

ISBN
4-87582-611-7

シリーズ憲法
の論点⑦「自
衛隊の海外派
遣」国立国会
図書館調査及
び立法考査局
2005年3月

調査資料
2004-1-g

自衛隊の海外派遣

清水 隆 雄

2005年3月

現在、両議院に設置された憲法調査会では、日本国憲法についての調査が継続しており、平成17年には最終報告書が提出される予定である。シリーズ「憲法の論点」は、憲法調査会の論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

目次

要旨

はじめに

- I 国連平和維持活動の経緯と現状
 - 1 国連平和維持活動の種類
 - 2 国連平和維持活動の変容
 - 3 ガリ報告
 - 4 ブラヒミ報告
 - 5 PKOからPSOへ
 - II 自衛隊の国連平和維持活動等への参加
 - 1 法的な枠組
 - (1) PKOへの参加
 - (2) 自衛隊の新たな国際平和協力活動
 - 2 自衛隊の参加の状況
 - 3 自衛隊の海外派遣のための恒久法の検討
 - III 自衛隊の海外派遣と憲法に関する主な論点
 - 1 海外派遣の合憲性
 - 2 武力行使との一体化論
 - 3 武器使用の範囲
 - 4 国会の関与
 - 5 憲法改正論議
 - IV 各国の動向
 - 1 ドイツ
 - 2 オランダ
- おわりに

要旨

- ① 国連の平和維持活動は、冷戦終了時を境にして、その前後で任務の内容に変化が見られる。冷戦終了前の国連平和維持活動は「伝統的な国連平和維持活動」といわれ、その任務内容は、「軍事監視団」と「平和維持軍」に大別することができる。一方、冷戦終了後の国連平和維持活動は、伝統的な国連平和維持活動に加え、武力行使を伴う平和執行型の平和維持活動や、行政や選挙にも関与するような複合型の平和維持活動が現れた。
- ② 我が国の自衛隊による本格的な海外派遣は、冷戦終了後に開始された。当初、海外派遣の態様は二つあった。一つは、国際平和協力法（PKO協力法）に基づいて、紛争終了後、回復された平和を維持すること等を目的とするもの、もう一つは「国際緊急援助隊派遣法」に基づいて、海外における大規模な災害の被災者支援を目的とするものであった。しかし、2001年9月の米国における同時多発テロ事件以降は、「テロ対策特別措置法」及び「イラク人道復興支援特別措置法」に基づいて、現に武力行使している諸国に対する支援等も行われるようになった。
- ③ このような自衛隊の海外派遣については、そもそも自衛隊を海外派遣できるのか、武器はどの程度の範囲で使用可能なのか、他国の軍隊の後方支援を行う場合に、実際に武力行使を行わなくても他国が行う武力行使との密接性から、他国の武力行使との一体化問題、戦闘地域と非戦闘地域の問題、自衛隊を動かす場合の国会の関与等、憲法をめぐって様々な議論がある。
- ④ 現に平和維持活動を行っている国のうち、憲法の解釈により、派遣を実施している例として、ドイツの国連平和維持活動への参加問題、オランダの平和維持活動への参加と撤退問題について紹介する。

はじめに

自衛隊の海外派遣が現実的な問題となったのは、1990年8月に発生したイラクによるクウェート侵攻事件およびこの事件に端を発する湾岸戦争以降のことである。

これに対し、国際社会は、グローバルな態勢を構築して対応した。我が国も、国際社会から財政支援のほか、人的な貢献を求められた。国際社会の求めに応じるため、政府は、人的な貢献を目的とする「国連平和協力法案」を国会に提出した。その中には、自衛隊による多国籍軍への後方支援を可能にする規定が含まれていた。しかし、同法案は、審議未了・廃案となり、自衛隊が国際的な貢献を行うことができるまでには至らず、財政的な支援にとどまった。このため、国際社会の十分な評価を得ることができなかった。

その後、我が国は、自衛隊を海外派遣するためには法制化が必要との判断から、憲法の枠内のできる海外派遣について検討し、平成4(1992)年6月に、国連の平和維持活動(PKO)に自衛隊の派遣を可能にする「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(平成4年法律第79号。以下「国際平和協力法」(PKO協力法)という。)を制定し、海外派遣の手始めとして、カンボジアに自衛隊員等を派遣した。また、同時に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(昭和62年法律第93号。以下「国際緊急援助隊法」という。)が改正され、海外で大規模な災害の発生した場合にも、自衛隊を派遣できるようになった。

2001年9月、米国で発生した同時多発テロにより、自衛隊の海外派遣も様変わりした。平成13(2001)年10月に「平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実

施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(平成13年法律第113号。以下「テロ対策特別措置法」という。)、平成15(2003)年7月に「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」(平成15年法律第137号。以下「イラク人道復興支援特別措置法」という。)が、それぞれ制定された。これら二つの法律は、PKO協力法のように、戦闘終了後、回復された平和を維持し、これを確実なものにするために自衛隊等を派遣する目的の法律と異なり、現に武力行使を行っている諸国に対する支援活動等を目的とする内容を含んでいる。このため、イラクへの自衛隊派遣の是非については、世論は大きく分かれている。

本稿では、Iで、国連の平和維持活動(PKO)とは何かについて述べた後、PKOの冷戦終了後の変容について説明する。次に、IIで、自衛隊の海外派遣に係る根拠法を説明し、その実績を挙げ、新たな派遣の枠組みの検討について紹介する。さらに、IIIで、自衛隊の海外派遣と憲法との関係を検討し、最後に、IVで、ドイツおよびオランダの動向を紹介する。

I 国連平和維持活動の経緯と現状

国連平和維持活動(Peacekeeping Operations: PKO)について、国連憲章には明確な定めはない。国連平和維持活動は、国連憲章第6章が規定した紛争の平和的解決の手段を超えるが、第7章が規定する強制行動を伴わない。このことから、平和維持活動は、一般に、国連憲章第6章と第7章の中間に位置する第三の機能と位置付けることができる。

国連事務局発行の『ブルーヘルメット』によれば、PKOは、次のように定義されている。

「国連PKOとは、紛争が発生した地域における国際の平和と安全の維持および回復のために、国連が実施する、軍事要員が加わっている

が強制力を持たない活動である。これらの活動は、自発的であり、かつ同意と協力に基づいている。(国連PKOは) 軍事要員が加わった活動ではあるが、武力の行使による目標の達成を求めているため、国連憲章第42条に基づく国連の強制活動とは、一線を画している¹。」

すなわち、一般的に言えば、紛争当事国の同意を得て派遣される国連PKOの目的は、平和を押し付けるのではなくて、紛争を封じ込めて平和の機会を創り出すための抑制行動である。軍事的な衝突を中止又は制御して、その間に紛争当事国を和平のテーブルにつかせたり、時間を与えて平和的解決に必要な雰囲気作りをしたりして、国連加盟各国が一致して行動できるようにすることといえる²。

1 国連平和維持活動の種類

冷戦終了までの、いわゆる「伝統的な国連平和維持活動」は、軍事監視団と平和維持軍との二つに大別できる。

①軍事監視団

軍事監視団は、安全保障理事会又は総会により設置され、事務総長の指揮を受ける。派遣先政府の同意、紛争相手国の了解を得ている。

国連加盟国が提供する軍事要員は強制的なものではなく、自発的なものである。しかし、通常、各国から派遣されるのは、主として将校クラスの軍人である。これらの要員は、停戦状況、部隊の撤退、武装解除の監視、非武装地帯の巡視等を行う。軍事監視団は、各国混成のチーム(1チーム5-10人程度)に分かれて活動するが、武器を携行しないことを原則としている³。

②平和維持軍

平和維持軍は、各国から派遣された部隊(通

常500-800人程度の歩兵大隊)により構成されている。その任務は、停戦の確保、武装解除、治安維持、緩衝地帯等への駐留、パトロール等、兵力引き離し、停戦の維持等を行うことである。この平和維持軍は、要員の生命及び身体の防護のため、又は平和維持軍の任務遂行妨害を排除する場合には、自衛のための武器使用が許されている⁴。

