

国連平和維持活動（P K O）と憲法上の論点

——二一世紀の国際警察行動——

浜 谷 英 博

目 次

- 序に代えて——国際社会の変容とわが国の立場——
- 一 国連平和維持活動の実態とわが国の参加
- 二 海外での「武力行使」に関する政府の憲法解釈
- 三 わが国のP K O法案の概要
- 四 「国連指揮下」の諸活動における法解釈——「武力行使」との関連において——
- 五 実力部隊の海外派遣とシビリアン・コントロール——P K O法案に関連して——
- 結び——二二世紀の国際警察行動——

序に代えて——国際社会の変容とわが国の立場——

二一世紀へ残すところ十年足らずとなった昨今、世界史は特筆すべき大転換期を経験している。ユーラシア大陸を中心としたこの歴史の変革は、地球上のあらゆる地域へ大きな影響を及ぼしている。

国連平和維持活動（P K O）と憲法上の論点

当然のことながらわが国もその例外ではない。米ソ二大勢力の内、ソ連は九一年十二月に国家として崩壊し、その国際的地位をほぼ肩代わりしたロシア共和国ですら、もはや対外戦略、とりわけ軍事的影響力の行使には、同盟各国に対してさえ明らかな陰りが見えている。また米国も、“世界の警察官”として、湾岸危機への対応等によりかろうじて面目を保ってはいるものの、財政上の理由などから、国際政治に対する影響力は過去との比較にはならない。

このような二大盟主の力の低下は、西側陣営内において力を蓄えていた有力な国、即ちドイツと日本を必然的に国際政治の舞台の前面に押し出すことになった。第二次大戦開戦以来ちようど半世紀を迎えた今日、かつての戦勝国はかつての敗戦国に対し、新しい時代における応分の負担を求めてきたのである。換言すれば、これが新時代の国際政治における“完成した独立国家”としての責任の分担である。

ところでわが国は、終戦以来一貫して国際法に基づく国際秩序の遵守につとめ、創設された国連に対する全面的協力を外交上の基本姿勢としてきた。わが国が標榜する外交上の国連中心主義は、世界第二位の国連資金拠出国としてもその実績を上げてきているところであるが、財政協力以外の側面とりわけ人的側面においては、必ずしもバランスのとれた対応とは言えなかった。つまりわが国には、“カネとモノは出してもヒトは出さない”という批判が常につきまといっていたのである。特に国際秩序の維持という側面に限れば、わが国の人的貢献は極端に少なかった。

この現実に対し明確な解答を迫られるきっかけとなったのが、イラクのクウェート侵攻に始まる湾岸戦争であった。米ソの接近による国際的緊張の緩和は、政治的・軍事的には両陣営内にタガの緩みを生じさせ、米ソの経済力の低下は、対外援助をテコにした影響力をも失わせていった。即ちかかる状況下で、地域的に鬱積している不満を圧迫若しくは吸収できずに起こるLIC（Low Intensity Conflict＝低強度紛争）の増加が予測されたが、湾岸戦争はまさにこの

象徴的出来事だった訳である。その意味では、今後ともこのような事態に対応可能な体制を国際的に整備しておく必要があるばかりか、わが国においても、国連協力を名実共に充実させるため、いかなる方法による対応が可能かを真剣に考えざるを得なくなった。昨年以来の一連の緊急対処、特に昨今のいわゆるPKO法案の提出・審議はその端的なあらわれであるが、わが国としての明確な姿勢の確立と法案の成立に、あまりにも多くの時間が費やされている事実は、その真剣味にさえ疑問が持たれよう。確かに自衛隊の存在自体に違憲論を唱える政党も現実に存在する中で、初めての海外派遣に明確な法的根拠をもって踏み切るものとなる当該法案は、十分に審議されるべきではある。しかし国連平和維持活動の重要性と目的の正当性は、活動開始以来の歴史の中で充分すぎる程証明されており、それへの参加に対して、いたずらに時間を浪費しながら日本国憲法を制約原理として用いる理屈は全く不合理である。この点は従来の政府の統一見解からも法的疑義はない。とすればわが国が国際社会における地位と責務の重視を国是とする立場から、積極的に参加することに何ら躊躇すべきではない。

ましてPKOが国際貢献の全てではない。即ち“PKOか他の分野の国際貢献か”ではなく、“PKOも他の分野の国際貢献も”なのであって、益々広がる分野に迅速かつ多面的な対応が望まれているのである。

