

欧米諸国における軍隊の海外派遣手続き（事例紹介） —議会の役割を中心に—

福 田 毅

目 次

はじめに

I 議会による派遣承認が法制で義務づけられている国

- 1 アイルランド
- 2 イタリア
- 3 オーストリア
- 4 スウェーデン
- 5 スペイン
- 6 チェコ
- 7 ドイツ
- 8 ハンガリー
- 9 米国

II 議会による派遣承認が慣例となっている国

- 1 オランダ
- 2 デンマーク
- 3 ノルウェー
- 4 フィンランド

III 議会による派遣承認が義務でも慣例でもない国

- 1 イギリス
- 2 オーストラリア
- 3 カナダ
- 4 フランス
- 5 ベルギー
- 6 ポーランド
- 7 ポルトガル
- 8 ルクセンブルク

おわりに——若干の考察

はじめに

多くの国の憲法は、軍の指揮権や戦争状態の宣言の権限に関する規定を有している。一般的に、軍の指揮権は行政府(大統領、首相、国王等)に、戦争状態宣言を決定する権限は立法府に与えられていることが多い。これは、軍隊の使用に関する権限を行政府と立法府に分割し、チェック・アンド・バランスを機能させるためである。立法府にとって、この権限は軍隊に対する立法府の統制を確保する主要な手段の1つである。

しかし、このような規定は、戦争の違法化が進み、かつてのように正式な宣戦布告を伴う武力紛争が勃発する可能性が低下するにつれ、実質的な意味を失いつつある。その一方で、現代の世界においては、宣戦布告を伴わない武力紛争や国連の平和維持活動(PKO)等の平和支援活動(PSO)に軍隊が活用される機会がますます増加している。ところが、このような活動に軍隊を使用する際の手続き規定を憲法中に有している国は稀である。軍隊の海外派遣法を定めている国もあるが、その場合でも、派遣決定過程における議会の権限が曖昧な国は少なくない。

一方、日本では、憲法第9条との関連で政府が自衛隊の海外派遣に慎重な姿勢を示してきたこともあり、確固たる法的根拠が海外派遣には必要だとの考えが強い。自衛隊の海外派遣法制が整備されたのは冷戦終結後のことであるが、それらは全て、派遣基本計画の公表と国会承認を義務づけている。勿論、派遣決定過程における国会の関与や権限をさらに強化することも可能であるが、手続きの厳格さの点で言えば、日本の海外派遣法制は決して他国に劣るものではなく、日本と同等の厳格さを持つ法制を有しているのはドイツ等の一部の国に限られる。

現在、日本政府は、国連PKOも含め、様々なタイプの海外派遣任務に対応可能な恒久法

(一般法)の整備を検討している。恒久法の是非を問う上でも、欧米諸国における軍隊海外派遣手続きの概要を把握しておくことは有益であろう。そこで以下では、欧米諸国の派遣手続きを次の3つに類型化し、議会の関与のあり方を中心に概観したい。それらは、①憲法・法律によって、軍隊の海外派遣には議会の承認が義務づけられている国、②法的義務はないが、議会の承認を得ることが慣例となっている国、③議会による承認が法的義務でも慣例でもない国である。法的義務がなくとも政府が議会による承認を求めるのは、軍隊派遣に対する国内のコンセンサスを形成し、派遣の正当性を高めるためである。

この類型は、軍隊派遣における議会の権限の強弱を基本的に反映しているが、例外もある。例えば、議会承認が義務づけられていても、議会は審議をほとんど行わず、政府の決定をただ追認するだけの場合もあれば、逆に、議会承認は行われなくとも、活発な議会審議によって多くの情報が公開され、コンセンサスが形成される場合もある。また、海外派遣のための経費に特化した予算案が議会に提出される場合、議会は、派遣承認の権限がなくとも、予算案を否決することで派遣を実質的に阻止することができる。米国のように、海外派遣法制の合憲性をめぐって政府と議会が対立し、政府が法律の法的拘束力を認めていない国もある。したがって、各国の派遣手続きの実態を正確に理解するためには、単に法制面だけでなく、運用の実状を把握する必要がある。本稿では、運用面に関する情報も入手できる国を中心に取り上げたが、資料や言語上の制約から詳細を把握できない国も少なからずあったことをお断りしておく。

I 議会による派遣承認が法制で義務づけられている国

1 アイルランド

憲法第28条は、戦争の宣言および戦争への参

加には下院の同意が必要だと規定している⁽¹⁾。アイルランドが実際に攻撃された場合は、政府は議会の同意なしに必要な行動をとることができるが、その場合でも、政府は議会をできる限り早く招集し、承認を得なければならない。ただし、戦争宣言を伴わない軍事力の使用に関する規定は、憲法中には存在しない。

1954年に制定された国防法では、軍隊の任務はアイルランド防衛に限定されていた。そのため、スエズ動乱後に展開したUNEF I（第1次国連緊急軍）への参加を政府が1957年に検討した際、軍は国防法改正が必要になること（および軍事能力が不足していること）を理由に、参加に消極的な姿勢を示した。しかし、政府は国防省に対して、法改正の準備を進めるよう指示した⁽²⁾。アイルランドのPKO初参加は1958年のUNOGIL（国連レバノン監視団）であるが、これは非武装の将校団のみの参加であった。初めて一定規模の武装部隊が派遣されたのは、1960年のONUC（国連コンゴ活動）である⁽³⁾。これに伴い、国防法も改正された（同年7月に当面の派遣に対応するための改正が、12月に派遣手続きも含む本格的な改正がなされた）⁽⁴⁾。第2次国防法改正法は、議会承認がある場合のみ、軍隊を国連の活動のため海外に派遣することができるとする（第2条1）。ただし、非武装の場合または派遣人員が12名以下の場合には、議会の承認は必要

とされない（第2条2）。これ以降、アイルランドでは、軍隊の海外派遣には、国連のマンデート、政府の決定、議会の同意の3つが必要とされるのが原則となっている⁽⁵⁾。

2 イタリア

憲法第78条は、両院が戦争状態を決定し、政府に必要な権限を付与すると規定している。しかし、PSO等への参加に議会の事前承認が必要か否かは、憲法上明確ではない。これまで議会の少数派は事前承認が必要と主張してきたが、政府は、議会の同意を求める法的義務はないとの立場をとってきた（ただし、実際には、政府が議会に事前承認を求める場合も多かった）⁽⁶⁾。この問題は、国防相の権限等を定めた1997年の法律によって部分的に解決された。同法第1条は、国防・安全保障に関する政府の決定（軍隊の派遣を含む）を実施するには、議会の事前承認が必要と規定している⁽⁷⁾。

ただし、この法律には「抜け穴」が存在している。それは憲法第77条の規定に関連する。この条項によれば、政府は議会からの委任なしに法律と同等の効力を有する政令を制定することは原則としてできないが、緊急時に限ってはそれが認められる。緊急時の政令は、公布と同時に議会に提出され、60日以内に議会が政令の法律への転換を決定しない場合には効力を失う。

(1) 以下、各国の憲法については、各国の公的機関（政府・議会等）のウェブサイトに掲載されている英訳条文や、次の加除式英文憲法集を参照した。*Constitutions of the Countries of the World*, New York: Oceana Publications.

(2) Richard E. M. Heaslip, "Ireland's First Engagement in United Nations Peacekeeping Operations: An Assessment," *Irish Studies in International Affairs*, 17 (2006), p.34. <<http://www.ria.ie/cgi-bin/ria/papers/100567.pdf>>

(3) *Ibid.*, pp.35-41.

(4) "Defence (Amendment) Act, 1960," No.22/1960; "Defence (Amendment) (No. 2) Act, 1960," No.44/1960. <<http://www.irishstatutebook.ie/>>

(5) Wolfgang Wagner, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper, No.12, August 2006, p.45. <<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25262&nav1=4>>

(6) *Ibid.*, p.45.

(7) "Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa, Legge 18 febbraio 1997, n. 25," *Gazzetta Ufficiale*, N.45, 24 febbraio 1997. See also, Marc Houben, *International Crisis Management: The Approach of European States*, London: Routledge, 2005, p.217; Georg Nolte ed., *European Military Law Systems*, Berlin: De Gruyter Recht, 2003, p.452.

この規定は本来、真の緊急時のみに活用されるものと考えられていたが、近年政府は頻りに第77条に基づく政令を公布するようになっていく。軍隊派遣に関してもこの規定を利用して、議会の事前承認を得ることなしに政令に基づいて軍隊を派遣することが一般的となっている⁽⁸⁾。

政令による派遣は、次のように行われる。まず、首相が派遣を決定し、大統領が署名した政令を公布する。この政令には、派遣期間（通常6ヶ月以下）、派遣人員・装備、費用等が記される。その後、議会在政令を審議し、政令の法律への転換を可決すれば、派遣が継続されることとなる。この派遣決定プロセスだと、議会は事後的にしか関与できないため、議会の中には不満も存在する。2001年1月には、プロセスの改善を勧告する決議が下院国防委員会で採択された。この決議は、政府が派遣を検討する時には直ちに議会に報告し、議会は政府から提供された情報に基づき派遣を承認し、承認後に政府は費用支出を可能とする政令もしくは法案を提出する、という手続きをとるよう求めていた。しかし、政令による派遣の方が迅速な対応が可能であるため、議会による事前承認が行われることは少ないのが実状である⁽⁹⁾。

2003年1月27日、EUはコンコルディア作戦（マケドニアにおけるNATOの任務をEUが引き継いだ作戦）の実施を決定した⁽¹⁰⁾。イタリア政府は、EUの正式決定に先立ち、既に1月20日にイタリア軍の作戦参加を可能とする政令を公布

していた⁽¹¹⁾。しかし、この政令は、軍と警察の海外派遣を定めた過去の法律を改正し、その駐留期限を延長するものであり、コンコルディア作戦には一切言及していなかった。しかも、過去の法律は、コソヴォ、マケドニア、アルバニアからエチオピア・エリトリア、アフガニスタンまで、世界各地への海外派遣を一括して取り扱うものであった。以前からイタリアはマケドニアにおけるNATOの作戦に参加していたため、コンコルディア作戦への参加にあたって政府がとった法的措置は、単にマケドニア駐留部隊の駐留期限を延長することだけだったのである。

政府が、コンコルディア作戦参加を議会に通告したのは、EUの決定から約1週間後の2月5日であった。上記の政令は3月18日に法律に転換されたが、議会においてコンコルディア作戦が大きな議題となることはなかった。ただし、一部の議員は、政令のあり方に不満を表明して法律転換に反対した。その理由は、警察の活動からアフガニスタンにおける戦闘活動まで、性格の異なる作戦を1つの政令で規定してしまっただけでは、個別の作戦に対して反対を表明することができないというものであった⁽¹²⁾。議会の関心の薄さは、既にマケドニアに部隊を駐留させていたイタリアにとってコンコルディア作戦は新たなコミットメントではないという事実によって説明可能であるが、一方で、この作戦はEUにとって初の軍事作戦であり、欧州安全保障・防衛政策（ESDP）の将来という点から議

(8) Houben, *op. cit.* (note 7), p.219.

(9) *Ibid.*, pp.219-221; Assembly of Western European Union, *National Parliamentary Scrutiny of Intervention Abroad by Armed Forces Engaged in International Missions: The Current Position in Law*, 4 December 2001 (Document A/1762), paras.59-60.

(10) "Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union Military Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia," *Official Journal of the European Union*, L 34, 11 February 2003, pp.26-29.

(11) "Decreto-Legge 20 gennaio 2003, n. 4, Disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali," *Gazzetta Ufficiale*, N.17, 22 Gennaio 2003, pp.4-5.

(12) Giovanna Bono, "National Parliaments and EU External Military Operation: Is There any Parliamentary Control?" *European Security*, 14-2, June 2005, pp.212-214.

論が活発化しても不思議ではなかった。

勿論、議会がより積極的に政府に対して意思表示をした事例も存在する。1999年の同盟の力作戦（NATOによるコソヴォ空爆）では、5月19日に下院が、国連安保理で紛争解決を協議することを条件として空爆を停止することを求める決議を採択した。この要請を政府は受け入れ、NATO事務総長に政府の見解として伝えた⁽¹³⁾。また、9.11テロ後の2001年10月には、イタリアが軍事的・財政的な貢献を行う場合には投票による議会の承認を得るよう政府に求める決議を両院が採択した。その後、国防相は議会で軍事貢献の詳細を説明し、11月7日に両院で軍隊派遣承認決議が圧倒的多数により採択された。2002年10月にアフガニスタンに山岳部隊を増派した際にも、議会は増派支持決議を採択した（ただし、政府は新たな決議は不要と主張していた⁽¹⁴⁾）。2003年のイラク派遣では、議会は4月15日に3,000名を上限とする軍隊の派遣を承認した。世論や野党の中では派遣反対派が多数を占めていたが、外相は議会でイタリア軍の任務は戦闘ではなく人道目的だと強調し、理解を求めた⁽¹⁵⁾。

3 オーストリア

憲法は、軍隊の最高指揮官は大統領であり（第80条1）、戦争の宣言には上下院の合同会議による承認が必要（第38条）と定めている。また、EUの場でオーストリアがPSOに関連する

議題で投票を行う場合には、首相と外相の同意が必要とされ（第23f条3）、EUの決定に基づき軍隊を派遣する際には、軍隊派遣に関する法律の規定に沿った手続きが必要とされる（第23f条4）。

軍隊派遣法は1997年に制定されている（1998年に2度の小規模改正⁽¹⁶⁾）。同法第1条は、国際機関（国連、OSCE、EU）の枠組みで行われるPSO、人道・災害救援、搜索救難活動に政府は軍隊を派遣できると規定する。PSO、人道・災害救援のための派遣には、議会のメイン・コミッティー（Hauptausschuß）の同意が必要であるが（第2条1）⁽¹⁷⁾、本会議の同意は必要とされない。メイン・コミッティーとは、32名の下院議員によって構成される委員会であり、委員は各政党の勢力を反映するよう選出される。オーストリアにおいては、EUや内政に関する重要事項は、政府とメイン・コミッティーの合意が義務づけられている場合が多い⁽¹⁸⁾。派遣部隊の指揮官は、活動終了後、あるいは求めに応じ適時、報告書を国防省に提出しなければならないが（第6条）、報告書の議会への提出義務は規定されていない。

4 スウェーデン

憲法第10章第9条は、スウェーデンが攻撃を受けた場合とそうでない場合に分けて、軍隊の使用手続きを定めている。攻撃を受けた場合であれば、政府は議会の同意なく戦争状態を宣言

(13) 「空爆一時停止を提案 イタリア首相」『毎日新聞』1999.5.21; “War in Europe: Rome Faces Both Ways on Strikes,” *Guardian*, May 20, 1999, p.4.

