

平成29年（ワ）第125号 安保法制違憲・国家賠償請求事件

原告 阿部裕ほか224名

被告 国

準備書面（2）

（駆け付け警護等及び武器等防護について）

2017年10月25日

宮崎地方裁判所民事第2部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 後藤好成

同 松田幸子

同 江原健太

同 山田秀一

他22名

目次

第1	はじめに	5
1	新安保法制法の駆け付け警護・武器等防護の違憲性と危険性.....	5
2	原告らの権利侵害.....	6
第2	P K O法の「駆け付け警護」等の違憲性.....	7
1	改正P K O法の内容.....	7
(1)	P K O法の主な改正点	7
(2)	国際連携平和安全活動への参加	7
(3)	駆けつけ警護、安全確保業務等の業務の拡大	8
(4)	武器使用の拡大.....	9
(5)	宿営地共同防護.....	10
2	改正P K O法の違憲性.....	11
(1)	従前駆けつけ警護等が認められてこなかった理由	11
(2)	今般の新任務が「武力の行使」に当たらないとする政府の説明内容 ...	11
(3)	憲法9条が禁じる「武力の行使」が避けられないこと.....	12
(4)	P K Oの現状に照らすとP K O参加5原則を遵守できないこと	12
(5)	憲法9条に違反する自衛隊の新任務.....	13
(6)	宿営地共同防護の問題.....	13
3	国連P K Oの変質と駆け付け警護等	15
(1)	国連P K O	15
(2)	国連P K Oの活動・任務の拡大	15
(3)	国連P K Oに与えられた強力な任務.....	16
(4)	大きく変質した国連P K O	17
第3	南スーダンの実態と改正P K O法適用の違憲性.....	18
1	はじめに	18
2	南スーダン派遣部隊への新任務等の付与.....	18

3	南スーダンへの改正法適用の基本的問題点.....	19
4	国連南スーダンPKO（UNMIS）.....	20
5	南スーダンPKOの経過の概要とその実態.....	21
	（1）南スーダンPKOに関連する主なできごとの経過概要.....	21
	（2）南スーダンにおける対立関係.....	21
	（3）2016年7月首都ジュバで起きたこと.....	22
	（4）戦闘と人権侵害の実態.....	23
	（5）その後の推移と武力紛争の継続.....	27
6	PKO参加5原則とその破綻.....	29
7	駆け付け警護の危険な実態.....	30
8	宿営地共同防護の危険性と問題点.....	30
9	まとめ.....	31
第4	南スーダンPKOにおける情報の隠蔽.....	32
1	現地の実態を報告した文書の隠蔽.....	32
2	本件の具体的経過.....	33
3	開示された文書に書かれていたもの.....	35
	（1）はじめに.....	35
	（2）2016年7月11日付け日々報告第1639号.....	35
	（3）同月12日付け日々報告第1640号.....	36
	（4）同月12日付けモーニングレポート.....	36
	（5）同月13日付けモーニングレポート.....	37
	（6）同月8日付け日々報告第1636号.....	37
	（7）同月9日付け日々報告第1637号.....	37
	（8）同月10日付け日々報告第1638号.....	37
	（9）同月11日付けモーニングレポート.....	38
	（10）小括.....	38

4	情報秘匿、情報操作の問題の重大性	39
第5	米軍等の武器等防護とその違憲性	40
1	米軍等の武器等防護のための武器使用の規定等とその運用指針	40
	(1) 自衛隊法95条の2	40
	(2) 2014年7月閣議決定	41
	(3) 日米新ガイドライン	42
	(4) 自衛隊法95条の2の運用指針	42
2	米軍等の武器等防護の違憲性	43
	(1) 自衛隊の武器等防護（自衛隊法95条）の趣旨	43
	(2) 自衛隊法95条の2の違憲性	44
	(3) 憲法違反の武力行使の危険性	46
3	米軍等の武器等防護規定の適用開始	48
	(1) 米補給艦防護の経過	48
	(2) 上記米艦防護の性格と今後の危険性	49
第6	駆け付け警護等及び武器等防護による原告らの権利侵害	51
1	戦争当事国化の危険の現実化	51
	(1) はじめに	51
	(2) 自衛隊が紛争の当事国として現実に危険にさらされたこと	51
	(3) 十分かつ正確な情報が国民・市民に与えられていない問題	52
2	原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正決定権の侵害	52
	(1) はじめに	52
	(2) 原告らの平和的生存権の侵害	53
	(3) 原告らの人格権の侵害	54
	(4) 原告らの憲法改正・決定権の侵害	55

第1 はじめに

1 新安保法制法の駆け付け警護・武器等防護の違憲性と危険性

新安保法制法が2016年3月29日に施行されてから1年半余りが経過したが、この間、これが実際に適用された例として、一つには、国連平和維持活動協力法（以下「PKO法」という。）の改正によって新設された国際平和協力業務であるいわゆる「駆け付け警護」（同法3条5号ラ）の任務が、2016年11月15日の閣議決定等によって国際連合南スーダン共和国ミッション（UNMISS。以下「南スーダンPKO」ともいう。）に派遣されている自衛隊の部隊等に付与され、またもう一つとして、自衛隊法の改正により新設された同法95条の2に規定する合衆国軍隊等の部隊の武器等防護のため、2017年5月1日から3日までの間、防衛大臣により、海上自衛隊の護衛艦2隻による米海軍の補給艦の警護が命じられた。

これらの新設された各規定は、新安保法制法の制定過程はもちろん、その立法を打ち出した2014年7月閣議決定のときからすでに、憲法9条に違反するものであること及びその危険性が指摘されてきたものであり、上記実際の適用過程は、詳しくは後述するが、まさに日本が武力の行使や戦闘行為に至りかねない現実的危険性を示すものであった。

すなわち、南スーダンにおいては、大規模な戦闘の発生等、内戦が激化してUNMISSの筆頭任務が住民保護となり、そのための武力行使権限も認められるに至っている状況の下で、新任務を付与された自衛隊の部隊が、実際に駆け付け警護に出動し、活動関係者の救出等を行うために武器の使用をすれば、対立当事者のどちらかとの戦闘行為に発展すること、そして自衛隊員が殺傷し又は殺傷される事態が生ずることが現実的に危惧される状況となった。政府は、本年3月10日、5月までに自衛隊の部隊を撤収することを決定し、5月25日に現地を出発した部隊は同月27日に全員無事に帰国し部隊としての活動を終えたが、南スーダンは、駆け付け警護の実施はおろか、武力の行使を禁じら

れている自衛隊の派遣をこれ以上続けること自体が極めて危険な状況にある。そして、後述のとおり、政府や自衛隊によって現地の危険な状態に関する情報等が秘匿、隠匿されていたという重大な事実も含め、今後もPKOにおいて同様の危険が繰り返されかねない。

また、米海軍補給艦の武器等防護は、米国と北朝鮮との緊張・対立関係が激化する状況の下、米国がカールビンソン空母打撃群を北朝鮮近海に向かわせ、その軍事的圧力を強める過程で、海上自衛隊の護衛艦がカールビンソンと共同訓練を繰り返した上、日本海に展開するに至ったカールビンソン及びその随伴艦への補給等に向かうとみられる当該補給艦を、例えばミサイル攻撃等の外部の侵害から警護するというものである。これは、憲法上武力の行使を禁じられているにもかかわらず、米軍艦船に攻撃があればこれに対して米軍艦船を防護するために対抗して武器を使用するという積極的姿勢を誇示しようとするものであり、日本を米朝対立の明確な軍事的一方当事者と位置づけるものであるとともに、一触即発の状況になれば現実には戦火を交える事態に突き進みかねない性格のものである。そして、かかる米軍等の武器等防護のための警護は、今後ともいつ発動されるか、また繰り返されるか分からない状況にある。

このように、新安保法制法によって新設されたPKO法の駆け付け警護の規定及び自衛隊法の外国軍隊の武器等防護の規定は、いずれも日本が武力の行使をし又はその具体的危険を生じさせるものとして憲法9条に違反するものである。

2 原告らの権利侵害

そして、これらの規定に基づく駆け付け警護の実施や米軍等の武器等防護の実施は、取りも直さず、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権を侵害するものである。

原告らは、これらの規定が憲法前文や9条に違反するにもかかわらず、国民

として自らその憲法改正の是非を決定する権利、拒否する権利を奪われたまま、その規定が制定・施行・適用され、その既成事実が積み重ねられてしまっている。そして、上記自衛隊の部隊に対する駆け付け警護の新任務の付与や、米軍の武器等防護のための米軍艦船の自衛隊の護衛艦による警護の実施は、自衛隊の武力の行使に至る現実的危険を生じさせたものとして、2014年7月閣議決定及び新安保法制法の制定による原告らの平和的生存権及び人格権の侵害の現実化にほかならない。

第2 PKO法の「駆け付け警護」等の違憲性

1 改正PKO法の内容

(1) PKO法の主な改正点

新安保法制法によるPKO法の主な改正点は、以下の部分である。

すなわち、改正PKO法では、①自衛隊の部隊等は、「国際連合平和維持活動」のみならず、国連が統括しない有志連合による「国際連携平和安全活動」への参加も可能となり、②かつ、そのいずれの活動においても、これまで憲法9条の解釈上、「武力の行使」にあたる危険があるものとして認めてこなかった「安全確保業務」や「駆け付け警護」等を、実施対象としての国際平和協力業務として認め、③さらに、いわゆる任務遂行のための武器の使用等を可能にするなど武器使用権限を大きく拡大している。

(2) 国際連携平和安全活動への参加

国際連携平和安全活動というのは、これまで日本は国連が自ら統括する、すなわち国連が組織し、国連の指図（同法7条2項）の下で行われる平和維持活動にのみ参加することとされていたのを、それに限らず、国連関係機関の決議・要請・支持、さらには国連以外の国際機関等の要請により、二以上の国の連携（有志連合）により実施される、国連が統括しない平和維持活動にも参加で

きることとしたもので（同法3条2号）、日本が平和維持活動（PKO）に参加する機会を拡大したものである。なお、そこで対象となる国際平和協力業務は、国際連合平和維持活動（国連PKO）と同じである（同条5号）。

（3）駆けつけ警護、安全確保業務等の業務の拡大

次に、これまで同法は、自衛隊の活動が、憲法9条の禁じる「武力の行使」に当たることのないよう、平和維持活動のために実施できる国際平和協力業務を限定列挙し（改正前の同法3条3号）、いわゆる「安全確保業務」や「駆けつけ警護」は行うことができないとされてきた。ところが、今回の同法改正によって、上記②の国際平和協力業務を行うことが可能とされ、これに伴う武器使用権限も拡大された。

「安全確保業務」と呼ばれるものは、「防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」と規定されている（同法3条5号ト。以下「安全確保業務」という。）。これは、2014年7月閣議決定では「住民保護などの治安の維持」と表記されていたものであり、住民保護・治安維持活動にはかならない。関連して改正法は、国際連合平和維持活動及び国際連携平和安全活動の定義（3条1号及び2号）の中に、「紛争による混乱に伴う切迫した暴力の脅威からの住民の保護」という文言を加えている。なお、「安全確保業務」に類するものとして政令で定める業務も国際平和協力業務に含まれる（同法3条5号ナ。以下、安全確保業務とこの政令指定業務を併せて「安全確保業務等」という。）。

また、「駆けつけ警護」と呼ばれるものは、「ヲからネまでに掲げる業務又はこれらの業務に類するものとしてナの政令で定める業務〔被災民救援等、自衛隊の部隊等が行う国際平和協力業務で国会の承認を要しないもの-引用者注〕を行う場合であって、国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動及び

