

国際的な平和活動における いわゆる「後方支援」

「武力の行使との一体化」論の考え方

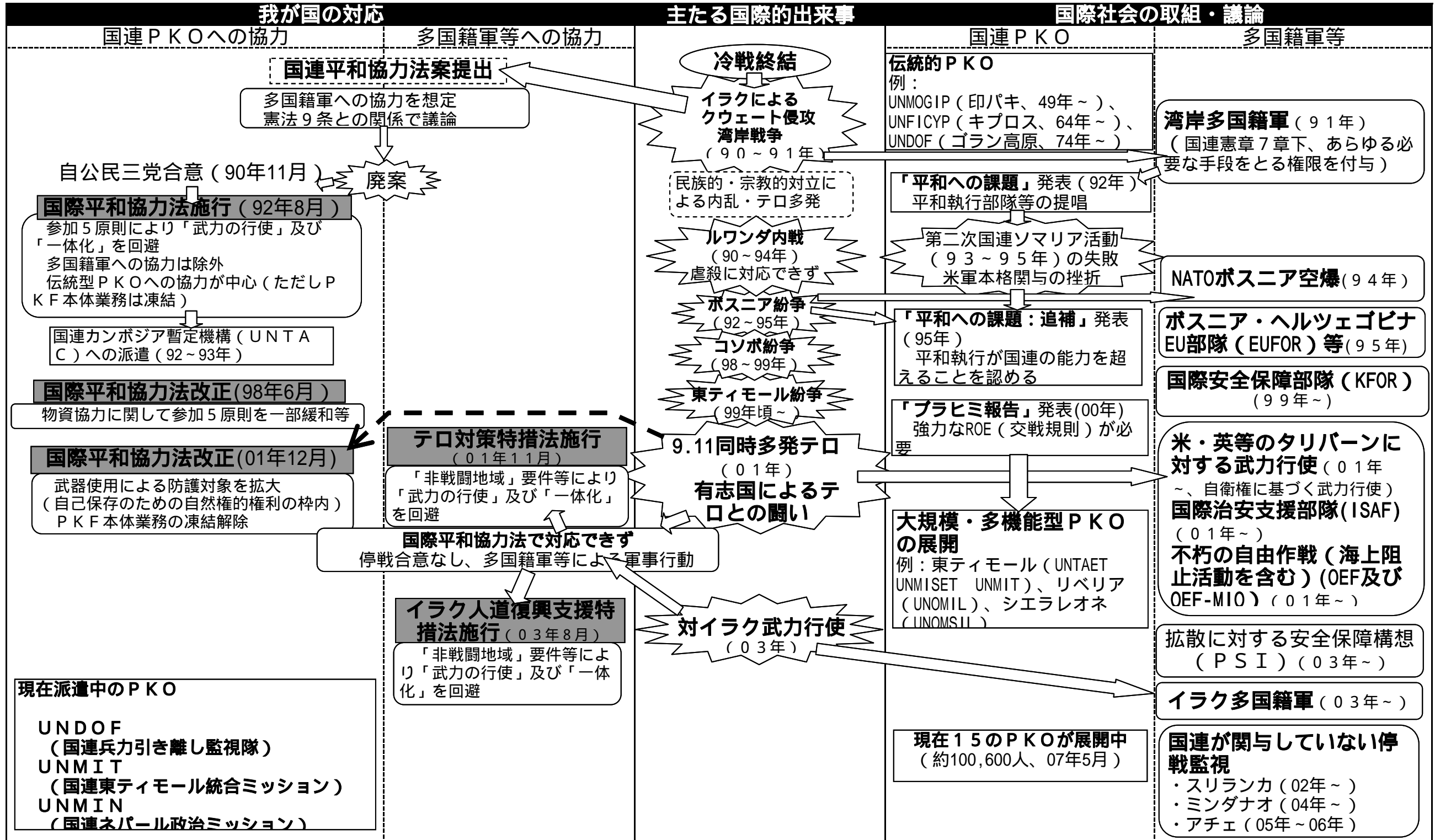
1 国際的な平和活動を行う際の憲法第9条との関係

我が国が国際的な平和活動を行う際、憲法第9条の禁ずる「武力の行使」に当たらないことを確保するためには、従来、
我が国自身が「武力の行使」をしないこと、
我が国自身は直接「武力の行使」をしていない場合でも他国による「武力の行使」と「一体化」しないことが必要とされている。