(14) Assembly of WEU, *op. cit.* (note 9), para.106; 八十田博人「ベルルスコーニ政権の対応外交」櫻田大造・伊藤剛編著『比較外交政策 イラク戦争への対応外交』明石書店, 2004, pp.202, 206-207.

(15) 同上 pp.215-216.

(16) “Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland,” *Bundesgesetzblatt*, I, Nr.38/1997, 21 April 1997.

(17) ただし、人道・災害救援が緊急に必要な場合は、委員会の承認なしで軍を派遣することが可能である。その場合、政府はメイン・コミッティーに事後報告し、事後報告から2週間以内にメイン・コミッティーが派遣に反対した時には派遣は中止される（第2条5）。

(18) 憲法第55条; “Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council (Rules of Procedure Law of 1975) as amended in 2005,” section 29 <http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=1033,657821&_dad=portal&_schema=PORTAL>; Wagner, *op. cit.* (note 5), pp.36-37.

し、軍隊を使用することができる。一方、攻撃を受けていない場合は、戦争状態の宣言には議会の同意が必要となる。また、スウェーデン防衛以外のために軍隊を海外に派遣する、あるいは戦闘行為に従事させるためには、次のいずれかの条件が必要となる。即ち、議会の同意がある場合、活動条件を明示した特定の法律が存在する場合、議会が承認した条約や国際的義務から軍隊使用の義務が生じる場合のいずれかである⁽¹⁹⁾。

軍隊の海外派遣のための1992年の法律は、3,000名以内の部隊を国連あるいはOSCEが実施するPKOに派遣する場合、議会の承認は不要としている。部隊の規模が3,000名を超える場合、または、平和執行活動に派遣する場合は、議会の承認が必要となる⁽²⁰⁾。ただし、3,000名以内の部隊をPKOに派遣する場合でも、政府は派遣に対するコンセンサスを醸成するために議会に諮ることが多い。また、近年では平和執行活動が多数実施されるようになったため、議会の承認を得るケースも増加している。例えば、KFOR (NATO主導のコソヴォ展開部隊)、ボスニアにおけるEUのアルテア作戦、アフガニスタンに展開するISAF (国際治安支援部隊)、UNMIL (国連リベリア・ミッション) への参加では、議会が派遣に対して事前承認を与えた⁽²¹⁾。

5 スペイン

憲法は、内政・外交・行政・軍事行政・国防

の指揮を内閣の権限とする一方で (第97条)、戦争宣言と講和は議会の承認のもと国王が行うと定めている (第63条)。また、1991年の軍役法第27条は、徴兵された兵士を海外で武力行使を伴う任務に従事させる場合、政府は下院に通告すると規定している⁽²²⁾。しかし、これ以外の場合に議会が果たす役割は、後述する2005年の法律制定まで明確ではなかった。新法制定以前は、PSO参加決定は基本的に政府の権限とされていたが、原則として議会でも必ず審議が行われていた⁽²³⁾。

1999年の同盟の力作戦の際、NATO事務総長は作戦開始の3日前 (3月21日) に各国首脳に対して作戦開始の許可を求めたが、この時、スペイン首相は、議会と協議することなく作戦開始に同意している。首相が議会で作戦参加を表明したのは3月30日で、議会はそれに同意した。また、後に地上部隊の派遣が論議されるようになると、首相は、スペインが地上部隊を派遣する際には、議会でその旨を直ちに表明すると発言した (実際に地上部隊が派遣されることはなかった)。ただし、首相は、地上部隊の派遣に議会の事前承認が必要だとは考えていなかったとされる。このような状況に対して、国内には、同盟の力作戦への参加は、戦争の宣言も議会による事前承認もないため違憲だとの批判もあった⁽²⁴⁾。

2003年のイラク派遣に対する国内の支持は低く、2004年の総選挙では、イラクからの撤退を公約した社会労働党が勝利した。サパテロ新政

(19) また、政府は、重要な外交問題に関する情報を、外交問題諮問審議会に対して (可能な場合には意思決定の前に) 提供しなければならない (憲法第10章第6条)。同審議会は、議会議長と9名の議員によって構成され、審議会の議長は国王または首相が務める (第10章第7条)。審議会議長は会議情報の秘密厳守を命ずることができ (同条)、会議は非公開で行われる (“The Riksdag Act,” Ch.8, Art.9. <http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6429.aspx>)。

(20) Assembly of WEU, *op. cit.* (note 9), paras.94, 96; Wagner, *op. cit.* (note 5), p.53.

(21) *Ibid.*, pp.53-54.

(22) “LEY ORGÁNICA 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar,” *Boletín Oficial del Estado*, 21 diciembre 1991, p.41246; Nolte ed., *op. cit.* (note 7), p.743.

(23) Houben, *op. cit.* (note 7), p.169.

(24) Nolte ed., *op. cit.* (note 7), pp.741-742.

権はイラクから撤退すると共に、軍隊の海外派遣に議会の事前承認を義務づける法律を2005年11月17日に制定した⁽²⁵⁾。同法第17条は、スペイン防衛以外の目的で軍隊を海外派遣する場合、政府は議会と事前に協議し承認を得ることを（ただし、緊急の場合は事後承認でも可）、第18条は、活動が1年を超える場合、政府は定期的に活動内容を議会に報告することを、それぞれ規定している。

6 チェコ

1992年に制定された憲法では議会の権限が強く、議会が戦争状態を宣言し、両院の同意がある場合にのみ軍隊を海外に派遣することができることと規定していた（第43条）。しかし、1998年に、当時議会多数を失っていた政府が、軍隊派遣における政府の裁量を拡大するための憲法改正を求めた。NATOの作戦への参加が容易になること等を理由として憲法改正に賛成する議員も多かったため、憲法は1999年に改正された⁽²⁶⁾。

現行の憲法も原則として軍隊派遣には議会の承認が必要としているが（第43条3）、集団防衛協定に基づく軍隊の派遣、チェコが加盟する国際機関が実施するPSOへの参加、自然災害の救援の場合は、60日間まで政府の権限で軍隊を派遣することができる（第43条4）。その場合、政府は遅滞なく軍隊派遣を議会に通告し、上院あるいは下院のどちらかが議員総数の半分以上の多数で派遣反対決議を採択した時には、軍を撤回しなければならない（第43条6）。

7 ドイツ

ボン基本法（憲法）は、ドイツ連邦軍の活動

を、ドイツ防衛および基本法が明文で認める活動（NATOによる集団防衛等を想定）のみに限定している（第87a条）。また、防衛事態（ドイツに対する武力攻撃が発生または切迫している事態）の認定は、政府の申し立てに基づき、連邦参議院の同意を得て連邦議会が行う。この認定には、連邦議会議員の過半数かつ投票の3分の2の多数の賛成が必要となる。ただし、迅速な行動が必要であり、かつ、連邦議会の招集が不可能な場合は、連邦議会と連邦参議院の合同委員会が委員の過半数かつ投票の3分の2の多数で認定を行う。また、実際にドイツが攻撃を受け、議会が即時に認定を行うことが不可能な場合には、議会による議決なしに認定が行われたものと見なされる（第115a条）。

冷戦期においては、西ドイツ政府も、NATO域外への連邦軍派遣は違憲との立場を基本的にとっていた。しかし、冷戦が終結すると、国連PKOやNATOの域外任務への参加が課題となり、域外派遣の合憲性が改めて問われることとなった。この問題に決着をつけたのが、1994年7月12日の連邦憲法裁判所による判決である。判決は、連邦議会による同意がある場合に限り、連邦軍のNATO域外派遣を合憲と認めた（ただし、非武装の人道救援活動の場合は連邦議会の同意は不必要）。この同意は、原則として派遣の事前に与えられなければならない。ただし、防衛事態の認定と異なり、域外派遣に必要とされるのは投票の2分の1の同意である。また、判決は、この同意を与えるための手続きを法制化することを立法府に要請した⁽²⁷⁾。

同意手続きの法制化はなかなか進捗しなかったが、憲法裁の判決後は、連邦軍の派遣には必ず連邦議会が承認を与えている。2001年以降

(25) “LEY ORGÁNICA 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional,” *Boletín Oficial del Estado*, 18 noviembre 2005, p.37717.

(26) Wagner, *op. cit.* (note 5), p.39.

(27) ドイツ連邦軍のNATO域外派遣については、邦語文献も多数存在する。代表的なものとして、次を参照。松浦一夫『ドイツ基本法と安全保障の再定義 連邦軍「NATO域外派兵」をめぐる憲法政策』成文堂、1998；同「ドイツ連邦軍域外派遣の法と政治 I, II」『防衛法研究』28号、2004, pp.5-96, 29号、2005, pp.267-367；中村登志哉『ドイツの安全保障政策 平和主義と武力行使』一藝社、2006。

は、政府が、国際法・憲法上の根拠、任務、派遣期間、派遣人員数、派遣地域、予算措置等を明記した派遣承認案を提出するのが慣例となった。たとえば、2001年の不朽の自由作戦参加（アフガニスタン派遣）の際に政府が提出した承認案には、関連国連決議とNATOによる集団防衛条項発動の事実、派遣期間（12ヶ月）、派遣人員の上限（3,900人）と部隊ごとの内訳、必要経費等が明記されている⁽²⁸⁾。

憲法裁の判決後、紆余曲折を経て、2005年3月に議会関与法が制定された⁽²⁹⁾。同法は、武装した軍隊を海外に派遣する場合には、政府が承認議案を連邦議会に提出することを義務付けている。承認議案には、任務、派遣地域、法的根拠、派遣部隊の上限人数と能力、予定派遣期間、費用見積りおよび予算措置が記載されなければならない（第3条）。ただし、派遣準備措置や武器使用が自衛に限定される人道支援活動は承認の対象外とされる（第2条）。また、派遣人員が少なく重要度の低い活動の場合には、略式の承認手続きが認められ（第4条）、急迫の危険が存在する緊急時には、事後承認も認められる（第5条）。

8 ハンガリー

1990年に改正された憲法は、軍隊の指揮権を大統領に与えているが（第29条）、戦争状態の宣言、講和、国内外における軍隊使用の決定権は議会に与え、さらにこの決定には議員の3分の2の多数が必要と規定していた（19条3）。このように軍隊の派遣に高いハードルが課された背景には、当時の共産党政権と民主化勢力の抗争があった。共産党政権は次期選挙での敗北を悟り、軍の指揮権を国防相から大統領に移管

した（大統領職には改革派の共産党員が就任する見込みだった）。これに対抗するため、議会は憲法を改正し、軍隊派遣の権限を政府から議会に移したのである。しかし、1999年にハンガリーがNATOに加盟すると、NATOは、憲法規定がNATOの作戦にハンガリーが参加する際の障害となる可能性を危惧し、規定の変更を求めた。その結果、2003年8月の憲法改正によりNATOの作戦への参加が、2006年2月の憲法改正によりEUの作戦への参加が、それぞれ3分の2条項の対象外とされた⁽³⁰⁾。

現行の憲法は、「憲法に規定されている例外を除き」、国内外における軍隊の使用、PSOへの参加、軍隊による国際人道活動等を議会が決定すると規定する。戦争の宣言には依然として議員の3分の2の賛成が必要であるが、軍隊の使用は3分の2条項の対象から除外された（第19条3）。また、軍隊の任務を定めた第40/A条には、国土防衛に加え「国際条約に基づく集団防衛義務への参加」という文言が加えられた。ただし、議会が決定を行えない緊急時には、戦争宣言の権限は大統領に移行し（第19/A条）、軍隊使用の決定は国家防衛評議会（大統領が議長を務め、議会議長、政党代表、閣僚、参謀長により構成される評議会）が行う（第19/B条）。

2003年のイラク派遣に際しては、4月28日に政府が300名の部隊をイラクに派遣するという決議案を議会に提出した。これに対し野党は、軍隊の任務が不明瞭であること等を指摘し反対した。その後、国連安保理が新たな決議1483を採択し各国に支援を求めたことや、米国との調整によりハンガリーの貢献が輸送任務と特定されたこと等の結果、与野党間で合意が成立し、6月2日に政府が新たな決議案を提出し、決議

(28) 松浦「ドイツ連邦軍域外派遣の法と政治 I」pp.9-11.

