

## 1 1 集団安全保障等と憲法

(1) 「集団安全保障」とは、国際法上、武力の行使を一般的に禁止する一方、紛争を平和的に解決すべきことを定め、これに反して平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為が発生したような場合に、国際社会が一致協力してこのような行為を行った者に対して適切な措置をとることにより、平和を回復しようとする概念であり、国連憲章には、そのための具体的措置が定められている。

(2) ところで、憲法には、集団安全保障へ参加すべきである旨の明示の規定は存在しない。

ただ、憲法前文には、憲法の基本原則の一つである平和主義、国際協調主義の理念がうたわれており、このような平和主義、国際協調主義の理念は、国際紛争を平和的手段により解決することを基本とする国連憲章と相通ずるものがあると考えられる。

(3) 我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟し、国連憲章には集団安全保障の枠組みが定められている。

したがって、我が国としては、最高法規である憲法に反しない範囲内で、憲法第98条第2項に従い、国連憲章上の責務を果たしていくことになるが、もとより、集団安全保障に係る措置のうち、憲法第9条によって禁じられている「武力の行使」又は「武力による威嚇」に当たる行為については、我が国としてこれを行うことが許されないのは、

当然である。

(4) なお、憲法と条約との関係については、憲法の尊重擁護義務を負っている国務大臣で構成される内閣が憲法に違反する条約を締結することができるとすることは背理であること、また、条約締結手続が憲法改正手続よりも簡易であること等からして、一般には憲法が条約に優位すると解される。以上のこととは、国連憲章との関係でも同様である。

( ) ※ 「武力の行使」の憲法上の根拠（憲法解釈）と国際法上の根拠（違法性阻却事由）との関係については、5（222頁）参照

(国会答弁例)

〔衆・外務委 昭29・3・15  
岡崎外務大臣 答弁〕

○岡崎國務大臣 国際的には日本の権利としてそういうものは認めておるわけあります。国内法的に憲法その他で禁止しておるかいなかということは、これは日本国内の問題で、別問題であります。…自衛の措置をとることはできる。これは当然のことですが、安全保障のとりきめに参加することができるというのは…いろいろの内容について研究すべき問題であつて、たとえば国際連盟のときに、集団的な制裁措置というようなものがあつた…その場合でも、ある国は、兵力の提供はできない、しかし、…軍隊を通過させるとか、あるいは金融的あるいは経済的の措置をもつてかかる制裁措置に参加することができるというので、国際連盟に加入した例もあると記憶しております、その集団的安全とりきめというものは、ただちに兵力をもつてするものであると必ずしも決定しておらないであります。…日本といったしましては、権利としては国際的には一般に何ら制限のない広いものを持つておる。しかし実際の措置は、国内の憲法その他によつて認められた範囲において適當なものをとり得る、こうわれわれは考えております。

(質問主意書・答弁書)

(昭55・10・28 対稲葉誠一・衆)

二について

3 いわゆる「国連軍」〔編注：国連が平和維持活動として編成した平和維持隊などの組織をいう。〕は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではない…。

(政府統一見解)

〔衆・予算委 平6・5・25  
熊谷内閣官房長官 答弁〕

○熊谷國務大臣

連立政権樹立のための確認事項に関する政府統一見解

- 一 (略)
- 二 憲法と条約との関係については、憲法の尊重擁護義務を負っている國務大臣で構成される内閣が憲法に違反する条約を締結することができるとすることは背理であること、また、条約締結手続が憲法改正手続よりも簡易であること等からして、一般には憲法が条約に優位すると解される。なお、以上のことは国連憲章との関係でも同様である。
- 三 「集団安全保障」は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為が発生したよ

うな場合に、国際社会が一致協力してこのような行為を行った者に対して適切な措置をとることにより、平和を回復しようとするものであり、国連憲章にはそのための具体的措置が規定されている。国連による平和と安全の維持のための枠組みの総体に関し、国連憲章と憲法との関係で問題となり得るのは、国連憲章第7章のうちの軍事的措置に関する部分であろうが、いずれにせよ、政府としては、前述の通り憲法の枠内で対処して参る所存である。

(国会答弁例)

〔衆・予算委 平6・6・8  
大出内閣法制局長官 答弁〕

○中川（秀）委員 どなたがとは申しませんが、外務省の中にもいろんな議論があつて、憲法9条の「國權の發動」は日本政府の意思によるものであるから、国連の決議、国連の意思によるもの、それに従っていく場合は、国連の決議に従っていく場合は國權の發動に当たらない、こういう意見を持っている人もいるんですよ。その場合は武力行使もよいという考え方をする人がいらっしゃるんです。…その点についてどうかというふうにお伺いをしたわけです。

○政府委員（大出峻郎君） 要するに、憲法第9条は、我が国が戦争を放棄する、あるいは原則的に我が国を防衛するための必要最小限度の自衛権を行使するということ以外のいわゆる武力行使、武力による威嚇というものを我が国は放棄する、我が国の行為によってそういうことを放棄するということあります。

ただいまのお話につきまして、国連決議との関連について、いろんな場合があるのはあり得るのかどうかちょっとわかりませんけれども、原則的に申し上げますれば、要するに国連の決議に従って我が国がこれらの行為をするということであれば、我が国の行為でございますから、それはやはり9条によって放棄をしているというふうに理解すべきものと思います。

〔参・予算委 平6・6・13  
大出内閣法制局長官 答弁〕

○政府委員（大出峻郎君） 集団的安全保障とは、国際法上武力の行使を一般的に禁止する一方、紛争を平和的に解決すべきことを定め、これに反して平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為が発生したような場合に、国際社会が一致協力してこのような行為を行った者に対して適切な措置をとることにより平和を回復しようとする概念であり、国連憲章にはそのための具体的な措置が定められています。

ところで、憲法には集団的安全保障へ参加すべきである旨の規定は直接明示されていないところであります。ただ、憲法前文には、憲法の基本原則の一つである平和主義、国際協調主義の理念がうたわれており、このような平和主義、国際協調主義の理念は、国際紛争を平和的手段により解決することを基本とする国連憲章と相通ずるものがあると考えられます。

我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟し、国連憲

章には集団的安全保障の枠組みが定められていることは御承知のとおりであります。

したがいまして、我が国としては最高法規である憲法に反しない範囲内で憲法第98条第2項に従い国連憲章上の責務を果たしていくことになりますが、もとより集団的安全保障に係る措置のうち憲法第9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為については、我が国としてこれを行うことが許されないのは当然のことであります。

(質問主意書・答弁書)

(平6・11・18 対観正敏・参)

…国連憲章改正後の安全保障理事会常任理事国地位については、様々な態様があり得るので、現時点において、一定の権利義務を前提として我が国の義務の履行について確定的に論ずるのは困難である。

いずれにせよ、我が国は、憲法の範囲内で安全保障理事会における責任を果たす所存である。

(国会答弁例)

〔衆・予算委 平9・10・13  
橋本内閣総理大臣・大森内閣法制局長官 答弁〕

○小沢（一）委員 …今日の安全保障というのは、まさに国連を中心とした国際社会での、いわゆるみんなで、集団で、国際社会の協力のもとに平和と安全を維持していく、こういう形に少しずつあるかもしれませんけれども向いている。

そういう意味において、国連の侵略者に対する制裁活動、あるいは俗に言う平和の維持活動とか国連の平和活動と呼ばれるものがありますけれども、そういう場合においては、日本国憲法の解釈としてはどうなのかということ。…

○橋本内閣総理大臣 …議員が提起をされました国際的な平和維持あるいは国際的な平和回復と申しますものが、国際社会が紛争当事者の一方を正とし、一方を邪とし、これに対し、全く我が国と関係のない地域において、例えば国連の名のもとにおいて招集された軍事力を持つ集団が、その正邪の判定をした上で、一方の国、邪とする国に対して武力攻撃をかける、その中に我が国の自衛隊が参加をし武力行使することを認めるということであるなら、私はこれは問題があろうと率直に思います。

○大森政府委員 …集団的安全保障と憲法9条との関係…につきましては、我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念のもとに国連に加盟し、国連憲章には、御指摘のとおり、集団安全保障の枠組みが定められていることは、そのとおりでございます。

したがいまして、我が国としては、最高法規である憲法に反しない範囲におきまして、憲法98条第2項に従い国連憲章上の責務を果たしていくことになるわけでございますが、ただ、もとより、集団的安全保障に係る措置のうち、憲法第9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たるような行為については、我が国としてこれを行うことは許されないということは、つとに見解を申し述べます。

べてきたとおりでございます。

〔衆・安保委 平10・5・14  
秋山内閣法制局第一部長 答弁〕

○秋山政府委員 ただいまのお尋ねは、国連憲章第7章、あるいは国連憲章に基づきまして実際上発達してきたPKO活動などにつきまして、我が国が参加する場合の憲法9条の問題はいかがかという御質問でございますけれども、国際法上、集団的安全保障と申しますのは、これは国連憲章上の措置でございまして、武力の行使を一般的に禁止する一方、紛争を平和的に解決すべきことを定めまして、これに反して、平和に対する脅威とか平和の破壊あるいは侵略行為が発生したような場合、国際社会が一致協力してこの行為を行った者に対し適切な措置をとることにより平和を回復しようという概念でございます。