2 「武力の行使との一体化」論

- (1) 「武力の行使との一体化」論とは、「仮に自らは直接『武力の行使』をしていないとしても、他の者が行う『武力の行使』への関与の密接性等から、我が国も『武力の行使』をしたとの法的評価を受ける場合があり得る」とする考え方であり、「いわば憲法上の判断に関する当然の事理を述べたもの。」とされている。
- (2) 一体化を判断する考慮事項としては、
戦闘活動が行われている、または行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、
当該行動等の具体的内容、
他国の武力の行使の任に当たる者との關係の密接性、
協力しようとする相手の活動の現況等
の諸般の事情を総合的に勘案して、個々の的に判断すべきものとされている。

冷戦後の国際平和協力をめぐる展開



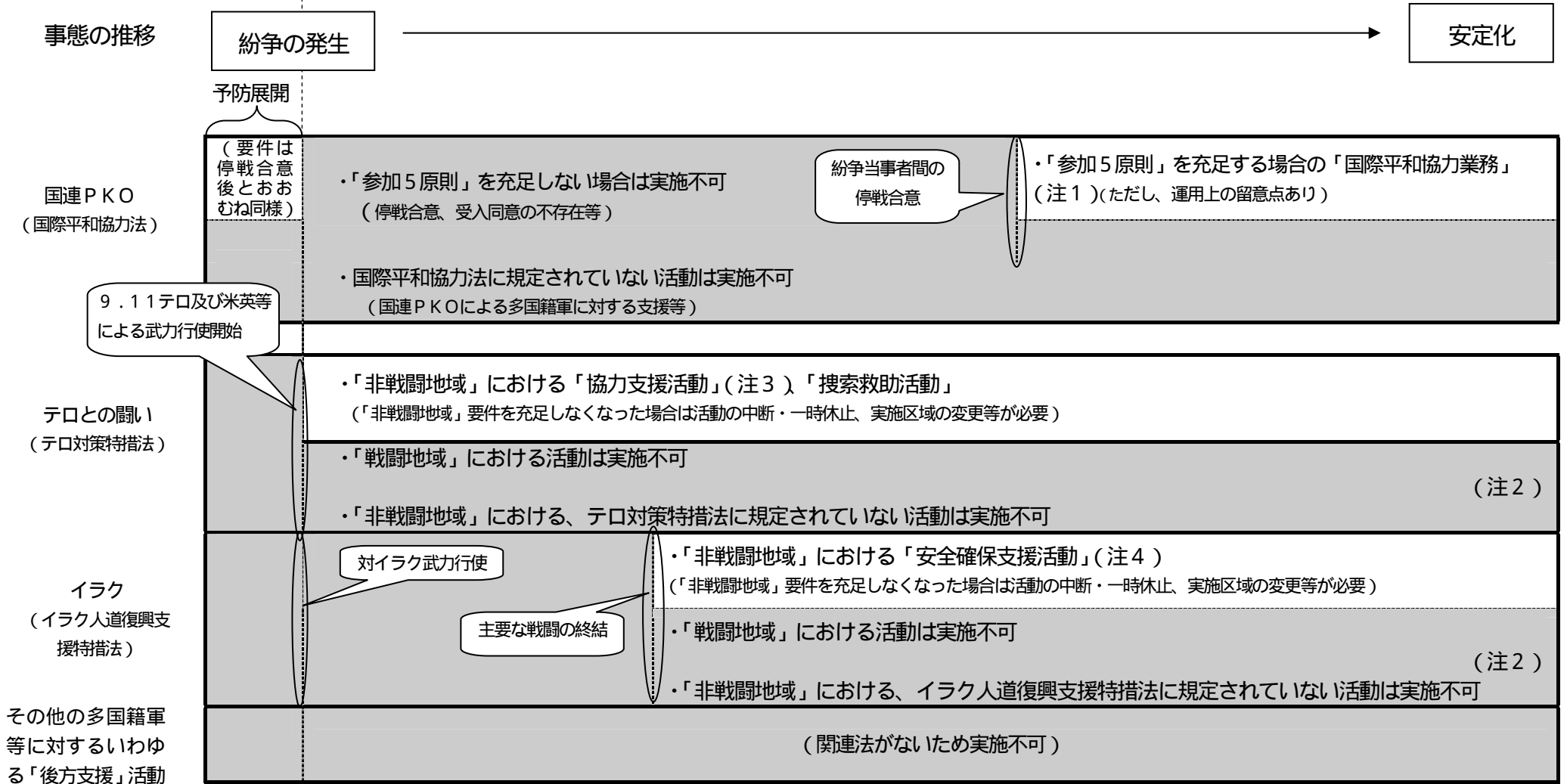
冷戦後の各種事態等と国際平和協力に係る我が国国内法の関係

各種事態等	湾岸危機	国連 PKO	テロとの闘い	イラク特別事態（注2）	（参考） 周辺事態
起因	イラクによるクウェート侵攻	国家間の紛争、内戦等	9.11テロ	対イラク武力行使	周辺事態
国際的な取組の内容・性格	<ul style="list-style-type: none"> ・安保理が「国際の平和及び安全の破壊」を認定。 ・この事態に対処するために、安保理が憲章第7章の下で「あらゆる必要な手段」をとることを各国に授權。 ・当該決議に基づき各国が武力を行使。 	<ul style="list-style-type: none"> ・伝統的には、国連決議に基づき、停戦合意の成立後、紛争当事者の受入同意の下、中立・非強制を基本原則として国連統括下で活動。 ・冷戦後、紛争当事者の同意を代替・補完する目的で憲章第7章に言及し、「あらゆる必要な手段」をとることを当該PKOに授權するものも増加。 	<ul style="list-style-type: none"> ・9.11テロ発生の当初は、米国は個別的自衛権を發動し、英等は集団的自衛権を發動。 ・OEF-MIOは、各国が関連国連決議を踏まえ、基本的には旗国の同意を前提として実施。 	<ul style="list-style-type: none"> ・イラクによる安保理決議の重大な違反を踏まえ、一連の安保理決議に基づき、各国が武力を行使。 ・多国籍軍は、安保理決議に基づき、イラクの安全及び安定の維持のための活動及び人道復興支援のための活動を実施。 	<p>周辺事態に際して、米軍が日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を実施。</p>
