

# 自衛隊の海外派遣と集団的安全保障

——二二世紀へ向けての国際貢献の在り方——

浜谷英博

## 目次

はじめに

一、問題の所在——国際貢献策へのわが国の対応——

二、国連憲章上の国家間の武力行使

三、国連軍と多国籍軍

(一) 国連軍

(二) 多国籍軍

四、集団的安全保障と集団的自衛権

(一) 史的経過

(2) 集団的自衛権の概念

(三) 集団的自衛権と日本国憲法

(四) 集団的自衛から集団的安全保障へ

五、北欧国連待機軍と国際貢献の在り方

(一) 人的貢献策への模索と対応

自衛隊の海外派遣と集団的安全保障

(二) 北欧国連待機軍

六、憲法原理としての国際協調主義の実現

―自衛隊の一部改編と常設待機軍構想―  
おわりに

はじめに

一九九〇年の夏は、イラク（サダム・フセイン大統領）のクウェート侵攻によって、その重苦しい暑さを更に増した。八月二日午前二時、対クウェート国境を越えた数百両のイラク軍戦車は、電撃的速さで首都クウェートに迫り、ほぼ半日でクウェート全土を軍事的に制圧した。百戦錬磨のイラク軍百万の前に、二万のクウェート軍はもはや敵ではなかった。

翌三日には、イラクがクウェートに「クウェート暫定自由政府」の樹立を宣言し、フセインはこの傀儡政権の誕生と共に、実質的にクウェートに対する支配権を握ったのである。

これに対し米国は、即日イラクとクウェートの在米資産（約三百億ドル）の凍結措置を発表すると共に、イラクとの貿易を全面的に停止した。そして八日にはサウジアラビア国境まで約一kmに迫ったイラク軍から同国を防衛するため、空挺部隊と航空兵力を中心とした空母機動部隊と機械化歩兵師団を湾岸地域に派遣した。更に「多国籍軍」(Multinational Force＝MNF)の創設を提唱して、西側諸国を中心に参加を要請した。これには十日に参加を決定した英国を皮切りに、仏国、オーストラリア、カナダ、イタリア、オランダ、ベルギーなどが、ペルシア湾地域への艦

船の派遣と地上軍のサウジアラビア派遣とを決定した。

同時にブッシュ大統領は十日、対イラク禁輸措置の実効性を高めるため、ペルシア湾の海上封鎖の実施を決定した。またそれに先立って、EC諸国は四日、イラクとクウェートからの原油輸入を禁止すると共に、イラクへの武器売却禁止を発表した。

更にアラブ連盟加盟諸国も、十日開かれた緊急アラブ首脳会議において、イラクのクウェート侵攻に対する非難決議を採択すると共に、エジプト・シリアを中心とする「合同軍」をサウジアラビアに派遣することを決議した。しかしこの決議に賛成したのは加盟二ヶ国中十三ヶ国で、八ヶ国は同決議に反対若しくは棄権を表明し、アラブ連盟自体を大きく揺さぶると同時に、組織自体が存亡の危機にさらされている。

イラクのクウェート侵攻に対しては、国連もいつになく迅速な対応を見せた。侵攻当日には緊急安保理が招集され、イラク軍のクウェートからの即時無条件撤退を求める決議（決議六六〇号）<sup>(1)</sup>を採択したのをはじめとして十一月二十八日現在、対イラク関連の安保理決議は合計十一本を数えている。

加えて十一月二十九日には、イラクのクウェートからの即時無条件撤退と、すべての関連決議の全面順守を要求する決議（決議六七八号）を採択した。同決議では一九九一年一月十五日までに撤退が実現しなければ、軍事力行使を含めて必要なあらゆる手段の行使権限を認めている。

このように二〇世紀も残すところ十年となったこの時期に降って湧いたようなこの事件は、結果として、主権国家としての主導的外交経験の乏しいわが国に大きな課題を押しつけることになった。六〇年安保改訂における政治的決断を一度目とすれば、戦後四五年にして二度目の外交上の重大岐路に立たされた訳である。

本稿では一九九〇年八月以来の中東危機に際し、否応なく迫られた国際貢献の在り方を考察しながら、日本国憲法と自衛隊の海外派遣及び国連を中心とした集団的安全保障制度の展望についても考察することとしたい。

## 一、問題の所在 — 国際貢献策へのわが国の対応 —

わが国は従来、自主的外交の欠如を指摘されることが少なくなかった。しかし一九九〇年半ば頃から、除々にはあるが旧来の外交手法を脱した印象を受けるいくつかの要素が散見され始めたのも事実である。六月には、この種の会議では初めてと言われるカンボジア和平国際会議が東京で開催された。この会議は内容的に満足のいく成果は得られなかったものの、日本の国際的役割の自覚と積極的貢献に対する姿勢は、大きな外交上の評価を得た。

また翌月米国テキサス州ヒューストンで開かれた先進国首脳会議（ヒューストン・サミット）では、いくつかの政治的局面でわが国の「主張する外交」を展開した。対中援助の再開に関しては、渋る欧米を説得してわが国と中国の特殊な外交関係を理解させ、中国の孤立化による国際関係の不安定要素を除去することに努めた。同時に対ソ援助については、積極的な西欧とは明確な相違をきわ立たせ、日本の対ソ国交における領土問題の障害を説明して概ね理解を得た。これらの外交姿勢は、従来とは一味違った日本の印象を内外に与えるのに大いに効果的だったと言える。

