

1990年代の行政改革と政治主導

——反利益集团的要素と自律的個人像（7）

宗 野 隆 俊

目次

はじめに

- I 戦後日本における政策策定過程
 - II 反利益共同体の思潮と行政改革（以上、338号）
 - III 民営化と特殊法人改革の展開（以上、339号）
 - IV 政治主導型政策策定過程への志向
（中略）
 - 7 総合企画会議の構想（以上、340・341号）
（中略）
 - 10 4全総策定過程における政治的介入と総合調整
——東京圏の前景化と民活路線の採用——（以上、343号）
 - V 規制改革への志向の「内在化」
（中略）
 - 4 大店法規制緩和への傾斜（以上、346号）
（中略）
 - 7 規制改革への志向の「内在化」
——競争秩序としての規制改革レジーム（以上、347号）
 - VI 政治的決断主義の台頭
——湾岸戦争と政治改革
- はじめに
- 1 湾岸危機・湾岸戦争と日本
 - 2 国連平和協力法案の政治過程
 - 3 内閣法制局という重石（以上、本号）
- VII 行政改革会議と内閣機能の強化
 - VIII 国家機能の再編成
 - IX 立法の過剰と議会の衰退
 - X 動員イデオロギーとしての「自律的個人」

VI 政治的決断主義の台頭——湾岸戦争と政治改革

はじめに

1990年代の行政改革の最大の画期は、行政改革会議（以下、行革会議）による最終報告書の提出であった。同会議内での審議検討の過程で、「自律的個人」なる90年代行政改革の最重要の語彙が打ち出され、また最終報告書は、2001年1月の中央省庁再編の礎となった。

もちろん、90年代行政改革の争点は、これらの論点のみに収斂するものではない。行革会議最終報告の名あて先であった橋本龍太郎首相は、いわゆる6大改革を自らの政権の主要なアジェンダとしたが、これらアジェンダは、本来はそれぞれが中長期的な政治・行政運営に関わる本格的な課題である。行革会議最終報告にいう「自律的個人」は、これらの課題を意識して形作られていった像であったと評価してよいであろう。この意味で、最終報告提出に至る行革会議内外の政治過程の観察は、とりわけ1990年代後半の政治改革を検討するうえで、避けては通れない課題である。

しかしながら、90年代行政改革の大きな争点は、90年代の前半期にも存在する。たとえば、80年代以降の臨調行革審路線の行政改革アジェンダは90年代に入ってから、まがりなりにも継続していたし、行政改革の隠れた主役ともいえるアメリカとの政策協調課題は、90年代前半に質量ともにさらに存在感を増していたのである。

さらにこの時代は、政治改革という、これも日本の政治行政運営にとっての大きな課題が浮上してきた時代であった。政治改革の政治過程については後に触れることになるが、ここでは行政改革との関わりにつき、述べておきたい。そもそも、当時自民党幹事長の要職にあった小沢一郎らが主導した政治改革の背景には、日本が、経済大国化とともに増す国際的な役割を果たすために必要な、柔軟な政策決定の仕組みを欠いているという危機意識があった。柔軟な政策決定の仕組みが求められる場面とは、たとえば、コメ市場開放問題や、湾岸危機・湾岸戦争に際しての自衛隊派遣問題などであった。これらの諸問題は、政府及び与党の

伝統的な政策形成の仕組みや政府内の各官庁の個別的な意思決定の在り方、あるいはなお根強い国民の平和志向などとの摩擦をしばしば生起させることとなった。

与党内の一部には、こうした旧来型の政策決定のプロセスに業を煮やし、いわゆる執政府主導型、政治主導型のトップダウン的政策策定プロセスの構築を本格的に模索する動向が顕在化してくる。こうした動向は、いわゆる戦後政治＝55年体制の秩序の硬直化により、次々と生じる重要な政策課題に優先順位をつけ、かつそれらを整合的に運営していく政策策定メカニズムが欠けていることを問題視し、その克服を志向するものであった。かかる動向が、90年代政治改革の流れを創り出す大きな勢力となったのである。

