

オランダにおける憲法論議  
—軍の対外出動への議会の関与をめぐる—

樋 山 千 冬

- ① 政府が軍に対する排他的権限を有するオランダでは、議会による軍の統制のあり方が問題となってきた。議会が軍の出動に関与することを可能にする憲法の規定としては、第96条、第100条が挙げられる。
- ② 第96条は、戦争状態宣言を行う場合に、議会の事前の承認を得ることを政府に義務付けている。ただし第96条は、伝統的な国際法における戦争においてのみ適用され、自衛や国際連合による強制措置については適用されないと解されている。
- ③ 第100条は、国際的な法の支配の維持又は促進のためになされる軍の出動、つまり、国際連合による平和維持活動や強制措置といった集団安全保障の一環としてなされる軍の出動について、議会に事前に報告することを政府に義務付けている。
- ④ 第100条の適用される軍の出動に際して、政府による議会への報告の枠組および政府の意思決定の基準を示した政策文書が「評価枠組み2001」(資料)である。「評価枠組み2001」は、議会と政府の協議を明記するなど議会側にとってはより有利な内容となっているが、その運用は政府に委ねられている。ただし、100条手続きは成文化されていないことが問題となることがある。
- ⑤ 第100条に基づく政府と議会との協議は、おおむね「100条手続き」と呼ばれる流れに沿って行われ、軍の出動について各会派がそれぞれ支持・不支持を表明することにより議会側の意向が審議を通じて明らかにされる。
- ⑥ 第100条は議会に実質的な承認権を与えたと評されることがあるが、規定上、議会への報告はあくまでも出動決定の後になされ、かつ議会はその決定を覆すことはできないから、第100条は議会に何らの承認権を与えたものとはいえない。また、第100条は、自衛権に基づく軍部隊の出動については適用されない。このため、軍の対外出動に際して議会の事前承認を義務付けるよう憲法第100条を改正し、その適用対象を自衛権に基づく軍の出動に拡大すべきだとの議論が起きている。
- ⑦ 政府が議会の意向に反して軍の派遣を実施した場合には、議会は、事後的にはあるが、軍の出動の変更を求める動議の採択、主務大臣又は内閣に対する不信任動議の採択、といった手段を取り得るし、議会は予算案を法律として議決する権限を有するから、部隊の出動のために追加予算が必要な場合に限り、その予算案を承認しないことによって、派遣を財政的に不可能にすることもできる。

# オランダにおける憲法論議 — 軍の対外出動への議会の関与をめぐって —

国会レファレンス課 樋山 千冬

## 目 次

はじめに

### I オランダ憲法における軍の出動と議会の関係

- 1 憲法第 96 条（戦争状態宣言）
- 2 憲法第 100 条（議会への事前報告）

### II 政策文書「評価枠組み 2001」

### III 「100 条手続き」

### IV 憲法第 100 条の論点

- 1 適用範囲
- 2 「100 条手続き」のあいまいさ
- 3 改正論議

### V 議会側の選択肢

- 1 動議の採択
- 2 追加予算の不承認

おわりに

資料「評価枠組み 2001」

はじめに

オランダは、第二次世界大戦後から2009年7月までに1,800を超える領域外でのミッションに軍を派遣しているが、政府が軍に対する排他的権限を有するため、議会による軍の統制のあり方が問題になってきた。とくに、集団安全保障の一環として行われる軍の対外出動については、政府が事前に議会<sup>(1)</sup>への報告を行うことを義務付けた憲法第100条が2000年6月の憲法改正により導入され<sup>(2)</sup>、議会の関与を強めることとなった。

憲法第100条により、議会は政府の報告に基づいて軍の出兵について審議を行い、各党派は意思表示を行うことができる。このため、第100条は議会に実質的な承認権を与えたものであると評価されることがある。しかし、例えばアメリカ合衆国の「戦争権限法」<sup>(3)</sup>やドイツの

「議会関与法」<sup>(4)</sup>と比較すると、法文上、議会の承認を得ることを政府に義務付けているわけではなく、一見したところでは政府の意思決定に議会が関与できる余地はないようにみえる。また慣行上も、議会として出兵の承認又は不承認の議決を直接に行うわけではない。自衛権の行使としてなされる軍の出兵については適用対象とならないと考えられているなど、憲法第100条に関する解釈は分かれており<sup>(5)</sup>、条文の改正をめぐる論議が起きている。

本稿は、軍の対外出動に関する憲法の規定、憲法に基づく軍の対外出動の是非を政府が判断する際の基準となる政策文書「評価枠組み2001」を通じて、オランダにおける軍の対外出動に関する議会の権限を概観し、憲法上の論点を明らかにするものである。

## I オランダ憲法における軍の出兵と議会の関係

(1) オランダの議会 (Staten-Generaal) は第一院 (Eerste Kamer: 上院に相当、75 議席) 及び第二院 (Tweede Kamer: 下院に相当、150 議席) から構成される。第一院議員は州議会議員による間接選挙、第二院議員は有権者による全国区の比例代表制選挙を経て選出され、権限の面では第二院は第一院に優越する。C. A. J. M. Kortman and P. P. T. Bovend' Eert, *Constitutional law of the Netherlands*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007, pp.80-81; R. B. Andeweg and G. A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, Basingstoke: Palgrave, 2009, pp.148-149.

(2) Rijkswet van 22 juni 2000 tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging, *Staatsblad*, 2000, p.294.

