

## 国際活動をめぐる陸上自衛隊の組織改編

### —中央即応集団の新編を中心に—

鈴木 滋

- ① 2007年3月28日、陸上自衛隊の新たな部隊として中央即応集団が発足した。中央即応集団は、国内各種事態への機動的対応と国際活動の迅速な実施を目的として編成された部隊である。国際活動については、これを統括する司令部機能を有しており、今後は、自衛隊の海外派遣に当たり、「専門部隊」としての役割が期待されている。
- ② 冷戦後、紛争地における平和構築が大きな課題となったことを受けて、国連PKOは複合化・大規模化した。我が国は、こうしたPKOの変化に対応するため、自衛隊派遣の迅速化や海外活動の本務化という課題に取り組むことになる。こういった流れの中で、国際活動を実施する「専門部隊」を自衛隊に設置する構想が生まれた。
- ③ 「専門部隊」設置構想は、国際活動をめぐり、2002年に発表された有識者会議の報告「明石レポート」を源流としており、2004年に行われた防衛大綱見直しに至る過程で、その内容が検討された。最終的には、新たな防衛大綱の中で、陸上自衛隊に設けられる「機動運用部隊」に、国際活動を統括する任務が与えられることになった。
- ④ このような経緯を経て、中央即応集団は誕生した。隷下部隊には、海外派遣の先遣部隊となる中央即応連隊のほか、要員の教育・訓練を実施する国際活動教育隊などがある。しかし、海外派遣に際し、本隊となる部隊の要員は、陸上自衛隊各方面隊が輪番制で提供することになっており、「専門部隊」としての実質を欠く面もある。
- ⑤ 中央即応集団は、ソマリア沖海賊対処行動への派遣という形で、国際活動の実任務をすでに開始している。国際活動教育隊が実施する、幹部や陸曹向け教育課程のほか、国際活動に関連した、方面隊の演習・訓練に対する評価支援なども行われており、中央即応集団は、「専門部隊」としての活動実績を蓄積しつつある。
- ⑥ しかし、今後に向けた課題も残されている。方面隊を統括的に指揮する「陸上総隊」設置構想との関連で、再び改編が行われる可能性、文民機関との民軍協力や、派遣先での情報収集能力などの強化、国際活動それ自体の将来的な方向性などである。これらの課題は、中央即応集団の組織・任務に、今後、大きな影響を与えるであろう。
- ⑦ 国際活動が「国益」として捉えられ、「貢献」という発想から脱皮する中、自衛隊に「専門部隊」が設置された。しかし、新政権により、今後、国際活動の見直しも考えられることから、中央即応集団についても、新たな視点からの議論が予想される。

# 国際活動をめぐる陸上自衛隊の組織改編 —中央即応集団の新編を中心に—

外交防衛課 鈴木 滋

## 目 次

はじめに

- I 国際活動をめぐる自衛隊組織改編の背景
  - 1 国連 PKO の変化と自衛隊活動への影響
  - 2 防衛大綱の見直しと専門部隊設置構想
- II 中央即応集団の新編
  - 1 部隊の任務と組織
  - 2 国際協力関連の活動概要
- III 組織改編が残した課題
  - 1 更なる改編の可能性
  - 2 民軍協力 (CIMIC) と情報機能の強化
  - 3 国際活動の位置づけ

おわりに

## はじめに

2009年5月16日、栃木県宇都宮市の陸上自衛隊宇都宮駐屯地で、海賊対策の一環としてアフリカのジブチに派遣される、中央即応連隊を基幹とした部隊の編成完結式が行われた。中央即応連隊は、国内各種事態への機動的対応と国際活動の迅速な実施を目的として、2007年3月に新編された陸上自衛隊中央即応集団の隷下部隊として、宇都宮駐屯地に配置されている部隊である。派遣部隊の任務は、海賊活動の盛んなソマリア沖で警戒・情報収集活動などに当たる、海上自衛隊のP3C哨戒機が拠点とするジブチ国際空港において、機体の警護を実施することなどにある。中央即応集団と中央即応連隊にとって、ジブチでの警護活動は初めての国際活動となる。

式典に出席した火箱芳文陸上幕僚長は、訓示の中で「本派遣の意義は、国益擁護に直結した初の統合任務部隊による国際活動であり、陸自全般の国際活動能力の向上と、他国駐留軍との関係強化が望める、という点である」と述べ、初めてとなる部隊派遣の意義を強調しながら、中央即応集団と中央即応連隊による国際活動の今後に期待を示した<sup>(1)</sup>。9月26日には、第2次派遣隊の壮行会が、やはり宇都宮駐屯地で行われたが、その際、柴田幹雄中央即応集団司令官は、他国軍との緊密な連携保持などを要望したという<sup>(2)</sup>。

PKO法が成立し、海外派遣が本格化した1992年以降、自衛隊は、同法に基づく平和維持活動等のほか、各種特別措置法によって、インド洋での補給支援活動や、イラクでの復興支援活動など、様々な国際活動を行ってきた。その間、「9.11同時多発テロ」に代表される国際情勢の変動などを受けて、国際活動をめぐる我が国の政策も大きな転換を遂げてきたといえ

る。2004年12月に決定された防衛計画の大綱では、我が国の安全保障の第二の目標として、「国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにする」という考え方が盛り込まれ、国際活動は、我が国の安全と直結する課題である、との認識が定着するきっかけを作った。また、2006年12月には自衛隊法が改正され、自衛隊の国際活動は、「主たる任務である我が国の防衛に支障を生じない範囲において」という留保を付されながらも、「本務」とされるに至り、国際活動の重要性は一層深まることになった。

このような経緯を経る中、自衛隊の国際活動実施に係る体制整備の必要性が指摘されるようになった。最も重要なテーマとして検討されたのが、常設の司令部を持ち、国際活動を専門的に実施する部隊の創設である。国際活動をめぐる自衛隊の体制整備は、最大のマンパワーを提供する陸上自衛隊の組織改編という形で実施された。改編の意義を象徴し、国際活動の方向性を左右する存在として、新たに誕生したのが中央即応集団である。しかし、中央即応集団は、当初想定されていた「専門部隊」としての実質を必ずしも備えておらず、その役割や部隊としての性格には、未だ明確になっていない部分も少なくない。

本稿は、陸上自衛隊の組織改編というテーマに焦点を当てながら、国際活動をめぐって最近実施された、自衛隊の体制整備について、その背景と経緯、今後に残された課題などを紹介するものである。Ⅰでは国際活動をめぐる体制整備を促進した要因として、PKOの変化という問題や、防衛大綱の策定過程に触れつつ、体制整備の本質的な背景を紹介する。Ⅱでは中央即応集団と、その隷下部隊である中央即応連隊や国際活動教育隊について、それぞれ任務と組織、最近の活動実態などを紹介する。Ⅲでは、組織改編が残した課題として、再び大規模な改

(1) 「ジブチで警備任務へ：警衛隊が編成完結」『朝雲』2009.5.21.

(2) 「ジブチ派遣の陸自2次要員：宇都宮駐で壮行会」同上、2009.10.1.

編が行われる可能性とその影響、今後の国際活動に当たって重要度を高めるであろう、民軍協力と情報収集機能の強化という問題、そして、国際活動の将来的方向性と「専門部隊」の位置づけといった論点に触れる。なお、文中における防衛庁と防衛省の表記については、必要に応じ時系列で書き分けたため、統一はしていない。また、関係者の肩書は、参考文献が発表・発刊された時点のものである。

## I 国際活動をめぐる自衛隊組織改編の背景

### 1 国連 PKO の変化と自衛隊活動への影響

最近では、インド洋における補給支援やソマリア沖での海賊対処など、国連の枠組みには収まりきれない多国籍の協力活動に対する参加も増えてきたが、自衛隊の国際活動は、その多くが、いわゆる「PKO 法<sup>(3)</sup>」に基づく国連平和維持活動 (Peace Keeping Operation 以下、PKO) や、人道的救援活動として行われてきた。活動目的を限定した「海賊対処法<sup>(4)</sup>」を除けば、現在、自衛隊の国際活動について、恒久的な枠組みとなるのは PKO 法と国際緊急援助隊法のみである。時限立法である特措法によらず、自衛隊の国際活動を常時可能とする「恒久法」(一般法) 制定の必要性をめぐる議論も活発化しつつあるが、PKO 法を主軸とする現在の派遣枠組みについては、当面、大きく変わることはないであろう。したがって、自衛隊の国際活動は、国連 PKO のあり方という問題と密接に関連しながら展開していくと予測される。

#### (1) 自衛隊による PKO 活動の経緯と特徴

(3) 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(平成 4 年 6 月 19 日法律第 79 号)

(4) 「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」(平成 21 年 6 月 24 日法律第 55 号)

(5) それぞれの原則について、PKO 法の該当条文を引用するのは煩雑となるので、ここでは、次の文献に依拠して記述した。内閣府国際平和協力本部事務局ホームページ「はじめに」を参照。〈[http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/cooperation/cooperation.html](http://www.pko.go.jp/PKO_J/cooperation/cooperation.html)〉

(6) 次の文献を参考に記述した。田村重信・佐藤正久『教科書・日本の防衛政策』芙蓉書房出版, 2008, pp.119-121.

