

事件番号 平成28年(ワ)第2407号
事件名 自衛隊南スーダンPKO派遣差止等請求事件
原告 平和子
被告 国

準備書面(8)

— PKOの本質と変遷、特に武力行使原則をめぐって—

2018(平成30)年 2月16日

札幌地方裁判所民事第1部合議係B 御中

原告訴訟代理人

弁護士 佐藤 博

弁護士 池田 賢

弁護士 皆川 洋



本書面の目次

第1 本書面の目的	2
第2 PKOとはいかなる存在であるか—創設の経緯とその目的	3
1 PKOの創設の経緯	3
2 PKOの国連憲章上の位置づけと法的根拠 5	4
3 PKOの軍事的性格	4
4 活動にあたっての諸原則	5

(1) 同意原則	5
(2) 公平・中立原則	6
(3) 自衛の目的に限った武器使用原則	6
第3 PKOの変質・変遷について	7
1 伝統的PKOから多機能型（複合型）PKOへ	7
2 「平和への課題」（1992年）と「平和への課題・追補」（1995年）	8
3 ルワンダ虐殺と「保護する責任」論の高まり	9
(1) ルワンダ虐殺	9
(2) 「保護する責任」論の高まり	10
4 「ブラヒミ報告」（2000年）	12
5 キャップストーン・ドクトリンによる同意原則の大幅な変更	13
第4 南スーダンPKOにおける武力の行使の容認	14
第5 いわゆる「武力の行使との一体化」論について	15
1 政府見解の詭弁	15
2 PKOの実態とのかい離	17
3 小括	20

第1 本書面の目的

本書面は、国連平和維持活動がいかなる目的をもって創設され、現在に至るまでいかなる変質を遂げたのかを概観し、その中で特に武力行使原則がどのように変化してきたかを明らかにするものである。そして、わが国PKO協力の「派遣5原則」が現在の国連PKOの活動原則及び実態と両立しないこと、したがって、自衛隊を派遣することは憲法第9条第1項（武力行使の禁止）に違反することを主張するものである。

第2 PKOとはいかなる存在であるか—創設の経緯とその目的

1 PKOの創設の経緯

(1) 国連平和維持活動 (United Nations Peace Keeping Operation) は、東西冷戦構造を背景とした国連憲章第7章に定める「集団安全保障」の機能不全を受け、同憲章第6章に定める「紛争の平和的解決手段」では対処できない地域紛争等に対し、実質的な紛争解決の素地を提供する手段として、国連がその慣行の中で編み出したものである。

PKOの起源は、第一次中東戦争後の1948年に設立された国連休戦監視機構 (UNTSO) に遡り、国連の活動として加盟国間で強く意識され、具体的に「PKO」の名称が定着するようになったのは、スエズ危機後の1956年に設立された国連緊急軍 (UNET) 以降のことである。

すなわち、この年、英仏は軍隊をエジプトのスエズ運河地帯に展開した。国際世論はこれに反発したが、英仏は拒否権を有する常任理事国であったから安保理が機能せず、国連総会が主導となって平和のための結集決議に基づく行動が提起され、国連事務局がスエズ緊急軍なる平和執行部隊を構想して実現し、紛争収拾に成果を収めたのである。その後、コンゴ、レバノン、キプロスなどへの派遣を通じて制度として確立してきたのである。

以上の経緯と活動実態については、国際連合が著した「ブルーヘルメット 国連軍・平和維持への闘い」(甲A28。但し、「第1部 概説」のみ写し提出) に詳しく述べられている。

(2) その後、2018年1月現在までに、72のPKOが展開され、うち現在展開されているミッションは15 (本訴訟提起時は16) である。15のうち、9つがアフリカで展開され、その一つが本件南スーダン共和国ミッション【UNMISS】である。なお、南スーダンとその隣国で5つを占めている (訴状別紙2)。

2 PKOの国連憲章上の位置づけと法的根拠

(1) 平和維持活動は、当事者間の紛争の最終決着を目指すものではなく、平和を脅かす地域的自体が悪化して国際的に拡大するのを防止し、事態の沈静化を通じて紛争の平和的解決の素地を創り出すことにより、間接的に紛争解決の道を開こうとするものである。このような活動の性質から、平和維持活動は、憲章第7章（集団安全保障）の“peace-enforcement（平和執行）”と憲章第6章（紛争の平和的解決）の“peace-making（平和創造）”の中間に位置する第三の機能と位置付けることができる（これを指して、ダグ・ハマーショルド第2代国連事務総長が「憲章6章半」の措置と呼んだ）。

