

議会による安全保障部門の監視

原則・メカニズム・実践

PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF THE SECURITY SECTOR

Principles, Mechanisms and Practices
(HANDBOOK FOR PARLIAMENTARIANS No.5)

議会による安全保障部門の監視

—— 原則・メカニズム・実践 ——

*Parliamentary Oversight of the Security Sector:
Principles, Mechanisms and Practices*
Handbook for Parliamentarians, No.5, 2003

編集：ハンス・ボーン、フィリップ・フルーリ、アンダース・B・ヨーンソン

主著者：ハンス・ボーン

翻訳：国立国会図書館 調査及び立法考査局

“Vis consilii expers mole ruit sua”

Horace, Odes, 3.4.65

「思慮なき力は自らの重みによって破滅する」

ホラティウス「歌集（カルミナ）」3.4.65（BC23）

（鈴木一郎訳『ホラティウス全集』玉川大学出版部, 2001, p.396）

All rights reserved. No part of this publication may be produced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the Inter-Parliamentary Union or the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

This publication is circulated subject to the condition that it shall not by way of trade or otherwise, be lent, sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent publisher.

Parliamentary Oversight of the Security Sector:
Principles, Mechanisms and Practices
(Handbook for Parliamentarians, No.5)

Published by:
Inter-Parliamentary Union
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
2003

Editors
Hans Born, Netherlands
Philipp Fluri, Switzerland
Anders B. Johnsson, Sweden

Lead Author
Hans Born, Netherlands

日本語版刊行に寄せて

本書は、安全保障部門（軍隊、警察、治安部隊などの安全保障に関与する実力組織）を監視する上で、議会に何ができるのかを平易に解説した議員向けのハンドブック『議会による安全保障部門の監視』の翻訳である。原著を編纂したのは、軍隊の民主的統制を中心テーマとして活動する「軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター」（DCAF）と、各国議員のフォーラムである列国議会同盟（IPU）である。

「議会による安全保障部門の監視」という言葉は、文民統制（シビリアン・コントロール）の中でも特に議会による軍隊の統制に重点をおいた概念である。原著でも、「議会による安全保障部門の監視」と「軍隊の民主的統制」という用語が、ほぼ同義の言葉として用いられている。

冷戦終結後、旧共産主義諸国を初めとする多くの国で民主化が進んだ。軍隊の民主的統制は、民主化の重要な基盤の一つである。しかし、民主化の途上にある多くの国では、軍隊の民主的統制という原則が必ずしもよく理解されていなかった。このような状況を背景として、DCAF と IPU は、この原則を解説し、具体的行動のための提言を行うハンドブックが必要だと判断したのである。

したがって、このハンドブックの主目的は、民主化の途上にある諸国の議員に対して、各種の具体的な提言を行うことにある。とはいえ、本書には、安定した民主主義国にとっても参考となる提言が少なからず含まれている。本書が、国政審議の一助となれば幸いである。

DCAF の所長であるテオドール・H・ヴィンクラー博士には、日本語版を刊行したいという当館の申し出を快く受け入れていただいた。また、本書の編者・主著者であるDCAF のハンス・ボーン博士とそのスタッフの皆様には、E メールを通じて文意の確認や編集面での相談にもっていただいた。ここで関係各位の皆様に、改めて御礼を申し上げます。

なお、本書の翻訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局の小熊美幸、富田圭一郎、等雄一郎、福田毅、前澤貴子、松葉真美、森山あゆみ（非常勤調査員）、山田邦夫が担当した。

平成 20 年 8 月

村山 隆雄
国立国会図書館 調査及び立法考査局長

本書作成に関与した人々

<編集>

ハンス・ボーン（オランダ）、フィリップ・フルーリ（スイス）、アンダース・B・ヨーンソン（スウェーデン）

<主著者>

ハンス・ボーン（オランダ）

<執筆参加者>

アレクセイ・アルバトフ（ロシア）、ジャン＝クリストフ・バークル（フランス）、エヴァ・ブスザ（アメリカ）、マリーナ・カパリーニ（カナダ）、ウミット・シズル（トルコ）、ダヴィド・ダルシアシュヴィリ（グルジア）、ジョナ・イサワ・エライグ（ナイジェリア）、ハンス＝ペーター・フレル（スイス）、デニス・ガルシア（ブラジル）、スザンナ・ガヴリレスク（ルーマニア）、ヴィルヘルム・ゲルマン（ドイツ）、オーウェン・グリーン（イギリス）、ミロ斯拉フ・ハドジッチ（セルビア・モンテネグロ）、カール・ハルティナー（スイス）、ハイナー・ヘンギ（スイス）、デーヴィッド・ホプス（イギリス）、ヤン・ホーケマ（オランダ）、ロジャー・ホイジンガ（オランダ）、アンドレイ・カルコスズカ（ポーランド）、ピーター・G・ケリー（アメリカ）、サイモン・ラン（イギリス）、トム・マクドナルド（イギリス）、ドリヤン・マルジッチ（スロヴェニア）、ジャン・ジャコモ・ミゴーネ（イタリア）、マイケル・F・ヌーン（アメリカ）、アレクサンドル・ピカエフ（ロシア）、クリスティーヌ・ピンタ（フランス）、アンドレアス・プリュフェルト（ドイツ）、クリストファー・サバティーニ（アメリカ）、リリアン・セルバン（ルーマニア）、ラヴィンデル・パル・シン（インド）、アンダース・C・シャースタッド（ノルウェー）、バーク・スヌープ（オランダ）、スヴィトラナ・スヴェトワ（ウクライナ）、ジャン・トラパンス（ラトヴィア）、マティアス・トゥラー（アルゼンチン）、マレーネ・ウルシュラー（スイス）、ベント・ヴァーナネン（フィンランド）、ビリヤナ・ヴァンコウスカ（マケドニア）、マリー・ウラショワ（チェコ）、カスパー・A・ヴルム（オランダ）、タマス・ワシュラー（ハンガリー）、ドナ・ウインスロー（カナダ）、ヘルベルト・ヴルフ（ドイツ）

<編集委員会>

列国議会同盟（IPU）政治問題・国際安全保障・軍縮委員会委員：ウィレム・ファン・エーケレン（オランダ）、アンドレアス・グロス（スイス）、ミロ斯拉フ・フィリボヴィッチ（セルビア・モンテネグロ）、ステパン・スラクシン（ロシア）、ディミトロ・タパチニク（ウクライナ）、アーマッド・フスニ・ハナズラー（マレーシア）、アデセイエ・オグンレウエ（ナイジェリア）、エリザヴェート・パバディミトリオ（ギリシャ）
列国議会同盟（IPU）議会・司法・人権問題委員会委員：ベス・ムゴ（ケニア）、リカルド・ヴァスケズ（アルゼンチン）

<言語編集>

オリヴァー・ウェイツ（イギリス）

<日本語版翻訳>

小熊美幸、富田圭一郎、等雄一郎、福田毅、前澤貴子、松葉真美、森山あゆみ、山田邦夫

オリジナル言語：英語（2003年）

目次

日本語版刊行に寄せて	i
本書作成に関与した人々	ii
序文	v
まえがき	vi
本書の概要	viii
囲み記事（Box）一覧	xi
略語一覧	xiv

第1編 安全保障概念とアクターの新たな展開：議会の直面する課題

第1章 変化する世界の中で変化する安全保障	2
第2章 議会による監視の重要性	6
第3章 議会と他の国家組織の役割と責任	8

第2編 国家安全保障政策の監視

第4章 国家安全保障政策の形成	14
第5章 国家安全保障政策と国際法規	19
第6章 市民社会とメディアの役割	23
第7章 安全保障政策に対するジェンダーの視点	31

第3編 安全保障部門の主要構成要素

第8章 軍隊	38
第9章 軍隊以外の武装国家組織	43
第10章 警察機構	45
第11章 情報機関・秘密機関	49
第12章 民間警備会社・民間軍事会社	55

第4編 議会による国家安全保障の監視：その条件とメカニズム

第13章 議会による効果的監視のための条件	62
-----------------------------	----

第 14 章	監視に活用できる議会メカニズム	68
第 15 章	議会の国防／安全保障委員会	74
第 16 章	オンブズマン	78
第 17 章	安全保障部門の活動拠点の視察	82
第 5 編 活動中の安全保障部門の監視：特殊な状況と作戦行動		
第 18 章	例外的事態	86
第 19 章	国内治安の維持	90
第 20 章	テロリズム	94
第 21 章	安全保障と情報技術（IT）：新しい手段と挑戦	103
第 22 章	国際的な平和活動	106
第 6 編 財政的資源：予算による安全保障の効果的管理		
第 23 章	安全保障と「財布の力」	116
第 24 章	安全保障関連支出に対する会計検査	128
第 7 編 安全保障部門の人的資源：プロフェッショナリズムと民主的監視の実現		
第 25 章	安全保障部門内における民主的価値観の促進	134
第 26 章	安全保障部門における人員管理	145
第 27 章	徴兵制と良心的兵役拒否	148
第 8 編 物的資源：兵器の移転・調達の効果的監視の実現		
第 28 章	兵器および軍装備品の調達	158
第 29 章	兵器の貿易と移転	164
列国議会同盟（IPU）について		175
軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター（DCAF）について		176
訳者あとがき		179

序文

安全は国民の福利の基盤である。したがって、国民の見解を国家の安全保障政策に反映させることは、極めて重要である。国家の安全保障政策は、その国が促進し保護しようと試みる安全に関連する基礎的な価値観と原則に立脚するものでなければならない。

そのため、国民によって選ばれた議員は、政府および安全保障部門と密接に協働する必要がある。しかし、これらの組織は同じ目的のために活動しているものの、それぞれの役割は根本的に異なるし、また、異なるべきである。議会は、法的な限界の設定、予算の認可、安全保障活動の監視に責任を負う。これらの責任をまっとうするためには、議会は、情報への広範なアクセス、必要とされる技術的専門知識、政府にアカウンタビリティ（説明責任）を果たさせるための力と意思を持たなければならない。そして、議会がこのような力を持つためには、信頼と対話に支えられた社会構造が必要となる。

チリにおいては、社会と軍の関係は年々改善されつつある。今日の国際コミュニティは、お互いを尊敬し、協力し合おうという雰囲気がチリの社会に存在することを認めるだろう。そして、我々は、このような雰囲気が将来さらに強まることを望んでいる。我々は、このハンドブックが、安全保障における全ての主要なプレイヤーが全市民の共通善のために協力して取り組むための一助となるであろうことを、確信している。



チリ上院議員 セルジオ・パエズ・ヴェルドウゴ
列国議会同盟（IPU）議長（2002-2005）

まえがき

遙か昔から、国家の主権と安全は、独立国にとって必要不可欠なものであると考えられてきた。今日、安全の提供のために活動する組織の役割は、大きな変動の只中にある。新たな形態の武力紛争の登場と、国家間関係の一層の緊密化は、安全保障という概念そのものに対する革新的な対応と新しい思考様式を生み出している。2001年9月11日の攻撃とその帰結は、この変化の必要性を明瞭化したに過ぎない。

完全な透明性とアカウンタビリティ（説明責任）を確保しつつ、このような新たな対応を考案し、実行するには、議会による効果的な監視がますます重要となる。議会による監視がなければ、安全保障部門が任務を誤って解釈し、「国家の中の国家」のように振舞い、希少資源の配分に制約を加え、過度の政治的・経済的影響力を行使する危険が生じる。安全保障部門は民主化の障害となるかもしれない、さらには、紛争勃発の可能性を高めてしまうかもしれない。戦争に疲弊した、あるいは、危機に悩まされている過渡期の社会はとりわけ危険な立場にあるが、安定した民主主義諸国も、変化する安全保障環境に対応するために、政軍関係を変革・管理しつつ確実に掌握しなければならない。

議会による効果的な監視を確立する上で最大の課題は、安全保障部門に固有の性質とダイナミクスにどう対処するかである。議員が政府から独立した研究や専門知識を活用できない限り、議員による効果的な活動は、しばしば高度に技術的である各種の安全保障上の問題、安全保障部門に属する人員の膨大さと組織の複雑さ、そして秘密保護法制と慣行によって、極めて困難なものとなってしまう。

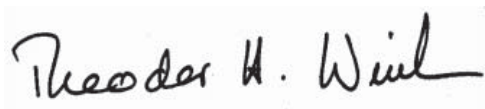
このような背景から、列国議会同盟（IPU）と軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター（DCAF）は、議会が安全保障の監視に貢献する上での実践やメカニズムを包括的に扱った簡潔で分かりやすい手引書が必要だという点で合意に達した。その結果が、このハンドブックである。本書の文章は、作成の全過程を通じて、各国議員が構成する編集委員会による精読と推敲、および、各種の専門家によるチェックを受けている。

このハンドブックは、議会による監視についてはあらゆる国家で機能する単一のモデルは存在しないという想定の下に執筆されている。ある国で受け入れられ、効果的に機能しているルールや慣行も、他の国では、まったく問題外で見当はずれのものであるかもしれない。より重要なことは、議会が有する力は国により異なるという点である。このような相違の存在を前提とすれば、本書に含まれる提案の一部が過度に理想主義的に感じられることは避けられないかもしれない。また、安全保障問題の性質は複雑であるため、一冊の図書で安全保障の全領域を扱うことも不可能である。したがって、本書は、議会による安全保障部門の監視を高めるための一般的な入門書であり、読者にさらなる研究を行うことを促すもの——我々はそうであって欲しいと望んでいる——だと見なされるべきである。要するに、我々は、安全保障政策とその実践に（それらが奉仕すべ

き対象である) 国民の希望が真に反映されることを確実なものとする上で、この出版物が役に立ってくれることを望んでいるのである。



アンダース・Ｂ・ヨーンソン
列国議会同盟事務局長



大使・博士 テオドール・Ｈ・ヴィンクラー
軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター (DCAF) 所長

本書の概要

このハンドブックは、複数の章で構成される 8 つの編に分割されている。読者は、本書を 2 つの異なった方法で読むことができる。全体を通読すれば、安全保障問題と議会による監視が果たす役割を、最も包括的に理解することができるであろう。また、読者が特に関心を有する特定の編や章だけを選択して読むことも可能である。本文中に挿入されている見出しや相互参照は、このような読み方の一助となることを目的としている。

ハンドブック全体を通じて、本文から独立した囲み記事（Box）が設けられている。Box では、本文で取り上げた複雑な問題の解説、法律や規則の例示、各国議会による安全保障部門の監視の実践例の紹介を行っている。また、ほとんどの章で「議員としてあなたができること」と題するセクションを最後に設けて、具体的な提案を行っている。しかし、「まえがき」で述べたように、これらの提案は必ずしもあらゆる国に適用可能なものではないので、それぞれの国の実情に合わせて吟味されなければならない。

第 1 編および第 2 編は、議会による安全保障部門の監視を検証するための理論的・分析的な枠組みを提示している。第 1 編では、安全保障概念の変化・展開に焦点を当て、安全保障問題における議会および他の国家組織の役割を、グローバルな視点から概観する。

< 第 1 編の主要な論点 >

- 安全保障環境は近年どのように変化したのか？
- いわゆる「新しい脅威」と、それへの対応とは？
- なぜ議会による安全保障部門の監視が必要なのか？
- 安全保障部門の民主的統治の主要な諸原則とは？
- 政府および司法組織との対比において、議会が果たすべき役割は？

第 2 編では、国家安全保障政策の策定・遂行サイクルの全段階と、国家安全保障政策に関係する国際法規を描写する。第 2 編中の第 6 章は市民社会およびメディアの役割を、第 7 章は安全保障におけるジェンダーの問題を取り上げる。

< 第 2 編の主要な論点 >

- 国家安全保障政策に関連する意思決定における議会の役割とは？
- 国際法は、国家安全保障政策の策定・遂行をどのように制限あるいは促進するのか？

- 市民社会とメディアは、どのように安全保障部門とかわっているのか？
議会は、市民社会とメディアの貢献をどのように活用できるのか？
- 国民に対して安全保障問題をどのように伝達することができるのか？
- 安全保障部門における女性の役割とは？

第3編では、安全保障部門を構成する軍隊、警察、情報機関、その他の武装国家組織、民間の安全保障会社などを概観する。

<第3編の主要な論点>

- 安全保障部門の各組織の主要な機能と詳細は？
- どのような国内的・政治的なアカウンタビリティ・メカニズムが必要とされるのか？
- どうすれば議会は安全保障部門を効果的に監視できるのか？

第4編では、安全保障部門を監視するために議会が活用することのできるツールを検証する。特に、以下の疑問に対する回答を提示する。

<第4編の主要な論点>

- 安全保障部門の監視を確保するために議会が活用できるツールとは？
- 安全保障問題に関する議員の専門知識を向上させる方法は？
- 安全保障問題に関する議会調査および公聴会の役割とは？
- 国防委員会を効果的に機能させる方法は？
- オンブズマンの役割とは？
- 防衛オンブズマン制度はどのように機能するのか？
- なぜ議員は安全保障部門の活動拠点を視察すべきなのか？

第5編では、安全保障に対する特定の挑戦が生じる状況——例えば、緊急事態、国内治安への脅威、テロリズム、サイバー犯罪——を取り扱う。また、安全が完全に欠如している地域あるいは不安定な地域で遂行されることの多い国際的な平和支援任務への参加が持つ意味も概観する。

<第5編の主要な論点>

- 緊急事態対処・国内治安維持と人権の尊重の間のデリケートなバランスを保つ方法は？
- 緊急事態を発令する目的と、その限界は？
- 9.11後の変化とは？ テロリズムを合法的な民主的抵抗から区別する方法

は？ 9.11 が国際安全保障に与えた影響は？ この領域における議会の役割とは？

- 海外における国際的な平和支援活動（PSO）への部隊派遣決定に議会が関与する意味は？

第6編、第7編、第8編では、安全保障部門に関係する3つの資源（財政的資源、人的資源、物的資源）を分析する。財政的資源を扱う第6編では、防衛予算、議会による防衛予算の統制、会計検査機関による防衛支出の事後的な管理に焦点を当てる。

<第6編の主要な論点>

- 安全保障において予算が持つ重要性を高める方法は？
- 安全保障関連予算に透明性とアカウンタビリティの原則を適用する方法は？
- 安全保障関連予算を適切に監視するための条件とは？
- 安全保障部門の会計検査を行う方法は？ 独立した会計検査がなぜ重要なのか？ 独立した会計検査は、どのように機能するのか？

第7編では、安全保障部門の人的資源（人員）に焦点を当てる。この編の目的は、軍人の募集・選抜・訓練、退役・軍人年金制度、徴兵、代替役務の議会による統制を支援することにある。

<第7編の主要な論点>

- 安全保障部門の人員に対して民主的価値観を植え付ける方法は？
- 軍人は労働組合を結成できるのか？
- 安全保障部門におけるプロフェッショナル精神とは？
- 徴兵と代替役務は各国でどのように行われているか？
- 軍人の行動規範は存在するのか？ 行動規範の国際標準は存在するのか？
- 安全保障部門における人員管理のうち、どの側面が議会に関係するのか？

最後に、第8編では、安全保障部門の物的資源、特に調達（何を、誰から購入するのか）と兵器の貿易・移転を取り扱う。

<第8編の主要な論点>

- 物的資源に関する法的制約とは？
- 調達に関する包括的意思決定とは何か？
- 兵器取引に関する情報を秘密とすることが正当化される状況とは？
- 物的資源に関する諸問題を議会が評価する方法は？

囲み記事 (Box) 一覧

- Box 1 今日における安全保障上の非軍事的な脅威
- Box 2 安全保障協定の類型
- Box 3 安全保障部門に関連する国家の主要組織の機能
- Box 4 安全保障部門の民主的監視にとって重要な価値を持つ「良き統治」
- Box 5 国家安全保障政策に関する論点
- Box 6 直接民主制と国際条約・主要協定の批准：スイスの場合
- Box 7 中南米の市民社会：市民社会の諸組織の役割と重要性の実践的例証
- Box 8 新たな種類の戦争：報道の自由にとっての厳しい時代
- Box 9 9.11 後の報道の自由
- Box 10 議会のウェブサイト
- Box 11 議会とメディア：1997 年の欧州評議会議員会議 (PACE) 決議
- Box 12 和平プロセスにおけるジェンダー
- Box 13 平和活動と和平プロセスにおけるジェンダーの視点：国連安保理決議 1325
- Box 14 軍隊における女性人員数：NATO 諸国の例 (2001 年)
- Box 15 ジェンダー・メインストリーミングの一部としての安全保障政策への女性の関与
- Box 16 安全保障部門への女性の参加がもたらした新たな局面と課題
- Box 17 軍隊を保有していない国々
- Box 18 防衛改革の目的
- Box 19 南アフリカにおける法執行のための軍隊の使用
- Box 20 軍隊以外の武装国家組織 (OSMO) の例
- Box 21 民主的な警察活動の主な特徴
- Box 22 危険な歪みと状況
- Box 23 エリトリアにおける警察活動：発展途上のケース
- Box 24 議会と情報機関の特別経費：アルゼンチンの例
- Box 25 議会の委員会が機密文書を取り扱う方法
- Box 26 民主主義に対して民間警備・軍事会社がもたらす潜在的危険性
- Box 27 安全保障部門の民主的監視を確実にを行うために、議会が利用することのできる方法・手段
- Box 28 議会による安全保障部門の監視のための能動的戦略
- Box 29 安全保障問題における議会の専門知識を向上させるメカニズムと実践：いくつかの提案
- Box 30 行政府を監視するための議会のメカニズムと手続きに共通する特徴
- Box 31 効果的な質問のための提案
- Box 32 議会の調査委員会の主要な特徴

- Box 33 カナダ軍のソマリア派遣に関する調査委員会：安全保障問題に関する議会の報告書が大きな影響力を持った例
- Box 34 国防／安全保障委員会の主要機能の例
- Box 35 ノルウェー議会（Stortinget）における拡大外交委員会
- Box 36 オンブズマン
- Box 37 主要国における防衛オンブズマンの概観
- Box 38 ドイツ連邦議会の防衛監察委員（Wehrbeauftragter）
- Box 39 安全保障部門の活動拠点の視察：アルゼンチンの例
- Box 40 拷問禁止条約選択議定書：治安機関施設への視察の可能性拡大
- Box 41 緊急事態：目的と原則
- Box 42 治安と民主主義の双方の維持
- Box 43 深刻な結果を招く歪み
- Box 44 9.11 に対する国連安保理の対応：国連安保理決議 1373
- Box 45 テロとの戦い：1995 年の IPU 会議文書より
- Box 46 個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約
- Box 47 平和創造、平和維持、平和強制、平和構築：国連による定義
- Box 48 国連平和維持活動（PKO）の展開過程
- Box 49 平和活動における部隊行動基準（ROE）
- Box 50 国連による平和維持要員の訓練
- Box 51 予算：民主的統治のための重要な手段
- Box 52 議会が予算に関連して積極的な役割を果たさなければならない理由
- Box 53 国・地域別の防衛支出の対国内総生産（GDP）比（%）
- Box 54 計画事業予算制度（Planning, Programming and Budgeting System / PPBS）
- Box 55 防衛予算の基本的構成要素：スペインの 2002 年度防衛予算の例
- Box 56 安全保障予算の透明性を阻害する主な要因
- Box 57 安全保障予算の秘密区分の 3 つのレベル
- Box 58 安全保障部門に対する効果的な予算統制を制約する主な問題点
- Box 59 南東欧諸国における防衛予算編成の実践例（2001 年現在）
- Box 60 会計検査機関
- Box 61 イギリスの会計検査院が議会による安全保障部門の監視において果たす役割
- Box 62 グルジア議会と予算統制
- Box 63 職業軍人の団結権に関する欧州評議会議員会議（PACE）の勧告
- Box 64 ドイツ連邦軍におけるリーダーシップ教育と市民教育：内面指導（Innere Führung）の原則
- Box 65 法執行機関の職員の行動規範：国連総会決議 34/169（1979/12/17）
- Box 66 欧州安全保障協力機構（OSCE）の「安全保障の政治的・軍事的側面に関する行動規範」（1994 年）の主要な特徴

- Box 67 人員管理：議員による監視の焦点
- Box 68 世界の兵役制度
- Box 69 徴兵された兵士への嫌がらせ
- Box 70 国連の規約人権委員会決議 1998/77「兵役の良心的拒否」
- Box 71 代替役務：スイスの例
- Box 72 議員が兵器調達に注目すべき理由
- Box 73 曖昧な兵器調達政策や過度に秘密的な調達過程がもたらし得る帰結
- Box 74 オランダの防衛調達政策における議会による監視
- Box 75 兵器移転の定義
- Box 76 兵器移転に関する地域的取り極めの例
- Box 77 制裁の「巧妙」化のために議会ができること
- Box 78 余剰兵器の取引：軍縮の負の副産物
- Box 79 小型武器の製造と貿易（推測値）
- Box 80 小型武器・軽兵器の不正貿易に関する国連の行動計画：議員にとっての焦点
- Box 81 兵器輸出の管理における議会の役割：EU 諸国における透明性とアカウンタビリティ

略語一覧

ABC	Atomic, Biological and Chemical	原子力・生物・化学
ABM	Anti-Ballistic Missile	弾道弾迎撃ミサイル
AU	African Union	アフリカ連合
CIA	Central Intelligence Agency	中央情報局（アメリカ）
CSCE	Conference on Security and Co-operation in Europe	欧州安全保障協力会議
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces	軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除・動員解除・社会への再統合（社会復帰）
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations	国連 PKO 局
ECCO	European Council of Conscripts Organisations	欧州徴兵団体評議会
EU	European Union	欧州連合
FBI	Federal Bureau of Investigation	連邦捜査局（アメリカ）
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	ラテン・アメリカ社会科学研究所
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
IDEPE	Instituto de Estudios Politicos y Estrategicos	政治・戦略研究所（ペルー）
IGO	Inter-Governmental Organizations	政府間組織
IISS	International Institute for Strategic Studies	国際戦略研究所（イギリス）
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	最高会計検査機関国際組織
IPU	Inter-Parliamentary Union	列国議会同盟
ISAF	International Security Assistance Force	（アフガニスタンに展開する）国際治安支援部隊
IT	Information Technologies	情報技術
JSF	Joint Strike Fighter	統合攻撃戦闘機
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NGO	Non-Governmental Organizations	非政府組織
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty	核不拡散条約
OAS	Organization of American States	米州機構
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	欧州安全保障協力機構
OSMO	Other State Militarized Organizations	軍隊以外の武装国家組織
PACE	Parliamentary Assembly, Council of Europe	欧州評議会議員会議

PfP	Partnership for Peace	平和のためのパートナーシップ
PKO	Peacekeeping Operations	平和維持活動
PSO	Peace Support Operations	平和支援活動
PPBES	Planning, Programming, Budgeting and Evaluation System	計画事業予算評価制度
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System	計画事業予算制度
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de America Latina	ラテン・アメリカ安全保障・防衛ネットワーク
ROE	Rules of Engagement	部隊行動基準、交戦規則
SALW	Small Arms and Light Weapons	小型武器・軽兵器
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	ストックホルム国際平和研究所
START	Strategic Arms Reduction Treaty	戦略兵器削減条約
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画
UNEF II	United Nations Emergency Force II	第2次国連緊急軍
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国際連合教育科学文化機関 (ユネスコ)
UNHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	国際連合人権高等弁務官事務所
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	国際連合コソヴォ暫定行政ミッション
VFM	Value for Money	費用対効果、バリュー・フォー・マネー
WEU	Western European Union	西欧同盟
WWW	World Wide Web	ワールド・ワイド・ウェブ

第1編

安全保障概念とアクターの新たな展開 —— 議会の直面する課題 ——

第1章 変化する世界の中で変化する安全保障

冷戦終結以降、世界の安全保障状況は劇的に変化した。古い脅威が消滅しつつある一方で、新たな脅威が現れつつある。このことが、安全保障、紛争、平和の根底にある諸概念に関する新たな考え方を生み出している。

民主主義における平和と安全保障

あらゆる紛争が平和や安全保障に対する脅威となるわけではない。全ての社会では、様々な論点をめぐって、お互いに競合し、しばしば対立する諸見解が存在する。民主主義においては、人々が自らの見解を選ばれた代表者に伝達することが表現の自由によって認められている。一方、代表者には、公開の議論を通じて問題を討議し、熟考する職務がある。この手続きによって、民主主義は紛争を緩和し、社会の大多数の支持を得られるような実行可能な妥協案を見出すことができる。驚くに値することではないが、緊張が制御不可能なまでにエスカレートし暴力的な紛争へと発展することが多いのは、十分に機能する民主主義制度が存在しない場合である。民主主義には紛争を制御するメカニズムが組み込まれているため、民主主義は本来的に平和と安全に結びつくものだと見なされるようになっていく。

民主主義と平和・安全の結びつきは、次のような点においても確認できる。現在では一般に、安全保障はそれ自体が目標なのではなく、究極的には人々の福利に貢献すべきものだと考えられている。そして、実効的に機能する議会に根ざした民主主義こそが、この考えに実践的な意味合いを与える可能性が最も高い体制なのである。

「コミュニティ、地域、民族、国家の主権が理に適ったものだと言えるのは、それが1つの真の主権——すなわち、人間個人の主権——から導き出される場合のみである」 ヴァツラフ・ハヴェル（訳注：チェコ元大統領）

国家の保護に焦点を当てる国家安全保障も、個人やコミュニティを第一に重視する人間の安全保障へと変化しつつある。事実、これに伴い国家は、安全に対する脅威への対応措置の幅を拡大するようになった。これには、以下のことが含まれる。

- ✓ **予防的行動**：人間中心の観点から行う紛争解決や平和構築行動といった、紛争回避のためのイニシアティヴ。
- ✓ **介入**：他の手段による努力が失敗した例外的な場合にとられる、重大な危険に直面

する人々を保護するための国内紛争への介入。

- ✓ **対応的行動**：戦争被害に苦しむ市民を支援するために内戦時あるいは内戦終了後に必要とされる救援活動。これには、避難民キャンプの設置、難民への避難所提供、救援物資の提供などが含まれる。

軍事的安全保障から包括的安全保障へ

「人間の安全保障」への焦点の移行に伴い、安全保障の概念も、厳密に軍事的な関心事以外の領域にまで拡大している。そのため、現在では、非軍事的な要因も考慮に入れた包括的なアプローチで安全保障問題に取り組むべきだというコンセンサスが、形成されつつある（Box 1 参照）。

Box 1 今日における安全保障上の非軍事的な脅威

以下の脅威が単独で発生することもあれば、いくつかが同時に発生する場合もある。

- ▶ **政治的脅威**：国内の政治的不安定、破綻国家、テロリズム、人権侵害など。
- ▶ **経済的脅威**：貧困、富裕国と貧困国の格差拡大、国際的金融不況、経済的に強力あるいは不安定な隣国の影響、海賊など。
- ▶ **環境的・人為的脅威**：核災害、地球規模の生態学的変化、土地や水の汚染、食物やその他の資源の不足など。
- ▶ **社会的脅威**：マイノリティとマジョリティの紛争、人口過剰、組織犯罪、国境を越えた麻薬取引、密輸、制御されていない大量移民、疫病など。

安全保障上の課題を広く捉えることの利点は、それによって、安全への脅威と必要な対応措置のより包括的な理解が可能になる点にある。一方で、その欠点は、安全保障部門——それには、国家と市民を守るために武力を行使したり、武力の行使を命じたり、武力行使の威嚇を行ったりする正当な権限を有するあらゆる組織が含まれる——が社会の非軍事的領域においても活動を行うようになれば、その力があまりにも強力になり過ぎることである。さらに、安全保障部門は、非軍事的な新しい脅威に対処するために必要な専門知識を有していない場合もある。

各国個別の安全保障から国家間の安全保障協力へ

国家安全保障は各国の「自助」のみでは達成できず、国家間の安全保障協力が必要となるという考えは、昔から存在する。19世紀においては、「バランス・オブ・パワー（勢

力均衡)」に基づくアプローチが顕著であった。20 世紀に入ると、北大西洋条約機構 (NATO) のような集団防衛機構に加えて、国際連盟やその後継者である国際連合 (国連) といった集団安全保障機構が創設された。

冷戦の終焉以降は、国内紛争が増加している。近年では、テロリズムがトップ・ニュースを独占するようになった。グローバリゼーションは国家間の相互依存を高めているが、それは安全保障の分野でも同様である。今日においては、一国の安全保障上の脅威が、地域あるいは世界の平和に容易に波及し、平和を不安定化させる恐れもある。このような新しい現実が、安全保障上の課題の拡大とあいまって、国際的な安全保障協力を強化する誘因となっている。

Box 2 安全保障協定の類型

< 集団防衛 >

集団防衛は、外部から攻撃を受けた際の相互援助を約束する 2 カ国もしくはそれ以上の国の間の条約と定義される。このような形態の安全保障協定の最も著名な例は、NATO と米州機構 (OAS) である。

< 集団安全保障 >

このシステムにおいては、コミュニティ (訳注: 集団安全保障に参加する諸国) は武力行使を放棄し、ある者が武力に訴えた場合には、攻撃を受けたメンバーを支援することに同意する。このシステムは、国際的平和の侵害に対して国際コミュニティが強制力を伴う対応措置をとるというものである。集団防衛と異なり、集団安全保障の対応措置は、コミュニティ内部からの攻撃に向けられる。集団安全保障システムの典型例は国連である。国連憲章第 41 条および第 42 条の下、国際コミュニティは、非軍事的な強制措置または軍事力の行使によって、平和を乱す者に対して圧力を行使することが想定されている。

Source: Bruno Simma ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 1994.

< 協調的安全保障 >

協調的安全保障は、集団安全保障を安全保障への包括的アプローチへと結びつけるものであり、次のように定義できる。「安全保障に対する広範な多次元的アプローチであって、抑止よりも再保障 (訳注: 侵略の意図がないことの伝達などを通じて他国に安全を保障すること) を重視し、排他的というよりも包括的であり、加盟国を制限せず、二国間主義よりも多国間主義を好み、軍事的解決よりも非軍事的解決を優先し、安全保障システムにおいては国家が主要なアクターであると想定するものの非国家主体が重要な役割を果たすことも容認し、公式な安全保障制度の創設を必ずしも必要とはしないものの制度創設を否定することはせず、そして、何よりも多国間対話の慣行を構築することに価値を置くものである」。

Source: Gareth Evans, *Cooperation for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, 1993.

集団防衛協定は、最も広範で緊密な協力形態の1つである。これに加えて、公式な軍事機構や国家間の軍事機構を伴わない二国間あるいは多国間協定のネットワークを通じた、より緩やかな安全保障協力の形態が存在する。

安全保障協力機構、特に集団防衛機構への参加の決定は、国家の安全保障環境に大きな影響を与えるであろう。基本的に、そのような協力は、脅威に対して集団で対応することを可能とするため、国家の安全を高める。しかしながら、加盟には代償も伴う。加盟国は、同盟の目的や要求に自国の政策を適応させる義務を負い、その結果、国家安全保障政策の策定において取り得る選択肢が制限される可能性もある。さらには、意思決定過程の一部が国内ではなく国際的な場で行われるようになり、議会による監視にも否定的な影響が及ぶこともある。

第2章 議会による監視の重要性

行政府は安全保障政策の立案や遂行に必要な知識を有しているし、迅速に行動することも可能であるから、安全保障政策は行政府の「当然の」仕事だ、という考えが蔓延している。一方、議会は手続きに多大な時間を要することが多く、必要な専門知識と情報の全てにアクセスすることもできないため、安全保障問題を扱うにはあまり適切な組織ではないと見なされる傾向がある。しかし、他の政策分野と同様に安全保障分野においても、議会は、行政府を評価・監視する役目を負っている。少なくとも以下の4つの理由から、安全保障分野における議会の監視が重要だと言える。

◇ 専制支配を避けるための民主主義の礎石

フランスの元首相ジョルジュ・クレマンソーは、かつて、「戦争は軍に任せておくには重大過ぎる問題だ」と述べた（訳注：クレマンソーは1906-1909年、1917-1920年に首相を務め、第1次世界大戦とヴェルサイユの講和で大きな役割を果たした）。この発言はユーモアの要素を含みつつも、民主主義においては国民の代表が最高権力を有し、その統制を免れる部門があってはならないということを我々に想起させる。安全保障部門（特に軍隊）を議会在監視していない国は、甘めに評価したとしても、不完全な民主主義あるいは発展途上の民主主義だと見なされるべきである。

傑出したアメリカの政治学者ロバート・A・ダールによると、「政治において最も根本的で永続的な難題は、専制支配を避けることである」。安全保障部門は国家の中核的任務の1つを扱っているため、この領域で行政府の権力に対抗するにはチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）のシステムが必要となる。したがって、議会による安全保障部門の監視は、国家レベルにおける権力分立の必要不可欠の要素であり、監視が効果的であれば、行政府や大統領の権力に制限を課することができる。

◇ 代表なくして課税なし

現在でもなお、予算は、行政府を統制するための最も重要な議会メカニズムの1つである。「代表なくして課税なし」というスローガンに象徴されるように、西欧における議会黎明期から、議会は政策に関する発言権を要求していた。安全保障部門の諸機関は国家予算の少なからぬ部分を消費するため、国家の希少資源が有効かつ効率的に活用されているかを議会在監視することは現在でも変わらず重要である。

◇ 安全保障問題における法的限界の設定

実際には、安全保障に関連する法案を策定するのは行政府であることが多い。しかし、議員は、これらの法案を審査する上で重要な役割を演じる。議員は、必要であれば、安

全保障に関する新たな思考様式が法案の規定に適切に反映されるよう修正を提案することもできる。さらに、法律が死文化せず完全に施行されていることを監視するのも、議会の役割である。

◇ 国民との架け橋

行政府は、国民の優先事項となっている安全保障問題を必ずしも認識していないかもしれない。議員は定期的に国民とコンタクトを取っており、国民の見解を把握するには都合の良い立場にある。議員は、議会で国民の関心事を取り上げ、それが安全保障関連の法制や政策に反映されているかを確認することができる。

議会による安全保障部門の監視についての難問

少なくとも以下の3つの安全保障部門の特徴が、議会による監視を確立する上での難問を生み出す。

- ✓ 秘密保護法制は、安全保障部門の透明性を高めようとする取り組みを妨げるかもしれない。特に、発展途上の民主主義国や紛争に疲弊した国々では、秘密保護法制は、議会による安全保障部門の監視を制限したり、機能不全に陥らせたりする。これは情報公開法制の欠如に起因するものでもある。
- ✓ 安全保障部門は非常に複雑な領域であり、議会は、兵器調達、軍備管理、部隊の態勢・即応性といった各種の問題を監視しなければならない。これらの問題を効果的に扱うための専門知識を、全ての議員が有しているわけではない。また、議員の任期は限られており、国内外の専門的資源（訳注：情報や人材）にアクセスすることができない場合もあるので、議員が安全保障関連の専門知識を養う時間と機会がない可能性もある。
- ✓ 国際的な安全保障協力の重視は、それによって議会在安全保障政策決定のプロセスから排除されてしまう場合には、各国の安全保障政策の透明性や民主的正当性に悪影響を及ぼす可能性がある（訳注：欧州諸国では、国連や EU、NATO といった国際機関の意思決定が議会や国民の目の届かないところで行われる点が問題視されている。これは「民主主義の赤字（欠陥）」の問題と言われる）。したがって、国際的な場での議論や決定に議会在意見を述べ、参加し、議論や決定をフォロー・アップしていくことが決定的に重要となる。

第3章 議会と他の国家組織の役割と責任

責任の共有

議会と政府は、安全保障領域で異なる役割を担う一方で、安全保障部門を効果的に機能させるという責任を共有している。責任共有という考え方は、政治指導者と軍指導者の間の関係にも適用される。両者は、対立する目標を有する敵対勢力と見なされてはならない。その反対に、両者は、効果的・包括的・人間中心的な安全保障政策を実現するために、お互いを必要としているのである。したがって、信頼、対話窓口の開放、相互交流に基づく政治指導者と軍高官との間の対話が、民主的監視には含まれなければならない。そのような定期的交流には、政治家と軍指導者が疎遠になることを防いで安定を強固にするという重要な副次的利点もある。

役割の分担

国家安全保障政策において主要な役割を果たすのは、行政府・立法府・司法府という国家の3部門である。Box 3は各部門の役割を記述したもので、立法と司法に加え、行政部門に属する3つの主要なアクター（国家元首、内閣、参謀長）が有する特別の機能に焦点を当てている。この表の目的は、各部門が有するであろう機能を概観することにある。政治システムは国によって異なるため、全ての国の状況を正確に描写したものとはなっていない。

行政府・立法府・司法府に加え、市民社会も、安全保障政策の策定と遂行に非公式だが重要な貢献を行う。メディアは、国家の各部門の意図と行動を国民に伝えることで、政策の策定・遂行に貢献する（第6章参照）。また、オンブズマン（第16章参照）と会計検査院（第24章参照）という2つの組織も、国家安全保障政策の遂行と安全保障関連予算の監視において重要な役割を演じる。

政治的アカウンタビリティ（説明責任）

安全保障部門の組織や行動は、国家の各主要部門に対して説明可能な（アカウンタブルな）ものでなければならない。

Box 3 安全保障部門に関連する国家の主要組織の機能

	立法	司法	行政		
			国家元首	内閣	参謀長
最高指揮権	最高司令官の任命を議会が審議する国、または議会が最高司令官を任命する国もある	軍隊の最高司令官としての大統領または内閣の合憲性を憲法裁判所が審理する	国家元首が単に象徴的な役割しか果たさない国もあれば、実質的権限（例えば、戦時における最高指揮権）を行使する国もある	政府は、戦時の最高指揮権を行使する	軍隊の最高司令官ポストが戦時においてだけ存在する国と、平時から存在する国がある
安全保障政策	安全保障政策を審議・承認し、関連法を制定する		安全保障政策に関する法律に署名する	安全保障政策を提案し、遂行する	政府に助言を与え、安全保障政策を計画・支援・遂行する
予算	予算を承認する			予算を提案する	政府に助言を与える
防衛関連法制	法律を採択する	憲法裁判所が、法律の合憲性を判断する	法律の公布時に署名する	法律を提案し、政令を制定する	政府に助言を与え、法を実施する
人事	議会が軍の主要ポストの任命を承認する権限を有する国もある	安全保障部門の人員の行動の合法性を審理する	主要な司令官を任命し、人事計画を承認する	主要な司令官を任命する	人事計画に関し助言し、人事計画を遂行し、下級司令官を任命する
調達	主要な兵器調達計画を検証・承認する	汚職・詐欺に関する法律違反事件を審理する		兵器調達を提案する	兵器調達プロセスに着手し、遂行する
軍隊の海外派遣／外国軍隊の受入	事前承認、事後承認、もしくはは一切承認を行わない	部隊の行動の合法性を審理する		多国籍部隊への参加を交渉し、部隊行動基準（ROE）を決定する	作戦を指揮する
国際条約・同盟への加盟	条約を承認する		条約を締結し、批准する	国際交渉を行う	政府に助言を与える

- ✓ **行政府**は、中央政府・地域政府・地方政府の各レベルを通じて安全保障部門を直接的に統制し、安全保障部門の活動に関連する予算・全般的ガイドライン・優先順位を決定する。
- ✓ **立法府**は、安全保障部門とその権限を規定・規制する法律を採択し、関連予算を承認することで、議会による監視を行う。そのような監視には、国民が不服を持つ事項を調査するための議会オンブズマンや議会委員会の創設が含まれる場合もある。
- ✓ **司法府**は、必要に応じて、民事および刑事手続きを通じて安全保障部門を監視し、安全保障部門の人員による犯罪を訴追する。

前述したように、行政府・立法府・司法府という国家の3部門の役割は、各国ごとに異なるであろう。しかしながら、安全保障部門の政治的濫用に対してチェック・アンド・バランスが常に働くような権力分担システムを維持することが、極めて重要である。安全保障問題では政府が支配的な役割を果たす国が多いことを考慮すれば、議会に効果的な監視を行うための権力と資源を与えることが大切である。この点は、新たな安全保障上の挑戦（第1章参照）が公的組織の役割再定義を促している現状の中で、より一層の重要性を持つようになっている。

議会による民主的監視の原則

安全保障と防衛は国家主権の領域に属すると見なされてきたため、議会による民主的監視について国際的に合意された標準は存在しない。ただし、欧州安全保障協力機構（OSCE）の行動規範（詳しくは Box 66 参照）の例のように、地域レベルでの標準はいくつか存在する。また、民主的な政軍関係を規律する以下のような原則もある。

- ✓ 国家は、社会において武力を合法的に独占する唯一の主体である。安全保障部門は、合法的かつ民主的な当局に対するアカウントビリティを有する。
- ✓ 議会は独立した主体であり、安全保障・防衛政策の策定、遂行、評価に関して行政府にアカウントビリティを果たさせる。
- ✓ 議会は、防衛・安全保障関連の支出を認可・精査するという特殊な憲法上の役割を果たす。
- ✓ 議会は、緊急事態や戦争状態の宣言と解除に関して決定的に重要な役割を演じる（第18章参照）。
- ✓ 良き統治（Box 4 参照）および法の支配という原理は、安全保障部門を含む政府の全部門に適用される。
- ✓ 安全保障部門の人員は、国内法および国際法の違反（民事上または刑事上の違法行

為) に関して、法廷において個人としてアカウントビリティを果たす。

- ✓ 安全保障部門の各組織は、政治的中立を保つ。

Box 4 安全保障部門の民主的監視にとって重要な価値を持つ「良き統治」

「良き統治の典型例は、予測可能で開かれた賢明な政策決定、公共善の促進のために活動するプロフェッショナル精神を備えた官僚制度、法の支配、プロセスの透明性、公共の事柄に参画する強固な市民社会などである。反対に、悪しき統治とは、恣意的な政策決定、アカウントビリティを果たさない官僚制度、履行されないまたは不公正な法制度、行政権力の濫用、公的生活に関与しない市民社会、蔓延する汚職によって特徴づけられる。」

Source: World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, 1994.

