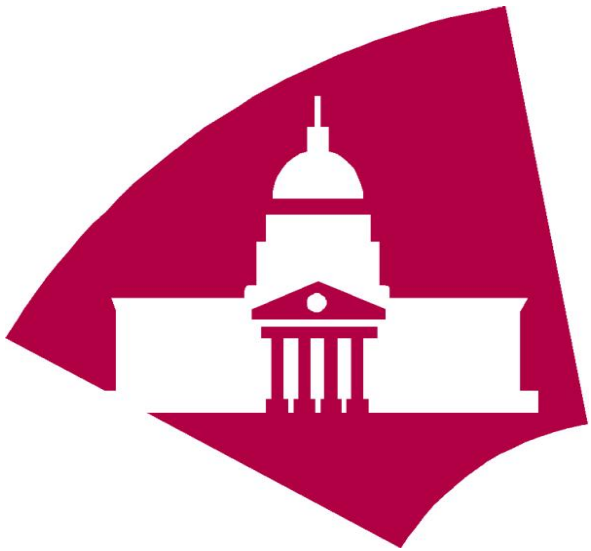


# 参議院外交防衛委員会



## 2009年6月18日171回 参議院 外交防衛委員会

〈会議に付した案件〉

海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案

〈関係出席者〉

国務大臣

内閣総理大臣

麻生 太郎君

外務大臣

中曽根 弘文君

国土交通大臣

金子 一義君

防衛大臣

浜田 靖一君

副大臣

国土交通副大臣

加納 時男君

防衛副大臣

北村 誠吾君

〈会議に付した案件〉

海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案(内閣提出、  
衆議院送付)

○風間直樹君 民主党の風間直樹です。

総理に質問をさせていただきますのは、先月、五月二十七日のこの海賊対処法案の参議院での審議入りの本会議以来でございますが、よろしくお願いたします。総理とは余り私、御縁がこれまでございません。おとしの参議院選挙でたまたま質問に立ちました谷岡議員とともに当選をさせていただきました。

私は、代表質問でも申しましたが、今回のこの海賊に何らかの対応をすべきだという政府の方針に対しては同意をしております。といいますのは、私事で恐縮ですが、かつて私は三井物産という商社に勤務をしておりました。その際に、いかにこの商社という組織が貿易上発生するコストの抑制に腐心するかということをもつて感じた経験がございます。企業は当然営利を追求するのが責務でありますので、商社にとりましては予測外のコストを抑える、そのためにあらゆる努力を払う、このことが日常茶飯事だったわ

けであります。

今ほどこの海賊対処法に關しまして総理も何度も繰り返し御答弁されましたように、今回の海上自衛隊の派遣は警察活動であります。しかし、谷岡議員が繰り返し述べましたように、私ども民主党は、自衛隊という武器を持った実力組織を海外に送る上で、それを国民が理解し、納得することが極めて重要だというふうに考えております。そのため、民主党としては、この海上自衛隊の派遣が国会への報告なのか、それとも私どもが求めるように事前承認とすべきなのか、この点をめぐって政府の立場と対立をしているわけでありませぬ。

まず最初に私がお尋ねをしようと思っておりますのは、これまで外交防衛委員会の質疑でも、繰り返しなぜ国会承認ではなく国会報告としたのかという質問に対して政府から御答弁がありました。これは、金子大臣が手を挙げていらつしやいますので、いま一度確認の意味で御答弁をお願いいたします。

○国務大臣(金子一義君) 今もう既に御指摘いただきましたように、本法案は海賊という犯罪行為に対する警察活動であります。そういう意味で、警察活動でありますので、海上警備行動という既に法律体系というのができておりますけれども、この海上警備行動というのも警察活動であります。この場合に、国会の承認に関する規定は今の法体系ではありません。ただ一方で、今度の海賊行為、これは内閣総理大臣が承認したときに、どこへ行きます、どういう部隊で行きます、どの期間行きます、どういう陣容で行きますという内容でありますけれども、対処要項というものを作って、これは政府全体として作ります、そして内閣総理大臣の承認をもらって、遅滞なく国会に報告をする。

この自衛隊が、先ほど谷岡委員の御質問にもありましたけれども、自衛隊の海外派遣というのがソマリアという事象に対応したときに、少し長期にわたるかもしれない。したがって、そのまま長期に行きつ放しということではなくて、やっぱり文民統制に自衛隊の活動を置くために、ある一定の期間を、一回一回の期間というものを区切って、そしてその都度国会に報告し、そして、今ソマリアの海賊状況というのが、海賊の事案というのがど

