
「駆け付け警護」の法的枠組み

自衛概念の多元性と法的基盤の多層性

黒崎 将広

Kurosaki Masahiro

はじめに

「駆け付け警護」とは、国外の派遣先で活動する自衛隊の部隊が、自己の生命または身体の危険が存在しないなかで緊急の要請を受けて自己の所在地から離れた場所へと駆け付け、急迫した危険にさらされているわが国または外国の他の要員の生命および身体を、武器を用いて防護することとされる。自衛隊にとって最初の国際連合平和維持活動（PKO）である1992—93年国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）、そして1994—2000年国連タジキスタン監視団（UNMOT）の両活動で日本人の文民要員が相次いで殺害されたことを契機にその必要性が認識されるようになったが^①、「駆け付け警護」という用語自体が定着するようになったのは、2007年の「初代イラク復興支援隊長の駆け付け警護に関する発言」からであるように思われる。後述するように「駆け付け警護」は当時のわが国の法では認められないとされていたことから、以上のような現場の必要性によってこれを肯定しようとする彼の発言が自衛隊の法令遵守と文民統制を揺るがすものとして国会でも質されたことは記憶に新しい^②。

こうしたなか、安倍晋三内閣による「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備」に関する閣議決定（2014年7月1日）を実施するための「平和安全法制整備法」と「国際平和支援法」（以下、「新安保法制」と総称）が2015年9月19日に成立したことに伴い、「駆け付け警護」の任務が自衛隊に正式に付与されることとなった。例えば平和安全法制整備法の一部を構成する改正国際平和協力法（PKO協力法）が国際平和協力業務の一つとして定める国連PKO、国際連携平和安全活動もしくは人道的な国際救援活動（以下、PKO等）に従事する者またはこれらの活動を支援する者（「活動関係者」）の生命および身体の保護（3条5号ラ）がこれに当たり、そのための武器使用権限（26条）も新たに設けられている。

もっとも、「駆け付け警護」という用語自体がPKO協力法の条文に存在しないことには注意を要する。それは他の日本法上の概念でも国際法上の概念でもない。つまり「駆け付け警護」とは、その法的性格の不明瞭さゆえに、少なくとも現時点ではPKO協力法の定める業務以外の自衛隊の活動にまで広がり、ないし示唆をもちうる、いまだ法的に確立しているとは言い難い概念なのである。実際、上述の初代イラク復興支援隊長の「駆け付け警護」発言が問題となったのは、PKO協力法ではなく、今回新たに成立した国際平和支援法のいわば前身にあたる「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（イラク特別措置法）」という別の枠組みでの自衛隊の活動についてであった。

とするなら「駆け付け警護」とは一体、現行法の枠組みのなかでどこまで可能となるのだろうか。そもそも「駆け付け警護」はなぜこれまで日本で認められてこなかったのか。本稿では、「駆け付け警護」にかかる国内法の枠組みを整理したうえで、その対外的基盤となる国際法の枠組みと留意すべき問題点を明らかにし、今後のわが国の外交・安全保障の政策と運用に活かすための視点を提供したい。

1 新安保法制における「駆け付け警護」の枠組み

(1) 武器使用に関する基本的枠組み

(a) 自己保存型武器使用

日本国憲法上、国家または国家に準ずる組織との間でわが国の物的・人的組織体が行なう国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為は、国際紛争を解決するための手段たる「武力の行使」として禁止される（9条1項）⁽³⁾。唯一許容されるのが、わが国に対する武力攻撃または存立危機事態が発生した場合の防衛出動時における自衛隊による武力の行使である（自衛隊法88条）。ただし、それ以外の場合における自衛隊の実力行使がただちに憲法で禁止される「武力の行使」となるわけではない。正当防衛または緊急避難（刑法36条または37条）の場合を除いて人に危害を加えてはならないことを条件に（危害許容要件。ただし治安出動と警護出動の場合を除く）、必要と認める相当の理由があるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で（警察比例原則）、上官の命令の下（自衛官が単独で任務に就く場合を除く）、武器使用が認められる。こうした武器使用の枠組みはこれまで2つに大別されてきた。