人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者（以下このラ及び第26条第2項において「活動関係者」という。）の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護」と規定されている（同法3条5号ラ。以下「駆け付け警護」という。）。これは、NGOや他国の部隊等のPKO活動関係者が敵対勢力等に襲われた場合にその侵害や危難から救出する等の業務である。

なお、安全確保業務等及び駆け付け警護については、国連平和維持活動・国際平和協力業務等が行われる期間を通じて、紛争当事者や受入国の当該活動等についての同意が安定的に維持されると認められることが、その実施の要件とされている（同法6条1項、13項9～11号）。

（4）武器使用の拡大

そして、これまで、自衛隊の部隊等に所属して国際平和協力業務に従事する自衛官の武器の使用については、「自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体を防衛するためやむを得ない必要が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」許される（改正前の同法24条3項）とされ、いわゆる自己保存型の武器使用しか認められてこなかったが、同法の改正により、いわゆる任務遂行型の武器使用が容認された。

すなわち、同法26条1項により、安全確保業務等に従事する自衛官は、「その業務を行うに際し、自己若しくは他人の生命、身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するためやむを得ない必要が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こととされた。また、同条2項により、駆け付け警護に従事する自衛官は、「その業務を行うに際し、自己又はその保

護しようとする活動関係者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要が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こととされた。これらは、住民保護・治安維持等の任務の遂行のためや駆け付け警護対象者の救護等のために、これを妨害しようとする武装勢力等に対して、その目的達成に必要な武器使用を認めようとするものであり、その性質上武装勢力の排除等を行うに足りる強力な武器使用が必要となる（以下では、同条1項及び2項で認められる武器使用を合わせて「任務遂行のための武器使用」という。）。

（5）宿営地共同防護

なお、今回の改正により、自衛隊の部隊等に所属して国際平和協力業務に従事する自衛官は、共に宿営する外国の軍隊の部隊の要員と共同して武器を使用すること（宿営地共同防護）が可能とされた（同法25条7項）。すなわち当該自衛官は、その共に宿営する宿営地に対する攻撃があったときは、自己又は自己と共に当該宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、共に宿営する外国の軍隊の部隊の要員による措置の状況をも踏まえ、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、当該宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該外国の部隊の要員と共同して、武器の使用をすることができることとされた。

この武器使用は、法文上は、いわゆる自己保存のための武器使用の類型に含めて規定されているが、外国軍隊と共同して、共同宿営地及びそこに所在する者全体を防護しようとするものであり、従来の個人の自己保存のための武器使用とは異質のものであり、その問題点も後に触れる。

2 改正PKO法の違憲性

(1) 従前駆けつけ警護等が認められてこなかった理由

これまで、PKO法に基づく国連平和維持活動において安全確保業務や駆けつけ警護が認められてこなかったのは、これらの任務に従事するためには、その任務を遂行して目的を達成するため、またこれに従事する自衛隊員の安全を確保するためにも、強力な武器使用権限を認めざるを得ず、その場合、憲法9条の禁止する「武力の行使」に該当する可能性が高いためであった。

すなわち、同法において、国連平和維持活動に伴う武器の使用が認められてきたが、従来政府は、この武器の使用は「いわば自己保存のための自然権的権利」であることを根拠に憲法9条1項で禁止された「武力の行使」に当たらないと説明してきた（1991年9月27日付け政府統一見解）。そして、「自己保存の自然的権利とは言えないような、任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するために武器を使用するときは、状況によりまして国際的な武力紛争の一環として戦闘を行うという評価を受けることになりまして、このような武器の使用は憲法9条で禁止された武力の行使に当たるといふ疑いを否定することができない」（1996年5月7日参議院内閣委員会内閣法制局第一部長答弁）などと説明し、これを認めてこなかったのである。

(2) 今般の新任務が「武力の行使」に当たらないとする政府の説明内容

ところが、今般、政府は、安全確保業務等や駆けつけ警護の国際平和協力業務を追加し、またいわゆる任務遂行型の武器使用権限まで認めるに至った。そして、それが「武力の行使」に当たらないことの説明として、「武力の行使」とは国際的な武力紛争、すなわち国又は国に準ずる組織の間での武力を用いた紛争の一環としての戦闘行為をいうとの解釈（2002年2月5日政府答弁書）を前提に、いわゆるPKO参加5原則が満たされており、派遣先及び紛争当事者の受入れ同意が確保されていることが前提となっていることから、自衛隊が

国家又は国家に準ずる組織に対して敵対することはないから、武力の行使を行ったと評価されることはなく、憲法9条との関係で問題となることはない、などと説明している（2014年7月閣議決定、2015年8月25日参議院安保法制特別委員会内閣総理大臣答弁ほか）。

（3）憲法9条が禁じる「武力の行使」が避けられないこと

しかし、安全確保業務や駆け付け警護は、その本質として必然的に強力な武器使用を伴うものである。すなわち安全確保業務は、住民等の生命、身体及び財産に対する危害の防止や特定の地域の警備等を内容とするのであるから、これらの任務を遂行するために強力な武器使用が不可欠であるし、駆け付け警護は、活動関係者の生命又は身体に対する不測の侵害又は危害が生じ、又は生じるおそれがある場合にその生命及び身体の保護を行うわけであるから、その任務は強力な武器使用権限を伴わないことには遂行できない。そして、その自衛隊の任務の遂行に対して相手方が反撃してくれば、そこに戦闘行為が発生することは避けられない。

したがって、上記の従来政府説明のとおり、「任務遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するために武器を使用するときは、状況により国際的な武力紛争の一環として戦闘を行うという評価を受けることになり」「このような武器の使用は憲法9条で禁止された武力の行使に当たるという疑いを否定することができない」のである。

（4）PKOの現状に照らすとPKO参加5原則を遵守できないこと

今回政府は、PKO参加5原則を満たしていれば、国又は国に準ずる組織が登場することはありえないという説明で、憲法上の問題をクリアしようとしているが、以下で述べるとおり、現在の国連PKOの変容も踏まえた場合、それには全く無理がある。

PKO参加5原則とは、①紛争当事者間で停戦合意が成立していること、②受入国を含む紛争当事者のすべてが、当該PKO及び日本のPKOへの参加に同意していること、③当該PKOが中立の立場で行われること、④これら3つのいずれかが満たされないこととなった場合の撤収、⑤武器の使用は、要員の生命等の防護に必要最小限度のものに限ること、をいう。これは、1990年の湾岸戦争を機に、日本も人的国際貢献を行うための制度構築が急務であるとして、PKO法が1992年に制定されたが、その際、憲法9条との整合性を図るために確認され、法文に組み入れられたものである。

しかし、今日、国連の平和維持活動は、以下に述べるとおり、1992年にPKO法が制定された以前とは大きく変質し、多くの国連平和維持活動は、国連安全保障理事会（以下「安保理」という。）の決議で、その主要任務が住民の保護とされ、任務遂行のための武力行使の権限が認められている。この住民保護を主要任務とするPKOにあっては、PKO参加5原則はもはや厳密には遵守できないし、「国又は国に準ずる組織が登場することはない」という状況ではないのである。

（5）憲法9条に違反する自衛隊の新任務

したがって、自衛隊の部隊等が、国際連合平和維持活動又は国際連携平和安全活動としての国際平和協力業務として、安全確保業務等や駆け付け警護を行う場合、今日のPKOの現実を踏まえれば、それは武装勢力等との武力衝突を招き、さらに武力の行使へと発展する可能性が極めて高く、明らかに憲法9条に違反するものである。

（6）宿营地共同防護の問題

ここで、宿营地共同防護の問題に触れておく。

ア 前記のように、これはPKO法25条7項として新設されたもので、安

全確保業務や駆け付け警護のように任務遂行のための武器使用という位置付けではなく、「自己又は自己と共に当該宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するため」の武器使用とされている。しかし、「当該宿営地に所在する者」は、自己の管理下に入った者ですらない、外国の軍隊の隊員等を防護するため、その隊員等と共同して武器を用いることを認めるものであり、武器使用の範囲を一挙に広げるものである。

しかも、共同して武器を使用するのは外国の軍隊であり、国連PKOを構成する外国の軍隊も、武力の行使を認められている。したがって、この外国の軍隊と共同して防護のための武器使用をする自衛隊員も、その武力の行使の一環として、又は武力の行使と連携し、一体となって武器を使用することになる。加えて、PKOの共同宿営地は、南スーダンの例でも広大な敷地に多数の他国軍隊が宿営しており、その多数の国の軍隊と共同して外敵から防護することになる。

これは、自己保全のための自然権的権利として小型武器を用いるのとは全く異質のものであり、憲法9条で禁止された武力の行使に該当すると言わなければならない。

イ この共同宿営地防護のための武器使用は、南スーダンPKOにおいて、2013年12月に発生した武力衝突の際、当時の第5次隊が憲法上問題があるとして、他国と共同での武器使用を行わなかったものである。

すなわち、当時の陸上自衛隊研究本部が作成した「『南スーダン派遣施設隊第5次要員に係る教訓要報』について」（甲A60・11頁）によると、同月24日UNMISから、共同宿営地であるUNトンピン地区の警備施設強化命令が出され、ゲートや望楼の設置等とともに、「火網の連携」が示されたが、自衛隊はこの「火網の連携」を除外して対処した。

「火網の連携」とは、多数の国の軍隊の火砲の光跡が網の目のように飛び交う状態を指しているが、「我が国の従来 of 憲法解（ママ）において違憲

とされる武力行使にあたりとされていたため、他国軍との間での『火網の連携』は実現困難と見られていたものの、今後の法整備の状況によっては、連携の調整もありうる」と記されている。

PKO法25条7項は、このように憲法違反と認識されていた武器使用を可能にしようとしたものである。

3 国連PKOの変質と駆け付け警護等

(1) 国連PKO

国連PKO (Peace Keeping Operation 平和維持活動) は、もともとは地域紛争の停戦合意後に、紛争の再発を防止し、平和の維持・回復を促進するために、非武装の軍事監視団や軽武装の平和維持軍によって行われる活動である。その起源は1948年の国連パレスチナ休戦監視機構に遡る。しかし、この活動は、国連憲章にその明文の規定を有しない。国連PKOは国連設立時に予定されていた活動ではなく、その後の冷戦の下、機能不全に陥った国連がその実行を通じて発展させてきた活動である。

その活動の3つの基本原則として、①紛争当事者の同意、②公平性、③自衛以外の武力不行使原則、がある。

(2) 国連PKOの活動・任務の拡大

もともと、国連PKOはその都度それぞれの紛争に対応して弾力的に設立され、徐々にその活動範囲や任務を拡大してきた。

とりわけ、冷戦崩壊後は、各地で内戦が多発し、多くの一般市民の被害を急増させたことから、激しい内戦に対応すべく、より「強化された」国連PKOが求められるようになり、その任務も拡大され、3つの基本原則も修正がなされてきた。

すなわち、上記の国連PKOの3つの基本原則は、今日では以下のように理

解されている。すなわち、①同意とは、主要な紛争当事者の同意を指し、完全な同意とは言い難い場合も含まれる。また、②公平性というのは、中立性を意味するものではなく、国連P K Oはいずれの紛争当事者に対しても偏見なくその任務を遂行しなければならないとの意味だとされている。また③自衛以外の武力不行使原則は、当初は、要員の生命・身体の防衛のための武力行使のみが自衛のための武力行使であると考えられていたが、任務の遂行を確保するための武力の行使も自衛に含まれるとされるようになってきている（松葉真美「国連平和維持活動（P K O）の発展と武力行使をめぐる原則の変化」レファレンス 2010年1月号（後出甲B19）17～19頁）。