我が国の関連法等	国連平和協力法案(廃案) (1990年)	国際平和協力法 (1992年)	テロ対策特措法 (2001年)	イラク人道復興支援特措法 (2003年)	周辺事態安全確保法 (1999年)
我が国の活動 (注1)	<ul style="list-style-type: none"> ・平和協力業務 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際連合平和維持活動 ・人道的な国際救援活動 ・国際的な選挙監視活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・協力支援活動 ・捜索救助活動 ・被災民救援活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・人道復興支援活動 ・安全確保支援活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・後方地域支援 ・後方地域捜索救助活動
我が国が活動を実施する際、「武力の行使」及び「一体化」を回避するために設けた要件 *いずれの法律も、他国部隊による武器使用が「武力の行使」と評価されることがあり得るとの前提で作成されている。	<p>総論的な規定</p> <p>（「平和協力業務の実施等は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない。」のみ規定）</p>	<p>参加5原則</p> <ul style="list-style-type: none"> ・紛争当事者間の停戦合意 ・紛争当事者の受入同意 ・中立的立場の遵守 ・派遣の終了及び業務の中断 ・必要最小限度の武器の使用 	<p>「非戦闘地域」要件</p> <p>「対応措置」は、現に戦闘行為(国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為)が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われないと認められる地域において実施。</p>	<p>同左</p>	<p>「後方地域」要件</p> <p>*基本的には「非戦闘地域要件」と同様。</p>

(注1) 網掛け部分は総理の問題意識にいういわゆる「後方支援」に該当し得る活動を含むものであり、国際の平和と安全等のために活動を行っている米軍を始めとする諸外国の軍隊や文民等に対して実施。これらの活動自体は、憲法の禁ずる「武力の行使」には当たらない。