その1つが自己保存のための自然権的権利に基づく武器使用である（自己保存型武器使用）。例えば改正PKO協力法では、自己だけでなく自己と共に現場に所在するわが国の要員、自己の管理下に入った者、および自己と同じ宿営地に所在する者の生命と身体を防護するために自衛官が武器を使用すること（25条3項および7項）は、たとえ相手が国家または国家に準ずる組織であったとしても憲法が禁止する「武力の行使」には当たらないとされる。むしろ自己保存型と位置づけられる以上、武器を使用する際にはこれを行なう自衛官自身が侵害または危険の生起している現場にいる必要がある。これは他の要員、自己の管理下または宿営地にある者の防護を目的とする場合であってもそうである。このことから、武器を使用する自衛官に危険が迫っていないなかで自己の所在地から離れた者を防護する「駆け付け警護」については、「言わば自己保存のための自然権的権利というべきものの範囲を超えるものであって、このような武器使用を国又は国に準ずる組織に対して行なった場合には憲法第九条の禁じる武力の行使に当たるおそれがある」とされてきた⁽⁴⁾。

(b) 任務遂行型武器使用

憲法の禁ずる「武力の行使」に当たらないもう1つの武器使用の枠組みが、任務を遂行するために認められる武器の使用である（任務遂行型武器使用）。例えば、対領空侵犯措置（自衛隊法84条）や治安出動（89、90条）、海上警備行動（93条）、海賊対処行動（93条の2）、弾道ミサイル等破壊措置（93条の3）、在外邦人等保護措置（94条の5第1項）等の場合がそうであ

る。この種の武器使用は、自己保存型のように自衛官（さらに国際平和協力隊の場合は海上保安官その他の隊員）一般に認められるものではなく、その前提となる任務が付与された特定の自衛官にのみ認められる。

しかしこれまで「駆け付け警護」の任務が自衛隊に付与されることはなかった。海外で活動する自衛隊による任務遂行のための武器使用が他国またはそれに準ずる組織に向けられた場合に憲法の禁ずる「武力の行使」へと発展する事態を政府が懸念したからである。自己保存型武器使用の範囲を超える「駆け付け警護」が長らく「認められていないというのが現状」⁽⁵⁾とされてきたことには、こうした理由があった。

(2) 安保法制懇報告書と新安保法制の距離——「国際基準」か「我が国独自の基準」か

(a) 安保法制懇報告書における「国際基準」アプローチ

他方で、このように自衛隊の自己保存型武器使用のみを認める抑制的な政策判断に対しては疑問も呈されてきた。世界各国で構成される国連PKO等の国際部隊で自己保存型武器使用を認めるだけでは、同じ部隊を構成する他国の要員を守りつつ多様化する国際任務を遂行することなどできないという「不合理な状況」が2002年の国際平和協力懇談会報告書を通じて問題視されると⁽⁶⁾、安倍首相は2007年に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）を設置し、この状況を克服するための検討を行なうよう求めた⁽⁷⁾。安保法制懇が2008年と2014年の2度にわたって答申した報告書によれば、国連の軍事的強制措置でない場合における要員防護と任務遂行の際の妨害排除を目的としたいわゆるAタイプとBタイプの実力行使が国際的には当然可能とされているにもかかわらず、以上の理由から「自衛隊員の武器使用が国際基準より厳しく制限されている」⁽⁸⁾状況は日本が国際の平和と安全の維持に積極的に参加していくうえで障害となっている。しかもどの国もこうした実力行使が国連憲章の禁ずる武力行使を構成するとは考えていない。このことに鑑みれば、国連等の部隊に参加する自衛隊の「駆け付け警護」等を目的とする武器使用を憲法上禁止される「武力の行使」と解すことは「今日の安全保障環境と国際常識」に照らして適切でなく、憲法の改正ではなく新たな解釈を通じて「基本的には、集団安全保障への参加は憲法第9条で禁止されないと整理すべきであり、このような立場を早急にとるようすべきである」⁽⁹⁾。

(b) 新安保法制における「我が国独自の基準」アプローチ

安保法制懇の報告書は、PKO等が「国際社会の共同活動」である以上、「我が国独自の基準」を排除して「これに参加する自衛隊にも武器使用に関する国際基準を適用」することを提言するものであった⁽¹⁰⁾。しかしこの答申を受けて政府が成立させた新安保法制では、国際基準の適用を認めるのではなく、いわば「我が国独自の基準」を維持しつつこれを国際基準に可能な限り近づけるという手法をとったと言える。首相自ら「まさに今回はかなり国際的なスタンダードに近い形で、日本人を守り、そしてNGO〔非政府組織〕の人たちをも守ることができる駆け付け警護等々もできるようになる」（傍点筆者）と評したとおりである⁽¹¹⁾。

日本政府はまず、PKO等における武器使用の国際基準を要員防護（Aタイプ）と任務遂行（Bタイプ）という従来の政府や安保法制懇が行ってきた整理とは異なるかたちで「セルフディフェンスと任務防衛」（傍点筆者）とに分類した。そのうえで政府は、こうした国際基準