（3）国連P K Oに与えられた強力な任務

さらに、一般市民に対する脅威や和平プロセスへの妨害が頻繁にみられる地域に派遣される現代の国連P K Oには、そうした妨害を抑止し、一般市民を守るために、予防的な武力の行使を含め、「あらゆる手段をとる」ことを認める強力な任務が与えられるようになった（国連平和維持活動局・フィールド支援局「国連平和維持活動 原則と指針」2008年21頁（後出甲B18）など参照）。

この強化された現代の国連P K Oの特徴をもっとも象徴的に示しているのが、1999年8月12日付の国連アナン事務総長告示「国連部隊による国際人道法の順守」である。同告示は、「国連の指揮と統制の下に作戦を遂行する国連部隊に適用される国連人道法の基本原則と規律を定めることを目的」とするものであり、同告示により、国連P K Oの軍事要員には国連人道法（交戦法規）が適用され、交戦主体となることが明確にされた。これについて、国連事務次長補ブリーフィングは、「平和維持要員は停戦が確保されてからはじめて現地で活動を展開するため、戦闘状態を取り扱うジュネーブ条約を国連部隊に適用する必要性はないはずだとする理解が一般的だった」が、「しかし、実際のと

ころ、国連部隊はしばしば、戦闘状態に巻き込まれること」があったからだとして説明している。

これを受けた2000年8月のいわゆる「ブラヒミ・レポート」（国連平和活動検討パネルの報告書。パネルの委員長がラクダー・ブラヒミ。）は、PKOの依って立つべき公平原則とはPKOの任務に忠実であることであり、常に中立の立場を維持することとは異なるとし、任務の遂行を妨げる紛争当事者に対しては、断固としてそれを排除する行動が認められる、とされた。そして、強力な交戦規則の必要性、公平性概念の修正、任務を明記した安保理決議の採択を求めている。

（４）大きく変質した国連PKO

以上のとおり、今日頻発している激しい内戦に対応する国連PKOは、住民保護という任務のために、武力の行使が認められた国連PKOであり、紛争主体であって、かつてのような停戦監視を任務とする国連PKOではない。

日本でPKO法が制定された1992年以降、国連のPKOはこのように大きく変質してきた。現在の国連PKOは、同法が前提としていたかつてのPKOではない。

そして、武力の行使を認められた紛争主体としての国連PKOに、安全確保業務等や駆け付け警護、そしてその任務遂行のための武器使用を認められた自衛隊の部隊等が参加してその任務を遂行しようとするとき、敵対する勢力との戦闘に直面し、交戦状態に陥り、否応なく互いに殺傷を余儀なくされる事態に至る危険は、極めて大きい。そして、その敵対する相手方は、次に見る南スーダンPKOが直面してきた状況からも明らかなように、「国又は国に準ずる組織」であることも避けられない。

第3 南スーダンの実態と改正PKO法適用の違憲性

1 はじめに

以上のように憲法9条に違反する改正PKO法の南スーダンPKOへの適用過程は、自衛隊がいつ武力の行使に巻き込まれ、殺傷し殺傷される危険に遭遇するか分からない、極めて危険なものであった。PKO参加5原則が満たされる条件など、到底存在しない。すなわち、以下に述べるように、南スーダンは内戦状態、戦争状態にあり、国連PKO（UNMISS）は、南スーダン政府軍とも反政府軍とも対立して武力の行使をせざるを得ない状況であった。それは明らかに、「国又は国に準ずるもの」との交戦である。そのような状況の中で、日本の自衛隊の部隊に新たに付与された、活動関係者の駆け付け警護とは、余りにも危険なものであり、武力の行使と背中合わせのものにはほかならない。以下、この問題を、南スーダンの実情の中で明らかにする。

2 南スーダン派遣部隊への新任務等の付与

政府は、2016年11月15日、「南スーダン国際平和協力業務実施計画」を改正する閣議決定を行い、国連南スーダンPKO（UNMISS）に派遣する国際平和協力隊の自衛隊の部隊等に対し、改正PKO法に基づく駆け付け警護（同法3条5号ラに掲げる業務）を新たな任務として追加した（甲A62の1・2）。また、同日、政府として「新任務付与に関する基本的な考え方」（甲A64）を策定し、自衛隊の部隊等は施設部隊であり治安維持は任務ではないとしつつ、しかし実際の現場においては自衛隊が近くにおいて助ける能力があるにもかかわらず何もしないというわけにはいかないとし、ただし、「そもそも治安維持に必要な能力を有していない施設部隊である自衛隊が、他国の軍人を『駆け付け警護』することは想定されない」として、他国の軍隊の部隊に対する駆け付け警護は行わないこととした。

また、上記「新任務付与に関する基本的な考え方」の中で、「宿営地の共同

防護」について、南スーダンの自衛隊やルワンダほかの一つの宿営地に武装集団による襲撃があった場合、これまで自衛隊は共同して対処することができなかったが、「他国の要員と自衛隊員は、いわば運命共同体であり、共同して対処した方が、その安全を高めることができる」等として、その実施を明確にした。なお、宿営地共同防護のための武器使用は、国際平和協力業務に従事する自衛官に、法律上当然に認められる位置付けになっており（同法24条7項）、そのためであろうが、駆け付け警護のような新たな任務の付与という形にはなっていない。

3 南スーダンへの改正法適用の基本的問題点

ところで、南スーダンでは、それに先立つ2016年7月にキール大統領派とマシャール前副大統領派との間で大規模な武力衝突が発生し、再び激しい内戦に突入し、国内は混乱を極めていいる。

かかる状況においては、上記の新任務の付与等により、自衛隊が現地で実際に駆け付け警護や宿営地共同防護を実施せざるを得ないこととなる可能性は極めて高く、その場合、上記第2で述べたとおり、憲法9条に違反する事態が現実化しかねない状況にあった。

ただ、その後政府は、本年3月10日に至り、突然、南スーダンに派遣している自衛隊施設部隊の5月末までの撤収を決定し（「UNMISにおける自衛隊施設部隊の活動終了に関する基本的な考え方」甲A65）、数次に分けて撤収を行ってきた。そのため、現状では上記駆け付け警護等の危険性が現実化することなく、事なきを得ているが、新安保法制によるPKO法改正法の実際の適用、それによる駆け付け警護の新任務の付与等により、現に自衛隊の部隊がそれをいつ実施することになるか分からず、その結果、敵対勢力との戦闘行為、自衛隊員又は敵対勢力の殺傷、そして武力の行使に至る危険に現実に直面していた事実は、決して消えることはない。さらに、仮に南スーダンPKO

からは撤収しても、今後別のP K Oに自衛隊の部隊等が派遣される蓋然性は高く、その場合に決して南スーダンで自衛隊の部隊等が直面した危険が繰り返されてはならない。

そしてこれらのことは、新安保法制法の制定による本件原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権の侵害の内容を、具体的・現実的な事実をもって明らかにするものである。

そこで以下、南スーダンの情勢について説明し、自衛隊の部隊等が派遣されてきた南スーダンにおいては、P K O参加5原則の柱である停戦合意など存在しないことを確認する。

さらに、停戦合意の存在を含むP K O参加5原則が維持されていれば、駆け付け警護等の新任務の実施が憲法9条に違反することはないというのが、政府の説明であった。しかし、上記のように、今日、国連P K Oが大きく変質し、国連P K O自身が活動するに当たり停戦合意の存在を前提にしておらず、また、多くの国連P K Oは住民の保護を主要任務としており、住民の保護のためには、武力行使も辞さず、交戦主体となることを前提としている下で、U N M I S Sも、2013年12月の内戦勃発を受けて、2014年5月の安保理決議2155号により、住民保護のために武力行使権限を与えられ、交戦主体となることを認められた国連P K Oとなっており、U N M I S Sのもとで任務に就く自衛隊が、P K O参加5原則を堅持することは、そもそも困難であることを述べる。

そして、現在の南スーダンの情勢や2016年11月15日付の政府の「新任務付与に関する基本的な考え方」を踏まえ、駆け付け警護及び宿营地共同防護の危険性と問題点について述べる。

4 国連南スーダンP K O (U N M I S S)

国連南スーダンP K O (U N M I S S) は、もともと、2011年7月8日

の国連安保理決議1996号で、南スーダンの独立を受けた新たな国づくりを支援するために創設された国連PKOである。当初は長期的な国づくり支援を目的としており、紛争当事者が存在しないという前提でスタートした（なお、日本政府は、2011年11月15日にUNMISSへの自衛隊の派遣を決定して、まず司令部要員を派遣し、翌2012年1月から陸上自衛隊施設部隊の第1次隊を南スーダンに派遣し、その後自衛隊は、2016年11月新任務を付与されて派遣された第11次隊に至るまで、南スーダンでのPKO活動を継続してきた。）。

ところが、2013年12月に勃発した内戦を受け、2014年5月27日、国連安保理は決議2155号でUNMISSの任務を変更し、住民保護を筆頭任務とし、国連PKO部隊の兵力の上限も引き上げた。この安保理決議により、UNMISSは、任務遂行のために、政府軍、反政府軍との戦闘をも想定するものとなっている。ちなみに、2015年8月21日の国連事務総長報告は、2014年4月から8月までのUNMISSに対する攻撃102件のうち、実に92件が南スーダン政府軍によるものと認定しており、実際にUNMISSと政府軍との交戦の事実も報道されている。

5 南スーダンPKOの経過の概要とその実態

(1) 南スーダンPKOに関連する主なできごとの経過概要

南スーダンPKOに関連する主なできごとの経過概要は、本書面別表にまとめたとおりである。

(2) 南スーダンにおける対立関係

2011年7月にスーダンから独立を果たした南スーダン共和国では、2013年7月、南スーダン政権与党（SPLM）内部で権力闘争が起き、キール大統領がマシャール副大統領を含む全閣僚を解任したことに端を発し、201

3年12月に首都ジュバでキール大統領派（政府軍SPLM）とマシャール前副大統領派（反政府軍SPLA-IO）との間で大規模な武力衝突が発生した。

その後、キール大統領の出身ディンカ族とマシャール前副大統領の出身のヌエル族との民族対立も広がり、内戦は瞬く間に南スーダン全土に広がり、村落焼き討ち、虐殺、集団レイプ、強制移住、少年兵の徴用等が行われ、死者数万人、全人口の2割に当たる230万人が国内外の避難民となるという大惨事に発展した。

その後、政府間開発機構（IGAD）や周辺諸国の仲介もあり、2015年8月、大統領派と副大統領派の間で停戦合意が結ばれた。

しかし、その後も不安定な状況が続き、2016年1月21日付けの国連報告書は「この2年間で情け容赦のない戦闘とその多方面にわたる影響が続いており、民間人全体の人権と生活条件に対する重大な衝撃を与えている」としていたが、2016年4月、マシャール副大統領がジュバに帰還し、上記2015年8月の停戦合意に基づく暫定政府が樹立された。

