

第4節

新たな役割を果たし得る組織へ

防衛庁・自衛隊は、わが国の平和と独立を守るという国家存立にとって最も基本的な役割を担う重要な組織である。したがって、安全保障環境の変化などに応じて、自らそのあり方や役割を常に適切なものとしていく努力

が必要とされている。

本節では、そのような努力の一環として、防衛庁の省への移行および、国際平和協力活動などの本来任務化という2つの大きな課題について、説明する。

1 省移行と本来任務化の必要性

1 背景

(1) わが国の緊急事態対処

わが国周辺においては、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、領有権の問題などがあり、他方、国内においては、大規模な自然災害が毎年のように発生している。国民の生命と財産を守るため、このようなさまざまな危機に対してより迅速・的確な対応が求められる時代になってきている。

(2) 国際環境の変化

今日の世界においては、国際テロリズム、大量破壊兵器の拡散の進展など冷戦後の新たな脅威や多様な事態への対応が課題となるとともに、国家間の相互依存関係が深化し、一国の平和と安全は国際社会の平和と安全に密接に結びついたものとなっている。

したがって、わが国の平和と安全という観点からも、国際的な安全保障環境の改善のための国際社会の取組に積極的・主体的に参加することが重要な課題となっている。

(3) 国際社会における防衛力の役割の変化

このような国内外の環境にあって、防衛力の役割は、わが国に対する本格的な侵略の未然防止や対処だけでな

く、テロなどさまざまな緊急事態への対応、国連の平和維持活動、国家建設の支援、国内外への災害救援、諸外国との安全保障面での信頼性向上など幅広い分野へと拡大している。

2 省移行と本来任務化の必要性

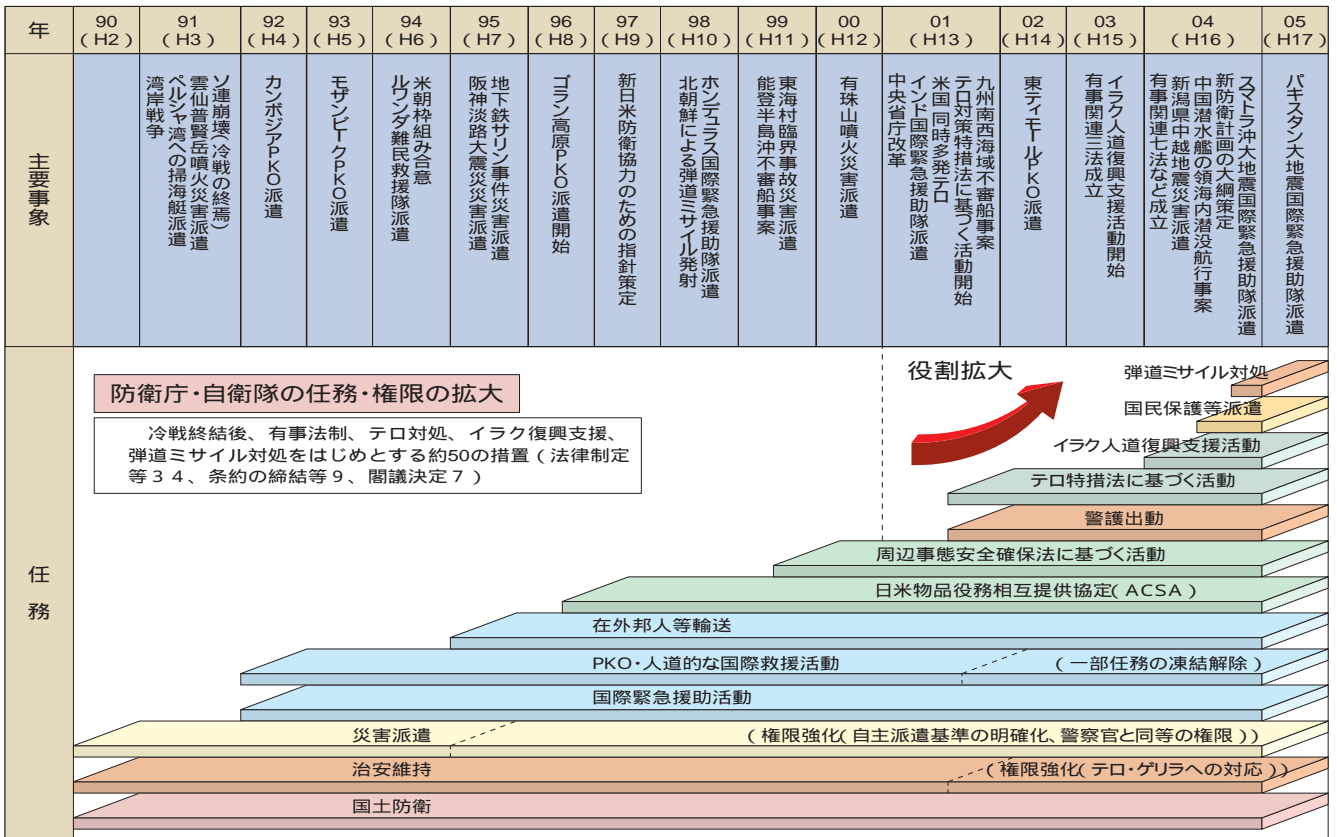
以上のような、わが国を取り巻く安全保障環境の変化とともに、自衛隊は、創設以来50年以上にわたり、国連平和維持活動や国際緊急援助活動、災害派遣など、さまざまな活動の経験を積んできている。また、これらの活動に対する国民の理解も広がっている¹。