この政治改革の方向性を定める上での1つの重要な説得的言説は、「行政の割拠性が、総合的な政策策定と執行を妨げ、真に国益に合致する合理的な政策策定を妨害してきた」とする行政観であった。ここにおいて、90年代前半の政治改革は、80年代から90年代を貫く行政改革動向と同じ地平上に立つものとなる。

さらに、小沢一郎に代表される政治改革動向には、90年代後半に膾炙する行政改革論、いわゆる構造改革論と著しく似通った点がいくつかあることも、ここで指摘しておきたい。それは、たとえば、戦後型統治からの脱却の強調、反官僚主義と政治主導の強調、対アメリカ協調の強調、グローバリゼーションに適応するための国内諸制度の改編、政治の責任の強調と一種の決断主義、といったものである。

こうした課題は、さらに、政治改革を政界再編の起爆剤としてとらえる見方を蔓延させた。対アメリカ協調は措くとして、それ以外のいずれの課題も、「55年体制」という疲労の蓄積した制度環境では実現不可能であるという自民党への幻滅感が、党外のみならず党内の一部にも広まっていったのである。そして、政界再編への具体的な道筋として追及されたのが、二大政党が政権を争う環境の構築と、それを可能にするものとしての選挙制度改革であった。ここにおいて、政治改革には、新たな意味が吹き込まれる。¹⁾そして、政治改革の動向を左右する

1) こうした観点に貫かれて議論を展開する先駆的な業績として、渡辺治『政治改革と憲法改正 中曽根康弘から小沢一郎へ』、青木書店、1994年が、まずあげられる。

与党内中枢の勢力にとり、政治改革とはほとんど専ら、政界再編のための引き金として認識されていくことになる。

ところで、政界再編の手段としての政治改革とは別に、90年代前半期には、90年代全体を通じての行政改革を左右する動きが出現した。それは、湾岸危機と湾岸戦争を引き金とする、外向志向（あるいは大国意識）の顕在化、その自覚化、そして安全保障体制の再構築と有事法体制の整備である。安全保障体制の再構築とは、むろん日米が半世紀をかけて維持し精緻化してきた日米安保体制の堅持とさらなる緊密化を第一義とするものであるが、この時代の大きな特徴は、日本の「大国」たる所以をその経済力以外の領域にも求め、特に軍事的安全保障領域における対外的影響力の拡大を模索する姿勢が定着したことであろう。具体的な法的現象としては、湾岸危機後の国連平和協力法案の登場と廃案化(1990年)、湾岸戦争後のPKO協力法成立(1992年)、ガイドライン関連法成立(1999年)などがある。その間には、海上自衛隊掃海部隊によるペルシャ湾岸の機雷除去(1991年)、日米安全保障共同宣言への日米首脳署名(1996年)、日米の新ガイドライン合意(1997年)などの具体的な営為が継続的に存在した。さらに、これら一連の動向の先に、新世紀に入ってからの有事法体制の構築があることはいうまでもない。

ところで、こうした一連の年代記的動向から浮上してくる諸施策が共通に目指したものは、上に述べたような安保領域における世界的影響力の拡大のみならず、それを可能にするべく国内外の様々な困難を克服するための「政治主導」と、その属性たる「政治的決断主義」の高揚であった。そして、特に後者の態度は、①集団的自衛権の解釈変更の追求と内閣法制局解釈に対する不満の表明、②憲法改正による自衛隊海外派遣合憲化の主張、③集団的安全保障体制の下での自衛隊海外派遣の積極的主張、といった要素を含みつつ肥大化していくことになる。

1. 湾岸危機・湾岸戦争と日本

(1) 冷戦の終結と湾岸危機・湾岸戦争

湾岸危機と湾岸戦争は、ポスト冷戦の世界の到来を誰の目にも判るように、

劇的に告げる事件となった。

1990年8月2日、イラク軍が国境を越えてクウェートに侵攻した。総勢14万人の電撃作戦によって、イラク軍は同日夕方にはクウェート市を制圧し、さらに砂漠を南下し、翌3日にはサウジアラビアとの国境近くに到達した。イラクからクウェートに入る部隊はさらに増え続け、8日、イラク政府はクウェートとの国家統合を宣言した。