それで、我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえまして国連に加盟し、国連憲章にはこのような集団的安全保障の枠組み、あるいは実態上確立されてまいりましたPKOの活動が行われているところでございます。

したがいまして、我が国としまして、最高法規であります憲法に反しない範囲で、憲法98条第2項に従いまして国連憲章上の責務を果たしていくことになりますが、その場合、もとより集団的安全保障あるいはPKOにかかわりますいろいろな行動のうち、憲法9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為につきましては、我が国としてこれを行うことが許されないというふうに考えているわけでございます。

○秋山政府委員 …我が国の憲法第9条は、国際紛争を解決する手段としての戦争あるいは武力による威嚇、武力の行使を我が国が行為として行うことを禁じているものでございます。それで、国連の決議に従って我が国が武力の行使を行うという場合でありますても、我が国が行為であることには変わりがございませんので、このような行為は憲法9条において禁じられるというふうに考えているわけでございます。

それから、集団的安全保障措置に関しましても、これは国際紛争を解決する手段であるということには変わりないのでございますから、このような措置のうち、武力の行使等に当たる行為につきましては、我が国としてこれを行うことが許されないというふうに考えているわけでございます。

〔参・防衛指針特委 平11・5・20  
大森内閣法制局長官 答弁〕

○政府委員（大森政輔君） … [編注：憲法] 第9条の解釈といたしましては、我が国を防衛するために必要最小限度の実力組織を保持し、そしてその組織に基づく自衛行動を行うことはともかくとして、それ以外については一切武力の行使に当たる行為等は行わないという方針を採用しているわけでございます。

〔参・外交防衛委 平15・5・15  
宮崎内閣法制局第一部長 答弁〕

○政府参考人（宮崎礼壹君） …憲法第9条は第1項及び第2項におきまして戦争を放棄して戦力の保持も禁止しているわけであります。

政府の解釈といたしましても、自衛権行使の…三要件に該当して武力を行使する場合は、これは憲法9条の許容するところだと解釈すべきであるけれども、我が国の行為として武力を行使することは、自衛権行使の…三要件に該当する場合以外は許されないんだというふうに考えているわけでございます。

…国連決議があった場合はどうなのかということなんでございますけれども、…PKOの問題もまた多国籍軍の問題もそれは共通の問題だと存じますが、そういう決議に呼応いたしまして、我が国が自衛隊派遣を含めた国際貢献のために行動をするということになった場合は、やはりそれは我が国が…国家の意思に基づいて、国家の行動として、主権国家の行為としてこれを行うんだということは、私は否むことができないというふうに考えられてきていると思います。

そうであります限りは、我が国が国家の行為としてやります限りは、先ほど申し上げた憲法9条の自衛権行使の要件がない場合の武力の行使というのはできない…。

〔衆・本会議 平15・6・24  
小泉内閣総理大臣 答弁〕

○内閣総理大臣（小泉純一郎君） 憲法上、…国連決議の有無にかかわらず、我が国が自衛権の行使以外で武力の行使を行うことはあり得ません。

〔参・本会議 平15・7・7  
小泉内閣総理大臣 答弁〕

○内閣総理大臣（小泉純一郎君） …国際貢献のための恒久法の整備については、今後、国民的な議論を踏まえながら、憲法の前文と憲法の9条の整合性を十分考えながら、将来の課題として検討すべき課題であると考えます。

〔参・テロ防止特委 平15・10・9  
秋山内閣法制局長官 答弁〕

○政府特別補佐人（秋山收君） 一般論として申し上げまして…武力の行使には当たらない国際貢献というものは十分に憲法と両立するものであると考えます。

ただ、憲法9条1項では、武力の行使などを国際紛争を解決する手段としては永久に放棄するものを定めまして、第2項は、戦力の不保持及び交戦権の放棄を定めております。

このようなことから、政府としては、この9条は、我が国自身が外部から武力攻撃を受けた場合における必要最小限の実力の行使を除きまして、いわゆる侵略戦争に限らず国際関係において武力を用いることを広く禁ずるものであるというふうに從前から考えているところでございまして、その範囲内でやはり国際貢献も考えていかざるを得ないものと考えております。

〔参・イラク事態特委 平16・2・25〕

〔石破防衛庁長官〕

答弁)

○國務大臣（石破茂君） …自衛隊とは別組織の国連待機部隊というものは…、仮に自衛隊と別組織を作ったとしても、それは日本国の主権の行使という意味では全く同じ評価を受けるのだろうと。別組織を作つて国連に差し出せば、これは日本国の主権の行使ではないのだという評価をするならば話は別ですが、そのような評価は極めて難しかろうと私は思つております…

〔衆・イラク支援特委 平16・8・4〕  
〔秋山内閣法制局長官 答弁〕

○秋山政府特別補佐人 憲法9条で、1項は、国権の発動たる戦争及び武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄するというふうに決めているわけでございます。

それで、「武力の行使」には「国権の発動たる」という修飾語はついておりませんけれども、やはりそれは、国権の発動たる、すなわち国家の行為としての武力の行使というものを考えているのだと思います。

それで、9条は、このような武力の行使を、我が国自身が外部から武力攻撃を受けた場合における必要最小限度の実力行使を除きまして、国際関係において武力を用いることを広く禁ずるものであるというふうに政府は考えているわけでございます。

…今の国際待機軍の問題でございますけれども、お尋ねの構想がどのような場合に部隊を派遣するのか、あるいはその具体的な任務や活動をどうするのかなどが明らかにならないと、現段階で憲法9条との関係について確定的に申し上げることは難しいのでございますが、一般論として申し上げますと、憲法9条に言う「武力の行使」とは、基本的には国家の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいうものでありますから、行為の主体が自衛隊以外の機関であるというその一言をもって、当該行為が我が国による武力の行使に当たらないとされるものではないと考えております。

すなわち、それが自衛隊以外の我が国の機関によって行われた場合でありますても、我が国による武力の行使と評価されるものであれば、いわゆる自衛権発動の三要件が満たされない限り、たとえ国連決議に基づくものであるとしても、憲法9条との関係で問題を生ずるものと考えております。

〔参・本会議 平19・11・28〕  
〔福田内閣総理大臣 答弁〕

○内閣総理大臣（福田康夫君） …次に、自衛隊の海外における活動と憲法に関する見解についてお尋ねがございました。…

次に、第二の論点でございます武力の行使を含む国連の活動についてであります、政府としては従来から、我が国に対する武力攻撃が発生していない状況においては、国連安保理決議に基づく措置であっても、憲法第9条によって禁じられている武力の行使に当たる行為を、これを我が国が行うことは許されないというものと考えております。

ます。

したがって、民主党の小沢代表は、国連の活動であれば武力の行使を含むものであっても憲法に抵触しない等と述べておられます。こうした見解を政府は取っておりません。私も取っておりません。

いずれにせよ、憲法にかかわる問題でございますので、国会においても大いに議論していただきたいと思います。政府としては、国連の活動への協力と憲法第9条によって禁じられている武力の行使との関係について、これまでにも国会等の場を通じ政府の考え方を国民に対して御説明をしてまいりつております。

〔衆・テロ・イラク特委 平20・10・17  
麻生内閣総理大臣 答弁〕

○麻生内閣総理大臣 …政府としては、従来から、国連決議に基づく措置であっても、今、中谷先生言われましたように、憲法第9条によつていろいろ制約があります。したがつて、武力の行使に当たる行為というのも、これを日本が行うということは国連の決議があつても許されないのではないかというのがこれまでの我々の考え方であったと思いますし、それで55年來たんだと思っております。

小沢代表の話は、国連の活動であれば武力行使を含むものであつても憲法に抵触しないというように読めたんですが、…少なくとも私としては、政府としては、従来の憲法解釈というものを踏まえて今後やつていく、少なくともこの特措法においては、そういう見解に基づいて、いろいろ我々として国際社会からの期待にこたえるこれが限度と思ってやらせていただいているというのがこれまでの我々の考え方であります。

#### (質問主意書・答弁書)

(平21・11・4 対浜田昌良・参)

#### ○質問主意書

二 民主党の小沢幹事長が雑誌「世界」平成19年11月号において、「国連の平和活動は、たとえそれが武力の行使を含むものであつても、日本国憲法に抵触しない、というのが私の憲法解釈です」との考え方を示しているが、鳩山内閣も同様の解釈をしているのか。

三 民主党の政権政策の基本方針(政策マグナカルタ、平成18年12月)によれば、「国連の平和活動は、国際社会における積極的な役割を求める憲法の理念に合致し、また主権国家の自衛権行使とは性格を異にしていることから、国連憲章第41条及び42条に拠るものも含めて、国連の要請に基づいて、我が国の主体的判断と民主的統制の下に、積極的に参加する。」とあるが、鳩山内閣は「国連の平和活動」への参画であれば、我が国自衛隊は憲法9条の「武力の不行使」の制約を受けないと見解であるのか。

#### ○答弁書

## 二及び三について

お尋ねの点を含む憲法第9条の解釈について、現時点で、従来の解釈を変えてはいない。

いずれにせよ、鳩山内閣においては、内閣を構成する政治家たる閣僚が責任を持って行政の政策の立案・調整・決定を担うこととしているが、政府による憲法解釈についても、内閣が責任を持って行うこととしている。