(2) その活動の合法性（特に、総会が決定する場合）について、国際司法裁判所（International Court of Justice）¹は、①総会が平和維持軍を組織する旨決定する場合であっても、それは、安全保障理事会の主要な責任に属する強制措置に係る権限を侵害するものではなく、国際の平和及び安全の維持関連する勧告を具体化するための措置であり、②「推論された機能（implied power）」にその法的基礎を求めることができる旨の勧告的意見を出し、合法性を認めた。

3 PKOの軍事的性格

(1) 以上より、注目すべきことは、当初のPKOは、活動目的に制約がありつつも、100%軍事的な性格を持つものとして発足し、国連加盟国の軍隊が派遣されていることである。すなわち、前記「ブルーヘルメット」によれば、PKOは「紛争地域の平和の維持もしくは回復を助けるために国連によって組織される軍事要員を伴う活動」とされ、監視団と平和維持軍＝PKFに分

類され、具体的には「停戦を監視、維持し、兵力撤退を援助し、対立する軍隊の間に緩衝をもたらす」活動とされ、軍事活動を本質とする。従って、例えば「国連ニカラグア選挙監視団（ONUVEN）」は、選挙監視等に止まり軍事要員の利用を含まなかったため、国連では平和維持活動とは考えられていない。

(2) そして、軍事組織としての具体的な内容について、国連の「PKO訓練マニュアル」は、次のように定めている。

軍隊を提供する国に対して兵器訓練、野戦を含む戦闘訓練をして精通することを求め、また過去に化学戦争で活動した経験を踏まえ、「訓練でもNBC（核・生物・化学）戦争がカバーされることが重要である」とされる。

装備する武器については、「自衛のために必要な武器を装備する」とされるが、實際上、小銃、軽機関銃、重機関銃、バズーカ砲、120ミリ迫撃砲、装甲車、ヘリコプターなど大きな殺傷能力を有する武器の保有が認められている。

4 活動にあたっての諸原則

1958年10月、ハマーショルド国連事務総長（当時）は、「UNEF (United Nations Emergency Force) の設置及び活動に基づく経験の研究摘要」の中で、以下のPKOの基本原則を示した。この原則は、現在に至るまでPKOの行動準則として引き継がれている。

(1) 同意原則

PKOは、関係当事者（受入国、要員提供国等）の同意を前提とする。この原則は、中立・非強制というPKOの本質に根差す基本原則であり、他の諸原則に優位するものであると考えられている。したがって、後述する任務遂行の観点から導かれる自衛の目的に限った武器使用原則は、上位原則である同意原則の範囲内でのみ認められる副次的な要素であると考え

られている。

(2) 公平・中立原則

ア 構成における公平・中立原則

P K Oの主体となる平和維持軍 (peace keeping force) 及び軍事監視団 (military observer mission) の選定にあたっては、

- ① 安全保障理事会常任理事国を含まないこと
- ② 特別の利害関係を有する国を除外すること
- ③ 公平な地理的配分を配慮すること

等の基準が勘案される。

平和維持軍及び軍事監視団は、国連の一機関として位置付けられ、国連の直接統括の下に置かれる。このため、特定国家の政策から真に独立したものとして、その構成員には国際公務員に類する地位が与えられ、また、平和維持軍の司令官は、直接国連によって任命される。

イ 活動にあたっての公平・中立原則

平和維持軍は、国内紛争の当事者となってはならず、また、当面の紛争において一定の政治的解決を強制し、又は政治的解決に決定的となる政治的均衡に影響力を行使してはならない。

(3) 自衛の目的に限った武器使用原則

軍事監視員は、武器の保持及び携行が、原則として認められていない。他方、平和維持軍については、武力行使のイニシアティブをとってはならないが、武力攻撃を受けた際には、自衛目的で武力をもってこれに応える権利を有するものとされていることから、一定の武器携行が認められている。ここにいう「自衛」とは、

