

## 国際平和活動における武器の使用について

矢 部 明 宏

- ① 冷戦時には米ソの対立により、国連の集団安全保障はその機能を妨げられたが、冷戦の終結とともに、安全保障理事会の活動は活性化し、その決議の下で、多様な国連平和維持活動(PKO)が編成され、また、多国籍軍に武力行使を授権することが行われるようになった。
- ② 我が国は、平成4年以降、国際平和協力法、テロ対策特措法、イラク人道復興支援特措法、補給支援特措法を制定し、国際平和活動を実施している。これらの法律には、自然権的武器使用規定が設けられている。我が国防衛関係法上、「武器の使用」は「武力の行使」と区別される概念である。国連PKOは、固有の自衛権の行使として武力の行使を行うことが認められている。
- ③ 政府解釈では、PKO活動等に派遣された自衛隊の部隊の活動は我が国の行為であることには変わりなく、憲法で禁じられた「武力の行使」又は「武力による威嚇」に当たる行為は、我が国としてこれを行うことが許されないとしている。この解釈をめぐり、憲法第9条が国際平和活動にいかに関与されるかが論議されている。そのほか、他国の武力行使との一体化の問題や武器使用を自然的権利とみるかどうかについての論議もある。
- ④ 現在、多様な国際平和活動を行うため、限時法をその都度制定して自衛隊を派遣している現状を改め、予め派遣内容や活動内容を包括的に定めることを目的として、恒久法(一般法)の検討が進められている。国際平和活動に関する様々な提言では、任務遂行への妨害排除のための武器使用を認めること等を求めている。
- ⑤ 今後も恒久法の検討が行われるとすれば、国際平和活動は国際法と国内法の接点に当たる活動でもあり、国際法学と憲法学の枠を超えたさらに活発な論議が必要となろう。

# 国際平和活動における武器の使用について

総合調査室 矢部 明宏

## 目 次

はじめに

### I 国連の集団安全保障体制の現状

- 1 国連平和維持活動（PKO）
- 2 多国籍軍方式

### II 国際平和活動における武器使用の法的根拠

- 1 国際平和活動に関する国内法
- 2 国連PKOにおける自衛

### III 武器使用に関する政府解釈をめぐる諸論議

- 1 政府解釈の要点
- 2 国際平和活動への憲法第9条の適用
- 3 他国の武力行使との一体化
- 4 自然的権利としての武器使用

IV 国際平和活動に関する提言等における武器使用の扱い  
おわりに

## はじめに

冷戦時には米ソの対立により、国連の集団安全保障はその機能を妨げられてきたが、冷戦の終結とともに、安全保障理事会の活動は活性化し、その決議の下で、多様な国連平和維持活動（PKO）が行われ、また、多国籍軍に武力行使が授權されるようになった。我が国では、湾岸戦争を契機とする国際貢献論議を背景として、平成4（1992）年に国際平和協力法<sup>(1)</sup>が制定され、自衛隊部隊等の同法に基づく派遣が行われるようになった。さらに、平成13（2001）年の米国同時多発テロ（9.11テロ）発生後にテロ対策特措法<sup>(2)</sup>が、また、2003年の米英軍のイラク攻撃終了後にイラク人道復興支援特措法<sup>(3)</sup>が制定され、自衛隊による多国籍軍への後方支援が可能となった。その後、テロ対策特措法は、平成19（2007）年11月に失効し、平成20（2008）年1月、補給支援特措法<sup>(4)</sup>が制定された。これらの法律では、自衛隊の部隊等が行う武器の使用は、憲法の禁止する武力の行使に当たらないよう、基本的に、自己保存のための自然的権利としての武器の使用に制限されている。

国際平和協力法では、協力の対象としての「国連平和維持活動」は、「国際連合の統括の下に行われる活動」である必要があるため、多国籍軍への協力は対象とならない。また、テロ対策特措法、補給支援特措法、イラク人道復興支

援特措法は、特定の目的をもちかつ期限を定めた限時法である。このため、我が国が、国際平和協力法を根拠としたPKO参加に留まらず、多様な国際平和活動<sup>(5)</sup>を行うため、限時法をその都度制定して自衛隊を派遣している現状を改め、予め派遣内容や活動内容などを包括的に定めることを目的として、恒久法（一般法）を制定すべきとの議論が行われている<sup>(6)</sup>。現在、政府により法案の検討がなされているが、与党内での見解の相違もあり、未だ法案はまとまっていない。恒久法制定の課題として、国連決議に基づく活動だけを対象とするか、また、国会の関与をどのようにするか等が挙げられるが、議論の最大の焦点は、憲法第9条との関係であり、特に、武器使用基準の緩和の問題であるとも言われている<sup>(7)</sup>。

本稿では、I章で、国連の集団安全保障体制の現状を概観し、II章で、国際平和活動における武器使用の法的根拠について、III章で、武器使用に関する政府解釈をめぐる国際法学と憲法学における主要な論議を紹介した後、最後のIV章で、国際平和活動に関する提言等において武器使用の問題がどのように扱われているかを紹介することとしたい。なお、武器の使用は、国際平和活動に参加する自衛隊員以外の平和協力隊の隊員にも認められる場合があるが、本稿では、憲法第9条との関係で特に問題となる自衛隊による武器使用の問題を中心に扱うこととしたい。

(1) 正式名称は、「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6月19日法律第79号）

(2) 「平成十三年九月十一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11月2日法律第113号）

(3) 「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8月1日法律第137号）

(4) 「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」（平成20年1月16日法律第1号）

(5) 国際平和協力法においては、国連平和維持活動（PKO）、人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動を併せて「国際平和協力業務」とする。また、防衛省は、国際平和協力法、テロ対策特措法、イラク人道復興支援特措法等に基づく活動を併せて「国際平和協力活動」としている。本稿では、これらを総称して「国際平和活動」という語を用いることとする。

(6) 「自衛隊の海外派遣、国連決議条件で『合意』」『読売新聞』2007.11.5.

(7) 「自民、恒久法の検討着手」『読売新聞』2008.2.14.

## I 国連の集団安全保障体制の現状

国連の集団安全保障体制の実態には、冷戦の終焉を境として大きな変化が生じている。ここでは、II章以下の議論の背景として、国連平和維持活動（PKO）の始まりと冷戦後の変化、および多国籍軍が活用されるようになったことを中心に、国連の集団安全保障体制の変化と現状を概観する。

### 1 国連平和維持活動（PKO）

国連憲章は、紛争の平和的解決義務を設定するとともに（第2条第3項）、国際関係における武力による威嚇又は武力の行使を禁止した（第2条第4項）。その上で、国際の平和と安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会（以下、「安保理」という。）に負わせ（第24条）、さらに憲章第7章において、安保理に、国際の平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為の認定の権限（第39条）と、国際の平和と安全を維持・回復するための非軍事的又は軍事的強制措置の発動の権限（第41条以下）を与えた。しかし、冷戦期においては、アメリカと旧ソ連の対立のために、常任理事国の一致が困難であり、憲章第39条の認定や第41条以下の制裁措置は、憲章の予定したとおりに機能することが困難であった<sup>(8)</sup>。

このような冷戦期において、国際紛争を沈静化させるために活用されたのが国連平和維持活動（Peace Keeping Operations: PKO）である。PKOは、国連憲章に明確な根拠規定がないことから、「6章半の活動」といわれる。これは、紛争の平和的処理を定める6章と平和に対する

脅威、平和の破壊及び侵略行為に対する行動について定める第7章の中間的な措置を意味する。1958年に当時のダグ・ハマーショルド事務総長は、国連緊急軍（UNEF）の経験を元に、PKOの活動の原則をとりまとめた。それは、第一に、PKOを受け入れる国の同意が必要であること、第二に、中立性の遵守、第三に、軍隊構成員が国際的性格を有すること、第四に、準軍事的性格を有し、武力行使は自衛の場合に制限されること、であった。この原則に則って、冷戦期に、停戦監視や兵力引き離しを主たる任務として派遣されたPKOは、「第一世代のPKO」といわれる<sup>(9)</sup>。

冷戦終結後、国連の集団安全保障体制はその機能を回復し、憲章第7章の下で多国籍軍に武力行使を授権する方式がとられるとともに、多様なPKOが派遣されるようになった。冷戦後のPKOには、複合化現象および平和強制（Peace-enforcement）との結合現象という質的な変化が生じた。PKOの複合化現象とは、軍事・警察・文民部門を含む大規模なPKOが多く見られるようになったことをいう。これは、軍事部門を中心とするPKOの機能と平和構築（Peace-building）の機能が結合した現象ともみられ、このような性格を有するPKOを指して、「第二世代のPKO」と呼ぶことがある。この代表的なものとして、カンボジアに派遣された国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）がある。次に、平和強制との結合現象とは、安保理決議で憲章第7章が援用され、PKOに強制力を付与し強化を図るという現象である。1992年6月、当時のブトロス・ガリ事務総長は、『平和への課題（An Agenda for Peace）』を発表し、その中で、停戦合意が守られなくなった場合に平和執行部隊

(8) この段落の記述は、杉原高嶺ほか『現代国際法講義（4版）』有斐閣, 2007, pp.438-439に拠る。

(9) この段落及び次段落のPKOの変遷についての記述は、香西茂「国連による紛争解決機能の変容—『平和強制』と『平和維持』の間—」山手治之ほか編『21世紀国際社会における人権と平和: 国際法の新しい発展をめざして（下）現代国際法における人権と平和の保障』東信堂, 2003, pp.224-240; 桐山孝信「平和維持活動とその変容」家正治ほか『国際紛争と国際法』嵯峨野書院, 2008, pp.127-140; 浅田正彦「PKO/PKO協力法」『法学教室』257号, 2002.2, pp.2-3を参照した。

