

国立国会図書館

新たな日米防衛協力のための指針

—その経緯と概要、論点—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 874 (2015. 8. 25.)

はじめに	2 自衛隊の能力との整合性
I 2015年ガイドライン改定に至るまでの経緯	3 自衛隊の国外活動における隊員の法的保護や処遇
1 1978年ガイドライン策定及び1997年ガイドライン改定	4 周辺国への影響
2 国際環境の変化と防衛協力の拡大	5 「アセット相互防護」に関する論点
II 新ガイドラインの概要	6 「戦闘捜索・救難」協力に関する論点
III 新ガイドラインをめぐる論点	7 新ガイドラインの国会承認
1 日米の利益のずれ	おわりに

- 日米防衛協力のための指針（ガイドライン）は、日米安全保障条約に基づく防衛協力のあり方を定めた文書である。1978年にソ連による日本侵攻を想定し策定され、1997年の改定では周辺事態への対処が盛り込まれた。その後、日米防衛協力の拡大や国際環境の変化を受けて2015年4月に改定された。
- 新ガイドラインは、2014年7月閣議決定による集団的自衛権限定行使の反映をはじめ、日米の防衛協力を質・量ともに拡大させるものとなっている。
- 新ガイドラインについて、日米の利益のずれ、自衛隊の能力との整合性、周辺国への影響、民主的統制等、賛否両方の立場から様々な論点が提示されている。
- 新ガイドラインの策定は、日米同盟を双務的なものとする取組を新たな段階に進めた。しかし、安保政策の歴史的転換を目前にして、国民の理解はまだ不十分であり、国会審議を通じた関心の喚起と議論の深まりが求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課（浅井^{あさい} 一男^{かずお}）

外交防衛調査室（専門調査員^{ひとし} 等^{ゆういちろう} 雄一郎）

第874号

はじめに

2015年4月27日、日米両政府は1997年以来18年ぶりに日米防衛協力のための指針(以下「ガイドライン」)を改定した。この改定では、日米協力の範囲が「アジア太平洋地域及びこれを超えた地域」と規定され、地理的な制約を廃してグローバルな同盟関係となることが明示された。また、2014年7月の閣議決定による集団的自衛権の限定行使容認の反映をはじめ、宇宙・サイバー空間での協力等、日米の協力が質・量ともに拡大した。加えて、1997年のガイドラインで定められていた「平時」・「日本有事」・「周辺事態」の区別が変更され、グレーゾーンを含む平時から有事のあらゆる事態に対応する「切れ目のない(seamless)」日米防衛協力とすることが謳われている。さらに、統一した指揮系統を持たない自衛隊と米軍の調整を行うため、平時から利用可能な「同盟調整メカニズム」が設置され、今後日米の連携がより高度な段階に進むことが想定される。

これらの改定により、政府は、我が国防衛への米国の関与の信頼性を高め、不透明な軍事的拡大を続ける中国や、核兵器等の大量破壊兵器の開発を続ける北朝鮮等に対し、抑止力を強化することを目指しているとされる。しかし一方で、新ガイドラインに対する日米の利益のずれ、合意された協力のレベルと自衛隊の能力との整合性、周辺国への影響、ガイドラインの民主的統制のあり方等、様々な論点も示されている。

本稿では、初めに、2015年ガイドライン改定に至るまでの経緯を説明し、次に、新ガイドラインの概要を説明する。最後に、新ガイドラインをめぐる論点を整理する。

I 2015年ガイドライン改定に至るまでの経緯

1 1978年ガイドライン策定及び1997年ガイドライン改定

(1) 1978年ガイドライン策定—ソ連の脅威に対する日米の役割分担の具体化—

ガイドラインとは、日米安全保障条約¹(以下「安保条約」)に基づく防衛協力の具体的なあり方を取り決めた文書である。安保条約は第5条で日本に対する武力攻撃に際して両国が共通の危険に対処することを規定しているが、安保条約の締結時、自衛隊は防衛力の整備途上であり、実質的に米軍が我が国防衛の主体となっていた²。そのため、安保条約に基づく有事における米軍と自衛隊の防衛協力のあり方について、二国間では詳細に定めることはなかった。しかし、1969年に同盟国に自助努力を求める「ニクソン・ドクトリン」を発表し、1970年代に入りベトナムから撤退する等、米国の東アジアに対する政策や地域の安全保障環境に変化があり、我が国と米国の有事における役割分担を明確化する必要性が高まった³。こうした背景から1978年にガイドラインが初めて策定された。このガイドラインは、ソ連軍による北海道への侵攻を想定した内容となっており、ガイドライン策定後に、日米間で具体的な共同作戦計画が研究されたり、共同訓練が実施され始めたりした⁴。

※本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は2015年7月31日である。

¹ 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」(昭和35年条約第6号)

² 福田毅「日米防衛協力における3つの転機—1978年ガイドラインから「日米同盟の変革」までの道程—」『レファレンス』666号, 2006.7, pp.145-146. <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200607_666/066607.pdf>

³ 川上高司『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版, 2004, pp.51-55.

⁴ 等雄一郎「日米関係から見た集団的自衛権論議—日米防衛協力の進展と集団的自衛権—」『レファレンス』770号, 2015.3, p.56. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9107337_po_077004.pdf?contentNo=1>

（２）1997年ガイドライン改定—周辺事態への対処—

冷戦終結とソ連の崩壊を受け、日米同盟の目的をどう再定義するかが模索された。そのような中、1993年から1994年にかけて北朝鮮の核開発問題が浮上し、米朝間の緊張が高まった。北朝鮮は国際機関による査察を拒否し、「核兵器の不拡散に関する条約」（昭和51年条約第6号）からの脱退にも言及した。米国では北朝鮮に対する武力行使が議論され⁵、想定される米軍の作戦で、我が国がどのような協力ができるのか両政府間で検討されたが、我が国は周辺地域における有事に対して具体的な準備をしておらず、米国の要請に全く対応できなかったとされる⁶。この危機は、最終的にカーター（Jimmy Carter）元米大統領の訪朝により回避されたが、このままでは、再び朝鮮半島に危機が訪れた際に、米国に協力ができず同盟が崩壊するかもしれないという危機感を日本政府に抱かせることとなった⁷。

このような経緯で、1996年の日米首脳会談において「日米安全保障共同宣言」が公表された。同宣言では、冷戦後においても「日米同盟が持つ重要な価値を再確認」し、ガイドラインを見直し、我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態（以下「周辺事態」）への日米共同対処に関する研究を開始することが明記された。1997年9月にガイドラインが改定されたのに続き、改定されたガイドラインに基づく措置を実施するための根拠法として、1999年に周辺事態法⁸、2000年に船舶検査法⁹が制定された。

1997年ガイドラインでは、新たに周辺事態対処の枠組みが整備され、朝鮮半島で戦争が発生し、邦人の退避が必要となったり、我が国に難民が押し寄せたりする等、我が国の平和と安全に重要な影響を与える周辺事態であれば、我が国に対して直接の武力行使がなくても、事態に対処する米軍に後方地域支援等を実施することが可能となった。加えて、包括的メカニズム¹⁰の設置等、平時からの協力枠組みが強化され、共同作戦計画や相互協力計画について検討が進められた。国会やメディア等では「周辺事態」の定義をめぐって議論となったが、政府は、周辺事態の定義は、我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態で、地理的概念ではないという答弁を繰り返した¹¹。ただし、「日米安全保障共同宣言」でアジア太平洋地域への言及がなされる等、この時期、日米協力の範囲は従来の極東¹²よりもさらに広がりを持つものとして認識されるようになったと言える。

⁵ 久古聡美「北朝鮮の核問題をめぐる経緯と展望—金正恩体制下の動向を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』775号、2013.3.14, p.2. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091645_po_0775.pdf?contentNo=1>

⁶ 信田智人『日米同盟というリアリズム』千倉書房、2007, pp.144-147.