第2編

国家安全保障政策の監視

第4章 国家安全保障政策の形成

国家安全保障政策の構成要素

国家安全保障政策は、安全保障に対する政府のアプローチと、安全保障を達成するための方法を設定するものである。この政策には、国家および社会の対外的・対内的安全に影響を及ぼす安全保障部門関連の主要な諸決定も含まれる。国家安全保障政策は、安全保障に対する特定のアプローチに基づいて決定され、軍事ドクトリンに指針を与え、自国が参加する国際的・地域的な取り極めの枠内で形成されるものである。したがって、それは国家安全保障上の必要性和優先事項に対する認識のみに基づくものではなく、各種の外的な要因、圧力、コミットメント（対外関与）からの影響も受ける。いかなる場合でも、安全保障政策は、自国の憲法や憲章に体现されている価値と原則に合致するものでなければならない。

Box 5 国家安全保障政策に関する論点

国家安全保障政策文書の審議と承認、または、特定の環境下における安全保障政策の遂行に関する審議において、議員は、以下のいずれか、もしくは、全ての質問を問いかけるべきである。

- ✓ どのような種類の脅威と危険から社会を守る必要があるのか？ どのような価値、誰にとっての価値を守るべきか？ したがって、どのような種類の安全保障が必要とされているのか？
- ✓ 国家安全保障政策は、組織犯罪やテロリズムのような新しい安全保障上の危険を考慮に入れているか？
- ✓ どの程度の安全があれば十分なのか？
- ✓ どのような方法で国家安全保障を達成するのか？ 同盟への参加か、あるいは、中立の維持か？
- ✓ 軍隊が実施する可能性が最も高い作戦はどのような種類のものか？ 防衛のための作戦だけなのか、それとも、平和維持活動（PKO）にも参加するのか？
- ✓ 要求される安全保障のレベルを達成するために、どのような手段が利用可能であり、どの部門を関与させる必要があるのか？ そして、どの程度の期間、どのような状況下で、その手段を利用するのか？
- ✓ 安全保障政策の見直しを、どのくらいの頻度で行うべきか？
- ✓ 国際人道法、国際人権法、および国際的な人道・人権原則と安全保障政策の調和

をどのように確保するのか？

- ✓ その安全保障政策は、どのような財政的・経済的影響を持つのか？ そして、納税者はどの程度の費用を負担する用意があるのか？
- ✓ 安全保障政策とその遂行は、外交関係と地域の安定にどのような影響を与えるか？
- ✓ 大量破壊兵器に関する国家戦略の現状、および将来の戦略はどのようなものか？

国家安全保障の政策文書策定の場合と同様に、政策の遂行にも多くの国内省庁が関与するのが通例である。したがって、全ての関連プレイヤーと安全保障の全領域を視野に入れた包括的な国家安全保障戦略を策定することが重要となる。このようなアプローチは、安全保障のあらゆる領域を全体的・包括的に扱う機会を政府に与える。特に、テロリズムや国際犯罪のような「新しい脅威」は、各政府組織の間の協調を要請する。なぜなら、「新しい脅威」との戦いには、軍隊、財務省、警察、国境警備隊、情報機関といった様々な組織の関与が必要だからである。

◇ 議会関与の重要性

国民の利害や関心を代表するという議会の役割を考慮すれば、以下のような理由から、議会は国家安全保障政策の策定に関与し、透明性の高い方法でその政策を承認すべきである。

- ✓ 国家安全保障政策は人々の生活、価値、福利に影響を与えるため、行政府または軍の判断のみに委ねられるべきではない。
- ✓ 国家安全保障政策は、軍隊および軍人の将来を大きく左右する。
- ✓ 国家安全保障は、財政、すなわち納税者の支払う税金にも大きな影響を与える。
- ✓ 財政的コストに加え、安全保障上の措置は、市民の自由を制限し、民主主義に重大な影響を及ぼす可能性がある。
- ✓ したがって、安全保障上の措置が、国際人道法、特に4つの1949年ジュネーブ条約と2つの1977年追加議定書、および、人権法、特に世界人権宣言と自由権規約(市民的及び政治的権利に関する国際規約)と整合性を常に保っているかを議会が確認することが重要である。人権法は、ある特定の権利はいかなる状況下でも制限されてはならないと規定している(第18-20章参照)。

国家安全保障政策の各段階における議会の役割

議会における国家安全保障政策に関する討論は、1回限りで終わってしまってはならず、安全保障政策の策定、決定、遂行、評価という4つ全ての段階を通じて行われるべ

きものである。もちろん、安全保障政策を策定・遂行する行政府の責任に議会が干渉してはならない。しかし、安全保障政策に影響を与える全ての主体（安全保障部門や軍産複合体を含む）の間の適切なバランスを維持するためにも、この政策過程はできる限り透明で、外部からの参加も可能なものであるべきである。

したがって、議員は、国民の安全保障上の関心や期待を行政府に認識させるために、議員が活用できるメカニズムを全ての段階において使用できなければならない。このメカニズムには、口頭または文書での質問、動議、調査、特別委員会の公聴会、白書、大臣や省庁への建議などが含まれる（第14章「監視に活用できる議会メカニズム」も参照）。

◇ 政策の策定

どのような議会システムにおいても、新たな国家安全保障政策の策定段階では、議会の役割は限定的なものでしかない。政策を策定する役目は、基本的に権限ある行政省庁が担う。しかし、議会と議員は、現行の政策が国民のニーズと期待に合致しているかを確認し、必要な場合には修正を求めるという点で、重要な役割を演じることができる。

理想的に言えば、議会の役割は、既に出来上がった文書を提示され、承認するか拒否するかの二者択一の選択肢しか与えられないといった限定的なものであってはならない。政策文書に対して議会に存在する多様な見解を反映したインプットを行い、必要となる立法作業に備えるためにも、政府は政策策定の初期段階から議会の関連委員会と協議すべきである。これによって、国民の関心を初期段階から政府に伝えることが可能になるだけでなく、政策文書が議会承認のために提示される際に、議会における雰囲気と論議が肯定的なものとなることが保証される。安全保障は国家にとって最も重大な事項であるので、議会における与党と野党の力関係は超越されるべきであるし、また、国家安全保障文書の民主的な検証が妨げられることがあってはならない。このような考えに基づけば、議会に提出された政策文書に対して議会が修正を提案することができるべきである。

◇ 政策の決定

国家安全保障の政策文書がひとたび議会に提出されれば、それは議会が直接の責任を負う「議会の財産」となる。したがって、議会は、政策決定の段階において重要な役割を果たすことができるし、また、果たさなければならない。議会には、政策文書を入念に検証するための十分な時間が与えられるべきである。すぐさま政策文書が承認されるようなことがあってはならない。繰り返しになるが、この段階においては、議会は積極的に行動して影響力を行使し、もし政策文書に満足がゆかないのであれば、修正を提案できなければならない。議会論議や政策決定の場で取り上げられるであろう主要な論点は、前述（Box 5）のとおりである。

この段階における議会の最も重要な影響力は、通常、予算承認を通じて発揮される（詳

しくは第6編「財政的資源」を参照)。この影響力は、議会が関連委員会において安全保障政策に関連する予算案の全体に対してだけでなく、個別の予算案ごとに審議と採決を行う場合に、劇的に増大する。防衛計画（訳注：装備調達計画や人員計画などの防衛力整備計画）も、検証のための時間を確保できるようにゆとりをもって策定されるべきであり、また、予算要求と明確にリンクしていなければならない。

議会は、最終的に採択された政策に対する国民の支持を高め、政策の正当性を確保する上で、決定的な役割を果たすことができる。この点で重要なのは、安全保障問題に関連する議会審議の透明性であり、とりわけ、議会の審議や公聴会に対して国民やメディアがアクセスできることが極めて重要となる。

◇ 政策の遂行

国家安全保障に対する議会の責任は、政策文書や予算の承認によって終わるわけではない。政策遂行の監視と会計検査を厳格に行うことが必要である。政策遂行の段階では、議会は、利用可能なあらゆる手段（第14章参照）を用いて、また、他の監視機関（会計検査院など、第24章参照）の助けを借りて、政府の活動を精査すべきである。議会は、政策遂行の監視や会計検査に関連する予算の承認を通じて影響力を行使することができるし、また、会計検査や法令順守監査を行う上での会計検査機関の専門的・技術的な能力も検証すべきである。

政府活動の議会承認を必要とする大きな変化や危機が生じた際には、議会は進んで役割を担うべきである。例えば、軍隊の海外派遣（第22章参照）や緊急事態の宣言（第18章参照）が、そのような事態に該当する。また、政府が深刻な失敗を犯した場合にも、議会は質問を行い、場合によっては、特別調査を命じることができる。

◇ 政策の評価と教訓

民主主義においては、政府は自らの政策の妥当性を量的および質的な観点から評価し、その評価結果を議会に提示する責任を負う。議会が行う政策評価には、必ず、関連予算の執行に対する会計検査（金額面およびパフォーマンス面での検査）が含まれる（訳注：会計検査については第24章参照）。会計検査は事後的な評価ではあるが、現在遂行中の政策や将来の政策のことも念頭に置いて行うことができる。また、活発な市民社会が存在する国においては、非政府組織（NGO）も独自に政府政策の評価を行っている。NGOが行う評価の対象は、例えば、平和活動、高価な主要兵器システムの調達、国防省の人員制度（特に徴兵制）などである。議会はまた、特別な会計検査をコンサルタントに委託することもできる。

議員としてあなたができること

<安全保障政策>

- ▶ 国家安全保障政策、作戦ドクトリン、防衛計画、予算要求の間に論理的なリンクが存在することを確認する。
- ▶ 近年における安全保障環境の変容（安全保障政策とアクターの変容に関する第1章を参照）に照らして、自国の政策が妥当なものであるか、刷新が必要ではないかといった点を、適切な場合には——特に、同じような環境にある他の国の政策と比較した後に——、議会で質問する。
- ▶ 国家安全保障政策の策定、決定、遂行、評価の各段階を規定する法律を制定し、4つ全ての段階における議会の役割を明確化すべきである。

<関連質問>

- ▶ 国家安全保障政策を策定または再定義する過程で、Box 5で提示されている「国家安全保障政策に関する論点」の大部分を取り上げる。

第 5 章 国家安全保障政策と国際法規

国際的な原則

国際条約は、国家安全保障政策を策定する際の選択肢を制限し、また時には拡大する。世界の大半の国は国連加盟国であり、以下の国連憲章第 2 条第 3 項および第 4 項に従わなければならない。

「全ての加盟国は、その国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危うくしないように解決しなければならない」（第 2 条第 3 項）

「全ての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」（第 2 条第 4 項）

また、多くの慣習的な国際原則も参考とすべきである。1970 年の友好関係原則宣言（国連総会決議 2625(XXV)）は、国連憲章の正統な解釈であり、全ての国連加盟国を拘束するものと見なされている。同宣言は、不可分で同等の価値を有する以下の 8 つの原則を掲げている（訳注：以下の 8 原則は宣言を咀嚼して整理し直したものであり、実際の決議文とは順番などが異なる）。

- 第 1 原則**：武力による威嚇または武力行使の禁止
- 第 2 原則**：国際紛争の平和的解決
- 第 3 原則**：国境の不可侵および国家の領土保全
- 第 4 原則**：人民自決権および国際的に承認・保証された国境内の自国領域で平和的に生存する権利
- 第 5 原則**：国家間の主権平等および国内管轄事項への不干渉
- 第 6 原則**：人権の尊重
- 第 7 原則**：国家間の協力
- 第 8 原則**：国際法に従って負っている義務の誠実な履行

安全保障・防衛に関する多国間条約

安全保障分野には、様々な種類の多国間条約が存在する。それらの条約は、主として以下のように分類できる（下記の条約は各分類における例示であり、網羅的なものではない）。

- 世界の安全保障を規律する条約：国連憲章
- 国家間および非国家間の武力紛争を規律する国際人道法条約：1949年のジュネーブ4条約と1979年の2つのジュネーブ諸条約追加議定書
- 各種の軍備や軍備レジームに関する条約：弾道弾迎撃ミサイル制限条約（ABM条約）、戦略兵器削減条約（START）、対人地雷禁止条約、トラテロルコ条約（訳注：中南米の非核兵器地帯条約）
- 安全保障問題にも関係する地域機構の設立条約：米州機構（OAS）憲章、欧州連合（EU）条約、ヘルシンキ最終文書（CSCE / OSCE）、アフリカ連合（AU）設立規約
- 軍事協力と相互防衛援助に関する地域協定：NATO条約（訳注：北大西洋条約）、平和のためのパートナーシップ（PfP）協定、WEU条約（訳注：ブリュッセル条約）、全米相互援助条約

国家が安全保障に関する国際条約を批准する理由は、国際場裏における行動の原則を定めて、国際的・地域的な安全を強化し、二国間・多国間の協力を拡大することにある。通常、条約策定交渉においては、行政府が外務省を通じて主導的な役割を果たす。

友好・協力・相互軍事援助に関する二国間の協定・条約

国家安全保障政策を策定する際には、二国間協定もまた中心的な役割を果たす。当事国が2カ国に限られているため、条項を当事国の特定の価値・状況・必要性に可能な限り適合するように交渉を行うことができる。その一例が、米ソ間の戦略兵器削減条約（START）である。

二国間条約は、友好や非侵略の表明に用いられるだけでなく（例えば、1997年8月にロシアとアルメニアが署名した友好・協力・相互援助条約）、軍隊や兵器の外国領域への展開の許可を含む、軍事協力の実践から派生する諸問題の解決にも資する。1990年代にロシアは、旧ソ連構成諸国との間に複数の二国間軍事協力条約を署名している。

このような条約には、必要に応じて、具体的な軍事援助に関する規定が含まれる場合もある。これに関連して、1994年にアメリカとカザフスタンが結んだ民主的パートナーシップ憲章は、両国の軍事関係構築への道を開いた1992年の二国間協定の発展型と見ることができる（訳注：1992年の協定は経済援助の促進に関するものである。1994年にカザフスタンが残存する旧ソ連の核問題を処理しNPTに加盟すると、アメリカはカザフスタンと民主的パートナーシップ憲章を結び、同時に軍需産業の民需転換や科学技術といった分野における協力を定めた諸協定にも署名した）。

全般的にみて、二国間条約は、対外的な安全保障政策の概略を描き、他国との友好関係を強化し、二国間の具体的問題を解決するための道具となり得る。多国間条約よりも二国間条約の場合の方が、承認時における議会の立場は強く、議会が条文の変更を提案する余地も大きい。なぜなら、二国間条約であれば、政府も議会の提案を受けて条文修正交渉を行うことが容易だからである。

議会と国民の関与の重要性

国際条約の批准手続きに議会と国民があまり関与していない国でも、条約への国民の支持を高めるために、議会・国民の関与を奨励すべきである。原則として民主主義国家においては、議会の認知と同意なしに政府が秘密条約や二国間協定を締結することはできない。国家の主権、領土、国際的地位に影響を与える国際協定は、必ず議会の審議を経て、その承認を得なければならない。

スイスなどのいくつかの国では、主要な条約は国民投票にかけられる。このような方法によって、国家の外交政策の大きな変化に対する市民社会の関与が保証されているのである。スイスでは、国民投票は批准の前に実施される（Box 6 参照）。

Box 6 直接民主制と国際条約・主要協定の批准：スイスの場合

スイスでは、連邦議会、連邦参事会（政府）、国民が、国際協定の批准過程に参加する。国家にとって重要な協定は、議会審議だけでなく、国民による討論の対象ともなる。社会は、国民投票を通じて、交渉を経て策定された協定に意見を表明することができ、また、将来の協定に向けた交渉を開始または終了する権限を政府に与えることができる。連邦憲法第140条第1項bは、「集団安全保障機構または超国家的共同体」への加盟は国民投票に付されなければならないと規定している。

議員としてあなたができること

<条約交渉>

- ▶ 議会または関係委員会は、以下の点を確実なものとする。
 - 交渉過程に関与すること。これには、様々な政治的傾向の議員が条約交渉団に参加することも含まれる。
 - 問題となっている論点について、市民社会、特に関連する研究機関や政策提言組織からの助言を受けること。
 - 国民の関心や期待が確実に考慮されるよう、公式かつ時宜に適った形式で、政府に見解を表明できること。

<影響分析>

- ▶ 条約が有する（中・長期的な）潜在的影響 —— 政治、経済、社会、環境、その他の分野における潜在的影響 —— の詳細な分析が議会に提示され、それについて議会が審議できることを確実とする。

<批准>

- ▶ 条約の批准にあたり、政府が議会の承認を求めるようにする。
- ▶ 国内法規の修正、あるいは必要かつ可能であれば、国際協定に留保または解釈宣言を付すことによって、批准される条約と国内法の整合性を確保する。

<留保および解釈宣言の再検討>

- ▶ 国家安全保障政策の定期的再検討の一環として、過去に自国が行った留保や解釈宣言が現在でも妥当性を有しているかも再検討する。

第6章 市民社会とメディアの役割

安全保障部門は、ますます巨大化・複雑化している。この事態は、安全保障部門に対する効果的監視を促進する上で不可欠となる資源や専門スタッフがしばしば不足している議会に対して、さらなる挑戦を課すものである。政府にアカウンタビリティをまっとうさせる第一の責任は依然として議会にあるものの、このような背景から、議会の役割を補完する数多くの組織が登場するようになった。市民社会とメディアは、議会が作り上げた枠組み内で、議会による安全保障部門の監視に貢献することができる。

市民社会

市民社会という用語は、個人・共同体の私的生活と国家の中間に位置する自律的な組織を指す。市民社会は、様々な領域における自発的結社・組合や社会運動——すなわち、様々な社会的関心や活動様式を代表する幅広い組織や集団——で構成される。以下では、なぜ市民社会が安全保障部門のアカウンタビリティを確保する上で役割を果たすべきなのか、その役割とはどのようなものか、どのように市民社会は議会による監視に貢献するのか、を概観する。

◇ 市民社会と民主主義

市民社会は、民主化のプロセスにとって重要であると同時に、民主化の表れでもある。そして、確立された民主主義が機能する上で、市民社会は、ますます大きな役割を果たすようになっている。市民社会は、公的支出や国家の政策を決定する際に考慮すべき多種多様な競合する要求と関心が存在することを、政治指導者に思い起こさせる。だからこそ、活気ある市民社会の存在が民主主義の基本的要件となるのである。市民社会は、国家権力に対抗する基盤となり、権威主義に抵抗し、その多元的な性質によって、国家が少数の関心や特定の集団の道具と化さないことを確実にする潜在的能力を有している。

◇ 市民社会と安全保障部門

学術機関、シンクタンク、人権 NGO、特定の政策に焦点を当てる NGO のような市民社会における集団は、安全保障部門に関する意思決定と政策に影響を与えるべく、積極的に活動することが可能である。

政府は、国家安全保障、軍隊、警察活動、インテリジェンスに関する公の議論への NGO の参加を奨励することができる。このような議論は、政府の透明性をより一層高

めることになる。

◇ 安全保障部門に関連する NGO と研究機関の具体的役割と情報発信

一般に、NGO は私的な非営利組織であり、特定のトピックに関する社会の願望や関心を代表することを目的としている。研究機関には、政府から独立した NGO だけではなく、資金拠出などを通じて政府と関連を有するものもある。

NGO と研究機関は、安全保障部門に対する議会による民主的監視を以下の方法で強化することが可能である。

- ✓ 安全保障部門、軍事、防衛問題に関する独自の分析・情報を、議会、メディア、国民に提供する。
- ✓ 安全保障部門内における法の支配および人権の尊重を監視・奨励する。
- ✓ 社会全体にとって重要な安全保障問題を政治課題として提示する。
- ✓ 研修やセミナーの開催を通じて議会の能力向上に貢献する。
- ✓ 政府の安全保障政策、防衛予算、調達、（安全保障に投入する）資源の選択に関して、政府とは異なる専門的視点を提供し、国民的議論を促進し、可能な政策オプションを策定する。
- ✓ 国家安全保障政策に関する決定とその実施方法を評価する。
- ✓ 国民を教育し、政府の政策への代案に関する公の議論を促進する。

中南米における市民社会の参加は、NGO と研究機関が安全保障部門の監視において果たし得る幅広い役割を見事に例証している（Box 7 参照）。

Box 7 中南米の市民社会：市民社会の諸組織の役割と重要性の実践的例証

中南米における多くの市民社会集団は、新たに選挙によって選ばれた文民政権が軍隊の再編を試みた 1980 年代後半から 1990 年代に、文民・軍人間の対話増大を目的として結成された。このような対話は、軍の孤立を防ぎ、市民社会・選挙で選ばれた政府関係者・軍高官の間の専門的交流を開始することに貢献した。それ以来、これらの集団は、しばしば安全保障・防衛問題に関する文民専門家や技術的支援を提供し、軍事政策・予算の精査にも大きな責任を担うことによって、より一層重要な役割を演じてきた。

▶ 事例

第 1 の例は、SER en el 2000 というアルゼンチンの組織である。1990 年の軍事クーデターの失敗後に結成された SER en el 2000 は、市民社会、政党、軍の代表者の間の

対話を促進する場として発足した。この対話は、以後の防衛政策の枠組みを形成した主要法案の策定過程において SER en el 2000 が市民の見解を表明する貴重な場となった。

同様にドミニカ共和国でも、ラテン・アメリカ社会科学研究所（FLACSO）に属する文民の安全保障・防衛問題専門家が、警察改革のための法案を軍と協力して策定し、法案審議の段階でも政府と議会に助言を与えた。

中南米の組織の多くは、立法府の人的・技術的な軍隊監視能力を改善するために、議会の国防／安全保障委員会と協力している。例えば、ペルーの政治・戦略研究所（IDEPE）は、議会国防委員会の議員と議員スタッフを対象とした軍事予算と軍事行政に関する研修を行っている。グアテマラの FLACSO も、軍隊に関係する法律（情報機関改革や兵役を含む）の分析・検討の分野で議会を支援してきた。

▶ 文民専門家の不足

中南米では、防衛・安全保障の領域における文民専門家が現在でも不足している。文民専門家の不足が、軍隊の監視を行う行政・立法機関の有効性を阻害してきた。しかし、近いうちに、市民社会の組織が国家の諸機関を支援し、拡大する市民層を訓練することによって、この不足を埋めることが可能となるであろう。

▶ ネットワーク

この目標に向けて、SER en el 2000 は、安全保障・防衛を扱うシンクタンクと NGO の地域的ネットワークであるラテン・アメリカ安全保障・防衛ネットワーク（RESDAL）を 2001 年に創設した（<<http://www.resdal.org/>>）。RESDAL は、安全保障・防衛に関する資料と法律のデータベースを作成すると共に、研究実施や RESDAL 訪問のためのプログラムを市民に提供している。

Source: Chris Sabatini (Staff of the National Endowment for Democracy), Washington DC, 2002

メディア

一般に、独立したメディアは、国民とその政治的代表である議員が意思決定に関連する情報に通じることを支援する。メディアは、行政府・立法府・司法府の行動の監視に貢献し、公共の場における議論で取り上げられる議題の内容と質に影響を与える。そして、この公共の議論は、政府、経済界、学界、市民社会に影響を与えることとなる。したがって、自由なメディアは民主主義の鍵となる要素なのである。Box 8 は、政府を批判しようと試みるジャーナリストが直面し得る重大な問題を記述している。ジャーナリストの安全の確保は、報道の自由の必須条件である。

Box 8 新たな種類の戦争：報道の自由にとっての厳しい時代

「世界の約 3 分の 1 の人々は、報道の自由が全く認められていない国で今も生活している。」……「我々は、ジャーナリストであると識別されずに戦場で死亡したジャーナリストと、微妙な問題に関する調査や報道を理由として、あるいは、恣意的行為、横領、不正、犯罪、脅迫を非難したことを理由として殺害されたジャーナリストを区別しなければならない。新たな種類の戦争、すなわち伝統的正規軍の間の戦争ではなく、民族・イデオロギー・宗教・一般的な犯罪に関する利害対立に起因する戦争は、報道をますます危険なものとしている。このような紛争におけるジャーナリストの死亡や負傷は、純粹に偶発的なものではない場合もある。時には、戦闘員（正規軍の兵士でさえも）が、彼らにとって不都合な証言者を意図的に狙うのである。」

Source: Reporters Without Borders, *Annual Report 2002: Hard Times for Press Freedom*.

<http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=144>

メディアが政府機関から独立していない国では、メディアは容易に支配者のプロパガンダのために濫用され得る。このような場合、メディアが安全保障部門の透明性と民主的監視を強めることは、間違いなく不可能である。

インターネットの登場により、公式情報に国民がアクセスできる可能性は飛躍的に増大した。ここ十年の間に、公式情報に関する透明性、国民へのアカウントビリティ、アクセスの容易さは、一般に高まる傾向にある。この傾向は、市民の情報認識度、重要な政策課題に関する公の議論の質、そして最終的にはより良き統治に貢献するので、さらに促進されるべきである。ただし、インターネットには、人種差別主義や反ユダヤ主義といった過激派の拡大に利用され得るという欠点もある。近年の紛争では、ラジオ局のようなインターネット以外のニュース・メディアが過激派の拠点となり、社会における様々な集団間の憎悪感情醸成に利用されたこともある。

◇ 安全保障問題に関する情報の収集と普及

民主的な良き統治という観点からすれば、メディアは、国民が関心を有する安全保障問題に関する情報を収集し、普及させる権利を持つと同時に、真実性、正確性、公平性の基準を満たしたニュースを提供する責務を負う。

メディアは、知る権利を持つ国民、そして、その知識に基づき政治過程に参加する権利を持つ国民に対して、政府と議会が決定や政策を説明する際に手助けすることができる。例えば、メディアは、安全保障に関する情報——安全保障に関連する公的地位に就いている人物の情報や、決定された安全保障政策の内容、軍隊の海外派遣、軍事ドクトリン、調達、調達に関連する条約や取り極め、安全保障に関与する主体、将来の安全保障上の課題、その課題に関する論議に関する情報——を普及させることで、国民の知る権利に貢献することが可能である。しかし、秘密情報が含まれている時には、メディ

アは強制的あるいは自発的な検閲に従うこともある。

◇ メディアに関する法律と安全保障問題

全ての国家には、報道の自由のための法律が存在する。報道の自由の原則は、次に示す世界人権宣言第19条に体现されている。

「全ての者は、意見及び表現の自由についての権利を有する。この権利には、干渉されることなく意見を持つ自由並びに、あらゆる方法により、国境とのかかわりなく、情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」

この自由を達成・保護する方法について、国際的に合意されたガイドラインは存在しない。ただし、上記の国際原則は、いかなる条件も伴わない無制限のものであり、安全保障問題に由来して生じ得る特有の規制にも一切言及していない、ということと言えるであろう。

Box 9 9.11 後の報道の自由

毎年5月3日は、国際報道の自由デーである。2002年の自由デーの焦点は、2001年9月11日のテロ攻撃以後に各国がとった国家安全保障および国際的な安全保障を高めるための措置が、報道の自由に与える潜在的な影響であった。

「基本的自由の行使と、テロに直面して生じたさらなる安全保障の必要性の両者は、疑いなく緊張関係にある。しかし、あらゆる対テロ活動の主眼は、我々の自由の保障でなければならない」(松浦晃一郎 UNESCO 事務局長)

Source: "Interview with UNESCO Director General, Mr. Koichiro Matsuura,"
The World of Parliaments: Quarterly Review of the Inter-Parliamentary Union,
No.6, May 2002, p.7. <http://www.ipu.org/PDF/wop/6_en.pdf>

安全保障問題についての議会と国民のコミュニケーション

良き統治の原則からして、議会で議論されている主要な課題を国民が認識している場合に限り、民主的監視は効果的となる。

安全保障問題に関する公共のコミュニケーションの有効性は、政府および議会から国民に向けて発せられる情報の量と正確性に依存する。現在の状況や議会における意思決定過程の帰結を理解するのに必要とされる水準の情報が国民に行き渡るように、議会は特に注意を払わねばならない。

◇ 国民が文書入手できるようにする

情報提供を確実にするために議会がとり得る効果的方法の1つは、政府と協力して、あるいは議会が単独で、文書の配布やウェブサイトでの公開といった手段により安全保障に関連する各種の情報と文書を国民に提供することである。

Box 10 議会のウェブサイト

2002年5月現在、180カ国に244の議院が存在している（64の議会で二院制が採用されている）（訳注：2008年5月現在では、189カ国に265の議院が存在し、77の議会で二院制が採用されている）。列国議会同盟（IPU）は、128カ国（165議会）のウェブサイトを把握している（二院制の国では、両院が別個のサイトを開設している場合もある）。IPU理事会が、2000年5月に採択した「議会ウェブサイトのコンテンツと構成のガイドライン」は、IPUのウェブサイト<<http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>>で入手できる。

以下は、国民に提供され得る安全保障部門関連の情報の一例である。これらは、できれば国民にも分かりやすく扱いやすい形式で提供されることが望ましい。

- ✓ 国家安全保障政策のような戦略的重要性を持つ文書。
- ✓ 防衛予算（秘密予算は除く）。
- ✓ 安全保障部門に関連する議会のあらゆる主要な審議、決定、動議、法律などのプレスリリース。
- ✓ 安全保障問題に関する本会議および委員会の議事録（秘密会は除く）。秘密公聴会のテーマと期日に関する報告も公表されるべきである。
- ✓ 安全保障問題の議会調査（訳注：第14章の「安全保障に関連する議会の特別調査」を参照）に関連する刊行物。
- ✓ 全ての安全保障関連組織の活動に関する議会による年次報告・調査。
- ✓ 安全保障部門に関するオンブズマンや会計検査院の報告。特別な調査を行う場合、オンブズマンは報告書の提出を許されないこともあるが、そのような調査でも特別委員会のみには報告書を提出するよう求められることがある。政府は、オンブズマンや会計検査院の報告に基づいてとった全ての措置を議会に報告すべきである。
- ✓ 多国間・二国間協定に関する情報。
- ✓ 安全保障問題（予算、同盟加盟、徴兵制、調達など）に関する各議員や政治的党派の投票行動に関する情報。
- ✓ 情報公開法制に関する情報。

◇ 議会活動に対する国民の関与の促進

議会・政府から国民に向けて一方通行で情報を伝達するだけでは、十分とは言えない。議会は、国民に対して、安全保障問題について議会と情報を伝え合う可能性を与えるべきである。以下のような理由から、双方向のコミュニケーションや対話が重要となる。

- ✓ 市民の関与と、市民による永続的な監視が保障される。
- ✓ 議会活動に対する国民の信頼が深まる。
- ✓ 行政の失敗に対する潜在的抑止力となる（例えば、議会オンブズマンの活動を通じて）。
- ✓ 立法行為と政府の政策の正当性と、それらへの国民の支持を確保し、ひいては民主主義の安定をもたらす。

双方向のコミュニケーションは、国民の声を聴取・紹介する議会によるニュース・サービス、テレビのパネル・ディスカッション、委員会所属議員の関心に即して議会調査局などが行う E メールニュース・サービスなどによって促進される。

Box 11 議会とメディア：1997年の欧州評議会議員会議（PACE）決議

11. 議員会議は、以下の事項を目的とした措置を早急に検討するよう、各国議会に求める。
 - i. 委員会の会合を含む議会活動のより一層の公開性を確保すること。このことは、コミュニケーション政策の問題と見なされるだけではなく、民主主義の運営に直接的影響を持つ重要な政治的優先事項とも見なされなければならない。
 - ii. 伝統的なコミュニケーション手段と新しい情報技術を有効に活用すること。特に、
 - a. メディア、特に議会担当記者に対して、可能な限り良好な取材環境を提供すること。
 - b. 議会の審議情報の迅速な普及を、特に議事録の速やかな刊行によって、確かなものとする。
 - c. 国民およびジャーナリストと直接に電子的コミュニケーションをとることができるようオンライン・サービスを開始すること。
 - d. 法案の採決前に公の議論が促進されるよう、議会文書への完全なアクセスを提供すること。
 - iii. コミュニケーション専門家のアドバイスを活用すること。
 - iv. 法律の条文を、専門家ではない読者にも理解しやすいものにする。
 - v. 意思決定の迅速化を目的とする手続きの簡素化が可能な分野を把握するなどして、政治的議論において議会がより注目されるために必要な措置をとること。
 - vi. 情報サービスおよびコミュニケーション・サービスにおいて、最も深い関心を有するジャーナリストや専門家サークルに向けて、法律やその特徴に関するま

とまった情報パックの提供を奨励すること。

- vii. 議会活動担当のジャーナリストを対象として、立法手続きや議事手続きに親しみ、議会と国際組織の関係に関する知識を向上させることを目的としたセミナーを開催すること。地方の新聞や雑誌社のジャーナリストには、特に注意を払うべきである。
- viii. インターネットを利用したコミュニケーション・ネットワークを創設し、市民が議員および議会情報サービス提供者と双方向的な意思疎通を行うことを可能とすること。
- ix. 一部の欧州諸国、アメリカ、カナダのように、議会活動に特化した独立のテレビ・チャンネル創設を促す手段を考案すること。
- x. 完全に独立ベースで良質のニュースを提供することに熱意を傾けているものの、市場の力により消滅の危機にあるメディアを、財政的またはその他の手段を通じて支援すること。

Source: Parliamentary Assembly of the Council of Europe,
“Resolution 1142 (1997) on Parliaments and the Media,” 7 November 1997.
<<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>>

国民の関与は、体制の長期に渡る民主的安定にとって重要である。関与の度合いは、国によって異なる。国民が委員会に出席することを認めている議会もある。これは、NGOの活動や立法過程に関心を有する個人にとって、大きな重要性を持つであろう。たとえ委員会を傍聴するだけで発言が認められないとしても、国民がその場にいることに十分な価値がある。

議員としてあなたができること

<国家組織以外の主体による安全保障政策に関する提言>

- ▶ 議会が市民社会の代表から、安全保障および関連問題に関する議会活動に対する提言を受けられることができるような仕組みを確保する。
- ▶ それが適切な場合には、上記の目的のために、関係機関、NGO、メディアが、安全保障および関連問題を所管する議会の委員会活動に貢献することを可能にする法案の制定に取り組む。

<国民の情報認知度>

- ▶ 安全保障に影響を与える決定および安全保障分野における意思決定過程に関する活発な広報政策を議会が実施する。

<安全保障と報道の自由の関係>

- ▶ 安全保障問題における報道の自由が法的にも実践面でも擁護され、国際的な人権原則に反する制約が課されることのないようにする。
- ▶ 適切な情報公開法制を整備する。

第7章 安全保障政策に対するジェンダーの視点

男女同権は、比較的近年の社会的関心事項である。今日では、安全保障問題においても、男女同権が重要な要素であることが認識されている。難民や国内避難民を含め、武力紛争の影響を受ける人々の大半は、女性や子供である。そればかりか、世界の人口の半分以上を占める女性は、安全保障問題の解決において男性と同等の権利を有し、大きな貢献を行っている。女性の才能と洞察力を活用すれば、人間中心的で、人間の安全保障というアプローチに沿った、そして、より持続可能な、安全保障上の課題への対応策を導きだすことができるであろう。

安全保障政策における男女同権を目指す際には、2つの側面からこの目標を追求することが肝心である。第1に、安全保障政策においてジェンダーに関連する微妙な問題に焦点を当て、その解決に取り組まねばならない。ここでは、実現可能な解決策が国民に提示され、女性の権利と利益の尊重を確実にするための仕組みが導入されるべきである。第2に、意思決定のあらゆる段階において、また、安全保障政策に関連するあらゆる領域において、女性の参加を促進しなければならない。

女性と紛争解決

紛争解決、平和維持、平和構築は、戦争や武力紛争に直接参加している人々（その大半は男性）だけの問題ではない。それにもかかわらず、平和交渉の場における女性の存在は、いつも極めて限定的なものであったし、この状況は現在においても変わっていない。たとえ戦争や武力紛争の際に、女性達が、伝統的な女性としての役割を超えて、通常は男性のものである責任を担わねばならなかった場合でも、状況は同様である。しかし、今日では、女性が重要な能力、視点、洞察力を有していることが広く認められつつある。意思決定過程、紛争解決、平和支援活動に女性が直接的に関与するためには、社会や紛争における男女それぞれの役割に対する伝統的な考え方を変える必要がある。

Box 12 和平プロセスにおけるジェンダー

「女性のニーズと役割を無視したあらゆる和平プロセスは、不自然であり、本質的に不安定である。」……「紛争後の過渡期において、女性の権利拡大は社会・経済の再生に不可欠である。男性と同様に女性も、戦争や武力紛争の犠牲者であると同時にアクターでもある。しかし、一般に、女性と男性では、戦争・武力紛争への関与の方法も、関与する領域も異なる。戦争中、女性は、新たな活動に参加し、新たな役割を担い、

しばしば平時よりも大きな責任を負う。それにもかかわらず、女性は紛争後の平和構築の過程で、紛争後に再形成される社会においても、国際平和活動による平和構築戦略の策定・実施においても、周縁に追いやられることが多い。」

Source: Norwegian Institute of International Affairs, *Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building*, 2001.

Box 13 は、2000 年の国連安全保障理事会（安保理）決議 1325 からの抜粋である。この決議は、女性を単なる紛争犠牲者（戦争手段としての暴力とレイプによる被害を含む）と見なすことをやめ、紛争解決・平和構築・平和維持における男性と同等のアクターであると見なすように考え方を転換することの重要性を強調している。このような転換は、戦争や武力紛争の開始前、最中、終結後における男女双方の活動と役割を直視することを意味している。さらには、一国のあるいは国際的な政策策定の初期段階および関連立法活動において、男女同権とジェンダー問題を取り上げることをも意味している。

Box 13 平和活動と和平プロセスにおけるジェンダーの視点：国連安保理決議 1325

安全保障理事会は……

7. 関連基金及び関連計画によって実施されるジェンダーに対する意識を高めるための研修への取り組み、特に、国連女性基金、国連児童基金、国連難民高等弁務官事務所、及び、その他の関連機関によって実施される取り組みに対する、財政面、技術面、支援業務面での自発的援助を拡大するよう加盟国に要請する。
8. 和平協定の交渉や実施において、特に以下の点でジェンダーの観点を取り入れることを、全ての関係者に求める。
 - a) 帰還及び再定住の際の女性と少女の特別なニーズ、及び、社会復帰、社会への再統合、紛争後の復興に対する女性と少女の特別なニーズ。
 - b) 現地の女性による和平イニシアティブと紛争解決プロセスを支援し、平和協定のあらゆる実施メカニズムに女性を関与させる措置。
 - c) 特に憲法、選挙制度、警察、司法に関して、女性と少女の人権の保護及び尊重を保障する措置。……
15. 地域的または国際的な女性団体と協議することなどを通じて、安全保障理事会がジェンダーの観点及び女性の権利を考慮することを保証する意思を表明する。……

Excerpts from United Nations Security Council Resolution 1325,
31 October 2000 (S/RES/1325 (2000)).

安保理決議 1325 に沿って、国連事務総長は 2002 年 10 月 16 日に、「女性、平和、安全保障」と題する報告書（S/2002/1154）を提出した（訳注：2004 年以降、事務総長は同タイトルの報告書を毎年提出している）。この報告書で取り扱われているテーマは、武力紛争が女性と少女に与える影響、国際的な法的枠組み、和平プロセス・平和維持活動・人道活動・復興・社会復帰・DDR（武装解除・動員解除・社会への再統合）への女性の関与などである。報告書の内容の一部は、章末の勧告に盛り込まれている。

議会の国防委員会における女性

列国議会同盟（IPU）が過去 25 年間継続的に行ってきた政界における女性に関する世界的な調査によると、国防委員会に所属する女性議員が皆無または少数の国が、現在でもまだ多い。言うまでもなく、女性が国防委員会の議長、副議長、報告者を務めることは、ほとんどない。1997 年の IPU による調査『政界における男性と女性：いまだ形成途上にある民主主義』（*Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*）によると、議会の委員会における女性について回答した 97 議会のうち、女性が国防委員長を務めている議会は僅か 3%（訳注：3 議会）に過ぎない。国防委員会以外を含めても、女性が委員長を務めている委員会は僅か 18.6%（訳注：18 議会）にとどまる。この状況は、次の 2 つの要因によって説明できるだろう。第 1 に、世界全体でも女性の議員は未だ少ない。2002 年 5 月の時点における女性議員の割合は 14.3% である（訳注：2008 年 1 月の時点の割合は 17.7%）。第 2 に、戦争と平和や安全保障問題全般は女性の仕事ではなく男性の仕事だという考えは、現在でも世界中に深く根付いている。しかし、このような考えには問題がある。戦争は全国民に影響を与えるし、しかも、女性の方が男性よりも大きな被害を受ける場合が多いからである。

武器を手にする女性

軍隊への女性の参加は、行政・兵站・支援業務のレベルでは、多くの国でごく一般的かつ伝統的に行われている。このような業務における女性の存在は、平時において比較的重要なばかりでなく、戦時または武力紛争時にはより一層重要となることもある。一方、戦闘部隊および作戦行動段階における女性の参加は、より近年の現象である。軍隊への女性の参加に関して、国際的で国家間の比較が可能なデータは、あまり存在しない。次の Box 14 は、NATO 諸国における軍隊への女性の参加の例である。

一般に、徴兵や職業軍隊への女性の関与は、政治的なリーダーシップによって、あるいは安全保障部門自体の発展の帰結として促され得ると言ってよいだろう。これは、相互関連なしに発生し得る以下の 2 つの現象に関係しているようである。

- ✓ 国家の安全の防護・促進のために、全ての国民を動員する必要性が認識されること。
- ✓ 他の組織と同様に軍も近代化し、社会の発展にさらされ、男女同権概念にますます敏感になること。

Box 14 軍隊における女性人員数：NATO 諸国の例（2001 年）

国	女性人員数	全人員のうち女性が占める割合
ベルギー	3,202	7.6%
カナダ	6,558	11.4%
チェコ	1,991	3.7%
デンマーク	863	5.0%
フランス	27,516	8.5%
ドイツ	5,263	2.8%
ギリシャ	6,155	3.8%
ハンガリー	3,017	9.6%
イタリア	438	0.1%
ルクセンブルグ	47	0.6%
オランダ	4,170	8.0%
ノルウェー	1,152	3.2%
ポーランド	277	0.1%
ポルトガル	2,875	6.6%
スペイン	6,462	5.8%
トルコ	917	0.1%
イギリス	16,623	8.1%
アメリカ	198,452	14.0%

Source: "Statistics: Women in NATO Forces and Peacekeeping Operations,"

NATO Review, Summer 2001, p.34.

Box 15 ジェンダー・メインストリーミングの一部としての
安全保障政策への女性の関与

政府の安全保障政策は、ジェンダー・メインストリーミング（訳注：あらゆる領域でジェンダーの観点を重視すること）の観点から評価することが可能であろう。北京で開催された第4回国連世界女性会議において、国連は、男女同権を促進するためのグローバルな戦略としてジェンダー・メインストリーミングという考えを打ち立てた。国連の経済社会理事会は、ジェンダー・メインストリーミングを次のように定義している。

「ジェンダーの観点の主流化（mainstreaming a gender perspective）とは、立法、政策、社会的プログラムを含め、全ての分野と段階におけるあらゆる計画的行動が女性と男性に与える影響を評価するプロセスである。それは、男女が平等に利益を享受し、不平等を永続化させないために、全ての政治的・経済的・社会的領域における政策およびプログラムの策定・遂行・監視・評価において、男性の関心と経験だけでなく女性の関心と経験も不可欠な要素とするための戦略である。究極の目標は、男女同権を確立することにある。」

Source: UN Economic and Social Council, Agreed Conclusions 1997/2, (A/52/3, pp.27-35).