（3）2016年7月首都ジュバで起きたこと

ところが、その後、2016年7月8日に首都ジュバでキール大統領派とマシャール前副大統領派との間で大規模な戦闘が再燃し、300名以上の市民が死亡し、UNMISSの中国部隊要員2名が死亡し、外国人援助関係者がUNMISS司令部のすぐそばのテラインホテルで、大統領派の兵士に集団レイプされる等の事態にまで発展した。このとき、7月10日から11日にかけて、自衛隊の宿営地の隣にある建設中のビルで、ビルに立てこもった反政府勢力20名と政府軍の間で2日間にわたり銃撃戦が起きていたことも判明している（なお、このとき自衛隊派遣部隊が作成していた日報に生々しい「戦闘」の実態の記載があり、これらの文書が防衛省によって不開示とされ、後に公表された経緯と問題については、第4で後述する。また、その記載内容が、まさに

「戦闘」状態を示すものであったことも、そこで述べる。) 。

これを受けて、日本政府は、ジュバを含む南スーダン全域を渡航禁止のレベル4に引き上げ、ジュバで活動していた国際協力機構（JICA）関係者ら在留邦人40数名は、JICA自らが手配したチャーター機で国外退避した。しかし、かかる事態にもかかわらず、菅官房長官は、7月11日の記者会見で「（PKO派遣の）5原則が崩れたとは考えていない」と述べた。

国連難民高等弁務官事務所によると、7月の戦闘再燃で、新たに約20万人が隣国ウガンダなどに避難し、難民の数は計100万人を突破した。

7月11日にマシャール前副大統領が南スーダンを逃れ出国し、その後、キール大統領はマシャール副大統領とその側近を閣僚から解任した。

マシャール前副大統領の敗走により、首都ジュバはやや落ち着きを取りもどしたが、その後、マシャール副大統領は、南アフリカ共和国で、取材に応じ「和平合意は崩壊した」「ジュバを解放できるだけの十分な部隊を有している」「我々は攻撃されれば反撃する」などと述べて、今後武力でキール政権を攻撃する強い意欲を示している。

（4）戦闘と人権侵害の実態

7月8日から11日にかけての激しい戦闘と、人権侵害の状況について、3つの報告書により、その実態を明らかにしておく。なお、これらの報告書を日本政府は当然に把握し、そこに記載された南スーダンの客観的な状況を認識していたはずである（それにもかかわらず、PKO参加5原則は維持されているとして、駆け付け警護の新任務を付与したのである。) 。

ア 2016年10月25日アムネスティインターナショナル報告書（概要より）

「2016年7月8日に南スーダン大統領府建物で勃発した銃撃戦と、その後首都の他の地域へ波及した戦闘は、新しい移行統一政府を打ち壊し、

2015年8月の和平合意の履行を脅かした。」4日間以上にわたり、ジュバ市内で激しい戦闘行為が行われ、多数の住民を含む数百名が4日間で殺された。

「戦闘は深刻な国際人権と人道法の侵害が特徴であった。アムネスティインターナショナルは、政府軍が住民を意図的に殺害し、住居地域や国連住民保護施設周辺で無差別に放火したことを発見した。住民の人口密集地帯へ戦車や大砲を配備し、これらのいくつかの地域への武装ヘリによる爆撃は、政府軍の生命に対する非情さを示した。」

7月11日午後、「ホテルテラインにおいて、最も組織的で大規模な攻撃の一つが起こった。約80名から100名の政府軍兵士がホテルを襲撃し、捕らえられたジャーナリストを故意に殺害し、もう一人の男性の足を撃ち、数人の女性を強姦、集団強姦し、他の約30名を殴打、脅迫し、目につくものすべてを略奪した。このホテルには外国人援助関係者が宿泊しており、政府が長期間にわたり繰り返してきた人道要員に対する攻撃の中でも最も悪質な事件であった。」

政府軍兵士たちによって、「戦闘が終了して最初のおよそ1週間の間に、何十人というヌエル人女性が組織的にレイプされた。」

イ 2016年11月1日国連独立特別調査報告書（「2016年ジュバで発生した暴力とそれに対するUNMISの対応についての国連独立特別調査報告書」（概要））

「2016年7月8日から11日にかけて南スーダンのジュバで起きた危機では、3日間にわたる激しい戦闘があり、その結果多くの民間人、国連南スーダン派遣団（UNMIS）の2人の平和維持活動隊員が死亡し、南スーダンの大統領サルバ・キールと彼のもとで前第一副大統領であったリエク・マシャールの脆弱であった和平合意を崩壊させた。」

「危機の間、UNMISは、極めて難しいいくつもの環境に直面させ

られた。大砲、戦車、武装ヘリがすべて使用され、それらは時にはUNハウスの数メートル先で使用された。3日間の戦闘により、2人の中国人の平和維持活動隊員が殺され、数人が怪我をし、UNハウスの182棟の建物が銃弾やグレネードランチャーや迫撃砲弾を撃ち込まれ、何千人にも上る国内避難民がPOCサイト（民間人保護地区）から保護を求めてUNハウスに逃げ込んだ。」

国連の「特別調査委員会は、重要なUNMISSの要員のリーダーシップの欠如が混乱を招き、暴力への対応ができなかったとした。」「軍隊は統一された命令のもとで作戦を行わなかった。」

「UNMISSは、UNハウスから1、2キロメートルしか離れていないテライン・キャンプの状況について責任がある。7月11日に政府軍がテライン・キャンプに暴力的に押し入ったとき、そこにはおおよそ70名の民間人がいた。」70名の中には、キャンプの職員、居住者、5名の国連職員、多数の人道活動家もいた。「おおよそ15時30分頃、兵士たちが強奪行為を始め、住居に突入したとき、居住者たちは直ちに国連の安全責任者とUNMISSにそのことを通報した。攻撃の間、民間人は攻撃の対象となり重大な人権侵害を目撃した。人権侵害には、殺人行為、侮辱、性的暴力及び政府軍兵士による拷問と同様な行為が含まれる。JOC（合同作戦センター）は、これに直ちに対応するために様々な要求をしたが、いずれのUNMISSの派遣団もそれらの要求に応じることを拒否」した。

UNMISSは、戦闘後の性的暴力、略奪も含め、それらへの対処ができなかった。「平和維持活動基地から1キロメートル近くで民間人が攻撃されていた時に平和維持活動隊員が行動しなかったことは、早急に調査され、平和維持活動隊員、司令官及び政府軍の関連する兵隊を派遣した国々は、保護に失敗したことの責任を明確にすべきである。」

このように述べて報告書は、UN事務局、UNMISS、南スーダン政

府、国連安全保障理事会、軍隊・警察官派遣国に対し、それぞれ、今回の事件を踏まえた対応を提言している。

ウ 2017年1月UNMISSと国連高等人権弁務官事務所（OHCHR）の共同レポート（2016年7月の南スーダン・ジュバにおける戦闘の状況の下での国際人権法の侵害・違反と国際人道法の侵害に関する報告）

これは、UNMISSに与えられたマンデートの履行としての人権侵害と国際人道法違反についての調査報告書であり、2016年7月8日から9月にかけて行った調査に基づくものである。

「戦闘が行われている間中、戦闘員達は公然と国際人権法と人道法を無視し、故意に非戦闘員を攻撃の標的にした。これには民族を理由にしたものが含まれる。」

「7月12日南スーダン大統領は、戦闘により300名以上が殺されたと発表した。UNMISSに入った情報によれば、非戦闘員を含む死者はそれよりもっと多い」。

UNMISSの文書によれば、7月8日から25日までの期間の、政府軍、反政府軍その他の武装集団によるレイプ、集団レイプの犠牲者は217名となっている。性暴力のほとんどのケースは、政府軍の兵士、警察官、国家治安部門の職員によるものである。

ジュバの戦闘後、政府はジャーナリストと報道機関を弾圧して表現の自由を制限した。

数千万ドルに相当する人道支援物資が略奪され、この中には、政府軍兵士その他による世界食糧計画（WFP）倉庫からの略奪や、およそ22万人に対して供給ができる食料の略奪が含まれる。

国連人道問題共同事務所（OCHA）によれば、7月に103,500名近くが、8月には49,427名が、ウガンダに避難した。UNMISS本部のあるに隣接しているUNMISSのPOCサイト1、2には、2016年6

月末に推定 27,259 名の住民が保護されていたが、8月18日までに POC サイト 1、3 に、推定 35,749 名の住民が保護を求めた。

この報告書は、南スーダン政府に対し、国際人権規範と人道法上の義務、とりわけ非戦闘員の保護、わけても女性と子供の保護に関する義務に従うことを勧告している。

(5) その後の推移と武力紛争の継続

ア 7月の内戦による人道被害に対して、文民をより積極的に防護するため、国連安保理は、2016年8月12日、決議2304号で、地域防護軍4000人を新たに派遣することを決定した。そして「国連文民保護施設、国連施設、国連要員、国際的国内的人道援助組織や文民に対して攻撃を企図していることが確実である、あるいは攻撃を仕掛けているいかなる主体に対しても迅速で効果的な交戦」を行う権限を与え、先制攻撃まで認めることとした。

その後も南スーダン国内の政情不安は続き、2016年9月に現地を視察したアメリカのパワー国連大使は「状況は予想以上に悪化している」と指摘している。

また、2016年10月8日には、首都ジュバに近い中央エクアトリア州で、民間人を乗せたトラック4台が待ち伏せ攻撃を受け、市民21人が死亡するなどしており（同日、稲田防衛大臣が首都ジュバを訪問し、わずか7時間の滞在で「（治安情勢が）落ち着いているということを目で見ることができた」とコメントした。）、10月14日、南スーダン政府軍のルアイ報道官は、反政府勢力との戦闘により、この1週間で、少なくとも双方で計60人が死亡したと述べている。

その後、2016年11月11日、国連のアダマ・ディエン事務総長特別顧問は、ジュバで記者会見し、南スーダンの内戦について「政治的な対

立で始まったものが完全な民族紛争になり得るものへと変質した」「民族間の憎悪が広がり、市民が標的にされるといったジェノサイド（民族大虐殺）のすべての兆候が存在している」と述べ、強い懸念を表明した。

イ 最近の状況について、2017年3月17日の南スーダンの平和と安全に関するアフリカ連合会議でのUNMIS S事務総長特別代表のステートメントは、要旨次のように述べている。

最近の数週間で、エクアトリア地域と上ナイル地域では、戦闘がエスカレートしている。

今年になって、毎月6万人以上の住民が、ウガンダに避難している。SPLAによる反政府軍その他の武装勢力に対するフルスケールの軍事作戦により、住宅への放火、店舗の略奪、レイプや住民殺害がいつものことのように行われている。

南スーダンにおける人権状況は警告すべきものであり、推定10万人が飢餓に直面し、他に100万人が飢饉の瀬戸際にあると分類され、550万人が8月までに厳しい食糧不足に陥るだろう。この危機は、紛争に起因する完全な人災である。190万人以上の国内避難民が発生し、160万人が近隣諸国へ避難している。単純に言えば、南スーダンの人口の3分の1が追放され、2分の1が人道援助を必要としている。現在UNMIS Sは、人道援助機関と一緒に、225,000人の住民を保護している。人道援助物資の倉庫と物資は繰り返し略奪されている。

国連は、SPLAその他の武装勢力が関与した人権侵害に対し、監視と報告を続ける。

ウ このように、少なくとも、現在、南スーダンにおける停戦合意は完全に崩壊しており、そのことは、国際社会において広く共通認識となっている。

6 P K O参加5原則とその破綻

前記のように、政府は、新安保法制法によるP K O法改正について、P K O参加5原則を堅持する限り、自衛隊が「駆け付け警護」などを行ったり、任務を遂行するための武器使用を認めたりしても、「国又は国に準ずる組織」が登場することはないから、憲法9条の武力の行使に当たることはないという説明をしている。

