

153-参-外交防衛委員会-13号 平成 13年 12月 06日

山口那津男君 今、官房長官は人に対する警護任務の点も含めてお答えをいただいたように思います。いずれにしても、人及び物が従来为国連の警護任務の内容であるという御説明でありましたので、その双方について今後警護任務の必要性について十分な議論を重ねるべきである、こう思います。その際に、この警護任務に伴って二十四条の武器使用の規定を新たにまた改正する必要があるのかどうかということも、また別の問題として存在するということを指摘させていただきたいと思えます。

さて、次に、今回PKFの凍結解除を行ったことによりまして、法律の三条三号ニで、放棄された武器の収集、保管または処分という業務ができるようになりました。例えば、埋設地雷を撤去するという業務を行おうとした場合に、その収集、保管または処分という責任が我が方に生ずるわけでありまして。しかし、その責任がありながら保管中の地雷を防護できないような結果になることはふさわしくないわけでありまして。これは、少なくとも保管中の撤去地雷というのは我が国の物品ではないわけでありまして、九十五条の防護の対象にはならないわけなんですね。

そつだとすると、このようなPKFの活動というのは我が国が十全に行うことはできなくなるのではないかと思うわけですが、この点についてどうお考えになりますか。

国務大臣(中谷元君) 業務におきまして自衛隊が一時的に保管している武器等を奪取しようとする者がある場合には、職務に当たる自衛官は安全に配慮しつつ、相手方への説得、その他武器の使用に至らない手段によって当該侵害行為を排除するよう努めることとなりますが、その際に、保管している武器等を奪取しようとしている者が職務に当たる自衛官等に危害を加えようとする場合や自衛隊の武器等の破壊を行う場合には、法律の要件の範囲内において武器を使用することは可能であるというふうに考えております。

いずれにしても、我が国が国際平和協力業務として武器等の保管等の業務を行う場合においては、事前に現地の治安状況を十分調査するほか、国連に対して我が国の事情をよく説明するとともに、国連の現地司令部との間でも治安状況などについて十分連絡をとり合うことによつて適切に任務を遂行するよう努めてまいりたいというふうに考えております。

山口那津男君 この撤去した地雷が大量に保管されていたと
した場合には、これを警護の対象とする特定の物品だということ
とで新たな任務を加えるという可能性も一つあるかもしれませ
ん。しかし、またこの改正法によりまして、それらの保管中の地
雷を我が国のその他の物品と近いところに置きまして、いわば
我が国の物品を防護する、その反射的な効果としてこれらの保
管中のものが防護される、こういうことは実質的にはできるわ
けですよ。いかがですか。

国務大臣(中谷元君) 結果としてそのようになることは十分
あり得るといふふうに思います。

山口那津男君 仮に、この撤去した地雷を警護する任務を新
たに与えよう、そしてその場合に武器使用を許そうとした場合
には、これはこれまで言われてきたいわゆる任務遂行を阻止す
る企てに対する武器使用、いわゆるbタイプの武器使用という
観念の中に入るのかなとも思うわけであります。そうした場合
に、いわゆるbタイプの武器使用については憲法上の問題もある
かのように指摘をされてまいりました。

この点について、法制局長官は、憲法との関係で、これらの武

器使用の考え方をどう判断されますでしょうか。

政府特別補佐人(津野修君) 従来から武器使用につきまし
てはいろいろ国会答弁しておりますが、一般論として申しまし
と、この任務遂行を阻止する企てに対する武器使用と申しまし
のは、これはいわば自己保存のための自然権的権利というべき
もの、これの枠を超えた武器使用となりまして、状況いかによ
っては憲法第九条の禁ずる武力の行使に該当するということが
ないとは言い切れないということから、我が国PKO要員にこの
ような武器使用を認めることにつきましては憲法との関係で慎
重な検討が必要であるといふふうに考えております。

山口那津男君 ただいまの答弁にありました一般論を踏まえ
て、今後きちんとした議論を重ねるべきであると思えます。
さて次に、いわゆる参加五原則について伺いをしていきたい
と思えます。