(peace-enforcement unit) を派遣することを提案した。平和強制の性格をもつPKOとしては、ソマリアに派遣された第二次国連ソマリア活動(UNOSOM II)、旧ユーゴ(ボスニア・ヘルツェゴビナ)に派遣された国連保護軍(UNPROFOR)などがある。特に前者は、内戦に巻き込まれ多数の犠牲者を出して終結した。この経験の反省に立って、ガリ事務総長は、1995年1月に発表した『平和への課題—追補(Supplement to an Agenda for Peace)』で、平和維持と強制行動の両機能の相違を強調し、PKOの伝統的原則遵守の必要を説いた。この前後の時期から派遣された国連PKOの大部分は、伝統的なPKOに回帰したとされる。

ところが、1990年代末から再び、憲章第7章と結合するPKOが出現した。このPKOの特徴は、紛争当事者間の和平合意でPKOの現地展開が定められ、紛争当事者が憲章第7章下での武力行使に同意していること等のほか、並行して展開される多国籍軍の活動とPKOの活動が密接に関係していることである。このようなPKOは、「強化された(robust)」PKOと呼ばれ、国連シエラレオネミッション(UNAMSIL)、国連コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)などがある。このようなPKOを平和維持から「平和強制活動」への変質ととらえる考え方もあるが、国連の内部では、「強化された」PKOも平和維持の範疇にある活動として理解されている<sup>(10)</sup>。

このようなPKOの変化の背景として、アナ

動検討パネル」により2000年9月に公表された報告書(通称「ブラヒミ・レポート」)<sup>(11)</sup>の存在がある。同レポートは、伝統的な原則(紛争当事者の同意、公平・普遍性、武力行使を自衛の場合に限定すること)が依然としてPKOの基本原則であることを確認したものの、内戦への原則適用の困難さを指摘し、「強化された武器使用基準(robust rules of engagement)」を用いる等、より柔軟で弾力的な原則適用を求めた<sup>(12)</sup>。

さらに、冷戦後の平和維持活動の一つの特徴として、地域的機関により、平和維持活動が行われる例が増えていることがある。憲章第8章では、「国際の平和及び安全の維持に関する事項で地域的行動に適当なものを処理するための地域的取極又は地域的機関」の存在が認められている(第52条第1項)。冷戦の終焉後は、地域的紛争の平和的解決に対する地域的取極・機関の積極的な活動事例が増大し、国連も地域的取極・機関との緊密な協力関係を構築して行った。地域的機関による平和維持活動の例として、アフリカ連合(AU)がスーダン西部ダルフール紛争に際して派遣したアフリカ連合ダルフール・ミッション(AMIS)などがある<sup>(13)</sup>。

## 2 多国籍軍方式

湾岸戦争以後、憲章第7章に基づき、安保理が多国籍軍による武力行使を授權することが行われるようになった。この方式は、現在では、平和強制の一つの実行方式として既に定着した感がある。1990年のイラクによるクウェート侵攻に対して、同年11月、安保理は、米国を中心

(10) 酒井啓巨「国連平和維持活動(PKO)の新たな展開と日本—ポスト冷戦期の議論を中心に—」『国際法外交雑誌』105巻2号, 2006.8, pp.20-21; United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 2008, p.34. (国連平和維持活動局ホームページ〈<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/dpko.shtml>〉)

(11) Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A55/305-S/2000/809, 21 August 2000) (国連ホームページ〈[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)〉)

(12) 香西茂 前掲注(9), p.234参照。武器使用基準の詳細については後述する(II章2)。ブラヒミ・レポート前後のPKOの変化については、山下光「PKO概念の再検討—『ブラヒミ・レポート』とその後—」『防衛研究所紀要』8巻1号, 2005.10, pp.39-79を参照。

(13) この段落の記述は、岩本誠吾・桐山孝信「国際安全保障と自衛権」家正治ほか『国際紛争と国際法』嵯峨野書院, 2008, pp.86-105に拠る。

とする多国籍軍に、憲章第7章の下での「あらゆる必要な手段」をとる権限を授権する(authorize)する決議678号を採択し、この決議に基づき対イラク軍事行動が実施された。その後、同様に多国籍軍に対し武力行使が授権された例としては、1992年のソマリア、1994年のハイチ、同年のルワンダ、1995年のボスニア・ヘルツェゴビナ、1997年のアルバニア、1999年のコソボ、同年の東ティモールなどがある。これらは、安保理が憲章7章を援用して、多国籍軍に任務の遂行を委ねている点が共通しており、その目的は、侵略の撃退(湾岸戦争)、内戦における大規模な人権侵害への対処(ソマリア、旧ユーゴ、ルワンダ、アルバニア、東ティモール)、正統政府の復権(ハイチ)、国連PKO要員の保護(旧ユーゴ)など多岐にわたる<sup>(14)</sup>。

多国籍軍方式は、前述のような憲章が元々想定する平和強制の方式とは異なっているため、このような方式を憲章との関係でどのように評価するかについては、いくつかの考え方がある。これを変則的な措置とみて、現状ではやむを得ない選択であるとみる考え方<sup>(15)</sup>、あるいは、憲章上の根拠が薄弱で、集団安全保障の理念に反するとの考え方<sup>(16)</sup>などである。いずれにしても、憲章の実定法上の解釈を通しては、多国籍軍の法的地位を十分に説明することは困難である。このため、合法・違法の基準ではなく、国際法上の「対抗力」の観点から、安保理の行為を国際機関の一方的措置として捉え「国連安保理が、国家の一方的措置としての武力行使を『束ねる』形で容認し、それによって国連自身の一方的措置に転化させた」とする考え方<sup>(17)</sup>も出されている。

## II 国際平和活動における武器使用の法的根拠

我が国の国際平和活動は、国際平和協力法等の法律に基づき実施されている。国際平和活動において自衛隊の部隊等による武器の使用がどのように行われるかについても、主にこれらの法律に規定されている。また、一国の部隊が他国の領域で武力を行使するには、一般に、国際法上の根拠が必要であると考えられる。ここでは、我が国の国内法上の根拠と併せて、国際法上の根拠の一つとして挙げられる国連PKOの固有の権利としての自衛のための武力の行使について紹介する。

### 1 国際平和活動に関する国内法

#### (1) 国際平和協力法

国際平和協力法は、我が国が国連平和維持活動等に参加するための根拠となる法律である。平成2(1990)年8月のイラクによるクウェート侵攻に対して、多国籍軍等の活動に人的協力を行うため、政府は、同年10月、「国際連合平和協力法案」を国会に提出した。この法案の審議において、政府が、他国が行う武力行使と一体化する行為とそうでない行為との区別を画する明確な基準を示すことができなかつたこと等のため、同法案は廃案になった。その後、自民、公明、民社の三党が、人的貢献のための新たな立法作業に着手することに合意し、伝統的なPKO原則を基にした基本方針(「PKO参加五原則<sup>(18)</sup>」)を具体化する形で法案化され、平成4(1992)年6月、国際平和協力法が制定された。

(14) この段落の記述は、香西 前掲注(9), pp.213-217に拠る。

(15) 同上, p.221.

(16) 松田竹男「国際連合の集団安全保障—その歴史、現状、課題」『国際法外交雑誌』94巻5・6号, 1996.2, pp.82-85; 村田尚紀「国連の平和維持活動と軍事的強制措置—軍事をめぐる立憲主義(constitutionalism)と『立憲主義(chartisme)』」全国憲法研究会編『憲法改正問題』(『法律時報』増刊), 2005, p.142.

(17) 村瀬信也『国際立法—国際法の法源論』東信堂, 2002, p.509.

同法の下で国が実施する「国際平和協力業務」には、①国連平和維持活動（PKO）、②人道的な国際救援活動、③国際的な選挙監視活動がある。このうち、国連平和維持活動を行うためには、紛争当事者間の停戦合意、受入国及び紛争当事者の受け入れ同意<sup>(19)</sup>が存在すること、いずれの紛争当事者にも偏ることなく実施されるものであること（中立性）が必要である。国連平和維持活動の内容は、紛争当事者間の武力紛争の再発の防止に関する合意の遵守、武力紛争の終了後に行われる民主的な手段による統治組織の設立の援助、その他紛争に対処して国際の平和及び安全を維持するための国連の統括の下に行われる活動とされる（第3条第1号）。

武器の使用については、上記PKO参加五原則の第5項に沿って、同法第24条に具体的に規定されている。自衛隊員は、「自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員、隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体を防衛するため」武器の使用が認められる（第3項）。武器の使用は、現場に上官が在るときは、その命令によらなければならない（第4項）。武器の使用に際しては、刑法第36条（正当防衛）及び第37条（緊急避難）の規定に該当する場合を除いては、人に危害を与えてはならない（第6項）。

国際平和協力は、数度にわたり改正されている。平成10（1998）年6月の改正では、それまでの国連平和維持活動と人道的な国際救援活動に加えて、国際的な選挙監視活動を行うこととし、また、武器の使用について、原則として上官の命令によることとした。平成13（2001）

年12月の改正では、平和維持隊本体業務の凍結を解除し、また、武器の使用における、防衛対象として、自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員に、「その職務を行うに伴い自己の管理に入った者」を追加した。さらに、第24条第8項により、自衛隊法第95条（武器等防護のための武器の使用）が適用除外されていたところ、その適用除外を解除した。

国際平和協法力に基づき、カンボジア、モザンビーク、ルワンダ等に自衛隊が派遣された。平成20（2008）年8月現在、派遣が継続している活動は、ゴラン高原の国連兵力引き離し監視団（UNDOF）とネパール政治ミッション（UNMIN）の二つである。今後、国連スーダン派遣団（UNMIS）司令部に自衛官が派遣される予定である。

## (2) テロ対策特措法

平成13（2001）年9月11日に米国で同時多発テロが発生したことを受けて、我が国政府は、テロリズムとの戦いを我が国自らの安全確保の問題と認識して主体的に取り組むこととし、米軍等に対する支援活動を実施する目的で、自衛隊を派遣するための検討を行い、テロ対策特措法案を策定、同法案は、第153回臨時国会に提出され成立、同年11月2日公布、施行された。