(29) “Parlamentsbeteiligungsgesetz,” *Bundesgesetzblatt*, Teil I, Nr.17, 23 März 2005, S.775-776; 渡邊斉志「短信：ドイツ 軍隊の国外派遣手続を規定した法律の制定」『外国の立法』2005.4.11（事務用資料）。

(30) Wagner, *op. cit.* (note 5), p.44; Hans Born and Heiner Hänggi, “Governing the Use of Force under International Auspices: Deficits in Parliamentary Accountability,” in *SIPRI Yearbook 2005*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p.207.

案は同日に可決された⁽³¹⁾。その後、政府は、2004年末の駐留期限をイラク国民議会選後の2005年3月末まで延長する決議案を議会に提出したが、議会が2004年11月にこの決議案を否決したため、部隊は2004年末に撤退した⁽³²⁾。

9 米国

第2次大戦後の米国では、軍事的コミットメントが世界大に拡大したことを背景として、軍隊の使用をめぐる大統領と議会の権限のあり方が広く論じられるようになった⁽³³⁾。憲法は、軍の最高司令官は大統領であり（第2条第2節）、議会は戦争を宣言する権限を有する（第1条第8節）と規定しているが、第2次大戦以降、議会が正式に戦争を宣言したことはない。朝鮮戦争では、トルーマン大統領は議会と協議することなく、軍事行動を決定した。しかし、トルーマンの後を継いだアイゼンハワーは、トルーマンが議会の同意を求めなかったことは誤りだと考えていた。中台関係が緊張すると、アイゼンハワーは1954年末に、大統領に武力行使の権限を認める決議を採択するよう議会に働きかけた。この求めに応じ、議会は1955年1月に、「台湾と澎湖諸島を武力攻撃から守るという特定の目的のために大統領が必要であると認める場合に、軍隊を使用すること」を大統領に認める台湾決議を採択した。米国議会が武力行使権限を大統領に与える決議を採択したのは、これが初めてである。ただし、ダレス国務長官

は、決議案提出前の議員との協議において、決議案は米国の立場を強化し、戦争を抑止するためのものだと説明している。実際、決議採択後も、政府が軍隊を使用することはなかった⁽³⁴⁾。

1956年のスエズ動乱後には、中東における英仏の影響力低下に乗じてソ連が軍事行動をとる可能性が懸念された。そこでアイゼンハワーは、1957年1月に議会で新たな中東政策（アイゼンハワー・ドクトリン）を発表し、武力攻撃を受けた国の要請がある場合に米軍を使用する権限を大統領に与えるよう議会に要請した。興味深いのは、決議案審議の過程で、民主党議員からも、軍隊使用は大統領の権限であり、議会がその権限を大統領に与える必要はないとの意見が出たことである。そのため上院は、文言を「大統領が必要だと決定した場合に、米国は軍隊を使用する用意がある」と修正した上で、3月に決議を採択した⁽³⁵⁾。

戦争権限をめぐる論争を引き起こす契機となったのは、ベトナム戦争であった。米国は以前からベトナムに軍事顧問団を派遣していたが、本格的な軍事行動が開始されたのは1964年8月に北ベトナムが米海軍艦艇を攻撃したトンキン湾事件以後のことである。ジョンソン大統領は事件直後に、アイゼンハワー政権の例に倣い、大統領に武力行使の権限を認める決議を採択するよう議会に要請した。これを受け、議会は圧倒的多数（反対者は上院議員2名のみ）でト

(31) 小林成信「ハンガリー議会のイラク派兵審議」『議会政治研究』69号, 2004.3, pp.39-45.

(32) “Hungarian Troops to Leave Iraq,” *New York Times*, November 16, 2004, p.A.12.

(33) 米国については邦語文献も多い。代表的なものとして、次を参照。宮脇岑生『現代アメリカの外交と政軍関係 大統領と連邦議会の戦争権限の理論と現実』流通経済大学出版社, 2004; 浜谷英博『米国戦争権限法の研究』成文堂, 1990.

(34) Gary R. Hess, “Authorizing War: Congressional Relations and Presidential Leadership, 1955-2002,” in Donald R. Kelly ed., *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005, pp.41-46.

(35) この中東決議の主目的も抑止であり、実際に軍隊が使用されることはなかった。*Ibid.*, pp.46-51. 1962年のキューバ危機でも議会は同趣旨の決議を採択したが、ケネディ大統領は危機発生当初から、決議という形で議会が自らの見解を表明することは歓迎するが、議会が大統領に武力行使の権限を与えずとも、大統領は軍の最高指揮官として行動することができると述べていた。Louis Fisher, *Presidential War Power*, 2nd ed., rev., Kansas: University Press of Kansas, 2004, pp.125-127.

ンキン湾決議を採択した。この決議は、「米軍に対する攻撃を撃退し、将来の攻撃を防ぐために、軍の最高指揮官としてあらゆる必要な措置をとるとの大統領の決定を議会は承認し、支持する」というものであった⁽³⁶⁾。しかし、戦況が泥沼化すると、議会でもトンキン湾決議の採択を後悔する声が強まり、ベトナム戦争関連の戦費支出を否決することで政府に抵抗する姿勢を示した⁽³⁷⁾。このため、ジョンソン政権は、大統領による米軍使用に議会承認は必要ないと立場をとるようになった。トンキン湾決議は1971年に撤回されたが、当時のニクソン政権も、決議撤回は大統領の権限にいかなる影響も与えないとみなしていた⁽³⁸⁾。そこで議会は1973年に、大統領の戦争権限を制限するための戦争権限法を制定した⁽³⁹⁾。これに対してニクソン大統領は拒否権を行使したが、議会は3分の2の多数で再議決し拒否権を覆している。

戦争権限法の概要は次のようなものである。まず、大統領は、①戦争宣言がなされている場合、②特定の法律によって承認されている場合、③米国に対する攻撃によって緊急事態が発生した場合のいずれかに、軍隊を敵対行為に投入することができる(第1541条c)。また、大統領は議会との協議を、軍隊投入前に可能な場合には必ず、投入後は定期的に行わなければならない(第1542条)。戦争宣言なしに軍隊を敵対行

為や外国領に投入する場合には、大統領は48時間以内に、軍隊投入の理由、憲法・法律上の根拠、活動の範囲と期間の見通しを記載した報告書を議会に提出しなければならない、その後も6ヶ月に1度、議会への定期報告を行う(第1543条)。大統領が軍隊投入を継続するためには、最初の報告書提出から60日以内に議会在戦争を宣言するか、軍隊投入を承認する特定の法律を制定することが必要となる(第1544条b)。また、議会在軍撤退を命じる両院同意決議を採択した場合には、大統領はそれに従わなければならない(第1544条c)。なお、第1541条cは、軍隊の使用を上記3つの場合に限定した訳ではない。同条のタイトルは「目的と方針」とされており、これまでに大統領が軍の使用を認められたケースを非限定的に列挙し確認したものと解されている。大統領は上記3つの場合以外で軍を使用しても、第1543条の規定に基づき議会に報告すればよい⁽⁴⁰⁾。

しかし、歴代政権は、戦争権限法は軍の最高指揮官としての大統領権限を侵害する違憲な法律だとして法的拘束力を認めていない。政府が特に問題視しているのは、議会在軍撤退を大統領に強制する権限を有する点である⁽⁴¹⁾。戦争権限法成立以後も米国は数多くの軍事作戦を遂行しているが、戦争権限法に基づく議会承認が行われたケースの方が少ない。政府が同法

⁽³⁶⁾ *Ibid.*, pp.129-133; Hess, *op. cit.* (note 34), pp.51-55.

⁽³⁷⁾ 宮脇 前掲注(33) pp.128-129. 当時、政府は、戦費の議会承認も武力行使の承認を意味すると主張していた。この点は裁判でも争われ、当初は政府の主張を肯定する判決もあったが、次第に、戦争に反対していても兵士の安全等のために戦費支出を認めることはあり得るとの見解が強くなった。Fisher, *op. cit.* (note 35), pp.139-144.

⁽³⁸⁾ Hess, *op. cit.* (note 34), p.56. ジョンソン大統領は、1967年8月に、議会在トンキン湾決議で大統領に権限を付与したのではなく、単に大統領の行動を承認しただけに過ぎず、トンキン湾決議がなくとも軍事作戦は遂行可能だと述べている。Graham T. Allison, "Making War: The President and Congress," *Law and Contemporary Problems*, 40-3, Summer 1976, p.88.

⁽³⁹⁾ "War Powers Resolution," *United States Code*, Title 50, Chapter 33, § 1541-1547.

⁽⁴⁰⁾ Fisher, *op. cit.* (note 34), pp.146-149; Allison, *op. cit.* (note 38), pp.96-98; 宮脇 前掲注(33) pp.172, 210-213.

⁽⁴¹⁾ Lori Fisler Damrosch, "The Clinton Administration and War Powers," *Law and Contemporary Problems*, 63-1/2, Winter-Spring 2000, pp.125-141. 特に両院同意決議は、合同決議と異なり法的効力を持たず、大統領の署名を必要としないため大統領は拒否権を行使できない。その後、撤退命令を合同決議または法律によるものとするための法改正も試みられた。しかし、一部議員が反対したため、第1544条cの規定は残したまま、合同決議または法律によって撤退を命じるための議事手続きを定めた条項が挿入された。浜谷 前掲注(33) pp.30-57; 宮脇 前掲注(33) pp.220-222.

に基づく議会報告を行う場合は少なくないが⁽⁴²⁾、いずれの政権も、議会承認がなくとも軍隊投入は可能だとの立場をとっている。

以下、近年の事例を概観する。湾岸戦争では、ブッシュ（父）大統領は、議会の承認を得ずに部隊を湾岸に展開させたが、政治的な配慮から開戦直前に議会承認を求めた。これを受け、議会は、国連安保理決議の履行のために軍隊を使用することを大統領に許可すると合同決議を1991年1月12日に採択した⁽⁴³⁾。ただし、決議採択後の声明において大統領は、憲法によって大統領には国益防衛のために軍隊を使用することが認められており、戦争権限法は違憲であるという政府の立場は決議採択によっても変更されない、と明言している⁽⁴⁴⁾。

1992年末から開始されたソマリア派遣では、1993年2月に上院が戦争権限法に基づく承認決議を採択した。しかし、下院は決議を修正して採択し、その後、両院が合意に達しなかったため決議が成立することはなかった。そして、1993年10月に18人の米兵が武装勢力の攻撃により死亡する事件が起こると、大統領は有力議員と協議した上で、1994年3月末までの撤退を発表した。これに伴い、議会は、1994会計年度の国防予算に、1994年3月末以降はソマリアにお

ける作戦のための支出を禁じる条項を挿入した⁽⁴⁵⁾。

また、クリントン大統領は、1993年10月に開始されたハイチへの米軍派遣に際して、議会からの支持は歓迎するが、大統領には軍を派遣する権限が憲法によって与えられていると明言した。ただし、同時に大統領は、戦争権限法に基づく定期報告も行っている。議会は、1994年10月に、大統領は米軍派遣前に議会の承認を求めべきであったと明記した上で、派遣を事実上認め、大統領に定期報告と米軍の速やかな撤退を求める決議を採択した⁽⁴⁶⁾。

1999年の同盟の力作戦では、戦争権限法に基づく報告が作戦開始の2日後（3月26日）に行われたが、議会が明確な承認を与えることはなかった。議会では様々な決議案（戦争を宣言する合同決議、作戦を承認する合同決議、戦争権限法に基づき部隊の撤退を求める同意決議等）が審議されたが、いずれも成立していない（作戦遂行のための予算案は5月に可決された）。4月28日にクリントン大統領は、議会とは憲法解釈が異なると断った上で、地上部隊を派遣する際には議会と「協議」し、「支持」を求めると述べた。しかし、大統領が議会の承認を求めることはなかった。一部の議員は作戦の違法性を訴え最高

(42) 2006年末までに121の報告書が提出されている（フォード政権が4、カーター政権が1、レーガン政権が14、ブッシュ（父）政権が7、クリントン政権が60、ブッシュ（子）政権が35）。Richard F. Grimm, "War Powers Resolution: Presidential Compliance," *CRS Report for Congress*, updated June 12, 2007 (RL33532), p.12. 2006年末以降に提出された報告書は2本である。最新の戦争権限法に基づく大統領の報告では、アフガニスタン、イラク、コソヴォ（KFOR）における軍事作戦について、展開する部隊の概数、任務、活動状況、関連国連決議、同盟国からの協力内容等が記述されている。President of the United States, *A Supplemental Consolidated Report Consistent with the War Powers Resolution*, House Document 110-81, December 17, 2007.

(43) "Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution," January 14, 1991 (Public Law 102-1); Hess, *op. cit.* (note 34), pp.57-61; Fisher, *op. cit.* (note 35), pp.169-174.

(44) Donald L. Westerfield, *War Powers: The President, the Congress, and the Question of War*, Westport: Praeger, 1996, p.158. 湾岸戦争終結後も、米国はイラクに対して限定的な武力行使を継続的に行ったが、ブッシュ（父）およびクリントン政権は、それらの軍事行動に関する報告書を議会に提出している。ただし、報告書は、戦争権限法の規定に基づくものとは明記せず、1991年の合同決議に基づくものとされている（決議でも定期報告が求められている）。Grimm, *op. cit.* (note 42), p.8.