1992 年 6 月に PKO 法が成立したことを受けて、「国連カンボジア暫定統治機構」(UNTAC) に参加するため、陸上自衛隊が派遣された。自衛隊にとって、これが初めての PKO 参加であったが、現在に至るまで、自衛隊の PKO 活動は、いわゆる「参加 5 原則」にしたがって行われている。「参加 5 原則」とは、自衛隊の活動が、憲法解釈上禁止されている、海外での武力行使に当たらないよう、PKO 法で定められている前提条件であり、次のようなものである<sup>(5)</sup>。

- ① 停戦の合意が存在している
- ② 受入国などの同意が存在している
- ③ 中立性を保って活動する
- ④ 上記①～③の原則のいずれかが満たされなくなった場合には一時業務を中断し、さらに短期間のうちにその原則が回復しない場合には派遣を終了させる
- ⑤ 武器の使用は要員等の生命又は身体の防衛のために必要な最小限度に限る

国連 PKO は、その草創期から今日に至るまで、その役割や活動をめぐる考え方が、時代を経るごとに変遷してきていると見られている。いささか図式的になるが、これを時系列的に整理すれば、次のようになるであろう。すなわち、紛争当事者の同意や中立性の厳守、最小限の武器使用といった活動原則を前提としていた冷戦期の第 1 世代、活動が多目的化・複合化し、組織も大型となった冷戦崩壊前後の第 2 世代、強制的な平和執行の試みが失敗した、1990 年代前半の第 3 世代、そして、従来の伝統的な PKO への回帰が模索された、1990 年代後半の第 4 世代である<sup>(6)</sup>。

UNTAC は、「軍事部門及び 6 文民部門から成り、人員も 2 万人を超え、国連 PKO として

史上最大規模の意欲的なものであり<sup>(7)</sup>」、自衛隊のPKO参加は、「第2世代型PKO」から開始されることになったが、活動の大前提である「参加5原則」が、明らかに「第1世代型PKO」の枠組みに依拠していたことから、その後実施された自衛隊のPKO活動は、冷戦期PKOの考え方に強く影響を受けたものとなった。その間、PKO法は2回にわたって改正されている。1998年には、武器使用規定の改正などが行われ、2001年にも、再び武器使用規定が改正された<sup>(8)</sup>。また、2001年の改正では、それまで凍結されていたPKF（平和維持隊）の本体業務実施が解除された。しかし、武器使用規定の改定が、「参加5原則」自体の見直しにつながることはなく、停戦監視や駐留・巡回などのPKF本体業務については、凍結解除後も実際には行われていない<sup>(9)</sup>。現在も、自衛隊のPKO活動は、基本的には冷戦期の枠組みを踏襲し、活動内容についても抑制的に選択する形で行われていると見なすことができるだろう。

## (2) 「武力行使型」PKOの登場

それでは、国連PKOをめぐる考え方は、最近どのような方向性をたどっているであろうか。この点に関連して、関係者の多くは、2000年8月に発表された「国連平和活動検討パネル報告書」（いわゆる「ブラヒミ報告」）以降の国連PKOにおいては、任務の遂行を妨げる者に対

する平和強制を実施するべく、強制措置を定めた国連憲章第7章による授權の下で活動するという事例が定着している、と指摘しており、こうしたPKOは、前記「第3世代」においてソマリアなどで試みられ、失敗した平和執行活動と同一ではないものの、より限定的な平和強制機能を備えたものと見られている<sup>(10)</sup>。2000年以降、「武力行使型」のPKOが登場してきたこと背景には、冷戦後に現れた新たな脅威である、内戦や民族紛争などによる人道的危機が、ますます深刻化し、平和をめぐる国連の取り組みに、新たな方向性が求められるようになったことが挙げられよう<sup>(11)</sup>。「武力行使型」PKOの登場は、国連PKOが「新たな世代」に入り、国家紛争後の停戦監視・兵力引き離しなどを主な活動としていた冷戦期PKOから、紛争後の国家再建・平和構築に全面関与する複合型のPKOへと、本格的な移行期を迎えたこと、紛争当事者の同意、中立性の厳守、最小限の武器使用といった、それまでの国連の活動原則にも、一部変更が迫られるようになったことを意味している。

## (3) 我が国のPKOをめぐる議論への影響

国連PKOの変化は、我が国のPKOをめぐる議論にも大きな影響を及ぼさざるを得なかった。2002年12月18日、福田康夫内閣官房長官の私的諮問機関である「国際平和協力懇談会」

(7) 「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」防衛年鑑刊行会編集部編著『防衛年鑑 2004年版』防衛メディアセンター、2004、p.24。

(8) 1998年の改正では、「上官の命令による武器使用」という考え方、2001年の改正では、「自己の管理下に入った者を防衛するための武器使用」という考え方が新たに規定され、PKO活動に従事する自衛官の武器使用権限が拡大された。同上、pp.35-37。

(9) 近藤重克「国連改革と自衛隊の国際平和協力活動」『国際問題』543号、2005.6、p.46。陸上自衛隊は、現在、中東ゴラン高原で活動する「国連兵力引き離し監視隊」（UNDOF）に参加しているが、停戦監視活動には参加しておらず、これを担当する他国部隊への物資輸送などを行っている。

(10) 例えば次の文献を参照。須田道夫「『ブラヒミ報告』以降の国連平和活動による『力の行使』の検証—自衛隊による今後の国際平和協力活動への含意—」『国際安全保障』36巻1号、2008.6、pp.152-154。

(11) 「ブラヒミ報告」自体は、国連による平和強制執行については直接勧告していないものの、任務遂行との関係で、強力な交戦規定（ROE）を策定する必要性に触れている。同上、pp.152-153。このことから、同報告は、その後、憲章第7章によって授權される「武力行使」型PKOが定着するに当たって、重要なきっかけになったものと考えられる。

は、国際協力活動の将来的なあり方に関する報告書を公表したが、報告書に盛り込まれた提言は、国際活動をめぐる、その後の議論や政策を大きく方向付けることになった。なお、この報告書については、懇談会の座長であった明石康元国連事務次長にちなんで、「明石レポート」と呼ばれることが多いため、本稿でもそのように表記する。

「明石レポート」は、報告の第1部において、国際平和協力活動が置かれた状況と課題に触れており、現代の国際社会においては、国家間の戦争を防止するだけでは不十分であり、内戦や虐殺などの脅威のない世界の構築に向けた取り組みこそが、平和探求にとって不可欠の課題である、と述べる一方、我が国にとっても、このような平和活動は、国益と国の存亡がかかった死活的課題である、との認識を示している<sup>(12)</sup>。なお、国際活動の必要性との関係で、「国益」という言葉が使われていることには注目すべきであろう。また、国連が長らく行ってきた平和維持活動における、同意や中立性といった伝統的原則の保持が困難になっていること、単に平和を維持することに代わって、平和構築という、冷戦後の国際社会において最も重要な課題が生まれていることなどを指摘しつつ、平和構築に対する国際社会の取り組みは、「国づくり」にまで踏み込んだ、極めて包括的なものにならざるを得ない、とも述べている<sup>(13)</sup>。

これらの問題意識は、国連PKOの変化という現象を明確に踏まえたものであり、「明石レポート」の根底には、伝統的PKOの枠に止まっている我が国の現状と、新たな展開を見せつつある国連PKOとの落差に対する危機感があった。この点について、「明石レポート」は、「こ

れまでの日本の国際平和協力分野での活動は、伝統的な国連PKOの枠組みに大きく拘束されている」と述べている<sup>(14)</sup>。PKOを取り巻く国際的な環境変化に呼応する形で、「明石レポート」は、我が国においても、国際協力活動に対する政策が強化される必要性を強調しており、報告の第3部では、停戦合意・受け入れ同意等参加原則の緩和、任務遂行のための武器使用、PKOの機動的展開を目的とする国連待機制度への参加、自衛隊法改正による国際活動の本務化、即応性の高い部隊の準備、国連決議に基づいて活動する多国籍軍への後方支援などが提言されている<sup>(15)</sup>。これらの提言については、「参加5原則」に直接関わるものを除くと、その後の法整備などによって実現した例が多い。本稿の主題である中央即応集団の新編についても、「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」という、「明石レポート」の提言が、そのベースになった可能性は高いと思われる。

それでは、「明石レポート」と、その後の国際活動政策との関係を、どのように解すべきであろうか。「明石レポート」は、確かに「参加5原則」の一部見直しに言及した。しかし、報告の中で、武力行使権限が強化された国連PKOへの参加などを主張しているわけではない。報告が発表されたときの報道で、「報告書の重点はむしろ紛争の予防・早期終結、紛争後の人道援助・復興支援といった一連の過程で、日本が国力に見合った形で貢献ができるよう包括的な組織・法整備を求めている点だろう<sup>(16)</sup>」との評価があったように、「明石レポート」の中心的な狙いは、現行憲法下での基本的な参加枠組みを前提としつつ、その枠内で、国連

(12) 国際平和協力懇談会『「国際平和協力懇談会」報告書』2002.12.18, p.2. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/kettei/021218houkoku.pdf>>

(13) 同上, pp.3-4.

(14) 同上, p.12.

(15) 同上, pp.40-41.

(16) 「平和懇報告書：議論深めぬ政治叱咤」『朝日新聞』2002.12.19.