また、軍隊への女性の参加の増大は、伝統的防衛から人間の安全保障への転換にも寄与するであろう。体力と訓練を必要とする手段や作戦行動に加え、時にはそれらの代わりに、研究、情報技術、インテリジェンスがますます重視されるようになっていく。この傾向は、特に男女が同等に教育と訓練を受けることができる国々では、女性に新たな機会を提供している。

Box 16 安全保障部門への女性の参加がもたらした新たな局面と課題

安全保障部門、特に軍隊と警察への女性の参加の増加は、男女に課される訓練（特に肉体的訓練）と規律が同一でよいのか、という問題を提起する。

また、これまでは軍隊、その他の武装組織、警察から厳格に排除されてきた性に関する規則も必要となる。この場合、出産や育児に関連する問題と同様に、同一部隊あるいは別部隊に所属する既婚・未婚のカップルに特有のニーズと関心が考慮されねばならない。

さらに、服装の問題——服装の美的魅力、さらには性的魅力の問題——も、再考する必要がある。男女は同じ制服を着用すべきなのだろうか？ どのような環境においても、女性は男性と同じ髪型であるべきなのだろうか？

これらの問題に対処するには、新しい思考様式が必要となる。軍隊、その他の国家の武装組織、警察の規則と同様に、国内法も、このような近年の現実にあわせて発展・対応せねばならない。

◇ 平和維持活動（PKO）や国防省における女性

『NATO レビュー』2001年夏号に掲載されたNATOのデータ（Box 14）からも推測できるように、第2次世界大戦終結以降のPKOに参加した女性の数はごく少数である。PKO参加人員の5%以上を女性が占めている国は、カナダ、ハンガリー、フランス、オランダ、ポルトガルなどの数カ国に限られている。しかし、これまでの国連の経験は、女性のPKO参加は関係国国民に歓迎され、活動の結果にも良い影響をもたらすことを示している。例えば、女性の参加により、ジェンダー問題や暴力に対して一層の注意が払われるようになるだろう。

現在でも、女性が国防大臣または副大臣を務めることは稀である。IPUの世界的調査（IPUと国連が共同で制作した「政界における女性：2000」と題された世界地図を参照 <http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap00_en.pdf>）によると、2000年3月の時点では、各国の防衛・安全保障担当大臣のうち女性大臣の比率は僅か1.3%であり、防衛・安全保障担当の副大臣やその他の要職（政務次官など）のうち女性が占める比率も3.9%に過ぎない（訳注：この調査の対象国は151カ国であり、防衛・安全保障担当の女性大臣の人数は2名、女性副大臣・政務次官の人数は6名である。また、2008年版の同地図によると、185カ国において6名の女性が防衛・安全保障担当大臣を務めている）。

議員としてあなたができること

<データ>

- ▶ 軍隊、その他の武装組織、警察、情報機関、およびそれぞれの訓練センターにおける女性の割合を示す統計データを要求する。加えて、意思決定に携わる高い地位にいる女性の割合や、国連や NATO などの安全保障問題を議論する国際機関への代表団における女性の割合を示すデータも要求する。

<ジェンダーと紛争解決・復興（☆）>

- ▶ 交渉団の男女比を可能な限り等しくする。
- ▶ 武力紛争が女性に与えた影響、和平プロセスへの女性の貢献、紛争後の段階における女性のニーズと優先事項を、平和協定が体系的かつ明確に取り扱うようにする。
- ▶ 紛争中に女性が発展させた知識、経験、能力を復興に生かすようにする。

<ジェンダーと平和活動（☆）>

- ▶ 平和活動と紛争後の復興への女性の参加を高めることを提唱する。
- ▶ 可能であれば立法措置を通じて、平和維持要員やその他の国際要員に、文化とジェンダーに対する意識を高めるための研修を受けさせる。
- ▶ 女性の権利を侵害した平和維持要員やその他の国際要員の処罰を監視する。

<政府>

- ▶ 例えば過去 10 年間といった期間において、国防省内における男女の地位の均衡を図る。法的にも実践面でも、意思決定の責任を有する高い地位に就く機会が男女に平等に与えられているか検証する。

<議会>

- ▶ 過去および現在における議会の国防／安全保障委員会の男女構成と、それらの委員会の中で女性が担ってきた責任の大きさを検証する。
- ▶ 国防／安全保障委員会がジェンダー問題に注意を払っているかを点検し、必要であれば、男女の均衡を図り、ジェンダーに対する意識を高めるよう圧力をかける。

(☆) 2002 年 10 月 16 日の国連事務総長報告「女性、平和、安全保障」(S/2002/1154) における勧告

第3編

安全保障部門の主要構成要素^(※)

(※) 軍産複合体も、安全保障部門の理解にとって重要なテーマであるが、国家の安全保障部門の一部ではないため、ここでは取り上げていない。

第8章 軍隊

軍事部門は有史以来存在しており、国家の盾と剣であると広く認識されている。2002年現在、軍事部門を保有していない国は、世界に僅かしかない（Box 17 参照）。

Box 17 軍隊を保有していない国々

軍隊を保有していない国もいくつかある。それらは、南洋地域の小国家（ナウル、モルディブ、キリバス、サモア、ソロモン諸島、ツバル、バヌアツなど）やカリブ海諸国（セントビンセント・グレナディーン、セントクリストファー・ネイビス、セントルシア、ドミニカ、グレナダなど）である。また、コスタリカ、アイスランド、モリシャス、パナマ、東ティモール、ソマリア（陸軍を創設中）、アンドラ、サンマリノ、ハイチも軍隊を保有していない。ただし、これらのうちの多くの国は、州兵や国境警備隊のような準軍事的部隊を保有している。

軍隊の役割

冷戦終結以後の安全保障環境の変化は、世界中の軍隊に大きな影響を与えた。軍隊には、新たな任務が課せられると同時に、旧来からの中心的任務をこれまでとは異なる方法によって果たすことが求められた。今日、世界各国の軍隊が共通に果している役割として、以下の5つが挙げられる。

- ✓ 国家の独立、主権、領土保全、さらに広くは国民の保護。
- ✓ 国際的な平和維持任務や平和強制任務。
- ✓ 災害救援。
- ✓ 国内の治安任務（国内秩序の崩壊といった例外的状況下において、秩序維持のために文民の法執行機関を支援すること）。
- ✓ 国家建設への参画（社会的役割）。

軍隊がこれらの役割をどの程度果たすかは国ごとに様々であり、各国の法的枠組みや安全保障情勢の認識に左右されている。

◇ 主権と社会の保護

安全保障環境の新たな変化や脅威に直面しているとはいえ、多くの軍隊にとって、伝統的な役割、すなわち外国の軍事攻撃から国土や同盟国を防衛することは、依然として

最も重要な任務である。この任務には、国家の領域と政治的主権の保護に加え、社会全体の保護も含まれる。

冷戦終結以降、政治指導者と軍は、外国の軍隊だけでなく、テロリズム、内戦、組織犯罪、サイバー攻撃、腐敗などの新たな非軍事的脅威も国家主権を脅かしているという認識を深めている（Box 1 参照）。ほぼ全ての軍隊は、現在、防衛改革を進めている最中である（訳注：防衛改革（defense reform）は安全保障部門改革（security sector reform）とも呼ばれ、一般には、民主化の途上にある国や紛争後国の安全保障部門を改革することを指す。通常、このような国の安全保障部門は、かつての権威主義的政権の下で肥大化しており、人員・装備を削減し、文民統制を導入し、軍隊の民主化を進めることが必要となる。ただし、本書では、防衛改革を広く捉え、新たな安全保障環境に対応するための軍隊の改革も含めている）。Box 18 は、3つの主要な改革プロセスを示している。

Box 18 防衛改革の目的

1990 年以来、多くの軍隊で大幅な改革が行われてきた。改革の理由は各国ごとに異なるが、要約すると、その目的は以下の 3 つに分類できる。

▶ 民主化

多くの旧共産主義国家、旧独裁体制国家、紛争後国家では、民主化が防衛改革の主要目的であった。

- 民主的に選出された政治指導者へのアカウンタビリティを軍隊に果たさせる。さもなくば、軍隊は民主主義に対する脅威となってしまう。
- 軍隊と社会の他部門との間で資源配分のバランスをとる。

▶ 新たな安全保障環境への適応

- 新たな安全保障上の脅威に合わせて軍隊の規模と予算を調整する。
- 平和維持などの新たな任務に軍隊が対応できるようにする。

▶ 国際化

近年では、一国の軍隊が単独で作戦を遂行するケースは減少しつつあり、他国部隊と共に活動する機会が徐々に増えている。このような国際的協力には、国連の平和活動のように必要に応じて行われるもの、NATO のように長期的かつ組織的な基盤に基づくもの、二国間あるいは多国間を基盤として行われるものがある。

- 軍隊（の一部）を国際的な指揮系統や組織構造の下に置く。
- 装備、訓練、語学、情報、指揮・統制システムの面で、他国軍と共同で作戦を遂行する能力（インターオペラビリティ）を高める。

常設の多国籍部隊の例：

- ドイツ・オランダ第1軍団
- バルト大隊（リトアニア、エストニア、ラトビア）
- ポーランド・デンマーク・ドイツ軍団
- スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア、ウクライナによる多国籍工兵大隊（TISA大隊）

◇ 国際平和への貢献

少なくとも次の2つの理由から、軍隊は平和活動に関与する。第1の理由は、紛争を予防し、地域の不安定化、経済の崩壊、制御不能な難民の流入といった起こり得る波及効果を回避することである。第2の理由は、人間の安全保障の促進に貢献し、紛争地の民間人を保護することである。近年の紛争はますます暴力的になり、民間人への影響が大きくなっているため、人間の安全保障、とりわけ人権の享受は、国際社会にとって重要な政策目標となっている。軍隊にとって、平和活動への参画は、訓練の機会や現実の場面での経験を得られるといった副次的な効果もある。

◇ 災害救援

全ての国は、地震、洪水、大火、都市部での航空事故といった自然災害や人為的災害に見舞われる可能性がある。この種の緊急時では、文民当局が軍隊に災害救援の支援や物資提供を求めることがある。このような場合、軍隊は、法や秩序の維持、食糧・医療・その他の資源の提供、通信網・輸送ルートの維持といった任務を遂行する。軍隊を災害救援活動に活用することに伴う副次的効果は、軍隊が建設的な方法で社会にその存在を示せること、そして、軍隊に対する国民の支持が高まることである。

◇ 文民の法執行機関の支援

法執行機関の支援を軍隊が行う場合もある。しかし、この種の軍隊の活用については、大きな論争がある。社会が文民機関や警察だけでは対処できないほど大きな脅威にさらされ、軍隊の支援が必要となる場合もあるかもしれない。そのような脅威の例としては、テロ攻撃、組織犯罪、違法な麻薬取引がある。ただし、法執行に軍を使用することには、以下のような懸念や危険性がある。

- ✓ 文民による軍隊の統制や監視を脅かし得ること。
- ✓ 軍の政治化が不可避であること。
- ✓ 軍隊は一時的に法や秩序を回復できるが、紛争や無秩序の根源にある政治的、社会的、経済的な問題は除去できないこと。
- ✓ 軍隊は戦闘のために訓練されているが、警察任務や自国民間人への対処のための訓

練は特に受けていないこと。

- ✓ 警察と軍隊の間で役割上の縄張り争いが生じる危険があること。

Box 19 南アフリカにおける法執行のための軍隊の使用

「……南アフリカ国防軍は、警察機構の能力を超えた公共秩序の完全な崩壊や、国家防衛事態といった究極の状況においてのみ、展開される……。国内における軍の使用は、議会の統制と基本的権利を定めた憲法の規定に従い、さらに法律によって規制されるであろう。」

Source: *Defence in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa*, May 1996, ch.5, paras.15-17.

◇ 社会的役割

軍隊、特に徴兵された兵士から成る軍隊は、国家建設に貢献すると認識されている。それは、軍隊では、あらゆる階層の若者、様々な社会的バックグラウンドと民族的起源を持つ若者（その多くは男性）が共に働くからである。特に、軍隊が多様な国民の「るつば」としての役割を果たしているような移民社会や多民族社会において、このことがよく当てはまる。また、軍の社会的役割には、人々に教育の機会を与えることも含まれる。働き口の見込みが限られた、あるいは皆無な者は、兵役に就くことにより利益を得ることもある。特に発展途上国においては、軍隊の社会的役割の中に、退役軍人を活用した教育・予防医療・環境破壊の防止などによって僻地の民事行政を支援することが含まれることもある。

これらの社会的役割は、軍隊が建設的な方法で社会に貢献する方法を示す例である。しかし、軍が否定的な形で社会、経済、政治に干渉している国も見られる。例えば、軍が政治に介入して政府を脅かしている国もあれば、残念なことに、軍が商業ビジネスに関与し、民主的な監視や統制の及ばない国家予算以外の収入を得ている国もある。

議員としてあなたができること

<軍の役割>

- ▶ 軍の役割について、以下のことを確認する。
 - 法律と軍事法規で明確に定義されていること。
 - 国家安全保障の概念および政策と一致していること。
 - 社会の現実的な安全保障上のニーズに合致していること。
 - 非軍事的な役割が、軍隊の主要な役割（国家主権の擁護や国際的な法の支配への貢献）を果たすための即応性を損なわないこと。

<防衛改革>

- ▶ 議会の関連委員会が、今後の改革、または既に行われた改革について、その効果を分析した詳細な報告書を受領し、また、公聴会の開催などを通じて関連議題を取り上げられるようにする。

<法執行のための軍隊の使用>

原則として、軍隊が法執行に関与することは望ましくない。しかし、他に解決法がない場合には、議会は以下のことを行うべきである。

- ▶ 法執行への軍の関与については、法律によって以下の事項を明確に定義、制限、規定する。
 - 軍隊が使用される状況。
 - 関与の性質と限界。
 - 関与の期間。
 - どのような事態にどのような部隊が関与するか。
 - 軍の関与とその終了を決定する権限を持つ組織。
 - 軍が法律違反や人権侵害をした場合の裁判管轄権。
- ▶ 家宅搜索、逮捕、発砲を行うには、権限を有する機関による事前の承認・授権が必要とされることを法制化する。
- ▶ 法執行への軍の関与が国際人道法、国際人権法、および国際的な人道・人権原則に反しないことを保証するためのメカニズム（議会や他の組織によるメカニズム）を創設する。

第9章 軍隊以外の武装国家組織

「軍隊以外の武装国家組織」(Other State Militarize Organizations / OSMO) という用語は、それが使われる背景と国によって意味が異なるであろう。いずれにせよ、OSMO は、民間の軍事的組織とは区別されねばならない。ロンドンにある国際戦略研究所 (IISS) によれば、憲兵隊 (ジェンダマリー)、税関職員、国境警備隊が軍事的な戦術の訓練を受け、軍事的な装備を有し、戦時には軍当局の指揮下で行動する場合には、それらは OSMO (準軍事的組織と言われることも多い) の概念に含まれる。

ほとんど全ての国は、軍隊とは別に OSMO も保有している。OSMO は軍と密接に連携しており、軍隊が OSMO に装備、軍事基地へのアクセス、訓練、援助を提供する場合もある。

OSMO が文民による警察活動に軍事的手法を不適切に応用し、深刻な人権侵害をもたらしたと見なされる例は数多くある。OSMO の活用は文民警察と軍隊の境界線を曖昧にしまうため、OSMO の役割と位置づけを明確に規定しておくことが重要である。国内治安活動には OSMO の参加を認めないことが望ましい。議会は、この目的のために適切な立法を行い、政府の活動を監視すべきである。大統領あるいは首相は、議会による OSMO の監視を認めなければならない。なぜなら、国の予算支出を受けている全ての軍事的組織は、議会による監視を受ける法的義務を負わねばならず、さらに、OSMO の広範かつ野放しな使用には、各種の問題と潜在的危険が伴うからである。

Box 20 軍隊以外の武装国家組織 (OSMO) の例 (上段: 2000 年、下段 2007 年)			
国名	現役の 軍人数	OSMO の 人員数	OSMO の種別
フィンランド	31,700 29,300	3,400 3,100	国境警備隊
アメリカ	1,365,800 1,498,157	53,000 (57,000)	民間航空パトロール隊 (訳注: 2008 年版の Military Balance では準軍事組織に分類されていない)
ロシア	1,004,100 1,027,000	423,000 418,000	連邦国境警備隊、内務省治安部隊、連邦保安庁 (FSB)、連邦警護庁、連邦政府通信・情報庁、鉄道部隊など
モロッコ	198,500 195,800	42,000 50,000	憲兵隊 (ジャンダルマリ)、補助部隊など
フランス	294,430 254,895	94,950 99,148	憲兵隊 (ジャンダルマリ)
イタリア	250,600 186,049	252,500 254,300	警察軍 (カラビニエリ)、内務省の公共治安警備隊、財務省 (税関部門) の国境・沿岸警備隊、沿岸警備隊など

トルコ	609,700 510,600	170,200 102,200	憲兵隊／州兵、沿岸警備隊（訳注：原文では憲兵隊／州兵の予備役 5 万人も OSMO の人員数に含まれているが、他国の例では予備役は人数から除外されているため、トルコに関しても除外した）
ブルキナファソ	10,000 10,800	4,450 4,450	憲兵隊（ジャンダルマリ）、治安部隊
チリ	87,000 64,966	29,500 38,000	警察軍（カラビネロス）
韓国	683,000 687,000	4,500 4,500	海上警察（訳注：原文では民防衛隊 350 万人も OSMO とされているが、民防衛隊は予備役・民兵組織であるため除外した）
インドネシア	297,000 302,000	195,000 280,000	警察であるが 14,000 人の機動旅団を含む
Source: International Institute for Strategic Studies, <i>The Military Balance</i> , 2000-2001 and 2008. 訳注：2007 年のデータは訳者による追加。			

OSMO の役割

OSMO は幅広い役割を担うが、最も一般的な役割は以下のものである。

- ✓ 国境管理（物資・人間の違法売買の追跡を含む）。
- ✓ 暴動鎮圧。
- ✓ 緊急時における法秩序の維持と、国家元首や極めて重要な施設（核施設など）の警護。

議員としてあなたができること

関係する前後の章を参照のこと。それらの章に書かれていることは、必要な変更を加えれば、OSMO にも幅広く適用できる。

第 10 章 警察機構

民主主義国における警察

警察は、いかなる時にも法に則って行動しなければならない。警察が執行・維持しなければならない法律は、警察の行動をも拘束する。さらに、警察の役割は、検察庁、裁判所、矯正機関といった刑事司法制度における他の主要機関の役割から区別されるべきである。良き統治という観点からすれば、あらゆる国は、個人の自由と人権を尊重しつつ、公共の治安を確保せねばならない。民主主義国における市民は、警察から公正、公平かつ予測可能な取り扱いを受ける権利がある。国民に対する警察権力の行為は、その国の民主主義の質を示す重要な指標の 1 つだと見なされるであろう。

Box 21 民主的な警察活動の主な特徴

- ▶ 警察は、法の支配を尊重し、職業上の倫理規範に従って行動しなければならない。
- ▶ 民主的な警察活動は、人権を尊重しつつ実効的な公共治安を確保することを目指す。
- ▶ 警察がアカウンタビリティを果たすには、透明性、監視メカニズム、内部および外部からの統制のためのメカニズムが必要である。
- ▶ 民主的な警察活動とは、個々の市民や社会集団の要求や関心に応え、国民から信頼、同意、支持を得ることを目指すというボトム・アップのプロセスである。このためには、透明性と対話が必要となる。また、多くの国は、地域の要求に素早く適切に対応するため、警察を分権化している。

特別な保障措置（セーフガード）の必要性

警察機構は行政部門の一機関であり、その機能を果たすために、社会内における合法的強制力を実質的に独占している。しかし、その能力ゆえに、警察は、国家による濫用、暴力、人権抑圧、腐敗の道具として用いられる潜在性がある。したがって、民主主義国における警察は、政治家、官僚、警察機構自身の利益ではなく、警察の保護対象である社会の利益に奉仕することを確保するための特別な保障措置を必要としている。

警察機構には、自由裁量と行動上の独立が与えられるべきである。しかし、警察機構は、法を維持する際の公平性を尊重し、プロとして行動しなければならない。警察官は、

明文または暗黙の職業上の倫理規範を意識し、それを遵守すべきである。この規範には、全ての人々の生存権を尊重すること、合法的目的の達成に必要な時にのみ実力を行使すること、法によって認められた範囲内で必要最低限の実力しか行使しないこと、が含まれるべきである。

警察による実力の行使は、常に、均衡性の原則を尊重しなければならない（訳注：目的と行使する実力のバランスをとらねばならない）。対外的な（政治的・司法的）アカウントビリティのための制度（第3章参照）に加え、警察内部あるいは官僚組織内でのアカウントビリティのための制度も設けられるべきである。警察の不正行為疑惑や国民からの不服申し立ての内部調査は、常に、プロフェッショナルな警察活動の一部に組み込まれていなければならない。

Box 22 危険な歪みと状況

「治安部隊の統制が非民主的な場合、安全保障上の優先順位が歪められることもある。多くの国では、軍事的な安全保障の偏重によって、政府が警察を軍事化したり（これは軍隊と警察の区別を曖昧にする）、警察を深刻な財源不足に陥らせたりして、国民の安全と治安を保障する能力を低下させている。特に低所得国の警察および他の治安部隊では、生活に必要な最低限の給与が支給されておらず、訓練も不十分または皆無で、管理は腐敗し、識字率も低い。……民主主義が未熟な国においては、選挙で選ばれた指導者たちは、その地位にとどまるため、軍隊を含む治安維持部隊に依存することも多い。それは、これらの部隊が社会の中で最も強力だからである。同様の理由から、指導者たちは、軍隊のアカウントビリティや公開性の拡大に対して強く抵抗する場合がある。なぜなら、彼らは、自らの目的を追求するために軍隊の力に依存しているからである。」

Source: United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, p.88.

<<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/>>

草の根のイニシアティヴ

警察に対する民主的な監視は、地域社会における草の根レベルの人権組織といった非公式なボトム・アップ・メカニズムによって強化される場合もある。このメカニズムは、警察が国民からの信頼を得る上での助けとなり得る。国民の警察に対する不満に対処するオンブズマンのような民間の監視機関は、警察が自らの奉仕対象であるコミュニティに対して対外的アカウントビリティを果たす場を提供している。時には、社会的な住民組織と地域の指導者が加わる地域的な安全評議会が設けられる場合があり、これは、地域警察の業務改善に有益な効果をもたらす。したがって、警察、情報機関、軍の嫌がら

せから内部告発者や市民社会の監視組織を保護するための立法措置が講じられるべきである。

Box 23 エリトリアにおける警察活動：発展途上のケース

警察機構と周囲の環境との関係は、常にいくぶん多面的なものである。これをよく理解するには、警察活動の2つの主要な側面——法と秩序を維持するために実力を行使すること、および、一般の国民に対して奉仕すること——を警察機構がどのように扱うかを考えればよい。エリトリアのようないわゆる発展途上国では、このジレンマはより明瞭となる。

エリトリアは、30年に渡る対エチオピア解放闘争を経験してきた（訳注：エリトリアは1972年にエリトリア人民解放戦線を組織して独立闘争を開始し、1993年にエチオピアからの独立を果たした）。解放闘争はまだ完全には終結しておらず、1998年と1999年には戦闘が再発した。90年代初頭では、解放軍の元兵士が約5,000人の警察部隊の大半を占めていた。その理由はいたって簡単で、政府は解放軍の退役者の面倒を見なければならなかったからである。警察の指導的人物の中には、警察のバックグラウンド（エチオピアとエリトリアが1つの国であった時に警察官として勤務した経験）を持つ者も存在した。

オランダ政府は、犯罪捜査方法に関する様々な技術的支援を行っただけでなく、警察学校の建設と教育プログラムの策定も全て支援した。少なくとも支援実施者とエリトリアの指導的エリート層にとっては、警察文化をある程度変える必要性があることは明白であった。軍隊にいた人間は、実力の行使に関して、例えば典型的なイギリスの警察官とは異なる考え方を持っている。オランダ政府が支援したエリトリア警察部隊の文化を変えるプロジェクトは、最小限の実力で法と秩序を維持することを特徴とする民主的な警察活動の普及を目的としていた。

Source: Casper W. Vroom, University of Maastricht, the Netherlands, involved in the cultural change of the Eritrea Police Force, 2002.

議員としてあなたができること

<民主的な枠組み>

- ▶ 警察が法に則って行動することを確実にする。
- ▶ 警察が倫理規範に従い、全ての市民を公正、公平かつ予測可能な仕方に取り扱うことを確実にする。また、自国に国連の「法執行機関の職員の行動規範」(1979年)を遵守させる (Box 65 参照)。

<訓練>

- ▶ 警察の職業上の教育・訓練が、最小限の実力による法と公共秩序の維持を目的としていること、この目的のため、特に、民主的・倫理的な価値観、人権、ジェンダー問題に対する意識を高めるための訓練も実施されていることを確実にする (第7章参照)。

第6-8編における財政的、人的、物的資源に関する提言も参照。

第 11 章 情報機関・秘密機関

情報機関（セキュリティー・サービスと呼ばれることもある）は、国家の重要な構成要素であり、国家と社会の安全および死活的利益の保護に関係する情報の独自の分析結果を提供する。情報機関は行政機関とのつながりが深いが、議会は、情報機関の活動を監視するに際して重要な役割を果たす。

国際テロリズム、麻薬取引、密輸、組織犯罪、不法移民といった国内の安全に対する新たな脅威と危険は、インテリジェンス能力の強化を求める声を高めている。特に 2001 年 9 月 11 日のテロ攻撃後は、良質なインテリジェンスは必要不可欠なものとなっている。テロ攻撃後の数ヶ月の間に、いくつかの国の政府は情報機関により幅広い権限を与え、インターネット、電話、ファックス通信の傍受などを許可した（テロリズムに関する第 20 章を参照）。

新たな技術によって潜在的容疑者を監視・探知・特定する能力が強化され、国内外における情報機関間の協力も拡大された。情報機関の権限拡大が国際人道法、国際人権法、および国際的な人道・人権原則に抵触しないことを確実にする役目は、議会に委ねられている。

情報機関の本質

情報機関の本質は、まさに情報を収集し分析することにある。このような活動は、高度の機密性を必要とする。また、これらの情報は国内政治において濫用される危険もある。情報機関は、自らが守るべき社会と政治制度に対する脅威ともなり得る。それゆえ、行政府による情報機関の統制だけでなく、議会による情報機関の透明で民主的な監視も必要となる。チェック・アンド・バランス（抑制と均衡）の制度のみが、行政府や議会が自らの政治的目的のために情報機関を誤用することを防ぐのである。

民主主義国においては、情報機関は、実効的であること、政治的に中立（超党派）であること、職業倫理を遵守すること、法的権限の範囲内で活動すること、国家の憲法規範・法規範と民主的慣行に反しないことを目指すべきである。

情報機関に対する民主的な監視は、まず明確・明瞭な法的枠組みを構築すること——議会によって承認された国内法の中に情報機関を位置づけること——から開始すべきである。法律はさらに、情報機関の権限の限界と活動方法、情報機関にアカウントビリティを果たさせるための方法を明確に規定すべきである。

多くの国は、情報機関の公式な監視を一定程度は行っている。大抵の場合、この監視

は議会の監視委員会を通じて行われるが、国防委員会や軍事委員会といった既存の委員会の権限がインテリジェンスの領域にまで拡大されることもある。また、議会が、情報機関・秘密機関の監視に特化した（小）委員会を設置する場合もある。

議会の監視委員会は、情報へのアクセス、情報機関の長の任命への関与、情報機関の予算の監視（特別経費に関する Box 24 を参照）ができることを保証されているべきである。

権限を持つ議会の委員会に加えて（あるいはそれがいない場合）、情報機関の監視委員会を内閣や行政府の外部に正式に設置している国もある。一方、内閣・行政府内の監視機関は、通常、情報機関の管理・運営の機能も担っているため、様々な政治的立場の代表者から構成されている議会の委員会に比べて、監督対象である情報機関からの独立性が弱い傾向にある。

Box 24 議会と情報機関の特別経費：アルゼンチンの例

国家インテリジェンスに関する法律第 25.520 号（2001 年 11 月 27 日）第 37 条

議会の両院合同委員会は、国家インテリジェンスにかかわる各部門に割り当てられる予算配分を監視および統制する権限を有する。この目的のため、両院合同委員会は、この権限に関するあらゆる活動、特に、次の活動を行う。

1. 行政府から議会に送付された国家予算法案の審議に参加し、発言する。この目的のため、行政府は、全ての必要な文書、特に以下の文書を提出する。
 - a) 各部署の執行に関連する予算のうち、留保された予算、秘・機密扱いとされた予算、またはアクセスが制限された予算が記載された附属文書。
 - b) 支出の目的、計画、目標が含まれている附属文書。
2. この法律で定められている全ての情報機関に対して協力を求める。これらの機関は、その機能に関する全てのデータ、背景および報告書を提供しなければならない。必要が生じた場合には、この法律の第 39 条で言及されているデータおよび文書も要求できる。
3. 予算配分が予算法に定められた目的を有していることを監視する。
4. 次の内容が含まれた議会および大統領宛ての年次報告書を作成する。
 - a) 情報機関に割り当てられた予算配分の執行についての分析と評価。
 - b) 両院合同委員会が実施した監視および統制活動の説明並びに委員会による勧告。

Source: Law No.25.520 on National Intelligence of Argentina, 27 November 2001.

Box 25 議会の委員会が機密文書を取り扱う方法

- ▶ 必要であれば、委員会を秘密会とする。
- ▶ 委員会は本会議に報告を上げ、それに続いて（秘密指定されていない議題については）公の議論に付す。
- ▶ 委員会は、あらゆる情報を要求する権利を有する。ただし、現行の活動に関する情報、情報機関職員の氏名、情報機関が雇ったエージェントに関する情報は公開されない。
- ▶ 委員会は、（特定多数決あるいは単純多数決によって）情報の公開が公共利益のために必要だと決定した場合には、いかなる情報でも公開する。
- ▶ 委員会は、情報要求を自制しない。情報機関を所管する大臣は、当該情報が状況の全体的理解のために役立つ場合にはいつでも、自主的に委員会に情報を提供すべきである。

民主主義国における情報機関にまつわる各種の限界

情報機関・秘密機関の監視の具体的な形式は、その国の法的な伝統、政治制度、歴史的要因によって左右される。例えば、イギリスのコモン・ロー（慣習法）の伝統から影響を受けている国々では、司法による監視が強調される傾向にある。対照的に、欧州の大陸諸国や、近代史のある時期において警察権力による抑圧を経験した諸国は、立法府による監視を重視する傾向にある。アメリカでは、連邦の行政府、立法府、司法府のそれぞれに監視統制メカニズムが存在する。また、一部の民主主義国は、情報機関による人権侵害の疑いを調査し、調査結果を一般に周知する権限を与えられたオンブズマン制度を設けている（オンブズマンに関する第 16 章を参照）。

◇ 監視範囲

情報機関に対する監視は、しばしば、監視範囲の点で制約を受ける。その制約は、情報機関の活動形態（国内での防諜活動や国内外での諜報活動）に由来する場合もあれば、実質的な関心領域（活動方法や隠密作戦）に由来する場合もある。

◇ 議会における公開・非公開の議論

一般に、民主主義社会における情報機関の監視は、国家による他の活動分野の監視に比べると、依然として公開性が低く、未発達なままである。例えば、議会の情報機関監視委員会の審議は、常に完全に公開されているわけではなく、提供される情報の秘匿性を尊重することを委員会所属議員が特別に宣誓しなければならない場合もある。監視の具体的な形式がどのようなものであろうとも、民主主義社会は、次の二者のバランスを

保つことを目指している。1つは、定期的な監視を通じて、情報機関が適切で合法的な行動をとり、アカウントビリティを果たすようにすることであり、もう1つは、国の安全を守るために、情報機関の機密性と効率性を維持することである。

◇ 情報機関内の役割分担

情報機関を統制するための構造的手段は、単一の組織によるインテリジェンス機能の独占を回避することである。軍隊と警察、あるいは国内活動と国外活動といった区分に沿ってインテリジェンス機能をいくつかの組織に分散することは、非効率的で、省庁間の競争を促してしまうかもしれないが、民主的統制のためには好都合だと一般的に認識されている。そのため、多くの国は、国内治安のための情報機関と軍事的な情報機関を別々に設置している。ただし、このような区分は、民主的監視という観点からは好ましいものであるが、情報収集・分析活動の断片化を招いてしまう。この点は、9.11 テロ以降、特に問題視されるようになってきている（訳注：情報収集・分析活動の断片化とは、各組織がばらばらに情報収集・分析を行うだけで、全ての情報を総合して分析する部門が存在しない状態を意味する。9.11 テロ後、アメリカでは、国防総省、CIA、FBI、国務省などの間の連携不足が問題となり、2005年にインテリジェンス・コミュニティを統括する国家情報長官職が新設された）。

◇ 情報機関職員の訓練

インテリジェンスの専門家となるための訓練のあり方は、監視すべき重要な側面の1つである。特に、情報機関職員の訓練においては、プロフェッショナルイズム、民主的規範と人権原則の尊重、市民としての責任意識を植え付けることが重要である。民主主義国は、インテリジェンスを軍人だけの領域としないために、文民を訓練し情報機関職員として採用することに努めている。

◇ 資料の秘密解除

この他にも、情報機関の統制とアカウントビリティを向上させるであろう構造的要因が存在する。それは、一定期間経過後に、インテリジェンス活動に関する情報を一般に公開することである。情報公開法制や一定期間経過後の秘密資料公開に関する規則を定めることで、インテリジェンス関連資料の公開を促すことができる。このような事後的透明性を確保し、公開された情報に基づき国民が監視を行うことができれば、情報機関に対する民主的統制は促進されるであろう（第21章、特にBox 46を参照）。

議員としてあなたができること

<議会による監視メカニズム>

- ▶ 全情報機関の監視を目的とする委員会または小委員会を議会に設置する（議会の委員会に関する第 15 章も参照）。
- ▶ この（小）委員会の権限を明確に定義し、制約を可能な限り小さくし、委員会所属議員が必要な全ての情報と専門知識にアクセスできるようにする。
- ▶ この（小）委員会が、明らかになった事実、結論、提言について対応措置を実施し、定期的な報告を行うようにする。

<民主的・法的な枠組み>

- ▶ 情報機関に関する法律において、情報機関の地位、権限、活動、協力、任務、報告義務、監視を規定する。また、情報機関職員の地位や、個人情報の取得と記録保持に用いることができる特定の手法も、法律によって規定する。
- ▶ 情報機関が政治的に中立で、民主的規範と市民としての責任意識の尊重を含む職業倫理に従って活動しているかどうかを監視する。
- ▶ 情報機関を監視する議会の委員会が、情報機関の職員に対する民主的原則と人権法の教育の実施を確実にするための措置を講じることができるようにする。
- ▶ 議会は、行政府・立法府・司法府のそれぞれに以下のような相互補完的な役割を付与する法律を制定すべきである。
 - 行政府は、情報機関への任務付与や優先事項の決定に対して最終的責任を負う。
 - 議会は、関連法を制定し、情報機関の予算、政府の役割、情報機関の活動を監視する。ただし、議会は、遂行中のインテリジェンス活動には干渉すべきではない。
 - 司法府は、情報機関が個人の財産や通信に干渉することを希望した場合に、その権限を与え、情報機関が法の範囲内で活動しているかを監視する。

<透明性とアカウンタビリティ>

- ▶ 行政府が全般的なインテリジェンス政策を策定する際には、情報機関を監視する議会の委員会と協議し、情報を提供することを確実にする。
- ▶ 情報機関を監視する議会の委員会は、情報機関が必要とされる機密性と効率性を維持しつつも、合法的で、適切かつ説明可能な方法で活動することを確実にするよう努める（特に、通信傍受に関する法規定に関連して）。
- ▶ この目的のためにも、議会の委員会が情報機関の活動に関する包括的な情報提供を受け、情報機関・秘密機関の長の任命において一定の役割を果たせるようにする。

<機密性に関する論点>

- ▶ 情報公開法制が、情報機関にアカウンタビリティを果たさせ、直接的および間接的な監視を行うための重要な手段であることを確認する。

- ▶ 秘密経費がある場合には、機密性とアカウンタビリティの双方の必要のバランスを保つため、特別の会計検査を実施する。
- ▶ 事後的な透明性を確保し、またはその可能性を向上させるために、秘密指定された資料を公開する時期と基準を法律によって規定する。情報公開法制を通じて入手可能な報告書のタイトルは、定期的に公表されなければならない。

テロリズムに関する第 20 章と、財政的資源に関する第 6 編も参照。

第12章 民間警備会社・民間軍事会社

国家は、合法的な武力の使用を独占し、国内治安と外部の脅威からの防衛に責任を負う唯一の安全提供者である。しかし、近年においては、国内紛争の増加を背景として、安全保障機能の民営化という新たな現象が発生している。国家以外の安全保障上の主体の（再）出現は、安全保障部門の民主的統制のための伝統的手法に対して挑戦を突きつけている。

1990年代以降、民間の警備・軍事会社が増加している。それらの大半は、主要な3つのグループ、すなわち、傭兵、民間軍事会社、民間警備会社に分類可能である。重要なのは、国家機関がこれらのアクターによる活動を統制することである。

◇ 民間警備・軍事会社の機能と危険性

民間警備・軍事会社を活用しようとするのは、大抵の場合、紛争後国家やいわゆる破綻国家である。一般に、これらの国は、次のような理由から民間警備・軍事会社を活用する。すなわち、軍事的訓練と兵員の不足から全ての市民や集団に安全を提供できず、それらの不足を補うため、安全保障部門に対する真に民主的な監視の実施に必要とされる国家による暴力の独占を維持するつもりがないため、あるいは、国内紛争に直面しているために、民間警備・軍事会社を活用するのである。

この種の状況において民間警備・軍事会社を使用することは、短期的には、特にその国の兵員の技能と訓練能力の改善や、場合によっては自信の増大の点において、良い効果があるように思えるかもしれない。しかし、民主化の過程において直面する負の影響は、Box 26 で示されているように、重大かつ多方面に渡る可能性がある。

Box 26 民主主義に対して民間警備・軍事会社がもたらす潜在的危険性

- ▶ 民間の安全保障組織は、軍事・安全保障の領域に一定の安定をもたらすかもしれない。しかし、長期的にみると、政府が（国内）問題を解決するための主要な手段として軍事力に依存するようになる可能性もある。
- ▶ 外国人専門家を雇用することは、彼らが実施する具体的な軍事・安全保障上の任務や予算上の位置づけといった各種の問題を生じさせる。民主的な良き統治という観点からすれば、このような問題は、常に、公開された議会審議の場で扱われるべきである。
- ▶ これらの民間組織は、より目につきやすい（そして、より正当な）任務の陰に隠れて、兵器売買のブローカーとして活動する場合も多い。

民間警備・軍事会社の「受入国」における民主的に選出された公的機関、特に議会には、国家の安全保障機構だけでなく国家が雇用する警備・軍事会社をも監視し、民主的に統制するための適切で効果的なメカニズムが必要である。

傭兵

傭兵は、比較的古くからみられる現象の1つである。近年の紛争は、世界の多くの場所に傭兵がいまだに存在していることを示している。

傭兵の定義は、1989年12月4日に国連総会決議44/34（A/RES/44/34）として採択された「傭兵の募集、使用、資金供与及び訓練の禁止に関する条約」の第1条においてなされている（下記参照）。この条約は、2001年10月20日に発効したが、これまでのところ、批准国は非常に少ない（訳注：2007年1月現在の批准国は30カ国）。この条約の傭兵の定義は、1949年ジュネーブ諸条約の第1追加議定書第47条の定義を拡大したもの（特に、政府転覆またはその他の方法による憲法秩序・領土保全の損壊を目的とする計画的暴力行為に参加するために特別に採用された者を傭兵に含めた点において拡大したもの）である（訳注：傭兵禁止条約第1条第1項は第1追加議定書第47条の傭兵の定義と同一である）。

第1条 この条約の適用上、

1. 傭兵とは、次の全ての条件を満たす者をいう。

- (a) 武力紛争において戦闘することを目的として現地又は国外で特別に採用されていること。
- (b) 主として私的利益への願望を動機として敵対行為に参加し、並びに、紛争当事者により又は紛争当事者の名において、当該紛争当事者の軍隊において類似の階級に属し及び類似の任務を有する戦闘員に対して約束され又は支払われる額を相当上回る物質的報酬を実際に約束されていること。
- (c) 紛争当事国の国民又は紛争当事者によって支配される地域の居住者でないこと。
- (d) 紛争当事者の軍隊の構成員でないこと。
- (e) 紛争当事者でない国が自国軍隊の構成員として公務により派遣した者でないこと。

2. また、傭兵とは、第1条第1項以外の全ての状況下において、次の全ての条件を満たす者をいう。

- (a) 次のことを目的とした計画的な暴力行為に参加するために現地又は国外で特別に採用されていること。

- (i) 政府を転覆すること又はその他の方法で国の憲法秩序を損なうこと。
- (ii) 国家の領土保全を損なうこと。
- (b) 主として重要な私的利益への願望を動機として当該行為に参加し、並びに、物質的報酬の約束又は支払いによって参加を促されていること。
- (c) 当該行為の対象となっている国の国民又は居住者でないこと。
- (d) 国家が公務で派遣した者でないこと。
- (e) その領域において当該行為が行われている国の軍隊の構成員でないこと。

この条約の適用上、傭兵を募集・使用・資金供与・訓練すること、これらの行為を計画すること、これらの行為または計画の共犯となることは、重大な犯罪とされる。しかし、政府が特別な任務（ジェット機の操縦や対テロ作戦など）のために外国の軍事専門家を雇うケースは、傭兵に該当しない。

傭兵に関する国連人権委員会の特別報告者は、報告書（訳注：A/57/178, 2 July 2002）の paragraph 70 において、次のように提言している。「国連総会は、条約（訳注：傭兵禁止条約）の全未加盟国に対して批准または加盟を繰り返し求めるべきである。同時に、国連総会は、国連加盟国に対して条約内容に合致させるために国内法制を検証することも求めるべきである」。

民間軍事会社

民間軍事会社は、近代的で法人型の「傭兵」であり、利益を目的として、軍事的な役務や訓練を、より正確には、戦闘任務・非戦闘任務を遂行する。しかし、民間軍事会社の要員は既に現役を退いた退役軍人によって構成されることが通常であるため、法的な観点からすれば狭く規定された傭兵の定義には該当しない。民間軍事会社は、戦闘・作戦支援、助言、訓練から兵器調達、情報収集、人質救出まで、幅広い役務を提供する。提供する役務の種別にかかわらず共通している特徴は、政府、特に紛争下または紛争後の復興段階にある政府からの要請に基づき活動することである。

このような民間軍事会社の例が、アメリカに本拠を置く MPRI 社である。MPRI 社は、法執行等の防衛関係業務の支援や指導者育成に焦点を当てて、防衛関連の政府調達に参加している。MPRI 社は、退役した軍高官らによって 1988 年に設立され、現在でも主として退役軍人によって運営されている（訳注：同社のウェブサイトによれば、設立は 1987 年である）。

民間警備会社

民間警備会社は、企業活動や財産の保護を目的とする役務、ひいては犯罪予防に貢献することを目的とする役務を提供している。このような民間警備会社は至るところに存在しているが、近年では、特に国家が提供できるよりも大きな保護の必要性を企業が感じる紛争地域において、民間警備会社の活用が増大する傾向にある。民間警備会社は、紛争の軍事的な側面よりも、財産や人間の護衛に関心を持っていると思われる。しかし、紛争地においては、軍事面での専門性と警備面での専門性は同等に重要かつ必要なものであるため、実際には民間警備会社も双方の専門性を組み合わせて活動している。このため、民間軍事会社と民間警備会社の境界線は曖昧になりがちである。

民間の安全保障主体の重要性と数が増大しているため、民主的組織、特に議会が、安全保障部門におけるこれらの新しい主体への監視と統制について最低限の基準を満たすことが、ますます重要になっている。さもなければ、民主主義の基本原則が脅かされることになる。

議員としてあなたができること

<立法措置>

- ▶ 1989年の「傭兵の募集、使用、資金供与及び訓練の禁止に関する条約」に自国が加盟しているか、そして、関連法を十分に整備しているかを確認する（訳注：日本は未批准）。
- ▶ 民間警備・軍事会社に関する法的枠組みが有効に機能しているか検証する。

<規範と兵器禁輸の尊重>

- ▶ 民間警備・軍事会社が国外の紛争地域で活動している際に、自国に本拠を置く会社が自国の安全保障戦略や外交政策、関連する国際法・規範・決議に反した活動を行っていないかを調査するよう議会に促す。
- ▶ 兵器禁輸の対象となっている国や地域における民間警備・軍事会社の活動を、法律によって禁止する。

<透明性>

- ▶ たとえ政府の要請や同意があったとしても、議会による事前承認がなければ外国の民間警備・軍事会社が自国領域内で活動することは認められないことを確実にする。

- ▶ 民間警備・軍事会社関連の政府予算と、民間警備・軍事会社の活動を議会が監視する。

＜アカウンタビリティ＞

- ▶ 国内と国外における民間警備・軍事会社の全ての行動について、議会が政府にアカウンタビリティを果たさせることを、法律および慣行の両面において確実とする。

第4編

議会による国家安全保障の監視 —— その条件とメカニズム ——

第 13 章 議会による効果的監視のための条件

議会による安全保障部門の監視の実効性は、政府および安全保障部門に対する議会の権限の大きさに依存する。この文脈において、権限とは、議会において表明される人々の集合的意思に従って政府の選択と行動に影響を及ぼす能力を意味する。それはまた、議会によって承認される政策・法律・決定・予算の実施を監視する能力をも含む。この権限は、憲法や法律だけではなく、議事手続規則や議会の慣行にも由来するものである。

議会による安全保障部門の効果的な監視のための条件には、以下が含まれる。

- ✓ 明確に定義された憲法上および法律上の議会権限。
- ✓ 議会の慣行。
- ✓ 議会が利用できる資源と専門知識。
- ✓ 議会の政治的意思。

憲法上および法律上の権限

憲法（またはそれと同等の基本法等）は、議会による安全保障部門の監視にとって、最も重要な法的基盤である。憲法は、その国の政治的、文化的、経済的、社会的な背景によって国ごとに異なるが、多くは以下のことを明記している。

- ✓ 行政府（例えば、大統領、首相、国防大臣）は、安全保障部門に対する責任を負う。
- ✓ 行政府は、議会に対するアカウンタビリティを有する。

憲法の規定は法律上最高位に位置するため、安全保障部門に関する議会の権限を憲法に明記することが重要である。憲法改正には一般に議会における特定多数決が必要となるため、憲法は容易に改正することができない。したがって、憲法に議会の権限を書き込むことが、安全保障という慎重を期すべき領域における議会の権限を守る効果的な方法となる。こうした権限は、特定の立法や議事手続規則を通じて、一層強化され得る。さらに、時間の経過に伴い、アカウンタビリティと議会による監視に関する社会的な規範と慣行が発展してゆく。

Box 27 は、安全保障部門を監視する際に議会が行使可能な幅広い権限を掲げている。これらの権限の多くは、本章以降でも取り上げられている。

**Box 27 安全保障部門の民主的監視を確実に行うために、
議会が利用することのできる方法・手段**

1 一般的権限

- a. 立法の発議
- b. 法律の修正・全面改正
- c. 行政府職員に対する質問
- d. 議会の会議への行政府職員の召喚
- e. 議会の会議への軍人および文官の召喚
- f. 議会の会議への民間専門家の召喚
- g. 行政府からの文書入手
- h. 議会による調査
- i. 公聴会の開催

2 予算の統制

- a. あらゆる予算関連文書の入手
- b. 防衛・安全保障関連の予算財源の検証・修正の権利
- c. 各種の計画・事業・個別項目のレベルにおける予算統制
- d. 防衛・安全保障関連の補正予算を承認・否認する権利

3 平和活動と海外派遣

- a. 海外派遣の前の段階における意思決定への参加
- b. 委任された任務内容を承認・否認する権利（国連による委任の有無の確認）
- c. 任務に要する予算を承認・否認する権利
- d. 派遣される軍人が直面するリスクの検討
- e. 部隊行動基準（ROE）を承認・否認する権利（訳注：ROE とは、どのような状況でどの程度の武力・武器を使用してよいかを定めた規則で、交戦規則や武器使用基準と訳されることもある）
- f. 指揮統制系統を承認・否認する権利
- g. 派遣期間を承認・否認する権利
- h. 任務中の軍隊を視察する権利

4 調達

- a. 調達の決定について議会に十分な情報を提供する行政府の義務
- b. 契約を承認・否認する権利
- c. 以下の段階における調達の検証
 - 1. 新しい装備の必要性の特定
 - 2. 製造業者の比較と選定
 - 3. 相殺取引とオフセット取引に関する申し出の評価（訳注：相殺取引とは、兵器の購入代金を、債務の削減や他の物資の輸出等で相殺すること。オフセット取引とは、兵器購入の見返りとして、輸出企業が輸入国に技術移転・投資・商品購入といった見返りを与えること）。

5 一般的な防衛・安全保障政策

- a. 安全保障政策構想を承認・否認する権利
- b. 危機管理構想を承認・否認する権利
- c. 兵力構成を承認・否認する権利
- d. 軍事戦略・ドクトリンを承認・否認する権利

6 防衛・安全保障関連の人員

- a. 人員計画を承認・否認する権利
- b. 人員数の上限を設定する権利
- c. 軍の高位ポスト（参謀長など）の任命を承認・否認する権利、または、任命に当たって協議を受ける権利

慣行

全ての行動と相互作用が法律で規定されているわけではない。したがって、相互の尊重と信頼のような社会規範に支えられた習慣と慣行を発展・維持することも、同様に重要である。例えば、安全保障に関連する新たな進展について、十分かつ適時に議員に情報を提供し、議員を関与させることは、単に透明性と法的アカウンタビリティの問題というだけでなく、人々の間の対話の問題でもある。

資源と専門知識

一般に、安全保障部門を監視する議会の能力は、時間的要因と、議会が活用できる専門知識と情報の水準によって影響を受ける。

◇ 時間的要因

議会にとって極めて重要なのは、安全保障問題や安全保障部門に関連する政府の意図や決定について、時宜に適った情報提供を受けることである。もし、政府が既に最終決定を下した案件のみを議会に通告するのであれば、議会は強い主張を行うことはできないであろう。その場合、議会は「既成事実」を提示されることになり、政府の決定を承認するか否認するか以外の選択肢はなくなってしまう。

国家的危機や緊急事態の際には、通常、政府は迅速に行動しなければならず、議会への通告は事後的なものとなるであろう。しかし、このような場合でも、議会が承認した枠組みを超えて政府が活動することが容認されるわけではない。

通常の長期的な政策課題に関して言えば、議会は、防衛予算、兵器調達的意思決定、国防計画の見直しといった重要問題を分析・論議するための十分な時間を与えられるべきである。

議員がその職務において日常的に直面している時間的制約を克服する1つの方法は、「能動的戦略」（訳注：問題発生後に対応策を検討するという受け身の姿勢ではなく、議員が前もって能動的に活動して、問題点を把握したり、課題を設定したりすること）を採用・発展させることである。Box 28は、安全保障部門を監視するための能動的戦略のいくつかの要素を提示している。

Box 28 議会による安全保障部門の監視のための能動的戦略

議員の職務は、日々の報道に左右されることも多い。さらに、議員にとっての政治課題の大部分は、政府の政策によって規定される。しかし、時間的制約を克服する効果的な方法は、議会による監視のための能動的戦略を発展させることであろう。安全保障部門に関連する能動的戦略には、以下のような内容が含まれる。

○**課題設定**：議員は、国民の意思と要求を政治課題に組み込むことに絶えず努めるべきである。

○**最新動向の把握**：議会は、安全保障や軍事問題における最新の国家動向・国際的動向に通じている必要がある。これは、政府の経路を通じてだけでなく、大学やシンクタンクのような非国家組織を通じても達成することができるであろう。

○**教訓**：議会は、頻繁かつ構造的な検証作業を通じて、安全保障部門によって遂行された過去の活動から教訓を得る必要がある。

○**継続的検証**：安全保障政策を更新する際には、政府が最新の国民の意思、安全保障における動向、過去の活動の教訓の全てを考慮に入れるよう、議会は要求しなければならない。