この法律により行われる対応措置には、①協力支援活動、②搜索救助活動、③被災民救援活動がある。対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない（第2条第2項）。対応措置を実施する地域は、我が国領域及びいわゆる「非戦闘地域」（現

(18) 五原則とは、①紛争当事者間で停戦の合意が成立していること、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者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること、③当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること、④上記原則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、である。柳井俊二「日本のPKO—法と政治の10年史—」『法学新報』109巻5・6号, 2003.3, p.448参照。

(19) 第3条第1号に、括弧書きで、武力紛争が発生していない場合は、受入国の同意のみでよいことが規定されている。これは、予防展開型PKOについても協力対象とするための規定である。田村重信ほか『日本の防衛法制』内外出版, 2008, p.435参照。

に戦闘行為が行われておらず、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公海及び外国の領域)である(同条第3項)。武器の使用については、国際平和協力法と同様の自然権的武器使用権限規定が設けられ(第12条)、また、自衛隊法第95条に基づく武器等防護のための武器使用が認められる。

この法律は、2001年9月11日のテロ攻撃によってもたらされた脅威へ対応することを目的とする特別立法であり、当初2年を期限とし、必要があれば別の法律で2年以内の延長ができることとされた(限時法)。制定後、平成15(2003)年10月に2年、平成17(2005)年10月及び平成18(2006)年11月にそれぞれ1年、期限が延長された。

### (3) 補給支援特措法

テロ対策特措法に基づき我が国は、被災民救援活動として救援物資の搬送等を行うとともに、海上阻止活動に参加する諸外国の軍隊等の艦船に対して燃料などを補給する補給支援活動を行ってきたが、政府は、平成19(2007)年10月、活動内容を補給活動に限定し、活動領域も限定する新たな法案(補給支援特措法案)を第168回臨時国会に提出した。テロ対策特措法は、同年11月1日失効し、自衛隊の活動が中断した。補給支援特措法案は、同年11月13日に衆議院本会議で可決、平成20(2008)年1月11日、参議院本会議で否決され、同日、衆議院本会議で憲法第59条第2項の規定(衆議院の優越の規定)に基づき再可決され成立した。

この法律は、我が国の活動を補給活動に限定することに伴い、旧法と同様な構造をもちつつ、それを修正する内容となっている。補給活動の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならないことは旧法と同

様である(第2条第2項)。補給活動を実施する地域は、我が国領域、及びインド洋等のいわゆる「非戦闘地域」に限定される(同条第3項)。武器の使用については、旧法と同様である(第8条)。この法律は、施行日から1年で失効する限時法である(附則第3条)。

### (4) イラク人道復興支援特措法

平成15(2003)年5月、米英軍などの対イラク攻撃によりフセイン政権は崩壊した。その後、国連安保理決議1483号が採択され、国連加盟国にイラク支援のための取り組みが要請された。政府は、イラク人道復興支援を行うため、イラク人道復興支援特措法案を第156回通常国会に提出し、同法は、同年7月26日に可決成立し、8月1日に公布・施行された。

この法律による対応措置には、人道復興支援活動と安全確保支援活動がある。対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない(第2条第2項)。実施地域は、我が国領域、及び外国・公海及びその上空のいわゆる「非戦闘地域」である。ただし、外国の領域にあっては、当該外国の同意がある場合に限る(イラクにおいては、安保理決議1483号などに従ってイラクで施政を行う機関の同意によることができる)(同条第3項)<sup>(20)</sup>。武器の使用については、国際平和協力法、テロ対策特措法、補給支援特措法と同様の規定が設けられている(第17条)。

この法律に基づき、平成15(2003)年12月に派遣を開始し、陸上自衛隊と航空自衛隊の各部隊が人道復興支援活動と安全確保支援活動を実施してきた。陸上自衛隊部隊は平成18(2006)年7月に活動を終了したが、航空自衛隊部隊は引き続き輸送活動を行っている。この間、平成16(2004)年6月、米英軍等による連合暫定施政当局(CPA)からイラク暫定政府に主権が委

<sup>(20)</sup> 本法制定時にはイラク政府が存在しなかったため、米英軍等による連合暫定施政当局(CPA)から同意を得ることとされた。



譲された後は、イラク暫定政府の要請により、多国籍軍が駐留することとなり、自衛隊は、多国籍軍の中で活動を継続することとなった<sup>(21)</sup>。この法律は、附則第2条で、施行の日から4年で失効するとされていたが、平成19(2007)年6月に法律の効力を2年間延長する法律が可決された(新たな期限は平成21(2009)年7月31日)。

(5) 各種の防衛関係法における武器使用の位置付け

我が国の防衛関係法上、「武器の使用」は、憲法第9条第1項の「武力の行使」と区別される概念である。政府統一見解によれば、一般に、「武器の使用」とは、火器、火薬類、刀剣類その他直接人を殺傷し、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、器具、装置をその物の本来の用法に従って用いることをいい、これに対し、憲法第9条第1項の「武力の行使」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いう。「武力の行使」は、「武器の使用」を含む実力の行使に係る概念であるが、「武器の使用」が、すべて同項の禁止する「武力の行使」に当たるとはいえない。例えば、自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防護することは、いわば自己保存のための自然的権利というべきものであるから、そのために必要な最小限の「武器の使用」は、憲法第9条第1項で禁止された「武力の行使」には当たらないとされる<sup>(22)</sup>。なお、我が国憲法上、「武力の行使」は、いわゆる自衛権行使の

3要素<sup>(23)</sup>を満たす場合にのみ行使することが許されるが、以下の各種の防衛関係法に規定されている「武器の使用」は、いずれもこの意味での「武力の行使」に当たるものではないとされている<sup>(24)</sup>。

現行法上規定されている自衛隊による武器の使用規定は、大別して、職務(任務)遂行のための武器使用と、いわば自己保存のための自然的権利とされる武器使用に分けられる<sup>(25)</sup>。職務遂行のための武器使用とは、職務を遂行するための手段として、当該職務の一環として武器を使用するものであり、警察権を行使するもの(治安出動、警護出動、海上における警備行動及び国民保護等派遣の際の武器の使用、部内の秩序維持のための武器の使用等)、防衛力の維持のためのもの(武器等防護、自衛隊の施設の警護のための武器の使用)がある。

自己保存のための自然的権利としての武器使用は、一定の職務に従事する自衛官が、自分自身と一定の要件を満たす自分以外の者の生命・身体を防護するために認められる武器使用である。国際平和協力法のほか、テロ対策特措法、イラク人道復興支援特措法、補給支援特措法、周辺事態安全確保法、船舶検査活動法等に規定されている武器の使用は、この類型に当たる。自己保存のための自然的権利としての武器使用は、さらに、①具体的な職務を行う際に限らずに認められるもの(国際平和協力法第24条、テロ対策特措法第12条、補給支援特措法第8条、イラク人道復興支援特措法第17条)、②具体的な職務を行う際に限定して認められるもの(防御施設構

(21) 統合された司令部の下にあって、司令部と連絡・調整を行うものの、その指揮下に入るものではなく、引き続き、我が国の主体的な判断の下に、我が国の指揮に従い、人道復興支援活動を行うものとされた。田村ほか 前掲注(19), p.530参照。

(22) 第153回国会衆議院国際平和に関する特別委員会理事会提出資料(平成3年9月27日)。八木一洋「憲法9条に関する政府の解釈について」『ジュリスト』1260号, 2004.1.1, p.73参照。

(23) ①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。(「衆議院議員森清君提出憲法第九条の解釈に関する質問に対する答弁書」(昭和60年9月27日受領 答弁第47号) p.3.)

(24) 田村ほか 前掲注(19), p.211参照。

(25) この段落及び次段落の記述は、同上, pp.211-220に拠る。

築の措置（自衛隊法第92条の4）、在外邦人等の輸送（自衛隊法第94条の5）等の実施に際して認められる武器使用）に分けられる。自己保存のための自然的権利としての武器使用については、その性質上、例外なく、正当防衛又は緊急避難の要件に該当する場合のほかは人に危害を与えてはならないとされている。また、防護対象は、自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員については共通しているが、それ以外の者については、「保護の下に入った」邦人等（在外邦人等の輸送（自衛隊法第94条の5））と「職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」（国際平和協力法、テロ対策特措法、補給支援特措法、イラク人道復興支援特措法）の2類型がある。

## 2 国連PKOにおける自衛

国連PKOは、国連機関の活動として位置付けられ、安保理及び事務総長の指揮統制に服する活動であり<sup>(26)</sup>、国連PKOの要員は、自衛のため、武力を行使<sup>(27)</sup>することができる。自衛権は国家に限定されず国連にとっても固有の権利であり、国連平和維持軍は国連の機関自らの権利として自衛権を行使しうるとされる<sup>(28)</sup>。国連PKOの自衛権の淵源については、次のように複数の考え方がある。すなわち、人が固有の権利として有する正当防衛権を国連PKO要員が行使するという考え方、軍隊構成員はその本国が有する自衛権から導き出される権利を行

使するが、軍隊構成員がPKO要員として国連のために活動する場合であっても、この権利を行使するという考え方、あるいは、国連は国と同様に固有の自衛権を行使でき、これから類推して、PKO要員も自衛権を有するという考え方などである<sup>(29)</sup>。

自衛の範囲については、PKOの創成期において、単に、PKO要員本人及び同僚を守るものと考えられていたが、程なくして、PKO要員を武装解除させるような試みを阻止すること、陣地・車両・装備を防衛すること、さらに、国連職員を攻撃から守ることにまで拡大された<sup>(30)</sup>。その後1973年に当時のクルト・ワルトハイム事務総長が、安保理から国連PKOに与えられたマンデート（任務）の遂行を妨げるような武力を用いた試みに対して抵抗することも自衛に含まれるという見解<sup>(31)</sup>を示し、以後、自衛の概念には、PKOの任務を防衛することが含まれると考えられるようになった<sup>(32)</sup>。

国連PKOの自衛に関連して、我が国の国際平和協力法案の検討過程において、政府は、国連PKOの諸先例を検討し、武器の使用については、自己防護のための武器の使用（我が国の議論においては「Aタイプ」と呼称される。）と任務遂行のための武器の使用（同、「Bタイプ」）の2つのタイプがあることを認識していた。しかし、内閣法制局は、要員の生命又は身体が脅かされた場合に武器を使用することは「自己保

(26) 香西 前掲注(9), p.223.