(3) War Powers Resolution, Public Law 93-148 (50 U. S. C. 1541-1548). 大統領は、戦争宣言又は連邦議会の同意なく合衆国軍隊の敵対行動への投入又は敵対行動への急迫した関与が明白な状況への投入を行う場合、48 時間以内に連邦議会に報告しなければならず (4 (a) 1)、連邦議会が戦争宣言を行うか若しくは当該行動に同意した場合、法律により投入期間を延長した場合又は合衆国への武力攻撃の結果議会が召集不可能な場合を除き、報告後 60 日以内に軍隊の使用を終了しなければならない (5 (b))。R. F. Grimmett, "The War Powers Resolution: after thirty years," *CRS Report for Congress*, Washington D.C.: The Library of Congress, March 11, 2004.

(4) Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), *BGBI I*, 2005, Nr.17, S.775-776. 連邦政府は、軍の派遣について派遣の任務・領域・法的根拠、派遣要員の最大数、部隊の能力、派遣期間、経費及び財政見通しを記載した動議を連邦議会に提出し、派遣決定を求め (第3条第1項及び第2項)、連邦議会は動議を採択又は否決することができる (同第3項)。W. Weiß, „Die Beteiligung des Bundestages bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland,“ *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 47 (2005), S.100-116; F. Schröder, „Das Neue Parlamentsbeteiligungsgesetz,“ *Neue juristische Wochenschrift*, 58 (2005), S.1401-1404.

(5) e.g. L. F. M. Besselink, "Military law in the Netherlands," G. Nolte ed., *European Military Law Systems*, Berlin: De Gruyter Recht, 2003, p.569; C. A. J. M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer, 2008, pp.194-195.

オランダは、王国の防衛、国益の保護及び国際的な法の支配を促進するため軍を保有し（憲法第97条及び第98条第1項）、政府は軍に関する排他的権限を有する（同第97条第2項）。政府は国王及び国務大臣によって構成されるが（同第42条第1項）、政策を決定するのは国務大臣により構成される内閣であり（同第45条）、軍の出動については内閣が一義的に責任を負う。憲法上は、戦争状態宣言の承認（同第96条）及び議会への事前の報告（同第100条）を通じて議会が軍の出動に関与することが考えられる。

### 1 憲法第96条（戦争状態宣言）

憲法第96条は、戦争状態宣言を行う場合に、議会の事前の承認を得ることを政府に義務付けている。

#### 第96条

- 第1項：王国の戦争状態宣言は、議会の事前の承認なく行ってはならない。
- 第2項：前項にいう承認は、現実には戦争状態が存在する結果として議会との協議が不可能な場合には必要とされない。
- 第3項：両院は、当該事項につき合同で審議し決定することができる。
- 第4項：第1項及び第3項の規定は、戦争状態の終結宣言についても必要な変更を加えて適用することができる。

第96条の規定の基となったのは1922年に制定された条文であり、当時は第1項においては現行規定のような「戦争状態にあることを宣

言する」を意味する“in oorlog verklaren”ではなく、伝統的な戦時国際法における「開戦宣言<sup>(6)</sup>を行う」を意味する“oorlog verklaren”という表現を用いていた。その後、1945年の国際連合憲章によって戦争が違法化され（同第2条第4項）伝統的な戦争概念が消滅したことから、1953年の改正により現行の規定に改められた<sup>(7)</sup>。

1953年の憲法改正当時は、ブリュッセル条約（1948年）及び北大西洋条約（1949年）に基づく集団的自衛を目的とした行動、また、国連憲章に基づく平和の回復のための行動つまり強制措置について、それぞれ当該条文が適用されるか否か議論された<sup>(8)</sup>。その後、1990年に、イラクによるクウェート侵攻後に実施された国連の対イラク経済制裁に際し、憲法第96条は正式な開戦宣言が行われる場合つまり伝統的な国際法における戦争においてのみ適用されるという政府見解が示された<sup>(9)</sup>。この見解は1991年1月11日のハーグ地裁判決によっても支持され、その後に議会の追認するところともなった<sup>(10)</sup>。自衛や国連の強制措置は事実上の戦争（de facto oorlog）や武力紛争（gewapend conflict）と称されることはあっても、法的には戦争ではないので、第96条は適用されないことになる<sup>(11)</sup>。

### 2 憲法第100条（議会への事前報告）

2000年に制定された憲法第100条は、政府に対し「国際的な法の支配」（internationale rechtsorde）の維持又は促進のためになされる軍の出動について、議会に事前に報告することを以下のように義務付けている。

(6) Convention relative à l'ouverture des hostilités（開戦ニ関スル条約1907年）第1条

(7) A. K. Koekkoek et al. eds., *De Grondwet*, Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink, 2002, p.485.

(8) Besselink, *op.cit.* (5), p.567.

(9) 第三次ルベルス（Lubbers）内閣：労働党・キリスト教民主同盟の連立政権（1989～1994年）

(10) J. M. J. Chorus et al. eds., *Introduction to Dutch Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, p.330; Besselink, *op.cit.* (5), pp.566-567.

(11) Koekkoek et al. eds., *op.cit.*(7), p.485; J. van Schooten-van der Meer, “De oorlogsverklaring,” *Grondwet, krijgsmacht en oorlog*, Nijmegen: Wolf, 2009, pp.56-57, 65.

