九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

憲法9条解釈と国連平和維持活動

井村, 皓一
九州大学法学部

https://doi.org/10.15017/2544142

出版情報：学生法政論集. 13, pp.1-15, 2019-03-20. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

憲法９条解釈と国連平和維持活動

井　村　皓　一

＜目　次＞

はじめに
第１章　1992年以前の国連平和維持活動
　第１節　国連平和維持活動の定義
　第２節　1992年以前の日本の国連平和維持活動
第２章　ＰＫＯ協力法の憲法上の争点
　第１節　ＰＫＯ協力法と９条をめぐる学説
　第２節　平成４年ＰＫＯ協力法の論点
　第３節　平成27年ＰＫＯ協力法の論点
第３章　小沢一郎の９条解釈とＰＫＯ
　第１節　小沢一郎の９条論
　第２節　小沢９条論への批判
第４章　憲法とＰＫＯのこれから
　第１節　ＰＫＯ協力法の違憲性
　第２節　ＰＫＯ活動と憲法のありかた
おわりに

はじめに

日本国憲法についての議論で、最も議題に挙がっているのは９条問題であろう。特に、自衛のための組織であるはずの自衛隊を海外へ派遣することには根強い反対がある。しかしながら、現実には自衛隊の海外派遣は行われている。その海外派遣活動の代表的なものとして、国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations、略称ＰＫＯ）への参加が挙げられる。

ＰＫＯとは、日本の外務省によると、「国連が紛争地域の平和の維持を図る手段として実際の慣行を通じて行われてきたもの」[1]である。日本は、1992年６月に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下、「ＰＫＯ協力法」とする。）」を成立させ、同年９

1　外務省『国連平和維持活動（ＰＫＯ：Peacekeeping Operations）』
（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/genba/pko.html，最終閲覧日2018年11月11日）

月に国連カンボジア暫定統治機構（ＵＮＴＡＣ）に自衛隊を派遣した。

この自衛隊の海外派遣及びＰＫＯ協力法に基づく自衛隊の活動は、日本国憲法９条との抵触が指摘されている[2]。日本は、積極的に自衛隊を海外派遣して国際社会に貢献すべきなのだろうか。それとも、外見上、軍隊の海外派遣に他ならない自衛隊の海外派遣はやめるべきなのだろうか。本稿では、日本が国連平和維持活動へ協力するようになるまでの流れをまとめた上で、憲法９条とＰＫＯ協力法の関係について考察する。最後に、日本の国連平和維持活動と憲法はどうあるべきなのか、私見を述べたいと思う。

第１章　1992年以前の国連平和維持活動

本章では、国連平和維持活動の定義を確認するとともに、日本が国連平和維持活動に積極的にかかわっていく1992年以前の国連平和維持活動の変遷について確認する。

第１節　国連平和維持活動の定義

そもそも国連平和維持活動は、国際連合憲章（以後、国連憲章）に明確な規定のない存在である[3]。国連文書内での国連平和維持活動への言及はあるものの、それらはガイドラインに過ぎず、法的なものではない[4]。国連憲章では国連自体の存在目的を、１条１項において「国際の平和及び安全を維持すること。そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること並びに平和を破壊するに至る虞のある国際的の紛争又は事態の調整又は平和的手段によって且つ正義及び国際法の原則に従って実現すること。」としている。その目的実現の具体的な方法として、６章に「紛争の平和的解決」、７章に「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」が規定されている[5]。特に、７章においては、武力行使も可能となる集団安全保障体制、いわゆる国連軍が定められており、その実行のためには、安全保障理事会の決定が不可欠となっている。しかしながら、第二次世界大戦後の東西冷戦構造の中で、安全保障理事会において拒否権を持つ常任理事国の間に対立が生まれ、国連軍の結成は事実上不可能となった[6]。その一方で、冷戦構造の中で、アジア・アフリカ地域を中心に紛争が絶えない状況であり、その問題点を解消するために考え出されたのが、国連平和維持活動である。

2　畠基晃『憲法９条――研究と議論の最前線』（青林書院、2006年）375頁。

3　前田哲男『ＰＫＯ――その創造的可能性（岩波ブックレットNo.221）』（岩波書店、1991年）２頁。

4　川端清隆＝持田繁『ＰＫＯ新時代――国連安保理からの証言』（岩波書店、1997年）227頁。

5　国際連合（国際連合広報センター監訳）『ブルーヘルメット――国連軍・平和維持への闘い』（講談社、1986年）20頁。

6　読売新聞社外報部（編）『ブルー・ヘルメットの素顔――ＰＫＯ―国連平和維持活動』（読売新聞社、1991年）４頁。

この国連平和維持活動は条文上、被措置国の権利を侵害することが可能な非軍事的措置（国連憲章41条）と軍事的措置（国連憲章42条）が実施される前に、被措置国の権利を侵害しない範囲で暫定的措置がとれるとした40条に基礎を置くものであると解される[7]。原則としては、安全保障理事会によって設立されるものであるが、例外的には総会決議によっても設立が可能[8]な慣行として行われてきた活動である[9]。もっとも、既存の規定に代わるものとしてではなく、既存の規定を補うための新たな手段として解されており、第二代国連事務総長を務め、初の国連平和維持活動の実施に関わったハマーショルドは国連平和維持活動を「第６章半」と表現している[10]。