この参加五原則については、いわゆる政党間の合意として五つ
が列挙されている、そういうものも存在するわけでありますが、
また一方で、この法律の中に、例えば六条の七項、この中に「国
際連合平和維持隊に参加するに際しての基本的な五つの原則」

というはつきりした文言があります。そして、関係条文を括弧書きで引用しております、それらの規定の趣旨が五原則に当たると法律で明記されているわけであります。そして、さらにこの五原則に照らして、国会承認を得なければならぬとされておりまして、実定法上この五原則というのは極めて重要なものとして法律に定められているわけであります。

そこでお伺いします。いわゆる第五原則についてはその趣旨が二十四条にあらわれているわけですが、今回の改正案では自己の管理のもとに入った者を防護対象とするということになっているわけであります。この今回の改正はいわゆる第五原則の規定の趣旨の範囲内とお考えになりますか。いかがですか。

国務大臣（福田康夫君） 第五原則を含めて参加五原則はもう御案内のとおりでありますけれども、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の評価を受けることがないことを担保する意味で策定された国際平和協力法の重要な骨格でございます。

他方、国際平和協力業務に従事する自衛官等によります自己とともに現場に所在するその職務を行うに伴い自己の管理のもとに入った者の生命または身体の防衛のための必要最小限の

武器の使用は、いわば自己保存の自然権の権利ともいふべきものであり、憲法の禁ずる武力の行使に該当するものでないということであります。

したがいまして、国際平和協力業務に従事する自衛官等に自己とともに現場に所在するその職務を行うに伴い自己の管理のもとに入った者の生命または身体の防衛のための武器の使用を認められたものとして参加五原則が作成された目的の範囲内のものであるということであります。

山口那津男君 この五原則、特に第五原則がつけられたときのいきさつを考慮いたしますと、この武器使用というのが憲法上の武力行使に抵触しないようにという強い配慮が働いております。

そこで、武力行使というのはやはり我が国の国の活動として組織的に武器を使う場合というのが予想されるわけでありまして、この部隊で組織的に武器を使用するということが憲法の武力行使と抵触する場合もなきにしもあらずということと、むしろ個人個人、個人の武器の使用で護身という範疇で武器の使用を許そうと、そういうことで第五原則がつけられてきたというふうには私は理解をするわけであります。

そして、いわゆるこの第五原則の政党間の合意を読んでみますと、これには武器等の防護については何ら明記されていないわけですね。この点は、政党間の合意でありますからそれぞれの政党で違った考え方もある、つまり解釈もあるかもしれません。

いずれにしても大事なことは、この憲法の武力行使に抵触しないように担保するということが五原則の基本的な意義でありますから、今回の改正案で自衛隊法九十五条の適用除外を解除したことはこの第五原則の趣旨を出るものではないと、つまりこの範囲内にあると私は考えるわけであります。

この点について、五原則との関係を御答弁いただきたいと思えます。

国務大臣(福田康夫君) この点につきまして、先日も議論があったと思いますので、整理をして申し上げます。

参加五原則は、我が国が国連平和維持隊に参加するに当たって憲法で禁じられた武力の行使をするとの評価を受けることがないことを担保する意味で策定されたものでございます。他方、自衛隊法第九十五条の規定による武器使用は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為からこれらを防護するため、次のような

厳格な要件のもとで行使が認められる極めて受動的かつ限定的な必要最小限のものであり、憲法の禁ずる武力の行使に該当するものではありません。

その第一は、武器を使用できるのは職務上警護に当たる自衛官に限られていること、第二に、武器等の退避によってもその防護は不可能である場合等、他に手段のないやむを得ない場合でなければ武器を使用できないこと、第三に、武器の使用はいわゆる警察比例の原則に基づき事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られていること、第四、防護対象の武器等が破壊された場合や相手方が襲撃を中止し、または遁走した場合には武器の使用ができなくなること、第五、正当防衛または緊急避難の要件を満たす場合でなければ人に危害を与えてはならないこと、これらの要件が必要であるということになります。