◇ 情報、専門知識、議会スタッフ

議会による安全保障部門の効果的な監視には、専門知識と資源を議会が有していること、あるいは、外部の知識や資源を議会が利用できることが必要である。しかし、議会が有する専門知識が、政府や安全保障部門が有する専門知識に匹敵することは稀である。多くの場合、議会が有する調査スタッフは（たとえいるとしても）ごく少数であるが、それに対して、政府は、国防省や安全保障部門にかかわる他省庁の職員に頼ることができる。中には、アルゼンチン議会のように、議員や議会スタッフの相談を受けたり、特に防衛・安全保障問題を所管する委員会に助言したりする軍連絡室を議会に常設している国もある。

さらに、選挙で選ばれた議員の任期は限られているが、国防省の文官と軍人の大半は、その経歴の全てを国防省において過ごす。しかし、根本的な問題は、議会が主として依存する情報が、監視すべき対象であるはずの政府と軍から提供されるという点にある。

このため、議員は政府と軍に対して不利な立場に立たされる。そして、安全保障部門の閉鎖性——安全保障部門の業務の軍事的性質、文化、教育、秘密保護法制に起因する閉鎖性——は、このような状況を悪化させる。

Box 29 は、安全保障部門に関する議員の専門知識を向上させる方法についての提案である。

**Box 29 安全保障問題における議会の専門知識を向上させる
メカニズムと実践：いくつかの提案**

- ▶ 議会の安全保障／国防委員会が独立した組織として存在していない場合は、それを設置し、議会の専門知識と議員の知識を安全保障問題に集中させる。安全保障／国防委員会の中に、調達、人員、予算、平和活動などを扱う小委員会を設置することを検討してもよい。
- ▶ 国内のセミナー、国際的なセミナー、研修旅行、安全保障部門の活動拠点の視察（第 17 章参照）、議員向けの研修に参加する。また、自国の軍隊が平和活動で派遣されている国を訪問した際に、状況説明を受ける。
- ▶ 国際的な議員会議の開催中などに、他国議員とお互いの国の経験や慣行について情報交換する。
- ▶ よく訓練された、十分な数の専門的議会スタッフを確保する。
- ▶ 専門かつ最新の図書館や文書・調査センター（電子的なデータベースを含む）を利用できるようにする。
- ▶ 非国家組織（大学やシンクタンクなど）の専門家や退役した軍将校からの助言を受けられるようにする（市民社会に関する第 6 章参照）。
- ▶ 安全保障分野の国際的・地域的な条約を、その批准状況および（もし存在するのであれば）条約監視団体による関連文書と併せて、議員が自国言語で利用できるようにする。
- ▶ （例えば小委員会において）1 年ごとに安全保障部門に関連する 2 つか 3 つの主題を選択し、徹底的に調査する。
- ▶ 安全保障・防衛問題に関する超党派の議員連盟（適切な場合には両院議員による議員連盟）を設立する。こうした議員連盟は、安全保障問題に関する非公式なシンクタンクとしての役割を果たす可能性もある。

政治的意思

議会による安全保障部門の監視の法的基盤が完璧で、議会がこの問題に取り組むために十分な資源と専門知識を有していたとしても、効果的な監視を自明のものと考えてはならない。最後の要素、すなわち、利用可能な道具やメカニズムを実際に活用するという議員の政治的意思こそが、効果的監視に必要な決定的条件なのである。安全保障部門

を監視する政治的意思の欠如は、以下のような各種の要因によって引き起こされ得る。

- ✓ 政党による統制：現政権の存続が与党議員の利益に適うため、与党議員は公の場で行政府を批判することを控える傾向にある。
- ✓ 選挙民の関心あるいは関心の欠如：多くの国では、一般に国民は安全保障問題に関心を示さない。したがって、多くの議員は、再選を見据えた場合、安全保障問題にあまりにも多くの時間を費やすのは割に合わないと考える。
- ✓ 議員、例えば情報委員会の所属議員に、判明した事実の公表を控えさせるような安全保障上の配慮。

上記の状況の結果、行政府の政策と行動の監視において、議会の有する手段が受動的な方法でしか活用されない可能性もある（ただし、スキャンダルや緊急事態などの例外的状況下において、議会の有する手段を積極的に活用せざるを得ない場合は、その限りではない）。それにもかかわらず、行政府の意図と行動を批判的に精査することは、議員の憲法上の義務であり、重要な任務なのである。

第 14 章 監視に活用できる議会メカニズム

あらゆる法体系は、政策を統制し、行政を監視し、個人を保護し、あるいは、不正や不法行為を明るみに出して除去するために、情報を引き出す様々な手段を議会に提供している。さらに、議員は、これらの憲法上または法律上の手段とメカニズムを補完する優れた実践と非公式な方法を有効に活用したり、それらを発展させたりすることもできる。

議会が政府から情報を引き出すには、一般に以下の 3 つの合法的な方法が存在する。

- ✓ 議会における審議。
- ✓ 議会における質問・問責質問。
- ✓ 議会による調査。

議会における安全保障問題の審議

議会における安全保障問題の審議は、意見を交換し、事実および政府の意図に関する重要な情報を集めるための主要な機会である。一般に、安全保障に関する政策や課題の審議は、以下の 5 つの場合に行われる。

- ✓ 行政府による年次国防予算案の提出に際して。
- ✓ 国防大臣や外務大臣などの関係閣僚による公式または非公式の声明をめぐって。
- ✓ 国防政策の見直しや、国防白書などの主要な国防関連文書の公表に関連して。
- ✓ 選挙後に公表されることの多い政府の安全保障計画（戦略）に関連して。
- ✓ スキャンダル、安全保障上の重大問題、災害といった議会審議を要する特定の論点について。

Box 30 行政府を監視するための議会のメカニズムと手続きに共通する特徴

▶ 一般討論

「憲法によって、行政府に対し、その職務について議会に定期的に報告することを義務づけている国もある。……（しかし）多くの国においては、全般的政策が自動的に定期的審査に付されるわけではなく、議員が特に求めた場合に討論に付されることが一般的である……。」

▶ 問責質問

「……問責質問は、古典的議会制度において、情報を取得し、統制を行うための標準的な手続きである。議員は、大臣に所管省庁の行為を説明させるために、または、政府の長に全般的政策を説明させるために、問責質問を行う。問責質問には、次の 2 つの主要な特徴がある。第 1 の特徴は、問責質問をきっかけに一般討論が行われる場合があることである。第 2 の特徴は、問責質問は、政府の説明に対する賛成・反対を表明する動議の採決へと発展し、政府に対する政治的な制裁となる場合があることである。大臣が議会で直接説明しなければならない問責質問は、最も効果的な手続きである。それは単に情報を得るための手段というだけでなく、統制の直接的な形式である……」。

▶ 散会動議

「イギリスの議会制度では問責質問という手続きはあまり知られていないが、「散会動議」はよく知られている。散会の直前に提出される散会動議は、各種の問題を取り上げる機会を政府に提供するが、投票は行われない……。」（訳注：イギリスでは、「本院はただいまをもって散会する」という内容の散会動議を形式的に政府または議員が提出し、法案審議とはかかわりのない一般的政策に関する議論を行うことが慣例となっている）。

▶ 質問

「質問という手続きの……目的は、政府から具体的な情報を引き出し、問題に対して議会が意思表示を行うことを要求し、必要な場合には政府の不正を暴き、その是正を求めることにある。それはまた、議会に提出されている法案や規則案に関連する複雑な問題を理解する一助となる詳細な事実を入手する手段としても活用される……。質問という手続きは、政府の弱点を発見する手段を野党に提供する。また、政府の弱点が一般に明らかにされることによって、政治のあり方により影響を及ぼすことにもなる。……質問手続きの人気の高い理由は、質問の権利を行使する際には議員は完全に自由な行為者として振舞うことができるからであろう……。」

▶ 調査委員会：Box 32 参照。

Source: Michel Ameller, *Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 1966.

安全保障に関連する質問・問責質問

書面を通じたものであれ、口頭によるものであれ、質問は、議会の調査機能の一部であり、政府の活動を監視するために最も広く利用されている議事手続きの 1 つである。質問が果たす機能は極めて重要であり、質問は安全保障部門の効果的な監視に劇的に貢献することができる。一般に、議会における質問は、安全保障に関して、以下のような機能を果たす。

- ✓ 政府の防衛・安全保障政策および一般的な安全保障問題に関する、時宜を得た、正確かつ最新の情報を取得する機会を、議員に提供する。
- ✓ 議会が可決した安全保障関連法制の施行を議会が統制する助けとなる。
- ✓ 防衛・安全保障問題に国民の関心を集めるのに役立つ。特に、口頭でなされた質疑応答が放送・放映されたり、議事録や国の公報などに採録されたりした場合に、その効果は高まる。(議会質問の情報伝達機能の対象は、議会の場のみに限定されたものでないことは明らかである。質問は、メディア、NGO、市民社会全体といったより幅広い聴衆に対して情報を提供することを目的としている)。
- ✓ 安全保障に関連する政府の政治課題を左右し、再設定する手段となり得る。
- ✓ 野党議員が、自らが関心を有する安全保障問題や、それまで十分な情報を得ることのできなかった安全保障問題について、質問することを可能にする。

安全保障部門に関連する議会の質問は、機密に触れる場合も多い。議会で答弁する責任を負う大臣は、しばしば、答弁に気が進まないような様子を見せる。そのような態度は、多くの場合、安全保障部門の活動の機密性に由来している。国家安全保障に関連する文書は秘密指定され、議員も国民も入手不可能となることが少なからずある。

Box 31 効果的な質問のための提案

- ▶ **入念な準備**：安全保障問題、特に技術上の問題に関する質問は、準備なしでは不可能である。軍人（または軍や準軍事的組織での経験を有する者）との非公式な接触も大きな助けとなり得る。
- ▶ **明瞭な質問**：誤解を招きかねないような不明瞭な質問を行うと、大臣からの答弁も不適切で不十分なものになってしまう可能性がある。
- ▶ **タイミング**：質問を行う時期（公表の時期も含め）は、その効果と影響にとって極めて重要である。

しかし、文書を秘密指定する行政府の権限は、法律によって制限されている。さらに、秘密指定の決定に責任を負う者、秘密指定され得る文書、秘密指定される期間、秘密指定と指定解除の条件を明らかにするために、文書を秘密指定する過程は透明でなければならない。

以下のような議会制度が、議会質問を効果的にする上で役に立つであろう。

- ✓ 議員が政府答弁に満足しない場合、またはさらなる説明を政府に要求する場合はいつでも、議員が追加質問を行えること。
- ✓ 議員は、質問時間中に持ち上がった論点について、議論を始めることができること。
- ✓ 質問するための手続きを活用する意思を議員が持つこと。

- ✓ 国民が議会の質問を傍聴できること、または、ラジオやテレビで審議内容を知ることができること。
- ✓ いかなる場合でも国民が入手可能な文書の形で質問・答弁が公開され、関連する議会審議も公表されること。

安全保障に関連する議会の特別調査

議会の委員会、立法過程における役割とは別の形でも、政府の政策に対する効果的な監視に参与する。政府の活動は、委員会が情報提供を命じることによって監視され得る。これには複数の委員会が参与する場合もあり、通常は、政府から得た情報に基づく報告書が刊行される。このような議会による特別調査には、裁判と同様の召喚権限が与えられるべきである。

◇ 調査委員会の主要な利点と特徴

安全保障・防衛問題に関する臨時の調査委員会には、特別な重要性と数多くの利点が備わっている。それらは、特に以下のようなものである。

- ✓ 委員会の設置そのものがポジティブな政治的シグナルと（特に国民から）見なされる。
- ✓ 調査委員会は、安全保障部門に関連する政治的に微妙な問題を詳細に調査するための適切な手段となり得る。
- ✓ 調査委員会は、安全保障上の特定の課題や目標に関する政府の政策に的確な評価を下すことを可能とする。また、それが適切な場合には、議院全体と政府が許容可能な政策の修正や再設定を行う手段ともなり得る。

Box 32 議会の調査委員会の主要な特徴

「……調査委員会は、特定問題の調査のために広く活用されている。この目的のため、議会は、多くの議員に対して、適切な統制を可能とするために必要となる情報を収集すること、および、議院が（それが適切であると考える場合に）議論と決定を行うための土台となる報告書を作成することを求めている。

調査を行う権利は、議会は行政府が対応したあらゆる問題を完全に把握しなければならないという原則の当然の帰結である……。

調査委員会が効果的な調査を行うことが困難な国も存在する。調査委員会は、通常の裁判手続きと異なり、関係者に出席を強いる権限を有していないことも多い。この結果、政府機関の干渉を招き、委員会の進行が遅滞し、調査の効果が弱められてしまう。

……しかし、議会による調査を効果的にする最良の方法は、宣誓の上で証言を得ることである。……

調査委員会における政府職員の証言は、特別な問題を提起する。なぜなら、政府職員は特定の省庁を所管する大臣の管轄下にあるからである。政府が政府職員に対して議員からの質問に答えないよう命じることはどこまで許されるのであろうか？……〔いくつかの国〕では、〔証人を出すことに〕関連省庁の同意が常に必要となる。しかし、要求された情報の提供が公共の安全を害する、あるいは、公共サービスの実施を危うくしたり、困難にしたりすると省庁が判断した場合には、そのような同意は得られないかもしれない……。

どのような制度であれ、調査委員会は、当該委員会を設置した議院に対して報告書を作成することを唯一の役割とする、調査と事実解明のための組織に過ぎない。調査委員会の調査結果や調査データから必要な結論を出すのは、常にあくまでも議院自身である……。」

Source: Michel Ameller, *Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 1966.

調査委員会に関して重要なもう1つの点は、その構成である。調査結果を決定的に左右するのは、もちろん、委員会構成議員の与野党の比率である。

委員会の調査権限は、議会ごと、あるいは、委員会ごとに大きく異なる。中核的な権限は、特に以下のようなものである。

- ✓ 議会調査の主題と範囲を選択する権限。
- ✓ 軍事基地や他の安全保障部門の活動地の視察を行う権限（第17章参照）。
- ✓ 秘密指定されている最高機密文書を含む全ての関連情報を、大統領府、政府機関または軍参謀部から集める権限。
- ✓ 一般市民に加え、大統領府・政府機関の職員および軍人からも、宣誓証言を得る権限。
- ✓ 公開または非公開の公聴会を開く権限。

ソマリアに派遣されたカナダ兵に関するカナダ議会の調査は、調査委員会による活動の好例である（Box 33 参照）。

**Box 33 カナダ軍のソマリア派遣に関する調査委員会：
安全保障問題に関する議会の報告書が大きな影響力を持った例**

1993 年のカナダ軍のソマリア派遣期間中、多くのカナダ人に衝撃を与えた事件が発生した。その事件とは、ベレット・ウェンのカナダ軍駐留地に侵入したソマリア人をカナダ兵が銃撃したこと、カナダ空挺連隊第 2 コマンドーの兵士らが拘束した 10 代の若者を撲殺したこと、撲殺に関与した兵士の 1 人が明らかな自殺未遂を図ったこと、そして、任務終了後にこれらの事件に関する重要な情報の隠蔽あるいは改竄に対する申し立てが起きたことである。また、空挺連隊の隊員が関与した嫌悪すべき「しごき」行為のビデオテープも明るみに出た。政府は、軍の調査委員会による事件調査は不十分で、国民へのアカウントビリティに関するカナダの基準をクリアしていないと判断した。そこで、カナダ議会は、調査法 (Inquiries Act) に基づき公開調査を開始した。

○**調査範囲と権限**：調査法は、証人を召喚し、証言を聴取し、専門の弁護士と顧問を雇い、証拠を評価する権限を、議会の調査委員会に付与している。ソマリアとカナダ軍司令部の内部で起きた事を明らかにするために重要だったのは、強制的に証言を引き出す権限であった。約 116 人の証人が、カナダ全域にテレビ放映された公開調査で証言した。委員会の調査範囲はソマリアにおける事件のみに限定されず、事件の背景となった軍の指揮系統・規律・作戦行動や国防省の行為・決定などにまで及んだ。さらに、ソマリアにおける作戦行動について、派遣前、派遣中、派遣後の各段階における個別の事項も調査範囲に含められた。

○**裁判との相違**：事件の制度的原因や事件に対する組織的対応に関する公聴会の調査が個人に対する告発・裁判へと発展したケースもあるが、議会による調査それ自体は裁判ではない（訳注：議会調査の目的は、個人や組織の犯罪行為を特定するよりも、事件の制度的な原因を明らかにすることにある）。ソマリアでの事件に関する調査委員会も、まず第 1 に、カナダ軍や国防省で勤務する個人ではなく、軍・国防省の組織や管理に関連する制度的・組織的問題に焦点を当てた。しかし、組織的問題に焦点を当てた結果、必然的に、指揮系統に属する各個人がとった行為や下した命令も調査されることとなった。

○**結果**：2 年間に渡る調査の結果は、幅広いテーマを扱った長大な報告書となった。報告書に含まれたテーマは、ソマリア派遣当時のカナダ軍と国防省の組織構造、カナダ軍における指揮系統の重要性、軍の文化と倫理に関する議論、カナダにおける政軍関係、などである。報告書は、政府とカナダ軍の活動・政策の大幅な変更を求める一連の重要な勧告で結ばれていた。これらの勧告の多くは、実施の過程にある（訳注：1996 年現在）。

Source: Prof. Dr. Donna Winslow, Technical Adviser
to the Canadian Parliamentary Inquiry, 1996.

第 15 章 議会の国防／安全保障委員会

安全保障部門の複雑さを考慮すれば、議会が行政府に対して真の影響力を行使するためには、よく練り上げられた委員会組織が必要不可欠である。議会による安全保障部門の監視には、複数の委員会が関与する。これらの委員会の名称は、各国議会ごとに異なる場合もあるし、時として各委員会の権限が重複する場合もある。

一般的に、安全保障部門の監視に関与する各委員会の名称と機能は、以下のとおりである（合同委員会が開催されることもある）。

- ✓ **国防委員会**（軍事委員会、国防・安全保障委員会、安全保障・外交委員会などと呼称される場合もある）：一般に、安全保障部門に関連する全ての問題——例えば、任務、組織、人事、作戦行動、軍の財政、徴兵、調達——を所掌する。
- ✓ **外交委員会**：国際的な平和活動への参加決定、平和活動を遂行する部隊の自国内駐留、国際安全保障、国際機構・地域機構、条約・協定などを所掌する。
- ✓ **予算委員会または財政委員会**：安全保障部門に属する全ての組織の予算について、最終的な決定権を有する。防衛予算を含む国家予算全体の会計検査報告を審査する決算委員会が存在する場合もある。
- ✓ **情報（小）委員会**：情報機関やインテリジェンスに関連する事項を所掌する。秘密会が招集されることも多い。
- ✓ **産業・貿易委員会**：特に、兵器の調達と貿易（相殺取引とオフセット取引を含む）に関する事項を所掌する（訳注：相殺取引とは、兵器の購入代金を、債務の削減や他の物資の輸出等で相殺すること。オフセット取引とは、兵器購入の見返りとして、輸出企業が輸入国に技術移転・投資・商品購入といった見返りを与えること）。
- ✓ **科学・技術委員会**：軍事技術の研究・開発などを所掌する。
- ✓ **内務委員会**：警察、国境警備隊、その他の準軍事的組織に関する事項を所掌する。

権限と手段

外部の情報源から証言や証拠を収集する議会の委員会の権限は、それぞれの委員会ごとに大きく異なる。法律案ごとに組織されるイギリスの下院常任委員会のように、自ら証言・証拠を収集する権限を有していない委員会もある。一方、アメリカ議会の委員会のように、外部から証言・証拠を（宣誓の下に）引き出すためのほとんど無制限の力を備えた委員会も存在する。法律を制定する権限（政府提出法案の可決、議員が起草した法案の提出、現行法の修正案の提出などを行う権限）を有する委員会もあれば、行政府

の行為や予算を精査するだけで、法律の制定権を持たない委員会もある。

委員会が活用することのできる手段と専門知識の程度——すなわち、委員会スタッフの人数・能力・安定性、スタッフの調査能力とその性格（特定の問題に特化した調査か、それとも、全般的な調査か。議会の調査組織の一部門か、それとも、委員会独自の独立した調査組織か）、データや関連補足資料へのアクセス（資料の収集・複製能力）、専門家を召喚する権限、公聴会を開催し質問を行う権限——は、委員会に与えられた任務を効果的に遂行する上で、決定的に重要である（詳しくは、議会のメカニズムと手段に関する第 14 章を参照）。

Box 34 国防／安全保障委員会の主要機能の例

<安全保障政策>

- ▶ 国防省が担当する主要な政策を検証し、報告書を作成する。
- ▶ 国防大臣が政策遂行の責任を果たしているかを定期的に検証する。
- ▶ あらゆる手段を尽くして、国防省による情報公開法制の遵守状況と、国防省が議会に提供する情報の質を常に精査する。
- ▶ 安全保障部門に属する軍人および文官からの請願や不服を審査する。

<立法措置>

- ▶ 国防／安全保障委員会に付託された政府提出法案を審議し、報告書を作成する。
- ▶ 国防省の管轄に属する国際的あるいは地域的な条約・協定を審議する。
- ▶ 国防省に法案を提出するよう要請するか、あるいは、議員が自ら法案を提出することによって、新法を適宜制定する。

<支出>

- ▶ 国防省の主要な予算案と年間支出を検証し、報告書を作成する。
- ▶ 国防省が提出する補正予算案を審議し、さらなる検討が必要な場合には議会への報告書を作成する。
- ▶ 必要な場合には、権限を有する機関に対して会計検査を行うよう命令する。

<安全保障部門の管理と運営>

- ▶ 関係行政組織の主要な人事任命（高位の軍司令官や文民高官などの任命）を審議し、必要な場合には、証言を聴取し、報告書を作成する。
- ▶ 安全保障部門の内部組織に関する事項を、議会と関係を有する外部組織（例えば オンブズマン）からの情報提供を通じて審議し、問題がある場合には議会に注意を喚起する。

Source: the Hansard Society Commission, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable: Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*, June 2001.

次の Box 35 は、ノルウェー議会の活動を例示したものである。

Box 35 ノルウェー議会 (Stortinget) における拡大外交委員会

議事規則第 13 条

第 10 条に規定されている常任委員会に加え、委員選出委員会（訳注：議会の委員会委員を選出するための委員会、総選挙後まず初めに組織される委員会）は、拡大外交委員会の委員も任命する。

拡大外交委員会の役割は、外交・通商・国家安全保障政策に関する重要問題を政府と協議することである。この協議は、重要な政策決定がなされる前に行われるべきである。特別な場合には、拡大委員会が本会議に対して勧告を行うこともある。

拡大委員会の構成委員は、外交常任委員会の委員、議会の議長と副議長（外交委員会の委員でない場合）、国防常任委員会の委員長、委員選出委員会によって選出される最大 11 名の議員である。委員の選出に当たっては、各政党の勢力比の反映も考慮されなければならない。同様の原則に従って、委員選出委員会は、委員が休暇（訳注：議事規則第 27 条は、議会代表としての旅行や病気の場合などに議員は休暇を取得できると規定している）を含む欠席の場合に招集される代理委員を任命する（訳注：2008 年 1 月に改正された最新版の議事規則では、この段落は次のように改正されている。「拡大委員会の構成委員は、外交常任委員会の委員、国防常任委員会の委員、議会議長と各政党の党首（外交または国防委員会の委員でない場合）である。委員選出委員会は、政党からの要請に基づき、各政党の勢力比を反映させるために必要だと判断した場合には、さらに委員を任命することもできる。議会の副議長は議長の代理を務め、各政党の副党首は党首の代理を務める。議会幹部会（訳注：議長および副議長によって構成される幹部会）は、政党からの要請に基づき、防衛常任委員会、外交常任委員会と並んで拡大委員会に出席する代理委員を決定することができる」）。

拡大委員会が招集されるのは、委員長が必要と認める場合、首相または外相が要請する場合、もしくは拡大委員会の 3 分の 1 の委員が要請する場合である。

拡大委員会の審議は、公開する旨が明示的に表明されない限り、非公開とされる。この原則は、拡大委員会とその他の委員会の合同会議にも適用される。拡大委員会の委員長は、委員会の招集自体をも秘密とすることができる。

拡大外交委員会の審議において 6 名以上の委員が要請する場合には、当該議題は本会議に付される。拡大委員会は、本会議において審議すべき事情が存在するか否かを検討し、存在すると判断した場合には、その旨を議会幹部会に通告する。……本会議は、まず秘密会において、当該議題の審議を公開するか否かを決定する。この決定は、政府による声明によって国民に告知される。本会議における審議は、本会議の決定に基づき、政府による声明の直後、または、直近の開会日に行われる。拡大委員会の議題が本会議ではなく常任委員会に付されることはない。

Source: The Norwegian Parliament, "Rules of Procedure," section 13.

<http://www.stortinget.no/english/rules_of_procedure.pdf>

議員としてあなたができること

＜防衛問題を扱う委員会の所掌範囲＞

- ▶ 委員会（および小委員会）の権限を確認し、以下のことを確実にする。
 - ― 権限が明確に規定されていること。
 - ― 委員会が全ての関連領域を掘り下げて審議できること。
 - ― 安全保障政策および安全保障上の含意を持つ他の政府機関の政策（例えば、外交、航空・海運の安全、産業、エネルギー供給に関する政策）を所掌していること。

＜効果的な議会委員会＞

- ▶ 防衛関連の委員会・小委員会が、法律の上でも実践の面でも、Box 34 に示されている機能を備えているようにする。
- ▶ 防衛問題の特定領域（予算、調達、人事、国際的な平和活動など）を扱う小委員会の設置を検討する。
- ▶ 安全保障部門の情報公開政策を統制する立法を行い、特に防衛支出を検証する。
- ▶ 委員会が十分な情報源（専門家による助言を含む）を活用できるようにする。
- ▶ 議会による安全保障部門の監視について、参考となる他国の実践例を調査・検証する。

第 16 章 オンブズマン

安全保障部門を監視する独立機関のうち、オンブズマンは特別な地位を占めている。オンブズマンが包括的な権限を有し、行政の機能不全によって引き起こされた全ての問題を取り扱う国もある。また、これと同様の機能を果たすコミッショナーや（ナイジェリアのように）不服委員会を有している国もある。しかし、軍隊関連事項を扱う専門のオンブズマン制度を導入している国も存在する。

Box 36 オンブズマン

「……オンブズマンは、行政による決定、行為、不作為に対する国民の不服申し立てを処理する。オンブズマンは、議会によって選出されるか、または、国家元首や政府が議会と協議した後に任命する。オンブズマンの役割は、行政を改善するために人権侵害、権力の濫用、過失、怠慢、不公平な決定、失政などから人々を保護し、政府の活動をより開かれたものとし、国民に対する政府と政府職員のアカウンタビリティを向上させることにある。オンブズマン制度は、憲法や法律上の規定を有する場合もあれば、法律ではなく立法府の決定によって創設される場合もある。

人々の権利を守るために、オンブズマンは様々な権限を有している。

1. 行政が法または公平性に反して執行されていないかを調査する権限。
2. 客観的調査により不適切な行政を発見した場合に、それをなくすための勧告を行う権限。
3. 個別の案件に対するオンブズマンの活動を、政府および不服申立人に報告する権限。また、個別の案件に関する勧告を政府が受け入れない場合には、議会に報告を行う権限。加えて、多くのオンブズマンは、立法府および国民向けの年次活動報告書も作成する。

オンブズマンは、通常、政府を拘束する決定を下す権限を持たず、改善のための勧告を行うのみである……。一般に、公共部門のオンブズマンは、政府組織全般を包括的に所掌する。オンブズマンの所掌範囲が司法、警察、軍隊にまで及ぶ国もあれば、それらのうちのいくつかが所掌範囲から明確に除外されている国もある。」

Source: The International Ombudsman Institute Information Booklet.

<<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>>

See also: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Fact Sheet No 19: National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights."

<<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>>

防衛に関するオンブズマン

防衛問題に特化したオンブズマンを別組織として創設している国もあるが、法律上の名称は国によって異なる。例えば、フィンランド、ノルウェー、ポルトガル、ドイツでは「防衛に関するオンブズマン」、イスラエルでは「軍人不服コミッショナー」、カナダでは「国防省およびカナダ軍のオンブズマン」、オーストラリアでは「オーストラリア国防軍オンブズマン」といった名称が用いられている。

Box 37 主要国における防衛オンブズマンの概観			
国	権限	機能	政府・議会への報告 政府・議会との位置関係
オーストラリア	- 国防軍オンブズマン - 大臣決定により任命	オーストラリア国防軍の構成員によるあらゆる不当行為を監視する	大臣に年次報告書を提出し、大臣は議会に報告書を提示する
カナダ	- 防衛オンブズマン - 大臣決定により任命	国防省職員およびカナダ軍構成員の人権を保護する	- 個別の案件については、国防省またはカナダ軍に報告する - 大臣に対して年次活動報告書を提出する - 中立的・客観的な組織であり、国防大臣の管轄から独立している
ノルウェー	- 防衛に関するオンブズマン - 議会の枠組み内	- 個々の兵士の福利を確保する - 防衛関連の諸部門における紛争解決と信頼関係・公開性の維持において中心的な役割を果たす	関連政府機関が自発的に従うような、勧告・評価・批判を行う

オンブズマンは、市民ないし議会のために軍隊の監視を行う追加的メカニズムの代表例である。防衛オンブズマンの主な任務は、安全保障部門、とりわけ軍隊の担当大臣の名において行われた決定や行為のうち、恣意的あるいは不当だと不服申し立てされた案件を調査することにある。

政治システムにおける防衛オンブズマンの制度的位置づけは、国によって異なる。ドイツやスウェーデンでは、防衛オンブズマンは議会によって任命され、議会に報告を行

うが、イスラエルやカナダでは、防衛大臣が防衛オンブズマンを任命する。また、ドイツ連邦議会の防衛監察委員（Box 38 参照）のように、議会の構内にオフィスを構えるオンブズマンもいれば、スウェーデンの場合のように、議会外にオフィスを構えるオンブズマンもいる。

軍隊によって不当に扱われた市民や軍人は、オンブズマンに調査の開始を依頼することができる。加えて、議会議員も、申し立てのあった不当な取り扱いや不服を調査するようオンブズマンに依頼することができる。オンブズマンの調査対象となることの多い事案は、兵役義務の免除や延期、兵役期間中の転属や再配置、食事、兵役解除、休職、処罰対象となる規律違反行為などである。オンブズマンは、申し立てのあった不服を正当なものと判断した場合には、当該組織に決定の変更または再考を求めるといった勧告を行うことができる。

オンブズマンと機密

安全保障部門の性質を考慮すれば、国家安全保障上の理由から一般に開示できない情報も存在する。多くの国は、法律に特定の条項を設けて、オンブズマンが国家安全保障問題をどのように取り扱うべきかを定めている。一般に、最高機密とされる事項でも、オンブズマンは必要とされる全ての調査を実施でき、また、軍事基地や調査案件に関するあらゆる関連文書にもアクセスできるが、調査によって判明した事項を一般に開示することはできない。

Box 38 ドイツ連邦議会の防衛監察委員（Wehrbeauftragter）

1950年代の再軍備において、ドイツは議会による軍隊の統制を極めて重視した。人間個々人を最も重要なものと位置づけた憲法（基本法）に体现されている諸価値を軍隊に適用することを確実にするために、第45b条がドイツの基本法に追加された。同条は次のように規定する。「……基本権の保護のために、および連邦議会が議会による統制を行う場合の補助機関として、連邦議会の防衛監察委員が任命される。詳細は、連邦法律で規律する」。この条項の履行に関連する詳細は全て「議会防衛監察委員法」に定められている。

防衛監察委員はドイツ連邦議会の附属組織であり、したがって、立法府の一員である。防衛監察委員は、連邦議会または国防委員会の指示によって特定の問題を調査したり、防衛監察委員が注目した案件を自身の決定により調査したりすることができる。

権力分立の原則に基づき、防衛監察委員は国防大臣を統制する。防衛監察委員は、国防大臣やその下部機関・職員に情報を要求し、記録へのアクセスを求めることができる。防衛監察委員は、軍隊と関連組織のあらゆる部隊、司令部、部署などを、いつでも警告なしに訪れることができる。防衛監察委員が調査に着手するのは、特に軍人

(その階級や地位にかかわらず)からの不服を受け取った場合である。軍に所属する者は誰でも、自らの主張を、軍の公式のチャンネルを通さず防衛監察委員に直接に伝える権利を有する。これにより、申し立てをしたことが原因で処罰や差別を受けてしまうリスクを回避できる。

Source: Bundestag <<http://www.bundestag.de/wehrbeauftragter/index.html>>

オンブズマン：軍隊の信頼を高める手段

防衛オンブズマンのこれまでの活動記録は、例えば1915年に創設されたスウェーデンの軍隊オンブズマンの場合がそうであるように、この制度が軍事部門に対する国民の信頼を高めるための強力な手段であることを証明している。加えて、オンブズマンは、個々の軍人を軍隊内の不当な扱いから守るための重要な手段でもある。一般に、安全保障部門に関連するオンブズマンの主要な功績は、軍隊の階層秩序や即応性を犠牲にすることなく軍隊の運営の透明性を高めることによって、軍事部門に対する信頼の向上に貢献することであると言えるであろう。

議員としてあなたができること

<オンブズマン制度>

- ▶ 自国にオンブズマン制度がない場合は、その創設を推進するための行動をとる。
- ▶ その際には、「オンブズマン・インターナショナル」のウェブサイト <<http://www.ombudsmaninternational.com>> に掲載されている指針、参考文書、教訓などを活用する。

<防衛・安全保障部門のオンブズマン>

- ▶ 自国に防衛オンブズマン制度がない場合は、その創設を推進するための行動をとる。
- ▶ その際には、防衛オンブズマン制度を有する多くの国の経験から教訓を収集する。
- ▶ 自国に防衛オンブズマン制度が存在する場合には、安全保障環境の似ている他の国の防衛オンブズマン制度と比較して、その権限、機能、(議会への報告を含む)一般的な手続き、影響力、資源、予算などを検証するよう要求する。

第 17 章 安全保障部門の活動拠点の視察

意義

安全保障部門に精通することは、全ての議員にとって重要である。安全保障部門のニーズに対する理解を深めるためには、実際の現場経験によって理論上の知識を補強すべきである。このような見地からすれば、議員による安全保障部門の活動拠点の視察は、政軍の指導者間の対話・信頼・理解を向上させる 1 つの方法だと見なすことができる。こうした現地視察は、軍人が抱える日常的な諸問題に対する議員の認識を高めると同時に、政治指導者が軍人の任務と福利に関心を抱き関与していることを軍に示すことにもなる。

Box 39 安全保障部門の活動拠点の視察：アルゼンチンの例

政治家は、軍人と意見交換を行う目的で、軍隊の基地や部隊を視察する。こうした視察は、軍当局の認知のもとに行われるもので、政治家と軍人の間の不信と偏見を減らす一助となる。議員と軍人との接触の結果として、軍事問題に対するよりよい理解が得られる。現地視察は、安全保障部門と政治家の世界ではルールや時間の流れが異なることを政治家が理解する助けにもなる（訳注：下記の原典では、「政治の世界ではルールと時間の流れが異なることを軍司令官が理解する助けともなる」とされている）。

Source: Pablo Carlos Martinez, Senator of Argentina, “The Restructuring of the Armed Forces and the Role of the Parliament: the Argentine Experience,” paper submitted to the Seminar of Partnership for Democratic Governance and Security (PDGS) on Governance, Security and Military Institutions in Democracies, Buenos Aires, April 5-7, 2000.

<<http://www.pdgs.org/partners/pon-martinez.htm>>

拘置所や刑務所では、収容者は治安機関職員の完全な支配・管理下に置かれる。このような特殊状況においては、収容者は、あらゆる種類の人権侵害に著しくさらされやすい。不幸にも、刑務所や拘置所における拷問や虐待は広くみられる。したがって、これらの施設は、特別な監視・管理体制に服すべきである。この点で非常に有用な手段は、虐待の事実の発見と将来の虐待の防止を目的として、議員や専門家がこれらの施設を視察することである。

Box 40 は、国連の拷問等禁止条約の選択議定書の拘置所視察メカニズムに関する規定である。

Box 40 拷問禁止条約選択議定書：治安機関施設への視察の可能性拡大

2002 年 12 月、国連総会は、「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約の選択議定書」を採択した（訳注：条約本体の採択は 1984 年）。この議定書は、加盟国に対して、虐待の危険を低減させるための勧告を行う権限を有する国内外の独立専門家による拘置所の視察を受け入れることを義務づけている（訳注：同議定書は、国際的な虐待等の防止小委員会を設置すると同時に、各加盟国も独自に虐待等の防止委員会を創設し、これらの委員会に拘置所等を訪問し、調査・勧告を行う権限を付与すると規定している）。

詳細は、国連人権高等弁務官事務所（UNHCHR）のウェブサイト <<http://www.unhchr.ch/>> を参照。

視察を成功させる条件

いうまでもなく、部隊や軍事基地といった安全保障部門の活動拠点を議員団が視察する際には、国防省等の関係省庁との調整を行うべきである。抜き打ち視察や調整なしの視察は、極めて悪い結果をもたらす可能性がある。なぜなら、そのような視察は、軍に対する信頼欠如の表れ、あるいは軍隊の階層秩序の無視と受け止められかねず、また、軍の通常任務を妨害することにもなりかねないからである。なお、様々な政党の代表が視察団に参加することや、実質的観点から周到に視察を準備することも必要である。

ただし、このような視察には限界もある。議員団が目にする全てのものは、安全保障部門の司令官らが議員団に見せたいと望むものに過ぎない。したがって、このような視察は、問題の本質を明らかにするものでないばかりか、（特に予算要求のケースにおいて）自らの思惑に都合のいいような状況を作り出す機会を軍に与える可能性すらある。このような事態を回避する方法としては、3 タイプの視察——軍隊の招待による視察、議会が主導する事前予告を経た視察、議会が主導する直前（例えば 1 日前）の通知による視察——を行うことを議会と安全保障部門が合意する、といったことが考えられる。

議員としてあなたができること

＜安全保障部門の活動拠点の視察に関する立法措置＞

- ▶ 議員団による安全保障部門の活動拠点の視察（海外派遣部隊の視察を含む）を法律で規定するよう働きかける。
- ▶ 議員団による現地視察に関する法律がない場合には、（法律なしでも）安全保障部門の現地視察に議員も参加しているか否かを確認する。もし議員も参加している場合には、それがどのような根拠・手続きで行われているのか、いかなる基準で参加議員を選んでいるのか、議員の参加がどのような影響をもたらしているのかを検証する。
- ▶ 法律を制定する際には、以下の事項を確実に規定する。
 - ― 視察が認められる安全保障部門の活動拠点。
 - ― 視察を実施する状況・条件（例えば、視察はいつでも手配できるのか）。
 - ― 軍隊の部隊や基地を議員団が視察するための実施要領および視察頻度。
- ▶ 視察に関する詳細な報告書が議会または関連委員会に提出され、討論に付されるようにする。
- ▶ 実施済みの視察について、その影響を評価する。
- ▶ 自国が国連拷問等禁止条約および選択議定書を批准しているかどうか確認する（訳注：日本は条約を 1999 年に批准しているが、選択議定書は未批准である）。

＜視察議員団の構成＞

- ▶ 議会における与党と野党の比率を公正に反映した超党派の視察議員団を編成する。
- ▶ 視察団における男女のバランスを可能な限りとるよう留意する。

＜視察の準備＞

- ▶ 視察が悪影響をもたらすことを避けるため、議員団の視察について国防省との調整がなされているか確認する。

＜議会への報告＞

- ▶ 詳細な報告書が議会ないし関連委員会に提出され、討論に付されているか確認する。
- ▶ 安全保障部門の関連当局が報告書を速やかに入手し、報告書に対する見解を提示できるようにする。

＜影響および公開＞

- ▶ 議員団の調査結果や勧告、それに基づく議会の決定を採択する。また、それらを一般に公表することが適切か否かを検討・決定する。

第5編

活動中の安全保障部門の監視 —— 特殊な状況と作戦行動 ——

第 18 章 例外的事態

戦争、国内紛争、その他の緊急事態といった例外的事態においては、危機を解決するために、国家は特別な権限を行使したり、特別な手続きを採用したりしなければならない。そのような危機に対する対応は、民主的な統治システムに悪影響を与えることなく実施されるべきである。

戦争やある種の緊急事態においては、軍事的な対応や、場合によっては戒厳令の宣言が必要となる。このような場合でも、軍および安全保障部門全般は、国際人道法などの国際的な原則や取り極めに従い、民主的統制の下に留まらねばならず、また、人権も最大限に保障しなければならない。国連の規約人権委員会（訳注：市民的及び政治的権利に関する国際規約第 28 条に基づき設置された委員会）の市民的及び政治的権利に関する国際規約第 4 条に関する一般的意見第 29 号（訳注：CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001）が明確に記しているように、緊急事態においても犯されることのない人権の範囲が狭められることがあってはならない（訳注：規約第 4 条は、緊急事態が宣言されている場合は一部の権利を制限することを認めているが、その場合でも、生存権、虐待等を受けない権利、思想・良心・宗教の自由などを侵害してはならないと規定している）。

戦争状態

国連憲章第 2 条 4 項は、「全ての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇または武力の行使を……慎まなければならない」と規定している。このように、他国に対する武力の行使は、非常に厳しく規制されている。議会の役割の 1 つは、行政府がこのような国際的規制を尊重しているか、そして、紛争時に自らの権限を逸脱することがないかを監視することにある。スイスのような中立国は、少なくとも言葉の上では、対外的な紛争を解決する手段としての戦争を放棄している。また、日本も、1946 年の憲法において軍隊の保有を明確に禁じている。他の国、例えばハンガリーも、国家間紛争を解決する手段としての戦争を放棄することを表明している。

戦時においては、憲法上の規定に基づいて、議会は少なくとも以下の 3 つの異なる方法で意思決定過程に関与することができる（序列は議会の役割の重要性の高い順）。

①憲法上、戦争と講和の宣言を行う権限が議会に与えられている場合。ただし、近年では、戦争はしばしば警告なしに開始され、議会が決定を行う前に事態が進展してしまうため、このような規定は半ば空洞化しているかもしれない。

- ②憲法上、行政府が戦争や講和に関する行動を遂行するには、議会から明示的な事前認可を受ける必要があると定めている場合。このような規定は、実際の戦争行動や、より広く他国への軍事介入全般の着手に先立って、議会が問題を議論することを可能とする。
- ③憲法上、行政府は戦争行動開始の決定を議会に通告しなければならないが、議会による事前承認は必要とされない場合。多くの憲法は、このような議会への通告を義務づけている。

緊急事態

緊急事態または国家危機事態は、各種の状況において発生し得る。国家の憲法・法秩序は、緊急事態が宣言され得る多様な状況——憲法秩序や公共秩序を脅かす武力行動から、自然災害、伝染病の蔓延、金融・経済恐慌まで——を想定している。

緊急事態は例外的状況においてのみ宣言されるべきであり、また、その場合でも、民主的原則を危険にさらさないために、国家は特定の主要原則に従うべきである（Box 41 参照）。このような例外的状況の定義は、それぞれの国の憲法・法秩序によって決定されるであろう。憲法および法律は、特定党派の政治的目的のために行政府が緊急事態を宣言することを防がなければならない。加えて、憲法および関連法制は、軍事クーデターが憲法上許されないと規定すべきである。

Box 41 緊急事態：目的と原則

「全ての法制度は、緊急事態に対処するための特別措置を定めている。しかし、危機に対応するために必要となる権利の侵害や一時停止は、一時的なものでなければならず、また、正常な状態の回復と最も基本的な権利の保護を唯一の目的とするものでなければならない。……」

<国際的な諸原則>

「緊急事態に関する国際的な諸原則は、以下のように要約できる。

- 合法性の原則**：緊急的な措置は緊急事態の宣言に基づいて行われなければならない、また、緊急事態の宣言は当該国の国内法制に基づかなければならない。さらに、この原則は、国内法が国際法に合致することを要請する。
- 布告原則**：緊急事態の発令は、国民に向けて宣言されなければならない。
- 通告原則**：国家は、緊急事態の発令を、関連条約の各加盟国および緊急事態下の人権状況を担当する国連の特別報告官に通告しなければならない（条約加盟国への通告は、条約の寄託機関・国を通じて行われる）。

○**一時性の原則**：緊急事態の宣言は例外的なものであり、発令期間も必ず一定期間内に留められなければならない。

○**例外的脅威の原則**：緊急事態を宣言するためには、コミュニティに対する真の脅威が現実には発生しているか、または、少なくとも切迫していなければならない。

○**均衡性の原則**：危機に対応するためにとられる措置は、危機の重大性と均衡したものでなければならない。

○**不可侵性の原則**：いかなる時にも犯されるべきではない特定の基本的権利を侵害してはならない。

特に重要なのは、緊急事態の最初の犠牲者が、人権の擁護者である議会であってはならないという点である。緊急事態においても、議会の立法権と行政監視能力は、完全に失効、一時停止、もしくは劇的に削減されるべきではない。また、緊急事態の宣言および解除に議会が関与できることも極めて重要である。……」

＜緊急事態の法的性格＞

「……法律の面から見た〔緊急事態の〕性格は、次のようなものでなければならない。すなわち、緊急事態を発令するための行為（宣言や認可など）と、緊急事態下で取られる措置（特定の権利の停止や制約など）は、法による支配を確保するための原則の枠内に留まり、統制可能でなければならない。……」

＜議会の役割＞

「国家内の様々な権力の独立と均衡の原則……は、法による支配の構成要素だと認識されている。そのため、世界中の多くの法制度は、非常事態の宣言に議会が能動的に関与すること、または、行政府が布告した非常事態を議会が認可することを規定している。その目的は、緊急事態発令のように重大な措置を採用する権限を行政府のみが持つ事態を防ぐことにある。……」

＜緊急事態に関する法規定の位置づけ＞

「過去の経験からすると、緊急事態下の立憲的措置に関する序列があらかじめ規定されていることが望ましい（訳注：例えば、緊急事態においては行政府に特別の政令等を制定する権限を付与する場合があるが、その場合でも基本的な憲法秩序が覆されることがあってはならず、また、政府が議会の機能を停止して立法権を独占するような事態は好ましくない）。多くの法律は、この点を明確に規定しているが、「いかなる機関も、緊急事態の発生を理由として立法機能を奪うことはできない」といったように間接的な仕方で規定している法律もある。……」

Excerpts from a report by the UN Special Rapporteur on Human Rights and States of Exception, Mr. L. Despouy, to the IPU Symposium on “Parliament: Guardian of Human Rights,” Budapest, 19-22 May 1993.