この小稿はPKOの実態と従来の政府解釈を踏まえ、新しい事態に対応した法解釈と、二一世紀におけるあるべき国際警察行動としてのPKOの姿勢を探るものである。

一 国連平和維持活動の実態とわが国の参加

国連の平和維持活動（PKO）は一九四八年以来現在まで二〇件に及ぶ実績をあげている。⁽¹⁾これは国連創設以来、歴史的に経験した数多くの国際紛争の中で、その拡大防止と平和的交渉による解決を目指した努力の証明でもある。そのための多くの手段と仕組みは、多年にわたる経験の中から生み出されたものであり、多種多様な形態がある。国連は具体的紛争や要請の種類によって、「平和維持軍や監視団、事実調査団（これらは安保理か総会によって派遣された）の派遣や住民投票の監督、また斡旋のための使節団、調停者グループ、仲裁者や特別代表などの派遣」⁽²⁾等々、対応にも種々の配慮を重ね、常に効果的な紛争解決に貢献してきた。

この内「平和維持活動と呼ばれる紛争管理措置は、通常は当事国の同意のもとに、国連が戦闘行為を停止させ、戦闘の再発を防ぎ、事態の正常化を図ることができるようにするため、安全保障理事会（例外的に総会）によって決定」⁽³⁾されるものであり、大別して軍事監視団などの各種監視団と平和維持軍の二種類がある。

現在までの活動については多くの資料が既に示しているところでもあるので、ここではわが国も既に参加しているいくつかの活動を限定して取り上げるとどめたい。

まずわが国のPKOへの初参加は、(一)一九八八年四月の国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッションへの政務官一名の派遣である。安保理決議六二二に基づくこのミッションには、外務省職員が国連職員として派遣された。また(二)一九八八年八月には、安保理決議六一九に基づく国連イラン・イラク軍事監視団の創設時に、外務省職員一名

が政務官として派遣された。これに続き(三)一九八九年四月、国連ナミビア独立支援グループへの参加は、初めての本格的な人的貢献策として内外の注目を集めたものである。派遣要員は、派遣先での業務内容とも合わせて地方公務員を主体とし、外務省や自治省の職員なども参加した。派遣団は選挙監視要員として二七名、支援要員として四名の合計三一名で構成されていた。更に(四)一九九〇年二月、国連ニカラグア選挙監視団にも要員派遣が行われている。これには選挙監視要員として六名、支援要員として四名の合計十名が参加した。構成は外務省職員を主体として青年海外協力隊のOBなども加わっている。最も新しい参加事例としては、(五)一九九一年四月の国連イラク・クウェート停戦監視団への参加であり、外務省から政務官として一名が派遣された。

これら派遣団及び要員に対する内外の評価は非常に高い。特に選挙管理に関するわが国の水準は世界的にも高く、それら知識と経験を身につけた要員の資質の高さは、現地での勤勉さとあいまって、高い評価につながっているものと思われる。

二 海外での「武力行使」に関する政府の憲法解釈

第二次大戦後の国連創設を契機として、わが国としても、それにいかなる協力が可能かは数多く論議されてきた。その中で一貫して主張されてきた考え方は、「武力行使を目的とする海外派兵は憲法上禁止されている」とするもの⁽⁴⁾である。その上で自衛隊に関しては、その海外出動を為さざることに関する決議を行い、以降その考え方に添って国会審議と政府答弁は推移してきた。⁽⁵⁾⁽⁶⁾

これに対し一方では、国連の役割等の重要性が指摘される中で、将来的には「目的・任務が武力行使を伴わない『国連軍』への自衛隊の参加は憲法上許されないわけではない」とする考え方も主張されていた。この「目的・任務に武力行使を伴わない国連軍」とは、実質的には現在のP K Oに近い存在に該当するものと思われるが、当時は将来の国際警察行動と第九条との関係としてとらえ、相互に抵触しないものも想定されるとして研究の余地を残していた。

これら一連の流れを受け、昭和五五年に出された自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する答弁書では、これらの諸点に関し総括的に見解を明示している。それによると、

「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、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、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、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憲法上許されないわけではないが、現行自衛隊法上は、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。⁽⁸⁾——以下略。」

三 わが国のP K O法案の概要⁽⁹⁾

紙数の制約から内容を抜粋し、その要旨を述べるにとどめたい。

(一) 目的（第一条）

この法律は、国連のP K O及び人道的国際救援活動に対し、適切かつ迅速な協力を行うため、国際平和協力業務実

施計画や実施要領の策定手続き及び国際平和協力隊の設置などについて定め、その実施体制を整備するとともに、国連を中心とした国際平和のために、わが国が積極的に寄与することを目的としている。

(二) 国際平和協力業務への協力についての基本原則 (第二条)

当該業務の実施について、各種の協力を適切に組み合わせて P K O 等々に効果的に協力する。その際の実施にあたっては、武力による威嚇または武力の行使にあたるものであってはならない。内閣総理大臣は、同時に国際平和協力本部長として行政各部を指揮監督すると共に、関係行政機関の長はそれに協力する。

(三) 定義 (第三条)

① 国連平和維持活動：国連の総会または安保理の決議に基づき、紛争当事者間の停戦合意の確保の後、国連の統括の下に行われる平和及び安全の維持活動であつて、活動地域にまたがる諸国及び紛争当事国の同意がある場合に、国連事務総長の要請に基づき参加する諸国によって、厳格に中立性が保持され実施されるもの。

