

|              |   |
|--------------|---|
| Title        | 国連の集団安全保障と日本 : 国連軍参加に関する政府解釈の変遷   |
| Author(s)    | 阪口, 規純  |
| Citation     | 国際公共政策研究. 1999, 3(2), p. 49-69  |
| Version Type | VoR   |
| URL          | <a href="https://hdl.handle.net/11094/10024">https://hdl.handle.net/11094/10024</a> |
| rights       |   |
| Note         |   |

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

国連の集団安全保障と日本  
—国連軍参加に関する政府解釈の変遷—

UN Collective Security and Japan: the Transformation  
of the Japanese Government Interpretation of Japanese  
Participation in UN Forces

阪口 規純\*

Kiyoshi SAKAGUCHI\*

Abstract

This article reviews the transformation of Japanese Government interpretation of its participation in UN Forces from 1952, when Japan applied for the membership in the UN, to 1990.

The article makes it clear that Article 9 of the Japanese Constitution has not necessarily prohibited the participation of the Self Defence Forces in UN Forces of the UN Chapter 7 in Ikeda and Sato Cabinets in the 1960's.

But this Japan's interpretation of Article 9 has not been clearly stated in the Diet since then.

How persuasive this interpretation of Article 9 will be, will depend on whether or not operation under UN control is considered an act of Japan as sovereign state or an act on behalf of the UN.

キーワード：国際連合、国連軍、憲法第9条、内閣法制局

Keywords: United Nations, UN Forces, Article 9 of the Japanese Constitution, Cabinet  
Legal Affairs Bureau

---

\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 助手

## はじめに

1990年の湾岸危機において日本政府は、武力行使を目的とする湾岸多国籍軍への自衛隊による後方支援を実現すべく国連平和協力法案を第119回国会に提出するが、激しい国会審議の末、廃案となった。

政府はその過程で国連の集団安全保障と憲法第9条の関係につき問題提起を試みるが<sup>1)</sup>、一切の自衛隊の海外派兵に反対する社会党を始めとする野党および慎重な世論を前に十分に国内論議を深めることが出来なかった。

周知の通り、その後、1992年に国際平和協力が成立し、国連平和維持活動（以下PKO）への自衛隊の参加が「5原則」<sup>2)</sup>の下、可能となりカンボジア、モザンビーク等で実績を重ねてきた。しかしながら21世紀に向け長期的視野から、国連を始めとする国際的な安全保障システムを展望しつつ、日本の外交・安全保障政策を構想していく上で、PKOを上回る国連の軍事的強制行動の領域に対して如何なる対応をなすかが重要な政策課題となるものと思われる。その場合、憲法第9条の解釈が問題となる。国連平和協力法案および国際平和協力の審議を通じて、国連軍でも武力行使を伴うものであれば、憲法上、参加は許されないとの見解が確立しつつあるように見受けられる。しかし、日本政府にとって憲法第9条は、憲法制定期以降、今日に至るまで国連の集団安全保障措置に対し一切の参加を拒むものとして解釈上、疑義のないものであったのであろうか。

本稿は以上の問題意識から、国連軍への自衛隊参加に関する政府解釈の推移を分析しようとするものである。我が国の国連協力問題についての国会審議の歴史については、先行業績として香西茂教授の優れた研究がある<sup>3)</sup>。同研究は、主に武力行使を目的としない国連軍への日本の参加に分析の力点がおかれているが、本稿は上記の問題意識から、同研究を踏まえ、武力行使を目的とする国連憲章第7章に基づく正規の国連軍への日本の参加に焦点をしぼり、日本政府の憲法解釈がどのように変化してきたのかを明らかにしようとする。本稿では日本が国連加盟を申請した吉田政権期の1952年から湾岸危機前の1990年を対象期間とし、衆参両院の国会議事録を素材に考察する<sup>4)</sup>。その際、特に、鳩山政権から石橋、岸政権を経て池田政

1) 海部首相は1990年10月15日、記者会見において、国連憲章7章に基づく集団安全保障は、従来、政府が違憲と判断している集団的自衛権とは異なる概念であることを強調し、前者に関する憲法解釈の研究の必要性を示唆した（『朝日新聞』1990年10月16日）。この点の政治的背景については例えば、佐々木芳隆『海を渡る自衛隊』岩波書店、1992年、34-48頁、国正武重『湾岸戦争という転回』（第9回）『世界』1998年4月が詳しい。

2) PKO参加5原則とは ①紛争当事者間の停戦合意 ②紛争当事者、受入国の同意 ③中立的立場の厳守 ④上記①から③のいずれかの原則が満たされない状況が生じた場合の業務の中断、要員・部隊の撤収 ⑤要員の生命等の防護のための必要最小限度の武器使用、の5つの原則を指す（神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣、1995年、289頁）。

3) 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年、474-506頁。

4) 1945年の憲法制定期から1952年の国連加盟申請時までの、憲法第9条と国連憲章第7章の関係に関する政府部内の

権まで内閣法制局長官として政府の憲法解釈の責任者であった林修三および、その後を継ぎ長期 佐藤政権の内閣法制局長官の任にあった高辻正己の両氏の憲法解釈を中心に検討を加えることにする<sup>5)</sup>。

## 1. 吉田政権期

### (1) 自衛隊の海外出動禁止決議

自衛隊の海外派兵の問題は、朝鮮戦争を背景に警察予備隊、保安隊の朝鮮半島への出動の可能性を巡って1950年以降、繰り返し国会で論議されてきた。吉田茂首相は一貫して政策的観点から、これを否定し、法制局は警察予備隊令という国内法制の面から否定的な見解を表明していたが、憲法解釈は必ずしも明らかにされていなかった。しかし、MSA協定 (Mutual Security Act) と防衛二法案 (自衛隊法および防衛庁設置法) が審議された1954年の第19回国会に至って、佐藤達夫法制局長官が憲法第9条2項の交戦権禁止規定を根拠に、新しく設立される自衛隊の海外派兵は憲法上許されないとの見解を明らかにした(1954年6月1日 参議院内閣委員会)<sup>6)</sup>。佐藤法制局長官は自衛隊の海外派兵が憲法に抵触する根拠としては、さらに「自衛権を厳格に考えると実力行動のできるのは自衛権の限界内しか出来ないわけであるから、それがよその国にまで出て行ってその働きをするということは、普通の場合には厳格な自衛権の意味においては限界外のことになりはしないか」と答弁しており(1954年4月16日 内閣委員会外務委員会連合審査会)<sup>7)</sup>、交戦権禁止規定に加えて自衛権の制約という観点も表明した。この後者の「自衛権の限界」という観点が、1970年代以降、今日に至るまで、政府が自衛隊の海外派兵を憲法違反と解釈する上での根拠となっていくのである。

以上の憲法解釈が政府から表明される中、この第19回国会では、自衛隊の発足にあたり「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議」が1954年6月2日の参議院本会議において圧倒的多数で可決されている。この参議院決議は、自衛権行使の局面のみならず、国連協力の

研究および政府解釈の推移については、拙稿「戦後日本の安全保障構想と国連 1945-1952年」『国際公共政策研究』第3巻第1号 1998年10月、参照。

5) 両氏の憲法第9条解釈全般を理解する上で、林修三氏については「自衛隊と自衛官」『時の法令』第293号、昭和33年10月、2-8頁、「自衛隊の国連軍参加と憲法・自衛隊法との関係」『時の法令』第382号、昭和36年3月、42-45頁、「法制局長官生活の想い出」財政経済広報社、昭和41年 83-133頁、「自衛隊と憲法の解釈」(中村菊男と共編) 有信堂、昭和42年、247-271頁、「憲法の話」第一法規出版、昭和48年、62-77頁、憲法調査会第18回総会議事録、昭和33年10月、5-18頁、同第三委員会第25回会議事録、昭和35年8月、10-20頁、高辻正己氏については、「『戦力』の解釈」『ジュリスト』、昭和28年2月1日号、6-7頁、「戦争放棄をめぐる論議」『ジュリスト』昭和32年5月15日号、7-13頁、「憲法講説」良書普及会、昭和35年、75-88頁、憲法調査会第25回総会議事録、昭和34年2月、24-25頁、内閣法制局については内閣法制局百年史編集委員会編『証言 近代法制の軌跡』ぎょうせい、1985年、中村明『戦後政治にゆれた憲法9条』中央経済社、1996年が有益である。

