

## 第31回防衛問題セミナー議事録

1 日 時：平成27年9月30日（水）1800～1945

2 場 所：札幌市教育文化会館

3 講師及び講演テーマ

講演1：我が国の安全保障環境への対応と沖縄基地負担の軽減に向けて  
防衛省地方協力局次長 山本 達夫

講演2：新「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」の策定について  
防衛省日米防衛協力課企画官 飯島 秀俊

4 議事録

### 【主催者挨拶】

（北海道防衛局次長 石尾 慎一郎）

北海道防衛局次長の石尾でございます。本日はお忙しいところ、御来場いただき誠にありがとうございます。本来は局長が参って御挨拶申し上げるべきところですが、防衛省改革の関連で明日大きな組織改編がございます。その関係で人事異動が今日明日ございまして、私どもの局長も今回異動することになりました。そういう関係で本日は私から御挨拶させていただきます。

私ども北海道防衛局は、防衛問題セミナーを始めて、もう9年目に入ります。今回で31回目でございますが、札幌では6回目となり、道内の主要な都市で数回ずつ、あるいは小さな町でも何回か行ってまいりました。防衛問題セミナーは役所が行うことなので固い面もございますが、防衛政策や現場のオペレーションに携わっている者が直接お話をできるということに一番の特色があると思います。現場の部隊を指揮する自衛官の指揮官もおりますし、防衛省本省の政策担当者もいます。また、技術の専門家、あるいは防衛省の研究機関で研究に携わっている者など、多彩な人材が防衛省におりまして、そういう中からテーマを選び防衛問題セミナーを開催させていただいているところです。本日は正にその中で、防衛省本省の内部部局で行政官の立場で政策を担当している2人の担当者呼びまして、お話しさせていただきます。防衛問題に関してはいろいろな議論がございますが、今回の講演を、皆様が防衛問題を考える上で1つの基準としていただければ非常にありがたいと思う次第でございます。講演が終わりましたらお配りしたアンケートに、御感想なり、次はこんな講演を聞きたいという御意見などございましたら、是非記入していただければ、今後のセミナーに反映してまいりたいと考えております。それでは時間になりましたので講演者にマイクを譲ろうと思います。本日はよろしく願いいたします。

### 【講演1】

（防衛省地方協力局次長 山本 達夫）

ただいま御紹介いただきました、防衛省地方協力局次長の山本でございます。防衛省本省で基地問題を担当しております。本日は新聞でも時々取り上げられております沖縄の普天間基地の移設問題、その背景と、防衛省としての考え方を御紹介したいと考えております。皆様方大変お忙しい中、お時間を割いていただきまして誠にありがとうございます。

早速講演に入らせていただきます。まず、この普天間基地問題の背景として、我が国の安全保障環境にどう対応していくかということがあります。資料をお手元にも一部お配りしておりますので、それを参照していただきたいと思えます。

我が国を取り巻く安全保障環境ですが、グローバルな安全保障環境という意味では、正にイスラム国のテロの問題やロシアによるウクライナの力による現状変更の試み、サイバーセキュリティの問題等があります。そういった中、我が国を取り巻く安全保障環境を改めて見ると、1つが北朝鮮の核ミサイルの問題、それから中国の軍事力の強化、我が国周辺、とりわけ東シナ海における活動の活発化、更には太平洋への進出の常態化があります。また北海道にも関係するロシアの動きとしては、一時期低調になりましたが、極東ロシア軍の活動も活発化してきています。総体として見ると、引き続き領土問題や統一問題という不透明・不確実な要素が残る中、様々な問題が先鋭化し、安全保障環境は深刻さを増していると言えます。

その中で特に注意していく必要があるのは、中国の国防費の増大です。中国が公表している国防費の推移ですが、過去10年間で約4倍、過去27年間で約41倍という急激な伸びを示しています。これは公表している国防費ですが、一方、中国の国防費に対する見方として、アメリカの国防省やスウェーデンのSIPRIという研究所等の分析によりますと、実際の国防費は公表している国防費の1.2倍あるいは2～3倍に及ぶだろうという分析がなされております。また、我々として懸念しているのは、中国の国防費の中身が明らかにされていないという不透明性があることです。

具体的にどういう形で中国の軍事力が強化されているかということ、1つは海上戦力ですが、水上艦艇、更には潜水艦の近代化された艦艇の数が非常に一貫して増えてきていることが挙げられます。また、航空戦力についても、いわゆる第4世代の戦闘機が着実に増えてきていることに加え、早期警戒管制機あるいは空中給油機を整備して総合的な戦力の強化が図られています。さらには、従来中国の軍事力は陸軍が中心でしたが、海空軍の強化と同時に、海空軍の統合運用ということで「東シナ海統合作戦指揮センター」というものが作られています。先ほど申し上げましたように、我々としても懸念しているのは、一貫して軍事力が増えており、何を狙っているのかというのが必ずしも明らかにされていないことです。日本の場合は国家安全保障戦略や防衛計画の大綱、更には中期防衛力整備計画という形で、国として何を狙うのか、その目的を達成するためにどのように防衛力を整備するのか、予算的にもどのようなペースで資源配分していくのかということ等を常にオープンにしています。一方、中国の場合、対外的には自国の防衛のためだということを公表しておりますが、具体的に何を狙っているのかが明らかにされていないことが周辺諸国にとっての懸念材料になっております。

具体的に最近の動きとして見てみますと、沖縄を中心とするエリアが非常に我が国の安全保障にとってもクリティカルな意味を持つに至っております。中国の最近の動きについては今年度の防衛白書においても「既存の国際法秩序とは相容れない独自の主張に基づき、力を背景とした現状変更の試みなど、高圧的とも言える対応を継続している」と評価していますが、我が国に関連するものとして大きく3点挙げられます。1つは尖閣諸島周辺での中国公船の活動です。領海侵入を企図した中国公船の運用はある意味安定しているとも言えますが、それは、あってはならない状態がルーチン化しているということで、その背景としては、中国の公船による運用要領が確立してきていることがあろうかと思えます。中国の公船、日本の海上保安庁に相当する機関ですが、そういった機関の船、1万トン級の大きな船を整備しながら我が国固有の領土である尖閣諸島周辺での活動を継続していることが挙げられます。2点目は東シナ海