これらの平和維持活動の基本的な特徴は、次のとおりである。

- ①戦闘を目的とせず、自衛を除く武器の使用は認められないこと。またその活動は、関係国の同意や要請を前提としてのみ行われるという意味での非強制的性格。
- ②紛争当事者に対して公正な第三者的な立場で臨むという中立的性格。
- ③国連の主要政治機関と事務総長の直接の指揮・統制下に置かれるという意味での普遍的性格⁵。

2 国連平和維持活動の変容

1980年代の後半から、米国とソ連との対立関係が次第に協力・協調的なものへと変化し、冷戦の終了を境にして、国連平和維持活動も次のように変化して行った。

変化の第一は、任務の多様化である。選挙監視、人権状況の監視、行政管理、復旧援助などを含む包括的な平和維持活動(典型的な例として、国連カンボジア暫定機構(UNTAC))や、安全地域の住民保護と人道援助の支援(ボスニア・ヘルツェゴビナ国連保護軍(UNPROFOR))、難民の帰還、地雷の撤去、経済復興援助などのような、いわゆる「第二世代の平和維持活動」へと発展して行った。

1 United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping 2nd edition*. New York: United Nations Department of Public Information, 1991, p.4.

2 神余隆博『新国連論』大阪大学出版会, 1995, pp.137-138.

3 同上, pp.137-138.

4 同上, p.138.

5 川田侃・大畑直樹『国際政治経済辞典(改訂版)』東京書籍, 2003, p.283.

第二に、冷戦後のPKOには、自衛の範囲を超えた武力行使を伴う事例が見られることである。例えば、ソマリアについては、1992年4月以降、国連ソマリア活動（UNOSOM）と呼ばれる伝統的なPKOが、首都モガディシオ周辺で活動していた。しかし、首都以外の地域への人道物資の輸送を可能にするような環境を創設することは、伝統的なPKOでは不可能であった。このため、国連安保理は、国連憲章第7章に基づく強制措置をとることを認め、米軍を中心とする統一タスクフォース（UNITAF）を展開させた。その後、1993年3月からは、安保理決議第814号（1993年3月）に基づき、第二次ソマリア活動（UNOSOM II）がその任務を引き継いだ。そして、このUNOSOM IIは、自衛に限定されない強制的な武力の行使を認められた。これは、国連憲章第7章に基づく措置であるといわれている。

このような武力行使をも行うことが認められる行動を、国連のガリ事務総長（当時）は、「拡大PKO」と呼んだ。しかし、このUNOSOM IIに従事し、ソマリアに展開していた米軍兵士から18名の死者が出た。米国議会はこの事件に反発し、クリントン大統領は、国連重視の平和作戦の変更を余儀なくされ、これ以降、米国はPKOへの米軍派遣に慎重な態度をとるようになった。こうして、ソマリアにおけるPKO活動は、伝統的なPKOに戻り、1995年3月末には、ソマリアから撤退した⁶。

また、ボスニア・ヘルツェゴビナにおいても、国連安保理は、国連憲章第7章に基づき、国連機関等による人道物資の一般市民への配給を促進するため、必要なあらゆる措置をとることを加盟国に対して要請した。これにより、加盟国

は、個別に、あるいは地域的な取極⁷を通じて武力行使することが認められた（安保理決議第770号（1992年8月））。さらに安保理決議第816号（1993年3月）により、ボスニア・ヘルツェゴビナ上空の飛行禁止措置の違反に対しても、加盟国等による強制措置が認められた。1993年6月、安保理決議第836号（1993年6月）は、ボスニア内の5都市の安全地域における自衛の行動として、国連憲章第7章の下で、武力の行使を含むあらゆる措置をとることをUNPROFORに認め、さらにこのUNPROFORを支援するため、空軍の使用を含むあらゆる手段をとることを認めている。これにより、UNPROFORは「拡大PKO」に変容した⁸。

3 ガリ報告

1992年1月、国連安保理は、ガリ事務総長に対して、国連の予防外交、平和創造および平和維持を国連の枠組の範囲内で強化し、より効果的にする方法に関し、分析と勧告を行うように要請した。これに応え、同年6月、ガリ事務総長は「平和のための課題」と題する報告書を提出した。その内容は、国連の平和と安全のための活動は、伝統的な平和維持活動にとどまらず、予防外交、平和創造活動、平和維持活動、平和構築活動からなる一連の活動を実施するべきであるとしたものである。

ガリ報告が、このような一連の概念を提示した背景には、冷戦時代には、平和維持活動が地域紛争の解決に一定の貢献を行ったものの、冷戦後に急増している紛争に対しては、国連平和維持活動では効果的に対処できないことを認識したからであると考えられている。ガリ事務総長の「平和のための課題」が発表される以前、

6 神余隆博, 前掲書, pp.149-150.

7 「地域的な取極」とは、国連憲章第8章において予定された、地域的に近接した諸国家の安全保障に関する条約をいう。地域的紛争に対処することが予定されているが、国連安保理の許可がなければ強制行動をとれない（筒井若水『国際法事典』有斐閣, 1998, p.237.）。ボスニアの場合、PKOを支援するための地域的取極（この場合はNATO）による強制行動（空爆や近接航空支援）が行われた。

8 神余隆博, 前掲書, pp.148-149.

ソマリアや旧ユーゴスラビアにおいて、停戦がしばしば破られ、また「民族浄化」や救援物資の略奪などの深刻な事態が発生していた。ガリ報告は、停戦を遵守することなく、停戦違反を繰り返す武装勢力に対しては、半ば強制的に停戦を遵守させることを目的とする「平和強制活動」を実施する必要があるとし、そのために、「平和強制部隊」を創設するべきであるとしている⁹。

この報告書の提案に即した形で実施されたマケドニア国連予防展開隊（UNPREDEP）は、一定の成果を挙げることができたが、先に述べたように、第二次ソマリア活動（UNOSOM II）は、目的を達成することができず撤退している。このような経験を踏まえ、1995年1月、ガリ事務総長は「平和のための課題」の追補版として、「平和のための課題－追補」を安全保障理事会に提出した。この中で、先の「平和のための課題」で提案した平和強制活動を、円滑に推進することができなかつたため、これを修正する必要があるとして、新たな提案を行った。この中で、平和維持活動は、強制行動を実施に移す平和強制活動と本来異なるものであるという認識に立ち、両者を区別する必要があると、今後平和維持活動には、きわめて小規模の場合を除き、強制行動をさせるべきではないとした。また、安全保障理事会が、決議に基づき行って来た多くの行動に対しても、例えば、武装勢力との武力衝突を招いたUNOSOM IIのような問題が発生しているとして、再検討を促している¹⁰。

しかし、世界各地においては、地域的な紛争が絶えず、国連は、これに対応する必要があるが生じた。また、紛争当事者により和平協定の条件が明確に破棄された場合において、国連が両者を平等に取り扱おうと、問題の実効を挙げることができず、国連が一方の当事者に加担する結果と

なる最悪の事態を生じさせるおそれがある。このような問題に国連がどのように対応したらよいかを検討したのが、次に紹介する「ブラヒミ報告」である。

4 ブラヒミ報告

2000年8月、「国連平和活動パネル報告（通称「ブラヒミ報告」）」が事務総長に提出された。ブラヒミ報告は、紛争で暴力行為を行う武装勢力に対して、国連も武力行使を行うことができるようにするため、国連事務局本部の能力向上と現地での対応能力向上を目的とする、さまざまな具体的改革案を提示し、平和維持活動の改善と強化のための提案を盛り込んでいる。

すなわち、ブラヒミ報告は、ルワンダの虐殺やボスニア・ヘルツェゴビナ紛争などへの国連の介入が失敗の連続だったと認め、このような紛争等で暴力行為を行う武装勢力に対応するため、PKOに、その編成、展開、武力行使の権限を与えるべきだとした。その上で、次のような提言を行っている。

- ①安保理決議はPKOの武力行使権限を明確にし、大規模で充実した装備をもち、有効な抑止力となる部隊を派遣する必要があること。
- ②停戦監視と兵力引き離しを主要任務とする「伝統的PKO」は、安保理決議採択後30日以内に、さらに複雑な任務を遂行するPKOは、90日以内に、それぞれ立ち上げるものとする。
- ③緊急展開要員として、通達から7日以内に現地入りできる軍事監視要員、文民警察官、各100人を常時待機させること。
- ④緊急展開準備のため、事務局内に「緊急タスクフォース」を設置すること¹¹。

9 神余隆博，前掲書，pp.166-167.