(45) *Ibid.*, pp.11-12; Fisher, *op. cit.* (note 35), pp.177-179.

(46) "Involvement of Armed Forces in Haiti," October 25, 1994 (Public Law 103-423); Grimm, *op. cit.* (note 42), pp.9-10; Fisher, *op. cit.* (note 35), pp.180-182. クリントン大統領は1995年にも、ボスニア派遣に関して、議会の支持は歓迎するが、議会承認は不要と発言している。*Ibid.*, p.187.

裁まで争ったが、提訴の法的根拠が不十分との理由で棄却されている⁽⁴⁷⁾。

ブッシュ（子）大統領も同様に、軍事作戦に議会承認が必要だと認めたことはない。ただし、アフガニスタンおよびイラクにおける軍事作戦は、議会の承認を得た上で行われている。2001年9月14日には、「9月11日のテロ攻撃を計画・命令・実行・支援した国・組織・人物に対して、あらゆる必要かつ適切な力を行使することを」戦争権限法に基づき大統領に許可する合同決議が圧倒的多数の賛成（反対者は下院議員1名のみ）で採択された。この決議は、前文において、「大統領は憲法によって米国に対する国際テロリズムを抑止・阻止するための行動をとる権限を有する」ことを認めている。また、2002年10月には、イラクへの攻撃を戦争権限法に基づき承認する合同決議が採択された。この決議は、米国の国益防護と安保理決議履行のために必要であると大統領が判断した場合に、大統領が軍隊を使用することを許可している。また、軍隊使用から48時間以内に、外交等の平和的手段では上記の目的が達成できないと判断したことを大統領が議会に報告することも求められている⁽⁴⁸⁾。

II 議会による派遣承認が慣例となっている国

1 オランダ

憲法第96条は、戦争状態およびその終結の宣言には、緊急時を除き議会の事前承認が必要だ

と規定している。この条項に関しては、1922年の制定当時から、国際連盟規約に基づく軍隊の使用も対象となるのかという論議が存在した。湾岸戦争の際に、第96条は戦争が公式に宣言される場合のみに適用されるという判決が下され、政府も議会もこの判決を支持している⁽⁴⁹⁾。

1970年代に政府は、徴兵された兵士が中心の装甲歩兵大隊をUNIFIL（国連レバノン暫定軍）に参加させることを決定した。これに対して議会は、決定が秘密裡に行われたことと、徴兵された兵士を強制的に海外任務に派遣することの2点を強く批判した。UNIFIL参加を契機として、軍隊派遣における議会関与のあり方が広く論じられるようになり、1980年代後半以降は、任務内容、派遣される人員・装備、必要経費等を説明した文書を政府が議会に提出し、同意を求めることが慣例となった⁽⁵⁰⁾。ただし、政府は、軍隊派遣に対する議会承認を法制化することには消極的だった。1994年12月に議会は、軍隊の派遣決定および派遣後の任務変更時は議会の正式な承認を得ることを政府に求める動議を採択したが、政府は、意思決定の迅速さを損なわないためにも、従来どおり慣習として議会の同意を求める方が適切だと応じた⁽⁵¹⁾。

冷戦の終結に伴うPKOの増大と湾岸戦争への参加を背景に、オランダでは、どのような基準に基づき軍隊派遣を決定すべきかが論点となった。1995年に政府は、議会からの求めに応じて、軍隊派遣の是非を判断する際の指針を提示した。そこで示された考慮点は、派遣がオラ

(47) *Ibid.*, pp.198-201; Grimmett, *op. cit.* (note 42), pp.4-6; Damrosch, *op. cit.* (note 41), pp.137-140.

(48) "Authorization for Use of Military Force," September 18, 2001 (Public Law 107-40); "Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002," October 16, 2002 (Public law 107-243); Hess, *op. cit.* (note 34), pp.61-63; Fisher, *op. cit.* (note 35), pp.208-215.

(49) Nolte ed., *op. cit.* (note 7), pp.566-567.

(50) Houben, *op. cit.* (note 7), pp.62-64.

(51) *Ibid.*, pp.64-65; Jan Hoekma, "Srebrenica, Dutchbat and the Role of the Netherlands' Parliament," in Hans Born and Heiner Hänggi eds., *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004, p.74. 議会は1987年にも、徴兵された兵士を強制的に派遣する場合、政府は議会と事前に協議するべきだとの動議を採択している。*Ibid.*, p.74.

ンダの国益に適うこと、国際法に合致すること（国連等のマンドートがあること）、世論・議会の支持があること、軍事的な任務・目的が明確で達成可能なものであること、武器使用基準（ROE）が明瞭であること等であった⁽⁵²⁾。

オランダ軍は1992年からUNPROFOR（国連保護軍）に参加していたが、1995年7月に起きたスレブレニツァの虐殺（セルビア人勢力によるボスニア人大量虐殺事件）は、オランダに深刻な影響を与えた。この事件はオランダの派遣地域内で発生したため、オランダ軍が虐殺を防げなかったことが問題化したのである。議会は正式なUNPROFOR参加支持決議を採択してはなかったが、ほぼ全ての議員が派遣を支持していた⁽⁵³⁾。しかし、虐殺事件後、議会では軍派遣における議会の役割に関する論議が再燃した。1999年に議会は、過去の海外派遣決定過程を評価する委員会を立ち上げ、委員会は2000年に報告書を公表した。

この報告書では、政府が軍隊派遣の理由を明確に議会に伝達すること、派遣後も公開の場で議会に情報を提供し続けること、起こりうる安全保障上のリスクに関する分析結果を議会に提供すること、実現可能な撤収計画を策定すること等が勧告された。政府も報告書の勧告を概ね受け入れ、当時検討されていたUNMEE（国連エチオピア・エリトリア・ミッション）への参加では勧告内容を考慮に入れると表明した。UNMEEへの参加は2000年10月6日に決定され、議会も10月18日に派遣を承認した⁽⁵⁴⁾。議会審議では特に任務の危険性が問題視されたため、政府は、米国から不測の事態発生時の協力の非

公式な保証を取り付けたことを議会で明らかにした。また、安全確保のためにアパッチ攻撃ヘリを派遣すべきだとの要求も議員側から出た。当初政府は任務遂行に不必要との理由からアパッチ派遣には消極的であったが、最終的にはアパッチをジブチに派遣することに同意した⁽⁵⁵⁾。

また、委員会報告書は、政府・議会において、1995年の軍派遣指針が派遣の是非を判断する際に有効に活用されていると評価する一方で、その更なる改善を求めていた。この勧告に従い、政府は2001年7月に改訂版の指針を公表した⁽⁵⁶⁾。その概略は次のようなものである。

①政府から議会への情報提供の手順

- ・政府は派遣検討の意思を文書で議会に伝達し、その後に、後述の考慮すべき点に基づき、派遣決定の前に情報を議会に提供する（派遣延長、早期撤収、任務変更等の場合も同様）。
- ・議会との協議後に、政府は国連等に参加条件等を問い合わせ、その返答を議会にも報告する。
- ・部隊派遣後も、政府は定期的に議会に活動状況を報告する。
- ・派遣終了後には、最終評価を議会に提出する。
- ・毎年5月第3水曜日に、国防相と外相は遂行中の海外派遣任務の中間評価を議会に提出する。

②軍隊派遣にあたって考慮すべき点

- ・紛争の政治的側面を綿密に分析する。即ち、紛争の背景・対立点、紛争当事者の姿勢・動

⁽⁵²⁾ *Ibid.*, pp.74-75; Houben, *op. cit.* (note 7), pp.65-67. また、1995年末のIFOR（ボスニアに展開したNATO主導の平和履行軍）参加にあたって、国防相は前提条件として、明瞭かつ実現可能なマンドートが存在すること、展開部隊の規模が適切であること、指揮系統が明確であること、展開部隊がボスニア全土に分散配置されないこと等を挙げている。*Ibid.*, p.73.

⁽⁵³⁾ Hoekma, *op. cit.* (note 51), pp.78-87.

⁽⁵⁴⁾ 酒井啓亘「国連平和維持活動（PKO）における部隊提供国の役割 国連エチオピア・エリトリアミッション（UNMEE）へのオランダ参加問題を手がかりに」『外務省調査月報』2002年度3号, 2003.3, pp.50-62.

⁽⁵⁵⁾ Houben, *op. cit.* (note 7), pp.74-75.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid.*, pp.66-69. 改訂版の軍派遣指針の英訳（抄訳）は、*Ibid.*, pp.259-264.

機、これまでの交渉や国際社会の取組みの経緯、現地的人道的・政治的・経済的情勢等を把握した上で、政府は軍事作戦が最も有効な選択肢である理由を説明しなければならない。

- ・部隊の派遣には、当事国の要請か、国際機関によるマンデートがなければならない。軍事作戦に参加する国は多いほうがよいが、同時に軍事的効率性も重視し、他の参加国の派遣規模、参加国間の負担分担等を考慮する。
- ・作戦は軍事的に達成可能でなければならない。達成可能性の判断は、紛争当事者の軍事力と意図、派遣地の環境、展開兵力（人員規模、装備、兵站支援）、作戦コンセプト（軍事目標）、ROE（必要な場合は、任務の範囲内で自衛以上の武器使用を認める）、指揮系統の明確性等に基づき下される。
- ・作戦に伴う危険を、可能な限り正確に予測する。その際には、現地の衛生環境や地雷の敷設状況等も考慮に入れ、緊急時の対応計画をあらかじめ策定する。

この新指針は、政府内や議会における検討をより客観的で精緻なものとし、政策決定過程の透明性を増大したと評価されている⁽⁵⁷⁾。例えば、2001年に国連がオランダにMONUC（国連コンゴ民主共和国ミッション）参加を打診した際、政府は新指針に基づき検討を行い、最終的に不参加を決定した。その理由は、MONUCの政治的・軍事的目標が不明確で実現可能性が疑わしいこと、紛争当事者に和平を真剣に求める

姿勢が乏しく治安情勢が厳しいこと、参加国の主体が中小国で展開部隊の軍事的能力が低いこと等であった⁽⁵⁸⁾。

一方、政府は1990年代末に、憲法を改正して海外派遣に関する議会の権限を盛り込むことに同意した⁽⁵⁹⁾。2000年に改正された憲法第100条1は、「政府は国際的な法秩序の維持または促進のために軍隊を派遣または活用する時には、事前に議会に通告する」と規定している（これには武力紛争時の人道支援も含まれる）。また、第100条2は、事前に情報を提供できないやむを得ない理由がある場合は、議会への通告は事後でもよいが、可能な限り早く情報を提供しなければならないとする。

改正された憲法でも、軍隊派遣に対する議会承認は義務づけられていない。しかし、議会による事前承認は、オランダでは慣例となっている。また、憲法改正時にも、政府および議会は、もし議会が反対の意思を表明すれば派遣は不可能になる可能性が高いため、第100条は実質的に議会に承認権限を付与するものだと主張していた⁽⁶⁰⁾。事実、2001年のクリスマス前の土曜日には、休会中にもかかわらず議会が招集され、ISAFおよび不朽の自由作戦への参加が討議され、過半数の賛成で派遣が承認されている⁽⁶¹⁾。

2 デンマーク

憲法の規定によれば、国王は、議会の同意なしに領土の拡大・縮小をもたらすような行動をとってはならない（第19条1）。また、デンマー

⁽⁵⁷⁾ *Ibid.*, pp.70-71.

⁽⁵⁸⁾ *Ibid.*, p.76.

⁽⁵⁹⁾ Hoekma, *op. cit.* (note 51), p.75.

⁽⁶⁰⁾ しかし、ある研究によれば、現在、政府は、議会への情報提供は派遣決定後に行うとの立場をとっているという。また、同盟条約等によって課せられた義務に基づく活動が憲法第100条の対象となるのかは明確ではないとされる。当初政府は対象になるとの立場をとっていたが、9.11テロ後にNATOが第5条（集団防衛条項）を発動した際、政府は第5条に基づく活動は憲法第100条の規定対象外との立場をとった（ただし、実際には、議会による事前承認が行われた）。議会には、このような政府の見解に対する反対の声もあるという。Nolte ed., *op. cit.* (note 7), pp.567-568.

⁽⁶¹⁾ Hoekma, *op. cit.* (note 51), p.76.