PKO の変化に対応していくために必要となる政策や体制を整備していくことにあったと思われる。

## 2 防衛大綱の見直しと専門部隊設置構想

こうして、「明石レポート」後の国際活動政策をめぐる課題は、平和構築への積極関与を目的とし、複合化した任務を有する国連 PKO、場合によっては国連決議に基づく多国籍軍に対し、現行の法的枠組みに則った形で、自衛隊を積極参加させるための法整備・組織改編という方向へと集約されていくことになる。

### (1) 専門部隊設置構想をめぐる動き

防衛庁は、2004 年に入ると新たな防衛計画大綱の策定作業を本格的に開始する。新大綱は、1995 年 11 月に閣議決定された大綱に代わるもので、「9.11 同時多発テロ」によってもたらされた安全保障環境の激変に対応することを目的として策定されることになった。国際活動の強化も大きなテーマとして位置づけられる中、国際活動を実施する自衛隊の専門部隊を設置する構想が生まれた。筆者が参照した文献の範囲で、専門部隊設置構想を初めて紹介したものとして確認できるのは、同年 3 月の新聞報道である。このときの報道では、「国際貢献に対応した長官直轄の専門部隊」を 2006 年までに創設する方針が固まったことや、その背景として、従来、陸上自衛隊の PKO 派遣が、地域ごとに設置されている方面隊の輪番制で行われているため、機動性に欠ける問題点が指摘されていたことなどが紹介されている<sup>(17)</sup>。

その後も、専門部隊設置構想をめぐる動きについては、各紙で報じられていく。同年 8 月の報道を例にとると、専門部隊設置構想は、新

大綱に関する防衛庁内の検討機関として設置された「防衛力の在り方検討会議」（議長は石破茂防衛庁長官）でまとめられたとされている。このときの報道では、専門部隊の設置は、海外活動の本務化に伴うもので、海外派遣を専門とし、1,300 人規模の部隊 2 個から編成される「国際任務待機部隊」を陸上自衛隊に新設する予定である、と報じられていた<sup>(18)</sup>。ただし、各紙の報道は、専門部隊の新編は、新大綱の策定と国際活動の本務化に伴う組織改編と位置づけられており、新編される部隊は、海外派遣に専従する部隊である、ということまでは共通であるが、組織の具体的な編成面などについては、その都度微妙に異なる内容が報じられていた。この問題をめぐって、当時、政府・防衛庁内で、様々な案が検討されていたことをうかがわせるものといえよう<sup>(19)</sup>。

### (2) 「荒木レポート」と新大綱の策定

専門部隊設置構想をめぐる報道が、その後設置されることになる、中央即応集団の編成内容を、ほぼ正確に紹介するようになるのは、2004 年 10 月以降である<sup>(20)</sup>。これは、同じ時期に、小泉純一郎総理大臣の私的諮問機関である「安全保障と防衛力に関する懇談会」が、将来の防衛力のあり方等について報告書を発表したことと、一定の関係があると考えられる。なお、この報告書については、懇談会の座長であった荒木浩東京電力顧問にちなんで、「荒木レポート」と呼ばれることが多いため、本稿でもそのように表記する。

「荒木レポート」は、我が国が抱える安全保障上の課題について、広く提言を行ったものであるが、その中には、特に、新大綱で定めるべき内容に関する提言が含まれており、防衛庁内

(17) 「自衛隊に国際貢献部隊：防衛大綱明記へ」『日本経済新聞』2004.3.2.

(18) 「海外活動、本来任務に：待機部隊の常設検討」『朝日新聞』2004.8.22.

(19) 例えば、方面隊ごとに専門部隊を設置する案も政府内で浮上している、と報じられたことがある。「防衛大綱に海外部隊：政府、迅速派遣へ明記方針」『東京新聞』2004.9.2.

(20) 例えば次の記事を参照。「陸自に海外派遣司令部：対テロも統括」『東京新聞』2004.10.17.

の検討機関である「防衛力の在り方検討会議」における議論と密接に絡みながら、新大綱の方向性を決定する役割を果たしたと見られる。それは、「荒木レポート」で述べられている「国際的安全保障環境の改善による脅威の予防」という考え方が、そのまま、新大綱で記述されていることから明らかであろう。この点について、上杉勇司広島大学准教授は、「荒木レポートでの認識は、そのまま防衛大綱に継承され、『国際的な安全保障環境改善のための主体的・積極的な取組』として国際平和活動が位置づけられた」と述べている<sup>(21)</sup>。

なお、「荒木レポート」は、専門部隊の設置については、陸上防衛力のあり方に関する提言の中で、「海外任務に常時即応するため高い練度の部隊を保有する」と述べている<sup>(22)</sup>。このように、「荒木レポート」が、国際活動の方向性や専門部隊について大枠となる考え方を示したのに対し、「防衛力の在り方検討会議」での議論は、それを具体的に肉付けしたといえよう。2004年11月に同会議がまとめた報告書には、緊急時に機動展開する部隊として、中央即応集団を設置するほか、PKOや多国籍軍への支援などの国際活動について、国連安保理決議採択後、30日以内に迅速な派遣を可能とする即応体制を構築するため、中央即応集団司令部が海外派遣についても一元的に指揮すること、要員の教育・訓練を行う部隊を新たに創設することなどが盛り込まれている<sup>(23)</sup>。

2004年12月10日、「平成17年以降に係る防衛計画の大綱」が閣議決定された。「荒木レポート」の提言に呼応するように、新大綱では、「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・

積極的な取組」が謳われ、迅速に部隊を派遣し、継続的に活動するための各種基盤を確立する方針が記されるとともに、大綱の期間内に整備すべき防衛力の水準を定めた「別表」において、陸上自衛隊の「機動運用部隊」として中央即応集団を新編することとされた<sup>(24)</sup>。なお、大野功統防衛庁長官は、新大綱を決定した安全保障会議の場で、「今までは『国際貢献』という言葉を使っていた。今後は一方的に尽くすのではなく、主体的に取り組んでいく」と述べており<sup>(25)</sup>、新大綱で国際活動が占める比重の重さを強調している。

## II 中央即応集団の新編

このような経過を経て、中央即応集団の新編が決定した。新たな防衛大綱の中では「機動運用部隊」としての位置づけが行われ、大綱の下で、より具体的な装備の取得水準などを示した「中期防衛力整備計画」でも、中央即応集団と国際活動教育隊の設置方針が盛り込まれた。その後、2006年度予算に新規事業として関連予算が計上され、予算措置を伴う事業計画として、設置に向けた準備が開始されることになる。

2007年3月28日、中央即応集団は正式に発足した。3月31日、埼玉県朝霞市の陸上自衛隊朝霞訓練場で行われた編成完結式に出席した久間章生防衛大臣は、次のような訓示を行っている。「中央即応集団はわが国の防衛力に求められている役割を象徴する部隊。新たな脅威や多様な事態に対応するための即応性や機動性を備え、事態の拡大防止等を担うことになる。さらに本来任務となった国際平和協力活動でも重

(21) 上杉勇司「日本の国際平和協力政策における自衛隊の国際平和協力活動の位置づけ—政策から研修カリキュラムにみる重点領域と課題—」『国際安全保障』36巻1号, 2008.6, p.47.

(22) 安全保障と防衛力に関する懇談会『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—』2004, p.27.

(23) 「統合多機能の体制へ：5000人規模で即応集団」『「防衛力の在り方検討会議」のまとめ』『朝雲』2004.12.2.

(24) 「平成17年以降に係る防衛計画の大綱について」（平成16年12月10日閣議決定）〈<http://www.mod.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm>〉

(25) 「新防衛大綱・3度目の変革（上）海外派遣、新局面に」『日本経済新聞』2004.12.11.

大な役割を担う<sup>(26)</sup>」。新防衛大綱は、第4項「防衛力の在り方」の中で「新たな脅威や多様な事態への実効的な対応」を謳っているが、中央即応集団は、まさに新大綱が目指す新たな防衛力を象徴し、本務化された国際活動を支える存在として誕生したといえるだろう。

## 1 部隊の任務と組織

### (1) 中央即応集団の基本的性格と任務

中央即応集団（Central Readiness Force:「CRF」の略称で呼ばれることもある）は、単一の指揮系統を有する、防衛大臣の直轄部隊である。司令部は東京都練馬区の陸上自衛隊朝霞駐屯地に置かれており、これまで個々に長官や方面隊の隷下にあった機動運用部隊や専門部隊を、単一指揮官の元に集約することで、一元的な管理運用を可能とした部隊とされている<sup>(27)</sup>。斎藤隆統合幕僚長は、中央即応集団発足の翌日（2007年3月29日）、定例の記者会見で、「海自自衛艦隊、空自航空総隊と並ぶ陸自のメジャーコマンド」と評価する発言を行っているが<sup>(28)</sup>、このような部隊の性格を反映する形で、指揮官には陸上自衛隊で最高の階級である陸将が充てられるとともに、陸上自衛隊では初めて「司令官」の呼称が与えられている。

部隊規模は必ずしも明らかではないが、発足時の報道から推定すると、現在、4,100人程度と見られる<sup>(29)</sup>。なお、中央即応集団の司令部は、今後、在日米陸軍司令部の所在する、神奈川県座間基地に移駐する予定とされており、将来的には「在日米陸軍のカウンターパート」になるとの見方がある<sup>(30)</sup>。

中央即応集団の任務について、『防衛白書』

2007年版は、「中央即応集団は、平素、ゲリラや特殊部隊による攻撃などの事態に実効的に対応するための教育訓練を実施し、事態発生時には、事態の態様に応じて隷下の部隊を適切に組み合わせつつ、迅速に対処する部隊である。また、隷下には国際平和協力活動を実施する上で必要な教育等を平素から行うための国際活動教育隊（駒門）を保持しており、今後、国際平和協力活動に、迅速かつ継続して部隊を派遣できる体制が強化されていくことになる」と記している<sup>(31)</sup>。

一方、中央即応集団のホームページでは、「国際平和協力活動等」に関する教育訓練を担当・支援するとともに、先遣隊を派遣し、派遣部隊を指揮して同活動に対応すること、国内では、災害や各種事態において対処する各方面隊に対し、隷下部隊を派遣して増援することが、部隊の任務として挙げられている。なお、中央即応集団のホームページは、ここでいう「国際平和協力活動等」について、国際平和協力業務（PKO活動）や国際緊急援助活動のほか、人道復興支援（特措法などに基づく活動）、在外邦人輸送などを含めており、中央即応集団が、自衛隊による国際活動の全局面に関与することを示している<sup>(32)</sup>。

### (2) 中央即応集団の組織

このように、中央即応集団は、国内緊急事態への対応と国際活動の教育・訓練・実施という、2つの大きな任務を担っているが、その組織・編成をめぐる諸問題については、紙数の関係もあり、本稿がテーマとする国際活動との関係を中心に紹介する。

(26) 「中央即応集団が発足：朝霞で編成完結」『朝雲』2007.4.5.

