

日本の平和安全法制の問題点

The Problem of the Legislation for Peace and Security of Japan

矢野 哲也

Tetsuya YANO

大阪経済法科大学 法学部教授

目次

- I. はじめに
- II. 米軍等の部隊の武器等防護
- III. 出口戦略の有無
- IV. 文民統制の在り方
- V. 米国の対テロ戦争
- VI. おわりに

キーワード：武器等防護・出口戦略・附帯決議・文民統制・指揮権論争

I. はじめに

平成27年9月19日未明、第189国会は、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と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（以下「平和安全法制関連2法」と略。）を、いずれも自由民主党、公明党、次世代の党、日本を元気にする会及び新党改革の賛成多数で可決し、それらは同30日に法律第76号及び同第77号として公布された。とりわけ今回の法改正では、憲法上許容される「武力の行使」が、国際法上、「集団的自衛権」が根拠となる場合があるとした前年7月1日の平和安全法制の整備に関する閣議決定を受け、我が国に対する武力攻撃のみならず、我が国と密接な関係にある他国への武力攻撃においても一定の条件の下で武力の行使を可能とする内容が含まれていたことから、集団的自衛権の行使容認の可否をめぐって戦後の安保法制では最長となる審議時間が費やされた¹⁾。

しかし、その審議の中身を見るならば6月4日の衆議院憲法審査会において、自民党推薦を含む参考人の憲法学者3人全員が、上記の法案を違憲と指摘したことから、「議論は約一年前に逆戻り、フィルムが巻き戻されていく、そういう感じに、振り出しに戻りました。しかし、国権の最高機関であるこの国会で、違憲のそしりを受けるような法律を成立させるわけにはいきません。』²⁾という拒否的態度の野党に対し、安全保障環境の変化を踏

まえ、新たな法整備の必要性を説く与党の間で議論は平行線を辿り、国会外における法案反対運動をメディアが大きく取り上げたことも相まって、国民の理解は遅々として進むことはなかった。しかも、その一方では集団的自衛権の行使を容認する上記法律の成立に先駆けて、今までの文民統制の在り方を変える防衛省設置法の改正が行われたことも含めるならば、第189国会は、我が国の安全保障政策の舵を切る重要な役割を果たしたにもかかわらず、その国会審議に対する検証の動きが見受けられないのはいかなるものであろうか。このような問題意識を基に、本小論においては今後、我が国の安全保障にとって今後の政策課題となり得るであろう①米軍等の部隊の武器等防護、②出口戦略の有無、③文民統制の在り方、④米国の対テロ戦争との関係について、それらが今回の国会において如何に議論されたのかという点を明らかにしたい。

Ⅱ．米軍等の部隊の武器等防護

第189国会審議が、主に集団的自衛権の行使容認の可否をめぐる展開されたのは周知の通りであり、その結果、防衛出動を定めた自衛隊法（以下「隊法」と略。）第76条第1項の改正により自衛権行使の3要件の一つとされてきた「我が国に対する外部からの武力攻撃」に、新たに「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」が付け加えられたことで、自衛隊は集団的自衛権に基づき武力を行使できるようになった。しかし、それは飽くまでも我が国の存立が脅かされ、国民の生命等の権利が根底から覆される極めて限られた条件に基づく有事に備えるためのものであって、平時を対象としたものではない。むしろ、それ以上に重視すべきは今回の法改正において新たに米軍等の部隊の武器等防護が定められたことであり、それが有事に限定したものではなく平時においても適用されるという点において、集団的自衛権以上に現実的な問題を含んでいると言わざるを得ないということである。因みに、その新設条項の全文は次の通りである。

隊法第95条の2

自衛官は、アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織（次項において「合衆国軍隊等」という。）の部隊であつて自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事しているものの武器等を職務上警護するに当たり、人又は武器等を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

2 前項の警護は、合衆国軍隊等から要請があつた場合であつて、防衛大臣が必要と認めるときに限り、自衛官が行うものとする。

つまり警護任務を付与された自衛官は、平時であっても米軍等の部隊を防護するために武器を使用できることとなったのであり、外形上は集団的自衛権の行使と受け取られかねない危険性があるのではないかとといった批判が起きるのも当然といえる。衆議院平和安全法制特別委員会で日本共産党の宮本（徹）委員が、日本の防衛に資する活動に従事している空母自身は戦闘現場と呼ばれる地域にいないけれども戦闘現場に向かって戦闘機が飛び立つ、こういう場合の空母を自衛隊が警護することは法理上可能とする政府答弁に対して、「これがどうして武力行使と一体化しえないと言えるのか、（略）平時から、そして重要影響事態でも、この九十五条の二というのは、米軍を警護し、そして重要影響事態から進んで、武力攻撃事態や存立危機事態になった場合は今度は自衛権や集団的自衛権の行使として米軍の防護が続けられる（略）。切れ目のない安全保障と言いますけれども、この法律の仕組みというのは、切れ目のない米軍防護になる」と批判するとともに、標準交戦規則の共通化を求める米軍を防護するという道に踏み出すということが、ためらわずに先制攻撃をする米軍の活動に自衛隊が巻き込まれる危険もある道と指摘したことは、現実になり得る問題として検討に値すると言わざるを得ない³⁾。一方、これに対して政府は、米軍等の部隊の武器等防護は武力攻撃に至らない侵害から防護するための極めて受動かつ限定的な必要最小限の行為であり、「条文でも定めておりますが、現に戦闘行為が行われている現場で警護は行わないということを明記しておりまして、自衛隊による警護が米軍等による武力行使と一体化をしないということを担保」するとともに、「これによって、自衛隊が武力の行使に及ぶことがなく、武器の使用を契機として国または国に準ずる組織との戦闘行為に発展するということもないようにしている」とする防衛大臣の答弁に象徴されるように、法案の条文解説に終始したため、現実的視点に立つ野党と教条的視点に立つ政府の間で、最後まで議論は噛み合わないまま、国会審議の中身が単なる時間との戦いとなってしまったのは悔やまれてならない⁴⁾。