### (国会答弁例)

〔衆・予算委 平26・7・14  
安倍内閣総理大臣答弁 対海江田委員〕

○内閣総理大臣（安倍晋三君） …これは、集団的自衛権にかかわること、あるいは集団安全保障にかかわること、両方に言えることでございますが、我々は、この中において、新三要件の範囲においては、今までの憲法の規範性、そして法的安定性の中において、そして整合性の中において、これは可能である、こう考えたわけでございまして、いわば武力行使についてであります。それを超えるものについては、これは当然、憲法改正が必要になる。…

〔参・予算委 平26・10・8  
安倍内閣総理大臣答弁 対水野委員〕

○内閣総理大臣（安倍晋三君） いわゆる芦田修正論については、一般に、憲法第9条第1項は侵略戦争を放棄していると解した上で、第2項、前項の目的を達するため、すなわち侵略戦争を放棄するために戦力の不保持を定めているとして、侵略戦争ではない自衛のための、あるいは集団安全保障のための実力の保持や武力の行使には制限はないとする考え方であります。

安保法制懇の報告書においては二つの異なる考え方を示していました。そのうちの一つはこの芦田修正論に着目をして、個別的か集団的かを問わず自衛のための武力の行使は禁じられていない、また、国連の集団安全保障措置への参加といった国際法上合法な活動には憲法上の制約はないとする考え方であります。

…安保法制懇の報告書で示されたこの考え方とは、これまでの政府の憲法解釈、すなわち武力の行使や実力の保持が認められるのは自衛のための必要最小限度に限られるとするこれまでの憲法解釈とは論理的に整合しないため、政府として採用できないと判断したところであります。

## 11—A 国連憲章第42条及び第43条に規定する国連軍への参加

(1) 国連憲章第42条及び第43条に基づく国連軍（正規の国連軍）への我が国の参加については、これまでの憲法第9条の解釈・運用の積み重ねを踏まえて判断する必要がある（注）。

(2) しかし、このような国連軍は、いまだ設けられたことがなく、そのための特別協定もいかなる内容になるか不明であることを考えると、将来、その編成が現実の問題となる場合に、その時点で具体的な判断をすべきものと考える。

（注）すなわち、

- ① 自衛隊については、我が国の自衛のための必要最小限度の実力組織であり、したがって、憲法第9条に違反するものではないこと。
- ② 武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないこと。
- ③ 憲法第9条の下においては、我が国に対する武力攻撃が発生した場合又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合における自衛権の行使を除き、武力の行使は禁じられているところ、専ら他国の防衛を目的とする集団的自衛権一般の行使については、憲法上許されないこと。
- ④ 国連の平和維持隊の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、国際平和協力法におけるいわゆる五原則（停戦の合意等）のような格別の前提を設けることなく、これに参加することは、憲法上許されないこと。

以上のような憲法第9条の解釈・運用の積み重ねを踏まえると、これに参加する

ことについては、憲法上、我が国として武力の行使をするものと評価すべきか等の問題が残るのではないかと考える。

(国会答弁例)

〔衆・予算委 昭36・2・22  
林法制局長官 答弁〕

○林(修)政府委員 …それでは憲法問題という場合に、たとえば、これは朝鮮事変のような場合ですが、これは、いわゆる中共というものは実は国連外の国です。それが国連との間に問題を起こしておる。そうして、これは国際警察軍と申しましても、ほんとうの意味の警察軍的な色彩は薄いと思います。しかも各国が自分の軍隊を動かしておるという格好でございます。こういうものは、私は日本の今の憲法上はできないと思います。しかし、いわゆる国連の警察活動が理想的形態において、つまり国連の内部の秩序を乱したものを作り、あるいはその秩序を維持するという意味で警察部隊を作るという場合に、しかもそれが、何と申しますか、国連というものに統合しまして、各国の兵隊とか、あるいは各国の組織というものをそこで解消して、各国は人員だけ供出して一つの統合したものを作ってしまう、こういうことになりますと、実は9条の文言から見ますと、日本が主権国家として行動するわけでも何でもないわけです。そういう点においては憲法には直接当たってこない場合もある。それからまた、そういう警察軍が行動するのが、平和的な、いわゆる軍事行動をやらない警察軍もあり得るわけであります。そういうものは頭から9条1項の問題にならない、かように考えるわけであります。

〔衆・予算委 昭40・3・2  
高辻内閣法制局長官 答弁〕

○高辻政府委員 …憲法9条には、国際紛争を解決する手段としては、武力の行使、威嚇はしてはいけないというきわめて厳格な規定がございます。そこで、今までの国連協力の関係を見ましても、これは将来の姿も入りますが、国際社会の理想的な形が現出いたしました際に、国際社会を一つの社会と見て、その社会における秩序の維持をその団体が国家——々具体的な国家を超越した形でもってその秩序を維持していくというような観点からするものについては、憲法9条の国際紛争を解決する手段として、一国対一国というような関係は出てこないだろう、そういう意味では、いわゆる国連常設軍なんというのは、それに近いものだと思いますが、そういうものはまず問題ない。ところが御承知のとおりに、1950年の朝鮮国連軍とか、1956年の中近東国連軍とか、あるいは1960年のコンゴとか、あるいは1964年のサイプラスとかいうようなことになると、いま申し上げた形と違っております。まあ典型的には朝鮮の場合をお考え願うといいのでありますが、あれは、御承知のとおりに、総会が勧告をして、各国が実は集団的にと申しますか、その勧告に応じて出かけておる、そういうものにはやはり今の憲法の規定からいいますと、日本の兵力が武力の行使をするというのは、やはり憲法9条上多大の疑問があるといわざるを得ないだろうというようなことでございます。

[衆・予算委 平2・10・19]  
〔工藤内閣法制局長官 答弁〕

○工藤政府委員 国連憲章に基づきます、いわゆる正規のと俗称言われておりますが、そういう国連軍へ我が国がどのように関与するか、その仕方あるいは参加の態様といったものにつきましては、現在まだ研究中でございまして、結果を明確に申し上げるわけにはまだ参っておらない、かような段階にございます。

ただ、そこで考えます思考過程と申しますか、研究過程と申しますか、そういうふうなものを申し上げますところのことになろうかと思います。

まず、従来から申し上げておりますが、自衛隊につきましては、我が国の自衛のために必要最小限度の実力組織である、したがって憲法9条に違反するものではない、かようなことが第一点でございます。

それから、そういった自衛隊の存在理由と申しますか、そういうものから出でることといたしまして、例えば今申し上げました武力行使の目的を持ったいわゆる海外派兵でございますが、こういうものは一般に自衛のための必要最小限度を超えるから、そういう意味で憲法上許されない。あるいは集団的自衛権、これについても申し上げておりますが、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃、これに対しまして、自国が直接攻撃をされていないにもかかわらず実力をもって阻止する、こういうふうな集団的自衛権につきましても、我が国は国際法上主権国家であります以上そういうものを持っているとしても、その権利を行使することは憲法9条のもとでは許されていない、すなわち我が国を防衛するため必要最小限度の範囲を超えるんだ、こういう観点から憲法上許されない、こういうことを言っているわけでございます。…

こういった憲法の9条の解釈といいますか適用といいますか、そういうものの積み重ねがございまして、そういうのから推論してまいりますと、その任務が我が国を防衛するものとは言えない、そこまでは言い切れない国連憲章上の国連軍、こういうものに自衛隊を参加させることにつきましては憲法上問題が残るのではないかろうか。

ただ一方、他方におきまして国連憲章の方を考えますと、国連憲章の7章に基づく国連軍というのはいまだ設置されたことはないわけでございます。それから、この設置につきまして、たしか国連憲章の43条だったと思いますが、そこにおきまして特別協定を結ぶというふうなことも規定されてございます。この特別協定がいかなる内容になるか、まだ判然としないということでございます。

それからさらに、国連憲章43条で挙げております兵力、援助、便宜の供与でございましょうか、そういった三つのものにつきましても、そういうのをどういうふうに組み合わせて行うか、それ全部を行う義務は必ずしもないとも解されております。さらにもっと申し上げれば、国際情勢が今急速に変化しつつあります。

こういうふうな諸点を考えてまいりますと、現段階でそれを明確に申し上げるわけにはなかなかまいらない、これが今研究中と申し上げた趣旨でございます。将来国連軍の編成が現実の問題になりますときに、そういう意味で以上申し上げたようなこと

を総合勘案いたしまして判断していくことになろう、かように考えております。

〔衆・予算委 平10・3・18  
大森内閣法制局長官 答弁〕

○大森政府委員 … 1961年2月22日の当時の林法制局長官の答弁〔編注：448頁参照〕…の述べられました趣旨と申しますのは、将来、いわゆる理想的国際社会が実現して、国連が国内社会における警察のような役割を果たすようになった場合における、我が国のような国連の警察活動への参加の問題についての答弁であるというふうに理解されるものでございまして、その場合には、国連憲章も現在のものとは大きく異なった姿となっているということが前提でありまして、現行の国連憲章上の国連軍への参加の可否についての答弁ではなかったはずでございます。

そして、ちなみに現在の国連憲章第42条、43条に規定されております国連軍につきましては、従前から私どもが申し上げておりますように、憲法9条の解釈、運用の積み重ねから推論いたしますと、我が国がこれに参加することには憲法上の疑義があるというふうに考えているわけでございます。