それからさらに、国際平和協力法制定当時におきましては、自衛隊法第九十五条の適用を除外しましたのは憲法上の問題があったからということではなく、委員の御指摘のとおり、当時の政策判断として我が国が初めてPKOに参加し国際平和協力業務を実施するに当たりました、このような武器使用が事態の混乱を招くおそれがないかどうかはつきりしなかったため、まず

は慎重に業務をスタートさせるべきという判断で適用除外規定を置くことにしたものであります。

しかしながら、その後の六回にわたる自衛隊の派遣の経験を踏まえ、派遣先国において自衛隊法第九十五条を適用したとしても事態を混乱させることはないと考えられます一方、武器等の破壊、奪取を看過することにより隊員の緊急事態への対応能力の低下や治安の悪化につながる、そういうことも想定されることが認識されるようになったため、政策判断として今般の改正により同条の適用除外規定を削除するということにしたものでございます。

以上のように、派遣先国で国際平和協力業務に従事する自衛官に対して自衛隊法第九十五条を適用することといたしまして、も憲法との関係で問題を生ずることはなく、したがって、憲法で禁じられた武力の行使をするとの評価を受けることがないということを担保する意味で策定された参加五原則の目的の範囲内のものであるというところでございます。

山口那津男君 次に、停戦合意の原則について伺います。

東チモールを例にとれば、一九九九年の四月に和平合意が成立をいたしましたので、この合意の中に停戦の合意も存在すると認

定できるだろうと思えます。

しかし、現在は紛争当事者の統合派は西チモールへ去って独立派は解散をしたと言われておりまして、停戦の合意が維持されているか否かについては議論のあるところだろうと思えます。

官房長官は、十一月二十二日の衆議院本会議におきまして、停戦の合意は有効に遵守されていると、こつ御答弁をされておられます。今の事態を踏まえてどういう要素が、要素をもって有効に遵守されていると評価されておられるのか、この点について御答弁いただきたいと思えます。

国務大臣(福田康夫君) 東チモールの紛争におきます紛争当事者であります独立派と統合派、これは双方ともに既に武装組織を解散し、UNTAETの仲介のもとで政治組織として両派間で政治対話を行っているなど、東チモールにおいては新たな武力紛争が起こる可能性はほぼなくなっていると、こついうように判断されます。このような諸般の事情を勘案すれば、九九年四月の和平合意は有効に遵守されていると考えておるところでございます。

山口那津男君 今の御答弁によりますと、本来の停戦合意と

いつのは、停戦の状態、つまり紛争がなくなったという状態を将来にわたって維持するためのいわば保証という主観的な要件だと思っわけです。

ですから、形式的に合意の存在が疑わしい場合でも、有効に遵守されていると判断するためには、将来にわたって停戦状態が維持されるであろうということを主観的にも客観的にも、いずれの立場からも認定できるような要素ということをしつかり考えていかなければならないと思っわけであります。この点を見逃して五原則の変更だ何だと、あるいはみなすとかということを軽々しく論ずるべきではないということを指摘いたしまして、この点の重要性をお述べしたいと思います。

さて、次に受け入れ同意の原則について伺います。

法律の二条一号あるいは六条一項一号は、当該活動が行われる地域の属する国及び紛争当事者という二つの主体の同意を明記しております。東チモールの例でいいますと、紛争当事者は退去したとか解散したとか言われているわけでありますが、我が国が参加するに当たって、こういう紛争当事者の同意を得られるのか、あるいは法律の要求をどう理解していくのか、この点について御答弁いただきたいと思っます。

国務大臣(福田康夫君) 東チモールの現状を見ますと、紛争当事者であります独立派と統合派、これは双方ともに武装組織を解散したけれども政治組織などとしては平和裏に活動を行っているほか、UNTAETの仲介のもとに政治対話も行われていると、これは先ほどもおっしゃったとおりでございます。