② 国際平和協力業務：(イ) 紛争停止状況の監視、軍隊の再配置や武装解除の履行の監視、(ロ) 緩衝地帯での駐留や巡回、(ハ) 車両や人による武器搬入・搬出の有無の検査、(ニ) 放棄された武器の収集、(ホ) 紛争当事者が行う停戦線等の設定援助、(ヘ) 捕虜交換の援助等々の他、選挙管理や警察・一般行政事務に関する助言や監視、更には医療や被災民に対する種々の援助活動等をいう。

(四) 国際平和協力本部の設置及び所掌事務 (第四条)

総理府に本部を置き、国際平和協力業務の実施計画や実施要領の作成、効果の分析、国際平和協力隊の運用等に関する事務をつかさどる。

(五) 組織（第五条）

内閣総理大臣を本部長とし、本部の事務を統括し、内閣官房長官を副本部長とし、本部長の職務を助ける。本部員は指定された国務大臣及び関係行政機関の長のうちから総理大臣が任命する。本部に、実施計画ごとに、期間を定めて国際平和協力隊を置くことができる。

(六) 実施計画（第六条）

内閣総理大臣は、国際平和協力業務の実施が適当であると認める場合であつて、PKOの実施に関し、紛争当事者及び当該活動が行われる地域の属する国の同意があるときは、当該業務の実施計画につき閣議の決定を求めなければならない。

実施計画には、その基本方針、当該業務の種類及び内容、当該業務を行うべき外国及び期間、国際平和協力隊の規模及び装備などを定める他、参加する海上保安庁及び自衛隊の各々についても、当該業務の種類及び内容、規模及び装備等を定める。

その際の装備については、武力による威嚇または武力の行使にあたるものであつてはならず、PKOとして実施される業務に係る装備は、国連事務総長が必要と認める限度で定める。

また当該業務については、紛争当事国の停戦合意、若しくはわが国の参加に対する関係諸国の同意、PKOの受け入れに関する紛争当事国の同意が存在しなくなつたと認められる場合、またはPKO自体がいずれの紛争当事国にも偏ることなく実施されなくなつたと認められる場合には、派遣の終了も含む実施計画の変更が行われる。

(七) 国会に対する報告（第七条）

内閣総理大臣は、①決定された実施計画、②当該業務の終了時における実施の結果、③当該業務の期間の変更に際しての実施状況を遅滞なく国会に報告しなければならない。

(ハ) 実施要領（第八条）

本部長は実施計画に従い、当該業務の行われるべき地域及び期間、種類、内容及び実施の方法等についての具体的内容等について、実施要領を作成及び変更する。

実施要領の作成及び変更については、当該業務の中断に関する事項に関し本部長が必要と認める場合を除き、国連事務総長の指図に従う。

(九) 国際平和協力業務等の実施（第九条）

実施計画及び実施要領に従って行われる国際平和協力隊の業務には、海上保安庁、自衛隊の部隊等々を参加させることができる。

(十) 国際平和協力隊員の任免（第十条、第十一条及び第十二条）

本部長は当該隊員を任免する。

本部長は関係行政機関の長に対し、一定の職員の当該協力隊への派遣を要請することができる。ただし第三条（定義）の国際平和協力業務のイからヘに該当する業務については、自衛隊員以外の者の派遣を要請することができない。

派遣隊員の内、自衛隊員は国際平和協力隊員の身分及び自衛隊員の身分を併せ有する。

（以下第十三条から第十七条まで省略）

(ニ) 国際平和協力業務に従事する者の総数の上限（第十八条）

国連平和維持活動（PKO）と憲法上の論点

当該業務に従事する者の総数は、二千人を超えないものとする。

（以下第十九条から第二三条まで省略）

（三）武器の使用（第二四条）

派遣先国において当該業務に従事する国際平和協力隊員は、自己または他の隊員の生命または身体を防衛するためにやむを得ない場合に限り、合理的に必要な限度で小型武器を使用することができる。

武器の使用に関しては、正当防衛または緊急避難の場合を除き人に危害を与えてはならない。

（以下第二六条、第二七条及び附則については省略）

四 「国連指揮下」の諸活動における法解釈——「武力行使」との関連において——

以上のようなPKO法案に盛り込まれた国際平和協力活動は、わが国にとって初めての国際的な秩序維持に関する人的貢献である。ポスト冷戦下での国際秩序の形成に積極的に関わり、その崇高な任務の一翼を担おうとする姿勢は、多様な国際貢献の内でも最も遅れていた分野である。それだけに現在までには存在しなかった新しい法的状況が生み出されることが予想されるのも事実である。それが国連指揮下における諸活動と、国権の発動によるわが国の行動との間の法的関係である。とりわけ「武力行使」及び「武器の使用」に関し、現行憲法上の規定に照らしていかに解釈すべきかが、今後早急に論議されるべき問題となろう。

