

## 海賊対処と日本国憲法

飯島 滋明

### 第1章：海賊対処をめぐる動向

ソマリア海域は年間約2万隻、日本の船もおよそ2000隻も通過する。このソマリア海域でロケット砲などを備えた海賊が急増している。2007年までは多くても年間40件台だった海賊被害は2008年には111件にも増え、東南アジアを抜いて最多発地域となった。日本船も3隻被害にあっている。

2008年10月17日、衆議院テロ対策特別委員会では民主党の長島昭久議員が海賊対処の必要性を訴えると、麻生首相も自衛隊の活用を検討を表明した。さらに2008年12月、中国が海賊対処のために艦艇派遣を表明すると、日本政府もあわてて護衛艦派遣を打ち出した<sup>1)</sup>。当初、麻生首相や河村官房長官、自民党国防族や外務省が自衛隊法82条の「海上警備行動」<sup>2)</sup>を根拠とするソマリアへの自衛隊派兵に積極的だったのに対して、浜田防衛大臣や公明党、そして防衛省はソマリアへの自衛隊派兵に消極的だっ

た<sup>3)</sup>。しかし状況は変わっていく。海賊対処のための自衛隊派兵に慎重姿勢を保ち続けた浜田靖一防衛大臣は河村官房長官に説得され<sup>4)</sup>、自衛隊派兵にむけて行動するようになる。海上自衛隊も2008年12月までは海賊対処は「海上保安庁の仕事」と消極的だったが、2008年12月16日、アメリカがソマリア陸上の海賊制圧作戦を認める安保理決議1851を起草してからは積極的な反応に変わった<sup>5)</sup>。2009年1月27日、自民党と公明党は与党政策責任者会議を開き、海賊対処法案の国会提出と、海賊対処法が成立するまでのつなぎ的な処置として自衛隊法82条の「海上警備行動」に基づく海上自衛隊の護衛艦派兵を正式に決定した。浜田防衛大臣は2009年1月28日に派遣準備指令を出し、2009年3月13日には泉徹自衛艦隊司令官に対して「海警行動」を発令した。翌14日午後、海上自衛隊呉基地（広島県）から第8護衛隊の護衛艦「さざなみ」（基準排水量4650トン）と「さみだれ」（基準排水量4550トン）が出港した。特殊部隊の「特別警備隊」員の他、司法警察権を持つ海上保安官も同乗する。派兵される護衛艦には12.7ミリ機関銃が装備されている。哨戒ヘリSH60Kが搭載されるが、哨戒ヘリSH60Kには7.62ミリ機関銃が装備される。さらに浜

1) 2009年1月29日付『東京新聞』。

2) 自衛隊法82条（海上における警備行動）「防衛大臣は、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる」。なお、「海警行動」は1999年の北朝鮮不審船事件と2004年の中国原子力潜水艦領海侵犯事件で発動された。

3) 2009年1月13日付『毎日新聞』、2009年1月16日付『朝日新聞』。

4) 2009年1月29日付『朝日新聞』。

5) 2009年3月12日付『東京新聞』。

田防衛大臣は2009年5月15日、拠点となるジブチ空港へのP3Cの派遣命令を出した。機体の護衛のためとして、陸上自衛隊「中央即応集団」(CRF)の中核部隊である「中央即応連隊」50人もジブチ空港に派兵された。さらには物品や人員の空輸のために航空自衛隊も派兵されるため、陸海空すべての自衛隊が派兵された。

こうして「海警行動」を根拠に自衛隊が派兵された。しかし、「海警行動」(自衛隊法82条)はそもそも日本近海にしか認められないのではという疑問に加え、「海警行動」では護衛対象が「日本国籍船舶」「日本人搭乗船」「日本船社の支配する便宜置籍船」「日本の貨物を搭載する船舶」に限定され、外国船の護衛ができない<sup>6)</sup>。さらには「海警行動」に基づく危害射撃は「正当防衛」「緊急避難」の場合にしか認められないといったように、「武器使用」に制約があるために不十分との意見があった。浜田防衛大臣も「海警行動」を根拠とする自衛隊派遣は「当面の応急措置です」「自衛隊の海賊対処は新たな法律で行なうべきこと。海上警備行動は新法成立までのつなぎ」と何度も繰り返していた。そこで2009年3月13日、麻生内閣は「海警行動」の発令と同時に「海賊対処法案」を国会に提出した。6月19日、「海賊対処法案」は参議院本会議で民主党や社会民主党などの反対多数で否決されたが、衆議院では憲法59条2項に基づいて再可決され、成立した。浜田防衛大臣は統・陸海空各幕僚長と情報本部長に対して①部隊の編成②装備品の調達、補給、集積、整備③教育訓練、予防接種、関係機関との調整④情報収集を命じた。中央即応集団司令官、自

衛艦隊司令官、航空支援集団司令官に対しては海賊対処法施行後の海賊対処行動の迅速、適切な実施のための準備を命じた<sup>7)</sup>。7月6日、2護軍2護隊(佐世保)司令の在原政夫1佐を指揮官とする2次派遣部隊(約420人で、海上保安官8人も同乗する)として横須賀基地から護衛艦「はるさめ」が、舞鶴基地から護衛艦「あまぎり」がアデン湾に向けて出発した。そしてソマリア沖、アデン湾の東西900キロの航路帯で片道約2日をかけての商船護衛を行ってきた。

## 第2章：海賊対処法

### (1) 海賊対処法概要

「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」いわゆる「海賊対処法」は「海賊行為の処罰について規定するとともに、我が国が海賊行為に適切かつ効果的に対処するために必要な事項」を定めることにより、「海上における公共の安全と秩序の維持を図ることを目的」としている(1条)。船舶に乗り組み、または乗船した者が私的目的で、公海または日本の領海などで航行中の他の船舶に対して行なう強取・運航支配、船舶内の財物の強取、船舶内にある者の略取、人質による強要等の行為が「海賊行為」とされ(2条)、「海賊行為」に関しては罰則が定められている(3条)。最高刑は死刑である(4条)。海賊行為には第一次的には海上保安庁が対処する(5条1項)。しかし、防衛大臣は海賊行為に対処するために特別の必要がある場合、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海賊対処のための必要な行動を命令できる(7条1項)。防衛大臣は内閣総理大臣の