(27) 田村尚也「中央即応集団の新編、普通科の機動力強化」『軍事研究』40巻12号, 2005.12, p.35.

(28) 「陸のメジャーコマンド誕生」『朝雲』2007.4.5.

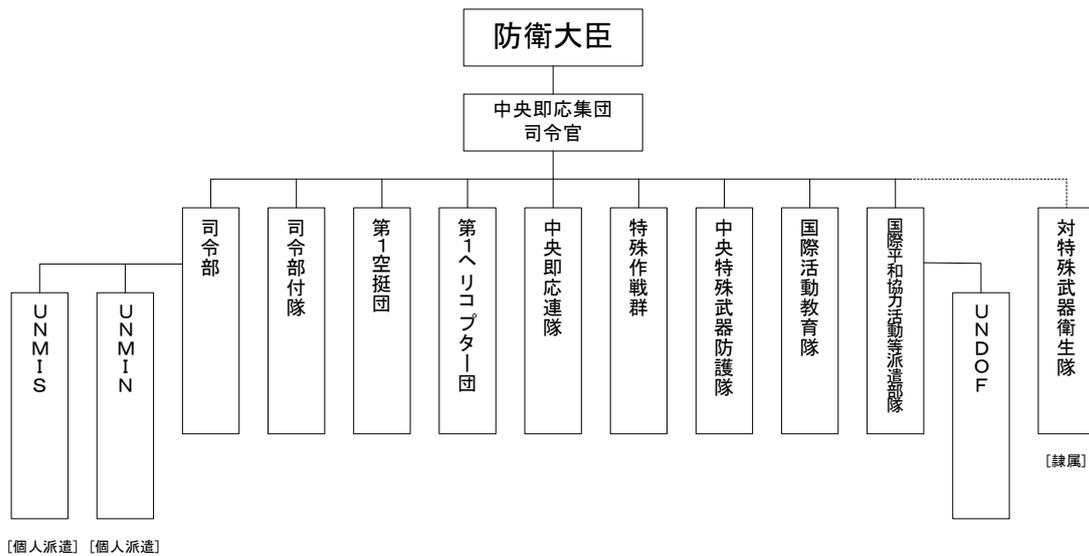
(29) 『朝雲』前掲注(26)

(30) 「テロなど突発事態に緊急対処：中央即応集団、今月末に発足」同上, 2007.3.15.

(31) 防衛省『平成19年版防衛白書』p.201.

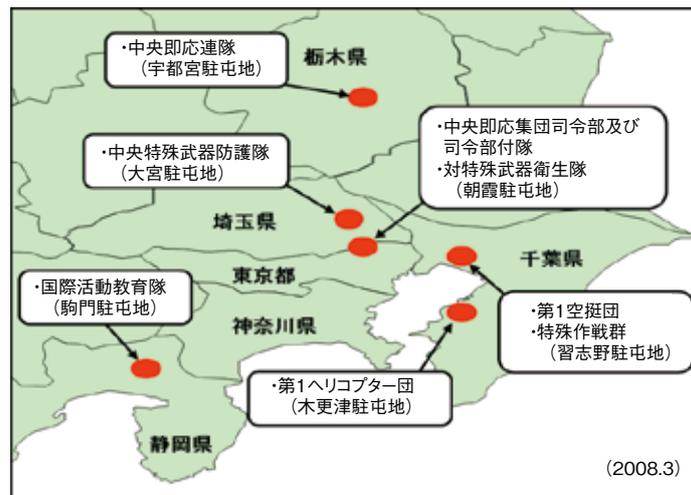
(32) 「中央即応集団の任務／陸上自衛隊中央即応集団:CRF (Central Readiness Force) とは？」中央即応集団ホームページ〈<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>〉

図1 中央即応集団の組織図



(注) UNDOF は中東・ゴラン高原における「国連兵力引き離し監視隊」、UNMIN は「国連ネパール政治ミッション」、UNMIS は「国連スーダンミッション」を意味し、これらの国連 PKO に参加している部隊・要員は、中央即応集団の指揮下にある。  
 (出典) 「中央即応集団の編成」中央即応集団ホームページ <<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>>

図2 中央即応集団司令部及び隷下部隊の所在地



(出典) 「中央即応集団の編成」中央即応集団ホームページ <<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>>

図1は、中央即応集団の組織を、図2は、司令部と隷下部隊の所在地を示したものであるが、隷下部隊のうち、第1空挺団、第1ヘリコプター団などの機動部隊や、テロ・生物化学兵器対処を任務とする特殊作戦群、中央特殊武器防護隊といった部隊の役割は、現行の海外派遣枠組みが想定する自衛隊の活動と必ずしも整合しておらず、現在のところ、もっぱら国内でのテロやゲリラ攻撃等の事態に対応する任務を担っていると見られる。一方、国際活動教育隊

については、後で改めて触れるが、国際活動の教育や訓練を任務としている。したがって、中央即応集団において国際活動の実施部隊に当たるのは、現状では中央即応連隊ということになる。

(3) 中央即応連隊の任務と組織

中央即応連隊は、2007年度予算で設置関連の予算が計上され、中央即応集団の発足からほぼ1年後となる2008年3月26日に編成された

部隊である<sup>(33)</sup>。部隊は、陸上自衛隊宇都宮駐屯地に置かれており、中央即応集団のホームページによれば、規模は約700人で、連隊本部のほか、本部管理中隊、普通科中隊3個から編成されている<sup>(34)</sup>。その任務は、国内では緊急事態における方面隊への増援と活動支援や、大規模災害派遣、海外では国際活動等における先遣隊等としての諸活動を行うことである<sup>(35)</sup>。この点に関連するが、部隊発足の際、3月30日に行われた隊旗授与式における訓示で、折木良一陸上幕僚長は、「中央即応連隊は近接戦闘に任ずるとともに国際平和協力活動などに迅速に対応するため編成された陸自初の部隊」と期待感を示しており、山本雅春連隊長も、この日の記者会見で「中央即応連隊は国の防衛から海外任務までオールラウンドで全部やる」との抱負を述べている<sup>(36)</sup>。

これらの点から明らかなように、中央即応連隊は国際活動に専従しているわけではない。また、国際活動における中央即応連隊の役割は、先遣隊として、本隊活動の基盤を構築することにあり、本隊として派遣される部隊の要員は、交代で指定される「国際活動指定方面隊」が、その都度、待機要員の中から選抜の上、抽出することになっている<sup>(37)</sup>。具体的には、約1,250人規模の指定基準に基づく要員指定を方面隊ごとにローテーションする待機態勢が維持されている<sup>(38)</sup>。こういった部隊運

用方式について、陸上自衛隊の関係者は、方面隊を「フォース・プロバイダー」、中央即応集団を「フォース・ユーザー」という図式で説明している<sup>(39)</sup>。

ただし、こういった事実は、中央即応集団において、国際活動に専従する部隊が常設されていないことを意味しており、専門部隊としての実質が十分に備わっていない、と見ることもできよう。これまで見てきたように、専門部隊設置構想は、国際活動の強化や新大綱をめぐる議論の中で検討されてきた。「明石レポート」や「荒木レポート」は、それぞれ「即応性の高い部隊」、「常時即応できる練度の高い部隊」といった表現で、専門部隊の設置を提言したが、その際にイメージされていたのは、専門性の高い常設の即応待機部隊ということではなかったかと思われる<sup>(40)</sup>。

その一方、中央即応集団と中央即応連隊の新編によって、国際活動に対する自衛隊の派遣体制が強化されたことは事実であろう。「指定方面隊」の待機要員には、指定期間の間、国際活動に備えた訓練が行われ、一定の即応性が維持されると見られる。また、中央即応連隊が先遣隊として急派される仕組みや、活動に対する、中央即応集団司令部の統括的な指揮系統などが構築されており、国際活動の実施体制が全般的に改善されたことは疑えないところである。中央即応集団の組織や派遣

33) 中央即応連隊の編成が1年遅れた背景は、必ずしも明らかでないが、報道によれば、当初、陸上幕僚監部では、群馬県北群馬郡榛東村の相馬原駐屯地に置かれている陸上自衛隊第12旅団(第48普通科連隊)から、即応連隊に要員を充てる計画であったが、これが不可能となったため、中央即応集団発足に合わせて新編することを断念した、といわれる。「直轄連隊の新編成断念：機動力、大幅低下も」『東京新聞』2006.2.26。

34) 「中央即応連隊・編成」中央即応集団ホームページ〈<http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/pa/>〉

35) 「中央即応連隊・任務・役割」中央即応集団ホームページ〈<http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/pa/>〉

