

自衛隊部隊の中東派遣について

山田太郎

はじめに

昨年12月27日、日本関係船舶の安全確保等のため、閣議により自衛隊部隊の中東派遣が決定された。これに基づき、本年1月11日にP-3Cが、2月2日に護衛艦たかなみが、中東に向け出国した。2月26日には、たかなみを含む全派遣部隊の活動が現地で始まった。自衛隊部隊の中東地域への派遣は、これまでもイラク特措法、テロ特措法に基づいて行われてきた。海賊対処法に基づく派遣は、現在も行われている。しかしながら、特別に立法措置を行うことなく、防衛省設置法に定める「所掌事務の遂行に必要な調査及び研究を行うこと」のような防衛省・自衛隊に関する一般的な規定に基づいて派遣したのは、実質的には今回が初めてだ。厳密に言えば、海賊対処法の制定までの間、自衛隊法に基づく海上警備行動として部隊派遣が行われた例があるが、これはあくまでも海賊対処法の制定を前提とした暫定的な措置との位置付けだった。今回の派遣により、情報収集目的であれば、政府の責任でいつでもどこへでも自衛隊部隊を派遣する道が開かれたと言える。一般的にはそのように受け取られていないようだが、良し悪しは別として、画期的であることは間違いない。今般部隊の活動が始まった機会に、実は歴史的な今回の派遣決定を改めて吟味してみたい。

派遣の契機

中東では、イランの核問題に関し、2015年にイランとEU3+3（英仏独米中露）の間で「包括的共同作業計画（イラン核合意）」が合意され、2016年からその履行が開始された。しかし、2018年に米国がイラン核合意から離脱し、2019年5月から事実上の対イラン原油禁輸措置を開始した。これに対し、イランは、核合意の枠内で対抗措置をとるとして、5月からウラン濃縮関連活動を段階的に実施するようになった。このような状況を背景に、ホルムズ海峡周辺での船舶攻撃や在イラク米国大使館へのロケット弾攻撃等が発生し、米国が米軍の増派を行うなど、この地域で緊張が高まった。

6月にはホルムズ海峡付近で日本関係船舶を含む2隻に対する攻撃が発生し、これを契機として7月に、米国が航行の自由と中東の海洋安全保障の確保を掲げた「海洋安全保障イニシアティブ」への同盟国や友好国の参加を呼びかけ始めた。具体的には、同イニシアティブの下でIMSC（International Maritime Security Construct）を設立し、参加国が海洋状況の把握と監視の強化等で協力するというものだった。

今回の派遣は、この米国の呼びかけを契機とするものだ。米国を始めとする国際社会の要請を受けて初めて自衛隊の派遣を検討するのは、我が国の通例だ。特に、部隊の派遣となると、国内政治的には引き続きハードルが高い。今回の派遣も、この点では例外ではない。日本関係船舶が攻撃を受けたという事実は、派遣検討の副次的要因として作用しているかも

しれないが、主因ではない。良くも悪くも自らのイニシアティブとして部隊派遣を検討し、実施することは我が国ではまだありそうにない。

派遣の内容

昨年12月27日に行われた閣議決定の主な内容は、次のとおりだ。

○ 中東地域における平和と安定及び日本関係船舶の安全確保のため、我が国独自の取り組みとして、

- ① 中東の緊張緩和と情勢の安定化に向けた更なる外交努力
- ② 関係業界との綿密な情報共有を始めとする航行安全対策の徹底
- ③ 情報収集態勢強化のための自衛隊の艦艇及び航空機の活用