## 第100条

第1項：政府は、国際的な法の支配の維持又は促進に資するため軍を投入又は提供することに関し、議会に事前に報告しなければならない。これは武力紛争時の人道支援への軍の投入又は提供に関し報告する場合を含む。

第2項：第1項の規定は、事前の報告を妨げるやむを得ない理由がある場合には適用されない。この場合、報告は可及的速やかになされなければならない。

「国際的な法の支配」に資する軍の活動とは、国際危機管理活動 (internationale crisisbeheersing) 又は平和維持活動 (vredesoperaties) と称される行動をいい、国連憲章第6章及び第7章に基づく国際の平和と安全の維持又は回復のための行動と解されている<sup>(12)</sup>。後者はいわゆる平和維持活動 (peace-keeping operation) を指し<sup>(13)</sup>、前者には国連安保理決議の授権に基づきマンドートを付与された多国籍軍や地域的機関による活動が含まれるとされる<sup>(14)</sup>。つまり、国連の集団安全保障の一環としてなされる軍の活動を指すものと考えてよいであろう。

第100条が制定される契機となったのは、いわゆる湾岸危機・湾岸戦争 (1990～1991年) に際してオランダが多国籍軍に参加したことであった。議会では、国連憲章や国連安保理決議

に基づき北大西洋条約の適用されない地域に軍を派遣する際にどのようにして議会が関与すべきかが議論となった。議会における議論と並行して、オランダは UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia : 国際連合カンボジア暫定統治機構)、UNPROFOR (United Nations Protection Force : 国際連合保護軍)、IFOR (Implementation Force : 和平実施部隊) などに参加しているが、軍の出動に際して政府は議会に報告し、それを受けて議会は審議や調査を行った<sup>(15)</sup>。

最終的に、第100条は、国連の集団安全保障に軍を派遣する際に議会への事前の報告を行うことを政府に義務付けるものとなった。しかしながら、第100条による限り、議会は政府から報告を受けるにとどまるのであって、政府の軍に関する排他的権限 (憲法第97条) に抵触するがゆえに、議会は軍の出動について承認又は不承認の決定を行うことはできないと考えられている<sup>(16)</sup>。

この点に関して、第100条の制定過程における議論は次のような経過をたどった。1994年、第二院において、軍の対外出動について議会の承認を義務付けることを求める動議が採択され<sup>(17)</sup>、これに応じて1997年に政府の提出した憲法第100条案では「議会に適時に (tijdig) 報告しなければならない」となっていた。これに対して枢密院<sup>(18)</sup>は、政府案は議会の正式な

(12) *ibid.*, p.488.

(13) “Nederlandse deelname aan vredesmissies,” Tweede Kamer, *Kamerstuk 2003-2004*, 29521, nr.1, p.3.

(14) *ibid.*, pp.5-6. 国際法上は、国連憲章第7章のもとで国連安保理が決議により加盟国に武力行使を授権する (authorize) 権能を有するか否か自体が論点になりうるが、オランダでは安保理がそのような権能を有するという見解が通説である。e.g. N. Blokker, “Is the authorization authorized? Powers and practice of the UN Security Council to authorize the use of force by ‘coalitions of the able and willing,’” *European Journal of International Law*, 11 (2000), pp.541-568; Tweede Kamer, *Kamerstuk 2006-2007*, 29571, nr.41, pp.5-7.

(15) “Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen,” Tweede Kamer, *Kamerstuk 1999-2000*, 26454, nr.8, pp.408-422.

(16) H. van Schooten and W. G. Werner, “Democratic control on the use of force under the Dutch Constitution,” *Tilburg Foreign Law Review*, 10 (2002), p.58.

(17) Tweede Kamer, *Kamerstuk 1994-1995*, 23591, nr.2.

(18) 枢密院 (Raad van State) は、法案及び条約に関する政府の諮問機関であり、行政裁判所としての機能も有している。Chorus et al. eds., *op.cit.* (10), p.324.

承認権を考慮していないとの批判的な答申を出したが、政府は、条文案を現行規定のように「議会に事前に (vooraf) 報告しなければならない」と修正するにとどめ、議会承認を導入することはなかった<sup>(19)</sup>。その後、1998年から第二院で行われた審議では第100条が議会に軍の派遣について「実質的な承認権」(materieel instemmingsrecht) を与えるとの議論がなされた。この「実質的な承認」とは、第100条に従って政府が議会に報告し、その報告を基にして仮に議会が出動に同意しないという態度を示せば軍の出動は政治的には困難になる、したがって軍の出動に議会の承認が必要となることと実質的には同じなのだという論理であった。他方で政府は、軍に関する政府の排他的権限は変更されることはなく、軍の出動に関する議会の共同決定権は導入されていないという立場をとった<sup>(20)</sup>。

第100条は、軍の出動について議会の関与を強めるという文脈で制定に至ったものであるため、「実質的な承認権」を議会に与えたものだと議論は繰り返し見受けられる<sup>(21)</sup>。しかし通説によれば、憲法の規定上は、議会への報告はあくまでも出動決定の後になされ、かつ議会はその決定を覆すことはできないから、第

100条は議会に「実質的な承認権」を与えたものではないと解されており、憲法第68条において一般的に規定されている政府による議会への報告義務を超えるものではないとの批判もある<sup>(22)</sup>。

## II 政策文書「評価枠組み 2001」

「評価枠組み 2001」(Toetsingskader 2001)<sup>(23)</sup>は、憲法第100条に基づく政府による議会への報告の枠組みと、国際危機管理活動に関する政府の意思決定の基準を示した政策文書 (beleidsnotitie) であり、2001年に策定された。これは、第100条の運用を内容面から補完するものである。「評価枠組み 2001」の全訳は、文末に資料として掲げておく。

「評価枠組み 2001」は、政府と議会との協議を行うことを明確化し<sup>(24)</sup>、議会への報告は政府が部隊の出動を決定した後であって出動が実施に移されるよりも前に行われ、かつ、出動がまだ検討段階にある時点においても議会に報告されると定められている<sup>(25)</sup>など、議会側にとっては憲法上の規定よりも有利な内容となっている。これは、1995年のスレブレニツァ事件<sup>(26)</sup>を契機として、平和維持活動へのオラ

(19) *op.cit.* (15), pp.31-32.