そして米軍等の部隊の武器等防護に関し、国会審議で取り上げられなかった問題として注目すべきは、防護の要件とされる「我が国の防衛に資する活動」に「共同訓練」が含まれていることである。日米共同訓練を例に挙げると、それが日本の防衛に資する目的で行われていることは言うまでもなく、また訓練と実戦は別物という認識が一般的であることからするならば、隊法第95条の2第1項本文の「我が国の防衛に資する活動」の後に「共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。」という文言が挿入されたのは何を意味しているのか。それを考える上で、参考となるのが2002年に実施された米比合同軍事演習（通称「バリカタン02-1」という。）であり、両国軍隊が共同訓練を通じて相互運用性を向上させ、外部からの侵略やテロリズムに備えることを目的に、それ以前はテロの脅威のない北部ルソン島で行われてきたが、同年実施された演習では、テロ組織アブ・サヤフの根拠地がある南部ミンダナオ島を舞台に米比両軍合わせて4,460名が参加し、6か月間にわたってアブ・サヤフ掃討作戦が実際に行われ、その結果アブ・サヤフを代表するスポークスマンのアブ・サバヤ容疑者を殺害する戦果を挙げるに

至ったのである⁵⁾。つまり2002年の米比合同軍事演習は訓練に名を借りた実戦そのものであり、これは訓練が容易に実戦に転化し得る現在の安全保障環境というものを我々に教えている。因みに、演習に参加した米軍の特殊部隊員はフィリピン軍の部隊に配置されたものの、ゲリラとの戦闘行為に直接参加することはなく、また彼らは交戦規則によって自衛の場合に限り武器の使用が許されていたとされる⁶⁾。そして、この現実を踏まえるならば、隊法第95条の2が、自衛官による自衛隊の武器等防護を定めた隊法第95条とは異なる安全保障環境の変化に基づく新たな意味を有していることは明らかであり、この点について国会での審議が全く行われなかったことは問題と言わざるを得ないであろう。

Ⅲ. 出口戦略の有無

戦後の我が国の安全保障政策をめぐる国会審議が、常に他国の軍事紛争に日本が巻き込まれることを危惧する、いわゆる巻き込まれ論を中心に繰り広げられてきたことは周知の通りであり、平和安全法制関連2法を審議した第189国会もその例外とはなり得なかった。衆議院平和安全法制特別委員会の質疑において、そのトップに立った与党自民党の高村委員が「五五年体制中、一定の抑止力が必要なのか、それとも、そんなものを持つから巻き込まれるのか、戦争になるのか、そういう議論がずっと続いてきた」と述べるや、野党民主党の岡田委員も「本題に入る前に、ただ、ちょっと気になることを、先ずお聞きしたいと思います。それは、一九六〇年の日米安保改定時のいわゆる巻き込まれ論であります。」と言って互いに質問の口火を切った姿は、依然としてその影響力が無視できないものであることを示している⁷⁾。そして、4月1日の参議院予算委員会において社会民主党の福島委員が、「これは集団的自衛権の行使を認め、後方支援という名の下にまさに武器弾薬を提供するわけですから、戦争ができることになる、(略)これを戦争法案、戦争ができるようになる法案ですから、そのとおりです。』⁸⁾と発言したのを嚆矢に、法案提出後の5月26日の衆議院本会議において日本共産党の志位委員長も、「安倍政権は、この法案を平和安全と銘打っていますが、我が党は、日本を海外で戦争する国につくりかえる戦争法案というのが正体だと考えています。』⁹⁾と表明したことから、戦争法案という呼び名が巻き込まれ論と一体となって独り歩きするに至る。そのために戦後の安保法制では過去最長となる審議時間を費やししながら、自衛隊の活動参加の可否をめぐる入り口の議論に終始し、参加後の自衛隊の撤収をめぐる出口戦略(Exit Strategy)が、ほとんど顧みられなかったのは問題と言わざるを得ない。因みに出口戦略とは、湾岸戦争で米国を勝利に導いた当時のパウエル(Colin L. Powell)統合参謀本部議長が、事前に戦争終結方法を周到に計画し、軍隊を撤収する条件を明らかにした上でなければ軍事介入に踏み切ってはならないとした考え方であり、最近でもイラク戦争後の長期に亘る占領統治の可否をめぐる出口戦略が厳しく問われる事態となった。翻って今回の平和安全法制関連2法の審議において、それはどのように扱われたのか。残念ながら、第189国会を通じて出口戦略をめぐる

議論が確認できたのは、7月8日の衆議院平和安全法制特別委員会における民主党の渡辺委員と中谷防衛大臣の間で交わされた以下のやり取りのみであった¹⁰⁾。

○渡辺（周）委員

「自衛隊法第七十六条の二項に「内閣総理大臣は、出動の必要がなくなったときは、直ちに、自衛隊の撤収を命じなければならない。」とありますけれども、そんなことはできるんですか。つまり、同盟国の要請に基づいて集団的自衛権を行使する、そこで我が国が、もうここまでやったから、我が国が考える最小限というのはここまでだ、だからここでやめるということが果たして本当にできるんですか。そこまでちゃんと議論が詰まっているんですか。ちゃんとそこまでのスキームを含めて考えているんでしょうか。そこはいかがですか。」