これに対して、国際社会は、国連安全保障理事会の機能が麻痺していた冷戦時代とはうってかわって、迅速な対応をとった。安保理では、侵攻開始日の8月2日にイラクの即時無条件撤退要求を内容とする決議660を採択したのを皮切りに、対イラク経済制裁決議（決議661）等々を経て、執行期限付き対イラク攻撃容認決議（決議678）まで、合計12の決議を可決している。

湾岸危機のもう一方の主役であるアメリカは、8月7日にはサウジアラビアの国内基地の使用許可をとり、8月7日には、F15戦闘機二個飛行隊を中心とする航空兵力と数千人規模の陸上兵力のサウジアラビア派遣を決定した。8月7日に始まった「砂漠の楯」(Desert Shield) 作戦以降、最終的にアメリカ軍が湾岸地域と周辺海域に展開した戦力は、兵員50万人、戦車2,000両、航空機1,780機、船舶120隻に上ったとされる。アメリカを中心とする多国籍軍には、他にも27ヶ国が参加し、主なところではイギリス軍の兵員3万5千人、航空機70機、フランスが兵員1万4千人、航空機48機等であった。これに対して、イラク軍は、兵員43万人、戦車3,500両（うち在クウェート戦力は、兵員22～24万人、戦車2,000両）とみられる。²⁾

多国籍軍に戦争開始を許容する決議678に基づく撤退最終期限（1991年1月15日）から18時間経過した時点で、多国籍軍の「砂漠の嵐」(Desert Storm) 作戦によって、本格的な戦端が開かれる。湾岸戦争の始まりである。

本格的な戦闘では、イラク軍はアメリカ軍を中心とする多国籍軍に対抗する術をもたず、徹底的に打ちのめされた。2月26日にフセイン・イラク大統領は

2) 本田優「冷戦後の同盟漂流」、外岡秀俊・本田優・三浦俊章『日米同盟半世紀 安保と密約』、朝日新聞社、2001年所収、402-405頁

事実上の敗北宣言を行い、27日にはブッシュ・アメリカ大統領が勝利宣言を行ったのである。

(2) 積極的貢献派の台頭

湾岸危機の勃発後から、日本国内では、日本の国際貢献の必要性が声高に主張されるようになった。後にみる国際連合平和協力法案（以下、国連平和協力法案）の作成は、まさに湾岸危機勃発の直後に着手されたものである。

日本政府にとり、湾岸危機をめぐる政治過程で浮上してきた最大の課題は、「国際社会における日本のプレゼンスをいかに高め、維持するか」であった。政府は、80年代の全体期を通じて日米経済摩擦への対応に奔走し、80年代最後期から90年代初頭にかけては、日米構造問題協議等の経済交渉に多大のエネルギーを費やしてきた。また、この時代においては、対アメリカ経済関係のみならず、主に与党幹部や閣僚によるアジア認識と歴史認識で近隣諸国との政治的摩擦がほぼ恒常的に発生し、その都度閣僚の辞任、更迭などが繰り返されてきた。

総じて80年代の日本は、対アメリカ関係では、主に経済制度面での政策協調の課題に追われ、対アジア諸国関係では、ODAや借款による経済的支援を行いつつも、その背後には、双方の歴史観をめぐる摩擦を惹起する深い溝を埋めることなく内包してきた。しかし、世界政治経済への本格的寄与を謳う大国的心性は、この時代においてはかろうじて萌芽にとどまっており、十分には開花していないように思われる。つとに指摘されているように、当時経済力において地位低下の一途を辿っていたアメリカが超大国として振る舞い、アメリカ経済の地位を脅かしていた日本が「捕手」の役割にとどまったのが80年代であった³⁾。

また、アジア諸国との関係においても、いわゆる教科書問題で顕在化した史観への反発、首相・閣僚の靖国神社参拝への批判、さらにはこれらを真摯に受け止めるべきとする静かな世論を、政権も無視することはできなかったのである。

しかし、湾岸危機はこうした状況を一変させ、政府の従来への憲法解釈の転換をも説く論調が一気に勢いを強めていく。当時の憲法解釈論争を直接に扱うものではない本稿が、この過程の仔細を分析することはできないが、政権中枢が