(20) P. P. T. Bovend' Eert, "De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal," *Nederlands Juristenblad*, 1998 (35), p.1595; Besselink, *op.cit.* (5), p.568.

(21) e. g. Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 30162, nrs.4-5.

(22) P. P. T. Bovend' Eert, "De inzet van de krijgsmacht met toestemming van het parlement," *Grondwet, krijgsmacht en oorlog*, Nijmegen: Wolf, 2009, pp.23-24.

(23) "Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden: Besluitvorming uitzendingen," Tweede Kamer, *Kamerstuk 2000-2001*, 23591, nr.7.

(24) *ibid.*, p.2.

(25) *ibid.*, pp.3-4.

(26) 1995年7月、内戦下のボスニアで安全区域としてUNPROFORオランダ大隊の保護下に置かれていたスレブレニツァ (Srebrenica) からセルビア人武装勢力によりムスリム人男性多数が連行され殺害された事件。Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica, een 'veilig' gebied: reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area*, Amsterdam: Boom, 2002; International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991, The Trials Chamber, *Prosecutor v. Radislav Krstić, Judgement*, 02 August 2001; Appeals Chamber, *Prosecutor v. Radislav Krstić, Judgement*, 19 April 2004. この事件はオランダ国内で大きな政治スキャンダルに発展し、2002年4月に内閣は総辞職した。

ンダの参加の決定過程の分析を行うために第二院に設けられた「軍の派遣の意思決定に関する特別委員会」が2000年9月に政府と議会の情報交換の重要性を強調する勧告を行い<sup>(27)</sup>、それを受けて政府が2001年7月に「評価枠組み2001」を策定したという背景から、いわば議会側の意向が強く反映されたものになっているためである。ただし、「評価枠組み2001」は、政府を法的に拘束するという性格のものではないと解されている<sup>(28)</sup>。例えば、2001年9月にコック(Kok)首相(当時)が「出動の閣議決定よりも前の段階で(出動に関する)国際交渉や意思決定について報告する憲法上の義務はない」と改めて答弁しているように<sup>(29)</sup>、「評価枠組み2001」上の手続の運用は、政府のイニシアチブに委ねられている。

### III 「100条手続き」

憲法第100条は、軍の対外出動に関し議会が審議を行い承認するといった旨は規定していない。また、「評価枠組み2001」も、議会と政府との協議を前提にしているものの、協議がどのように行われるかについては定めていない。

とはいえ、憲法第100条の制定後にオランダが部隊を派遣した UNMEE (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea : 国連エチオピア・エリトリア・ミッション)<sup>(30)</sup>、UNMIL (United Nations Mission in Liberia : 国連リベリア・ミッション)<sup>(31)</sup>、SFIR (Stabilization Force Iraq : イラク

安定化部隊)<sup>(32)</sup>、Althea<sup>(33)</sup>、UNMIS (United Nations Mission in Sudan : 国連スーダン・ミッション)<sup>(34)</sup>、Atalanta (EU-NAVFOR Somalia)<sup>(35)</sup>の事例を見るならば、第100条に基づく政府と議会との協議は、しばしば「100条手続き」(artikel 100-procedure)と呼ばれる次のような流れに沿って行われていることが分かる。

まず政府は、軍の対外出動の決定や出動期間の延長にあたり、憲法第100条を引用した報告書を第二院に提出する。報告書の内容はミッションによって違いがあるが、基本的に、「評価枠組み2001」に示された政府の判断基準に沿って記述され、出動決定の趣旨にはじまり、派遣の根拠、政治的側面、マンデート、軍事的側面、出動期間、経費などに関する情報を含んでいる。この報告書は、しばしば「100条書簡」(artikel 100-brief)と呼ばれる。

報告を受けた第二院は、外交・防衛合同委員会又は本会議のいずれか、もしくは双方において審議を行う。審議においては、各会派は派遣決定に関して政府に質問を行うとともに、その見解を表明する。出動の是非に関する動議が提出され表決に付される場合もある<sup>(36)</sup>。(なお、第一院では審議は行われていないようである。)すなわち、第二院は、出動の承認・不承認の議決は行わないが、各会派がそれぞれ支持・不支持を表明することにより、その意向が審議を通じて明らかにされることになる。

(27) *op.cit.* (15), p.494.

(28) *op.cit.* (23), p.94.

(29) Tweede Kamer, *Handelingen 2001-2002*, nr.3, p.107.

(30) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2000-2001*, 22831, nr.10; *Handelingen 2000-2001*, nr.14, pp.954-996.

(31) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2003-2004*, 29278, nrs.1, 2.

(32) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2002-2003*, 23432, nrs.116, 120, 121, 134, 140, 143.

(33) SFOR (Stabilization Force : 安定化軍) の後継としてボスニア・ヘルツェゴヴィナに展開する EU 主導のミッション。Tweede Kamer, *Kamerstuk 2004-2005*, 29521, nrs.8, 14.

(34) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 29237, nr.27.

(35) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2008-2009*, 29521, nrs.86, 90.

(36) e.g. Tweede Kamer, *Handelingen 2003-2004*, nr.39, pp.2803-2805, 2905.