(注2) 国連安保理決議第678号、第687号及び第1441号並びにこれらに関連する同理事会決議に基づき国連加盟国によりイラクに対して行われた武力行使並びにこれに引き続く事態をいう。(イラク人道復興支援特措法第1条)

事態の推移と現行法下でなし得るいわゆる「後方支援」活動（概念図）



（注1）国際平和協力法に規定されている活動のうち、他国の「国際的な平和活動」を支援する業務としては、輸送、医療、保管、通信、建設、修理等がある。

（注2）テロ対策特措法、イラク人道復興支援特措法に基づく活動に含まれない業務としては、武器（弾薬を含む。）の提供、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備、テロ対策特措法に基づく活動に含まれない業務としては、外国の領域における武器（弾薬を含む。）の陸上輸送がある。

（注3）「協力支援活動」としては、補給、輸送、修理、整備、医療、通信、空港・港湾業務、基地業務等が規定されている。

（注4）「安全確保支援活動」としては、医療、輸送、保管（備蓄を含む。）通信、建設、修理、整備、補給、消毒が規定されている。

現行法の憲法適合性を担保するための制度的枠組の下で我が国がなし得る活動

(1) 「参加5原則」 戦闘が行われないことを「紛争当事者」に着目して担保

「参加5原則」を充足するもの	「参加5原則」を充足しないと考えられるもの
<p>現行法で認められた活動 国際平和協力業務（国際平和協力法）</p> <p>(例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ UNDOF（国連兵力引き離し監視隊）における自衛隊による輸送、道路の補修等* ・ UNMISSET（国連東ティモール支援団）における自衛隊による道路、橋等の維持補修等 	<p>(例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 非国家主体の増大、紛争の複雑化等により、「停戦合意」がない国連PKOの設立や「紛争当事者」の認定困難等の状況が生起。 - UNAMA（アフガニスタン）MINUSTAH（ハイチ）等は「紛争当事者」による「停戦合意」が存在しない状況で設立された。 - UNTAET（国連東ティモール暫定統治機構）においては、インドネシアからの独立派が勝利を収め、一方の当事者であるインドネシアとの併合派は逃走しており、両当事者の認定は容易ではなかった。（「国際平和協力懇談会」報告書より）
<p>「参加5原則」を充足する場合の運用上の留意点</p> <p>(例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「停戦合意」の崩壊又は受入同意が消滅した場合、我が国は一時休止、中断する必要。 ・ 「停戦合意」の崩壊又は受入同意の消滅が確定した後の業務継続を想定した訓練、武器使用原則に抵触するおそれのある共同訓練には参加困難。 <p style="text-align: right;">【ケース1】</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ ミッションの司令官等他国部隊に対し指図を行う立場への自衛隊員の派遣は、武器使用原則、派遣の終了・業務の中断原則の観点から実施しておらず。 <p style="text-align: right;">【ケース2】</p>

* 他国部隊への武器・弾薬の輸送は、「参加5原則」を充足する限り法律上は問題とはならないが、これまで実施されていない。

(2) 「非戦闘地域」要件 戦闘が行われないことを「地域」に着目して担保（「後方地域」要件も同様）

「非戦闘地域」	「戦闘地域」
<p>現行法で認められた活動 協力支援活動、搜索救助活動（テロ対策特遣法） 安全確保支援活動（イラク人道復興支援特遣法）</p> <p>(例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 補給、輸送、修理、整備、医療、通信 	<p>(例)</p> <p>同左</p> <p style="text-align: right;">【ケース3、ケース4】</p>
<p>(例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 武器・弾薬の提供 ・ 戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備 ・ 治安部隊に対する訓練 <p style="text-align: right;">【ケース5】</p>	<p>(例)</p> <p>同左</p>
<p>(「非戦闘地域」要件を充足しなくなった場合には、活動の中断・一時休止、実施区域の指定の変更等が必要。)</p> <p style="text-align: right;">【ケース6】</p>	<p style="text-align: center;">「武力の行使」 (戦闘行為)</p>