とは区別されるものとして引き続き自己保存型と任務遂行型という従来の国内法枠組みを維持し⁽¹²⁾、これまで国際基準ではAタイプに属するものとして議論されてきた「駆け付け警護」における武器使用の権限を、国内法上は自然権の権利を逸脱するものとされてきたことを踏まえ任務遂行型に属するものとしてこれを認めた⁽¹³⁾。ただし、これは国際基準におけるBタイプと一致するものでもない。現にわが国の任務遂行のための武器使用は国際基準における任務防衛のためのそれとは性格が異なる点が政府により強調されている⁽¹⁴⁾。国内法上の任務遂行型武器使用は国家または国家に準ずる組織が登場しないことを前提に認められる以上、そうした制約に必ずしもとらわれない国際基準における任務防衛のための実力行使としてこれを認めることはできないからである。こうして「駆け付け警護」を認めつつも、政府は安保法制懇が求めた国際基準の枠組みに依拠することなく、憲法の禁ずる「武力の行使」に当たることのないよう従来の日本独自の法的制約に従って慎重な配慮を新安保法制に施している。この意味において、政府の武器使用権限に対するアプローチは安倍首相自ら主宰した安保法制懇のそれよりも抑制的であるとみることができよう。

(3) 「駆け付け警護」の根拠規定

(a) PKO協力法26条2項

では、こうした枠組みの下、「駆け付け警護」に際して任務遂行型の武器使用を認める新安保法制上の根拠条文は具体的どこに見出されうるのか。冒頭で述べたように、他の要員、自己の管理下または宿营地にある者の防護を認める自己保存型以外にも、PKO協力法では現地住民等の安全確保（3条5号ト）と併せて「活動関係者」の生命および身体の保護（同条5号ウ）が国際平和協力業務に追加されており、そのための武器使用権限（26条）も新たに創設されている。ただ、前者の安全確保業務は現地の治安維持であるので最寄りの自衛官が緊急の要請を受けて自己の所在地から離れた者を防護するわけではなく、したがって「駆け付け警護」任務に該当するのは後者の「活動関係者」の生命および身体の保護業務となる。当該業務における武器使用は任務遂行型であるので、自衛官の使用する武器が国家または国家に準ずる組織に向けられることのないよう、「今般のPKO法改正においては、参加五原則が満たされており、かつ派遣先国及び紛争当事者の受入れ同意が我が国の業務が行なわれる期間を通じて安定的に維持されると認められることを要件として、駆け付け警護を行なうことができる」点が強調されている⁽¹⁵⁾。また同条における「活動関係者」として具体的に想定されているのは、他国軍隊よりもむしろ「国連関係者、国際機関、NGO職員、平素より業務上の交流のある現地邦人等」であり⁽¹⁶⁾、なかでも邦人保護の観点から日本のNGOの保護に重点が置かれているようである⁽¹⁷⁾。むろん他国軍隊も「活動関係者」に入りうることは文言上明らかであるが、ただ「駆け付け警護」がPKO協力法に固有のものでない限り、外国軍隊の防護に関する根拠条文は一定の範囲内で米軍等武器等防護のための武器使用に関する規定にも求めることができるかもしれない。

(b) 自衛隊法95条の2

武器等防護のための武器使用とは、わが国の防衛力を構成する重要な物的手段である武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備または液体燃料、およびこ

れら武器等と密接不可分の関係を有する者を、職務上警護する自衛官が破壊、奪取その他の武力攻撃に至らない侵害から防護することを言う。従来は自衛隊だけに関するものであったが（隊法95条）、新安保法制において新たに米軍等、すなわち防衛分野においてわが国と密接な協力関係にある「外国の軍隊その他これに類する組織の部隊」にも認められるようになった（95条の2）。これは2015年4月27日の「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）におけるアセット防護を踏まえたものであり、平時における切れ目のない対応を実現する際の日米協力の要として⁽¹⁸⁾、いわゆる「グレーゾーン事態」に広く適用されることが想定されている⁽¹⁹⁾。ゆえに隊法95条の2は、PKO等だけでなく、重要影響事態、国際平和共同対処事態その他行動命令が下令されていないあらゆる平時の状況における米軍等の武器等の「駆け付け警護」も認める規定とみることができるように思われる⁽²⁰⁾。