での活動の常態化です。これまでも報道等がありましたが、中国は、ヘリコプターによる海上自衛隊護衛艦に対する近接飛行や、海上自衛隊護衛艦へのレーダー照射の問題、更には東シナ海防空識別区の一方向的な設定を行っております。この問題は我が国固有の領土である尖閣諸島をその範囲に含んでいるということ、更には防空識別圏は日本も設定しておりますが、あくまでも領空侵犯を防ぐために事前にできるだけ早く情報を把握するためのエリアということで設定しております。一方、中国の場合は防空識別区の中に、ある意味主権的な権利を主張するという事で、国際法のルールとは違った独自の考え方を持っていることが挙げられます。3点目として、太平洋への進出の常態化・多様化が挙げられます。中国海軍には北海艦隊、東海艦隊、南海艦隊がありますが、北海艦隊、東海艦隊の艦艇が太平洋に出るためには日本の列島線、沖縄を中心とする列島線を通す必要があるため、特に沖縄本島と宮古島間の航行が常態化しております。また、航行パターンも北方地域を含む形で多様化しています。同時に航空機についても沖縄本島と宮古島を通過して太平洋へ飛行しているものが増えております。更には、先般報道等でありましたが、ガス田についても日中中間線の中国側で新たなプラットフォームの建設が行われております。南シナ海では、7つの岩礁の大規模な埋立て等が進められております。そういった中で中国の活動、あるいは軍事力の近代化という流れの中で沖縄を中心とするエリアが大変大きな意義を持っているということです。

北朝鮮の動きですが、昨年（2014年）に6回、弾道ミサイルの発射を実施しています。これは過去最多で、また早朝・深夜に移動式の発射台を用いて発射するという意味で非常に奇襲的攻撃能力を誇示していることが懸念されます。更に、今年10月10日に労働党創建70周年を迎えますが、それに向けて北朝鮮の称する人工衛星の発射を示唆しております。加えて、北朝鮮の問題としては核の問題があります。2006年に核実験を行い、その後この8年間に計3回の核実験を行っております。この期間、それから核実験の回数を勘案しますと、核を開発したイギリス、フランス、中国という国々のこれまでの経緯を考えると、北朝鮮による核兵器の小型化、弾頭化の実現が具体化されている可能性も排除できないということです。核実験が行われた上に小型化されるということになりますと、先ほど御紹介した弾道ミサイルに核弾頭が搭載される可能性も排除できなくなってくるということです。

こういった流れの中で日本としてどのように対応しているのかということですが、3つの柱がございます。1つは我が国自身の防衛力を強化することです。統合機動防衛力と呼んでおりますが、統合運用を重視しながら装備の運用水準や、活動力を高め、それを支える質的・量的な側面を十分確保することで、抑止力を高めるということです。また、後ほど御説明しますが、日米同盟の強化、更には関係する諸国との協力関係を強化していくことで対応しているところです。

とりわけ、先ほども御紹介した沖縄を中心とする情勢への対応ですが、従来沖縄の周辺には、沖縄本島に陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊の部隊が所在しております。それ以外の島嶼部では一部にレーダーサイトがございました。防衛力という意味では、いわゆる空白地帯となっております。先ほど御紹介したような我が国を取り巻く安全保障環境の中で、今、適切な形で防衛態勢の充実を図る取組みを進めております。1つは与那国島です。先般の台風でも甚大な被害が生じましたが、日本最西端の与那国島に陸上自衛隊の沿岸監視部隊の整備を進めております。更に南西の島嶼部に警備担当部隊の配備を進めておまして、1つは奄美大島への部隊整備に取り掛かっておりますし、宮古島への部隊配備についても申入れを自治体にさせていただいているところです。更に航空自衛隊第9航空団の新編を予定しております。従来、那

覇の南西航空混成団（南混団）は飛行隊1つでしたが、飛行隊を2つに増やして、新たな航空団を新編しようというものです。また、九州の佐世保には水陸機動団という水陸両用能力を持つ部隊を新編すべく、今準備をしている状況です。以上申し上げましたように、現在の安全保障環境の下では、この地域が非常に重要な地域になってきておりますので、その対応に向けて態勢の整備を現在進めているところです。

次に、2つ目の柱として申し上げた日米同盟です。日米同盟の価値は言うまでもないかと思いますが、米国は、民主主義、法の支配、人権の尊重という価値を共有できる国であり、その共通の価値の上に国際ルールや様々な秩序を共に作っていけるパートナーであるということかと思いますが、当然国益の違いはありますので、正に今行われているTPPの問題など議論するところは多々あるかと思いますが、他方、同じ価値を共有しているという意味での信頼関係は非常に大きな価値があるかと思いますが、そういった中で、日米安保条約の下で米国は日本を防衛する、日本は米軍に基地を提供するという関係が成り立っているわけです。

日米安保体制の下で在日米軍が駐留している意義ですが、在日米軍の駐留は、我が国を防衛する米国の明確な意思を示すものです。日本に対して何らかの侵略や武力行使を企図する国にとっては、日本の自衛隊のみならず在日米軍、更には米国本土から来援する部隊、加えて究極的にはアメリカの核抑止力を考慮する必要があります。その体制を整えることによって、侵攻を企図する国にとっては現状変更を思いとどまらせる大きな役割を果たしているということだと思います。米国の抑止力の問題について最近よく触れられるのは、フィリピンが今、中国の南シナ海への埋立て等の動きで大変苦勞しております。中国の力による現状変更を許した背景としては、かつてフィリピンのスービックあるいはクラークという所に極東最大とも言われる米軍の基地がありましたが、フィリピン自身はその撤去を要求し、米軍が撤去したことによって生じた力の空白を1つの契機に中国による事実上の現状変更が進んでいることが言えるかと思いますが、そういう観点からすると、国民の感情を適切にマネージしながら、安全保障政策を推進していくことが重要であると思います。