ういうものかということ、これを国会に報告するというところで説明責任を果たしていきたく、あるいはそれでもって国民への説明を果たせたいということ、我々、現行の海上警備行動と同じ警察行動という一環としてこれをとらまえておりますので、こういう仕組みとさせていただきますところでありま

す。

○風間直樹君 今大臣の御答弁にありましたが、この海警行動、私当初、一九五四年制定の自衛隊法でこの海警行動が設置されたのかと思つていたんですが、そうではないんですね。一九五二年の海上警備隊の創設時にこの海警行動が設置をされています。つまり、今から五十七年前ということ

です。

ここで論点を二つ申し上げたいと思います。

まず一点、この海警行動、今申し上げたように、その由来からしましても一九五二年当時、海上自衛隊の艦船が日本の近海を離れて遠洋に、しかも長期で行くということはおよそ想定していなかったはずであります。今回、この海警行動に準じて国会への報告のみでいいと、こういう政府の御答弁には、やはり私は適切さが欠けるのではないかとというのが一点。そしてもう一つ、外交防衛委員会では、国会関与の規定が自衛隊の海外派遣時にそれぞれのようにあるべきかということを様々な観点から議論をしてまいりました。

私なりにそれを整理いたしますと、二つの考え方があると思います。一つは、自衛隊派遣各法の国会関与規定は警察権のくくりでまずは判断すべきであるという考え。つまり、日本の管轄権の下で警察権を行使する場合は国会への報告でいいのではないか。今回の海賊対処法案がそれに当たるんだらうと思います。そして、もう一つの考え方。武器を使用する可能性、同時にその自衛隊の活動が国民の権利を制約する可能性、この二つの可能性に照らして国会関与規定をどう設けるべきかというくくりであります。

私は、様々な議論を聞いていて、どうしても一つ腑に落ちないことがあります。それは、政府にも、そして我々国会での議論にも、実は一つ大切な本質的な視点が欠けているということであり、それは何かというと、すなわち、武装部隊を海外に出すこと自体、そのこと自体が軍隊を使う



きます。

海賊対処行動は警察権に属します。ならば、その国会関与規定については、命令による治安出動、これは国会関与は事後承認となっておりますが、これに準ずるはずと私は思います。すなわち、治安出動では警察が対応できない場合に陸上自衛隊が出て警察権を行使する。一方、海賊対処においては海上保安庁が対応できない場合に、法案上そうなっています。海上自衛隊が出て警察権を行使する。ならば、海賊対処法も国会報告ではなく、少なくとも国会への事後承認を求めるべきと考えますが、政府の認識はいかがでしょうか。

ことだという認識であります。私は、この観点から、今回の海賊対処法案で海上自衛隊をソマリア沖に派遣するに際して、我々が国会関与規定にどのような判断を設けるべきかということを考えなければならぬと思います。

さて、先ほど総理からも、海警行動との関係でこの国会報告としたという御答弁がありました。そこで、一点、その総理の御答弁を百歩譲って認めるとしても、一点腑に落ちないことがありますので、お尋ねをさせていただきます。

○内閣総理大臣(麻生太郎君) この法案によって自衛隊のいわゆる海賊対処ということになりますと、これは明らかに海賊ですから私的目的で私人が行動する犯罪行為でありますから、いわゆるこういった行為を海上において行うので海賊行為ということになるので、対処する対応としては海上警備行動というのになるんだと、私は同様の性質のものだと、まず最初にそう思っております。

他方、自衛隊法でいきますと、八十六条だったかな、七十八条か、だったと記憶しますが、命令による治安出動というのがあります。これは御存じのように、間接侵略とかその他のいわゆる緊急事態に対応して発令されるというのが、大体命令による治安出動というのはそれが基本だと思っております。また、日本の領土において自衛隊が対処するということが想定されていると思いますが、今のいわゆる命令による治安出動という場合は、ところが、海賊行為という、かなり日本の領域からずっと離れた地域ということになりますと、その前提が全く異なると、自衛隊の治安出動とは異なるということだと思っておりますので、そういった意味では、この法律の仕組みというものを、治安出動とは異なっているんですから、今回は海賊への対処法案としてきちんとしたものにさせていただいたというように理解をいたしております。