今回の中東危機と突然迫られた国際貢献の具体策の要求は、まさに日本の外交が積極的かつ能動的姿勢に転換し始めた矢先の出来事だった訳である。即ち経済大国として国際的に評価されている日本が、ポスト冷戦下の新国際秩序の形成に、いかなる具体案をもって、どのように関わるのかを、イラクのクウェート侵攻及びその後の占領政策と同

時進行の形で問われることになったのである。<sup>(2)</sup>

ところで一九八九年から九〇年にかけて、ソ連・東欧を中心とした国際政治情勢は、歴史的にも特筆される程の大きな変革を遂げた。日本を取り巻く国際的状況もまた大きく変化した。国連憲章中のいわゆる敵国条項該当国に対して、軍事面をも含む国際貢献を求めている一事をとってみても、その変化の大きさを理解することができる。即ち豊かな経済力を背景に、日本がこの変化にどのように対応するかは世界が注目するところである。

これに対し日本国内でも、国際的な役割分担を積極的に行うべきだとする主張がようやく見られるようになった。ポスト冷戦下での重大な転換点にあつて、国内的事由から「何もしない」「何もできない」という従来の対応と同じであつては、国際社会での理解や協調はおぼつかないとの認識が除々に高まりつつある。

そもそも国際貢献とは、その内容上、本来的に政策論である。その範疇で提出されたのが「国連平和協力法案」であるならば、ともあれ発想の転換としてだけでも、一步前進したかのように見えたのは事実である。

しかしながら「何をすべきか」「何ができるか」が具体的に論争されるのであればいざ知らず、常に従来の価値判断に立脚した既存の法解釈の枠から一步も踏み出さないのでは、新規の立法政策や現在の状況に即応した具体的政策の立案など、いわば不可能である。

とりわけわが国では、これら立法政策論と法解釈論が混同されて議論される傾向が強いため、国会論議でさえ非常に複雑でわかりにくくなっている。

重要なのは、法の理念には常に留意しながら、政策的には柔軟な対応に心がけることこそ、法の内在的性質である硬直化を防止しうる唯一の方策である、という点である。制約的・限定的解釈に固執する後ろ向きの論議は、わが国

を取り巻く国際情勢の変化とわが国自身の国際的地位の向上によって、もはや除々になじまなくなりつつあると言っても過言ではない。

約一ヶ月の審議の後、「国連平和協力法案」は廃案となったが、国際的な人的貢献策について、新たな模索の芽を見出し得た事は、今後の動向に注目と期待を寄せる価値はあろう。

## 二、国連憲章上の国家間の武力行使

国連憲章第二条四項<sup>(3)</sup>は、加盟国の国際関係において、武力による威嚇または武力の行使を禁止している。ただし極めて限定的ではあるが、この例外として、国家による武力行使を認めているのも事実である。

その例外としての合法的武力行使は、次の三種類である。

第一は国連憲章第七章（「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」）に従ってとられる軍事的強制措置である。即ちまず安保理は「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為の存在を決定」（第三九条）すると共に、国際平和の回復のための勧告を行うか、または今後いかなる措置をとるかを決定する。そして非軍事的な強制措置（通常は経済制裁）によって外交関係の断絶を含む経済・運輸・通信関係の中断を行うか（第四一条）、軍事的強制措置としての実力行使によって、国際平和や安全維持の回復に必要な各種の行動をとるか（第四二条）を決定する。

後者の場合は国連の集団的安全保障のための軍事行動に他ならないが、参加国にとって国際法上の違法性は全くな

い。国連憲章の擁護が、加盟国としての最大の義務でもあるからである。それへの参加は兵力使用に関する特別協定（第四二条）による。

第二は各々の国連加盟国が独自の判断によつて、「個別的又は集団的自衛の固有の権利」（第五一条）を行使し、安保理が「国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」（同条）行うことのできる軍事行動である。これはあくまで国連本来の行動が開始されるまでの期間的限定付きであり、応急措置として認められているに過ぎない。従つて個々の加盟国のとつた措置は、安保理へ報告する義務を負うなどの手続き的要件をはじめとして、厳格な条件が付与されている。更に他国が援助行動を開始する際にも、「武力攻撃の対象となつた国からの要請が必要とされる」<sup>(4)</sup>原則が確立されている。

第三は地域的取極及び地域的機関による強制行動である。しかしこれは安保理の許可がなければ行動できず、ここでも厳格な条件が付与されている。従つてこの許可要請手続きよりは、直接根拠法規となりうる第五一条の規定を援用する方法が多くとられている。

以上が国連憲章上、国家間の武力行使が合法的に認められる範囲である。

### 三、国連軍と多国籍軍

ここで国連軍と多国籍軍との関係についても触れておきたい。なぜならわが国の貢献策を探る上で、それらの性質と実質的内容を明らかにしておくことは、不可避的に重要であると思われるからである。

## (一) 国連軍

国連軍の活動には大別して平和強制活動 (Peace-Making Operation = PMO) と平和維持活動 (Peace-Keeping Operation = PKO) の二種類がある。前者は国連憲章上に規定されている本来の国連軍であり、安保理の決議に基づき、非軍事的措置では十分な効果を上げない紛争当事国または地域に派遣される。従って国際平和と安全の維持のため、当然、武力の行使を伴う軍事的強制措置が中心になる (国連憲章第四二―四七条)。それに対して後者は、永年にわたる国連の実際の活動の中で形成されてきた、いわば国連の新機能とも言うべき行動である。正規の国連軍が冷戦下における安保理で、大国の拒否権によって創設が非常に困難であったのに対し、<sup>(5)</sup>後者は軍事的側面が少なく、各国の同意を得られやすい組織であることから、昨今「国連軍と言えどもっぱらこの種の軍事組織をいう。」<sup>(6)</sup>