しかしながら、すでに述べたとおり、国連P K Oが変質し、今日の多くの国連P K Oは、U N M I S Sも含め、住民保護という任務のためには、相手が「国又は国に準ずる組織」であっても武力行使の権限を認められているので、政府の説明は全く成り立たず、現地の状況も無視して、P K O参加5原則は満たしているという強弁を続ける事態になっていた。

政府は2016年11月15日に発表した「新任務付与に関する基本的な考え方」において、キール大統領率いる大統領派（政府軍）と対立しているマシヤール前副大統領率いる前副大統領派（反政府軍）について、「同派により『支配が確立されるに至った領域』があるとは言えないこと」「南スーダン政府と反主流派（そのトップがマシヤール前副大統領派である：代理人注）とも、事案の平和的解決を求める意思を有していること」などを理由に、「マシヤール派が武力紛争の当事者（紛争当事者）に当たるとも考えていない」などと結論づけている。しかし、政府自身が作成した地図にも、マシヤール前副大統領の支配地域の存在が記されているし（別表の2016年11月の項参照。のちに政府はこの地図は誤りであったと釈明している）、少なくとも、同年7月に戦闘で国を追われたマシヤール前副大統領は、既述のとおり、武力によりキール政権打倒を目指す意思を表明しており、「平和的解決を求める意思を有している」とも言いがたいことは明らかである。

U N M I S Sが、政府軍とも反政府軍とも対立する状態になっているのが、現在の南スーダンの実情であり、自衛隊の部隊等も、駆け付け警護の任務も含

めて、UNMISSの一部として行動するのであり、そこでの「国又は国に準ずる組織」との対立関係の下で自衛官が武器を使用する事態は、まさに現実のものと言わなければならない。

7 駆け付け警護の危険な実態

駆け付け警護とは、PKO等の活動関係者の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護の活動をいう。

2016年7月11日には、ジュバのUNMISS国連本部のすぐそばで、南スーダン政府軍の兵士が、外国援助団体の滞在していたテラインホテルを襲撃し、ヌエル族の現地職員1人を殺害したほか、女性を集団暴行するという事件が発生している。この際、関係者が、すぐさま、UNMISSに助けを求め、UNMISSは歩兵部隊を派遣している中国軍とエチオピア軍に出動を要請したが、両国軍は応じなかった（このことに対し、国際社会は、UNMISSが住民保護の任務を果たさず見捨てたとして、強く非難し、のちに、国連事務総長は、このテラインホテルでの事件を含む7月の大規模戦闘を巡り、市民保護などの対応で指導力を発揮できなかったとして、UNMISSのオンディエキ軍司令官（ケニア）を更迭までしている。）。

これは、まさに、駆け付け警護の事案であるが、駆け付け警護がいかに困難で危険な任務かということの証である。

8 宿営地共同防護の危険性と問題点

宿営地共同防護は、宿営地を共にする他国軍隊の部隊の要員に対し攻撃があった場合に、当該部隊の要員とともに武器を使用して対処する活動である。

自衛隊は現地ジュバで、ルワンダ等いくつかの国の部隊と宿営地を共にしているが、上記の2016年11月15日付けの「新任務付与に関する基本的な

考え方」によれば、このような宿営地に武装集団による襲撃があった場合、他国の要員と自衛隊員とは、いわば運命共同体であって、共同して対処した方がその安全性を高めることができる、としてその意義を強調している。しかし、自衛隊がジュバのトンピン地区でルワンダ軍などともにする宿営地は幅2キロメートルにも及ぶ広大な宿営地である。2キロメートルも離れた場所に居る他国軍の部隊が攻撃されたからといって、ただちに自衛隊に危機が迫っているとはいえないはずであるし、このような場合に共同防護を行えば、かえって、現地の武装集団（大統領派であったり、前副大統領派であったりする）を敵に回し、自衛隊員の身を危険にさらすことにもなりかねない。

また、自衛隊の部隊は、武器使用の権限が制限された部隊であっても、宿営地の共同防護にあたる他の国の軍隊は普通の軍隊であるから、攻撃してきた武装集団に対し、通常の軍隊のルールに従って反撃などを行うことになる。かかる場合、自衛隊は単独で行動しているときに比べ、より激しい武力衝突に巻き込まれることになりかねないのである。

9 まとめ

以上のとおり、自衛隊の部隊が南スーダンにおいて駆け付け警護や宿営地共同防護を実施した場合、同国の情勢を踏まえれば、自衛隊が大統領派あるいは反大統領派の兵士らとの間で武力衝突に発展する可能性は極めて高く、それらは「国又は国に準ずる組織」との戦闘行為として、自衛隊が憲法9条の禁じる「武力の行使」に及ぶことになりかねない、極めて危険な事態に至る状況にあったのである。

なお、本年5月25日、南スーダンPKOに派遣されていた自衛隊の第11次隊約350人のうち、最後まで残留していた約40人が、首都ジュバから出国して、その撤収を終了した。しかし、この部隊が、以上述べた内戦状態、戦争状態の中で活動し、駆け付け警護の任務も付与されていたという、武力の行

使と隣り合わせで憲法9条が侵害された事実は、れっきとして残るし、私たちはこれを忘れてはいけません。そして、今後二度とこのようなことが繰り返されないようにしなければならないのである。

第4 南スーダンPKOにおける情報の隠蔽

1 現地の実態を報告した文書の隠蔽

南スーダンの現地の情勢は、上記のように混乱を極め、停戦合意も破綻し、内戦状態となり、特に2016年7月8日からの首都ジュバにおける武力衝突によって、そこではもはやPKO参加5原則が満たされる余地はなくなっていた。

しかし政府は、同年10月にジュバを7時間訪問した防衛大臣が「ジュバは比較的落ち着いている」「戦闘ではなく衝突」等との認識を表明しつつ、自衛隊の部隊等を撤収させるどころか、逆に、駆け付け警護の新任務の付与や宿营地共同防護の実施を準備し、同年11月15日にこれを決定し、同月18日からその任務を付与された第11次隊を派遣し、12月12日からこれを実施可能とした。

ところが、実際には、南スーダン現地の自衛隊の部隊は、現地の状況について毎日「日々報告」を作成し、陸上自衛隊中央即応集団司令部にこれを報告し、中央即応集団司令部も「モーニングレポート」を作成して情勢評価等を行っていたのであるが、これら文書には、特に2016年7月8日から11日までの政府軍と反政府軍との間の「激しい銃撃戦」「戦車や迫撃砲を使用した激しい戦闘」等、現地の生々しい状況が具体的に記載されていた。

しかし、同年9月にジャーナリストからこれら日報等の情報開示請求を受けた防衛省は、同年12月これを「廃棄した」として、一旦不開示と決定した。ところが有力議員からの再調査要求等があり、これを隠しきれなくなった防衛省は、2017年2月になって、統合幕僚監部でデータが見つかったとして一

転してこれを公表した。そして、防衛大臣は、その記載について、あくまで法的な意味での「戦闘行為」ではなく「衝突」だと強弁した。

さらに、同じ文書のデータは統合幕僚監部だけでなく、実は陸上自衛隊の中央即応集団や研究本部でも保存されており、上記公表の前後に、陸上自衛隊内部でこれらデータ消去をするよう指示が出されていたことが、後日3月15日になって報道により明るみに出され、同月16日防衛大臣は、これら文書の隠蔽問題について、防衛監察本部による特別防衛観察を行うことを指示した。

なお、同月10日に政府は、突然南スーダンから自衛隊の部隊を5月までに撤収することを発表した。

2 本件の具体的経過

上記事実の主な経過は、概要を本書面別表に整理したが、そこに記載のあるものを含めてまとめておくと次のとおりである。

2013年12月 首都ジュバでキール大統領派とマシャール前副大統領派間
の大規模な武力衝突発生

2015年8月 両派間の停戦合意

2016年

3月29日 改正PKO法施行

4月 マシャール副大統領ジュバに帰還、暫定政府樹立

7月8日～11日 ジュバで両派の大規模な戦闘が再燃

9月30日 ジャーナリスト布施祐仁氏、派遣部隊の日報等情報開示請求

10月 8日 稲田防衛大臣、ジュバを視察

11日 防衛大臣、参議院予算委で「ジュバは比較的落ち着いている」
等と答弁

25日 政府、10月31日までのPKO派遣期間を2017年3月
31日まで延長

1 1 月 1 5 日 政府、駆け付け警護の業務を含む実施計画を閣議決定。駆け付け警護、宿営地共同防護を含む「新任務付与に関する基本的な考え方」を策定。

1 8 日 新任務等を付与された第 1 1 次隊を派遣

1 2 月 2 日 防衛省、情報開示請求に係る日報等は「廃棄した」と不開示決定

1 2 日 第 1 1 次隊、駆け付け警護と宿営地共同防護の運用開始

2 2 日 河野太郎衆議院議員（元公文書管理担当大臣）が防衛省に再調査を要求

2 6 日 統合幕僚監部内に日報データの保管判明（後の防衛省説明）

2 0 1 7 年

1 月 2 7 日 防衛省、防衛大臣に日報発見を報告（後日の説明。1 か月も防衛大臣に報告しなかったことになる）

2 月 7 日 防衛省、7 月 1 1 日・1 2 日の南スーダン派遣施設隊日々報告と中央即応集団司令部のモーニングレポートを、統合幕僚監部でデータが見つかったとして公表

8 日 防衛大臣、衆議院予算委で、法的な意味での戦闘行為ではなかった、国会答弁では憲法 9 条で問題になる戦闘という言葉は使うべきではないから武力衝突という言葉を使った、等と答弁

1 7 日 防衛省、2 0 1 2 年に南スーダンに部隊派遣以来の日報全部を統合幕僚監部で発見したと発表

2 月頃 陸上自衛隊内部（中央即応集団や研究本部等）で保管していた日報等のデータを消去するよう幹部から内部指示あり（3 月 1 5 日 NHK 報道）

3 月 1 0 日 政府、PKO 施設部隊の 5 月末までの撤収を発表

1 3 日 防衛省、日々報告等、約 1 0 0 日分（2 0 1 6 年 6 月 2 0 日

～ 9月10日) を公表

16日 防衛大臣、日報不開示等の問題について防衛監察本部による
特別防衛監察を指示

4月17日 P K O施設部隊第1陣撤収開始

3 開示された文書に書かれていたもの

(1) はじめに

上記のように、一旦「廃棄した」として不開示決定がなされ、その後開示された文書の中心的なものは、現地の部隊が毎日作成している「南スーダン派遣施設隊 日々報告」（以下「日々報告」という。）という文書と、その報告を受けた陸上自衛隊中央即応集団司令部が作成している「モーニングレポート」という文書である。なお、モーニングレポートは、必ずしも毎日作成されていないようである。

最初に本年2月7日に公表されたのは、2016年7月11日付け日々報告第1639号及び同月12日付け日々報告第1640号、並びに同月12日付け及び13日付けモーニングレポートの4点である。そしてその後本年3月13日にその前後の約100日分の日々報告とモーニングレポートが公表された。なお、これら文書の多くの部分に黒塗りが施されている。

以下、これらの文書の特徴的記載を、上記公表の順に見ておく。

(2) 2016年7月11日付け日々報告第1639号

これは、最も激しい同月8日の戦闘後のものであるが、その全体状況が分かるとともに、特に同月11日にトンピン地区の自衛隊宿営地に隣接する建物で激しい銃撃戦が発生したことを伝えている。