6) 秋山昌廣「ソマリア沖海賊問題 ―艦船派遣の背景と法律問題―」『軍縮問題資料2009年5月号』10頁。

7) 2009年6月25日付『朝雲』。

承認を受けようとする時には、①海賊対処行動の必要性、②海賊対処行動を行なう海上の区域、③海賊対処行動を命じる自衛隊の部隊の規模、構成、装備、期間、④その他海賊対処行動に関する重要事項について定めた「対処要項」を作成して内閣総理大臣に提出しなければならない。なお、「現に行なわれている海賊行為に対処するために急を要するときは、必要となる行動の概要を内閣総理大臣に通知すれば足りる」(7条2項)。武器使用に関しては「停船射撃」を行なうこともできる(6条後段、8条2項)。内閣総理大臣は7条1項の承認をした際にはその旨及び「対処要項」に記載された事項と、海賊対処行動が終了したときの結果を遅滞なく国会に報告しなければならない(7条3項)。

## (2) 海賊対処法の特徴

「海警行動」や今までの海外派兵法、たとえば「テロ特措法」や「イラク特措法」では武器の使用は「正当防衛」「緊急避難」に限定され、「任務遂行のための武器使用」は憲法違反とされてきた(たとえば1992年2月4日衆議院予算委員会での宮澤喜一首相発言)<sup>8)</sup>。しかし「海賊対処法」では武器の使用が拡大され、警告射撃を無視して商船に接近する海賊に対しては船体射撃が新たに認められている。また、いままでの「テロ特措法」や「イラク特措法」は「特別措置法」であったが、今回の海賊対処法では「海賊対処」であれば自衛隊をどこにでも派兵できる。そして「海賊対処法」では、防衛大臣が首相の承認を得て自衛隊に対処行動を命じるだけで自衛隊を派兵できるなど、国会の関与も弱め

られている。

## 第3章：なにか問題か

### (1) 自衛隊派兵について

#### ①なぜ海上保安庁ではダメなのか

「海賊」対処のために日本も何らかの対応が求められることには異論はなかろう。ただ、「海賊対処」という目的のための「手段」として「自衛隊派兵」は適切だったのだろうか。「海賊の正体」に関わる問題についてはあとで論じるが、一般的に言われているように、たとえば漁民が「海賊行為」をしているのであれば、わざわざ「自衛隊」をソマリアのアデン湾まで派兵する必要はない。護衛艦——歩兵を「普通科」とごまかすための用語ではなく、世界的には「駆逐艦」に分類されると思われる——「さみだれ」「さざなみ」に装備されているような艦載兵器は、「海賊船」への対処兵器にしては大きかり(威力が過大)すぎるものであり、「海賊船を停止させるための「船体射撃」が行われた場合、相手を一気に撃沈してしまう恐れがある」<sup>9)</sup>。民間の海賊船なら十分に海上保安庁で対応できる。「海上保安庁が保有している装備、それから、ソマリア沖・アデン湾で海賊が使用している武器、ロケットランチャー等々の武器、これに海上保安庁の装備が十分に対応できるのかが一点。二番目が、航続距離が非常に長い、海上保安庁が装備している船艇は「しきしま」級一隻でありますものですから、こういうソマリア沖で継続的に活動をするというのには不十分である」(2009年4月15日衆議院海賊対処特別委員会での金子国土交通大臣)などと政府は答弁

8) この発言の要旨は前田哲男・飯島滋明『国会審議から防衛論を読み解く』(三省堂、2003年)202頁でも紹介している。

9) 山田朗「自衛隊のソマリア沖派遣の問題点」『軍縮問題資料2009年5月号』16頁。

するが、自衛隊を派兵する理由になっていない。たとえば「海賊のロケット砲の有効射程距離は500m、同5000mの機関砲を備え、航続能力もある「しきしま」「みずほ」「やしま」の三巡視船が交代制」で対応可能だと元海保幹部が述べている<sup>10)</sup>。1992年から1993年にフランスから日本にプルトニウムが運ばれた際、海保の巡視船が護衛したこともあるが、その警備に当たったのは「しきしま」であった。「しきしま」は「世界最大級の巡視船」（海上保安庁ホームページ）であり、総トン数約6,500トン、40ミリと20ミリの機銃を各2基装備し、2万カイリの航続力を持ち、ヘリコプターも2機搭載可能である。「みずほ」は35ミリと20ミリの機銃を各1基装備し、航続力8500カイリ、ヘリコプターも2機搭載可能である。巡視船「そうや」は40ミリと20ミリ機銃を各1基装備している。「これらの大型巡視船は、元来は日本のエネルギー輸送路の安全を確保したり、海外の日本人を救出するような事態が生じたときのために、ということで建造されたものであった」<sup>11)</sup>。また、「日本近海での武装不審船に対しては、従来、これらの巡視船よりもさらに小型の20ミリ機銃・13ミリ機銃装備の巡視船で対処してきた」のであり、それでも2001年の九州南西海域工作船事件では海上保安庁の巡視船は銃撃戦の結果、不審船を炎上させた。そうしたことを考えると、「近海警備の巡視船よりも重武装の外洋型の大型巡視船であれば、燃料補給さえできれば、ソマリア沖での海上護衛と「海賊船」への対処は可能なように思われる」<sup>12)</sup>。また、

- 10) 2009年4月17日付『東京新聞』。  
 11) 山田朗「自衛隊のソマリア沖派遣の問題点」『軍縮問題資料2009年5月号』17頁。  
 12) 山田朗「自衛隊のソマリア沖派遣の問題点」『軍縮問題資料2009年5月号』17頁。