これら国連軍はいずれも国連の決議に基づく派遣であるが、平和維持活動については、紛争当事国の同意と協力とを大前提とする。現在までに合計十八回の派遣を数え、現在も活動が継続されているものが八件ある。またこれまでに約八〇〇人が犠牲となっている。<sup>(7)</sup>

次に平和維持活動は更に二つに区別される。一方は国連軍事監視団をはじめとする各種監視団であり、他方は国連平和維持軍である。「軍事監視団は、国連加盟国から自発的に提供された主として軍人の要員で組織され」、自国の軍服に国連マークをつけた「完全非武装の将校数十人から、場合によっては数百人の規模で編成」<sup>(8)</sup>されている。

また平和維持軍は、「安保理の下で国連事務総長の指揮に従い、各国から提供された数千人規模の軍事部隊が、国別の部隊単位で各自割り当てられた地域に展開し、監視活動に従事する。」<sup>(9)</sup>「こちらは戦闘こそ目的にはいないが、危険な地域における治安維持活動等も任務としているため、正当防衛用の小火器の携行が認められている。



## (二) 多国籍軍

これら国連軍に対し、「多国籍軍は国連の決議によらず、国連の枠外で機能する軍隊である。」<sup>(10)</sup> 本来の国連軍が種々の理由で創設不能の際に、それに代わるものとして便宜的に作られる組織である。あくまで平和維持活動を模範にしているために、受入れ国の同意または要請が前提となっている。しかし今夏の米国を中心とした中東地域における多国籍軍は、サウジアラビアからの派遣要請はあるが、対イラク武力行使をも辞さない装備、規模、戦闘能力を具備しており、その後の増派計画等を見るにつけ、限りなく本来の国連軍の目的に近い多国籍軍と言えよう。

これらの諸点から明らかになる国連軍と多国籍軍との相違は、まずその創設及び派遣が国連決議に基づいているか否かである（ただし後の新たな国連軍創設決議によって、国連軍に改編される可能性は残されている<sup>(11)</sup>）。そして最も重要な基準は、国連の諸機関による直接的な指揮統轄下にあるか否かである。

従来派遣された平和維持軍の全ては、国連の直接統轄下に置かれていたが、朝鮮半島における「国連軍」については、その指揮権が米軍主導である事実から、その名称の付与について論議が分かれている。

## 四、集団的安全保障と集団的自衛権

### (一) 史的経過

国連は本来集団的安全保障を根本原理とし、自衛権を含めた加盟国個々の自力救済行為、即ち個別的安全保障を制限または禁止することを目的としている。その発想の端緒は国際連盟創設時代に遡ることができるが、より完備され

たのは現在の国連になって以来である。

その根本原理の制度的確立に至る要因を集約すれば、(1)兵器や戦術の異常な進歩による、戦争の防止に対する共通利益（共通信念）の増大、(2)戦争の制限ないし違法化の実現、(3)常設的国際平和機構の出現、である。<sup>(12)</sup>

このような要因を踏まえ、国連は国際平和及び安全の維持を目的として（国連憲章第一章第一条）創設された。そして一方では創設目的の普遍性を認めながら、他方ではより現実的な「地域主義」の導入も考慮された。この考え方が国連憲章第五二条と第五三条とに結実して、地域的集団安全保障制度となった。しかしこの制度の適用に際しては、国連憲章上第五二条一項（地域的取極または機関及びその行動が国連の目的及び原則と一致すること）、及び第五三条一項（地域的取極及び地域的機関が強制行動をとる場合には安保理の許可を必要とすること）を満たしていなければならないことから、加盟国は通常、国連憲章第五一条の「個別的又は集団的自衛権」を基礎にして、自国の安全保障に関する各種条約を締結する傾向にある。従ってこれらの条約は、あくまで個別的安全保障の概念の下で運用される条約といふことができる。

ところで国連憲章第二条四項は、全加盟国に対し、国際関係における武力行使を全て禁止している。即ち現代の国際社会における安全保障は、平和の破壊者に対する個々の国家の自力救済行為によってではなく、「統一的公権力による制裁を本質とすべきである」<sup>(13)</sup>と考えたからに他ならない。もとより一九四四年のダンバートン・オークス草案には、現行憲章第五一条も第二七条（安保理の表決方法の中で大国の拒否権が明記されている）もなかったのである。

しかし一九四五年二月のヤルタ協定によって第二七条の挿入が決定されるに至り、大国の拒否権行使による安保理の機能マヒが予測されることから、急拠従来の自衛権を肯定する必要が生じたのである。即ち侵略の発生から、国連

内における法的諸手続きを経て実効性ある措置を構ずるまでに、大きなタイム・ラグが指摘できるからである。<sup>(14)</sup>この状態は国連の集団安全保障制度の適用が全て順調になされた場合であっても存在するばかりか、大国の拒否権行使の場面においては、被侵略国を救う国連の手段でさえ、物理的にも時間的にも大きな制約を受けることになるからである。

これらの諸点から、米州協同防衛体制を築いてきた米国やアラブ連盟を結成していたアラブ諸国が、各々の協定と国連憲章との一致を強く要請したのである。そして従来から国家の基本権とされている個別的自衛権の他に、「集団的自衛権」の概念が挿入されたのである。