他方、国際平和協力法は、紛争当事者の同意として国際連合平和維持活動に対する同意と我が国による国際平和協力業務の実施についての同意という二つの同意を要件としておりまして、こうした受け入れ同意が個別の事例において存在しているか否かを認定するに際しては、具体的な状況を踏まえて総合的に判断するということではありますが、以上を踏まえると、両紛争当事者はUNTAETが活動を行うことにつき同意しているものと考えるべきであると考えております。

また、我が国における平和協力業務の実施に対する紛争当事者の同意につきましては、今後、東チモールのPKOへの自衛隊部隊の派遣を正式に決定するその際に具体的な状況を踏まえて取りつけていくということになると思っます。

山口那津男君 国の同意と紛争当事者の同意は別の同意なんでしょうね。なぜこつこつに別々に二つの主体の同意を求め

たかといえますと、仮に国が同意を与えたとしましても紛争当事者が現存する限りはそれぞれの立場によって同意を与えない、つまり我が国の活動に対して敵対的に行動する可能性があるからであります。そういうことがないようなことを担保するために、国以外にもそれぞれ紛争当事者の同意を求め、こういふふうにしたわけでありまして、この東チモールの例に即して言えば、UNTAETの同意というものと紛争当事者の同意は同視できないはずであります。

ですから、この紛争当事者の同意というものをどういふふうに理解するか、そして本来の趣旨が敵対的な行動をとる可能性はないということを保証するための制度でありますから、その趣旨に合致した認定評価ができるのかどうか、この点についての慎重な判断が必要だろうと思うわけですが、再度御答弁いただきたいと思えます。

国務大臣(福田康夫君) UNTAETの活動の受け入れについて同意しているかということになりましたら、統合派はみずから武装組織を解体し、UNTAETの仲介のもと政治組織として独立派との政治対話を平和裏に行うとともに、UNTAETとも協議を行っているということから、UNTAETの活動を受

け入れているものと考えられるということでもあります。

それから、統合派が我が国による国際平和協力業務の実施について同意しているか、こういふことになれば、このことについては、紛争当事者の受け入れ同意については、今後、東チモールのPKOへの自衛隊部隊の派遣を正式に決定するに当たりまして、具体的な状況を踏まえて取りつけていく、こういふことになるわけです、手続として。

山口那津男君 紛争当事者が民主化プロセスの中で政治組織として改編されて、それらの意思がUNTAETに代表されていくと。したがって、UNTAETの意思というものをしっかり確認すればこの紛争当事者の同意を形式的にこだわる必要がないと言えるのかもしれませんが。また、政治組織としての旧紛争当事者の意思を確認するということが別にあってもいいのかもしれませんが。この点についても、今御答弁のあった方針に沿ってしっかりと評価をしていただきたいと思えます。

次に、国の同意についてはまた紛争当事者の同意とは別物であります。これについて、東チモールのいわば自治的な政府というのはまだ確立されていないわけですね。この時点で国の同意というものをどのように理解するか、御答弁いただきたいと思

ます。

　　国務大臣（福田康夫君） 国際平和協力法におきましては、国連平和維持活動等への我が国の協力に当たりまして、当該活動が行われることにつきましてのこの地域の同意が要件と、これはもう言うまでもないことでありますけれども、かかる受け入れ国の同意は通常受け入れ国を正式に代表する政府から得ることとなり、当該同意をもって国際平和協力法上の当該要件は満たされていると解されることとなります。

　　東チモールの場合には、これを正式に代表する政府はいまだ存在しておりませんが、安保理決議に基づいてUNTAETが同地域の統治に関する全般的な組織を付与されるとともに、立法、行政及び司法に係るすべての権限を与えられており、暫定行政を行っている以上、UNTAETは東チモールを正式に代表する政府と同様の権限を有しているというように考えられます。したがって、UNTAETの同意が法の要請する当該活動が行われる地域の属する国の同意に当たると解されるわけであり
ます。