36) 「19年度末陸海空部隊新改編：“即応”の体制へ」『朝雲』2008.4.3。

37) 「国際活動で指定部隊：7月～来年3月は北方」『朝雲』2007.6.28。

38) 腰塚浩貴「紛争後の平和構築への取り組みにおける陸上自衛隊の課題と対応(2-1)」『陸戦研究』667号、2009.4、pp.29-30。

39) 磯部晃一「国際任務と自衛隊—これまでのレビューと今後の課題—」『国際安全保障』36巻1号、2008.6、p.32。

40) 常設的な専門部隊の設置構想については、このほか、次の文献を参照。久保善昭「国際基準に基づく法と即応部隊の新設—国際平和協力活動への本格的参画」『じゅん刊世界と日本』1025号、2004.8.15、pp.146-147。久保氏は、元陸上自衛隊第2師団長である。

方式のあり方については、現状に対する批判もあろうが、国内任務との兼ね合いや、国際活動それ自体の将来的方向性といった論点を踏まえて、今後、議論が展開されていくと思われる。

(4) 国際活動教育隊の任務と組織

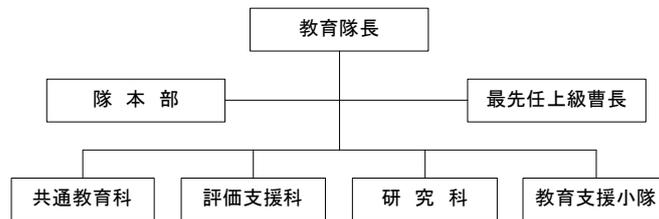
国際活動教育隊は、中央即応集団の発足と同時に、その隷下部隊として新編された。部隊は、静岡県御殿場市の陸上自衛隊駒門駐屯地に置かれており、規模は80人である。その性格について、防衛省・自衛隊の準機関紙は、「陸自で唯一、『国際協力』を主目的とし、新たに自衛隊の任務に加えられた国際平和協力業務に従事する要員の育成を通じて、世界平和に貢献する『21世紀型自衛隊』の中核となる教育部隊である」と報じている<sup>(41)</sup>。一方、部隊に与えられた任務であるが、国際活動教育隊のホームページによれば、3つの「具体的業務」として、国際活動要員育成のための教育の実施、国際活動に係る訓練の支援、国際活動に必要な教育訓練等の研究が挙げられている<sup>(42)</sup>。

図3は、国際活動教育隊の組織を示したものである。部隊は比較的小規模であるものの、3つの「科」と1個小隊から編成されている。このうち、教育の実施を任務とするのが、共通

教育科と教育支援小隊である。こうした教育は、幹部クラスを対象とする幹部課程と、陸曹クラスを対象とする陸曹課程に入校した学生を、それぞれ対象として行われており、共通教育科は、国際活動に関する知識や技能を習得させるための教育を担当し、教育支援小隊は、国際活動を実施する上で必要な対応要領などについて、実技指導面を担当している。一方、評価支援科の任務は、「国際活動指定部隊」が国際活動に備えて行う訓練に対して、評価を通じた支援を実施することであり、全国の各駐屯地で「巡回訓練支援」を行っている。このほか、研究科は、陸上自衛隊研究本部などと協同で、国際活動をめぐる研究活動に当たっている<sup>(43)</sup>。

国際活動教育隊は、基本的に教育・研究を任務とする部隊であるが、自衛隊の国際活動において占める役割は、決して小さくない。今後の海外派遣要員は、国際活動教育隊による教育課程を修了した幹部や隊員が中心になると見られている<sup>(44)</sup>。また、国際活動教育隊は、訓練支援を通じ、国際活動において実働部隊の中核となる、各方面隊指定部隊の即応力強化に貢献する役割を果たしている。ちなみに、国際活動教育隊の軽部真和隊長は、「国際活動教育隊も陸上自衛隊の第一線部隊」と述べているが<sup>(45)</sup>、

図3 国際活動教育隊の組織図



(出典) 「国際活動教育隊の任務・編成」国際活動教育隊ホームページ  
 <[http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/ipca/unit\\_main-j/nimuhensei/mission\\_r-j.htm](http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/ipca/unit_main-j/nimuhensei/mission_r-j.htm)>

(41) 「部隊新編から1年：陸自国際活動教育隊」『朝雲』2008.3.13。  
 (42) 「国際活動教育隊の任務・編成」国際活動教育隊ホームページ <[http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/ipca/unit\\_main-j/nimuhensei/mission\\_r-j.htm](http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/ipca/unit_main-j/nimuhensei/mission_r-j.htm)>  
 (43) ここで紹介した、国際活動教育隊構成部隊の任務や活動については、次の報道記事に依拠した。「実技・学科みっちり：英語で通す模擬訓練も」『朝雲』2008.3.13。  
 (44) 『朝雲』前掲注(41)  
 (45) 同上

今後は、部隊規模の増強なども検討課題として浮上する可能性がある。

## 2 国際協力関連の活動概要

ここでは、国際協力関連のものに絞って、中央即応集団（司令部）と中央即応連隊、そして国際活動教育隊の活動概要を、組織ごとに紹介する（時系列の全体的な活動経過については表1を参照）。なお、以下の記述は、本稿執筆時点（2009年12月現在）の情報に基づいている<sup>(46)</sup>。

### (1) 中央即応連隊の活動概要

本稿冒頭でも紹介したが、中央即応連隊は、ソマリア沖で海上自衛隊が行っている海賊対処活動の一環として、アフリカのジブチに派遣されている。これは、中央即応連隊にとって、編成後初めての海外活動であり、具体的な任務は、ソマリア沖で情報収集などに当たる海上自衛隊哨戒機 P3C の機体警護などを行うことである。

2009年5月15日、浜田靖一防衛大臣は、自衛艦隊司令官に対し、P3C2機を運用する、海上自衛隊第4航空群（神奈川県厚木基地）を主力とする「海賊対処航空隊」を編成し、警戒監視・情報収集などを行うよう、自衛隊法第82条（海上警備行動）に基づく派遣命令を出した。同航空隊は、海上自衛隊と陸上自衛隊から編成される統合部隊で、規模は150人である。この第1次航空隊に対して、中央即応連隊からは50人が派遣され、司令部のほか、基地業務隊、警衛隊、警務隊といった部隊に混成配置された。このうち、機体警護に当たるのが警衛隊であり、P3Cの活動拠点であるジブチ国際空港において活動を行うことになった<sup>(47)</sup>。中央即応連隊

を含む第1次航空隊は、10月上旬まで活動し、現在活動中である第2次航空隊と交代した。今後は、2010年2月上旬頃に、第3次隊が派遣される見通しである。なお、この間、自衛隊の海賊対処活動について、権限をより明確化した「海賊対処法」が国会で成立し、7月24日に施行されたことに伴い、自衛隊の派遣根拠も変更されることになった。中央即応連隊の現地における活動の詳細は、詳らかにされていないが、報道によれば、第1次航空隊に派遣された隊員は、ジブチ国際空港に隣接する米軍施設に駐留し、24時間交代で、P3C駐機場の移動監視と定点監視を行った。任務を行う際は、拳銃だけの軽装備であったという<sup>(48)</sup>。

中央即応連隊のジブチ派遣については、派遣当初、根拠法との関係で議論が行われた。先に紹介したように、航空隊派遣が開始された時点での根拠法は、海上警備行動を定めた自衛隊法第82条であったが、この点について、国会承認や国会への報告を要しない海上警備行動を、陸上自衛隊の活動にまで適用するのは、法の拡大解釈ではないか、とする批判的論調があった<sup>(49)</sup>。この問題をめぐっては、国会でも質疑が行われているが、政府は、中央即応連隊の活動は、P3Cの任務遂行において当然必要となるものであることから、自衛隊法第82条を根拠とする派遣に問題はない、といった趣旨の答弁を行っている<sup>(50)</sup>。なお、本来PKO活動などの先遣隊としての役割を持つ中央即応連隊が、今回、このような形で海外派遣されたことの背景として、陸上自衛隊幹部の間で、早く海外派遣の実績を作らせたい、との思惑があったのではないかと見る向きもある<sup>(51)</sup>。

(46) なお、事実関係に関する記述については、煩雑を避けるため、引用を省いた箇所もあるが、それらは、概ね統合幕僚監部のプレス・リリースや、報道記事などに依拠したものである。

(47) 以上、第1次「海賊対処航空隊」の編成経緯については、次の記事に依拠した。「P3C部隊に派遣命令：拠点ジブチに展開」『朝雲』2009.5.21.

(48) 「中即連ジブチ派遣1カ月：現地報告」『下野新聞』2009.7.5.

(49) 「『海上警備』で陸自まで：国会関与なく拡大解釈」『東京新聞』2009.5.16.

(50) 北村誠吾防衛副大臣の答弁。第171回国会参議院外交防衛委員会会議録第20号(その1)平成21年6月18日 p.8.

(51) 「中即連ジブチへ：宇都宮から初の海外派遣（上）」『下野新聞』2009.5.16.