在日米軍の駐留という中で1つありますのは、米軍の展開ということから考えると、沖縄の場合はハワイやグアムなどに比べて、潜在的な紛争地域である朝鮮半島や台湾海峡に地理的に近いという条件を備えていると同時に逆に近すぎないという、地理的に戦略的な優位性も持っております。沖縄を中心に迅速な対応が可能になっているということです。併せて沖縄の戦略的な地位を申し上げますと、1つは我が国の99パーセントの資源を依存しているシーレーンに隣接しているということがあります。先ほども御紹介した大陸の艦艇あるいは航空機が太平洋に進出する際に沖縄周辺を通過するアクセスの要衝であり、中国の戦略からしても、沖縄を中心とする第1列島線、更には第2列島線というものを想定しておりますが、沖縄は第1列島線上に存在しているという意味で、戦略的にも要衝の位置を占めているということです。

そういう沖縄の地にアメリカの海兵隊が駐留しております。アメリカの海兵隊は、形式上は海軍に属しておりますが、地上部隊と航空部隊を有する部隊です。在日米軍の中では唯一地上戦闘部隊を有しており、この存在が抑止力を形成しているということになりますし、加えて様々な災害や人道支援といった面でも海兵隊の即応力、あるいは機動力が大きな役割を果たしていると言えます。安全保障の専門家の中に、米国の抑止力は海軍と空軍がいれば十分で、海兵隊がなくても問題ないということを言われる方もおられますが、それは必ずしも適切でないと考えております。かつて冷戦時代も海空重視ということで、海空自衛隊を重視し陸上自衛隊はそれを補完すれば良いという議論もありましたが、そういう議論と同じような誤りがあるかと思いますが、

1つは様々な紛争を最終的に決着させ、安定を構築していく上で、陸上戦力が決定的に重要です。また、陸上戦力があることによって何らかの侵略を企図する国は陸上戦力に対応するだけの準備をしなければならないという意味で抑止力が高まる場所もありますし、先ほど御紹介したような、我が国として島嶼防衛の整備を進めていく必要がある中、正に水陸両用作戦の本拠とも言える米海兵隊との連携がますます重要になってきていることが言えると考えております。

その沖縄ですが、海兵隊は陸上部隊、航空部隊、それから後方支援部隊、司令部機能を有しており、各種の機能をまとめて持つことで効果的な訓練、抑止力の維持が可能となります。

他方、沖縄の基地負担を考えてみますと、我々として常に頭に入れておかなければならないのは、1つは歴史の問題として、先の大戦において国内最大の地上戦が行われ、約10万人の民間の方が亡くなられ、戦後27年間、米軍の施政下で統治をされてきました。また、本土の基地は主として旧軍が使ってきた基地をそのまま継承しておりますが、沖縄の場合は戦後米軍によって接收されたということで、基地の民公有地の比率で見ても、本土の場合9パーセントですが、沖縄の場合、民公有地が67パーセントで戦後接收された歴史を持っているという重みを我々として忘れてはならないと考えております。全国に占める防衛施設の比率で見ますと、自衛隊を含めた防衛施設では北海道が全体の33パーセント、これは矢臼別を始めとする多くの演習場があるため全体で33パーセントを北海道が占め、沖縄は17パーセントとなりますが、米軍専用施設という観点から見ますと、全国の74パーセントを沖縄が占めております。

その沖縄の米軍基地の状況ですが、沖縄の人口139万人の内、82パーセントの方は人口が集中する中南部に居住しておられます。一方、米軍基地で申し上げますと、北部訓練場、キャンプ・シュワブ、キャンプ・ハンセンという演習場があり、北部で米軍基地全体の69パーセントを占めております。加えて中部地区に、後ほど御紹介します普天間飛行場を始めとする米軍施設が30パーセント所在しております。そういう意味で、北部地区の面積を整理縮小していくと同時に、人口が密集している中部地区の普天間飛行場を始めとする米軍施設・区域の整理縮小が大きな課題であると認識しております。

これまでも防衛省、政府として米軍基地の整理縮小に向けて様々な努力を重ねてきているところでございまして、沖縄の本土復帰時と比べると36パーセント、約1万ヘクタールの面積の減が図られています。また、現在日米間で合意しているのは、約5千ヘクタール弱の返還を約束しておりまして、現在米軍の専用面積に占める比率が74パーセントと申し上げましたが、これが実現すると69パーセントになる見込みです。

具体的に今取り組んでいる大きな柱の1つですが、平成25年度に日米間の統合計画というものに合意しました。これは人口が密集している中南部の米軍施設を集約し、返還していくというものです。現在、普天間飛行場を含む6施設は合計で1,491ヘクタールありますが、この統合計画によって基地の移転、あるいは県内での機能移設、あるいはグアムへの移転が実現しますと、この1,491ヘクタールが約1,000ヘクタール削減されます。これは東京ドーム約220個分に相当し、人口の密集している中部地域の皆様方の基地負担の軽減、それから地域振興にも寄与するものと考えております。

それから、もう1つ取り組んでいるのは、北部地域の演習場の返還です。先ほど御紹介した北部訓練場は約7,500ヘクタールございまして、その内の約4,000

ヘクタールを返還するということを日米間で合意しまして、それに向けた作業を進めているところです。その際の返還条件として、ヘリコプターの着陸帯を、残置される演習場の中に移設することが条件になっており、現在このヘリコプターの着陸帯の建設に取り組んでいるところですが、一部の反対派の抗議活動が続いておりまして、予定どおり進んでいないのが現状です。

その他にも沖縄の基地負担の軽減に向けて取り組んでおりますが、1つは先ほども少し御紹介したグアムなどへの海兵隊の移転ということで、現在1万9千人の米海兵隊が駐留しておりますが、そのほぼ半数である9千人をグアム、ハワイ等の国外へ移転するという事業を進めております。そのグアムへの移転は2020年代前半から開始されると言われております。また、普天間飛行場に駐留していたKC-130という空中給油機15機の岩国基地への移駐は今年の夏、完了したところです。

