

# 自衛隊と海上保安庁の国際活動をめぐる論点 <緒言>

外交防衛調査室 松尾 和成

## 目 次

- 1 自衛隊の国際活動—現状—
- 2 自衛隊の国際活動—類型とこれまでの経緯—
- 3 憲法第 9 条との関係—「武力行使との一体化」をめぐる議論—
- 4 国際活動をめぐる新たな状況と今後の展望
- 5 特集記事解題

## 1 自衛隊の国際活動—現状—

2009年10月25日、海上自衛隊の観艦式が行われ、総理大臣臨時代理として出席した菅直人副総理は、次のように鳩山由紀夫総理大臣の訓示を代読した<sup>(1)</sup>。

「我が国が安全と繁栄を享受するためには、国際社会全体の平和と安定が不可欠であり、ソマリア沖での海上自衛隊の活動も、広く内外から高い評価と感謝の言葉を頂いております。このように、グローバル化が進展する中で、自衛隊の活動の場は海外に広がってきております。我が国の主体的判断と民主的統制の下で、自衛隊が国際社会の平和と安定に貢献していくことを望みます。」

民主党を中心として、2009年9月16日に発足した連立政権では、外交防衛分野における従来の政策について見直しを図る動きが出ているが、この首相訓示は、国連平和協力活動（Peace Keeping Operation、PKO）など、自衛隊による国際活動に関しては、基本的にこれまでの路線を引き継ぎ、積極推進する立場を示したものと見られる。ただし、新たな連立政権は、インド洋における補給活動については、期間を延長せず停止する方針を示しており、国際平和協力法（PKO法）に基づかない、こういった「有志国連合」型の海外派遣については、今後、慎重な立場で臨むことも考えられよう。

1992年のPKO法成立から本年（2010年）で18年が経過しようとしている。その間、初の部隊派遣となったカンボジアPKOを始め、自衛隊は、アジア・アフリカ・中東などで平和維持活動や人道的救援活動などに携わってきた。一方、国際活動をめぐる法整備も進み、2度にわたるPKO法改正によって、自衛隊の活動範囲と権限が拡張されるとともに、2006年12月には自衛隊法改正が行われ、国際活動は自衛隊

の本務とされるに至った。最近では、海賊対策のため自衛隊艦船がソマリア沖に派遣されるなど、警察的な分野での国際活動も開始されており、海上保安庁など他機関との連携・役割分担といった課題も浮上している。

## 2 自衛隊の国際活動—類型とこれまでの経緯—

自衛隊が行う国際活動には、大きく分けて3つの枠組みがある。PKO法に基づく、平和維持などの諸活動、国際緊急援助隊法に基づく援助活動、そして、補給支援特措法やイラク特措法といった、時限立法に基づく活動である。

自衛隊の国際活動は、これまで主として、PKO法に基づく派遣枠組みの中で実施されてきた。「国連平和維持活動協力法（いわゆるPKO法）」（平成4年法律第79号）は、自衛隊が行う平和協力活動として、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の3類型を規定しているが、この中で実際に行われてきたのは①と②である（表1を参照）。カンボジアや東ティモール（2002年以降の活動）などのPKO活動では、陸上自衛隊の施設部隊が派遣され、道路や橋の修理などを実施した。一方、ルワンダやアフガニスタンにおける人道的救援活動では、周辺国において医療・給水・物資輸送などが実施された。

現時点では、中東ゴラン高原のほか、スーダン、ネパールにおいて活動を継続中である。ゴラン高原PKO（UNDOF）に派遣されている部隊は、停戦履行状況の監視に当たる他国部隊への物資輸送などを行っている。これに対し、スーダンやネパールの場合は、国連の政治ミッションに隊員個人の資格で参加しており、スーダンでは国連部隊司令部での兵站調整・情報管理、ネパールでは紛争当事者による武器管理状況の監視などに当たっている<sup>(2)</sup>。現在、部隊規

(1) 「国際社会の安定に貢献を：総理大臣訓示（菅臨時首相代理）」『朝雲』2009.10.29.