○中谷国務大臣

「武力行使につきましては、主体的に判断をしまして。そこで、新三要件がございますが、新三要件を満たさない場合、これは、存立事態を認定した後、我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由、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該当しなくなる場合、また、これを排除して、我が国の存立を全うし国民を守るための他の適当な手段がないと言えなくなった場合。これは三要件を満たさなくなるために武力の行使を終了しなければならない規定になっておりまして、これは存立危機事態の終結となるために、防衛出動を命ぜられた自衛隊は撤収することになります。（以下略。）」

○渡辺（周）委員

「もう一回お尋ねしますが、同盟国とともに、我が国の存立危機事態と認定をして武力攻撃、武力行使を行う、そうなった場合に、我が国は本当に主体性を持って、我々として、国が判断をする。もう存立危機事態ではなくなったということの判断を主体的にすることができる、そのためには誰がどのような形で判断するんですか。

私たちが懸念するのは、一度参加してしまえば泥沼化、長期化するような戦争に紛争当事国としてずっと参加をするという、出口なき、まさに泥沼化した長期戦の中に組み込まれることも排除できないのではないかと思います。そこところはちゃんと責任を持って、ないと言えるんでしょうか。そんなことが本当にできるんですか。」

上記の渡辺委員の更問に対して防衛大臣は、法律により行政府の判断のみならず国会による統制が確保されているとした上で、「我が国による武力の行使については主体的に判断することは言うまでもないわけでごさいます。御指摘のように、同盟国が撤収しない限り抜けられなくなるとか泥沼化するとかいうことは断じてないということでごさいます。

す。」と答えるのみであったが、本来ならば同盟国米国がイラクやアフガニスタンで軍事介入の泥沼化・長期化に苦悩した教訓を踏まえ、そのような事態に陥らないための具体的な方策を説明することで、国会審議を注視している国民の理解を求めるのが担当閣僚としての責務ではないか。その意味で法案の通り一遍の解説に終始したことは、説明不足と言われても仕方がない。なお、これに関して参議院平和安全法制特別委員会で法案採決が行われた後、鴻池委員長が記者団に対し、「時には野党寄りと非難されたりしていたが、どうしても政府側の不備な答弁が目立った。」と慨嘆したのも首肯できる¹¹⁾。

このような問題点を考慮するならば、9月19日に平和安全法制関連2法が成立するとともに、自民、公明両党と日本を元気にする会、次世代の党及び新党改革による5党合意に基づく附帯決議が参議院平和安全法制特別委員会で議決され、更にそれを尊重する旨の閣議決定が行われたことは、今後の我が国の安全保障政策にとって重要な意義を有するものといえる。なぜなら、その附帯決議の第5項で、国会が自衛隊の活動の終了を決議したときには、政府は速やかにその終了措置をとることが義務付けられ、参加後の自衛隊の撤収のための出口が確保されることとなったからである¹²⁾。しかも、国会が決議によって終了措置を義務付けることのできる自衛隊の活動は、存立危機事態、重要影響事態、国際平和共同対処事態、P K O 全てに及ぶことが、政府答弁書においても確認されるに至ったのである¹³⁾。確かに附帯決議そのものに法的拘束力はないとされてはいるものの、その政治的効力までは否定されないことを踏まえるならば、今後の平和安全法制関連2法の運用にあたって国会は、附帯決議に基づき政府の政策判断を監視、検証する政治的責任を負うことを改めて自覚する必要がある。

Ⅳ. 文民統制の在り方

集団的自衛権の行使を限定的に容認した平和安全法制関連2法の成立に先立って、第189国会において我が国の防衛政策の転換をもたらしたのが、文民統制に関する防衛省設置法の改正であり、その新旧条文は次のとおりである。

【旧条文】

第十二条 官房長及び局長は、その所掌事務に関し、次の事項について防衛大臣を補佐するものとする。

- 一 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について防衛大臣の行う統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）に対する指示
- 二 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する事項に関して幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画について防衛大臣の行う承認
- 三 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に關し防衛大臣の行う

一般的監督

【新条文】

第十二条 官房長及び局長並びに防衛装備庁長官は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長及び航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）が行う自衛隊法第九条第二項の規定による隊務に関する補佐と相まって、第三条の任務の達成のため、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ、適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐するものとする。

つまり今回の法改正において、防衛大臣が行う自衛隊の指揮監督にあたり、内部部局（以下「内局」と略。）の文官である官房長等が、大臣の補佐を通じて自衛隊の隊務に関与してきた体制を見直し、自衛官である幕僚長が自衛隊の隊務を専任し、官房長等と対等な立場で防衛大臣を補佐するように改められたのである¹⁴⁾。そして、その法改正の目的は、自衛隊に対する内局文官によるビューロクラティックコントロール（文官統制）という従来の批判に対して、政策的見地から行う官房長等の補佐と軍事専門的見地から行う幕僚長のそれを分離し、両者間の調整・吻合という条文の趣旨をより明確化して、防衛大臣によるシビリアンコントロール（文民統制）を確固たるものとするにある¹⁵⁾。それでは今回の法改正は、その目的を実現したと言えるのであろうか。その答えは否であり、理由として①自衛官の経歴を有する防衛大臣という問題及び②自衛官の国会答弁の問題の二つを挙げることができる。

前者の問題については、現在の防衛大臣が防衛大学校第24期生であるのに対し、各自衛隊等の最上位の自衛官である統合幕僚長（同第21期生）、陸上幕僚長（同第23期生）及び海上幕僚長（同第23期生）が、それぞれ防衛大学校時代の上級生にあたるとともに、航空幕僚長（同第24期生）はその同期生でもあることから、文民である防衛大臣とその統制を受ける幕僚長という現在の政治的上下関係とは別に、防衛大学校時代における先輩・後輩という関係が及ぼす影響について、今後検討の余地が生じるに違いない。因みに米国における上記の問題の有無を見るならば、フォレストル（James V. Forrestal）初代長官以降、現在の第25代カーター（Ashton Carter）長官に至るまで陸海空及び海兵隊の士官学校出身者は一人もおらず、陸軍参謀総長を経験した軍出身のマーシャル長官ですら、それに該当しないことを鑑みるならば、国防長官が軍首脳との個人的関係を持たない米国に比べ、我が国は厳格さに欠けていると言わざるを得ないであろう¹⁶⁾。