長期的な例外的事態と事実上の例外的事態

数年もしくは数十年に渡って議会が定期的に更新するような長期間に及ぶ例外的事態は、安全保障部門に対する文民の優越という原則を危険にさらし、安全保障部門が「自分たちは何ものにも拘束されていない」との感覚を抱いて民主主義を危機に陥れる状況を生み出す可能性がある。このような事態は、議会の地位を極めて弱体化してしまう。また、非常事態を宣言しないものの、実際には非常事態を宣言したと同様の権限を政府が行使するという事実上の例外的事態が存在する国も少なくない。事実上の例外的事態は、あらゆる領域で安全保障部門に行動の自由を与えてしまうため、議会による安全保障部門の監視に対する直接的脅威となる。

議員としてあなたができること

<例外的事態に関する立法措置>

- ▶ 憲法または法律において、各種の例外的事態を明確に規定する。
- ▶ 例外的事態の発令は、議会による審議と投票によって更新が明示的に認可されない限り、一定期間経過後（例えば3ヵ月あるいは6ヵ月経過後）に自動的に解除されるようにする。
- ▶ 例外的事態に関する国内法を、Box 41 の国際的な諸原則（合法性、布告、通告、一時性、例外的脅威、均衡性、不可侵性の原則）に合致させる。
- ▶ 例外的事態においても、人道法、憲法上の保障、適用可能な人権法が尊重されるようにする。
- ▶ 憲法または法律において、例外的事態の宣言と解除に関する行政府および議会それぞれの権限を明確かつ詳細に規定する。

<例外的事態下の議会>

- ▶ 例外的事態の発令が、安全保障に関する行政府の行動および不可侵の人権の尊重を監視する議会の権限を完全に消失させることのないようにする。

第 19 章 国内治安の維持

国内の（または公共の）治安と公共の秩序は、重要な公共善であり、いかなる差別もなく等しく一般市民（国内にいる移民と外国人も含め）が享受すべきものである。治安と秩序は、特定の政治指導者または政治勢力の一時的な目的や、安全保障部門の利益に奉仕するものであってはならない。安全保障部門の唯一の使命は、治安と秩序を維持するための手段を提供することにある。

国内治安に関する法制の根拠と特徴

あらゆる法制度は、例外的事態の宣言は必要としないものの国内治安・公共秩序が現実の脅威にさらされる状況、またはそれらに脅威が差し迫る状況に対処するための何らかの法制を備えている。国によって詳細は異なるが、このような法制は一般的に、行政府に対して特別の権限を与え、一部の権利を一時的に制約または停止すると規定している。これは、このような状況において危険にさらされるかもしれない、より基本的な他の権利を守るための措置である。ただし、一部の権利が制約・停止される特定の状況とはどのような事態かは、法律によって明確に定義される必要がある。

一般的に制約・停止の対象となる権利は、情報の自由（情報公開を請求する権利など）、公共の場でデモを行う権利、身体的自由、庇護権などである。国際法は、生存権や、拷問その他の肉体的懲罰や非人道的で品位を傷つける取り扱いを受けない権利といった不可侵の権利を停止することを明確に禁じている（訳注：第 18 章参照）。特に注意して監視しなければならないのは、移民、ジャーナリスト、政治的活動家、人権活動家、難民・避難民、宗教的・民族的少数派の取り扱いである。

治安維持法制に内在する危険

国内治安・公共秩序を維持するための法制には、以下のような危険が内在する。

- ✓ 脅威の性質の定義が曖昧であると、行政府が必要に応じて恣意的な解釈をすることが可能となる。
- ✓ 適切なチェック・アンド・バランスや行政上・司法上の制裁措置を欠いたまま、過剰かつ永続的な権限を行政府に（また行政府を通じて安全保障部門の多くの組織に）与えてしまう。

- ✓ 国内治安と公共秩序の維持は、時として、1 つまたは複数の国内集団、政治的指導層、安全保障部門の排他的利益を守るために濫用され、一般市民の権利を制約し行動を管理するための手段と化してしまふことがある。
- ✓ 国内の法と秩序の番人である警察部隊の軍事化は、対外的安全保障の番人である軍隊と警察の境界線を曖昧にしてしまふ。特に、警察部隊の財政基盤が脆弱で、治安状況を悪用して汚職を働こうとする誘因が強い場合に、この危険は増大する。警察の軍事化のもう 1 つの危険は、権力者が警察部隊（および時として情報機関や準軍事的組織）を、国内治安と公共秩序を維持するための手段としてではなく、反対派を統制し抑圧するための手段として利用することである。また、公共秩序の管理のために軍隊を頻繁に使用すれば、軍の政治化を招いてしまふ可能性もある。
- ✓ 議会と司法組織の活動が抑圧される危険がある。この危険は、行政府の権限に比して議会および司法組織の立場が弱い国において、特に大きい。

したがって、治安と公共秩序の維持のためにとられる措置は、安全保障部門の人員による人権侵害を招きかねない。また、特定の状況下では、人権侵害が容認されることによって安全保障部門が利益を享受する場合もあり得る。このような状況でしばしば侵害される人権は、生存権、拷問や非人道的で品位を傷つける取り扱いを受けない権利、恣意的な逮捕からの自由、法に基づき設立された独立法廷による公正な裁判を受ける権利、言論・表現・集会の自由などである。

Box 42 治安と民主主義の双方の維持

「歴史を通じて、そして多くの途上国では現在でも、権威主義的政府は、民主主義と公共秩序・個人の安全は両立しないと主張して、民主化運動に抵抗し、それを鎮圧してきた。しかし、これまでの記録は、そのような主張がまったく間違っただけであることを示している。国家の治安部隊に対する民主的な文民統制は、個人の安全を害するということは決してなく、むしろ個人の安全にとって極めて重要なのである。このような統制なくしては、個人の安全の擁護者であるべき治安部隊は、逆に個人の安全に対する最も重大な脅威となる。」

Source: United Nations Development Programme (UNDP), *UN Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, p.87.
<<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>>

一部の国においては、民主主義を守るための特別の法律が制定されている。例えばアルゼンチンでは、「民主主義の防衛」に関する 1984 年の法律第 23.077 号によって刑法典が改正され、民主主義システムに敵対する行為（例えば、民主主義や憲法の尊重を危機に陥れることを目的とする非合法結社の結成）が刑法上の犯罪と規定された。

国内治安・公共秩序に対する脅威を理由とした個人の拘束

国内治安・公共秩序の維持に関するあらゆる法制は、治安・秩序に脅威を与える個人の拘束に関する規定を含んでいる。この規定には、少なくとも以下の2つのタイプがある。

- ✓ 国家安全保障にとって現実の脅威となる個人の拘束を定めた法律。この種の拘束は、通常は司法府が命ずるものであるが、特殊な場合には行政府が単独の判断で命ずることもできる。
- ✓ 国家安全保障にとって脅威となるであろうと行政府が見なした個人の拘束を定めた法律。すなわち、国家安全保障を危機にさらす可能性がある（と行政府が判断した）状況を統制し防止するために、行政府に対して特別な権限を与える法律。

英連邦を構成する国の多くは、2番目のカテゴリーに属する法律を有している。このような法律の下では、行政府は、立法府または司法府の事前の同意や関与を求めることなしに、憲法上の保障の多くを停止するという強大な権限を行使することが許される。ここで問題となるのは、国家安全保障への脅威となる個人の拘束（司法府ではなく政府や省庁による拘束）を命じる行政府の権限である。行政府は、このような個人を長期に渡って（定められた期間を延長して、あるいは、無制限に）自らの手中に置くことができる。このような法律の中には、拘束の是非を審査する機関の設置を規定しているものもある。そのような審査機関は、単に諮問的な役割を果たすだけの場合もあれば、被拘束者の解放を行政府に命令する権限を持つ場合もある。また、審査機関が人員構成の点で行政府とどの程度の結び付きを有するかも、国によって異なるであろう。

多くの国において、2番目のカテゴリーに属する法律——これらは一般に植民地時代の遺産である——の是非が広範に議論されている。現在では、この種の法律に対する批判も大きい。その理由は、このような法律が、行政府と安全保障部門の各組織（特に警察）に極めて大きな権限を付与してしまい、国民の市民的・政治的権利に否定的な影響を与えるからである。

Box 43 深刻な結果を招く歪み

「政府が自らの権力基盤として治安部門を頼りにする国では、治安部隊が自国市民や近隣諸国の安全を阻害する主要な要因となることも多い」。……「内務省の部隊、武装警察、情報機関が国内の政治闘争に巻き込まれる場合、民主的な文民統制の向上に向けた取り組みは、しばしば危険にさらされる」。

Source: United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, pp.87 and 92.

<<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>>

議員としてあなたができること

<国内治安・公共秩序を維持するための立法措置>

- ▶ 治安と公共秩序は国民のためのものであり、国民を抑圧したり、党派の政治的目的を達成したりするための論拠や手段として用いられてはならないことを、心に銘記する。抑圧目的の警察の使用や、警察の過度の軍事化を避けるようにする。
- ▶ 行政府の議会に対するアカウンタビリティを確実なものとし、行政府の権限の限界を法律によって明確に規定する。
- ▶ 安全保障部門が権限や実力を過剰に行使した場合には、行政および司法による制裁を適宜科すようにする。
- ▶ 民主主義を防衛するための法律が自国に必要なか否かを検討する。

<議会による監視>

- ▶ 議会は定期的に国内治安と公共秩序に関連する問題を審議し、関連分野における現行法制を検証する。
- ▶ 権限を有する議会の委員会は、活用可能なあらゆる手段と資源を用いて、国内治安と公共秩序に関する適切な情報を収集し、最大限の効果的監視を行う。もし必要であれば、当該委員会が活用可能な手段と資源（専門知識を含む）を強化するための措置をとる。
- ▶ 国内治安と公共秩序に関する公開の公聴会を、可能な場合はどこでも、必要な場合はいつでも、開催するよう奨励する。
- ▶ 国内治安と公共秩序、および、それらに関連する活動が国民の人権や基本的自由を与える影響に関心を有する NGO との対話（組織レベルまたは個人レベルでの対話）を確立する。

第 20 章 テロリズム

「国家は自国民を各種の脅威から守らなければならないが、テロリズムはどのような脅威の 1 つである。国家は、テロリズムから国民を守る権利を有するだけでなく、守る義務を負っている。しかし、国家はまた、対テロ措置が人権侵害を隠蔽し正当化する手段と化すことのないよう、最大限の注意を払わねばならない。……国内的に生じ得る危険は、安全を追求する過程において、必要不可欠な自由を犠牲にし、公共の安全を強化するどころか弱体化させてしまい、そしてついには民主的統治という船が内部から腐食していくことである。」

国連事務総長コフィ・アナン

(Press Release SG/SM/8518, 21 November 2001)

テロリズムは、国内的、地域的、国際的な安全に対する最大の脅威の 1 つである。テロリズムは組織犯罪と結びつく場合も多いため、テロリズムへの対応措置は複雑なものとなる。その対応措置は、警察活動、国境管理、インテリジェンス、金融分野における措置、刑法や情報技術 (IT) の領域における措置など、多岐に渡る。

9.11 テロ以降、多くの国は、上記の分野における法制の強化が重要かつ必要だと認識している。また、国家間協力も、特に情報共有や情報技術の領域で強化されている。これにはもちろん、人権と市民的自由の享有に対する一連のリスクが伴う。

2001 年 9 月 28 日に採択された国連安保理決議 1373 (Box 44 参照) は、テロリズムを規制するための国際協力に関して、特に金融資産の管理を重視した。また、決議では、テロリスト・テロ集団の国内移動と国境を越えた移動の阻止という観点から、国境管理や身分証明書・旅行証明書の管理の重要性も強調されている。さらに、テロ集団のメンバーのリクルートの阻止、テロリストに対する武器や機微な物質 (訳注: 核・生物・化学兵器の関連物質等) の供与の阻止、その他の予防的措置の促進に関する一連の勧告 (国家間協力を通じた活動を含む) も、決議には含まれている。また、テロ行為の資金調達・計画・準備・実行に参加した者およびテロ行為を支援した者が裁かれること、そして、これらのテロ行為が国内法令によって重大な刑法上の犯罪として規定され、適切に処罰されることも、決議は要請している。さらに、決議は、国際法と国内法に従った情報交換、および、テロ行為の実行を防止するための行政上および司法上の協力を求め、全安保理理事国によって構成される委員会を設置して適切な専門家の支援を得つつ決議の実施を監視することを決定した。

1999 年 12 月 9 日に国連総会で採択された「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」は、全ての締約国に、テロ行為への資金提供に関与した者の引渡しと、疑わしい資金取引を調査するための措置の実施を求めている。この条約は 2002 年に発

効した。2002 年 4 月 2 日現在、132 カ国がこの条約に署名し、26 カ国が批准手続きを完了し締約国となっている（訳注：条約発効は 2002 年 4 月 10 日で、2007 年 1 月現在の批准国は 160 カ国）。

Box 44 9.11 に対する国連安保理の対応：国連安保理決議 1373

安全保障理事会は……

3. 全ての国に対し、次のことを行うことを求める。

- (a) 活動情報（特に、テロリスト個人又はテロリスト網の活動又は動静、偽造又は変造された旅行証明書、武器、爆発物又は機微な物質の輸送、テロリスト集団による通信技術の使用及びテロリスト集団による大量破壊兵器の保有により生じる脅威に関連する情報）の交換を強化しかつ加速するための方途を見つけること。
- (b) 国際法及び国内法に従って情報交換を行うとともに、テロ行為の実行を防止するために行政上の及び司法上の事項に関し協力すること。
- (c) テロ攻撃を防止かつ抑止し、かかる行為の犯人に対して行動をとるために、特に二国間又は多国間の取決め又は協定を通じて協力すること。
- (d) できるだけ早期に、1999 年 12 月 9 日のテロリズムに関する資金供与の防止に関する国際条約を含め、テロリズムに関連する国際条約及び議定書の締約国となること。
- (e) 協力を強化し、関連する国際条約及び議定書並びに安全保障理事会決議 1269 号（1999）及び 1368 号（2001）を完全に実施すること。
- (f) 庇護を求める者がテロ行為を計画し、テロ行為に便宜を図り又はテロ行為に参加していないことを確保するために、これらの者に難民の地位を付与するに先立ち、関連する国内法及び国際法（人権の国際的な基準を含む。）に合致する適当な手段をとること。
- (g) 難民の地位が、テロ行為の犯人、組織者又は助長者により濫用されないこと及び政治的動機に関する請求がテロ行為の容疑者の引渡請求の拒否の理由として認められないことを、国際法に従って、確保すること。……

Source: United Nations Security Council, Resolution 1373 (S/RES/1373), 28 September 2001. <<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>>

（訳）『官報』号外特第 17 号，平成 13 年 10 月 12 日，pp.2-3.

9.11 の影響

議員にとって重要なのは、政府がテロ攻撃に対してバランスの取れたアプローチを取っているかどうか、すなわち、安全と人権の双方を保護するようなアプローチを取っているかどうかを監視することである。議員の立場からすれば、テロリズムへの対応で重要となるのは、関連立法措置を講じること、安全保障および対テロ措置への新たな包

括的アプローチを採用すること、安全と自由の間の適切なバランスを見出して国際人道法と国際人権法を十分に尊重できるようにすることである。

◇ テロリズムの法的定義

国際的に合意されたテロの定義は、今日に至るまで存在してしない。国際社会が共通の定義で合意に達するまでは、テロは「何がテロでないか」という形で定義され続けるであろう。国際裁判の判例によれば、外国による占領から民族の解放と独立を獲得するための闘争は合法的権利であり、そうした目的自体がテロ行為の構成要件となることはない。さらに、IPU を含めた国際社会は、テロリズムの原因をいずれかの宗教、国籍、文明に帰することはできず、また、宗教、国籍、文明の名によってテロリズムを正当化することもできないことを繰り返し強調してきた。テロリズムを定義するもう 1 つの方法は、テロ行為に共通する攻撃の類型を抽出することである。それは、（特に無辜の民間人をも犠牲とする）無差別的暴力的攻撃や、準国家的グループや秘密組織によるあらゆる形態の無差別的暴力であり、国際社会が常に非難してきたものである。

テロ攻撃には、民間人に対する無差別的暴力、人道的価値の無視・軽視、強度の自己顕示欲といった特徴がある。テロリストが多用する手段としては、ハイジャック、自動車爆弾、自爆、暗殺、大量殺人がある。長期に渡るテロ活動には、財政支援、継続的な武器弾薬の供給、そしてしばしば国際的な組織ネットワークが必要となる。第三国がテロリストに援助や隠れ場所を提供することも多い。次の Box 45 は、テロリズムに対するバランスのとれたアプローチ——対テロ措置の必要性和合法的抵抗権の保護の必要性の双方を重視するアプローチ——において重要となる点を記述している。Box 中の 37 項は、対テロ戦だけでなく、新世代のテロリストの温床となっている諸国の社会的、政治的、経済的発展をも目的とするようなテロ対策の必要性を示している。

Box 45 テロとの戦い：1995 年の IPU 会議文書より

34. ……会議は、外国による占領から民族の解放と独立を獲得するための闘争が、国際的な諸決議によって承認された合法的権利であり、そのような目的自体がテロ行為の構成要件となることはないことを想起する。しかし、いかなる闘争も、無差別攻撃、特に無辜の民間人をも犠牲とする無差別攻撃や、あらゆる形態の組織的国家テロを正当化しないことを強調する。

……（中略）……

37. 会議は、安全保障上の対テロ措置を、経済的・社会的発展の促進と議会制民主主義の強化を目的とする構造的方策によって補完する必要性が極めて高いことを強調する。

Source: Final Document of the 2nd Inter-Parliamentary Conference on Security and Co-operation in the Mediterranean, Valletta (Malta), 1 - 4 November 1995.

<<http://www.ipu.org/splz-e/valetta.htm>>

オーストリア（刑法典草案第278b節）、ドイツ（刑法典第129a節）、カナダ（法案C-36）といった各国の対テロ法制には、以下の点が含まれている。

- テロ行為の限定列举。例えば、殺人、人質、不法な航空機奪取、爆弾テロ、テロ行為への資金供与などの犯罪行為を構成する作為、不作為、脅迫が列举されている。これらの多くは、既存の法律で既に違法とされている行為でもある（オーストリア、ドイツ、カナダの対テロ法）。
- テロリスト集団の指揮と（財政またはその他の手段による）支援も違法とされる（オーストリア、ドイツ、カナダ）。
- テロ活動の原因。これには政治的、イデオロギー的、宗教的なものも含まれる（カナダ）。
- テロ活動の意図。それは、一般市民を恐怖に陥れ、あるいは一般国民や政府にある行動をとるよう、またはとらないよう、強要することである（カナダ）。
- テロ行為の直接の目的。それは、暴力的手段で人々を殺傷し、人々の生命を危機にさらし、必要不可欠の公的・私的サービスやシステムを破壊することである（カナダ）。
- 民主主義と法の支配の構築・再構築や人道法の保障を目的とする行為を犯罪対象から除外（オーストリア）。このような規定により、合法的な抵抗や闘争が犯罪とされることはなくなる。

これらの対テロ法制の特徴に共通する点は、テロリズムを暴力や個人・組織への損害と関連づけていることである。また、これらの法律は、テロ行為を構成する要件を限定的に列举している。そして、テロ行為の実行のみを違法とするだけでなく、テロ集団への（構成員、支援者、または指導者としての）関与もテロ行為と見なしている。

議会による監視という観点からすれば、新たな対テロ法制においてテロリズムに対する適切な解釈が採用されるようにすることが重要である。テロリズムの定義が狭すぎると、テロ組織によって実行される可能性のある行為が犯罪行為から除外されてしまう危険がある。その一方で、その定義が広すぎると、合法かつ正当な民主的抵抗までもが犯罪とされてしまう危険がある。ここでまず問題となるのは、民主的社会においては暴力がどの程度まで正当化されるのかという点である。各国の社会は暴力の正当性に対するそれぞれの見方を長年に渡って築き上げてきたのであるから、この問題に対する各国の立法者の解答も異なるであろう。この問題を考える際には、暴力の目的の正当性という要素を常に心に留めておくべきである。暴力が正当化されるのであれば、脅威の大きさと暴力の目的の間の均衡が保たれねばならない（訳注：目的の重要性に比して不均衡な大きさの脅威を与える暴力の使用は許されない）。

次に問題となるのは、対テロ措置とテロの脅威そのものの均衡をも取らねばならな

いという点である。対テロ法制の目的は、テロ活動に関与する者に対して警察や他の安全保障部門が実効的な対応措置をとれるよう支援することにあるという点を忘れてはならない。対テロ法制は言論・結社の自由の制限を目的とするものではなく、そのために利用されるべきではない。

テロリズムに対する 3つのアプローチ

安全保障部門は、社会と国家組織をテロ攻撃から守るために以下の3つの対応措置をとることができる。

- ✓ **対テロ措置**：国民、公共生活、建築物、インフラの脆弱性を低下させる。
- ✓ **テロ対抗措置**：テロリストを特定し、活動を阻止することによってテロ攻撃を防止する。
- ✓ **危機管理**：テロ攻撃後の状況（惨状や非常事態）を処理し、安定させる。

対テロ活動の多くは、①国内的な法制・調整・資金配分、②国内治安、③外国人、④渡航・国境管理、⑤金融、⑥国際協力、⑦原子力・生物・化学（ABC）関連の脅威に関連する。以下の活動リストは包括的なものではなく、考え得る対テロ措置のカatalogと見なされるべきものである（訳注：以下は政府がとることの多い対テロ活動を例示したものであり、当ハンドブックは全ての措置を無条件で肯定しているわけではない。後述のように、人権保護とのバランスをとることが重要である）。

①国内的な法制・調整・予算

- 特別な対テロ法の制定、または、既存法制の改正を行う。
- テロ対策に関連する措置や組織（警察、国境管理機関、国営航空、保健当局、郵便、軍隊など）に追加的資金を配分する。
- 自国の安全保障部門の各組織間の情報共有を促進する。
- 地域および連邦／国家レベルにおける安全保障部門（警察、軍隊、情報機関、国境警備隊）間の各種政策調整を担当する長期的な人事・調整センターを設立する。
- 税関・税務署が保有する個人情報へのアクセス権を、情報機関職員・法執行機関職員に付与する。

②国内治安

- インターネット、電話、ファックス通信を（裁判所などの関連監視機関への通知なしで）傍受する。

- 通信事業者が顧客の通信記録を（例えば 1 年間）保存するよう要請し、法執行機関が通信データにアクセスできるようにする。
- 当人に知らせることなく、疑わしい人物に関する電子的な個人情報を銀行、インターネット・プロバイダー、クレジット会社から取得する。
- 個人情報が含まれている複数のデータベースを統合することで、コンピュータを活用したより実効的な捜査を実現する。
- 警察のデータ処理システム内の個人ファイルの利用を、警察以外の政府職員にも認める。
- より多くの情報を収集するために、個人を通常よりも長期間拘束する。
- ID カードを導入するなどして国内追跡システムを確立する。

③外国人（移民、庇護申請者、外国人）

- 外国人データベースへのアクセスを安全保障部門に認める。
- 特定の民族に属する個人の情報収集を行う（人種的プロファイリング）。
- 庇護申請者がテロ活動に関与している疑いがある場合には、司法審査を認めない。
- 関連当局（大臣）がある庇護申請者を国家の安全に対する脅威と認定した場合には、その者の申請を却下できるようにする。
- 移民や庇護者の受け入れ時に採集した指紋を（最大 10 年間）保存する。
- テロの脅威を与えているが国外追放処分にできない人物を拘束する。
- ビザ手続きにおける本人確認を強化し、ビザ申請者および庇護申請者の政治的バックグラウンドの審査を厳しくする。

④渡航・国境管理

- 国境管理を強化する。
- 民間航空機の乗務員に武器を携行させる。
- 航空機の操縦席に防弾ドアを導入する。
- 空港で全ての荷物に対して完全な X 線検査を実施する。
- ID カードやパスポートに生体認証（バイオメトリクス）を導入する。
- 管理が弱くなりがちな入国地点（港湾、トンネル、空港）における検査を、より頻繁に、より厳しく行う。
- 入国地点で人物情報の収集を行う。

⑤金融

- 金融取引を監視する。
- マネー・ロンダリングや詐欺の防止のため、銀行・信用機関の監督を強化する。テロ活動への関与が疑われる銀行口座を凍結する。

- 銀行に対して、全ての口座情報と中央データベース（銀行口座情報交換システム）のセキュリティに関する情報を提供するように要請する。これには、取引がテロ目的に関連していることを銀行が知り（または疑い）つつも当該取引の情報を報告しないことを銀行の違法行為とすることも含まれる。
- 金融情報調査部門を（例えば財務省内に）新設する。既にそのような部門が存在する場合は、その実効性を高める。

⑥国際協力

- 国際協力を強化する（欧州共通逮捕状の導入や犯罪者引渡しの迅速化など）。
- テロ対策に関する国際協定に基づき国内法を整備する。
- 国際治安支援部隊（ISAF）の一員として部隊をアフガニスタンに派遣する（訳注：ISAFに限らず、テロとの戦いを目的とする軍事的活動に参加するとの意味）。
- テロリズム関連の国連諸条約を署名・批准する。
- 提携関係にある外国の安全保障部門と国際的な情報共有を行う。
- テロリストの聖域またはテロリズムの温床となっている諸国に対して開発援助を実施し、テロリズムの根本的原因に対処する。

⑦原子力・生物・化学関連の脅威

- 核・生物・化学・放射能を用いた戦争の研究・対応センターを設立する。既にそのようなセンターが存在する場合には、その実効性を高める。この領域における各種の取り組みを調整する。各種のワクチン（例えば天然痘ワクチン）を製造・貯蔵する。
- 医療当局の備えを強化する。医薬品の適切な供給を確保する。
- 核施設の防護を強化する（例えば、低高度を飛行する小型航空機を探知するためのレーダーを設置する）。

◇ 人権と安全保障の適正なバランス

多くの国で行われている上記のような措置は、一時的措置ではなく、長期に渡って実施される可能性が高い。つまり、対テロ措置は非常時における例外的な措置ではなく、通常の社会生活の一部なのである。この事実は、対テロ措置が言論の自由や団結権、プライバシー権などの市民的権利に影響を与える場合に、特に重要となる。対テロ措置の永続的な性質を考慮すれば、長期に渡る対テロ措置の実施に緊急事態や例外的状況といった概念（第18章参照）を適用することは適切ではない。

第2に、対テロ措置は、法執行機関と情報機関の間の伝統的な役割分担を曖昧にしてしまう。警察等の法執行機関と情報機関の目的は異なる。情報機関の目的は潜在的脅威に関する情報を収集することにあるが、警察の役割は法と秩序の維持にある。通常、情報機関が容疑者を阻止・逮捕することはなく、一方、警察は、犯罪が実行されたという

確実な証拠をつかむ前に「予防的な情報収集活動」を行うことはない。民主的統治の観点からすれば、情報機関は自国民を「スパイする」ような任務に携わるべきではない。しかし、各国でテロとの戦いの緊急性が高まり、(外国に対する) インテリジェンス活動の手法を国内における犯罪捜査に活用することへの抵抗が薄れてきたため、法執行機関と情報機関の役割を明確に分けることが徐々に難しくなっている。

第3の問題は、安全保障部門が裁判所などの監視機関に通知することなく市民を監視下に置くことが、段々と容認されつつあることである。このような状況下では、市民的権利に対する重大な侵害が発生する可能性もある。政府は監視活動について十分な情報提供を行っていないため、市民、オンブズマン、NGO が政府や関連機関にアカウンタビリティを果たすよう求めることも困難である。

第4に、対テロ措置のターゲットにされやすいのは、移民、庇護申請者、外国人である。対テロ措置によって社会の中の異なる民族グループ間の対立が高まり、法の下の平等という規範が蝕まれてしまう危険も存在する。

テロとの戦いの実効性を確保するには、あらゆる対テロ措置を実施する必要があるかもしれないが、議会は、対テロ措置が国際人道法、国際人権法、および国際的な人道・人権原則に合致することを確実にするよう努めるべきである。言い換えれば、絶対的で完璧な安全を追い求めることは、非現実的なばかりでなく、国家による国際的・国内的義務の尊重を危険にさらす可能性もある。ましてや、絶対的安全の追求は、民主主義という概念そのものに反する絶対的権力を生み出すことも多いのである。あらゆる法制度が行政府に付与する特別の権限に一定の制約を課している理由も、この点にある。現在行われているテロとの戦いの中で、自由と安全の間の緊張関係は議会に対して深刻な挑戦を突きつけている。しかし、自由と安全のバランスをとることは行政府のみが負う責任であってはならず、議会も国民の権利の代表者・保護者として、この点を厳しく監視すべきである。

議員としてあなたができること

<テロとの戦い>

- ▶ テロリズムに対する広範なアプローチを採用し、防護と安全に焦点を当てるだけでなく、内戦等の根本的原因にも対処する。平和的手段による地域紛争の解決や異文化間の対話と理解の促進がテロ防止には極めて重要であることを、忘れてはならない。
- ▶ 多くの地域紛争の根源は、民族や宗教の相違による多数派と少数派の対立にある。このような対立では、軍隊が活用または悪用される場合もある。防衛、インテリジェンス、司法を所管する議会の委員会委員には、少数派コミュニティに属する議員も含まれるべきである。また、議会は、少数派の保護のための特別委員会や特別法廷を設置すべきである。

- ▶ 自国がテロ関連の国際条約・議定書に加盟しているかを確認する。これには、1999年12月9日に採択された「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」も含まれる。また、それが適切な場合には、これらの条約の批准や遵守、条約に関連する国内法整備や政策実施を確実なものとするための行動をとる。
- ▶ 核テロ防止条約およびテロリズム廃絶に関する包括的条約の採択を目指す国連総会の行動を注意深く観察する（訳注：2005年4月13日に「核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約」が採択された。テロ関連の条約は2008年5月の時点で13あるが、そのうち1990年以降に採択されたのは、テロ資金供与防止条約と核テロ防止条約に加え、1991年の「プラスチック製爆薬の探知のための識別措置に関する条約」と1997年の「テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約」である。日本は、これら13条約を全て批准している）。
- ▶ テロ行為の犠牲者に対して国民団結の表明として補償を与えることを可能とする法律を整備する。
- ▶ 対テロ法制が、安全保障上の要求と市民的・政治的権利の享有の間の適切なバランスを逸脱することのないようにする。また、対テロ法制が関連分野に及ぼす潜在的影響や、施行に要するであろう経費にも注意を払う。

例外的事態に関する第18章と国内治安と公共秩序の維持に関する第19章の各Boxに含まれている提案も参照。

第 21 章 **安全保障と情報技術 (IT)：新しい手段と課題**

一連の新しい情報技術の導入は、安全保障の手助けとなると同時に、新しい深刻な脅威をも生み出している。前章で言及した 2001 年の国連安保理決議 1373 (Box 44 参照) は、国際テロと結びつき安全保障と国際的平和に危険を及ぼすという情報技術の二面性を国際コミュニティが認識していることを、明白な形で証明している。

過去数十年間、様々な国際組織は、国際安全保障に脅威を与える行為や犯罪に情報技術が活用されることを阻止しようと取り組むと同時に、人権や自由に脅威を与えるような仕方では国家が情報技術を活用することを防ぐためのガイドラインも策定してきた。

このような脅威に対処するための法制を作ろうとしている議員にとって、本章の内容は有益なものであろう。

サイバー犯罪

インターネット上の犯罪の構成要件の定義はまだ確定されていないが、一般に、この言葉は情報技術に関連する幅広い犯罪・悪用を指す用語として使用される。この種の犯罪の代表例は、ハッキング行為やコンピュータ・ウィルスの開発・流布である。ここ数年でサイバー犯罪に対する関心は爆発的に高まったが、この問題は決して新しいものではなく、コンピュータが開発された当初から犯罪は発生していた。過去と現在の相違点は、主としてインターネットの普及により、犯罪行為を行おうとする者が利用できる手段の範囲が拡大した点にある。インターネットとワールド・ワイド・ウェブ (WWW) は数多くの恩恵をもたらすため、民間に広く普及した。しかし、それと同時に、インターネットの普及に伴う問題点への関心も高まり、現在では、サイバー犯罪に類する事件の報道を目にしない日はほとんどない。

2003 年 11 月 23 日、欧州評議会は「サイバー犯罪に関する条約」を採択した。この条約は、少なくとも 3 カ国の欧州評議会加盟国を含む 5 カ国の批准により発効する。2002 年 5 月の時点で、29 カ国の欧州評議会加盟国と 4 カ国の非加盟国が署名を行っている (訳注：この条約は既に 2004 年 7 月に発効している。2008 年 5 月現在の批准国は 22 カ国である。条約は欧州評議会非加盟国にも解放されており、日本も条約採択と同時に署名を行い国会承認もすませているが、国内法の整備が遅れているため、まだ批准はしていない)。この条約の根底にある認識は、特に適切な国内法の整備と国家間協力の促進によって、サイバー犯罪からの社会の保護を目的とする共通政策が必要だというものである。

情報システムの保全

考え得るあらゆる領域において、また考え得るあらゆる目的のために情報システムを活用することが爆発的に増加したため、国際機関は、それに付随するリスクを懸念するようになった。そこで経済協力開発機構（OECD）の理事会は、1992年11月に、詳細な「情報システム保全のための OECD ガイドライン」を策定した（訳注：2002年7月にはさらに詳細な「情報システムとネットワークの保全のための OECD ガイドライン」が策定されている）。このガイドラインは、以下のことを目的としている。

- ✓ 情報システムに対するリスクと、そのリスクに対応するために活用できる保全措置への認識を高めること。
- ✓ 情報システム保全に関する首尾一貫した対応措置・慣行・手続きの策定と実施に責任を負う公的・私的機関を支援するための全般的枠組みを創設すること。
- ✓ 対応措置・慣行・手続きの策定と実施における公的機関と私的機関の間の協力を促進すること。
- ✓ 情報システム、および、その提供・使用方法の信頼性を向上させること。
- ✓ 情報システム保全を目的とする国際的協力を促進すること。

ガイドラインの採択時に、OECD 理事会は、「このガイドラインは、国家安全保障と公共秩序の領域における各国の主権に影響を与えるものではなく、常に各国の国内法の要請に従うものである」と述べている。

電子化された個人データファイル

1990年12月、国連総会は、「コンピュータ化された個人データファイルの規制に関するガイドライン」（訳注：A/RES/45/95）を採択した。それに先駆けて、OECD は1980年9月に、「プライバシーの保護と個人データの国際流通に関する OECD ガイドライン」を採択している。また、欧州評議会も、1981年1月に「個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約」を採択している（Box 46 参照）。

Box 46 個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約

「この条約は、個人データの収集と処理の悪用から個人を保護すると同時に、個人データの国際流通を規制した初めての国際的合意である。個人データの収集・処理に関連する保護が個人に与えられることに加え、適切な法的保全措置なしに個人の人種・政治的信条・健康状態・宗教・性生活・犯罪歴などのセンシティブなデータを処理することも違法とされている。この条約は、各個人に、自らに関する情報を知る権利、そして必要であれば情報を修正する権利を与えている。これらの権利の制限が許されるのは、より優先されるべき利益（国家の安全や防衛など）が危機に瀕している場合だけである。また、この条約は、上記と同様の保護を与える法制を持たない国に対して個人データを渡すことにも、一定の制約を課している。」

Source: Council of Europe, “Summary of the Treaty”

<<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/108.htm>>

議員としてあなたができること

<情報技術に関連する立法措置>

- ▶ 情報技術とサイバー犯罪に関する適切な法律を制定し、技術の急速な発展に対応するために法律を定期的に再検討し、修正する。
- ▶ 情報技術に関連する国際条約や地域的条約に自国が加盟しているか、そして、条約に従って国内法を整備し、政策を実施しているかを確認する。
- ▶ 情報技術の活用とサイバー犯罪に関する国内の法律と政策が、人権と基本的自由の保護の重要性に特別の考慮を払って策定・実施されているかどうかに注意を払う。
- ▶ 不十分な状況を改善するために、適切な場合には、議会における政府への質問、公聴会の開催要求、議員立法といった行動をとる。

<議会が有する手段と資源>

- ▶ 情報技術、情報技術活用の進展、および、それに伴う諸問題を、議会の委員会または小委員会に恒常的に所掌させる。
- ▶ そのような（小）委員会がない場合には、新たな（小）委員会を設置するか、あるいは、既存の常任委員会の所掌に上記の事項を組み込む。
- ▶ 情報技術に関して権限を持つ議会組織が、その任務を遂行する上で最大限の資源と専門知識を利用できるようにする。
- ▶ それが適切な場合には、情報技術の領域における発展を把握し、議論と行動を活発化するための非公式な議員連盟を設立する。このような議員連盟は、超党派で（二院制を採用している国では）両院にまたがるものであるべきである。

第 22 章 国際的な平和活動

現在の国際社会においては、国連憲章第 6 章「紛争の平和的解決」または第 7 章「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」に規定されている手段によって紛争を解決するための取り組みが増加している。国連はこれらの規定に基づき、一連の概念や活動（それらの定義については Box 47 参照）と、活動を組織し実施するための手続きを発展させてきた（国連の平和創造活動の各プロセスについては Box 48 を、国連の PKO 要員の訓練については Box 50 を参照）。国際的な安全保障の動向によっては、各国はこのような任務に参加するよう要請される場合もある。

海外における平和活動への貢献

平和維持、平和強制、平和創造といった活動を支えているのは、安全保障理事会の授權に基づき活動に参加する国連加盟国である。不安定化した地域に平和と安全を再建することを目的とする活動のために部隊を海外に派遣する機会は、ますます増加している。言うまでもなく、どのような場合でも、軍隊の派遣は国際的な規則と原則に反するものであってはならない。それらの規則・原則で特に重要なものは、本書第 5 章「国家安全保障政策と国際法規」で取り上げられている。

良き統治という観点からすれば、議会と政府の間のチェック・アンド・バランスのシステムの中で、議会は、軍の海外展開の決定に関与する機会を有するべきである。

Box 47 平和創造、平和維持、平和強制、平和構築：国連による定義

<平和創造 (Peacemaking)>

平和創造とは、敵対行為を停止し、紛争の平和的解決に向けた交渉を行うよう紛争当事国を説得するために外交的手段を用いることを指す。平和創造は予防的行動であるため、国連が行動をとることができるのは、紛争当事国が同意した場合に限られる。したがって、敵対行為の停止を強制するためにいずれかの紛争当事国に対して武力を行使することは、平和創造の範疇には含まれない。

<平和維持 (Peacekeeping)>

国連平和維持活動 (PKO) が開始されたのは 1948 年である。それ以来、2002 年 4 月までに 54 の PKO が実施されている。これらのうち 1988 年以降に安全保障理事会が設置した PKO は、41 に上る。現在、15 の PKO が活動継続中である（訳注：2008 年 5 月現在における PKO の実施数は 63、1988 年以降に設置された PKO は 50、活動継続中の PKO は 17）。

平和維持は、当初、国家間紛争への対処手段として発展した。平和維持には、武力紛争の制御と解決を支援するために数多くの国が国連の指揮下で軍人を展開させるといったことも含まれる。今日では、国内紛争や内戦に PKO が対処する機会が増加している。国連 PKO の要員 —— 軍人、文民警察、その他各種の文民 —— の任務は、敵対勢力の分離から、敵対勢力が平和的に協働することの支援まで、多岐に渡る。

このことは、平和維持の任務には、和平協定の履行支援、停戦監視、緩衝地帯の創設、(近年になって実施されることの多い) 政治制度の創設、緊急援助を行うための現地政府・NGO・地域の市民グループとの協力、元戦闘員の武装解除と社会への再統合、地雷除去、選挙の計画と実施、持続可能な発展の促進などが含まれることを意味している。国連は軍隊を保有していないので、国連加盟国が自発的に軍隊と装備を、もしくは文民警察を提供することとなる。選挙監視員や人権監視員を初めとする文民も、軍人と共に活動することが少なくない。PKO 要員の最大の「武器」は、任務を遂行する際の公平性である。しかし、平和維持は危険な活動である。1948 年以來、1,650 名以上の軍人と文民の PKO 要員が死亡している(訳注:2000 年末までの死者数は 1,678 人、2008 年 4 月末までの死者数は 2,390 人)。

<平和強制 (Peace-enforcement) : 平和強制と平和維持の相違は? >

平和強制活動を実施する際、安全保障理事会は、定められた目的を達成するためにあらゆる必要な手段をとる権限を各加盟国に与える。強制活動には、紛争当事者の同意は必ずしも必要とされない。この活動が実施されたケースは多くなく、強制活動に該当するのは湾岸戦争、ソマリア、ルワンダ、ハイチ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、アルバニア、東ティモールなどのケースである。これらの活動は国連の指揮下で実施されるのではなく、単一国またはある国家グループが指揮をとる。例えば、1999 年の東ティモールではオーストラリアが、1995 年以降のボスニア・ヘルツェゴヴィナでは NATO が指揮をとり、1999 年のコソヴォでは NATO が部隊を指揮する一方で、国連がコソヴォ暫定行政ミッション (UNMIK) を率いた。

平和維持活動と平和強制活動の双方の基盤は、国際的な平和と安全の維持に関する国連憲章の規定にある。

<平和構築 (Peace-building) >

平和構築とは、紛争後の平和醸成に取り組む国家への支援を目的とする活動を指す。そのような活動には、国家の建設・再建という任務に応じた非常に広範な権限が与えられる。

<人道的活動 (Humanitarian missions) >

人道的活動の目的は、内戦、飢饉、自然災害(洪水、旱魃、台風、地震など)の発生時に人道支援を行うことにある。政府、NGO、国連機関といった数多くの参加者が、このような緊急事態に一齐に対処しようとする。緊急事態の複雑性からして、救助計画の確実な実施のために、軍隊による兵站支援が必要不可欠となる場合もある。

Source: combined sections of the UN Web site <<http://www.un.org>>

軍隊の海外派遣の決定過程に可能な限り議会を関与させることは、議会の審議と投票によって平和活動の民主的正当性と活動への国民の支持を高めることになるため、政府と国民にとっても利益になると言える。

軍隊の海外派遣の決定過程における議会の関与

新たな脅威と国際的な危機に対処する上で、軍隊の海外派遣はますます重要となっている。しかし、それにもかかわらず、平和活動への参加を承認する際に議会が限定的な役割しか果たさない、あるいはまったく関与しない国も存在する。安全保障問題の民主的監視を確保するためには、このような状況は（少なくとも部分的に）改善されねばならない。

議会の関与の形態としては、以下の3つが考えられる。それぞれの形態において、良き統治という観点から議会の役割と直接的関与のあり方を改善することが可能であろう。

◇ 議会が事前または事後の承認を与える場合（権限の大きな議会）

もし海外派遣に事前承認が必要とされるなら、軍隊は議会が決定した場合にのみ海外に派遣されることとなる。海外派遣について議会が審議し投票を行う権限を持つ場合（例えばアメリカ）と、海外派遣任務の根拠と任務内容を規定する特別法を制定しなければならない場合（例えばスウェーデン）の間には、僅かではあるが明らかな相違がある。ただし、双方とも、人道的介入と平和維持任務の民主的正当性を強化することとなる。

防衛に関連する事項ではタイミングが重要であるが、一般に議事手続きは迅速なものではないため、事前承認という基準を常に満たすことは容易ではない。そのため、多くの国の議会は、事後的にのみ軍隊の海外派遣に関与する。例えば、アメリカの戦争権限法は、92日を超える海外派遣に対して議会が事後的な承認を与えると規定している（訳注：「92日を超える」の箇所は「62日」の誤りだと思われる。戦争権限法の規定によれば、大統領が軍隊を敵対行為に投入した場合、大統領は48時間以内に議会に報告書を提出し、軍隊投入を継続するためには報告書提出から60日以内に議会が承認を与えなければならない）。アメリカの例は、議会が承認を与える機会を持つ前に軍隊が派遣されるケースの典型である。一方、オランダの憲法第100条は、国際的な法と秩序の実施・促進のために軍隊を海外に派遣する際には、政府と議会が早期に協力し、関連する全ての必要情報を議会に事前に提供することを要請している。この活動には武力紛争時の人道支援も含まれる（訳注：2000年の憲法改正で新設された第100条は、必要情報の提供を要請しているだけであり、議会の事前承認は義務づけていない。ただし、オランダでは、2000年以前から、議会が軍隊派遣を事前に承認することが半ば慣例となっている）。

◇ 議会が審議のみを行う場合（権限の制限された議会）

このような国では、憲法や法律上の議会の役割は制限されている。議会は、具体的なケースごとに軍隊の海外派遣を審議することはできるが、行政府が下した決定を変更することはできない。さらに、議会が海外派遣について投票を行うことも想定されていない。この場合、政府は事後的に派遣の事実を議会に知らせるだけである。しかし、議会が投票を行うことができないとしても、議会が審議することで海外派遣の民主的正当性を高めることにはなる。

このように議会の権限が大きく制限されている場合には、海外派遣手続きに議会が公式に関与することはないだろう。しかし、慣行として、議会と政府が海外派遣について協議し、さらには議会が投票まで行う国も存在する。

◇ 議会が決定過程から排除されている場合（権限のない議会）

これは、議会が軍隊の海外派遣を審議できず、さらには事後承認も必要とされない場合である。この場合、海外派遣は、主に外交政策の領域における決定であり、行政府の専権事項だと見なされている。議会が意思決定過程に参加しないという事実は、平和活動を監視する能力を大きく制約することとなる。

議会が活用できるその他の手段

議会が意思決定過程から排除されている場合、または、非常に限定的な役割しか果たさない場合であっても、議会は少なくとも以下の 4 つの方法で、政府に対して間接的に圧力をかけることができる。

- ✓ 議会は、軍隊の海外派遣の決定について、政府に議会で説明を行うよう要求することができる。ただし、政府が取り交わした国際合意を議会が完全に知らされていないければ、議会は政府の決定を効果的に検証できない。
- ✓ 補正予算が提出される場合に、議会は政府に説明を求めることができる。計画・予期していなかった平和活動に参加する際には、当初予算に含まれていない追加経費を議会が承認する必要がある。この場合、議会は、「財布の力」を通じて自らの見解を表明する可能性を持っているのである（例えばフランスがこの例に該当する）。
- ✓ 議会の関与が重要となるのは、派遣に際しての審議や投票の時だけではない。平和活動の実施中も、議員は質問書を提出したり、質問時間を利用したりして政府の姿勢を質することができる。さらに、議員は海外に展開する部隊を視察することもできる（第 17 章参照）。

- ✓ 事後的なアカウンタビリティという観点からすれば、平和活動が終了した後に、議会は平和活動を評価するために議会調査を実施し、政府に質問を行うこともできる。

Box 48 国連平和維持活動（PKO）の展開過程

「国連は軍隊を保有していないため、PKO を実施する場合はいつでも、安全保障理事会が各国から要員を「かき集めて」、それぞれの事態に新たに対処する必要がある。

PKO の展開とその任務を決定するのは、安全保障理事会を構成する 15 カ国の理事国である。これらを決定するには 9 カ国以上の賛成が必要であり、米英仏露中の 5 つの常任理事国は拒否権を行使できる。国連事務総長は、PKO の開始・実施のされ方を勧告し、その進捗状況を報告する。国連の PKO 局（DPKO）は、世界中の PKO に対する行政・管理・兵站面での日常的支援活動に責任を負う。

国連事務総長は部隊の司令官を任命し、加盟国に対して軍の部隊、文民警察、またはその他の要員の派遣を求める。物資や装備の供給、輸送、兵站も、加盟国もしくは私企業によって確保される必要がある。文民の支援要員には、特別な職種を務める人員（国連機関職員、加盟国から派遣される文民、国際的にまたは現地でリクルートされた個人など）も含まれる。