## (二) 集団的自衛権の概念

集団的自衛権の用語が初めて用いられたのは国連憲章第五一条であるが、その概念自体は、一九二〇年代から集団的安全保障として、地域的にはある程度認められてきたものである。

ところで集団的自衛権 (the right of collective selfdefense) とは、「自国の存立が危うくなる程度に密接な関係にある他国が、急迫不正の武力侵略を受けている場合に、それが自国にとって死活的に重大であるとの判断の下、自国が他国を援助して兵力を行使すること」<sup>(16)</sup> (要約)、または「組成国の一つに対して武力攻撃がなされた時、この攻撃の直接の対象となっていない他の国々が被攻撃国を守り、攻撃国に対して武力を行使する権利」<sup>(17)</sup>を指すことなどと説かれている。そしてわが国の政府解釈は、国際法上わが国も当然に当該権利を有するものであるが、自衛権の行使は必要最小限度の防衛活動に限定されとする日本国憲法第九条の解釈から、集団的自衛権を行使することは、憲法の範囲を越えるもので許されていないとするのである。即ちたとえ自衛権を認めるにしても、「自衛のための措置を無制

限に認めているとは解されない<sup>(18)</sup>」とする。

しかし自衛権が国際法上の概念である以上、「その行使は当然国際法の規制に従うべきであり、それを超える（例えば過剰防衛）場合には『自衛の措置』ではなくなってしまう」訳であり、『『自衛の措置を無制限に認める』とは概念の自己矛盾<sup>(19)</sup>』である。この段階では個別的・集団的といった区別さえナンセンスとなり、自衛権行使の限度を最小にするといった量的制約も不合理となる。

ちなみに集団的自衛権に関する多数説によれば、その自衛的概念を極力排除して、いわゆる集団的正当防衛権と解する傾向にある。「国連憲章の条文中も、英露文では『集団的自衛』となっており、日本語文も英文からの翻訳であるが、同じく正文であるフランス語、スペイン語の条文では『集団的正当防衛権』 *droit de légitime défense collective* と書かれている。<sup>(20)</sup>」

### (三) 集団的自衛権と日本国憲法

わが国の政府が集団的自衛権を憲法上どのように解釈し、専守防衛の基本的政策論からその行使を制約している事実は既に述べた。従ってこの立場からすれば、日米共同防衛についても、米国は自国の個別的・集団的自衛権に基づいて行動するのに対し、わが国は個別的自衛権のみによって行動する以外にない。ただし、もとよりその行動内容に本質的差異はない。

しかしポスト冷戦下という戦後最大とも言える政治的転換点にあつて、わが国の有する集団的自衛権についても、根本から見直す必要がありはしないだろうか。そもそも集団的自衛権を初めて規定した国連憲章の制定時、即ち国連創設時代においては、東西冷戦下という政治状況を度外視しては、その本質的な論議は不可能である。その状況下に

においては、一般的憲法解釈としても、集団的自衛権の否定にすらそれ程の異和感はなかったのではなからうか。むしろ戦後間もない加害者の側面を背景にした憲法解釈からは、ある意味で妥当な解釈とさえ自覚されたのではなからうか。確かに西側の一員としての集団的自衛権の行使は、同時に東側の脅威としての敵対関係を描き出すことにもつながる。この意味では、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して」「国際社会において名誉ある地位を占めたい」と願うわが国民及びわが憲法理念とは、一部相入れない点が想起されるのも首肯できる。

しかし今日、東西両陣営の盟主相互の融和、東欧・ソ連の民主化、ドイツ統一などの政治状況は、戦後続いてきた冷戦構造自体を根底から崩壊させると共に、集団的自衛権の実際の意義を明らかに変遷させたと言えることができる。現代における集団的自衛権とは、現存する国際社会における近代的国際法秩序の下、相互に友好的な信頼関係を維持発展させようとする国家間における積極的協調体制を構築するための法的根拠であり、同時にそれは、秩序ある国際平和の維持発展を脅かす無法者に対する共同防衛概念とも言えよう。従って東西デタントの究極的形態においては、集団的自衛権も、日本国憲法の基本原理に合致した国際法の原則として、その保持及び行使を主張することには何ら制約はない。

しかしこの概念自体は無制約なものであるとしても、その具体的適用の際に慎重であることは、政策論として妥当な場合もある。特にわが国がそれによって一定の具体的行動をとる場合には、国連決議の有無を無制限な拡大の歯止め措置とすることも考えられる。国連安保理や総会における圧倒的多数の支持決議は、国連中心外交を国是とするわが国が最も受け入れやすい法的根拠だからである。

ただしここで注意しなければならないことは、国連による決議だけに偏重する危険性である。現在のポスト冷戦状

況も、未だ「終わりの始まり」としての段階を出ていない以上、大国主導の国連に必要以上に制約されることは、ある意味で日本の指向する自主的外交を拘束することに他ならない。もちろん日本が国連決議を無視して、孤立主義に走る危険は二度と犯してはならないものであるが、未だ東西の枠組みが現存しているからには、その融和の進捗状況に合わせて、西側の一員としてのスタンスも忘れる訳にはいかなないのである。

#### (四) 集団的自衛から集団的安全保障へ

国連がその政治的基本原理として、集団的安全保障体制を目指したことは明らかであるが、その実現を安易に考慮していた訳ではない。換言すれば、その究極的目的への到達までには、いくつかの過渡的政策手段が憲章中にも盛り込まれていた。それが地域的集団安全保障体制の容認であり、その法的根拠の一つが集団的自衛権である。