「海自には海賊を逮捕するノウハウもない」<sup>13)</sup>のだ。「海賊対処」は「自衛隊」よりも「海上保安庁」の巡視船の方が適任だろう。

## ②法的に許されるのか

そもそも「海の治安出動」といわれる「海警行動」は日本周辺を想定したものだ。しかも、「海警行動」はほんらい海上保安庁の管轄であり、海上自衛隊の出動は日本有事の際の特例とされている<sup>14)</sup>。だからこそ、水島朝穂早稲田大学教授も「海警行動の発動は海上保安庁では対処困難という「特別の必要がある場合」に限られる。海保による対応を十分に検討することなく、「まず海自」というのでは、法の趣旨を没却するものだろう」と述べている<sup>15)</sup>。にもかかわらず、海上保安庁の巡視船の派遣が検討されることもなく、麻生内閣の対応ははじめから「自衛隊派兵ありき」であった。はるかかなたのアフリカまで海上警備行動を発令して自衛艦隊を

- 13) 2008年12月27日付『毎日新聞』。  
 14) 1981年4月17日参議院安保特別委員会での夏目晴雄防衛庁長官官房長の以下の答弁を参照。  
 「第一義的に、領海侵犯、こういった海上における警察行動については海上保安庁の任務になっております。私どもが自衛隊法82条で規定しておりますところの海上における警備活動というのは、先ほど防衛局長が語る述べたように、有事が近くなって、海上における不審船舶によってわが方の海上交通が著しく阻害されるような場合、あるいは海賊的な行為が頻発するようなことがあってわが方の国民の生命、財産を守る必要があるときに、海上保安庁の手に食えなくなるような事態に、内閣総理大臣の命令を受けて出動するというものでございまして、先般の領海侵犯がたまたまあったからといって、すぐさまそういうものが発動されるものでもありません」。  
 15) 2009年3月15日付『信濃毎日新聞』。

派兵することは憲法だけではなく、「自衛隊法」にも反するだろう。また、額厚山口大学教授は「海警行動は遠海への派遣を想定していない。強引な拡大解釈というほかない。(海上自衛隊が)「海警行動」でどこでもいけるという前例になるのでは」<sup>16)</sup>と拡大解釈への懸念を示している。

次に「海賊対処法」と、同法に基づいて派兵された自衛隊の活動はどうか。結論からいえば、伊勢崎賢治東京外国語大学教授がいうように「最大の違憲」(2009年5月2日付『朝日新聞』)であり、憲法違反の度合いが強くなった。「海賊対処法」では、「海賊対処」という名目であれば世界のどこにでも自衛隊を派兵でき、戦うかもしれない場所に行き、しかも場合によっては自衛隊から先に攻撃できる。「テロ対策特別措置法」や「イラク特措法」は限時法であって一応は派兵の期間が限定されていたのに対し、法的には政府のさじ加減一つでいつまでも自衛隊を派兵できる。「海賊対処法」、重大な憲法違反となる法律だ。

### ③派兵された装備について

派兵された自衛隊のメンバーや装備、「海賊対策」としてどうなのだろうか。まずは陸上自衛隊「中央即応集団」。「日本版グリーンベレー」などとも称され、陸自の精鋭部隊だ。そこから「中央即応連隊」が派兵される。こんな部隊が「海賊対処」のために必要だろうか？ 次にP3C。「P3Cは強力な打撃力を保っています」と言われる<sup>17)</sup>。P3Cは「ハーブーン」という対艦ミサイルを装備しており、100キロ以上先にある目標をミサイル自体がレーダーを作動さ

せて追撃して攻撃できる。能登沖不審船事件の際にもP3Cは12発の爆撃の投下を行なっているが、今回、「海賊対処」の名目で、はじめて自衛隊のP3Cが海外で実任務に就くのだ。最後にSH60K。SH60Jをさらに高性能化させた哨戒ヘリコプターであり、SH60Jが魚雷しか搭載していないのに対して、SH60Kは魚雷以外に対潜爆弾や対艦ミサイル(ヘルファイア)も搭載できる<sup>18)</sup>。また、「機内のドアに強力な7.62ミリ機関銃を搭載」<sup>19)</sup>している。

### ④自衛隊は有効に活動しているか

国土交通省は当初、「アデン湾を航行する日本関係船舶は年間2000隻、一日平均して5、6隻が通過する」と述べ、護衛艦による警護活動の必要性を強調した。ところが活動から3ヶ月たった段階では、国土交通省が示した数字の3分の1でしかない。しかも、たとえば2009年6月6日の海賊対処部隊の記者会見の際に護衛のために集まった船はいずれも大型船で、「海賊に襲われやすいハイリスク船」の要件である①速力15ノット以下、②海面から船縁までの高さが5m以下という基準にいずれも該当しなかったという<sup>20)</sup>。半田滋東京新聞編集委員が言うように、自衛隊をわざわざソマリア沖へ送り込む緊急性は、本当にあったのだろうか？<sup>21)</sup>

18) 2007年11月22日付『東奥日報』、『自衛隊装備年鑑2009-2010』(朝雲新聞社、2009年)304頁。

19) 2009年3月12日付『朝雲』。

20) 半田滋「ソマリア沖で自衛艦がやっていること 海賊からの「民間船舶護衛活動」は必要だったのか」『週刊金曜日2009年7月17日号(759号)』24頁。

21) 半田滋「ソマリア沖で自衛艦がやっていること 海賊からの「民間船舶護衛活動」は必要だったのか」『週刊金曜日2009年7月17日号(759号)』25頁。

16) 2009年1月29日付『朝日新聞』。

17) 松島悠佐、川村純彦、田母神俊雄、勝谷誠彦『国防論』(アスコム、2009年)157頁。

麻生首相や自民党の有力政治家は、危機的な国家財政のために消費税をひきあげると盛んに発言しているが、危機的な財政状況であってもこうした自衛隊の海外派兵に巨額の税金をつぎ込むことが必要だと国民は思うのだろうか？「軍艦派遣に費やされる巨額の一部でも、ソマリアの漁業に出してくれれば」と漁民は望んでいるというが<sup>22)</sup>、自衛官派兵に巨額の費用をかけるのではなく、もっと別の有効な税金の使い方があってはならないか。