そのほか、普天間飛行場に駐留しているオスプレイの県外訓練等の実施に取り組んでおります。また、嘉手納飛行場や本土の三沢基地、岩国基地に米軍の戦闘機がありますが、その訓練を千歳飛行場も含む自衛隊の飛行場で移転することも実施しておりますし、キャンプ・ハンセンで行われていた実弾射撃訓練を北海道の矢臼別演習場を含む本土の5つの演習場で実施することによって、沖縄における基地負担の軽減を実施しているところです。

そういった中、一番大きな課題として取り組んでいるのは、正に普天間飛行場の移設です。481ヘクタールの面積があり、宜野湾市の中心部の高台に位置しているということで、まちづくりに影響があると同時に、2004年に隣接する沖縄国際大学にヘリが墜落したということで、安全性、騒音の問題を解決していくために1日も早い移設・返還を実現することが必要と考えております。

移設する際、なぜ辺野古かということをよく問われるところですが、国外移設が困難であるというのは、先ほど御紹介したような安全保障環境の厳しい状況下において、海兵隊を含む在日米軍の抑止力を低下させることは不適切であるということが1つあります。それから、県外移設を追求すべきでないかという議論もありますが、先ほど御紹介したように、米海兵隊は航空部隊だけでなく陸上部隊、補給部隊と恒常的に訓練を行うことによって能力の維持をしているということで、航空部隊だけを切り離して移設するのはその能力を損なうこととなります。海兵隊全てを一括して県外にというようなこともあります。それは場所、時間、あるいは経費という観点から非現実的で、こういった条件等を総合的に勘案し、地積の確保、あるいは既存の施設・区域を提供できるということを考慮した結果、普天間飛行場を辺野古崎地区に設置することが唯一の選択肢であると考えております。

また、辺野古への移設にあたり、よく機能強化という議論もありますが、普天間飛行場が有している機能を全て移設するわけではありません。移設するのはオスプレイといった回転翼機の運用機能だけです。従前、普天間飛行場が有していた空中給油機の運用機能は、先ほど御紹介したように既に昨年8月に岩国基地に移転しております。また、緊急時に米本土から様々な来援があった場合の受入れ機能については、築城、新田原という本土の基地に移転することで、オスプレイなどの運用機能だけが辺野古に建設される代替基地に移転されるということです。

また、新基地、新基地と言われておりますが、基本的には既存のキャンプ・シュワブに隣接する地区を埋め立てて整備することになります。また、住民の皆様への影響という観点から申し上げますと、名護市の中心部は西側の地域にあり、人口は西側に集中しておりますが、今回移設を計画しているのは東側の地域で、名護市の市街地に影響を及ぼすものではないということです。

規模から申し上げましても現在の規模より大幅に縮小しており、滑走路の長さが現在は2,800メートルですが、それが1,800メートルとなり3分の2になります。面積も現在は481ヘクタールですが、その3分の1の160ヘクタールになるということで規模も大幅に縮小されます。

それから、航空機の騒音、危険性の問題ということですが、この普天間飛行場の周辺に住宅防音の対象世帯が約1万数千世帯あります。これが移転後、基本的には飛行経路は海上になりますので、住宅防音の対象世帯はゼロになります。また、航空機に不測の事態が生じた場合の対応は、今は周辺に住宅あるいは様々な施設が含まれていますが、すぐ海上に回避することができるということで、安全性の確保もなされるということです。

また、環境面を指摘されることがございますが、この代替施設の建設にあたっては自然環境への影響を最小限にするよう努めております。これは環境影響評価法に基づくアセスメントの手续ですが、平成19年から平成24年までの間、いわゆるアセスの方法書、準備書、評価書というプロセスを踏んで、この間、沖縄県から6度にわたって1,500件に及ぶ意見をお受けし、それに基づいた補正を行ってきております。また、埋立て処理の申請にあたっては、4度にわたって260問の質問を頂いて、それに誠実に回答してきているところです。具体的には、サンゴの生育環境に応じた様々な移植を検討しておりますし、あるいはジュゴンがよく取り上げられますが、その生育状況等を確認するためのジュゴンの生息・移動監視・警戒サブシステムを整備し、ジュゴンの生育に影響を及ぼさないような形の様々な施策を取ってきているところです。

最後になりますが、米軍の駐留によって様々な事件・事故が時として生じます。それはあってはならないことで、防衛省としても事件・事故の再発防止は常々強く申し入れているところですが、一方で米軍も良き隣人として地域社会に溶け込もうという様々な努力をしていることについても御理解をいただきたいと思っております。例えばキャンプ・シュワブがある辺野古区では、区の中に班が10班あります。キャンプ・シュワブの隊員たちは辺野古区の11班ということで地域社会の中にも受け入れられ、ハーリーというボートレースに辺野古11班という形で参加し、地元の方々に受け入れられているという側面があることも御理解いただければと思います。

現在、普天間移設事業につきましては、昨年からはボーリング調査を実施し、防衛省からは実施設計の協議を沖縄県にお願いしているところです。沖縄県からは埋立ての承認について瑕疵があるということで、取消しについても言及をされておられますが、防衛省としては先ほど申し上げましたように抑止力を維持しながら普天間飛行場の危険性を除去するための唯一の選択肢が辺野古への移設であり、これまで環境面、あるいは住民の皆様への影響を最大限配慮しながら取り組んできております。今後とも関係法令等に則りまして、安全・環境に最大限配慮しながら、着実に事業を進めていきたいと考えているところです。

駆け足で恐縮ですが、私からの御説明は以上です。

## 【講演2】

(防衛省日米防衛協力課企画官 飯島 秀俊)

皆様こんばんは。防衛省の日米防衛協力課という日本とアメリカとの間の防衛協力に関して全般的なマネジメントをしている部署で企画官をしております飯島と申します。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