○風間直樹君 今の総理の御答弁ですと、国内における陸上自衛隊の出動か、あるいは海外における海上自衛隊の出動による警察権の行使かと、この部分に注目をしてそして区別をすべきだと、こういう御答弁だったと思いますが、これは政府におかれましてもいま一度整理をされるべきではないかということをお聞きしたいと思います。

さて、ちよつと時間ありませんので、先に進ませていただきます。一つ、この国会関与の関係でお尋ねをしておきたい。今後、政府から海賊対処法に基づく海上自衛隊の行動について国会が報告を受けた際、国会がこの行動に当たる部隊の撤退を決議した場合、政府は部隊を撤退させるお考えでしょうか、御答弁をお願いします。

○国務大臣(金子一義君) そういう国会決議は尊重したいと思っております。

○風間直樹君 六月十一日の当委員会での金子大臣の御答弁も今と一字一句同様でありました。

総理の認識をお伺いします。

○内閣総理大臣(麻生太郎君) 今、想定趣旨を踏まえると、御指摘のような事態が仮に国会において示された場合ということなんだと思いが、その意思を重く受け止めるのは当然のことだと思いがすが。

○風間直樹君 この点については、私は当然、国会という国権の最高機関がそうした議決をした場合には撤退をさせるべきだと思います。政府にも当然その認識を持つていただくべきだと考えております。

さて、法案上、海賊対処法に基づく海賊対処行動発令後の国会報告についてお尋ねをいたします。

この国会報告につきましては二つが規定されています。すなわち、防衛大臣が自衛隊の派遣を総理に報告し、総理がその海賊対処行動を承認されたとき、そしてもう一つはこの海賊対処行動の終了時であります。しかし、これはやはり明らかに国会への報告の頻度が少ないと思うわけでありますが、これ以外に何らかの期間ごとに報告がなされるのでしょうか。

○副大臣(加納時男君) この問題は、委員の御指摘は、派遣が例えば長期に及んだ場合のその間の報告をどうするのかということに関連していることだと思います。

二つ問題がありまして、一つは派遣期間の設定でありますけれども、これが、国会に対する適切な報告を確保することも頭に入れたながら期間を設定するということが一つのポイントだろうと思っております。それから、派遣期間は設定して、それを国会に報告しているわけでございますから、その期間が間もなく切れる、しかしまだ必要性がある、派遣の必要性、継続して必要性がある場合にはどうするのかということだと思いがすが。

そのときの国会関与の御質問だと思いがすが、これは、派遣期間を延ばす必要がある場合には改めて対処要項を定めまして、これを総理大臣の承認を得た後国会報告するわけでありまして、この中に明確に期間が入っておりますので、どのぐらいの期間ということはこの中で明確に国会に報告されるというふうに考えております。

○風間直樹君 政府案に基づく国会報告を前提とすれば、今、加納副大臣がおつしやいましたように、適宜適切な期間を設けて国会に報告を少なくともされるべきだと、私もそのように考えるわけでありませぬ。

さて、先ほど申し上げましたように、私も民主党の参議院第一期生はおとし七月の参議院選挙で当選をさせていただきました。この選挙の直後に国会におきまして大きな課題、問題となりましたのが、御記憶のとおり、インド洋で活動している海上自衛隊の部隊に対して補給活動を継続させるか否かの法案でありました。補給支援法であります。私は、このときの審議、外交防衛委員会で何度かさせていただきましたが、そのとき非常に不思議に思ったことがあります。今、この法

に基づいて海自の部隊がインド洋、より具体的に言えばアラビア湾に展開しています。今回、海賊対処法に基づいて派遣されるであろう部隊もその近く、ソマリア沖のアデン湾というところで展開をする予定になっているわけでありませぬ。そこで、この補給支援法、さらに、それに先立つ、この補給支援法とほとんど中身は同じ旧テロ特措法、この二つの法律と今回の海賊対処法について、その比較をしながら



質問をしたいと思ひます。

まず、政府にお尋ねをしますが、二〇〇二年十月に制定されました旧テロ特措法、これに基づきましてイージス護衛艦が一隻、そして補給艦一隻、計二隻の艦船がアラビア海に派遣されています。この旧テロ特措法を制定した理由はいわゆる海上阻止活動に当たる多国籍艦船への補給が目的だったと、こういう認識を私は国会での質疑を通して持っておりますが、この認識に間違いございませぬでしょうか。