部隊展開に要する期間は様々で、主として個々の PKO に部隊を提供する加盟国の意思に依存する。また、財源や戦略輸送能力がすぐに利用できるか否かも、部隊展開に要する時間に影響を及ぼす。例えば、1973 年の第 2 次国連緊急軍（UNEF II）は 24 時間以内に中東に派遣されたが、任務が複雑であったり、兵站が困難であったり、PKO 要員に対するリスクが高かったりする活動の中には、部隊の結集・展開に数ヵ月を要するものもある。」

Source: United Nations, *An Introduction to United Nations Peacekeeping*,
“Chapter 4: The Making of a Peacekeeping Operation”.
<<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/>>

Box 49 平和活動における部隊行動基準（ROE）

議会が軍隊の海外展開を承認する際には、派遣される部隊がどの程度の武力を、どのような場合に使用してよいのかを決定することもある。このような規定は、ROE（訳注：部隊行動基準、交戦規則、武器使用基準などと訳される）と呼ばれる。

ROE は、特定の任務において致死性の武力を無差別的に使用することにあらかじめ制約を課すものである。ROE は個々の任務ごとに策定されるべきであり、兵士が自衛のために十分な武力を用いることを認めつつも、武力の使用をできる限り制約するものでなければならない。ただし、兵士に自衛を認めるという基本原則は、維持されねばならない。ROE は、作戦・戦術上の条件であると同時に、兵士を支援するためのものでもあり、国連安保理決議を含む国際規則や作戦上・政治上の関心に沿って、注意深く策定されるべきである。

ROE には、紛争の緩和・エスカレート・解決に必要な段階的な武力の使用を行うための明確な基準が組み込まなければならない。ROE において事態への対応のレ

ベルを段階的に設定すれば、派遣された部隊は民間人への被害を極小化しつつ、直面する暴力のレベルに応じて必要な武力を行使することが可能になる。したがって、以下の各段階の武力行使のレベルを ROE において設定すべきである（最小限の武力行使から、最大限の武力行使まで）。

- 部隊の自衛のためだけの武力行使。
- 部隊の自衛と市民の生命の保護のための武力行使。
- 部隊の自衛、市民の生命の保護、限定的な物的目標（病院や橋梁など）の防護のための武力行使。
- 任務遂行のために必要なあらゆる措置の実施。

また、ROE は、個々の平和活動ごとに使用が許される兵器の種類も規定すべきである。兵器を一切携行しない場合もあれば、艦船・航空機・ミサイルなどの重装備が必要となる場合もあるだろう。

平和活動のための兵士の訓練

平和維持活動への参加は、あらゆる軍隊にとって厳しい任務であり、通常の備えに加えて追加的な訓練と教育が必要となる。

部隊運用の面では、例えば、地雷除去に関する専門知識、民間人と交流するための能力（実践的な調停技術や、場合によっては現地言語に関する知識など）、現地の習慣や伝統に関する知識、人権法・人道法の明確な理解などが必要となる。特に重要なのが、当該任務の ROE に対する包括的な理解である。平和活動では武力の行使が極めて制約されるのが通常であり、時として軍隊が兵器を一切携行しない場合もあることを心に銘記すべきである。

計画策定の面でも、特別な訓練が必要となる。平和活動に従事する軍隊は、本国から遠く離れた、以前にはまさかそのような場所で活動するとは思ってもいなかった場所に展開することとなる。このような環境では、部隊の輸送と兵站がとりわけ困難な課題であり、物質的能力の面からこれらを遂行できない国がでてくる場合もある。

最後に、指揮と兵站の面でも、特別の訓練と準備が必要とされる。統一司令部の下で多くの国の部隊が同一地域内で活動するため、展開部隊から国防省へとつながる従来の直線的指揮系統に変更を加える必要が生じる。他国軍隊や赤十字国際委員会（ICRC）といった組織との調整が極めて重要となる。

国連が実施する平和活動の場合、部隊の指揮は、安全保障理事会決議のみならず、ROE、国連の活動規則と行動規範、国連多国籍軍に関する行政管理上のあらゆる関心事項によっても制約される。

Box 50 国連による平和維持要員の訓練

「国連事務局の PKO 局に設置された訓練部門は、平和維持要員の訓練について加盟国に指針、専門的支援、情報を提供する。訓練部門は、長年の平和維持の経験によって培われた知識と標準的な作業手続きの普及を目的として、訓練プログラムやその他の教材などを策定している。また、軍隊の幕僚学校、多くの国に存在する各国のあるいは地域的な訓練センター、実際の平和維持部隊との協力も行っている。国連訓練支援チームと「教官養成」コースは、各加盟国による平和維持訓練計画の策定・実施を支援するために設立されたものである。訓練の基礎的な部分を統一するために、行動規範や各種のマニュアルとハンドブックが用意されている。」

Source: United Nations, *An Introduction to United Nations Peacekeeping*,
“A Note on Training of Peacekeepers.” <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro/>>

海外における人道活動に軍隊を派遣する基準

議会と政府は、軍隊の海外派遣に関する基準を発展させることができる。明確な基準を設定すれば、意思決定過程の透明性を増大させ、それにより平和活動に対する国民の支持を高めることができるだろう。ここで重要となるのが、以下の「議員としてあなたができること」で示す2つの基準である。第1の基準は、活動の政治的背景と活動形態に関連する一般的な基準である。第2の基準は、活動内容、任務、指揮系統、派遣期間、派遣部隊の種別などの個別的な任務に焦点を当てた基準である。

議員としてあなたができること

<活動の背景と平和活動の形態に関する一般的基準>

- ▶ 議会または権限を持つ委員会が以下のことを調査する。
 - 自国の国際的なコミットメントの状況。
 - 平和活動への自国部隊の参加、または平和活動部隊の自国への受け入れの妥当性。
 - 個々の介入を正当化する論拠と背景（例えば、当該国で大規模な人権侵害が発生している等）。
 - 地域的またはグローバルな平和活動を実施する際に考慮すべき基本事項の事前設定。
 - 地域的またはグローバルな平和活動における基本的な ROE。
 - 任務に見合った軍事力の使用とはどのようなものであるべきか。
 - 効果的な政治的意思決定を行うための手続き。
 - 平和活動への参加により生じる国家権限の制約。

- 平和活動への参加に関する自国の原則に対する国民の支持・不支持。
- 自国が実施している（または、実施した）活動を評価する際の手続きと原則。
- 平和活動全体の検証のために、活動終了時に議会が完全な情報を得ることの必要性。

＜個々の平和活動に関する具体的基準＞

- ▶ 議会または権限を持つ委員会が以下のことを調査する。
 - 平和活動の範囲と任務の内容。
 - 派遣される部隊の種別。
 - 任務の軍事的な実行可能性。
 - 派遣される部隊と装備の適切性・利用可能性。
 - 派遣される軍人に対する潜在的リスク。
 - 予期される派遣期間と、必要な場合に派遣期間を延長するための基準。
 - 想定される経費。
 - 世論の状況。

＜平和活動に関連する議事手続きの活用＞

- ▶ 必要であれば、議会は以下のことを行う。
 - 平和活動に関する公開の公聴会の開催。
 - 平和活動の実施状況の調査。
 - 平和活動中に人権侵害を行った疑いのある軍人に対する適正な処罰の要請。
- ▶ 実施中の平和活動についても、議会での質問や公聴会の開催といった議事手続きを活用することに躊躇してはならない。

第6編

財政的資源

—— 予算による安全保障の効果的管理 ——

第 23 章 安全保障と「財布の力」

議会と安全保障関連の予算過程

国により政治的な意欲や実行の度合いは異なるものの、いずれの国においても、法律上は、安全保障に関する予算配分を認可し監視する上で議会が重要な役割を有している。しかし実際には、決定的な影響力を行使するために必要となる能力を議会が十分に備えていない場合が多く、議会の活動は安全保障予算・支出の機密性と不透明性によって大きく制約される。安全保障における行政府の優位性という長年の文化が、議会の活動の障害となることがしばしばで、その結果、議会は、防衛予算の策定過程におけるほぼ全てのイニシアティヴを行政府と軍の手に委ねてしまう傾向がある。

しかし、議員は、安全保障部門を社会の要請に従って監視・改革していく手段としての国家予算の力を軽視すべきではない。「財布の力」は、国民に説明可能な形で最善の予算配分を行うことを確実にするために行使され得るのであり、また行使されなければならない。

Box 51 予算：民主的統治のための重要な手段

- ▶ 「国家予算は、単に収入を寄せ集め、[提案された] 支出を並べるだけの技術的な道具ではない。予算とは、年間を通じて最も重要な行政府の政策声明なのである。予算は、国家の政策の基盤をなす基本的価値観を反映するものであり、政府が国家の社会的・経済的状況をどのように見ているのかを浮かび上がらせる。予算は政府の財政・金融・経済目標の表明であり、政府が考える社会的・経済的な優先順位に基づき策定される。……さらに、予算は、政府の将来の意図と過去の行為を検証する貴重な尺度ともなる。」
- ▶ 「予算は、透明性、アカウンタビリティ、包括性、良き統治を確保する上で決定的な重要性を持つ文書である。詳細な予算案が提示されるならば、議会と一般市民は「税金がどこに行くのかを知る」ことができ、したがって透明性が増大する。加えて、政府が支出・徴収を行うには議会による予算承認が事前に必要となるため、各大臣に議会とその委員会に対するアカウンタビリティを果たさせることができる。」
- ▶ 「とりわけ国家の予算過程においては、透明性とアカウンタビリティが憲法上の義務とされるべきである。予算過程全体の透明性とアカウンタビリティこそが、民主制の核心を成すのである。」

Source: IPU, *Seminar on "Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective": Key Issues and Guidelines*, Nairobi (Kenya), 22-24 May 2000.

<<http://www.ipu.org/splz-e/kenya.htm>>

事実、議会は、典型的予算サイクルにおける以下の主要な 4 つの段階において、安全保障問題と安全保障部門に対して注意を払うことが可能である。

- ① **予算作成段階**：行政府が目的別の予算配分を提案する段階であるが、議会と議員は、様々な公式・非公式の手段によってこの過程に関与することができる。
- ② **予算承認段階**：この段階では、議会が予算配分の公益性と妥当性について調査・確定できるようにすべきである。場合によっては、特定のガイドラインに基づき安全保障関係費を増額することもできる。
- ③ **執行または支出段階**：この段階では、議会は政府支出を検証・監視する。議会は、予算執行の透明性とアカウンタビリティを高めるよう努力することもできる（下記の関連箇所を参照）。予算の追加要求があった場合には、議会は支出超過を防ぐために追加要求を監視・精査する。
- ④ **会計検査または検証段階**：この段階では、議会は政府が配分した資金の不正使用があったかどうかを精査する。さらに、議会は、アカウンタビリティ、効率性、正確性を担保するために、予算・会計検査の全過程を定期的に評価する。

Box 52 議会が予算に関連して積極的な役割を果たさなければならない理由

- ▶ 「野党は、予算審議を活用して代替案を策定することができる。」
- ▶ 「与党は、投票により予算法を成立させることを通じて、政府の活動に対する信任を表明することができる。その際には、政府への信任の根拠となる具体的事項が提示され、与党が掲げた選挙マニフェストと政府の施策の一貫性が強調される。」
- ▶ 予算の統制は、政府の政策に影響を与えるための最も重要な方法の 1 つである。
- ▶ 「決算法の成立により、行政府の責任を解除し、予算サイクルを終結させる。」（訳注：下記の原典では、決算に承認を与える決算法の審議は、予算執行を詳細に点検し、政府の施策を評価する貴重な機会だと説明されている）

Excerpts from: IPU, *Regional Seminar on "Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective": General Report*, Bamako (Mali), 1-3 Novembre 2001.

<<http://www.ipu.org/splz-e/bamako01.htm>>

◇ 防衛支出

次の Box 53 は、地域別の防衛支出の一覧である。冷戦の終結以降に防衛支出が低下し、多くの国が「平和の配当」を享受していることが分かる。しかし、アジアやアフリカの国々は、冷戦終結後も防衛費を増大させている（訳注：近年ではアジアやアフリカでも国防費は低下傾向にある。その一方で、9.11 テロ以降は、特にアメリカが国防費を増加させている）。

Box 53 国・地域別の防衛支出の対国内総生産（GDP）比（％）				
	1985	2000	2001	2006
NATO 諸国	4.0	2.2	2.2	2.81
アメリカ	6.5	3.1	3.2	4.0
イギリス	5.2	2.4	2.5	2.3
フランス	4.0	2.6	2.6	2.4
ドイツ	3.2	1.6	1.5	1.3
NATO 非加盟の欧州諸国（ロシア除く）	4.3	2.6	2.3	1.16
ソ連／ロシア	16.1	4.3	4.3	4.11
中東・北アフリカ	11.9	6.8	7.2	5.26
中央アジア・南アジア	4.3	4.2	3.8	2.38
東アジア・オセアニア	6.4	3.5	3.3	1.53
日本	1.0	1.0	1.0	0.9
中国	7.9	3.9	4.0	1.3
韓国	5.1	2.8	2.7	2.8
北朝鮮	23.0	12.7	11.6	不明
カリブ諸国・南米	3.2	1.7	1.7	1.30
サブ・サハラ諸国	3.1	3.8	3.4	1.51
エリトリア	-----	30.0	20.9	6.3（2005）
世界平均	6.7	3.6	3.5	2.66

Source: International Institute for Strategic Studies,
The Military Balance, 2002-2003 and 2008.
 訳注：中国・韓国・北朝鮮のデータおよび 2006 年のデータは訳者による追加。
 また、原典を確認したところ一部のデータに引用の誤りがあったため、訳者が修正を加えた。

安全保障予算の効果的な編成

アカウンタビリティと透明性の確保は、効果的な予算編成に不可欠の条件である。アカウンタビリティを担保する最も良い方法は、予算編成の透明性を高めることである。効果的な予算編成のための以下の原則が、適切なアカウンタビリティと透明性の実現に寄与する。

- 事前承認の原則**：行政府による支出行為には議会の事前承認がなければならない。
- 単一性の原則**：全ての歳入歳出は、統合された単一の予算書の形で議会に提出されなければならない。
- 定期性の原則**：行政府は、予算を毎年決まった時期に議会に提出すべきである。この

原則は、配分予算が支出され得る期間の長さが特定されねばならないことをも意味している。

- 明瞭性の原則**：全ての予算項目で数値と用途を明確にし、政府支出全体を明瞭に見渡せるようにすべきである。したがって、予算項目に記載される用途は曖昧であってはならず、また、予算項目ごとの予算額が大き過ぎてもならない（訳注：項目を細かく分類し、用途と金額を詳細に提示すべきである）。
- 合法性の原則**：全ての支出と関連活動は、法律に合致していなければならない。
- 簡便・簡明性の原則**（ユーザー・フレンドリーの原則）：行政府は、多様なバックグラウンドを持つ諸議員（訳注：財政の非専門家も含む諸議員）にも扱いやすく理解しやすい支出見積り計画を示すことで、議会に予算を熟知させなければならない。
- 包括性の原則**：安全保障部門の様々な面に関連する国家予算も、漏らすことなく完全に予算書に含められねばならない。全ての安全保障部門関連予算（軍隊、その他の武装政府組織、警察、情報機関、政府と民間軍事会社の契約にかかわる予算）を含むあらゆる予算について、アカウントビリティを果たす必要がある。
- 公開性の原則**：全ての市民は、個人であると団体であることを問わず、予算に対する意見を形成・表明する機会を有するべきである。そのためには、全ての予算文書は簡便・簡明な（ユーザー・フレンドリーな）ものでなければならず、また、国のどこにいても閲覧可能なものでなければならない（例えば、地方図書館にコピーを送付するなどして）。
- 一貫性の原則**：政策、計画、投入予算額、予算投入後のパフォーマンス（実績）の間には、明確な関連性が確立されていなければならない。
- 手段と目的の明確化の原則**：予算の説明は、①投入される資源、②達成すべき業績・能力目標、③成果の測定可能性、という3つの点から予算の目的を理解できるものでなければならない。予算の柔軟性を確保するためには、上記の3要素の変化を容認しなければならない。

実際のところ、これらの原則は、現代にふさわしい適切な予算編成を行うための基準だと言える。議員が安全保障部門に関する適切な情報を有していなければ、安全保障関連の予算サイクルに対して社会・経済面、経済発展面からの懸念を呈することもできない。

安全保障予算の適正な編成の条件

安全保障部門の予算に対する議会の監視を強めるための適正な予算編成には、各種の要素が含まれる。中でも特に重要なのは、明確な憲法上・法令上の枠組み、費用対効果（value for money / VFM）、財政規律、適時性、市民社会との相互作用であろう。

◇ 明確な憲法上・法令上の枠組み

憲法と関連法には、安全保障部門を監視するという議員の権利が明記されなければならない。また、議会は、政府から情報を得ることを可能とする法律を制定し、この法律に基づいて政府から情報を引き出す権限を行使すべきである。さらに、予算を通じた議会による安全保障部門の監視は、議会の政治的慣行として定着されねばならない。もちろん、そのためには多大な努力が必要である。

◇ VFM（費用対効果）

予算編成の過程では、VFM に関する以下の 2 つの基本ルールを採用すべきである。

- ✓ 有効性：政策目標を達成する（「なすべきことをなす」）。
- ✓ 効率性：政策目標を可能な限り少ない資源で達成する（「なすべきことを経済的になす」）。

Box 54 計画事業予算制度

(Planning, Programming and Budgeting System / PPBS)

「……計画事業予算制度（PPBS）は、[60 年代初めに] アメリカで防衛予算策定のために初めて使用され、[現在では多くの国で導入されている] ……。典型的な PPBS のサイクルは、まずプランニング段階から開始される。この段階では、安全保障環境、国益、脅威が分析され、その分析に基づき軍隊の任務、構成、編成が決定される。このプランニング段階の検討に次いで、プログラムの策定が行われる。このプログラムでは、ビジネス・プランの様式が用いられ、達成すべき具体的な目標が特定される。特定された目標を財源に関連づけることが、PPBS サイクルの各段階を連結し有効に機能させる上で極めて重要な要素である。このようにして PPBS は、所定のニーズに合わせて予算を配分するという従来の慣行を放棄し、所与のあるいは予測される財政的制約に合わせてプランおよびプログラムを策定するのである。それゆえ、軍隊の最も緊急なニーズを満たすために、プログラムの策定においては各要求間の優先順位を第 1 に重視することが大切である。この優先順位を確定するには、所定の目標を達成

できない場合のリスク評価を活用することができる。サイクルの最終段階は、パフォーマンス（実績）測定である。この段階では、国防省および社会全体が、年度末の時点でどの程度目標が達成されたのかを評価する。このようにして財源の効果的配分が可能となるのである……。」

Source: Kate Starkey and Andri van Meny, "Defence Budget Transparency on the Internet," *Information & Security*, Vol.5, 2000.
<<http://www.isn.ethz.ch/pubs/ph/details.cfm?lng=en&id=734>>

防衛予算がVFMの基準を満たしているかどうかを評価するには、現代の予算理論が示しているように、支出が計画と目標、すなわち、関連政策と政策目標（例えば、平和活動、教育など）に関連づけられていることが必要である（Box 54 参照）。また、全ての支出は、機能上の区分に基づくグループごとに分類されねばならない。さらに、議会は、会計検査官の助けを借りてVFMの水準を評価することができるべきである（第24章参照）。このことは、この段階で政府が提出すべきなのは予算ではなく決算だということを意味している。PPBSのように体系的な予算システムが可能となるのは、安全保障部門が、機密保全の要請を満たしつつも自らの予算に透明性を付与する場合のみである。

◇ 財政規律

政府が法的枠組みを守り、議会が承認した予算に従うことを確保するためには、財政規律が必要不可欠である。議会は、財政規律の以下の要素を検討すべきである。

- ✓ 防衛予算（支出見積り）と物価水準の変動との関係。
- ✓ 過少支出・超過支出を監視し、その限度を設定するための基準の活用。
- ✓ 過少支出・超過支出を防止するため、予算執行中に対策を講じること。
- ✓ 防衛予算に過少支出もしくは超過支出が生じた場合、防衛当局は財務大臣と内閣に報告すべきであること。
- ✓ 防衛費が支出超過に陥った場合の穴埋めに関する規則。防衛予算内で帳尻を合わせるのか、それとも、他の政府予算から埋め合わせをするのか。

◇ 適時性

安全保障部門の適正な予算編成を最大限効果的に行うためには、承認投票の前に防衛予算案を検討する十分な時間を確保することが必要である。複雑な防衛予算を完全に検証するには、少なくとも45日から3ヵ月の検討期間を議会に与えることが望ましい。

また、以下のような理由から、防衛予算政策に関する正確かつ包括的で、時宜になかった情報を政府が議会に与えることも有益である。

- ✓ そのような情報は、予算を公開し、公の議論に付するための前提条件である。
- ✓ それにより、安全保障予算の欠点、改革の必要性、安全保障支出と他の政府支出とのトレードオフ関係を特定することが容易になる。
- ✓ 安全保障部門の予算統制を透明にすることで、国民および議会に対するアカウンタビリティが改善され、政府に対する国民の信頼も高まる。

◇ 市民社会との相互作用

議会は、予算・財政計画の民間専門家を財政の審査・監視過程で活用することができる。安全保障関連の予算は複雑で理解しにくいことも多いため、民間専門家の活用は特に有益であろう。また、市民社会に対する予算編成過程の透明性は、特に情報公開法制に基づき確保されるべきである。

◇ 議員・議会スタッフの専門知識の育成

最後に、多くの国の議会は、専門スタッフに訓練と研究の機会を与えることを通じて、予算面における議員と議会スタッフの能力を改善する必要がある。この目的のために列国議会同盟（IPU）は、民主的統治と実効的な議会活動を促進するための取り組みの一環として、議員および議会スタッフを対象とした地域的・準地域的なセミナーを開催している（IPU ウェブサイトを参照 <<http://www.ipu.org/>>）。また、IPU は、本書と同シリーズで刊行予定の財政に関するハンドブックを作成中である（訳注：このハンドブックは 2004 年に刊行されている。Joachim Wehner and Winnie Byanyima, *Parliament, the Budget, and Gender*, Handbook for Parliamentarians, No.6, 2004. <<http://www.ipu.org/english/handbks.htm>>）。

Box 55 防衛予算の基本的構成要素：スペインの 2002 年度防衛予算の例	
物品費・業務費	糧食費、施設維持費、燃料費、光熱水料諸費（電気、水道、電話など）、被服費、諸手当、輸送費、訓練費、医療費、その他運用費
経常移転支出	国際機関関連経費、自治領・自治地域関連経費、その他移転支出
実物投資費	軍の近代化経費、兵器・装備維持費、研究開発費、その他投資費
資本移転	
金融資産	
Source: Spanish Defence Budget 2002, Ministry of Defence of Spain.	

安全保障予算における透明性とアカウンタビリティ

◇ ＜透明性＞対＜機密性＞

政策実施の結果が当初の政策意図・目標に合致していることを確実にするためには、意思決定の透明性が必要不可欠である。防衛予算の透明性は、議員が効果的な監視を行うことを可能とし、安全保障部門に対する社会の信頼も増大させる。反対に、透明性が欠如していると、時代遅れの予算計画が策定されたり、曖昧な安全保障上の目的のために支出が行われたりすることが多い。また、透明性の確保を阻害する要因としては、国家の法定会計検査機関における複数の専門分野に通じたスタッフ（訳注：例えば、財政と安全保障の双方に通じたスタッフ）の不在、政策決定の市民による検証のための情報提供に関する憲法上の規定の弱さ、アカウンタビリティよりも機密保全を好む官僚の姿勢も挙げられる。法定会計検査機関と議員は、このような広範な制度的弱点を認識し、対策を講じる必要がある（第 24 章参照）。

Box 56 安全保障予算の透明性を阻害する主要因

「予算編成の透明性およびアカウンタビリティの欠如は、行政府でも限られた者だけが安全保障に関連する政策と予算を決定する場合に、特に問題となる。この場合、財務省などの省庁の主要官僚は、しばしば政策決定から排除されたり、自らの決定を無視されたりする。メディアや市民社会、そして憲法によって監視の権限が付与されていることもある議会組織も、決まって蚊帳の外に置かれることになる。」……

「安全保障を担う各組織のあらゆる支出（人件費、作戦運用経費、装備費など）は、各組織自身の予算の中に含まれるべきである。また、これらの予算は、その財源がどこから来るのかも明らかにしなければならない。しかし、多くの国の安全保障予算は、これらの条件を満たしていない。政府の各組織間の予算配分は不透明で、総支出も不明確である（ある目的のために複数の省庁から財源を掻き集める場合もある）。オフ・バジェット活動（訳注：政府予算に計上されない活動で、例えば、社会保障基金等を利用した活動）を広範に行っている国では、政府自身が正確な情報を把握していない場合も多い。このような理由から、当初計画と実施結果を比較するというアカウンタビリティにとっての第一の基準が機能しない。国防省や他省庁の官僚は、防衛関連の政策・予算・調達を適切に決定するために、防衛問題に特有の技術的知識を身につけねばならない。また、防衛関連のオフ・バジェット問題への対処は、しばしば高度に政治的な要素を含むので、長い期間をかけて政軍関係を抜本的に改革することが必要となる。」

Source: United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, 2002, pp.89 and 91.

<<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/>>

◇ 統制可能な防衛・安全保障支出と統制不可能な防衛・安全保障支出

議会が安全保障部門を監視し、安全保障部門と他の組織の間の資金配分のあり方を判断するためには、議会は、予算関連資料にアクセスして財政的正確性を確保する必要がある。政府が議会に予算総額しか示さないとすれば、それは、適正な予算原則の1つである明瞭性の原則に反する（上記参照）。個別具体的な情報が与えられていなければ、議会は防衛予算を監視するという憲法上の義務を果たすことができない。

議会は、防衛予算関連の全資料を入手すべきである。デンマークやルクセンブルグなどでは、議会に対して予算の最も細かい項目に至るまで情報が提供されている。しかし、フランスやギリシャ、ポーランドのように、国防委員会だけにしか防衛予算に関する情報が与えられない国もある。良き統治という観点からすれば、全ての予算関連資料を（必要であれば秘密会において）関連委員会か議会全体のいずれかに提供することを保証すべきである。同様の手続きが、他の安全保障関連の各組織、特に情報機関にも適用されるべきである。

安全保障部門の予算を秘密とするか否かの判断は、法律、とりわけ情報公開法制に従ってなされるべきである（Box 57 参照）。

安全保障予算について審議・投票する際であっても、義務的経費（前年以前に契約を結んだ調達など）と公的給付（軍人向けの年金・医療保障など）は確定的なものであるため、議会の予算修正権には一定の制約がある。これらの支出を短期的に削減することは困難であり、長期的スパンからの修正を行うしかない。

Box 57 安全保障予算の秘密区分の3つのレベル

議員は、特定状況下における情報およびそれに関連する防衛予算の配分についての機密保全の必要性和、予算のアカウンタビリティの間のバランスをとる必要がある。そのための1つの方法は、安全保障予算に関する秘密区分を以下の3つのレベルに分けることである。

- ▶ 議会に提出される全般的な防衛予算。
- ▶ 秘密とされる資本支出（訳注：装備調達費のうち秘密とされる項目など）および作戦運用経費。これらは、防衛予算・軍事支出を所管する小委員会の秘密会で審査されることもあり得る。
- ▶ 高度の軍事機密にかかわる支出。これは、監視委員会の代表者たちによって審査されることもあり得る。この代表者たちには、秘密保護法制で規定された明確な手続きに従って、機密文書へのアクセス権を与えるべきである。

Source: Ravinder Pal Singh ed., *Arms Procurement Decision Making Processes, Vol.1, China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

◇ 公金の不正使用と汚職を防ぐための透明性

議会は、政府による公金の不正使用を防ぐ上で重要な役割を担う。そういった不正使用は、安全保障部門に配分される予算において特に発生しやすいことが明らかになっている。その原因は、安全保障部門の予算の特質——複雑で技術的な事項を含み、戦略的な安全保障上の要請から機密性も高いという特質——にある。

防衛予算における透明性とアカウンタビリティは、議会による安全保障部門の効果的統制のための必須条件である。透明性はアカウンタビリティの前提条件であり、アカウンタビリティは良き統治の基盤である。したがって、この2つの概念が、予算サイクル全体における鍵なのである。

「防衛予算の編成におけるアカウンタビリティと透明性の全般的欠如が……ある国の軍隊の規模、能力、意図に対する懸念を増幅させている場合は、軍事支出の透明性を高めることで、紛争に発展しかねない不確定性や誤解が生じる可能性を低下させることができるであろう。」

Paul George, "Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries," 2002.

過大な軍事支出は貧困対策や社会発展に用い得たであろう貴重な資源を食い潰してしまうということは、広く認識されている。安全保障活動は国民の税金によって賄われているのであるから、国民の代表である議員は、行政府が社会の安全を維持するための計画をどのような理由から、どのような方法で策定したのかを知らされているべきである。発展途上国における公金の不正使用は、特に有害である。良き統治という観点からすれば、政府もまた、安全保障部門に関する決定を行う際に世論を尊重しなければならない。議会は、国の発展と安全保障上の必要性の間のバランスを確保せねばならない。Box 58で示されているように、安全保障部門に対し議会が効果的な予算統制を及ぼすことを阻害する問題点が、数多く存在する。

Box 58 安全保障部門に対する効果的な予算統制を制約する主な問題点

- ▶ **憲法上の枠組みの不在**：安全保障部門の活動を監視する権限を議員に付与する憲法上の明確な枠組みが無いと、難題が生じ得る。
- ▶ **情報の不足**：憲法上の枠組みの不在と密接な関係にあるのが、機密情報の公開を促進し得る情報公開法制の不備である。この法的枠組みの不完全性と曖昧性は、議会による監視を阻害する可能性がある。その結果、市民と議会は、健全な民主主義システムであれば与えられるであろうアカウンタビリティを奪われることになる。

- ▶ **安全保障部門のオフ・バジェット（予算外）活動と収入**：安全保障部門が特殊な活動（特に軍系列企業の収益や軍隊による役務提供といった商業活動）から得ている予算外の収入の正確な性質や金額は、議会ばかりか国防省の官僚にさえ知らされないことが多い。このような活動を含め、安全保障部門の資金調達方法は全て、議会に対して説明されるべきである。
- ▶ **防衛支出の隠匿**：軍人恩給、インフラ、輸送などに要する安全保障部門の支出は、他の省庁や部門（例えば、福祉、住宅供給、鉄道など）の予算に付け替えられることがよくある。このような慣行は防衛予算を偽るのに等しく、国民と議会が真の防衛予算を適切に評価する能力を歪めてしまう。
- ▶ **脆弱なメディア**：多くの国のメディアは、専門知識と資源が欠如しているという意味において脆弱であり、安全保障部門や議会の活動を丹念にフォローしていない。この結果、一般国民は、議員と安全保障部門が現在行っている活動について最新情報を得ることができない。
- ▶ **適切な検証のための時間の不足**：前述したように、防衛予算を検証する時間が少ないと、議会による効果的な監視には支障が生じる。
- ▶ **議会の制度基盤、専門知識、スタッフの欠如**：多くの国の議会では、国民に対するアカウンタビリティを行政に果たさせるのに必要となる制度基盤、専門知識、議会スタッフが不足している。

民主化の途上にある国における予算統制

1990年代に欧州を席卷した民主化の波において明らかになったのは、議会による監視という考えと慣行の進展が国家の民主化にとって特別な重要性を持つという点である。Box 59は、南東欧諸国における予算編成の実践例を紹介したものである。これらの国は、より透明でアカウンタビリティの高い政治システムを構築しようと努力している。

Box 59 南東欧諸国における防衛予算編成の実践例（2001年現在）

- アルバニア**：2000年10月に、予算管理局が創設された。また、2008年までの防衛上の必要事項を概説した防衛政策文書が刊行されている。予算編成過程に責任を負うのは国防省である。
- ブルガリア**：過去10年間、防衛予算は、ブルガリアの議会である国民議会によって審議されている。議会による安全保障部門の本格的な監視という目標に向け、議会は徐々に監視能力を高めているとの理解が広がっている。
- クロアチア**：政府が作成した予算案は、議会に提出され、官報にも掲載される。予算案の策定は7月から11月にかけて行われ、その間に財務省と国防省の調整・決定が行われる。議会が決定権を持つのは防衛予算の総額に対してのみで、その内訳

を修正する権限は持たない。

- マケドニア**：国防省が作成した防衛予算案が財務省に提出される。この段階では、財務省と他省庁との協議が行われ、国の財政能力に見合うよう各省庁の要求を調整する。その後、予算案は政府に提出され、最終的な修正を経た後、議会に送付される。国防大臣が議会の内政・国防委員会に防衛予算案を提出し、可決されると、予算は大統領令として公示される。マケドニアの防衛予算対 GDP 比は、2.12%である。
- ルーマニア**：国防省は、2000 年 1 月から計画事業予算評価制度（PPBES）を導入している。PPBES の目標は、特に、安全保障部門の全活動の透明性を増すことにある。議会では、複数の委員会（国防、公安、国家安全保障、予算、金融・銀行の各委員会）が予算編成過程に関与する。国防省で予算審議を担当するのは、議会・立法・調整・広報担当局である。主要な防衛計画文書は、インターネットでも公開されている。

議員としてあなたができること

<予算サイクルにおける安全保障部門>

- ▶ 典型的予算サイクルの 4 つの主要局面（予算作成段階、予算承認段階、執行段階、会計検査段階）において、議会は安全保障部門に関連する事項に注意を払う。
- ▶ 法定会計検査機関による監視を確実に実施する。
- ▶ 議会および他の監視機関は、政策目標と予算要求・支出に関連付けた会計検査（パフォーマンス検査）を行うべきである（訳注：当初目標の実現度や費用対効果を考慮に入れて会計検査を行うべきである）。

<安全保障予算の透明性を確保するための効果的な議会活動>

- ▶ 本章で言及した効果的予算編成のための原則に基づき予算を作成するよう要求する。
- ▶ 安全保障予算案の妥当性・適切性、提示のされ方の透明性を評価する上で、議会もしくは議員個人が独立した専門家からの支援を受けるようにする。
- ▶ 安全保障部門が、現代的な財政計画・予算編成方式を採用しているか確認する。このような方式は、議会が防衛支出の適切な評価を行い、政策目標、投入資金、得られたパフォーマンス（実績）の間の関係を理解することを可能とする。
- ▶ Box 58 に示されている予算統制を制約する問題点を参考にして、自国議会の状況を確認する。その上で、問題点を改善するために、政治状況を考慮しつつ可能な全ての行動をとる。

第 24 章 安全保障関連支出に対する会計検査

議会と会計検査院

安全保障予算に対する議会の責任は、予算案の承認によって解除されるわけではない。議会は、予算支出の監視と会計検査も実施しなければならない。その際には、民主的プロセスの一部には完全に検査された会計勘定の議会への提出が含まれること、会計検査は金額の検査とパフォーマンス（実績）の検査の双方を含むべきであるということ念頭に置くべきである。安全保障部門の会計帳簿と年次報告は、議会にとって、前会計年度において資金がどのように使われたのかを評価するための重要な資料である。

監視を行う際には、議会は、会計検査機関（国により会計検査院、国家監査院、予算局、会計法院などと呼ばれる）の補佐を受けるべきである。会計検査機関は、行政・立法・司法から独立した組織として憲法に基づき設立されることが望ましい。議会は、会計検査院長について以下の点を確実にしておくべきである。

- ✓ 会計検査院長は議会によって任命されること。会計検査院長の任期が明確に定められていること。
- ✓ 任務を独立して遂行するために必要となる法律上および実務上の手段と資源を会計検査院長が有していること。
- ✓ 会計検査院長は、いつでも、いかなる支出に関しても、議会と予算委員会に報告を行う独立権限を有していること。

議会は、政府職員や政府機関による汚職や国家資源の不適切管理に司法的制裁を与える法律を制定し、それが履行されていることを確認すべきである。議会はまた、国庫運営上の過失が生じた場合には、改善策が取られるよう取り計らうべきである。

Box 60 会計検査機関

「行政・立法・司法いずれの管轄下に置かれるかにかかわらず、会計検査機関にとっての至上命題は、完全な独立性と真の自律性を保持することである。また、会計検査機関は、任務遂行に必要な適切な資源を備えているべきである。

会計検査機関の機能は、以下の 3 つに大別される。

○**財務面の監視**：会計検査機関は、行政官庁および公的部門の全組織の財政について、

正確性、信頼性、完全性の検証を行わねばならない。また、会計検査機関は、全ての財務活動が公金に関する規則に則って行われているかも検証しなければならない。この監視機能の枠組みの中で、会計検査機関は、支出を認可する出納官や官僚に対する管轄権を行使すべきである。この出納官や官僚は、その責任が特に免除されている場合を除き、取り扱った資金についてアカウンタビリティを果たさなければならない。横領や汚職があった場合、会計検査機関は、調査結果を司法当局に報告する義務がある。

○**法律面の監視**：会計検査機関は、全ての公的収入・支出が予算を規律する法律に従って行われているかを検証しなければならない……。

○**公金の適正使用の確保**：良き統治のために活動する現代の会計検査機関は、以下の3つの基準に基づき、公金が適正に使用されることを確保しなければならない。

① **VFM (Value for Money / 費用対効果)**：資金が質的にも量的にも最適の仕方では使われたか。

② **実効性**：当初の目標・目的はどの程度達成されたか。

③ **効率性**：その結果を得るのに最適の仕方では資金が使用されたか。

このような予算に対する事後的監視は、会計検査機関のイニシアティブで、または議会からの要請に基づき実施される。」

Excerpts from: IPU, *Regional Seminar on “Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective”*: General Report, Bamako (Mali), 1-3 November 2001.

<<http://www.ipu.org/splz-e/bamako01.htm>>

安全保障予算に対する会計検査の実際

議会にとって安全保障予算の会計検査は、実際のところかなり複雑な作業である。なぜなら、それには、安全保障に直接関係する事柄だけでなく、間接的に関係する事柄（例えば、貿易、産業、通信、資金移転など）についての会計検査報告の分析も含まれるからである。一番の難題は、表面上は無関係に見える活動間の連関を突き止めることであろう。

安全保障について鍵となる省庁（伝統的には国防省、内務省、通産省、近年では通信省や財務省も）は、配分された予算の支出に関する完全な報告文書を定期的に議会に提出すべきである。会計検査において活用できる議会手続きには、各省庁による年次報告、議会の所管委員会による各省庁の支出の審査、会計検査を経た各省庁の年次決算、議会における各省庁に関する特定問題の審議などがある。

理想としては、会計検査過程で議会は、政府の予算サイクルにおいて合法性、支出の効率性、目標達成の実効性が尊重されたかどうかを評価できるべきである。

Box 61 イギリスの会計検査院が
議会による安全保障部門の監視において果たす役割

1983年に独立組織として設立され、会計検査院長（国庫監理・会計検査長官）に率いられるイギリス会計検査院は、中央政府の資金支出について議会に報告を行う。会計検査院は財務検査を行い、VFM（費用対効果）の達成度を報告する。

▶ 財務検査

会計検査院長と会計検査院は全行政省庁の会計検査と検査結果の議会への報告に責任を負うことが、法律によって規定されている。他国の検査官と同様に、会計検査院長には、省庁の会計に重要な虚偽記載がなかったかどうかについて意見を述べる義務がある。また会計検査院長は、各省庁間の会計上のやり取りが議会の適正な授権に基づいているのかを確認する必要もある。会計検査院が重要な虚偽記載を発見した場合には、会計検査院長は特定検査所見を提出する。会計上重要な誤りや不正のない場合でも、会計検査院長はその他の重要事項について議会へ報告することができる。これらの報告は、下院の決算委員会で審議される。

▶ VFM 検査

政府省庁とその他の公的機関が資金を投じて達成した成果に対する VFM 報告書が、毎年約 50 本、会計検査院長によって議会に提出される。会計検査院は、公的支出の経済性、効率性、有効性を検証し、報告する。報告書は、パフォーマンスの悪い事業を指摘したり、優れた業績を残した事業に光を当てたりする一方で、有益な改革のための提言を行うことにも力を入れている。会計検査院は、過去 3 年間になされた提言を全て実行したことにより、14 億ポンドの政府支出を節約することができたと考えている。近年の防衛関係の VFM 報告は、ヘリコプターによる兵站、敵味方識別装置、陸上装備の整備・修繕、在庫削減、国防省本館の建て替えといった、様々なテーマを取り上げている。また、会計検査院は、調達金額で上位 30 に入る巨大調達計画の進捗状況に関する報告も行っている。

▶ 議会との関係およびアカウンタビリティ・サイクル

会計検査院が機能する上で、議会、特に決算委員会との関係は重要である。会計検査院長は法律によって下院幹事 (Officer of the House of Commons) と位置づけられ(訳注：下院幹事は、議長等の議員と非議員のスタッフによって構成される)、検査院の主な成果物は全て議会に提出される。このようにして、アカウンタビリティ・サイクルは機能する。中央政府機関が公金を支出した場合、会計検査院長は支出の適法性、妥当性、VFM について議会に報告することができる。決算委員会は、政府機関の最高幹部から会計検査院の報告に関する証言を得ることができ、また、政府に回答義務のある勧告をなすこともできる。さらに、会計検査院は、個々の議員から公的支出に関連する毎年 400 以上の質問に回答している。

Source: Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, UK, 2002.

訳注：上記の内容の一部は、次のウェブサイトにも掲載されている。

National Audit Office, "About Us: The Role of the National Audit Office."

<<http://www.nao.org.uk/about/role.htm>>

会計検査機関の必須要素

会計検査機関は、議会による監視において最も重要な手段の 1 つである。会計検査機関が実効的であるためには、以下のような特徴を備える必要がある。

- ✓ 法定の会計検査機関が、議会の決算委員会に報告を行う。決算委員会は、予算委員会とは別に組織されるべきである。
- ✓ 会計検査機関は、意思決定を把握するために機密文書へのアクセスが認められるべきであるが、公の場でそれらの文書に言及してはならない。
- ✓ 会計検査機関は、複数の分野にまたがる能力を有するべきであり、安全保障部門や防衛問題の管理・技術・財政・法律面における専門知識も備えていなければならない。

Box 62 グルジア議会と予算統制

2001 年末、グルジアの議員たちは、2002 年度予算法案の審議を 1 ヶ月延期することを決定した。その理由は、基本的予算額に関する見解の相違があったことと、政府が予算案を提出するのが遅すぎたために審議時間が十分に取れなかったことである。この時に国防省は、アメリカ人専門家の力を借りて、初めての防衛予算計画を策定した。これにより議員たちは、軍隊の基本的な構成要素を吟味し、防衛予算について詳しい見解を述べる機会を持つことができた。加えて、この防衛予算案では、全ての防衛支出を人件費、戦闘能力維持経費、設備投資の 3 つに分類するという NATO 基準も採用された（訳注：正確には、NATO は防衛費を人件費、装備調達費、インフラ整備費、その他の 4 つに分類している）。

議会による統制という観点から見た場合、主な問題点は、2002 年 1 月下旬に議会が予算を承認した際に、①大統領、財務大臣、国防大臣が防衛費の最適な使い方について異なる見解を表明したこと、②議員への説明なしで予算の数値が土壇場で変更されたこと、③国防省の人員削減計画案と、その財政的帰結が議員に説明されなかったこと、である。さらには、予算法に含まれていなかった政府機関の予算法案は、議会の統制を完全に免れてしまった。

防衛予算計画は総額 7100 万ラリ（訳注：約 193 億円）を要求していたが、最終的に議会は 3800 万ラリ（訳注：約 103 億円）の防衛支出しか認めなかったため、その影響は大きかった。大統領と国家安全保障会議は、こうした状況の中で様々な政府組織に対しどのように予算を配分するかを決めることになろう。議会はこの絶好の機会を活用し、予算案の審議・承認という議会手続きを通じて民主的な統制を及ぼしたと言えるかもしれない。

Source: David Darchiashvili, Head of the Parliamentary Research
Department of the Parliament of Georgia, 2002.