…憲章上の正規の国連軍…の編成が現実の問題となり、兵力の提供に関する特別協定の具体的な内容が確定したときに初めて確定的な意見が申し上げられるということ、これも従前から申し上げているところであります。これは、何も結論を逃げているわけじやございませんで、具体的な特別協定がどうなるかが決まらなければ、確定的な憲法判断ができないということでございます。

それを若干申し上げますと、要するに、国連軍への参加というのは、我が国の主権行為が基点になることは間違ひございません。ただ、その上で、その参加をした我が国の組織が国連軍の中でどう位置づけられ、それに対する指揮の形態がどうなるのか、あるいは撤収の要件あるいは手続がどう定められるのかということが、その参加した我が国の組織の行動がなお我が国の武力の行使に当たるのかどうかという評価にやはり決定的な影響を及ぼす、したがいまして、特別協定が決まらなければ、そのあたりの確定的な評価ができない、こういうことでございます。

〔参・防衛指針特委 平11・5・11  
高村外務大臣 答弁〕

○国務大臣（高村正彦君） 国連軍と言われるものにもいろいろあるかと思いますが、一般に正規の国連軍と言われるものは、国連憲章第42条、第43条に基づき、集団安全保障の制度としての軍事的強制行動を伴う部隊として組織される国連軍だと、こういうことでございます。

でありますから、目的は集団的安全保障制度としての軍事的強制行動を行うと、こういうことでございます。

○柳田稔君 …朝鮮半島に国連軍があるという話もあるんですが、朝鮮半島へ行くと国連の旗が立っていますけれども、これは一体国連軍なんでしょうか。

○国務大臣（高村正彦君） ですから、今申し上げた国連憲章第42条、第43条に

基づくいわゆる正規の国連軍ではない、こういうことでございます。

朝鮮動乱時に編成された朝鮮国連軍は、1950年6月27日の安保理決議83の勧告に基づいて加盟国が自発的に兵力を提供したものであって、同年7月7日の安保理決議84号により、米国のもとにある統一司令部の指揮下に編成されるとともに国連旗の使用を認められた、こういうことでございます。

でありますから、繰り返しますが、朝鮮国連軍は国連の諸決議に従う行動に従事するため派遣されたものであっても、憲章第42条、43条に基づく正規の国連軍とは法的根拠を異にしている、こういうことでございます。

〔衆・イラク支援特委 平16・6・18  
川口外務大臣 答弁〕

○川口国務大臣 …国連憲章上、集団安全保障制度の一環として、憲章7章の42条、43条ですけれども、これに基づいて国連軍が編成をされるということになっているわけですけれども、憲章7章に基づいて編成される本来の意味での国連軍というのは、いまだに設けられたことがないわけでございます。一方、現実的には、いわゆる多国籍軍、これが安保理決議等に基づいて設置をされまして、国際の平和と安定のために対応してきているということでございます。…

〔参・外交防衛委 平20・4・22  
外山内閣法制局第三部長 答弁〕

○政府参考人（外山秀行君） …憲法は、我が国に対する武力攻撃が発生していない状況においては、国家の行為としての武力の行使を禁じております。

お尋ねの国連憲章第42条及び第43条に基づく国連軍でございますけれども、我が国としてこれに参加することにつきましては憲法上問題が残り得ると考えられますけれども、いずれにいたしましても、このような国連軍はいまだ設けられたことがございません。将来、その性格や国連憲章43条に規定されておりますところの兵力の提供に関する特別協定の具体的な内容などが明確になった段階において具体的な判断をすべきものと解しているところでございます。

#### (参考資料)

○ 憲法運用の実際についての調査報告書一天皇・戦争の放棄・最高法規（憲法調査会第三委員会）

（昭30・9 憲法調査会報告書付属文書第5号）

#### 1 国連加入と第9条

このことは、まず日本の国際連合加入の際、すなわち、昭和27年6月16日付の国連事務総長にあてた国連加盟申請書の作成に当たつて問題とされた。すなわち、当時の外務省当局は、国連加入により日本は国連加盟国として国連憲章第7章の定める集団的軍事行動に参加する義務を負担することとなるが、これは第9条の関係で実行できない義務であると考え、加盟申請に当たつて第9条に基づく留保をする

必要があると結論した。したがつて、当初、昭和25年頃に作成した申請書の原案においては、その最後に日本政府の声明として、日本は国連に加盟した上は国連憲章から生ずる義務を忠実に果たす決意であること、ただし、日本政府はこの機会に、戦争を放棄し陸海空三軍を永久に所持しないことを明らかにしている憲法第9条に対し注意を喚起するという一項を附加していた。しかし、ここまで明文を書く必要はなく、むしろ間接的にその趣旨を明らかにする方がよいという意見もあり、確定した申請書においては、「日本政府は国連憲章に含まれる義務を受諾し、日本のディスパーザルにある一切の手段を以てその義務を遵守する」という趣旨を明らかにした。当時の外務省条約局長西村熊雄参考人は、この文言により、直接に第9条を引用することなく、しかも日本のディスパーザルにない手段を必要とする義務は負わないこと、すなわち、軍事的協力の義務は留保するということを明確にしたものである、と述べている（西村熊雄参考人・三委24回23頁以下）。ただし、同じくその後において条約局長となつた下田武三参考人は、その後、朝鮮事変の際も現実に軍事的措置に参加した加盟国はきわめて少数であり、しかもそれら以外の加盟国が憲章上の義務に反するものではないという事態になつたので、この問題はアカデミックな問題として論議されたが、現実問題としては第9条のために国連加入が妨げられ、国連憲章上の義務を履行し得なくなるというような危ぐを政府が抱いたことはない、と述べており（下田武三参考人・三委24回30頁）、また、西村熊雄参考人も、当時は憲法施行後間もない時期であり、また、占領中でもあつたために、第9条についてきわめて神経過敏的に考えていたと述べている（西村熊雄参考人・三委24回31頁）。また、この問題については、国連加入が直ちに加盟国の軍隊提供を義務づけるものではなく、国連の集団的軍事行動に対して加盟国がいかなる協力義務を負うかは、安全保障理事会と加盟国との間の特別協定（国連憲章43）によつて具体的に定まるものであり、かつ、その時は「兵力」に限らず、「援助または便益」の提供にても足りるのであるから、国連憲章上の義務が直ちに自衛隊の軍事的協力の義務を意味するものではない、とする解釈が、そののちにおいて広く認められているということができる（田畠茂二郎参考人・三委33回3頁）。

## ○ 国際連合加盟申請書

書簡をもって啓上いたします。本大臣は日本国が国際連合憲章第4条に従つて、国際連合への加盟を申請する旨述べる光栄を有します。

1951年9月8日にサンフランシスコで署名された日本国との平和条約は、1952年4月28日から効力を生じ、日本国は独立国として国際の友好関係に復帰しました。この条約の前文において、とりわけ「日本国としては国際連合への加盟を申請し、かつあらゆる場合に国際連合憲章の原則を遵守する意思を宣言する」こと、および「連合国は日本の意思を歓迎する」ことが述べられています。

日本国民は国際連合の事業に参加し、かつ憲章の目的および原則を、みずからの行動の指針とすることを熱望しています。日本国民の間には諸国間における平和および

協力を助長しようとする国際連合の目的に対し、举国的な共感がみなぎっています。よって日本国政府は国際連合への加盟を熱意をもって申請するものであり、また国際連合の加盟国としての義務を、その有するすべての手段をもって履行することを約束するものであります。

このような事情の下に本大臣は閣下に対し、日本国この申請に対し、国際連合の権限を有する機関による妥当な審議が行なわれるため必要な措置がとられるよう要請する光栄を有します。

日本国政府が国際連合憲章に掲げられた義務を受諾する旨の公式宣言をここに同封いたします。以上を申進めるに際しまして、本大臣はここに閣下に向って敬意を表します。

昭和27年6月16日 東京において

日本国外務大臣 岡崎勝男

国際連合事務総長 トリグヴュ・リー閣下

宣 言

日本国政府から正当な権限を与えられて、外務大臣岡崎勝男は日本国が国際連合憲章に掲げられた義務をここに受諾し、かつ日本国が国際連合の加盟国となる日から、その有するすべての手段をもって、この義務を遵従することを約束するものであることを声明する。

昭和27年6月16日 東京において

日本国外務大臣 岡崎勝男

## 11-B 国連平和維持活動（PKO）等への参加

(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（注）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) P K O 法第 27 条の規定により、国連の業務であって、P K O 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、派遣の意思決定において、P K O 活動が行われることについての受け入れ同意が当該派遣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。

(注) 参加 5 原則 (現行)

- ①紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること。
- ②国連平和維持隊が活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該国連平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
- ③当該国連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。
- ④上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができる。
- ⑤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。受け入れ同意が安定的に維持されていることが確認されている場合、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施に当たり、自己保存型及び武器等防護を超える武器使用が可能。

※ いわゆる「駆け付け警護」に伴う武器の使用及びいわゆる「安全確保業務」を行う際の武器の使用については、7-C（300頁）参照

(参考資料)

<平和維持隊への参加に当たっての基本方針>

(平3・8・2)

我が国は、次の原則に従い国連平和維持隊に参加するものとする。

1. 紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること。
2. 当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
3. 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。
4. 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができる。
5. 武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られること。