本年4月27日、米国のニューヨークにおいて、日米両国は18年ぶりに日米防衛

協力のための指針（ガイドライン）の見直しを行いました。本日はこのガイドラインについてお話をさせていただきます。そもそもこのガイドラインはどのようなものか、今回の見直しの背景や狙いは何か、そしてガイドラインの中に何が書いてあるかについて、できる限り分かりやすく御説明させていただきますので、どうぞよろしくお願い申し上げます。

まず、ガイドラインが何かということです。この年表を御覧ください。日米防衛協力にかかわる主な経緯ということで、最初の日米安保条約ができてから現在に至るまでの年表を示しています。昭和35年（1960年）に現在の日米安保条約が承認・発効されました。先ほど山本次長からも御説明がありましたように、日本に対する武力攻撃があったら、日米が共同して対処することになりますが、この規定は安保条約の第5条に盛り込まれました。この日米安全保障条約の承認が、日米で防衛協力を行っていくことの出発点になっております。ただ、昭和35年に安保条約が結ばれましたが、実際にどのような共同対処を行っていくかについては、この後なかなか具体的な議論がされていないという状況でした。アメリカは必ず助けてくれるだろう、一緒に協力するだろうというような一般的な考え方はありましたが、具体的な議論は十数年されてきませんでした。その中で10年、15年と過ぎて行きましたが、1975年に当時の三木首相とアメリカのフォード大統領が首脳会談を行い、その後の発表で、日本の武力攻撃時に日米がきちんと対応できるような措置について検討しなければならないということが発表されました。その後、1975年から約3年間検討し、1978年に最初の「日米防衛協力のための指針」が策定されました。これがいわゆるガイドラインと言われるものです。実際に日本に対する武力攻撃があった時に米軍と自衛隊がどのように協力していくのか、日米がどのように協力していくのかという大枠、方向性を国民の皆様には御覧いただける形できちんと整理したのが最初の1978年のガイドラインです。

つまり、ガイドラインとは何かというと、今申し上げたように日米両国、特に自衛隊と米軍の役割や任務、協力や調整の在り方について、一般的な大枠や政策的な方向性を示したものになります。日米がどのように協力していくか、ガイドラインはその時々々の安全保障環境に応じて変化していきますので、ガイドラインを策定したことにより、日米の協力も更に進展していくという方向性が示されるという特色を持っている文書です。

最初のガイドラインは1978年ですが、先ほど申し上げたように時代と共に変遷します。1978年と言えば冷戦の真っ只中ですので、当然、それを踏まえて最初のガイドラインは日本の有事への対応が中心でした。日本が外国に攻められた時に、米軍と自衛隊がどのように協力するかを整理しようというのが中心的なテーマで、そこがきちんと整理されたことにより、その後の日米共同訓練等が充実してきたということもありました。

最初のガイドラインができた後、時間が過ぎるに従って、安全保障環境が変化してきました。1989年に冷戦が終わりましたが、我が国周辺では色々な危機的状況が起きてきました。1993年の北朝鮮の核危機や1996年の中国による台湾近海でのミサイル発射訓練など、我が国周辺においても緊張感が高まるという状況が生じました。こういう安全保障環境の変化を踏まえ、日米の防衛協力の在り方を変えなければならないという問題意識に基づき、新しいガイドラインが策定されたということです。1995年に当時の橋本首相と米国のクリントン大統領の間で日米安全保障共同宣言が発出され、1978年のガイドラインを時代に合うように変えていこうという合意がなされ、ガイドラインの見直しに着手し、1997年に改訂しました。この2



番目のガイドラインには、安全保障環境の変化を踏まえ、我が国が攻められた時の武力攻撃への対処に加え、周辺事態における協力が加わりました。周辺事態とは何かというと、日本が外国に攻められているわけではなく、日本の周辺で、例えば武力紛争等が起きていて、それが我が国の平和と安全を脅かしているという状況です。こうした状況の中で、日本とアメリカ、あるいは自衛隊と米軍がどのような協力ができるのかが検討されました。1978年のガイドラインは、日本有事への対応が中心でしたが、安全保障環境を踏まえ、周辺事態における協力を加えたことが、1997年に改訂されたガイドラインのポイントです。

1997年は安全保障環境を踏まえてガイドラインを策定したのですが、その後、今年(2015年)ですので、それから10数年たっております。21世紀に入って1997年の時に策定したガイドラインでは対応できない状況が生じているのではないかとということがあり、今年(2015年)の4月27日に新しく改訂されたガイドラインを策定したところです。新しいガイドラインの見直し作業ですが、2013年の10月に日米間で見直しを行うことが合意され、それから一年半かけて東京やワシントン、ハワイ等のいろいろな場所で日米の担当者が膝を突き合わせ、時代に合った新しい日米防衛協力の姿を見つけ出そうと議論を行ってまいりました。

ここで、今回の見直しの背景となった事象を簡単に御説明いたします。1997年のガイドライン見直しから17年以上が経過しており、見直しの前提となる変化は大きく4つあると考えております。

まず最初は、一層厳しさを増す我が国を取り巻く安全保障環境です。先ほど山本次長からも御説明があったとおり、我が国を取り巻く安全保障環境は大変厳しく、いわゆるグレーゾーン、純然たる平和でもなければ、かといって戦争でもないような事態、しかし放っておけないような事態が増えてきております。我が国周辺の国では、軍事力が增強され、軍事活動も活発化しており、そういう状況が一段と増えてきているということです。

2点目として、グローバルな安全保障課題にきちんと対応していかなければならないということです。自衛隊でも行っている海賊対処活動などに加え、今色々と問題になっているサイバー空間をめぐる動向や宇宙空間といった新たな領域における課題にもきちんと日米で協力して防衛していかなければならないという課題があり、その必要性が非常に高まってきております。

3番目は自衛隊の活動・任務の拡大です。海賊対処法や、国連平和維持活動、災害派遣等の国際緊急援助活動等により、自衛隊の活動もグローバルなものになっております。そういう活動について日米防衛協力のコンテクストの中できちんと位置付ける必要があるのではないかとということです。