## (2) 「武力による威嚇」または「武力の行使」 とならないか

麻生内閣は「海賊は犯罪であり、国や国に準ずる勢力でもないため、海外での武力の行使を禁ずる憲法問題が生じる余地はない」としている。目的は「犯罪」対処であり、対象は「国や国に準ずる勢力でもない」存在なのになぜ海上保安庁ではいけないのかという疑問は先に論じた。一般的には、「ソマリア海賊 みんな漁師だった」「地元の元漁師たちの犯行」<sup>23)</sup> のように、「海賊」は「民間人」だという見方が強い。たとえば堤未果氏はUNEP(国連環境計画)の職員ニック・ナートル氏の見解を紹介している。ニック氏によれば、1990年代に欧米の大企業がソマリアの政治家・軍幹部と廃棄物投棄協定を結び、産業廃棄物を投棄した。放射性物質に汚染された地域住民が数万人も発病した。「こうして海域を汚染する外国企業に生活を奪われ、いくら訴えても動かない国連に見切りをつけたソマリア漁民は自ら武器を取り、やがて「海賊」と呼ばれるようになったという」<sup>24)</sup>。

水島朝穂早稲田大学教授も「1991年、ソマリア政府の崩壊とともに、湾岸警備隊も消滅。欧米や日本の漁船団がソマリア領海内で操業し、EU諸国は廃棄物の海洋投棄も行った。「海賊」側からすれば、先進国がそれまで乱獲してきた漁業資源の代金と、廃棄物投棄の迷惑料を徴収しているという意識かもしれない」<sup>25)</sup> という。こうした主張を裏付けるかのように、ウクライナのMVファイナを乗っ取った海賊のスグレ・アリ広報担当も朝日新聞の取材に対して以下のように述べている<sup>26)</sup>。

—— どういう集団なのか？

「みんな漁師だった。政府が機能しなくなり、外国漁船が魚を取り尽くした。ごみも捨てる。我々も仕事を失ったので、昨年からは海軍の代わりに始めた。海賊ではない。アフリカ豊かなソマリアの海を守り、問題のある船を逮捕して罰金を取っている。ソマリア有志連合(SVM)という名前もある」。

こうした集団に自衛隊が対処するのが適切なのか。自衛隊の準機関紙である『朝雲新聞』。たとえば2009年8月6日付『朝雲新聞』には、「アデン湾で2次隊 不審船を追い払う」との見出しの記事がある。「朝雲新聞社」のホームページからも閲覧できるので見て欲しいが、7人の男が乗り、前方に長梯子を積んだ小型船舶に海自のP3C哨戒機とSH60Kヘリが対処している写真が掲載されている。正直なところ、私には大人が子どもをいじめているようにしかみえない。こんな小型船舶を海自のP3CやSH60Kへ

22) 2009年5月29日付『中日新聞』。

23) 2008年11月15日付『朝日新聞』。

24) 2009年1月19日付『東京新聞』。

25) 2009年3月15日付『信濃毎日新聞』。

26) 2008年11月15日付『朝日新聞』。

りが攻撃したら、一瞬のうちに木っ端みじんとなろう。海賊対処として「中央即応集団」の「中央即応連隊」も派兵されている。こんな組織や装備が本当に必要だろうか？

ただ、「海賊は、困窮した元漁民が生活のために資金稼ぎとして手を染めた」といわれる一方、海賊は単なる漁民でないとの見方もある。「現地では「海賊は元々はソマリア海軍なので手ごわい」（ソマリアの隣国・ジブチのゲレ大統領）」<sup>27)</sup>、防衛省幹部も「海賊が国に準ずる勢力でないと100%言い切れるわけではない」<sup>28)</sup>と言う。竹田いさみ獨協大学教授によれば、「ソマリア海賊はプロの犯罪集団であって、単なる漁民などではない」<sup>29)</sup>、「プントランド自治政府のコーストガード関係者であった可能性が高い」<sup>30)</sup>と指摘すれば、半田滋氏も「日本政府が「民間人」と割り切る海賊たちの正体も不明だ」と言い、「大型トロール船を改造した母船に複数の高速ボートを収納し、ソマリア海岸から一千キロも離れた沖合の商船をロケット砲や機関銃で襲撃する姿は、漁民の出稼ぎ感覚で出来る海賊行為ではない」とした上で、「海賊集落のある東海岸のプントランドは、ソマリア暫定政府のユスフ前大統領の出身地だ。同地で外国人による海軍や湾岸警備隊の養成訓練が行なわれたことと、現在の海賊は無関係なのか。海賊に暫定政府は関与していないのか、本当に民間人なのかとの疑問が浮かぶ」<sup>31)</sup>という。海上保安庁では対処できないので自衛隊を派兵し

たというのが麻生内閣の立場だが、「海の警察官」である海上保安庁が対応できないほどの兵器を持つ存在であれば、単なる漁民と見なすことはできず、実質的には外国の軍隊と交戦する可能性もある。そうであれば「武力の行使」を禁止した憲法9条の趣旨に反しよう。

### (3) 「シビリアン・コントリール（文民統制）」

#### ① 「シビリアン・コントリール（文民統制）」とは？

自衛隊がなんなかの不幸事を起こした際、「シビリアン・コントリール（文民統制）」との文字が新聞などで並ぶことが多い。この「シビリアン・コントリール（文民統制）」という際の「文民（シビリアン）」とは誰なのか、あるいは「誰」が「誰」を統制するのかは必ずしも明らかでないが、国会での議論、あるいはマスコミ等では①自衛隊の背広が制服を統制する、②防衛大臣あるいは内閣総理大臣が自衛隊を統制する、③国権の最高機関である「国会」が自衛隊を統制する、④国権の最高機関である「国会」が、自衛隊法上「自衛隊の最高の指揮監督権」（自衛隊法7条）を有する「内閣総理大臣」を統制する、という4つの意味で使われている。もっとも、「文民統制」の歴史的用語法に従えば、民主主義的基盤を持つ国家機関（多くの場合議会）が軍隊やその長を統制するところに「文民統制」の核心がある。