表 1 国際活動をめぐる中央即応集団の主な活動経過

年月	国際活動をめぐる部隊の動き
2007.3.28	中央即応集団が発足／国際活動教育隊が新編
2007.3.31	中央即応集団編成完結式
2007.9.5～9.12	熊本県北熊本駐屯地等で行われた国際緊急援助隊機能別訓練に、国際活動教育隊評価支援科の要員が参加
2007.9.10～9.13	千葉県木更津駐屯地等で行われた在外邦人等輸送訓練に、国際活動教育隊評価支援科の要員が参加
2007.9.19	国際活動（幹部）課程第1期生入校式（学生33人）
2007.11.5～11.7	鳥取県美保基地等で行われた、日米共同統合実動演習在外邦人等輸送訓練に、国際活動教育隊評価支援科の要員が参加
2007.11.12～11.16	静岡県駒門駐屯地等で、東北方面隊第6師団が実施する集合訓練に、国際活動教育隊評価支援科の要員が参加
2007.11.27～12.12	国際活動（陸曹）課程第1期実施（学生36人）
2008.1.17～2.15	国際活動（幹部）課程第2期実施
2008.2.25～2.27	統合幕僚監部が実施する国際平和協力演習（図上演習）に、中央即応集団から要員が参加
2008.3.10～3.14	宮城県王城寺原演習場で、東北方面隊第6師団が実施する在外邦人等輸送訓練に、国際活動教育隊評価支援科の要員が参加
2008.3.26	中央即応連隊編成完結式
2008.4	国際活動（陸曹）課程第2期実施（学生36人）
2008.5	米タイ共同主催の多国間共同演習「コブラ・ゴールド08」（2008.5.8～5.21）に、中央即応集団司令部と国際活動教育隊から要員が参加
2008.5.13～6.10	国際活動（幹部）課程第3期実施（学生35人）
2008.5.18	中央即応集団創立1周年記念式
2008.10.1～10.30	国際活動（幹部）課程第5期実施（学生23人）
2009.5.16	中央即応連隊からソマリア沖第1次海賊対処航空隊への派遣部隊（第1次警衛隊）が編成完結（第1次警衛隊は2009年10月まで活動）
2009.9.26	海賊対処第2次警衛隊の派遣壮行式（第2次警衛隊は2009年10月以降、現在まで活動継続中）

（注） 網かけした部分は、国際活動の実任務に従事したことを示す。

（出典） 中央即応集団広報紙『CRF』のほか、防衛省・自衛隊の準機関紙『朝雲』の各種報道から確認できた範囲で、筆者が作成。  
『CRF』掲載サイトのアドレスは〈<http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/pa/>〉

## （2）国際活動教育隊の活動概要

ここでは、中央即応集団の広報紙『CRF』などに依拠して、国際活動教育隊の活動概要を紹介する<sup>(52)</sup>。

最初に共通教育科の活動であるが、2007年

9月19日、「国際活動（幹部）課程」第1期生33人を受け入れたことを皮切りに、教育活動を開始している。第1期幹部課程は、9月から10月にかけて実施され、11月から12月までは、第1期陸曹課程が実施された。その後も、2008

<sup>(52)</sup> ここでは、煩雑を避けるため、概ね引用は省く。なお、『CRF』については、中央即応集団のホームページを参照されたい。〈<http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/pa/>〉

年1月から2月までは第2期幹部課程、4月に第2期陸曹課程、5月から6月までは第3期幹部課程、10月に第5期幹部課程と、順次実施されている。2008年3月時点で、100人の学生が課程を修了しているが、2008年度以降は、幹部・陸曹課程とも年4回実施し、年間240人の修了生を送り出す予定という<sup>(53)</sup>。なお、「国際活動課程」のカリキュラムについては、警護・警備活動に関する内容に力点が置かれており、陸上自衛隊によるPKO活動の特色である人道支援関連の業務に対応する課目が置かれていない、という指摘もある<sup>(54)</sup>。

一方、評価支援科は、2007年9月、北熊本駐屯地等で行われた国際緊急援助隊機能別訓練や、千葉県木更津駐屯地等で行われた在外邦人輸送訓練に参加し、訓練支援を実施した。『CRF』は、このときの活動について、「評価支援科活動開始」という見出しで報じている。11月には駒門駐屯地における第6師団の集合訓練や、鳥取県美保基地等で行われた在外邦人輸送訓練に参加、評価支援を実施した。評価支援科は、2008年3月にも宮城県王城寺原演習場で行われた第6師団の訓練に参加しており、その後も活動を継続しているものと見られる。

また、国際活動教育隊は、2008年5月、米軍とタイ軍が共同主催する多国間共同訓練「コブラ・ゴールド08」に、隊長以下5人を派遣しており、平和執行からPKOへの移行段階を想定した「指揮所訓練」(CPX)のほか、在外邦人輸送訓練やPKO活動訓練などに参加したとされる。

### (3) 中央即応集団司令部の活動概要

国際活動に関連する中央即応集団司令部の動向について、詳細に確認することはできないが、国際活動教育隊と同様、米軍との共同演習などに要員を派遣しており、前記「コブラ・ゴ

ルド08」に10人が参加している。なお、現在、活動している自衛隊のPKO活動については、中央即応集団司令部が、直接、指揮運用している。このため、中東ゴラン高原で活動する「国連兵力引き離し監視隊」(UNDOF)に参加している陸上自衛隊のうち、UNDOF司令部に派遣されている要員は、中央即応集団司令部に所属する関係となっている。また、ネパールでは、個人参加の資格で、陸上自衛隊の要員が、「国連ネパール政治ミッション」(UNMIN)に参加しているが、これらの要員は、内閣府国際平和協力事務局に出向する一方、中央即応集団司令部所属という形で身分を併用しているとされる(以上、図1も参照)。

## III 組織改編が残した課題

国連PKOの変化と防衛大綱の見直しという、内外の促進要因に影響される形で、我が国政府は、自衛隊の国際活動を機動化・迅速化すべく、検討を進め、その結果は、陸上自衛隊の組織改編という形に集約されることになった。しかし、組織が改編され、中央即応集団が編成された現在も、自衛隊の国際活動をめぐる課題は山積している。ここでは、組織改編が今後に残した諸課題に触れる。

### 1 更なる改編の可能性

中央即応集団は、編成から今年(2010年)で3周年を迎える。これまで紹介してきたように、国際協力関連の部隊運用実績が蓄積されつつあり、国際活動をめぐる陸上自衛隊の組織改編は、その成果を定着させ始めている。しかし、陸上自衛隊については、中央即応集団の新編後も、再び組織改編が行われるのではないかと、との観測が絶えない。その理由は、現在、地域ごとに設置されている方面隊の指揮機構である方面総

(53) 『朝雲』前掲注(43)

(54) 上杉 前掲注(2), p.56.

監部を廃止し、各方面隊に対して統合的に指揮権を行使できる「陸上総隊」を設置すべきだ、とする構想が、かねてから検討されているためである<sup>(55)</sup>。最近では、現防衛大綱に代わる、新たな大綱策定との関連で、「陸上総隊」設置構想が報じられているが、その内容は、中央即応集団の組織にも、大きな影響を与えるものといえる。

2008年7月の報道を例にとれば、この構想は、敵の着上陸に備え、方面隊ごとに完結した戦力を保持していた、冷戦期の体制から脱し、新設する「陸上総隊」に指揮命令系統を一本化することで、テロやゲリラ攻撃などの事態に備えるものであり、中央即応集団については、その直轄部隊に組み入れることも検討している、とされる。なお、このときの報道では、国際活動への迅速対応が必要になっていることには言及しているものの、「陸上総隊」設置構想との関係には直接触れていない<sup>(56)</sup>。その後、2009年7月にも、複数の新聞が、こういった構想を報じたが、中には、新構想の実施に伴い、中央即応集団が廃止される見通しを紹介したものもあった。それによれば、新構想の骨子は、関東・甲信越・静岡地方を管轄する東部方面隊を廃止、新たに設ける「首都防衛集団」に対して、現在は中央即応集団の隷下にある、第1空挺団や第1ヘリコプター団、特殊作戦群などの部隊を編入し、直轄部隊としてテロ対応などを担当させる一方、国際活動については、中央即応連隊を中核とする「国際即応集団」なる組織を新編す

る、というものである<sup>(57)</sup>。これら新編部隊と各方面隊が、「陸上総隊」の指揮を受けることが想定されていることは、言うまでもない。

仮にこういった構想が実現すれば、現在、国内任務と海外任務を兼ねている、中央即応集団の組織が、2つの任務に対応する形で分離することになる。先に触れたように、中央即応集団の現状については、国際活動実施部隊としての実質面に対する批判もあると思われることから、文字どおり「専門部隊の誕生」として、肯定的な評価を受ける可能性があるだろう。ただし、その場合も、現在、方面隊で輪番制が取られている、前記「国際活動指定方面隊」との関係を、どのように整理するかが課題となる。

それでは、中央即応集団を改編し、新たな「専門部隊」を設置する構想に、実現性はあるだろうか。大きな前提となっている「陸上総隊」設置構想については、新聞報道に止まらず、各方面の政策提言でも言及されており、自由民主党が、与党として2009年6月にまとめた提言では、「陸上自衛隊の運用統括機能」、すなわち、統合的な指揮運用機関として、「陸上総隊」を設置する方針が謳われている<sup>(58)</sup>。また、調達等不祥事をきっかけに設置された、防衛省改革会議が2008年7月にまとめた報告書では、統合幕僚監部の機能強化に言及したくだけで、現場部隊と中央組織との間に存在する、中間司令部のあり方を見直す必要性に触れた個所があるが<sup>(59)</sup>、これについても、「事実上、陸上総隊の新設を提言した」との見方がある<sup>(60)</sup>。これは、

(55) 例えば、報道によると、2002年に、東北方面隊を廃止して、「陸上総隊」を設置する構想が検討されている。しかし、この構想については、陸上自衛隊のOBらが反対したため、結果的には中央即応集団の新編で決着したという。「権力集中、政府が後押し：『陸上総隊』タブー視を転換？」『東京新聞』2009.7.30.

(56) 「陸自方面総監部廃止案：指揮系統を一元化」『読売新聞』2008.7.22.

(57) 「最高司令部『総隊』を新設：陸自、発足来の組織改編案」『東京新聞』2009.7.30.