について、政府一体となった総合的な施策を関係省庁が連携して実施。

○ 自衛隊による情報収集活動についての主なポイントは次のとおり。

- ・ 装備：新たな艦艇1隻の派遣及び海賊対処部隊の航空機を活用
- ・ 活動の地理的範囲：オマーン湾、アラビア海北部及びバブ・エル・マンデブ海峡東側の公海
- ・ 不測の事態が発生するなど状況が変化する場合の対応：関係省庁は連携して状況の把握に努め、対応を強化。更なる措置が必要な場合には海上警備行動を発令
- ・ 諸外国との連携：特定の枠組みに参加せず、独自の取組として行うが、諸外国等と意思疎通・連携
- ・ 自衛隊の活動期間：閣議決定後1年。ただし、必要性が認められなくなった場合は、その時点で終了。情勢の顕著な変化時は、国家安全保障会議において対応検討
- ・ 国会報告：本閣議決定（これを変更する場合を含む）及び活動が終了したときはその結果を国会に報告

これを見ると、多方面への配慮を重ねた苦心の作であることが見て取れる。まず、検討の契機となった米国に対する配慮である。IMSCは、米国においては、ポンペオ国務長官のイニシアティブとされる。このためもあってか、ペンタゴンは、必ずしも乗り気ではなかった。彼らは、すでにペルシャ湾にアセットを派遣し、警戒監視態勢をとっている。他国の部隊と協力するとなると新たに現地司令部を設置して煩雑な調整が必要となる。また、トランプ大統領の関心事でもなく、我が国に対しては大統領自身からの依頼はなかったとされる。このような状況であれば、イランとの伝統的な友好関係を考慮してIMSCには加わらないものの、新たに部隊を派遣して米軍とも連携・協力することで米国の了解を取り付けられたのはもったもなことと言えよう。

他方、米国と対立するイランに対する配慮も随所に見られる。まず、外交努力を強調していることは、我が国が引き続き米・イラン関係の仲介に努める意思の表れと受け取れる。また、何よりもIMSCに参加しないこと及び活動区域からペルシャ湾を除いていることは、米国からの要求はあるものの、米国のようにイランと対立するつもりはないという明確な

メッセージだ。イランが今回の部隊派遣に反対しなかった所以だろう。なお、直接内容には関わらないが、昨年12月20日に来日したイランのロウハニ大統領の立場を慮って閣議決定を27日まで延期したことも、きめ細かな配慮だったと言えよう。

もとより、国内的な考慮も重要だ。閣議決定後、本年1月に行われたマスコミ各社の世論調査によれば、調査によりかなりばらつきはあるが（例えば、日経新聞：「評価する」58%「評価しない」35%、共同通信：「派遣反対」58.4%「派遣賛成」34.4%）、総じて言えば、賛否相半ばということだろう。紛争に巻き込まれるおそれが無きにしも非ずであって外交による解決が望ましいが、我が国にとって重要な船舶の安全確保のためならば、情報収集のために少数の自衛隊のアセットを派遣することぐらいは認めてもよいのではないかというのが国民の平均的な思いだろう。今回の派遣内容は、国民にとって受け入れ可能なラインだったと考えられる。

派遣期限と国会報告は、公明党の要求で追加された。どちらも自衛隊部隊の中東派遣に関する特措法の仕組みを取り入れたものだ。公明党は、従来一貫して自衛隊の海外派遣に慎重な姿勢を取ってきた。このため、今回も、派遣に時間的、手続き的な枠をはめることにこだわった。

状況に変化が生じた場合には海上警備行動の発令があり得ることとされているが、この関連で、一般国際法の原則である旗国主義にこだわったのは外務省だ。旗国主義によれば、公海上で管轄権が及ぶのは自国籍船だけなので、海上警備行動が発動されても、自衛隊部隊が実力を行使して守れるのは、自国籍船だけとなる。外務省が派遣に関し最後までこだわったのがこの点だ。

防衛省は、決定内容については、ほとんど受け身であり、官邸からの指示待ちの姿勢が顕著だった。唯一関心があったのは、ペルシャ湾に部隊が入り得る余地を残せないかということだったが、最終的には、イランとの関係を重視する官邸の意向により実現しなかった。