ところで日本国憲法が自衛権を認めていることに論議はない。自衛の内容と手段に論争がある訳であるが、自衛権の範囲が自国の自衛を全うできるものでなければならぬことは必要条件である。とすればその時代の国際環境によって、その範囲や手段も大きく影響を受けることは論をまたない。まして世界的な相互依存関係は、経済的分野をその典型的事例として、あらゆる分野に例外を認めない程に深化しているのである。従ってわが国が現在まで、個別的自衛権の主張だけで、しかも事実上一度も行使されずに済んでいたのは、まさしくわが国及び国民の自覚の有無に拘らず、米国の集団的自衛権の枠組みの中に入っていた事実を忘れる訳にはいかなない。

昨今この枠組みの見直し気運が、米国を中心に盛り上がりつつある。貿易を中心とした経済一般の分野における日米のアンバランスを、防衛分野とのリンケージによって解決しようとする動きが議会を中心にして顕著になりつつある。一九九〇年十一月の中間選挙結果としての継続的な民主党主導議会は、この傾向に更に拍車をかけよう。在日米

駐留軍費用の全額負担及び中東危機に対する貢献策の度重なる要請などが、その端的なあらわれである。

また今日の国際情勢は、既存の東西関係を対立・対抗型から協調・協力型へと大きく移行し始めている。その意味では創設以来初めて、国連の実質的活動の場が醸成されつつあるとも言える。

集団的自衛について見ると、論理的にも、わが国の政府解釈からしても、最小単位は二国間相互の関係で成立する。そしてこれが漸次増加して、近隣及び周辺諸国を包含し、数ヵ国ないし数十ヵ国単位になると、地域的集団安全保障体制の確立による集団的自衛権の行使となる。更にこのいくつかの地域的集団が結合して、国連加盟国全てがその結合の中に含まれる段階に達して、初めて創設時における究極的目的たる集団的安全保障体制の確立を見るのである。

即ちこの集団を規律する普遍的国際法は、各国の主権を制限する形で、つまり権利行使よりは義務履行の側面を強く打ち出す内容となろう。現代はまさにこの段階の端緒についた時期と言えるのではなかろうか。ようやく見え始めた目的を前に、世界各国がそれへの歩を進めている時、従前の解釈原理と旧態依然とした価値観をもってしては、日本が新時代への貢献はおろか、地球的規模の集団的安全保障体制から孤立した存在になりかねない。集団的安全保障が、平和の破壊があった場合に国連加盟諸国が力を合わせて侵略等を鎮圧し、平和回復を目指す制度である以上、それが公共価値の実現を目的とする国際社会全体の平和維持制度として、積極的に機能させることが肝要である。

## 五、北欧国連待機軍と国際貢献の在り方

### (一) 人的貢献策への模索と対応

今次国会における「国連平和協力法案」の提出は、一面で国民レベルでの相当な憲法論議を導き出したこと、及び国際貢献の重要性と必要性をあらためて国民各層に自覚させたことである程度評価できる。しかし前述したように、論議自体が提出時から後ろ向きであった点は否めず、貢献策の実質的内容に立ち入った論議がなかったのは、ある種の限界さえ感じさせる。また新しく国際的な人的貢献策を検討する与野党組織を創設したとは言え、法案提出の結果が「廃案」では、国際的に高まっていた期待を著しく裏切る結果にもなったと言えよう。

この現状はとりもなおさず、戦後現在まで、こうした意味での外交や国際貢献策を欠いてきたツケの結果とも言える。立法政策上の議論をしながら、中東における現在の危機的状況が常に視野の一部に入っているのでは、落ちついた議論など到底望めないばかりか、いかにも泥縄式審議の批判は免れない。ただしこの「現実」を批判している余裕すらないのがまた「現実」である。こうした中で早急に検討されるべき課題は、国連に対する人的貢献策の一環としての平和維持活動への積極的参加である。とりわけ停戦若しくは休戦の監視及び秩序の維持は、あらゆる地形や気象条件に対する訓練を行うことによって、わが国自衛隊にも速やかな対応が可能な分野である。高度に進んだわが国のハイテク技術をもってすれば、より正確かつ効果的な監視が可能となろう。またその際、非強制・中立を基本とし、原則非武装が望ましいが、応々にして危険地帯であることが予想される以上、戦闘行為を目的としないとしても、正



当防衛が可能な程度の武器の携行は当然許されなければならない。過去の尊い犠牲者の数が、それに正当性を与えて余りある。

## (二) 北欧国連待機軍

ここで具体的に参考になるのが、北欧四ヶ国（スウェーデン・ノルウェー・フィンランド・デンマーク）が有するスカンディナビア国連待機軍（Scandinavian UN Stand-By Force）である。

この構想は、一九五九年のハマーショルド国連事務総長（当時）の書簡に端を発する。スウェーデン等が一八四八年以来、中東、A A諸国、中南米を中心に二十ヶ国（三十ヶ所以上）に技術、輸送、医療協力などを行ってきた貢献実績を踏まえ、彼は国連の平和維持活動への参加に関し、常設部隊を組織する可能性を北欧諸国に打診したのである。これに応じ一九六〇年から六三年まで、北欧四ヶ国の国防大臣が会合を重ね、最終的な国連待機軍設置については、各国独自の立法措置を構ずることで合意され、一九六四年四月から六月までの間に、北欧四ヶ国において各々国連待機軍設置に関する法律が制定された。