次に、具体的な国連平和維持活動の定義について見ていく。1985年の国際連合自身による定義づけによると、「紛争地域の平和の維持もしくは回復を助けるために国際連合によって組織される軍事要員をともなう活動ではあるが、強制力はもたない」[11]とされている。また、国連平和維持活動は監視団と平和維持軍（Peacekeeping Forces、略称ＰＫＦ）に分類され、それらの共通の原則として、安全保障理事会、例外的には総会によって設立され国連事務総長の指揮下で行われること、受入国の同意に基づいて中立な立場であること、自衛以外の目的での武力の不行使、が挙げられている[12]。この定義に基づくと、国際連合が最初に軍隊を使用した1947年のインドネシア領事委員会及びバルカン特別委員会は国連事務総長の指揮下になかったため、1950年の朝鮮戦争は当事者の同意の欠如のため、国連平和維持活動とはみなされていない[13]。最初の国連平和維持活動は、監視団としては1948年にパレスチナに設置された国連パレスチナ休戦監視機構（ＵＮＴＳＯ）[14]、ＰＫＦとしては1956年のスエズ動乱に派遣された第一次国連緊急軍（ＵＮＥＦ－Ⅰ）である[15]。

東西冷戦期における国連平和維持活動は、主として停戦や軍の撤退の監視を行い、紛争の鎮静化を図る軍事的活動であった。この冷戦期における国連平和維持活動は、「伝統的なＰＫＯ」とも呼ばれる[16]。

東西冷戦が終結すると、国連平和維持活動が必要とされる紛争は国家間の紛争から国家内の内戦へと変化していった。伝統的なＰＫＯと現実の齟齬を埋めるため、1991年の国連

7　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）21頁。
8　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）19頁。
9　外務省『国連平和維持活動（ＰＫＯ）の概要』
（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/genba/gaiyo.html, 最終閲覧日2018年11月11日）
10　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）17頁。
11　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）17頁。
12　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）17、18頁。
13　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）22頁。
14　国際連合（国際連合広報センター監訳）・前掲注（５）22頁。
15　福田菊『国連とＰＫＯ――「戦わざる軍隊」のすべて』（東信堂、1992年）52頁。
16　外務省・前掲注（９）

総会決議では、ＰＫＯは固定された法的概念ではなく発展していく概念である[17]とされた。また、2001年のアメリカ同時多発テロ以降の「テロとの闘い」の風潮や、1994年の国連ルワンダ支援団（ＵＮＡＭＩＲ）において非武装中立の立場にこだわった結果ジェノサイドを防げなかった事態を受け、近年の国連平和維持活動は停戦の監視だけではなく、人道支援や経済開発支援にまで多様化し、平和維持及び平和構築のための文民合わせた総合的な活動となっている[18]。こうした変遷を経て現在は、（１）主要な紛争当事者の受入れ同意、（２）不偏性、（３）自衛及び任務の防衛以外の実力不行使、の基本三原則が、慣習ではあるが、順守されるとされている[19]。

第２節　1992年以前の日本の国連平和維持活動

上にも述べた通り、初めての国連平和維持活動は1948年にパレスチナに設置された国連パレスチナ休戦監視機構である。日本が初めて本格的に参加した国連カンボジア暫定統治機構（1992年３月開始）以前の国連平和維持活動数は24であり、そのうち冷戦終結期である1989年以降に開始された国連平和維持活動はうち９つを占める[20]。日本の動きとしては、1965年から始まった「平和維持活動に関する特別委員会」には設立当初から参加している[21]。また、国連平和維持活動自体に対しては、1988年からの「アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション（ＵＮＧＯＭＡＰ）」と「イラン・イラク軍事監視団（ＵＮＩＩＭＯＧ）」へ外務省政務官を各一名派遣して以降、少人数ではあるが国連平和維持活動に日本人を派遣している[22]。

第２章　ＰＫＯ協力法の憲法上の争点

本章では、ＰＫＯ協力法をめぐる学説について考察したうえで、政府答弁を中心に、平成４年（1992年）６月に成立したＰＫＯ協力法の立法時における議論を整理し、その争点を考察する。加えて、平成27年（2015年）の平和安全法制改正における、同法の改正についての議論についても検討する。

17　川端＝持田・前掲注（４）７頁。

18　外務省・前掲注（９）

19　外務省『国連ＰＫＯを通じた日本の貢献の歩み』（https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol104/index.html，最終閲覧日2018年11月12日）

20　United Nations Peacekeeping, “LIST OF PEACEKEEPING OPERATIONS 1948 - 2013”,（https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/operationslist.pdf，最終閲覧日2018年11月12日）