(国会答弁例)

〔衆・国際平和特委 平3・9・25  
工藤内閣法制局長官 答弁〕

○工藤（敦）政府委員 …我が国の自衛隊が今回の法案〔編注：国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律案〕に基づきまして国連がその平和維持活動として編成した平和維持隊などの組織に参加する場合に、まず第一に武器の使用、これは我が国要員等の生命、身体の防衛のために必要な最小限のものに限られる、これが第一でございます。

それから第二に、紛争当事者間の停戦合意、これが国際平和維持活動の前提でございますが、そういう紛争当事者間の停戦合意が破れるということなどで我が国が平和維持隊などの組織に参加して活動する、こういう前提が崩れました場合、短期間にこのような前提が回復しない、このような場合には我が国から参加した部隊の派遣を終了させる、こういった前提を設けて参加することといたしております。

したがいまして、仮に全体としての平和維持隊などの組織が武力行使に当たるようなことがあるといったとしても、我が国としてはみずからまず武力の行使はしない、それから、当該平和維持隊などの組織といわゆるそこが行います武力行使と一体化するようなことはない、こういうことでございまして、その点が確保されておりますので、我が国が武力行使をするというような評価を受けることはない。したがって、憲法に申します平和主義、憲法前文で書かれ、あるいは憲法9条で武力の行使を禁止している、そういう点につきまして憲法に反するようなことはない、かように考えております。

〔衆・国際平和特委 平3・9・30  
工藤内閣法制局長官 答弁〕

○工藤（敦）政府委員 …まずPKF、国連の行いますPKFというのは、その行われる事態におきまして、安保理の決議等を受けて、しかも紛争当事者の同意、合意等

があってその上で行われますものでありますから、それ全体として、まず武力の行使に当たるような武器使用はまずまずないだろう、かように存じます。

ただ、そこの中で認められております、国連文書によって私が承知しておりますところでは、場合によって、そのPKFの任務を達成する、それを実力をもって阻止しよう、そういう動きに対して武器を使用することも例外的に認める場合がある、かように言われております点から、まず全体として国際的な武力紛争に携わるものではないけれども、そういうものによって武力の行使に当たるようなケースが例外的ないわけではない、そういう形で私は申し上げているつもりでございます。

〔衆・本会議 平10・4・30〕  
橋本内閣総理大臣 答弁

○橋本内閣総理大臣 …五原則につきましては、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という評価を受けることがないことを担保する、そうした意味合いで策定をされました本法の重要な骨格でありますので、慎重な取り扱いを必要とするものだと考えております。

〔衆・安保委 平13・11・27〕  
津野内閣法制局長官 答弁

○津野政府特別補佐人 …従来から我が国、これは国連軍一般にも言えることですが、我が国は憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟しているわけであります。

我が国としては、最高法規である憲法に反しない範囲内で、憲法98条2項に従つて国連憲章上の責務を果たしていくということになるわけでありますけれども、憲法9条によって禁じられている武力の行使あるいは武力による威嚇というようなものは、そういうものに当たる行為につきましては、我が国としてこれは許されないというの当然のことであります。

国連平和維持活動でありますけれども、これは国連安保理決議等に基づきまして国連が組織し、国連の統括のもとに行われるものであります。このことは国連が各国から派遣された要員に対する指揮監督権を有することを意味するものではありませんで、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というふうに理解しております。

したがいまして、PKOに派遣された自衛官は我が国の公務員として活動するものであり、自衛隊の部隊の活動は我が国の活動そのものでありますから、当然憲法の枠内で行われるべきであるというふうに考えております。

〔参・本会議 平13・12・3〕  
福田内閣官房長官 答弁

○国務大臣（福田康夫君） …いわゆるPKF本体業務の凍結が解除されても、自衛隊の部隊等は、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との評価を受けることを担保する意味で策定されたPKO参

加五原則に沿って制定された国際平和協力法に基づいてこのような業務を行うこととなりますので、憲法上問題にはなりません。

[衆・外務委 平22・3・17]  
岡田外務大臣 答弁

○岡田国務大臣 …今、具体的に政府の中で、武器使用の問題を初め五原則について、見直しの議論をしているわけではございません。…まだ政府としてこういうことを議論していると正式に申し上げる段階にはないということを申し上げておきたいと思います。

…今のままではPKO活動、制約があり過ぎてうまく活動ができない、それはそのとおりであります。必要だから変えればいい、そういう立場は私は立ちません。必要だから、憲法の原則に触れる可能性があることについてそれを自由に変えていく論理というのは、私はとるべきでないというふうに思います。憲法の原則とこういうことで矛盾しないんだとしっかり説明できる、そういう論理構築もあわせてやっていかないといけない問題だというふうに思っております。

○岡田国務大臣 …国連決議があれば憲法9条の国権の発動ということに当たらない、したがって憲法9条の問題ではない、言葉をかえれば、武力行使も含めてそれは可能であるという一つの考え方で、学者の中にもそういう議論というのは有力な議論としてあるというふうに思います。私は、国権の発動と言えないというふうに割り切ってしまう考え方には立っておりませんので、やはり憲法9条の枠の中で考えていくべき問題というふうに思っております。…

(質問主意書・答弁書)

(平24・5・29 対佐藤正久・参)

一について

国際連合南スーダン共和国ミッション（以下「UNMISS」という。）の活動地域において武力紛争が発生し、UNMISSの活動が、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成4年法律第79号）第3条第1号【編注：平成27年法律第76号による改正前の同号括弧書き・現第3条第1号ロ及びハ】に規定する武力紛争が発生していない場合における国際連合の統括の下に行われる活動に該当しないこととなると判断した場合には、その時点で、改めて、同号に規定する武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意が存在するか、同号に規定するUNMISSの活動が行われる地域の属する国である南スーダン共和国及び紛争当事者の当該活動が行われることについての同意が存在するか、並びに当該活動がいずれの紛争当事者にも偏ることなく実施されるものかを判断することとなる。その上で、これらのいずれかの要件が満たされないと認められる場合において、派遣の終了が必要であると認めるときは、我が国の要員の派遣を終了することとなる。

(国会答弁例)

〔衆・安保委 平24・11・8  
近藤内閣法制局第一部長 答弁〕

○近藤政府参考人 …その上で、御指摘ございましたPKO活動、国連平和維持活動は、確かにおっしゃるとおり、国連の安保理等の決議に基づいて国連が組織して、国連の統括のもとに行われるものでございますけれども、そうであるとしても、これに参加する各国の活動がそれぞれの主権に基づく活動であるということが否定されるわけではございませんので、やはり我が国の自衛隊の活動については、それが武力の行使に当たるというのであれば、憲法9条のもとでは許されないというのが従来の解釈でございます。…

〔参・平安特委 平27・9・14  
中谷防衛大臣答弁 対大野委員〕

○國務大臣（中谷元君） この司令官の派遣について説明させていただきますが、近年、積極的に我が国も国際社会の平和と安全に寄与していくという考えにおきまして、国連のPKOにおきましては、これまでのような部隊派遣だけではなくて、国際協力を主導する立場として優秀な自衛官を司令官ポストへ派遣することが必要であるということで今回改正をいたしました。

[編注：PKO法] 第27条におきまして、国連PKOの司令官の派遣に係る仕組みを新設をいたしました。これは、国連のPKOに対する積極的な協力を進める法制上の基盤が整備をされるということで検討いたしました。

これにつきまして、まず、派遣に当たっては、この当該自衛官が派遣されることになる国連のPKOについての受入れ同意が当該期間、派遣の期間を通じて安定的に維持をされる、かつ、当該派遣を中断する事情が生じる見込みがないことについて政府において判断をすることといたしております、この自衛官の国連への派遣につきましては慎重に検討を行って派遣をいたします。

そこで派遣された自衛官は、国連の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に、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ると。したがいまして、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がないと考えておりまして、派遣期間中に国連職員としての人事につきましては専ら国連が権限を有するということは当然であります、こういった状況におきまして自衛官を派遣をいたします。

五原則につきましては、部隊を派遣する場合等について五原則をもって派遣をするわけでございますが、司令官の派遣につきましては、これは国連の職員といたしまして国連に派遣をするということでございまして、できる限りこの五原則に合うような活動に専念をしていくということで、そういう条件の下に派遣をするわけでありますが、派遣された自衛官は国連の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に、自衛官が派遣中に行う行為はあくまでも国連の行為として行われるということを認識をいたしております。

(質問主意書・答弁書)

(平27・9・29 対藤末健三君・参)

一について

平成27年9月19日に成立した我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律による改正後の国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成4年法律第79号。以下「改正PKO法」という。）に定める我が国として国際連合平和維持隊に参加し、又は他国と連携して国際連携平和安全活動を実施するに際しての基本的な五つの原則（以下「PKO参加五原則」という。）は、我が国が、憲法で禁じられた武力の行使をするという評価を受けることがないことを担保する改正PKO法の重要な骨格であるが、この点及びその第一原則から第四原則までの内容は、改正前と変わりがない。

## 11-C 多国籍軍への参加等

(1) 憲法第9条は、我が国に対する武力攻撃が発生した場合又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合における我が国を防衛するための必要最小限度の実力の行使を除き、武力の行使を禁じるものであると解している。