現在の具体的規模としてはデンマーク九五〇人、フィンランド二〇〇〇人以内（現在七二五人）、ノルウェー一三二五人、スウェーデン一六〇〇人の全体で四六〇〇人（外務省国連局資料）である。いずれも完全な志願制度を採用し、原則として兵役義務終了者全てが有資格者である。しかし現状は兵役義務を終えたばかりの要員がほとんどで、契約期間一年（更新可能）で待機軍への採用が決まると、二―四週の間、平和維持任務に特有の訓練を受ける。待機軍兵士に対しては契約期間中一定の手当を支給する<sup>(22)</sup>。

この常設国連待機軍は、国連憲章第七章上の強制措置として活動するのではなく、あくまで同六章の紛争の平和的

解決を目的とした措置である。従って武力行使が目的ではなく、通常休(停)戦監視、治安維持、国境監視などを主たる任務とする。むしろ警察部隊的性格を有するものである。この任務に合わせ、構成も歩兵部隊を中心にして、時には現地の復旧などに寄与する場合もある。

また北欧国連待機軍は、自国の軍に属しながら、いずれも各国の国防軍とは全くの別組織で、国連平和維持活動にのみ参加する。部隊は国連事務総長の要請によって速やかに出動可能であり、国連待機軍設置に関する法律の範囲内であるならば、議会の承認なしに政府は独自に出動を決定できる。<sup>(23)</sup>

一九八四年にはスウェーデンに、派遣要員に対する部隊訓練と平和維持活動に従事する幕僚要員及びオブザーバー、軍警察、女性要員などに対する課程訓練などを行う訓練センターが完成した。ここでは北欧待機軍制度の分業システムが取り入れられ、スウェーデンが幕僚要員、デンマークが軍警察要員、ノルウェーがオブザーバー要員、フィンランドが後方支援要員等々の基礎訓練を行っている。<sup>(24)</sup>

このような制度と原則が確立していることから、今次の中東危機に際しても、湾岸配備の多国籍軍に対してこそ参加の意思はないが、今後の安保理における国連軍設置決議の採択いかによっては、海外派兵にも応じる原則を保持している。

## 六、憲法原理としての国際協調主義の実現

### ——自衛隊の一部改編と常設待機軍構想——

自衛隊の海外派遣について従来の政府の憲法解釈は、「武力行使を伴う場合は憲法上許されない。武力行使を伴わない場合は、憲法上許されない訳ではないが、自衛隊法上その任務を与えていないのでそれは不可能」（要約）としている。この理由における最も実的な法的ネツクは、自衛隊法上の任務の欠如である。しかしこの点に関しては法の一般原則から疑義が残る。即ち「一国内法たる自衛隊法を理由として、憲法の要請たる国際協調主義実現への対応を阻害」しているか、少なくとも選択肢を制約しており、また「下位法による枠によって、上位法の限定解釈を容認している」<sup>(25)</sup>とも言える。

このところ国際社会におけるわが国の地位と経済的分野における実力の向上等に伴って、国際社会に対する役割分担や貢献を求める声が一層高まった。今やわが国が豊かな経済的实力をテコにして、いかにあるべき姿を模索しているかは世界の関心事でもある。この状況下において憲法に述べられた「国際社会における名誉ある地位」を指向しようとするれば、国際的安全保障を目指した平和維持活動へ積極的に参加することが、当然望まれる訳である。

このような観点や政治的判断は、スウェーデンやアイルランドの実例にその範を見い出すことができる。この二国は従来、自国の国防軍の海外派兵を法律で厳格に禁じていた。しかし「一国の平和の維持が保持されるには、近隣周辺国の平和の維持が不可欠であり、周辺国の平和の維持はまた、世界的平和に依存するところが大きい」<sup>(26)</sup>とする政治

決断によつて、海外派兵に関する認識を大きく改めたのである。

即ちスウェーデンの場合には、当初自発的意思による「徴募兵自身が国連軍に参加し、それを国家が支援するといふ便宜的な方法」<sup>(27)</sup>によつていたが、一九六七年一月には、平和維持活動への参加や海外での災害救援活動を目的とした待機軍に関する法体制も整備された（外務省国連局資料）。即ちこのことは、平和維持活動等が重要な外交政策の一部を形成するばかりか、国の安全保障政策における重大な側面であるとの認識による。

アイルランドの場合にもその認識は同様で、「国連の安理理事会または総会によつて、警察的性格の任務を遂行するため創設された国連軍」<sup>(28)</sup>に限定して、海外派兵に道を開いたのである。これらの好例は、国際貢献後進国たるわが国に大いに参考になるところである。いわんやその後両国が、軍事大国化若しくは軍国主義化の道を歩みつつあるとの論評は聞かない。

これらの例を参考にしながら、わが国自衛隊の今後の在り方を探ることにしたい。わが国は現在、陸上一五万六〇〇〇人、海上四万四〇〇〇人、航空四万六〇〇〇人、総計二四万六〇〇〇人の自衛官を有する。<sup>(29)</sup>そこでこの要員の約一％（二四六〇人）を、国際的な平和維持活動のための国連待機軍に改編することはできないだろうか。この提案は、すでに複数の人々によつて一部指摘されているところでもあるが、<sup>(30)</sup>この改編比率を国際情勢の推移に合わせてフレキシブルに増減させるのである（もちろん除々にではあつても、直線的な増加が望ましい）。