- ① 自己、他の国連要員またはそれらの保護下にある者もしくは地域を防護すること
- ② 部隊の任務遂行に対する実力を伴う妨害を排除すること

を意味するものとされている（PKO協力法に基づく派遣の第5原則との違いに留意）。

第3 PKOの変質・変遷について

1 伝統的PKOから多機能型（複合型）PKOへ

(1) 冷戦構造下におけるいわゆる「伝統的PKO」においては、紛争当事者間の停戦合意を前提として、平和維持軍及び軍事監視員による停戦監視、兵力引き離し等を通じて、敵対行為の再発を解決するものではなく、紛争解決に至る空間的・時間的余裕を作り出す機能を有するものであった。

しかし、冷戦構造の崩壊が決定的になると、激しい内戦と中央政府の機能の弱体化が顕著になり、国際の平和及び安全の維持に関する国連の役割と加盟国からの期待が高まり、多数のPKOが設立されるようになった。

また、大量の避難民の発生など破局的な人道被害を特徴とするようになった。これに伴い、PKOの任務も多様化することとなり、「伝統的」PKOの任務である停戦、軍の撤退等の監視に加え、選挙監視、文民警察、人権擁護、難民帰還支援、行政事務、復興開発等多くの分野での活動がその任務に加えられるようになったのである。

これを、多機能型（複合型）PKO、あるいは第二世代のPKOと呼ぶ。

(2) この任務の多様化は、軍事要員とともに活動する文民専門家や人道支援活動のスペシャリストを必要とし³、PKOの大型化を導いた。この時期のPKOの例、特に国連がその国の再建に関与したという点で、多機能型PKOの典型といえるものとして、日本がPKO協力法を成立させた後、最初に派遣した国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)が挙げられる⁴。

³ United Nations, The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping, 3rd ed., 1996, p5.

⁴ 山雅司「国連平和維持活動の発展と現段階—『人間の安全保障』的『平和活動』の模索—」『創価法学』32巻1/2号, 2002.11, P.75; 上杉前掲注(11), PP65-68, 70-72

ところで、この第二世代のP K Oは、「P K Oの任務そのものが拡大したのではなく、P K Oが平和創造や平和構築といった、和平の一連のプロセスの中の、平和維持とは別の機能と結びついた結果、その活動全体が拡大した」ものであって、「任務は多様化したものの、伝統的P K Oの基本的性格は変化していなかった」（甲A 3 2・松葉論文2 1頁左）。

以上より、日本のP K O協力法が、「平和維持」という軍事機能を正面から掲げることを回避し、「別の機能」「多様化した任務」を強調して立て付けられたものであることが理解できよう。

この伝統的P K Oの基本的性格を、抜本的に改変する国連の試みが、次項で述べることである。

2 「平和への課題」（1992年）と「平和への課題・追補」（1995年）

(1) 1992年6月、ガリ国連事務総長（当時）は、「平和への課題（an Agenda for Peace）」を公表し、平和執行部隊の創設、予防展開の実施、事務総長への大幅な財政権限の委譲等を提唱した。この中で、ガリ事務総長は、「予防的P K O」（越境攻撃のおそれがある場合に、要請国だけの同意により、国境の一方の側へ展開する）、国連軍のための部隊を各国が待機させておく国連待機軍、さらに平和維持軍（P K F）より重装備の「平和強制部隊」の提案を行なった。

しかし、この報告書の提案に則した形で展開されたマケドニア国連予防展開隊（UNPREDEP）は一定の成果を上げたものの、平和執行部隊構想の具体化措置として設立されたと言われている第2次ソマリア国連活動（UNOSOM II）はその目的を達成できずに撤退した。

(2) これらの実践を踏まえて発表されたのが、1995年1月、「平和への課題・追補（Supplement）」である。そこでは、内戦が多発していることを受けて、P K Oの任務が多様化・複雑化しているという現状認識の下に、①紛争終結の

環境整備のために同意原則等の諸原則を踏まえたPKOを派遣すること、②PKOの実効を上げるための環境を整備すること、③紛争後の復興に対し国連の役割が増大していること、④平和執行について慎重に検討すること等が指摘された。

3 ルワンダ虐殺と「保護する責任」論の高まり

(1) ルワンダ虐殺

PKOの変遷には、1994年のルワンダにおけるジェノサイドに対し、PKOが何らの対策も取れなかったという国連の反省がある。

ア 1990年10月、ルワンダは、隣国ウガンダなどに拠点を移した亡命ツチ勢力による武装組織「ルワンダ愛国戦線（RPF）」がルワンダ北部に侵攻し、RPF・ツチ勢力と政府・フツ勢力との間で内戦状態となった。