このような状況において、緊急事態対処の体制を充実・強化すること、国際社会の平和と安定に積極的・主体的に取り組むための体制を整備することが重要である。

このような体制の整備の一環として、防衛庁を、わが国の行政組織の中で、「省」として位置づけ、専属の「主任の大臣」を置き、上記のような重要な役割をより的確に行い得るようにするとともに、自衛隊の本来任務を見直し、新たに、国際平和協力活動等の取組などを自衛隊の本来の任務に付け加える必要がある。

¹ 「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」(平成18年2月)では、自衛隊への印象について、国民の約85%が好印象と答えており、国際平和協力活動への取組についても国民の約85%が肯定的な回答をしている。(資料64(P395)参照)

図表2-4-1 拡大する自衛隊の活動など



2 省移行に関する検討

1 省移行の意義

わが国の行政は内閣が担当し、11の「府」や「省」に、財政は財務大臣、外交は外務大臣というように専属的に「主任の大臣」が置かれている一方で、国の防衛は、男女共同参画、北方領土問題、金融などの行政事務とともに内閣府の長である内閣総理大臣が「主任の大臣」となっている。

わが国において、重要な政策を担う組織は「省」と位置づけられている一方で、防衛庁は、「庁」たる組織のままであった。

防衛庁・自衛隊は、国の平和と独立を守るという国家の基本にかかわる役割を担っている。さらに、後述するように、今日、防衛庁・自衛隊に求められている役割を果たすため、国際平和協力活動などを、新たに自衛隊の

本来任務に加える検討がなされてきた。

省への移行は、このような状況にあって、国政の中で重要性を増大させている「国の防衛」の主任の大臣を置き、防衛庁を他の重要な政策を担う組織と同様、「省」に位置づけるものである。

また、防衛庁の省への移行には、前述のとおり、緊急事態対処の体制を充実・強化すること、国際社会の平和と安定に積極的・主体的に取り組むための体制を整備するという意義がある。

より具体的に述べれば、次のとおりである。

(1) 様々な緊急事態への迅速・的確な対応

安全保障環境が変化する中、テロ、不審船事案、災害など、多様な緊急事態に際して国民の安全・安心を確保

する必要がある。防衛庁・自衛隊として緊急事態対処の重責を果たすため、関係省庁や地方公共団体と協力しつつ、自衛隊の人・組織・装備を活用し、いかなる事態にも迅速・的確に対応する体制づくりが必要である。

省への移行により、以下の点から、わが国の緊急事態対処体制が、より万全なものとなる。

ア 防衛庁長官についても、各省の主任の大臣のように防衛大臣と呼称することとなり、わが国の防衛に関する責任の所在が明確になる。

イ 内閣総理大臣ではなく、その省の長が主任の大臣として直接に以下のような職務を行うことが可能となり、政策を企画立案する体制がより充実し、多様な緊急事態により迅速に対処することが可能となる。

安全保障や自衛隊に関する法令の制定・改正に当たっての閣議請議や省令の制定

予算の要求や執行を財務大臣に求めることや演習場などの行政財産の取得

海上警備行動など、国民の生命と財産を守る重要な活動について実施の決定を行うための閣議請議

なお、内閣総理大臣が従来より内閣の首長として権限を有している自衛隊の最高の指揮監督権、防衛出動や治安出動を自衛隊に命ずる権限などは、引き続き内閣総理大臣が保有する。

防衛庁・自衛隊の主要幹部の人事の承認のための閣議請議

(2) 国際社会の平和と安定に主体的に取り組む体制の整備

国際的な安全保障環境の改善に積極的・主体的に取り組むには、自衛隊の持つ能力を今まで以上に活用していくことが重要である。このためには、自衛隊の国際平和協力活動や、安全保障対話および防衛交流を、今まで以上に重要な柱と位置づけた組織としていくことが大きな課題である。