21　森英樹『これがＰＫＯだ――憲法と国際協力を考える50話』（岩波ジュニア新書、1993年）106頁。

22　森・前掲注（21）110頁。

第１節　ＰＫＯ協力法と９条をめぐる学説

本節では、ＰＫＯ協力法の合憲性について、学説ではどのような議論が展開されているのかについて検討する。なお、紙幅の都合上、基本的に自衛隊の存在自体は合憲としたうえで、自衛隊の海外派遣についての議論のみについて検討を行う。

第一に、国連平和維持活動への自衛隊の参加を合憲とし、むしろ積極的に参加すべきだとする説がある。この説では、「集団安全保障体制に参加することを排除する憲法規定を採択したとは考えられない」[23]として、９条１項が放棄しているのは「戦争及び国際紛争を解決する手段としての武力行使」と解釈している。そのうえで、国連平和維持活動は国連事務総長の指揮下で行われる活動であるために派遣国独自の防衛問題とは言い難く[24]、国連平和維持活動への自衛隊の参加は「日本国憲法の平和主義条項による拘束から解放」[25]するものであるとしている。また、国連の指揮下における強制措置は９条１項の禁ずる範囲の外であり、９条２項では国際公共価値実現のための実力部隊を持つことを禁じられてはいないと解釈して、自衛隊の海外派遣を合憲とする説もある[26]。

第二に、単に国連平和維持活動への自衛隊の参加を合憲とする説である。この説では、国連憲章上の「国連軍」や朝鮮戦争での「国連軍」への参加は「『国際紛争解決の手段』として『武力の行使』に参加することであり、第九条に違反し、許されないと解すべき」としている一方で、国連平和維持活動は「国連・安全保障理事会の指揮統制に服し、且つ戦闘・武力行使を任務とせず、(中略) 平和維持的な任務のみを目的」としたものであるため、自衛隊の参加は「直ちに第九条に違反するとは解されない」としている[27]。

上記二つの説は、９条の文言のみならず、憲法前文に記されている「国際協調主義」も考慮して９条解釈を行っている。また、国際法学者から支持を集めているという点[28]も特徴といえるであろう。しかし、自衛隊の存在自体を合憲とする解釈が憲法学上での通説となりえていないことから、この国連平和維持活動への自衛隊の参加を合憲とする立場も、少数説となっているのが現状である。

そこで学説で多数派を占めているのが、国連平和維持活動への自衛隊の参加を違憲とする学説である。この学説には、現在の自衛隊の実情が９条の禁ずる「戦力」と言わざるを得ない[29]という前提に立ったうえで、国連平和維持活動での武力行使の有無は事前に決められるものではなく、武器使用も日本だけが必要最小限度に限定できるかどうか明確では

23　佐藤幸治ほか（編）『憲法五十年の展望Ⅰ』（有斐閣、1998年）318頁。
24　小針司『防衛法概観』（信山社、2002年）230頁。
25　山元一「憲法９条と国際協力」法教277号（2003年）28頁。
26　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（２・完）」国際92巻２号（1993年）63頁。
27　佐藤功『日本国憲法概説［全訂第５版］』（学陽書房、1996年）112頁。
28　山元・前掲注（25）31頁。
29　芦部信喜『憲法学Ⅰ　憲法総論』（有斐閣、1992年）270頁。

ないとして、「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」とする説[30]、自衛隊はもちろんのこと、その構成要員に軍人を多く含むＰＫＦ業務や停戦監視業務については、文民であっても参加できないとする説[31]などがある。

このような自衛隊の海外派遣違憲論は、徐々にその活動範囲を広げていく自衛隊への危機感から、政治空間に対する抑制として働いてきた部分もある[32]。その一方で、現実の国際社会や国連平和維持活動の実態から乖離してしまっている部分も否めない。次節以降では、政府答弁を通じて、政府がどのような論理でＰＫＯ協力法を合憲としたかについて考察する。

第２節　平成４年ＰＫＯ協力法の論点

冷戦の終結や1990年のイラクのクウェート侵攻をきっかけに勃発した湾岸戦争により、日本の人的な国際貢献が大きく議論されるようになった。政府は、平成２年（1990年）に多国籍軍への参加も視野に入れた「国際連合平和協力法案」を国会に提出したが、同法案が「自衛隊の海外派兵、武力行使につながる」とする野党の追及や世論により、廃案に追い込まれた。湾岸戦争終結後には、機雷等の除去を定める自衛隊法99条（当時）を根拠として、海上自衛隊の掃海艇を海外派遣することを閣議決定し、訓練を除けば初の自衛隊海外派遣を実施している。そうした中で平成３年（1991年）９月に国会に提出されたのが、今回検討するＰＫＯ協力法である。

ＰＫＯ協力法制定時に国会で憲法上大きな議論となったのは、日本が、武器使用可能性のある国連活動へ参加すること（自衛隊の海外派遣）の可否と自衛隊員の武器の使用についてである。本節と次節では、この二点を政府答弁から考察することとする。

