

憲法九条とソマリア「海賊」問題

成嶋 隆

はじめに

戦争放棄を定めた憲法九条との緊張関係をはらむ諸問題のうち、自衛隊の海外派兵の問題はおそらく最も重要なテーマの一つだろう。イラクへの陸自・空自の派遣、インド洋における海自の給油活動など、自衛隊の海外派兵はいまや常態化しつつあるが、これらが憲法九条の下で許されるのか否かが厳しく問われねばならない。そこで本稿では、〇八年から〇九年にかけて、まさに「泥縄」（後掲「新潟日報」社説）のごとく強行された、「海賊」対処のための海自のソマリア沖への派遣問題を、憲法の視点から検証することとした。

一 ソマリア「海賊」問題とは何か

ソマリアは一九六〇年に独立したが、その後も武装勢力の対立による内戦が続き、深刻な飢餓状態に陥った。九〇年に国連のPKO活動が展開されたが不調に終わり、国際社会から見放される。暫定連邦政府が樹立されたが、統治能力を欠き、治安は悪化の一途をたどった。内戦と飢餓が続くソマリアでは、各武装勢力が人道支援物資を収奪しあう一方、一般人によるゆすり・強奪・外国人の誘拐が横行するようになった。海賊行為は、そうした行為がソマリア沖の海上（公海）に拡大したものとされている。国立国会図書館外交防衛調査室によると、ソマリア沖海賊の活動は〇三年

ころから活発化し、〇八年には一一一件の海賊事件が発生している。これは全世界の海賊事件の七・九%にあたる。公海上で海賊行為に及んだ海賊がソマリア領海内に逃げ込んだ場合、その取り締まり権限はソマリア政府にあるが、暫定連邦政府にはその力がなく、海賊行為が野放しとなっている。

ところで、ソマリア「海賊」問題には（先進諸国の責任）という、見落としてはならない重要な要因がある。この点につき水島朝穂・早稲田大学教授は次のように述べる。――「九一年の内戦でソマリア中央政府が崩壊。沿岸警備隊もなくなると、EU諸国や日本など先進国の漁船がソマリアの海で魚をとり、また産業廃棄物を捨てました。ソマリア漁民や元沿岸警備隊員が『海賊』となつて、この間の資源被害を海賊行為で賠償させているという面もないとはいえませぬ」（水島「新聞を読んで」NHKラジオ第一放送〇九年一月三日放送）。また、国会における「海賊対処法案」の審議過程で、次のような参考人発言があった。――「海賊がリクルートされる要因は、『二重の略奪行為』によって生じた経済的な影響があげられます。一つ目は、国際的な商業漁業による現地産業の崩壊です。西側諸国

や日本を含めた資本が、年間三〇〇万ドルもの魚資源を不法に略奪しています。国際対策部隊は、海賊行為への直接的な取り組みではなく、これら不法な漁業の事業活動を守るためのものと、地元ソマリア人はとらえています。二つ目は、先進国が産業廃棄物の不法投棄をソマリア領海内で行ったことです。それによって、とくに二〇〇四年の津波以来、沿岸部での著しい環境上・健康上の影響がみられるとの報告がよせられています」（デズモンド・ジョン・マロイ国連開発計画武装解除・動員解除・社会復帰担当シニア・アドバイザー、〇九年六月二六日参議院外交防衛委員会における参考人意見陳述より）。

このように、先進諸国の身勝手な行動がソマリア「海賊」問題の背景にあることを、私たちは看過してはならない。

二 ソマリア「海賊」問題の経緯

ソマリア「海賊」問題には、大きく二つの経緯がある。一つは、この問題に対処するための暫定措置として海自の護衛艦がソマリア沖に派遣されたこと、もう一つは派遣の（法的根拠）を明確にするための新法が

制定されたことである。いずれの措置も、〇八年一〇月に当時の麻生首相が指示したことが発端となり、暫定措置については、〇九年三月に浜田防衛相が自衛隊法八二条の「海上警備行動」を発令したことにより実施に移された。新法制定については、麻生首相の指示で与党内に設置されたプロジェクト・チームが法案を策定、これが〇九年三月に国会に提出され、同年六月に成立した。以下、これら二つの措置の憲法上の問題点について順次検討する。