防衛庁が省に移行することで、後述の本来任務化とあわせ、国家の緊急事態対処と国際的な安全保障環境の改

善に向けた国際協力に取り組むわが国の姿勢が内外に明確となる。

最近の在日米軍の兵力態勢の再編などに見られるとおり、同盟国である米国との安全保障・防衛面での政策協議がますます重要となっている。また、信頼醸成や国際平和協力活動における協力などの観点から、諸外国との安全保障に関する協議が頻繁に行われている。

その一方で、世界各国において国防を担当する行政機関は、すべて「省」または「部」(Ministry, Department)であり、わが国においてのみ、「庁」(Agency)と位置づけられている。しかも、米国や英国において、Agencyとは政策の企画・立案を行う国防省の下にあって、特定の業務を執行する機関を指すものである。

省への移行により、国の防衛を担う主任の大臣が、諸外国の防衛首脳などと名実ともに同格の行政機関の長同士として協議を行うことにより、信頼醸成や協力関係がさらに深化することとなる。

2 防衛政策の基本の堅持

防衛庁の省移行は、国内外の安全保障環境に対応して、緊急事態対処や国際社会の平和と安定への主体的な取り組みといった重要な防衛政策の企画立案を担う組織としてふさわしい体制を整備することが目的である。

したがって、省移行により、憲法と自衛権の関係はもちろんのこと、専守防衛、他国に脅威を与えるような軍事大国にならないこと、非核三原則、文民統制の確保、節度ある防衛力の整備といったわが国の防衛



防衛庁庁舎（市ヶ谷）

政策の基本は、変更することはない。(各原則の内容については、本章1節(P75)参照)

3 省移行に関する経緯

防衛庁は、1954(昭和29)年に保安庁が廃止され、総理府の外局としての庁として発足した。庁から省への移行に関する議論は最近始まったものではなく、防衛庁発足以来、政治の場において繰り返し行われてきた。

第1次防衛力整備計画が終了し、わが国の防衛力の一応の骨幹が整った64(同39)年には、防衛庁の省移行法案が閣議決定されたが、国会提出には至らなかった。

その後、81(同56)年の行政組織全般の在り方を見直す第二次臨時行政調査会の議論の中でも、この問題が取り上げられた。

また、97(平成9)年の行政改革会議の議論の中で省移行に関する議論がなされたが、その最終報告において、「現行の防衛庁を継続する」とされる一方、「別途、新たな国際情勢の下におけるわが国の防衛基本問題については、政治の場で議論すべき課題」とされた。この後も約8年にもわたり、政治の場で議論がなされてきた。その間、01(同13)年には「防衛省設置法案」が議員立法として国会に提出されるとともに、02(同14)年12月、自民・公明・保守の与党3党により、有事法制成立後において、防衛庁の「省」移行を最優先課題として取り組むことが合意された。しかしながら、03(同15)年10月、衆議院の解散に伴い、同法案は廃案となった。

その後、03(同15)年および04(同16)年に有事法制が成立し、本年3月には統合幕僚監部の新設による統合機能の強化がなされるとともに、平成18年度には内部部

局の大規模な改編による政策立案機能が強化されるなど、省とするにふさわしい組織へのさらなる変革がなされている。また、本年明らかとなった防衛施設庁の入札談合事案についても、国民の信頼を大きく損なうものと受け止め、再発防止策に取り組み、国民の信頼が得られるよう努力を行ってきた。このような状況を踏まえ、政治の場において、省移行問題に関する議論が続けられてきたところである。

参照 > 6章1節(P276)・6章2節(P283)

具体的には、昨年11月、「自由民主党行政改革推進本部(衛藤征士郎本部長)」において、省移行法案を国会に提出し成立を目指す旨了承されたことを契機として、与党内での議論が開始された。

以降、「与党安全保障プロジェクトチーム(山崎拓座長)」を軸に、自民党や公明党の関係部会などにおいて活発に議論が行われた。

その過程において、関連法案は内閣より提出すること、関連法案に国際平和協力活動などの本来任務化を盛り込むこと、関連法案に安全保障会議に対する内閣総理大臣の諮問事項として国際平和協力活動などに関する重要事項を明示することを盛り込むこと、省の名称は「防衛省」とすること、関連法案に平成19年度に防衛施設庁の廃止・統合などの措置を実施することを盛り込むことなどの方向性が示された。