1993年はじめにかけて軍事的な決着は困難になり、国際社会や周辺諸国の圧力、協力もあり、同年8月にアルーシャ和平協定が調印された。しかし、かかる合意は実行に移されることなく、1994年4月6日の夜に、ハビヤリマナ大統領らの乗った飛行機が撃墜されたことから、ジェノサイドとしての大量殺害へと発展した。わずか3か月間の間に、主にツチの人々約80万人が殺害された。

イ 国連・国際社会は、アルーシャ和平合意の成立を受けて、停戦や協定の履行を監視するPKO「国連ルワンダ支援団（UNAMIR）」を派遣しており、ジェノサイド発生当時も駐留していたが、そのマンデートや能力の問題、国連事務局の対応ミス、安保理の消極姿勢などにより、ジェノサイド防止、中止のために対応することはできなかった。

ルワンダには、UNAMIRが展開しており、この部隊を中心にした軍事的な対応により、ジェノサイドを阻止、中止させる可能性、手立てはあったが、結果的には成功しなかった。これは、一義的にはUNAMIRのマンデートと能

力に問題があった。すなわち、そのマンデートは、停戦協定遵守の監視、治安状況の監視、地雷除去支援、難民帰還の監視、人道支援調整の支援などを行なう伝統的なタイプのPKOであった。しかし、現地の状況は不安定で、協定遵守や治安維持が困難になる中、非強制的・抑制的なマンデートしかないPKO部隊が状況に対処できなかった。

その後、安保理はUNAMIRの任務強化などの措置を講じたが、いずれも後手に回って奏功せず、ジェノサイドを止めることはできなかった。

ウ このルワンダ大虐殺などのアフリカでの紛争事例、ならびに旧ユーゴスラヴィアでの内戦の中で生じた民間人の虐殺事件などをきっかけとして、武力紛争下における文民の保護をいかに実現するかという問題意識が国際的な場で浮上した。1999年9月の国連総会での演説で、アナン事務総長（当時）が文民の保護に言及したことを嚆矢として国連の場での公式の議論が始まった。

また、アナン事務総長は、その演説に先立ち、同年8月12日に、国連事務総長告示「国連部隊による国際人道法の順守」を宣布した。国連自身は、条約上の義務を完全に履行することができないことを理由に国際人道法の条約当事国にはならないとの立場で一貫しているが、国連部隊が武力紛争の状態において戦闘員として積極的に関与する際に適用される国際人道法の諸原則を明らかにした。すなわち、文民の保護、戦闘方法、捕虜の取り扱い、傷病兵・者の取り扱いといった1949年ジュネーヴ4条約を始めとする国際人道法の基本原則について、国際人道法違反が生じた場合には、国際人道法の諸規則が各国の国内法制を通じて、国連部隊として武力紛争に巻き込まれた場合に適用されるとした。

(2) 「保護する責任」論の高まり

ア 国連憲章第2条第7項は、国連は、他国の国内管轄権内にある事項に干

渉する権限を持たないとしており、国連による国家への不干渉が原則となっている。これに対して、カナダ政府が中心となって設立された「干渉と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty:ICISS)⁵」は、2001年に『保護する責任』(responsibility to protect)と題する報告書(ICISS報告書)を公表し、国家主権には人々を保護する責任が伴い、それが機能しない場合には、人々を保護する責任は国際社会にもあることを示した。

イ ICISS報告書は、国際社会による保護する責任として、「予防する責任」「対応する責任」そして「再建する責任」の3つの責任があるとした。

「予防する責任」とは、人々を危機に曝す根本原因と直接原因の予防に取り組むことで、その方法として、開発援助や、統治・人権・法の支配への支援や、対話・和解の促進などがある。

「対応する責任」とは、保護を必要とする人々に対して適切な措置を用いて対応することで、適切な措置には、制裁や訴追などの強制措置、さらに非常時には軍事介入も含まれる。