#### IV 憲法第 100 条の論点

憲法第 100 条は、国連の集団安全保障としてなされる軍の出動に適用されるが、自衛権の行使としてなされる軍の出動にも適用すべきかを巡って改正論議の対象となっている。また、第 100 条に基づいて行われる議会への報告の手続は成文化されておらず、そのあいまいさが問題となったことがある。

##### 1 適用範囲

憲法第 100 条は集団的安全保障の一環としてなされる軍の対外出動について適用される。それでは、個別的又は集団的自衛権の行使としてなされる軍の出動についてはどうであろうか。

条文案の審議に際して政府<sup>(37)</sup>は、第 100 条は北大西洋条約及びブリュッセル条約に基づく行動つまり集団的自衛にも適用されるとの見解を一度は示した<sup>(38)</sup>。しかし後に、第 100 条は国際危機管理活動にのみ適用され、条約上の義務つまり集団的自衛—に基づく場合には適用は留保されると見解を変更している<sup>(39)</sup>。

また政府は、「評価枠組み 2001」において、憲法第 100 条はオランダによる自発的な軍の派遣の場合のみに適用されるのであって、ブリュッセル条約及び北大西洋条約に基づく義務的な行動の場合及びオランダの領域内に兵士を

派遣する場合はこの枠組みの適用対象にあたらないとしている<sup>(40)</sup>。さらに、同年 9 月 11 日にアメリカ合衆国で発生した同時多発テロの後、NATO (North Atlantic Treaty Organization : 北大西洋条約機構) 理事会が北大西洋条約第 5 条(集団的自衛権)の発動を決定したところ<sup>(41)</sup>、政府は憲法第 100 条を適用しないとの見解を改めて明らかにしている<sup>(42)</sup>。

個別的又は集団的自衛権の行使としてなされる軍の出動を憲法第 100 条の適用対象としないという見解は、第二次バルケネンデ (Balkenende) 内閣<sup>(43)</sup>以降も維持されている。2004 年 9 月 6 日、カンブ (Kamp) 国防大臣は、第二院外務・防衛合同委員会において、アメリカ合衆国が主体となって行っている対テロ作戦「不朽の自由作戦」(Operation Enduring Freedom) へのオランダ部隊の出動は、北大西洋条約第 5 条に基づく行動であり、憲法第 100 条の手続に従う必要はないと答弁し<sup>(44)</sup>、2004 年 11 月 1 日、ボット (Bot) 外務大臣も第二院外務委員会で同様の答弁を行っている<sup>(45)</sup>。

2005 年 2 月 25 日、政府は議会に対し、国連憲章第 7 章のもとで活動する ISAF (International Security Assistance Force : 国際治安支援部隊) への要員の派遣決定につき憲法第 100 条を引用しつつ報告した<sup>(46)</sup>。しかし同日に決定した「不朽の自由作戦」のための特殊部隊の出動については報告を行ったものの、出動は自衛権に

(37) 第二次コック (Kok) 内閣:労働党・民主 66 (リベラル)・自由民主国民党 (保守) の連立政権 (1998 ~ 2002 年)

(38) Eerste Kamer, *Kamerstuk 1999-2000*, 25367 (R1593), nr.226b, p.5; Besselink, *op.cit.* (5), p.568.

(39) Tweede Kamer, *Handelingen 1999-2000*, nr.21, p.1609.

(40) *ibid.*, p.3.

(41) Statement by the North Atlantic Council, *NATO Press Release* (2001) 124 (12 Sep. 2001) ; Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council decision on implementation of Article 5 of the Washington Treaty following 11 September attacks against the United States (4 Oct. 2001)

(42) Tweede Kamer, *Handelingen 2001-2002*, nr.2, p.22.

(43) キリスト教民主同盟・民主 66・自由民主国民党の連立政権 (2004 ~ 2006 年)。

(44) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2003-2004*, 27925, p.22.

(45) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2004-2005*, 29800 V, nr.53, p.57.

(46) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2004-2005*, 27925, nr.158.

基づくものであるとして第100条を引用していない<sup>(47)</sup>。2005年3月8日の第二院本会議においてポット外務大臣は「第100条は議会の承認権を定めていない」と答弁し、政府は自衛権に基づく対外出動については議会への報告義務を憲法上負っておらず、ひいては議会の承認を得る義務もないことを確認した<sup>(48)</sup>。同年3月10日の政府答弁書は、「不朽の自由作戦」への部隊派遣について可能な限り憲法第100条を考慮するとしてうえで、部隊派遣が国連憲章第51条の自衛権に基づくことを強調している<sup>(49)</sup>。

議会側でも、あらゆる部隊派遣に第100条を適用すべきとした野党による動議<sup>(50)</sup>は、2005年3月17日の第二院本会議では採択されなかった<sup>(51)</sup>。

結局のところ、自衛権に基づく軍部隊の出動については第100条が適用されず、議会に対する報告が少なくとも憲法上は義務付けられていないと考えられる<sup>(52)</sup>。