はじめに、日本の武器使用可能性のある国連活動への参加、つまり自衛隊の海外派遣の可否についてである。まず、国連憲章42条に規定されている国連軍についてであるが、国連軍の設置が決定されると、加盟国は国連憲章43条の定めに従って特別協定を結ぶこととなる。日本政府のこれまでの憲法解釈では、日本の参加には疑念があるが、この国連軍が未だ編成されたことがなく特別協定の内容が明らかではないため、日本が参加できるかどうかについての明確な結論を避けている[33]。国連安全保障理事会の決議に基づく多国籍軍や国連平和維持活動については、その目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊が「参加」することは憲法上許され[34]、「参加」に至らない「協力」については、その

30　芦部・前掲注（29）280頁。
31　山内敏弘『平和憲法の理論』（日本評論社、1992年）358-363頁。
32　山元・前掲注（25）28頁。
33　第142回国会平10・３・18〈衆・予算委〉、大森政輔内閣法制局長官。
34　第93回国会昭55・10・28質問答弁６号、「自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に対する質問主意書」対稲葉誠一議員（衆）。

目的・任務が武力行使を伴うものであっても、活動がその武力行使と一体とならないものであれば、憲法上許されるとしている[35]。以上の政府答弁より、日本の自衛隊も、その目的・任務が武力行使を伴うものである多国籍軍には「協力」、目的・任務が武力行使を伴わない国連平和維持活動には「参加」できると解される。

では、国連平和維持活動において停戦合意が破れるなど、国連の平和維持軍が武力行使をするような事態に陥った際、日本の派遣する部隊が憲法 9 条に反することはないのだろうか。ＰＫＯ協力法では、日本の派遣する部隊が行う「国際平和協力業務」が憲法 9 条の禁ずる武力行使に及ばないよう、日本の国連平和維持活動参加を以下の 5 原則が満たされる場合のみに限っている。

①紛争当事者間での停戦合意の成立（ＰＫＯ協力法 3 条 1 号）

②紛争当事者すべてが、国連平和維持活動の受け入れに同意していること（ＰＫＯ協力法 6 条 1 項 1 号）

③当該活動が中立であること（ＰＫＯ協力法 6 条 1 項13号）

④以上の条件が崩れた場合の撤収（ＰＫＯ協力法 8 条 1 項 6 号）

⑤武器使用は必要最低限であること（ＰＫＯ協力法24条）[36]

政府答弁では、この 5 原則が維持されれば、日本が武力行使することも、武力行使と一体となる活動をすることもないことが確保されるため憲法 9 条に反することはないとしている[37]。なお、平成 4 年のＰＫＯ協力法成立時には、武装解除の監視や武器の処分といった武力行使の危険性のあるＰＫＦ本体業務[38]については、別に法律で定める日まで実施しないという凍結措置が取られた[39]。

次に、自衛隊員の武器の使用についてである。平成 4 年成立のＰＫＯ協力法では、24条において「自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員の生命又は身体を防衛するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要

35　第119回国会平 2 ・10・26〈衆・国連平和特委〉、中山太郎外務大臣。

36　剣持一巳『ＰＫＯ派遣［分析と資料］』（緑風出版、1992年）30頁。なお、ここでのＰＫＯ協力法の条文は平成 4 年 6 月15日に成立した、一度も改正を受けてない条文とした。

37　第121回国会平 3 ・ 9 ・25〈衆・国際平和特委〉、工藤敦夫内閣法制局長官。

38　国連の文書によると、ＰＫＦ活動では要員の生命の保護の場合と任務達成を武力で阻止された場合に武器の使用が認められており、内閣法制局は後者の場合は国際的な武力紛争となり憲法第 9 条に反する可能性があるとしている。それでもＰＫＦ活動への日本の参加が合憲としているのは、ＰＫＦ活動は国連安保理の決議及び紛争当事者の同意があるため、武力の行使に当たるような武器使用はまずないだろうと考えているからである。以上、第121回国会平 3 ・ 9 ・30〈衆・国際平和特委〉、工藤敦夫内閣法制局長官。

39　畠・前掲注（２）378頁。この凍結措置は、平成13年（2001年）の「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（テロ対策特措法）」の制定に伴い解除された。

と判断される限度で、当該小型武器を使用できる」と定めている。この国連平和維持活動隊員による武器の使用が、他国に対して行われた場合に憲法９条に違反しないかが議論になったのである。政府は、「武器使用」と「武力行使」について、「一般に、憲法第９条第１項の『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いい、法案第24条の『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うと解される」ため、「憲法第９条第１項の『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」としている[40]。また、ＰＫＯ協力法24条４項において、人に危害を与えられるのは刑法36条と37条に定める正当防衛・緊急避難の場合のみに限定されている。以上により、ＰＫＯ協力法における武器の使用は、憲法の範囲内であると解されている。