まず、「本文（要約）」の項で、「ジュバ市内でのSPLAとSPLA-i Oとの戦闘が生起したことから、宿営地周辺での射撃事案に伴う流れ弾への巻

き込まれ、市内での突発的な戦闘への巻き込まれに注意が必要」。

「情勢」の項で、「和平合意の進捗は進展が乏しく、ジュバにおける両勢力の戦闘により、さらに時間を要するものと思料」。

「情報共有事項」の項で、「ジュバ市内の衝突事案について」として、「（黒塗り）近隣にて砲迫含む銃撃戦」「（黒塗り）激しい銃撃戦」「（黒塗り）にてTK射撃含む激しい銃撃戦」「1310c宿営地5、6次方向で激しい銃撃戦」「1315c宿営地南方向距離200トルコビル付近の砲弾落下」等と記述。

（3）同月12日付け日々報告第1640号

これは、ほぼ激しい戦闘が収束した後の状況に関するが、SPLA（政府軍）のUN（国連）施設に対する攻撃があることを前提とする記述は留意すべきである。

「本文（要約）の項で、「ジュバ市外 ジュバ市内の戦闘は停戦したものの、南スーダン全般としては、SPLAとiO、SPLAと武装集団による抗争、牛を巡る抗争、武器を狙う襲撃事案等が生起する可能性があるため、注視が必要」「ジュバ市内 ジュバ市街においては、停戦合意は履行されているものの、偶発的な戦闘の可能性は否定できず、巻き込まれに注意が必要である。」

「情勢」の項で、「加えて、UN施設への（黒塗り）避難民の受入及び（黒塗り）による周辺の治安状況、環境衛生の悪化又はSPLAによるUN施設方向への攻撃には引き続き注意が必要」。

（4）同月12日付けモーニングレポート

「南スーダン情勢（評価）」として、「7日の銃撃戦を発端としたSPLAとiOの衝突は、ジュバ市内全域の戦闘へと拡大。10・11日も戦車や迫撃砲を使用した激しい戦闘がUNハウス・UNトンピン周辺で確認される等、緊張

は継続」。

戦闘がジュバ市内全域に及ぶものであることが指摘されている。

(5) 同月13日付けモーニングレポート

「南スーダン情勢（評価）」として、「10日1130c（1730j）、日本隊宿営地西側、UNトンピン外のトルコビルー帯において、SPLA戦車1両を含む銃撃戦が生起、日没まで戦闘継続」。

日本隊宿営地に隣接するトルコビルでの戦闘の激しさが伝えられている。

(6) 同月8日付け日々報告第1636号

日を遡るが、ここでは、まず7月7日夜から銃撃戦が発生したことが伝えられている。

「情勢」の項で、「7日2000頃、グデレ地区のロウクリニック（病院）近傍でSPLAとiOの銃撃が発生 iO側の発表によると、iO兵士を乗せた車両に大統領警護隊が発砲し銃撃に発展、SPLAに3名、NSSに2名の死者、iO側に2名の負傷者が発生している模様」。

(7) 同月9日付け日々報告第1637号

「情勢」の項で、「8日夕、ジュバにおいてSPLAとSPLA-iOとの間で戦闘が生起した模様。細部経緯は不明」「戦闘により、双方合わせて約150名の死傷者が発生している模様」と、大量の死傷者発生を報告。

やはり8日の「情勢」として、17時27分に「宿営地南西方向から射撃音」、17時37分に「大統領府方向からの煙を確認」、17時42分に「宿営地南東方向から射撃音」等と記載されている。

(8) 同月10日付け日々報告第1638号

「本文（要約）」の項で、「ジュバ市内でのSPLAとSPLA-iOとの間で戦闘が生じたことから、宿营地周辺での射撃事案に伴う流れ弾への巻き込まれ、市内での突発的な戦闘への巻き込まれに注意が必要」。

「情勢」の項で、「8日夕、ジュバにおけるSPLAとSPLA-iOとの間で戦闘により、SPLA約90名、SPLA-iO約37名、民間人約25名が死亡した模様」と大量の死者の発生を報告。

（9）同月11日付けモーニングレポート

「ジュバ市内におけるSPLAとiO間の衝突事案（7月8日以降）」の項で、8日17時30分頃から大統領府周辺で銃撃戦が発生し、「じ後、大統領府近傍から黒煙が上がるとともに、ジュバ市内でSPLAの攻撃ヘリや戦車の動きを確認。報道によると、同地域の銃撃戦で約150名が死亡した模様（他地域の銃撃戦と合わせ、約270名死亡の報道情報あり）」と、膨大な死者の発生を報告。

「ジュバ市内情勢評価（7～10日の事象）」の項で、「7日以降、情勢は更に悪化。これまでの被害が、今後も更なる情勢の悪化に繋がるおそれ（今後情勢が更に悪化した場合、最悪のケースを想定した対応についても準備を検討することが必要と思料）」。

ここでは、今回の戦闘を踏まえた今後の推移の中で、自衛隊及び隊員に危険が及ぶことも想定されていると読み取れる。

（10）小括

以上のように、公表された日々報告やモーニングレポートは、銃撃戦の「戦闘」が激しく繰り返され、大量の死傷者が発生し、自衛隊宿舎のすぐ近傍でも激しい銃撃戦が行われる等の状況が把握され、自衛隊の部隊としても「最悪のケースを想定した対応についても準備を検討することが必要」と認

識されていたことが、生々しく示している。これは、自衛隊及び隊員がいつ、その戦闘に巻き込まれてもおかしくない状況であり、そこは端的に「戦場」であったと言ってよい。

4 情報秘匿、情報操作の問題の重大性

以上のような資料が公表されて、基本的な疑問を生ずるのは、これらの資料を総理大臣、防衛大臣らは調査もせずに、昨年11月15日に自衛隊の部隊等に駆け付け警護という危険な任務を付与する決定をしたのか、という点である。危険な任務を新たに付与するのであれば、現地の状況をつぶさに調査した上で検討がなされて然るべきであり、自衛隊内でこれら「日々報告」のような報告文書が存在することは、内閣として容易に把握できたはずなのである。それをしないまま、新任務を付与し、第11次派遣隊を戦地の南スーダンに送り込んだとすれば、それは余りにも無責任だと言うほかはない。

ところが、政府は逆に、激しい戦闘を示す日報等の資料を国民に秘匿し、「ジュバは落ち着いている」「戦闘はない」等と説明しつつ、危険な任務を自衛隊の部隊に与えて、戦闘が絶えない南スーダンに送り込んだのである。ここには、憲法9条に違反する武力の行使があるかどうか、その危険があるかどうかを判断するのに不可欠な情報、そして平和国家としての日本の運命を左右しかねない重要な情報の、政府による隠匿がある。それは、国民に情報を与えず、あるいは虚偽の情報を与えて、国民世論を操作し、戦争への道に引き込んでしまいかねない極めて危険なものである。

また、この日報等が統合幕僚監部に存在していたことについて、自衛隊では昨年12月26日に把握していたのに、防衛大臣は1か月後の本年1月27日になって初めて報告を受けたとし、さらに陸上自衛隊内部でも文書データが存在していたのを幹部が消去の指示をしていたとの報道を受け、自衛隊内部での組織的な隠蔽があったのかどうか等について特別防衛監察を行うとした。しか

し、仮に総理大臣や防衛大臣がそれら文書の隠匿を知らず、現地の実態を報告されず、自衛隊内部において存在する文書の不開示や消去又はその指示が行われていたとすれば、それは文民統制が全く機能していなかったことを示すものであり、いわゆる「軍部の暴走」につながるものとして、より一層危険なものと言わなければならない。

自衛隊の部隊は、とりあえず南スーダンからは撤収するとされたものの、その過程で発覚した情報の隠蔽というこの問題は、南スーダン問題に限らず、より普遍的かつ極めて重大な問題である。

そして、このような憲法9条をめぐる政府による情報秘匿、情報操作は、新安保法制法による武力の行使ないしその危険と密接不可分な問題として、本件原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権の侵害の一環をなす。

第5 米軍等の武器等防護とその違憲性

1 米軍等の武器等防護のための武器使用の規定等とその運用指針

(1) 自衛隊法95条の2

新安保法制法によって改正・新設された自衛隊法95条の2は、次のように規定する。

「第1項 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。）の部隊であっ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。

第2項 前項の警護は、合衆国軍隊等から要請があった場合であつて、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。」

ここで「武器等」とは、「武器、弾薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料」をいう（同法95条）。

(2) 2014年7月閣議決定

上記の武器等防護は、2014年7月閣議決定において、「1 武力攻撃に至らない侵害への対処」の項において、次のように述べられていたものである。

「我が国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態においても、自衛隊と米軍が緊密に連携して切れ目のない対応をすることが、我が国の安全の確保にとっても重要である。自衛隊と米軍部隊が連携して行う平素からの各種行動に際して、米軍部隊に対して武力攻撃に至らない侵害が発生した場合を想定し、自衛隊法第95条による武器等防護のための『武器の使用』の考え方を参考にしつつ、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含む。）に現に従事している米軍部隊の武器等であれば、米国の要請又は同意があることを前提に、当該武器等を防護するための自衛隊法第95条によるものと同様の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の『武器の使用』を自衛隊が行うことができるよう、法整備をすることとする。」

この閣議決定によれば、この武器等防護が、米軍部隊への「攻撃」や「侵害」を想定したものであり、攻撃・侵害を受ける米軍等の船舶・航空機を含む「武器等」の防護のために、「自衛隊」（法文では「自衛官」だが）が武器の使用を行えるようにする趣旨であることがわかる。

なお、この閣議決定では米軍部隊だけが対象とされていたが、法律の立案・制定過程で、「その他の外国の軍隊その他これに類する組織の部隊」も対象とされることとなった。

(3) 日米新ガイドライン

この武器等防護は、2015年4月27日日米安全保障協議委員会において合意された日米防衛協力のための指針（以下「新ガイドライン」という。）においても、特に項目を設けて位置づけられている。

新ガイドラインは、「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」等を目的と掲げ、そのために「平時から利用可能な同盟調整メカニズムを設置し、運用面の調整を強化し、共同計画の策定を強化する」等とされて、日米同盟のさらなる強化及び平時から有事までの米軍と自衛隊の緊密な運用を推進しようとするものであるが、このガイドラインにおいて上記武器等防護は「アセット（装備品等）の防護」と称されている。そして、「平時からの協力措置」の項目中に「自衛隊及び米軍は、訓練・演習中を含め、連携して日本の防衛に資する活動に現に従事している場合であって適切なきは、各々のアセット（装備品等）を相互に防護する。」と定められ、また、「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」の項目中にも「自衛隊及び米軍は、適切な場合に、アセットの防護において協力する。当該協力には、非戦闘員の待避のための活動又は弾道ミサイル防衛等の作戦に従事しているアセットの防護を含むが、これに限らない。」と定められている。

(4) 自衛隊法95条の2の運用指針

国家安全保障会議は、2016年12月22日、「自衛隊法第95条の2の運用に関する指針」（以下「運用指針」という。甲A66）を決定し、いつでもこの規定が発動できる体制がとられるに至った。

運用指針は、米軍等の武器等を「我が国の防衛力を構成する重要な物的手段に相当するものと評価できるもの」とし、これを「武力攻撃に至らない侵害から防護するための、極めて受動的かつ限定的な必要最小限の武器の使用を認め