これに関連して現行憲法上の最も積極的な解釈としては、日本国憲法第九条が禁じた武力行使は、自国のエゴイズ

ムに根ざした「国際紛争を解決する手段」としてのみに限定されていると主張する。従つて仮に国連が武力行使を含む国際平和強制活動を行い、日本もそれに参加し、他の参加国と同様に当該行動を行ったとしても、それは国際秩序の破壊者に対する制裁若しくは警察行動の範囲内であり、国連憲章の精神に添った加盟国としての当然の責務の履行に過ぎず、第九条に抵触する問題ではないとする⁽¹⁰⁾。

この解釈は将来わが国が直面するであろう事態に対しても真正面から取り組み、従来タブーとされていた武力行使を伴う実力部隊の海外派遣をもその考慮の範疇に入れている点で、非常に示唆的である。しかし筆者は、以下のいくつかの理由からこの主張に全面的には与しない。

確かに社会の変動や自国を取り巻く国際環境の変化に対し、法解釈の変更による対応には合理性を有する局面も多い。しかしそれにも限界がある。法の改正手続きは、その限界に至る手前で社会の求める法的合理性を満足させるための手段である。それを怠つた形での解釈変更のみによる法の実質的改正は、法の權威を著しく損なうと同時に、法治主義輕視の風潮さえ生み出しかねない。この方法の行きつく皮肉な結果として、前述の主張の延長線上にあつた改憲の意図さえ、必要性の説得力を失いかねない。従つて将来、武力行使を伴つた国連正規軍への参加等、より積極的な活動に踏み切る場合には、少なくとも現行憲法上の懸念を払拭するために、あるべき改憲の姿を国民の前に提示し、国民的コンセンサスを得た上での派遣に道を開くことが望ましい。

ただしこの事態とわが国のP K O参加とは、全く次元の異なる問題である。ところがわが国におけるP K O参加論議は、国連の永年にわたる実績の上に立つたP K Oの根本理念から、少なからず逸脱した形での論議が多すぎる傾向がある。今国会においても再三取り上げられているいわゆる携帯する「武器論争」と「武力行使論争」がそれであり、

「何よりも国連平和維持活動そのものの理念や行動様式が、日本人だけにしか通用しない歪曲されたもの⁽¹¹⁾」となる恐れさえ否定できないのである。近時の湾岸戦争における国連の対応などがイメージとして重なり、PKOへの協力が即軍事的貢献であるかのような錯覚に支配されているようでもある。

確かに軽武装とは言え、第二次大戦後初めての海外への実力部隊の派遣となれば、わが国のたどった歴史の経験から、すこぶる慎重な姿勢に終始せざるを得ないのは、ある意味で当然とさえ言える。しかし戦後の著しい国際社会の変動は、その歴史的情况を変化させるのに十分すぎる程度にまで達している。わが国は「歴史的反省」に名を借りて、もはや国際平和の傍観者であり続けることはできない。PKOはこのようなわが国の国際貢献策として、まさに適切な方法であるということができる。このような状況下でさえ、PKO法案を審議する国会内の野党の一部に、国際貢献を軍事的分野と非軍事的分野に分け、PKOを軍事的分野における貢献に入れようとする主張がある。まさに国際的常識を疑われない。

ところで国連平和維持活動は、安保理の承認の下に派遣が決定され、その最高指揮官として、国連事務総長が一切の任務の指揮にあたることになる。従ってPKOへのわが国の参加が決定し、国連事務総長の指揮下に入るまでは、わが国の「国権の発動」たる行為に他ならないが、いったん国連の旗の下に集結した集団には、もはやわが国の総理大臣や防衛庁長官の指揮が及ばないことは自明である。参加後にわが国の指揮が唯一認められる場合は、参加の際の協定締結時につけた留保条件に反する事態や、国連や国連事務総長の指揮に承服しかねる事態が現出した場合の撤退時⁽¹²⁾だけとされている。しかしこの場合でもわが国の指揮権が全面的かつストレートに及ぶかは疑問である。「国連加盟国の責務として具体的協力策を実行した以上、一定の留保条件を付与したとしても、当該参加行為に対する一定の⁽¹³⁾

主権の制約は受認すべきである。」従つて留保条件に反する事態が仮に起きたとしても、他の参加国との調整の必要性なども考慮に入れ、わが国としては、国連事務総長に対して撤退要請を行うことができるにとどまると解するのが妥当である。

ただし、将来のP K Oの多様化による基本原則の変更は別として、国連の実際上の活動経験の中から確立された現行のP K O基本原則の遵守がなされる限り、わが国と国連との間に大きな認識の相違は現出しないと言ふべきで、その意味では国連の撤退決定とわが国の撤退要請とが決定的に異なる結果は予測しにくい。