10 齋藤直樹『国際機構論－二一世紀の国連再生に向けて－（新版）』北樹出版，2001，pp.263-264.

11 TBSブリタニカ編『ブリタニカ国際年鑑』TBSブリタニカ，2001，p.250.

5 PKOからPSOへ

前述の「ガリ報告」、「ブラヒミ報告」にあるように、国連の平和維持活動は非常に多様化してきた。停戦監視や治安維持に止まらず、平和に寄与する活動全般を指す、広範な概念として使用されるようになった。平和執行型の平和維持活動（例えば、前述の第二次国連ソマリア活動）や、軍人だけでなく、行政や選挙にも関与するような「複合型平和維持活動」も現れてきた。こうした状況から、最近ではPKOという言葉に替わって「平和支援活動（Peace Support Operations：PSO）」という言葉も北欧を中心に頻繁に使用されるようになった。

また、国連が決定し、国連自らが組織・指揮する平和維持活動だけではなく、国連が関与しない平和維持活動も現れてきた。現在の平和維持活動を実施主体により分類すると次のようになる。

- ①国連安保理決議を受けて、国連自身が組織し、実行する平和維持活動。
- ②国連安保理が承認した活動であるが、国連以外が実施する平和維持活動。東ティモール紛争でオーストラリア軍を中心として活動した多国籍軍「東ティモール国際軍」がこれにあたる¹²。

II 自衛隊の国連平和維持活動等への参加

1 法的な枠組

(1) PKOへの参加

(i) 国連平和協力法案

自衛隊を、我が国の領域外に出すことについて、参議院の「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議」(昭和29年6月2日)において、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照し、海外出動はこれを行わないことを、ここに更め

て確認する」とあるように、我が国は「海外出動」を行わないことを旨としていた。

1990年にイラクによるクウェート侵攻事件が発生した。これに対して国連安保理は、国連加盟国に「あらゆる必要な手段」をとる権限を与える決議第678号（1990年11月）を採択した。これに基づいて国連加盟国は、多国籍軍を形成し事態に対処した。1991年、多国籍軍は、イラクと戦いクウェートを解放した（湾岸戦争）。我が国に対しても、国際社会の一員として、こうした国連の活動への資金面および人的な面での応分の協力をするよう、米国から要請があった。

こうした要請に応えるため、平成3（1991）年6月、政府は「国連平和協力法案」を国会に提出した。この法案は、当時、湾岸地域に展開していた多国籍軍に対する自衛隊の後方支援活動を対象とするほか、PKOへの参加および文民の協力活動も想定していた。しかし、武力行使を目的とする多国籍軍に対する自衛隊の支援が、違憲ではないかとの指摘等、さまざまな批判が提起され、結局、廃案となった。

(ii) 国際平和協力（PKO協力）法（平成4年法律第79号）

国連平和協力法案は廃案になったが、自民、公明、民社の3党は、国連に対する協力は、資金や物資だけではなく、人的な貢献も必要であるという考えから、自衛隊とは別の組織（後に自衛隊員も併任で参加）で、国連の平和維持活動に協力する組織を作ることと合意した。3党は、日本が憲法の範囲内で平和維持隊に参加する条件を明確にするため「平和維持隊への参加に当たっての基本方針」（平成3（1991）年8月2日）を策定した（いわゆる「参加5原則」）。その内容は次のとおりである。

①紛争当事者間で停戦の合意が成立しているこ

12 吉田秀雄「PSO待機軍制度（上）先進地北欧の強化策」『AIR21』168号，2004.5，pp45-46.

と。

- ②当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事国が当該平和維持の活動及び当該平和維持隊への参加に同意していること。
- ③当該平和維持隊が特定の立場に偏ることなく中立の立場を厳守すること。
- ④上記原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること。
- ⑤武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られること¹³。

政府は、この「参加5原則」を盛り込んだ形でPKO協力法案を作成し、平成3（1991）年9月、国会に提出した。法案は、翌平成4（1992）年6月に成立した。

PKO協力法に基づき、自衛隊が行うことができる活動は、医療、輸送、通信、建設活動等である。また、自衛隊以外が行うことができる活動は、選挙監視、警察業務、行政事務に係る活動である（第3条第3号）。自衛隊以外が行うと定められている「選挙監視」活動とは、民主的手段による統治機能による統治機構の確立を目標とする選挙等の公正な執行を確保することである。

この法律では、人道的な国際救援活動を行うことができるとされているが、人道的な国際救援活動とは、国連決議に基づき、武力紛争再発防止に関する合意の遵守の確保その他紛争に対処して国際の平和と安全を維持するために国連の統括の下に行われる活動をいう（第3条第1号）。具体的には、被災民の捜索、救助等の援助及び生活関連物資の輸送、施設の設置等である。

国連平和維持活動は、本来、国連平和維持活動（PKO）と国連平和維持軍（PKF）とを区別していない。しかし、一般に、PKOに派遣さ

れた軍隊は、停戦命令違反や敵対行動に対し、任務遂行のため「武力行使」も許されている。ここに、憲法第9条と抵触する可能性が生じる。そこで政府は、PKOを「平和維持隊本隊業務（PKF）」と「平和維持隊後方支援業務（PKO）」とに分割し、法律施行3年後に「実施の在り方について見直しを行う」（PKO協力法附則第3条）と規定した。また、PKFについては、国会での審議の過程で「別に法律に定める日までは実施しない」（PKO協力法附則第2条）とし、これを凍結した。

凍結されたPKF本体業務の内容は次のとおりである（PKO協力法第3条第3号）。

- ①武力紛争の停止の遵守状況、軍隊の再配置、撤退、武装解除の監視
- ②緩衝地帯などにおける駐留、巡回
- ③武器の搬入・搬出の検査、確認
- ④放棄された武器の収集、保管、処分
- ⑤紛争当事者が行う停戦線などの境界線の設定の援助
- ⑥紛争当事者間の捕虜の交換、紛争停止、武装解除等の監視

平成10（1998）年6月の本法の改正（平成10年法律第102号）において、PKO協力法附則第3条に定められた「実施の在り方について」の「見直し」が行われた。その内容は次のとおりである。

- ①協力の対象として、新たに「国際的な選挙監視活動」を加えること。
- ②「人道的な国際救助活動」のための物資協力について、一定の場合には、停戦の合意がなくても行えるようにすること。
- ③武器使用規定の改正

平成13（2001）年12月、PKO協力法改正が行われ、本体業務の凍結が解除された（平成13年法律第160号）。改正の内容は次のとおりであ

¹³ 「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」『防衛年鑑（2004年版）』防衛メディアセンター，2004，pp.19-20.