例えば、米国が国際的な武力紛争の当事国となっていない場合の重要影響事態や国際平和共同対処事態において、自衛隊が実施区域における米海軍空母への補給、物品役務の提供や捜索救助等の活動を終えた後、同域を離れて帰還中に当該空母が国籍不明の不審船舶または（無人）航空機から遠距離攻撃を受けたとする。この場合、警護任務を付与された自衛隊の艦船や航空機は引き返して武器等防護のための武器使用により当該空母（と艦上機）とその乗組員の生命および身体を守ることは不可能ではないだろう。特に米軍の武器等防護については、グローバルな安全保障環境の変化が自国の安全保障につながるという認識の下で「日米同盟の抑止力、対処力」の強化と位置付けられていることから、政府もこれを存立危機事態における米国防衛と併せて重視しているように思われる⁽²¹⁾。当然のことながら、当該攻撃が国家または国家に準ずる組織による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為であると判明した段階で、自衛隊は憲法の禁ずる「武力の行使」に該当するのを回避するために直ちに武器使用を中止するか、あるいは場合によっては存立危機事態を認定し自衛権行使に切り替えて米艦を守るための「武力の行使」を開始することになるだろう。しかし、それまでの間（すなわちグレーゾーン事態の間）はミサイルを使用してでも米軍等武器等防護によって米艦船を守る可能性を政府は排除していない⁽²²⁾。

もちろん、武器等防護はわが国の防衛力を維持するために認められるものであるから、防護対象については、自衛隊と連携してわが国の防衛に資する活動に現に従事している米軍等の武器等に限定されねばならず、また米軍等の「武力の行使」と一体化しないよう、国際的な武力紛争において現に戦闘行為が行なわれている現場の活動で使用されているものは除外される（1項）。したがってこの場合、整備要員等として武器等の近傍にいない限り、PKO協力法上の「活動関係者」のように文民が防護対象になることはない。また、米軍等からの警護要請と防衛大臣による警護任務の付与が事前に必要とされる点も重要である（2項）。ただ、PKO等における「活動関係者」の防護の場合には国会への事後報告が求められるのに対し⁽²³⁾、武器等防護の場合には必ずしも必要とはされていないようである⁽²⁴⁾。

2 国際法における「駆け付け警護」の枠組み

(1) 「国際基準」とは何か

では「駆け付け警護」の国内法上の根拠となりうるPKO協力法26条2項および自衛隊法95条の2が認める任務遂行型武器使用に関する国際法上の枠組みはどこに求めることができるのだろうか。すでに述べたように、新安保法制における「駆け付け警護」は、安保法制懇が求めた「国際基準」に依拠するかたちをとるよりもむしろ、憲法9条への配慮から「かなり国際的なスタンダードに近い形で」「我が国独自の基準」を修正することにより可能になったとされる。そこで本節では、以上にみた新安保法制における「駆け付け警護」の枠組みがどれほどその「国際基準」と一致しているのかという視点から検討を加えてみたい。

その際には、まず「駆け付け警護」に関する「国際基準」が何を意味するのかを確認しておく必要がある。2014年安保法制懇報告書は、これを「先進民主国家の軍や国連PKOミッション等において一般に行なわれているようなケース」に即した「国際法上許容される『部隊防護 (unit self-defense)』や任務遂行のための武器使用に係る権限」としている⁽²⁵⁾。これは、米国⁽²⁶⁾や国連⁽²⁷⁾等にみられるような(国家、部隊、および個人の)自衛のための実力行使と、任務の防衛 (defense of the mandate) または任務の遂行 (mission accomplishment) のための実力行使という、わが国がAタイプとBタイプと称してきた2つの基準から、以上にみた「駆け付け警護」の性格を踏まえて、「武力の行使」に結びつく国家の自衛と自然権的権利に結びつく個人の自衛を差し引いたものと推察される。以下ではこうして理解される2つの「国際基準」が果たして「国際法上許容される」ものであるのかにも留意しつつ検討を進めたい。

(2) ユニット・セルフディフェンス

(a) 軍隊に属する部隊指揮官の権利とその射程

ユニット・セルフディフェンスとは、ある軍隊の部隊指揮官が、攻撃または急迫した攻撃から自己のまたは他の部隊(船舶や航空機等のアセットも含まれる)を守るために実力行使を命じることとされる⁽²⁸⁾。安保法制懇はこれを「部隊防護」と訳しているが、新安保法制では「防護」と「防衛」とを区別していることに鑑み⁽²⁹⁾——おそらく武器使用における「防護」と「武力の行使」を伴いうる「防衛」とを峻別するためと思われる——、ここでは双方を含むものとしてユニット・セルフディフェンスとしておく。