(2) 我が国が国連決議に基づくいわゆる多国籍軍の中で活動することが憲法第9条との関係で問題が生じないかについては、その国連決議の内容、多国籍軍の目的、任務、編成等具体的な事案に沿って判断すべきものであるが、基本的には、平成2年のいわゆる湾岸多国籍軍のようなタイプの多国籍軍の活動は、各国の武力の行使を認める国連決議に基づき、各國において武力の行使を行うものであると考えられ、各國と同様に我が国としても実力を行使することは、我が国の意思に基づき、主権国たる我が国の行為として行うものである以上、我が国として「武力の行使」を行うものであるといわざるを得ず、国連決議に基づくものであるとしても、我が国の防衛のためにされるものではないこのような武力の行使は、憲法第9条の下では許されないと考えている。

また、我が国がいわゆる多国籍軍に対し、それ自体は武力の行使に該当しない支援活動を行うことについても、他国との武力の行使と一体となるような支援活動は、憲法第9

条の下では許されないと考えている。

(3) このような考え方を前提として、国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律においては、我が国が主体的に行う活動として、「補給」や「輸送」など、それ自体武力の行使には該当しない活動を規定した上で、これらの活動は、「現に戦闘行為が行われている現場」では実施しないこととするなど、我が国の支援活動が当該支援活動の対象である他国の軍隊の武力の行使と一体化することがないことを制度的に担保する仕組みを採用している。このような一体化を回避する仕組みを設けて我が国の支援活動を行うことは、平成13年のテロ特措法、平成15年のイラク特措法及び平成20年の補給支援法の考え方と同様である。

(4) なお、政府は、従前、いわゆる多国籍軍の目的・任務が武力の行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと答弁したが（昭和55年10月28日の質問主意書に対する答弁書ほか）、ここで言う「参加」とは、当該多国籍軍の「司令官の指揮下に入り、その一員として行動する」という限定された意味でのものであり（平成2年10月26日の衆・国際平和特委での中山外務大臣答弁ほか）、このような、言わば「指揮下型の参加」が許されないのは、その目的・任務が武力の行使を伴う多国籍軍にこのような形態で関与すると、我が国として主体的な判断を確保することができず、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てきたためである（注）。

(注) 自衛隊は、平成16年6月28日のイラクの主権回復後も、それまでに引き続き、イラクにおいて人道復興支援等の活動を行った（注：平成20年12月12日活動終了）。その際、イラク特措法に基づき自衛隊がイラクにおいて活動を継続するに当たっては、イラク暫定政府の同意と法的地位の確保が不可欠であり、自衛隊が多国籍軍の中ではなく個別に活動を行う場合、我が国が独自にこれらを確保することはイラク暫定政府にかかわる様々な不確定要素の存在により、現実問題として不可能であった。また、イラク暫定政府の要請に基づき、国連安保理が採択した安保理決議1546号に基づく多国籍軍は、国際社会の総意を反映しているものと考えられ、我が国の自衛隊が多国籍軍の一員とならずに個別に活動を行うこととすれば、イラク暫定政府の理解や国際協調体制の下で、我が国としてふさわしい活動ができなくなるおそれがあると考えられた。そこで、このような自衛隊の活動は、多国籍軍の中で、その司令部との間で連絡調整を行いつつも、その指揮下に入ることなく、我が国の主体的な判断の下に、我が国の指揮に従い、イラク特措法に基いて行われた。したがって、このような活動は、(4)に述べた「指揮下型の参加」とは異なるものであり、このような自衛隊の活動につき憲法との関係で問題が生ずることはない。

なお、自衛隊がこのように多国籍軍の中で活動することについて、言葉の一般的な意味において、「多国籍軍に参加する」と言われることがあり、政府の答弁においても、そのような言葉を用いたものがあるが、自衛隊の活動の実態が、武力の行使に及んだり他国の武力の行使と一体とならないようなものであることが確保されている以上は、このように言葉を用いたからといって、そのことにより憲法との関係で問題が生ずるというものではない。

※ 他国の武力の行使との一体化については、8（347頁）参照

※ 「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所における支援活動（一体化しない類型）については、8-A（358頁）参照

(質問主意書・答弁書)

(昭55・10・28 対稲葉誠一・衆)

二について

3 いわゆる「国連軍」〔編注：国連が平和維持活動として編成した平和維持隊などの組織をいう。〕は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではない…。

(政府統一見解)

〔衆・予算委 平2・10・19  
中山外務大臣 答弁〕

○中山外務大臣 サウジアラビアに駐留するいわゆる多国籍軍は、国連安保理が決議660により、憲章第39条に基づいてイラクのクウェート侵攻を国際の平和と安全の維持の破壊であると認定し、イラク軍の8月1日の駐留地点までの無条件撤退を求め、さらに決議661において、決議660のイラクによる遵守確保、クウェートの正統政府の権威回復を目的とする経済制裁措置を憲章第41条に基づく非軍事的制裁措置として決定したのを受け、サウジアラビア政府の要請に応じた各国が陸上部隊を同国の領土内に展開しているものである。

サウジアラビアに駐留する多国籍軍は、同国と協力しつつ、イラクによるサウジアラビア侵攻等の軍事行動の拡大を抑止してきているところ、イラクによる軍事行動拡大の抑止は決議660の求めるイラクのクウェートよりの無条件撤退を実現するための不可欠の前提である。これに加えて、同多国籍軍は、イラクに対しクウェートよりの無条件撤退を実現すべく不断の圧力を加えている。かかる意味において、サウジアラビアに駐留する多国籍軍は、決議660の実効性確保のための役割を果たしている。

また、決議661の求める対イラク経済制裁措置を実効的ならしめるためには、海上であると陸上であると問わずイラク及びその不法占拠下にあるクウェートの交易経路を有効に規制することが肝要であるところ、イラク、クウェートと長い国境を有しているサウジアラビアに駐留している多国籍軍は、かかる意味において、決議661の実効性確保のための役割をも果たしてきている。

なお、決議665は、すべての国に対し、海上部隊を展開している国連加盟国により必要とされる協力を国連憲章に従って行うよう要請している。海上部隊を展開せずサウジアラビア国内に陸上部隊のみを展開している国家に対する支援については、同決議において必ずしも明示的に要請されているわけではないが、他方、これら諸国によるサウジアラビアへの陸上部隊の展開は、累次の国連決議を踏まえ、湾岸における平和と安全の回復のために行われているものであり、湾岸における平和と安全の回復

は、決議 665 が経済制裁の厳格な実施を通じまさに実現しようとしているものであるので、これらの諸国に対して支援を行うことは決議 665 の趣旨にも沿うものであると考えられる。

(国会答弁例)

〔衆・国連平和特委 平2・10・26  
中山外務大臣 答弁〕

○中山國務大臣 委員お尋ねの過日の政府見解につきまして、これから申し上げます。

一 いわゆる「国連軍」に対する関与のあり方としては、「参加」と「協力」とが考えられる。

二 昭和 55 年 10 月 28 日付政府答弁書〔編注：465 頁参照〕にいう「参加」とは、当該「国連軍」の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、平和協力隊が当該「国連軍」に参加することは、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊が当該「国連軍」に参加する場合と同様、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。

三 これに対し、「協力」とは、「国連軍」に対する右の「参加」を含む広い意味での関与形態を表すものであり、当該「国連軍」の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と解される。

四 右の「参加」に至らない「協力」については、当該「国連軍」の目的・任務が武力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、当該「国連軍」の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該「国連軍」の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されると解される。

以上でございます。

〔衆・国連平和特委 平2・10・29  
工藤内閣法制局長官 答弁〕

○工藤政府委員 従来の、昭和 55 年の政府の質問主意書に対する答弁書〔編注：465 頁参照〕におきまして、「いわゆる「国連軍」」、従来設けられました「いわゆる「国連軍」」についての答弁を申し上げております。そういう意味で、今回のも同じように「国連軍」という形で書いてございます。その「関与のあり方としては、」と、そういう形で書いてございますが、これは格別多国籍軍であってもその考え方には変わりはない、かように考えております。したがいまして、多国籍軍がその任務・目的に武力行使を伴うものであれば、これに対する参加ということは許されないし、それに対する協力というのは、武力行使と一体になるようなものでなければ許される、これが先日お出ししましたものからの演繹したところだろうと思います。

(参考資料)

安保理決議 678

(平2・11・29採択)

安保理は、

安保理決議 660、661、662、664、665、666、667、669、  
670、674、及び 677 を想起及び確認し、

国連によるあらゆる努力にも拘らず、イラクは安保理決議 660 及び累次の関連諸決議の履行義務を拒否し、安保理を著しく侮蔑していることを留意し、

国連憲章による国際の平和と安全の維持と確保における安保理の義務と責任に留意し、

安保理の決定の完全なる履行確保を決定し、

国連憲章第 7 章の下に行動し、

一 イラクが安保理決議 660 及び全ての累次の関連諸決議を十分に履行することを要求すると共に、全ての安保理の決定を維持しつつ、イラクに対し、善意の時間的猶予として決議を履行する最後の機会を与えることを決定する。

二 イラクが 1991 年 1 月 15 日以前に上記第 1 項に示されたようにこれまでの決議を充分に履行しない場合、クウェイト政府に協力している加盟国に対し、安保理決議 660 及び累次の関連決議を堅持かつ実施すると共に、同地域における国際の平和及び安全を回復するために、あらゆる必要な手段を取る権限を与える。