第３節　平成27年ＰＫＯ協力法の論点

平成26年、安倍晋三内閣は閣議により、従来の憲法解釈では認めてこなかった集団的自衛権の行使を容認するよう政府の憲法解釈を変更し、それに基づいて平成27年には「平和安全法制」と称したＰＫＯ協力法を含む一連の法改正を行った。本節では、その際のＰＫＯ協力法における議論を検討する。

平成27年のＰＫＯ協力法改正において憲法上の議論を呼んだのは、ＰＫＯ業務として住民の安全確保を定めた治安維持活動（ＰＫＯ協力法３条５号ト）と他国のＰＫＯ活動関係者の保護、いわゆる「駆け付け警護」（ＰＫＯ協力法３条５号ラ）を追加した点、その業務及び任務遂行のための武器使用を認めた（ＰＫＯ協力法26条）点である[41]。

まず、駆け付け警護についてであるが、本章第２節でも述べた通り、従来のＰＫＯ協力法では、武器使用と憲法が禁じる武力行使を区別するため、武器の使用は刑法が定める正当防衛・緊急避難の場合、つまり受動的な場合のみに、自己保存のための自然権的権利として限定的に合憲とされてきた。さらに、従来の内閣法制局の国会答弁では、駆け付け警護は自己の生命・身体の危険がない場合の武器の使用を認めるものであり、自己保存のための自然権的権利の範囲を越えるものとなるため、憲法９条の禁ずる武力の行使に当たる

40　政府統一見解　平３・９・27〈衆・国際平和特委〉理事会提出

41　山内敏弘『「安全保障」法制と改憲を問う』（法律文化社、2015年）19頁。

おそれがあるとしている[42]。これに対し、平成27年のＰＫＯ協力法改正では、「駆け付け警護に伴う武器の使用について、これを国家又は国家に準ずる組織に対して行った場合には憲法第 9 条が禁じる武力の行使に該当するおそれがある」[43]としたうえで、ＰＫＯ業務に参加するためには「参加 5 原則が満たされており、かつ、派遣先及び紛争当事者の受け入れ合意が業務が行われる期間を通じて安定的に維持されると認められる」[44]ことが大前提となっており、「国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして登場してこないことは明らか」[45]であるため、「自衛隊が憲法の禁ずる武力の行使を行うことはなく、駆け付け警護の実施が憲法第 9 条の関係で問題になることはない」[46]としている。これについて、内閣法制局も「国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして登場することがないということを確保している」[47]ために合憲であるとしている。

次に、任務遂行のために認められた武器の使用についてである。従来のＰＫＯ協力法では自己防衛・緊急避難のための武器使用のみが認められていたが、平成27年の改正では武器使用の範囲が拡大され、ＰＫＯ協力法26条 1 項において「その業務を行うに際し、自己若しくは他人の生命、身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するため」の武器の使用が認められるようになった。その業務には、治安維持活動が含まれており、ＰＫＯ活動に従事する者でも、邦人でもない人の保護のために武器使用が認められることとなり、9 条の定める自衛権に反するものとして問題となった。これについて政府は、任務遂行型の武器使用を「いわゆる安全確保業務に従事する自衛官の武器使用権限として規定したものであり、同業務の遂行に必要な範囲で自己又は他人の生命、身体及び財産を保護するため、また当該業務の実施を妨害しようとする行為を排除するための武器使用」[48]と説明し、「自己保存型の武器使用を超えている」と認めた[49]。そのうえで、「派遣先国及び紛争当事者の受入れ同意の安定的維持を要件といたしておりまして、これも憲法第 9 条の禁ずる武力の行使に当たることはない」[50]としている。つまり、駆け付け警護が合憲であるのとまったく同じ理由で合憲であるとしている。また、駆け付け警護と任務遂行型武器使用の両方において、武器の使用は刑法上の正当防衛及び緊急避難に該当する場合に限定されるとしている（ＰＫＯ協力法26条 2 項）。

42　第179回国会平23・10・27〈参・外交防衛委〉、梶田信一郎内閣法制局長官。
43　第189回国会平27・ 8 ・25〈参・安保法制特委〉、安倍晋三内閣総理大臣。
44　第189回国会平27・ 5 ・27〈衆・安保法制特委〉、安倍晋三内閣総理大臣。
45　安倍・前掲注（43）。
46　安倍・前掲注（43）。
47　第189回国会平27・ 6 ・12〈衆・安保法制特委〉、横畠裕介内閣法制局長官。
48　第189回国会平27・ 9 ・10〈参・外交防衛委〉、中谷元防衛大臣。
49　第189回国会平27・ 9 ・10〈参・外交防衛委〉、山本条太内閣官房内閣審議官。
50　中谷・前掲注（48）

第３章　小沢一郎の９条解釈とＰＫＯ

平成４年のＰＫＯ協力法制定に与党・自民党の幹事長としてかかわった小沢一郎氏は、特に国連活動と憲法９条の関係について独自の憲法観を持っている。その指摘は今後の日本の国連平和維持活動を考える上で興味深いものであった。本章では、その憲法観について検討を加えていく。