実際に部隊を派遣する海上自衛隊はどうだったか。近年、海上自衛隊は、我が国周辺海域での警戒監視活動に忙殺されており、遠方に部隊を派遣する余裕に乏しいのが実情だ。しかしながら、今回の派遣では、派遣そのものは政治的な決定だが、派遣部隊の規模については基本的に海上自衛隊に委ねられたので、実質的には護衛艦1隻の新規派遣で済むこととなった。念の為言えば、P-3Cは、海賊対処を兼ねているので、完全な新規派遣ではない。また、海賊対処の護衛艦は、現在は1隻だが、2015年の閣議決定で1隻減らすまでは2隻だった。このようなことから、海上自衛隊にとっても、今回の決定内容は受け入れ可能なものだったと言えよう。

派遣決定のプロセス

7月に始まった派遣の検討は、9月のサウジアラビアの石油関連施設への攻撃により加速され、10月半ばには骨子が固まった。これを政府方針として発表したのが10月18日の菅官房長官の記者会見だ。正式には、この日を以て具体的な検討が開始されたことになる

が、この時点で主要な論点は尽くされていたと言ってよい。すなわち、この発表では、①米国主導の IMSC へは参加しないこと、②外交努力、航行安全対策と合わせ、政府一体となって取り組みを進めていくこと、③活動の地理的範囲を限定（「オマーン湾・アラビア海の北部の公海及びバブ・エル・マンドブ海峡の東側の公海を中心に検討」）すること④派遣の目的は情報収集態勢の強化であり、防衛省設置法上の「所掌事務の遂行に必要な調査及び研究」として実施すること、などが明らかにされた。ほとんど、12月27日に行われた閣議決定の要旨に他ならない。

今回の派遣案の決定プロセスに特異なのは、検討の開始を宣言した時点で事実上の決定を公表している点だ。現政権は、重要案件については、その決定・発表までは情報を一切漏らさないという方針をとってきた。案件が途中でマスコミにスクープされるようなことがあれば、関係省庁は、強く叱責されるとともにリーク元の探索を命じられるのが常だった。ところが、今回は、逆に、検討開始を宣言するとともに、早々と検討結果とも言える内容を公表してしまった。この結果、第一に、広く内外に周知し、その反応を窺う機会が得られることとなった。第二に、野党等の批判勢力に対しては、まだ検討中としてその批判の矛先を鈍らせることに成功した。前述のように内容が的を射ていたことも大きいですが、少なくとも結果的に、極めて巧みで円滑な案件の取り扱いが実現したと評し得る。

与党プロセスにおいても、この手法は、功を奏した。10月18日の官房長官会見は、あくまで検討開始の発表という建前で、与党への事前の根回しは行われなかった。その代わり、その後12月27日の閣議決定までの約2か月という短期間に、関係部会の会合を自民党は3回、公明党は4回開催した。さらに、閣議決定の形式をとること、派遣に期限を設けること及び国会報告を行うことという公明党の追加要求を受け入れた。このような丁寧なプロセスを経ることで当初あった与党の不満の鎮静化に成功した。

また、本件は、早々に官邸により基本的な方針が示され、これを受けて国家安全保障局の下、防衛省、外務省等の関係省庁による事務的な詰めが行われ、その結果が官邸に上がり、これに対する指示が下りるといったプロセスが円滑に進んだ稀有な例でもある。このような政官の双方向プロセスにおいては両者のつなぎ役が重要だが、この点では、今回は北村国家安全保障局長の存在が大きかった。同局長の安倍総理等との親密な関係は、大いに効果を発揮したと言えよう。

おわりに

今般の自衛隊部隊の中東派遣の決定は、その内容とプロセスの両面において、理想的な事例だった。このように政治のリーダーシップと官僚組織の事務的なサポートの歯車がほぼ完全にかみ合って重要案件の処理がスムーズに達成される例は、現実にはめったにない。冒頭に述べたように、今回の派遣は、歴史的な意義を持つと考えられるが、同時に政府による問題解決の手本でもある。自衛隊部隊の中東等への派遣の機会が、今後増えることはあっても減ることはないだろう。その際には、今回に習って、見事な意思決定が行われることを期

待したい。