山口那津男君 今の御答弁の内容ですと、いわゆる受け入れ

同意の原則というものは、この規定の趣旨を変更しないと東チモールに参加をできないということではなくて、いわばこの原則の目的の範囲内にある、このように理解してよろしいですか。

　　国務大臣（福田康夫君） 委員のおっしゃるとおりでございます。

山口那津男君 もう一つ、中立性の原則については先日の委員会です。この点につきましては、国連が撤収をしないのに、そういう判断をしないのに我が国が独自に撤収できるという制度をつくるのはおかしい、国連と我が国の判断が異なるのは国際社会の批判をこうむる、こういう考え方もあります。しかし通常は、国連と我が国の判断が異なるということは考えにくい。つまり、その調整というものは十分に図られていくだろうと思えます。

　　国連といえども、その活動ができない、継続できないような事態になれば、当然、国連PKOそのものが撤収、終了するという

ことももちろんあるわけでありまして、私はこの日本の独自の考え方というものを維持する必要があると思っております。例えば、国連が撤収しなくても、我が国が与えられた活動地域で停戦の合意や受け入れの同意というものが存在しなくなるということもないとは言えないわけでありまして、したがって、独自に撤収する判断ができるという制度を持つことにより参加する人々あるいはそれを支える人々の安心感も得られる、こういう側面も私はあるだろうと思っておりますね。

ちなみに、カンボジアのUNTACの活動におきまして、途中で、一部地域で停戦の合意が失われそうになるという緊迫した事態が生じたときがありました。ですから、このような場合を想定すると、この我が国独自の制度というものは大事な制度であると私は思うわけでありまして。

そしてその当時、私は、所属をしておりました衆議院の委員会で、停戦の合意の部分的な消滅と活動の中断及び撤収について質疑を予定しておりました。当時の柿澤弘治外務政務次官が答弁者として予定されていたわけですが、柿澤次官は突如委員会を欠席をしまして、この質疑をする機会を私は失ったわけですね。何の理由も示されず、出てこなかったんです。それはそれとして、いろんな事情があったんだろうと思えますけれど

も、それほどデリケートな議論だということを私は申し上げたいわけでありまして。

したがいまして、この点の、この撤収の我が国の制度を維持していく必要性、原則として維持していく必要性があるという私の主張に対してどうお考えになりますでしょうか。

国務大臣(福田康夫君) 基本的にPKOは停戦合意等の存在を前提として展開するものであるということは、これは国連や参加国の共通の認識でございます。停戦合意などの要件が充足されない事態ということになれば、ともに業務の中断とか撤収を検討することになると予想をされますので、我が国の部隊だけが勝手に撤収するといったような状況は想定しにくいところであると思っております。

いずれにしても、我が国は主権国家として、派遣の前提が崩れる場合は国連に適切な事前通告をした上で撤収する、撤収できることになっていると、こういうことでございますので、今後ともこうした前提で派遣を考えていくということでありまして。

山口那津男君 今回、PKFの凍結解除によりまして、いわば軍事的性格の強い活動というものが実施できるようになったわ

けであります。そして、この活動に対しては、従来の活動は国会の承認までは求められずに、いわば実施計画の国会への報告にとどまっていたわけであります。しかし、PKFの活動については、国会の承認というものが法律の六条七項以下で規定をされているわけでありませぬ。これはありていに言いますと、実施活動の事前の承認、やむを得ない場合は事後の承認と、そして活動が二年以上継続する場合には二年ごとの承認と、こういう制度を立て方になっているだろうと思えます。

これを見たときに、先日のテロ対策特別措置法の国会承認の制度と異なる部分もありますが、似ている部分もあると。この点を比較して、この制度の意義、つまりPKOの協力法における国会承認の制度の意義についてどのようにお考えになるか、御答弁いただきたいと思えます。

政府参考人(林梓君) 今御指摘の国際平和協力法第六条及びテロ対策特措法第五条の国会承認事項はそれぞれ国会の修正により追加されたものでありまして、自衛隊の海外派遣に係る国会のシビリアンコントロールを確保したものと理解しております。