ここではイギリス、アメリカ、フランスにおける「文民統制」の端緒について簡単に紹介する。「文民統制」という理念や制度を歴史的に見れば、17世紀イギリスで、国王の統制下にある軍隊に対して議会のコントロールを強めるための理念として用いられたのがそもそもの端緒であり、1689年の権利章典では「平時において、国会の承認なくして国内で常備軍を徴集

27) 2009年3月14日付『朝日新聞』。

28) 2009年3月14日付『信濃毎日新聞』。

29) 竹田いさみ「ソマリア海賊の深層に迫る」『世界2009年3月号』37頁。

30) 竹田いさみ「ソマリア海賊の深層に迫る」『世界2009年3月号』43頁。

31) 2009年2月3日付『東京新聞』。

してこれを維持することは、法に反する」と規定されている。

アメリカでも、建国当初、常備軍は危険視されており、そのために軍隊に対する文民の優位はさまざまな形で表明されている。例えばバージニア州の「権利章典」(1776年)では、「武器の訓練を受けた人民の団体よりなる規律正しい民兵は、自由な国家の適当にして安全なる護りである。平時の常備軍は自由にとって危険なものとして避けなければならない。いかなる場合においても軍隊は文権に厳格に服従しその支配を受けなければならない」(13条)とされている。アメリカ合衆国憲法では軍隊の指揮権は大統領に委ねられているが(2条2節1項)、宣戦布告の権限、軍隊の募集、編成、維持、予算制定、内部統制、規律に関する規則制定、海軍の建設と維持についての権限は連邦議会が持つ。フランスでも、旧制度の下では戦争と講和・外交の権限が国王に委ねられていたが、国王らの繰り返した戦争が国民のためでないと認識されるようになり、国王の戦争等に関する権限を国民代表機関である議会の統制の下に置くことが目指された。「人及び市民の権利を保障するためには、公の力(une force publique)を必要とする。したがって、この力はすべての者の利益のために設けられるもので、それが依託される人々の利益のために設けられるものではない」(1789年フランス人権宣言12条)との規定には、武力は民主的統制の下に置かれるべきという思想の萌芽が見られ、そうした思想は1791年憲法では「戦争は、必ず国王による正式の提案に基づき立法府の決定によらなければ、かつ国王の裁可がなければ、決定されることはない」「戦争の全期間を通じて、立法府は国王に平和交渉を要求することができ、かつ国王は、この要求に従わなければならない」といっ

たように明確な形で開花した。個人の権利保障のためには国家権力に対する法的拘束を及ぼすことが必要という思想が「立憲主義」であるが、「文民統制」もそうした軍隊に対する「立憲主義」の一側面といえる。このように、「文民統制」の歴史的用語法に従えば、民主主義的基盤を持つ国家機関(多くの場合議会)が軍隊およびその長を統制することに「文民統制」の核心がある<sup>32)</sup>。

## ②「海賊対処法」での「シビリアン・コントロール(文民統制)」について

こうした「シビリアン・コントロール」の原則、「海賊対処法」ではどのように貫かれているのか。結論からいえば、今までの法律、たとえば「テロ対策特別措置法」(2001年)や「イラク特措法」(2003年)、「新テロ対策特別措置法」(2008年)などでも「シビリアン・コントロール」は軽視されてきたが<sup>33)</sup>、「海賊対処法」

32) シビリアン・コントロールに関しては、古川純「歴史としての防衛二法——「シビリアン・コントロール」の原点と現点」『法律時報56巻6号』36-43頁、北海道比較憲法研究会「文民統制をめぐる比較憲法的考察」『法律時報47巻12号』160-183頁、太田一男「日本国憲法とシビリアン・コントロール」『法律時報51巻6号』66-72頁、石村善治「9条の比較憲法的検討 西ドイツ——再軍備過程の法的諸問題」『法律時報51巻6号』37-43頁、深瀬忠一「9条の比較憲法的検討 フランス——征服戦争放棄と平和」『法律時報51巻6号』44-47頁、神長勲「アメリカ——大統領の軍隊指揮権と議会・国民」『法律時報51巻6号』54-57頁、福島新吾「シビリアン・コントロール」の現実」『ジュリスト506号』49-55頁などを参照。

33) 国会承認に関するながれについては飯島滋明「福田内閣下での憲法状況と改憲問題」『専修大学社会科学研究所月報535号』参照。

でも拍車がかかった。

「海賊対処法」では、海賊行為に対処するため特別の必要がある場合には、防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において海賊行為に対処するため必要な行動をとることを命ずることができる（7条1項）。さらに、内閣総理大臣の承認を受けようとするときは「対処要項」を作成し、内閣総理大臣に提出しなければならない（7条2項）が、「現に行われている海賊行為に対処するために急を要するときは、必要となる行動の概要を内閣総理大臣に通知すれば足りる」とされる（7条2項但書）。そして内閣総理大臣は、7条1項の承認をしたときには、承認した旨及び「対処要項」に記載された事項（7条3項1号）、「海賊対処行動が終了したとき その結果」（7条3項2号）を「遅滞なく、国会に報告しなければならない」（7条3項）とされる。

こうした規定からすれば、内閣総理大臣は国会の事前承認もなく、海賊対処の名目で武力行使が可能になる海外での任務を自衛隊に命ずることができる。さらには、「一 第一項の承認をしたとき その旨及び前項各号に掲げる事項。二 海賊対処行動が終了したとき その結果」を「遅滞なく、国会に報告しなければならない」という8条の規定からすれば、「現に行われている海賊行為に対処するために急を要するとき」という7条2項但書の場合、海賊対処行動が終わるまで国会に報告すらしなくても良いとも解釈できる。「国会の事前承認」があれば自衛隊の武力行使が認められると考えることはできないが、実質的な軍隊である自衛隊が派兵され、海外で武力行使をする可能性がある任務に就く場合、少なくとも国民の代表で構成される国会の事前の承認が必要だろう。国民代表である国会議員で構成される国会のチェックが