6) 第19回国会参議院内閣委員会会議録第49号(昭和29年6月1日) 5頁。

7) 第19回国会衆議院内閣委員会外務委員会連合審査会会議録第1号(昭和29年4月16日) 23頁。

局面においても適用されるとの認識が、1960年代以降今日に至るまで、自衛隊の国連軍参加に反対する野党議員はもちろん、政府当局にも共有されることになる。

この決議はそもそも当初から国連協力のための自衛隊の海外派兵をも禁じる趣旨であったのであろうか。6月2日の参議院本会議における、同決議案発議者たる鶴見祐輔議員の趣旨説明は、太平洋戦争の強い反省に立ち、「何ものが自衛戦争であり、何ものが侵略戦争であったかということは、結局水掛論であって、歴史上判明しない。故に我が国のごとき憲法を有する国においては、これを厳格に具体的に一定にしておく必要が痛切であると思う」とした上で「我が国の場合には、自衛とは海外に出動しないということではなければならない」と述べており<sup>8)</sup>、自衛隊は侵略のために用いるものでは断じてないという国会の意志を国の内外に示そうとすることに狙いがあったものといえる。鶴見議員のこの趣旨説明からは、国連軍への自衛隊参加が禁止されていたか否かは必ずしも明確ではないが、この参議院本会議の前日に開かれた参議院内閣委員会における次の質疑から、国連軍への自衛隊参加は同決議の禁止する対象には入っていなかったことが理解できる。

木村喜八郎議員が、同決議案について「(平和)条約に基づいて国連から海外派兵を要求されたときにはどういうことになるのか」と質したのに対し、鶴見議員は「それは私個人の考えをお答えするほかないが、国連から日本に要求があったという場合であるが、この場合にどういう形で、どういう具体的な要求があったかに従って、時の政府が日本の主体性を堅持して決定すべきものと、かように考えている<sup>9)</sup>」と回答している。鶴見議員のこの発言から、同決議の発案者の念頭に国連軍参加の視点があった訳ではなく、同決議が将来の国連軍への自衛隊参加問題をも拘束するものとは捉えられていなかったと推測するのが妥当と思われる。しかしながら、同決議は、国連協力を含めいかなる場合の海外派兵をも禁止する趣旨のものとして、その後、一人歩きしていくのである。

## (2) 朝鮮国連軍への参加・協力問題

上述した海外派兵に関する佐藤法制局長官の憲法解釈は、日本自らの防衛目的のための自衛隊派兵に関する解釈であったが、この時期、国連協力の文脈からの自衛隊の派兵問題については、どの様に論じられていたのであろうか<sup>10)</sup>。この点について1954年2月6日の外務委員会において、自由党の並木芳雄議員と下田武三外務省条約局長の間で以下の議論がなされている。並木議員が「政府の解釈によって戦力に至らざるものが、たとえば朝鮮の動乱のよ

8) 第19回国会参議院会議録第57号(昭和29年6月2日)35-38頁。

9) 第19回国会参議院内閣委員会会議録第49号(昭和29年6月1日)16-17頁。

10) 海外派兵論議には、自衛目的の派兵論と国連協力を目的とする派兵論があることについて、小谷秀二郎「憲法と海外派兵論議」日本国際問題研究所・鹿島研究所編『日本の安全保障』1964年、616-653頁参照。同論文は1950年代後半から60年代前半における海外派兵論が詳しい。

うな場合に、警察権の、警察行為として国連協力の線で出動した場合に、これは憲法違反にならないわけだが、その点はどうか」と政府当局の見解を質したのに対し、下田条約局長は①朝鮮における国連の行動は国際法からみると警察行動ではなく戦争とみるべきであり、交戦権をフルに行使する敵対行動が行なわれていると見るのが正しい ②従って日本は憲法が交戦権を禁止している以上、これに参加することは憲法上不可能、と答弁した<sup>11)</sup>。このように、下田条約局長は、憲法第9条2項の交戦権禁止規定を根拠として、朝鮮国連軍への自衛隊の参加は憲法に違反するとの見解を明確に示すのである。この点に関連し、同年3月27日の衆議院外務委員会では、朝鮮国連軍の場合を想定し第一線の戦闘行為には参加しないが後方の行動に自衛隊が参加、協力することが憲法に違反しないかが争われた。この問題に対し下田条約局長は「これは何の後方の勤務をやるかということできまる。つまり明確に交戦権を行使している国際的な部軍の後方で、やはり日本も交戦権を行使しなければならないような勤務であれば、これは私はできないだろうと思う」と答弁するが、質問者の社会党の穂積七郎議員は「後方勤務であろうと前線勤務であろうと近代作戦全体が戦闘を目的とし、武力によって国際紛争を解決しようという建前に立った戦争の体系の中に参加することは、明らかにこれは交戦権ではないか。(略)後方勤務だから交戦権の行使にならぬというようなものではない」と反論した<sup>12)</sup>。これを受け下田条約局長は「交戦権をもたなくとも、輸送の面、あるいは現在やっている日本を後方の給与基地、補給基地に利用させることは、なしうる」と応酬した。1990年の湾岸危機の際には湾岸多国籍軍への後方支援が可能かどうか国会での大論争を生み、現在も朝鮮半島有事の際の米軍への後方支援問題が重要な政策課題となっているが、既にこの問題の端緒が約半世紀前の国会の争点となって現われていたのである。(但し、近年は交戦権の観点からではなく、「武力行使の一体化」の観点から、後方支援の憲法上の可否が論じられている点で相違する)。

このように、下田条約局長は一部の「後方勤務」を除き朝鮮国連軍への自衛隊の参加は許されないと憲法解釈を明らかにしているが、この見解は当時の政府の確定した解釈であったかどうかは疑問が残る。例えば同年3月15日の衆議院外務委員会において佐藤達夫法制局長官は並木議員の「自衛のためでなく、制裁あるいは警察行為としてのためならば、これは国際紛争を解決する手段でないから、やはり武力の行使あるいは武力による威嚇はできるか」との質問に対し「学説もいろいろあるということは知っている。しかし現実の問題として考えたことがないので明快な回答はできない」と答弁した<sup>13)</sup>。並木議員は「制裁」の場合とは

11) 第19回国会衆議院外務委員会会議録第5号(昭和29年2月6日)17頁。

12) 第19回国会衆議院外務委員会会議録第27号(昭和29年3月27日)21頁。

13) 第19回国会衆議院外務委員会会議録第17号(昭和29年3月15日)21頁。この発言において佐藤法制局長官の念頭にあった学説とは、国連のとする軍事行動は戦争でなく公的な国際警察行為であり、これへの日本の協力は憲法第9条の「戦争放棄」に反するものではないとする、横田喜三郎東京大学教授(当時)の見解ではないかと思われる。当時の横田の学説については例えば「朝鮮問題と日本の将来」(勤草書房、1950年)が詳しい。因みに1960年代の代

具体的には「たとえば朝鮮動乱に対して国連というものが制裁行為、警察行為として出動することを決議した場合」と説明していることから、佐藤法制局長官のこの答弁から、朝鮮国連軍を含め国連の集団安全保障措置への自衛隊の参加問題について、この時点での法制局の憲法解釈は確定していなかったことが分かる。