内容については御指摘のとおりでございますけれども、我々政

府といたしましては、こうした承認制度の相違というものは、その各法律が予定している活動の性格でありますとか態様にかんがみて想定されているものと、そういうふうに理解しております。

山口那津男君 今回の法改正によりまして、我が国の活動の可能性というものは大きく広がったと思っております。したがいまして、この制度を生かして今後の国際平和の確立に我が国が貢献をするという道を広く模索するべきであると。その上で、広がったからには、今までの制度の狭い範疇で参加の可能性を、いわば限定的にやってきたわけでありませぬけれども、もっと積極的に、場合によっては、先日も指摘がありました、地域の戦略性あるいは活動の戦略性を持ちながらやっていくということも広い意味での外交政策の一環としてあるべき姿ではないかと思えます。

そこで外務大臣にお尋ねしますが、地雷の撤去について、外務省はこの機材等の開発、技術開発あるいは経済協力について予算措置もとってこれまで政策を進めてきただろうと思ふんですね。ぜひこの点について、地雷撤去の技術、最近はロボット技術の開発によって優秀な研究者がすぐれた成果を出しつつありま

す。こういつところにも我が国がさまざまな援助の手を差し伸べて、この地雷撤去に伴う人命の損傷、これを最小限にして、機材を活用する、そういう面で日本が大きく貢献していくべきであると考えられるわけですが、外務大臣としてどのようにお考えになりますか。

国務大臣(田中眞紀子君) まさしく山口委員おっしゃるとおりでございます。もう早速このアフガンの復興の問題に関しても、ディマインングという、地雷を除去するということ、それをしてないとアフガンに復興の第一の帰還をすることができないわけですね、アフガニスタンの人が。

ですから、そういうことからいきましてもまず大事なことでして、これは民間でも、日本でも幾つか開発会社もありますし、それから外国でもこうしたことを私はもっと競争的に開発されるというと思っておりますが、外務省は十三年度の予算から五億円を新設いたしました。そして、十四年度の予算としては七億五千万円を要求いたしております。これは削られないようにしてこうというふうに思っておりますし、なお、民間での開発もサポートすることが必要であるというふうに思います。

山口那津男君 最後に、自衛隊の地雷撤去能力というのは、その本来の目的からおのずと限定されたものであると思えます。この点について、自衛隊が全面的に撤去活動に参加するというよりも、やはり本来持っている能力を技術指導、実務指導という形で生かしていくという道を考えるべきだろうと思うわけでありませう。

また、技術開発については、大学の研究者の研究に対しては、外務省の予算だけではなくて、例えば文部科学省あるいはその他の国の広い取り組みも考えてしかるべきだろうと思うわけでありませう。今後のこの我が国のあり方について、官房長官としてどのような姿勢で取り組まれるかをお伺いして、終わりたいと思えます。

国務大臣(福田康夫君) 地雷の撤去は、これは地雷を世界じゅうにばらまくと申しますか、つくっている人もありそれを埋める人もありと、こういつことでございますので、これは双方に着目しなければいけないというふうに思っております。

その上で、もう既に敷設された地雷について、これは先ほどからいろいろお話がございますように、我が国は技術国家として技術的な面において協力できるところはこれは大いにすべきだ

と、こつこつように思いますけれども、既に方々で、民間でも、そして先般、私テレビで見たところなんですけれども、国立大学でもそういう技術研究をしているということでございますので、この活動を日本が始めるということになりますと、そういう分野における展開と申しますか発展が目覚ましいものになるんではなかるうかと。だからといって、敷設どんどんしていいという話ではないのでありますけれども、そういうことで、我々としてはやはり双方に気を配りながら、目配りしながら対応すべき問題だというように考えております。

　　国務大臣(中谷元君)　防衛庁といたしましても、地雷を処理する能力及び資材を持っているわけでございますので、今後、アフガニスタンの地雷の撤去等にいかんことが出来るのか、先生の御指摘の技術指導や装備の提供も含めまして、より積極的に考えてまいりたいというふうに思っております。