

# 国際テロや海賊など新たなかたちの危機への対応

上瀧 守 氏 防衛庁長官官房報道官

憲法の制約の中、わが国の生命線であるシーレーンの防衛はどのように行われているのか。また冷戦後、国際テロなど新たな脅威が浮上する中、安全保障のためにはどのような取り組みが求められるのか。防衛庁長官官房報道官・上瀧守氏にうかがう。



自衛隊のオペレーションは、脅威の多様化、変化を踏まえた新たなかたちが求められる。自衛隊のシーレーンの防衛については、1,000海里程度ないし周辺海域を守れるかたちで防衛力を整備していくことを基本としているが、「憲法の範囲内で」、状況に応じたオペレーションでももろの事態に対処できるようになっている。



防衛庁ホームページ「防衛白書」 <http://www.jda.go.jp/j/library/wp/index.html>

## シーレーンの防衛

シーレーンのセキュリティの現状と課題についてうかがってまいりたいと思います。

上瀧 島国である日本は、食料やエネルギーの多くを海外に依存しており、防衛庁・自衛隊として、シーレーン防衛は極めて重要な課題であると認識しています。いわゆる有事の際には、アメリカ軍と協力し、港湾や海峡などの防備、哨戒、護衛などさまざまな作戦を組み合わせ、その累積効果によって海上交通の安全を確保することをシーレーン防衛と位置付けています。

自衛隊の守備範囲はどのように想定されているのでしょうか。

上瀧 シーレーンについては1,000海里程度ないし周辺海域を守れるかたちで防衛力を整備していくことを基本としていますが、それは「1,000海里を一步たりとも出ない」ということを意味するものではありません。言うまでもなく、「憲法の範囲内」という前提条件は付きませんが、相手、その出方、状況に応じたオペレーションでももろの事態に対処しなければなら

ないわけです。よって行動の範囲を定義するなら、「わが国を守るため必要最小限」という制度的な概念の中で必要性に応じてということになります。

湾岸戦争の折、ペルシャ湾での機雷の処理に当たりました。

上瀧 石油の多くを中東の産油国に依存しているわが国は、他の国にとっても安全な海域でなければ困る海上交通の大動脈の安全確保に自ら寄与するため、掃海艇部隊による機雷掃海を実施しました。それ以降、インド洋におけるアメリカ軍等の艦船への補給活動など、さまざまな国際平和協力活動に従事してきています。

日本のシーレーンで想定される危機ですが、昨今、中国や韓国との間で海洋権益や領海の問題がクローズアップされています。

上瀧 中国や韓国との間に問題があるのは事実ですが、それぞれ大切な隣国ですから、今必要とされるのは冷静な外交努力でしょう。平成16年に閣議決定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱<sup>1</sup>」(以下、防衛大綱)でも、「見通し得る将来、わが国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は

1 平成17年度以降に係る防衛計画の大綱：平成16年12月10日閣議決定。わが国を取り巻く新たな安全保障環境の下、わが国の平和と安全および国際社会の平和と安定を確保すべく、今後のわが国の安全保障および防衛力のあり方について、「弾道ミサイル防衛システムの整備等について(平成15年12月19日 安全保障会議および閣議決定)」に基づいて示した新たな指針。

2 国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有するとされている。わが国は、主権国家である以上、国際法上、当然に集団的自衛権を有しているが、これを行って、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法第9条の下で許容される実力の行使の



低下している」との判断がなされています。冷戦後、わが国を取り巻く安全保障の環境は大きく変化し、「新たな脅威や多様な事態」と表現していますが、国際テロ組織の活動や大量破壊兵器等の拡散等が生起している中で、従来の抑止効果から対処能力を重視する防衛力への転換が求められている、という認識です。

**そもそもあらかじめ有事を想定することが困難になっており、さまざまな事態に十分対処できるよう準備をしておかなければならない、ということです。**

上瀧 シーレーンに関する有事といっても多様なケースが考えられ、さまざまな作戦を複合的に想定しておかなければなりません。潜水艦で攻めてくるのか、空母が相手なのか、小船に載ったテロリストなのか、想定し得る事態はまさに「事態様相千差万別」なわけです。事柄の性格上、具体的な作戦行動そのものについて詳細に説明するわけにはいきませんが、多様な事態に的確に対処していくことが求められます。