○国務大臣(浜田靖一君) 旧テロ対策特措法におきましては、国際的なテロリズムの防止、根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与し、我が国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的としております。

同法に基づく自衛隊による対応措置として、協力支援活動、捜索救助活動及び被災民救援活動を規定しております。活動内容を海上阻止活動に当たる諸外国への、艦船等への補給に限定はしておりませぬ。

○風間直樹君 今、大臣から補給に限定はしていないという御答弁でありましたが、端的にお答えをいただきたい。

では、そのほかにどのような任務を付与しているのでしょうか。

○国務大臣(浜田靖一君) 今申し上げたとおり、災害等に対するそういった活動にもこれは貢献をしておるところでございますので、被災者の救援活動にもこういった形で我々この補給に際してはやらせていただいているところでございますので、具体的な例ということでは、被災民救援活動として国連難民高等弁務官事務所の要請によるテント等の海上輸送を実施したところでもございます。

以上であります。

○風間直樹君 実は、この質問をしております理由は何かと申しますと、自衛隊が海外に派遣される、アラビア海に派遣される、この自衛隊の活動目的あるいは活動の詳細が実は国会に十分報告されていないのではないかという疑念を私が持っているからであります。

政府にお尋ねをいたします。この旧テロ特措法の制定に際して、米国からイージス艦を派遣してほしいという打診はあったかなかったか、お願いしま

す。

○**国務大臣(中曽根弘文君)** 旧テロ特措法の制定に際しましては、米国からイージス艦派遣についての具体的な要請はなかったと、あったとは承知をいたしております。

この旧テロ特措法に基づく協力支援活動を行う部隊の派遣につきましては、現地の情勢やそれから協力支援活動の実績などを勘案しながら、我が国自身の問題として国際テロ根絶のための取組にいかに関与していくかと、そういう観点から我が国が主体的に判断したものでございますけれども、イージス艦につきましては、これは、高いレーダー探査能力それから情報処理能力が補給活動における安全性の確保の観点から有効であるということ、また、部隊の派遣ローテーション及び隊員の居住環境の快適性など、そういうものを総合的に勘案をいたしまして検討し、派遣を決定したものでございます。

○**風間直樹君** 今、外務大臣御答弁いただきましたが、どうも今の大臣の御答弁、あるいはこの旧テロ特措法、補給支援法の制定当時の国会での議論見ておまして、私は真実が国会に報告されていないのではないかと気がいたします。そこで、その例証を一つお示ししたいと思います。(資料提示)

当時、この旧テロ特措法制定当時、二〇〇一年の十月ですが、この法案の作成を外務省で担当されました方がおられます。当時の条約局条約課長の大江博さんです。大江さんは今防衛省に参事官として御出向されているということで、今日のこの委員会には御出席いただくことができませんでした。実は、この大江さんの御著書、今パネルで出しておりますが、こちらに非常に赤裸々な事実が語られております。

テロ特措法に基づく自衛隊による支援の中で、特にイージス艦の派遣について言及しておきたい。イージス艦は、半径数百キロメートル以上の範囲を捜索することができる高性能なレーダーとコンピュータシステムを持ち、さらにミサイルシステムによる高度の防衛能力を備えた護衛艦である。当時、それを保有していたのは、日米のみであった。それまでの日本による後方支援が、政治的、象徴的な意味合いが大きいものであったのに対し、こ

が重要ですが、イージス艦の派遣は、米軍にとって極めて実質的な意味を持つものであった。そして、その下の赤い文字、これまで米側からの希望表明が何度かありながら、その派遣はなかなか実現しなかった。二〇〇二年末、ついに政府はイージス艦の派遣に踏み切ったのである。これは、米側にとつても、実際に意味のある後方支援という観点から画期的なことであった。

これは、単なる一外務省の職員がその著書に記した内容ではありません。まさに旧テロ特措法のその草案を作った当事者中の当事者である外務省の官僚が記した文章であります。

私は、このアラビア海にイージス艦を派遣することの是非をここで問おうとしているではありません。私が申し上げたいのは、今外務大臣の御答弁もありましたけれども、我々はずっと、補給のために送るんだ、避難民の救済のためにも送るんだ、こういう政府の答弁を繰り返し聞いてまいりました。米側による要請に基づいてイージス艦を派遣する必要もあり、この旧テロ特措法を通さなければいけないという答弁、そうした理由は当時政府から国会に対して一切なされておられません。