⁷ 同上, p.149.

⁸ 「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（平成11年法律第60号）

⁹ 「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」（平成12年法律第145号）

¹⁰ 包括的メカニズムは、日米の各レベルの政府及び自衛隊・米軍関係者が参加する包括的な協議体であり、「日米安全保障協議委員会（いわゆる「2プラス2」）」（日本：外務大臣・防衛大臣、米国：国務長官・国防長官）、「日米防衛協力小委員会」（日本：外務省局長・防衛省局長、統合幕僚監部の代表、米国：国務次官補・国防次官補、在日米大使館・在日米軍・統合参謀本部・太平洋軍の代表）、「共同計画検討委員会」（日本：統合幕僚副長、自衛隊関係者、米国：在日米軍副司令官、米軍関係者）、「関係省庁局長等会議」（日本側のみ）、「連絡調整の場」（日本側のみ、外務省・防衛省が必要に応じて設定）で構成される。我が国への武力攻撃等に対応できるよう、平時から共同作戦計画や相互協力計画について検討等を行う。詳細は次の資料を参照。防衛省編『平成26年度版 防衛白書 日本の防衛』日経印刷、2014, p.231.

¹¹ 前田哲男・飯島滋明編著『国会審議から防衛論を読み解く』三省堂、2003, pp.198-201. 代表的な答弁として、第145回国会参議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会第3号 平成11年5月10日 pp.30-31の高村正彦外務大臣答弁等。

¹² 安保条約でいう「極東」が指す区域は「フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域」と定義される。「日米安保体制 Q&A 極東の範囲（昭和35年2月26日政府統一見解）」外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/qa/03_2.html>

2 国際環境の変化と防衛協力の拡大

1997年のガイドライン改定後にも、日米防衛協力のあり方を問う大きな変化があった。1つは、2001年9月に米国で発生した同時多発テロと、それに続く対テロ戦争（アフガニスタン戦争、イラク戦争）である。当時の小泉純一郎政権は、米国の対テロ戦争への支持を表明し、2001年10月にテロ対策特別措置法¹³を制定し、多国籍軍の後方支援のために自衛隊をインド洋に派遣し、さらに2003年7月にはイラク特別措置法¹⁴を成立させ、人道復興支援活動のため自衛隊をイラクに派遣した。

もう1つの変化は米軍再編である。冷戦の終結により、欧州方面で大規模な駐留兵力を削減する等、この時期、米軍の世界的な配置が大きく見直されていた。この再編は、単に米軍の前方展開兵力を削減するだけでなく、機動性・柔軟性を高めるとともに、同盟国・パートナー国の役割を強化して、抑止力の維持・向上を目指すものであった¹⁵。在日米軍の再編においても、基地立地自治体の負担軽減とともに、自衛隊とのインターオペラビリティ（相互運用性）の確立や情報の共有等を通じた日米の協力強化が図られた¹⁶。

以上の経緯を踏まえ、2005年10月の日米安全保障協議委員会（Security Consultative Committee: SCC. 以下「2プラス2」）で発表された文書「日米同盟：未来のための変革と再編」では、「日本の防衛及び周辺事態への対応」と並び「国際的な安全保障環境の改善のための取組」が防衛協力における重点分野として明記された。このように、同盟が日本防衛にとどまらず、国際平和協力にもその役割を広げ「グローバル化」する中、拡大・複雑化する任務に対応するため、ミサイル防衛システムの導入や市街戦・島嶼防衛の訓練等、自衛隊の装備・訓練が高度化し、さらに、横田や座間等で自衛隊と在日米軍の司令部が併設される等、自衛隊と米軍の一体化が進められた。その後も、民主党政権期に普天間基地移設問題による混乱等があったものの、「同盟のグローバル化」が一貫して進められてきた。

今回の改定は、民主党政権期の2012年8月に、日米の防衛大臣・国防長官の合意により見直し協議が開始され、自民・公明連立政権への政権交代後、2013年10月の「2プラス2」での合意から具体的な作業が始められた。2014年10月には中間報告が出され、2015年4月27日の「2プラス2」で新ガイドラインが発表された。

以上見てきた3つのガイドラインについて、主要な項目の比較を表1にまとめた。

なお、新ガイドラインを見る上で、2012年8月に公表された、いわゆる「第3次アーミテージ・ナイレポート」は、多くの提言が改定を先取りするような内容であり示唆深い。例えば、ペルシャ湾の機雷除去、日米共同による南シナ海での監視活動、平時（peace time）・緊張時（tension）・危機時（crisis）・戦時（war）といった安全保障上の連続的な段階を通じて自衛隊と米軍が全面的な協力に対応すること、日米の防衛戦略の連携、日米韓の3か国間協力、豪州・インド等の民主的なパートナー国への関与等が挙げられている。¹⁷

¹³ 「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」（平成13年法律第113号）※その後、失効

¹⁴ 「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」（平成15年法律第137号）※その後、失効

¹⁵ 江畑謙介『米軍再編 新版』ビジネス社、2006、pp.64-74.

¹⁶ 信田 前掲注(6)、pp.227-232.

¹⁷ Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: anchoring stability in Asia*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2012, pp.16-17. <http://csis.org/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf>

表1 3つのガイドラインの比較

	背景となる国際環境	脅威の対象	主な内容
1978年 ガイドライン	東西冷戦	ソ連	・日本有事における日米の役割分担
1997年 ガイドライン	北朝鮮の核開発 台湾海峡危機（中国による脅迫的な演習）	北朝鮮 中国	・日米の役割を①平時、②日本有事、③周辺事態の3つに分類して、協力事項を具体化 ・周辺事態では米軍に対して後方支援を実施
2015年 ガイドライン	中国の軍事的拡大・海洋進出 米国の相対的な国力低下 北朝鮮の核保有 国際テロ	中国 北朝鮮 国際テロ	・自衛隊と米軍の調整のための、平時から利用可能な同盟調整メカニズムを設置 ・平時、日本有事、周辺事態の3つの分類を変更し、グレーゾーンを含む平時から有事まで切れ目なく対応 ・集団的自衛権の限定行使を認めた閣議決定を反映

（出典）「日米防衛協力のための指針」防衛省・自衛隊ウェブサイト <<http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/shishin/>> 等を基に筆者作成。こちらのウェブサイトで、3つのガイドラインの本文（日本語、英語）を確認することができる。