クが攻撃された場合を除き、軍隊を外国との敵対行為に使用する場合にも、議会の同意が必要となる（第19条2）。一方、政府は、対外関係に関して「非常に重要な決定」を行う場合、外交政策委員会と協議しなければならない（第19条3）。外交政策委員会とは、1923年に創設された議決権を持たない特別の委員会で、主要政党の有力議員17名によって構成される。同委員会は、いわば外交政策の諮問機関であり、政府の判断によって審議を非公開とすることもできる。これとは別に通常的外交委員会も存在するが、重要性は外交政策委員会の方が高いとされる⁽⁶²⁾。さらに混乱を招きやすいが、政府にも外交政策委員会が存在する。これは、首相と外相・国防相等の関係閣僚によって構成されるもので、日本の安全保障会議に類似する組織である。

憲法第19条2は他国に対する武力行使を想定したものであり、また、PSO等のための海外派遣が第19条3の「非常に重要な決定」に該当するか否かも明確ではない。しかし、小規模の部隊を監視活動等に派遣する場合を除き、政府はPSO参加にあたって議会の同意を求めることが慣例となっている⁽⁶³⁾。そのプロセスは、次のようなものである。まず、外務省と国防省が派遣計画の原案を首相に提示し、首相はアドバイザー等と協議した後に、計画案を政府の外交政策委員会に提出する。この計画案には、デンマークが当該PSOに参加すべき理由、派遣部隊の任務、ROE、現地の政治情勢、地雷や疫病等のリスクの検討等が含まれている。計画案が同委員会で承認されると、外相がそれを議会の外交政策委員会に提示する。そして、政府は議

会の外交政策委員会の助言を検討した後に、派遣を決定することとなる。必要であれば、国防委員会における審議と、本会議における投票が行われることもある⁽⁶⁴⁾。

ただし、このような公式プロセスとは別に、政府と政党間で非公式な協議も行われる。デンマークでは、特に安全保障政策に関してはコンセンサスが重視されており、野党も含む主要政党が複数年の国防に関する合意を結んでいる。例えば、2000-2004年の合意には、8政党中6党（議員総数の8割）が参加している。この合意は、主として予算や装備調達に関するものであるが、PSOのための予算も含まれる。政府は、外交問題を議会の外交政策委員会に諮る前に、合意参加政党と非公式に協議を行うことが慣行となっている⁽⁶⁵⁾。

1990年8月にデンマークは、議会の外交政策委員会の賛同を得た後に、対イラク経済制裁履行のための艦艇派遣を決定した。当時の有力議員は、湾岸への関与は極めて重要な問題であったため、与野党のコンセンサスなしには決定不可能だったと語っている。当時は議会審議も行われ、一部の政党は賛成の条件として、派遣部隊をデンマークの指揮下に留めたまま、NATO諸国等と2国間の調整を行いつつ、国連の枠組みで活動を実施することを挙げた。これは、デンマークの活動が、NATO等の地域的機構の枠組みではなく国連の枠組みで行われることを明確化するためであった⁽⁶⁶⁾。1992年のUNPROFOR参加では、外交政策委員会における協議のみが行われ、議会審議は開催されなかったが、ほぼ全ての政党が参加を支持した。同盟の力作戦では、議会は1998年10月に、NATOの

(62) Houben, *op. cit.* (note 7), pp.83, 85; Jürgen Mittag et. al., *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP: Options for the European Convention, Study Submitted for the European Parliament*, 2003, pp.108-109. <<http://doc.utwente.nl/44911/1/wessel3.pdf>>

(63) Houben, *op. cit.* (note 7), pp.84-85; Assembly of WEU, *op. cit.* (note 9), paras.32-36.

(64) Houben, *op. cit.* (note 7), p.83.

(65) *Ibid.*, pp.86-87.

(66) *Ibid.*, pp.93-94.

作戦への参加を支持する決議を採択した。しかし、2003年のイラク戦争では、野党議員が強く部隊派遣に反対した。結果として、政府は、コンセンサス重視の伝統を破って、野党議員の反対を押し切り部隊派遣を決定した⁽⁶⁷⁾。

3 ノルウェー

憲法は、国王が軍隊の指揮権を持つが、次の場合には議会の同意が必要と規定している。それらは、軍隊の増員・減員、ノルウェー軍の外国軍への編入、外国軍隊の受け入れ、領域防衛のための部隊等の海外派遣である（第25条）。この規定は、ノルウェーがスウェーデン王朝の支配を受けていた19世紀に設けられたもので、その目的は、スウェーデン人の国王がノルウェーの軍隊をノルウェー人の同意なしに外国のために使用することの防止にあった⁽⁶⁸⁾。国連やNATOの創設当時には、第25条が国連やNATOの指揮下にノルウェー軍を編入することを禁じているのではないかとの論点が浮上したが、現在そのような解釈はとられていない⁽⁶⁹⁾。

PSO参加における議会の役割は憲法や法律によっては規定されていないものの、実際の決定過程においては議会が重要な役割を果たしている。政府は、軍隊派遣に際して事前に議会と協議し、議会の支持が得られなければ派遣を強行することはまずない。議員も、政府から提供される情報量に満足しているとされる⁽⁷⁰⁾。また、予算手続き上からも、海外派遣には議会の

事前承認が実質的に必要になる⁽⁷¹⁾。

政府と議会の協議は、拡大外交委員会の場合で行われることが多い。拡大外交委員会を構成するのは、外交委員会および国防委員会の委員、議会議長、各政党の党首、その他に選出された議員数名である。審議は原則として非公開で行われ、委員会の招集も委員長の判断で秘密とすることができる⁽⁷²⁾。非公開審議には、外交政策が政争の具になることを回避し、コンセンサスの形成を容易にするというメリットがある。加えて、議会休会中も拡大外交委員会は開催可能なため、早い段階で議員は政府から多くの情報を得ることができる⁽⁷³⁾。一方で、当然、拡大外交委員会の透明性の低さを問題視する声もある。1999年の同盟の力作戦のケースでも、協議は拡大外交委員会で行われたが、その議事録は2029年まで公開されない⁽⁷⁴⁾。1999年当時、議会は本会議での審議を求めたが、政府は、ノルウェーが作戦参加に躊躇しているかのような印象をミロシェヴィッチ政権に与えるのは賢明ではないとの理由から、これを拒否した⁽⁷⁵⁾。

ただし、PKO大国であるノルウェーでは、基本的に国連PKOへの参加には国民的コンセンサスが存在する。明確な国連決議のなかった同盟の力作戦でも、ノルウェーは初めて戦闘機を海外における戦闘任務に派遣したにもかかわらず、際立った反対は国内になく、NATOの作戦の合法性や憲法第25条との整合性が大きな争点となることはなかった⁽⁷⁶⁾。

(67) *Ibid.*, pp.95-97.

(68) *Ibid.*, pp.108-109.

(69) Knut G. Nustad and Henrik Thune, "Norway: Political Consensus and the Problem of Accountability," in Charlotte Ku and Harold K. Jacobson eds., *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp.165-168.

(70) Houben, *op. cit.* (note 7), pp.108, 112.

(71) Nustad and Thune, *op. cit.* (note 69), p.163.

(72) Stortinget (Norwegian Parliament), "Rules of Procedure, Revised 1 October 2005," Section 13. <http://www.stortinget.no/english/rules_of_procedure.pdf>

(73) Houben, *op. cit.* (note 7), p.109.

(74) Nustad and Thune, *op. cit.* (note 69), pp.160, 163.

(75) Houben, *op. cit.* (note 7), p.110.

(76) *Ibid.*, pp.113-114; Nustad and Thune, *op. cit.* (note 69), pp.168-170.

4 フィンランド

憲法は、大統領が軍隊の最高指揮官であり（第128条）、議会の同意を得て戦争と平和に関する事項を決定する（第93条）と規定する。また、軍隊の動員は政府の提案を受け大統領が行うが、議会も直ちに招集される（第129条）。

憲法の規定は伝統的な戦争を想定したものであるが、1984年にはPSO法が制定されている⁽⁷⁷⁾。同法第1条は、フィンランドは国連またはOSCEの決定に基づく軍事的危機管理活動とPSOに参加すると規定する一方で、この法律は国連憲章第42条の軍事的制裁措置と第51条の集団的自衛権行使には適用されない（フィンランドはそれらに参加しない）と明記している。第2条は、PSOへの参加決定は大統領が行うが、事前に政府は議会の外交委員会と協議しなければならないとする。同様に、派遣後に任務の大きな変更がある場合も、政府は外交委員会と協議する。また、自衛を超える範囲の武器使用を認める場合は、政府は事前にROEを詳述した報告書を議会に提出しなければならない。第4条は、派遣部隊の規模は2,000名（交代・訓練要員は除く）を超えてはならないとする。

このように法律上の義務は、議会との協議、しかも本会議ではなく外交委員会との協議のみであるが、実際には、議会の承認を得た後に、外相が正式に派遣を大統領に提案するという手

順を踏むことが慣行となっている⁽⁷⁸⁾。

III 議会による派遣承認が義務でも慣例でもない国

1 イギリス

イギリスは成文憲法を持たないが、軍隊派遣は国王の大権だとされており、軍隊派遣法制も制定されていない。軍隊派遣の合法性・違法性を判断する法的基準が不明確なこともあって、軍隊派遣に関する事項を裁判で争うこともできない⁽⁷⁹⁾。これらのことから、イギリスの首相は、米国大統領と異なり軍の最高指揮官ではないものの、軍隊派遣に関する権限は米国大統領よりも強いと言われる⁽⁸⁰⁾。もっとも、政治的観点からすれば、軍隊派遣に際しては国内のコンセンサスがあった方が望ましく、通常の場合、政府は下院で緊急の声明を行い、議員からの質問にも応じ、記者会見や演説を通じて国民への説明も行う⁽⁸¹⁾。また、議会が政府の派遣決定を支持する動議を採択する場合もある。ただし、動議の内容は単に「政府の決定を支持する」という簡略なもので、採択も部隊の派遣後に行われることが多い。

朝鮮戦争では、1950年6月28日にアトリー首相が英軍参加を表明し、下院は7月5日に「国連憲章下での義務に基づく政府の行動を完全に支持する」との政府提出動議を採択した⁽⁸²⁾。

(77) 民間のFINLEXのサイトに、2000年までの改正を含めた条文の英訳が掲載されている。“Act on Peace Support Operations 2000.” <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1984/en19840514.pdf>>

(78) Wagner, *op. cit.* (note 5), p.41; Assembly of WEU, *op. cit.* (note 9), para.44.

(79) Nigel D. White, “The United Kingdom: Increasing Commitment Requires Greater Parliamentary Involvement,” in Ku and Jacobson eds., *op. cit.* (note 69), pp.300-301; House of Lord, Select Committee on the Constitution, *Waging War: Parliament’s Role and Responsibility, 15th Report of Session 2005–06*, 27 July 2006 (HL Paper 236-I), para.15.

(80) Mittag et. al., *op. cit.* (note 62), p.155.

(81) Houben, *op. cit.* (note 7), pp.131-132.

(82) House of Commons, *Hansard*, 5 July 1950, cols.487, 597; White, *op. cit.* (note 79), pp.300-301; Claire Taylor, *Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill*, House of Commons Library, Research Paper 05/56, 8 August 2005, p.7. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-056.pdf>>

1982年のフォークランド紛争では、アルゼンチン軍の攻撃を受けた翌日の4月3日に、サッチャー首相は、軍事的手段により同島を奪還することを下院で表明した。その後も、多くの時間が審議に費やされたが、派遣支持動議が採択されることはなかった。野党は、紛争を拡大する可能性のある決定を政府が下す前に議会がその是非を判断すべきだと主張したが、首相は、決定を下すのは政府の権限であり、議会は事後的にその是非を審査すればよいと述べている⁽⁸³⁾。

湾岸戦争の際は、開戦前から英軍が湾岸に展開したこともあって、1990年のうちから審議は活発に行われていた。しかし、下院が正式に開戦を支持したのは、開戦から4日後の1991年1月21日であった。この日に政府は、「下院は……多国籍軍による国連諸決議の履行に対する英軍の貢献を……完全に支持する」との動議を下院に提出した。下院は、政府提出動議に2つの文章を付け加えた上で、賛成563反対34で動議を可決した。下院が付け加えたのは、民間人犠牲者を可能な限り減らすこと、および、クウェート解放後に国連・国際社会が中東問題解決のために取り組むことという文言であった⁽⁸⁴⁾。

1999年の同盟の力作戦では、動議の採択はなかったが、作戦開始以前から審議でコソヴォ情勢が数多く取り上げられていた⁽⁸⁵⁾。1999年1月から6月までの間に、閣僚が議会で政府の姿勢を声明によって明らかにした回数は12回、終日の審議がコソヴォ問題に費やされた回数も4回にのぼる（ただし終日審議は全て作戦開始

後）⁽⁸⁶⁾。しかし、同盟の力作戦に関する下院外交委員会報告書は、可能な限り初期の段階で議会が投票によって意思を示すことが望ましいと政府に勧告している。これに対して政府は、次のように回答した。コソヴォ問題を巡っては長時間の審議が行われており、「両院の議員は、自らの見解を表明する機会が十分にあった。政府は、軍事作戦の是非を議会が判断するための現行のメカニズムは適切だと考えている」⁽⁸⁷⁾。

2001年に9.11テロが発生すると、休会中であつた議会は9月14日に緊急招集された。審議において野党保守党の党首は、軍事行動は不可避だと思われるが、その場合、議会は再び招集されるのかとブレア首相に質問した。これに対し、首相は必要な場合には招集すると好意的に答弁している⁽⁸⁸⁾。その後、9月24日に、首相は、国防および外交委員会等の議員35名と会談し、政府の姿勢を説明した。また、同日に保守党党首との会談も行い、機密情報も提供した⁽⁸⁹⁾。議会は10月4日と、攻撃開始の翌日である10月8日にも緊急招集された。8日の審議では、保守党および自由民主党の党首も、政府決定への支持を表明している⁽⁹⁰⁾。しかし、軍事作戦への英軍参加を支持する動議の採択は行われなかった。

2003年のイラク戦争のケースでは、2002年11月25日に、下院で国連安保理決議1441を支持する動議が採択された。この時に野党議員は、英軍の軍事作戦への参加は下院での審議と投票による承認を得た後に行われるとの修正案を提出したが、ストロー外相は、事前の投票は軍事行

⁽⁸³⁾ House of Commons, *Hansard*, 3 April 1982, cols.633-637; 11 May 1982, col.597.