(27) 国連が行う「武力の行使 (use of force)」は、国際的な法執行・警察活動に伴うものであり、個別国家が、自国利益の追求のために、あるいは自衛権の行使として行う「武力の行使」と全く異質なもので、その実質は「武器の使用」とあるとの見解がある（村瀬信也「安全保障に関する国際法と日本法（下）—集团的自衛権及び国際平和活動の文脈で—」『ジュリスト』1350号, 2008.2.15, p.55参照）。ただし、国連の用語としては、PKOガイドラインや後述の国連の武器使用基準（ROE）等において、「武力の行使 (use of force)」が用いられている。

(28) 酒井 前掲注(10), pp.10-11参照。

(29) Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, New York: SIPRI/Oxford University Press, 2002, p.15.

(30) *ibid.*, pp.14-15.

(31) Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 340 (1973), of 27 October 1973, (S/11052/Rev.1), para.4(d).

(32) United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *op.cit.*(10), p.34; Findlay, *op.cit.*(29), p.19; 上杉勇司『変わりゆく国連PKOと紛争解決—平和創造と平和構築をつなぐ—』明石書店, 2004, pp.53-54.

存のための自然的権利」であるので、憲法の禁ずる武力の行使に当たらないが、PKOの任務が実力によって妨げられた場合に妨害を排除するために武器を使用することは憲法第9条に抵触する恐れがあるとの立場をとった。このため、法案には、妨害排除のための武器使用を許す規定は入れられず、国連PKOの武器使用に関する原則と国際平和協力法の規定との間の整合性がとれなくなったとされる。もっとも、国連PKOが実際に武器を使用した先例を調査したところ、PKOの任務が実力で妨害された例の多くの場合において、要員の生命も同時に脅かされていたようなので、妨害排除のための武器使用に関する規定がなくても、実際上は特に支障がないものと判断されたとのことである<sup>(33)</sup>。

各国連PKOにおける武力の行使は、安保理の決議に含まれる個々のPKO活動のマンデートに基づき、また、現場の様々な状況に応じた武力の行使は、武器使用基準<sup>(34)</sup> (Rules of Engagement: ROE) に従って行われることになる<sup>(35)</sup>。具体的には、通常、安保理が国連PKOの派遣を決議するに当たって、事務総長から安保理に対して、武器の使用に関する大まかなガイドラインを含む報告書が提出され、安保理は派遣決議の中で、この事務総長の報告書を了承(endorse)する。このガイドラインよりさらに詳細な規定は、各PKOの軍司令官から各国のPKO部隊に発出される標準実施手続き(Stand-

ing (or Standard) Operating Procedures: SOP) に定められ<sup>(36)</sup>、軍司令官は、それを定式化し、ROEを定め、各部隊に配布する<sup>(37)</sup>。

### III 武器使用に関する政府解釈をめぐる諸論議

武器使用の法的問題に関して、これまでいくつかの政府解釈が示されており、これをめぐって、国際法学及び憲法学の立場から様々な論議が行われている。ここでは、まず、1節で政府解釈の要旨を摘記<sup>(38)</sup>した後、2節以下で、主要な論議の概要を紹介したい。

#### 1 政府解釈の要点

以下に、これまでの政府解釈を、国連等の活動と我が国の活動との関係、現行法上認められる武器使用の範囲、及び現行法上認められない武器使用の範囲の3つに区分して掲げる。

(国連等の活動との関係)

- ① 「国連軍」への「参加」とは、当該「国連軍」の司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、「参加」は、「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の範囲を超えるものであって、憲法上許されないが、「参加」に至らない「協力」については、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

<sup>(33)</sup> この段落の記述は、柳井 前掲注(18), pp.446-447に拠る。

<sup>(34)</sup> 防衛省は、ROEを「部隊行動基準」と訳している。中谷元防衛庁長官答弁(第153国会衆議院安全保障委員会議録第4号 平成13年11月27日 p.15.) 参照。一般に、「交戦規則」と呼ばれることもある。

<sup>(35)</sup> United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *op.cit.*(10), p.35; United Nations Department of Peacekeeping Operations, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, December 2003, p.57.

<sup>(36)</sup> Findlay, *op.cit.*(29), pp.13-14; 「PKOのための標準実施手続き(SOP)ガイドラインの要旨」『防衛法研究』16号, 1992.5, p.167-169参照。

<sup>(37)</sup> 個々の要員には、ROEを簡潔にまとめて任務遂行の際に携帯し易くしたカードが配布される。国連ハイチ・ミッション(UNMIH)のROEカードについて、等雄一郎「米軍におけるROEの発展と1994年版統合参謀本部標準交戦規則」『外国の立法』213号, 2002.8, pp.73-74参照。

<sup>(38)</sup> 摘記の方法については、安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会第4回及び第5回配布資料(首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/index.html>>)を参考にした。

- なく、「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<sup>(39)</sup>。
- ② 派遣国より提供される要員は国連の「コマンド」の下に置かれる。「コマンド」は、派遣された要員や部隊の配置等に関する権限であり、懲戒処分等の身分に関する権限は、引き続き派遣国が有する。国内法の用例としての「指揮」又は「指揮監督」と国連の「コマンド」は性格を異にしているため、「指図」という語を用いる。我が国から派遣された要員は、実施要領に従い、いわゆる参加五原則と合致した形で国連の「コマンド」の下に置かれる<sup>(40)</sup>。
- ③ 我が国は憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟しており、最高法規たる憲法に反しない範囲内で憲法第98条第2項に従い国連憲章上の責務を果たしていくことになる。その場合、集団安全保障あるいは実態上確立されてきたPKO活動については、これに派遣された自衛隊の部隊の活動は我が国の行為であることには変わりなく、憲法で禁じられた「武力の行使」又は「武力による威嚇」に当たる行為は、我が国としてこれを行うことが許されない。集団安全保障措置に関しても、国際紛争を解決する手段であることには変わらないので、このような措置のうち、武力の行使等に当たる行為については、我が国として行うことが許されない<sup>(41)</sup>。
- ④ 国際平和協力法に基づくPKOへの参加については、いわゆる参加五原則の前提が設けられていることから、我が国が自ら「武力の行使」をすることはなく、仮に国際平和維持隊等が「武力の行使」に及んだとしても、当該「武力の行使」と一体化することはない<sup>(42)</sup>。また、テロ対策特措法及びイラク人道復興支援特措法に基づく対応措置については、(i)武器使用が要員の生命等の防衛のための必要最小限のものに限定されており、我が国自らが「武力の行使」をすることはない。また、(ii)対応措置がそれ自体として「武力の行使」に当たらず、また、その実施地域がいわゆる非戦闘地域に限定されていること等から、これらの対応措置が他国の「武力の行使」と一体化の問題を生じさせることはない<sup>(43)</sup>。  
(現行法上認められている武器使用について)
- ⑤ 国際平和協力法及び両特措法に規定する「武器の使用」は、いわば自己保存のための自然的権利というべきものであり、仮に「武器の使用」の相手方が国家又は国家に準ずる組織であっても、憲法の禁ずる「武力の行使」に当たらない<sup>(44)</sup>。
- ⑥ 「武器の使用」の相手方が国家又は国家に準ずる組織であった場合でも、憲法上の問題が生じない「武器の使用」の類型としては、現行の自己保存及び武器等防護以外はなかなか考えにくいだが、それらと並ぶような必要性

(39) 中山太郎外務大臣発表政府見解（第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第4号 平成2年10月26日 pp.25-26.）参照。

(40) 政府見解「国連のいわゆる『コマンド』と法案第8条2項の『指図』の関係について」（第122回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第8号 平成3年11月27日 p.17.）参照。

(41) 秋山収内閣法制局第一部長答弁（第142回国会衆議院安全保障委員会議録第10号 平成10年5月14日 p.5.）参照。

(42) 工藤敦夫内閣法制局長官答弁（第121回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第3号 平成3年9月25日 p.3.）参照。

(43) （テロ対策特措法について）小泉純一郎内閣総理大臣答弁（第153回国会参議院本会議録第4号 平成13年10月19日 p.10.）、（イラク人道復興支援特措法について）「衆議院議員仙谷由人君提出イラク問題に関する質問に対する答弁書」（平成16年8月10日受領 答弁第18号）；平成15年7月7日石破茂防衛庁長官答弁（第156回国会参議院本会議録第37号 平成15年7月7日 p.7.）参照。

(44) 「武器の使用と武力の行使の関係について」第153回国会衆議院国際平和に関する特別委員会理事会提出資料（平成3年9月27日）参照。

と理屈があれば、将来そういうものが考えられないわけではない<sup>(45)</sup>。

(現行法上認められていない武器使用)

- ⑦ 自衛官の生命・身体の危険はない場合に他国の軍隊の要員の下に駆け付けて武器を使用することは、いわば自己保存のための自然的権利というべきものということではできず、相手方が国家又は国家に準ずる組織である場合には、憲法の禁ずる「武力の行使」に当たるおそれがある。(いわゆる「駆け付け警護」の場合) 相手方が単なる犯罪集団であることが明白な場合等、これに対する武器使用が国際紛争を解決する手段としての「武力の行使」に当たるおそれがないということを前提にすることが可能な場合には、憲法上当該武器使用が許容される余地がないとは言えない<sup>(46)</sup>。
- ⑧ 任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するための武器使用については、いわば自己保存のための自然的権利というべきものの枠を超えるものであり、相手が国家又は国家に準ずる組織の場合には憲法の禁ずる「武力の行使」に該当するおそれがあることから、憲法との関係で慎重な検討が必要である<sup>(47)</sup>。