II 新ガイドラインの概要

2015年の新ガイドラインの概要を下記の表2にまとめた。以下、1997年ガイドラインと比較しながら、新ガイドラインの内容について順を追って概説する。

表2 新ガイドラインの概要

項目	主な内容
I 防衛協力と指針の目的	<ul style="list-style-type: none"> ・二国間の協力の実効性向上のため、両国の役割や協力等のあり方についての一般的な大枠及び政策的な方向性を示す ・両国の安全保障及び防衛協力として、次の事項を強調 <u>切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応</u> <u>日米両政府の国家安全保障政策間の相乗効果</u> <u>政府一体となつての同盟としての取組</u> <u>地域の及び他のパートナー並びに国際機関との協力</u> <u>日米同盟のグローバルな性質</u> ・同盟の維持強化、防衛態勢の維持、米国による拡大抑止の提供に言及
II 基本的な前提及び考え方	<ul style="list-style-type: none"> A. 安保条約及び関連取極に基づく権利義務に変更なし B. 活動は国際法に合致 C. 日本の活動は、国内法や専守防衛・非核三原則等の日本の基本的な方針に従う D. 指針は立法や予算上等の措置を義務付けない
III 強化された同盟内の調整	<ul style="list-style-type: none"> A. 同盟調整メカニズムの設置：<u>平時から利用可能な同盟調整メカニズムを設置し、運用面の調整を強化</u> B. 強化された運用面の調整：情報共有・調整・国際的な活動の支援のための要員の交換 C. 共同計画の策定：平時において、共同計画策定メカニズムを通じて共同計画を策定・更新
IV 日本の平和及び安全の切れ目のない確保	※6 ページの表3を参照
V 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力	<ul style="list-style-type: none"> A. 国際的な活動における協力：<u>平和維持活動（PKO）、国際的な人道支援・災害救援、海洋安全保障、パートナーの能力構築支援、非戦闘員を退避させるための活動、情報収集、警戒監視及び偵察、訓練・演習、後方支援</u> B. 三か国及び多国間協力：<u>三か国及び多国間協力推進、地域及び国際機関を強化するため協力</u>
VI 宇宙及びサイバー空間に関する協力	<ul style="list-style-type: none"> 宇宙：<u>システムの抗堪性確保、情報共有、宇宙関係の装備・技術の協力</u> サイバー空間：<u>情報共有、訓練・教育、インフラ・サービスの防護</u>
VII 日米共同の取組	<ul style="list-style-type: none"> A. 防衛装備・技術協力 B. 情報協力・情報保全 C. 教育・研究交流
VIII 見直しの手順	指針が、変化する場合に照らして適切なものであるか否かを定期的に評価し、必要な場合、指針を更新

（注）下線部分は改定で変更または追加された主な項目。

（出典）日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」2015.4.27. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078187.pdf>>; 報道資料等を基に筆者作成。

「Ⅰ 防衛協力と指針の目的」では、新たに5つの強調点が加えられた。その中でも特に「切れ目のない対応」と「日米同盟のグローバルな性質」の2つが新ガイドラインで繰り返し言及され、重視されている。また「両政府の国家安全保障政策間の相乗効果」では、安倍晋三政権が進める「積極的平和主義」とバラク・オバマ（Barack Obama）政権の「アジア太平洋へのリバランス」の連携が意図されている¹⁸。

「Ⅱ 基本的な前提及び考え方」は、1997年ガイドラインを踏襲しており、我が国がガイドラインに従って行う活動は、国内法や憲法に由来する専守防衛・非核三原則等、我が国の基本的な方針に従うとしている。また、この記述は、国会での承認を必要とする種類の条約ではないとする政府の主張と符合するものとなっている（新ガイドラインの国会承認について、詳細は本稿Ⅲ-7を参照）。

「Ⅲ 強化された同盟内の調整」で注目すべき点は、平時から利用可能な同盟調整メカニズムが設置されることである。自衛隊と米軍は、NATOや米韓同盟のように連合司令部を持たず、各々の指揮系統に従って活動する。そのため、協力して活動を行う際には、両者間の調整を行う必要があるが、1997年ガイドラインで既に調整メカニズムの平素からの構築は合意されていたものの、この時点では有事のみ運用される規定であった。しかし、今回の改定で調整メカニズムは同盟調整メカニズムに名称を変えるとともに平時から利用可能となり、自衛隊と米軍の連携は今後より緊密になるであろう。なお、同盟調整メカニズムが具体的にどのように構成されるかは現在検討中とされるが¹⁹、過去の調整メカニズムでは、主に日米の外務・防衛当局等の政府代表者からなる「合同調整グループ」と自衛隊・在日米軍の代表者からなる「日米共同調整所」を主な構成要素として想定していた²⁰。

「Ⅳ 日本の平和及び安全の切れ目のない確保」は、様々な事態における日米の防衛協力を示した、新ガイドラインの中心となる項目である。この項目は、1997年ガイドラインの「平時」、「日本有事」、「周辺事態」の3つの分類に変更を加えて内容を引き継ぐとともに、新たに、集団的自衛権を行使するケースの「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」と、東日本大震災の経験を踏まえた「E. 日本における大規模災害への対処における協力」も加えた内容となっている（表3参照）。

この項目で注目すべきポイントは、第1に、平時から有事のあらゆる事態に切れ目なく対応可能な規定としたことである。特に、議論となっているグレーゾーンについては、情報収集・警戒監視や海洋安全保障の協力強化、そして同盟調整メカニズム等により、迅速な対応が可能になるとされる²¹。第2に、日米協力が質・量ともに拡大した点である。具体的には、2014年7月の閣議決定に基づく集団的自衛権の限定的行使をはじめ、情報収集・警戒監視・偵察（Intelligence, Surveillance and Reconnaissance: ISR）やアセット防護（艦船等の武器や装備の防護）、戦闘捜索・救難、宇宙・サイバー空間等での協力がある（アセット防護、戦闘捜索・救難について、詳細は本稿Ⅲ-5、Ⅲ-6を参照）。第3に、従来の周辺事態に該当する「B. 日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」で、「当該事態は地理的に定めることができない」と規定し、明確に地理的制約を廃した点が挙げられる。

¹⁸ 「日米共同ビジョン声明」2015.4.28. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_001203.html>

¹⁹ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号（その1）平成27年5月12日 pp.20-21.

²⁰ 防衛省編 前掲注(10), pp.230-234.

²¹ 小谷哲男・森永輔「南シナ海に潜る中国の核を日米で抑える！ 新日米防衛ガイドラインの肝は「一体化」」『日経ビジネスオンライン』2015.5.1. <<http://business.nikkeibp.co.jp/article/interview/20150430/280640/>> なお、「調整メカニズム」について詳細は、同上, pp.231-232.