3) 中村隆英『昭和史Ⅱ』,東洋経済新報社,1993年,676頁

湾岸危機・湾岸戦争を機に練り上げていく「国際社会における日本の役割」の内容とその背景の意図を知るうえで、看過することのできない動向がこの過程で数多く生じている。そして、その中心にあったのは、やはり小沢一郎自民党幹事長その人であった。イラクのクウェート侵攻の約4週間後の8月26日、小沢は、海部俊樹首相に対して、国連安保理決議に基づく「集団的安全保障」の行動の一環であれば自衛隊の多国籍軍への参加出動が可能であると説いている。国際社会における緊急事態に直面した際の政府の危機管理体制の不備への危機意識は、小沢の念頭に常にあったと思われるが、そうした危機感が与党の幹事長を駆り立てたのである。このときすでに、小沢は、今次の危機に際しての自衛隊の派遣は、従来の政府見解によって否定されてきた「集団的自衛権の発動」ではなく、国連中心の「集団的安全保障」への参加であると、海部首相に強く主張したとされる。⁴⁾

当時の小沢の認識は、冷戦構造の終焉とともに、国連を中心にグローバルな秩序を保守することを目的とする集団的安全保障の体制が形成されつつあるというものであった。述べるまでもないが、国連中心の世界平和秩序維持というもの¹⁾の言いようは、国民のなかに依然として根強い9条改正へのアレルギーを、国連という権威への信頼感を介して和らげようとする企図から発している。小沢自身は、現行の憲法および自衛隊法をもって、自衛隊の中東地域への派遣は可能であると考えていた。こうした小沢のスタンスは、約2年後に「国際社会における日本の役割に関する調査会」（通称「小沢調査会」）が取り組む、自衛隊海外派遣の正当化の作業を早くも予見させるものである。

海部首相に対する自衛隊派遣の要請は、当然小沢からのアプローチに限定されたものではない。イラクやクウェートとならぶ湾岸危機最大の当事者であるアメリカからも、当然に日本政府に対する自衛隊派遣要請が行われていた。すなわち、8月7日の多国籍軍結成についての発表の後に、さらには8月14日の海部首相との電話会談の際に、ブッシュ大統領は、多国籍軍の後方支援に自衛隊を参加させるよう求めていたのである。14日時点でのブッシュ大統領の要望

4) 佐々木芳隆『海を渡る自衛隊』,岩波書店,1992年,13-14頁

の大意は、おおよそ次のようなものであったとされる。

「今回の事態は、第2次世界大戦後の国際政治の分水嶺だ。日本も我々の共通利益を守るということに完全に参加している、というシグナルを送ることが、いま世界にとって重要だ。そういう意味で、掃海艇や給油艦を出してもらえれば、デモンストレーションになる。日本が米国に完全にコミットしていることを、世界に強く知らせることが大事だ。」⁵⁾

しかし、ブッシュ大統領からの要求にも、あるいは先の小沢からの要求にも、海部首相はひとまず否定的な返答をしている。海部自身、いわゆる護憲派として通っており、戦後保守本流とも呼ばれる安全保障観をこの時点で崩すわけにはいかなかったのである。そして、8月29日の政府決定「中東における平和回復活動にかかわる我が国の貢献策」には、多国籍軍に対して、①資金協力、②民間航空機・船舶の借り上げによる食糧、水、医薬品等の輸送協力、③防暑や水の確保等の面で資機材を提供する物資協力、④100名を目途とした医療団を緊急に派遣できる体制の速やかな整備と先遣隊の早急の派遣、が盛り込まれたのである。ちなみに、日本政府は既に8月5日に、イラク、クウェートからの石油輸入禁止措置など、4項目の経済制裁を決定していた。これは国連による経済制裁決議よりも早かったのであるが、官邸では、イラクが国連の非難決議と経済制裁決議を受けて早期に撤退するという希望的観測があったとされる。⁶⁾

しかし、これらの項目に小沢をはじめとする自衛隊派遣積極派が満足するはずもないことは、瞭然としている。この時期における小沢の言動をみても、それは明らかであった。佐々木芳隆の報告から再現すると、当時の小沢の言動には、以下のようなものがあった。