表1 PKO法に基づく主な国際平和協力活動

| 期間                   | 国際平和協力業務（業務区分）      | 地域    |
|----------------------|---------------------|-------|
| 1992年9月～<br>1993年9月  | カンボジア（国連平和維持活動）     | 東南アジア |
| 1993年5月～<br>1995年1月  | モザンビーク（国連平和維持活動）    | アフリカ  |
| 1994年9月～<br>1994年12月 | ルワンダ（人道的な国際救援活動）    | アフリカ  |
| 1996年2月～<br>現在継続中    | ゴラン高原（国連平和維持活動）     | 中東    |
| 1999年11月～<br>2000年2月 | 東ティモール（人道的な国際救援活動）  | 東南アジア |
| 2001年10月             | アフガニスタン（人道的な国際救援活動） | 中央アジア |
| 2002年2月～<br>2004年6月  | 東ティモール（国連平和維持活動）    | 東南アジア |
| 2003年3月～<br>2003年4月  | イラク（人道的な国際救援活動）     | 中東    |
| 2003年7月～<br>2003年8月  | イラク（人道的な国際救援活動）     | 中東    |
| 2007年3月～<br>現在継続中    | ネパール（国連平和維持活動）      | 南アジア  |
| 2008年10月～<br>現在継続中   | スーダン（国連平和維持活動）      | アフリカ  |

（出典）『平成21年版防衛白書』p.248。「図表Ⅲ-3-1-7 自衛隊による国際平和協力業務」  
[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2009/2009/pdf/21030301.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21030301.pdf)

模での参加がゴラン高原PKOのみに止まっていることから、鳩山政権では、PKOへの人的貢献を強化すべく、スーダンPKO（UNMIS）に対し、数百人規模で派遣を行うことを検討しているとも報じられている<sup>(3)</sup>。

PKO法に基づく自衛隊の国際平和協力活動については、「国民の賛否が相半ばし、いわば国論が二分する中でスタートしたが、今や国民の理解も深まり、大多数の支持を得るに至っている」との評価がある<sup>(4)</sup>。内閣府が2009年1月に実施した世論調査では、「自衛隊が今後力を入れていく面」として、回答者の44.3%（複数回答）が「国際平和協力活動への取組」を挙

げており<sup>(5)</sup>、こうした評価には、それなりの論拠が備わっていると見るべきであろう。ただし、こうした従来のPKO活動は、いわゆる「参加5原則」（①停戦合意の成立、②紛争当事者の同意、③中立的な立場の厳守、④以上の条件が満たされない場合の撤収、⑤最小限度の武器使用）に従って行われてきており、その範囲で、国民の理解と支持を受けている点に留意する必要がある。最近実施されている国連PKOについては、必要な場合、武力行使を授権する国連憲章第7章に根拠を置く活動が主体になりつつあるといわれているが<sup>(6)</sup>、我が国がこういったPKOに参加する場合は、「参加5原則」の見直しも課題に

(2) 防衛省『平成21年版防衛白書』pp.248-253。〈[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2009/2009/pdf/21030301.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/pdf/21030301.pdf)〉

(3) 「スーダンPKO：数百人規模で派遣検討」『産経新聞』2009.11.29。

(4) 「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」防衛年鑑刊行会編集部編著『防衛年鑑 2004年版』防衛メディアセンター、2004、p.10。

(5) 内閣府大臣官房政府広報室『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』2009.1。〈<http://www8.cao.go.jp/survey/h20/h20-bouei/2-4.html>〉

(6) 田村重信・佐藤正久編著『教科書・日本の防衛政策』芙蓉書房出版、2008、p.129。

なると見られ、国民的な議論を経た上で、参加の是非を検討する必要がある。

国際緊急援助隊への自衛隊参加は、PKO法成立に合わせて、1992年に一部改正された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(昭和62年法律第93号)に基づいて行われており、これまで、ホンジュラス、トルコ、インド、イラン、パキスタン、インドネシアなどにおいて、地震のほか、ハリケーンや大津波などによる自然災害に対して、物資輸送を始め、各種の援助活動を実施している<sup>(7)</sup>。

PKOは、国連により統制される活動であり、また実施に当たっては、PKO法という恒久的な法令が根拠であった。これに対し、インド洋での補給支援やイラクにおける復興支援については、PKO法の想定する自衛隊派遣の枠組みには当てはまらない、これまでは無かった新たな「国際平和協力活動」として行われたこと、実施に当たり、特措法という時限立法を根拠としたことなどが、その特徴として挙げられる。