表3 1997年ガイドラインとの比較（Ⅳ 日本の平和及び安全の切れ目のない確保）

新ガイドライン	1997年ガイドライン
全般 ・平時から緊急事態のいかなる段階においても、切れ目のない形で、日本の平和及び安全を確保するための措置をとる ・日米両政府は、状況の評価、情報の共有、柔軟に選択される抑止措置及び事態の緩和を目的とした行動等のため、同盟調整メカニズムを活用。戦略的な情報発信を調整	全般 ・「平素」、「日本に対する武力攻撃」、「周辺事態」の3つの分類 ・緊急事態において関係機関の関与を得て運用される日米間の調整メカニズムを平素から構築
A. 平時からの協力措置 1. 情報収集、警戒監視及び偵察 2. 防空及びミサイル防衛 3. 海洋安全保障（海洋監視、プレゼンスの維持等） 4. アセット（装備品等）の防護 5. 訓練・演習 6. 後方支援 7. 施設の使用（民間の空港、港湾等）	Ⅲ 平素から行う協力 1 情報交換及び政策協議 2 安全保障面での種々の協力（地域における安全保障対話・防衛交流及び国際的な軍備管理・軍縮等、PKO または人道的な国際救援活動、緊急援助活動） 3 日米共同の取組み（武力攻撃に際しての共同作戦計画及び周辺事態に際しての相互協力計画についての検討、共同演習・訓練、日米間の調整メカニズムを構築）
B. 日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処 ・当該事態は地理的に定めることはできない ・日米両政府の措置（これらに限られないとされる） 1. 非戦闘員を退避させるための活動（邦人救出） 2. 海洋安全保障（船舶検査等） 3. 避難民への対応のための措置 4. 捜索・救難（戦闘捜索・救難） 5. 施設・区域の警護 6. 後方支援 7. 施設の使用	V 日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力 周辺事態は日本の平和と安全に重要な影響を与える事態 周辺事態の概念は地理的なものではなく事態の性質に着目したもの (1) 日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力 (イ) 救援活動及び避難民への対応のための措置 (ロ) 捜索・救難 (ハ) 非戦闘員を退避させるための活動 (ニ) 国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保するための活動（船舶検査等） (2) 米軍の活動に対する日本の支援 (イ) 施設の使用 (ロ) 後方地域支援 (3) 運用面における日米協力（警戒監視、機雷除去、海・空域調整）
C. 日本に対する武力攻撃への対処行動 1. 日本に対する武力攻撃が予測される場合：必要な準備を行いつつ、武力攻撃を抑止し、事態を緩和させるための措置をとる 2. 日本に対する武力攻撃が発生した場合：早期にこれを排除し、更なる攻撃を抑止するため共同対処行動を実施、自衛隊は防勢作戦を主体的に実施、米軍は自衛隊を支援・補完 ・作戦構想 i 空域を防衛するための作戦 ii 弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦 iii 海域を防衛するための作戦 iv 陸上攻撃に対処するための作戦（島嶼防衛） v 領域横断的な作戦（宇宙・サイバー空間） ・作戦支援活動 i 通信電子活動 ii 捜索・救難（戦闘捜索・救難） iii 後方支援 iv 施設の使用 v CBRN（化学・生物・放射線・核）防護	Ⅳ 日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等 1. 日本に対する武力攻撃が差し迫っている場合 2. 日本に対する武力攻撃がなされた場合 (1) 整合のとれた共同対処行動のための基本的な考え方 (2) 作戦構想 (イ) 日本に対する航空侵攻に対処するための作戦 (ロ) 日本周辺海域の防衛及び海上交通の保護のための作戦 (ハ) 日本に対する着上陸侵攻に対処するための作戦 (ニ) その他の脅威への対処（ゲリラ、弾道ミサイル等） (3) 作戦に係る諸活動及びそれに必要な事項 (イ) 指揮及び調整 (ロ) 日米間の調整メカニズム (ハ) 通信電子活動 (ニ) 情報活動 (ホ) 後方支援活動（補給、輸送、整備、施設、衛生）
D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動 ・限定的な集団的自衛権行使 ・協力して行う作戦の例：アセット防護、捜索・救難、海上作戦（機雷掃海、艦船防護、船舶検査）、弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦、後方支援	該当項目なし
E. 日本における大規模災害への対処における協力	該当項目なし

（注）下線部分は改定で変更または追加された主な項目。

（出典）日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」2015.4.27. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078187.pdf>>; 報道資料等を基に筆者作成。

「V 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」で注目すべきポイントの1つとして「パートナーの能力構築支援」が挙げられる。米国はアジア太平洋に外交・安全保障の力点を移す「アジア太平洋へのリバランス」政策の中で、地域の同盟国やパートナー国との能力構築支援や安全保障関係の強化等によって、プレゼンスの維持を目指しているとされる²²。我が国も、近年、インドネシアやベトナム、フィリピン等に巡視船を提供したり、軍や海上法執行機関の人材育成を支援したりし、能力構築支援に取り組んでおり²³、米国の政策と補完関係にあると言える。もう1つのポイントが「三か国及び多国間協力」である。従来、米国とアジア太平洋地域における同盟国との関係は、欧州のNATOのような多国間同盟と異なり、日米・米韓・米豪等、米国を軸とした二国間同盟の束があるという、いわゆる「ハブアンドスポークス (hub and spokes)」と呼ばれる構造をしていた。米国はこれを発展させ、アジア太平洋における米国の同盟国やパートナー国同士の協力を推進し、より強固で安定した「ネットワーク」型の協力の構造を形成することを目指しているとされる²⁴。近年、日豪の防衛協力が急速に進められたり²⁵、日韓の防衛協力が進まない現状に対して米国が双方に積極的に働きかけをしたりしている²⁶背景には、「ネットワーク」型の協力を進めようとする米国の意図があると推測される。

加えて、PKO、国際的な人道支援・災害救援、海洋安全保障等、これまでの国際的な活動を踏まえ、地域及びグローバルな平和と安全のための日米間の協力が新ガイドラインに明記された。また、PKOでの駆けつけ警護や任務遂行型の武器使用、国際社会の平和と安定を目的とした船舶検査（従来は周辺事態においてのみ可能）、国際的な活動における日米相互の後方支援活動等を新たに可能とする記述となっている。

「VI 宇宙及びサイバー空間に関する協力」に関して、宇宙やサイバー空間における協力は、2011年の「2プラス2」文書で初めて共通の戦略目標とされ²⁷、新ガイドラインにも盛り込まれた。1997年の改定時と比較して、宇宙やサイバー空間の重要性は飛躍的に増しており、情報収集や指揮・通信等で必要不可欠なものとなっている。宇宙とサイバー空間が独立した項目であることから、日米がこの分野の協力を重視していることが窺われる。米国防総省高官も、米軍と自衛隊のサイバーシステムへの依存が高まっていることや、我が国が「宇宙基本法」（平成20年法律第43号）を制定したことで、この分野における協力の潜在力が高まっていることを踏まえ、新たに独立した協力項目になったと述べている²⁸。

²² カート・M. キャンベル、イーライ・ラトナー「アジア重視戦略の本質」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』2014(5), 2014.5, p.51.

²³ 「海の安全 変わるODA」『NHK Online』2014.5.1. <<http://www9.nhk.or.jp/nw9/marugoto/2014/05/0501.html>>

²⁴ 神保謙「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャと日米同盟」日本国際問題研究所『日米関係の今後の展開と日本の外交』2011.3, pp.177-181. <http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h22_nichibei_kankei/18_Chapter2-4.pdf>

²⁵ 2007年3月の「安全保障協力に関する日豪共同宣言」発表を嚆矢に、同年6月には「2プラス2」が開始され、その後も、2010年に物品役務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement: ACSA)、2012年に軍事情報包括保護協定 (General Security of Military Information Agreement: GSOMIA)、2014年に防衛装備品及び技術移転に関する協定が結ばれる等、日豪の防衛協力は急速に進んでいる。詳細は、寺田貴「進化する日豪安全保障パートナーシップ—米国とのゆるやかな三か国同盟形成に向けて」猪口孝監修『現代日本の政治と外交2 日米安全保障同盟』原書房, 2013, pp.271-298を参照。

²⁶ 岡崎研究所「米国が望む日韓防衛協力はなぜ進まないのか」『WEDGE Infinity』2015.4.28. <<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/4923>>

²⁷ 川口貴久「サイバー攻撃と自衛権：重要インフラ攻撃とグレーゾーン事態」日本国際問題研究所『グローバル・コモンズ (サイバー空間、宇宙、北極海) における日米同盟の新しい課題』2015.3, p.13. <http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Global_Commons/03-kawaguchi.pdf>

²⁸ 「(インタビュー) 防衛指針改定 米の視点 米国防次官補 デビッド・シアーさん」『朝日新聞』2015.4.29.