私は、このことは、政府が国会と国民に、自衛隊を海外に派遣するに際し真実を伝えるという責務を言わば怠った、あるいは放棄した、その極めて象徴的な例証だと思えます。外務大臣、防衛大臣、いかがでしょうか、御所見を伺います。

○**国務大臣(中曽根弘文君)** この大江氏の著書では希望の表明という、そういう表現になつておるわけでありますが、当時いろいろな議論があったとは思いますが。しかし、これは一般的な期待の表明であつたのではないかと思つておまして、具体的な要請はなかったと、そういうふうには承知をいたしております。

○**国務大臣(浜田靖一君)** 先生、今の御指摘の点につきましては、今外務大臣のおっしゃったとおりだと思います。我々とすれば、具体的にこのイージス艦を出してほしいという要請ということではなくて、まさに我々の艦艇を守るためにも能力の高いものを出した方がより安全に自分たちの任務が実行できるということを念頭に置いてイージス艦の派遣を決めたところで

ありますので、アメリカ側との関係云々ということはその当時にはなかったというふうに思っているところであります。

○**風間直樹君** 両大臣、それぞれお立場もあり、なかなか苦しい答弁だと思えます。しかし、やはり先ほど申し上げましたが、条約局の条約課長が、当時の、この旧テロ特措法を起案したその当事者がこう記しているということ、やはり政府は、両大臣はおかむりはできないと、私はこう思います。

今、私の手元にこのときの詳細な経緯を記した記事があります。これは文芸春秋の二〇〇八年の一月号に載っております。「外交敗戦」という記事であります。この中に非常に詳細に今私が御紹介した経緯が記されておりますので、是非政府にはいま一度お目通しをいただければ有り難いと思えます。

さて、今日はNHKの中継が入っています。私がなぜわざわざこの旧テロ特措法の事例を引き合いに出して質問させていただいたか。恐らく国民の皆さんは、国会議員であれば与党議員、野党議員を問わず国政調査権を基に政府に対して様々な情報提供を要請し、政府、官僚もそれに基づいていろんなデータを渡しているんだろうと、こう期待をされていると思うんです。しかし、事実は違っています。我々野党には少なくとも、ほとんど自衛隊の海外派遣に際して本質的な重要なデータ、資料は政府から提供されていません。その中で、こうした極めて重要な自衛隊の海外派遣の審議に際して、政府案に基づきそれを承認してくれと言われましても、私どもはそれに対してイエスと言うことは困難であります。

もし、私どもがそれに同意するのであれば、やはり政府には、今引き合いに出しましたように真に持つていらつしやる情報、データをこの国民を代表する国会の場に出していただきたい。そして、情報公開されたものに基づいて真摯な議論を行い、自衛隊を派遣するのであれば国会報告が適当なのか、あるいは事前承認が必要なのか、そのことの審議を、率直に議論したいと思うのであります。

かねがね外交防衛委員会では、中曽根外務大臣、浜田防衛大臣とも議論をさせていただいております。今日、私は珍しく少し声を上げて質問さ

せていただいておりますが、ふだんの外交防衛委員会では極めて紳士的に、そしてお互いに国益を維持し守ろうという観点から突りのある議論をさせていただいておりますことをここに付言しておきたいと思えます。

さて、この国会に必要な情報が必ずしも出されていないのではないかと、今私の議論の流れを受けまして、今回の海賊対処法に基づくP3Cの派遣について御質問をいたします。

今回、このP3C、ソマリア沖に派遣を既にされております。私が非常に気に掛かっておりますのは、この派遣に際してP3Cの整備あるいは警備のために、同時に陸上自衛隊の部隊も投入されているという点であります。この部隊の名前は中央即応連隊といまして、昨年三月創設をされました。現在、宇都宮駐屯地に七百名の隊員が駐屯していると聞いております。今回、その中からたしか五十名でしょうか、アフリカのジブチに派遣をされました。

この根拠法、海上自衛隊を派遣する根拠法は海警行動であり、今後は海賊対処法案になると、これは分かるんですが、この陸上自衛隊の中央即応連隊を派遣した根拠法、こ



これは一体何なのか、このことをまず一点、お尋ねしたいと思います。

○副大臣(北村誠吾君) お答えいたします。

ソマリア沖・アデン湾の海賊対処のために派遣をいたしましたP3Cが円滑に任務を遂行するためには、陸上において待機中のP3Cの近傍で監視あるいは巡回等の業務を行う必要がございます。海上自衛隊だけでは派遣できる要員に限度がございますから、陸上自衛隊の有する知見が活用できると考え、今回その業務を行うために陸上自衛隊の隊員を派遣するといったものでございます。