この点について外務省は、既に1951年10月の第12回国会において、国連加盟および平和条約第5条解釈の文脈から、西村熊雄条約局長が「(国連が要請する)強制措置の内容が武力の行使または軍事行動を含む場合には日本は憲法上、軍力を持たないし交戦権を放棄しているので、そういう要請に応ずべき立場にない」<sup>14)</sup>と述べ、①軍備の不保持 ②交戦権の否認、を法的根拠として国連憲章第7章の集団安全保障措置への兵力提供は憲法上、否定されることを明らかにしていたのである。前述した朝鮮国連軍への自衛隊派兵は交戦権禁止規定により憲法に反するとした下田条約局長の答弁は、自衛隊発足に伴い西村条約局長の挙げていた戦力不保持の規定を除外した形で、西村答弁を踏襲するものであった。

以上のことから、1954年の第19回国会の時点では国連協力のための自衛隊の海外派兵についての憲法解釈が政府当局の中で、つまり内閣法制局と外務省条約局の間で見解が一致していなかったことが理解される。

## 2. 岸政権期

1956年12月の日本の国連加盟を背景として、翌1957年2月に成立した岸内閣は、「国際連合中心」を「自由主義諸国との協調」、「アジアの一員としての堅持」と共に日本外交の3原則として謳いあげた<sup>15)</sup>。1958年1月、日本は早くも国連安全保障理事会の非常任理事国に就任し、岸信介首相は同年1月29日の第29回国会での施政方針演説で「特に国連安全保障理事会の一員としての地位と役割にふさわしい活動を展開し、わが国の安全を確保するとともに進んで世界の恒久平和の達成に最善の努力を尽くす覚悟である」<sup>16)</sup>と所信表明した。

それでは岸首相は安全保障面で日本の国連協力をどのように考えていたのであろうか。1958年3月27日の参議院予算委員会において、国連軍への協力の限度を問われた岸首相は国

表的学説としては、憲法学の立場からは、佐藤功「自衛隊のいわゆる国連軍への参加と憲法第9条」清宮四郎・佐藤功編『憲法演習』有斐閣、1967年、32-55頁、国際法の立場からは、田畑茂二郎「集団安全保障制度と第9条」清宮四郎・佐藤功編『憲法講座』有斐閣、1963年、247-265頁、がある。

14) 第12回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会会議録第6号(昭和26年10月22日)11頁。

15) 外交3原則の一つに挙げられた「国連中心主義外交」の意味について、1959年当時、外務省国連局長であった鶴岡千俣氏は、後年、「その意味はわからないのが実情」であって「国連憲章に定められた国連の目的を追求する外交を展開する」、「それを中軸にして他の外交もやる」という考え方であったと回顧しており、具体的内容の不明確な概念であったことが分かる(国連広報センター編『回想 日本と国連の30年』、講談社、1986年、89頁)。また、対米協調主義の一種の「煙幕」であったとの西春彦元外務次官の見方については松本重治他『近代日本の外交』朝日新聞社、1962年、180-181頁参照。

16) 第28回国会衆議院会議録第4号(昭和33年1月29日)23頁。

連憲章にのっとり加盟国としての義務を果す必要があると述べた上で次のように答弁した。「この国連警察軍というか、あるいは国連軍、いろんな目的で国連において海外に派兵するような場合があるが、これに対しては、具体的に日本自らが自衛隊を出して協力するということは、憲法の上からいっても、自衛隊の本質からいっても、これを私は許せないことだと思っている」<sup>17)</sup>。この答弁から岸首相は根拠を明らかにしていないものの、いかなる目的の国連軍であれ自衛隊が参加することは憲法に違反するとの見解を有していたことが分かる。しかし、翌3月28日の衆議院内閣委員会において林修三内閣法制局長官が、岸答弁を控えめな形ながらも軌道修正する答弁を行なっている。それは自衛隊の国連軍参加に関するそれまでで最も詳しい憲法解釈であり、以後の国連協力論議の基盤となるものであった。林法制局長官は機能面、組織面から国連警察軍を分類、例示した上で次のように述べた。

「一口に国連警察軍という名称でこれらを包括して、憲法9条について唯一の結論しか出せないというものではない。憲法9条では自衛権は認める、日本に外部からの侵略あるいは間接侵略があった場合にこれを防ぐということを認めているわけであり、それ以外について日本が主権国家として武力を行使する、戦争をすることは認めていない。従って警察軍という名前をとるとしても、ただいま言ったような憲法の趣旨に反するものは私どもとしては参加できないと思う。しかしたとえば、これは理論的な問題であるが、全く武力の行使と関係のない警察行動的のものがあり得た場合に、それは憲法9条と直接関連しない面があるのではないか」<sup>18)</sup>

この林答弁で示された、具体的な国連軍の型に応じてケース・バイ・ケースで憲法第9条との整合性を検討していくとの考え方は、国連軍への自衛隊参加問題に対するその後の政府の基本的スタンスとなっていくのである。そして、この林答弁を先にみた岸答弁と比較すると、次のことがいえる。岸答弁ではあらゆる型の国連軍であっても自衛隊の参加は憲法上、容認されないと判断されているのに対し、林答弁では「理論的な問題」ながらも武力行使と関係のない国連軍であれば、それへの自衛隊参加は憲法上、必ずしも否認されないことを明らかにしている。この解釈は、後に武力行使を目的としない国連監視団を始めとする国連平和維持活動(PKO)への自衛隊参加の合憲性を確保し、1992年の国際平和協力法の成立を導く法的根拠となり、その意味で極めて重要な意義を有するものといえる。

本稿の課題である国連の軍事的強制行動、特に国連憲章第43条型の国連軍への自衛隊参加の可否という観点から、この林答弁を検討すると次のことがいえる。この答弁では武力行使を目的とする国連軍への参加は全て憲法第9条に抵触するといっているように一見受けとめられるが、しかしよく検討すると、林長官は憲法第9条が否認するものは、日本が「主権国

17) 第28回国会参議院予算委員会会議録第18号(昭和33年3月27日)34-35頁。

18) 第28回国会衆議院内閣委員会会議録第22号(昭和33年3月28日)5-6頁。



家として」武力を行使することだといっている。筆者はこの「主権国家として」の限定句は林長官が一定の意味を込めて挿入したものと考えている。何故ならば、後述する通り、後に林長官は、この解釈を裏から読んで、将来、国連の警察活動が理想的形態となった場合、国連軍の行動はもはや主権国家の行動とみるべきではなく、従ってそれへの自衛隊参加は必ずしも主権国家の武力行使を禁ずる憲法に違反しないとの重要な見解を示すことになるからである。

因みに上の答弁で林長官は、「理論的な問題」として武力行使を伴わない国連軍への参加を検討の範囲に入れていたが、同年7月30日、日本はレバノン紛争に関しハマースホルド国連事務総長からレバノン監視団に対して10名の自衛隊員の派遣要請を受けることになり、国連軍参加の問題は、理論上の問題から現実の具体的政策課題となる。これに対し、政府は憲法上可能ではあるが自衛官として派遣するには自衛隊法上の疑義があるとして、この要請を断った、とされる<sup>19)</sup>。

### 3. 池田政権期

1961年2月21日、帰国中の松平康東国連大使が記者会見において、「レバノン問題の際、政府が国連監視団への派遣要請を断ったため自分は窮地に立った」「わが国が国連協力をいいながら将来とも絶対に派兵しないということでは筋が立たない」等と発言し、国会でこの発言が大問題となった<sup>20)</sup>。第38回国会はこの松平発言を機に国連軍参加の合憲性に関する論議がかつてない盛り上がりを見せ、その過程で政府の憲法解釈が一層明確になった。同国会審議において表明された、林内閣法制局長官の答弁を以下に詳しく考察する。

まず、1961年2月22日の衆議院予算委員会での林答弁から検討する。この答弁はこの時期の国連軍参加に関する政府解釈を最も包括的に示したものでその要旨は以下の通り。

①憲法第9条1項はいわゆる侵略戦争を禁止しており、その反面、自衛権の発動は認めている。

②国連が国連警察軍を使って活動するという場合はいろいろあるが、内容を分析してみれば、自衛権の問題でもなければ、いわゆる侵略戦争の問題でもない。つまり国連が国連の内部において、国連憲章に違反した国に対して一種の制裁を加えるという場合、あるいは治安