行為の様態

戦闘

現行法の考え方

1 憲法の禁ずる「武力の行使」との一体化

憲法第9条は自衛権の行使以外の「武力の行使」を禁じており、集団安全保障措置のうち、「武力の行使」に当たる行為を我が国が行うことは憲法上許されない。

仮に自らは直接「武力の行使」をしていないとしても、他の者が行う「武力の行使」への関与の密接性等から、我が国も「武力の行使」をしたとの法的評価を受ける場合があり得、そのような「武力の行使」と評価される行為を我が国が行うことは、憲法第9条により許されない。

なお、治安の悪い地域において他国の軍隊が盗賊団に対して実力を行使しているような、「武力の行使」とは無関係の行為に対し自衛隊が支援活動を行ったとしても、憲法第9条との関係で一体化の問題を生じることはない。

2 自衛隊の国連平和維持隊、多国籍軍等への関与

自衛隊の国連平和維持隊、あるいは、いわゆる多国籍軍への関与については、「参加」と「協力」が考えられ、当該国連平和維持隊等の目的・任務が「武力の行使」を伴うものであれば、自衛隊の活動が「武力の行使」に及んだり他国の「武力の行使」と一体化することがないという前提を確保することが困難であると考えられるため、我が国が「参加」することは憲法上許されない。

前述の「参加」とは、司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、前述の「協力」とは、「参加」を含む広い意味での関与形態を表すものであり、組織の外にあって行う「参加」に至らない各種の支援をも含む。この「参加」に至らない「協力」については、当該国連平和維持隊及び多国籍軍の目的・任務が「武力の行使」を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、「武力の行使」と一体となるようなものは憲法上許されないが、「武力の行使」と一体とならないようなものは憲法上許される。

イラクの完全な主権回復後、自衛隊は多国籍軍の中で、統合された司令部の下にあって同司令部との間で連絡・調整を行っているが、同司令部の指揮下に入るわけではなく、我が国の主体的な判断の下に、我が国の指揮に従い、イラク人道復興支援特措法に基づいて活動している。

3 「参加5原則」と「非戦闘地域」

(1) 「参加5原則」

国際平和協力法に基づくPKOへの参加については、要員の生命等の防衛のための必要最小限の武器使用、停戦合意が破れた場合等の我が国部隊等の派遣の終了及び業務の中断等のいわゆる「参加5原則」の前提が設けられていることから、我が国が自ら「武力の行使」をすることはなく、仮に国際平和維持隊等が「武力の行使」に及んだとしても、当該「武力の行使」と一体化することはない。

「参加5原則」は、我が国が国連平和維持隊に参加するに当たって憲法で禁じられた「武力の行使」をすることの評価を受けることがないことを担保する意味で策定された国際平和協力法の重要な骨格である。

(2) 「非戦闘地域」

テロ対策特措法及びイラク人道復興支援特措法に基づく対応措置については、対応措置がそれ自体として「武力の行使」に当たらず、また、その実施地域がいわゆる「非戦闘地域」に限定されていること等から、我が国が自ら「武力の行使」をすることはなく、これらの対応措置が他国の「武力の行使」と一体化することはない。

自衛隊の活動は「非戦闘地域」、すなわち現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。）が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域において実施するものとしており、これは我が国が憲法の禁ずる「武力の行使」をしたとの評価を受けないよう、他国による「武力の行使」との一体化の問題を生じないことを制度的に担保する仕組みとして設けたもの。

実施区域が「非戦闘地域」要件を満たすかどうかについては、我が国が独自に収集した情報、諸外国等から得た情報を総合的に分析し、合理的に判断する。

非戦闘地域において実際に対応措置を実施する区域は個別具体的に指定すべきものであり、航空機による輸送の業務における通過地域（空路）については、場合によっては、ある特定の空域を実施区域として指定すれば足り、当該輸送の業務の実施に関係のないその直下の地上を含めて指定する必要がないこともある。

（「戦闘行為」に該当するかどうかという）計画性、組織性、継続性、国際性の判断を行うにあたっては、現場の指揮官は、極めて限られた時間で判断する必要があることから、外形を基準として一回休止又は退避を命ずることとなり、その後、最終的に実施区域の変更の要否については防衛大臣が判断を行うこととなる。