「Ⅶ 日米共同の取組」も今回の改定で新たに盛り込まれた項目である。2014年4月に、我が国は基本的に武器輸出を慎むとした従来の武器輸出3原則を見直し、基本的に武器の輸出や共同開発を認める防衛装備移転3原則を策定した。さらに、2013年12月に「特定秘密の保護に関する法律」(平成25年法律第108号)を成立させ、翌年12月に施行する等、我が国において、「防衛装備・技術協力」・「情報協力・情報保全」の基盤が整えられ、今後この分野における日米の防衛協力が加速することが予測される。

「Ⅷ 見直しの手順」について、従来は、必要と判断される場合に見直す規定となっていたが、今回の改定で、定期的に評価することが加えられた。

Ⅲ 新ガイドラインをめぐる論点

今回のガイドライン改定は、我が国の安全保障政策の歴史的な転換点とされ、肯定、否定両方の立場から多岐にわたる論点が提示されている。以下、7つに絞り論点を整理する。

1 日米の利益のずれ

対中抑止は新ガイドラインの主な狙いとされるが²⁹、米国は日本防衛への関与を強めることで、意図しない形で日中の紛争に巻き込まれることを懸念していると言われる³⁰。

こうした観点から、例えば、米軍の役割について「補完する」という一歩引いたような表現が繰り返し用いられる等、新ガイドラインにおける米国の関与が過去と比較して後退している、または、少なくとも変わっていないと指摘し、改定によって米国の関与の信頼性が高まったとは言えず、我が国のみ負担が増えているという批判がある³¹。

逆に、米国の関与の信頼性が高まったという見解もある。新ガイドラインに島嶼防衛への米軍の関与が明記されるとともに、「2プラス2」の共同発表文書で具体的に「尖閣諸島」が明記されており、尖閣防衛について米国側の確約を取ったとする分析がなされている³²。

米国から遠く離れた無人島に、どこまで関与すべきという疑問について、米国で様々な議論があるのは事実である³³。しかし、米国が我が国の施政下にある尖閣諸島に法的な防衛義務を負っていることは政府レベルで認識されており、公式に何度も言及されている³⁴。

日米両国の利益のずれがあったとして、「巻き込まれの恐怖」と「見捨てられの恐怖」の葛藤³⁵の中で、それを調整することは容易ではない。米国の公式見解を実効性あるもの

²⁹ 例えば、川上高司「日米ガイドライン・安保法制の改定 「普通の国」へ歴史的転換点を迎えた日本」『明日への選択』353号、2015.6、pp.4-5; 小谷・森 前掲注(21)等。また、新ガイドラインが反映された安全保障関連法案の審議において、政府が、具体的に中国の軍事力拡大や海洋進出に言及する場面も見られた(「安全保障法制」政権 安保論 VS. 民主 憲法論 中国を名指し「脅威」強調『朝日新聞』2015.7.29等)。

³⁰ 日本国際フォーラム「第99回外交円卓懇談会「外から見た安倍政権への期待と懸念」(メモ)」(ジェラルド・カーチス・コロンビア大学教授の講話概要) 2014.4.16. <http://www.jfir.or.jp/j/activities/diplomatic_roundtable/99_140416.htm>; 藤原帰一「東アジアの緊張 深まる米国のジレンマ」2014.3.24. 東京大学政策ビジョン研究センターウェブサイト <<http://pari.u-tokyo.ac.jp/column/column107.html>>

³¹ 「米軍関与 弱める記述 日米防衛 新指針」『東京新聞』2015.5.2.

³² 川上 前掲注(29), p.5.

³³ Joshua Keating, "Why the Japan-China island dispute is an American problem," *Foreign Policy*, September 12, 2012. <<http://foreignpolicy.com/2012/09/12/why-the-japan-china-island-dispute-is-an-american-problem/>>

³⁴ 例えば、「「尖閣防衛」強い決意 米大統領演説 中国の進出抑止」『読売新聞』2014.4.25; 「「尖閣への米政策は不変」副報道官 中国の領有権主張で」『産経新聞』(大阪版) 2015.3.5, 夕刊等。

³⁵ 同盟関係においては、同盟国の戦争に巻き込まれるのではないかと恐怖と、その逆に、自国が戦争に直

とするためには、防衛協力の制度化を進めるだけでなく、米国の懸念を共有し、その解消のために周辺国と不必要な摩擦を避けたり、関係改善を図ったりし、利益のずれを埋めていくアプローチも必要となろう³⁶。

2 自衛隊の能力との整合性

ガイドライン改定で合意された自衛隊に求められる役割が現在の能力からみて過剰な負担ではないかという論点もある。例えば、「海洋安全保障」に関連して議論が行われている南シナ海におけるISR³⁷や「領域横断的な作戦」で言及されている宇宙・サイバー空間における脅威への対処、「戦闘捜索・救難」等が挙げられる。

南シナ海でのISRは、一定の水準で継続的に活動するためには哨戒機や艦船等、自衛隊の資源を少なからず割く必要があり、我が国周辺の防衛が手薄になる懸念がある³⁸。効率的な作戦活動のためにはフィリピン等に活動の拠点を設置することも考えられ、そうした議論も既に一部では見られる³⁹。

宇宙・サイバー空間に関する協力についても、我が国は、2014年に自衛隊にサイバー防衛隊を設立したり、2015年1月に宇宙基本計画を改定し安全保障分野での米国との連携を強化したりする等、両分野における安全保障の取組を始めたばかりであり、米軍との能力ギャップやサイバー攻撃に関わる法整備の不備等が懸念される⁴⁰。

「戦闘捜索・救難活動」については、現時点で具体的にどのような協力を行うのか明らかになっていないが、本稿III-6で述べるとおり危険の高い地域での活動も想定され、従来の自衛隊の任務と比較して高い能力が求められるであろう。

ほかにも、日米協力の地理的概念が廃されたことで自衛隊の活動がよりグローバルなものになったり、島嶼防衛のために水陸両用部隊が設立されたりする等、自衛隊の機動力や兵站能力の向上が求められているが、海上輸送力の不足や災害派遣等による輸送力の逼迫等、自衛隊の能力不足を懸念する意見もある⁴¹。

以上のように、改定で合意された自衛隊に求められる役割が、過剰な負担となり、我が国の防衛が疎かになったり、または、能力の観点から合意事項を実行することができず、結果的に米国の信頼を損なったりするおそれがある。

3 自衛隊の国外活動における隊員の法的保護や処遇

2015年7月現在、国会で審議中の「平和安全法制整備法案」及び新規立法の「国際平和

面した際に、同盟国に見捨てられるのではないかと葛藤が理論的に想定される。こうした葛藤を、「同盟のディレンマ」という。Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima*, New York: Cambridge University Press, 1981, pp.151-152.