## 2 「100条手続き」のあいまいさ

「100条手続き」は、あくまでも慣行の積み重ねに過ぎず、成文化されていないがゆえのあいまいさが大きな問題となることもある。

2005年6月16日、政府は、2006年前半に

アフガニスタン南部に活動を拡大するISAFに部隊を派遣する可能性がある旨の報告を第二院に行い<sup>(53)</sup>、12月22日、派遣可能性の調査結果について憲法第100条を引用した報告を行うとともに<sup>(54)</sup>、議会と協議した上で派遣を実施するか又は変更するかを検討するとした<sup>(55)</sup>。憲法100条を引用し「評価枠組み2001」に準拠した報告は、慣行上は軍の出動を決定した後に行われる。しかし、12月22日の報告は出動決定について明示しなかったため、オランダのメディアは、閣内の不一致により部隊出動を決定できずにいると報じ、連立与党の自由民主国民党(VVD)と野党の労働党(PvdA)は、議会審議の前に閣議決定がなされるべきだと主張した<sup>(56)</sup>。2006年1月17日、キャンプ国防大臣は、国際危機管理活動へのオランダ軍部隊の参加について調査し報告する場合にも「評価枠組み2001」に準拠すると第二院に説明した<sup>(57)</sup>。一方、2月2日の第二院外交・防衛合同委員会では、ポット外務大臣が、2005年12月22日の報告は出動決定の報告であって、憲法第100条により政府が出動を決定し政府は議会の助言を得るべく報告すると答弁した<sup>(58)</sup>。同日の第二院本会議でも、バルケネンデ首相が、12月22日に閣内は一致して出動を決定しており、議会には

(47) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2004-2005*, 27925, nr.159.

(48) Tweede Kamer, *Handelingen 2004-2005*, nr.56, p.3662.

(49) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2004-2005*, 27925, nr.166, p.1.

(50) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2004-2005*, 27925, nr.162.

(51) Tweede Kamer, *Handelingen 2004-2005*, nr.61, p.3946.

(52) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 30162, nrs.4-5, pp.91-92.

(53) Tweede Kamer, *Kamerstuk, 2004-2005*, 28676, nr.22, p.1.

(54) Tweede Kamer, *Kamerstuk, 2005-2006*, 27925, nr.193.

(55) Tweede Kamer, *Kamerstuk, 2005-2006*, 27925, nr.194.

(56) “Missie behoeft een besluit,” *NRC Handelsblad*, dec. 24 2005, p.2; “Kamp overwoog Afghaanse missie af te blazen,” *De Volkskrant*, dec. 29 2005, p.1; “D66 krijgt het zwaar in debat,” *NRC Handelsblad*, dec. 30, 2005, p.3. ブリンクホルスト (Brinkhorst) 経済大臣とペヒトルド (Pechtold) 行政改革・王国関係大臣は、アフガニスタン南部は危険であるとして部隊派遣に反対する民主66 (D66) に所属していた。オランダでは閣僚は所属政党の政策に必ずしも拘束されず、閣僚とその所属政党が異なる立場を取ることもあり得るが、最終的には、この2名の閣僚は最終的に派遣支持に回ったという。“D66 dreigt met kabinetscrisis,” *De Volkskrant*, jan. 12, 2006, p.1; “Compromis Afghanistan in de maak,” *De Volkskrant*, jan. 13, 2006, p.2.

(57) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 27925, nr.198, p.1.

(58) Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 27925, nr.207, p.54.

軍の出動に関して承認権はない旨の答弁を行った<sup>(59)</sup>。この結果、第二院ではISAFへの部隊派遣に反対する動議<sup>(60)</sup>は否決され、軍の出動自体は支持を得た形となったが、憲法第100条に基づく軍の出動に関し政府が明確な決定を行った後に議会の承認を得ることを政府に求める動議<sup>(61)</sup>が採択され、バルケネンデ内閣の対応ぶりのあいまいさが批判されるとともに、軍の出動決定に際して議会のより強い関与が求められたのである<sup>(62)</sup>。

### 3 改正論議

2005年、NATO即応部隊(NRF: NATO Response Force)及びEU戦闘群(EU Battle Groups)へのオランダ部隊の参加を巡り、憲法第100条の改正が論議となった。NRFに参加させる部隊を常に待機させながら、部隊の実際の出動は短時間で決定される性質をもつために、当該部隊の出動について議会がどのように関与できるかが問題となったのである。

2006年に入り、第二院の超党派の議員からなるワーキンググループは、軍の対外出動に際して議会の事前承認を義務付けるよう憲法第100条を改正し、その適用対象を自衛権に基づく軍の出動に拡大すべきだとの報告をまとめた<sup>(63)</sup>。しかし政府は、憲法第100条の現行の規定によっても、軍の出動の前に議会に報告するのであるから、出動よりも前の時点で議会が態度を決定できることは明らかであるとした。また、政府と議会が軍の対外出動を共同決定することになれば議会が軍事行動を批判する余地がむしろ少なくなるとも指摘して<sup>(64)</sup>、憲法第

100条の改正は不要であるとの見解を崩さなかった<sup>(65)</sup>。その後、憲法第100条の改正論議はとくに進展していない。

## V 議会側の選択肢

これまで述べてきたように、憲法第100条は、あくまでも議会に承認権を与えるものではなく、適用の対象となる対外出動の範囲、議会に対する報告のタイミングや内容、報告に関する「100条手続き」のあいまいさといった問題も含んでいる。

ただし、部隊の出動の前に報告を受けた議会は、意思表示を行い、政府の意思決定に影響を及ぼす余地が残されている。仮に、政府が議会の意向に反して軍の派遣を実施した場合には、議会側には、動議の採択、追加予算の不承認といった選択肢がありうる。

### 1 動議の採択

議会は、過半数の賛成(憲法第67条)により、政府の特定の政策、例えば軍の出動についてその変更を求める動議を採択できる。政府は動議を履行する法的な義務はないため、議会が動議の採択により出動の中止や変更を求めたとしても、政府の決定そのものを覆すことはできない。しかし、政府が軍の出動を中止しないことを理由として議会が主務大臣又は内閣に対する不信任動議を採択すれば、慣行上、大臣及び内閣は、辞職するか、又は憲法第64条に基づき国王に対し議会の解散を要請するかの選択を迫られることになる<sup>(66)</sup>。

<sup>(59)</sup> Tweede Kamer, *Handelingen 2005-2006*, nr.45, pp.3033-3034.