働かず、政府の一存で海外での武力行使の可能性のある任務が自衛隊に命じられるというのでは極めて問題だろう。

#### （4）ほんとうの「海賊対処」とは？

—対処療法でなく、根本的な対処が必要—

水島朝穂早稲田大学教授は「アフリカの角」海域を通る船をすべて効果的に保護しようとしたら、全世界のすべての軍隊を動員しても足りないだろう<sup>34)</sup>と指摘し、竹田いさみ獨協大学教授も「日中米欧などが恒久的に海上パトロールを続けることはできない」と指摘する<sup>35)</sup>。その通りだろう。アデン湾を通過する民間船を護衛艦が護衛するというだけではなんの海賊対処にもならない。実際にも、2009年6月6日、ソマリア沖のアデン湾洋上にいる「さざなみ」の司令官室で行われた海賊対処部隊の記者会見の際、司令の五島浩司一左は「アデン湾に各国の軍艦が増え、海賊はソマリアの南東海域に移動した。軍艦が対応に向かうと今度はアデン湾に戻った」と発言することで「イタチごっこぶり」を証明したと現場にいた半田滋東京新聞編集委員は述べている<sup>36)</sup>。こうした「もぐらたたき」のような対処療法ではなく、海賊が出現しなくなるための根本治療が求められる。

水島朝穂早稲田大学教授によれば、ドイツのカッセル平和研が提唱する①ソマリアの政治的安定②ソマリアとイエメンの湾岸警備隊再建・

34) 水島朝穂「海賊」問題へのもう一つの視点（下）『軍縮問題資料2009年7月号』68頁。

35) 竹田いさみ「海賊対策 アジア型の民間協力モデルを」2009年3月16日付『朝日新聞』。

36) 半田滋「ソマリア沖で自衛艦がやっていること 海賊からの「民間船舶護衛活動」は必要だったのか」『週刊金曜日2009年7月17日号（759号）』24頁。

強化への支援③海賊の国際ネットを絶つため、組織犯罪対策への多角的協力④先進国漁船団によるソマリア沖違法操業の取締や海洋投棄の規制がソマリアについては重要と指摘する<sup>37)</sup>。

①に関して言えば、「ソマリアは91年以来、中央政府がなく、軍や警察など海賊を取り締まる機関がない。国家の破綻状態を解消する以外に、ソマリア海賊は根絶できない」ので、「ソマリア国民による中央政府の回復や、有力な氏族・部族ごとの分離独立、それともカンボジアや東ティモールのように国連介入による暫定統治など」<sup>38)</sup>が必要となろう。ソマリア沖の海賊多発の背景には、内戦の激化で無政府状態が続くソマリア沖の国内事情がある。根本的な解決には、統治能力を持った政権の樹立が必要であり、そのための国際的支援活動が必須であることを忘れてはならない<sup>39)</sup>。なお、「ソマリア「海賊」問題には、冷戦後の「グローバル格差社会」の矛盾が集中的に表現されていることを見落としてはならない」<sup>40)</sup>と水島教授が指摘し、「無政府状態 仕事失う」<sup>41)</sup>と朝日新聞が記載するように、安定したソマリア政府の回復には、貧困の解決が不可欠である。2009年4月23日にブリュッセルで開かれた国連とEUが開いた「ソマリア支援会議」でバーゾロ欧州委員長は「ソマリアの人々が漁業や貿易で暮らせるようにしなくてはならない」と述べている。②や③に関しては、かつて「海賊天国」といわれた東南アジアでの、日本の海賊対処の実例が参

考になろう。マラッカ海峡での海賊の激減の裏には、「情報共有センター設置やODA（政府開発援助）による巡視艇提供、共同訓練・哨戒など、たゆみない「海保外交」、ソフトパワーによる海賊抑止の努力」<sup>42)</sup>があった。特に「海賊情報共有センター」（ISC）のとりくみは参考になろう。2001年、日本の提案により、中国や東南アジア諸国14カ国が「アジア海賊対策地域協力協定」を締結した。「アジア海賊対策地域協力協定」に基づいて「海賊情報共有センター」がシンガポールに設立され、各国が海賊逮捕や海賊船拿捕、被害者救済などに協力した。その結果、2000年には世界の過半数を占めた海賊被害（262件）は2008年には54件に減少、マラッカとシンガポールの両海峡（80件）は8件にも減った<sup>43)</sup>。日本は「海賊の巣窟」といわれたマラッカ海峡周辺に海上保安庁の巡視船を提供して、海賊の封じ込めに成功した。このように、「日本は海上保安協力を通じ、海上警察の執行機関として重要な国際貢献を果たしてきた」<sup>44)</sup>のであり、海賊には軍隊でなくとも海賊に有効に対処できることを示している。④に関しても、たとえば国連監視団は2005年、2006年に「国連監視団」はソマリアへの武器の輸出禁止の徹底と同時に、ソマリア沖での外国船の操業禁止と漁獲物の取引禁止措置を取るよう安理に勧告してきたのだ<sup>45)</sup>。もっとも、日本を含め、違法操業や産業廃棄物の海洋投棄をしている先進国からは無視されているが。

37) 2009年3月14日付『信濃毎日新聞』。

38) 竹田いさみ「海賊対策 アジア型の民間協力モデルを」2009年3月16日付『朝日新聞』。

39) 2008年12月27日付『毎日新聞』。

40) 水島朝穂「海賊」問題へのもう一つの視点（上）『軍縮問題資料2009年6月号』26頁。

41) 2008年11月15日付『朝日新聞』。

42) 前田哲男「海賊対策にはソフトパワーを」『世界2009年3月号』33頁。

43) 2008年12月26日付『東京新聞』、2009年2月21日付『東京新聞』。

44) 前田哲男「海賊対策にはソフトパワーを」『世界2009年3月号』33頁。

45) 2009年5月29日付『中日新聞』。

このように、ソマリアに安定した政府の樹立、近隣諸国の海賊対策のための近隣諸国の警察力の強化、近隣諸国の連携、ソマリア住民が被害を受けないため、先進国の違法操業や産業廃棄物などの不法投棄に対して有効な規制を行なうといった対策こそ、「根本治療」として採られるべき対策である。