³⁶ 同盟と抑止について詳しくは、栗田真広「日米同盟の抑止態勢をめぐる現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』860号、2015.3.25。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9108967_po_0860.pdf?contentNo=1>を参照。

³⁷ 「海自の南シナ海での哨戒活動 米司令官「歓迎する」」『産経新聞』2015.6.13.

³⁸ 大石英司「南シナ海危機は日本の存立危機事態ではない 日米共同パトロールはリスクが大きすぎる」『東洋経済オンライン』2015.6.6。<<http://toyokeizai.net/articles/-/72301>>

³⁹ 「(現場から考える 安全保障法制) 南シナ海警戒 比国「日本も」」『朝日新聞』2015.6.28.

⁴⁰ 「(検証安保法制) ⑤ サイバーに死角 日米温度差」『産経新聞』2015.5.21.

⁴¹ 「陸自再編 離島防衛へ「機動運用部隊」課題は輸送力」『読売新聞』2014.5.25; 「大島・フィリピン 救援出動で訓練中止 台風余波 輸送艦不足 悩む自衛隊」『読売新聞』2013.11.18等。

支援法案」⁴²（以下「安全保障関連法案」）が成立した場合、アセット防護や PKO での駆けつけ警護等、国外での武器使用の範囲が拡大することが想定される。しかし、例えば過失致死罪等について刑法に国外犯処罰規定がないことや自衛隊員が国外派遣中に武器を不当に使った場合の国外犯処罰規定が安全保障関連法案にないこと等、法律の整備が不十分であるとの指摘がある⁴³。国内法の整備を進めるとともに、自衛隊を国外に派遣する場合には、受入国の裁判管轄権からの免除等、国外における隊員の法的地位を確保することが重要になるであろう。⁴⁴

加えて、今後、自衛隊の国外での活動が増加し、自衛官が厳しい任務に直面する中、その名誉や処遇について、現状の対応は十分ではなく、改善に向けた議論が行われるべきであるという意見がある⁴⁵。

4 周辺国への影響

新ガイドラインに懐疑的・批判的な立場を取っている周辺国への対応も課題である。

韓国は、朝鮮半島有事に自衛隊を派遣する場合等、自国の主権に関わるケースについて、日本政府が主権を尊重する旨の事前説明を行ったことを評価した⁴⁶。しかし、韓国の主要紙が領土紛争と安全保障関連法案を結び付けて議論する等、懸念を表明する意見もある⁴⁷。2015年5月に読売新聞が実施した日韓共同世論調査でも、我が国の安保法制の整備に関して、韓国国民の81%が「評価しない」と回答し、「評価する」と答えた割合はわずか12%となっている⁴⁸。2015年5月には4年ぶりに日韓の防衛大臣・国防大臣会談が行われたが、物品役務相互提供協定や軍事情報包括保護協定の締結等の課題が残されたままである。

中国はガイドライン改定に対して批判的な立場を表明している。外交部報道官は「米日同盟は冷戦時代の取り決めであり、この同盟を利用して第三国の利益を損なうことにわれわれは断固として反対する」との声明を発表し、尖閣防衛に対する米国の関与をけん制した⁴⁹。また、人民日報社が発行する国際時事問題紙の環球時報は「米日の新たな防衛指針はアジアの新たな危険の源」と題する社説を掲げ厳しく批判した⁵⁰。

中国との関係では、我が国の対応が外交努力や防衛当局間の信頼醸成が不十分なままで、軍事力に偏重しているのではないかという批判がある⁵¹。特に、現在議論されている南シ

⁴² 正式名称は、それぞれ、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」（第189回国会閣法第72号）及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」（第189回国会閣法第73号）。

⁴³ 第189回国会参議院予算委員会会議録第18号 平成27年4月9日 p.33; 「海外での武器不当使用 防衛相「罰則ない」」『日本経済新聞』2015.7.30。

⁴⁴ なお、現在審議中の安全保障関連法案の「自衛隊法」（昭和29年法律第165号）改正案に、新たな国外犯処罰規定が盛り込まれているが、①上官の職務上の命令に対する多数共同しての反抗及び部隊の不法指揮、②防衛出動命令を受けた者による上官命令反抗・不服従等に関するものとなっている。

⁴⁵ 「リスク負う自衛官に名誉を！」『産経ニュース』2015.7.29。<<http://www.sankei.com/politics/news/150729/pl1507290008-n1.html>>

⁴⁶ 「日米防衛の指針改定を韓国評価「要求反映された」」『朝日新聞』2015.4.29。

⁴⁷ 「社説 かんぬきはずれた日本の自衛隊、韓国政府の対策は十分か」『中央日報（日本語版）』2015.4.29。<<http://japanese.joins.com/article/722/199722.html>>

⁴⁸ 「日韓共同世論調査 歴史問題 埋まらぬ溝」『読売新聞』2015.6.9。

⁴⁹ 「外交部、米日同盟を利用して第三国の利益を損なうことに断固反対」『人民網（日本語版）』2015.4.10。<<http://j.people.com.cn/n/2015/0410/c94474-8876467.html>>

⁵⁰ 「アジアの新たな危険の源 日米新防衛指針」『月刊中国情勢』No.173, 2015, p.47。

⁵¹ 「日米ガイドライン 軍事力 過信するなかれ 藤原帰一」『朝日新聞』2015.5.26, 夕刊。

ナ海での ISR や一部実行に移されている南シナ海での訓練・演習を通じた海洋でのプレゼンス強化等は、状況によっては中国との対立を先鋭化させたり、偶発的な武力衝突を招いたりする可能性も考えられる。抑止力を働かせるためには一定の信頼関係も必要であるという見解もあり⁵²、防衛力強化を図るだけでなく、防衛交流や信頼醸成等、中国の不信感や警戒心を緩和するための施策も求められる。

5 「アセット相互防護」に関する論点—軍事の民主的統制—

新ガイドラインは、平時からの日米の協力措置の1つとして、日本防衛に資する活動に従事する米軍と自衛隊の間で双方の武器等のアセットを相互に防護することを定めた。日本側でこれを可能にするため、安全保障関連法案には自衛隊法第95条の2（合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護のための武器使用）新設案が盛り込まれている。

この新条項案には、軍事の民主的統制の観点から、大きく2つの論点がある。

第1の論点は、防衛大臣の自衛隊に対する米軍アセットの防護命令に関するものである。新条項によって、米軍の要請がありかつ防衛大臣が必要と認める場合、自衛隊は米軍のアセット防護のための武器使用が可能となる（第95条の2第2項）が、安全保障関連法案に基づく他の自衛隊の活動と異なり、この規定には国会承認や国会への報告の定めはない。すなわち、米軍アセットの防護のための自衛隊による武器使用を文民が統制する機会は、防衛大臣による必要性の認定のみとなる。政府は、アセット防護のための武器使用の命令発令に際して、国家安全保障会議の審議も含めた内閣の関与を検討しているようである⁵³。文民統制の観点から、国会審議を通じて、米軍からの要請窓口がどこになり、国家安全保障会議の審議の流れはどうなり、アセット防護命令のタイミングと適用期間をどのように想定するのか、発令を受けるのは各自衛官なのか又は部隊単位なのかなどを明らかにし、自衛隊による武器使用の条件をできるだけ明確にしておく必要があるだろう⁵⁴。

論点の第2として、米国が軍事の民主的統制の重要な手段として位置付ける統合参謀本部の標準交戦規則（Standing Rules of Engagement: SROE）⁵⁵に照らしてみた場合に生じる、日米間のアセットの相互防護に関連する2つの疑問がある。

まず、現用の公開版のSROE⁵⁶によれば、米軍の部隊指揮官には、自衛の固有の権利及び義務として、敵対行為又は公然たる敵対意図⁵⁷に対応するため、「ユニット・セルフディフ

⁵² 「(シリーズ評論 安保法制を考える) 2 抑止力 信頼が大前提 早稲田大学大学院教授 植木千可子さん」『北海道新聞』2015.6.5.