いづれにせよ、今国会に提出されているいわゆるP K O法案に盛り込まれた五原則は、わが国としての参加条件そのものに他ならないが、それに反する事態は、そのまま他の参加国のP K O参加条件にも反するものであらうし、何よりも国連としてのP K O派遣の理念に合致しないことが明らかである。

またP K Oにおいては、使用武器も、自衛のために武器を使用する正当性も、決定するのは国連であり、実態として決して日本政府ではないという点が重要である。従つて事務総長の指揮も、安保理の承認や合意の上にはじめて正当化されるという構図を十分理解する必要がある。⁽¹⁵⁾即ちP K Oに関するあらゆる行為について、第一義的には全て国連に帰属し、参加国が第一の当事者となることはない。

この点はわが国の政府解釈とは若干異なっている。政府は「指揮」という用語を厳格に解している。即ちわが国の行政組織上の上級官庁及び下級官庁、または職務上の上司及び部下との関係において、懲戒権などを担保にして行使される指揮監督権と国連の「指揮」とを区別している。従つて国連の「指揮」を受けることをもつて、わが国の国権が制限されることはないとの認識に立っている。P K O法案上、実質的な国連の指揮を「指図」と表現したのも、解

釈上の混乱を回避しようとする意図であろう。

しかしながらこの区別は、先に述べた国連の実態的活動の上ではあまり合理的とはいえない。PKOが、実際上参加各国の協力の上に成り立つものである以上、参加国にはある種の主権の制約が課せられることは当然である。コスモポリタニズム指向の精神から言えば、主権の一部分的委譲と言えようか。これを受認してこそ不測の事態、即ち止むを得ざる行為としての武力行使が存在したとしても、その行為が第一義的には国連の行為となつて、参加国若しくは武力行使当事国の責任も減免されるか、PKO部隊派遣目的の正当性から判断して、違法性が阻却される要因ともなる⁽¹⁶⁾。この点わが国のPKO法案の場合は、国連における現行武器使用ガイドラインよりも厳しい基準となっており、その妥当性は、参加国の相互協力による任務遂行の実効性を確保する上から、更に検討されるべきである。

いずれにせよ、将来的に世界各国が新たな国際秩序の形成のために、国際機関に対する協力体制を強化していく過程では、各国がその場で自国の主権を主張するばかりではなく、国際機関加盟国としての義務を履行するという側面を強く自覚すべきである。そのための第一歩として、PKO参加国に対する緩やかな主権の制約は、具体的方法論として協力を得られやすいものと思われる。それに率先する形でわが国の協力的態度を強く打ち出すことは、各国の共鳴と賛同を得られるのではなからうか。

五 実力部隊の海外派遣とシベリアン・コントロール——PKO法案に関連して——

今国会に提出されたPKO法案の論議に関連し、最後まで自公民三党間の一致点を見い出せなかったのがシベリアン・コントロールの方法論に関する合意である。同法案が前国会で継続審議となった理由の一部にも、この合意が得られなかった点が指摘されている。具体的内容は、PKO参加の政府決定に基づく国会の関与について、その実施計画を国会に対する報告で済ませるか、または国会の承認を必要とするか、という点である。これが一部与党をも含めた野党間の綱引きであるところに、通常の対立とは多少異なる特徴がある。

ところで国会報告とは、ある事実（当該法案の場合には実施計画の決定、変更に基づく内容、及び実施計画の終了による結果等）を国会に知らせることであり、報告者はかかる報告行為をもってその責務を終了し、その後何らの法的効果も生じない。これに対し国会承認は、国会の事前または事後の同意を得ることであり、必要とされた承認行為の省略に対しては、既に行われた法律行為が瑕疵ある行為として無効となる。

今回提出されているいわゆるPKO法案には、その第七条に報告条項が存し、PKOの実施計画に関する内閣総理大臣の国会に対する報告義務が規定されている。この規定を報告ではなく承認にすることによって、PKO参加に関するより確実な国会の関与と厳格なシベリアン・コントロールを機能させようとする主張が、一部野党によって主張されたのである。

言うまでもなく、実力を備えた部隊を海外に送り出すということから、厳格なシベリアン・コントロールは重要である。憲法が指向する永久平和主義の原則を擁護し、第九条に抵触する形で海外派遣を不可能ならしめるため、より厳しくかつ明確な歯止め措置は必要なのである。この意味で国会承認の必要性を主張する主要な根拠が理解できない訳ではない。そこにはシベリアン・コントロールの徹底と共に、国民的合意の再確認や不測の事態に対する国会の

責任分担などの要素の実現等が指摘されている。

問題はこれらの諸点が、国会承認によらなければ全く満足されないのか否か、また逆に国会承認によって全て満足するの可否かである。結論的に言えば、それらはいずれも通常の立法時において厳粛に配慮されるべき要素なのであって、何も国会承認のみによって初めて実現される性質のものではない。重要なのは、承認にしろ報告にしろ、厳格な歯止めとして機能しながら、本来目指した任務をいかに機動的かつ迅速に行うかの一点である。それを効果的に実現するために、いわゆる派遣自体に関する条件をあらかじめ法律中に明記し、それを国会が承認（法律案の可決）することによって、派遣時の関与を機動的な報告にする方法がとられたのである。