**防衛庁・自衛隊ではどのように防衛力の整備を進められていますか。**

上瀧 従来から周辺の海域、航路帯を仮に設けるなら1,000

海里について有事の際、きちんと守れる防衛能力を持つという考えに基づき、防衛力整備を続けてきています。防衛大綱も、その精神を踏襲するものです。自衛のための必要最小限度の実力を保持することが、専守防衛を旨とする自衛隊の基本であり、加えて財政上の制約もありますから、限られた資源の中で最も適切なかたちで整備していかなければなりません。現防衛大綱は、前回の防衛大綱から装備を減らしていますが、これも限られた装備で多種多様な任務を遂行していくという思想に基づくものです。

**日本の船会社の船で、日本人船員が乗り、日本の積荷を運びながら他国の船籍という、便宜置籍船の問題についてはいかがお考えでしょうか。**

上瀧 戦中は海運統制がありました。この時代、平時における民間会社の船籍の問題に防衛庁・自衛隊として言及することは差し控えるべきだと思います。政府が関与するとしても有事における国民が必要な物資をいかに確保するかという問題は、国土交通省や経済産業省の問題でもあるわけで、各省庁が合同でかかわっていくべき問題であろうと考えます。

## 日米の役割分担

**アメリカ軍との関係では、わが国は憲法の規定により集団的自衛権を行使できないとされます。**

上瀧 「日本国は固有の権利として集団的自衛権を有するが、憲法の規定からこれを行行使することはできない」というのが政府の見解<sup>2</sup>であり、防衛庁・自衛隊としては、その解釈の範囲の中でできることをきちんとやっただけです。現在、衆参両院に憲法調査会が設置され、憲法について調査が行われていることは承知していますが、その論議もわれわれとしては見守るだけです。ただ、仮に改正されることになるとしても、現行憲法の本質である基本的人権の尊重、民主主義、平和主義という原則を外すものにはならないと考えます。憲法、日米安全保障条約、自衛隊法などその他の法律、条約にのっとり、それらに基づいて日本を守っていくのがわれわれの責務です。

**日米の役割分担は。**

上瀧 平成8年の日米首脳会談の際に発表された日米安全保障共同宣言<sup>3</sup>を踏まえ、平成9年に策定された「日米防衛協力のための指針<sup>4</sup>」があります。約20年ぶりに見直された指針で、効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための基礎であり、両国の役割、協力、調整の枠組みを規定するものです。この中に武力攻撃が発生したときの「作戦構想」の「日

範囲を超えるものであり、許されないと考えている。(『平成17年版防衛白書』より)

3 日米安全保障共同宣言：平成8年4月17日。日米安保条約を基盤とする両国間の安全保障面の関係がこの地域の安定的で繁栄した情勢を維持するための基盤であることを再確認した上で、わが国防衛のための最も効果的な枠組みは、日米両国間の緊密な防衛協力であることを確認したものの。

本周辺海域の防衛及び海上交通の保護のための作戦」があります。その内容は「自衛隊および米軍は、日本周辺海域の防衛のための作戦及び海上交通の保護のための作戦を共同して実施する」というものです。その中で役割分担があり、自衛隊は「日本の重要な港湾及び海峡の防備、日本周辺海域における船舶の保護並びにその他の作戦を主体的に実施する」とされ、アメリカ軍は主として「自衛隊の行なう作戦を支援するとともに、機動打撃力の使用を伴うような作戦を含め、自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する」と定められています。ここでいう「機動打撃力」とは、日本が保有していない航空母艦を中心とした戦力を指します。日米それぞれ役割を果たすため、日頃からよく意思疎通を図り、訓練をする。そのような関係です。

**憲法の制約のある中で日本とアメリカで適切な役割分担をする、ということですね。**

上瀧 アメリカ軍のプレゼンスはアジア太平洋地域の安定と平和に寄与しており、また、日本だけで日本を守ることが現実的な手段であると言えない以上、アメリカ軍の力を借りて共同でわが国を守るのがやはり選択肢としてベストであろうと思います。

## 海上保安庁との連携

**不審船などに対処する際の海上保安庁との連携についてご説明ください。**

上瀧 海上における秩序維持の性格がありますから、不審船に対しては警察機関である海上保安庁が第一義的に対処しますが、それが不可能または著しく困難と認められるとき、海上警備行動が発令された場合、自衛隊は自衛隊法に定められる権限に従って、海上保安庁と連携しつつ対処することになります。