4 現行法で規定されていない活動

（周辺事態安全確保法の「後方地域」における）武器弾薬の補給は最終的に需要がなかったため、詰めた検討は行っていないが、憲法上の適否について慎重な検討を要する問題（両特措法においても需要がないため規定せず。）。

（同上）戦闘作戦行動に発進準備中の航空機に対する給油及び整備は、個々の作戦行動のたびに必要なもののみを給油するという態様で行われ、個々の戦闘行動との密接な関係から慎重な検討を必要とすると考えられるが、米国からそのような支援の要請がないということがはっきりしたため、それ以上の検討は行っていない（両特措法においても需要がないため規定せず。）。艦船に対する給油及び整備については、その態様が比較的長時間にわたる艦船の行動全体に対して行われ、艦船の燃料等が積載量の一定水準を下回った場合等に行うものであって、個々の戦闘行動と密接な関係があるものとは考えられない。

治安部隊の訓練については、訓練自体は我が国として直接の武力行使をすることになるものではないが、訓練を受けた他国の治安部隊が武力の行使に及ぶということになれば、我が国の訓練行為までが武力の行使に当たるという法的評価を受けることがないとは言えず、訓練の具体的内容、訓練を実施する場所等、諸般の事情を総合的に勘案して慎重に検討する必要がある。

5 その他

一般的な情報交換の一環として情報を提供することは、一般論としては実力の行使に当たらないため、憲法第9条との関係では問題がないが、特定の国の武力の行使を直接支援するために偵察活動を伴うような情報収集を行いこれを提供する場合のように、情報の提供に特定の行動が伴う場合には、例外的に他国の武力行使と一体となると判断される可能性がある。

その他「武力の行使との一体化」する場合もあり得るという文脈で答弁された例としては、以下のものがある。

現に戦闘が行われている前線へ武器弾薬を供給・輸送すること

現に戦闘が行われているような医療部隊のところにいわば組み込まれるような形で医療活動を行うこと

一方、戦闘が行われている場所と一線を画されたところまで医薬品・食料品を輸送することは問題がないとされている。

各ケース

【ケース１】

国連PKOにおいて、治安維持活動を行う他国のPKO部隊に対する輸送等の国際平和協力業務を行っている我が国部隊は、紛争当事者間の停戦合意が破棄あるいは受入同意がなくなった場合に活動を継続することは現行法ではできないが、この点についてどう考えるか。

【ケース２】

当初の紛争当事者が国外に逃亡するなど紛争当事者の認定が困難であり、停戦合意、受入同意の確認ができない場合に、我が国が当該国連PKOに参加し、治安維持活動、復興活動を行う他国の部隊に対し医療、輸送、整備等の業務を行うことは現行法ではできないが、この点についてどう考えるか。

【ケース３】

多国籍軍が現に治安維持活動を行っている地域の付近で、現に戦闘行為は行われてはいないが活動を実施する期間を通じて同行為が行われることがないと認められるかは不確定な状況など、非戦闘地域か否かの認定が困難な場合に、我が国が当該多国籍軍に対する医療、食糧提供及び物資の輸送等を実施することは現行法ではできないが、この点についてどう考えるか。

【ケース4】

戦闘行為が現に行われている海域に墜落した他国軍の航空機の乗員の搜索、救助を自衛隊の部隊が行うことは現行法ではできないが、この点についてどう考えるか。

【ケース5】

紛争によって国内の治安組織が破綻した国において、将来治安維持活動等の業務を担うため再建されつつある新生国軍に対し、我が国がその育成のための教育訓練の実施及び当該教育訓練に必要な物資（武器・弾薬を含む。）の提供を行うことは現行法ではできないが、この点についてどう考えるか。

【ケース6】

我が国が活動を実施している区域において多国籍軍を巻き込む戦闘行為が認められるに至った場合、現行法では、我が国は活動を一時休止し又は避難するなどして当該戦闘行為による危険を回避しなければならないが、それにより多国籍軍の活動に支障が生ずることが予想される場合において、この点についてどのように考えるか。