加えて派遣時の国会関与については、以下のような論議の過程も存在する。たとえば政府がPKF参加の基本方針として提示していたいわゆる「PKF参加五原則」⁽¹⁷⁾を条文中に具体的に明文化するか、または個別的な各々の派遣決定の際に国会承認を行ってその具体的な判断を行うかという論議がそれである。従って法案審議の終盤に対比されて用いられた「報告か承認か」の形式論は、その前提としての過程をいささか軽視している。と同時に承認を主張する側には「五原則」自体をも「あたりまえのこと」としてあまり重要視していない傾向が読み取れる。しかしながら「五原則法制化」には非常に大きな意味がある。

国際法はその生成過程において、国際慣習が重要な核を占めている事実は衆知の通りである。また国連PKOは、現行国連憲章上の根拠を欠く「六章半」の存在と言われている。しかし一九四八年以来の地道な活動によって、いわゆるPKOに関する根本原則が次第に確立して現在に至っていることも事実である。これはまさに典型的な「国際慣習」である。そして当該慣習が継続的に行われてきた結果、国際社会がそれに一種の法規範性を見出し出している現実

さえるのである。従つてこの「国際法としてのPKOの原則」を強制力を伴う国内法として認知することは、憲法第九八条第二項の規定する「確立された国際法規」を尊重する立場とも合致して、大きな意義を有するといふことができる。

このように「国会報告」の明文化で法案作成を進めた背景には、報告の前提としての「五原則法制化」があり、これを抜きにした「報告か承認か」の議論ではないことに注目すべきである。言うなれば五原則は確立された国際法規として十分な歯止め効果を有しており、これらが形骸化する恐れは少ない。反対に現在の「衆参ねじれ現象」が将来解消されてしまったような場合、国会承認こそが形骸化する恐れなしとしない。

また国会承認は、国連への迅速な対応に足かせとなる場合も予想される。確かに国連からの派遣要請が常に短期日によるものばかりではないが、国会の閉会中または衆議院の解散中には、すみやかな両院における審議は望めない。他国の事例を見ても、国会承認による派遣を義務づけている国は、現在までのPKO参加国総数八一カ国の内、オーストリアとアイルランドだけで、前者はすでに緩和の方向で見直しを進めている。

また三権分立制の下で法の執行権は行政権に委ねられているが、国会承認の明記は、当該権能に対する重大なチェック機能の法制化である。通常、国家の存亡に関わるような重大な政策上の判断を除き、通常の政策執行については、国会の作成した法律に基づく限り、行政府の専権事項として取り扱われるのが通例である。仮に当該法律に違背する疑義の有する行政府の行為があつた場合でも、その判断をするのは、三権分立制の上から裁判所の権能である。いずれにせよ、PKOのような平和的活動による国際貢献は、まさに通常の政策執行の範疇に入る事例であり、法案中の歯止め措置は、各国における具体的事例についての歴史的経験からみて効果的に運用されるものと思われる。

また将来のPKOの多様化によって、「五原則」が逆に足カセとなって、国連活動への対応が困難となる事態も予想されない訳ではないが、その際には新しい形のPKOの基本原則が確立される度合いを見て、法改正を議論すれば足りることであり、特別の不都合はない。

ところでPKOの最初の派遣時を除き、将来にわたる実施計画の全てが報告で済まされることには部分的な懸念もある。それは第七条第三号に規定されている期間変更に関する報告である。ここに規定されている「変更」には期間の更新が含まれることは明らかである。従ってこの規定を根拠にして、際限のない更新が報告のみによって繰り返される事態も予測しうるのである。PKOの経験からの教訓の一つに活動の泥沼化がある。あまりにも長期にわたる派遣は、その部隊自体が現有勢力の一部として組み入れられ、本来の当事者による解決を、その意欲と共に遠ざけている実態が散見されるからである。⁽¹⁸⁾このような場合、派遣判断を政府に認めた国会も協力して、派遣継続に関し共同判断を行うことは重大な意味があろう。その際には国家予算との関係等から、派遣後約一年を用途に継続の是非を論議し、その後も同期間の経過毎に派遣継続の是非を国会で承認すべきである。この論議には最初の派遣時と比べて時間的余裕もあり、迅速な対応ができないためとして国会承認に消極的な主張にも反論できる。そして一年間という期間的余裕によって、通常国会はもとより、期間中に必ず一回以上国会が召集されることも確実である。