る。

- ①いわゆる PKF 本体業務の凍結解除
- ②武器使用による防衛対象の拡大（「自己の管理の下に入った者」を追加した。）
- ③自衛隊法第95条（武器等の防護のための武器使用）が適用除外とされていたが、これを解除した¹⁴。

（iii）国際緊急援助隊派遣法改正法（平成4年法律第80号）

海外において大規模な災害が発生した場合、被災者に対し緊急援助を行うため、昭和62年に「国際緊急援助隊派遣法」（昭和62年法律第93号）が制定され、消防や海上保安庁などが派遣されることになったが、自衛隊については派遣する仕組みにはなっていなかった。この法律が制定された昭和62年当時は、イラクのクウェート侵攻以前のことで、自衛隊を海外に派遣することについて本格的な議論は、まだ始まっていなかった。自衛隊の海外派遣について問題提起されることはあっても、具体的な現実問題とは解されていなかった。

平成4年、自衛隊が国連の平和維持活動に参加すること等を可能にするPKO協力法案が国会に提出された際に、自衛隊の国際救援活動への参加を可能にする国際緊急援助隊派遣法改正法案も国会に提出され、この法案も国際協調の下に恒久の平和を希求する我が国の平和理念と合致するという理由で、PKO協力法と同時に成立した。自衛隊は、同法に基づき、被災国の政府等からの派遣要請があった場合に派遣される。海外の災害に対して、自衛隊はこれまで5回にわたり参加している。

（2）自衛隊の新たな国際平和協力活動

自衛隊の海外派遣については、2001年9月、米国で発生した同時多発テロ事件が大きな転機

となる。すなわち、この事件により、自衛隊の新たな海外派遣が行われるようになったからである。

自衛隊の海外派遣の範囲は、「テロ対策特別措置法」（平成13年10月制定）、「イラク人道復興支援特別措置法」（平成15年7月制定）により、拡大することになった。PKO協力法は、戦闘終了後、回復された平和を維持し、確実なものにすること等のため、自衛隊等を派遣することを規定しているが、「テロ対策特別措置法」に基づく協力活動は、①わが国が国際的なテロリズムの防止及び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すること、②わ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いる。「イラク人道復興支援特別措置法」は、イラク特別事態（安保理決議第678号など国連安保理決議に基づき国連加盟国によりイラクに対して行われた武力行使並びにこれに引き続く事態）を受けて、安保理決議第1483号を踏まえ、人道復興支援及び安全確保支援活動を行い、もってイラクの国家の再建を通じてわが国を含む国際社会の平和と安全の確保に資することを目的としている。

（i）テロ対策特別措置法

小泉内閣総理大臣は、平成13（2001）年9月19日に発表した「米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置について」の中で、テロ対策特別措置法を提案した理由について、次のように述べている。

「日本としまして、憲法の前文にありますとおり、国際社会において名誉ある地位を占めたいと謳っております。同時に憲法9条、国際紛争を解決する手段として、武力行使を放棄するという点を重視しながら、武力行使と一体とならない支援は何かという事を考えまして、出

14 同上, pp.35-38.

来る限りの支援協力体制を、米国始め関係諸国と協力しながら考えて行きたいと思えます。」
「本件テロに関連して措置を取る米軍等に対して医療、輸送、補給等の支援活動を実施する目的で、自衛隊を派遣するための措置を早急に講ずる。」

テロ対策特別措置法に基づく自衛隊の活動は次のとおりである。

- ①諸外国の軍隊等に対する協力支援活動。具体的には物品・役務の提供等（第6条）。
- ②諸外国の軍隊の戦闘行為による遭難者に対する捜索救助活動（第7条）。
- ③被災民救援活動。例えば生活関連物資の輸送、医療の提供等（第8条）。

捜索救助活動は、自衛隊が実施し、協力支援活動および被災民救援活動は、自衛隊および関係行政機関が実施する。

自衛隊が活動を行うためには、「基本方針」が閣議決定される必要がある。具体的活動は防衛庁長官が「実施要綱」で定める（内閣総理大臣の承認を要す）。政府は自衛隊の活動開始日から20日以内に、国会に付議し、承認を求めなくてはならない（第5条）。「基本計画」の決定及び変更、さらには対応措置が終了した場合には、国会に報告しなければならない（第11条）。本法は2年間の時限立法であるが、効力を延長することが可能である（附則第4号）

法案の審議において問題となったのは、主として憲法との関係、支援活動と集団的自衛権との関係、後方地域とは何か、国会の承認等である。

(ii) イラク人道復興支援特別措置法

2003年5月1日、ブッシュ大統領は、イラク戦争における「主要な戦闘が終了」したと宣言した。その後「イラク占領」が始まった。小泉首相は、ブッシュ大統領と会談し、「イラクに対し、国力にふさわしい貢献をしたい」と表明

した。そして、復興支援と治安警備協力のため自衛隊等をイラクに派遣することが現実問題化した。政府は、通常国会の会期を延長して、イラク人道復興支援特別措置法の成立をめざした。同法において、人道復興支援活動とは、医療、被災民援助、施設復旧、輸送等をいう。また、安全確保支援活動とは、国連加盟国が行うイラク国内における安全及び安定を回復するための措置をいう。人道復興支援活動、安全確保支援活動は、基本方針及び具体的内容を定めた「基本計画」に基づいて実施される。自衛隊による具体的な活動は、防衛庁長官が定める「実施要綱」に従って行われる。実施要綱の内容の決定にあたっては、内閣総理大臣の承認を要する。法律の有効期限は4年間であり、延長することも出来る（附則第3条）。2003年12月9日、この法律に基づき、政府は「基本計画」を閣議決定し、同年12月27日には、自衛隊の先遣隊をクウェート等に派遣した。そして、2004年1月、自衛隊の本隊をイラクに派遣した。

法案の審議では、「主要な戦闘」が終了したとはいえ、テロ攻撃が頻発する等情勢の不安定な国に自衛隊が派遣される問題、自衛隊による後方支援は、他国との武力行使と一体化しないかという問題のほか、派遣地域、劣化ウラン弾、国会の承認の必要性等が問題となった。

(iii) 多国籍軍への参加

2004年6月8日、米国ジョージア州シーアイランドで開催された主要国首脳会議(サミット)において、小泉首相は、「暫定政権にも歓迎される形でイラク特措法に基づく自衛隊の派遣を継続する」と述べ、国連安全保障理事会の新決議に基づいて編成される多国籍軍への参加を表明した。イラクの治安が悪化し、PKOではなく多国籍軍が編成されることになったため採られたものである。6月30日に連合軍暫定当局(CPA)が、イラクに主権を移譲することにより、イラク統治の主体は米国からイラク暫定政

権に移行されることが予定されることから、自衛隊がサマワで活動を行うためには、基本方針及び具体的な内容を定めた「基本計画」を改める必要がある。「基本計画」の中に、多国籍軍の役割に人道復興援助を盛り込んだ国連安保理決議第1546号の内容を加えなくてはならない。このため、「基本計画」について定めた政令の改正が必要になった。現実には、主権移譲は6月28日に行われたため、政府は急遽、持ちまわり閣議で政令を改正した。多国籍軍派遣に関する政府見解（平成16（2004）年6月18日）の骨子は次のとおりである。

- ①イラクへの主権移譲後に自衛隊は多国籍軍の中で活動する。
- ②自衛隊は統合された司令部の下にあるが、司令部の指揮下には入らない。
- ③自衛隊が日本の指揮下にあることを米英政府も了解済み。
- ④活動はイラク復興特別措置法とその基本計画に基づく。
- ⑤非戦闘地域で活動し、他国の武力行使とは一体化しない。
- ⑥従来の政府見解は変更しない。

また、米英との了解内容の要旨は次のとおりで

①国連平和維持活動（PKO協力法）

	主な派遣先	派遣期間	派遣部隊
カンボジアPKO	カンボジア	1992年9月 －1993年9月	施設部隊 600人 停戦監視員 8人
モザンビークPKO	モザンビーク	1993年5月 －1995年1月	輸送調整部隊 48人 司令部要員 5人
ゴラン高原兵力切り離し監視団 (UNDOF)	ゴラン高原	1996年2月から継続中	輸送部隊 43人 司令部要員 2人
東チモール国際平和協力業務	東チモール	2002年2月(施設部隊) 2002年3月(司令部要員)～2004年6月	施設部隊 680人 (当初) 司令部要員 10人 (当初)