**近年、海上保安庁との連携を強化されているようで**

### 資料 防衛庁と海上保安庁との連携

情報連絡体制など

- 海上保安庁及び防衛庁は、所定の情報連絡体制を確立し、初動段階から行動終了までの確な連絡通報を実施
- 海上警備行動発令前における共同対処
- 海上保安庁が、必要な勢力を投入し、第一に不審船に対処
- 海自は、海上保安庁の求めに応じ可能な協力を実施
- 海上警備行動発令下における共同対処
- 海上警備行動が発令された場合には、海自は、海上保安庁と連携、共同して停船のための措置などを実施
- 共同訓練など
- 防衛庁及び海上保安庁は、定期的な相互研修、情報交換及び共同訓練などを実施
- 海自は、同マニュアルに基づき、不審船に対する追尾・捕捉の要領や通信などの共同訓練を海上保安庁と行って、連携の強化を図っている。

出所：「平成17年版 日本の防衛 防衛白書」

すが。

上瀧 平成11年3月、監視活動中の哨戒機が能登半島沖の領海内で日本漁船を装った不審船2隻を発見、自衛隊創設以来初の海上警備行動が発令され、海上自衛隊は、護衛艦や哨戒機などで一昼夜にわたって追跡するも防空識別圏外に逃走されるといふ事案が発生しました。この事案の教訓、反省事項を踏まえ、特別警備隊を新たに編成し、護衛艦などへの機関銃の装備、新型ミサイル艇の速力向上など装備面の充実を図るとともに、海上保安庁との連携の強化を図りました。同年12月には海上保安庁との間で協定を結び、役割を整理しよう、ということで共に「不審船に係る共同対処マニュアル」を策定しています(資料参照)。不審船が発見された場合の初動対処、海上警備行動の発令前後の役割分担などについて規定しました。そこでは、情報連絡体制を確立すること、海上警備行動の発令前、発令下の共同対処の手順、定期的な相互研修、情報交換、共同訓練を実施することなどが定められています。海上におけるわが国の安全にかかわることですから、うまく連携をとらなければならないと認識しており、海上保安庁との共同訓練も平成11年から実施しています。

**能登半島沖の事案の際、武器使用権限に関する議論が起こりました。**

上瀧 不審船を停船させ、立入検査を行うという目的を十分に達成するとの観点から、危害射撃のあり方を中心にした法的整理を含めた検討がなされました。その結果、平成13年に自衛隊法が改正され、不審船事案に対応するため海上海上警備行動時等において、一定の要件に該当する船舶を停止させるために行う射撃に関し、正当防衛等に該当しない場合であっても、人に危害を与えることが許容されるよう所要の規定が整備されました。その後、九州南西海域の不審船事案などを経て装備を拡充し、海上保安庁との情報共有をさらに進めているところです。

**シーレーンの情報収集はどのように実施されていますか。**

上瀧 日本周辺海域に関しては固定翼哨戒機P-3Cが常時継続的に警戒監視に当たっているほか、護衛艦や航空機による監視活動を随時行い、さらに主要な海峡は24時間態勢で監視活動を行っています。また、防衛庁・自衛隊としては周辺海域だけでなく、マラッカ海峡における海上交通についても強い関心を持っています。外務省に派遣した自衛官である防衛駐在官を要所に配置していますが、マラッカ海峡を臨むシンガポールにも派遣しており、それぞれの地域で、わが国の安全にかかわることに関して情報収集に当たり、それを外交

4 日米防衛協力のための指針：防衛の分野における日米の包括的な協力態勢に関する研究・協議の結果として策定され、昭和53年11月27日の第17回日米安全保障協議委員会(SCC)で了承された。平成9年9月23日に新たな「日米防衛協力のための指針」が了承された。日本に対する武

力攻撃および周辺事態に際してより効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための、堅固な基礎を構築することである。平素および緊急事態における日米両国の役割ならびに協力および調整のあり方についての大枠および方向性を示すもの。

ルートに乗せて日本に送るといった活動に当たっています。

**マラッカ海峡で海賊行為が多発していますが、他国の主権ということもあり、その海域では自衛隊として行動を起こしにくいということがあるのでは。**

上瀧 海上自衛隊として、マラッカ海峡の航路の安全を確保するため、具体的に活動するという状況ではありません。沿岸国がそれぞれの領海の安全を図るのが基本になると思います。

## 新たな脅威への対応

**新たな状況に対応するための取り組みとしてはどのようなことがありますか。**

上瀧 大量破壊兵器の不拡散のための新たな取り組みがあります。平成15年、ブッシュ米大統領が拡散に対する安全保障構想であるPSI<sup>5</sup>を発表し、わが国を含む10カ国に参加を呼びかけました。その中で「大量破壊兵器や弾道弾ミサイルの技術が拡散することを防止するため、洋上におけるチェック体制をつくろう」という動きがあります。これらは新しい自衛隊の活動であり、国際的な安全保障環境を改善するために重要な任務であるととらえています。