また一定期間（派遣後約一年）を越えた場合にのみ国会承認の対象とすることで、行政権と立法権との権力上のバランスも保持できる。即ち、国連要請の最低派遣期間が、実際上の結果的継続とは無関係に、一度につき六ヶ月である点にかんがみ、一期間については行政権の裁量に属せしめ、二期間目中に十分な審議を尽くして、三期間目以降の派遣継続の是非を決定するのである。更に行政府側が撤退を模索せざるを得ない事態に対し、国家意思としてわが国

の責任を明確化させるためにも、この場合における国会の承認には意味がある。即ち定員（法案では上限が二千人）と期間（デッド・ライン）という客観的要素に厳格な歯止めをかけた場合には、活動の内容等に関する派遣先での判断に、現地司令官の意向等を考慮した多少の柔軟性を認める余地も見出しうるのである。換言すれば、客観的数値による歯止め（国会承認）は、具体的な活動内容についても自ずと緊張感に満ちた対応を迫られることになる。

結 び——二一世紀の国際警察行動——

「一生のうちに二度まで言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救い、」「国際平和及び安全を維持するためにわれらの力を合わせ」ることを目的として国連は創設された。しかし東西の冷戦が、長らくその崇高な理想と目的を、各種の局面で妨げてきたことは衆知の事実である。

しかし二十世紀も最後の十年を迎えた頃から、世界史は音をたてて変わりつつある。とりわけ東西対立は、ソ連の変革を決定的要因として歴史的終結を迎えた。ただし将来への不確実性と不安定性の要素を数多くかかえながら、問題はこれで終りではない。残された南北の対立が相対的に浮上し、人類にとっての新たな課題として顕在化したのである。世界各地で発生している地域紛争の増加は、今後の国際政治上の対応を複雑かつ困難にしている。

しかしこのような状況下にあつて一点の光明を見出すとすれば、それは国連の将来的役割である。湾岸戦争に関する対応には、世界の人々が将来への手応えのある期待感を抱いたに違いない。換言すれば、国連にとっては、創設以来初めての本来的機能を発揮した出来事といっても過言ではない。ただしこれも「ガラスの結束」に過ぎないこと

は、当事者をはじめとする加盟国各々が自覚すべきところであり、加盟国相互の協力と努力とによって、はじめてその役割を果たし続けられることを想起しなければならない。かかる状況の中の有力な活動の一つが国連の平和維持活動なのである。

PKOは紛争の軍事的解決を目指すものではない。従ってPKOは力の象徴ではない。紛争のまっただ中に、生命をかけて割って入る訳でもない。ただ当事国の紛争を一時的に凍結し、その間に平和的解決のきっかけを作ろうとするものである。つまり平和的解決を望む国際社会全体の意思の象徴として、その存在価値が高められてきたものである。従ってこの活動がいかなる武力行使をも目的にしていることはもとより、軍事的貢献とは明らかに一線を画されたものである。ただその中のPKF（平和維持軍）については、小火器の携行が許され、業務内容も危険性の伴うものが多いという側面から、とりわけこの部分だけが強調された結果、多少の混乱が生じている。最後にPKFの基本的性格について整理・確認することの意味のあることと思う。

PKFは通常の軍隊とはその性格を著しく異にする。⁽²⁰⁾ 第一にPKFは自衛以外に武力を用いず、「戦う」ことを目的にはしていない。またPKFには厳格な中立性が求められているため、「敵」が存在しない。そのために活動の結果として勝利も敗北もないのである。これらの要素は、通常の軍隊との決定的相違である。あくまで平和目的を堅持し、厳しい派遣条件の下で紛争当事者の間に立って両者の交渉のきっかけを作るために、和平の象徴として存在するのである。これらの活動が軍事目的であるはずがない。ただ任務内容が軍事知識を要求し、かつ危険性を伴うものであるために、訓練を施した部隊としての派遣が必要とされるだけである。⁽²¹⁾ 即ちいわゆる「戦わない軍隊」として、二一世紀における最も進んだ軍隊の形であり、理想的な国際警察行動部隊となるものと言えよう。

これまでわが国が最も遅れていた分野に具体的貢献策を確立させるために、国民は“成熟した独立国家の国民”としてバランスのとれた政治的判断を行い、正當かつ合理的な立法を助長するための積極的対応が必要である。

わが憲法が現在の国連体制に最も適した憲法である以上、二一世紀へ向けたその理念と使命の実現の重要性はことその他大きい。一国繁栄主義の価値観に拘泥されことなく、国際社会における公共的価値の実現に向け、地道でかつ勇気ある第一歩を踏み出すべき時である。

(一九九一年十一月二十日脱稿、同十二月二十五日校正)

注

(1) 香西茂『国連の平和維持活動』(一九九二年、有斐閣)、巻末の「国連の平和維持活動一覧」参照。

(2) 国連広報センター編・監訳『国際連合の基礎知識』(一九八九年、世界の動き社)、三一頁。

(3) 同右、三二頁。

(4) 自衛隊の実力行動は、自衛権の範囲に限ってのことであるとした上で、佐藤法制局長官(当時)は、理論上平和的業務があれば、それへの参加は当然可能としている。(第十九回国会・昭和二十九年四月十六日・衆議院内閣・外務連合審査、一号、二二―二三頁)