また、後者の自衛官の国会答弁の問題についても、上級ポストの軍人に対する議会承認が制度化されている米国と、そのような制度のない我が国では事情が異なるものの、次期主力戦闘機の機種選定を議題とする参議院内閣委員会に、当時の航空幕僚長が説明員として出席した昭和34年以降、その例が途絶えたままになっていることは国会による文民統制という観点から検討の余地がある¹⁷⁾。なお、今回の第189国会では、統合幕僚長が前年12月の訪米時の米陸軍参謀総長との会談で、ガイドラインや安保法制が与党の勝利によ

り来年夏までには終了すると考えていると述べたことを捉え、日本共産党の委員から国会を無視しているとの批判が起こり、統合幕僚長の国会招致を要求する事態にまで発展するに至った¹⁸⁾。しかし、そのような会談における言葉尻を捉えた統合幕僚長の国会招致に如何なる意義があるのか。果たして、そのような批判を行った委員は、今や統合幕僚長が防衛面において我が国外交の一翼を担っている現実を承知しているのだろうか。

試みに2015年1月～11月を例に統合幕僚長の活動を見るならば、米軍高官・米太平洋軍司令官との会談（6月）、米統合参謀本部議長との会談（7月）、アジア・太平洋諸国参謀総長等との会談（9月）、トルコ・エジプトとの参謀長級会談（11月）に参加するため外国を訪問する一方、国内においてスウェーデン国防軍最高司令官・米統合参謀本部議長（3月）、在日米軍司令官（6月）、タイ国軍司令官（7月）、オランダ・モンゴル国軍参謀総長（10月）、マレーシア国軍司令官・米統合参謀本部議長（11月）の公式訪問を受けるなど、防衛交流を通じた関係国との外交関係の構築に重要な役割を演じているのは紛れもない事実である¹⁹⁾。これを踏まえるならば、単なる言葉尻を捉えた党利党略的な理由ではなく、むしろ平和安全法制関連2法案そのものに対する軍事専門的意見を聴取するという理由で統合幕僚長を招致するほうが、今回の第189国会における審議にとって、どれほど重要な意義を有するかは改めて説明する必要もないであろう。

因みに平成9年に当時の橋本首相の指示で、それまで国会対応については内局の担当とすることを定めていた保安庁訓令第9号が廃止され、現在では各幕僚監部から幕僚長が国会に来て直接答弁したり、国会が直接、各幕僚監部の意見を聴取できるようになっているのであり、その趣旨を活用することが、「現場を熟知し、これらに精通している現役自衛官と直接論議ができれば、国民にとって有意義な安全保障論議が行われ（略）、一部にある我が国の国益に関わる重要な政策、法案を審議する国会が政策主張的、観念的論議中心で実態を踏まえた現実的な議論をしていないという批判に答えることにもなるのではないか」と思われる²⁰⁾。このことを踏まえるならば、第189国会が防衛省防衛政策局長の政策的意見のみを聴取し、統合幕僚長の軍事専門的意見を聴くことなく平和安全法制関連2法を成立させるに至ったことは、審議不十分と言われても仕方がないであろう。

V. 米国の対テロ戦争

1. 秘密活動をめぐる指揮権論争

米軍等の部隊の武器等防護をめぐる国会審議において、それが4月に改定された新日米防衛協力のための指針（以下「新ガイドライン」と略。）で新たに盛り込まれた「アセット（装備品等）の防護」と関係していることは、共産党の畑野委員の質問に対して防衛大臣が、「新ガイドラインとの整合性も図りつつ検討したものであります」と答弁していることから明らかである²¹⁾。更に新ガイドラインでは、それと同じく新たに、「領域横断

的な作戦（Cross-Domain Operations）」という考え方が盛り込まれ、我が国に対する武力攻撃を排除するため、自衛隊と米軍が複数の領域を横断して同時に効果を達成することを目的に、宇宙及びサイバー空間における脅威への対処や自衛隊及び米軍の特殊作戦部隊の協力などを行うことを取り決めている²²⁾。そして今国会において、日本共産党の井上委員は、8月12日に発生した沖縄県での米陸軍ヘリによる着艦訓練失敗事案に関連して、その際同乗していた陸上自衛隊特殊作戦群の自衛官2名が負傷した事実を取り上げ、米軍の特殊作戦部隊の秘密主義と違法性が米国でも大きな問題となっているとして、ニューヨーク・タイムズ電子版の記事を根拠に、「今回の戦争法案がこういう米軍との軍事一体化を進める新ガイドラインの実行のための法律であること、（略）そのことが一層この特殊部隊の訓練で明らかになった」と指摘している²³⁾。しかし上記の記事の背景に、軍事行動と秘密活動の境界が不明確となることで軍とCIAの指揮権をめぐる論争が生起し、そのような活動の透明性を確保するために連邦議会はどうに関与していくべきかといった議論が米国内で繰り返されているにもかかわらず、井上委員がこの点について言及したという記録は見当たらない²⁴⁾。新ガイドラインにおいて新たに日米の特殊作戦部隊の協力が謳われ、そのための訓練が実際に行われている現実を踏まえるならば、軍とCIAによる秘密活動をめぐる議論は、我が国にとって決して無関係とは言えない。むしろ対等な同盟国として、我が国は自衛隊のパートナーである米軍に関する指揮権論争の動向に注目する必要がある、そうすることで初めて国会は、米軍と協力して作戦行動を行う自衛隊の透明性を担保することができるのではないだろうか。