⁽⁸⁴⁾ House of Commons, *Hansard*, 21 January 1991, cols.24, 31, 109-113.

⁽⁸⁵⁾ コソヴォ問題に関する審議の概要は、次を参照。White, *op. cit.* (note 79), pp.314-318.

⁽⁸⁶⁾ House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Fourth Report: Kosovo*, 7 June 2000 (HC 28-I), para.165.

⁽⁸⁷⁾ *Ibid.*, para.166; *Fourth Report from the Foreign Affairs Committee Session 1999-2000, Kosovo: Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, August 2000 (Cm 4825), para.33.

⁽⁸⁸⁾ House of Commons, *Hansard*, 14 September 2001, col.610.

⁽⁸⁹⁾ "Blair Briefs MPs on War Aims: PM Says Fall of Taliban Regime is Acceptable," *Guardian*, 25 September 2001, p.2; "Blair Prepares for Emergency Recall of Parliament," *Financial Times*, 25 September 25 2001, p.6.

⁽⁹⁰⁾ House of Commons, *Hansard*, 8 October 2001, cols.814-817.

動から奇襲の要素を失わせ、兵士を危険に晒すことになるとして反対した。結局、野党の修正案は賛成85反対452で否決された⁽⁹¹⁾。2003年2月26日にも、ほぼ同内容の決議が採択されたが、これらは英軍の軍事作戦参加に関しては一切言及していない⁽⁹²⁾。当初、政府は、正式な武力行使容認動議の採択には消極的であったとされる。しかし、イラク問題をめぐってはイギリスの世論も分裂しており、議会からの圧力もあったため、政府は最終的に動議提出に応じた⁽⁹³⁾。攻撃開始の前日である3月18日に、政府は、イラクが決議1441に違反していることを確認し「イギリスが必要なあらゆる手段を用いるという政府の決定を支持する」という内容の動議を下院に提出した。12時半頃に開始された審議は午後10時過ぎまで続き、最終的に動議は可決されたが、与党労働党からも少なからぬ造反者が出た（賛成412反対149）⁽⁹⁴⁾。

国内に少なからぬ反対がある中でブレア政権がイラク戦争参加に踏み切ったことを契機として、軍隊派遣の権限を問い直す議員も現れ始めた。政府権限を吟味した2004年の議会報告書には、議会承認を軍隊派遣の要件とすべきとの見解が数多くあったと記されている。しかし、政府は、この報告書に対する回答の中で、議会承

認を法制化するよりも、これまでのように状況に応じ議会関与のあり方をプラグマティックに判断する方が好ましいと述べている⁽⁹⁵⁾。また、与党労働党の議員は、武力紛争への参加に原則として議会両院の事前承認を義務づけるための法案を、これまでに3度提出した⁽⁹⁶⁾。イラク攻撃に反対し閣僚を辞任したクレア・ショート下院議員（2度目の法案の提出者）は、下院で次のように述べている。「国民の選んだ代表が軍隊の派遣に関して承認・不承認の権限を持たないという現状は、我々の民主主義に疑いなく大きな欠陥があることを意味している」⁽⁹⁷⁾。しかし、法案に好意的な議員も少なからず存在したものの、最終的にこれらの法案は全て成立していない。

2006年に上院の憲法特別委員会は、軍隊使用における政府と議会の権限に関する報告書を公表した。この報告書は、議会の権限を強化することに対する賛否両論を数多く紹介した上で、結論として、軍隊使用に関する国王大権は「時代遅れ」のものであり、存続は認められないと述べている。ただし、議会の事前承認を義務づける法律の制定は好ましくないとする。その理由は、法律に基づき政府や英軍を提訴することが可能になってしまうこと、法律を制定しても

(91) House of Commons, *Hansard*, 25 November 2002, cols.47, 56, 73, 129-133.

(92) House of Commons, *Hansard*, 26 February 2003, cols.265, 367-371.

(93) Mittag et. al., *op. cit.* (note 62), p.155.

(94) 政府動議に対する修正案を提案したのも労働党議員であった。その内容は、攻撃に対する明示的な国連の許可がない現状ではイラク攻撃が不可避的だとは考えないが、敵対行為が発生した場合は英軍を支持する、という主旨の文章を挿入するというものであった。しかし、修正案は賛成217反対396で否決された。House of Commons, *Hansard*, 18 March 2003, cols.760, 779, 902-911.

(95) House of Commons, Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament, Fourth Report of Session 2003-04*, 4 March 2004 (HC 422), paras.18-23; *Government Response to the Public Administration Select Committee's Fourth Report of the 2003-4 Session*, July 2004 (Cm 6187), p.4.

(96) "Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill," 12 January 2005, Session 2004-05, Bill-31; "Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill," 22 June 2005, Session 2005-06, Bill-16; "Waging War (Parliament's Role and Responsibility) Bill," 13 December 2006, Session. 2006-07, Bill 34. See also, Taylor, *op. cit.* (note 82), pp.13-26. また、国王大権を広く取り扱った上院議員提出の法案（未成立）にも、軍隊派遣に両院の事前承認を義務づける条項がある。"Constitutional Reform (Prerogative Powers and Civil Service etc.) Bill [HL]," 25 July 2006, Session 2005-06, Bill 222.

(97) House of Commons, *Hansard*, 21 October 2005, col.1087.

緊急時に例外を認める条項が法の抜け穴となってしまう危険があること等である。その代わりに報告書は、原則として議会の事前承認を政府が求めるという議会慣習を確立すべきだとしている⁽⁹⁸⁾。しかし、この報告書に対する政府の返答も、現状を変える必要性はないというものであった⁽⁹⁹⁾。

ところが、2007年6月末のブラウン政権成立に伴い、状況が若干変化しつつある。ブラウンは、首相就任以前から、軍隊派遣を含め政府権限を規制すべきだと主張しており⁽¹⁰⁰⁾、首相就任直後の7月3日には、「平和と戦争という重大な問題に関して下院が決定を行うことを保証する決議」を下院が採択する可能性について政府は協議すると下院で演説した⁽¹⁰¹⁾。この意味するところは、その後に公表された「イギリスの統治」という報告書で、より詳細に述べられている。この報告書で、政府は、軍隊使用の国王大権が時代遅れであることを認め、前述の議会報告書に言及した上で、議会承認の慣習を下院決議の形で公式化することを提案し、法制化の必要性についても検討するとしたのである⁽¹⁰²⁾。2007年10月には、議会権限の強化について検討すべき論点を整理した長文の報告書も議会に提出されている⁽¹⁰³⁾。

なお、イギリスでは、戦闘任務を含まないPKOへの参加に対する議会の関心は、さほど高くない。1992年のUNPROFOR参加では、議会審議は派遣前に若干行われたのみであった⁽¹⁰⁴⁾。EUのコンコルディア作戦への参加でも、国防および外交委員会の委員は、公式にも非公式にも軍隊派遣前に政府と協議したことはないと述べている⁽¹⁰⁵⁾。ただし、EUの実施する作戦に関しては、EU関連文書の審査を行う欧州監視特別委員会も関与することになる。この委員会は、政府がEUの決定に同意を与えることを一時差し止める権限も有する。しかし、政府は、特別委員会が十分な審議を行う前にEUの場で作戦開始に同意してしまった⁽¹⁰⁶⁾。2003年6月に決定されたEUのアルテミス作戦（コンゴ民主共和国における作戦）も、ほとんど審議されていない。当時の下院国防委員会委員長は、アフガニスタン、イラク、イランなどコンゴ民主共和国よりも重要な議題があったためだと語っている⁽¹⁰⁷⁾。

2 オーストラリア

イギリスの法体系をモデルとするオーストラリアにも、軍隊派遣に関する明文の規定は存在しない。軍派遣は行政府の権限であり、議会の

⁽⁹⁸⁾ House of Lord, *op. cit.* (note 79), paras.103, 104, 108, 110.

⁽⁹⁹⁾ *Government Response to the House of Lords Constitution Committee's Report Fifteenth Report of Session 2005-06*, November 2006 (Cm 6923), paras.4-6.

⁽¹⁰⁰⁾ Gordon Brown, "The future of Britishness: Keynote Speech to the Fabian New Year Conference 2006," 14 January 2006. <<http://fabians.org.uk/events/new-year-conference-06/>>

⁽¹⁰¹⁾ Gordon Brown, "Constitutional Reform Statement," 3 July 2007. <<http://www.number-10.gov.uk/output/Page12274.asp>>

⁽¹⁰²⁾ *The Governance of Britain*, July 2007 (Cm 7170), paras.25-30. この報告書の概要については、次を参照。廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革—イギリス憲法改革提案緑書の概要と大臣規範の改定」『レファレンス』684号, 2008.1, pp.49-64.

⁽¹⁰³⁾ *The Governance of Britain: War, Powers and Treaties: Limiting Executive Powers*, October 2007 (Cm 7239).

⁽¹⁰⁴⁾ White, *op. cit.* (note 79), pp.309-310.

⁽¹⁰⁵⁾ Bono, *op. cit.* (note 12), p.207.

⁽¹⁰⁶⁾ その後も、特別委員会における審議は行われ、実際の作戦開始前には委員会が文書を承認したが、委員会は報告書において、より多くの情報を迅速に提供するよう政府に求めている。*Ibid.*, pp.207-209; House of Commons, European Scrutiny Committee, *Tenth Report of Session 2002-2003*, 11 February 2003 (HC 63-x), pp.32-35.

⁽¹⁰⁷⁾ Bono, *op. cit.* (note 12), pp.215-218.

同意なしでも政府は軍隊を派遣することが可能だと考えられている。2003年のイラク派遣でも、首相はまず記者会見で派遣を発表し、その後、後に議会での報告を行った⁽¹⁰⁸⁾。

ただし、政府は政治的な考慮から開戦直前の3月18日に「国連安保理の一連の決議に基づく国際的義務をイラクに遵守させるために国際的な連合軍が展開する地域にオーストラリア軍の部隊を派遣するという政府の決定を支持する」という動議を提出した。これに対し野党は強く反発し、武力行使を明示的に認める新たな国連決議がない限り、イラクを攻撃する根拠はなく、オーストラリア軍も派遣すべきではないとの修正案を提出した。野次が飛び交う騒然とした雰囲気の中で審議は3日間に渡って続き、3月20日に政府提出の動議が僅差で可決された。これとは対照的に、9.11テロの後には、ANZUS条約の集団防衛条項を発動し、テロ実行組織に対する「米国主導の行動をオーストラリアの有する能力の範囲内で支援するという政府のコミットメントを支持する」という政府提出動議が満場一致で採択されている⁽¹⁰⁹⁾。

また、2006年の東ティモール派遣の際には、5月25日に首相が下院で、東ティモール政府から軍の派遣要請を受けたこと、オーストラリアは約1,300人の兵力を派遣すること、派遣準備命令は5月11日に出しており先遣隊が25日午後に出発することを報告した。続いて演壇に立った野党党首は、政府決定への全面的賛成を表明

し、審議は僅か17分で終了した⁽¹¹⁰⁾。

3 カナダ

カナダにおいても、軍隊に関する事項は国王の大権に属し、政府は議会の承認なしに軍隊を使用することができる⁽¹¹¹⁾。国防法第31条は、カナダ防衛、国連憲章に基づきとられる行動、北大西洋条約等のカナダが加盟する安全保障条約に基づく行動のために、カナダ総督（政府）はカナダ軍を国内・国外で戦地任務（active service）につけることができると規定する。その際、政府は、10日以内に議会を招集しなければならない（第32条）⁽¹¹²⁾。ただし、招集された議会が何を行うべきかに関する規定は存在しない。

国防法第31条に国連とNATOへの言及が加えられたのは、1950年の改正によってである。この改正法案は、カナダ軍の朝鮮戦争参戦と併せて審議された。一部の議員は、招集された議会がただ審議をするだけでは不十分だと主張したが、首相は、「私の憲法理解によれば、派遣決定といった形での議会による特別な行動は必要とされない」と述べている⁽¹¹³⁾。また、戦地任務の明確な定義も明らかではなかった。事実、審議当時に政府は、戦地任務を認定することなく既に艦船を朝鮮周辺海域へと派遣していたのである。国防相は、審議において、このような部隊派遣は合法であり、戦地任務の認定は軍人への手当や軍法の点から必要とされる側面

⁽¹⁰⁸⁾ Geoffrey Lindell, "Authority of War," *About the House*, 16 (May/June 2003), pp.23-24. <http://www.aph.gov.au/house/house_news/magazine/ATH_may_june_03.htm>

⁽¹⁰⁹⁾ House of Representatives, *Official Hansard*, 18 March 2003, pp.12505, 12517; 20 March 2003, pp.13169-13171; 17 September 2001, pp.30739, 30800.

⁽¹¹⁰⁾ House of Representatives, *Official Hansard*, 25 May 2006, pp.63-67.