(58) 自由民主党政務調査会国防部会防衛政策検討小委員会『「提言・新防衛計画の大綱について」—国家の平和・独立と国民の安全・安心確保の更なる進展—』2009.6.9, p.16. <<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2009/pdf/seisaku-012.pdf>>

(59) 防衛省改革会議『報告書—不祥事の分析と改革の方向性—』2008.7.15, p.46. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai11/pdf/siryou.pdf>>

(60) 『東京新聞』前掲注(55)

方面総監部を中間司令部に見立てたものであろう。

このように、「陸上総隊」設置構想は、政策決定者や有識者などからも、ある程度支持を受けていると見なすことができるだろう。統合化が進む自衛隊において、海上自衛隊や航空自衛隊との連携を図る必要性もあり、陸上自衛隊に統括的な指揮機構を設置すべきだ、とする考え方が、これから力を得ていくことも考えられる。なお、本来 2009 年末に行われることが予定されていた、現防衛大綱の見直しは、新連立政権の判断で、1 年間先送りされることが決まっている。現状では、新たな防衛大綱に対する新政権の立場は、必ずしも明らかになっていない。「陸上総隊」の設置構想、そして、これと密接な関連性を有することになる、「国際活動専門部隊」の新編については、今後、新政権の下で「仕切り直し」となる、防衛大綱の見直しをめぐる議論の中で、その是非が検討されていくものと思われる。

## 2 民軍協力 (CIMIC) と情報機能の強化

### (1) 民軍協力の強化と中央即応集団の役割

国連 PKO の任務が複合化し、紛争後の「国づくり」、「平和構築」といった、複雑かつ広範な活動を行うことが定着するにつれ、現場で活動する NGO 等民間援助団体や、現地の行政機構・住民などと、軍隊との連携・協力が、重要な課題として浮上している。このような協力関係は、一般に「CIMIC」(Civil Military Cooperation) と呼ばれ、その実施例は増えている。その背景として、紛争直後、状況が安定していない段階では、民間団体の復興支援活動が、安全上の観点から制限されるため、軍隊が、イ

ンフラ回復や生活安定などを図る各種支援活動に関与せざるを得ない、という事情が指摘されており<sup>(61)</sup>、そこに民間団体や現地住民等と軍隊との接点、協力の機会が生じることになる。ちなみに「荒木レポート」は、この点に関連し、平和構築を実現していくためには、「自衛隊、文民警察、行政官、ODA 関連組織、NGO など、さまざまな人材が密接に連携した人的貢献が必要となる」と述べており<sup>(62)</sup>、自衛隊の国際活動においても、CIMIC は重要なテーマと位置づけられている。

自衛隊にとって、イラクへの派遣は、CIMIC の重要性を改めて認識するきっかけになった。陸上自衛隊の関係者は、イラクにおける自衛隊活動の特徴のひとつとして、本来なら国際協力機構 (JICA) 等が行う復興支援分野において、治安が安定していないことから、陸上自衛隊が業務の一部を代行するなど、民事活動まで包括的に実施する人道復興支援活動になった点を指摘している<sup>(63)</sup>。このような事情から、イラクに派遣された部隊は、CIMIC をめぐる課題に直面することになる。自衛隊では、これまで、こういった民軍協力・民事活動については、主要な部隊行動のひとつとして捉えてこなかったとされる<sup>(64)</sup>。したがって、この分野での経験が不足しており、CIMIC の主役となる「対外調整要員」に対する教育を実施しておらず、現地で共に活動した外務省の所管である、ODA (政府開発援助) 関連の業務についても、隊員の間で知識が無かったという<sup>(65)</sup>。これに関連するが、「イラク駐留が始まったとき、部隊は CIMIC の存在すら知らなかった」との報道もある<sup>(66)</sup>。

こうした、イラクでの民事活動に対する反

(61) 藤田英俊「国際平和協力活動に係る軍民協力—陸上自衛隊の今後の具体的施策について—」『陸戦研究』656 号, 2008.5, p.9.

(62) 安全保障と防衛力に関する懇談会 前掲注(22), p.9.

(63) 今村英二郎「自衛隊の国際平和協力活動に関する一考察—イラク人道復興支援を中心に—」『陸戦研究』626 号, 2005.11, p.5.

(64) 同上, p.15.

(65) 藤田 前掲注(61), p.23.

省もあったと思われるが、中央即応集団司令部には、文民組織との平素からの連携を確保するため、陸上自衛隊として初めて民生協力課が設置され、活動を開始している<sup>(67)</sup>。前記広報紙『CRF』は、同課に属する隊員が平素行う業務として、派遣時におけるPKO活動等の計画充実、民生活動に係る部外機関（国連機関・NGO・他国政府機関等）との関係確立、情報の収集・整備、部内外で行われる教育訓練への参加などを紹介している<sup>(68)</sup>。民生協力課については、その役割に対して、今後さらに注目が高まると予想されるが、課題も指摘されている。陸上自衛隊の関係者は、同課について、予想される任務の増大に伴い、必要とされるCIMICの所要を十分に満たしていない、との観点から、情報提供・輸送等、民間部門に対する後方支援や、CIMICの企画・計画機能、関連資料の収集・分析・評価機能などを拡充する必要がある、と述べている<sup>(69)</sup>。また、同関係者は、方面隊レベルには、平素からCIMICをめぐる成果の蓄積が期待できないことから、民生協力課の要員を中核とし、任務に応じて方面隊指定部隊から抽出した要員を合わせて、CIMICを任務とする「協力チーム」を編成する必要性も指摘している<sup>(70)</sup>。

このような提言や、活動の現場から得られた教訓を踏まえつつ、今後、CIMICをめぐる、自衛隊の組織改編や要員増強などが行われる可能性も想定される。一方、CIMICは、自衛隊だけの問題ではなく、広く文民組織との連携が問われる活動でもある。中央即応集団による民生活動は、国際活動に係る政府機能の全般的な調整強化や、NGOに対する各種支援の拡充と

いった問題との関係を意識しつつ、そのあり方を検討していく必要がある。

## (2) 情報機能の強化と中央情報隊の役割

中央即応集団新編後も残された課題としては、このほか、情報機能の強化という問題が挙げられる。2007年3月28日、作戦情報の一元的な管理・処理を任務とする、陸上自衛隊の新たな組織として、中央情報隊が編成された。中央情報隊は、それまであった情報支援部隊を新改編した、防衛大臣の直轄部隊である<sup>(71)</sup>。部隊本部は、東京都新宿区の陸上自衛隊市ヶ谷駐屯地に置かれており、現地情報隊、基礎情報隊、地理情報隊、情報処理隊の各隷下部隊がある。このうち、国際活動に直接関係すると見られているのが、朝霞駐屯地に置かれている現地情報隊である。報道によれば、現地情報隊は、要員50人で、その任務は、国際活動において先遣部隊に同行、現地住民の協力者から成る、人的情報ネットワークを構築し、テロなど、部隊に対する脅威情報の収集を行うこととされている<sup>(72)</sup>。

中央情報隊については、紹介した文献が極めて少ないため、設置の背景や経緯を詳細に把握することはできないが、現防衛大綱策定の翌年（2005年）に、断片的ながら、この問題について報じられている。それによれば、カンボジアPKOの際は、部隊の安全情報について、国連傘下の他国部隊に頼ってきたのに対し、イラク派遣では、国連に相当する上部機関が無く、独自に情報収集を迫られることになった。こういった経験が、海外派遣をめぐる「情報専門部隊」設置構想を導き出したと見られている<sup>(73)</sup>。

(66) 「中央即応集団に『軍民協力部門』：陸自“戦地派遣”本格化へ苦肉の策」『東京新聞』2006.7.3.

(67) 藤田 前掲注(61), p.18.

(68) 「民生協力活動について」『CRF』5号, 2008.4.21, p.8. <<http://www.mod.go.jp/g sdf/crf/pa/>>

(69) 藤田 前掲注(61), p.26.

(70) 同上, p.27.

(71) 「大臣迎えて新編行事：中央情報隊」『朝雲』2007.4.5.

(72) 「防衛相直轄の中央情報隊：海外派遣時、現地協力網を構築」『北海道新聞』2007.2.5, 夕刊.

(73) 「海外情報専門部隊創設へ：待機、新たに2600人」『朝日新聞』2005.8.25.