ユニット・セルフディフェンスは軍隊の指揮官に認められる固有の権利であることから(米国ではさらに指揮官の義務とまで位置づけられている)⁽³⁰⁾、当該権利は、軍隊の一部を構成し、かつ指揮官が指揮統制 (command and control) することを認められた軍事組織の単位ごとに認められる。したがって、その部隊の編制や規模が問題になることは基本的になく、国際組織の軍事タスクフォースのような単一の指揮下にある国際部隊か国の軍隊に属する部隊かも問わない。ただ、そうした権利は部隊指揮官のものである以上、果たしてこれに基づいて他の指揮官の部隊を「駆け付け警護」できるのかについては疑問が残る⁽³¹⁾。

いずれにせよ、こうしてユニット・セルフディフェンスの対象が軍事組織に限定されると解されてきたことに鑑みれば⁽³²⁾、たとえこれが「駆け付け警護」を認めるものだとしても、

日本の新安保法制上、米軍等武器等防護を対外的に説明するのに資する可能性がある反面、PKO等において国連等の「指図 (command)」に従う自衛官以外の国際平和協力隊員、さらにはNGO等のその他の「活動関係者」の防護をこの枠組みで説明することは難しいように思われる⁽³³⁾。

(b) 個人の自衛か、国家の自衛か

しかも、ユニット・セルフディフェンスそれ自体が安保法制懇の言うように「国際法上許容される」ものであるかどうかも実は意見の一致をみていない。この権利が国際法上のものであるか国内法上のものであるか、またその場合の具体的な根拠または淵源が何であるかについては諸説あり、国内刑法または国際法（生命に対する権利）を基礎とする個人の自衛権（正当防衛権）を部隊単位で共同行使しているとみる説⁽³⁴⁾と、国際法上の国家の自衛権を部隊単位で行使しているとみる説⁽³⁵⁾とに分かれている⁽³⁶⁾。

この点、わが国のユニット・セルフディフェンスの理解が「武力攻撃に至らない状況において、部隊司令官の判断で部隊等への外部からの侵害に対し防護のための措置をとること」⁽³⁷⁾とされていることには注意が必要である。「駆け付け警護」が自然権的権利を超える自己保存とは別のものとされる限り個人の自衛権に基礎づけることが困難であるとはいえ、国際法上武力攻撃が武力行使の一形態である以上、わが国が「武力攻撃」を発動条件とする国家の自衛権にこれを基礎づけることは容易ではない。たとえこれに依拠するとしても、国家の資格で行動するとは限らない国連等の国際組織の部隊の場合をどう説明するのかという問題も残る。もっともこれは、ユニット・セルフディフェンスよりもむしろ、後述する国連による任務の遂行または防衛の問題として扱われてきたと言える。

(3) 任務の遂行または防衛

(a) 「自衛」としての任務の遂行または防衛

伝統的なPKOは、主要な紛争当事者の受け入れ同意、公平性、および自衛以外の実力不行使の三原則を基本に、国連の実行を通じて発展してきた。このうち部隊の実力行使を例外として認める「自衛」とは、当初PKO要員の防衛のみを意味していた（狭義の自衛）。しかし国連キプロス平和維持軍（UNFICYP）が創設された1964年以降、任務の遂行または防衛のための実力行使もこの「自衛」に含まれるものとして認められるに至っており（広義の自衛）⁽³⁸⁾、日本の武器使用における自己保存型と任務遂行型に対応した枠組みとはなっていない⁽³⁹⁾。こうした国連独自の広い「自衛」観念の下、PKO部隊の基地や施設、装備、要員等を広く守るためだけでなく⁽⁴⁰⁾、「和平プロセスに反対し文民に危害を加えようとする妨害者に影響を及ぼし抑止すること」も「実力行使の究極の目的」と位置づけられてきたことに鑑みれば⁽⁴¹⁾、活動地域で危険に晒されたすべての人間を「駆け付け警護」することもまた、PKOの任務達成に必要な「自衛」措置として可能であるように思われる⁽⁴²⁾。