「再建する責任」とは、特に軍事介入の後には、復興、再建、和解を含む完全な支援を提供することをいう。

ウ ICISS報告書を受け、2004年、アナン国連事務総長(当時)の諮問機関として発足した「脅威、挑戦及び変革に関するハイレベル委員会」は、「より安全な世界—我々の共有する責任」と題する報告書を提出し、「保護

⁵ ICISSは、カナダのアスクワージー外相が2000年9月14日に設立した。1999年9月の国連総会におけるアナン事務総長の発言や、2000年4月の国連事務総長のミレニアム報告書「われら人民」などで、人道的干渉と国家主権の関係について、人道的危機を止めるという観点から注意が促されたことに対応したものである。ICISSに与えられた任務は、人権と人道法の大規模な侵害に直面した場合の対処法について、新しい国際的合意を構築することであり、干渉と国家主権という一見対立した概念の調和を図る、新しい道筋を見出すことが期待されていた。

委員長には、ギャレス・エバンス元オーストラリア外相と、モハメド・サヌーン国連事務総長特別顧問(アルジェリア)が就き、カナダ、米国、ロシア、ドイツ、南アフリカ、フィリピン、グアテマラ、インドの各国の学者、政治家、外交官が委員となった。また、現在の政治状況からの助言や、報告後のフォローアップ支援を目的として、各国の前外相らによる顧問会議が置かれ、アスクワージー前カナダ外相が議長に就いた。

する責任」について ICISS 報告書と共通する考え方を示した。これを受けてアナン国連事務総長は、2005年に「より大きな自由を求めて」と題する報告書を発表し、国家が保護する責任を果たせない場合には、その責任は国際社会が負い、国連憲章のもとで安全保障理事会が強制措置を含む必要な手段を講じる必要を述べた。

これらの一連の報告書を受け、2005年に開催された国連首脳会合は、国家が、大量虐殺、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する罪から自国の国民を保護する責任を負うことを認め、国家による保護が機能しない場合には、国連憲章に則り、安保理を通じて集団的行動をとる用意があることを含めた成果文書を採択した。これにより、国連は、法的ではないにせよ少なくとも政治的には「保護する責任」に基づき、憲章の枠組みの下での武力行使を含む主権介入を正面から認めた。

エ 現在の国連PKOは、伝統的なPKOの役割に加えて、国内紛争後の元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、治安部門改革、選挙、法の支配等の分野での支援、紛争下の文民の保護など幅広い分野で活動しており、予防から再建までを含む「強力な（robust）」PKOが主流となっていることはすでに述べた。これは、ICISS 報告書に基づく「保護する責任」に通底する。

もっとも、「保護する責任」が武力行使と不可避免的に結びついている以上、「保護する責任」が国際規範となるためには、国家による「保護する責任」の失敗を判断する基準、また、国際社会が「保護する責任」に基づき行使する手段の基準や範囲、さらには、その行使に付随して二次的な危害を被る文民の保護に対する責任など、明確にしていくべき多くの課題が残されている。

4 「ブラヒミ報告」（2000年）

(1) 2000年3月、アナン元国連事務総長の指示の下、国連の平和活動に関するあらゆる問題を検討するための交際的な有識者パネル(国連平和活動検討パネル)が設置され、同年8月その報告書(ブラヒミ報告。甲A30)が提出された。

同報告書においては、①強制行動については国連の能力を超えるものであること、②国際の平和と安全を維持するためには、平和維持(peace-keeping)と平和構築(peace-building)とを有機的に一体化させることを通じて紛争の解決を図る必要があることという認識の下に、紛争予防、平和維持及び平和構築活動から構成される一連の平和活動を国連がより効率的にかつ実効的に展開できるようにするための提言がなされた。

すなわち、PKOの基本原則のうち、

- ・ ②公平性の原則につき、現地勢力に対して等距離中立ではなく、国連憲章の原則とそれにもとづく任務に忠実に活動することと再構成し、
- ・ PKO要員は自己の生命・身体だけではなく、PKO部隊や保護対象に対する攻撃があった場合には、その根源を鎮圧するために十分な反撃を可能とするような強力な交戦規則(ROE)を有すること