ところで国家固有の権利として自衛権の保持が確認され、その実効性を満足する上での実力の保有（自衛力）が合憲である以上、自衛隊の合憲性について疑義はないと言ふべきである。と同時に日本国憲法は、その基本原理の一つに国際協調による永久平和主義を掲げていることから、豊かな国際性に対する理解を示した憲法と評することもでき

る。

この点からすれば「日本国憲法は、個々の国の武力を禁じ、世界の平和を国際社会の全構成員の手で守ろうという国連体制に最も適合する憲法<sup>(31)</sup>」と言うことができる。即ち国連を中心として国際平和の維持と回復を目指すとする活動は、個別国家による紛争解決の努力ともその政治的レベルを異にした「国際社会の公共価値の実現」なのである。この点は武力の行使を伴うものであったとしても同様である。<sup>(32)</sup>

わが国はこれら種々の活動の内から、人的派遣の最も容易な分野である監視団を手初めに、将来武力行使を目的にしない平和維持軍までの活動に参加する具体的貢献策の検討を行うべきである。この過程においては、紛争地域への派遣に関する決定権の行使に参画する努力（安理理事国としての地位確保等々）や国連憲章内の敵国条項の取扱いなども当然論議されるべきである。

そして国際的安定の進捗や国際平和の実現度などの総合的な政治判断によって、自衛隊内の国連待機軍の比率を段階的に上昇させていくことは可能であろう。そして地球的規模における最終的な平和実現の段階には、全自衛隊が、多国の国防軍の改編等と歩調を合わせ、国連警察軍として行動することが理想である。これは過去の林修三内閣法制局長官（当時）<sup>(33)</sup>の答弁にも合致し、なによりも集団的安全保障制度の究極的目的にも添うものである。

## おわりに

米ソを盟主にした東西冷戦構造の崩壊がもたらした両陣営のタガの弛みは、低強度紛争(low intensity conflict＝LIC)を増加させこそすれ、国際社会安定への寄与を望めそうにはない。人類が直面した初めてとも言えるLICの多発予測の下で、「抑止力以上の軍事力行使を慎みながら原状回復を迫るノウ・ハウはまだ確立されていない」<sup>(34)</sup>のである。

従って現在は、ポスト冷戦下での全く新しい秩序作りの“体験学習中”であり、日本がこの状況の下で主体的に関わるかは、必然的に将来の国際社会における地位と密接に関係する。この場合に重要なのは、不幸な歴史を繰り返さないためにも、歴史の事実を省みることである。その意味で、日英同盟の破棄から国際連盟の脱退、国際的孤立へと歩んでいったわが国の過去は、貴重な教訓として忘れ去ることはできない。一国のみによる存立が地球上で益々困難になりつつある昨今、「日本にとって（あるいは他のどの国にとっても）もつとも危険なのは国際的に孤立し、他国から敵意を持たれること」<sup>(35)</sup>である。即ち孤立こそ最大の敵なのである。

また「国連平和協力法案」の国会審議過程では、日本国憲法の制約的解釈のみが幅を効かせていた。確かに日本国憲法が国家の最高法規であり、かつ近代法治主義の原則が国家統治の基本である以上、あらゆる政策は憲法に従うことを原則とする。しかしながらわが国が、国際社会の中で「諸国民の公正と信義に信頼しながら」「名誉ある地位」を占めることを希望しているとすれば、「国連中心の国際公共価値実現という原則は、日本の国際行動の基準となる

べきものである。<sup>(36)</sup>」この大前提を再認識し、二一世紀へ向けての自主的外交の確立のためにも、わが国の努力と決断とが求められていると言えるのではないだろうか。

(一九九〇年十一月三十日脱稿)

#### 注

- (1) (1)決議六六〇、イラク軍のクウェートからの即時撤退要求(八月二日採択)・(2)決議六六一、対イラク経済制裁(八月六日採択)・(3)決議六六二、イラクのクウェート併合無効宣言(八月九日採択)・(4)決議六六四、イラク及びクウェートの第三国国民の出国要求(八月一八日採択)・(5)決議六六五、湾岸地域に出入りする船舶の検証(八月二五日採択)・(6)決議六六六、イラク及びクウェートへの人道的食糧援助指針(九月十三日採択)・(7)決議六六七、イラクの在クウェート外国公館侵攻非難(九月一六日採択)・(8)決議六六九、制裁により経済的影響を受ける国への支援(九月二四日採択)・(9)決議六七〇、イラク及びクウェートに対する空輸禁止(九月二五日採択)・(10)決議六七四、イラクに対し戦争による経済的損失や人権虐待などの責任追求(九月二九日採択)・(11)決議六七七、イラクによるクウェートの人口構成改変を非難(十一月二八日採択)。
- (2) 拙稿「世界秩序の維持と日本」―自衛隊の国連活動への参加―、『軍事研究』第二五巻第十一号(一九九〇年十一月号)、七二―七三頁。

- (3) 国連憲章第二条四項「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。」

- (4) 香西茂「イラクに対する軍事行動の限界はどこまでか」、『法学セミナー』第四三二号(一九九〇年十一月)、二九頁二段。
- (5) 東西冷戦下で起きた一九五〇年六月の朝鮮動乱の際、いわゆる国連軍の創設の過程で米国は、ソ連の欠席に乘じ、武力攻撃を撃退するに必要な援助を韓国に与える勧告を採択するのに成功した。しかしこれが本来の「憲章上の国連軍」でないことは明らかで、実質的には「アメリカの指揮する国連加盟国有志軍」と呼ばれるべきものであった。佐藤功「自衛隊のいわゆる国連軍への参加と憲法第九条」、『続憲法演習』(一九七三年八月、有斐閣)、四十―四二頁。