4番目は、我が国の平和安全法制の整備です。憲法の解釈も一部変わり、自衛隊の任務も変わってきております。自衛隊として今まで出来なかったことが出来るようになる部分も出てくるため、そういうことを日米防衛協力の中できちんと捉えていく必要があるということです。こうした大きく4つの事象がガイドラインの見直しの前提となっていると考えており、2013年からガイドラインの見直しに着手することになりました。

それでは新しいガイドラインの狙いについて御説明します。

狙いは3つに整理しております。1つ目は、我が国の平和・安全を確保するための協力を充実・強化しなくてはならないということです。やはり日米防衛協力の中核となるのは日本の平和と安全を確実なものにすることです。これは最初にガイドラインを作ってからずっと変わらないところであり、安全保障環境を踏まえ、日米間の協力

を充実させ、強化させていくということをきちんと行っていかなければならないと考えております。これは基本中の基本で、まず第1の狙いと考えております。

2つ目の狙いは同盟の協力、拡がりへの対応です。海外における自衛隊と米軍の協力、またグローバルな課題における日米間の協力、こういうものがここ十数年間、増えてきておりますので、この実態を新しいガイドラインの中できちんと位置付けることが必要と考えております。

3つ目は、協力の実効性を確保するための仕組みをきちんと作らなければならないということです。日本の平和と安全の確保や海外における協力をきちんと行っていくためには、それを支えるための下支えがなければならないということです。例えば様々な状況の下で日米間がどのように調整していくのか、どのような計画を作っていくのか、こうしたことをきちんと行っていかなければならないことを新しいガイドラインを作る上での3番目の狙いとして考えました。

次に今申し上げたこの3つの狙いに沿って内容を御説明させていただきます。1つ目は我が国の平和・安全の確保をガイドラインの中核的役割として維持しながら、そのための協力を充実・強化していくということ、2つ目は同盟の拡がりへの対応、3つ目が日米協力の実効性を確保するための仕組みをきちんと確保していくということです。

このチャートはガイドラインの構成と今申し上げた狙いを対応させているものです。ガイドラインは全部で第1章から第8章まであります。第1章と第2章は基本的な目的やガイドラインの前提を書いております。第3章は同盟内の調整について書かれております。第4章は「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」ということで、これが先程申し上げた最初の狙いである、我が国の平和と安全の確保について協力を充実・強化するということと直接対応しております。第4章は5つの節から成っており、A節は普段からどのように協力していくか、B節は日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態にどのように対応していくか、C節は日本が攻撃を受けたらどのように対応していくか、D節は、日本がいわゆる集団的自衛権を行使できる場合にどのような協力をしていくか、E節は、他の節と毛色が違い日本において大規模な災害が起きた時に自衛隊と米軍がどのような協力をするのかを整理したものです。これらが第1の狙いに対応している部分となります。第5章と第6章は同盟の協力が拡がっていることについて記述しております。2つ目の狙いに対応しております。地域とかグローバルな面での協力、新たな戦略的な分野であるサイバー空間や宇宙分野における協力について記述しており、その中で、日米同盟の拡がりについて、日本とアメリカがどのように協力していくのかということが書いてあります。第7章は、日米協力の実効性を確保するためにどのようなことが必要なのか、その基盤となるような装備の協力や情報協力をどのように行っていくのかが書かれておりまして、この章と第3章が3つ目の狙いに対応しております。

以上がガイドラインの全体像となりますが、これからその中身について御説明します。「今後の方向性」というふうに書いておりますが、あまり大袈裟なことを申し上げるつもりはなく、中身がどのようなものになっているのかについて御説明します。先ほど申し上げた3つの狙いに沿って御説明させていただきます。

3つの狙いの中で、1つ目の狙いは、我が国の平和と安全の確保のために協力を充実・強化していくというものでした。その中で真っ先にガイドラインに出てくるのが、平時から日本と米国、自衛隊と米軍がどのように協力していくかということです。97年のガイドラインには、平時からの協力についてあまり具体的なことは書かれておりませんでした。今回、1節を設けて具体的な協力の在り方について書いてありま

す。これには理由がありまして、97年のガイドラインでは周辺事態が起きたら、自衛隊と米軍と一緒に協力して対応しようということをメインに考えておりましたが、今の厳しい安全保障環境におきましては、周辺事態になった後に抑止していくということでは必ずしもうまく行かないのではないかと、常日頃から自衛隊と米軍が日本の安全を確保していく上で協力していくことが必要ではないかと、こういった問題意識の下、具体的な協力の在り方について整理しているのがこの章のポイントです。抑止力・対処力を高め、事態の深刻化を防止するためには、平時からの活動と平時からの協力が重要であるということで、我が国を取り巻く安全保障環境を踏まえた具体的な協力の在り方について記述しています。具体的に申し上げますと、情報収集、警戒監視、偵察がありますが、例えば日米が協力して平時から我が国周辺の状況に目を光らせることによって、それが抑止力に繋がり、あるいは何か起きかけている時に事態が深刻化することを防ぐことにも繋がるのではないかと考えております。そういうこともありまして、協力の分野に挙げているということです。また、こちらのレーダー、イージス艦によるミサイル防衛ですが、弾道ミサイルは戦争状態になっていなくてもある日突然飛んでくることもあり得ますので、そういったことに備えて常日頃から日米間で協力ができるようになっていなければならないということがあります。繰り返しのようになりますが、抑止力・対処力を高め、事態の深刻化を防止するために、平時からの協力が重要であるという問題意識の下、具体的な協力の在り方を平時からきちんと協力していくことを整理したということです。