インド洋での補給支援活動は、「テロ対策特別措置法」(平成13年法律第113号)に基づき、2001年12月から2007年11月まで、6年間にわたり実施された後、2007年7月に行われた参議院選挙の結果を受けて、一旦終了したが、新たな時限立法として成立した「補給支援特別措置法」(平成20年法律第1号)に基づき、2008年2月から再開されている<sup>(8)</sup>。しかし、鳩山首相は、2009年9月25日に行われた記者会見で、「いわゆるインド洋の給油支援に関して、来年の1月に期限が切れる。このことに関し、単純に延長するという事は考えていない」と述べ、活動停止を強く示唆した<sup>(9)</sup>。北澤俊美防衛大臣

も同様の見解を示していることから、本稿執筆時点(2009年12月)では、法律の期限が切れる2010年1月以降、活動停止となる見通しが強まっている。一方、イラクにおける復興支援活動は、「イラク復興支援特別措置法」(平成15年法律第137号)に基づいて行われた。陸上自衛隊は、2004年1月から2006年6月までイラクのムサンナ県に駐留し、医療・給水を始め、公共施設の復旧や整備などの人道復興支援活動を実施した。また、航空自衛隊は、2003年12月以降、輸送航空隊を派遣し、自衛隊の人道復興支援活動に関連する物資や人員の輸送に当たったほか、陸上自衛隊の撤収後は、国連と多国籍軍への輸送支援を実施したが、2008年12月、その任務を終了した<sup>(10)</sup>。

これらの活動については、それぞれ国際的な共同行動への参加の意義が謳われ、活動の根拠である特措法も、このような考え方に依拠して制定された。これに対しては、一時マスコミを賑わした「ショー・ザ・フラッグ」、「ブーツ・オン・ザ・グラウンド」という言葉に象徴されるごとく、自衛隊の派遣をめぐる、米国から我が国に強い要請があったという見方もある<sup>(11)</sup>。実質的に、米国が主導する「有志国連合」型の活動という側面も有していたことは否定できないように思われるが、今後は、日米同盟との接点をどのように見出すべきかという視点から、国際活動の方向性をめぐる議論が活発化することも考えられる。

### 3 憲法第9条との関係—「武力行使との一体化」をめぐる議論—

(7) 防衛省 前掲注(2), p.254.

(8) 補給支援活動の経緯と概要については、外交防衛調査室・課「日米同盟をめぐる諸課題と今後の展望」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』664号, 2009.11.26, p.8.

(9) 首相官邸ホームページ「鳩山総理の国連総会及びG 20 ピッツバーグ・サミット出席内外記者会見」2009.9.25. <<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/26naigai.html>>

(10) イラクにおける自衛隊の活動経緯と概要については、田村・佐藤編著 前掲注(6), pp.171-172; 防衛省 前掲注(2), p.240.

(11) 半田滋『「戦地」派遣—変わる自衛隊』(岩波新書) 岩波書店, 2009, p.43.



自衛隊の国際活動について、国会では長らく議論が行われてきた。国会承認の必要性など、自衛隊の活動に対する国会の関与、シビリアン・コントロール（文民統制）をめぐる議論は、その代表的なものである。最近では、補給支援特措法や、自衛隊のソマリア沖派遣の根拠として制定された「海賊対処法」(平成21年法律第55号)の審議で、この問題が改めて議論された。ほかにも、活動地域の地理的範囲など、国会で議論されてきたテーマは様々であるが、これらの問題と並んで重要な論点とされてきたのが、自衛隊の国際活動と、憲法解釈で禁止される「武力の行使」との関係である。

憲法第9条に関する政府解釈によれば、武力行使の目的で武装した部隊を他国領域へ派遣する「海外派兵」は、自衛のための必要最小限度を超えるため、憲法上許されない、とされる<sup>(12)</sup>。すなわち、自衛隊は、海外において「武力行使」に当たる活動を行うことはできない。しかしながら、自衛隊がPKO活動などで海外派遣される場合、他国部隊と共同で活動することも想定されるため、PKO法の審議において、そうした共同活動の際、自衛隊も武力行使に及ぶ可能性が指摘された。これに対し、政府は、自衛隊の活動は、必要最小限の武器使用という原則を前提として行われるため、他国が参加している平和維持隊が武力行使する場合であっても、自ら武力行使をすることはなく、また、他国が行う武力行使と一体化することもない、と答弁した<sup>(13)</sup>。このような、他国の武力行使と一体化しないことを条件として、海外での自衛隊の行動を認める考え方は、その後の国際活動を律する基本的な原則となっている。