三 全ての国家に対し、この決議の第 2 項を履行するためにとられる行動に対し適切な支援を与えることを要請する。

四 関係する国家に対し、本決議の第 2 項及び第 3 項に沿って取られた行動の進捗状況について定期的に安保理に報告するよう要請する。

五 問題の検討を続けることを決定する。

(国会答弁例)

〔衆・予算委 平3・2・25  
柳井外務省条約局長 答弁〕

○柳井政府委員 現在多国籍軍が行っております行動は何かという性格の問題でございますけれども、…昨年の 8 月 2 日にイラクがクウェートに侵略をいたしまして、この問題の解決に国連が平和的解決ということでいろいろな努力を重ねてきたわけでございますが、遺憾ながらイラクがどうしても国連決議に従って撤退をしないということで、やむを得ず多国籍軍が武力をもってこの侵略を排除するという行動に出ているわけでございます。現在多国籍軍が行っているのはもとより武力の行使でございますが、この武力の行使は、国連決議 678 号によって権限を与えられたそのもとで行われているわけでございます。

〔参・外交防衛委 平13・12・4  
津野内閣法制局長官 答弁〕

○政府特別補佐人（津野修君） 多国籍軍へのこれは参加と協力というようなことで從来から議論しているわけでありますが、まず国連決議に基づく多国籍軍への我が国の参加の可否につきましては、その国連決議の内容とかあるいは多国籍軍の目的、任

務、編成等、具体的な事案に沿って判断すべきものと考えているわけであります。

従来、多国籍軍としてありましたのは、平成2年の湾岸危機の際に累次の国連決議を踏まえまして湾岸における平和の回復のために展開した多国籍軍と、これは一つの例でございますけれども、こういったようなものは軍事的手段によって目的、任務を達成しようとするものであり、武力の行使自体を目的、任務とするものであるので、我が国がこれに参加することは憲法上許されないと解してきている。

これは、参加というのは当該多国籍軍の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するわけでありますが、そういう参加をすることは憲法上許されないと解しておる、これは従来からこういう見解でございます。

他方、このような多国籍軍についても、参加に至らない協力についてはそれがすべて許されないわけではなく、当該多国籍軍の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該多国籍軍の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されると解されるというのが従来からの見解でございます。

〔衆・予算委 平16・2・13  
秋山内閣法制局長官 答弁〕

○秋山政府特別補佐人　〔編注：憲法〕9条を読んでみると、武力の行使を放棄、それから戦力の不保持、それから交戦権の否認ということで、一見、あらゆる軍備といいますか実力の保持、それから実力の行使を認めていないかのように見えますが、このような規定のもとでも、我が国が急迫不正の侵害を受けたときに国民及び国家を守るために最小限の反撃までは禁止しているはずがないということで、現在の自衛のための必要最小限度の実力の保持及びその行使を認めているという解釈をしているわけでございます。

それで、湾岸多国籍軍のようなタイプのものでございますけれども、これは具体的に、国連決議がどのような内容で定められるか、あるいは多国籍軍の目的、任務等に応じて判断すべきものでありますけれども、基本的にはやはり、多国籍軍の活動というのは、各国の武力の行使を認める決議に基づきまして、各國において武力の行使を行うものである。このような活動に加わって我が国が実力を行使することは、我が国の行為として武力の行使をするということになりますので、これは憲法9条のもとでも許されないと考えております。

もっとも、このような多国籍軍に対する支援活動が、それ自体として武力の行使に当たるものでなく、また他国の武力の行使と一体化することがないというものであれば、憲法9条との関係で問題が生ずることはないというふうに考えているわけでございます。

〔衆・安全保障委 平16・6・11  
秋山内閣法制局長官 答弁〕

○秋山政府特別補佐人　細かい説明はもう省略いたしますが、要するに、定義された狭い意味の参加は、その多国籍軍の任務に武力行使を伴うものである場合には、それ

は問題であるというふうに從来申し上げてきたわけでございます。

その意味は、そのように、司令官の指揮のもとに入って、その指令に従って武力行使に関連するような行動を行う場合には、我が国が武力の行使をしない、あるいは武力の行使と一体化しないというような前提を確保することは非常に難しいのではないかということで、そういうふうに申し上げてきたわけでございます。

そのように、なぜ、狭い意味の参加をすることが、当該多国籍軍の目的、任務に武力の行使を伴うものがある場合に憲法上問題があるかというその理由を、今までそういうふうに考えてきたわけでございますが、それを述べたことはこの国会で初めてでございます。

そのようなこととの関連で、そのような、要するに、指揮下に入らない、その結果、武力の行使をしないし、武力の行使との一体化もないということが確保できるような前提があれば、その多国籍軍の一員となると申しますか、それに加わること、これは憲法上の問題はないという点は、今回、考え方を変えたわけではございませんが、新しい事態に即して初めて申し上げたことでございます。

〔参・イラク支援特委 平16・6・14  
秋山内閣法制局長官 答弁〕

○政府特別補佐人（秋山收君） 6月1日以後の小泉親司委員との質疑に対する答弁におきまして、いろいろ同じ趣旨のことを申し上げたわけでございますけれども、その中で、厳密な意味の参加と、それから今、一般的な一員となるという意味の参加と、何と申しますか、区別しないで、やや言葉のきめの細かさが足りなかった答弁が一つ二つあったと思いますが、私の申し上げたことをもう一回整理して申し上げたいと思います。

その目的の任務に武力の行使を伴うものが多国籍軍について我が国がこれを関与しようとする場合、そのような多国籍軍につきまして我が国が関与するような場合には、他国の武力の行使と一体化することがないことを担保する仕組みがなければならないと考えます。

ただいま申し上げましたような考え方に基づき、6月1日の、先ほど申し上げました小泉委員とのやり取りを少し補充しながら説明させていただきますと、一つの例として、目的、任務に武力の行使を伴うものと伴わないものがある多国籍軍の類型を設定いたしまして、例えば我が国としては、当該多国籍軍の任務のうち、武力の行使を伴わない任務にかかる業務に限って、他国の武力の行使と一体化しないということが確保される形態、この場合には当然我が国の主体的判断が確保されることが必要とされるわけでございますが、そういうような形態で行うことが認められており、かつそのことが我が国として活動に係る期間を通じて確保されるというような仕組みがある場合には、我が国としてこのような多国籍軍の活動に広い意味で一員として加わっても、一般に從来の答弁において認められないものとしておりますいわゆる参加、かぎ付きの参加でございますね、多国籍軍の司令官の指揮の下でこれの一員として行動

することに該当することがないから、これに加わることが否定されるものではないという趣旨のことを申し上げてきたわけでございます。

○政府特別補佐人（秋山收君）　ただいま申し上げましたことは、基本的にその一部が武力の行使を伴うような多国籍軍につきましては、その目的、任務の全体が武力の行使を伴うということに基本的になると考えております。したがいまして、そのような多国籍軍に我が国が広い意味での参画を、関与をするという場合には、いわゆる定義された意味での参加になりますとそれは他国の武力の行使と一体化するというおそれがありますので、そうではなくて、そういう我が国の主体的な判断が確保される形での参画でしか認められないと、基本的にはそういうことでございます。

〔衆・イラク支援特委 平16・6・18  
細田内閣官房長官 答弁〕

○細田国務大臣 …自衛隊は多国籍軍の中で活動するわけですが、あくまで我が国の指揮に従い活動するものであります。これは、一般的な意味の言葉においては、多国籍軍に参加すると言ってよいと考えております。

従来は、指揮関係に焦点を当て、司令官の指揮下に入るとの限定された意味において「参加」という言葉を用い、政府として見解を示してきたものでございますが、このことは、先ほどのように、一般的な意味で参加と申し上げることと矛盾するものではございません。

重要なのは、自衛隊が多国籍軍の中で活動を行うに当たっては、あくまでも我が国の指揮に従い、イラク特措法及び基本計画に基づき、いわゆる非戦闘地域において人道復興支援活動を我が国の主体的な判断のもとに行うということであります。このような考え方に基づく我が国の活動は、憲法の禁じる武力の行使に当たるものではなく、憲法上の問題は生じないということでございます。

(質問主意書・答弁書)

(平16・6・22 対長妻昭・衆)

二から六までについて

…いわゆる多国籍軍には、平成2年のいわゆる湾岸多国籍軍のように武力の行使自体をその目的、任務とするものだけではなく、様々な類型のものが考えられ、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、自衛隊がその中で活動することの可否について一律に論することはできず、関連する国際連合安全保障理事会の決議、当該多国籍軍の目的・任務、編成など具体的な事実関係に沿って、我が国として憲法の禁ずる武力の行使を行わず、また、我が国の活動が他国の武力の行使と一体化しないことがいかに確保されるかということを基本として、その中で活動することができるかどうかを検討すべきものであると考える。

ところで、政府が前記の昭和55年の答弁書[編注：465頁参照]等で憲法上許されないと述べたいわゆる多国籍軍への「参加」とは、当該多国籍軍の司令官の指揮

下に入り、その一員として行動することという限定された意味でのものであり、このような意味における「参加」が許されないと述べたのは、その目的・任務が武力の行使を伴う多国籍軍の右のような形態で「参加」すると、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てきたためである。