このような政治の場での議論を経て、与党両党は、内閣による関連法案の提出を了承し(6月6~8日)、これを受けて政府は、「防衛庁設置法等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同法律案を国会に提出した(6月9日)

3 本来任務化に関する検討

1 従来の方

自衛隊の任務については、主たる任務として、直接侵略および間接侵略に対しわが国を防衛するために行う防衛出動がある。自衛隊には、このほか、必要に応じて行う任務として、国民保護等派遣、治安出動、警護出動、海上における警備行動、弾道ミサイル等に対する破壊措置、災害派遣、地震防災派遣、原子力災害派遣、領空侵犯に対する措置などがあり、これらは「従たる任務」と呼ばれている。「主たる任務」と「従たる任務」を合わせたものが、自衛隊の「本来任務」である¹。

自衛隊は、これまでさまざまな国際平和協力活動に参加してきた。これらの活動は、本来任務ではなく、主としてわが国の防衛のためにつちかってきた自衛隊の能力を平時に活用するとの考え方の下、自衛隊法上、第8章（雑則）あるいは附則に規定される「付随的な任務」という位置づけであった。

また、周辺事態安全確保法に基づく活動や、機雷の除

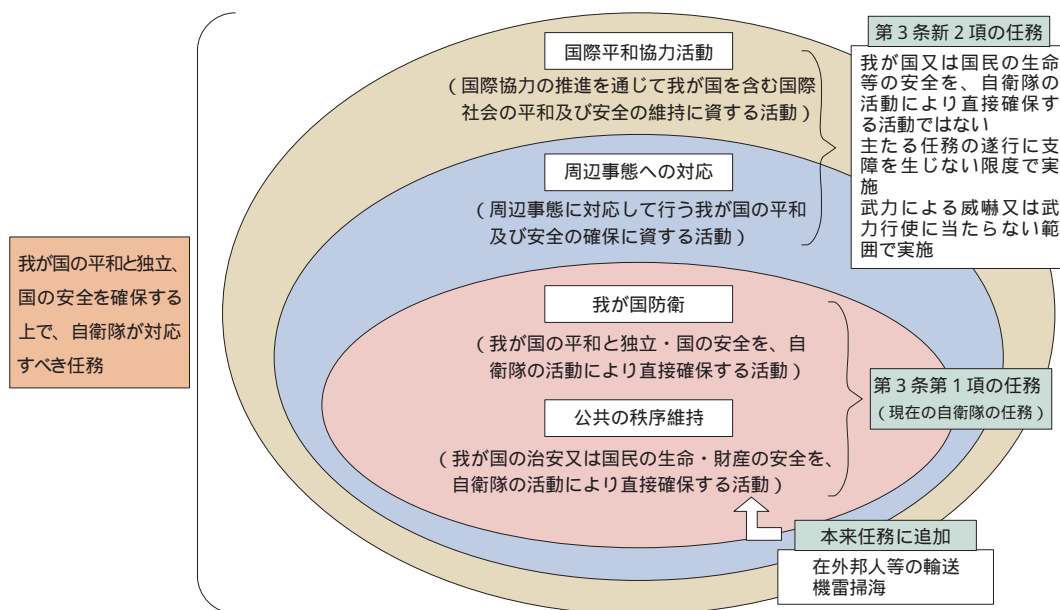
去や在外邦人等の輸送といった役割を担っているが、これらも付随的な任務とされている。

2 任務の位置付けの見直し

防衛大綱においては、わが国の平和と安全をより確固たるものとするため、国際社会の平和と安定のために主体的・積極的に取り組むとされるとともに、国際平和協力活動は、防衛力の役割の1つとされた。また、国際平和協力活動に適切に取り組むため、自衛隊の任務における同活動の適切な位置付けを含め所要の体制を整えとされた。

また、周辺事態への対応は、放置すれば日本に対する武力攻撃に波及する可能性もあり、わが国の平和と安全の確保の観点から重要である。さらに、第2次世界大戦時の遺棄機雷の処理に限らず、船舶の航行安全のための機雷掃海も、国民の安全確保のために重要である。また、多くの邦人が海外を訪問し、滞在する今日、海外での紛

図表2-4-2 本来任務化に伴う自衛隊の任務に関する概念図



¹ 自衛隊の本来任務については、自衛隊法第3条において「直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」ものとされている。

争などの際の在外邦人の輸送も、国民の安全確保のために重要な活動となっている。

今後の安全保障環境において防衛力に求められているこれらの役割について、防衛庁として適切に取り組む体制を整備することが必要である。これらの活動を、従来の付随的任務から本来任務へと変更する必要があるのは、そのような体制整備の一環である。