が必要であるとした(甲A30、甲A205)。

5 キャップストン・ドクトリン(甲A31)による同意原則の大幅な変更

(1) ブラヒミ報告においては、国内紛争の場合に紛争当事者が同意を「操作」する課題が指摘されていた。

この課題に対応するために、2008年、国連PKO局(DPKO)・フィールド支援局(DFS)は、「国連平和維持活動：原則と指針」(キャップストン・ドクトリン)を作成した。このキャップストン・ドクトリンでは、国連PKOの同意原則について「全当事者の同意」から「主たる紛争当事者の同意」で足るという理論修正が図られた。

- (2) ブラヒミ報告とキャップストン・ドクトリンは、ともに国内紛争における紛争当事者を「主たる当事者」とその「下位の当事者」(local parties)に区分している。紛争後締結される和平合意に参加する各紛争当事者は「主たる紛争当事者」であるが、その下位に位置づけられる小規模で泡沫的な紛争当事者の扱いが課題とされていた。このような下位の紛争当事者は、国連P K Oの展開に一時的に同意しても、それは自らの勢力を回復させるための時間稼ぎのためであり、自らの勢力回復後には同意を撤回する可能性がある。また、国連P K Oが履行を支援する和平合意がそもそも自らの利益とならない場合には、いつでも同意を撤回する可能性が指摘されている(上述の同意の「操作」ということ)。ここで想定されている国連P K Oに対する同意の撤回というのは、国連P K O要員の行動の自由を制限する等の活動妨害を指している。
- (3) キャップストン・ドクトリンは、このように国連P K Oの活動を妨害する下位の紛争当事者を「スポイラー (spoilers)」と呼び、「主たる紛争当事者が国連P K Oの展開に同意したという事実は必ずしも、現地レベルで同意が得られることを意味するものでも、保証するものではない。特に、主たる当事者が内部分裂状態にあったり、指揮統制系統が弱かったりする場合には懸念が大きい。いずれの当事者の統制にも服さない武装集団や、その他のスポイラーが存在するような不安定な状況では、全当事者から同意を得られる可能性がますます低くなる」と指摘している。そればかりか、「P K Oには、現地での同意の欠如または崩壊の事態に対処する政治的、分析的能力、活動資源および意志が備わってなければならない。場合によっては最後の手段として、武力の行使も必要となる。」と明記している(甲A 3 1)。

第4 南スーダンP K Oにおける武力の行使の容認

以上のような議論を経て、現在におけるP K Oにおいては、P K O活動主

体の自衛を超える武力行使が容認されている（小寺彰＝岩沢雄司＝森田章夫編『講義国際法』（第2版、2010年、有斐閣）489頁（森肇志執筆部分）甲A217）。すなわち、軍事過程と政治的過程が結合した複合型PKO（国連カンボジア暫定行政機構など）や強制機能が備わった強制型PKO（第2次国連ソマリア活動）が登場している（酒井啓亘＝寺谷広司＝西村弓＝瀧本正太郎編『国際法』（2011年、有斐閣）528～529頁（酒井啓亘執筆部分）甲A218）。

そして、訴状でも指摘したように、国際連合南スーダン派遣団については、安保理決議1996号（甲A12）において、「国際連合憲章第7章にもとづいて行動」することを述べている。この国連憲章7章は「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」を定めたものであり、集団的安全保障及び集団的・個別的自衛権等の発動の要件及び手続について定めたものである。さらに、同決議は、「3」において「…従って、UNMISS が以下の任務を遂行することを承認する」とし、その（v）において「その能力の範囲内とその展開地区内の、紛争の危険が高い地区で率先した展開とパトロールを通してを含めて、暴力を思い止まらせること、とりわけ南スーダン共和国政府がそのような安全を提供していない場合に、身体的暴力の差し迫った脅威の下で文民を保護すること」を定めている。これは、同PKOにおいて、文民保護等の目的で武力の行使を容認するものであり、同PKOが武力の行使を認めるものであることを明らかにしている。

第5 いわゆる「武力の行使との一体化」論について

1 政府見解の詭弁

ところで、政府は、憲法第9条下におけるPKOへの参加については、次のように見解を示してきた（甲A219）。

「(1) 国連平和維持活動（PKO）は、国連安保理決議等に基づいて、国連

が組織し、国連の統括の下に行われるものであるが、国連は各国から派遣された部隊や要員の配置等の調整に関する権限を有するにとどまるものである。

我が国のPKO活動は、PKO協力法に基づき定める実施計画及び実施要領に従って我が国の公務員が我が国の公務として行うものであり、我が国の主権に基づく活動であることは否定できず、その活動については憲法第9条の枠内で行われるべきものである。