他方で、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可能であれば、自衛隊がいわゆる多国籍軍の中で活動することは許されないわけではないと考える。もっとも、自衛隊が活動を開始した後に、右に述べた前提を確保することが困難となるような場合には、自衛隊が活動を継続することには問題が生じ得るが、具体的にいかなる事態がそのような場合に該当することとなるかについては、一概にお答えすることができない。

(平16・6・29 対平岡秀夫・衆)

## 二について

いわゆる「他国の武力の行使との一体化」の考え方とは、仮に自らは直接武力の行使をしていないとしても、他国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ものであり、他国の武力の行使に関連する我が国の活動が、当該他国の武力の行使と一体化するかどうかについては、一般に、我が国の活動の具体的な内容等諸般の事情を総合的に勘案し、事態に即して判断すべきものであるが、一定の条件の下で、他国による武力の行使と一体化しない活動も存在し、例えば、イラク人道復興支援特措法等においては、我が国の活動をそれ自体は武力の行使ではないものに限定し、「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。（略））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」地域に限って実施することとするなど、我が国の活動が他国の武力の行使と一体化することがないことを制度的に担保する仕組みを採用してきたところである。

したがって、これらの法律を運用する場合に、当該法律の規定する要件を我が国が主体的に遵守し得ること、言い換えれば、当該法律の適正な執行が担保されていることが、とりもなおさず、活動の期間を通じて「他国の武力の行使と一体化しないことが確保される」ことになると考える。

(平16・8・10 対仙谷由人・衆)

## 二の⑩及び⑪について

御指摘の平成16年6月14日の参議院イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会における秋山内閣法制局長官の答弁【編注：469頁参照】については、平成2年10月26日の衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会における中山外務大臣（当時）の答弁【編注：466頁参照】（以下「平

成2年答弁」という。)の趣旨に関する平野達男委員の質疑に対するものを指すと考えるが、その中においては、平成2年答弁に述べられているところに従って、いわゆる多国籍軍への「参加」については、当該多国籍軍の「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、また、これへの「協力」については、「右の「参加」を含む広い意味での関与形態を表すもの」であり、当該多国籍軍の「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」ものとして述べたところである。その上で、いわゆる多国籍軍への「広い意味での参加」については、右に述べた「参加」以外の形態において当該多国籍軍の中で活動することを表すものとして述べており、これは、論理的には、右に述べた「協力」の一態様に含まれるものとの説明を行っている。

いわゆる多国籍軍の目的・任務が武力の行使を伴うものである場合については、政府は、従来より、自衛隊が当該多国籍軍に右に述べたような形態において「参加」することは許されないと述べてきたが、これは、右のような多国籍軍にこのように「参加」すると、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てきたためである。これに対し、右の「参加」に至らない「協力」である場合については、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可能であれば、自衛隊がそのような形態で当該多国籍軍に関与することも、許されないわけではないと考えている。

他方、当該多国籍軍の目的・任務が武力の行使を伴わないものである場合には、自衛隊がどのような形態で関与することについても、憲法上許されないわけではないと考えている。

本年6月28日よりも前における自衛隊の米国、英国等のいわゆる連合軍に対する関与については、前記の秋山内閣法制局長官の答弁の内容に即して申し上げれば、「参加」又は「広い意味での参加」には当たらず、これら以外の形態による「協力」に当たると考える。他方、同日以降の自衛隊のイラク多国籍軍に対する関与については、「協力」の一態様である「広い意味での参加」に当たると考えるが、平成16年6月18日の衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会において細田内閣官房長官が答弁しているように、一般的な意味の言葉においては、単に参加と言ってもよいと考える。

…

#### (国会答弁例)

〔衆・テロ・イラク特委 平19・5・11  
宮崎内閣法制局長官 答弁〕

○宮崎政府特別補佐人 多国籍軍の一員として行動することと指揮下に入ることの問題につきましては、…問題のポイントは、多国籍軍の一員として行動しても、これが憲法違反にならない場合があるのかということだと思います。

政府はこれまで、多国籍軍の目的、任務が武力の行使を伴うものである場合におきまして、自衛隊が当該多国籍軍の司令官の指揮下に入り、その一員として行動することは憲法上許されないというふうに述べてきておるわけですが、このことはなぜかと申しますと、自衛隊の活動について我が国として主体的な判断を確保することができず、したがって、自衛隊の活動が武力の行使に及んだり他国の武力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いうふうに考えられてきたためでございます。

したがいまして、他方、政府としては、従来から、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可能であれば、自衛隊がいわゆる多国籍軍の中で活動することは許されないわけではないというふうに考えておりまして、このことは、例えば平成16年6月11日の衆議院安全保障委員会におきまして、当時の秋山法制局長官から、「要するに、指揮下に入らない、その結果、武力の行使をしないし、武力の行使との一体化もない」ということが確保できるような前提があれば、その多国籍軍の一員となると申しますか、それに加わること、これは憲法上の問題はない」というふうに考えている旨述べているところ

〔編注：468頁参照〕でございます。

〔参・予算委 平21・11・10  
鳩山内閣総理大臣 答弁〕

○佐藤正久君 鳩山総理、イラクにおいては戦闘地、非戦闘地が明確でないと、そういうお考えでしょうか。

○内閣総理大臣（鳩山由紀夫君） 当時、政権においては自衛隊の派遣されているところは非戦闘地域だという立場の下で派遣をされておりました。それが事実であれば私どもはそれは違憲状態だとは思っておりません。しかし、本当に非戦闘地域であったかどうかということになると、私どもは必ずしも、もう過去の話であるし、新政権になってこれから調べていかないと分からぬところもありますし、もう既に法は失效しております状況でありますので、これ以上のことを申し上げる必要はないと思っています。

(質問主意書・答弁書)

(平22・3・19 対赤嶺政賢・衆)

二について

政府は、イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法（平成15年法律第137号）そのものが違憲であったとは考えていない。同法に基づく自衛隊のイラクへの派遣についても、同法第8条第3項に規定する実施区域が、現に戦闘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ることがないと認められる地域であるなど、同法の規定に従って行われるものである限りにおいては、違憲となるとは考えていない。

(国会答弁例)

〔参・内閣委 平22・3・19  
枝野内閣府特命担当大臣 答弁〕

○国務大臣（枝野幸男君） 法律、イラク特措法という法律がそのまましっかりと守られている限りにおいては違憲であったとは考えておりません。そして、同法に基づく自衛隊のイラク派遣についても、具体的に申し上げると、同法にあります、現に戦闘行為が行われず、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、いわゆる非戦闘地域に対する派遣であるならば憲法違反ではなかったということになるわけでございまして、したがいまして、その期間中に自衛隊が行っていた地域がいわゆる非戦闘地域に限定されていた限りにおいては違憲になるとは考えておりません。

〔参・予算委 平22・3・23  
鳩山内閣総理大臣・梶田内閣法制局長官 答弁〕

○政府参考人（梶田信一郎君） お尋ねにつきまして、一般論といたしまして、国連決議に基づく措置への我が国の参加と憲法第9条との関係につきまして、従来からの政府の考え方を申し上げます。

憲法9条の下におきましては、我が国に対する武力攻撃が発生した場合の必要最小限度の自衛権の行使を除きまして、武力の行使は禁じられているというふうに解釈してきたところであります。

それで、これまでの多国籍軍などの活動にかんがみますと、国連の安保理決議が存在する場合でありましても、各の主権に基づく活動であることは否定されるわけではなく、我が国から派遣された自衛隊の活動は、我が国の意思に基づき、主権国たる我が国の行為として行うものであるというふうに考えられます。そうである限り、仮にそれが武力の行使に当たるものであれば、憲法9条の下では許されないというのが従来からの政府の考え方でございます。

○内閣総理大臣（鳩山由紀夫君） …私ども、例えば多国籍軍などというものができます、それに対して国連が決議をしてオーケーを出した、それだけで、じゃ大丈夫だといって我々は安心して自衛隊を派遣するという考え方を持ち合わせているわけではありません。やはり、武力行使というものに当たるか当たらないかということを真剣に考えなければいけないと思っておりますので、その考え方を今私どもが根本的に欠いているとは思っておりません。むしろ、従来と同じ発想を持っていると。当然のことながら国としての主権に基づいて行動するというわけでありますから、憲法の制約の中にあると、そのように考えております。

〔衆・平安特委 平27・7・3  
安倍内閣総理大臣答弁 対木原委員〕

○安倍内閣総理大臣 御指摘のとおり、武力行使を目的として、かつての湾岸戦争やイラク戦争での戦闘に参加することは、これは政策判断ではなく、憲法上許されない

と解しております。

従来から、武力行使の目的を持って武装した部隊を他国の領土、領海、領空へ派遣するいわゆる海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって憲法上許されないと解してきているわけであります。

このような従来からの考え方は、新しい、この新三要件のもと、集団的自衛権を行使する場合であっても全く変わりはありません。これは新三要件から論理的、必然的に導かれるものでありますて、自衛隊が武力行使を目的として、かつての湾岸戦争やイラク戦争での戦闘、すなわち、一般の方々が思い浮かべるような、敵を撃破するための大規模な空爆や砲撃を加えたり、敵地に攻め入るような行為に参加することは、自衛のための必要最小限度を超える、よって、憲法上許されない、我々は明確にそう判断をしております。