議員としてあなたができること

<実効的で独立した会計検査>

- ▶ 憲法または法律で、最高会計検査機関の設立を規定する。その規定では、以下のことを明記する。
 - ― 会計検査機関と議会の関係の性質と範囲。
 - ― 会計検査機関とその職員に必要とされる独立性（財政的な独立性を含む）。
 - ― 会計検査機関および議会決算委員会の報告に対する政府の回答と対応措置を議会が検証・監視すること。
- ▶ 「会計検査規範のガイドラインに関するリマ宣言」（最高会計検査機関国際組織（INTOSAI）のウェブサイト <<http://www.intosai.org/>> で入手可能）に含まれる原則が、自国の法律と慣行に反映されているか確認する。

<合法性・適法性・パフォーマンス（実績）の検査>

- ▶ 会計検査機関が上記3つの点から安全保障関連の会計検査を行うよう注意する。
- ▶ 安全保障支出の会計検査は事後的なものではあるが、議会はそこから必要とされるあらゆる教訓を引き出し、その教訓を新規の安全保障予算案の審議に活用する。
- ▶ ほとんどの会計検査報告は財政上の問題を検査するにとどまっているが、法定会計検査機関は、特定事業の詳細なパフォーマンス検査も実施できるべきである。会計検査機関が必要な専門知識を有していないのであれば、独立評価を行えるコンサルタントを活用すべきである。
- ▶ 法定会計検査機関は、安全保障部門の財政担当部局の機能も検査すべきである。

第7編

安全保障部門の人的資源

—— プロフェッショナリズムと民主的監視の実現 ——

第 25 章 安全保障部門内における民主的価値観の促進

軍を適切に社会に統合し、軍が民主主義に対する脅威となることを防ぐためには、軍隊内の民主主義教育と軍隊の民主的姿勢を促進することが必要である。世界の様々な場所における経験からして、適切な管理と民主的な統制を欠く軍や、社会に完全に統合されていない軍が、民主主義に対して各種の脅威を与えることは明白である。それらの脅威は、以下のようなものである。

- ✓ 憲法に反するような影響力を行使し、場合によっては、クーデターを遂行する。
- ✓ 認可されていない軍事的・経済的活動を行う。
- ✓ 社会の他部門が必要とする資源までも過剰に消費する。
- ✓ 公金を不正使用する。
- ✓ 人権を侵害する（例えば、略奪、強奪、違法な暴力の行使、レイプなど）。

安全保障部門の人員の民主的な気質を育むメカニズム

軍隊の民主的姿勢の促進とは、軍組織の内部に、人権原則と民主的な価値観・制度の自覚と尊重を促すメカニズムを創設することを意味する。このような内部的メカニズムは、議会・政府・文民による軍隊の統制を補完するものである。以下で述べる事項は、軍人の民主的気質を強化する一助となるであろう。

◇ 憲法および国家機関に対する忠誠

良き統治のためには、安全保障部門の内部に、公共への奉仕という価値観、法の支配への服従という倫理観、憲法と国家機関の尊重という精神を植え付けなければならない。兵士やその他の民主主義社会の擁護者（訳注：警察官など）は、特定の政治指導者に対してではなく、憲法と国家機関に対して忠誠を宣誓すべきである。このような「非人格的な対象に向けた」忠誠の宣誓は、安全保障部門がその時の特定の政府に対してではなく、法律に基づき選ばれた国民の代表によって制定された憲法と法律に対して忠実であることを象徴するものである。安全保障部門の文民による監視という概念の中には、軍における宣誓の正確な性質を認識することや、その誓約の実行を担保するために必要な措置を認識することも含まれるべきである。

◇ 明確に規定された安全保障部門の内部秩序

民主的な監視という観点からすれば、安全保障部門の内部秩序に関する法的な枠組みを確固たるものとするのは極めて重要である。これには、以下のことが含まれる。

- ✓ 士官については、憲法で保障された権利を制約する。
- ✓ 徴兵法、兵役法、軍刑法を制定または見直し、ジュネーブ諸条約に則った法的枠組みを確立する。
- ✓ 違法な命令への不服従を兵士の義務とする。

多くの国は、憲法が全市民の権利と基本的自由を保障していても、下位の法律において、特定の軍事上の任務が要請する場合には軍人の権利を制約することを認めている。軍人は制服を着た市民であり、原則的には他の市民と同等の権利を有している。しかし、軍人は機密文書へのアクセスが可能であるため、言論の自由には一定の制約が課される。また、軍事上・治安上の即応性を考慮すれば移動の自由が制約されるし、政治的地位への被選挙権が制約される場合もある。

とはいえ、全ての民主主義諸国が同等に軍人の市民的権利を制約しているわけではない。例えば、スカンジナビア諸国、ドイツ、オランダでは、軍人は労働組合を結成し、それに参加する権利を有している。他の国では、軍人は単に代表組織を結成し、それに参加することができるのみである。しかし、全ての民主主義諸国において、軍人の権利の制約は法律によって明確に規定されており、個々の軍人の地位や特定の安全保障環境と常に直接的に関連付けられている。

軍人の代表組織と労働組合

多くの国では、志願兵や徴兵された兵士の利益を保護するための労働組合の結成と、それへの参加は禁止されている。軍人の労働組合に反対する一般的な論拠は、労働組合は軍内部の規律と秩序を破壊するというものである。

しかし、欧州人権条約（人権と基本的自由の保護のための条約）第 11 条に従って、自国の軍人に対して代表組織を、場合によっては労働組合を結成する権利を与えている国も存在する。そのような国には、オーストリア、ベルギー、チェコ、デンマーク、フィンランド、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、ロシア、スロヴァキア、スロヴェニア、スウェーデン、スイスなどが含まれる。ただし、これらの国の中でも、軍人の代表組織または労働組合が有する権利は組織のタイプに応じて異なる。全組織が共通して持っているのは、国防大臣と協議する権利であり、中には、雇用条件について交渉する権利を有する組織も存在する。いずれに

せよ、全ての組織は、軍人の健康と安全環境を促進し、個々の軍人に対する支援を（例えば軍人と雇用者の間に法的係争が生じた場合などに）行っている。

欧州には、軍人のための国境を越えた組織が2つある。ブリュッセルにある欧州軍人協会機構（EUROMIL）は、あらゆる軍人を対象とする唯一の欧州の組織であり、ストックホルムにある欧州徴兵団体評議会（ECCO）は、徴兵された兵士のみを対象とする組織である（訳注：1972年に設立された EUROMIL は、欧州各国の軍人による協会・組合によって構成される NGO で、現在では旧共産圏を含む 24 カ国約 50 万人の軍人の利益促進のために活動している。一方、1979年に設立された ECCO は、本文にあるように徴兵された兵士のみを対象とする組織であるが、ここ数年は活動資金の不足から本部が閉鎖されていた。活動の再本格化に向けた取り組みがなされているようであるが、欧州では徴兵制を維持する国が減少傾向にあることを考えれば、前途は多難かもしれない）。

Box 63 職業軍人の団結権に関する欧州評議会議員会議（PACE）の勧告

- 1 議員会議は、……職業軍人に対して、平時においてはストライキ権を除く団結権を付与することを……想起する。……
- 4 過去数年間で、いくつかの加盟国の軍隊は、徴兵制から完全な職業軍人制（訳注：志願兵制）へと移行した。その結果、軍人は、国防省によって雇用される「普通の」被雇用者となりつつあり、欧州人権条約と欧州社会憲章によって確立された被雇用者の権利を享受する資格を完全に与えられるべきである。
- 5 軍人は「制服を着た市民」として、軍隊が作戦行動を行っていない時は、軍人としての義務を遂行しつつ、民主的制度の枠内において彼らの職業的な利益を保護するための特定の組織を結成し、それに参加し、積極的に活動する完全な権利を享受すべきである。
- 6 軍人は、合法的政党に参加する権利を含め、他の市民と同等の権利を行使することを認められるべきである。
- 7 したがって、議員会議は、次のことを各加盟国政府に要請するよう閣僚委員会に勧告する。
 - i 軍人に対して、代表組織を結成し、給与および雇用条件に関する事項を交渉する権利を認めること。
 - ii 軍人の団結権に関する現行の不必要な規制を取り除くこと。
 - iii 軍人に対して、合法的政党の党員となることを認めること。
 - iv これらの権利を、自国の軍規や軍法に組み込むこと。
 - v 労使紛争や勤務上のその他の係争が生じた場合に軍人が申し立てを行うことのできるオンブズマン部局を設立する可能性を検討すること。
- 8 議員会議は、閣僚理事会に対して、欧州社会憲章を再改正し、第5条を次のように修正する可能性を検討するよう要請する。「第5条 労働者および被雇用者が、彼らの経済的・社会的な利益を守るための地域的、国家的、国際的な組織を結成し、

そのような組織に参加する自由を確保または促進するため、加盟国は、国内法がこの自由を損なわないこと、また、この自由を損なうような仕方でも国内法を適用しないことを約束する。この条に規定する保障が警察および軍隊の構成員に対して適用される範囲は、加盟国の国内法規により決定される」。

Council of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1572 (2002),
*Right to Association for Members of the Professional Staff
of the Armed Forces*, 3 September 2002.

<<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/errec1572.htm>>

◇ 重要な価値観・規範に関する教育の促進

軍人の教育は、任務に専念し、任務を遂行する覚悟のあるプロフェッショナルな軍人を育成することを目的とすべきである。軍人教育は政治的に中立であるべきで、いかなる意味においても政治的イデオロギーやプロパガンダを含んでいてはならない。また、軍人教育には、民主主義、憲法、国際法、国際人道法、人権に関する課程が含まれるべきである。安全保障部門の人員に対して国際人道法と国際人権法の教育訓練を施すことは、安全保障部門内の民主的価値観を促進する上で決定的に重要である。国際人道法に対する議員の理解を深める上で、列国議会同盟（IPU）と赤十字国際委員会（ICRC）が 1999 年に刊行した『国際人道法の尊重』（*Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians*, No.1）という議員向けのハンドブックが参考となるであろう。また、国際人道法の領域においては ICRC が、国際人権法の領域においては国連人権高等弁務官事務所（UNHCHR）が、それらの法を尊重する能力を高めようと望む国に対する技術的支援を行っている。

◇ 軍人の政治的中立性と政治活動への関与に関する規定

安全保障部門は、政治的に中立でなければならない。したがって、政党が兵舎において政治的活動を行うことは認められるべきではない。一部の国では、現役の軍人が政党の党员となることが容認されているが、他の国、特に旧共産主義諸国では、軍人の政党入党は禁止されている。例えばポーランドは、情報機関や警察の人員といった内務省の被雇用者が政党に入党することを禁じている。大抵の国では、軍人は国会議員となることはできない。しかし、オランダやドイツなどは、現役の軍人が地方議会の議員になることを認めている。

◇ 社会の鏡としての安全保障部門

原則として、安全保障部門における全ての地位は、あらゆる市民に対して、性別、政治的所属、階級、人種、宗教による差別なく、開かれていなければならない。適材適所こそが、人員選考における最も重要な基準となるべきである。多くの国は、安全保障部

門、特に警察と軍隊の人員構成が、全般的な社会構成を反映する鏡となるべきだということを認識している。そのような国は、その規模に比して安全保障部門に所属する人員が少ない集団の構成員が安全保障部門の職に応募することを促すための具体的な施策を講じている。

◇ 違法・不正な命令に対する不服従の合法化

全ての安全保障部門の地位、所掌範囲、作戦、協力、任務の付与と遂行・報告、義務、監視は、法律によって規定される。法律に規定されていない権限を安全保障部門が持つことはない。軍隊に関して言えば、軍人法や軍刑法のような特定の法律が、兵士が従わねばならない命令の限界を定めている。

多くの国において、これらの法律は、命令を発する時はいつでも法による支配を遵守することを各司令官に義務づけ、その結果として、司令官の権限に限界を設定している。さらに、これらの法律は、違法な（犯罪的な）命令に従わない義務を兵士に課している。いかなる兵士も、違法行為を実行しろという命令を受けたとの理由で、自らの行為を正当化することはできない。加えて、兵士には、任務に関係のない命令や、人間の尊厳を傷つけるような命令を遂行する義務もない。このことは、たとえ上官による命令があった場合でも、兵士は常に自らの行為に対するアカウンタビリティを個人的に負うということの意味している。

軍の指導層は、軍人による非民主的・反憲法的・非道徳的な命令や行為は認められないことを、自らの身をもって国民に示すよう奨励されるべきである。このことは、軍事独裁を経験した国の軍隊にとって特に重要である。例えば、アルゼンチンが軍政から民主主義に回帰した（訳注：1983年）後に、アルゼンチン軍の将軍たちは、「目的は手段を正当化しない」こと、そして「非道徳的な命令を発する者および非道徳的な命令に従う者は皆、法律を犯すことになる」ことを宣言した。これらの声明を発することによって、軍の指導者は、全ての兵士が犯罪・不正行為に対して個人的なアカウンタビリティを負い、上官からの（違法な）命令に従っただけだと反論することはできないという点を明確にしたのである。

また、軍人が犯したあらゆる職務上の違法行為、国際人道法の違反、人権の侵害は、権限を有する行政機関または司法機関によって処罰されることを確実にし、軍人が処罰を免れることを防止することも重要である。

◇ 安全保障部門の高官の任命基準の確立

軍隊の参謀長や情報機関の長官といった安全保障部門におけるトップの地位は、内閣または国防大臣によって任命される。一部の国では、これらの高官の任命には、議会の審議と承認の双方またはいずれかが必要となる。高官は文民の政治指導者によって任命されるが、選考の過程において最も重要なのは、職務遂行に必要な能力を有しているか

否かという基準である（訳注：任命の基準は、軍高官であれば軍人としての専門能力に置かれるべきであり、その他の要因、例えば、政治指導者との個人的なコネクションや、その者の政治的・民族的・宗教的な立場などに置かれるべきではない、との意味）。

◇ 安全保障部門の最上層部が文民であること

良き統治の観点からすれば、軍隊などの安全保障部門の各組織の最上層部には文民が就任し、組織の管理を行うべきである。その主な理由は、意思決定過程のバランスを確保するために、関係大臣は軍高官だけでなく文民の助言も受けるべきだという点にある。

プロフェッショナル精神

プロフェッショナルな労働精神の基盤は、慣行、規則、政策である。軍人は積極的に他の国家組織と協力し、憲法を尊重し、公共奉仕に献身し、任務を効率的かつ効果的に果たすべきであり、権限を濫用したり、公金を不正に使用したりすべきではない。ここで重要なのは、軍人は、強制によってのみではなく、自ら進んでプロフェッショナル精神に従うという点にある。このようなプロフェッショナル精神への自発的服従は、軍人が社会の民主的な価値観を自らのものとした結果、憲法や国家組織を好意的に見るようになったということの意味するものである。

多くの国は、軍人の行動を統制する行動規範を定めている。Box 64 は、ドイツにおける軍人のプロフェッショナル精神を例示したものである。

Box 64 ドイツ連邦軍におけるリーダーシップ教育と市民教育： 内面指導（Innere Führung）の原則

「……第 2 次世界大戦後のドイツ連邦軍創設をめぐる論議において、内面指導（道徳的リーダーシップと市民教育）は、過去の伝統からの意識的離脱によって軍隊を改革する 1 つの方法だと見なされていた。……内面指導の原則は、連邦軍の内部組織のための基本的指針であると同時に、連邦軍を国家と社会に統合するための基本的指針でもあるという点について、広範な合意が存在した。

……内面指導は、市民としての軍人の人権・自由と軍事的義務に由来する要請の間に生じる緊張や対立を、容認可能なレベルにまで引き下げる役割を果たしている。上官の指導行為は、人間の尊厳の尊重——ドイツの憲法秩序の基盤——を基調とするものでなければならない……。

対外面での内面指導の目的は、組織としての連邦軍および個々の市民としての全軍人の国家・社会への統合を促進することにある。……それによって、連邦軍が「国家

の中の国家」となるのではないかという不安——全ての軍隊に内在する危険——を打ち消すことが目指されている……。

以上をまとめると、内面指導の目的は以下のようになる。

- ▶ 連邦軍の政治的・法的な基盤と軍事的任務の目的・意味を軍人に教育する。
- ▶ 連邦軍と軍人の国家・社会への統合を促進すると同時に、連邦軍の任務に対する国民の意識と理解を高める。
- ▶ 任務を誠実に遂行しようという軍人の自発性を高め、軍隊内の規律と団結を維持する。
- ▶ 人間の尊厳と憲法秩序の尊重を基盤として軍隊の内部構造を組織し、軍隊の任務の効果的な遂行を促進する。

日々の軍隊生活における内面指導の実際的な内容と目的は、一連の法律、命令、軍規の中に体现されている。」

Source: Website of the German Federal Parliament <<http://www.bundestag.de>>

国際的なレベルでは、民主主義社会における軍人のプロフェッショナル精神の枠組みを設定する行動規範が、これまでに2つ作成されている。1つは、1979年に国連総会が採択した「法執行機関の職員の行動規範」(Box 65 参照)である。この行動規範は、軍人だけでなく、法執行機関で働く全ての政府職員を対象とする広範なものである。

Box 65 法執行機関の職員の行動規範：国連総会決議 34/169 (1979/12/17)

- 第1条 法執行機関の職員は、いかなる時でも、その職が要請する高い責任感を持ちつつ、法律を執行し、コミュニティに奉仕し、違法行為から全ての人間を保護することを通じて、自らに課せられた義務を遂行する。
- 第2条 義務を遂行するにあたり、法執行機関の職員は、人間の尊厳を尊重および保護し、あらゆる人間の人権を擁護する。
- 第3条 法執行機関の職員は、真に必要な場合に限り、任務を遂行するために必要な範囲内で、実力を行使する。
- 第4条 法執行機関の職員が入手した機密事項は、任務の遂行または正義をなす必要が真に要請する場合を除き、公開されることはない。
- 第5条 いかなる法執行機関の職員も、拷問およびその他の残酷かつ非人道的で品位を傷つけるような取り扱いまたは刑罰を実施、教唆、または容認してはならない。また、いかなる法執行機関の職員も、上官の命令、または、戦争状態、戦争の脅威、国家安全保障への脅威、国内の政治的不安定、その他の公の緊急事態などの例外的状況を、拷問およびその他の残酷かつ非人道的で品位を傷つけるような取り扱いまたは刑罰を正当化するために援用してはならない。
- 第6条 法執行機関の職員は、拘束した人間の健康の完全な保護を保証し、特に、必要な場合にはいつでも、医療的な配慮を確保するために即座の行動をとる。
- 第7条 法執行機関の職員は、いかなる汚職も行わず、いかなる汚職に対しても厳し

く反対および闘争する。

第 8 条 法執行機関の職員は、法およびこの行動規範を尊重し、自らの能力の限りにおいて、法およびこの行動規範の違反を防止し、違反に厳しく立ち向かう。この行動規範の違反が行われたと、または、まさに行われようとしていると確信する理由を持つ法執行機関の職員は、上層部に、および、必要な場合には調査または救済の権限を持つ他の適切な当局や組織に、その事実を報告する。

原注：行動規範の各条文に付されているコメントリーは省略した。

Source: “Code of Conduct of Law Enforcement Officials,” 17 December 1979 (A/RES/34/169)

<<http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res169.pdf>>

2 つ目の行動規範は、OSCE の「安全保障の政治的・軍事的側面に関する行動規範」である（Box 66 参照）。これは、軍人を含む安全保障部門の全組織の人員を対象とするガイドラインである。この規範は、合法性、民主主義、中立性、人権の尊重、国際人道法の遵守といった諸原則に安全保障部門の人員は従わなければならない、軍人は国際人道法の違反について個人的なアカウントビリティを負うべきだと規定する。さらに、この規範は、通常は国家の国内管轄権に属すると考えられる事項をも取り扱っている。したがって、この規範は、従来は慎重に守られていた国家権力の領域に大きく踏み込むものであったと言えることができる。

OSCE 加盟国がこの行動規範に調印した 1994 年以来、OSCE 加盟国は、軍人の募集、教育、訓練、指揮に関する規範の精緻化を進めている。この精緻化は、OSCE 行動規範の重要な要素——軍隊のさらなる専門化は、軍隊の適切な民主的統制を維持しつつ行われるべきだという原則——に基づき行われている。

Box 66 欧州安全保障協力機構（OSCE）の「安全保障の政治的・軍事的側面に関する行動規範」（1994 年）の主要な特徴

- ▶ 国内の実力組織を広く捉え、情報機関、準軍事的組織、警察もそこに含めている。民主的正当性を備えた当局による効果的な民主的統制の下にこれらの組織を置くことは、国家の義務である（パラグラフ 20, 21）。
- ▶ 各国は、防衛予算の議会による承認を行い、防衛予算を抑制し、軍の透明性と軍関連情報への国民のアクセスを向上させる（パラグラフ 22）。
- ▶ 各国は、軍隊の政治的な中立性を確保する（パラグラフ 23）。
- ▶ 軍人は、国際人道法の違反について個人的なアカウントビリティを負う（パラグラフ 31）。
- ▶ 平時であろうと戦時であろうと、軍隊の指揮、人員配備、訓練、装備は、国際法の規定に従って行われる（パラグラフ 34）。
- ▶ 国内治安任務を遂行するために行使される実力は、任務遂行上の必要性に相応す

るものでなければならない。軍隊は、文民または文民の財産に対する被害を避けるために相応の注意を払う（パラグラフ 36）。

- ▶ 軍隊の使用は、市民の人権および市民的権利の平和的・合法的行使を制限してはならず、市民から国民的、宗教的、文化的、言語的、民族的なアイデンティティを奪ってはならない（パラグラフ 37）。

Source: Organization for Security and Co-operation in Europe, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 3 December 1994, Sections VII and VIII.
<http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf>

軍事司法

軍隊の任務に特有の性質は、市民社会の法とは異なる軍隊独自の規律が必要とされる各種の状況を生み出す。例えば、軍人コミュニティの犯罪行為に対する考え方は、文民コミュニティのそれとは異なる。文民の被雇用者は、職場放棄や職務の不適切な履行を理由として刑事訴追されることはない。その場合、雇用者は、業績の悪さを理由に被雇用者を解雇し、再就職のための推薦状を書くことを拒否するかもしれないが、刑事裁判に訴えることはしない。一方、軍人は、任務地を無断で離れた場合や、任務遂行で特定の基準と要請を満たせなかった場合には、刑事訴追される。なぜなら、このような行為は職務怠慢に該当するだけでなく、他の軍人の安全と福利を危険にさらすからである。市民社会では刑法犯罪とならないが軍法上は犯罪となる他の例は、入隊時の身分詐称、脱走、任務地からの離脱、移動命令の無視、上官の将校に対する侮辱、反乱、利敵行為、任務遂行中の睡眠などである。

ここで問題となるのは、どの犯罪を軍事裁判所で裁き、どの犯罪を一般の裁判所で裁くのかである。原則的には、一般の裁判所の管轄権をできる限り拡大して、軍事裁判所の活用を抑制すべきである。軍事裁判所の管轄権を任務遂行中の犯罪に限定し、軍刑法と一般の刑法の重複を最小限にすることが求められる。

重要なのは、多くの国において、軍事裁判所は軍に関係する事件を管轄する行政裁判所とされており、司法府ではなく行政府に属しているという点である。このことは、軍事裁判所の裁判官の任命は、一般の裁判官の任命に関する憲法上の手続きや要件に従って行われなければならないことを意味している。しかし、忘れてはならないのは、軍事裁判所が扱う全ての事件は司法によって監視されるべきだという点である。それゆえ、多くの国は、軍事司法における控訴審を担当する機関として文民により構成される上訴裁判所を設立している。

議員としてあなたができること

<以下のことを確実とする>

- ①軍人は、特定の個人に対してではなく、憲法、法による支配、国家組織に対して忠誠を誓うこと。
- ②通常の軍事訓練の一環として、民主主義、市民的権利、人道法といった重要な価値観と規範の教育を促進すること。
- ③軍人が国会議員となることが禁じられていること。
- ④新兵および士官の選抜は、職務遂行に必要な能力（訳注：軍人としての専門能力）を有しているか否かという基準に基づいて行われること。
- ⑤違法な（犯罪的な）命令および不正な命令に対する不服従が、軍人の義務として合法化されていること。
- ⑥軍人精神は自発的服従（訳注：軍人が自ら進んで軍人精神に従うこと）を特徴とし、適切な行動規範によっても支えられていること。
- ⑦軍事裁判所の管轄権が可能な限り制限されていること。軍事裁判所の判決に不服な場合には、常に、文民によって構成される刑事裁判所への上訴ができること。
- ⑧安全保障部門の各組織が、国家を構成する主要組織のそれぞれに対して、法律の上でも実践面でも、アカウンタビリティを果たすこと（軍人個人のアカウンタビリティについては、本章の「違法・不正な命令に対する不服従の合法化」を参照）。また、安全保障部門内での対内的アカウンタビリティのためのメカニズムが法律によって規定されており、不正行為の告発や国民による不服申し立てを内部調査し、責任者を処罰することが可能であること。議会は、このメカニズムが適切に機能しているかを監視すること。容疑者の調査が必ず実施されるようにするため、議会が独立した調査を要請できるようにすること。

<軍人の市民的権利>

- ▶ 軍事的即応性と軍隊の政治的中立性を確保するために、法律によって軍人の市民的権利を制限する。
- ▶ ただし、市民的権利のいかなる制限も、安全保障部門に特有の性質と任務（すなわち、社会における暴力の独占）から直接的に必要となるものでなければならない。
- ▶ 軍人の市民的権利の制限は、不都合な事態の救済を申し立てるための適切なチャンネルを設けることによって埋め合わせられるべきである。

<命令への服従>

- ▶ 徴兵された兵士を含む全ての軍人は、違法で非倫理的な命令や国際人権法・国際人道法の規範に反する命令に従わない義務を負うことを、法律で規定する。
- ▶ この義務が安全保障部門内の規律体系によって履行されることを確実とする。

<不正と汚職>

- ▶ 安全保障部門の人員が汚職や暴力などのスキャンダルや不正を働いた場合には、

迅速に対応する。

- ▶ その場合には、適切かつ徹底的な捜査が実施され、必要であれば、権限のある組織が決定した制裁が遅滞なく科されるようにする。
- ▶ 軍隊および他の安全保障部門の組織の人員が副業を行うことや、個人または集団・組織として商業活動に関与することを禁止する法律を制定する。

第 26 章 安全保障部門における人員管理

軍人という職業は、肉体的な危険、定期的な配置転換、頻繁な家族との別離といった特質を有する特殊な職業である。議会は、軍隊が「その他多数と同じ職業ではない」ということを認識すべきである。適切な人員管理（適切な募集、選抜、人員配置、報酬、教育、報奨制度など）は、民主的原則を堅持し、法による支配と文民の優越を尊重するプロフェッショナルな安全保障部門の発展にとって、決定的に重要である。

議会は、プロフェッショナルな安全保障部門の創設と管理を監視し、民主的でプロフェッショナルな人員を養成するための人員管理計画が策定・実施されることを確実なものとしなければならない。さらに、議会は、給与、労働条件、手当、恩給などの点で、国家が軍人の公正な雇用者たり得ているかをも監視すべきである。

Box 67 人員管理：議員による監視の焦点

安全保障部門の人員管理に関する政府計画について、以下の点について議会は通知されていなければならない。

<全般的政策>

- ▶ 年間の予算案において、または、予算案とは別の文書において、安全保障部門に関する人員管理政策を議会が承認することが求められているか。
- ▶ 予算および国家経済の観点からみて、人員管理政策および兵員構成政策は現実的かつ実施可能か。

<人員規模と一般的な労働条件>

- ▶ 軍隊、警察、情報機関などの安全保障部門の人員の上限を議会が設定できるか。
- ▶ 階級ごとの人員数を議会が決定できるか。
- ▶ 人員管理に関する全政策が公開されているか。
- ▶ 全ての関連情報（階級ごとの人員数、給与、職務、休暇など）が議会に提供されているか。
- ▶ 安全保障部門改革（訳注：第 8 章参照）に関する政策は、軍人のレイオフの社会的影響を考慮に入れているか。

<人員の募集と選抜>

- ▶ 安全保障の全ての地位が女性を含むあらゆる市民に開かれるべきだと規定されている場合、それが実践されているか。
- ▶ 安全保障部門の人員募集システムは、特定の社会集団のみが応募できる閉鎖的なシステムではなく、国民全体に開かれたシステムとなっているか。

- ▶ 候補者の選抜は、職務遂行に必要な能力を有しているか否かという基準に基づいて行われているか。
- ▶ 安全保障部門に多数の欠員は生じていないか。
- ▶ 採用後の離職率は高くないか。

<人員配置>

- ▶ 安全保障部門の人員の募集と昇進が勤務業績と勤務の質に基づいて行われることが基本原則となっているか。
- ▶ 勤務評定を定期的に行う制度が存在しているか。
- ▶ 勤務評定制度は透明、客観的、公正か。
- ▶ 安全保障部門での勤務と昇進は、魅力的でやる気を起こさせるものとなっているか。
- ▶ 安全保障部門の人員による副業は禁止されているか。
- ▶ 指導的な指揮官らに、実戦・実働経験や、平時における海外での平和活動の経験はあるか。
- ▶ 参謀長などの軍高官の任命の際に、国防大臣（あるいは関連大臣）が議会または議会の関連委員会との協議を行うか。

<報酬>

- ▶ 安全保障部門の人員の報酬は、他の職業に比して十分か。安全保障部門が、労働市場において民間企業に太刀打ちすることは可能か。
- ▶ 給与は遅滞なく支給されているか。
- ▶ 安全保障の人員は、勤務業績と勤務の質に応じた報酬を受け取っているか。
- ▶ 実際の業績が報酬に反映されているか。
- ▶ 報酬体系は、被雇用者や国民全般に対して公開されているか。
- ▶ 退役・恩給制度に関する問題点は何か。
- ▶ 現役の人員の給与や手当と比較して、退役制度は満足のいくものとなっているか。退役した場合、彼らは何を失い、何を得るのか。

議員としてあなたができること

<任務と規模>

- ▶ 安全保障部門に与えられる任務とその人員規模が、国家の経済力に見合ったものとなるようにする。

<報酬>

- ▶ 安全保障部門の人員の給与額を、国家財政の観点からして継続的に支給可能な範囲内に収めると同時に、人員が相応の生活をおくるのに十分な程度にまで高め、労働市場における安全保障部門の競争力を可能な限り強化する。
- ▶ 給与がきちんと定期的に支給されるようにする。
- ▶ 給与が低すぎる場合、安全保障部門は能力ある若年層にとって魅力的とは言えない職場となってしまう、優秀な人材を獲得することができないという点を念頭に置く。
- ▶ 低すぎる給与や給与支給の遅滞は、一定の状況下では、安全保障部門が汚職、恐喝、暴力といった行動に走る要因となり得るという点を念頭に置く。
- ▶ 安全保障部門の人員および指導層が享受する財政的利益・特権は、既得権益を創出し、安全保障部門が政治的影響力の維持を追及することを促すようなものであってはならない。安全保障部門の利益・特権は、国民に対して公開されるべきである。また、それらは、他の政府職員に与えられる利益・特権とバランスの取れたもの、作戦地域で活動する人員が直面する特殊条件や危険な任務に由来するものでなければならない。
- ▶ 退役制度を、安全保障部門の人員にとって満足できるものとする。

第 27 章 徴兵制と良心的兵役拒否

ほぼ全ての国の憲法は、国家の防衛は全市民に課される義務であり、かつ、道義的責務であるとの主旨の規定を有している。一部の国では徴兵制が採用されており、国防の義務が法律によって強制的なものとなっている。この目的は、全ての市民に対して、政府が必要と認める時にはいつでも軍隊に従事する備えをさせることにある。市民（多くの場合は男性市民）に対して兵役を義務づける徴兵制は、しばしば憲法で規定され、詳細は常に法律によって定められる。

徴兵制に関する法律で定められているのは、以下のような点である。

- ✓ 兵役義務の対象者。
- ✓ 兵役期間。
- ✓ 兵役の延期・免除に関する制度。
- ✓ 新兵徴募の手続き。
- ✓ 徴兵忌避に対する刑罰。
- ✓ 徴兵される兵士の年齢の上限と下限。

加えて、多くの国は、武器を手にすることを拒否する権利、すなわち良心的兵役拒否と代替役務を法律で規定している。

Box 68 世界の兵役制度

- 兵役の対象者：兵役の開始年齢は多くの国で18歳とされているが、16歳、17歳、19歳、20歳とされている場合もある。また、近年では、女性も徴兵の対象としている国も存在する。
- 兵役期間：通常は6ヵ月から3年の間である。
- 良心的兵役拒否と代替役務：約半数の国において、良心的兵役拒否と代替役務が認められている。
- 徴兵忌避に対する懲罰：多くの国では、徴兵忌避者には禁錮刑が科される。

Source: UN Commission of Human Rights, *The Question of Conscientious Objection to Military Service: Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Commission Resolution 1995/83*, 16 January 1997 (E/CN.4/1997/99).

徴兵制の有用性と適切性への疑問

徴兵制を維持し続けている国は多い。その重要な理由の 1 つは、それらの国が、徴兵制を民主主義と国民文化の貴重な要素だと考えていることにある。しかし、今日では、徴兵制は世界中で厳しい批判にさらされている。武力紛争の性質が変化したため、近代的な軍隊における徴兵制の有用性と適切性が疑問視されるようになった。既に徴兵制を廃止した国、または、近い将来に徴兵制を廃止する意図を持つ国も存在する。近代史における徴兵制の始祖であるフランスでさえ、2001 年に徴兵制を廃止した。大規模な軍隊は終焉を遂げ、志願兵のみによって構成される、小規模で、ハイテク化された、機動力に富む軍隊がそれにとって代わるだろうと予想する論者もいる。

徴兵制の肯定的側面と否定的側面

議員が徴兵制の肯定的側面と否定的側面を分析する際には、以下の点を考慮に入れることが望ましい。

◇ 徴兵制を維持すべき理由

徴兵制を肯定的に捉える議論は、特に以下の点を重視している。

- ✓ 徴兵制は、民主主義の理念と結び付けられる場合も多い。その理由は、あらゆる市民（多くの場合は男性市民）にとって徴兵は法的な義務、道徳的な責務であり、徴兵された市民はみな対等の立場に立つこととなるからである。全ての市民は、階級、宗教、人種にかかわらず、等しく兵役義務を負う。女性も徴兵の対象とする国においては、性別によっても義務に相違は生じない。
- ✓ 徴兵された兵士は、兵士であると同時に「制服を着た市民」でもある。「制服を着た市民」の存在は、軍隊が「国家の中の国家」と化してしまう危険を防ぐ効果がある。したがって、徴兵制は、社会と軍隊の民主的な接点を確立するものだと見なすことができる。
- ✓ 一般的に、徴兵制を採用する軍隊は、志願兵のみで構成される軍隊に比べて安上がりである。徴兵された兵士の給与は、志願兵よりもかなり低い。
- ✓ 徴兵制は、社会のあらゆる階層の人々を軍隊に結集させる。したがって、徴兵された兵士は、会計士やエンジニアから配管工や農民まで、多様な学問的バックグラウンドや職歴を軍隊に提供することとなる。軍隊は、これらの資質を効果的に活用す

ることができる。これには、徴兵された兵士が国際的な平和活動に参加する場合——平和活動では、紛争後国家のインフラ整備や国家制度の構築に軍隊が貢献する——も含まれる。

◇ 徴兵制を廃止すべき理由

世界の徴兵制に関する我々の調査によれば、大規模な軍隊と徴兵制を廃止すべき主要な理由には、以下のようなものがある。

- ✓ 過去 25 年の間に、特に冷戦終結後に、多くの国は軍隊の規模を縮小したため、それほど多くの徴兵された兵士を軍務に就ける必要がなくなった（この結果、徴兵義務の負担が不公平に配分されているとの不満が国民に生じる場合もある）。特に欧州・大西洋地域の諸国が、軍隊の規模を縮小している。アフリカおよびアジア諸国は、冷戦後の平和の配当を、軍隊の規模を縮小することに活用していないようである。
- ✓ 軍隊のプロフェッショナル化と先端技術への依存がますます高まっている。複雑な近代的兵器システムの取り扱いを兵士が習熟するには、長期間の訓練が必要となることが多い。徴兵された兵士は、大抵の場合、これらの兵器システムを扱えるようになる前に軍隊を去ってしまうため、軍隊はますますプロフェッショナルな志願兵への依存度を高めている。
- ✓ 国際的な平和活動の遂行には、基礎的な軍事技能だけでなく、交渉力等のその他の技能も必要となる。徴兵された兵士の大半は、紛争後社会における複雑な平和支援活動（PSO）を遂行するのに望ましいレベルの技能と経験を獲得する前に、兵役を終えてしまう。
- ✓ 憲法において徴兵された兵士の任務を国家領域の防衛に限定し、海外への派遣を法律で禁じている国も存在する。

Box 69 徴兵された兵士への嫌がらせ

軍隊においては、しばしば、徴兵された新参兵と古参兵の間に非公式な序列が存在する。このような序列は、古参兵が新参兵に軍隊の規則と伝統を教育するという点では重要であり、軍隊における社会生活上の骨組みの形成に貢献している。しかし、多くの場合、古参兵は、この序列を自らの利益のために悪用して、若い兵士に義務を押し付けたり、嫌がらせをしたりする。もし士官が十分に管理しなければ、この序列は完全に制御不能となり、若い兵士が嫌がらせ、肉体的暴力、脅迫に直面するような状況が生み出されてしまう。

欧州徴兵団体評議会（ECCO、第 25 章参照）によれば、このような嫌がらせは若い兵士が抱える主要な問題の 1 つとなっており、時として回復不能な傷害、死亡、自殺へと発展するような深刻な傷害事件が発生することもある。徴兵された兵士と兵役

の社会的評判を守るために、士官の厳しい管理によって嫌がらせを防止すべきである。加えて、軍内部および外部の監視機関は、行き過ぎた事件を告訴し、軍隊内における法の支配を回復しなければならない。

Source: Ilona Kiss, *Rights of Conscripts in Peace-Time: Obstacles to and Opportunities for Providing Judicial and Non-Judicial Remedies in East European and Central Asian Countries*, May 2001.

<http://www.dcaf.ch/legal_wg/ev_geneva_010403_kiss.pdf>

European Council of Conscripts Organisations (ECCO), *Black Book on Rights of Conscripts in Central and Eastern Europe*, 1996.

良心的兵役拒否と代替役務

「汝殺すなかれ」といった宗教上の規範や非暴力といった個人的な信条に基づいて、自らに課された国防の義務を疑問視する人々も存在する。そのため、国家の命令に対する不服従を理由として、これらの人々に死刑を含む重い刑罰が科されることも稀ではない。

20 世紀の後半において、軍隊に加わり武器を手を取ることを拒否する権利という概念が誕生した。この概念は次第に広範に受容されるようになり、少なからぬ国が、この権利を法制化した。この傾向は、イギリス、ドイツ、アイルランド、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、フランス、スペイン、イタリア、ポルトガルといった諸国が兵役義務を廃止したこととも連動している。

良心的兵役拒否者は、武器を手を取ることを拒否する者、あるいは、いかなる形態の軍事的訓練・役務も拒否する者と定義することができる。全ての良心的兵役拒否者は自らの良心に基づき兵役拒否を選択するが、その良心の背景にある宗教的・哲学的・政治的な信条は様々である。

議会による決定

良心的兵役拒否者が多数現れるようになると、一部の国の議会は、徴兵の対象となった市民が兵役義務を免除される条件を法律で規定することを決定した。アメリカおよび全ての西欧諸国は、良心的兵役拒否を立法化している。これらの国の中で最後に立法措置を取ったのはギリシャで、1997 年に良心的兵役拒否が認められた。

良心的兵役拒否が認められていない国においては、大抵の場合、良心的兵役拒否者は、非常に重い刑罰の科されることの多い脱走または反逆の罪で起訴される。また、良心的

兵役拒否に適用される特定の犯罪カテゴリー（例えば「継続的不服従」）を設けている国もあり、通常、この罪は軍法によって規定されている。

誰が、どのような基準で良心的兵役拒否を認定するのか

良心的兵役拒否の認定手続きでは、良心的兵役拒否希望者が次の点を説明することが通例となっている。それらは、兵役を拒否するような信条をどのようにして持つに至ったか、その信条が自らの生活にどのような影響を与えているのか、その信条と兵役がどのように衝突するのか、である。良心的兵役拒否を認めるか否かの決定を下すのは、通常、労働省の下部委員会（スイスやブルガリアの場合）、内務省の下部委員会（スロヴェニアの場合）、司法省の下部委員会（クロアチアの場合）などである。

人権としての良心的兵役拒否

2000年4月、国連の規約人権委員会（訳注：市民的および政治的権利に関する国際規約第28条に基づき設置された委員会）は、決議2000/34（訳注：E/CN.4/RES/2000/34）を無投票で採択した。この決議は、規約人権委員会決議1998/77（訳注：Box 70 参照）に示された原則に従って、良心に基づいて兵役を拒否するあらゆる個人の権利が、世界人権宣言および自由権規約（市民的および政治的権利に関する国際規約）に規定された思想・良心・宗教の自由の合法的な行使であることを認めたものである。

規約人権委員会は、既に1993年の時点で、「致死性の武器を使用しなければならないという義務は、良心の自由および自己の宗教または信条を表明する権利と深刻に衝突するため」、良心的兵役拒否は自由権規約第18条（訳注：思想・良心・宗教の自由）から導き出される権利だと言えると認めていた。続けて、人権委員会は次のように述べている。「この権利が法律または慣習によって認められる場合には、特定の信条の性質に基づいて一部の良心的兵役拒否者が差別されることがあってはならない。同様に、兵役を行わなかったことを理由として良心的兵役拒否者が差別を受けることも、あってはならない」（訳注：同規約第18条に関する人権委員会の一般的意見第22号パラグラフ11、A/48/40 (Part I), 7 October 1993, pp.208-211）。

Box 70 国連の規約人権委員会決議 1998/77「兵役の良心的拒否」

委員会は、……

世界人権宣言および市民のおよび政治的権利に関する国際規約において、生命、自由、個人の安全の権利と並んで、思想、良心、宗教の自由の権利および差別されない権利を保有することがあらゆる者に認められていることを念頭に置き、……

兵役の良心的拒否が、宗教、道徳、倫理、人道その他類似の動機に由来する深遠な信念を含む、良心の原則と良識から導き出されるものであることを認識し、……

1. 全ての者が、世界人権宣言第 18 条および市民のおよび政治的権利に関する国際規約第 18 条に規定された思想、良心、宗教の自由の権利の合法的行使として、兵役の良心的拒否の権利を持つことを注視する。
2. 一部の国が、良心的兵役拒否の主張を調査なしで妥当なものとして認めていることを歓迎する。
3. このような制度を有していない国に対して、特定の信条の性質に基づいて一部の良心的兵役拒否者を差別しないという要請を考慮に入れつつ、個々の事例について良心的拒否を認めるか否かを決定する独立した公平な意思決定機関を創設することを求める。
4. 良心的兵役拒否を認めない義務兵役制を有している国に対して、良心的拒否の理由と両立し、非戦闘的性質または文民的性質を有し、公共の利益となり、懲罰的性質を持たない各種の代替役務を良心的兵役拒否者に与えるべきだという規約人権委員会の勧告を想起することを求める。
5. 国家は良心的兵役拒否者に対して兵役に就かないことを理由とする禁錮刑および度重なる懲罰を科すことを慎むために必要な措置を取るべきだということを強調し、いかなる者も、各国の法律および刑法上の手続きに従って最終的に有罪または無罪が確定した行為について再び責任を負う、または、刑罰を受けるべきではないことを想起する。……

Source : UN Commission on Human Rights, *Conscientious Objection to Military Service*, 22 April 1998 (E/CN.4/RES/1998/77 in E/1998/23-E/CN.4/1998/177, pp.253-255).

代替役務

良心的兵役拒否を認めている国の多くは、兵役の代わりに行われるべき国家への奉仕活動を法律によって規定している。この代替役務には、2つの形態があり得る。

- ✓ 軍隊内における武器を取り扱わない役務。
- ✓ 病院、保育園、障害者施設などの社会福祉機関、または時として NGO や政府間組織（IGO）における役務。

通常、代替役務の期間は兵役期間よりも長い。例えば、フランスでは、兵役期間の10ヵ月に対して代替役務の期間は20ヵ月、オーストリアでは、兵役期間の7ヵ月に対して代替役務の期間は12ヵ月、ブルガリアでは、兵役期間の6～9ヵ月に対して代替役務の期間は24ヵ月である。

Box 71 代替役務：スイスの例

スイスは、現在でも徴兵制を採用している数少ない西欧諸国の中の1つである。スイスの徴兵制は、憲法第59条1、1995年の軍組織法、1995年の兵役法によって規定されている。徴兵の対象者は、20～42歳の全男性(軍高官の場合は55歳まで)である。兵役期間は、初年度が4ヵ月間、その後は2年ごとに3週間で、毎年の射撃訓練も行われる。

1996年の代替役務法は、倫理的、道徳・哲学的、宗教的な理由による良心的兵役拒否の権利を認めた。良心的兵役拒否の申請は産業労働省に対して行われ、3名の委員によって構成される委員会が申請の認定に関する決定を下す。委員の選出に当たっては、まず新聞広告による募集を通じて120名の委員を任命し、さらにその中から3名の委員が選出される。徴兵対象年齢にある者の約5%が、良心的兵役拒否を認められる。良心的兵役拒否を認められないにもかかわらず兵役を拒否する者は、4～5ヵ月の禁錮に処される。

良心的兵役拒否者は、兵役の代わりに公益のために活動する公的・私的機関における450日間の役務を果たさなければならない。この代替役務は、病院、青少年施設、大学の研究機関、森林管理組織などで実施されている。

Source : European Bureau for Conscientious Objection (EBCO)

議員としてあなたができること

<徴兵制を採用するか否か>

- ▶ 自国の状況を踏まえた賛成論と反対論を注意深く公平に検討する。
- ▶ その際には、本章に記載されている徴兵制の功罪に留意し、それらがどの程度自国の状況に当てはまるのかを考慮する。

<徴兵された兵士が虐待または品位を傷つけるような取り扱いを受けた場合>

- ▶ 徴兵された兵士が虐待、嫌がらせ、暴行を受けたとの報告があった場合には、迅速に対応する。
- ▶ 徹底的な調査が実施され、必要であれば、権限のある組織が決定した制裁が遅滞なく科されるようにする。
- ▶ もし防衛オンブズマン制度が存在しない場合には、徴兵された兵士に対する虐待や品位を傷つけるような取り扱いに対処する権限を有する防衛オンブズマン制度の創設を勧告することを検討する（訳注：オンブズマンに関する第 16 章参照）。

<良心的兵役拒否者の地位>

- ▶ 自国における良心的兵役拒否者の地位を検証し、必要な場合には、良心的兵役拒否制度の立法化、あるいは、同制度に関する既存法改正のための行動を起こすことを検討する。
- ▶ その際には、良心的兵役拒否問題に対する取り組みや他国の法律・実践に関する最新情報を入手する。

<代替役務>

- ▶ 自国において代替役務制度が法律によって規定されているかを確認し、必要な場合には、同制度の立法化、あるいは、同制度に関する既存法改正のための行動を起こすことを検討する。
- ▶ その際には、代替役務問題の動向や他国の法律・実践に関する最新情報を入手する。

第8編

物的資源

—— 兵器の移転・調達の効果的監視の実現 ——

第 28 章 兵器および軍装備品の調達

兵器調達に関する政策は、国家安全保障コンセプトや国防戦略といった「より高次の」計画や政策から導き出されなければならない。新兵器や軍の装備品に対する需要の全ては、国家安全保障政策への影響や、国家安全保障政策との関連性を考慮に入れて検証されるべきである。

国家安全保障コンセプトは、防衛関連事項の管理を安定して行うことを可能とし、長期的な防衛政策決定の予測可能性を高める。国防政策の目標を安全保障部門に配分される資源の量に見合ったものとする、そして、安全保障部門と他の社会組織の間で資源配分のバランスをとることが重要である。

兵器調達における透明性

民主主義の定着した国では、予算策定全般、とりわけ兵器調達は、国民に対して透明で説明可能なものでなければならない。国民へのアカウンタビリティという観点からすれば、政策、計画、予算、兵器調達の間に合理的な連関が存在すべきである。しかし、全ての国で、このようなアカウンタビリティが確保されているわけではない。残念ながら、多くの国では、兵器調達に関して議会が有する発言権は、たとえあるとしても限定的なものである。

兵器調達に財源を付与する場合や調達実施を許可する場合には、その合法性を議会が確認することが重要である。その際、特に念頭に置くべきなのは、特定種類の兵器の生産、貿易、使用を制限する国際的な規則や協定——例えば、1968年の核不拡散条約(NPT)、1997年のオタワ条約(対人地雷禁止条約)、国連安保理の諸決議など——である。

議会は、主要な防衛装備の調達に要する長期的コストの計算に内在する複雑性に対処することに困難を覚える可能性もある。この複雑性は、国内外の兵器供給者に対する紛争後国家や途上国の立場を特に弱めることとなる。兵器供給者は、当然、自らの製品をできる限り高く売却することに関心を有しており、民主的監視に必要となる事項に配慮することはほとんどない。

これらの理由から、一部の議会は、兵器調達に特化した委員会または小委員会を設置している。そのような委員会を設立することで、兵器調達過程における透明性を増大させ、国民に対するアカウンタビリティを果たすことを行政府に強いることができる。

議会にとって問題なのは、政府が主要な通常兵器（航空機、装甲車両、砲、誘導システム、レーダー・システム、ミサイル、軍艦など）の保有数や必要数の公表に消極的な

ことである。また、小型武器あるいは軽兵器と分類される小さな兵器（100mm 以下の口径の銃砲など）の保有や移転の公表に関しては、政府はさらに消極的な姿勢をとることが多い。

兵器の調達を進める場合、過度に野心的な兵器調達計画が長期的に見て自国の財政的重荷とならないように、政府が議会と協力することが理想である。兵器の調達計画は、他の公共的な優先事項との関連において評価されねばならない。すなわち、兵器調達の意思決定過程においては、軍事的な優先順位だけでなく、社会全体の観点から見た優先順位をも考慮することが必要となる。つまり、議会は、兵器調達が社会に与える影響と財政負担を評価しなければならないのである。

Box 72 議員が兵器調達に注目すべき理由

- ▶ 公的資金が投入される。
- ▶ 兵器システムに関する決定は、技術的な専門知識や安全保障に関係する問題だというだけでなく、資金を「大砲かバスター」のいずれに使うべきか、もし「大砲」に使うのであれば、どの「大砲」に、どのくらい、なぜ使うのかを決定することでもある。
- ▶ 兵器調達（兵器の全体的なライフ・サイクル・コストも含む）は、短期的にも長期的にも、国家財政の重荷となるべきではない。
- ▶ 議会の監視により、兵器のための支出と他の社会的ニーズの間のバランスをとらねばならない。
- ▶ 兵器調達が透明で、議会に対するアカウンタビリティが果たされていれば、汚職、浪費、公金の不正使用を防止できる。
- ▶ 議会および国民が監視することで、地域に軍拡スパイラルを引き起こす危険を低下させることができる。

特殊状況は調達に関する秘密を正当化し得るか

良き統治の原則、特に透明性の原則は、兵器の売却や調達を含む公共的な政策決定のあらゆる側面に適用されなければならない。したがって、どのような特殊状況が生じた場合に、防衛に関する意思決定が例外扱いを受け、機密保持の必要性が正当化され得るのかを検討することが必要となる。

兵器の売却と調達に関する指針は、透明性とアカウンタビリティの原則に基づくべきである。自国が兵器を輸出または輸入する相手国が意思決定過程を秘密とするよう求める場合には、秘密とする理由が明示されなければならない。もし、その理由が兵器取引における汚職を招くようなものであるならば、兵器の売り手と買い手の双方がその危険

を特定し、汚職を防ぐための措置を講じるべきである。

Box 73 曖昧な兵器調達政策や過度に秘密的な調達過程がもたらし得る帰結

- ▶ 兵器システム調達の合理性の検証の不足。
- ▶ 自国および地域の安全保障に悪影響を与える政府による決定の不手際。
- ▶ 周辺諸国の不安。
- ▶ 兵器調達および軍事関連のあらゆる種類の調達における汚職。
- ▶ 軍隊に対する国民の信頼への深刻なダメージ。その結果、軍隊の信用が失墜し、軍隊が不必要な論争にさらされる危険がある。

調達に関する包括的な意思決定

主要な兵器システムを調達する場合、その意思決定過程においては、以下の諸側面を特定し、それらを総合的に評価する必要がある。

- ✓ 脅威評価プロセス。
- ✓ 防衛力整備の長期的コンセプト。
- ✓ 新装備に対する物質的ニーズの特定。
- ✓ 兵器調達に振り向ける予算。
- ✓ 技術的な品質保証と調達後のパフォーマンス検査（訳注：費用対効果の検査）のプロセス。
- ✓ 整備費や改修費を含むライフ・サイクル全体から見たコスト。
- ✓ 提示された相殺取引とオフセットの評価（訳注：相殺取引とは、兵器の購入代金を、債務の削減や他の物資の輸出等で相殺すること。オフセット取引とは、兵器購入の見返りとして、輸出企業が輸入国に技術移転・投資・商品購入といった見返りを与えること）。

上記の全側面に対する議会の監視・検証プロセスを確立することは、行政府の意思決定システムに浪費、詐欺、不正が入り込む余地を減少させる。効果的な監視を行うために、議会は政府に対して、兵器調達過程の全側面に関する情報を提供するように要求すべきである。さらに、議会は、全ての調達契約について、その認可権を持つべきである。例えば、オランダでは、議会が兵器調達に関連する意思決定過程の全段階を監視している（Box 74 参照）。

Box 74 オランダの防衛調達政策における議会による監視

オランダは、議会による防衛調達の監視について、長く強固な伝統と慣行を有する国である。原則として 2500 万ユーロ（訳注：1 ユーロ 160 円として 40 億円）を超える調達決定の全ては、議会による承認を必要とする。この過程は「取得手続き」と呼ばれている。政府（実際には防衛物資を所掌する国防副大臣）は、議会に対して、調達の各段階に応じて 4 種類（A から D まで）の文書を送付する。簡単に言えば、初期段階では、新たな兵器システム（または後継システム）の必要性を述べるだけであるが、最終段階では、具体的に Y という生産者から X という装備を調達することが提案される。

これらの段階のすべてにおいて、議会は調達の決定に影響を与えることができる。例えば、政府が装備の更新や新規取得の必要性を提示する際に（または調達する数量を提案する際に）、議会は政府提案への反対や修正を行うことが可能である。また、現実にはほとんどないことではあるが、調達の最終的決定（調達実施のゴー・サイン）も、議会によって反対・修正される場合があり得る。ほとんど常に、4 種類の文書に関する議会審議は、調達過程における政府の意図に影響を与える。

1 億ユーロを超える重要な調達計画には、特別な手続きが適用される。そのようなビッグ・プロジェクトについては、より詳細で頻繁な議会への報告が必要となる。その典型的な例は、アメリカ製の F-16 の後継機である統合攻撃戦闘機（JSF）の開発にオランダが参加の意思を表明したケースである。この他にも、航空機動旅団のケースなどがある（訳注：JSF 計画は、現在では F-35 ライトニング II として量産機の開発・生産段階に入っている。航空機動旅団のケースとは、オランダ空軍の航空機動旅団による AH-64D アパッチ・ロングボウ攻撃ヘリの調達を指している。なお、オランダでは陸軍ではなく空軍が攻撃ヘリを運用している）。

全体としてみれば、オランダにおける現在の状況は、概ね満足のいくものだと言える。ただし、議会による監視の対象となる兵器の金額の妥当性や、時として非常に技術的な知識が要求される兵器調達過程を綿密に監視する議会の能力が問われることもある。ここで問題となるのは、政府が提供する情報の質と中立性であり、政府から独立した防衛研究機関などから政府の主張に反駁するような情報を入手することの是非である。産業界とロビイストの役割や、彼らが国防委員会に所属する議員に接触することの是非もしばしば問題となる。しかし、防衛調達に関しては、スキャンダルはもちろん、いかなる重大事件もこれまで発生していない。

Source: Jan Hoekema, former Member of Parliament, the Netherlands, 2002.