ある。

- ①人道復興支援が多国籍軍の任務に含まれることは国連安保理決議第1546で確認されている。
- ②イラクの完全な主権回復後、自衛隊は多国籍軍の統合された司令部の下、これまでと同様に人道復興支援を中心に活動する。
- ③自衛隊は、イラク復興支援特別措置法に基づき我が国の指揮下で活動を継続、多国籍軍の指揮下で活動することはない。
- ④イラク復興支援特別措置法や基本計画の定める要件が満たされなくなった場合、自衛隊の活動を我が国の判断で中断、イラクから撤収させることができる。
自衛隊のイラクでの活動に対するイラク政府からの同意、活動に関する法的地位は多国籍軍の一員として確保される。

2 自衛隊の参加の状況

自衛隊は、これまで以下のような海外派遣を行っている。

3 自衛隊の海外派遣のための恒久法の検討

平成16（2004）年12月、防衛庁は、新たに取りまとめた「防衛計画の大綱」の中で、自衛隊

②人道的な国際救援活動（PKO協力法）

	主な派遣先	派遣期間	派遣部隊
ルワンダ難民救済国際平和協力業務	ザイール ケニア	1994年9月 －1994年12月	難民救援部隊 260人 空輸部隊 118人
東チモール避難民救援活動	インドネシア	1999年11月 －2000年2月	空輸部隊 113人
アフガニスタン難民救援支援活動	パキスタン	2001年10月	空輸部隊 138人
イラク難民国際平和協力業務	ヨルダン	2003年3月 －2003年4月	空輸部隊 56人
イラク被災難民救援国際平和協力業務	イタリア ヨルダン	2003年7月 －2003年8月	空輸部隊 98人

③国際緊急援助活動（国際緊急援助隊派遣法）

	主な派遣先	派遣期間	派遣部隊
ホンジュラス ハリケーン災害派遣	ホンジュラス	1998年11月 －1998年12月	医療部隊 80人 空輸部隊 105人
トルコ地震災害派遣	トルコ	1999年9月 －1999年11月	海上輸送部隊 426人
インド地震災害派遣	インド	2001年2月	物資支援部隊 16人 空輸部隊 78人
イラン地震災害派遣	イラン	2003年12月 －2004年1月	空輸部隊 40人
スマトラ沖地震・津波	インドネシア	2005年1月 ～2005年3月	陸海空 1400人以内

④国際テロ対策活動（テロ対策特別措置法）

	主な派遣先	派遣期間	派遣部隊
協力支援活動	インド洋 グアム	2001年12月 継続中	海上補給部隊 空輸部隊
協力支援活動	インド洋沿岸国	2003年2月 －2003年3月	海上輸送部隊
難民救援活動	パキスタン	2001年11月 －2001年12月	海上輸送部隊

⑤イラク人道復興支援活動（イラク人道復興支援特別措置法）

人道復興支援活動	イラク	2004年1月 継続中	復興支援部隊 600人以内
	クウェート、イラク	2003年12月 継続中	空輸部隊
	クウェート	2004年2月 継続中	海上輸送部隊

⑥その他（自衛隊法第99条に基づく掃海活動）

	主な派遣先	派遣期間	派遣部隊
ベルシャ湾掃海活動	ベルシャ湾	1991年4月 －1991年10月	掃海部隊 511人

出典「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」『防衛年鑑（2004年版）』防衛メディアセンター，2004. pp.57-58に一部加筆修正した。

の海外活動を国土防衛と並ぶ安全保障政策の柱に位置づけている。しかし、現在、自衛隊の海外活動は、自衛隊法の中では、同法の「雑則」で定められている。また、特別措置法に基づく自衛隊のイラク派遣やインド洋派遣は、「附則」に規定されている。これらの活動は、いずれも「自衛隊の任務遂行に支障がない限度」で活動するとされていることから、本来任務である国土防衛より格下の「付随的任務」と呼ばれている。また、自衛隊の海外派遣の根拠法として、テロ対策特別措置法やイラク人道復興支援特別措置法などがあるが、政府は、このような法律を事態に応じて制定してきた経緯がある。

平成14（2002）年12月、福田内閣官房長官の私的諮問機関である国際平和協力懇談会が「多国間の平和協力活動への協力」に関する一般法の整備を提言した。政府は、平成15（2003）年8月から、内閣官房に作業チームを設け、自衛隊の海外活動を包括する法律の検討を開始した。しかし、検討は進んでいないとされる。その理由として、次の2点が挙げられている¹⁵。

- ①派遣先の情勢が不安定で、自衛隊に被害が出るような事態が起これば、自衛隊の海外派遣に慎重論が高まることが予想されること。
- ②自衛隊が、派遣先で行っている復興支援、米軍の後方支援にとどまらず、治安維持や国連決議のない多国籍軍にも参加するのかどうかについて、意見が分かれていること。

Ⅲ 自衛隊の海外派遣と憲法に関する主な論点

1 海外派遣の合憲性

自衛隊を、我が国の領域外に出すことについて、昭和29（1954）年の参議院の決議にもある

ように、我が国は「海外出動」を行わないことを旨としていた。

国際貢献の分野における自衛隊の関与のあり方と憲法第9条との関係で問題となるのは、国連軍や平和維持活動、多国籍軍等による国際の平和と安全の維持を目的とした国連の諸活動に、自衛隊の派遣が可能かどうかという問題である。昭和55年の政府の答弁では次のようになっている。

「いわゆる『国連軍』は、個々の事例により、その目的・任務が異なるので、それへの可否を一律に論ずることはできないが、当該『国連軍』の任務・目的が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対して、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは許されないわけではないが、現行自衛隊法上、自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている。」¹⁶

平成2（1990）年10月26日、第119回国会衆議院国連平和協力特別委員会において、中山外務大臣は「国連軍」への参加と協力について、大意次のような政府統一見解を述べている¹⁷。

「国連軍」に対する関与のあり方として、「参加」と「協力」が考えられる。昭和55年の政府答弁にいう「参加」は、当該国連軍の「指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。これに対し、「協力」とは、参加を含む

15 「自衛隊の海外活動本来任務化進まず」『朝日新聞』2005.2.5参照。

16 「稲葉誠一議員提出の自衛隊の海外派兵日米安保条約等の問題に関する質問に対する政府答弁」昭和55（1980）年10月28日。

17 第119回国会衆議院国連平和協力特別委員会議録第4号、平成2（1990）年10月26日。

広い意味での関与形態を表すものであり、当該「国連軍」の組織の外にあって行う「参加」に至らない各種の支援をも含む」と解釈される。この「参加」に至らない「協力」は、「当該国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、当該「国連軍」の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該「国連軍」の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許される。

また、国際平和協力（PKO協力）法に基づいて、自衛隊を海外に派遣することが、憲法で禁じる「海外派兵」にあたるかどうかという質問に対し、政府は、「武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土・領海・領空に派遣する」のを「海外派兵」といい、これは、一般に自衛のための必要限度を超えるため、憲法上許されないが、国際平和協力（PKO協力）法案に基づくPKO活動への「参加」は「憲法の禁ずる海外派兵にあたるものではない」¹⁸と答弁している。

このような政府の見解に対しては、憲法第9条第2項の「戦力」の解釈から見て、違憲の疑いのある自衛隊を、憲法第9条の改正を経ないまま、国連憲章上の国連軍や多国籍軍、平和維持活動等に参加させることは、国際協力又は国際貢献という目的であったとしても、法的には極めて難しいという批判がある¹⁹。

ただし、自衛隊のPKO活動が行われる以前に、政府は、自衛隊法第99条（機雷等の除去）に基づき、自衛隊を海外に派遣している。その経緯は次のとおりである。

湾岸戦争発生から戦争終結までに我が国は、

多国籍軍やクウェート周辺諸国に多額の資金拠出を行い、その金額は最終的には130億ドルにのぼった。しかし、湾岸戦争終了後、クウェート政府が米国の新聞に世界各国への感謝の意を表した広告を掲載したが、我が国の名前は掲載されていなかった。これに対し、政府は資金による貢献だけでは不十分で人的な貢献の必要性を痛感したといわれている²⁰。