- (6) 香西「前掲論文」、三二頁一段。

- (7) (1)国連インド・パキスタン軍事監視団 (UNMOGIP)、一九四九年一月二四日派遣：(2)国連パレスティナ休戦監察機構 (UNTSO)、一九四八年六月十一日派遣：(3)第一次国連緊急軍 (UNEF I)、一九五六年十一月派遣：(4)レバノン国連監視団 (UNOGIL)、一九五八年六月十二日派遣：(5)コンゴ国連軍 (ONUC)、一九六〇年七月十五日派遣：(6)西イリアン国連保安隊 (UNSF)、一九六二年十月三日派遣：(7)イエメン国連監視団 (UNYOM)、一九六三年七月四日派遣：(8)国連サイプラス平和維持軍 (UNFICYP)、一九六四年三月二七日派遣：(9)ドミニカ事務総長代理使節団 (DOMREP)、一九六五年五月十五日派遣：(10)国連インド・パキスタン監視団 (UNIPOM)、一九六五年九月二三日派遣：(11)第二次国連緊急軍 (UNEF II)、一九七三年九月二五日派遣：(12)国連兵力引き離し監視軍 (UNDOF)、一九七四年六月三日派遣：(13)国連レバノン暫定軍 (UNFIL)、一九七八年三月十九日派遣：(14)国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション (UNGOMAP)、一九八八年五月十五日派遣：(15)国連イラン・イラク監視団 (UNIMOG)、一九八八年八月二十日派遣：(16)国連アンゴラ検証ミッション (UNAVEM)、一九八九年一月三日派遣：(17)国連ナミビア独立移行支援グループ (UNTAG)、一九八九年四月一日派遣：(18)国連中米監視団 (ONOMN)、一九八九年八月二二日派遣。以上の内、(1)(2)(8)(12)(13)(15)(16)(18)が現在も活動中である。
- (8) 高井晋「国際平和の維持と国連憲章」―国連平和維持活動を中心に―、『新防衛論集』第十八巻第一号（一九九〇年六月）、十八頁。
- (9) 高井「前掲論文」、一二三頁。他の平和維持軍と異なり、軍事部隊の平和維持軍、警察官の警察監視団、文民の選挙監視団という三つの単位で構成されている新しいタイプのものとなっている。
- (10) 香西「前掲論文」、三二頁一段。
- (11) 香西「前掲論文」、三二頁二段。
- (12) 経塚作太郎『国際法』（一九七一年六月、中央大学）、二六七頁。
- (13) 経塚『前掲書』、二八四頁。
- (14) 経塚『前掲書』、二八四頁。侵略が発生して、これが国連安保理に報告されてから、通常、侵略の認定、制裁決議、国連軍の派兵、軍事制裁と時間がかかることが予想される。
- (15) 高橋悠「国連と米州機構」、『国際問題』第七四号（一九六六年五月）、四五―五十頁。



- (16) 吉国一郎法制局長官(当時)の答弁。第六九回国会参議院決算委員会会議録五号(一九七二年九月十四日)、十、十一頁。
- (17) 田岡良一『国際法上の自衛権』補訂版(一九八一年、勁草書房)、二五六頁。
- (18) 参議院決算委員会(一九七二年十月十四日)に提出された政府資料。
- (19) 小田村四郎「憲法と集団的自衛権」、『防衛法研究』第十四号(一九九〇年十月、防衛学会編)、十六頁。
- (20) 宮崎繁樹「国際法からみた自衛権論」、法律時報臨時増刊『憲法九条の課題』所収、八七頁。
- (21) 現在までその派遣実績は延べ五万五千人に達している。読売新聞一九九〇年十月二五日付朝刊第四面。
- (22) 週刊アエラ(一九九〇年十一月二十日)、十七頁。
- (23) 高橋「前掲論文」資料二、北欧諸国における国連待機軍、六五頁。
- (24) 読売新聞一九九〇年十月二五日付朝刊第四面。
- (25) 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)、六三頁。
- (26) 拙稿「国連の平和維持活動と自衛隊の参加」、五八頁。
- (27) 小谷秀二郎『「国連軍」から「国連平和軍」』、『朝日ジャーナル』(一九六四年三月一日号)、二五頁。
- (28) 小谷「前掲論文」、二五頁。
- (29) 一九九〇年度防衛白書『日本の防衛』(平成二年九月)、二五七頁。
- (30) 『外交フォーラム』(一九九〇年一月)、五七頁参照。
- (31) 大沼保昭「平和憲法は制約か」(上)、一九九〇年九月十八日付毎日新聞夕刊第六面。
- (32) 大沼「前掲論文」同。
- (33) 衆議院予算委員会(一九六一年二月十日)。ここでは自衛隊自体の提供を想定しているが、本稿では自衛隊の一部改組を目的にしている。
- (34) 神谷不二「イラク侵攻と地域紛争」、『世界週報』第七一卷第三四号(一九九〇年九月四日)、七頁。
- (35) 中谷巖「このままでは日本は孤立する」、『世界週報』第七一卷第四五号(一九九〇年十一月二十日)、三頁。
- (36) 大沼「前掲論文」(下)、一九九〇年九月十九日付毎日新聞夕刊第六面。