「武力行使との一体化」をめぐる議論は、そ

の後、「周辺事態法」(平成11年法律第60号)の審議において、より先鋭な形で行われ、テロ対策特措法やイラク特措法をめぐる論戦へと受け継がれていくことになるが、その間、海外での自衛隊の活動について、「武力行使との一体化」を回避するべく、政府解釈の理論的な支柱として構築されたのが、「後方地域」あるいは「非戦闘地域」という概念である。周辺事態法には「後方地域」という用語が盛り込まれ、同法が規定する自衛隊の支援活動等は、この地域で行うこととされた。「後方地域」は、「現に戦闘行為が行われておらず、また、自衛隊の活動期間を通して戦闘行為が行われることがないと認められる地域」を意味しており、当該地域で実施される自衛隊の活動は、米軍等の武力行使と一体化することはないとされた。テロ対策特措法やイラク特措法では、新たに「非戦闘地域」という用語が登場したが、これは、「後方地域」の概念を基本的に踏襲したものである。

特措法の成立を受け、インド洋やイラクにおける自衛隊の活動は、「武力行使との一体化」を回避するという論法に従って実施されてきた。しかし、こうした活動や「非戦闘地域」の意義については、テロ対策特措法の規定する協力支援活動は、兵站活動の一環であり、武力行使に不可欠な行動や武力行使と一体の行動として位置づけられるもので、戦闘地域と「非戦闘地域」の境界も不鮮明である、といった憲法学者による批判がある<sup>(14)</sup>。今後とも、「有志国連合」型の国際協力活動や、武力行使権限を強化されたPKO活動に対し、我が国が参加することについて、国会での議論が予想されるが、「武力行使との一体化」をめぐる諸問題は、引き続き重要な論点となるであろう。

(12) 工藤敦夫内閣法制局長官の答弁。第123回国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会会議録第3号 平成4年4月28日 p.18.

(13) 工藤敦夫内閣法制局長官の答弁。第121回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会会議録第3号 平成3年9月25日 p.15.

(14) 山内敏弘『立憲平和主義と有事法の展開』(学術選書9 憲法) 信山社, 2008, pp.102-103.

## 4 国際活動をめぐる新たな状況と今後の展望

「海賊対処法」の成立は、自衛隊の国際活動が新たな段階を迎えたことを意味している。海賊への対処は、本来的には海上警察機関が実施する活動であると見なされており、『平成21年版防衛白書』でも「海賊行為には、第一義的には、警察機関である海上保安庁が対処するが、海上保安庁では対処することが不可能または著しく困難と認められる場合には、自衛隊が対処することになる」と記されている<sup>(15)</sup>。しかし、冷戦後の世界では「(軍と警察の) 準軍事的『グレイエリア』の領域拡大という安全保障環境が顕在化しつつあり、そうした状況への対処の必要性という事態からは警察の国際化・準軍事化と、軍の警察化という双方向からの接近が見られるという事態がもたらされている<sup>(16)</sup>」との指摘があるように、我が国の場合も、自衛隊が警察的な機能を果たす局面は増えている。「海賊対処法」の成立は、こういった傾向が国際活動の領域にも拡大されていることの証左といえるだろう。一方、警察機関である海上保安庁の場合も、警察機能と安全保障が微妙に混じり合う「グレイエリア」での活動を活発化させており、それらの活動の多くは、国際的な広がりや背景を有している点に特徴がある。今後は、このような混合した領域における国際活動をめぐる、自衛隊と海上保安庁の役割分担や連携などに関する議論が深まっていくものと思われる。

このほか、自衛隊の国際活動が新たな段階に達したことを示す一例として、陸上自衛隊における組織改編の結果、2007年3月に「中央即応集団」が新編されたことなども挙げられよう。同集団は、陸上自衛隊の海外派遣に当たって、先遣隊として活動する「中央即応連隊」のほか、国際活動に関する教育や訓練を行う「国