## 2 国際平和活動への憲法第9条の適用

国際平和活動は、我が国国家機関の活動であるとともに国際的な性格を有する活動であるため、国家機関に権限を授権し、かつ国家機関の行為を制限する最高規範としての日本国憲法が、国際的な活動に参加する自衛隊等の活動にそのまま適用されるかということが問題になり得る。この問題は、本章3節以下に紹介するいくつかの論議の前提をなす問題といえる。

日本国憲法

第9条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

### (1) 国際法学の立場からの一連の主張

近年、国際法学の立場から、集団安全保障の一環として行われる活動に伴う武力の行使は、個別国家が行う武力の行使とは異なるものであり、その活動に参加しても、憲法第9条の制約を受けることはない、というような考えが打ち出されている。大沼保昭東京大学教授は、平成5(1993)年に発表した論文で、「戦後9条をめぐる論議が、ひたすら1項の武力行使にあたるか、2項の『戦力』にあたるかという観点から行われ、その武力行使や戦力が国際公共価値実現の手段か自己の利益のみを追求する手段かという視点を欠いていた」とする。そして、「9条が放棄した『戦争と、武力による威嚇又は武力の行使』は、あくまで『国際紛争を解決する手段として』遂行される『国権の発動たる』戦争、武力行使、武力による威嚇である。国際平和の維持・回復という国際公共価値実現のため国連の指揮の下に遂行される強制措置は、個別国家の国権の発動としての武力行使とは本来的に性格を異にするから、そうした強制措置への参加は9条1項の禁止の範囲外である。9条2項もそうした個別国家の利益追求のための戦力保持を禁じたものであって、国際公共価値実現のために一定の実力組織を保持することは禁じられていない。—こうした議論は法論理的に十

(45) 宮崎礼壹内閣法制局長官答弁(第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号 平成18年10月26日 pp.19-20.) 参照。

(46) 宮崎礼壹内閣法制局長官答弁(第156回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号 平成15年5月15日 p.18.) 参照。

(47) 津野修内閣法制局長官答弁(第153回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号 平成13年12月6日 p.19.) 参照。

分り立つ議論だが、戦後憲法論議がそうした観点からなされることはほとんどなかった。国連による制裁活動として公共的意味をもつ武力行使と、日本という個別国家の行為である自衛権の発動としての武力行使とは、その基本的性格の相違にもかかわらず、同格の立場でその合憲、違憲が論じられてきた<sup>(48)</sup>とした。

同様の考えは、最近においても国際法学の立場から盛んに主張されている。村瀬信也上智大学教授は、「国際平和活動のために軍事力を用いることは、そもそも個別国家が行う『武力の行使』ではなく、国際の平和と安全の維持という国際公益を実現する目的で、国連安保理その他の権限ある機関の決議・要請によってとられる『強制行動』(enforcement actions)であり、そこでの軍事行動は『武器の使用』(use of weapons, arms)として、『武力の行使』とはっきり区別しなければならない。」とした上で、「集団安全保障系列の国際任務は憲法9条の範囲外の問題であるとの認識が共有できるならば、我が国はそうした活動に積極的に参加することが可能となる。…ともかく、国際平和活動が憲法で禁止されるものではないということであれば、武器使用の範囲も隊員の自己防護に限定されることなく『任務』との関係で決めることが可能となり、その任務が各国部隊のチームワークで成り立っている以上、他国部隊への『駆け付け警護』などは当然の任務と考えられよう<sup>(49)</sup>」とする。松井芳郎名古屋大学教授(当

時)は、衆議院憲法調査会において、「…平和維持活動が強制権限を与えられて武力を行使する場合にいたしましても、将来、43条の特別協定が結ばれて正規の国連軍ができる場合にしましても、国連の強制措置として武力が用いられる場合、これは一般には国が武力を使うというふうには考えられないわけですね。ですから、日本国憲法の言葉を使えば、国権の行使としての戦争でしたか、それには当たらない<sup>(50)</sup>」と述べた。浅田正彦京都大学教授は、「このような考え方(武器の使用を自然的権利であるとする政府の解釈:筆者注)には根本的な誤解があるように思える。…PKOは安保理(総会)の補助機関として設置されるのであり、日本の自衛隊も、PKOに参加する以上、そのような補助機関の構成員として、その資格で行動することになる。実際、PKO要員は、国連の利益のみのために、国連の指揮(指図)の下に行動するものとされ、本国から指示を受けることは禁止されるのである…。そうであれば、PKO要員たる自衛隊による武器の使用は、憲法9条の禁止する武力の行使とは異次元の問題であって、それがPKO要員としての行動にとどまる限りは、憲法問題を惹起するものではないといわねばならないであろう<sup>(51)</sup>」とする。

## (2) 国際平和活動における指揮統制

国際法学の立場からの上記の主張の背景の一つには、国際平和活動の指揮権の考え方が政府

(48) 大沼保昭「『平和憲法』と集団安全保障—国際公共価値志向の憲法を目指して—(二)」『国際法外交雑誌』92巻2号, 1993.6, pp.62-63.

(49) 村瀬 前掲注(27), pp.53-54.

(50) 第154国会衆議院憲法調査会国際社会における日本のあり方に関する調査小委員会議録第1号 平成14年2月28日 p.9.

(51) 浅田 前掲注(9), p.3. 同様の見解として、高井晉「武力の行使と国連PKO」『外交時報』1327号, 1996.4, pp.4-17; 田中均「自衛隊海外派遣、どうなる恒久法論議」『沖縄タイムス』2008.2.10などがある。後掲の「安全保障の法的基盤に関する懇談会」の報告書でも同様の考えが述べられている。小沢一郎民主党代表も、「個々の国家が行使する自衛権と、国際社会全体で平和、治安を守るための国連の活動とは、全く異質のものであり、次元が異なるのです。国連の平和活動は国家の主権である自衛権を超えたものです。したがって、国連の平和活動は、たとえそれが武力の行使を含むものであっても、日本国憲法に抵触しない」とする。小沢一郎「公開書簡 今こそ国際安全保障の原則確立を」『世界』771号, 2007.11, p.151.

解釈と異なることがある。本章第1節「政府解釈の要点」③のとおり、政府は、PKOに派遣された自衛隊の部隊の活動は我が国の行為であることには変わらないので、憲法で禁じられた「武力の行使」又は「武力による威嚇」に当たる行為は、我が国としてこれを行うことが許されないとしている。この政府解釈の前提としてあるのが、「1 政府解釈の要点」②の政府見解であると考えられる。この政府見解は、国際平和協力法第8条第2項の規定「実施要領の作成及び変更は、…事務総長又は派遣先国において事務総長の権限を行使する者が行う指図に適合するように行うものとする。」の解釈として示されたものである。

しかし、国際法上の指揮統制 (command and control) は、作戦に関する指揮統制 (operational command) と、人事・懲戒や経理その他の分野で部隊を維持管理する部分 (disciplinary command) の二つを合わせて全面指揮 (overall command) と捉えられる。国連PKOの場合、前者が国連に移譲され、部隊提供国は後者のみを維持する<sup>(52)</sup>。そして、国連の作戦指揮統制下で行われる活動は、ジュネーブ条約等の武力紛争法適用上、国連のものとみなされる。一方、多国籍軍の場合のように、作戦指揮統制権が部隊の本国にあるならば、安保理決議に基づき行動している場合でも、本国は、その範囲で自国部隊をその意思に従い行動させることができ、このような活動は、当該国家の活動とみなされる<sup>(53)</sup>。

したがって、国連PKOに関して、政府のいう「指図」は、国際的な基準では「指揮」に当たると考えられるため、政府解釈と国際的な基準との間に齟齬が生じていることが指摘されて

いる<sup>(54)</sup>。

### (3) 従来の憲法学説との違い

本章第2節(1)に掲げたような憲法解釈は、これまでの憲法学説とどのような違いがあるのだろうか。従来の憲法学説は、大きく、①1項全面放棄説、②2項全面放棄説、③限定放棄説に分かれる<sup>(55)</sup>。①の1項全面放棄説は、第9条第1項の「国際紛争を解決する手段としては」の文言を限定句としては捉えず、第1項で自衛・制裁のためのものも含めすべての武力の行使が放棄されていると解する。②の2項全面放棄説は、第9条第1項の「国際紛争を解決する手段としては」の文言を国際法上違法な武力の行使に限定する趣旨であるとして、第1項では、自衛及び制裁目的の武力の行使が放棄されていないが、第2項で一切の戦力の保持が禁止され、交戦権が否認される結果、武力を行使する手段が失われ、第9条全体では、自衛及び制裁目的のものを含め一切の武力の行使が放棄されたと解する。③の限定放棄説は、2項全面放棄説と同様に、第9条第1項の「国際紛争を解決する手段としては」の文言を国際法上違法な「武力の行使」に限定する趣旨であるとして、第1項で放棄されているのは、侵略のための武力の行使であって、自衛及び制裁目的の武力の行使は放棄されていないと解する。また、第2項の「戦力」については、保持が禁止されているのは、侵略のための「戦力」であると解する<sup>(56)</sup>。これらの説のうち②の2項全面放棄説が、多数説とされ、③の限定放棄説は、憲法に武力行使を予定した条項がないなど、多くの難点をもっているため、少数説に留まる。

上記の国際法学者の憲法解釈に共通する点

52 酒井 前掲注(10), p.12.