議員としてあなたができること

<兵器調達の監視>

- ▶ 法律によって議会による兵器調達の監視を規定する。
- ▶ 議会による安全保障部門の監視を包括的なものとし、兵器調達のあらゆる側面を監視する。その際には、特に以下の点について注意を払う。
 - ― 安全保障上の必要性。
 - ― 周辺諸国に与える政治的影響（周辺諸国のネガティブな反応を招来し、地域に軍拡競争を引き起こす危険はないか）。
 - ― 短期的・長期的な財政負担。
 - ― 自国の産業（私企業および公営企業の双方）に与える影響。

<兵器調達の透明性とアカウンタビリティ>

- ▶ 兵器および軍装備品の調達過程における議会の発言権を確保する。
- ▶ それが適切な場合にはいつでも、議会または権限を有する議会の委員会が、新兵器の調達理由や、主要な通常兵器（航空機、装甲車両、砲、誘導システム、レーダー・システム、ミサイル、軍艦など）と小型の兵器（100mm 以下の口径の銃砲など）の保有数と技術性能について、詳細かつ最新の報告書を提示するように政府に要請する。
- ▶ 政府に対して、防衛力整備の長期的コンセプトを議会に提示するように要請する。
- ▶ 議会または権限を有する議会の委員会が、調達取引における機密に関連する諸問題を、軍事的な機密保持の必要性を満足させると同時にアカウンタビリティをも確保するような法制化されたプロセスに従って取り扱うことができるようにする。

<兵器調達が与える影響の分析>

- ▶ 安全保障政策と調達計画の一貫性を検証する。
- ▶ 議会が兵器調達の財政的負担を他の公共的ニーズや社会的優先事項と比較しつつ検討・評価し、双方の間の不均衡が国家の発展と経済的・社会的安定性に悪影響を与えることのないようにする。
- ▶ 議会での手続きを活用して、過度に野心的な兵器調達が決定されてしまうことを阻止する。議会は、長期的に見て兵器調達が国家財政の重荷とならないように、調達計画の合理性を確保する。

<調達の会計検査>

- ▶ 防衛政策・計画・予算と実際の兵器・防衛装備支出の間の一貫性を監視する。
- ▶ 調達契約が履行された後に、兵器システムの調達後のパフォーマンス検査（訳注：費用対効果の検査）を実施する。

<調達を所掌する議会の委員会>

- ▶ 自国に兵器調達委員会または小委員会が存在しない場合は、それを設立し、政

策策定、財政計画、会計検査、防衛産業、研究・開発の間の連携を高める。

- ▶ その際には、参考のために、他国議会における類似組織の手続きや成果に関する情報を入手・調査する。
- ▶ 議会組織が兵器調達専門家の助言を受け、その助言を活用できるようにする。

第 29 章 兵器の貿易と移転

兵器の貿易と移転を監視する上で、議会は極めて重要な役割を果たす。兵器の貿易・移転に伴う兵器調達を律する規則と手続きは、調達関連法、予算・財政関連法、契約法、紛争処理法などに合致したものでなければならない。また、兵器の貿易・移転に関する政策と法的枠組みは、透明性とアカウンタビリティの原則に基づかなければならない。

Box 75 兵器移転の定義

兵器移転とは、一般に、国家および非国家主体による兵器の入手または売却に関連するあらゆる活動を指す言葉だと理解されている。兵器移転には、兵器の売却・貿易、購入・調達、無償供与などが含まれる。

兵器の貿易・移転に関する国家政策

政府は兵器売却に関する政策と法制を策定し、議会に提出して承認を受けるべきである。また、兵器売却政策においては、通常兵器の売却に関する基本原則が明確にされるべきである。この政策の策定に当たっては、特に以下の点が考慮されねばならない。

- ✓ 通常兵器の輸出入は、権限を有する議会の委員会の監視に服すべきである。
- ✓ 兵器貿易に関する規則は、国連憲章、国際法、国連による経済制裁に反するものであってはならず、兵器輸入国の経済上・政治上・倫理上・安全保障上の関心をも考慮に入れなければならない。
- ✓ 兵器移転に関する意思決定過程の透明性の原則は、公明正大さとアカウンタビリティの確保に貢献する。
- ✓ 倫理に反する兵器売却を阻止するメカニズムを、国連または他の機関による勧告や参考となる他国の実践例に基づいて法制化すべきである。兵器の輸出入を行う各国は、この点に関する統一的規範を策定すべきである。
- ✓ 兵器輸出国の議会は、輸出される兵器の性質と種別が輸入国の防衛上の真のニーズに対応しており、輸入国の議会も輸入を承認していることを確認すべきである。
- ✓ 兵器輸出国の議会は、輸入国が人権と基本的自由を尊重し、兵器調達決定過程におけるアカウンタビリティを果たしていることを確認すべきである。
- ✓ 兵器輸出が平和を危険にさらしたり、地域の緊張や武力紛争を悪化させたり、地域

における軍拡スパイラルを引き起こしたり、地域の安定を崩すような兵器や大量の小型武器を提供することで地域の不安定性を高めたりする可能性がないことを、議会は確認すべきである。もし、各国議会の国防委員会が、地域の安定に対する脅威についての地域内対話を開始しているのであれば、過剰な兵器調達や汚職を招きやすい兵器調達の秘匿性といった問題を議題に乗せる。

- ✓ ある国に輸出した兵器が輸出契約条件に反する目的で第三国に再輸出・流出することを防ぐためのメカニズムを創設することが必要である。

議会は、自国の兵器輸出過程が詳細な調査と監視を受けることを確実にするために、法的権限を有する独立した会計検査手続きを確立すべきである。この手続きは、議会が設定する原則と指針に従って行われなければならない。Box 76 は、兵器貿易政策に関する国際合意・行動規範の一例である。

Box 76 兵器移転に関する地域的取り極めの例

< EU の行動規範 >

1998 年 6 月 8 日、EU 理事会は「兵器輸出に関する EU 行動規範」を採択した。この行動規範は、甚大な人権侵害が発生する可能性のある不安定な地域に対する EU 加盟国からの兵器流出を防止することを目的としている。EU 加盟国がこのような決定を行った背景には、責任ある兵器貿易政策を採択するよう複数の NGO が約 8 年間に渡り訴え続けていたことがあった。行動規範では、輸出相手国に関して考慮すべき事項のリストが提示され、さらに、兵器の最終的使用法の検証・監視システムと輸出の許可・不許可に関する加盟国間の情報交換・協議システムも規定されている。

ただし、この行動規範には法的拘束力がなく、規範の違反国にアカウンタビリティを果たさせるためのメカニズムも存在しない。したがって、各加盟国は自らの判断に基づいて、人権侵害を行う国への兵器輸出を厳しく制限する法律を整備し、相手国との二国間の協議メカニズムを通じて圧力をかけるか否かを決定することになる。

EU の行動規範には、加盟国が兵器を輸出する際に考慮しなければならない以下の 8 つの基準が規定されている。

- ① EU 加盟国の国際的コミットメント、特に国連安全保障理事会が決定した制裁の尊重。
- ② 兵器が最終的に到着する国の人権の尊重。
- ③ 兵器が最終的に到着する国の国内状況。この状況は、主として緊張や武力紛争の存在の有無により規定される。
- ④ 地域的な平和・安全・安定の維持。兵器輸入国が兵器を他国に対して攻撃的に使用する可能性のある場合、または、武力を用いて領土主張を行う可能性のある場合には、加盟国は兵器輸出を許可しない。
- ⑤ 加盟国および加盟国が外交上の責任を負う領域の安全保障と、友好国・同盟国の安全保障。

- ⑥兵器輸入国の国際コミュニティに対する行動。特に、当該国がテロリズムに対してどのような姿勢をとっているか、どのような同盟を結んでいるか、国際法を尊重しているか。
- ⑦輸出した兵器が、輸出相手国内で流出したり、望ましくない状況下で再輸出されたりする危険の存在。
- ⑧兵器輸入国の技術的・経済的能力と兵器輸出との整合性。

Source: <<http://europa.eu.int>>

訳注：行動規範原文は、“The European Union Code of Conduct on Arms Exports,”
5 June 1998 (8675/2/98 REV 2). <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/8675_2_98_en.pdf>

<米州機構（OAS）と兵器移転>

OAS に加盟する 19 カ国が「通常兵器の取得の透明性に関する米州協定」に署名したことにより、この地域における兵器輸出の透明性は増大した（訳注：署名は 1999 年 6 月、2001 年 12 月にはホンジュラスも署名（20 カ国目）、条約発効は 2002 年 11 月、2008 年 5 月現在の批准国は 12 カ国）。グアテマラ・シティの OAS 総会で採択されたこの条約は、条約加盟国に主要兵器の輸出入に関する年次報告を行うことを義務づけている。

条約第 3 条第 1 項は、次のように規定している。「当事国は、前年度に行った通常兵器の輸出入を条約寄託者に報告し、輸入については相手国と輸入兵器の量・種別に関する情報を、輸出については相手国と輸出兵器の量・種別に関する情報を提供する。加盟国は、通常兵器の名称や様式等の関連すると考えられる追加的情報を提出することもできる」。

年次報告に加え、加盟国は、輸入および国内生産による通常兵器の取得も報告し（訳注：この報告は納入完了から 90 日以内に随時行われる）、前年度に輸入・国内生産により通常兵器を輸出しなかった場合でもその旨を報告しなければならない。

Source: <<http://www.oas.org>>

訳注：条約原文は、“Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions.” <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-64.html>>

国際的な兵器禁輸の尊重

制裁は、国際法および国際的な平和と安全を脅かす国の行動に対する不承認を示すための国際コミュニティのツールである。その法的な根拠は、国際的な平和と安全を回復するために国連加盟国に非軍事的行動をとるよう要請する権限を国連安全保障理事会に与えている国連憲章第 41 条にある。1945 年から 1989 年の間に国連安全保障理事会が制裁を科した国は、たった 2 カ国に過ぎない（訳注：1966 年の対ローデシアと 1977 年の対南アフリカ）。しかし、1990 年以降、国連安全保障理事会は制裁を 12 回も発動している（訳注：1990 年から 2008 年 5 月までに国連は経済制裁を 27 回発動している）。

この点で、兵器輸入国に「最終使用者の証明書」を要求し、最終的に兵器が誰の手に渡るのかを特定することは、議会が兵器移転の許認可を行う上で有用であろう。しかし、虚偽の証明書の発行といった不正が絶えないことも事実である。

国連の通常兵器登録制度

1991 年 12 月、国連総会は決議 46/36L「兵器の透明性」(A/RES/46/36[L]) を採択し、国際的な兵器移転と各加盟国の兵器保有・国内生産による調達・関連政策に関するデータを収集するための、普遍性と無差別性を備えた通常兵器登録部門をニューヨークの国連本部に創設・維持することを、国連事務総長に要請した。

1992 年に運用が開始された登録制度では、主要な通常兵器は、戦車、戦闘装甲車、大口徑火砲システム、戦闘用航空機、攻撃用ヘリコプター、軍用艦船、ミサイル及びミサイル・ランチャーの 7 つのカテゴリーに分類される（訳注：2003 年には、小型武器・軽兵器に関する情報の自主的申告を可能とすることも合意された）。国連事務総長は総会に対して、登録制度に参加する 110 カ国の政府が提供する通常兵器の輸出入に関するデータと情報を含む報告書を定期的に提出している（訳注：2008 年 5 月までに情報提供を行ったことのある国は 172 カ国にのぼる）。この報告書には、国内生産による調達と兵器保有数に関する情報も含まれている（国連の通常兵器登録制度のウェブサイトを参照 <<http://disarmament.un.org/cab/register.html>>）。

「スマート・サンクション（巧妙な制裁）」の必要性

国連事務総長は、包括的な経済制裁を「無骨な手段」と呼んでいる。このような制裁は必ずしも効果的ではなく、制裁対象国の一般市民や近隣諸国に害をなすことも多い。そのため、よりスマート（巧妙）でターゲットを絞った制裁が必要だと考える者も存在する。兵器の禁輸は、金融制裁や渡航制限と並ぶスマート・サンクションの一例である。スマート・サンクションは、対象国の政権と支配的エリートに狙いを定め、一般市民や反政府勢力には悪影響を及ぼさない。しかし、このような制裁は極めて実施困難で、完全な成功を納めることはほとんどないことが例証されており、概念や手法の精緻化・改善が必要とされている（Box 77 参照）。

Box 77 制裁の「巧妙」化のために議会ができること

兵器輸出国の議会は、以下の点の実施を確実にすべきである。

- ▶ 国連が決定した兵器禁輸に対する違反を刑法上の犯罪とする法律（行政府が制定する指針や政令も含む）が整備されていること。
- ▶ 省庁間調整が行われ、禁輸実施を主管する省庁が決定されていること。
- ▶ 疑わしい積み荷・目的地・輸送路・仲介人を特定するための省庁間および国家間の情報共有がなされていること。
- ▶ 禁輸対象品のリストが策定・管理されていること。
- ▶ 明らかに禁輸に違反する積み荷を（出港地に戻すのではなく）押収する権限が当局に与えられていること。
- ▶ 違法な兵器取引の差し止めまたは押収に関する規定が整備されていること。
- ▶ 第三国を経由して禁輸対象国に運ばれる危険のある兵器取引が追跡・検証されること。

Source: Bonn International Centre for Conversion <<http://www.bicc.de/>>

冷戦の遺産：余剰兵器の移転

冷戦の終結により、世界の軍隊の規模は縮小した。このことは、数多くの兵器が余剰物となったことを意味している。各国が首尾一貫した余剰兵器の管理を行わなかったため、多くの兵器が政府間で移転されたのみならず、国民の監視の行き届かない方法で政府から非国家主体にも移転された。移転された兵器の多くが兵器の闇市場に流出したことは明らかである。中には、管理の緩い武器庫から直接盗まれたケースもある。

1990年代の兵器貿易の特徴は、取引された通常兵器の約5分の2が余剰兵器であったことである。この主な原因は、旧ソ連ブロックが保有していた膨大な兵器に対する中央政府の管理が突如として消失したことにある。これらの国は経済的苦境に陥っていた一方で、有り余るほどの余剰兵器を保有していたため、緊急の財政的ニーズを満たすために必要な現金の供給源として余剰兵器を活用したのである。また、時として当時の政治指導者となつがりを有する犯罪ネットワークが多くの兵器取引に関与したことも、事実である。しかし、余剰兵器の売却は旧ソ連ブロックに限った話ではなく、一部の先進国や途上国も同様のことを行っていた。

明らかに、余剰兵器の受け取り国は、議会による監視システムが脆弱なことの多い貧困国であった。1990年代において、少なくとも90カ国が余剰となった主要兵器を輸入した。ここで特に重要となるのは、小型武器は他の兵器よりも厳しく管理されるべきであること、そして、小型武器やその弾薬の紛失・盗難に関する議会への年次報告を政府と軍に義務づける法律を制定すべきことである。さらに、小型武器の製造工場を民需転

換することも必要である。

Box 78 余剰兵器の取引：軍縮の負の副産物

「統計によれば、新品の兵器の貿易が減少している一方で、中古の余剰兵器の貿易は記録的なレベルにまで増加している。輸出国と輸入国双方の要因が、複合的に余剰兵器の移転に影響を及ぼしている。軍縮条約、停戦、部隊縮小によって世界で 16 万 5,000 もの主要兵器が余剰となり、そのうちの 1 万 8,000 以上が 1990 年から 1995 年の間に輸出されるか、または紛失した。1994 年には、初めて余剰兵器の貿易が新品兵器の貿易を上回った。余剰兵器の取引価格はますます低下し、援助プログラムの一環として無償で提供されたりするようにもなった。このような貿易は、軍縮が引き起こす問題点であり、紛争地に兵器が流出し、地域的軍拡競争が激化する危険がある。」

Source: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion

1997 年から 2001 年にかけての兵器貿易の平均取引金額は、過去 5 年のそれよりも減少した。この最大の原因は、アメリカによる輸出が減少したことにある。アメリカは 1997-2001 年においても最大の兵器輸出国であったが、1998 年以来、兵器輸出を 65% 減少させている。この期間における兵器輸出国の第 2 位はロシアである。ロシアは、2001 年には兵器輸出を前年から 24% 増加させ、アメリカを抜き世界最大の兵器輸出国となった (Source: *SIPRI Yearbook*, 2002)。

2001 年の最大の兵器輸入国は中国である。中国は、兵器輸入を 2000 年から 2001 年にかけて 44% 増大させた。インドも 2001 年に輸入を 50% 増大させ、輸入国第 3 位となった。1997-2001 年のその他の主要な兵器輸入国は、サウジ・アラビア、台湾、トルコである (Source: *SIPRI Yearbook*, 2002) (訳注：兵器取引は 2003 年から増加傾向にある。2002-2006 年の兵器輸出国第 1 位はアメリカ、第 2 位はロシア、兵器輸入国第 1 位は中国、第 2 位はインドである。Source: *SIPRI Yearbook*, 2007)。

Box 79 小型武器の製造と貿易（推測値）

「現在の小型武器の生産量は冷戦末期よりも減少したとはいえ、依然として毎年数百万の小型武器が製造され続けている……。推測では……。2000 年における小型武器の全世界での生産額（弾薬も含む）は、最低でも 40 億ドルに上るであろう。量的には、約 430 万の小型武器が 2000 年に生産されたと思われる。……これは [冷戦期の年間平均と比較して] 30% 減である。」

「新しい小型武器の需要が減少傾向にある一方で……。小型武器の供給は拡大しているようである……。ここ 20 年弱で小型武器の製造企業は 3 倍に増加した。1980 年代の製造企業数は 196 であったが、現在の企業数は約 600 にのぼる。」

「……小型武器を生産する企業と国——そして、小型武器を誰に対しても、どこへ

でも、どんな値段でも輸出しようと意図する国——が増大したため、権威主義的政府、非国家主体、テロリスト、犯罪者にとって、かつてよりも新型で洗練されていて威力の大きな武器を入手することが容易となった。そのため、政府による小型武器の生産管理の必要性が、国際社会にとって喫緊の課題となっている。」

source: *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford University Press, 2001.

Box 80 小型武器・軽兵器の不正貿易に関する国連の行動計画：議員にとっての焦点

「小型武器・軽兵器（SALW）の不正貿易を防止し、それと闘争し根絶するために、「小型武器・軽兵器の不正貿易の全側面に関する国連会議」[2001年7月、ニューヨーク]の参加国は、国内レベル、地域レベル、グローバル・レベルにおける広範な政治的約束を含む行動計画を採択した。会議参加国は、特に以下の点を約束した。

<国内的レベル>

- ▶ 自国の管轄領域内における小型武器・軽兵器の生産と、小型武器・軽兵器の輸入、輸出、通過、移転を効果的に管理するための法規と行政手続きを、それらが存在しない場合には、創設する。
- ▶ 不法な小型武器・軽兵器の獲得に対する資金提供、および、それらの兵器の不法な製造、貿易、貯蔵、移転、所有に関与する集団および個人を特定し、適切な国内法に基づいてそれらの集団および個人に対する措置をとる。
- ▶ 小型武器・軽兵器の製造過程において、製造許可を有する生産者が個々の小型武器・軽兵器に適切で信頼あるマークを施すことを確実とする。
- ▶ 自国が管轄する小型武器・軽兵器の製造、保有、移転に関する包括的で正確な記録を、可能な限り長期間保存する。
- ▶ 政府は全ての小型武器・軽兵器に対する責任を負い、それらの兵器を追跡するための効果的な措置を講じる。
- ▶ 小型武器・軽兵器の輸出と通過を効果的に管理するために、適切な法規と行政手続きを創設し、実施する。これには、最終的な使用者の資格証明書を活用することも含まれる。
- ▶ 輸入した小型武器・軽兵器を再輸出する国家の権利を制限することなく、兵器輸入国が、兵器を再移転する前に、二国間の合意に従って当該兵器を輸出した国にその旨を通告するためのあらゆる努力を払う。
- ▶ 小型武器・軽兵器の移転の仲介に関与する者の活動を規制する適切な国内法または行政手続きを創設する。
- ▶ 国連安全保障理事会が決定した兵器禁輸に違反する活動を取り締まるための適切な措置を実施する。
- ▶ 没収または押収した小型武器・軽兵器を確実に廃棄する。
- ▶ 小型武器・軽兵器の保有権限を持つ軍隊、警察、およびその他の組織が、それらの兵器の貯蔵の管理と保全に関する適切で詳細な基準および手続きを設定することを確認とする。

- ▶ 可能な場合には、特に紛争後の状況下において、実効的な武装解除、動員解除、社会への再統合計画を策定し、実施する。これには、小型武器・軽兵器の収集、管理、貯蔵、廃棄が含まれる。
- ▶ 武力紛争の影響を被った子供が有する特別なニーズに対処する」(後略)

Source: UN Department of Disarmament Affairs <<http://disarmament.un.org/>>

訳注：この Box は、国連軍縮局のウェブサイトにおける行動計画の説明を引用したものと思われるが、このページは既に存在しない。ただし、上記の記述は、“Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects” (A/CONF.192/15) の国内レベルにおける実施措置に関する項目を抜粋したものである。行動計画には、地域レベルおよびグローバル・レベルにおける実施措置も列挙されている。行動計画とこの問題に関する最新情報は、小型武器・軽兵器に関する国連のウェブサイトで確認できる。

<<http://disarmament.un.org/cab/salw.html>>

兵器輸出の管理手続きの透明性とアカウンタビリティは、前述したような冷戦後の情勢によって悪化した。そのため、多くの国で、この分野で議会は何ができ、何をなすべきなのかが論じられるようになっていく。

Box 81 は、EU 諸国で実施されている措置を例示したものである。透明性とアカウンタビリティの重要性に対する認識の高まりは、EU 諸国における兵器輸出に対する議会の監視を大きく改善したが、完全な監視からはまだほど遠い国が大半である。

Box 81 兵器輸出の管理における議会の役割： EU 諸国における透明性とアカウンタビリティ

- オーストリア：議会への情報提供を規定した国内法は存在しない。
- ベルギー：1991 年に制定された法律は、兵器移転に関する年次報告を議会に行うことを政府に義務づけている。しかし、この法律には、誰が兵器輸出の許認可を受け、誰に対して兵器を輸出したのかを検証するための規定が備わっていない。この点に関する情報は、輸出が EU の行動規範に合致しているかを判断する上で重要な要素である。
- デンマーク：兵器輸出に関する議会審議や、輸出の民主的統制のための適切な手段に関する国内法は存在しない。しかし、世論の高まりを受けて、政府は、輸出管理、輸出金額、輸出相手国に関する情報を含む兵器輸出報告書を法務大臣が公表することを検討している。
- フィンランド：これまでのところ、国防省は、EU の行動規範に沿って防衛関連物資の輸出に関する年次報告書を 2 回刊行している。この報告書は十分に包括的で、輸出の透明性を高めるものである。しかし、議会が定期的に審議で兵器移転を取り上げることはない。
- フランス：フランス議会は、政府に対する要求をますます強め、年次報告において

より詳細な情報を公開することを求めている。議会が要求している情報とは、小型武器、警察・治安要員用の装備、軍民両用装備の輸出に関する情報や、その他の軍事協力に関する情報などである。加えて、報告書に関する議会審議を増やす必要があるだろう。

- ドイツ**：兵器輸出に関する最初の報告書は、2000年に公表された。今後は、国防委員会、外交委員会、貿易委員会、そしておそらくは人権委員会が、この報告書を検証することになるであろう。ただし、議会の役割は、将来においても、兵器輸出の事後的検証に限定されるであろう。
- ギリシャ**：兵器輸出の許可に関する情報を議会と国民に提供するためのメカニズムは存在しない。国連の通常兵器登録制度で提供されている情報が、入手可能な唯一の公的情報である。
- アイルランド**：兵器輸出に関する報告書の公表を政府に義務づける法律は存在しない。しかし、EUの行動規範に従って、2002年までに外務省が年次報告を2度作成している。議会では、議員が輸出認可について大臣に質問するという慣行が生まれつつある。
- イタリア**：政府は、防衛装備の輸出・輸入・通過などに関連する事項を議会に報告しなければならない。このことは1990年の法律で規定されている。この法律は、報告事項の詳細も定めている。しかし、議会には、兵器輸出を検証する上での公式な役割（訳注：輸出前の審査等）は与えられていない。
- ルクセンブルク**：兵器製造企業がほとんどないため、アカウントビリティのためのシステムも存在しない。
- オランダ**：初めての包括的な兵器輸出報告書は、1998年10月に公表された。オランダでは、議会が非公式に兵器輸出の事前審査を行うシステム——政府が、余剰兵器のあらゆる売却を、議会の国防委員会に内々に通告するというシステム——も存在する。
- ポルトガル**：兵器輸出の許認可を議会が検証する規定は存在しなかったが、1998年になって初めて兵器輸出に関する報告書が刊行された。兵器輸出を議会が審議するための規定も存在せず、議員は、事後的に輸出について質問を行うことができるのみである。
- スペイン**：1998年以降、報告書が1回だけ公表されている。兵器輸出を事前に審査する制度は存在しない。兵器輸出に関与する議会組織は、公的機密を所管する委員会のみである。ただし、兵器輸出に関する議会審議は増えつつある。
- スウェーデン**：議会が軍事装備の輸出に関する諮問評議会を創設した1984年に、初めて報告書が刊行された。この制度は、他の欧州諸国にとっての指標となっている。議会は、報告書を毎年審議している。
- イギリス**：最も透明性の高い報告システムを有しているのがイギリスである。1999年に初の報告書が刊行されて以来、下院の国防、外交、国際開発、貿易・産業の各委員会による合同委員会が設置され、報告書を検証し、下院に報告を行っている。

Source: Saferworld, 2002 <<http://www.saferworld.org.uk/>>

議会の専門知識

前述したように、兵器の貿易・移転プロセスを適切に議会が監視する上で鍵となるのは、議会の専門知識である。議会の専門知識の欠如は、政府が意思決定を秘密とすることを助長する主要な誘因の 1 つである。議員、特に兵器輸出を所掌する委員会に所属する議員の教育が、決定的に重要である。同様に、議会スタッフを教育して、兵器貿易やオフセット、兵器に関連するオペレーショナル・リサーチ（訳注：数学的な手法を用いた経営管理）、物品管理、装備価格、在庫管理などの専門家にすれば、国防委員会が抱く疑問にも適切に対応できるようになる。さらに、安全保障部門の意思決定の様々な側面に関する情報を集めてデータ・バンク化すれば、決定を監視・検証するのに必要な関連情報を国防委員会が政府と軍に適切に要求することが可能となるであろう。

議員としてあなたができること

<兵器貿易の監視>

- ▶ 国際的な兵器貿易の管理を、議会の検討項目の上位に位置づける。
- ▶ Box 80「小型武器・軽兵器の不正貿易に関する国連の行動計画」に提示されている勧告を実施する。
- ▶ 常に以下のことを行うよう政府を促す。
 - 国連の通常兵器登録制度で要求される報告。
 - 国連が設定した標準に従った軍事支出の報告。
 - 通常兵器に関する地域的取り極めの遵守。

<兵器貿易に関する国家政策>

- ▶ 自国の兵器貿易政策が国際社会の最新動向に対応しており、適切な方法で議会に提出され、議会の承認を受けているかを確認する。
- ▶ 兵器貿易に関する報告書を議会に提出することを政府に義務づけるメカニズムを創設する。

<兵器禁輸>

- ▶ 兵器禁輸の妥当性、様式、影響を議会が確実に審議する。
- ▶ 特に Box 77 で提示した論点を念頭に置きつつ、「スマート・サンクション」の議会における検討を促進する。
- ▶ 政府に対して、国際社会が決定した兵器禁輸を尊重し、禁輸違反に対する強制措置と処罰を必ず行うように働きかける。

<余剰兵器>

- ▶ 議会の関連委員会（税関を所掌する委員会を含む）が余剰兵器の問題に特別の注意を払うようにする。以下のことを防止・管理するための行動をとる。
 - ― 自国からの、または自国を通過しての、余剰兵器の移転。
 - ― 余剰兵器の取得。
- ▶ 余剰兵器の数量把握と廃棄に貢献するよう政府を促す。
- ▶ 余剰兵器の移転に関与する企業を特定し、それらの企業の活動を管理するための行動をとるよう政府を促す。

<小型武器>

- ▶ 議会、または議会の関連委員会が、小型武器の生産と取引に関する詳細な情報を毎年受け取るようにする。政府に対して、小型武器の生産・取引に関与する企業の活動に関する詳細な情報を含む年次報告書の提出を要求する。
- ▶ 自国で生産された小型武器の売却が、本章で提示されている厳格な基準に従って行われるようにする。

列国議会同盟（IPU）について

1889年に創設されたIPUは、主権国家の議会によって構成される国際機構である。2002年に国連総会のオブザーバーの地位がIPUに与えられたという事実は、国際場裡における議会の影響力を拡大し、選挙によって選ばれた国民の代表の声を国際交渉に反映させようというIPUの実践の最新の成果を象徴するものである。

2003年1月現在、144カ国の議会がIPUに加盟している（訳注：2008年5月現在の加盟議会数は150）。議会による対話と行動の焦点として、IPUは、各国議会が次の点について共に行動する場となっている。

- ▶ 国際的に関心や懸念を集めている問題の検討。
- ▶ 議員の人権の擁護と促進への貢献。
- ▶ 世界中の議会組織の統合への協力。

平和と安全の問題は、常にIPUの議題の中で高い注目を集めてきた。多くの機会を捉えて、IPUのメンバーは、軍縮、禁輸措置・国際的制裁、国際刑事裁判所、テロリズムを初めとする安全保障問題について行動を起こしてきた。1994年にIPUは、国際人道法の尊重を促進するための特別委員会を設置した。この特別委員会は、赤十字国際委員会（ICRC）と協力して、国際人道法の尊重に関する議員向けのハンドブックを1999年に出版している。

IPUは常に、政治的交渉を通じた緊張緩和に強い関心を抱いてきた。IPUの会合は、緊張緩和と信頼醸成を目的とする対話を行う機会を提供している。また、IPUは、中東問題の満足いく解決の実現に協力するための委員会と、2つのキプロスにおける諸政党の代表の間の対話促進を取り持つ代表団を設立している。加えて、地中海における安全と協力を促進するための特別な枠組みもIPUには存在する。

IPU 本部
Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5, Case Postale 330,
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva, Switzerland
Tel: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

国連常駐オブザーバー代表部
Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street, Suite 3102,
New York, N.Y. 10017, USA
Tel. (212) 557 58 80
Fax (212) 557 39 54
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

の途上)。それら 12 の領域は、安全保障部門改革、議会による軍隊の監視、軍隊の民主的統制の法的側面、防衛予算と調達透明化、国家安全保障政策における民間人専門家、軍隊以外の実力組織（警察や治安部隊など）の民主的統制、軍民転換および兵力削減過程における政軍関係、軍隊と社会、市民社会の構築、紛争後の環境における政軍関係、軍隊の民主的統制の成功・失敗の基準、アフリカにおける政軍関係である（訳注：2008 年 5 月の時点では、これらのプロジェクトのうちのいくつかは既に終了しているが、新たに国境警備や中東・北アフリカにおける安全保障部門改革に関する作業部会などが設立されている）。作業部会の計画、管理、調整は、DCAF のシンクタンク部門が担当している。

DCAF は、バイラテラルおよびマルチラテラルなレベルで専門知識を提供すると同時に、一般の市民の利益のためにも活動している。バイラテラルなレベルでは、南欧および東欧諸国との間で、安全保障部門改革および議会による軍隊の統制の領域における多数のプロジェクトが進行中である。マルチラテラルなレベルでは、多数の関係者が参加する南東欧安定化条約および欧州安全保障協力機構（OSCE）の枠組みにおいて、DCAF はいくつかのプロジェクトを実施している。また、DCAF は、刊行物の発行や、カンファレンス、ワークショップ、その他のイベントの開催も定期的に行っており、さらに、情報技術（例えば、DCAF のウェブサイト <<http://www.dcaf.ch>>）を活用して、関心を持つ層のみならず一般市民をも対象として情報提供を行っている。

<組織と予算>

DCAF は、スイスの法律に基づく国際財団である。DCAF の基金理事会には、42 カ国の政府が代表を出している。国際諮問委員会は、防衛・安全保障に関する世界有数の専門家陣によって構成され、DCAF の全体的な戦略について DCAF 所長に助言を行う。DCAF は 23 カ国から集まった約 40 名の専門家を擁しており、組織はシンクタンク、アウトリーチ・プログラム（欧州周辺諸国との協力プログラム）、資料管理、組織運営の 4 つの部門に分かれている。

DCAF の予算（2002 年は 800 万スイス・フラン）の大半は、スイス連邦国防・国民保護・スポーツ省が提供している。もう 1 つの主要な資金提供者は、スイス連邦外務省である。

¹ アルバニア、アルメニア、オーストリア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ブルガリア、コート・ジボワール、クロアチア、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、グルジア、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトヴィア、リトアニア、モルドヴァ、オランダ、ナイジェリア、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、ロシア、セルビア・モンテネグロ、スロヴァキア、スロヴェニア、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、マケドニア、ウクライナ、イギリス、アメリカ、スイスのジュネーブ州（訳注：2008 年 5 月の時点では、新たにベルギー、カナダ、キプロス、インドネシア、レバノン、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、マルタ、トルコが加わり、セルビア・モンテネグロはセルビアとモンテネグロに分裂したため、代表派遣国数は 52 となっている）。

軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター（DCAF）について

政軍関係の民主化および民主的な管理は、冷戦終結後にいくつかの進展はあったものの、依然として多くの国にとって主要な課題であり続けている。特に民主化の過渡期にある国や、戦争に疲弊した紛争後社会にとって、この課題は切実なものである。軍隊、準軍事的組織、警察、国境警備隊、その他の安全保障関連組織は、多くの国において重要なプレイヤーであり続けている。それらの組織が「国家の中の国家」のように振る舞い、希少資源の配分に重圧をかけ、民主化プロセスを阻害し、内戦または国際紛争の可能性を増大させることも少なくない。そのため、それらの実力組織の民主的な文民統制が、紛争を防止し、平和と民主主義を促進し、持続的な社会的・経済的發展を実現するための重要な手段であることが、広く認識されている。

民主的な文民統制の強化は、国際コミュニティが対処すべき重要な政策課題となっている。スイス政府は2000年10月に、政軍関係の民主化に向けた建設的潮流に対する実践的貢献策として、連邦国防・国民保護・スポーツ省と連邦外務省の共同イニシアティブにより、軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター（DCAF）を設立した。

<任務>

DCAFは、軍隊・治安部隊の民主的な文民統制を強化しようとする国家組織および非国家組織による努力を奨励・支援し、この領域における国際的な協力（当初の対象は欧州・大西洋地域における協力）を促進している。

これらの目標を実現するために、DCAFは次のことを行っている。

- 軍隊の民主的統制および政軍関係の領域における問題点の特定、教訓の導出、良き実践例の提案を目的とする、情報収集、研究活動、諸組織間の連携促進。
- この領域に関心を有する全ての組織、特に政府、議会、軍当局、国際機関、NGO、学術団体に対する、専門知識の提供と活動支援。

DCAFは、国家機関、国際機関、NGO、学術機関、個人専門家と緊密に協力している。DCAFの組織運営および研究活動は、DCAFの基金理事会に代表を出している42カ国の政府、著名な50名の専門家によって構成される国際諮問委員会、DCAFが運営するシンクタンク部門や作業部会に依存している。DCAFは、数多くの研究機関やいくつかの国際機関・議員会議との間に、協力関係を構築したり、協力に関する合意を取り交わしたりしている。

<行動計画>

軍隊の民主的統制という領域に含まれる個々のテーマを徹底的に調査するために、DCAFは、次の各領域を担当する12の作業部会を設立している（ただし、一部は設立

いくつかの基金理事会構成国は、DCAF スタッフや DCAF の特定の活動に対する財政支援を行っている。

連絡先

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11, P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Tel: +41 (22) 741-7700

Fax: +41 (22) 741-7705

E-mail info@dcaf.ch

Website: www.dcaf.ch

訳者あとがき

本書は、Hans Born, Philip Fluri and Anders Johnson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, (Handbook for Parliamentarians No.5), Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003 の全訳である。オリジナルは英語版であるが、既に 31 カ国語（仏独西露を初めとする欧州の諸言語に加え、アラビア語、トルコ語、中国語、インドネシア語、モンゴル語、ネパール語等）に訳されている。

冷戦が終結すると、旧共産圏の国々の民主化を支援することが西欧諸国の課題の 1 つとなった。かつての対立国に西欧の規範である民主主義を植え付けることは容易ではなかった。中でも困難であったのが、本書のテーマである軍隊の民主的統制（文民統制）の普及である。旧共産圏においては政府の安全保障政策に議会が異議を唱えることは極めて稀であり、軍隊も政府または党の「所有物」であったため、旧共産圏の議員は「議会による軍隊の統制」という概念そのものにまったく馴染みがなかったのである。しかし、文民統制は社会を安定化させると同時に、国家の対外的軍事行動の透明性と予測可能性を高めるものでもあるため、旧共産圏への文民統制の移植は西欧諸国自身の安全保障のためにも重要であった。そこで西欧諸国は、政府間の協力だけでなく東西間の議員交流等を通じて、安全保障の領域において議会が果たすべき役割を旧共産圏の議員に対して基礎から伝授していったのである。

軍隊の民主的統制のためのジュネーブ・センター（DCAF）と列国議会同盟（IPU）が協力して編纂した本書も、このような経験の中から産まれた成果物である。本書には、旧共産圏のみならず民主化の途上にある全ての国の議員に向けた具体的提言がふんだんに盛り込まれている。本書のキーワードを 2 つ挙げるとすれば、それは「透明性」と「アカウンタビリティ（説明責任）」である。安全保障に関連する政府・軍の政策や行動の透明性とアカウンタビリティを高め、それを議会と国民が常にチェックすること、それこそが軍隊の民主的統制の中核なのである。

文民統制に関しては学術的な研究も数多くあるが、本書は、文民統制に関する学術的な理論を取り扱ったものではない。むしろ、本書の目的は、学術的な研究成果を踏まえた上で、議員や国民に対して、文民統制の実践に関する具体的提言を行うことにある。そもそも、文民統制において軍隊を統制する主体の中には（安全保障の専門家ではない）国民やその代表である議員も含まれるのであるから、実践レベルにおける文民統制は決して難解なものであってはならない。

「日本語版刊行に寄せて」でも触れられているように、本書は民主化の途上にある国を対象としたハンドブックであるが、民主化の進んだ日本にとっても参考となる点が少なからず含まれている。例えば、本書では、「政府が議会に提示した安全保障戦略や防

衛力整備計画の審議を行い、投票で承認を与える」、「防衛予算や調達計画を議会が詳細に審議し、必要であれば修正を加える」、「軍高官の任命に議会が関与する」といったことが提言されている。

日本では、文民統制というと、制服組（自衛隊）と背広組（防衛官僚）の関係に関心が集中する傾向が強く、国会、議員、国民の役割は忘れられがちである。しかし、本書において示されているように、国会や国民は、文民統制において重要な役割を果たすことができる。本書で引用されている「戦争は将軍たちに任せておくには重大過ぎる問題だ」というクレマンソー（第1次大戦時のフランス首相）の言葉に即して言えば、「文民統制は一部の官僚や大臣のみに任せておくには重大過ぎる問題」である。文民統制の領域において、そして広くは安全保障の領域において、国民と（国民の代表である）国会議員は何をできるのか、そして、何をすべきなのかを、改めて熟慮する必要があるのではなかろうか。この点の重要性は、冷戦終結後に自衛隊の活動範囲が拡大したことによって、ますます高まっているとも言えるであろう。

本書の翻訳は、次のようにして行われた。まず、翻訳チームの各メンバーが各章を分担して下訳を行った。各自の担当は、第1-4, 21-22章：森山あゆみ（調査及び立法考査局非常勤調査員）、第5-7, 20章：松葉真美（外交防衛課）、第8-12章：富田圭一郎（外交防衛課）、第13-14, 16章：小熊美幸（政治議会課）、第15, 18-19, 25-29章：福田毅（外交防衛課）、第17章：山田邦夫（憲法室長）、第23-24章：前澤貴子（財政金融課）である。下訳完成後に、全文のチェックと訳語統一を福田が担当した。翻訳を進める過程では、等雄一郎（外交防衛課長）が訳語の選択等に関してメンバーに各種の助言を与えた（各自の所属は2007年度のものの）。

なお、原文は国連平和維持活動（PKO）を代表例とする平和支援活動を「平和任務」（peace mission）と記述しているが、日本では平和任務という言葉はあまり使われないので「平和活動」と訳すこととした。また、本文中の引用文献については、可能な限り詳細な書誌事項（正式タイトル、出版社、文書番号など）を追記した。その他、説明が必要と思われる場合には、訳注を適宜挿入した。

訳者

調査資料 2008 - 2
議会による安全保障部門の監視
—— 原則・メカニズム・実践 ——

平成 20 年 8 月 5 日発行
ISBN 978-4-87582-670-5

編集：ハンス・ボーン、フィリップ・フルーリ、アンダース・B・ヨーンソン
主著者：ハンス・ボーン
翻訳：国立国会図書館 調査及び立法考査局

発行所：国立国会図書館 調査及び立法考査局
〒100-8924 東京都千代田区永田町1丁目10番1号
電話 03 (3581) 2331
E-mail bureau@ndl.go.jp

Research Materials 2008-2
August 2008
ISBN 978-4-87582-670-5

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library
Tokyo 100-8924, Japan
E-mail: bureau@ndl.go.jp



**国立国会図書館
調査及び立法考査局**