## 第4章：おわりに

### (1) 「海外派兵国家」にむかう日本

かつて佐藤首相が「わが国の憲法から、日本は外へ出ていく、そんなことは絶対にないのでございます」（1969年2月19日衆議院予算委員会）と述べていたように、自衛隊が海外に出ることは許されないとしていた。自衛隊の装備に関して言えば、たとえば「給油によって長距離まで足を延ばすという場合の目的は、私はやはり爆撃にあるかと思えます」（1973年3月22日参議院予算委員会での増原恵吉防衛庁長官答弁）とのことで、空中給油については「空中給油はしない、給油機は持たない、訓練もしない」（1973年4月10日参議院予算委員会での田中首相発言）という「田中3原則」が出され、F4戦闘機から空中給油装置が外された。また、「我々は、専守防衛を主眼にして防衛政策を推進しておりますのでありまして、他国に脅威を与えるような、他国に対して壊滅的打撃を与えるような攻撃性を持っているものは持たない。その例示といたしまして、長距離重爆撃機であるとかあるいは航空母艦であるとかあるいは長距離ミサイル……」（1987年5月19日参議院予算委員会での中曽根首相発言）とのように、他国に壊滅的打撃を与える可能性があるとして、海上自衛隊は「空母」や「長距離ミサイル」を所有してこなかった。

しかし、自民党と公明は自衛隊「海外派兵法」を次々と成立させてきた<sup>46)</sup>。

たんに法律を制定するだけでなく、最近の政治の流れを見ても、2009年6月9日、自民党は「提言・新防衛計画大綱について」を正式に了承し、麻生太郎総裁に提出した。その「提言」には「集団的自衛権に関する解釈見直し」や「憲法改正」などの提言、「保有する攻撃能力」として「巡航型長距離ミサイル」「弾道型長射程固体ロケット」などが挙げられていた。2009年8月4日、安全保障問題を総合的に検討する首相の諮問会議「安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長・勝俣恒久東京電力会長）の会合が首相官邸で開かれ、「専守防衛」政策の見直し、いつでも自衛隊を迅速に派兵できる「派兵恒久法」の制定、集団的自衛権の解釈の見直し、武器輸出3原則の一部例外化などの提言からなる報告書を麻生首相に提出している。

自衛隊の装備に関しても、かつては「専守防衛」のために持てないとされた「空中給油機」を自衛隊は現在3機保有している。そして、「空自三沢基地に2000年から配備されているF2支援戦闘機。空中給油機との組み合わせは、日

46) 時系列的に簡単に紹介すると、周辺事態法、改正自衛隊法、日米物品役務相互提供協定(ACSA)という「ガイドライン関連法」(1999年)、「船舶検査法」(2000年)、「テロ対策特別措置法」(2001年)、武力攻撃事態法、改正安全保障会議設置法、改正自衛隊法などの「有事三法」(2003年)、「イラク特別措置法」(2003年)、国民保護法、米軍行動円滑化法、外国軍用品等海上輸送規制法、特定公共施設利用法、改正自衛隊法、国際人道法違反行為処罰法、捕虜取扱法などの「有事関連7法」(2004年)、「改正自衛隊法」(2006年)、「防衛庁「省」昇格法」(2006年)、「新テロ対策特別措置法」(2008年)など。

本に強力な長距離攻撃能力をもたらす」<sup>47)</sup>。2004年には空幕装備部長の田母神氏のもとでピンポイント爆撃が可能になるJDAM（ジェイダム）が導入されている。JDAMは策源地を正確に破壊できる兵器だ。2009年3月には「ヘリコプター搭載護衛艦」と称されるが実質的には「ヘリ空母」である「ひゅうが」が就役している<sup>48)</sup>。さらに防衛省は2009年8月31日、「ひゅうが」よりかなり大きく、基準排水量19,500トン、ヘリを常時9機搭載できるヘリコプター空母型護衛艦の建造費1166億円を2010年度予算の概算要求に盛り込むことを決めた。

自衛隊の運用でも、たとえば米軍と空中給油訓練を繰り返したり、「コープノース・グアム」で航空自衛隊F2がグアム周辺で500ポンド実弾爆撃訓練をしたりしている<sup>49)</sup>。

47) 齊藤光政『米軍「秘密」基地ミサワ 世界に向けられた牙』(同時代社、2004年) 260-261頁。

48) 「護衛艦」というが、「ひゅうが」の基準排水量は1万3500トンもある。基準排水量が1万トンを超える軍艦は世界の常識では「駆逐艦」にすら分類されず、「巡洋艦」に分類されよう。実際に「ひゅうが」は最高速度が時速55キロ、航続距離1万1000キロと、米海軍の巡洋艦に匹敵する性能を備えている。そして「ひゅうが」は合計11機のヘリコプターを搭載・運用できる。ヘリコプター配備により、物資輸送の迅速化、戦闘の際の増援、負傷者の輸送が便利になる。外見も完全に空母の形をしており、外国では「ヘリ空母」に分類されよう。

49) 2005年6月、日米合同演習「コープノース・グアム」で航空自衛隊のF4が初の実弾爆撃訓練をした。2007年6月、日米合同演習「コープノース・グアム」でF2支援戦闘機がはじめて500ポンド実弾爆撃訓練をした。この爆撃などに関して、2007年7月23日付『ニュー

こうして現在の日本は「法律」「政策」「装備」「運用」の面で「専守防衛」からの脱皮を果たしつつあるが、海賊対処を名目とする「海賊対処法」の成立、「中央即応集団」や護衛艦、P3CやSH60Kなどの派兵は、「専守防衛」からの脱皮、海外派兵国家へのさらなる一步となっていることを認識すべきだ。今までの海外派兵法、たとえば「テロ特措法」や「イラク特措法」では憲法9条の歯止めがある程度は意識され、法の建前としては「非戦闘地域」にしか自衛隊を派兵できないとされた。武器の使用も「正当防衛」や「緊急避難」の場合に限られ、「任務遂行のための武器使用」は憲法上許されないとされた。「テロ特措法」や「イラク特措法」は「特別措置法」であった。それに対して「海賊対処法」では、自衛隊が派兵される場所は「非戦闘地域」でなく、むしろ海賊との戦闘が予想される場所、いわば「戦闘地域」に派兵される。そのために武器の使用は「正当防衛」や「緊急避難」の場合に限られず、停止命令を出しても商船に近づいてくる船舶に対しては「危害射撃」もできる。今まで禁じられてきた「任務遂行のための武器使用」が、「海賊対処」という任務遂行のためには認められるようになった。そして、海賊対処の名目で護衛艦、P3C哨戒機、陸上自衛隊中央即応連隊などが派兵されている。既成事実の積み重ねによる国民やマスコミの「慣れ」はおそろしい<sup>50)</sup>。かつて海部内閣のとき、自