そのような軍とCIAによる秘密活動をめぐる指揮権論争の発端となったのが、2011年5月1日から翌2日未明、パキスタン北部アボタバードでの米統合特殊作戦コマンド（Joint Special Operations Command、JSOCと略。）による9・11同時多発テロのビン・ラディン（Osama bin Laden）容疑者の殺害であり、論争はCIAの秘密活動を規定した合衆国法典第50編に基づき自ら指揮して行ったとするパネッタ（Leon E. Panetta）CIA長官の発言を契機に開始された²⁵⁾。因みに合衆国軍隊を規定した同法典第10編に秘密活動は含まれておらず、今回のようにCIA長官の指揮を受けて軍の一部であるJSOCが合衆国法典で認められていない秘密活動に従事したことは前代未聞であることから、連邦議会図書館調査局も事件直後から問題視するに至ったのである²⁶⁾。なお指揮権論争に関し、そのような軍とCIAによる秘密活動に肯定的な意見を表明するものとして、襲撃行為が軍の指揮下に実行されていることから合衆国法典第10編の伝統的な軍事行動であるとする武力紛争法が専門のバンクス（William C. Banks）シラキューズ大学教授、一方パネッタ発言の法的根拠である第50編に基づく秘密活動とするリッツォ（John Rizzo）前CIA法律顧問、更に今回の襲撃は今までにない新たな活動であるとして第10編と第50編を併せて第60編という新たな法的根拠を提唱するブレアー（Dennis Blair）前国家情報長官の、それぞれの意見を挙げることができる²⁷⁾。

また軍とCIAの関係について看過できないもう一つの側面として、両者の活動領域のみ

ならず、その人的領域についても、境界が不明確となっている事実を挙げることができる。試みにウェブ上で公開されているCIAの準軍事作戦幹部・特技幹部の公募採用条件を見るならば、学士号の他に軍の特殊作戦又は戦闘経験を有し、かつそれは指揮・指導経験と同等であること、及び軍事心理戦か情報戦等のバックグラウンドを有していることといった軍歴が不可欠とされていることは、CIAの秘密活動が軍出身者によって担われていることを裏付けている²⁸⁾。しかも、襲撃事件に先立つ2007年には、CIA長官の軍事問題補佐官ポストが新設され、CIAの文官とともに軍から将官が出向して、軍とCIAによる統合活動の計画調整等を担任していること、更に2011年7月にパネッタ長官（当時）が国防長官に、その2か月後には入れ替わりにペトレアス陸軍大将（当時）が軍の退役と同時にCIA長官に就任したこと等を鑑みるならば、軍とCIAの間における人的領域の境界は、既に撤廃されているといっても過言ではない²⁹⁾。

2. 指揮権論争の問題点

指揮権論争に関しては、前項で紹介した意見とは対照的に、軍がCIAの秘密活動に関与することに否定的な考えも存在する。クラッパー（James R. Clapper, Jr）国家情報長官は、情報担当国防次官在職時に議会において、実施機関が政府であることを秘匿する目的の秘密活動は行わない代わりに、軍隊は単に方法・手段を秘匿する目的の隠密行動を行うことは認められており、反って軍人が秘密活動に参加することはジュネーブ条約で認められた戦闘員の権利を危うくすることから、軍はCIAの秘密活動とは一線を画す必要があると述べている³⁰⁾。また同じく、米戦争大学のバーガー陸軍中佐も、秘密活動の軍人を従事させること及び軍の指揮命令系統以外で軍人を運用することが戦争法による保護を危うくするとの立場から、合衆国法典第10編と第50編を一体化した第60編を創設する考えに反対する論文を発表し、それが2012年の国防長官の論文コンテストで入賞したことは、国防総省においても同中佐の考えが有力であることの証左と見ることもできるのではないだろうか³¹⁾。しかしながら、今後も軍とCIAの一体化の流れが変わらない限り、戦闘員としての法的保護が不安定な戦場において米軍兵士が作戦に従事せざるを得ない状況は変わることはなく、むしろ、それ以上に今回の論争で明らかになった問題点は、秘密活動に従事するCIA工作員の規律や秘密活動の公然化による対外関係への影響である。

CIA工作員が軍隊の構成員でないことから、戦闘間及び捕虜となった場合に米軍兵士が遵守すべき行動規範が適用されないことは、軍の特殊作戦部隊との共同行動が常態化し、敵対勢力に拘束される危険性が高まっている現在、作戦全体を左右しかねない問題に発展する可能性を秘めている。因みに行動規範とは、朝鮮戦争において多くの米軍捕虜が中共軍や北鮮軍による洗脳等の思想工作の被害を受けた苦い教訓を踏まえ、当時のアイゼンハワー大統領が1955年に行政命令により米国の軍隊構成員に義務付けた履行規範を指し、捕虜となっても敵対国による宣誓解放や特別待遇を拒否するとともに、祖国や同胞を裏切

るいかなる行為も行わないといった具体的な遵守行為が定められているほか、特に行動規範に違反した場合、統一軍事裁判法に定める利敵行為として刑罰の対象とされている³²⁾。これがCIA工作員には適用されないため、彼らが敵対勢力の思想工作の脅威に曝されることは軍の作戦遂行上、好ましくないとの理由から、彼らを規律するための新たな行動規範の策定が必要との意見も挙がっている³³⁾。なお、1993年のソマリア人道介入において多数の米軍兵士が犠牲となったことから、当時のピータース（Ralph Peters）米陸軍少佐はその論文において、今後10年以内に米陸軍が直面する敵は欧米の規律ある「兵士」ではなく、常軌を逸した野蛮で暴力に慣れ、文明の秩序に従わない「戦士」という新たな階層集団であり、彼らとの間では交渉や妥協の余地はないと断じているが、昨今のイスラム教過激派組織ISISがグローバル・ジハード主義思想とソーシャル・ネットワークを駆使した宣伝戦によって、欧州を含む世界各地から戦士を育成・吸収している現状を踏まえるならば、上記の新たな行動規範を策定する必要性も頷けるであろう³⁴⁾。