(2) このため、同法に基づくPKO活動については、いわゆるPKO参加5原則により、

ア 武器使用は要員の生命等の防護のための必要最小限のものを基本とすること

イ 紛争当事者間の停戦合意が破れるなどして我が国が国連の平和維持隊に参加して活動する前提が崩れ、短期間にかかる前提が回復しない場合には、我が国から参加した部隊の派遣を終了させること等の前提を設けて参加することとしており、我が国が『武力の行使』をするとの評価を受けることはない。したがって、PKO協力法に基づくPKO活動は憲法第9条に違反するものではない。

(3) 以上の点は、国連が組織・統括することなく、国連総会決議等に基づき、2以上の国の連携により実施される国際連携平和安全活動についても同様である。

(4) PKO法第27条の規定により、国連の業務であって、PKO活動に参加する自衛隊の部隊又は外国の軍隊の部隊により実施される業務の統括に関するものに従事させるため自衛官を司令官として派遣する場合、当該自衛官は国連事務総長から任命を受けた国連職員として国連のためにのみ職務を遂行する義務を負うため、当該自衛官が派遣期間中に行う行為はあくまで国連の行為として行わ

れ、したがって、国連職員としての行為について我が国の憲法との関係で問題が生じることはない。また、派遣の意思決定時において、P K O活動が行われることについての受入れ同意が当該は憲の期間を通じて安定的に維持され、かつ、当該派遣を中断する事情が生ずる見込みがないことを確認していることから、派遣の意思決定自体が我が国の憲法との関係で問題が生じることもない。」

しかし、かかる政府の見解が詭弁であることは明らかである。以下詳述する。

2 PKOの実態とのかい離

(1) 派遣部隊と国連P K Oとの関係について

ア 現時点での国連平和維持ドクトリンの枠組みで最上位に位置するのは、先に紹介したキャップストーン・ドクトリン（甲A 3 1）である。国連平和維持活動局（DPKO）およびフィールド支援局（DFS）が発行する下位の指令やガイドライン、標準実施手順、マニュアル、研修教材は、このキャップストーン・ドクトリンで言及した原則と理念を踏襲すべきであるとされている。

このキャップストーン・ドクトリンは国連平和維持に関わる入門書として作成されているが、その趣旨は、国連P K Oの立案と実施に関する指針を提供することにあるが、現場における判断によるところが多く、フィールドの平和維持実務者は、相矛盾する義務や圧力を突き付けられ、混乱することも多い。それゆえ、立案・実務担当者が現在の複雑な国連P K Oの方向性を暗中模索する際の「手すり」としての役割を果たすべきものとされている。

イ このキャップストーン・ドクトリンによれば、「フィールドでは、ミッション最高責任者（HOM）が軍事要員、警察要員、文民要員を含め、国連P K O全体を統括する権限を行使する。加盟国から提供された部隊は、国連部隊

司令官または軍事部門最高責任者による活動統制を受けるが、国連の指揮下には置かれない。しかし、国連の活動統制下におかれた派遣部隊の司令官と要員は、部隊司令官への報告を義務づけられており、各国からの指示で行動してはならない。特に、こうした行動がミッションのマンデート実施に悪影響を与えたり、ミッションに適用される国連の方針に反したりしかねない場合は、なおさらである。加盟国は国連本部に通知すれば、派遣した要員をミッションから引き揚げることもできる。」とされている。

ウ キャップストン・ドクトリンによれば、たしかに派遣部隊は国連そのものの指揮下に置かれないとしても、活動統制下に置かれることは疑いが無い。加えて、派遣国は独自の指示を出して、それに基づく行動をすることは許されず、逐一部隊司令官への報告が必要とされ、撤退も現地の判断ではなく、国連本部への通知を要件とするなど、国連P K Oとしての一体的行動が求められている。