ヨーク・タイムズ』は「爆撃につぐ爆撃、日本は軍事的制約を突き破る (Bomb by Bomb, Japan Sheds Military Restraints)」, 「防衛的兵器と攻撃的兵器の境がなくなりつつある」などとの記載をしている。

50) この点について、たとえば水島教授は「武器使用の安易な緩和と、それが自衛隊海外派兵恒久法にスライドしていくことの問題性で

衛隊の掃海艇がペルシャ湾に派兵される際、多くの新聞各紙は連日1面でペルシャ湾への掃海艇派兵を大々的に批判していた。しかし、海賊対処として護衛艦、P3C、SH60K、「中央即応連隊」といった日本の最新鋭の集団や兵器がソマリアに派兵されており、任務も機雷除去以上に戦闘行為に近づいたにもかかわらず、麻生内閣に対する批判は海部内閣への批判とは比べものにならないほど低調になっている。このように日本が「海外派兵国家」にむかうことを国民は望んでいるのだろうか？

## (2) 近隣諸国から信頼されていない「日本」

日本と同じ第二次世界大戦の敗戦国であったドイツは近隣諸国に対してナチスの蛮行に対する謝罪と賠償、信頼醸成に向けた外交を根気強くすすめてきた<sup>51)</sup>。しかし、現在でもナチス

ある。護衛艦2隻に始まり、P3C哨戒機2機の派遣が続き、その護衛と称して、陸上自衛隊中央即応連隊から警護隊54人が派遣される。海警行動で武装した陸自まで出す。既成事実先行の極致といえよう」と指摘している。水島朝徳「海賊」問題へのもう一つの視点(下)『軍縮問題資料2009年7月号』67頁。

51) たとえばドイツのアデナウアー首相(任期1946-1963年)は、普仏戦争(1870-1871年)、第1次世界大戦(1914-1918年)、第2次世界大戦(1939-1945年)と、100年に満たない間に何度も大戦争を繰り返し、まさに仇敵であったフランスとの和解を成し遂げ、ド・ゴール大統領と「独仏協力条約」(エリゼ条約1963年)を締結した。ブランド首相(任期1969-1974年)は、東欧諸国との関係改善を推し進める「東方政策」(Ostpolitik)を進めた。その成果が、ソ連との間に武力の不行使を定めた「モスクワ条約」(1970年8月)として結実した。2次大戦の発火点となったポーランドとの和解も「ワルシャワ条約」(1970年12月)となっ

の行為が許されているわけではないのだ。そうしたドイツを取り巻く状況から、日本も得る

て結実した。「ワルシャワ条約」はフランスとの間に築いた友好関係にも比すべき歴史的和解と称されている。調印のためにワルシャワに赴いたブランド首相は、厳しい寒さが残り、雨上がりで地面は濡れているにもかかわらず、かつてのユダヤ人居住地(ゲットー)跡地にある記念碑前のコンクリートの地面にひざまずき、死者に対して過去の蛮行を謝罪した。1972年には東ドイツと「基本条約」を結び、友好関係が構築された。シュミット首相(任期1974-1982年)は「敵のイメージから出発する者には平和を樹立することはできない」との考えの下、ジスカール・デスタン仏大統領と関係改善へ尽力し、「平和共存の法典」といわれる「ヘルシンキ最終文書」(1975年)の採択署名に貢献した。1985年、ワイツェッカー大統領(任期1984-1994年)は終戦40周年記念式典で有名な「荒れ野の40年演説」を行い、ナチスの行為を謝罪した。コール首相(任期1982-98年)は東西ドイツの統一に際し、ヨーロッパに再び「大国ドイツ」の出現を危惧する近隣諸国の懸念を払拭するため、信頼醸成と不安解消を目的とした外交を精力的に展開した。2008年3月、メルケル首相はイスラエル議会でドイツの永遠の責任を認めた。

近隣諸国との「共通の安全保障」のとりくみに関しても、アデナウアー首相は、フランスのシューマン外相などと協力し、のちのEUへの出発点をなす欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)を成立させた(1951年)。これは、仏独伊およびベネルクス3国が超国家的機関をつくり、戦争遂行に不可欠な石炭や鉄を共同管理し、ヨーロッパから戦争をなくすための共通のとりくみであった。また、EC(欧州ヨーロッパ共同題)やEU(欧州共同体)は単に実利的観点からの経済的・政治的統一共同体ではなく、何よりも「不戦共同体」として創設されたことは忘れられてはならない。

ことは多いであろう。いままで謝罪と賠償、信頼醸成に向けた外交努力をしてきたドイツでさえも、現在もおお完全な免罪符を得ているわけではない。ましてや「南京大虐殺」や「従軍慰安婦はでっち上げ」などと主張し（たとえば安倍信三や麻生太郎）、戦争を起こした張本人であるA級戦犯が祀られている靖国神社に8月15日に参拝する政治家（たとえば小泉、安倍）や、日本は侵略国ではなかったと主張する一方で核武装論や攻撃的兵器を持つことを主張する幹部

自衛官（田母神俊雄元航空幕僚長）のいる日本が海外での武力行使が可能になる法律や兵器を整備しつつあるとき、外国、とりわけ先の第二次世界大戦での日本の侵略と植民地の結果として多大な被害を受けた近隣諸国の国民、日本という国家をどう思うだろうか？

【2009年8月15日脱稿】

追記

本稿は2009年度名古屋学院大学研究奨励金の研究成果の1部である。