続いて、日本の平和及び安全の切れ目のない確保ということで、今般国会で御議論いただいた平和安全法制の用語で言うと「重要影響事態」であり、そういう時に自衛隊と米軍がどのように協力していくかを示しています。日本自身が攻撃を受けているわけではありませんが、日本の周辺、あるいは、どこかで大変なこと、戦争のようなことが起きていて、このまま放っておくと我が国の平和と安全にとって大変なことになるかもしれないという状況です。この時は、自衛隊が前に出て武力の行使ができるわけではありませぬので、日本が単独でできることは限られており、同盟でどういう対応ができるかを考えなければなりません。そういう時に我々として何ができるのかという問題意識で協力の在り方を整理しました。いろいろな協力項目がありますが、米軍の後方支援等を行う協力も考えられます。基本的に97年のガイドラインにも書いてあったことを引き続き行っていくということを書いております。

次に、日本がどこかの国に攻められた時に日本とアメリカはどのように協力するかということです。自衛隊と米軍は一緒になってどういう戦い方をするのかを整理している部分です。繰り返しのようになりますが、この部分が日米防衛協力の一番大事なところであり、中核中の中核と言っても過言ではない部分であると考えております。その際、日米がどのような協力を行っていくかを「作戦構想」というもので示しております。

「作戦構想」は5つほど出てきますが、その中で、これからお示しする5つのパターンを通じて、日米間に大きな役割分担があります。当然、日本の国民及び日本の平和と安全を守る、我が国に対する侵略を排除することは、日本の第一義的な責任であります。そして、アメリカは日本と協力、調整をしながら支援を行うこととなります。これは今までのガイドラインにおいても一貫している大原則です。時々、安保条約があるから自衛隊が何もしなくてもアメリカが助けてくれるというふうに思われている方もいらっしゃると思いますが、なかなかそういう簡単な話ではありません。世界中の色々な国が様々な形で同盟を結んでいます。その国が独立主権国家である以上、おおよそ一国の安全を同盟国に全て委ねるといふ話にはなりません。やはり、自分の家族は自分で守るといふ考え方に立って、今回のガイドラインも日本の国民と領域の防衛は日

本が主体的に実施し、米軍が適切に支援するという基本的な考え方はこれまでのガイドラインと同じということです。

作戦構想は5つありますが、まず最初に書いてあるのは日本の空域を防衛するためにどうすればいいかということです。こちらにあるとおり、戦闘機やAWACSという管制機等を繰り出して、ミサイルを発射してくる国にどのように対応するかを整理しております。航空自衛隊が先頭に立って、アメリカが足らざるところを補ってくれる、一緒に戦うということが整理されております。

こちらに示しているのが作戦構想の2番目です。とある国が弾道ミサイルで日本を攻撃してくる時にどのように協力するかということです。ここにあるようにイージス艦やPAC-3で弾道ミサイルを撃ったりすることは、日米がきちんと情報協力をしないと対処できません。自衛隊と米軍がこういうふうに協力しようということがこの図に書いてあります。

3番目の作戦構想は海域を防衛するための作戦です。こちらも、海上自衛隊と米海軍、いずれにしても海上自衛隊が主役になりますが、一緒になって海峡や港湾を防備していくということ、潜水艦の作戦等を行っていくというようなことが書いてあります。そういう役割分担を一緒になって進めていくということです。

こちらが4番目のものですが、陸上に攻撃があった時にどう対処するかということが書いてあります。例えば、とある島が攻撃を受けた時にどうするのか、島が仮に敵国に占領されてしまった場合にどのように奪還するのか、それを取り戻すためにどういう戦い方をするのかという、自衛隊と米軍の役割分担が書いてあります。

こちらが5番目のもので、「領域横断的な作戦」です。少し抽象的な話も含まれますが、今まで申し上げた4つの作戦構想は陸海空、弾道ミサイルということで、縦割りに近いような形で整理をしていますが、「領域横断的な作戦」は全ての領域に共通した、言わば横串的な作戦です。そういう横串的なものとして、日米でどのようなことをしなければいけないのかを整理しています。例えば、宇宙における脅威やサイバー空間における脅威にどのように対応するか、後、情報収集をきちんと行っていくということを整理しています。

今申し上げた5つの作戦構想は、我が国がどこかの国に攻められた時の対応について記述をしたものです。日本が限定的な形でいわゆる集団的自衛権を行使できる局面に立った時に、日本とアメリカはどのような形で協力するのか、自衛隊と米軍が一緒になってどのような戦い方をするのかということをガイドラインの中で整理したものです。他方、こういうことができる状況というのを過不足無く御説明するのは非常に難しく、協力して行う作戦の想定しうる例として5つの分野を挙げています。例えば弾道ミサイル攻撃への対処、後方支援、アセットの防護、アセットとは日米それぞれの装備品、航空機や艦船などのことを言いますが、そういったものをお互いに守ることも協力の例として挙げています。この部分については非常に大まかな形で整理されており、それぞれの局面で、どのようにして協力を行っていくかは引き続き日米間で詰めていかなければなりません。今般国会で成立した平和安保法制の内容や国会での議論を踏まえながら、日米協力の在り方の更なる具体化を慎重に時間を掛けてしっかり検討していくことになると考えております。

今までの4つの場面は、日本の平和と安全を確保するため、平時から緊急事態まで、切れ目のない協力を実現するための方向性を述べてきましたが、これが最後になります。5つ目は、日本で大きな災害が起きた時に日本とアメリカ、自衛隊と米軍がどのように協力するかを整理したものです。こちらは今までの2つのガイドラインの中に入っておらず、新たに盛り込まれたものです。先般の東日本大震災の経緯を含めて、

こういう協力の在り方があるのではないかということをごガイドラインの中に新たに明記したというところです。東日本大震災の際に米軍はトモダチ作戦ということで多大な人員や物資を投入して我が国を助けてくれました。その中で、自衛隊と米軍も一緒になって仕事をしました。その際の教訓を踏まえて、この分野は日本の防衛そのものではありませんが、国民の皆様の御期待も高まっているということもありますので、日本において大規模災害が起きた時にどのように協力していくかを整理しました。日本で大規模災害が起きた時に、捜索・救難、輸送、補給などの面で、米軍が支援してくれるということです。また、和歌山県における日米統合防災訓練の写真がありますが、平素から自衛隊等が実施する災害関連の訓練に米軍が参加することによって相互理解を深めることが重要であることをガイドラインの中で述べています。