エ しかも、先に述べたとおり、国連P K Oは、活動原則として公平性を要求するところ、この公平性はP K O参加5原則にいう中立性とは全く異なる概念である。

すなわち、P K O参加5原則にいう中立性は「当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること」であるが、キャップストン・ドクトリンは、公平性原則について「国連P K Oは、いかなる当事者も優遇することも、差別することもなく、そのマンデートを実施しなければならない。主たる当事者の同意と協力を維持するためには、公平性が欠かせないが、これを中立性または不作為と混同すべきではない。国連P K Oは、紛争当事者との関係に置いて公平を貫くべきであるが、マンデートの実施において中立を保つべきではない。」として、公平性を中立性と混同することを厳しく否定している。加えて「当事者に対して公平を維持する必要性は、明らかに和平プロセスを損なう行動に何ら対処しない

ことの言い訳とすべきでない。よき審判が単に公平なだけでなく、反則を罰するのと同じように、PKOも和平プロセスへの取り組み、または、国連PKOが堅持する国際的な規範と原則に反する当事者の行為を見逃してはならない。」として、反則行為者あるいはスポイラーへの厳格な対処、すなわちマンデート遂行のための武力行使を正当化し、要員派遣国に要求しているのである。

このような国連PKOの下では、そもそもPKO参加5原則が成り立たないばかりか、一度派遣されてしまえば、実質的にも国連PKOの一員として、日本の意思を考慮されることなく、その活動に従事しなければならないのである。

(2) 部隊としての自衛隊と司令部等の要員としての自衛隊の峻別の欺瞞

ア 政府の説明によれば、PKO法に基づくPKO派遣は日本の公務として行うために憲法第9条の制約があるが、国連事務総長の任命を受けて司令部等の要員として派遣される自衛官については、国連のために職務を遂行するから憲法第9条の制約はないという。

イ しかし、部隊としての派遣も、司令部等の要員として派遣される自衛官も、PKO法第6条第1項に基づく実施計画が閣議で決定されることにより派遣される(甲A1)。

特に司令部要員として派遣される自衛官は、実施要領によると5つの要件を満足する自衛官とされ、その筆頭に「国際連合の要請する階級を有する者であること」(甲A3)という要件が課されているのであって、一般人が派遣されるわけでも、当該自衛官が自衛隊を退職して新たに国連職員として採用されて派遣されるわけでもない。

すなわち、自衛官は、自衛官としての地位を有したまま、国連PKOの司令部等の要因として派遣される。そして、先に見た通り、国連PKOは、武力行使を辞さず、マンデートを妨害する者には紛争当事者であっても厳

しく対処するのであるから、まさに武力の行使を行う機関の中枢に公務員たる自衛官を公務として派遣しているのであって、そこに憲法の適用が除外されるなどということは理論的にも現実的にもあり得ない。

国際平和協力法第28条は、PKOに派遣された自衛官の身分及び処遇については、国際機関等に派遣される防衛省の職員の処遇等に関する法律第3条から第14条までの規定を準用するとあり、同法第3条は、派遣された自衛官は、その派遣の期間中、職員としての身分を保有するが、その職務に従事しないと規定されている。名実ともに公務員として派遣されているのであるから、上記政府見解は、まさに憲法第9条を潜脱せんがための欺瞞に満ちた解釈と言わざるを得ないし、法令の立て付けからしても取りえない解釈である。

3 小括

このように、PKOは、かつての停戦監視を中心とする伝統的な活動から、武力行使を不可避的に結びついている「保護する責任」を前提とする複合型PKO＝第2世代のPKOへと変遷しているのである。

日本国憲法9条1項は、政府解釈を前提としても、自衛権以外の武力の行使を明確に禁じている。仮に自らは直接「武力の行使」をしていないとしても、他国の軍隊が行なう「武力の行使」への関与（活動の一体化・密接性）から、日本も「武力の行使」をしたとの法的評価を受ける場合があるのであって、そのような「武力の行使」と評価される行為を日本が国が行うことは、憲法第9条1項により許されない（「武力の行使との一体化」論）。

自衛隊の国連平和維持部隊、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、というのが従前の政府解釈である。これは、集団的自衛権の行使容認を認めた2014年7月1日の閣議決定においても、これまでの「武力の行使との一体化」論は前提とすると述べている。

P K O そのものが武力行使を前提としたものに変遷している以上、それに参加することはまさに「武力の行使との一体化」に他ならない。

また、施設部隊は撤収したとしても、その本体たる UNMISS 司令部等に要員を派遣していることは、まさに自衛隊が武力の行使をする機関と一体化しているのであり、憲法9条1項に違反していることは明らかである。

以 上