19) 憲法調査会第25回総会における高辻正己法制局次長(当時)の発言(憲法調査会第25回総会議事録、昭和34年2月、25頁)による。しかし、西村熊雄外務省元条約局長は、派遣拒否の理由が憲法上の理由であったとしている(憲法調査会第三委員会第24回会議事録、昭和35年8月、34頁)。当時の新聞の中には、派遣要請につき外務省が「憲法上、国内法上疑義がある」としたことに対し、内閣法制局、防衛庁から異議が出たため三者が法的解釈を検討した結果、憲法解釈上の問題はないとの結論を得た旨の報道もあり(産経新聞 昭和33年8月3日)、この報道が正しいとすれば、上記 高辻証言と西村証言のくい違いが説明できるように思われる。

20) 香西、前掲書、485-490頁。小谷、前掲論文、641-646頁。『朝日新聞』昭和36年2月22-24日。

が保てない場合に警察的な行為をする、あるいは選挙の監視をするといった活動があるが、そのような国連警察軍の行動に参加することが一がいに9条1項に違反するとは言えない。むしろ9条1項の禁止しているものとは別問題の場合はいろいろある<sup>21)</sup>。

このように林長官は、憲法第9条1項の「国際紛争を解決する手段として」を、国際法の一般的解釈に従い、侵略戦争、侵略的な武力行使を意味するものと捉え、自衛と共に国連による「一種の制裁」のための武力行使は含まれないとの解釈を明らかにするのである。そして、その上で憲法上、自衛隊の参加が許される場合と許されない場合について次の3点を例示した。

①朝鮮事変は国連外の国が国連との間に問題を起こしており警察軍的な色彩は薄い上、しかも各国が自分の軍隊を動かしており、これへの日本の参加は憲法上できない。

②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制裁する、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、国連というものに統合し、各国の兵隊、組織をそこで解消し、各国は人員だけ提供して一つの統合したものを作ってしまう、こういう場合になると、9条の文言から見ると、日本が主権国家として行動することにならず憲法には直接抵触しない場合がある。

③軍事行動を伴わない警察軍は頭から9条1項の問題にならない<sup>22)</sup>。

この答弁は要するに、朝鮮国連軍への参加は憲法に抵触し、「国連の警察活動が理想的形態になった場合」と「軍事行動を伴わない警察軍」の2つのケースは自衛隊の参加は憲法違反にならない、ことを明らかにしている。これを岸政権期の政府解釈と比較すると①と③は基本的に同じであるが、新しく②の見解が追加されていることが分かる。②について林長官は、同年2月10日の衆議院予算委員会において「将来理想的な国際連合ができた」状態を「国家間のいろいろな紛争を国内警察活動と同じような形で国連が解決をつけていくというような形になった場合」<sup>23)</sup>とも説明している。上述②の見解だと、国際公務員から成る国連固有の軍隊の設置が、「理想的形態」の構成要素だと見なされているようにも受けとれるが、2月10日の見解では、それは必ずしも必要条件とはみなされていないようでもあり、林長官が将来の「国連の理想的形態」を具体的にどのように想定していたのか曖昧さが残る<sup>24)</sup>。

本稿の目的から林答弁を検討する場合、特に重要なことは、林長官が自衛隊参加が憲法上可能とみなしうる場合を、上記の将来の理想的な状況に限定していないこと、つまり、現在

21) 第38回国会衆議院予算委員会会議録第16号（昭和36年2月22日）16頁。

22) 同上17頁。

23) 第38回国会衆議院予算委員会会議録第8号（昭和36年2月10日）17頁。

24) 林長官の意味するところについて、1990年10月、工藤内閣法制局長官は、国連憲章第7章に基づく国連軍よりも「さらにもう一步先の理想的国連軍」を意味するものだと答弁している（1990年10月30日、衆議院国際平和協力特別委員会）。これに対し田中明彦教授は「国連憲章第7章が実効的に機能するようになった」場合を指しているとの見方を提示されている（田中明彦『安全保障』読売新聞社、1997年、317頁）。

の国連を前提とした場合でも、当該国連軍が武力行使を伴わない場合とは別に、その他にも一定のケースがありうるということを示している点にある。

この点を示唆しているのが、同年3月4日の衆議院予算委員会での林長官の答弁である。林長官は自衛隊参加が憲法第9条に必ずしも違反するとはいえない国連軍のケースとして、国境監視、選挙監視を任務とするものを挙げた後、次のように述べた。

「それからまた、国連の行動が、たとえば朝鮮事案の場合のように、各国が主権国家として自分の軍隊を動かす、もちろん国連軍の旗を持っているけれど、いわゆる連合軍のような形で動かしている。あの場合のことはちょっと日本の今の憲法ではできないだろう。しかし例えばレバノンの場合のように、各国が兵員を供出して一つの緊急軍というようなものを作っている。この場合には、その行動は、実は主権国家としての各国の行動ではない。国連の事務総長なら事務総長の指揮のもとに全部動いているわけである。そうして各国は、人員を供出したという責任はあるけれども、それ以上の行動については国連がまさに指揮している、そういう場合があるわけである。そういういろいろの目的とか、組織とか、これによって判断すべきものだ。」<sup>25)</sup>

この答弁で林長官は、レバノン監視団（UNOGIL）を例示し国連指揮下の監視団の行動は国連の行動であって、兵力派遣国の主権国家としての行動ではない、との見方を提示している。この考えに立てば、論理的には当該国連軍が仮に武力行使を伴うものであっても、それが国連の指揮、統制の下にあるのであれば、国連軍の武力行使は兵力派遣国の主権国家としての行動ではなく、国連の行動としてみるべきだということになる。これまで述べてきたとおり、岸政権期以降、林長官は憲法第9条が禁止しているのは「主権国家として」の武力の行使と威嚇であり、逆にいえば主権国家と離れた別の主体の武力行使は憲法9条が必ずしも否認するところでないとの解釈を示していた。よってこの9条解釈に立てば、仮に当該国連軍が武力行使を伴うものであっても、国連の指揮、統制下にある限り、それへの自衛隊の参加は憲法第9条に必ずしも違反しないことになる。この点を言明した林長官の国会での答弁は筆者の調べた限り見当たらないが、後年、林は法制局長官退官後に著した著作の中で次のように述べており、この見方が誤っていないことを裏づけている。

「現在までのところでは、国連憲章第43条に基づく常設的国際警察軍の組織されたことはないが、将来、これがつくられた場合のことを考えると、いまの国連がかならずしも理想的な国際機構とはいえないにしても、これに対する自衛隊の参加などを憲法に違反とするのは、憲法全体の趣旨からいって、相当に困難なのではなからうか。」<sup>26)</sup> この記述から、林長官は国連の指揮、統制下にある憲章43条型国連軍への自衛隊の参加は憲法上、必ずしも否認されな

25) 第38回国会衆議院予算委員会会議録第20号（昭和36年3月4日）10頁。

26) 林修三・中村菊男編『自衛隊と憲法の解釈』有信堂、1967年、267-268頁。

いとのかえを有していたことが分かる。

#### 4. 佐藤政権期

##### (1) 高辻法制局長官答弁

1964年7月、ソ連が国連憲章43条に基づく国連軍の常設化を提唱し、その検討を国連全加盟国に求めたのを受け、政府は北欧諸国が提案した待機軍構想を含め国連軍常設問題の研究に本格的に取り組む<sup>27)</sup>。この問題に触れた第19回国連総会での椎名外相演説を機に、国会での国連軍参加論議が活発化する。内閣法制局長官は林修三から高辻正己に代わる。

高辻法制局長官は、国連軍と憲法第9条との関係について度々、佐藤栄作首相、椎名悦三郎外相を補佐し答弁に立っているが、1964年12月14日の衆議院予算委員会において、要旨次のとおりの整理された答弁を行なった。