(b) 任務の付与は必要か——固有の権利の意味

しかし、この「自衛」原則に基づく実力行使がいかなる要件によって可能になるのかとなると、国連による任務付与の必要性をめぐる見解が分かれている。

まず、国連PKO部隊による広義の自衛に基づく実力行使は、個別的であれ集団的であれ、

国家と同様に「固有の権利 (inherent right)」に基づくものとして国際法上国連に認められているとする見方がある⁽⁴³⁾。ゆえに任務の遂行または防衛のためであっても、それが「自衛」の固有の権利に基づく以上、当該権利行使の際に安全保障理事会による任務の付与に左右されることはない（もっとも、同意と公平の原則を維持して部隊が武力紛争に巻き込まれるのを回避するという政治的配慮から任務の付与は望ましいとされる）。この点、新安保法制上任務の付与を必要とする「駆け付け警護」とは対照的であるが、「国連の活動におけるこうした広義の自衛の観念は一度も争われることはなかった」とされる⁽⁴⁴⁾。

とはいえ、狭義の自衛以外の実力行使には別途任務の付与が必要であるとする見方もないわけではない。「自衛」原則に属するとしてもそれは「『任務』の自衛 ('mission' self-defence)」⁽⁴⁵⁾であることから、慣習法上独立して認められる狭義の自衛と異なり、任務の付与が前提になるという。この場合、「駆け付け警護」が任務遂行上不可欠のものとされたうえで誰が誰を守るのかが指定されていない限り、「自衛」原則に基づくものとして自衛隊が当該行為を実施することは困難となろう⁽⁴⁶⁾。

(c) 国連憲章上の原則か、慣習法上の原則か

さらに、こうした「自衛」原則が国連の黙示的権限 (implied power) を超えて存在しうるのかという問題もある⁽⁴⁷⁾。これは、国連以外の国際組織が統括するPKO協立法上の国際連携平和安全活動における「駆け付け警護」を考えるうえで重要である。以上のPKO三原則が一般法として国際法上成立しているのであれば国連以外の国際部隊による当該活動にも適用されうるだろうが、この点は必ずしも明確になっているわけではない⁽⁴⁸⁾。

おわりに

「駆け付け警護」は実定法上の概念ではない。むしろそれは自衛隊が海外での活動でどれだけ多くの人を守ることができるのかという問題とその法的限界を象徴するものとして生まれた修辭と言え。新安保法制に照らせばそれは、同概念が生まれる契機となったPKO等における「活動関係者」の保護だけでなく、今後の政府の見解を待たねばならないとはいえ、米軍等武器等防護の枠組みにまで広がりをもちうる概念である。

「駆け付け警護」は自然権的権利を超えるものであることから、その国内法の枠組みとしては任務遂行型の武器使用に求める必要があった。しかし他国またはそれに準ずる組織に向けられた場合に憲法の禁ずる「武力の行使」に当たる恐れを懸念した政府が当該任務の付与を控えた結果、これまで「駆け付け警護」が認められることはなかった。他方で国外に目を転ずれば、そうした行為が禁止されているわけではない。こうして国際基準では認められるのに日本の基準では認められないという「駆け付け警護」をめぐる不合理な状況が引き起こされていることを重くみた安保法制懇は、関係法改正の際に政府に国際基準を適用するよう強く求めた。

これに対して政府は、国際基準に直接依拠することなく、自己保存型と任務遂行型という日本独自の基準を維持したままこれに近づけるかたちで新安保法制を成立させ、この不合理な状況を克服しようとした。既存の憲法秩序に配慮したからにはほかならないとはいえ、すで

にみてきたように安保法制懇が「駆け付け警護」について適用を求めた国際基準のすべてが「国際法上許容される」と言えるほどにまで必ずしも国際法の枠組みとして確立したものであるとは言えないことからしても、こうした政府のアプローチは適切であったと評価できる。

安保法制懇が「駆け付け警護」について提示した国際基準は、ユニット・セルフディフェンスと任務の遂行または防衛であった。きわめて重要な視点とはいえ、これらはいずれも多元的な自衛概念を基礎とした実力行使の枠組みであり、日本の自衛、自己保存、任務遂行を基礎とした国内法枠組みと必ずしも一致するものとは言えない。その法概念として盤石とは言えない性質ゆえに法的基盤も他のさまざまな国際法に依拠せざるをえず、自衛にかかる権利または権限が、国連、国家、部隊、そして個人のそれぞれのレベルで論者の一致をみることなく、いわば国際法と国内法の間で多層的に連関している。しかもユニット・セルフディフェンスは軍事組織に関する枠組みであるがゆえに、これによって他部隊防衛が認められるとしてもPKO等におけるNGO等の「活動関係者」の「駆け付け警護」に適合させることは難しい。またPKO等における任務の遂行または防衛が国連の枠組みのなかで発展してきたことに鑑みれば、これを非国連統括型の国際連携平和安全活動における「駆け付け警護」にまでどのように拡大できるかについてもさらなる慎重な検討が必要である。

