し、宮沢喜一首相（当時）は、「わが国として、この法律により人的な側面で国際協力のために積極的な役割を果たすことが可能となり、自衛隊が国連の平和維持活動等に従事することは、国際協調の下に恒久の平和を希求するわが国平和憲法の理念に合致したものである」、「世界平和の維持と増進のためわが国としてなし得る最大限の貢献を、積極的に果たしていく」との談話を発表し、日本の国際貢献に対する決意を表明している。

政府提出の国際平和協力法案は国会審議の過程での慎重な意見を踏まえ、一層広範な理解と支持を得ていくとの趣旨で、成立までに一部修正が加えられていた。第1に、自衛隊の部隊によるPKF本体業務への参加については、別途法律で定める日までは実施しないこと、第2に、将来

PKF本体業務に参加する場合は、国会承認の対象とすることである。このように、国際平和協力法成立当初は、自衛隊によるPKO参加の形態が一定の制約の下に置かれていたことは確かである。

また憲法9条との関係が慎重に検討された結果、国連平和維持隊への参加に当たっての基本方針、いわゆる参加5原則が設けられた。この原則には、国連PKOの基本原則といわれる、①紛争当事者間に停戦が成立、②紛争当事者のPKO活動への同意など、③不偏と中立という基本原則に加えて、日本独自の原則が盛り込まれている。すなわち、3つの原則が崩れた場合には部隊を撤収させ、また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るというものである。この2つの原則には、自ら武力を行使しない、また他国のPKO部隊が行う武力行使と一体化しないという考えが反映されている。

その後の国際平和協力業務への参加実績を踏まえ、国際平和協力法の見直しが、2度にわたって行われた。まず98年には、武器の使用に関する規定について、隊員個々の判断によっていた旧規定が、現場にある上官の命令によるものと変更された。これは、統制を欠いた武器の使用により、生命もしくは身体に対する危険または事態の混乱を招くことを未然に防止することを目的とした改正である。さらに、2001年には、PKF本体業務参加の凍結解除ならびに武器の使用に関する規定の見直しがなされた。国際平和協力法成立の際、国連平和維持活動として行う業務は、PKF本体業務とPKF後方支援業務に大別され、PKF本体業務は、別途法律により定める日まで実施しないこととされていたが、本改正法によって、その特例規定が廃止されることになった。また、併せて武器の使用に関しても2点の見直しが行われた。1点は、武器の使用にかかわる防護対象に、従前の「自己または自己と共に所在する他の隊員」のほかに、「職務を行うに伴い自己の管理下に入った者」を加えることになったこと、2点目は、派遣先国において武器などの防護のために武器の使用ができるようになったことである。

(4) 今後のPKO参加と課題

日本のPKO活動への参加は、カンボジアPKOへの初参加以来10年の実績を経て、1つの節目を迎えた。これからのPKOにどのような形で取り組んでいくのかが、これまでの経験を踏まえ、各方面で模索されている。政府においては、明石康・元国連事務次長を座長とした国際平和協力懇談会が開催された。この懇談会は、福田官房長官の私的諮問機関として、各界からの有識者による委員で構成されている。この懇談会では、今後の日本の「平和の定着及び国造り」にかかわる国際協力という観点から、PKO参加への在り方が検討された。

そして2002年12月18日の最終報告においては、自衛隊が行うPKO活動に関するものとして、主として次の点が打ち出された。第1に、「より柔軟な国際平和協力の実施に向けて早急に法整備を行う」という観点から、具体的には次の点が提言されている。①いわゆるPKO参加5原則に関し、紛争当事者が消滅し、停戦合意や受け入れ同意がそもそも意味を有さない場合には、これらの要件が満たされなくとも、例えば、国連安保理の決議をもって参加可能とする。この提言には、東ティモールにおける国連PKO、すなわち99年10月にUNTAETが設置された時、日本のPKO参加の余地はあったが、「停戦合意」の前提となる両当事者が存在しているかどうかを認定することが容易でなかったとの認識が背景にあるとしている。②国際平和協力業務において、国際基準を踏まえ、「警護任務」及び「任務遂行を實力をもって妨げる試みに対する武器使用(いわゆるBタイプ)」を可能とする。これは、2001年12月の国際平和協力法の改正に伴い凍結解除となったPKF本隊業務を実施するにあたり、特に普通科部隊を派遣するにあたっては、「警護任務」および「いわゆるBタイプ武器使用」が可能となることが不可欠であるとの指摘が、実際にPKOに参加した部隊からも出ているとしている。③国連PKOの機動展開を目的とする国連待機制度に関し、少なくともレベル1(一定期間で派遣可能な部隊の種類、要員数、派遣期間等につきあらかじめ意図表

明を行うもの)、できればレベル2(前述事項につき、より詳細な計画資料をあらかじめ提出するもの)への参加を実現する。国連待機制度は、国連加盟国が一定期間内に提供可能な要員の種類、数を国連側にあらかじめ通報しておき、実際に展開が必要となった場合にはこれに基づき国連は各国に協力を要請するという制度である。④自衛隊法を改正し、国際平和協力を自衛隊の本務として位置付けるとともに、適時適切な派遣を確保するため自衛隊の中に即応性の高い部隊を準備する。

第2に、「より幅広い平和協力活動に取り組む」という観点から、具体的に次の点が提言されている。国連決議に基づき派遣される多国間の平和活動(いわゆる「多国籍軍」)への日本の協力(例えば、医療・通信・運輸などの後方支援)について、一般的な法整備の検討を開始する。現行の国際平和協力法では、協力対象としての「国際連合平和維持活動」は「国際連合の統括の下に行われる活動」であって、いわゆる「多国籍軍」は対象となっていない。

また、中谷防衛庁長官(当時)は、①基本的に国際貢献活動を重視する、②自衛隊部隊の派遣は、日本の安全保障上の重要性を勘案しつつ積極的に取り組む、③司令部要員や軍事監視員の個人派遣にも積極的に取り組み、派遣の質の充実を図る、の3点を21世紀のPKO政策の方向性として提示した。これを踏まえつつ、防衛庁は引き続き積極的にPKOに取り組んでいる。

2001年12月の国際平和協力法の改正により凍結が解除されたPKF本隊業務への参加に関しても議論が行われている。この背景には、2002年8月、中谷防衛庁長官(当時)が東ティモールPKO参加部隊を視察した折に示した次の認識がある。すなわち、日本がPKFの本隊業務に自衛隊部隊を派遣するためには、PKO歩兵大隊の重要な任務である警護の取り扱いや、任務遂行上必要な武器使用の在り方などについて、なお国内での率直な議論を行う必要がある。ただ当面は、日本が実績を有する後方支援分野における活動を中核として積極的に世界のPKO活動に参加しながら、今後の在り方については引き続き検討する必要がある、などの点で

ある。今後、日本がPKOにいかなる理念で、どのような活動に、どのような形態で参加していくのかについて、各方面での検討を踏まえ模索されていくことになろう。

東アジア戦略概観2003

平成15年 2 月27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>