- ① 理想的な社会あたかも国際社会の中で一国の治安の維持と相当する一つの機構が現出した場合、それへの兵力提供は法制上の問題はあるが、憲法が国際紛争を解決する手段として武力行使を否認していることに抵触しない。
- ② 理想的国際社会に至る過程において、例えば朝鮮戦争の場合に兵力提供することは憲法上、相当考えなければならない問題である。
- ③ 以上は武力行使が中心となる場合であるが、それとは別に武力行使を伴わない場合は憲法第9条の問題とならず、もっぱら政策上の問題となる<sup>28)</sup>。

この見解を池田政権期の林法制局長官のそれと比較すると①の将来形態については林長官が「理想的な国連」と呼んでいたものが「理想的な国際社会」と変化しており、意味する内容は依然曖昧ではあるが、世界政府的なニュアンスが若干強くなっている。②について、この高辻答弁では朝鮮国連軍への兵力提供が憲法第9条に触れる理由が明らかにされていないが、他の場で「朝鮮の国連活動は、国連を背景にしているが、それぞれの国が、その勧告に応じて、それぞれの立場において武力を行使する立場にあるので、そういう場面には日本の憲法の抵触なしに日本の武力をそこで行使することはできない、すなわち憲法9条に違反する」(1965年12月3日 参議院日韓条約等特別委員会)<sup>29)</sup>と述べ、朝鮮国連軍への参加は日本の国家が武力行使をすることになり、憲法第9条1項の禁止する「国際紛争を解決するため」の武力行使とあたるとの認識を示している。この点は林長官の憲法解釈を踏襲しつつ、より

27) 『朝日新聞』 昭和39年8月16日。

28) 第46回国会参議院予算委員会会議録第7号(昭和39年12月14日)18頁。

29) 第46回国会参議院日韓条約等特別委員会会議録第9号(昭和40年12月3日)23頁。

詳しい解釈となっている。③の武力行使を伴わない国連軍への参加についても林答弁が維持されている。

ここで問題は、林長官が合憲の余地を残した国連の指揮、統制下にある国連軍への参加について高辻長官がどのような解釈を示していたかである。高辻長官のこの時期の答弁は、合憲と違憲のケースをそれぞれ明瞭な場合、いわば典型的なもの（すなわち、自衛隊参加が合憲と認定しやすいものとして、「理想的な国際社会」が現出した場合と武力行使を伴わない場合を、逆に違憲と認定しやすいものとして朝鮮国連軍の場合）を挙げ、その中間に入る灰色領域を意図的に答弁から除外している印象を受けるものが多いが、1965年3月2日の衆議院予算委員会での次の民社党の竹本孫一議員とのやりとりは重要な示唆を与える<sup>30)</sup>。

竹本議員が、国連警察軍への自衛隊参加を積極的に求める立場から、憲法第9条1項の「国際紛争を解決する手段としては」の解釈問題に触れ、「国連のために国連の指揮のもとに動く、そういう国連軍に国の意志を含めて参加協力するということが国際紛争を解決する手段云々の問題でその条項に触れるのか」と質問。これを受け高辻長官は「国連が管理、維持の主体となり、その指揮のもとに行動するという形のものであれば、私も、先ほど申したように、これは国際紛争を解決する手段ということではない、こういうふうに思う」と答弁した。この答弁は竹本議員とのやりとり全体の文脈から、高辻長官が、「理想的な国際社会」を念頭において答弁している可能性も残るが、続けて竹本議員が「そうすると、大体こういうふうに概念整理してよろしいか。憲法第9条でいう『国際紛争を解決する手段としては、』云々の条項は、やはり憲法の常識にしたがって侵略戦争の意味である。したがって、自衛の問題については、自衛の措置を講じ、自衛の力を持つことは、当然憲法は認めておる、同時に、国際社会において国際正義のうえに立って国連が活動するような場合にこれに協力するということは、憲法に抵触するものでない、かように解釈してよろしいか」と改めて高辻答弁の趣旨を確認したのに対し、高辻長官が「大体において、そのとおりだと思う」と答弁していることから判断して、国連の管理、指揮化の国連軍であれば必ずしも「理想的な国際社会」が現出したと認められなくても、それへの自衛隊の参加が憲法第9条に違反しない場合もありうることを、この高辻答弁が示唆していると考えてよいものと思われる<sup>31)</sup>。

30) 第46回国会衆議院予算委員会会議録第17号（昭和40年3月2日）6-7頁。

31) 高辻長官は1966年2月9日の衆議院予算委員会において、「国連の指揮、監督、命令権ということに完全に立った場合、そういう場合にはこれは差しつかえないという解釈になるか」という高田議員の同旨の質問に対し、「国連が自らの意志により武力を行使するというような典型的な事例というものが、いままであったこともないし、当面考えられる余地もないので、その点はいま論議することは必要ではないのではないかと思う」と答弁している。この答弁でいうところの「国連が自らの意志により武力を行使するというような典型的な事例」として考えられるのは、国連憲章43条の特別協定に基づく正規の国連軍であるが、ここでは回答は留保されている（第51回国会衆議院予算委員会会議録第93号、昭和41年2月9日、26頁）。

## (2) 「国連協力法案要綱」報道

このような情勢の中、1966年2月23日、東京新聞が、外務省が「国連協力法案」(仮称)の要綱をまとめた旨をスクープ報道した<sup>32)</sup>。同紙によれば、前年12月、日本が国連安保理の常任理事国に当選するに及び、政府は国連軍参加問題に本格的に取り組むべき段階に来たと判断、同要綱は外務省国連局で具体案を検討してきたもので、①国連の警察行動に対し、自衛隊の海外派兵、国連軍への基地提供を認める ②国連の決めた経済制裁に対し関係国内法の規定に優先して協力する ③このため自衛隊法、外国為替および外国貿易管理法など関係国内法の一部を改正する、の3点を骨子とするもの、とされた。

報道された「国連協力法案要綱」の内、国連軍参加に関する部分は、「政府は国連が憲章第42条に基づき、国際の平和および安全の維持または回復に必要な空軍、海軍または陸軍の行動(軍事的強制措置)を適当と認め、そのための措置を決定した場合は自衛隊を含めた人員、労力の提供、飛行場、港湾その他基地の提供、物資、運輸の提供などを行なうことができる」とされており、「関係国内法改正点」としては、「自衛隊法第3条に『わが国の平和と独立および国際平和の安全のために……』という趣旨のことはを追加し、自衛隊が海外活動もできる根拠をつくる」とされた<sup>33)</sup>。

この報道を受け同年3月4日の衆議院予算委員会で社会党の穂積議員が同要綱の提出を強く求めるが、外務省は、国会対策上、法制的見地から憲法、国内法の関連を研究している事実を認めつつも、法案という観点から検討はしていないとして、要綱案の存在を否定した。

穂積議員が、法案に至らない段階での外務省の構想中の国連協力策について、国連憲章のどの条項を基礎として立法措置を考えているのか、激しく外務省を問い詰めた。これに対し藤崎万里条約局長が「現在、外務省の一部で検討しているといわれている構想の中には、42条、43条の軍事的措置というようなものは含まれない。紛争の平和的解決手続の一環として監視隊その他のものが派遣される場合のことだけが一応検討の対象になっている」「経済措置として第7章第41条の規定が関係してくる」と述べ<sup>34)</sup>、報道された要綱案の内、第42条に基づく軍事的措置への自衛隊参加容認の部分が、外務省の構想の中に入っていないことを強調した。

当時、外務省が「国連協力法案要綱」なるものをまとめていたのか否か、あるいは国連憲章第42条に基づく国連の軍事的強制措置への自衛隊参加を可能とする立法措置を検討してい

32) 香西、前掲書、494-498頁。『東京新聞』昭和41年2月23日(夕刊)。永野信利『外務省研究』サイマル出版会、1975年、213頁。永野(当時、東京新聞政治部記者)によれば同要綱は「極秘」のプリントを入手して報道したものとされる(同書、21頁)。