三 暫定措置としての自衛隊派遣の問題点

(1) 自衛隊法八二条「海上警備行動」の拡大解釈

自衛隊法八二条（海上における警備行動）は、「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、……、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」と定める。今回の暫定措置はこの規定が根拠とされているが、同条はもともと日本の領海における警備行動を想定した規定であり、それより広い公海上の警備行動を想定したものではない。実際、これまでの「海上警備行動」の発動事例（九九年「能

登半島沖不審船事件」、〇四年「中国原子力潜水艦領海侵犯事件」など）は、いずれも日本近海でのものである。自衛隊の設置の経緯（自国防衛のため）からみて、またその主たる任務が「我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛すること」（自衛隊法三条一項）にあることから、八二条の「海上警備行動」の範囲を、公海、しかもはるかソマリア沖にまで広げて解釈するのは相当地無理がある。また「海上警備行動」は、海上保安庁による対処では困難であるなど「特別の必要がある場合」に限定されているから、海上警察権を有する海上保安庁で十分に対応が可能な場合にまで「海上警備行動」を発令することは、自衛隊法の趣旨にさえ反する。

(2) 武器使用基準の緩和

自衛隊の「海上警備行動」における武器使用については自衛隊法九三条に規定があるが、同条は、武器使用を「正当防衛」・「緊急避難」の場合に限定する警察官職務執行法第七条の規定を準用するとしている。ところが、今回の暫定措置を発動するに際して政府（内閣官房）は、この自衛隊法九三条の定める場合に加えて、「危害射撃」（停船させる目的などで海賊からの発

砲前に海賊船に発砲すること）も可能であるとの見解を示した。上記のように自衛隊法では「正当防衛」・「緊急避難」に限定されているから、「危害射撃」は同法上許されることではない。また「危害射撃」の性質からいって、これが憲法九条一項の禁する「武力の行使」に該当する疑いも濃厚にある。

前出の水島教授は、この暫定措置について論評する中で、「泥縄の海自派遣はやめよ」と題する「新潟日報」○九年一月二十九日付社説を「最も厳しい論調」として紹介している。浜田防衛相が海自に対しソマリア沖への出動を準備するよう指示した翌日の同社説は、「遠洋での海賊対策に海自を派遣するための新たな法律制定が間に合わないため、自衛隊法八二条に基づく海上警備行動として行なわれる。論理も筋もない場当たり的な派遣であり、到底容認できない」、「陸上自衛隊のイラク派遣の際は『陸自が活動しているところが非戦闘地域だ』とする小泉純一郎元首相の珍説が飛び出した。今度は応急措置だ。憲法軽視も極まれている。『広大な海域で有効な海賊対策を行うには国際協力が不可欠だ。その役割分担として日本は何をなすべきか。こうした議論を脇に置いての海自派遣は拙速の

見本といえよう」と、今回の措置を手厳しく批判している。

四 「海賊対処法」の問題点

○九年六月に成立した「海賊対処法」は、自衛隊のソマリア派遣に（法的根拠）を与えることを目的とするが、同法には、以下のとおり重大な憲法上の問題点が含まれている。

（一）自衛隊の海外派兵の恒久化

「海賊対処法」は、これまでのように自衛隊派遣についての特別措置法・時限立法としてではなく、ソマリア沖「海賊」問題に限定せず、地域を問わず「海賊」対策のために自衛隊を派遣することを可能とする一般法・恒久法として制定された。「海賊」対処の名目であれば、世界中どこへでも自衛隊を派遣することが可能となり、憲法九条のもとで海外派兵を厳しく抑制してきたこれまでの原則を大きく転換させるものである。

（二）武器使用基準の緩和

「海賊対処法」の制定にともなう自衛隊法の改正により、「海賊対処行動」における武器使用については

海上保安庁法二〇条一項の武器使用基準が準用されることとなった。同条項は武器使用を「正当防衛」・「緊急避難」の場合に限定せず、「任務遂行のための射撃」(停船させるための船体射撃など)も認めている。一方、「海賊対処法」は、船舶を用いた三つの行為―他船舶への「著しい接近行為」・「つきまとい行為」・「進行妨害行為」―に対して「任務遂行のための武器使用」が可能であるとしている。