そこで、湾岸戦争終了後の平成3（1991）年4月、政府は、海上自衛隊の掃海艇等を、ペルシャ湾に派遣した。海上自衛隊が、日本近海以外で掃海を行うことについては、法の趣旨を逸脱するとの意見があったが、条文上は、地理上の範囲の限定がなかったため、派遣が可能であると政府は判断した。掃海艇等の派遣と憲法との関係について、政府は、「世界の生活にとって必要不可欠な原油の重要な輸送航海路に遺棄されたと認められる機雷を除去して、航行の安全を確保するという行為」は「武力の行使」、「武力の威嚇」にあたらないので「憲法に違反しない」と答弁した²¹。

2 武力行使との一体化論

武力行使との一体化について、先に述べたように、平成2（1990）年10月26日の第119回国会衆議院国連平和協力特別委員会において、中山外務大臣は、「当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、当該『国連軍』の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、「当該『国連軍』の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許される」とした。

平成9（1997）年2月13日、第140回国会衆

18 第123回国会参議院国際平和協力等特別委員会議録第3号、平成4年（1992）年4月28日（工藤内閣法制局長官の答弁）。

19 例えば、芦部信喜『憲法学 I 憲法総論』有斐閣、1998、p.280。

20 衆議院調査局 外交、安全保障研究グループ「自衛隊の海外派遣法制と国会」『別冊RESEARCH BUREAU 論究 自衛隊の海外派遣法制と国会』衆議院調査局、2005、p.28。

21 第120回国会衆議院会議録第26号、平成3（1991）年4月25日（海部総理大臣の答弁）。

議院予算委員会で大森内閣法制局長官は、武力行使の一体化について、大意次のように述べている²²。

武力行使の一体化とは、直接武力の行使又は武力による威嚇をしなくても、他者が行う武力行使等への関与の密接性から、自らも武力行使を行ったとの評価を受ける行為をいう。評価に当たっては、①地理的關係、②支援活動の内容、③武力行使等の任にある者との關係、④武力行使等に係る活動の現況が勘案される。

①の地理的關係について、平成11（1999）年に成立した「周辺事態安全確保法」は、自衛隊の支援活動の行われる地域を、次のように限定した。すなわち、自衛隊が支援活動をすることができるのは、日本の領域以外では、「現に戦闘が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる²³」地域に限るとした。この限定により、自衛隊の支援活動が行われる地域が日本の領域外に広がったのである。この仕組みは、基本的には、後に続く「テロ対策特別措置法」（第2条第3項）、「イラク人道復興支援特別措置法」（第2条第3項）でも採用された。なお、「戦闘行為」についても、「純粹に国内問題にとどまる内乱や内戦、散発的な発砲、小規模な自爆テロのように計画性がなく、偶発的なものは、国又は国に準ずる組織の意志に基づいて遂行されているとは認められず、戦闘行為ではない」（第157回国会衆議院イラク特別委員会における石破防衛庁長官の答弁、平成15年（2003）10月2日）との定義が施されている。

これに対し、今日のイラクの情勢をめぐっては、主としてイラク各地で戦闘が起きており、イラク全土が戦闘地域といえるのではないかという意見を中心に、次のような意見がある。

「戦闘員と非戦闘員を峻別することも困難な現地で非戦闘地域を特定することは、フィクションであり、そのことは、最近の米英軍をねらった襲撃、反撃の事例を見れば明らかだ²⁴。「イラク国内でも大規模な戦闘も起きており、組織的、計画的な攻撃に会う懸念がぬぐえない。非戦闘地域の論理が崩れるのではないか²⁵。「政府は、『非戦闘地域の中でも安全な区域に派遣する』（福田内閣官房長官）とし、自衛隊の活動地域は、憲法の枠内での活動を担保する非戦闘地域と安全性の二つの概念で判断されることになるが、安全性の判断基準には言及していない²⁶」

②の支援活動の内容については、「周辺事態安全確保法」では、戦闘作戦のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備は除外されている²⁷。武器・弾薬の陸上輸送は、テロ対策特別措置法においては除外されていたが、イラク人道復興支援特別措置法では、第8条第6項により、武器・弾薬の陸上輸送は可能とした。

これに対して、主として、武器弾薬の輸送は、直接武力行使を行わなくても、他者が行う武力行使との密接性から、武力行使との一体化と言わざるを得ないとする批判がある²⁸。

22 第140回国会衆議院予算委員会議録第12号、平成9（1997）年2月13日。

23 第145回国会衆議院予算委員会議録第7号、平成11（1999）年2月1日（野呂田防衛庁長官の答弁）。

24 第156回国会衆議院議録第43号、平成15（2003）年7月4日（桑原豊議員の質問）。

25 『朝日新聞』2003.12.8。

26 『東京新聞』2003.7.5。

27 「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」『自衛隊年鑑（2004年版）』防衛メディアセンター、2004、pp.41-42。

28 例えば、第156回国会衆議院議録第42号、平成15（2003）年6月24日（金子哲夫議員の質問）。

3 武器使用の範囲

(1) 武力行使と武器使用

自衛隊法制定時から、自衛隊の武力行使を巡る議論において、「武力行使」と「武器使用」とは明確に区分されてきた。自衛隊に対し認められる「武力行使」とは、日本に対して武力攻撃があった場合に、防衛出動時の自衛権の行使として実施されるものである。これに対し、「武器使用」とは、自衛隊の警察活動、すなわち「治安出動」や「海上警備活動」の一環として行うものをいうとされている。しかし、PKO活動で行われる「武器使用」は、前記、治安活動や海上警備活動とは異なるため、その性格を明確にする必要があった²⁹。

平成3（1991）年9月27日の「武器の使用と武力行使の関係について」と題する政府の統一見解によれば、「武力行使とは、我が国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為を言い「武器使用」とは「火器、火薬類、刀剣類その他人を直接殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、道具、装置をその物の本来の用途に従って用いること」とされている。さらに、「武器の使用」がすべて「武力行使」に当たるとはいえず、「例えば、自己又は自己とともに現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば自己保存のための自然権的権利というべきもの」なので、「武力行使」には当たらないとされている

PKO協力法では、武器使用は、刑法第36条、同37条の「正当防衛」「緊急避難」の要件を満たす場合に限り可能であると定めている（第24条）。

「正当防衛」「緊急避難」の要件が満たされたことの判断を誰が行うのかについて、政府は、「武器の使用」の判断は、個々の隊員の判断で行われるが「自衛隊員の上官のもとでいわば個々の隊員の持つ権限を束ねる形で武器を使用することはあり得る」とした³⁰。しかしながら、この解釈は次第に修正されて行く。すなわち「武器使用は上官の命令³¹」によるものとなり、平成13（2001）年12月の改正では、防護対象として、「自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員」だけでなく、「職務を行うに伴い自己の管理下に入った者」も防護対象に含まれることになった。

さらに、「武器等防護」のための武器使用が、平成13（2001）年に制定されたテロ対策特別措置法および同年12月のPKO協力法の改正により認められることになった。イラク人道復興支援特別措置法でもこれを認めている。武器等の防護は、自衛隊法第95条で認められている。武器等の防護のための武器使用は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊し、または奪取しようとする行為からこれを防護するための必要最小限のものであるとされている。たとえそれが我が国の領域外で行われたとしても、憲法で禁止されている「武力行使」にあたらないとされる³²。

しかし、いわゆるBタイプの武器使用、これは任務遂行を實力でもって妨げる企てに対抗するための武器使用であるが、これを自衛官に認めることは、憲法第9条との関係で問題があるとの答弁がある³³。

以上のような政府の武器使用の解釈に対しては、PKO協力法制定時のものであるが、次の

29 「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」『自衛隊年鑑（2004年版）』防衛メディアセンター、pp.23-24.