33) 『東京新聞』同上。

34) 第51回国会衆議院予算委員会会議録第21号(昭和41年3月4日)4-5頁。

たのかどうかは、今もって不明である。しかしながら、法案化が予定されていたか否かは別として、次の如く憲章42条に基づく軍事的強制措置への自衛隊参加は憲法第9条に違反しない場合があるとの見解が、外務省条約局および内閣法制局から示唆されたことは、注目に値する。それは、同年3月10日の参議院予算委員会における、稲葉誠一議員の質問に対する高辻法制局長官と藤崎条約局長の答弁であり、両氏は要旨次のように述べた。

①憲章第42条の強制措置は43条の特別取極によることになっているが、現実にはそういう協定は一つもなく42条が発動する状況ではない（高辻）。

②憲法には、全世界の国民が「平和のうちに生存する権利を有する」また、「平和を維持しようとする国際社会において、日本国民は名誉ある地位を占めたいと願う」という前文がある。そういうことからいって、もしも将来、全国民の平和のうちに生存する権利を保障する国際団体というものができて、それがその社会内における平和に対する破壊を回復するために兵力を行使するという場合には、これに兵力提供することは、必ずしも憲法9条に違反しない（高辻）。

③いまの国連は、日米安保条約第10条1項の安保条約の効力に関する規定（筆者注：「この条約は、日本区域における国際の平和及び安全の維持のため十分な定めをする国際連合の措置が効力を生じたと日本国政府及びアメリカ合衆国政府が認める時まで効力を有する」）が実現されているとはいえない現在において、少なくともこれと同視はできない（高辻）。

④国連の軍事的強制措置は国際法上の戦争ではない。国連憲章42条に基づく強制措置の場合、これは国連の行動であり、それぞれの加盟国の名における軍事行動ではないから、各国が交戦権を行使していると観念すべきでない（藤崎）。

⑤国連の活動なら一切構わないというのも一つの考えだが、政府当局が従来考えているものは、もっと憲法の精神、平和に徹する精神からいって妥当なもので、何でもかんでもいいという立場ではない（高辻）<sup>35)</sup>。

この高辻、藤崎両答弁で示された政府の見解は、それ迄の政府解釈の積み重ねの中で、次の3点の特徴を有する。第1に、条約局長が、憲章42条に基づく国連の軍事的強制行動は、加盟国の行動ではなく国連の行動であることを初めて言明した。このことは、これまでの考察から明らかなように、憲章42条の国連軍への自衛隊参加は憲法第9条の否認するものではないことを間接的に示すものである。さらに、それが憲法第9条2項の交戦権禁止規定にも当たらないことも明らかにした。外務省は、1950年代、交戦権禁止規定を根拠に、国連の集団安全保障措置への日本の参加は許されないとの見解を明らかにしていたことを想起すると、重要な解釈の転換といえる。第2に、法制局長官が、憲法前文を初めて根拠に用い、「全国民の平和のうちに生存する権利を保障する国際団体」ができた場合に、それへの兵力提供は憲

35) 第51回国会参議院予算委員会会議録第11号（昭和41年3月10日）24-25頁。

法第9条に抵触しないとの論理を示した。第3に、池田政権期の高辻答弁では「理想的な国際社会」と表現されていたものが、上の如く平和的生存権を保障する国際団体と改められた。この点について、高辻長官がいかなる状態を「平和的生存権を保障する国際団体」が存在する状態とみなしていたかが重要となるが、上記③から判断すると、例えば、日米安保条約がなくても日本の安全が確保しうる程度に国連の集団安全保障機能が強化された状態が想定されていたことが分かる。そのような国連とは、憲章が想定する42条、43条の国連軍が設立される状況と等置できるのではなからうか。

よって内閣法制局は条約局に比べ国連の理想的形態との関連性を重視した答弁を行っているものの、事実上、条約局と同様に憲章42条に基づく国連の軍事的強制行動への自衛隊の参加は必ずしも憲法に抵触しないとの見解を有していた、とみてよいものと思われる。

### (3) 「海外派兵」と「海外派遣」

以上のように、政府は国連協力法案なるものの内、特に憲章42条に基づく国連軍への参加の部分強く否定したのであるが、この背景として、社会党を始めとする野党の強い反発を恐れたであろうことは間違いない。政府がこの当時、最も重視し立法化を望んでいた政策課題は、武力行使を伴わない国連の監視団への参加であったものと思われる。例えば滝川外務省国連局参事官は同じ予算委員会で「われわれが主として考えているのは、この前のレバノンのような事態について」<sup>36)</sup>だと述べている。上記東京新聞が、外務省が「国連協力法案」の検討に際し監視団、軍事オブザーバーとして参加しても直接戦闘に参加しなければならない恐れのある場合は自衛隊参加を見合わせようとしている点を特に考慮している旨を報じていることも<sup>37)</sup>、この点を裏づけている。

しかしながら、自衛隊による一切の国連軍参加を認めないとする社会党は、監視団のケースにも強く反発するのである。社会党は当時、ベトナム戦争の急迫化に伴い、政府が国連協力の名目で自衛隊をベトナムへ派兵するのではないかと警戒感を強めており、また、非軍事であっても国連監視団への自衛隊の参加はなしくずしに「再軍備の前進」を図るものであり憲法改正につながるものとして、強く自衛隊の海外派兵に反対していた<sup>38)</sup>。この社会党の強い抵抗が、政府の国連協力のための自衛隊派兵策を押さえこんでいくことになる。このことは同年3月4日の衆議院予算委員会で象徴的に現われる。同委員会で社会党の野原覚議員が、監視団が万が一戦闘行為を開始した場合の政府の対応を鋭く追求したのに対し、椎名外相が部隊の正当防衛が許される旨を主張し、他方、吉国一郎内閣法制局次長が、まる腰ゆえその

36) 第51回国会衆議院予算委員会会議録第21号(昭和41年3月4日)3頁。

37) 『東京新聞』前掲

38) 『朝日新聞』昭和41年3月2日。



ような事態は起こりえない旨答弁したことから、政府内部の見解のくい違いが明らかになり審議が紛糾した。この結果、統一見解を求められた政府は、椎名外相と松野頼三防衛庁長官が各々、①憲法は海外派兵を禁じている ②いかなる名目であっても自衛隊の海外派兵は断る方針である、との統一見解を発表することになった<sup>39)</sup>。この背景は新聞報道によると、この統一見解を与野党で協議した予算委理事会において、はじめ政府側が示した案では「戦闘行為に巻き込まれる恐れのある場合」にはという条件つきで「いかなる名称を問わず自衛隊の派兵は断る」となっていたのが、これに対し社会党側がこの条件を受け入れず、上記統一見解に落ち着いたのだとされる<sup>40)</sup>。この統一見解を自然に読む限り、国連軍の行動が武力行使を伴うものであろうと、伴わないものであろうと、一切それへの自衛隊の参加は憲法上、容認されないものと解釈される。しかしながら、政府は武力行使を目的としない国連軍、特に監視団への自衛隊参加の道を残すべく、翌3月5日の衆議院予算委員会の場で、椎名外相が「軍隊本来の武力行動を前提とした海外派遣が派兵である」「武力行動を前提としない場合は派兵とはいわない」と答弁する<sup>41)</sup>。今日、政府で広く用いられているところの「海外派兵」と「海外派遣」の区分け論の原型がこの時点において登場するのである<sup>42)</sup>。

このように政府は社会党の強い抵抗に妥協を迫られた結果、武力行使を目的としない国連軍への自衛隊参加の合憲性のみを確保すべく苦肉の策として、いかなる海外派兵も憲法の容認するところでないとの上記統一見解を表明せざるを得なくなったものと思われる。丁度その時期、佐藤政権は、70年安保延長問題を重要な課題に控えており、政府は、日米安保継続に反対する社会党はじめ野党や世論を、自衛隊海外派兵問題でいたずらに刺激することは避けたいという考慮が働いたものと推測される。そして何よりも、監視団の参加は別として、武力行使を目的とする国連軍に自衛隊を派遣すべき現実性は当時、ほとんどないものと考えられていたのであろう。