際活動教育隊」を隷下部隊としており、国際活動への即応性強化を図っている。また、同集団について注目されるのは、国際平和協力活動における民軍協力に対応する部門を設置している点である。紛争後の国家再建支援などで、軍とNGO等民間団体の連携が求められる傾向が顕著となっている。我が国としても、アフガニスタンなど紛争地における国家再建支援への貢献を重要な外交課題としており、同集団の新編をきっかけとして、自衛隊と民間団体の協力に対する関心が高まることも予想される。

## 5 特集記事解題

本特集号は、このように、自衛隊の国際活動が新たな段階を迎えていることを踏まえ、今後の議論に当たって有益と思われる論点を抽出し、テーマごとに調査論文としてまとめたものである。なお、自衛隊以外の機関が担う国際的な役割にも関心が高まっていることから、本特集号では、海上保安庁による国際活動についても、合わせて取り上げる。

以下においては、自衛隊と海上保安庁の国際活動について、これまで述べてきた論点に関連する4つの調査論文を掲載している。第一の調査論文は、松葉真美「国連平和維持活動(PKO)の発展と武力行使をめぐる原則の変化」である。この論文は、PKOの基本的概念や、これまでの発展経緯を整理しつつ、冷戦期の「伝統的なPKO」から、「複合化した」PKOの登場、平和強制型活動の挫折と伝統型への回帰を経て、「より強化されたPKO」へと至る、冷戦後の大きな流れを紹介している。また、このようなPKOの発展経緯と重ね合わせながら、武力行使原則の変化という問題に焦点を当てており、PKOにおける自衛概念の拡大によって、任務遂行を目的とする武力行使が認められるように

(15) 防衛省 前掲注(2), p.108.

(16) 遠藤哲也「安全保障における軍事と警察の差異—『グレイエリア』研究のための試論—」『国際安全保障』32巻4号, 2005.3, p.111.

なっている点に触れながら、「自衛以外の武力不行使」という原則の意味合いが、今日、大きく変化したことを明らかにするとともに、我が国のPKO活動が置かれた現状との対比を踏まえて、今後の課題に論及している。

第二の調査論文は、松山健二「国際法及び憲法第9条における武力行使」である。この論文は、憲法第9条に関する政府解釈に対し、かねて国際法の観点から批判があることに着目し、その際重要な論点となっている「武力行使」の定義という問題を取り上げ、直接的な実力の行使に至らない武器の提供や兵站活動を「武力行使」に含めるか否かについて、一般的な解釈と政府解釈との間に相違が見られることを指摘している。また、この問題をめぐる政府の解釈について、その背景には、集団的自衛権の行使や集団的安全保障措置に対する積極的関与を禁じる我が国の政策があると指摘し、「武力行使」に関する一般的解釈を採用した場合に、我が国の憲法解釈や政策面に及ぶ影響を論じている。

第三の調査論文は、鈴木滋「国際活動をめぐる陸上自衛隊の組織改編—中央即応集団の新編を中心に—」である。防衛大綱で「国際的安全保障環境の改善」という政策目標が謳われる一方、自衛隊法改正により国際活動が本務化さ

れるなど、自衛隊の国際活動は大きな転換点に直面している。この論文は、陸上自衛隊の組織改編という側面から、国際活動をめぐる体制整備の意義と課題を紹介したものである。特に、「中央即応集団」と隷下部隊である「国際活動教育隊」の新編について、防衛大綱との関連に留意しつつ、その背景や経緯を述べるとともに、最近の活動実態などにも触れている。

第四の調査論文は、福山潤三「海上保安庁の国際活動」である。この論文は、海上保安庁の役割が国際的な側面を強く帯びてきていることを踏まえ、国内法制のほか、国際法の観点も加えつつ、その活動範囲や権限について解説している。海上保安庁の国際活動として代表的なものとしては、海賊行為への対処活動が挙げられるが、同論文は、韓国など諸外国の対応例にも触れつつ、武器使用の基準や、警察・司法手続きといった、海賊対処活動における主な論点を整理している。また、海上保安をめぐる地域的協力の枠組み作りや、大量破壊兵器関連物資の拡散を防止するための取り組みであるPSIへの参加（訓練参加）など、海上保安庁が実際に行っている活動事例を紹介した上で、海上保安庁による国際活動の限界と課題という全般的なテーマに論及している。

(まつお かずなり)