一方、CIAによる暗殺を禁じた行政命令について、米陸軍法務学校のハーダー（Tyler J. Harder）教授は、2001年9月の上下両院合同決議を根拠にビン・ラディン又はアルカイダのメンバーを殺害することは将来の攻撃に対する自衛であって暗殺ではないとした上で、そのような行政命令は無視すべきとする論文を発表している³⁵⁾。なお同論文の趣旨は、飽くまでも軍の作戦行動に対する行政命令の拘束力を排除することであり、CIAの秘密活動については言及していないが、もはや軍事行動と秘密活動の境界が曖昧化するに至っている現状を踏まえるならば、そのような考えが軍と一体化したCIAの秘密活動にも適用される余地があると見るのが自然であろう。その証拠に、今ではCIAによる無人攻撃機を使用したテロリストの殺害行為が「標的殺害」と呼称され、暗殺とは異なるものとして行政命令の束縛を受けないまでになっている。このことは、かつてCIAの秘密活動を国際法に合致させようと試みたリスマン（W. Michael Reisman）イエール大学ロー・スクール教授とベーカー（James E. Baker）国務省法律顧問の両名による先駆的研究において、「秘密裏に達成する活動は明白に合法的であるべき」とする考えを逆手にとって、具現する皮肉な結果となっている³⁶⁾。

そして、これらとともに看過できない問題が、秘密活動の舞台となった関係国との外交関係に重大な影響を及ぼしている事実である。今回、自国領内で事前の連絡もなくビン・ラディンの殺害を許す結果となったパキスタンでは、その1か月半後に最高裁上級判事を委員長とするアボタバード調査委員会が設置され、そのような失態を招いた政府当局の対応について原因究明が行われる事態となった。アル・ジャジーラによってリークされた、その調査報告書によれば、今回の米国によるビン・ラディン殺害は、同盟国であるパキスタンに対する完全な不意打ち、裏切り及び背信行為であり、1971年の東パキスタンの分離独立以来の最大の屈辱、最悪の失策であると断罪するほど、米国との関係は修復困難なまでに悪化したのである³⁷⁾。折しも2014年11月に、イスラム武装勢力のパキスタン・タリバン運動（TTP）が、過激派組織ISIL（現在のISIS）の使節団の訪問を受け容れた事実

を踏まえるならば、米国の軍とCIAが一体となった秘密活動は、今や重大な岐路に立たされているといっても過言ではない³⁸⁾。

Ⅵ. おわりに

軍とCIAの指揮権論争に現れた米国の対テロ戦争の問題に鑑みるならば、今回の新指針に盛り込まれた「領域横断的な作戦」の一環である自衛隊と米軍の特殊作戦部隊同士の協力が、結果として自衛隊が米軍を介してCIAの指揮する秘密活動に関わる可能性を否定することは難しいであろう。なお、これに対する我が国の関心の有無については、新田京子・外務省北米局北米第二課課長補佐（当時）による論考で、「CIAとペンタゴンの境界も、パラ・ミリタリー活動の分野で、無人偵察機による攻撃などにより低くなっている。」との簡単な指摘が見られる外は、国会図書館調査及び立法考査局や防衛省防衛研究所においても調査研究の対象となっていないのが現状である³⁹⁾。今や集団的自衛権が現実味を帯び、日米防衛協力が緊密の度を加える中、軍とCIAの一体化の問題が関係国との外交関係に重大な影響を及ぼしている現実を踏まえるならば、そのような異端児を産み落とした米国の対テロ戦争に関する臨床研究は、これからの我が国にとって必要不可欠と言わざるを得ないであろう。

安倍首相は、平和安全法制関連2法成立後の9月25日の記者会見において、「戦後最長、8カ月間にわたった通常国会は正に戦後以来の大改革を成し遂げる歴史的な国会となりました。」と述べた上で、野党3党との「真剣な政策協議の結果、(略) 自衛隊出動について、国会承認など民主的統制を強化することで合意いたしました。」と強調するとともに、その後の記者との質疑応答においても、「真摯な協議の結果、民主的統制を強化することで合意に至り、野党3党の賛成も得ることができた。」と答え、国会の関与の在り方が協議の中心課題であったことを明らかにしている⁴⁰⁾。それでは本当に首相が強調するように、国会による民主的統制は強化されたと言えるのだろうか。試みに附帯決議の第9項を見るならば、その後段において、「平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織の在り方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、両法成立後、各党間で検討を行い、結論を得ること」⁴¹⁾とされ、国会による民主的統制強化のための具体的課題が明示されているが、未だにその結論が得られたとする報道には接していない。

その一方、12月16日に防衛省で実施された第49回自衛隊高級幹部会同における訓示の中で、首相は、陸海空自衛隊が各国の陸海空軍と、戦術的關係にとどまらず、地域や世界における平和と安全にいかに関与していくかという「戦略的な国際防衛協力」を推進することにより、政権が地球儀を俯瞰する視点で展開する、戦略的な外交・安全保障政策の一翼を自衛隊も担うよう要望した⁴²⁾。これは、ある意味日米防衛協力の国際版といっても過言ではなく、平和安全法制関連2法の成立以降、それに基づく整備が着々と進行し自衛