⁵³ 内閣官房ほか「「平和安全法制」の概要—我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備—」p.4, 2015.5.14. <<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou-heiwaanzenhousei.pdf>>

⁵⁴ 自衛隊による米軍アセット防護の具体像は未だ必ずしも明らかでないが、政府は、米軍の武器等防護のための警護任務を持った自衛官又はその部隊、艦船等を派遣することになると答弁している（第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第8号 平成27年6月10日 p.45. (黒江哲郎防衛政策局長答弁)）。

⁵⁵ 等雄一郎「米軍における ROE の発展と 1994 年版統合参謀本部標準交戦規則」『外国の立法』No.213, 2002.8, p.50.

⁵⁶ “Standing Rules of Engagement/Standing Rules for the Use of Force for U.S. Forces,” William Jonson and David Lee, eds., *Operational Law Handbook 2014*, Charlottesville(VA): The Judge Advocate General’s Legal Center and School, 2014, pp.88-108.

⁵⁷ hostile act or demonstrated hostile intent の訳語。公然たる敵対意図に対しても自衛の権利を行使できるという考え方は「先制自衛」の論理と通底するもので、米軍内外から批判もある（等 前掲注(55), p.58.)。

エンス (unit self-defense)」⁵⁸の権限が常に認められる。ユニット・セルフディフェンスには近傍に所在する自己以外の米軍部隊の防衛も含まれる。他方で、米国以外の指定の国の部隊並びに外国籍の市民及びその財産又はそれらのいずれかを敵対行為又は公然たる敵対意図から防衛することを SROE は「集団的自衛 (collective self-defense)」と呼んで、大統領又は国防長官だけがこれを許可することができることと定める。字義どおりに SROE を解すれば、自衛隊のアセット防護を新ガイドラインに従って米軍が実施する場合、大統領又は国防長官の許可が必要となる。こうした米国側の事情を前提に新ガイドライン交渉は行われたものと思われる。米軍による自衛隊アセットの防護がどのように担保されるのかという疑問に対し、政府には米国との交渉経緯も含めて国会で説明することが求められよう。

次に、日米が双方のアセットを相互に防護する事態が実際に生じた場合、日本側の武器使用が国内法上は警察権的作用によって説明されるのに対して、米国側のそれが SROE の定めに従って「集団的自衛」であると説明される場合があり得る。そのような場合に、事態全体が国際法的に集団的自衛権の行使と評価される可能性もある⁵⁹。存立危機事態⁶⁰に当たらないために日本側の武器使用が現場の判断に依存し、それが集団的自衛権の行使と見なされるおそれがある。これは、軍事の民主的統制の観点から見ても重大な疑問である。日米の法的評価の齟齬をどう説明するのかも含めて、政府の国会での説明が要請される⁶¹。

6 「戦闘捜索・救難」協力に関する論点

新ガイドラインは、日本にとっての重要影響事態⁶²、武力攻撃事態及び存立危機事態に相当する3か所で、自衛隊による対米協力活動として「戦闘捜索・救難活動」という用語を使って、この分野での切れ目のない日米防衛協力の実施を定めている。戦闘捜索・救難活動 (combat search and rescue: CSAR) は、米統合参謀本部の編纂する軍事用語辞典⁶³によれば「戦闘中に孤立した要員の救出の能力を有する部隊により遂行される戦術、技量及び手続」と定義される。危険だが、米軍の士気の維持に不可欠の任務と言われる⁶⁴。

1997年ガイドラインにおいて、日本の周辺事態での米軍支援の1つとして「捜索・救難

⁵⁸ 「部隊自衛」と訳すことができるが、学習院大学の青井未帆教授は、国内法上と国際法上の概念の混用を懸念するとともに日本の法制に完全に対応する言葉がないことから「ユニット・セルフディフェンス」を用いている (青井未帆「安保法制は何を転換させようとしているのか」『世界』870号, 2015.6, pp.56-58.)。同じく、和仁健太郎「国際法における“Unit self-defense”の法的性質と意義」『阪大法学』295号, 2015.5, pp.25-85 参照。

⁵⁹ 因みに、安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会の報告書「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書 2008.6.24. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>> は、自衛艦が攻撃されていないにもかかわらず、個別自衛権の適用を拡大して米艦を防護するのは、国際法的に説明が困難であるとしていた (p.10)。

⁶⁰ 存立危機事態は武力行使の新3要件や安全保障関連法案で創設され、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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」と定義される。内閣官房ほか 前掲注(53), p.1.

⁶¹ なお、従来、政府は公海上において自衛艦が武力攻撃を受けても安保条約第5条に基づく日米の共同対処の対象とはならない旨答弁してきた (第76回国会衆議院内閣委員会議録第10号 昭和50年12月16日 p.33. (丸山昂防衛局長答弁等))。新ガイドラインにおいて、平時における武力攻撃に至らない「グレーゾーン事態」では「アセットの相互防護」が謳われているのに対して、日本以外の国に対する武力攻撃への日米の対処行動を定めた個所では、相互防護ではなく、アセットの防護における協力という表現になっている。

⁶² 重要影響事態とは、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義される (重要影響事態法案第1条)。

⁶³ U.S. Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 8 Nov. 2010, Joint Publication 1-02, Washington, D.C.: GPO, 2015. <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf>

⁶⁴ 例えば、次の文献を参照。石川潤一「米空軍にみる戦闘捜索救難」『軍事研究』491号, 2007.2, pp.190-201.