30 第121回国会衆議院国際平和協力等特別委員会議録第3号及び5号、平成3（1991）年9月25日及び同年9月30日（池田防衛庁長官の答弁）。

31 第142回国会衆議院議録第34号、平成10（1998）年4月30日（橋本総理大臣の答弁）。

32 平成11（1999）年4月3日、政府の衆議院防衛指針特別委員会提出文書。

33 第153回国会衆議院テロ特別委員会議録第6号、平成13（2001）年10月15日（津野内閣法制局長官の答弁）。

ような批判がある。

すなわち、「部隊参加する自衛隊は『我が国の物的・人的組織体』に他ならず、それが紛争への武力介入もありうる平和維持軍に加わることは、第三者としてであれ『国際的な武力紛争』への関与であって、その際の組織体による武器の使用は、『戦闘行為』に該当することは明らかである。組織体として出動し、統一指揮の下で複数人により組織的に操作する武器を使用することを、あえて自衛官個々の『自然的権利』の行使として、合憲とすることは、極めて無理がある³⁴」。あるいは、「平和維持軍に参加する自衛隊員が武器使用を行うのは、国家または国家類似の団体による武力攻撃が加えられた場合にそれに対する反撃行為として、平和維持軍が組織的に行う武力行使の一環としてであり、それ自体、憲法九条に違反する武力行使といわざるを得ない形態においてなのである³⁵」等である。

(2) 携行武器について

「武器使用」が問題となると同時に、武器を携行する場合には、どの程度までの武器を携行できるのかということが問題になる。

携行武器の範囲について、次のような答弁がある。

「業務、治安情勢を勘案し、必要なものを基本計画にさだめる³⁶。「武器の種類は現場、実情に合わせて持っていく」、「常識外のものを持ってないが、現場に合わせて武器の種類を決める³⁷」。

また、武器の種類は、法律の改正ではなく、

部隊行動基準の変更により行うことができるため、必要以上に重装備を行うことになるのではないかという点も問題となった。

これらの答弁に対しては、装備の強化について「必ずしも反対でない」という立場および反対の立場に立つ両派からの批判がある。

「必ずしも反対でない立場」からの批判は、主として日本の法制と「国際標準」との乖離という面から次のように論じられている。

「陸上部隊に限っての話」だが、「イラクに派遣する場合は、やはり必要かつ十分な装備を携行させるということ、そして行動については、国際基準に基づいた軍隊としての行動を可能にするということ」が、「政治の責任であると思う³⁸」。

一方、反対の立場からの批判には次のようなものがある。

「重火器で武装する反対勢力が闊歩する地域で自衛官が安全に任務を達成できると、何を根拠に考えているのか³⁹」。「無反動砲などの重火器の携行も、それほど危険なら、そもそも、自衛隊が行くべきでなく、使用装備の内容という重大な問題を基本計画にゆだね、安易に携行武器を強化することにも断じて反対である⁴⁰」。

4 国会の関与

自衛隊法第76条（防衛出動）や周辺事態法第5条（周辺事態に対する出動）によれば、自衛隊の出動には、国会の事前承認が必要である。しかしながら、テロ対策特別措置法では、これが事後承認になっている。すなわち、同法は、「基本計画に定められた対応措置を開始した日か

34 久保田穰「武器使用が自然的権利か」『法学セミナー』445号、1992.1、p.54.

35 山内敏弘「憲法政治の崩壊をもたらすPKO協法案」『法律時報』63巻13号、1991.12、p.4.

36 第156回国会衆議院会議録第42号、平成15（2003）年6月24日（小泉総理大臣の答弁）.

37 第156回国会衆議院イラク人道復興支援等特別委員会議録第1号、平成15（2003）年6月25日（石破防衛庁長官の答弁）.

38 第156回国会衆議院イラク人道復興支援等特別委員会議録第10号、平成15（2003）年7月18日（樋高剛議員の質問）.

39 第156回国会衆議院会議録第42号、平成15（2003）年6月24日（中川正春議員の質問）.

40 第156回国会衆議院会議録第42号、平成15（2003）年6月24日（一川保夫議員の質問）.

ら」「20日以内に国会の承認を得なければならぬ」(第5条)と規定している。

また、同法では、国会の承認が得られた場合の措置について、「基本計画の決定又は変更があったとき」「対応措置が終了したとき」は、「内閣総理大臣は遅滞なく国会に報告しなければならない」(第11条)と定める。さらに、「必要があると認められるに至ったときは、その効力を延長することができる」(附則第4条)と規定する。

イラク人道復興支援特別措置法においても、国会の承認は、「20日以内」(第6条)であり、また、「基本計画の決定又は変更」「対応措置の終了」の場合についても、テロ対策特別措置法と同じ内容となっている。延長できることについても同様である(附則第3条)。政府は、事前承認ではなく、事後承認とした理由について、「機動的に対応するのが難しい⁴¹⁾」ということを挙げている。

このような国会の承認方法について、平成15(2003)年6月26日、第156回国会衆議院イラク特別委員会において、山口壮議員が、「軍隊を動かすこと」については「市民の代表の国会がコントロールする部分が最終的なもの」であるので、「軍隊を動かす場合には事前の承認というものが原則であるべきである」と発言し、さらに続けて、自衛隊のイラク派遣についても触れ、「今回復興ということで、特に時間的余裕があるのだから、国会の承認が事後になってしまっているのはきわめて納得がいかない」とシビリアンコントロールの面から批判している。

5 憲法改正論議

自衛隊の海外派遣について明確な憲法上の規定がないとの指摘に対して、これまで、政府は、

憲法前文の国際協調主義等を根拠に、国際社会に対して様々な貢献を行ってきたといえる。これに対し、「国連に代表される国際社会への貢献を理由として、日本の軍事力を正当化するのは本末転倒である⁴²⁾」という見解や、「いかに国際協力・国際貢献という目的であっても、現状のままの自衛隊が部隊として(とくにPKFに)参加する海外出動が認められるためには、法的手続きとして、憲法9条の改正が必要であろう⁴³⁾」という意見がある。このため、現在、国会の内外で行われている憲法論議においては、国際貢献に関する規定を追加し、自衛隊の海外派遣の根拠を憲法に設けるべきであるとの主張もなされている。

IV 各国の動向

1 ドイツ

1970年代の初めから、ドイツ国内において、国連の平和活動へドイツ軍の参加を期待することができるかどうかについての議論がしばしばなされた。これに対し、連邦政府は「歴史的な背景からドイツ軍の国外派遣は、まだ機が熟していない」とし、基本法第87a条第2項の「防衛のために出動する場合の他は、この基本法が明文で許している限度においてのみ、出動することが許される⁴⁴⁾」という規定を根拠にして「ドイツが国際平和活動へ参加することは基本法で禁じられている」とする立場をとってきた。

その後、国連安保理決議に基づく対ユーゴ制裁の監視および国連安保理決議に基づくUNOSOM II(第二次国連ソマリア活動)へのドイツ連邦軍の参加が合憲か否かが問題となり、憲法裁判所において争われた。

1994年7月12日、憲法裁判所は、憲法第24条

41 第156回国会衆議院イラク人道復興支援等特別委員会議録第3号、平成15(2003)年6月26日(福田内閣官房長官の答弁)。

42 「平和主義の新構想・春季研究会シンポジウムのまとめ」『憲法問題』10号、1999、p.69。

43 芦部信喜『憲法学I 憲法総論』有斐閣、1992、pp.280-281。

44 樋口陽一・吉田善明『解説 世界憲法集(第4版)』三省堂、2004、p.218。

第2項⁴⁵が「国連が実施する、あるいは国連が認めた軍事作戦に連邦軍が参加するために憲法上十分な根拠を与えており、87a条を含めて基本法のその他の規定はこれを拒むものではない」と述べ、国連が認めた軍事作戦にドイツ連邦軍が参加することを認めた。このほかにも、国連が実施する、あるいは認めた軍事作戦にドイツ連邦軍の参加を認める事由として以下を掲げている。なお、判決では、派遣に際しては、議会の同意が必要であるとの判断も示された。

- ①国連やNATOは、相互的安全保障とみなし得る。
- ②国連の平和維持活動は、国連の安全保障制度の構成要素をなしているため、国連の平和維持活動へのドイツ部隊の参加は、憲法上の正当化事由をもっている。
- ③第24条第2項は、第87a条の追加以前から、存在していた規定である。第24条第2項で認められていた連邦国防軍の出動が、軍隊の出動を制約する第87a条で制限されることはない。