従来の自衛隊派遣に関する法律は、武器使用を「正当防衛」・「緊急避難」の場合に限定していた(PK O協力法二四条、周辺事態法二一条、周辺事態船舶検査法六条、テロ対策特措法二二条、イラク特措法一七条など)。これらに対し、「海賊対処法」が「任務遂行のための武器使用」を認めたことは、これまでの武器使用基準・要件を突き崩すものであり、憲法九条一項の禁ずる「武力の行使」に道を開くものとなる。

(3) 〈暴力の連鎖〉の危険性

ソマリアの海賊船が重装備であることから、全面的な武力衝突に発展する危険性が高い。最近(〇九年四月)でも、米国籍の貨物船が海賊に乗っ取られ、船長が人質にとられた事件で、米海軍は海軍特殊部隊を

派遣。海賊を急襲し、三人を射殺、一人を拘束したと発表した。フランス海軍も四月に人質救出のための銃撃戦を強行し、海賊を射殺した。これに対し海賊側は、「報復」を宣言し、貨物船をロケット弾で攻撃する事態となっている。こうした〈暴力の連鎖〉に「海賊対処法」がますます拍車をかけるおそれがある。

(4) 集団的自衛権行使の可能性

日本政府は「集団的自衛権の行使は憲法上認められていない」との公式見解をとっているが、「海賊対処法」の下で自衛隊が保護する船舶が外国船舶をも含むことから、他国の軍隊と一体となって武力を行使する集団的自衛権の行使にいたる可能性が強くなる。

(5) 生かされていない東南アジアの経験

国際海事局(IMB)の統計によると、全世界での海賊事件のピークは〇〇年の四六九件である。そのうち約五割は東南アジアで発生し、「海賊海峡」と呼ばれたマラッカ海峡では日本商船の被害も相次いだ。これに対処するため、日本政府は〇〇年四月、東京で「海賊対策国際会議」を開催、各国に協力を呼びかけた。〇四年一月には、「アジア海賊対策地域協力協定」が採択され、アジアの一四カ国が締結。同協定に

基づき、〇六年、シンガポールに「情報共有センター」(ISC)が設立された。一方、日本の海上保安庁は東南アジア各国との共同訓練を重ね、各国の研修生受け入れやインドネシアへの最新の巡視艇供与など、関係国の警備能力の強化に協力した。

以上のような取り組みの結果、〇八年には、東南アジアでの発生件数はピーク時の四分の一以下となる五四件にまで減少した。今回の日本政府の対応は、こうした経験をもったく生かしていない。まさしく、「すべて海自派遣ありき、で事を運んできた」(前出・「新潟日報」社説)といわざるをえない。

おわりに

以上、ソマリア「海賊」問題を憲法の視点から検討してきた。最後に、東ティモール、シエラレオネ、アフガニスタンなどで紛争処理を指揮した経験をもつ伊勢崎賢治・東京外国語大学教授の見解を紹介したい。同教授の問いかけが、いわゆる「護憲派」の憲法九条観にひそむある種の「弱志」を衝いているように思われるからである。

朝日新聞〇九年五月二日付インタビュー記事での伊

勢崎教授の問題提起の要点は、ソマリア沖への自衛隊派遣は日本が初めて「国益」を掲げた「戦後最大の違憲派兵」であるにもかかわらず、これに対する反対運動が護憲派から起きていないのは問題だ、という点にある。同教授は、「今回の、九条の根幹に挑戦する国益を掲げた海外派兵に、彼ら「護憲派」の批判精神が反応しません。日本人を助けるためだったらしようがないと考えるのだったら、もう護憲運動は崩壊してしまえます」と批判し、このことから、「今の日本人には憲法九条はもつたいたい」と言い切る。なぜなら、軍隊を外に出さないと守れないような「国益」は求めないという精神こそが「憲法九条の根幹」だからである、とするのである。

歴史を振り返ってみると、「国益」擁護こそ、侵略的國家行動の最大の正当化理由であった。私たちの反戦・平和意識のうちに、「国益」主張にからめとられる弱さがあるとしたら、この弱点は早急に克服されねばならないだろう。

(なるしまたかし・新潟大学・憲法学)