⁽¹¹¹⁾ Michael Dewing and Corinne McDonald, *International Deployment of Canadian Forces: Parliament's Role*, Library of Parliament, PRB 00-06E, Revised 18 May 2006, p.1. <<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0006-e.pdf>>

⁽¹¹²⁾ "National Defence Act," (Revised Statutes, 1985, c. N-5). <<http://laws.justice.gc.ca/en/>>

⁽¹¹³⁾ Michel Rossignol, *International Conflicts: Parliament, the National Defence Act, and the Decision to Participate*, Library of Parliament, Background Paper, BP-303E, August 1992, p.14. <<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp303-e.pdf>>

も強いと答弁した⁽¹¹⁴⁾。議会審議後、政府は戦地任務を適用するための政令を発令しているが、そこには派遣部隊の上限は15,000名と明記された。以後、一定規模のカナダ軍がPSO等に参加する場合には、個々の派遣ごとに戦地任務適用の政令が発令されている⁽¹¹⁵⁾。

朝鮮戦争に関して、議会は派遣のための予算法案を可決したものの、派遣支持動議を採択することはなかった⁽¹¹⁶⁾。朝鮮戦争以後の軍隊派遣における議会の関与も、決して強いとは言えない。議会審議は政府の派遣決定後に行われることが多く、任務内容や派遣期間・規模には議会は関与せず、派遣後に任務変更等を行っても審議が行われることはほとんどない⁽¹¹⁷⁾。議会が派遣支持動議を採択することは稀で、派遣部隊が小規模な場合は審議がまったく行われなこともある。カナダ議会図書館の報告書によれば、第2次大戦後にカナダが行った95の海外派遣のうち、56のケースで本格的な審議が行われておらず、議会が投票によって派遣を承認したケースは僅か9回（派遣のための予算案を可決した朝鮮戦争とUNEF Iを含む）しかない⁽¹¹⁸⁾。

1956年のUNEF I参加は、議会休会中の11月2日に決定された。その後11月26日から特別審議が4日間開催され、議会は派遣経費に特化した予算案を可決した。1960年のONUCのケースでは、派遣前に審議が開催され、議会は初めて派遣支持動議を全会一致で可決した。1964年のUNFICYP（国連キプロス平和維持軍）参加では、2月に政府が参加を決定し、3月13日に審議が

行われ、政府提出の派遣支持動議が両院で可決された。1973年のUNEF IIでも派遣前に承認動議が可決されたが、1974年のUNDOF（国連兵力引き離し監視軍）はUNEF IIの規模拡張と見なされたためか議会審議すら行われていない⁽¹¹⁹⁾。

湾岸戦争に関しては、複数の動議が採択されている。政府が軍隊派遣を決定したのは1990年8月であるが、議会が開催されたのは9月のことで、下院は10月23日に派遣支持動議を採択した。安保理が決議678（イラクへの武力行使容認決議）を11月29日に採択すると、下院も一連の安保理決議を支持する動議を採択した。そして開戦直前の1991年1月15日には、「イラクのクウェート侵略を終結させるために、国連を支援することを下院は再確認する」との動議を政府が下院に提出し、審議を経た後に1月17日に賛成217反対47で可決された⁽¹²⁰⁾。

1992年8月に決定されたUNOSOM I（第1次国連ソマリア活動）参加では、派遣規模が750人と大きかったにもかかわらず、議会審議は行われなかった。しかし、ソマリア情勢の悪化に伴い新たに多国籍軍UNITAF（統一タスクフォース）を組織するための決議794を安保理が同年12月3日に採択すると、野党議員は7日の下院審議で、ソマリア派遣のように重大な問題がなぜ審議されないのかと政府を批判した。外相は、軍の派遣決定はあくまでも政府の責任においてなされるものであるが、審議には応じるし、審議前に野党への説明も非公式に行うと答

⁽¹¹⁴⁾ *Ibid.*, p.15.

⁽¹¹⁵⁾ ただし、1951年以降、カナダはNATOにおける集団防衛の義務を果たすために、一定の部隊（西ドイツ駐留部隊等）には戦地任務を常時適用している。*Ibid.*, pp.16-17.

⁽¹¹⁶⁾ Dewing and McDonald, *op. cit.* (note 111), pp.Appendix 1, iii-v.

⁽¹¹⁷⁾ *Ibid.*, pp.3-4.

⁽¹¹⁸⁾ 次のカナダの海外派遣一覧表を参照。*Ibid.*, Appendix 2.

⁽¹¹⁹⁾ *Ibid.*, pp.Appendix 1, xv-xvi, xviii; *House of Commons Debate*, November 26-29, 1956 and March 13, 1964, pp.910-926; *Debates of the Senate*, March 13, 1964, pp.158-162.

⁽¹²⁰⁾ Dewing and McDonald, *op. cit.* (note 111), pp.Appendix 1, vi-vii, xviii; *House of Commons Debate*, October 23, 1990, pp.14612-14613; November 28, 1990, p.15859; November 29, 1990, pp.15970-15973; January 15, 1991, p.16984; January 17, 1991, pp.17567-17568.

弁した。審議は7日の午後に約3時間行われ、安保理決議とカナダ軍の派遣を支持するとの政府提出動議が採択された⁽¹²¹⁾。

これまで議会は、派遣規模が1,000人を超える場合には支持動議等を採択している。この例外が、1990年代の旧ユーゴ紛争への関与である。カナダは、UNPROFORおよびNATO主導のIFOR（平和履行軍）、SFOR（安定化軍）、KFORにそれぞれ1,000人以上の兵士を派遣しているが、議会審議は行われたものの支持動議は採択されていない⁽¹²²⁾。ただし、1994年1月25日の審議で外相は、下院と国民の見解は政府が決定を下す際に極めて重要な要因となると述べている。加えて、外相は、政府がPSOへの参加を検討する際の指針として、安保理等による明確で達成可能なマンデートが存在すること、紛争当事者が停戦を尊重しカナダ軍の駐留を容認すること、PSOが紛争の政治的解決に貢献すること、部隊規模がマンデートに適していること、活動のための適切な財源があること、兵站が確かであること等を挙げた⁽¹²³⁾。

不朽の自由作戦では、2001年10月7日に首相がカナダ軍参加を表明した。下院審議は10月15日に行われ、「自由と民主主義を守るための国際的な対テロ軍事連合に参加するカナダ軍の勇気ある男女に対する支持を確認する」との議員提出動議が、賛成212反対10で採択された⁽¹²⁴⁾。これ以降、議会在アフガニスタンへの関与につ

いて動議を採択したことはなかったが、2006年5月に政府がISAF参加の2年延長を決定すると、政府決定を支持するとの動議が5月16日に下院に提出され、翌17日に賛成149反対145で可決された⁽¹²⁵⁾。

以上のように、カナダ議会は、軍隊派遣決定に正式に関与する権限は持たず、動議を採択する場合でも政府の決定を事後的に承認することが多い。仮に議会在派遣支持動議を否決したり、あるいは派遣反対動議を可決したりしても、派遣を中止する法的義務は政府にはない。議員（特に野党議員）の中には、このような状況に対する不満も存在する。例えば、2000年の上院外交委員会の報告書は、軍隊派遣における各国議会の関与のあり方を概観した上で、結論として、カナダの現状を容認することはできず、両院はカナダ軍の派遣をできる限り早い段階で審議・承認する機会を持つべきだと勧告している⁽¹²⁶⁾。

現状を変えようとする試みも実際に存在するが、それらが成功したことはない。1994年には、100名以上の兵士を1ヶ月以上PSOに参加させるには、任務内容・活動地域・派遣期間・必要経費等を明記した決議を下院が採択しなければならぬと規定する法案が議員によって提出された⁽¹²⁷⁾。しかし、この法案は1995年6月に否決されている。1996年と1998年にも同様の動きがあったが、これらも失敗した⁽¹²⁸⁾。

⁽¹²¹⁾ Dewing and McDonald, *op. cit.* (note 111), pp.Appendix 1, vii-viii, xix; *House of Commons Debate*, December 7, 1992, pp.14727-14728, 14771-14803.

⁽¹²²⁾ Dewing and McDonald, *op. cit.* (note 111), pp.Appendix 1, xix-xxii.

⁽¹²³⁾ *House of Commons Debate*, January 25, 1994, pp.263, 265.

⁽¹²⁴⁾ Dewing and McDonald, *op. cit.* (note 111), pp.Appendix 1, xii-xiii; *House of Commons Debate*, October 15, 2001, pp.6050, 6108-6109.

⁽¹²⁵⁾ *House of Commons Debate*, May 16, 2006, pp.1409-1410; May 17, 2006, pp.1548-1549.

⁽¹²⁶⁾ Senate, Committee on Foreign Affairs and International Trade, *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada*, 7th Report, April 2000, ch.VIII.

⁽¹²⁷⁾ House of Commons, "An Act to Provide for the Control of Canadian Peacekeeping Activities by Parliament and to Amend the National Defence Act in Consequence Thereof," 35th Parliament, 1st Session, Bill C-295.

⁽¹²⁸⁾ Dewing and McDonald, *op. cit.* (note 111), pp.7-8; Fen Osler Hampson, "Canada: Committed Contributor of Ideas and Forces, but with Growing Doubts and Problems," in Ku and Jacobson eds., *op. cit.* (note 69), pp.146-149; Wagner, *op. cit.* (note 5), pp.38-39.

また、1999年の同盟の力作戦をめぐっては、作戦開始後の4月19日に野党議員が、地上部隊の派遣には下院の審議と投票による承認が必要との動議を下院に提出したが、与党議員等の反対により否決された⁽¹²⁹⁾。9.11テロ後の2001年9月25日にも、議会審議と投票による承認がない限り軍事作戦に参加してはならないとの動議が下院に提出されたが、これも否決された。この審議において国防相は、議会との協議は歓迎するが、軍隊派遣はあくまでも政府の権限であり、投票による議会関与は迅速な対応を妨げるため動議には反対すると明言している⁽¹³⁰⁾。

4 フランス

第5共和制憲法は、大統領に極めて大きな権限を与えている。大統領は国家の独立と領土保全の保障者であり（第5条）、軍の指揮権を有する（第15条）。軍に関する事項で議会が関与できるのは、戦争を宣言する場合のみである（第35条）。軍隊派遣時に議会との協議を行うか否かは、行政府の判断に委ねられている⁽¹³¹⁾。派遣部隊の規模や種別等の情報も、部隊派遣後に予算審議等の場で断片的に報告される場合が多い⁽¹³²⁾。湾岸戦争当時、軍派遣には議会による戦争宣言決定が必要だと主張する議員もいたが、首相は、国連憲章第7章に基づく活動は大統領の専権事項であると反論した⁽¹³³⁾。「海外に

おける軍事作戦の議会による統制」というフランス下院の2000年の報告書も、大抵の場合フランス軍の海外派遣は議会の関与なしに行われていると述べている⁽¹³⁴⁾。

1990年代で議会が事前に軍隊の海外派遣を承認したのは、湾岸戦争のケースのみである。当時のロカール首相は、憲法第49条1の規定（首相は一般政策に関して下院の信任を求めることができるとの規定）に基づき、軍隊の派遣承認を下院に求めた。これに従い、下院は、派遣支持決議を1991年1月16日に賛成523反対43で可決した⁽¹³⁵⁾。1990年代の旧ユーゴ紛争への一連の関与では、派遣以前の段階で議会が意思決定に関与することはなかった。同盟の力作戦への参加を首相が議会で正式に表明したのは、作戦開始の2日後（3月26日）で、投票も行われていない⁽¹³⁶⁾。政府が議会の承認を求めなかったのは、議会の多数派の中に見解の分裂があったからだとも言われる⁽¹³⁷⁾。また、2001年の不朽の自由作戦参加のケースでも、審議のみが行われ、議会が承認を与えることはなかった⁽¹³⁸⁾。

EUの実施する軍事作戦に関しては、若干状況が異なる。憲法第88-4条の規定によれば、政府はEUの決定事項等を議会に提示しなければならない。この条項に基づきEU関連文書の審査を行う特別委員会は、投票によりEUの決定に反対の意思を示すこともできる（ただし、委

⁽¹²⁹⁾ *House of Commons Debate*, April 19, 1999, p.13997; April 20, 1999, pp.14130-14132.

⁽¹³⁰⁾ *House of Commons Debate*, September 25, 2001, pp.5518, 5521, 5575-5577.

⁽¹³¹⁾ Nolte ed., *op. cit.* (note 7), p.294.

⁽¹³²⁾ Houben, *op. cit.* (note 7), p.150.

⁽¹³³⁾ Yves Boyer, Serge Sur, and Oliver Fleurence, "France: Security Council Legitimacy and Executive Primacy," in Ku and Jacobson eds., *op. cit.* (note 69), p.294.

⁽¹³⁴⁾ Assemblée nationale, *Le contrôle parlementaire des opérations extérieures*, Rapports d'information no.2237, 8 mars 2000 (<http://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i2237.asp>), quoted in Houben, *op. cit.* (note 7), p.149.

⁽¹³⁵⁾ Nolte ed., *op. cit.* (note 7), p.296; Houben, *op. cit.* (note 7), p.157.

⁽¹³⁶⁾ *Ibid.*, pp.149-150.

⁽¹³⁷⁾ Mittag et. al., *op. cit.* (note 62), p.126.

⁽¹³⁸⁾ Nolte ed., *op. cit.* (note 7), p.296; Boyer, Sur, and Fleurence, *op. cit.* (note 133), p.296; Houben, *op. cit.* (note 7), p.157.