しかし、実際に国連の軍事作戦等に参加するかどうかは、各国に委ねられているため、「各国が自らの利益を考えて、具体的な作戦に参加しないことがありうる」が、その場合には「個別の案件について政治的な根拠を挙げ、相応な責任を負わなければならない」ことになる。

ただし、国際平和活動への参加が基本法上認められるといっても、それが直ちに基本法が参加を義務づけているということにはならない。参加の決定に対しても、政治的な責任を負わなければならないのである⁴⁶。

2 オランダ

軍隊の国外派遣に関するオランダ憲法の根拠は、第98条第1項の「オランダ王国は、その利益を守るため、志願兵と徴募兵から成る軍隊を保有する」規定である⁴⁷。

国連から要請があった場合、オランダ政府は、平和維持活動に参加するかどうか独自に決定する。1992年の徴兵法によれば、国連のPKOへの参加を目的として部隊を派遣する場合には、勅令を発する。この勅令は議会に示された後、緊急の場合を除いて、14日以内に発効することになっている。

1995年7月、旧ユーゴのスレブレニツァで、ボスニア・セルビア人勢力による攻撃があった後、7,000名余りのムスリム人男性が行方不明になった事件に、当時、スレブレニツァにいたオランダ軍のPKO部隊が、何らかの形で関与していたのではないかと疑念が起きた。オランダ国内では、自国の軍隊が側にいながら多くの人命が失われたことに対する無力感と道義的責任を感じ、PKOへの参加のありかたないし手続きについて再検討を求める意見が多く出た。これに対し、オランダ議会は、事件の調査を行い、いわゆる「ハッカー委員会報告」を取りまとめた。その内容は次のとおりである⁴⁸。

報告書は、まず、事実評価として、派兵のプロセスが明確でなかったこと、PKOについて参加、撤退に関する報告がなかった場合もあったこと、ユーゴ空爆については混乱した情報をそのまま議会に報告したこと、外務省と国防省の間で軋轢があったこと、政府は、NATOと国連安保理の議論の結果を完全な形で議会へ伝

45 第24条第2項は、次のように規定する。「連邦は、平和を維持するために、相互的集団安全保障制度に加入することができる。その場合には、連邦はその主権を制限し [それによって] 欧州および世界の諸国民の間に平和で永続的な秩序をもたらす、かつ保障することに同意するであろう。」樋口陽一・吉田善明『解説 世界憲法集 (第4版)』三省堂, 2004, pp.200-201.

46 ヘルムート・ヴィルマン、トーステン・シュタイン「ドイツのPKO活動への関与」『アジア時報』31巻5号, 2000.5, pp.24-31.

47 酒井啓旦「国連平和維持活動 (PKO) における部隊提供国の役割」『外務省調査月報』2001年度3号, 2002.3, p.45.

48 同上, pp.49-50.

えなかったこと、議会も、決定を行う際、その決定がいかなる範囲のものか自覚せず、同意を与える場合があったこと等を指摘し、その後で、次のような勧告を行っている。

勧告

- i 政府は、PKO参加についての理由を、できるだけ完全な形で議会に伝達しなければならず、その際に、(参加)決定を行うに至った基準を明確に示す必要がある。
- ii 外務省、国防省及び内閣府の各大臣と関係係官は、情報提供のため、きちんとしたアレンジメントを行わなくてはならない。
- iii 議会は、非公開ではなく公開の席でPKOに関する情報を受け取る必要がある。
- iv 外務省と国防省は、派遣の決定、議会への情報の提供について、どちらが責任を負うのか予め決めておく必要がある。
- v 情報提供に際しては、起り得る安全保障上のリスクについて国防省による分析結果を、その中に含めなければならない。
- vi 事後的な聞き取り調査などについて、軍全体の手続きを明確化しなければならない。
- vii 関係省庁が、的確な情報提供と収集のため、電子メールの保存と発信に関するアレンジメントを作成しなければならない。

以上のような指摘に対し、政府は次のような対策を講じた。

- i オランダ軍部隊の安全確保の強化
- ii 出口戦略（PKOの一部として紛争に関わりつつ、その泥沼にはまらないようにするため、いかにPKOから撤退するかという道を残しておくこと）を追求する⁴⁹。

政府は、対国内向けの、PKOへの参加を説得する手段として、報告書に盛り込まれていた

出口戦略問題を国際的な場に持ち出した。すなわち、出口戦略追究のため、PKOにおける「出口戦略」そのものについての議論を喚起して、その内容の明確化と自国による「出口戦略」追究の国際的な認知を求めようとしたのである。2000年12月の国連エチオピア・エリトリアミッション（UNMEE）への派遣においても、派遣部隊の任期を6か月に限定し、オランダに替わる他国の部隊が現れなくても撤退できる確約を、国連から得ようとした。また、UNMEEにオランダ軍を派遣する場合でも、その任期中であっても情勢に変化が生じ、危険が増大したと判断されれば、オランダ部隊は撤退可能であるという立場をとった。実際には、オランダ部隊の任期が終了した後、後継としてインド部隊が派遣された⁵⁰。

2000年11月、オランダは、国連事務総長宛書簡により「出口戦略」の問題を国連の場に提起している。この問題を討議した安保理では、各国とも「出口戦略」を広い意味での紛争処理の枠内に位置づけ、特に紛争後の平和構築との関連を強調し、PKOの撤退も、国連と部隊提供国との間の意思疎通の強化を通じ、平和維持から平和構築への移行という位置づけを行って、これについて論議した。

安保理では、さまざまな意見が出されたが、「出口戦略」がPKO展開における一つの重要な要素であるとの認識が得られた。2001年4月、国連事務総長は、“No Exit without Strategy”と題する報告書を安保理に提出した。この中で強調されているのは次の2点である。第一は、「出口戦略」のガイドラインを設定することであり、第二は、PKOに関する決定を定式化し、実施する際の安保理などの関連国際機関の役割を定めることである。安保理は、PKO作業部に、「出口戦略」についての検討を委ねた。

49 同上, pp.50-57.

50 同上, pp.66-71

2001年6月、作業部会から報告書が提出された。この中で、「出口戦略」は支持され、PKOの展開・継続・撤退についての基本的な決定要因の確認、縮小・撤退の主要な基準等の作成を検討することなどが報告されている。すなわち、「出口戦略」は、特に部隊提供国にとって、国連PKOに参加する場合の重要な考慮の対象となったといえるであろう⁵¹。

おわりに

現在、自衛隊の国際貢献について、特にイラクへの自衛隊派遣については、その賛否について大きく意見が分かれている。

政府は、事態が発生し、それから特別措置法を制定するのでは、迅速な行動が出来ないとし、自衛隊の国際貢献のために恒久法（一般法）を制定することを念頭に、今後の国際平和協力活動について基本政策の検討を開始している。

さらに、国際緊急援助隊派遣法に基づく、自衛隊の海外への災害派遣についても、これを自衛隊の本来の任務にするため、自衛隊法の改正等が検討されている。

自衛隊の今後の海外派遣については、国際社会において、我が国がいかなる役割を果たすかを念頭に、憲法との関係をさらに検討していく必要がある。

(しみず たかお 外交防衛課)

51 同上, pp.63-71.

調査資料2004-1-g

シリーズ憲法の論点

⑦

「自衛隊の海外派遣」

平成17年3月25日発行
ISBN 4-87582-611-7

国立国会図書館
調査及び立法考査局
〒100-8924
東京都千代田区永田町1-10-1
電話03(3581)2331
bureau@ndl.go.jp



Research
Materials
2004-1-g
March
2005

Series :
Constitutional
Issues
Overseas
Dispatch of the
Self-Defence
Forces

Research and
Legislative
Reference Bureau
National Diet
Library
Tokyo 100-8924
Japan
bureau@ndl.go.jp

Art. Kenji Saito