なお、中央情報隊創設の大きな背景には、2004年の防衛大綱見直しがあるのではないかとする陸上自衛隊関係者の見解があり<sup>(74)</sup>、中央即応集団の場合と似通った文脈で、部隊設置の検討が行われた可能性も考えられる。

国際活動における情報収集については、部隊の安全確保という観点はもとより、CIMICを効果的に実施する上で必要な、現地住民や文民機関との信頼関係を構築していく上でも、重要な役割といえる。軍事評論家の江畑謙介氏は、中央情報隊の新編に関連して、「自ら攻撃できない自衛隊にとって、現地で信頼関係を築き、情報を得るのは、100人の警備要員より役立つこともある」と述べている<sup>(75)</sup>。なお、情報収集については、一般的にその活動が「不透明」と見られる傾向がある点に配慮しつつ、今後は、必要かつ可能な範囲で、活動内容や必要性に関して、説明責任を果たすことも課題になると思われる。

### 3 国際活動の位置づけ

ここまでは、主に組織の問題に注目しながら、国際活動をめぐる、陸上自衛隊の組織改編が残した課題に言及してきたが、最も重要な課題といえるのは、国際活動そのものの将来的な位置づけであろう。この問題に影響を与える要素は、いくつかあると思われるが、第1の論点として挙げられるのは、国連PKOによる平和構築活動に対し、今後どのように関与するのか、という問題である。先に触れたように、冷戦後、自衛隊の国際活動は、平和構築が重要な課題となったことを踏まえつつ、主として、国連PKOが変化しつつある状況への対応という

形で、そのあり方が模索されてきた。現在、自衛隊のPKO活動は、平和構築への積極関与を命題としつつ、基本的には「参加5原則」を前提とする、伝統的なPKOの範疇で行われている。しかし、こうした現状については、伝統的な活動の範疇に止まらず、今後は、より広範な活動が必要である、とする指摘や提言も多い。

こういった立場からの政策提言の代表例としては、麻生太郎総理大臣の私的諮問機関である「安全保障と防衛力に関する懇談会」が、2009年8月に発表した報告書を挙げることができる(以下「安保懇報告」)。この報告は、内戦等による「破綻国家」で平和構築活動が行われる場合、多くのケースは、「参加5原則」が満たされない状況にある点を指摘した上で、自衛隊の積極参加を実現するため、5原則の見直しとPKO法の改正を唱えている<sup>(76)</sup>。「安保懇報告」は、「明石レポート」の提言内容を基本的に引き継いでおり、その意味では、現状の派遣枠組みを抜本的に変更することまで主張したとは思われない。事実、この報告は、「戦闘行為を含む強制措置を直接の任務とはしないことを明確にする」必要性にも触れている<sup>(77)</sup>。その一方、「安保懇報告」では、現行法で想定されない警護・治安関連の活動についても、今後実施すべきことを提言している点が注目される。ちなみに、「明石レポート」では、これらの活動については、「我が国がより機動的に支援することが可能となるような予算の仕組み等につき検討する」と、若干抑制的なニュアンスの記述に止まっている<sup>(78)</sup>。

「安保懇報告」の提言に示されているように、人道支援に限らず、治安維持等を視野に入れた

(74) 「ついに誕生！陸自初の総合的・本格的インテリジェンス部隊：『中央情報隊』の任務と実像」『ワールド・インテリジェンス』7号（『軍事研究』2007.7別冊），p.12.

(75) 「陸自に海外情報部隊：派遣先で協力者確保」『読売新聞』2006.12.31.

(76) 安全保障と防衛力に関する懇談会『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』2009.8, pp.45-47. <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/090928houkoku\\_j.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/090928houkoku_j.pdf)>

(77) 同上, p.46.

(78) 国際平和協力懇談会 前掲注(12), p.42.

形で、自衛隊の活動拡大を図る議論が、今後活発化していくことも予想されるが、そういった議論は、自衛隊の国際活動実施体制にも大きな影響を及ぼすであろう。前記上杉准教授は、「自衛隊の業務形態として、『後方支援型』、『人道支援型』、『復興支援型』、『治安維持型』などが想定できるが、いずれの形態を主流化していくかで、部隊編成のあり方から訓練や装備に至るまで異なる対応が求められる。したがって、まずはその部分を定める必要がある<sup>(79)</sup>」と述べているが、このとおり、国際活動の方向性は、具体的な部隊編成等の問題に直結している。仮に自衛隊の国際活動が、将来、治安維持等を含む平和構築活動に対する、本格的な関与という段階に達した場合は、中央即応集団を始めとする自衛隊組織の編成や運用も、それに見合った形で変更される可能性が考えられる<sup>(80)</sup>。

第2の論点としては、国際活動と日米同盟との関係を、どのように位置づけていくかという問題が挙げられる。インド洋における海上自衛隊の補給活動や、イラクにおける陸上自衛隊の復興支援活動など、最近、PKO法の枠外で行われる国際活動が増えている。政府は、こうした活動について、国際社会全体の取り組みへの参加である、と説明しているが、参加の背景には、米国からの強い要請と、それを受けた、我が国の同盟への配慮があったのではないかと、この見方もあった<sup>(81)</sup>。日米両政府は、防衛協力の上で、国際活動についても位置づける考え

方を打ち出している。2005年10月に発表された、米軍再編に係る合意文書「日米同盟：未来のための変革と再編」では、「国際的な安全保障環境の改善の分野における役割・任務・能力に関するいくつかの基本的な考え方」が示されており<sup>(82)</sup>、今後、日米同盟と国際活動は、密接に交差する関係になっていくであろう。

ただし、主に日米同盟の文脈から、国際活動が行われる場合、国連の統制下で活動するPKOの枠組みからは、外れることも少なくないと見られる。我が国は、2009年7月、PKOの機動的展開に備えるための「国連待機制度」(U.N. Stand by Agreements System)に参加した<sup>(83)</sup>。国際活動のあり方として、今後は、こういった制度への関与を通し、国連が統制するPKOへの参加を重点的な活動領域としていくという選択肢も考えられよう。その場合、同盟への配慮に基づく「有志連合」型活動との兼ね合いが問題となるが、政策的な重点の置き方によっては、やはり、国際活動をめぐる自衛隊の組織や運用に影響が及ぶと予想される。

なお、国際活動のあり方については、国内任務との関連、優先度の設定という問題にも考慮する必要があるだろう。この点に関連するが、陸上自衛隊関係者の論考として、自国に対する脅威が顕著に低下した欧州諸国のように、軍事力の大部分を国際活動に集中運用することは、我が国にとって危険となる可能性が大きい、と指摘したものがある<sup>(84)</sup>。こういった、安全保障

(79) 上杉 前掲注(21), p.52.

(80) この点に関連して、将来、情勢不安定な地域において国際活動を行う場合、現地で活動する部隊に対し、特殊部隊を含む相当の戦闘能力を付加せざるを得ない状況も予期される、との見方がある。高井三郎「特殊戦闘連隊の新設と経緯、背景—自衛隊特殊部隊の編成装備、運用原則」『軍事研究』42巻3号, 2007.3, p.60.

(81) 例えば、次の文献を参照。前田哲男『自衛隊 変容のゆくえ』(岩波新書) 岩波書店, 2007, pp.86-89.

(82) 「日米同盟：未来のための変革と再編 (仮訳)」2005.10.29, 外務省ホームページ <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku\\_saihen.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen.html)>

(83) 「国連待機制度 (UNSA)」外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/unsas.html>> なお、我が国は、現在、提供できる要員の数などについてリストを提出する「レベル1」への登録に止めているが、今後は、登録レベルを上げる必要性についても議論されるであろう。

(84) 高田祐一「我が国の国際平和協力と陸上自衛隊—軍事組織としての活動のあり方と将来方向—」『陸戦研究』644号, 2007.5, p.19.

環境との関係に着目した議論なども、国際活動や自衛隊組織の将来的なあり方を左右する要素になっていくと考えられる。

中央即応集団を軸とする、自衛隊の本格的な国際活動実施体制は、未だ構築過程にあるといえよう。「専門部隊」としての組織のあり方や、任務・役割については、ここで挙げた論点などを踏まえて、今後、議論が続いていくことになると思われる。

## おわりに

2008年10月23日、茨城県小美玉市の航空自衛隊百里基地で「航空観閲式」が行われた。出席した麻生総理大臣は、訓辞の中で「自衛隊は、国際社会のため、そして、わが国の国益のために、汗を流しております」と述べるとともに、インド洋における補給活動について、「この補給活動は、日本が、日本の国益をかけ、日本人自身のために行ってきたものです」と、その意義を強調した<sup>(85)</sup>。興味深い点は、国際活動について触れたくだけで、「国益」という言葉が2回用いられていることである。政府・自衛隊の関係者が、国際活動に関連して「国益」概念に言及している例は、最近少なくない。2009年1月6日に行われた、中央即応集団年始行事でも、柴田幹雄司令官は、中央即応集団の役割について、「海外における国家目的や国益、戦略的な利益を追求するためのツール若しくは手段として使用される」と述べている<sup>(86)</sup>。

「明石レポート」から、2004年の防衛大綱見

直しに至る段階で、自衛隊の国際活動は、我が国の安全保障上の利益に直結した、主体的な取り組みが求められる課題である、という認識が深まった。麻生総理や柴田司令官が述べる「国益」概念は、こういった考え方を示しており、国際活動への参加が、それまでの「貢献」という発想から、新たに戦略的判断という次元で議論されるようになったことを意味している。それは、国連PKO以外の多国籍軍等による活動であっても、場合により、我が国の戦略上の利益に適えば積極参加を検討する、という考え方である、と言い換えることもできるだろう。

これに対し、政権交代を経て、新連立政権の閣僚として入閣した北澤俊美防衛大臣は、インタビューの中で、国際活動については、「国益」の代わりに「国際貢献」という言葉を用いており、「PKOのようなきちんとして規制のある中で、国際貢献を果たしていきたい」と述べている<sup>(87)</sup>。民主党を中心とする連立政権は、補給活動を延長しない方針であり、今後とも、こうした「有志連合」型の国際活動には慎重な姿勢を示す一方、国連の枠組みで行われるPKO活動への参加は、積極的に推進していくと思われる。

中央即応集団は、国際活動に係る「国益」概念が登場し、自衛隊の海外派遣をめぐる環境が大きく変容していく過程で誕生した。自衛隊の国際活動については、新政権の下で本格的な見直しも考えられることから、中央即応集団の組織や役割についても、新たな視点から議論が行われるであろう。

(すずき しげる)

(85) 「麻生首相訓辞：補給支援から手は引かぬ」『朝雲』2008.10.23.

(86) 「2009年CRF始動：年始行事における司令官訓辞」『CRF』8号, 2009.1.30, p.1. <<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>>

(87) 「補給支援、継続はない：北沢防衛大臣に聞く」『朝雲』2009.10.1.