<sup>(60)</sup> Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 27925, nr.204.

<sup>(61)</sup> Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 27925, nr.203.

<sup>(62)</sup> *op.cit.* 58, p.3035.

<sup>(63)</sup> Tweede Kamer, *Kamerstuk 2005-2006*, 30162, nrs.2-3, pp.69-70.

<sup>(64)</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken(AIV), *Inzet van de krijgsmacht: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*, Advies, nr.56, p.17.

<sup>(65)</sup> Tweede Kamer, *Kamerstuk 2007-2008*, 30162, nr.9, pp.7-8.

## 2 追加予算の不承認

議会は予算案を法律として議決する権限を有するので（憲法第105条）、部隊の出動のために追加予算が必要な場合に限り、その予算案を承認しないことによって、派遣を財政的に不可能にするという選択肢もありうる。

このように、政府が軍の出動又はその継続の決定を行った後、議会がその実施を取り止めさせることは理論的には可能である。換言すれば、軍の出動を確実に実施するためには、議会において少なくとも過半数の支持を得ておく必要がある。

もっとも、伝統的に連立政権が取られているオランダでは、閣内で一致している事項については議会でも賛成多数となる状況が多く、実態として、政府と議会がそれぞれ一枚岩となって対立する構図は現実には考えにくい<sup>(67)</sup>。少なくとも第100条の導入後、議会の多数が反対しているにもかかわらず政府が軍の出動を行ったり継続したりした事例はまだなく、政府は議会側の支持動向を見ながら決定を行っていると考えられる（望ましくは議会の3分の2の支持が派遣実施のために必要だと言われることもある<sup>(68)</sup>）。これまでのミッションに際しても、オランダ政府は議会においてより広範な支持が得られるように努めてきているといえる。

おわりに

オランダ憲法第100条は、国際連合の集団安全保障の一環としてなされる軍の出動に限って適用されるものであり、政府による議会への報告について定めるものに過ぎない。したがっ

て、議会の権限を法的に強化すべきとの立場からは、第100条は軍の対外出動を統制するための法的な根拠としては十分なものではないと考えられ、適用対象を自衛権の行使としてなされる軍の出動に拡大すべきか、また、軍の出動を承認する権限を議会に与えるべきか、という点が改正論議の対象となってきたのである。

とはいえ、軍の対外出動に関し議会が政府から報告を受け、議会が意思表示を行うという形で軍の出動に政治的に影響力を及ぼすことが可能になったとすれば、憲法第100条は、政府の排他的権限のもとにあった軍の行動を議会が統制する機会を新たに作り出したといえることができるかもしれない。

資料 「評価枠組み2001」<sup>(69)</sup>

### 1 適用対象

「評価枠組み2001」は、憲法第100条に従って報告がなされる部隊の出動で、部隊が武力紛争に投入されるか又はリスクに直面する可能性のある任務に従事する場合、政府の意思決定及び議会との協議に適用される。ただし、オランダが自発的に部隊の出動を行う場合にのみ適用され、ブリュッセル条約又は北大西洋条約上の義務に基づく任務、部隊がオランダ領域内に出動する場合、司令部への兵士個人の派遣、平時の駐留、開発協力大臣の要請に基づく災害派遣又は人道支援であって武力紛争又は高度のリスクを伴わない場合、非戦闘任務への派遣、国際危機管理活動に文民を派遣する場合には適用されない。ただし政府は、これらのミッションについても評価枠組みを用いることができる。

<sup>(66)</sup> Andeweg and Irwin, *op.cit.* (1), p.155; Chorus et al. eds., *op.cit.* (10), p.317; P. P. T. Bovend' Eert and H. R. B. M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer, 2004, p.297. しかし、法制度上は内閣や国務大臣の不信任は存在しないので、不信任動議が採択されても大臣が辞職しなかった事例もある。E. A. D. Belinfante et al., *Beginnselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer, 2009, p.119.

<sup>(67)</sup> Andeweg and Irwin, *op.cit.* (1), pp.157-158.

<sup>(68)</sup> e.g. "Laten we ophouden met die procedurespelletjes rond missie," *Trouw*, jan. 12, 2006, p.3.

<sup>(69)</sup> *op.cit.* (23). なお、文中の見出し番号は筆者による。また（ ）は原文のまま、[ ]は必要に応じ筆者が補足したものである。

## 2 議会への報告

政府は、国際危機管理活動又は武力紛争における人道支援活動への参加について、憲法第68条の規定を妨げることなく、意思決定の段階ごとに次のように議会に報告を行う。

- (1) 情報収集を行う準備段階においては、オランダの参加が望ましくかつ可能であるか調査を行う旨の報告を行う。この報告には、例えば、国連事務総長による調査・要請、国連安保理決議の採択につながる国連事務総長報告、NATO 理事会の決定が含まれ得る。ただし、この報告は憲法第100条に基づくものではなく、当該活動への参加の意思を示すものではない。
- (2) 「評価枠組み」に示された判断基準に基づき参加を決定した後、憲法第100条に従い議会に報告を行う。この政府の報告義務は、出動の継続若しくは延長、マンデート及び任務の変更又はマンデート及び任務の変更につながる担当地域の変更の場合にも課される。
- (3) 憲法第100条に基づく議会との協議の後、当該活動を目的とする機関又は協力組織[samenwerkingsverband]に対し書面により通告するとともに、どのような部隊がどのような条件の下で提供されるか確認を求める。この申し入れへの反応も議会に報告される。
- (4) 出動準備及び活動の期間中、議会は、進捗状況につき定期的に報告を受ける。
- (5) 5月の第3水曜日、議会は、オランダ軍部隊が参加する活動に関して国防大臣及び外務大臣の作成する中間評価を入手できる。オランダ軍部隊の投入が終了した後は、軍事的・政治的側面について最終報告が作成される。