(search and rescue)」活動が謳われた。これを受けて制定された周辺事態法は、自衛隊が対米後方支援活動の一環として「後方地域搜索救助活動」を実施すると定めた。自衛隊の活動は「日本領域及び戦闘地域とは一線を画す後方地域」に限定されていた。

新ガイドラインを受けた安全保障関連法案中の周辺事態法改め「重要影響事態法」⁶⁵案と国際平和支援法案は、自衛隊の他国軍支援として「搜索救助活動」を定めて、従来の自衛隊の活動名称から「後方地域」を外すことにした。自衛隊は、日本の領域やその周辺の公海とその上空だけではなく、外国の領域においても当該外国の同意がある場合に限り、活動部隊の安全が確保される限りで搜索救助活動を実施できることになる。

新ガイドラインは「日本の平和及び安全に対して発生する脅威（重要影響事態）への対処」（IVのB）で、自衛隊は「米国による戦闘搜索・救難活動に対して支援を行う」とする一方、「日本に対する武力攻撃（日本有事）への対処行動」（IVのC）と「日本以外の国に対する武力攻撃（存立危機事態）への対処行動」（IVのD）の2か所では、日米は「戦闘・搜索救難活動を含む搜索・救難活動において、協力し及び相互に支援する」と定めている。安全保障関連法案により、日本有事及び存立危機事態においては、自衛権が発動されていることを前提に、自衛隊はCSARを含む搜索救助活動を実施することが可能となるが、重要影響事態においては自衛隊が主体となってCSARを行うことはない⁶⁶。

さらに、国際平和支援法案に自衛隊による「搜索救助活動」が規定されたことから、国際平和共同対処事態⁶⁷においても重要影響事態と同様に米軍をはじめとした他国軍の戦闘搜索・救難活動に対して、自衛隊は支援を行うことが可能となる。結局、安全保障関連法案全体として、武力攻撃事態から国際平和共同対処事態まで、自衛隊は地理的な制約を受けることなく米軍をはじめとした他国軍の搜索救助活動を支援できると同時に、自衛のための武力の行使が可能なる場合には、自衛隊自らCSARを実施できることになる。

このように安全保障関連法案に定める「搜索救助活動」には米軍用語にいうCSARを含む場合があると言える。危険ではあるが米軍の士気の維持に不可欠の軍事活動であるCSARに自衛隊が協力する意義は大きく、安全保障関連法案は新ガイドラインの狙いの1つである日米防衛協力の深化に資するであろう。他方、自衛隊によるCSARの実施は、従来の周辺事態法に基づく「後方地域搜索救助活動」に比べ、より戦闘現場に近い場所での活動となることは否めず、自衛隊員のリスクを高める可能性は大きいと言えよう⁶⁸。

7 新ガイドラインの国会承認—外交の民主的統制—

新ガイドラインは、「極東」や「アジア太平洋地域」という安保条約の従来の射程をグローバル化し、かつ、平時から有事まで切れ目のない日米防衛協力を実現しようとするも

⁶⁵ 正式名称は「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（平和安全法制整備法案第3条関係）。

⁶⁶ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第18号（その1）平成27年7月8日 p.7。（黒江哲郎防衛政策局長答弁）

⁶⁷ 国際平和共同対処事態とは、「国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国連憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」と定義される（国際平和支援法案第1条）。

⁶⁸ 政府は、今回の法整備に関して、従来の任務と同様に、自衛隊にリスクはあるが、法の規定や事前の訓練等により可能な限りリスクを軽減することや、法整備によって全体として抑止力が働くこと等により、リスクが増大することはないという立場を取っている。例えば、「大臣会見概要」2015.5.22. 防衛省・自衛隊ウェブサイト <<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2015/05/22.html>> を参照。

のである。これを法的に担保するのが安全保障関連法案である。特に、自衛隊による米軍への後方支援を切れ目なく実現するため、周辺事態法を改正して重要影響事態法とすると同時に、従来はテロ特措法などによって臨時の措置として対応してきた国際的な平和と安全のための活動に自衛隊を派遣して後方支援を実施するための恒久法として、国際平和支援法を新規制定する必要性が生じた。

ところで、憲法第 73 条第 3 号は、条約締結を内閣の職務としつつも、事前又は事後の国会承認の必要を定め、「外交の民主的統制」の観点から、条約締結における国会の一定の関与を認めている⁶⁹。政府は、1974 年の大平正芳外務大臣による国会答弁によって、国会承認を要する国際約束を、①法律事項を含み、②財政事項を含み又は③国家間の基本的政治関係を規定する場合のいずれかの要件を満たすもの（大平 3 原則）⁷⁰としてきた。

前述のように 1997 年のガイドライン改定を機にガイドライン関連法制として周辺事態法等が制定された。このため、1997 年ガイドラインを国会承認条約とすべきだと批判されたが、政府は一貫して国会承認条約には当たらないと説明した⁷¹。今回、ガイドラインと密接に関連する安保法制の整備を 2015 年夏までに行うと安倍総理が米連邦議会場で演説して事実上の国際約束をした⁷²ことや軍事の民主的統制の重要性を考えれば、依然として、新ガイドラインを国会承認案件とするかどうかは重要な論点であろう。⁷³

おわりに

新ガイドラインは、冷戦後に加速した日米同盟を双務的なもの（「物と人との協力」から「人と人との協力」へ）に近づける日米の取組の一里塚となった。この結果、日米同盟は一段高いレベルに進み、自衛隊と米軍の連携は今後ますます緊密化すると推測される。

一方で、このような安全保障政策の歴史的転換に際して、国民の理解が広がっていない一面も見受けられる。日本経済新聞社が 2015 年 7 月 27 日に報じた世論調査では、新ガイドラインの内容を反映した安全保障関連法案について、81%の回答者が「政府の説明が不十分」と答えている⁷⁴。本稿執筆時点（2015 年 7 月下旬）で、安全保障関連法案の審議は一定の進捗が見られるが、今後とも国会での審議を通じて、転換点に直面する我が国の安全保障政策のあり方について、幅広く国民の意識を喚起し議論を深める必要があるだろう。

⁶⁹ 佐藤功『憲法（下） 新版（オンデマンド版）』有斐閣、2001、p.888。

⁷⁰ 「国会承認条約に関する大平 3 原則」とは、国際約束が①法律事項を含む、②財政事項を含む又は③国家間の基本的関係を法的に規定するという意味で政治的に重要な国際約束であって、発効のために批准が要件とされる場合に国会の承認を要するというものだが、大平外務大臣は同時に、国会の承認を要しない国際約束の 3 つの要件として、当該国際約束が、①既に国会承認を経た条約の範囲内で、②既に国会の議決を経た予算の範囲内で又は③国内法の範囲内で実施し得る場合は国会の承認を要さないという基準も示した（第 72 回国会衆議院外務委員会議録第 5 号 昭和 49 年 2 月 20 日 p.2）。

⁷¹ 1997 年改定ガイドラインが国会承認条約に当たらないという答弁の典型例として次の大森政輔内閣法制局長官の答弁がある。第 142 回国会参議院予算委員会議録第 10 号 平成 10 年 3 月 25 日 p.13。

⁷² このように総理大臣の連邦議会演説を事実上の対米公約と評するのは、例えば次の資料である。国民安保法制懇「緊急声明：米国重視・国民軽視の新ガイドライン・「安保法制」の撤回を求める」2015.5.15. <<http://koku-min-anpo.com/107>>; 「新日米防衛指針 国民不在の「安保改定」」『毎日新聞』2015.4.28; 「日米同盟強化 中国けん制に偏らずに」『毎日新聞』2015.4.30。

⁷³ なお、ガイドラインは日本語及び英語で公表されているが、政府は、条約等の国際約束ではないため、公表されている文書が、正文か否かを論ずることは適切ではないと答弁している。一方、日米間の見直し作業では、作業の便宜のため、英語を用いたとされる。第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 18 号（その 1）平成 27 年 7 月 8 日 p.6.（岸田文雄外務大臣答弁）

⁷⁴ 「安保法案、政権に影、今国会成立「賛成」26%止まり」『日本経済新聞』2015.7.27。