第１節　小沢一郎の９条論

国際社会における国際連合の役割を重要視する国連中心主義をとる小沢氏[51]は、考えの上では集団的自衛権と集団安全保障を区別しているように解される[52]。なぜなら、小沢氏は憲法９条を「自衛権の行使（武力の行使）は我が国が直接攻撃を受けた場合、あるいは我が国周辺の事態で放置すれば日本が攻撃を受ける恐れがあるという場合に限定される」[53]とし、「日本国憲法の考え方からいって、米国であれどの国であれ、その国の自衛権の行使に日本が軍を派遣して協力することは許されないと解釈」[54]している[55]一方で、国際社会で合意された活動である国連の活動は、「国家の主権である自衛権を越えたもの」[56]であるとしているからである。そして、この国連の活動は「第九条が禁じている国権の発動、つまり日本独自の判断による海外での武力行使とは形式上も実態上も明らかに異なる」[57]ものであり、「その活動はすべて国連の方針に基づき、国連の指揮で行われる」[58]ため「たとえそれが武力の行使を含むものであっても、日本国憲法には抵触しない」[59]としている。また、憲法前文における国際協調主義及び憲法９条冒頭の「正義と秩序を基調とする国際平和の誠実に希求」という部分に基づいて、国連の平和維持活動に日本が自衛隊を積極的に派遣することは「むしろ憲法の理念に合致する」[60]としている。

以上のように、小沢氏は現行の日本国憲法でも国連平和維持活動への自衛隊派遣は合憲であるとしている。一方で、日本国憲法にはこのような国際貢献に対する明確な規定がな

51　小沢一郎『日本改造計画』（講談社、1993年）127頁。

52　都築勉『隠れたる市民社会――引き延ばされた社会契約の結び直し』東社58巻１号（2006年）80頁。小沢氏のこの憲法９条解釈論は、政治学者で国際協力機構（ＪＩＣＡ）の理事長でもある北岡伸一氏も主張していた。

53　小沢一郎『今こそ国際安全保障の原則確立を』世界771号（2007年）149頁。

54　小沢『今こそ国際安全保障の原則確立を』・前掲注（53）150頁。

55　小沢氏は集団的自衛権行使を容認することとなった平成26年の閣議決定の際も、この考えを維持し、日本国憲法下では集団的自衛権は行使できないと主張している。

56　小沢『今こそ国際安全保障の原則確立を』・前掲注（53）152頁。

57　小沢『日本改造計画』・前掲注（51）123頁。

58　小沢『日本改造計画』・前掲注（51）122頁。

59　小沢『今こそ国際安全保障の原則確立を』・前掲注（53）151頁。

60　小沢『今こそ国際安全保障の原則確立を』・前掲注（53）150頁。

く、「不毛な議論が繰り返される」[61]として解決策を示している。それは、現行憲法に以下の「第三項」を付け加える方法である。

「第三項　ただし、前二項の規定は、平和創出のために活動する自衛隊を保有すること、また、要請をうけて国連の指揮下で活動するための国際連合待機軍を保有すること、さらに国連の指揮下においてこの国際連合待機軍が活動することを妨げない。」[62]

この「第三項」を付け加えること、つまり常設の国連待機軍をつくることで、ＰＫＯ活動を突破口として自衛隊の海外派遣を行い、ゆくゆくは日本の指揮による武力行使を行うのではないかという疑念を払拭することができるとしている[63]。

第２節　小沢９条論への批判

一方で、小沢氏の憲法９条論、特に「国権の発動である武力行使ではないから国連活動での自衛隊の派遣・武力行使は合憲である」という意見には批判もある。平成15年（2003年)の自衛隊イラク派遣時に防衛庁長官だった石破茂氏は、国連は絶対的な存在ではなく、国連がオーソライズ、容認したからといって国権が消えるわけではない、国連安保理の決議が日本の国益に優先するわけではない、としている[64]。憲法学者である横田耕一氏は、小沢理論の前提として、戦力の不保持を記した憲法９条２項において、国連の活動に資するものとはいえ、「実力部隊」の保持が認められていることが必要であり政府見解ではそれも認められていないこと、国連に協力する「実力部隊」を日本に存在させることは違憲でなくてもその「指揮権・管理権」は日本にないことが前提であるのが通説である、と述べている[65]。元内閣法制局長官の阪田雅裕氏は、多国籍軍やＰＫＯ活動への参加は義務ではなく、国連安保理決議に基づく活動に軍隊を派遣し、武力を行使するかどうかは加盟各国の主体的な判断にゆだねられており国連の裁量ですべてが決まるわけではない、武力行使を行った場合、国際法上も国内法的にも、国連の行為であって当該派兵国による武力行使ではないと評価される余地はない、としている[66]。また、内閣法制局も、「国権の発動たる戦争」は「我が国の行為による戦争」であり、国連決議に基づいたものであったとしても、日本の行為である以上は武力の行使又は武力による威嚇行為は憲法９条に反するとしている[67]。