#### (4) 「国連協力法案要綱」報道以降

国連協力法案報道をきっかけに、政府が上述の海外派兵に関する政府統一見解を表明して以降、政府は中東を念頭に「海外派兵」にあたらぬ国連監視団への参加に焦点をしばり国

39) 第51回国会衆議院予算委員会会議録第21号(昭和41年3月4日)10-11頁。

40) 『朝日新聞』昭和41年3月5日。

41) 第51回国会衆議院予算委員会会議録第22号(昭和41年3月5日)10頁。

42) 図みに、現在の政府見解としては次の答弁書がよく引用される。

「従来、『いわゆる海外派兵とは、一般的に言えば、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、領空に派遣することである』と定義づけて説明されているが、このような海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を越えるものであって、憲法上、許されないと考えている。……これに対し、いわゆる海外派遣については、従来、これを定義づけたことはないが、武力行使の目的をもたないで部隊を他国へ派遣することは、憲法上許されないわけではないと考えている。しかしながら法律上、自衛隊の任務、権限として規定されていないものについては、その部隊を他国へ派遣することはできないと考えている。」(稲葉誠一議員質問主意書に対する答弁書 第93回国会衆議院会議録10号、昭和55年10月30日、166-167頁)

内体制整備の検討を続ける。それに伴い、自衛隊の国連軍参加に関する政府の答弁は、急速に抑制されたものへと変化する。例えば、増田甲子七防衛庁長官は1967年7月17日の参議院内閣委員会において「自衛隊というものは相当厳格に解釈している」との立場から、「海外派兵というものは憲法9条違反である」ことは「明瞭」であり「国連警察軍が仮に武力を行使する国連という一つの団体」であって、「そこへ武力を行使する日本の自衛官を一部を構成する意味において派遣すること」も憲法違反であると述べ、さらに、「各国の軍備が全然なくなって国連警察軍ができる、そうして世界の警察行動をするという場合にも、やはり憲法改正が要る」と答弁した<sup>43)</sup>。この防衛庁長官答弁によれば、武力行使を伴う国連軍であれば、たとえ完全軍縮後の「理想的な国際社会」においても、それに自衛隊が参加する余地は憲法解釈上、全くないことになってしまい、唯一「監視団の内で武力を全然行使しない」ものだけに参加が許されることになる。

この防衛庁長官答弁ほど制限的ではないものの法制局長官答弁も抑制的となっていく。例えば、1969年3月22日の参議院予算委員会で国連軍参加一般の憲法解釈を求められた高辻法制局長官は、武力行使が任務でない国連軍への参加は合憲であること及び朝鮮国連軍への参加は「各国がその名と責任において行動するもの」であり憲法上許されないことを、答弁するにとどまり、それ迄の答弁にはあった国連指揮下の国連軍のケースはもちろん「理想的な国際社会」のケースまでも全く言及しなくなってしまう<sup>44)</sup>。

因みに、この高辻答弁があった同じ1969年の第61回国会では、集団的自衛権に関する憲法解釈が一定の確立した形で表明されている。それは、憲法第9条が容認しているのは個別的自衛権のみであり、他国を防衛するための集団的自衛権の行使は憲法第9条の容認するところではないとする見解であり、それまでの岸政権期の解釈をより制限的に解釈し直したものであった<sup>45)</sup>。当時の佐藤政権の最重要課題は沖縄返還であったが、松野防衛庁長官によれば社会党をはじめとする野党は、政府が返還と引き換えに、日本の軍事力強化を米国に約束していないか懸念しており、それを払拭するためにも集団的自衛権の解釈などを抑制する必要があったとされており<sup>46)</sup>、このあたりの事情も、国連軍参加に関する政府解釈が抑制的に変化してきたことに影響を与えているのかもしれない。

## 5. 田中政権期～竹下政権期

1970年の国連25周年記念を機に、前年の1969年秋の第24回国連総会において、国連憲章を

43) 第56回国会参議院内閣委員会会議録第27号（昭和42年7月17日）5頁。

44) 第61回国会参議院予算委員会会議録第17号（昭和44年3月22日）24頁。

45) 詳しくは拙稿「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開」（上）、『外交時報』第1330号、1996年7月、参照。

46) 『産経新聞』平成8年5月1日。

再検討しようとの機運が世界的に高まった<sup>47)</sup>。愛知揆一外相は、総会一般討論演説で、安全保障理事会および総会の機能強化に向け国連憲章の再検討を提案し、注目を集めた<sup>48)</sup>。

愛知外相は第63回国会で、日本の国連強化案の中心は平和維持機能の強化であることを明らかにし、香西教授によれば、この時期国連協力を巡る国会での政府答弁の中に「国連の平和維持活動」という言葉が初めて登場することになる<sup>49)</sup>。日本は1971年から72年まで3度目の安保理非常任理事国に就任するが、1972年の田中角栄政権成立以降、70年代の国会における国連軍参加論議は主として国連監視団への参加問題に集中する。よって武力行使を伴う国連軍への参加については、ほとんど議論されなくなる。たとえ、質問があったとしても、「国連憲章上の国連軍にわが国が参加するというような事態は、現実問題として現在全く予想されていない」（1977年11月22日の参議院内閣委員会における小林智彦外務省国連局参事官答弁<sup>50)</sup>、「国連に対する協力でも、武力の行使を伴うものについては憲法上疑義がある」（1975年12月16日衆議院内閣委員会における丸山昂防衛庁防衛局長答弁<sup>51)</sup>）として政策上の可能性はもちろん憲法上の解釈も余地のないものであるかの如く対処される。

そして、このような70年代の国会での審議状況を受け、鈴木善幸内閣時の1980年10月28日、「国連軍」への参加問題に関する政府の統一見解が稲葉誠一議員の質問主意書に対する答弁書の形で表明される。国連軍参加に関する憲法解釈の部分は次の通り。

「いわゆる『国連軍』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ものではないが、現行自衛隊法上は自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている。」<sup>52)</sup>

この1980年統一見解を、これ迄みてきた国連軍参加論議の推移の中で位置付けると、70年代の国会審議状況をそのまま反映し、憲法上自衛隊の参加が可能か否かの基準が、対象となる国連軍の目的、任務に武力行使が含まれるか否かのみにあるとされ、林、高辻両法制局長官の時期に示されていた「国連の理想的形態」あるいは「理想的な国際社会」が到来した場合、そして国連指揮下の軍事的強制行動ケースが除外されていることが分る。

米ソ冷戦構造の支配する当時の国際政治状況にあって、日本政府内部で国連の集団安全保障システムがオペレートする可能性がほとんど考慮されておらず、それへの日本の参加の必

47) 天羽民雄『多国間外交論』PMC出版、1990年、353-365頁。

48) 椎名外相の国連演説要旨は『朝日新聞』昭和39年12月5日参照。

49) 香西、前掲書、498頁。

50) 第82回国会参議院内閣委員会会議録第5号（昭和52年11月22日）19頁。

51) 第75回国会衆議院内閣委員会会議録第10号（昭和50年12月16日）39頁。

52) 第93回国会衆議院会議録第10号（昭和55年10月30日）166頁。

要性が全く予想されていなかったことが、この80年統一見解の背景にあるように思われる。

しかしながら冷戦終焉後の1990年、イラクのクウェート侵攻による湾岸危機の際に、湾岸多国籍軍への後方支援を法案化しようとした日本政府の前に、この1980年統一見解が障害として立ちはだかることになる。つまり湾岸多国籍軍は当然に武力行使を目的とするものであるから、後方支援であろうとそれへの自衛隊の参加は許されないことをこの統一見解が示したのである。この問題に直面した政府は、国連軍への関与の仕方を「参加」と「協力」に分け、「協力」であれば武力行使を伴う国連軍であっても武力行使と一体にならない範囲での支援は憲法上許される、との新たな統一見解を表明することになる。(1990年10月26日 衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会)<sup>53)</sup>。ここで編み出された「武力行使との一体化論」が、国連協力の文脈とは別に、今日の日米間のガイドライン問題の中心概念となっていくのである。