## 3 政府の意思決定の基礎となる判断基準

### (1) 出動理由

軍部隊は国際的な法の支配の維持又は促進のために出動する。これには基本的人権の重大かつ大規模な侵害を防止又は終結させること及び武力紛争における人道支援を目的とした部隊出動が含まれる。

### (2) 政治的側面

政府は、紛争、国際社会が紛争終結のために利用可能な手段、政治的な平和解決、紛争（の結果）の縮減について分析を行った後、（政治的な）可能性及び望ましさの見地から、軍事行動が所与の条件下で最も適切である理由を説明しなければならない。分析においてはとくに次の側面が含まれる。

- ・ 紛争の政治的文脈の評価
- ・ 紛争当事者の政治的立場
- ・ 紛争当事者の紛争における利害関係と動機
- ・ 紛争の性質（国内か国家間か）及び波及のリスク
- ・ （以前の）交渉、国際的な介入、仲介
- ・ 休戦の有無、休戦中であればどの程度継続するか
- ・ 現在及び将来の状況に関する政治的リスクの分析
- ・ 政治プロセスにおける軍事行動の役割
- ・ 人道的、政治的及び経済的状況：難民、再建、法の支配、武装解除、選挙

### (3) マンデート

オランダ軍部隊の出動は国際法に従って行われなければならない。活動が当事国の要請によって実施されるのではない場合、明確なマンデートに基づかなければならない。このマンデートは、多くの場合、国際連合によって発せられ安全保障理事会決議の形を取る。国際連合憲章第6章の枠内における活動は、OSCE [Organization for Security and Co-operation in Europe: 欧州安全保障協力機構] のような地域的機関によるマンデートに基づくことができ

る。マンデートにより活動の政治的・軍事的目的が明確化され、国連憲章第6章又は第7章の下で実施される活動であるか否かが明らかにされる。

#### (4) 参加国

活動を実施する協力組織の選択に際しては、当該活動が国際社会の行動であることを示すためより多くの国が参加することの望ましさと軍事的な効率性との間でバランスが取られる必要がある。軍事活動への具体的な貢献を決定する際には、結束、信頼性並びに責任、リスク及びコストの分担といった要素を考慮する。

#### (5) 影響力

オランダが意思決定を行う国際機関の一員ではない場合は、部隊を提供する立場から、マンデート（の解釈）、活動の実施及び期間について影響力を行使するよう努めるべきである。

#### (6) 軍事的側面：実現可能性

活動の軍事行動としての実現可能性の評価は、次の要素に沿ってなされる。

- ・紛争当事者の立場：軍事的能力及び目的並びに気候及び地形条件
- ・必要な軍事力：部隊の規模、編成、装備及び武装
- ・活動計画：活動の目的、任務及び部隊の行動規範
- ・交戦規則：交戦規則は任務の性質、活動計画及び兵器体系によって決まる。部隊は必要であればマンデートに従って確固たる行動をとることができ、またいつでも自衛できる。
- ・指揮系統：最高レベルの指揮権限であるフル・コマンド [Full Command]<sup>(70)</sup> は常にオランダに属し、出動部隊に対し参謀長が国防大臣の政治的責任の下で行使する。

#### (7) リスク

活動全体及びオランダの要員の安全へのリスクは、出動よりも前に可能な限り明らかにされ分析されなければならない。その結果、部隊の装備が見直される可能性もある。以下の点が考慮される：

- ・当該活動の実施に固有のリスク
- ・気候風土、衛生・医療事情から生じるリスク
- ・他のリスク、例えば地雷や危険物の存在。

非常事態計画、また、活動によっては部隊及び要員の撤退に備えた計画が必要である。マンデート、任務又は地域の変更に伴い、新たなリスク分析が必要となる。

#### (8) 適合性と利用可能性

オランダの軍事的貢献は、多国籍軍の編成及び性格に適合し、かつ予期される任務に適した装備を有していなければならない。これらの点に基づき、どの部隊が原則として出動に適当かが決定される。この過程では、部隊による他の任務の遂行能力及び派遣に伴う要員の負担が考慮されなければならない。

#### (9) 期間

オランダが部隊を提供する期間が当該活動の期間よりも短い場合、部隊の交代及び撤退について定めなければならない。オランダの参加継続には、明確で積極的な理由がなければならないが、他方、予定どおり参加を終了する場合には自動的になされる。

#### (10) 経費

国際危機管理活動への参加の閣議決定は、関連経費の具体的な数値を含んでいなければならない。

(ひやま ちふゆ)

(70) オランダでは、NATO に準じて軍の指揮命令系統をレベルの高い順から Full Command, Operational Command, Operational Control の順の3段階としており、参謀長は国際部隊の司令官の命令に優越して出動部隊の撤退を命令できる。Tweede Kamer, *Kamerstuk 2000-2001*, 26454, nr.18, p.2.