61　小沢『日本改造計画』・前掲注（51）123頁。
62　小沢『日本改造計画』・前掲注（51）124頁。
63　小沢『日本改造計画』・前掲注（51）124頁。
64　石破茂『小沢論文、私はこう読んだ――自衛隊海外派遣に関する一考察』世界772号（2007年）145頁。
65　横田耕一『小沢論文、私はこう読んだ――小沢氏の九条解釈は「高飛車解釈」』世界722号（2007年）152頁。
66　阪田雅裕『小沢論文、私はこう読んだ――政府解釈と小沢理論』世界722号（2007年）155頁。
67　第129回国会平６・６・８〈衆・予算委〉、大出峻郎内閣法制局長官。

第４章　憲法とＰＫＯのこれから

本章では、上述のＰＫＯと憲法の議論を踏まえて、ＰＫＯ協力法の違憲性について考察し、そのうえで日本の国連平和維持活動の在り方や国際協力についての私見を展開する。

第１節　ＰＫＯ協力法の違憲性

はじめに、第２章を踏まえて、ＰＫＯ協力法の違憲性について述べる。筆者は、ＰＫＯ協力法は法律の条文それ自体が憲法９条に反している法令違憲であり、加えて憲法に反する運用を現実には認めている適用違憲であると考える。

法令違憲である点については、９条が個別的自衛権のみの保持を認めているという立場に立ったうえで、自衛隊が自衛行為以外の目的での海外活動を行うことを定めている点、駆け付け警護や任務遂行のための武器使用を認めると定めている点が考えられる。自衛隊が合憲である理由として、政府は自衛隊を「自衛のための最小限度の実力」であり、９条２項で保持が禁じられる「戦力」ではないとしている[68]。よって、その任務は、国土防衛に限定されていると解すのが妥当である。しかしながら、ＰＫＯ協力法は自衛隊が参加することを前提に立法されており、たとえ平和目的であったとしても、実力部隊の任務を拡大するものであり、自衛隊そのものを違憲な存在へと昇華させるものとなる。ＰＫＯ活動への自衛隊参加を定めることそれ自体が違憲であると解すべきである。また、駆け付け警護や任務遂行のための武器使用については、たとえ相手が「国は又は国に準ずる組織」であったとしても、保護の対象が邦人であれば合憲解釈の余地はあるだろう。しかし、それ以外の人を保護することは、相手方に関わらず、憲法が認めているとは解しがたい集団的自衛権[69]の行使に該当すると解すのが妥当である。

次に、適用違憲である点については、ＰＫＯ協力法と現実のＰＫＯ活動との齟齬が挙げられる。政府の国会答弁によれば、ＰＫＯ参加５原則を維持している限りは、国連平和維持活動は武力行使もしくは武力行使と一体となる活動とはならない、自己防衛若しくは国又は国に準ずる組織が相手でなければ武力行使とはならないという理由によって、ＰＫＯ協力法が合憲であるとしている。しかしながら、ＰＫＯ参加５原則の「①紛争当事者間の停戦合意の成立」はいつ破られるかは予測の難しいものであり、突然①が破られた場合に原則④の撤収が即座に行われるとは考えられない。その間に、自衛隊が紛争に巻き込まれてしまえば、単なる「武器の使用」にとどまらない戦闘行為に参加する可能性、そして「国又は国に準ずる組織」と交戦する可能性は非常に高いと考えられる。また、駆け付け警護

68　芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法［第六版］』（岩波書店、2015年）63頁。

69　集団的自衛権は、自国の実体的権利の侵害がなくても、平和と安全に関する一般的利益に基づいて援助のために防衛行動をとる権利であり、平成26年の閣議決定までは日本国憲法下では認められてこなかった。以上、集団的自衛権の定義について、芦部・前掲注（68）60頁。

や任務遂行業務での相手方が「国又は国に準ずる組織ではない」から「武力行使ではない」とする論理も、ＰＫＯ活動がテロリスト集団を相手にする可能性が否定できない以上、現実的ではないと考える。さらに、冷戦期のＰＫＯ活動地域とは異なり、現代の紛争地域は「誰が当事者か」すらわからないような状況にある場合も多い。そのような状況下で、ＰＫＯ参加５原則に基づいた活動ができるとは考えにくい。現に、平成24年に始まった南スーダンでのＰＫＯ活動では、内戦の激化によりＰＫＯ参加５原則がほぼ崩れたといっても過言ではないような状況[70]にまでなった。そのような「戦闘」を「衝突」と言い換えるような状況[71]では、いつ憲法違反の活動となるか時間の問題である。平成27年の改正以前の出来事であるが、平成６年にＰＫＯ協力法に基づき、人道的国際支援活動としてルワンダ難民救援国際平和協力業務として自衛隊が派遣された際、邦人を含むＮＧＯが武装勢力に取り囲まれたときに自衛隊は「輸送業務」という名目で、ＰＫＯ協力法には書かれていない「救出活動」を行っている[72]。現場では綱渡り状態なのである。政府は合憲内の活動であると主張しているものの、そのような運用を許してしまっているＰＫＯ協力法は適用違憲であると言わざるを得ない。