とはいえ、現実問題として、米国その他の緊密な連携関係にある国や国際社会に向けてわが国が新安保法制上の「駆け付け警護」を説明するよう迫られる日はそう遠くあるまい。その際には、新安保法制がグローバルな安全保障環境の変化を基礎としている以上、自ずと国際法に基づく説明責任が問われることは言うまでもないだろう（日本独自の国内法上の論理、とりわけ「武力の行使」と「武器の使用」に関するそれがそのまま他国に通用することはまずない）。これまでみてきた多元的な自衛概念とそれを支える多層的な法的基盤をもつ国際法的基準を、自衛とは別の枠組みに依拠する自国の実定法解釈にどのように活かすかはわが国の喫緊の課題である。特に平時において広く可能となる米軍等武器等防護の場合、日本が他国の行なうようなかたちで国際法上の国家の集団的自衛権に依拠することには困難が伴う以上、ユニット・セルフディフェンスに依拠するかどうかはさておき、「グレーゾーン事態」をめぐる国家実行の蓄積が十分とは言えない国際社会でいかに説得的な国際法解釈を先導していくかが政府に問われている。

- (1) 「国際平和協力懇談会報告書」（2002年12月18日）、40ページ参照。
- (2) 第168回国会参議院本会議（平成19年10月5日）福田康夫総理大臣答弁、33ページ（会議録）参照。
- (3) 第180回国会平成24年8月3日提出政府答弁書203号（対佐藤正久参議院議員）。
- (4) 第186回国会参議院外交防衛委員会（平成26年5月15日）高橋礼一郎内閣府国際平和協力本部事務局長答弁、16ページ。
- (5) 第179回国会参議院外交防衛委員会（平成23年10月27日）玄葉光一郎外務大臣答弁、8ページ。
- (6) 前掲報告書（注1）、23ページ85項。
- (7) 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書（2008年報告書）（2008年6月24日）、3-4ページ。
- (8) 同上、12ページ。

- (9) 同上、12-14、17、23、30-31ページ。「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書(2014年報告書)(2014年5月15日)、28-29ページ。
- (10) 2008年報告書、13ページ。
- (11) 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録(以下、「参・平安特委」)(平成27年8月4日)安倍総理大臣答弁、9ページ。
- (12) 第189回国会参議院外交防衛委員会(平成27年9月10日)岸田文雄外務大臣答弁、9ページ。
- (13) 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録(以下、「衆・平安特委」)(平成27年5月27日)安倍総理大臣答弁、6ページ。
- (14) 第189回国会参議院外交防衛委員会(平成27年9月10日)岸田外務大臣答弁、9ページ。
- (15) 第189回参・平安特委(平成27年8月25日)安倍総理大臣答弁、42ページ。
- (16) 第189回参・平安特委(平成27年7月30日)石川博崇防衛大臣政務官答弁、23ページ。
- (17) 第189回参・平安特委(平成27年7月28日)中谷元防衛大臣答弁、16ページ。
- (18) 第189回衆・平安特委(平成27年7月10日)安倍総理大臣答弁、11ページ。
- (19) 本号における森川論文参照。
- (20) 2001年のPKO法改正以降、国際平和協力業務に従事する自衛官は派遣先国での武器等防護が可能となったが、これは「駆け付け警護」とは別のものとされてきた。例えば第189回国会参議院予算委員会(平成27年4月9日)中谷防衛大臣答弁、33ページ参照。
- (21) 第189回衆・平安特委(平成27年5月29日)中谷防衛大臣答弁、6ページ。
- (22) 第189回衆・平安特委(平成27年6月10日)黒江哲郎防衛省防衛政策局長答弁、45-46ページ；第189回衆・平安特委(平成27年7月8日)黒江防衛省防衛政策局長答弁、40ページ；第189回参・平安特委(平成27年8月21日)中谷防衛大臣答弁、5ページ参照。
- (23) 2015年9月16日の「平和安全法制についての合意書」別紙「平和安全法制に関する合意事項」3項および17日の附帯決議3項。
- (24) 現在のところ、武器等防護における武器使用の5要件とされるもののなかに国会への報告は入っていない。第189回参・平安特委(平成27年8月3日)中谷防衛大臣答弁、27ページ。
- (25) 2014年報告書、34ページ。
- (26) Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction: Standing Rules of Engagement for US Forces (SROE), 15 January 2000, para. 6b; Enclosure A, para.5b-e.
- (27) United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine), 2008, pp. 34-35.
- (28) See International Institute of Humanitarian Law, *Sanremo Handbook on Rules of Engagement*, 2009, p. 3; SROE, Enclosure A, paras. 5d and 6.
- (29) 例えばPKO協力法25条がそうであるように、改正前の文言では生命または身体を「防衛する」とされていたのが、今般の改正では「防護する」に修正されている。
- (30) SROE, Enclosure A, para. 5a.
- (31) 米国やサンレモROEハンドブックはこれを認めているようであるが、Hosangは、同一の指揮下のない支援部隊が駆け付ける場合は当該権利に依拠することはできず、他の法原則に根拠を求める必要があると主張する。H. F. R. B. Hosang, "Force Protection, Unit Self-Defence, and Extended Self-Defence," in T. D. Gill and D. Fleck eds., *The Handbook of the International Law of Military Operations*, 2010, pp. 423-424, para. 22. 09. なお、彼は「駆け付け警護」に類似した「自衛の場合に相互に駆け付ける権利(right to come to the aid of each other in self-defence situations)」にも言及しているが、ユニット・セルフディフェンスではなく、北大西洋条約5条の定める集団的自衛権(拡大自衛権)のなかでこれを論じている。Id., p. 416, para. 22. 02 (1).
- (32) See, e. g., Id., p. 420, 423, paras. 22. 06 (2), 22. 09 (1).
- (33) 「指図」という用語は、自衛隊員の身分については防衛大臣が、そして国際平和協力隊員の身分に