隊の活動領域が益々拡大していくことを示唆している。そして、これを前述した米国の対テロ戦争の問題及び附帯決議の履行遅延状況と比べたとき、今後も国民の自衛隊への信頼を維持し続けるために、国会による民主的統制の実質的な強化が喫緊の課題と考えるのは筆者だけであろうか。

参考文献

- 1) 内閣官房「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ついて」(平成26年7月1日国家安全保障会議決定、閣議決定)、<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>、2015.1.30 08:30及び『産経新聞』2015年9月17日付。
- 2) 第百八十九回国会、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「衆議院平和安全法制特別委員会議録」と略。)第十号、平成二十七年六月十五日、1～2頁、長島(昭)委員発言、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/189/0298/18906150298010.pdf>、2015.12.11 19:45。
- 3) 前掲、衆議院平和安全法制特別委員会議録第八号、平成二十七年六月十日、46頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/189/0298/18906100298008.pdf>、2015.12.11 19:55。前掲、衆議院平和安全法制特別委員会議録第十二号、平成二十七年六月十九日、21頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/189/0298/18906190298012.pdf>、2015.12.11 20:05。
- 4) 前掲、衆議院平和安全法制特別委員会議録第八号、平成二十七年六月十日、46～47頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/189/0298/18906100298008.pdf>、2015.12.11 20:35。
- 5) Eric C. Ramos, "RP-US Balikatan Exercises: A Peace-Building Tool for Mindanao?," Naval Postgraduate School, December 2005, PP. 47・61, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a443377.pdf>、2015.12.8 23:03。
- 6) Ibid., P.61.
- 7) 前掲、衆議院平和安全法制特別委員会議録第三号、平成二十七年五月二十七日、1・7頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/189/0298/18905270298003.pdf>、2015.12.11 22:05。
- 8) 第百八十九回国会、参議院予算委員会会議録第十五号、平成二十七年四月一日、44頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0014/18904010014015.pdf>、2015.12.12 20:45。
- 9) 官報号外、衆議院会議録第二十八号、平成二十七年五月二十六日、17頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/189/0001/18905260001028.pdf>、2015.12.12 21:39。

- 10) 第百八十九回国会、衆議院平和安全法制特別委員会議録第十八号、平成二十七年七月八日、13頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/189/0298/18907080298018.pdf>、2015.12.12 21:45。
- 11) 『産経新聞』平成27年9月18日付朝刊。
- 12) 正式名称は「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案及び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案に対する附帯決議（以下「附帯決議」と略。）」という。テキストは内閣官房ホームページの「平和安全法制等の整備について」を参照、http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html、2015.9.19 22:35。
- 13) 内閣参質一八九第三三一号、平成二十七年十月六日、参議院山田太郎君提出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案及び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案に対する附帯決議に関する質問に対する答弁書、二の1から3までについて、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/syuisho/189/toup/t189331.pdf>、2015.12.13 18:58。
- 14) 防衛省大臣官房「防衛省設置法等の一部を改正する法律案－防衛省設置法における所掌事務規定等の整備について」第12条関係、平成27年3月、http://www.mod.go.jp/j/presiding/pdf/189_150306/02.pdf、2015.12.17 17:35。
- 15) 同上、なおビューロクラティックコントロールという従来の批判については、第百七十回国会、参議院外交防衛委員会会議録第十号、平成二十年十二月十六日、4頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/170/0059/17012160059010.pdf>、2015.12.18 20:30を参照。また政府は、平成27年3月6日の衆議院予算委員会の席上、内部部局の文官が部隊に対し指揮命令をするという関係にはないとする統一見解を表明している（第百八十九回国会、衆議院予算委員会議録第十五号、平成二十七年三月六日、14頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/189/0018/18903060018015.pdf>、2015.12.17 21:00。
- 16) Office of the Secretary of Defense, Historical Office, DoD History, Secretaries of Defense, <http://history.defense.gov/DODHistory/SecretariesofDefense.aspx>、2015.12.20 21:00。
- 17) 第三十三回国会、参議院内閣委員会会議録第五号、昭和三十四年十一月二十六日、1～21頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/033/0388/03311260388055.pdf>、2015.12.20 10:00。三輪さち子「自衛隊の制服組「求められれば国会答弁」統合幕僚長」『朝日新聞デジタル』2015年2月26日19時44分、<http://www.asahi.com/articles/ASH2V54Z0H2VUTFK00F.html>、2015.11.09 20:15。
- 18) 第百八十九回国会、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

