

自衛隊の国際平和協力活動に関する政策実施過程  
—イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置の事例（2003年～2008年）について—

論文要旨

平成27年3月  
政策研究大学院大学  
林 浩 一

本論文は、イラク人道復興支援特措法に基づいて2003年から2008年にかけて陸上自衛隊及び航空自衛隊によって実施された対応措置について、イラク人道復興支援特措法の制定及び同法に基づく基本計画の閣議決定により決定された政策が、「政策—行政システム」としての自衛隊により、対象環境との相互作用を通じて具体化されるとの側面に着目し、政策の実施の観点から分析した事例研究である。

まず序章では、自衛隊の国際平和協力活動に関する先行研究や一般的な見解を整理し、政策決定と派遣先での自衛隊の具体的な行動の全体を、「決定された政策が、どのように実施されたのか」との観点から考察する問題意識を明らかにする。そして、自衛隊を「大政治」と「小政治」をつなぐ「政策—行政システム」と捉える分析枠組みを提示する。

第1章から第5章までの各章においては、基本計画で定められた活動期間に沿って時系列的に、法律の制定や閣議決定による基本計画の決定・変更の経緯と、陸上自衛隊及び航空自衛隊それぞれの活動状況を明らかにする。

第1章では、2003年、いわゆるイラク戦争が発生してからイラク人道復興支援特措法の制定、同法に基づく基本計画の決定を経て陸上自衛隊及び航空自衛隊による対応措置が開始されるまでを取り上げる。法律の制定及び基本計画の決定の過程において、「人道復興支援活動」、対米支援を含む「安全確保支援活動」及び「活動の安全確保」の三つの要素の関係がどのように変化したのかを見るとともに、陸上自衛隊及び航空自衛隊それぞれの準備作業の状況について、明らかにした。

第2章は、イラクでの活動が開始された2004年を対象とした。まずイラク南部のサマーワ等での陸上自衛隊の活動状況について、人道復興支援活動には現地の地域社会に対する経済的裨益により部隊の安全確保に資する面と、利益のアンバランスや期待とのギャップが部隊に対する反感・敵意に転化するリスクの両面があると認識され、人道復興支援の実施の枠組みが、国連PKO等とは異なり、現地業者の活用や外務省のODAとの連携によるものに変更されていった経緯などを中心に、詳細に記述する。航空自衛隊の活動については、地対空ミサイルからの脅威を意識した初の運航という条件の下で、米空軍が運航全体を管理する枠組みにおける任務運航の特色が確認される。また国内では基本計画を巡る、多国籍軍への参加と活動期間の延長の二つの閣議決定の過程について、イラクでの活動状況からの影響なども含め、考察する。

第3章では、2005年を中心に2年目に入った対応措置の実施状況について、現地の治安状況や、陸上自衛隊の撤収に向けた同年秋以降の国内での議論の動向が現地での活動に与える影響等について確認される。

第4章は、2006年夏の陸上自衛隊の撤収とその後の航空自衛隊の運航範囲の拡大という対応措置における変化を中心に、国内での政策論議と派遣先での行動との関連にも留意して、時期に応じた活動状況の特徴を明らかにする。また2006年末の基本計画の延長が、2007年7月末の法律の有効期限延長の問題として議論される状況も確認される。

第5章は航空自衛隊のみの活動となった2007年から2008年を取り扱う。航空自衛隊の活動に対する国内での認識が低下する中で、運航地域の拡大による脅威認識の変化や、引き続き人道復興支援活動が主体と規定された対応措置が、実績としては国連や米軍等の他機関支援を中心とするものに変化した状況があきらかにされる。またアメリカの対イラク政策の変化や2007年7月以降の衆参「ねじれ国会」という状況の下、2008年、対応措置の終了が決定される状況と最終フライトまで安全確保が重視された運航状況の関係を考察する。

終章では、第1章から第5章で明らかにされた対応措置に関する時系列的な変化の様相を取りまとめた上で、次のような結論を示している。

まず、法律・基本計画のレベルでは、法案審議等を通じて「安全」と「非戦闘地域」の議論が結びつき、安全確保が派遣の可否に関わる政治的な問題にもなったことから、「対応措置」が①部隊の安全確保が活動の前提であり、②人道復興支援活動を中心とし、③対米支援を含む安全確保支援活動は人道復興支援活動に支障のない範囲で実施する、と規定されることになったと考えられる。それは対米関係の観点からは、個別具体的なニーズへの対応よりも、「イラクへの陸上部隊派遣」が持つ2003年時点での政治的、外交的意義が重視されたものと見ることができるといえる。陸上自衛隊の活動は、宿営地へ砲撃を受けるなど高い脅威の下で行われ、人道復興支援活動自体にもリスクと安全確保のジレンマが存在したが、任務は人道復興支援活動と明確であり、ODAとの連携等により活動に利用できる資源も追加され、「安全確保の範囲内で、最大限の復興支援を行う」との認識が、派遣部隊の個々の隊員の行動基準としても共有が徹底されたことにより、全体として「政策」と「第一線の行動」の整合が保たれていたことが示された。航空自衛隊の活動は、運航に対する脅威の分析に必要な情報の入手も含め、運航枠組み全体を米軍が管理していたことから、安全確保支援活動としての運航の場合など、安全確保に対する国内からの要求と米軍の枠組みとの間に判断の差異が生じる場合があり、派遣部隊を指揮監督する上級司令部の調整を通じて、安全をより重視する立場と稼働率などにも配慮する考え方の整合が図られていたことが示された。以上を踏まえ、自衛隊による国際平和協力活動の実施に関して、活動の安全確保の要領、派遣部隊と上級管理組織の認識統一の在り方、連携する他組織との関係の在り方等の政策的含意を提示している。