については国際平和協力本部長がもつ国内法上の指揮監督権と区別するためにわが国で用いられている。詳しくは、酒井啓亘「国連平和維持活動（PKO）の新たな展開と日本——ポスト冷戦期の議論を中心に」『国際法外交雑誌』105巻2号（2006年）、12-14ページ参照。

- (34) E. g., C. P. Trumbull IV, “The Basis of Unit Self-Defense and Implications for the Use of Force,” *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 23, 2012; D. Stephens, “Rules of Engagement and the Concept of Unit Self Defense,” *Naval Law Review*, Vol. 45, 1998.
- (35) E. g., Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 5th ed., 2011, pp. 242-277; Hosang, *supra* note 31, pp. 420-422, para. 22. 07.
- (36) この点、これらの先行研究を国家的自衛説（Dinstein）と個人的自衛説（Trumbull IV）と部隊防衛説（Stephens）とに整理し直したうえで、ユニット・セルフディフェンスの権利が国際法上のものとして成立しうるかどうかを探求する和仁健太郎「国際法における“unit self-defense”の法的性質と意義」『阪大法学』65巻1号（2015年）が参考となる。
- (37) 第186回国会参議院外交防衛委員会（平成26年5月29日）岸田外務大臣答弁、22ページ。
- (38) Capstone Doctrine, p. 34.
- (39) この点についてわが国が抱える問題を指摘するものとして、酒井、前掲論文（注33）、11-12ページ。
- (40) See Report by the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus, UN Doc. S/5950（10 September 1964）, p. 4, para. 7（c）.
- (41) Capstone Doctrine, p. 35.
- (42) See also Report of the Panel on United Nations Peace Operations（Brahimi Report）, UN Doc. A/55/305, S/2000/809（21 August 2000）, para. 49.
- (43) See, e. g., Memorandum to the Senior Political Adviser to the Secretary-General（19 July 1993）, *United Nations Juridical Yearbook 1993*, pp. 371-372, paras. 2 and 6.
- (44) D. Fleck, “The Law Applicable to Peace Operations,” in A. Clapham and P. Gaeta eds., *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford Univ. Press, 2014, p. 221.
- (45) R. McLaughlin, *United Nations Naval Peace Operations in the Territorial Sea*, Martinus Nijhoff, 2009, p. 193.
- (46) *Id.*, p. 193-198. 安保法制懇のメンバーである村瀬も「本来、PKO部隊の武器使用権限は、それが担う『国際任務』そのものに基礎づけられなければならない」と述べる。村瀬信也「安全保障に関する国際法と日本法（下）——集团的自衛権及び国際平和活動の文脈で」『ジュリスト』No. 1350（2008年）、60ページ。
- (47) 国連PKOは憲章上明文規定の存在しない活動であるが、1962年国連経費事件における国際司法裁判所の勧告的意見以降、黙示的権限に基づくものとして認められている。香西茂『国連の平和維持活動』、有斐閣、1991年、389ページ以下参照。
- (48) See, e. g., Fleck, *supra* note 44, p. 207.