- 会議録（以下「参議院平和安全法制特別委員会会議録」と略。）第十五号、平成二十七年九月二日、27～28頁、仁比発言、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0192/18909020192015.pdf>、2015.12.11 10:50及び同第十九号、平成二十七年九月十一日、17頁、仁比発言、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0192/18909110192019.pdf>、2015.12.11 11:05。
- 19) 防衛省統合幕僚監部報道発表資料、<http://www.mod.go.jp/js/Press/press.htm>、2015.12.22 23:14。
- 20) 第七十回国会、参議院外交防衛委員会会議録第十号、平成二十年十二月十六日、3頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/170/0059/17012160059010.pdf>、2015.12.17 19:56。堀田光明「自衛官の国会出席問題を考える」『立法と調査』276号、平成20年1月25日、2頁、[http://www.sangiin.go.jp/Japanese/annai/chousa/rippou_chousa/back number/2008pdf/20080125002.pdf](http://www.sangiin.go.jp/Japanese/annai/chousa/rippou_chousa/back%20number/2008pdf/20080125002.pdf)、2015.12.20 21:35。
- 21) 前掲、衆議院平和安全法制特別委員会会議録第十八号、平成二十七年七月八日、38頁。
- 22) 防衛省「日米防衛協力のための指針」2015年4月27日、10～11頁、http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/shishin/pdf/shishin_20150427.pdf及びDepartment of Defense, The Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation, April 27, 2015, p.6・17、http://www.defense.gov/pubs/20150427_-_GUIDELINES_FOR_US-JAPAN_DEFENSE_COOPERATION_FINAL&CLEAN.pdf、いずれも2015.4.30 20:56。
- 23) 前掲、参議院平和安全法制特別委員会会議録第十二号、平成二十七年八月二十五日、31～34頁、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0192/18908250192012.pdf>、2015.12.26 11:00。
- 24) Mark Mazzetti, Nicholas Kulish, Christopher Drew, Serge F. Kovalski, Sean D. Naylor and John Ismay, "SEAL Team 6: A Secret History of Quiet Killings and Blurred Lines," *The New York Times*, June 6, 2015, <http://mobile.nytimes.com/2015/06/07/world/asia/the-secret-history-of-seal-team-6.html>、2015.12.26 13:15。
- 25) PBS Newshour, CIA Chief Panetta: Obama Made 'Gusty' Decision on Bin Laden Raid, May 3, 2011, http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism-jan-june11-panetta_05-03/、2014.12.15 20:05。
- 26) 10 U.S.C 167—Unified Combatant Command for Special Operations Forces, U.S. Government Publishing Office, Page 159, [https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title10/pdf/USCODE-2011-title10-subtitleA-part I -chap6-sec167.pdf](https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title10/pdf/USCODE-2011-title10-subtitleA-partI-chap6-sec167.pdf)、2015.12.23 21:20。John Rollins, *Osama bin Laden's Death : Implications and Considerations*, CRS Report for Congress R41809, May 5, 2011, pp.1-4, <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41809.pdf>、2014.10.5 21:30。
- 27) American Bar Association's Standing Committee on Law and National Security,

Event Summary : The bin Laden Operation-The Legal Framework, Written by Matthew C. Dahl, http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/litigation/materials/sac_2012/50-7_nat_sec_bin_laden_operation.authcheckdam.pdf, 2014.1.29 20:30。

- 28) Central Intelligence Agency, Careers & Internships, Paramilitary Operations Officer/Specialized Skills Officer, Posted: Apr 21, 2007 06:18 PM, Last Updated: Mar 25, 2014 10:58 AM, <https://www.cia.gov/careers/opportunities/ clandestine/paramilitary-operations-officer-apecialized-skills-officer.html>, 2014.11.17 22:05。
- 29) CIA, Offices of CIA, Military Affairs, History, <http://www.cia.gov/offices-of-cia/military-affairs/history.html>, 2015.1.26 09:35。
- 30) Marshall Curtis Erwin, Covert Action : *Legislative Background and Possible Policy Questions*, CRS Report for Congress RL 33715, April 10, 2013, pp.9-10, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL33715.pdf>, 2013.12.28 10:50。
- 31) Joseph B. Berger, "Covert Action : Title 10, Title 50, and the Chain of Command," *Joint Force Quarterly*, Issue 67, 4th quarter 2012, pp.33・37-38, http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-67_32-39_Berger.pdf, 2013.12.28 11:05。
- 32) National Archives, Executive Order 10631-Code of Conduct for members of the Armed Forces of the United States, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/10631.html>, 2015.4.6 20:35。なお宣誓解放とは、捕虜となった者が再び軍務に就かない旨の宣誓を行った場合は解放されることがあるとする陸戦の法規慣例に関する規則第10～12条が定める制度であり、宣誓を行った捕虜が本国に送還された後、宣誓に反して再び兵器を操り、その結果、再度捕虜となった場合は捕虜としての権利を失うものとされている。
- 33) Charlotte M. Liegl-Paul, "Civilian Prisoners of War : A Proposed Citizen Code of Conduct," *Military Law Review*, Vol. 182, Winter 2004, p. 121, https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Military_Law_Review/pdf-files/182-winter-2004.pdf, 2014.12.28 10:58。
- 34) Ralph Peters, "The New Warrior Class," *Parameters, US Army War College Quarterly*, Summer 1994, <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/1994/peters.htm>, 2014.9.4 11:00。
- 35) Tyler J. Harder, "Time to Repeal the Assassination Ban of Executive Order 12,333 : A Small Step in Clarifying Current Law," *Military Law Review*, Vol. 172, June 2002, pp. 34, 39, https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Military_Law_Review/pdf-files/276489~1.pdf, 2014.12.28 11:30。
- 36) W. Michael Reisman and James E. Baker, *Regulating Covert Action : Practices, Contexts, and Policies of Covert Coercion Abroad in International and American Law*

of War, Cambridge University Press, 1992, p.141.

- 37) Abbottabad Commission, Document : Oakistan's Bin Laden Dossier, Al Jazeera English on 15 July 2013, pp.288,302 and 304, <http://www.aljazeera.com/news/asia/2013/07/20137813412615531.html>, 2014.10.5 21:35。
- 38) 『産経新聞』平成26年11月14日付朝刊。
- 39) 新田京子「インテリジェンス活動に関する監査（oversight）制度」日本国際問題研究所『米国の情報体制と市民社会に関する調査』2003年所収、http://www2.jiia.or.jp/pdf/america_centre/h14_info_system/04_nitta.pdf, 2015.4.30 21:35。
- 40) 首相官邸、安倍内閣総理大臣記者会見、平成27年9月25日、http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0925kaiken.html, 2015.12.28 22:30。
- 41) 前掲、附帯決議第9項。
- 42) 首相官邸、平成27年12月16日 第49回自衛隊高級幹部会同 安倍内閣総理大臣訓示、http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/1216kunji.html, 2015.12.29 22:21。