3 新たに本来任務と位置付ける活動

具体的には、これまで付随的任務とされてきた活動のうち、次のものを本来任務と位置付けることとしている。

- (1) わが国を含む国際社会の平和および安全の維持に資する活動である国際緊急援助活動等、国際平和協力業務等、テロ対策特措法に基づく活動、イラク特

措法に基づく活動²⁾

- (2) 周辺事態に対応して行うわが国の平和と安全の確保に資する活動である周辺事態法に基づく後方地域支援などおよび船舶検査活動法に基づく船舶検査活動など

- (3) 国民の生命・財産の安全を確保する活動である機雷等の除去および在外邦人等の輸送

これらの活動を本来任務化するに際しては、シビリアン・コントロールの一層の充実を図るため、安全保障会議に対する内閣総理大臣の諮問事項として、自衛隊の国際平和協力活動および周辺事態への対処に関する重要事項を安全保障会議設置法に追加する。

(図表2-4-2参照)

4 省移行と本来任務化関連の法整備

防衛庁の省への移行や国際平和協力活動などの本来任務化は、先述のように、緊急事態対処の体制を充実・強化する、および国際社会の平和と安定に主体的・積極的に取り組むための体制を整備するものである。

これらについて措置するため、政府は、「防衛庁設置法等の一部を改正する法律案」を、6月9日閣議決定した。

この法案は、省移行、国際平和協力活動等の本来任務化、および国際平和協力活動と周辺事態への対処の安全保障会議の諮問事項への追加を一括して措置するものである。その概要は以下のとおりである。

(1) 防衛庁設置法の一部改正

防衛庁設置法を防衛省設置法に改正し、防衛省の任務、所掌事務、組織などを規定する。

組織名：「防衛庁」「防衛省」

大臣名：「防衛庁長官」「防衛大臣」

府省令名：「内閣府令」「防衛省令」

その際、防衛省の任務、所掌事務、組織などは、現行の防衛庁設置法に規定されているものを基本としつつ、所要の改正を実施する。

(2) 自衛隊法の一部改正

ア 省移行関連

シビリアン・コントロールの基本的枠組みである内閣の首長としての「内閣総理大臣」の権限は、引き続き内閣総理大臣の権限とする。(例：自衛隊の最高の指揮監督権(第7条)、防衛出動の下令(第76条)、治安出動の下令(第78条、81条)、海上警備行動についての承認(第82条)など)

主任の大臣である内閣府の長としての「内閣総理大臣」の権限は新たに主任の大臣となる防衛大臣の権限とするなど所要の改正を行う。(例：防衛庁長官に対する指揮監督(第8条)、防衛出動下令前の行動関連措置としての物品の提供(第77条の3)、後方地域支援(第100条の9)、ACSA(第100条の10、11)、防衛

2) 国際平和協力業務の本来任務化については、5章1節(P221)参照

出勤時における物資の収用等を行う地域の告示（第103条）など）

イ 本来任務化関連

次の活動を自衛隊法第3条に規定する本来任務と位置づける。

国際緊急援助活動等（自衛隊法第100条の6、国際緊急援助隊法）

国際平和協力業務等（自衛隊法第100条の7、国際平和協力法）

テロ特措法に基づく活動（附則第17、18項、テロ特措法）

イラク特措法に基づく活動（附則第19、20項、イラク特措法）

機雷等の除去（自衛隊法第99条）

在外邦人等の輸送（自衛隊法第100条の8）

周辺事態における後方地域支援等（自衛隊法第100条の9、周辺事態安全確保法、周辺事態船舶検査活動法）

（3）安全保障会議設置法の一部改正

安全保障会議設置法の一部を改正し、安全保障会議の諮問事項に国際平和協力活動および周辺事態への対処に関する重要事項を加える。

（4）附則における改正等

防衛施設庁を平成19年度に廃止し、防衛庁本省への統合その他の措置を講ずることにより、より適切かつ効率的に遂行することを可能とする体制を整備する旨明記する¹。

防衛庁が省に移行することに伴う経過措置を規定する。

防衛庁を内閣府設置法に基づく内閣府の外局たる庁から、国家行政組織法に基づく省とする改正や条文中の「防衛庁」を「防衛省」とするなど、70の関係法律について所要の法律の改正を行う。

¹ 省移行にかかる与党協議において、防衛施設庁入札談合事案を踏まえた平成19年度における施設庁の解体・統合と今回の省移行法案との関係が、共に防衛庁の組織に関するものであるにもかかわらず不明確であるとの指摘を受けたことから、附則において防衛施設庁の廃止について明記することとした。