但し注意しておくべき点として、上の国連軍参加に関する1980年統一見解において、「いわゆる『国連軍』」と概念づけられているものは厳密には国連の「平和維持活動」に該当するものであって、国連憲章第42、43条に基づく正規の国連軍は対象の外におかれている。この点は従来ほとんど指摘がなされていないが、この統一見解をもって、国連憲章上の正規の国連軍への自衛隊参加も憲法上許されないことが明確になった、と判断すべきではない。憲章第7章下の正規の国連軍参加については新しい解釈を打ち出す余地が残されているといえる。

## おわりに

以上、国連軍への自衛隊参加について、1952年の国連加盟申請以降、1990年に至るまでの政府の憲法解釈の推移を振り返り検討してきた。以上のことから明らかなように、池田、佐藤政権期においては、国連憲章第7章が想定する正規の国連軍への自衛隊参加は国連の理想的形態と関連づけられながらも憲法解釈上、必ずしも否認されてはいなかったのである。当時の林、高辻両法制局長官の見解によれば、当該国連軍の行動が仮に武力行使を伴うものであっても、それが国連の指揮、統制の下にあるのであれば、そこでの自衛隊の行動は国連の意志に基づく行動であって、憲法第9条が禁止する日本国の主権国家としての行動ではない、と解釈しうる余地があるものと見なされていたのである。

しかしながら、この政府解釈は、国連協力であれ如何なる目的の自衛隊の海外派兵も許されないとする社会党を始めとする野党の激しい抵抗と、自衛隊海外派兵一般に対する国民の根強い警戒感の存在、そして何よりも、政府自らに監視団を別にすれば、武力行使を目的とする国連軍に自衛隊を派兵すべき現実性がほとんどなかったがゆえに、上記の憲法解釈は1960

53) 第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会会議録第4号(平成2年10月26日)25-26頁。

年代末以降、国会で表明されることなく抑制的にいわば封じ込められていく。その結果が、上述の1980年統一見解とその考えに基づく現在の政府解釈—「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いては憲法上問題が残るのではなかろうか」<sup>54)</sup> (1990年10月19日 衆議院予算委員会 工藤内閣法制局長官答弁) —へとつながっていくのである。

1980年統一見解の考え方は、米ソ冷戦ゆえに国連の集団安全保障が機能しないという国際環境の下では一定の意味があったのかもしれない。しかし、冷戦が終焉し、紆余曲折しつつも国連の集団安全保障が機能回復をみせ、しかも1960年代よりも国際秩序の形成に果たすべき日本の責務が格段に重くなっている今日、1980年統一見解にみられる国連軍参加に関する憲法解釈は、今日の国際環境の変容に適合しにくくなっているのではないか。それゆえ林、高辻両法制局長官の憲法解釈を再検討してみることが意味をもってくる (いわゆる小沢調査会<sup>55)</sup>の見解はこれと軌を一にするものである)。

その場合のポイントは、国連の指揮、統制下の行動を日本の主権国家の行動としてみるのか、国連の行動とみるのかという点にある。国連憲章第7章下の正規の国連軍の場合、国連軍の指揮については、国連憲章第47条3項で「軍事参謀委員会は、安全保障理事会の下で、理事会の自由に任された兵力の戦略的指揮について責任を負う。この兵力の指揮に関する問題は、後に解決する」とされており<sup>56)</sup>、指揮権の具体的内容は不明にされている。これまで憲章43条の特別協定は結ばれておらず、よって特別協定に基づき43条型国連軍が現実化しないと、指揮権の問題は確答しえない。ただ、1947年の軍事参謀委員会の中間報告<sup>57)</sup>およびP K Oの現状からみて各国の拠出兵力から構成される国連軍の性格から、兵力提供国の国内的性格 (例えば、懲戒権) が完全になくなることはありえず、日本の主権の行使の要素は残るであろう<sup>58)</sup>。しかし、そこで日本にとって重視すべき点は、日本国憲法の趣旨から考えて、

54) 第119回国会衆議院予算委員会会議録第1号 (平成2年10月14日) 6頁。

55) 正式名称は自民党「国際社会における日本の役割に関する特別調査会」。同答申「国際社会における日本の役割」(1993年2月)における憲法解釈の要点は、前文を「国際協調主義」として解釈しつつ、国連の武力行使への自衛隊の参加は、国連の行動の一環であってもはや日本の主権発動の性格を有しないものであり、憲法第9条の放棄した戦争、武力行使とは全く異質のもの、とした点にある。因みに、1993年2月の本答申では、多国籍軍への日本の参加は消極的に捉えられているが、湾岸危機以降、今日の自自連立政権の政策合意に至るまで、多国籍軍への自衛隊参加は憲法に反しないというのが小沢氏の基本認識であり、この点が従来の政府解釈と決定的に異なっている。

小沢氏の見解に対する批判は数多いが、特に浅井基文『新保守主義』柏書房、1993年、渡辺治『政治改革と憲法改正』青木書店、1994年が詳しい。

56) 軍事参謀委員会に関する国連憲章第47条の解釈については、Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations A Commentary*, Oxford University Press, 1974. pp. 644-651.

57) *Report by the Military Staff Committee to the Security Council on the General Principles Governing the Organization of the Armed Forces made available to the Security Council by Member Nations of the United Nations*, April, 30, 1947. 指揮についての規定は第38条から第40条。

58) 国連軍の指揮の現状から小沢調査会答申の問題点を鋭く指摘したものとして、神余隆博『新国連論』大阪大学出版会、1995年、122-125頁。なお、P K Oの指揮権については、Berdar, M.R., *The United Nations System of Command and Control of Peacekeeping Operations*, *The International Spectator*, Vol. XXXI, NO.1, Jan.-Mar. 1996, pp. 13-24, McCoubrey, H. and N.D. White, *The Blue helmets; Legal Regulation of United Nations Military Operation*, Dartmouth, 1996, pp. 137-152 が詳しい。

武力行使を命じる主体が、理論的、実体的にどのような姿になるのかという点にあるように思われる。安保理決議に基づき、国連の機関によって任命された司令官の直接指揮の下で行なう武力行使であれば、国連による公的武力行使として憲法に抵触しないものとみなしうるのではないか。この点をより深く、根本的に考える為には、武力行使を①国連による制裁活動として公共的意味をもつ武力行使と ②個別国家の主権の発動としての武力行使とに、その基本的性格の相違ゆえに区別した上で<sup>59)</sup>、前者を容認しうる憲法解釈へと国民合意を尊重しつつ転換を図っていくという考え方が今後、一層重要になってくるものと思われる。長期的に国連指揮下の国際公共価値実現のための武力行使に日本が参画していくためには、次の二つの点で格段の外交努力が必要だと考える。一つは、国連の武力行使が公共的だといいうるためには、安保理の意志決定の民主化が必須であり、日本はその実現を粘り強く各国に働きかけていかねばならない。二つ目は自らの「負の歴史の遺産」の克服である<sup>60)</sup>。憲法第9条は自らの最小限の自衛のみを容認するものだという解釈が戦後一貫して支配的であるのは、自衛隊の海外出動禁止決議の趣旨にうたわれた様に、憲法第9条が太平洋戦争への深い反省に立つからである。よって過去の日本軍国主義に対する内外の懸念を払拭していくための外交努力と、上の安保理改革への働きかけと実現が伴ってこそ、1960年代に林、高辻両法制局長官が示した憲法解釈が今日的意味をもちうるのだと考える。

59) 大沼保昭「『平和憲法』と集団安全保障」(2)『国際法外交雑誌』92巻2号、62-85頁。大沼教授は21世紀を目指して現憲法全体を見直す改憲論議の必要性を示されている。

60) 鴨武彦『世界政治をどう見るか』岩波書店、1993年、208頁。