53 真山全「ジュネーブ諸条約と追加議定書」国際法学会編『安全保障』(「日本と国際法の100年」第10巻)三省堂, 2001, p.182. ただし、各多国籍軍によって、指揮・統制の形態には大きな幅がある。等雄一郎ほか「国連安保理決議に基づく多国籍軍の『指揮権』規定とその実態」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』453号, 2004.8.2, p.10参照。

54 酒井 前掲注(10), p.13; 村瀬 前掲注(27), pp.57-58も参照。

55 学説の分類は、常岡せつ子「武装力の行使を伴う国際活動への参加と憲法九条」『ジュリスト』1149号, 1999.2.1, pp.84-92を参考にした。

は、集団安全保障の一環としての武力の行使は、「国権の発動」としての武力の行使ではなく、また、「国際紛争を解決する手段」でもなく、憲法第9条で禁止される武力の行使とは性格を異にするものであり、憲法第9条の問題ではないと考える点である。一方、従来の憲法学説は、全面放棄説にしても限定放棄説にしても、結論としての放棄の範囲は異なるものの、武力の行使はあくまで我が国が行うものであることを前提にして、それが放棄されるものか、放棄されないものかを区別している。なお、憲法学の立場においては、一般に、「国権の発動たる」という文言は、国権の発動でない戦争の存在を認め、その種の戦争は放棄しないという意味に捉えるとは理解されていない<sup>(57)</sup>。このような点で、上記国際法学者の憲法解釈は、従来の主要な憲法学説と異なっていると考えられる。

上記のような国際法学の立場からの主張に対して、憲法学の立場から高橋和之現明治大学教授は、「自衛隊の『国際貢献』に対する憲法上の疑問を払拭するために、憲法9条は国際連合の決定に基づく協力には適用されないとする解釈も提唱されている。たしかに、国際連合が指揮する軍隊の場合には、憲法9条の問題にはならないという解釈もありえよう。しかし、今までのところ、正規の（国連憲章第7章が定める国連の指揮下に置かれる）『国連軍』というものは存在せず（安保理の決議に基づくいわゆる『多国籍軍』も基本的には各国政府の指揮下にあり、国連軍ではない）、国連の決議に基づく協力としての自衛隊活動も、日本政府の指揮のもとに行動す

るのであり<sup>(58)</sup>、そうである限り9条の適用を免れることは困難である<sup>(59)</sup>」とする。また、国際法学からの一連の主張に対する別の観点からの批判として、「軍事的強制措置に参加することの決定は個別国家の責任に属する。憲法上の問題は、そのような決定が許されるかどうかということである。人やモノを軍事目的に使用することを許さないと解される9条の下では、軍事活動に加担する決定はできないといわなければならない<sup>(60)</sup>」との見解もある。

しかし、憲法学の多くの論者は、そもそも自衛隊の憲法適合性の問題が残る限り、自衛隊のPKOへの参加問題を正面から論ずることはできないとする立場をとっているものとみられる。芦部信喜教授は、「この法律（国際平和協力法：引用者注）については、武力行使を目的としないかぎり、自衛隊が部隊として参加するものであっても憲法に反しない、という説も一部に有力である。しかし、武力行使を伴うか伴わないかは、事前に決めがたい場合が少なくなく、かつ、日本だけ自衛のため必要最小限度の武器使用に限定することが可能か否か明確でないので、自衛隊と別組織であれば格別、自衛隊そのものの部隊参加は憲法上疑問だという意見が、学説ではきわめて強い。たしかに自衛隊の海外出動が合憲か否かは、武力行使の有無と深くかわるけれども、それは自衛隊の憲法適合性という本質的な問題を抜きにして論ずることができない問題であることを看過してはならないであろう。いかに国連協力・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

<sup>(56)</sup> 同上, pp.85-86. 政府解釈は、基本的には②の2項全面放棄説の考え方に立ちながら、第9条第1項は、独立国家に固有の自衛権まで否定する趣旨ではなく、自衛のための必要最小限度の武力を行使することは認められるとし、また、第2項の「戦力」の保持禁止は、自衛のための必要最小限度の実力を保持することまで禁じていないと解し、2項全面放棄説とは異なる結論をとる。芦部信喜監修『注釈憲法 第1巻』有斐閣, 2000.12, p.410（「憲法9条」高見勝利執筆部分）参照。

<sup>(57)</sup> 芦部信喜 同上, p.398; 常岡 前掲注(55), p.91.

<sup>(58)</sup> 高橋教授の「指揮」についての理解は、上記の国際法学の観点からの理解と相違があるとの指摘がある。酒井前掲注(10), p.29.

<sup>(59)</sup> 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』有斐閣, 2005, p.57.

<sup>(60)</sup> 村田 前掲注(16), pp.142-143.



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<sup>(61)</sup>」とする。

このような議論の状況にあって、国際法学の立場から、国際平和活動に憲法第9条が適用されるとしても、その厳格な適用を見直すべきであるとの見解も出されている。酒井啓亘京都大学教授は、「PKOの任務を担い、それが国際法上は国連の行為として評価される自衛隊の活動と、日本の国土防衛を第一の目的とする日本自身の行為としての自衛隊の活動という二つの異なる性格の活動を同一視することは必ずしも妥当でないように思われる。…憲法第9条をこれら二つの性質上異なる活動に等しくしかも厳格に適用しようとする立場を再考する必要があるのではなかろうか<sup>(62)</sup>」としている。

### 3 他国の武力行使との一体化

本章第1節「政府解釈の要点」①及び④に含まれているような、我が国の国際平和活動を制約する条件としての他国との武力行使一体化論は、当初は日米安保条約の文脈で持ち出された議論であり、平成2（1990）年以降、国際連合平和協力法案（廃案）の審議の過程で、国際平和活動の文脈で使われるようになったとされる<sup>(63)</sup>。この一体化論への国際法学の立場からの批判として、前記村瀬信也教授は、「国連の集団安全保障等の下に行われる強制行動その他の軍事活動は、個別国家が行う『武力行使』で

はなく（したがって、憲法9条の枠外でとらえるべきものなので）、武力行使との『一体化』を論じる意味がそもそもない。しかも、PKO国連軍などは国連の統一コマンドの下でその任務を遂行することが不可欠であるから、各国部隊がそれぞれの事情に応じて特別のあるいは例外的な取扱いを受けることがあるにせよ、『一体化』された軍隊として行動することはむしろ基本的な要請でさえある<sup>(64)</sup>」とする。

また、一体化論に対しては、行為の帰属の観点からの批判もある。国連国際法委員会が2001年にまとめた「国家責任条文」第16条は、「他の国の国際違法行為の実行を支援し又は援助する国は、…支援又は援助について責任を負う」と規定する。「国家責任条文」のコンメンタールによれば、「第16条の下では、支援国による支援又は援助は、違法行為を行う国の責任と混同されてはならない。その場合、支援国は、自国の行為が国際違法行為を引き起こし、又はそれに寄与した限度での責任のみを有する<sup>(65)</sup>」とされる。すなわち、支援行為が、他国の違法行為と同一視されて違法とされるのではなく、支援行為そのものとして評価を受け、違法とされた場合に国際責任を負うのであり、異なる国の行為を「一体として」法的評価を行うことは国際法学の理解とは異なるとされる<sup>(66)</sup>。松田竹男大阪市立大学教授は、以上のような一体化論を批判する議論について「極端な形式論理」であると批判する。同教授は、「イラクに向か

(61) 芦部信喜『憲法学I』有斐閣, 1992, pp.280-281. 高見勝利現上智大学教授も、「戦力不保持の本条2項規定に照らして違憲の疑いを払拭しえない自衛隊が、国連旗のもと『人道援助』といった大義のためであれ、憲法で禁じられた武力行使と一線を画することの実際に困難な活動に参加するには、まず何よりも国民的合意の証として、本条の改正が憲法上の手続きとして要請されるであろう」と述べている。芦部監修 前掲注(56), p.447. 横田耕一「日本国憲法と国際連合一『集団安全保障』と『中立』を中心に—『憲法学の展望（小林直樹先生古稀祝賀）』有斐閣, 1991, pp.427-445も参照。

(62) 酒井 前掲注(10), p.14.

(63) 村瀬 前掲注(27), p.56.

(64) 同上, p.56.

(65) James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, New York: Cambridge University Press, 2002, p.148.

(66) 酒井 前掲注(10), p.24; 浅田正彦ほか「座談会 憲法9条の過去・現在・未来」『ジュリスト』1260号, 2004.1.1・15, p.27（浅田正彦発言）参照。

う米軍に日本で物資を提供したり、日本政府のチャーターした民間のタンカーがイラクで米軍に燃料を提供するのであれば、たしかに、『支援行為』としての合法性が問題になるだけであるが、軍隊である自衛隊が、戦場であるイラクにおいて、戦闘中の米軍に対して燃料等を補給すれば、それは米軍と一体となって武力を行使しているのであって、単なる支援行為ではない<sup>(67)</sup>とする。確かに、松田教授が挙げるようなケースは、単なる支援行為ではなく、両国が共同で武力行使を行うものであるという法的評価が可能であるとも考えられるが、ここでの問題は、支援行為が他国の先行行為と一体化するという政府解釈の論理が適切かどうかである。この点について、『武力行使と一体になる』行為とは、その行為を日本が行うことが、日本による武力行使であると理解される場合に限定することが自然な解釈であり、自らは武力行使を行わない種々の後方支援的な活動までも『武力行使と一体になる』と解釈するのは、むしろ、憲法の拡大解釈ではないかと思われる<sup>(68)</sup>との見解がある。

なお、「自衛隊のイラク派兵差止請求控訴事件」において、平成20（2008）年4月17日の名古屋高裁判決は、控訴を棄却したが、いわゆる「傍論」部分で、武力行使一体化論に拠って、イラクにおける自衛隊の活動が違憲であるとした。すなわち、多国籍軍の武装兵員を戦闘地域であるバグダッドに空輸する活動については、他国による武力行使と一体化した行動で、自らも武力の行使を行ったとの評価を受けざるを得ないとし、イラク人道復興支援特措法を合憲とした場合であっても武力行使を禁止したイラク人道復興支援特措法と、活動地域を非戦闘地域