員会の反対は政府を法的に拘束しない⁽¹³⁹⁾。しかし、緊急時には、特別委員会の委員長が単独でEU文書の草案を了承し、その旨を他の委員に事後的に伝えることも可能である。コンコルディア作戦およびアルテミス作戦の開始を決定する文書は、委員長が単独で了承している。アルテミス作戦は、フランスにとって非常に重要な作戦であった。同作戦はEU初の単独軍事作戦であったのみならず、フランスが主導国となって派遣部隊約1,400名のうち約1,000名を提供したからである。しかし、この作戦は、国防委員会でもほとんど審議されなかった⁽¹⁴⁰⁾。

近年では、軍隊の派遣に際して議会が意思表示をすべきだとの見解が、国民および議会の中で強まりつつある。国防における議会の役割に関する2000年の議会報告書によれば、議会が実施した世論調査において、軍隊を派遣する場合、議会への通告が必要と答えた者が27%、議会が何らかの宣言を採択することが必要と答えた者が22%、議会の正式な承認が必要と答えた者が35%で、議会の関与は必要ないと答えた者は僅か4%であった⁽¹⁴¹⁾。しかし、議会の関与を強めるための立法措置等が実際にとられたことはなく、依然として軍隊派遣に関しては行政の権限が極めて強い。

5 ベルギー

憲法には、軍隊の派遣手続きに関する明確な規定は存在しない。憲法は、国王が軍隊を指揮し、戦争状態の開始と終了を決定するとしている。ただし、国王は、国家の利益と安全が許す限り、戦争に関連する適切な情報を議会に提供

しなければならない（第167条）。

ベルギーでは、UNAMIR（国連ルワンダ支援団）に参加していた兵士10名が1994年に死亡している。この事件に関する議会報告書は、政府に対して派遣部隊に関する情報提供量を増やすことを求め、秘密会も開催可能な上下院合同委員会創設を提言した。しかし、下院は、秘密情報を得てしまうと、その情報に基づき公開の場で意見を述べることができなくなる点を問題視し、合同委員会創設に反対した。そのため、上院のみに、国際的作戦への参加に関する特別委員会が設置された。以後、政府は、この特別委員会を通じて、派遣前の段階から情報を議会に提供するようになった（派遣前の審議は非公開で行われる）⁽¹⁴²⁾。

ただし、1990年以降の海外派遣の決定において、議会が大きな役割を担ったことはほとんどない。ソマリア派遣が審議されたのは派遣2日前（1992年12月10日）であったし、同盟の力作戦に関する審議が行われたのも作戦開始翌日の3月25日であった。ただし、フランス語圏とオランダ語圏に分かれるベルギーでは、コンセンサスが重視され、政党の力も強いため、政府が議会の意思に反して派遣に踏み切る可能性は少ないとされる⁽¹⁴³⁾。

6 ポーランド

ポーランドでは民主革命後も政治情勢の混迷が続いたため、新憲法が制定されたのは1997年のことであった。新憲法は、大統領が軍隊の最高指揮官を務め（第134条1）、国家の主権と安全、領土の不可侵性と統一を守る（第126条2）

⁽¹³⁹⁾ Assemblée nationale, “The Delegation for the European Union.” 〈http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_53.asp〉

⁽¹⁴⁰⁾ Bono, *op. cit.* (note 12), pp.211-212, 218-219.

⁽¹⁴¹⁾ Assemblée nationale, *La Défense nationale et le rôle du Parlement*, Rapports d'information no.2185, 22 février 2000 〈<http://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i2185.asp>〉, quoted in Houben, *op. cit.* (note 7), p.148.

⁽¹⁴²⁾ *Ibid.*, pp.44-45.

⁽¹⁴³⁾ *Ibid.*, pp.33, 43, 48-54.

と規定する。一方、内閣も、国家の対外的安全を保障し、国防を全般的に統制する（第146条）。ポーランドに対する外部からの直接的脅威が存在する際には、大統領は、首相からの要請に基づき、軍の全般的あるいは部分的動員を命ずることができる（第136条）。戦争状態の宣言と講和は下院が行うが、下院の招集が不可能な場合には大統領が戦争状態を宣言することが可能である（第116条1-2）。ただし、軍隊の海外派遣の原則は、批准された国際取り極めまたは国内法によって明確化すると規定されている（第117条）⁽¹⁴⁴⁾。海外派遣に関する国内法は、1998年12月17日に制定された。この法律は、政府が武力紛争やPSOのために軍隊を海外に派遣することを決定した際には、ただちに下院に通告すると規定しているが（第3条2）、議会承認を派遣の条件とはしていない⁽¹⁴⁵⁾。

7 ポルトガル

憲法は、議会の承認に基づき大統領が戦争と講和を宣言し（第161条m）、議会は法律に基づき海外に展開する軍隊を監視する（第163条i）と規定する。軍隊監視のための根拠法は、2003年8月に制定された⁽¹⁴⁶⁾。同法は、PSO、ポルトガルが加盟する条約に基づく活動、人道支援のために軍隊を海外に派遣する際には、政府は事前に議会に通告すると規定する（第3条）。通告する内容には、派遣計画や想定される危険も含まれ（第4条）、派遣後も政府は半年ごとの報告を議会に行わなければならないが（第5条）、議会による派遣承認は必要とされない。

8 ルクセンブルク

憲法第37条は、国王は軍隊の指揮権を有し、議会の承認を受け戦争状態とその終結を宣言すると規定する。この承認には、4分の3以上の議員が出席し、3分の2以上の議員が賛成することが必要である（第114条5）。また、1992年7月にはPKO参加法が制定されている。同法第1条2は、ルクセンブルクが加盟する国際機構が実施するPKOに参加する権限は政府が有するとする。派遣部隊の活動の詳細は、個々の活動ごとに、議会との協議後に公布される政令によって定められる（第2条3）⁽¹⁴⁷⁾。ただし、必要なのは議会との協議のみであり、議会による派遣承認は必要とされない。

おわりに——若干の考察

軍隊の海外派遣手続きは、国によって多種多様である。本稿で取り上げた21カ国のうち、軍隊派遣法制を制定している国は13カ国あるが、その内の4カ国（フィンランド、ポーランド、ポルトガル、ルクセンブルク）では、派遣に議会承認は必要なく、政府は単に議会に通告するのみでよい。一方、オランダ、デンマーク、ノルウェーは派遣法を制定していないが、議会の同意を得ることが慣例となっている（フィンランドは、派遣法上の義務は通告のみだが、同意獲得が慣例となっている）。また、派遣法制で議会承認を義務づけていても、オーストリアのように本会議ではなく委員会の承認でよいとする国、

⁽¹⁴⁴⁾ ポーランド憲法の規定については次も参照。Mittag et. al., *op. cit.* (note 62), pp.177-180.

⁽¹⁴⁵⁾ Nolte ed., *op. cit.* (note 7), pp.658, 672; Wagner, *op. cit.* (note 5), p.51.

⁽¹⁴⁶⁾ “Lei que regula o acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro, Lei n. 46/2003 de 22 de Agosto,” *Diário da República*, I Série A, 193, 22 de Agosto de 2003. (<http://www.presidenciaue.parlamento.pt/CDefesa/docs/Lei462003.pdf>)

⁽¹⁴⁷⁾ “Loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d’organisations internationales,” *Memorial: Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, A-No.56, 5 août 1992; Nolte ed., *op. cit.* (note 7), p.525.

チェコやハンガリーのようにNATO等の作戦への参加に特例を設けている国、イタリアのように事後承認がほぼ慣行となっている国、米国のように政府が派遣法制の合憲性を認めていない国もある。したがって、議会の権限の大小は、派遣法制の有無のみから判断することはできない。

派遣手続きの厳格さや、政府と議会の権限のバランスは、その国の歴史や政治制度によって規定されるところが大きい。この点について、ある論者は、次のような仮説を立てている。即ち、不安定な民主化過渡期を経験した国や、政府が開始した戦争で多大な犠牲を蒙った過去を持つ国は、政府の権限に強い制約を課そうとする。反対に、軍隊の海外派遣を頻繁に行っていたかつての植民地帝国や、NATOのような多国間の軍事機構に平時から人員を提供している国は、政府に一定の裁量を認める場合が多い⁽¹⁴⁸⁾。この論者も認めているように、これらの仮説が当てはまらないケースも多いが、一定の傾向は説明できる。日本とドイツが軍の海外派遣に慎重なのは、明らかに第2次大戦の経験のためであるし、米国は、ベトナム戦争の教訓に基づき戦争権限法を制定した。植民地帝国を築いていたイギリスやフランスでは、現在でも軍隊派遣は政府の権限とされている。勿論、イギリスの場合は、成文憲法を持たない王制国家という特殊性も重要である。カナダ、オーストラリア、ニュージーランドといった英連邦の国もイギリスのシステムを踏襲して、軍隊の使用を国王大権（即ち政府の専権事項）としている。

各国にとって、軍隊の海外派遣手続きの整備が大きな課題となったのは、近年のことである。国連がPKOを開始するまでは、戦争を除いて軍隊が作戦活動のために海外に派遣されることはほとんどなかった。国連PKOにしても、それが活発化したのは冷戦終結以後のことである。そのため、海外派遣法制を有している

国の中でも、冷戦終結後に法整備を行った国の方が多い（派遣法制を有する13カ国のうち、冷戦終結以前に法整備を行っていたのはアイルランド、フィンランド、米国の3カ国のみである）。また、国民世論が割れたイラク戦争参加を契機として、スペインは派遣法を制定し、イギリスでも政府が派遣手続きの見直しを開始している。

議会の立場から見た場合、最も重要なのは、海外派遣に議会承認を義務づけるか否かである。また、議会承認を義務づける場合でも、承認する対象が何かも重要である。イギリスやカナダでは、議会が派遣支持動議を採択する例もあるが、それらは単に軍を派遣するという政府の決定を支持しているだけであり、その後の活動については政府に白紙委任状を渡しているに等しい。議会による軍の統制という観点から見れば、ドイツ等のように、派遣部隊の規模や活動内容にまで議会が関与できる方が好ましいことは言うまでもない。

また、各国の派遣法制では、緊急時に限って議会承認を派遣の事後とすることを認めるのが一般的である。この規定は、派遣決定の柔軟性を確保するためには必要不可欠である。しかし、この例外規定を多用すれば、議会承認は形骸化してしまう。いったん派遣された部隊を議会が撤収させることは、それほど容易ではない。特に、多国間の軍事作戦に参加する場合、突然の部隊撤収は他の参加国に甚大な影響を与え、撤収した国の信頼性を大きく傷つけるであろう。また、現在のアフガニスタンにおけるNATOや、イラクにおける米国の場合がそうであるように、派遣された部隊が現地の情勢にあまりにも深くコミットしてしまえば、一方的に軍を撤収させることは極めて困難となる。したがって、議会承認は、あくまでも原則として事前であることが望ましい。ただし、派遣決定の迅速性を損ねないことも重要であるため、政府と議会は、事前審議を円滑に進めるために協

⁽¹⁴⁸⁾ Wagner, *op. cit.* (note 5), pp.10-30.

力すべきである。その意味でも、オランダの派遣指針のように、考慮すべき論点をあらかじめ設定しておくことは有益である。

日本も、多くの欧米諸国と同様に、冷戦後になって海外派遣法制の整備を開始した。しかし、派遣法の位置づけに対するアプローチの点で、日本と欧米諸国は大きく異なる。日本は、憲法解釈との関連から、派遣法がなければ海外派遣は不可能との考えに立つが、欧米諸国の多くは、派遣法制定以前から軍隊を海外に派遣していた。日本にとって、派遣法整備の主目的は、自衛隊の海外派遣に法的根拠を与えることにある。一方、欧米諸国にとっての法整備の主目的は、それまでは曖昧であった派遣手続きを明確化することにあつた（ただし、ドイツやアイルランドは日本のアプローチに近い）。日本のように、国連PKO、インド洋派遣、イラク派遣といった個々の活動ごとに法律を個別に制定している国が欧米諸国には存在しないのも、このようなアプローチの相違に起因するところが大きい。

自衛隊派遣の恒久法の目的は、9.11テロやイラク戦争のような突発的事態にも対応できるよう、様々なタイプの海外派遣任務に対応可能な法律をあらかじめ整備しておくことにある。しかし、現在検討されている恒久法も、派遣法に

対するアプローチの点では、過去の法制と相違はない。即ち、恒久法の整備後も、自衛隊は、恒久法に規定されていない任務を遂行することはできない。したがって、恒久法の具体的な規定次第で、自衛隊の海外派遣に課されている制約を緩和することもできれば、逆に、これまで以上の制約を課することもできる。このため、今後は、恒久法にどのような任務規定を盛り込むのか（例えば、国連安保理決議の存在を海外派遣の条件とするのか）が、大きな論点となるであろう。

また、派遣手続きの点では、日本の派遣法制は多くの欧米諸国よりも厳格であり、この点は評価されてしかるべきであろう。ただし、手続き規定を設けるだけでは十分ではなく、議会が（政府の協力を得て）実質的審議を掘り下げて行い、政府の決定や国民世論に影響力を及ぼすことができるような環境を整備することが必要である。今後、日本が恒久法を整備するのであれば、これまでの法制が定めている派遣基本計画の公表と原則として事前の国会承認という規定は少なくとも踏襲した上で、国会の権限を更に強化すべきか否か、政府が国会・国民に提供する情報の質と量を増やすべきか否か等を議論すべきであろう。

（ふくだ たけし 外交防衛課）