第２節　ＰＫＯ活動と憲法のありかた

それでは、日本はどのようにＰＫＯ活動や国際協力に取り組んでいくべきなのであろうか。筆者は、日本が国際協力に関わっていくことには大いに賛成である。しかし、そのためには憲法の改正が必要であると考えている。現状に即したＰＫＯ活動を実施するためには、ある程度の武力行使が認められる必要があるからである。その場合、小沢氏の言う、「国連平和維持活動に参加するためだけの部隊」を設置するという第三項を加憲するという案は良い具体例になるのではないだろうか。国連平和維持活動という目的を条文に盛り込めば、活動内容が制限されるため、現在の９条が禁じている戦力を海外に派遣することにはつながらなくなるだけでなく、ＰＫＯ活動に特化した部隊を編成することが可能になる。そのようにプロフェッショナルな人材を育て、世界で活躍する機会を作っていくことこそが、憲法前文に掲げる国際協調主義であり、積極的平和主義なのではないだろうか。

70　CNN.co.jp　『南スーダンの衝突再燃、激しい交戦で死者150人超か』
（https://www.cnn.co.jp/world/35085663.html，最終閲覧日2018年11月15日）

71　前掲注（70）の状況について、防衛大臣（当時）の稲田朋美氏は「武器を使用して人が亡くなる、さらには物が損壊するという事態は生じましたが、それは法的な意味における戦闘行為ではなく、衝突である」と答弁した。以上、第192回国会平28・10・11〈参・予算委〉、稲田朋美防衛大臣。

72　第189回国会平27・７・30〈参・安保法制特委〉、谷合正明議員。

おわりに

以上、国連平和維持活動の定義を明らかにしたうえで、学説への検討を加えながら、政府の国会答弁を中心にＰＫＯ協力法と憲法９条の関係性について考察した。

国連平和維持活動そのものは国連憲章に規定されているものではなく、国連軍が機能しない中での紛争直後の国際平和構築という現実の必要性に応じて設置された活動である。その性質ゆえ、世界情勢の変化によって活動内容は発展してきた。そして現在の国連平和維持活動は、人道支援や経済開発支援などにまで多様化している。

日本国内では、国連の平和維持活動への参加とはいえ、自衛隊を海外派遣することに対しては憲法上大きな議論となった。学説では、自衛隊の海外派遣を合憲とする説は少数説であり、違憲とする説が多数派であった。それに対する政府答弁として、本稿では、最初の派遣につながった平成４年のＰＫＯ協力法と、集団的自衛権を含むようになった平成27年のＰＫＯ協力法を検討した。平成４年の議論では、国連平和維持活動の目的・任務は武力行使を伴うものではないため、自衛隊が参加することは憲法違反にはならないとした。また、活動内容に対しては、武力行使と武器使用を区別したうえで、自己防衛のための武器使用であれば憲法の禁じる武力行使には当たらず、合憲の範囲内であるとした。平成27年の議論では、武器の使用について、自己防衛だけでなく、他者の防衛である駆け付け警護であっても、ＰＫＯ参加五原則が守られていればその相手方が「国又は国に準ずる組織」となることはなく、憲法の禁じる武力行使とはならないため、合憲であるとした。

一方、小沢一郎は国連中心主義をとり、国連平和維持活動への自衛隊の参加を積極的に認めていくべきだとした。また、それを明確化するため、国連待機軍を設置することを明記した改憲案を示した。

現状では、自衛隊を海外に派遣することそれ自体が憲法の許容範囲を越えていること、駆け付け警護も憲法の認める個別的自衛権の範囲を越えるものであることから、ＰＫＯ協力法は法令違憲に当たる。加えて、現実の国連平和維持活動とＰＫＯ協力法には齟齬があり、綱渡り状態での適用を許してしまっている点において、適用違憲でもある。そのような事態を改善し、現実に即した平和維持活動を行うためにも、小沢氏が主張したように、憲法を改正してＰＫＯ専門部隊の設置を明記すべきである。そのうえで、日本は積極的に国際協力に参加することが重要である。

参考文献

脚注以外に、

・岩沢雄司編集代表『国際条約集　2017年版』（有斐閣、2017年）

・緑風出版編集部編『ＰＫＯ問題の争点　［分析と資料］』（緑風出版、1991年）

・佐々木芳隆『海を渡る自衛隊――ＰＫＯ立法と政治権力』（岩波新書、1992年）
・阪田雅裕『政府の憲法解釈』（有斐閣、2013年）
・阪田雅裕『憲法9条と安保法制――政府の新たな憲法解釈の検証』（有斐閣、2016年）