に限定した同法の条項に違反し、かつ憲法第9条第1項に違反する活動を含んでいると認められると判示した<sup>(69)</sup>。

#### 4 自然的権利としての武器使用

本章第1節「政府解釈の要点」⑤から⑧にあるとおり、我が国においては、武器の使用は自己保存のための自然的権利の範囲に制限され、平成4（1992）年の制定当初の国際平和協力法では、自己及び他の要員の防護のため要員自身の判断による武器使用のみが認められた。これは、上官の指揮の下に行われる武器の使用は組織的な武力の行使により近くなり、憲法第9条との関係で問題がありうるとの慎重論が内閣法制局にあったため、武器の使用の可否は個々の要員の判断に委ねられることになったものである。しかし、その後のカンボジア等における実体験の中で、実際に武器を使用する事態に立ち至ったことはないものの、使用の可否を上官ではなく個々の要員に委ねている規定の適用の困難さが具体的に感じられるようになり、隊員の心理的な負担になってきたとされる<sup>(70)</sup>。このため、平成10（1998）年6月の改正では、武器の使用について、原則として現場に在る上官の命令によることとした。

また、外国の要員も防護対象にすることについて、平成4（1992）年の法案策定時には、我が国は集団的自衛権を行使し得ないという一貫した政府の憲法解釈との関係で問題があり得るとの意見が政府部内にあったため、見合わせるようになった。この点についても、各国の要員や部隊が緊密に協力して実施する国連PKOを我が国が体験するに従い、必要性がより感じられるようになったため<sup>(71)</sup>、平成13（2001）年12

(67) 松田竹男「自衛隊のイラク派兵と国際法」『法律時報』76巻7号、2004.6、p.51.

(68) 神余隆博「日本の国際平和活動」国際法学会編 前掲注53、p.141.

(69) 裁判所ホームページ判決検索システム〈<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20080428151610.pdf>〉;「イラク空自違憲判決・判決理由」『朝日新聞』2008.4.18; 奥平康弘「“違憲”判決の意義—名古屋高裁の『自衛隊イラク派兵差止請求控訴事件』判決について(上)」『世界』780号、2008.7、pp.37-47参照。

(70) 柳井 前掲注18、p.456.

(71) 同上、pp.457-458.

月の改正では、防衛対象として、自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員のほか、「その職務を行うに伴い自己の管理に入った者」を追加した経緯がある。

しかし、上記の改正後も、武器使用を「自然的権利」と考える政府の立場は維持されており、このため、自己の管理下にあるとはいえ、他人を防御する根拠を自己の「自然的権利」に求める解釈はいかにも無理がある、あるいは、我が国の部隊と外国の部隊のROEの違いが任務遂行の阻害要因となり、状況によっては要員の人命に危害を及ぼす事態になりかねない<sup>(72)</sup>と批判されている。また、平和維持隊本体業務については、平成13(2001)年12月の凍結解除後も参加は行われておらず、現行の武器使用権限が、後方支援業務よりも武器の使用を余儀なくされる可能性が高い本隊業務への参加の敷居を高くしているとの見解<sup>(73)</sup>もある。

しかし、一方では、任務遂行のための武器の使用を認めることで、PKO活動の存続に影響する危険が生じる場合があることが指摘されている。例えば内戦の場合において、「国連PKOの存在を快く思っていない抵抗勢力の立場から見れば、任務達成のためとはいえPKOに積極的な反撃行動をとることが認められるということは、PKOに力づくで任務を遂行することを許したこととなら変わらないものとして映るであろう。…武力行使の許容範囲を広げると、国連による仲介活動が、突然、あるいは『ミッション・クリープ<sup>(74)</sup>』という形態で、平和維持から平和強制へと代わってしまう危険をはらんでいる<sup>(75)</sup>」とされる。

#### IV 国際平和活動に関する提言等における武器使用の扱い

国際平和活動の在り方に関して、新聞報道等を基に、最近の主な動きをまとめると次のとおりである。平成14(2002)年5月、小泉純一郎首相(当時)がシドニーで「国際協力の柱とするために必要な検討を行う」と演説したことを契機に、同月、福田康夫官房長官(当時)の私的諮問機関として「国際平和協力懇談会」が設置され、同年12月に報告書が提出された。平成15(2003)年8月、内閣官房に作業チームが設置され、恒久法策定の検討に入った。その後、「安全保障と防衛力に関する懇談会」などによる国際平和協力に関する提言等が相次いで発表され、平成18(2006)年8月には、自民党国防部会防衛政策検討小委員会が初めての恒久法案として「国際平和協力量案」をまとめた。平成19(2007)年11月に福田康夫首相と小沢一郎民主党代表との党首会談が行われた際には、恒久法についても意見交換がなされた。平成20(2008)年2月、自民党内に恒久法に関する合同部会が発足し、同年5月には、恒久法に関する与党プロジェクトチームが発足した。安倍晋三首相(当時)により平成19(2007)年5月に設置された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」が、平成20(2008)年6月に報告書を提出した。

以下には、国際平和活動に関する提言等の中から、武器使用に関する具体的な提案を行っている、国際平和協力懇談会「報告書」、自民党国防部会防衛政策検討小委員会「国際平和協力量案」及び安全保障の法的基盤の再構築に関す

(72) 酒井 前掲注(10), pp.11, 14-16.

(73) 近藤重克「国連改革と自衛隊の国際平和協力活動」『国際問題』543号, 2005.6, p.46. 第IV章で紹介する国際平和協力懇談会報告書には、「今般凍結解除となった本隊業務を実施するにあたり、特に普通科連隊を派遣するにあたっては、上記『警護任務』及び『いわゆるBタイプ武器使用』が可能となることが不可欠であるとの声が、実際にPKOに参加した部隊からも出ている」とある。

(74) 任務の範囲が徐々に拡大すること(引用者注)。

(75) 上杉 前掲注(32), p.54.

る懇談会「報告書」の概要を紹介する。また、民主党が補給支援法案の対案として提出した法案も武器使用等の規定を有しているので、併せて紹介することとしたい<sup>(76)</sup>。

#### ①国際平和協力懇談会「報告書」

同報告書<sup>(77)</sup>は、日本の国際平和活動において、二つの課題があると指摘する。第一は、我が国の活動が伝統的なPKOの枠組みに大きく拘束されているため、国際社会が必要とする国際平和活動の限られたものにしか参加していないこと、第二は、現在最も必要とされている「平和構築」の分野における参加体制が整っておらず、平和構築のために行う活動について規定が存在しなかったり、柔軟性を著しく奪うような規定になっている場合があることである(パラグラフ35-37)。武器使用については、提言の「3. より柔軟な国際平和協力の実施に向けて早急に法整備を行う。」の中で、「国際平和協力業務において、国際基準を踏まえ、『警護任務』及び『任務遂行を実力をもって妨げる試みに対する武器使用(いわゆるBタイプ)』を可能とする」としている。また、恒久法の制定については、提言の「4. より幅広い平和協力に取り組む。」の中で、「国連決議に基づき派遣される多国間の平和活動(いわゆる『多国籍軍』)への我が国の協力(例えば、医療・通信・運輸等の後方支援)について一般的な法整備の検討を開始する」としている。

#### ②自民党国防部会防衛政策検討小委員会「国際平和協力法案」

同法案<sup>(78)</sup>の概要は次のとおりである。我が国がこれまで行ってきた人道復興支援活動、停戦監視活動に加え、安全確保活動(治安維持)、警護活動、船舶検査活動を行う(第1条、3条等)。国際平和活動は、国連の決議又は要請がある場合のほか、我が国が国際協調の下に活動を行うことが特に必要であると認める事態に際して実施する(第2条第3項)。国際平和活動は、国際紛争を解決する手段としての武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない(第2条第4項)。いわゆる「非戦闘地域」で実施する(第2条第5項)。活動は、我が国の指揮監督の下に行う(第6項)。個別派遣の自衛隊員等は、従来型の武器使用権限(自己等防護、上官命令)を有する(第25条第1項～3項)。自衛隊の部隊等については、警護対象者等防護のための武器使用(第25条第4項)及び安全確保・警護活動・船舶検査活動における妨害防止・抵抗抑止のための武器使用(第25条第5項)が認められ、危害要件が緩和される(第25条第8項)。

#### ③民主党「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案」

民主党は、平成19(2007)年12月、第168回臨時国会において、政府の補給支援法の対案として、「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案<sup>(79)</sup>」(テロ根絶法案)を参議院に提出した。同法案は、平成20(2008)年1月11日に可決され、衆議院に送付されたが、閉会中審査

(76) 恒久法に関する動き及び諸提言については、国立国会図書館調査及び立法考査局外交防衛調査室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第169国会(常会)以降の主要な論点—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』614号、2008.5.29, p.6も参照。

(77) 国際平和協力懇談会「報告書」平成14年12月18日(首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/kettei/021218houkokoku.html>〉)

(78) 「自衛隊海外派遣迅速化狙う、自民小委恒久化法案」『読売新聞』2006.8.31; 「武器使用の範囲拡大、自民小委恒久法案を了承」『毎日新聞』2006.8.31; 秋山信将「国際平和協力の一般法化に向けての課題と展望—自民党防衛政策検討小委員会案を手掛かりとして—」『国際安全保障』36巻1号、2008.6, p.67-96参照。

(79) 第168会参第13号(衆議院ホームページ〈[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_gian.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm)〉)