なお、これらの業務は、P3Cが海上において警戒監視、情報収集等の任務を遂行するために当然に必要となるものであり、自衛隊法第八十二条を根拠とし、海上警備行動命令により陸上自衛隊の隊員を派遣したものでございます。

以上です。

○風間直樹君 今、海警行動を基にこの陸自中央即応連隊を派遣したという御答弁でございました。

海警行動には、先ほど来麻生総理が御答弁されていますように、国会関与規定非常に薄いんであります。今回、この中央即応連隊を、陸自の部隊を派遣したことについては、国会に対して報告がこれまでのところございせん。私はこれはいかがなものかと思えます。もし陸自の部隊を送るのであれば、この自衛隊法八十二条、海警行動の条文にやはり何らかの国会関与規定を盛り込むべきではないかと、このように思うわけでありませう。これは指摘をさせていただきます。

私の持ち時間、今日は十時十分まであと三分でありますので、次の質問に移らせていただきます。

P3Cの派遣、ソマリア沖・アデン湾で海賊対処を行うに際して、どこにどのような海賊船と思わしき船がいるか、それを上空からこのP3Cという哨戒機を使って探知し、海上にいる自衛隊の艦船にその情報を伝達する、連絡する、こういう目的だろうと思えます。

しかし、一つくぎを刺させてください。このP3Cの派遣にかかわる連絡官が、去る三月、そしてこの五月十九日、海自の大佐であります。二名、

バーレーンのマナーマにありますCMF、ここに派遣をされています。

このCMFは、政府御承知のとおり、第五艦隊の司令部が置かれている場所と同じところにあります。かねがね国会でも議論になってはいますが、この米軍の第五艦隊の様々な業務、連絡あるいは指揮、その系統、そこに海自から派遣された連絡官が入らないだろうかという懸念も実際にあるわけでありませう。

政府におかれましては、この点を十分留意、認識されまして、今後の連絡官の行動、対処に当たっていただきたい、そのように要請をしております。

そして、私たちは、今日、このパネルにも示しておりますけれども、是非、国民の皆さんに御理解をしていただきたい。今、さきに制定された補給支援特措法、そして今回成立しようとしている海賊対処法案、この二つの法律、法律案に基づき、合計約九百名の海上自衛隊、陸上自衛隊の隊員がアフリカ沖、アラビア海に送られている、あるいは送られようとしている、ここに我が国の自衛隊のプレゼンスがこの規模としてあるということも国民の皆様には是非御承知おきたい。同時に、我々国会議員も、この事実を念頭に、今後、政府の報告、あるいは我々が求めるところの事前承認を確認していきたいと思っております。

さて、最後、一分を残す余りになりました。これは総理に端的にお伺いします。

総理、日本は憲法九条に基づくいわゆる平和憲法を抱いております。そこには自衛隊に関する規定はございません。したがって、自衛隊を海外派遣する際に、私ども国会がそれにかかわるべきかという根拠は憲法にはございません。諸外国には、そもそも憲法で国軍の海外派遣の事前承認を定めている国が多数あります。私は、日本にとって、海外派遣の実績が着実に積み重ねられながらこうした状態が続くのは少々不健全ではないかと思っております。

そこで、最後の質問であります。

米軍は、司令官以上の軍人にすべてミリタリーヒストリアンという名前のいわゆる記録保持係を付けています。その人たちが米軍の活動、行動をフィルムに収め、記録に収め、それを後世に伝承を伝えている。我が自衛隊も

そろそろそうした措置をとるべきではないかと思いますが、このミリタリーヒストリアンの養成、これについて総理の御所見を伺いまして、私の質問を終えたいと思います。

○委員長(榛葉賀津也君) 浜田防衛大臣、時間が来ておりますので、簡潔に御答弁願います。

○国務大臣(浜田靖一君) 前回にも参議院の外交防衛委員会でお答えしましたが、先生の御意見をまた我々とすれば参考にしつつやっつけていきたいというふうに思いますが、今の時点でこれを取り入れるということとは考えておりません。

○風間直樹君 終わります。