(5) 『自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議』

「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茲に更めて確認する。」(第十九回国会・昭和二十九年六月二日・参議院会議録、五七号、三五―三八頁)

(6) たとえば「海外派兵は自衛隊の限度を越えるために、憲法第九条第一項により禁じられている」との答弁や、「韓国にある国連軍に、わが国の自衛隊が部隊として参加することは憲法上できない」とした答弁。(第七一回国会・昭和四十八年九月十九日・衆議院決算委員会、二五号、二十頁)

更には「在外邦人の救出または在外財産の保護のためであっても、武力行使を目的として自衛隊を海外に出すことは憲法上許されない」とした答弁（第五十回国会・昭和四十年十二月二日・参議院日韓条約等特別委員会、八号、十一頁）などがある。

(7) 第二八回国会・昭和三十三年三月二十八日・衆議院内閣委員会、二二二号、五一六頁。林修三法制局長官（当時）の答弁。

(8) 第九三回国会・昭和五十五年十月三十日・衆議院会議録、十号、十一―十三頁。

(9) 「国際連合平和維持活動等に対する協力の法律（案）」から抜粋・要約。

(10) 拙稿「新国際秩序の形成と日本国憲法の使命」、「改革者」（一九九一年十月号）、四一―四二頁。

もちろんこの主張には、現行第九条自体の曖昧さの認識、及び通説の解釈に対する厳しい批判があり、その懸念を除去するためにも、憲法改正が望ましいとの考え方が含まれている。

(11) ブライアン・アークハート著・中村恭一訳『炎と砂の中で』―PKOに生きたわが人生―（一九九一年、毎日新聞社）、六頁（訳者まえがき部分）。

(12) 同右、七頁。

(13) 同右、七頁。

(14) 拙稿「前掲論文」、四三頁。

(15) 一九八五年六月、国連レバノン暫定軍のフィンランド兵士が、イスラエルに支援された「南レバノン軍」に誘拐された時も、第一義的当事者は国連であって、解放交渉もフィンランド政府が直接行う訳ではない（もちろん両者が密接に連絡し合うのは当然である）。これは指揮権が、あくまで国連及び国連事務総長にあることを明確に示した好例である。アークハート著・中村訳『前掲書』、七―八頁。

(16) ただし相互の基準のギャップ内に起こった事態に対しては、当事者が第一義的には国連になることで、国内法上の議論はさておき、少なくともわが国に対する国際的な批判は起こりえない。

(17) 一九九一年八月二日の自・公・民三党の幹事長・書記長会談において、「以下の前提に立つ国連平和維持軍参加は問題ない」ということで、政府部内での意見の一致をみた」と政府側から次の五原則が口頭で示された。

「PKF参加にあたっての前提条件」

一・紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること。

二・当該平和維持軍が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が、当該平和維持軍の活動および当該平和維持軍へのわが国の参加に同意していること。

三・当該平和維持軍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。

四・上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、わが国から参加した部隊は撤収することができること。

五・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。

(18) 第七条第三号前段「実施計画に定める国際平和協力業務を行う期間に係る変更があったとき」

(19) 最も長期にわたる派遣は、一九四八年六月十一日以来続いている国連パレスチナ停戦監視機関（UNTSO）である。現在（一九九〇年六月三十日）も、十九カ国二九一名が派遣されている。香西「前掲書」、巻末の「国連の平和維持活動一覧」参照。

(20) 笹部益弘「PKO国連軍協力は自衛隊国際化に有効」、読売新聞一九九一年五月二八日朝刊『論点』参照。ここではPKFをPKO国連軍として説明しているが、実質的違いはない。また通常の軍隊との相違の要点は同論文中のJ・V・ドアン氏による指摘からの引用である。

(21) 自衛隊がその任務にあたるものとして最適であり、その有効な活用の方策を指摘したものとして、拙稿「国連の平和維持活動と自衛隊の参加」、『新防衛論集』第十八巻第一号（一九九〇年六月）、同「自衛隊の海外派遣と集団的安全保障」——二世紀へ向けての国際貢献の在り方——『政教研紀要』第十五号（一九九一年一月）、同「新国際秩序と日本の国際貢献」——憲法と国際平和協力隊構想——、『防衛法研究』第十五号（一九九一年五月）、同「日本国憲法と国際貢献」、『月刊かくしん』一九九一年九月号、同「新国際秩序の形成と日本国憲法の使命」、『改革者』一九九一年十月号などがある。また自衛隊のこのような国際的役割を明確にするために、自衛隊法第三条の「目的」に、国際貢献に関する一項を加筆修正すべきであると考ええる。