るものである」とする。また、「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」と規定されているから、米軍等の武力の行使と一体化したり、戦闘行為に発展することもないという。なお、米国以外の「その他の外国」は「防衛分野において我が国と緊密な協力関係にある外国に限られる」とする。

次に運用指針は、「我が国の防衛に資する活動」に当たり得る主な活動として、①弾道ミサイルの警戒を含む情報収集・警戒監視活動、②重要影響事態に際して行われる輸送、補給等の活動、③我が国の防衛に資するために必要な能力を向上させるための共同訓練を挙げる。

そして、武器等防護のための自衛官による武器使用の前提となる防衛大臣による警護の実施の判断については、「合衆国軍隊等から警護の要請があった場合には、防衛大臣は、当該合衆国軍隊等の部隊が自衛隊と連携して従事する活動が『我が国の防衛に資する活動』に該当するか及び自衛官が警護を行うことが必要かについて、当該活動の目的・内容、当該部隊の能力、要請に係る当該部隊の武器等の種類、戦闘行為が行われるおそれを含む周囲の情勢等を踏まえ、自衛隊の任務遂行への影響も考慮した上で主体的に判断する。」としている。

また、この武器等防護に関する情報の取扱いの問題があり、防衛大臣は、毎年、実施した警護の結果を国家安全保障会議に報告するものとされるが、一般への情報の公開については、重要影響事態への対応措置の基本計画に記載されたもののほかは、「自衛隊又は合衆国軍隊等の部隊に具体的な侵害が発生した場合等、本条による警護の実施中に特異な事象が発生した場合」に速やかに公表するとされるだけである。それも事後的な公表でしかなく、それ以外は、「政府として適切に情報の公開を図る」、すなわち武器等防護をするかしないか及びその内容の国民への公表は、政府の判断に委ねられることになる。

2 米軍等の武器等防護の違憲性

(1) 自衛隊の武器等防護（自衛隊法95条）の趣旨

改正後の自衛隊法 95 条の 2 は、上記閣議決定に示されているように、自衛隊の武器等を自衛官が警護するための武器使用を規定した同法 95 条の規定の内容を、米軍等の武器等に押し及ぼそうとするものである。しかし、同条の本来の性格は、武器等の破壊・奪取等を防止して秩序を維持するための警察作用であり、警察機関が行うべき任務であるところ、その武器等が警察機関が保有するものよりも極めて強力なものであること等から、その警護を自衛官に委ね、必要最小限度の武器使用を認めた例外的なものとしてきた。それはまた、防護の対象が生命・身体でないため、自己保存のための自然権的権利としても説明できないものである。

そこで、特にこの規定を海外において適用するには憲法上の疑義も提起され、PKO 法においては 2001 年に PKF の凍結解除がされるまでこの規定の適用も除外されていたし、1999 年の周辺事態法制定に際しても議論がなされた経緯がある。そして、この規定の解釈として、「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に対処するため」、武器等の退避によっても防護が不可能であること（事前回避義務）、武器等が破壊されたり相手が逃走した場合には武器使用ができなくなること（事後追撃禁止）など、極めて受動的かつ限定的な必要最小限の使用のみが許されるものとされてきた（1999 年 4 月 23 日付け政府統一見解「自衛隊法 95 条に規定する武器の使用について」）。

（2）自衛隊法 95 条の 2 の違憲性

ア 宮崎礼壹元内閣法制局長官は、衆議院平和安全法制特別委員会の参考人として、次のように述べている。「改正自衛隊法 95 条の 2 で米国の武器等を自衛隊が防護する規定も、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段だとの評価に重大な疑問があり、また、事前の回避義務、それから事後追撃禁止の条件を米軍自体に約束させるという前提でなければ、その自衛隊、

自衛官による防護は、容易に違憲の武力行使に至るおそれがあると考えます。」（2015年6月22日同委員会会議録6～7頁）。

イ また、従来政府も、相手方が国又は国に準ずる組織であった場合でも、憲法上の問題が生じない武器の使用の類型としては、自然権的権利というべき自己保存のためのもの及び自衛隊法95条に規定するもの以外には考えにくいとしていた（2003年6月13日衆議院外務防衛委員会内閣法制局第二部長答弁）。すなわち、「自然権的権利」以外を理由とする武器の使用は、「我が国の防衛力を構成する重要な物的手段」としての自衛隊の武器等防護だけとしてきたのであり、このような「武器等防護を『我が国の防衛力』ではない『アメリカの防衛力』を構成する物的手段を防護するためにも使えるようにするというのは、『我が国の防衛力』についての武器等防護すら論理がギリギリな中で、余りにも無茶です」と指摘され、また、「集団的自衛権行使の要件がみだされていない段階であっても、米軍の武器等を攻撃してきた外国軍に対して現場の自衛官の判断だけで自衛隊が米軍等の武器等を防護するために当該外国軍に反撃できることになり」、「集団的自衛権の行使と同様に、いやそれ以上に非常に危険です」と批判されている（水島朝穂『ライブ講義 徹底分析集団的自衛権』193～194頁）。

ウ また、次のようにも指摘される。すなわち、自衛隊法95条の武器等防護規定を、「米軍部隊の武器に応用できないことは、首相の私的諮問機関として設置された『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』の報告書でも指摘されていることである。2008年6月24日の報告書では、米軍との共同海上作戦における米艦防護について、『自衛艦が攻撃されていないにもかかわらず、個別的自衛権の適用を拡大して米艦を防護することについては、国際法に適合した説明が困難』であり、集団的自衛権の行使として説明すべきとの結論を得ていた。そして2014年5月1

5日の報告書でも、『国際法違反のおそれがある』とされていた。全くもってそのとおりであり、主権免除の対象に警察権を及ぼせるわけがない。」

（青井未帆「安保関連法案の論点-『日本の平和と安全』に関する法制を中心に」（長谷部恭男編『検証・安保法案 どこが憲法違反か』66頁））

エ すなわち、自衛隊自身の武器等を防護する自衛隊法95条についてすら、武器使用の法的根拠が薄弱で厳格な要件の下にかろうじて正当化されてきたものであるのに、そのアナロジーで米軍等外国の軍隊の武器等をも「我が国の防衛力を構成する重要な物的手段」だというのは、飛躍も甚だしいこじつけというほかはない。それを認めれば集団的自衛権の行使と変わらないことになってしまうのであり、また外国軍隊の武器等を防護するのが日本の「警察権の行使」だというのも、国際法上無理が過ぎることである。

そして、自衛隊法95条の2において、外国軍隊の武器等を警護するかどうかは、当該外国軍隊の要請に基づいて防衛大臣が必要と認めることが要件とされているが（同条2項）、その上で武器を使用するかどうかはあくまで現場の自衛官の判断である。実際には現場の指揮官の判断になることが考えられるが、武力行使に至らない外国軍隊への何らかの侵害行為があり、その相手国等に対して自衛官による武器の使用がなされた場合、相手国等から見れば自衛隊が反撃してきた場合と変わらない。それはまさに、実質的な集団的自衛権の行使になりかねない。その場合、日本は、閣議決定も総理大臣の防衛出動命令もなく、ましてや国会の承認などもないまま、戦争に突入する危険を否定できないのである。

したがって、自衛隊法95条の2の規定は、憲法9条に違反するものと言わざるを得ない。

（3）憲法違反の武力行使の危険性

自衛隊法 95 条の 2 で典型的に想定されるのは、その「武器等」には米国等の艦船や航空機が含まれ、その防護のための手段としては自衛艦のミサイル等の使用まで含まれ、その使用によって日本も相手国等の反撃を受け、戦闘行為が開始されるというケースである。

坂田雅裕元内閣法制局長官も次のように指摘する。「この規定の対象となる外国軍隊の活動は、通常は公海又は公空で行われると予想されるから、防護の対象となる武器等としてまず考えられるのは、空母等の艦船や偵察機等の航空機であるが、このような武器を奪取したり、破壊したりする意思と能力を有する主体は、ふつうに考えれば国又は国に準ずる組織（に所属する実力組織）以外には想定されない。」「航行中のイージス艦や飛行中の軍用機に対する攻撃に対処するのであるから、ここで自衛官が使用することとなる武器も、PKO 活動の場合などとは異なり、自衛隊の艦船や戦闘機に備置された火砲等となるであろうことにかんがみると、自衛隊法第 95 条の 2 による自衛官の対処は、少なくとも外観上は、自衛隊と第三国の軍隊との間の武力衝突と映ることは避け難いし、実際にも戦争の発端となりかねないことに十分留意する必要がある。」（『憲法 9 条と安保法制』105～106 頁）。

法案の国会審議の政府答弁でも、公海上で米軍と自衛隊のイージス艦が警戒監視活動を行っている場合に、米艦に向かっているミサイルを自衛隊のイージス艦が迎撃することも含まれるとされている（2015 年 7 月 8 日衆議院平和安全法制特別委員会会議録 40 頁）。

柳澤協二元官房副長官補（安全保障・危機管理担当）は、次のようにいう。「実は私は、今度の新安保法制のなかで、日本にとって危険になる可能性が一番あるのは、この問題だと思っています。米軍の武器を防護するということは、海上自衛隊の悲願だったものです。」「要するに、平時から有事に至るまで、アメリカの艦船を守るために、自衛隊は武力を行使しますよということです。まさにシームレスに戦闘に参入するということです。平時からアメリカの船を

防護するために武器を使ってよいという法制によって他国軍隊並の交戦規則（ROE）を持つこととなります。それは、専守防衛を止めて、普通の軍隊になるということです。」（『新安保法制は日本をどこに導くか』（後出甲 B 13）16・69頁）

3 米軍等の武器等防護規定の適用開始

(1) 米補給艦防護の経過

前記のように、2016年12月22日、国家安全保障会議が自衛隊法95条の2の運用指針を決定し、この規定が発動できる準備が整えられ、これに基づいて、防衛大臣が、本年5月1日から3日の間の、海上自衛隊の護衛艦2隻による米海軍補給艦の武器等防護に係る警護を命じた。

これは、米国のトランプ政権が軍事力を誇示しての力による外交を展開し、これに対抗して北朝鮮が弾道ミサイルの発射を繰り返すという、米朝関係が極度に緊張する中で、日本が米軍防護という立場で軍事的にコミットするものであった。すなわち、これによって日本は、明確に、軍事的対立の当事者となったことになる。

その本年における経過の概略は、以下のとおりである。

1月20日 米トランプ政権発足

2月10日 ワシントンで日米首脳会談

12日 北朝鮮、中距離弾道ミサイルを発射

3月 1日 米韓合同演習開始

6日 北朝鮮、弾道ミサイル4発を発射（3発が日本のEEZ内に落下）

7～10日 海自護衛艦2隻が米空母カールビンソンとバシー海峡～沖縄～九州西方海域で航行訓練

22日 北朝鮮、弾道ミサイル1発を発射（空中爆発）

- 27～29日 海自護衛艦5隻がカールビンソンと東シナ海で共同訓練
- 4月 5日 北朝鮮、弾道ミサイル1発を発射（日本海に落下）
- 6・7日 米、シリア政権軍の空軍基地をミサイル攻撃
- 8日 カールビンソン、シンガポールを出航。豪軍と共同演習後、北朝鮮近海へ向かう。
- 15日 故金日成国家主席生誕105周年パレードで新型大陸間弾道ミサイルとみられる機体を公開
- 16日 北朝鮮、弾道ミサイル1発を発射（発射直後に爆発）
- 23日 21日に佐世保を出航した海自護衛艦2隻がカールビンソンと西太平洋で合流。数日間、東シナ海を北上、北朝鮮牽制とみられる共同訓練実施。
- 25日 北朝鮮、人民軍創建85周年
- 29日 北朝鮮、弾道ミサイル1発を発射（北朝鮮内に落下）。東京メトロ等一時運行見合わせ。
- カールビンソン、対馬海峡を経て日本海へ。
- 防衛大臣、海自護衛艦に米補給艦の武器等防護の警護実施命令
- 5月 1日 海自護衛艦いずも、横須賀基地を出航し、房総半島沖で米海軍貨物弾薬補給艦リチャード・E・バードと合流し、警護開始、四国沖へ向かう。
- 2日 海自護衛艦さざなみ、呉基地を出航
- 3日 さざなみ、四国沖で米補給艦等と合流。午後、海自艦2隻はシンガポールへ向かう。米補給艦は日本海へ向かったとみられる。