以上申し上げたのが、先ほどの狙いの1つ目の部分、我が国の平和と安全の確保ということでもあります。

この先は、2つ目の狙いである同盟の協力の拡がりへの対応に話を進めたいと思います。この分野は大きく2つの柱がございます。

1つ目の柱は、今お示ししているとおり、自衛隊と米軍が海外で活動する時に、どういう協力をするのかということについての規定です。四角で囲まれた部分に一般的な協力分野を書いておりますが、例えば自衛隊と米軍が同じ場所で平和維持活動を行っているということ、また、同じ場所で災害の救助、例えばフィリピンで大きな台風の被害がありました、そういうところで一緒に災害救難等を行っているということ、それから海洋安全保障で言えば、アデン湾で日米が海賊対処の行動を行っております。日米が各々の判断で参加している活動において、効率的、効果的に実施するために日米で協力していこうというところを整理しております。ここで大事なポイントは、そういったPKOや海賊対処などに参加するかしないかはここに書いてあるとおり、日米がそれぞれ主体的な判断に基づいて決定していくということです。その上で共に活動に参加している場合に協力していこうということは各々の協力の前提となっている、そこがポイントであると考えています。日米それぞれの判断で参加する活動において、効果的に実施するために協力していこうということを記述しています。

次は同盟の協力の拡がりの2つ目の柱、宇宙分野、サイバー空間における協力といった新しい戦略的な課題について、日米がどういう形で協力をするかということをご記述しています。宇宙空間もサイバー空間における協力も、日米の政府間で取り組まなければいけない課題だということです。政府レベルでどういう協力がありうるのかということをご前提に、自衛隊と米軍がどういう協力をしていくかをそれぞれ記述しています。まだ非常に新しい戦略的な分野ですので、どういう協力をしていくかは具体的に書けないところもありますが、宇宙空間であれば、宇宙の状況の監視をしていくとか、サイバー空間であれば、どのように情報共有を進めていくか、何か事案が起きた時には米軍も適切な支援を実施するというところを記述しています。これは大きな、新しい分野ですので全般的な方向性を書いておりましたが、こういう新しい分野での同盟が広がってきている部分について、きちんと対応していこうということをご記述しています。

最後の3つ目の狙いに対応する部分ですが、同盟の協力の実効性を確保するためにどういうことを行っていくかです。こちらが多岐に及びますが、大事なポイントを2つだけ申し上げたいと思います。

1つ目は、同盟内の調整をきちんと行っていく、同盟調整メカニズムを作っていくということです。こちらは日米両政府間で、何かあった時、また何か起きなくても、平素からどういう形で相談をするのか、調整をするのか、即ち誰と誰がカウンターパートとして相談するのか、どういう段取りで行うのかということについて、きちんとし

た仕組みを作っておこうということです。実はある意味当然なのかもしれませんが、前の97年のガイドラインでは、周辺事態や日本に対して攻撃があった時にこのメカニズムを立ち上げようということになっていました。先ほど申し上げたとおり、平時からきちんと協力していかなければ、我が国を取り巻く安全保障環境を踏まえると対応できないのではないかとということで、平時から緊急事態まであらゆる事態において切れ目のない形で調整できるような仕組みが必要と考え、こういうメカニズムを作っていこうということです。日本において大規模災害が起きている時にもこのメカニズムを使えるのではないかとということで、同盟協力の支えとなる仕組みを作っていこうということが1つの大きなポイントです。

2つ目が共同計画の策定です。ガイドラインは一般的な方向性を示すものですので、具体的な大枠で示しております。どんなことをやるのかをイメージアップしているところですが、それだけでは自衛隊や米軍の動きをシンクロさせていくのが非常に難しいところですが、そういったものは何かあってから急に考えるということではうまく行きませんので、平素から何かあった時にどう対応するかという具体的な計画を策定していかなければいけないと考えております。計画の中で、自衛隊のこの部隊が米軍のこの部隊と協力していくというようなカウンターパートのような関係もきちんと築いていかなければならないと考えております。そういう共同計画を日本とアメリカの間できちんと作っていこうということを今回のガイドラインの中でも謳っております。

以上、非常に抽象的な話を長々と申し上げてしましまして大変恐縮ですが、最後までしっかりとお聴きいただき本当にありがとうございました。今後はこのガイドラインを基にして日米同盟、日米防衛協力、同盟の協力を一層具体化していく、信頼性を向上させていかなければならないと思っていますところですが、皆様の御理解とお支えをどうぞよろしくお願いいたします。どうも御静聴ありがとうございました。

## 【質疑】

質問者 1：先程は、同盟の協力の拡がりへの対応として国際的な活動における日米両政府の協力についてお話ししていただいたが、スクリーン上の資料には、日米両政府を含む三か国もしくは多国間との協力についても謳っていました。将来的にはNATO（北大西洋条約機構）のように西太平洋全体で日米両政府を軸とした共同的な防衛体制を構築するという方向まで考えているのか、または日米両政府間だけに留めるのか、ガイドラインの将来性についてお聞かせ願います。

飯島企画官：新ガイドラインには、例えば日米豪とか日米韓などの三か国及び多国間の協力強化は極めて重要であると謳っていますが、現時点では具体的な機関を構築するところまでは至っておりません。いずれにしても、日米両政府のみではなく、三か国及び多国間の協力強化がグローバルな平和と安全の確保のために必要であるということを前提としているのが、この新ガイドラインです。

質問者 2：情報協力に関するお話がありましたが、基本的には防衛対処とか防衛作戦のための情報について共有、強化されるということによいのでしょうか。

飯島企画官：情報については、政府全体で集約していくことが極めて重要であり、これは防衛に関する情報に限ったものではありません。新ガイドラインでは、日本の平和と安全のために日米両政府がどのように情報協力をしていけるのかということを謳っています。

以 上