(継続審査)となり、第169回通常国会においても、衆議院で同様の扱いとなった。同法案は、アフガニスタンの復興支援を通じて国際的なテロリズムの防止・根絶のための国際社会への取り組みに寄与すること等を目的とし、我が国がアフガニスタン復興支援活動(治安分野改革支援活動及び人道復興支援活動)を行うことを定めるもので、次のような内容である。自衛隊の部隊の活動は、人道復興支援活動に限定される。アフガン復興支援活動の実施は、武力による威嚇又は武力の行使であってはならない(第4条第2項)。活動は、抗争停止合意が成立している地域であって活動期間を通じてその合意が維持されると認められる地域又は活動への妨害その他の行為により住民の生命・身体に被害が生じることがないと認められる地域で実施し(第4条第4項)、戦闘行為が発生する等の場合は活動を終了させる(第11条)。自衛隊の部隊等による人道復興支援活動は、わが国の主体的な判断の下に実施する(第4条第5項)。自衛隊の部隊等の自衛官は、自己等防護のための武器使用のほか、復興支援活動の実施に対する抵抗を抑止するための武器使用が認められる(第20条第1項)。上官の命令による武器使用(同条第2項、3項)、危害要件(同条第4項)については、国際平和協力法と同様の規定である。恒久法に関しては、国際テロの防止への寄与を含む「我が国の安全保障の原則に関する基本的な法制の整備が速やかに行われるものとし」、その法制の中で、自衛権の発動に関する原則と「国際連合憲章第7章の集団安全保障措置等に係る我が国の対応措置に関する基本原則…が定められるものとする」(第25条)と規定する。

#### ④安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「報告書」

同懇談会は、安倍晋三首相(当時)から示された4類型(公海における米艦の防護、米国に向

かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃、国際的な平和活動における武器使用、同じ国連PKO等に参加している他国の活動に対する後方支援)についての提言をまとめ、平成20(2008)年6月に報告書<sup>(80)</sup>を提出した。国際平和活動に関する第3の類型について、憲法第9条が禁じている武力の行使は、個別国家としての我が国による「国際紛争を解決する手段としての」武力の行使であり、国連等による集団安全保障やPKOとは次元の違うものである。基本的には、集団安全保障への参加は憲法第9条で禁止されないと整理すべきであるとし、駆け付け警護の場合を含め、自衛隊の武器使用は、国際基準に従うようにすべきとした(第4部1.(3))。また、国連PKO等国際的な平和活動への参加については、活動の態様に応じて、自衛隊に与えられる任務と武器使用の方法及び限度を国際平和協力に関する一般法等で定めるとした(第4部2.(1))。

以上、国際平和活動に関する主な提言等を紹介したが、これらの提言等を比較すると、まず、憲法との関係について②、③では、活動は武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならないとして、憲法第9条との抵触を回避した形になっている。また、指揮権について、②は、我が国がもつこととしており、③の第4条第5項も我が国が指揮権を有するとの意味であろう。一方、④は、集団安全保障への参加は憲法第9条で禁止されないと整理すべきとし、政府解釈を変更することを求めている。次に、他国の武力行使との一体化について、②は、活動の範囲を「非戦闘地域」に限定し、③は、抗争停止合意が成立している地域等で行うとするが、④は、一体化論の見直しを提言している。また、武器使用の範囲については、①から④のいずれも、任務の妨害排除のための武器使用を可能にする内容となっている。ただし、

<sup>(80)</sup> 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>>

②は、活動によっては危害要件が緩和される点で、正当防衛・緊急非難の場合に限り危害を及ぼすことができるとする③と相違する。以上をまとめると、憲法との関係については、④を除いて、基本的には政府解釈の立場を踏襲しているが、いずれも任務遂行のための武器の使用を認める内容であるため、武力行使一体化論等との関係を改めて整理する必要があるように思われる（別表参照）。

## おわりに

これまで見てきたように、政府・与党においては、恒久法の検討が行われている。民主党も、補給支援特措法の対案に、恒久法の必要性についての規定を盛り込んでいる。しかし、公明党は、与党プロジェクトチームの設置は認めたものの、早期の法案提出には慎重な立場をとるとされる。恒久法の論点中、自民党と公明党とで最も隔たりがあるのが憲法第9条との関係であり、武器使用基準の緩和であるとみられる<sup>(81)</sup>。武器使用基準を緩和するには、「自己保存のための自然的権利」という政府解釈の見直しが必要となろう。いわゆる「駆け付け警護」を認める場合も同様であり、また、武力行使一体化論の再検討の必要性も生じよう。

ただし、自衛隊の国際平和活動の特徴は、抑制的な武器使用基準であり、武器使用に関して極めて高いハードルがあったがゆえに、撃たな

い、撃たせないための工夫を真剣に行っていることが、翻って自衛隊による国連PKOやイラクにおける人道復興支援において一人の犠牲者も出すことなく任務を遂行できた要因の一つになったとの評価もある<sup>(82)</sup>。また、憲法第9条についての政府解釈は、国会等における議論の積み重ねを踏まえ、多くの論点について、考え方の一貫性や論理的整合性を保つことができるように検討した上で示されてきたものであり、現行憲法9条の下で抜本的な解釈の見直しを十分説得力のある論理として構築することは困難であるとされている<sup>(83)</sup>。

しかし、「強化された」PKOや国連以外の枠組みで組織されるPKOが出現するなど、国際社会における大きな変化を踏まえて、我が国が国際平和活動に今後どのように関与して行くのかが問われていることも確かである<sup>(84)</sup>。今後も恒久法の検討が行われるとすれば、国際平和活動は国際法と国内法の接点に当たる活動でもあり、国際法学と憲法学の枠を超えたさらに活発な論議が必要となろう。また、恒久法の議論を通じて、日本の安全保障政策のコンセンサスを形成する<sup>(85)</sup>、あるいは、自衛隊だけではなく、我が国国民も含めて「国際平和協力一般」のために、何ができるのかを考える<sup>(86)</sup>というように、幅広い視点による検討を行うことも必要であろう。

(やべ あきひろ)

(81) 「恒久法、自公に溝」『読売新聞』2008.5.24; 「恒久法、与党に温度差」『朝日新聞』2008.5.24.

(82) 上杉勇司「日本の国際平和協力政策における自衛隊の国際平和活動の位置づけ—政策から研修カリキュラムにみる重点領域と課題—」『国際安全保障』36巻1号, 2008.6, p.53.

(83) 八木 前掲注(2), p.74; 「衆議院議員伊藤英成君提出内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問に対する答弁書」(平成15年7月15日受領 答弁第119号) pp.1-2.

(84) 村瀬 前掲注(27), p.63参照。

(85) 添谷芳秀「新テロ特措法、恒久法を安保政策形成の絶好の好機に」『毎日』2008.2.25.

(86) 篠田英朗「自衛隊海外派遣恒久法、『国際平和協力』議論の総決算を」『毎日』2008.2.25.

別表 国際平和活動に関する主な提言等

|  | 憲法との関係  | 武器の使用形態   | 武力行使との一体化  | 国際平和活動への参加形態、活動内容  | 恒久法の制定その他  |
|--|---|---|--|--|--|
| ①国際平和協力懇談会「報告書」(平成14年12月)                                  |   | ・国際基準を踏まえ、「警護任務」及び「任務遂行を實力をもって妨げる試みに対する武器使用(いわゆるBタイプ)」を可能とする。   |  | ・PKO参加5原則が満たされなくとも、例えば安理の決議をもって参加を可能とする。   | ・国連決議に基づき派遣される多国間の平和活動(いわゆる「多国籍軍」)への協力(例えば、医療・通信・運輸等の後方支援)について一般的な法整備の検討を開始する。   |
| ②自民党国防部会防衛政策検討小委員会「国際平和協力法案」(平成18年8月)                      | ・武力による威嚇又は武力の行使に当たらない。<br>・我が国の指揮監督の下に行う。           | ・個別派遣の自衛隊員等は、従来型の武器使用権限(自己等防護、上官命令)を有する。<br>・自衛隊の部隊等については、警護対象者等防護のための武器使用、安全確保・警護活動・船舶検査活動における妨害防止・抵抗抑止のための武器使用が認められ、危害要件が緩和される。 | ・いわゆる非戦闘地域で実施。   | ・人道復興支援、停戦監視、安全確保、警護及び船舶検査各活動<br>・国連の決議又は要請がある場合のほか、我が国が国際協調の下に活動を行うことが特に必要であると認める事態に際して実施 | ・自衛隊の部隊等が実施する活動については、国会の事前承認を要する。  |
| ③民主党「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案」(平成19年12月) | ・武力による威嚇又は武力の行使に当たらない。<br>・我が国の主体的な判断の下に人道復興支援活動を実施 | ・自己等の生命等の防衛のため又は復興支援活動の実施への抵抗を抑止するため<br>・上官の命令<br>・危害要件   | ・人道復興支援活動は、抗争停止合意が成立している地域であって活動期間を通じて抗争停止合意が維持されると認められる地域等で実施 | ・アフガン復興支援活動(治安分野改革支援活動、人道復興支援活動)   | ・自衛隊の部隊等が行う活動は、国会の事前承認を要する。<br>・国際テロの防止への寄与を含む安全保障の原則に関する基本的な法制の整備において、自衛隊の発動に関する原則及び集団安全保障措置等に係る我が国の対応措置に関する基本原則が定められること。 |
| ④安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「報告書」(平成20年6月24日)                     | ・集団安全保障への参加は憲法9条で禁止されないと整理すべき。                      | ・国際基準に従うようにする。  | ・後方支援については、「一体化論」をやめ、政策的妥当性の問題として決定する。                         | ・集団安全保障への参加の可否は、国益に照らして政策的に決定する。   | ・自衛隊に与えられる任務と武器使用の手続及び限度を一般法等で定める。<br>・武器使用の蓋然性の高いものについて、自衛隊の海外派遣を国会承認にかからしめる。<br>・国際的な平和活動への参加の基本方針を閣議決定等で確定する。           |

出典) 提言等を参考に筆者作成