（2）上記米艦防護の性格と今後の危険性

上記の経過は、米国と北朝鮮の対立・緊張関係が高まる過程で、自衛隊が米軍、それも北朝鮮近海に向かうカールビンソン空母打撃群との共同訓練を繰り返

返し、北朝鮮に対して米軍とともに圧力を加え続け、その一環として米艦を防護するため自衛隊法 95 条の 2 が発動されたということを、明確に示している。

今回米艦防護の対象とされた「いずも」は日本最大級の護衛艦であり、対外的にアピールするためにこの艦船が選択されたものと見られているが、イージス艦ではなく、防護能力は低いから、防護の実効性よりも最初の武器等防護の「実績づくり」とみられる。そしてそれによって、北朝鮮に対し、日米の軍事的一体性を誇示することが意図されたとみられる。

ただ、今回はこのような対外的なアピールの意図もあって、武器等防護の発動が報道によって伝えられたが、前記のように、運用指針では、「具体的な侵害が発生した場合等、本条による警護の実施中に特異な事象が発生した場合」には事後的に公表するとされるものの、それ以外の公表は政府の判断に委ねられている。したがって今後、国民の知らないところで米艦等の武器等防護が実施され、侵害が発生して武器が使用された後、さらには戦火が口火を切られた後になって、はじめて国民に知らされる、という事態すら生じかねない。

そしてこの武器等防護（アセットの防護）は、前記のように、新ガイドラインによって日米同盟を強化し、「切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応」を実現しようとするものであり、新ガイドラインにおける平時からの同盟調整メカニズムと共同計画策定メカニズムの機能の発揮にほかならない。新安保法制法及び新ガイドラインによって、日本は米軍の軍事戦略に深く組み込まれてしまったのであり、自衛隊法 95 条の 2 はそのことを象徴的に示すものである。

そこでは、憲法 9 条を根拠に米軍の要求を断ることが、政府レベルでは困難になっているし、それとは逆に、憲法 9 条に違反して、自衛隊が米軍を支える「戦力」となり、武力の行使に至る危険が、ひしひしと迫っていると言わざるを得ない。

第6 駆け付け警護等及び武器等防護による原告らの権利侵害

1 戦争当事国化の危険の現実化

(1) はじめに

新安保法制法の適用は、南スーダンP K Oにおける駆け付け警護の新任務の付与と宿营地共同防護の運用開始によって、また、米軍補給艦の自衛隊護衛艦による武器等防護の実施によって、開始された。その規定及び適用が、憲法9条1項の禁止する「武力による威嚇又は武力の行使」に抵触し、そのような活動を行う実力組織である自衛隊が同条2項の「戦力」に該当することは、これまで述べてきたところから明らかである。

(2) 自衛隊が紛争の当事国として現実に危険にさらされたこと

南スーダンは、政府軍、反政府軍の対立に民族対立がからんで、内戦と混乱の極みにあり、国連P K O (U N M I S S) は、安保理から住民保護のために先制攻撃も含む武力行使権限を与えられた交戦主体となっている。自衛隊の部隊は、そのU N M I S Sの構成員として一体となり、駆け付け警護の任務が発生すれば、敵対勢力から活動関係者を救出するための武器使用を行うことが予定され、準備されていた。また、トンピンの宿营地が攻撃されれば、武力を行使して反撃する他国の軍隊と一緒に、宿营地共同防護のための武器使用を行う事態になっていた。

これらは、明らかに、自衛隊及び自衛隊員が戦闘現場に巻き込まれ、敵対勢力と殺傷し合う事態を覚悟しなければならないものであった。それは、自衛隊を戦闘行為すなわち武力の行使の当事者としたものである。

今回、南スーダンP K Oからの部隊の撤退によって、何とか事なきを得ようとしているが、それは僥倖に過ぎない。自衛隊員も、国民・市民も、その危険に現に晒されたのである。

武器等防護についても、すでに述べたように、米国が北朝鮮と軍事的対立を

深め、極度の緊張関係にあって、北朝鮮の近海に空母打撃群を展開するという状況の下での、米軍補給艦の警護であった。それは明確に、軍事的対立の一方当事者としての立場に日本を位置付けるものにほかならない。そして、自衛隊の護衛艦に乗り組む自衛官は、米艦に対するミサイル攻撃その他の侵害行為があれば、これに反撃を加えるべき立場に置かれた。その場合、日本はたちまち戦争に突入しかねないことになる。

(3) 十分かつ正確な情報が国民・市民に与えられていない問題

これらのケースで、もう一つ重大なのは、十分かつ正確な情報が、国民・市民に与えられていない、という問題である。

南スーダンPKOでは、ジュバでの戦闘その他の実態が、政府の情報不開示等によって、国民・市民に隠匿されようとしたし、開示されたものも墨塗りだらけのものである。武器等防護の政府の運用指針も、「政府として適切に情報の公開を図る」と定め、政府の自由裁量に委ねられるような仕組みになっている。

国民・市民とこの国の命運を左右する情報は、適切かつ十分に国民・市民に知らされなければならない。そうであるのに、新安保法制法の適用の最初から、このような政府の秘密主義が露呈しているのであり、極めて危険な事態である。戦前の「大本営発表」が繰り返されてはならない。

2 原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正決定権の侵害

(1) はじめに

日本が戦争当事国になれば、日本は相手国からの武力攻撃を受けることを、文字どおり覚悟しなければならない。その場合、自衛隊員は、任務として戦争を遂行しなければならないし、国家公務員はもとより、地方公共団体や指定公共団体の職員も、戦争の遂行や国民保護措置のために、身を挺して従事しなけ

ればならないことになる。

そして、何よりも日本の国土に住む国民・市民も、敵国となった当該外国からの攻撃による身の危険に晒される。海外にある日本人もまた、危険な状況に置かれる。現に、新安保法制法の制定・適用によって米軍との一体化が大きく進行し、北朝鮮に圧力を加える米軍の空母打撃群と自衛隊が共同訓練を繰り返す中で、北朝鮮がミサイルを発射すれば、それは日本の国土に向けられたものではないかという恐怖心が、日本国民を覆うことになった。去る4月29日早朝、北朝鮮のミサイル発射直後、東京メトロ、北陸新幹線その他の一部鉄道が運行を見合わせた。その上での米艦防護の発動であった。戦争とその被害への恐怖は、いまや現実のものになっている。

中でも、基地周辺住民や原発施設周辺の住民は、さらに一層危険を感じざるを得ない立場にある。そして、原爆被害者、空襲経験者、その他の戦争体験者は、今まさしく、かつて自分の人生を根本から翻弄され、規定された原体験の、その追体験を迫られている。

さらに、戦争によって加害者となることは、人間の良心の根幹にかかわる。他者を害しないで平穏に生きる権利も、被害者とならない権利と同様に重要である。アジア太平洋戦争で日本は、アジア各国数千万人に対し、言語を絶する被害を与えた。

(2) 原告らの平和的生存権の侵害

平和的生存権は、これまで本件で原告が主張してきたように、全ての基本的人権の基礎にあって、その享有を可能ならしめる基底的权利であり、とりわけ、憲法9条に反する国の行為によって、国民・市民の生命・自由等が侵害され、又はその危険にさらされ、あるいは国民・市民が憲法9条に違反する戦争の遂行等への負担・協力を強いられるような場合の法的根拠として、具体的権利性が認められるべきものである。

これまで本書面で述べてきたように、新安保法制法による改正PKO法の適用としての駆け付け警護等、自衛隊法95条の2の武器等防護の発令によって、原告らの有する平和的生存権は、現に大きく侵害されている。

南スーダンでは、いつ駆け付け警護が発動され、自衛隊員が殺傷の危険に晒され、あるいは逆に自衛隊員の武器使用によって他国の兵士や市民が殺傷の危険に晒されるか分からない、という状況が続いた。原告らは、日本が、そして自衛隊が、このような戦闘行為の当事者になりかねないこと自体で、被害者にも加害者にもならないという自らの平和的生存権を深く侵害された。そしてそれは、新安保法制法の制定及びその閣議決定によって、すでに予定されていたものでもあるが、本書面で述べたような南スーダンの状況、なかんずく首都ジュバでの戦闘とそれに臨場した自衛隊の部隊の置かれた状況によって、極めて現実的なものとして体感されたのである。

そして、武器等防護の発動は、米軍等と深くコミットした日本が、いつ米軍等を援護するための戦争に巻き込まれかねないかを、皮膚感覚をもって国民・市民に突きつけるものであった。これもまた、原告らの平和的生存権を、根底から脅かすものにほかならない。

(3) 原告らの人格権の侵害

人格権は、憲法13条に基づく、個人の生命、身体、精神、生活等に関する権利の総体をいうが、近代立憲主義の個人の尊厳に立脚するものである。

戦争というものが、この至上の価値である個人の尊厳を蹂躪する、究極の人権侵害であることはいうまでもない。そして、上記(1)で述べたことは、基本的に全て、人格権の侵害そのものか、それに繋がるものである。

南スーダンの武力紛争の生々しい現実を目の当たりにするとき、自衛隊員はもとより、その関係者の人格権侵害は著しい。そしてまた、そこでもし、現実の殺傷事件が生じたとき、それは、戦後70年間、1人も殺さず、1人も殺さ

れずに守ってきた平和国家日本のあり方を大きく変容させることに繋がりかねない。二度と国家主義、軍国主義の価値が個人の尊厳の価値に優越するような国家と社会にしてはならないのである。

そして南スーダンでの状況は、直ちに日本が武力攻撃の対象になるという推移は考えにくいかもしれないが、北朝鮮を敵視しての米軍の武器等防護は、日本を北朝鮮にとっての敵国としかねないものであり、日本に対する武力攻撃に繋がる深刻な問題となっている。それは、原告らを含む国民・市民全体への脅威を形成するに至っている。

(4) 原告らの憲法改正・決定権の侵害

原告らは、国民主権及び民主主義の担い手として、憲法の条項と内容を自らの意思に基づいて決定する根源的な権利として、憲法改正・決定権を有する。新安保法制法は、現行憲法に反する内容を法律で規定してしまうことによって、憲法改正手続を潜脱し、憲法改正を国会が発議するまでの民主主義的議論の機会、国民投票運動を経た上での国民投票の機会等により、自ら憲法改正の可否を決定する権利を侵害された。

そして、新安保法制法の施行、適用、運用過程は、その憲法改正・決定権の侵害状態をさらに蹂躪し、既成事実化していく過程であった。改正PKO法に基づく駆け付け警護等の任務付与、米軍の武器等防護の実施は、これによって継続的に、現行憲法9条を蹂躪し続けるものであり、原告らの憲法改正・決定権を侵害し続けるものにほかならない。

以上