**それに沿った活動としてどのようなことがありますか。**

上瀧 能力向上のための合同阻止訓練が行われており、防衛庁・自衛隊もこれにオブザーバー派遣や参加をしています。平成15年10月には、日本主催の海上阻止訓練を相模湾沖合と横須賀港内で行いました。PSIとは違うものですが、テロ特別措置法の関係では、現在、アフガニスタンでテロリストたちが国境を越えて移動したり物資を運んだりすることを防ぐため、各国が協力して監視に当たっています。自衛隊は直接的な阻止には参加していませんが、燃料を供給するなどの協力を行っています。

**新たな安全保障環境が生じているということですね。**

上瀧 防衛庁・自衛隊がそのようなかたちで国際平和協力活動にかかわるのは20年前、30年前にはなかった状況です。米ソが対立する冷戦の状況では、「自衛隊はアメリカ軍と共同して侵略国の軍にいかに対処するか」というところに主眼が置かれていました。しかし、世界が変化しています。国と国の間であれば、従来型の抑止力はよく効くわけです。攻めれば撃滅できるようにしておくことが軍事衝突の抑止力となる。ところが、そのような抑止力が有効に機能するか分からない新たな脅威が浮上してきました。平成12年9月11日のアメリカ国同時多発テロなどテロリストの動きが活発になり、核技術や核・生物・化学兵器など大量破壊兵器やその運搬手段

である弾道ミサイル技術などが危険な勢力に渡りかねない時代です。

**同時に従来型の紛争に対する備えも維持しているわけですね。**

上瀧 国家と国家の武力衝突の可能性も、完全に否定されたわけではありません。われわれは仮想敵国を想定していませんが、極東地域には今なお大規模な軍事力が存在しており、わが国周辺には、依然として領土問題や統一問題などさまざまな状況があります。本格的な侵略事態が起きる蓋然性は低下しているとはいえ、国の防衛力は短期間に整備できるものではありませんから、最も基盤的な部分は確保していかなければならないと考えています。しかしながら、そのような国対国を想定した抑止力だけでなく、国の防衛、国民の安全を考えると、国際テロやゲリラ、海賊などさまざまな脅威、事態に対応できなければ十分であるとは言えない時代に入っているわけです。防衛大綱でも、国際的な秩序、平和、安全のための努力に日本国も憲法の範囲内で協力していく、とされており、その流れの中、大量破壊兵器の拡散についても国際社会の抑制の努力に協力することになっているのです。

**予防的な観点からの取り組みということになるのでしょうか。**

上瀧 防衛大綱では、「国際的な安全保障環境を改善して、日本に脅威が及ばないようにすること」という安全保障の目標が掲げられました。PSIもまさにそのような思想に基づくものであり、イラクにおけるオペレーションも基本的には人道復興支援ですが、地域の安定を求めることが世界全体の平和に寄与し、ひいてはわが国に対する脅威が低減するということもあります。わが国に対する脅威が多様化し、冷戦時代のような国家対国家を前提とした抑止だけでなく、少し広いエリアで、国際的な平和なり安定なり秩序の維持に協力することによって、新たな脅威を抑制する必要が生じている。われわれのオペレーションにも、そのための新たなかたちが求められていると認識しています。

防衛庁長官官房報道官

### 上瀧 守(こうたき まもる)

1951年東京都生まれ。1975年中央大学法学部卒業。1976年防衛庁入庁。1988年4月防衛庁防衛局調査第2課総括・分析班長。1991年4月防衛施設庁労務部労務厚生課長。1992年6月同施設部施設対策第3課長。1994年7月福岡防衛施設局施設部長。1996年7月防衛庁総務局監査課長。1998年6月防衛施設庁総務部会計課長。2000年6月防衛庁人事教育局人事第1課長。2002年4月広島防衛施設局長。2003年7月防衛庁契約本部副本部長。2004年7月同技術研究本部副本部長。2006年1月同長官官房報道官(現職)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 [h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

5 PSI [ Proliferation Security Initiative ] : 大量破壊兵器などの関連物資の拡散を防止するため、既存の国際法・各国国内法に従いつつ、参加国が共同してとり得る措置を検討し、また、同時に関連する国際法、国内法の強化にも努めようとする提案。