(イ) 自民党緊急四役会議での発言（1990年8月27日）

「憲法では、国際紛争を解決する手段としては武力を行使しないことになっている。日本は集团的自衛権は行使しない。しかし、国連は共通の利益を守る

5) 本田前掲2), 410頁

6) 御厨貴・渡邊昭夫インタビュー・構成「首相官邸の決断——内閣官房副長官石原信雄の2600日」(中公文庫版), 中央公論新社, 2002年, 76頁

ためには武力を行使する場合がある、と憲章に定めている。これは集団的自衛権とは違う。もし、これを集団的自衛権の行使とみるなら、日本は憲法との関係で国連に加盟しておられなくなる。国連が武力を行使しようと決めたときに、日本が参加できないというのでは国際的な孤児になってしまう。国連安保理の常任理事国になりたいなどと言っても、なれるわけがない。

自衛隊法の任務規定は制限列举、と説明されているが、自衛隊法だから問題になるのであって、ほかの法律では運用と解釈の幅がある。際限のない拡大解釈をすると法はあってなきがごとしになるが、同時に、運用と解釈の妙は政治の要諦でもある。最終的には、首相の政治決断にかかる。⁷⁾」(下線は筆者による)

(ロ) 第14回自民党全国研修会における講演での発言(1990年9月8日)

「中東貢献策のなかで突き詰めていけば、カネでなく日本人自身が直接行動してくれという要員派遣がある。さらに突き詰めれば、自衛隊派遣の問題もある。2週間ばかり前に言ったのは、現在の憲法体系の中でも国連への協力という枠内なら自衛隊の海外派遣も可能ということだ。(中略)

国連憲章の前文は憲法の前文と同じようなことをうたいあげている。憲章前文では『共同の利益の場合を除く外は武力を行使しない』という裏返しの言い回しになっているが、憲章第1章『目的と原則』のなかに、『平和を破壊し、侵略する行為はこれを鎮圧する』とも書いてある。すなわち世界平和を維持するための国連は、全世界の国々の意に反して破壊しようとするものには最終的には武力を用いても鎮圧するとなっている。日本は平和国家の理念と国連の機能を信じ、その中で行動していこうと決めて国連に入った。⁸⁾」(下線は筆者による)

(ハ) 自民党関係者を前にしての発言(1990年10月はじめ)

「政府のいつてくることが、毎日のように変わる。外務省もこれまで、ひとつ覚えのように『アメリカ、アメリカ』と言っていたのに、今度は『アジア、アジア』と言いつすんだから。役所が議論ばかりするのは、いつものことだ。ヒマな役人は10年も20年も議論してればいい。定員を削っちゃうから。トッパ

7) 佐々木前掲4),17頁

8) 佐々木前掲4),19-20頁

がきちんと判断しなければならない。政治家が判断しないと、役人を押し切ることはできない。あれこれ言うが、最終的には総理がすべての責任を持つに決まっている。総理には逆らえないんだから、総理がクビを切ればいいんだ。⁹⁾」(下線は筆者による)

これら一連の発言には、後の自衛隊海外派遣をめぐる議論で戦わされる重要な論点が、既に明示的にもしくは黙示的に示唆されている。すなわち、

- ① 集団的自衛権を行使せずとも、(集団的安全保障の枠内で)自衛隊の海外派遣を可能にする戦略、
 - ② 国連による武力行使への参加と国連安保理常任理事国入りの間の機微、
 - ③ 国連憲章と憲法前文の理念の合致を根拠とする「国際貢献」の積極的意義、すなわち憲法前文の強調を通じての「国際貢献」の前面化、
 - ④ 憲法改正によらない(つまり解釈による)自衛隊海外派遣の模索、
 - ⑤ 自衛隊海外派遣の首相決断、
 - ⑥ 危機的状況に際しての官の機能不全、
 - ⑦ 政の迅速な決断の必要性、
- 等々である。

やがて、90年代を通じての自衛隊の海外派遣や憲法改正をめぐる論争動向のなかで争点化される問題が、既に示されていたことがわかる。これは、小沢が90年代憲法政治の大きな渦の中心にあったことを裏書きするものでもある。ちなみに、上にみた小沢の一連の発言のうち、(イ)と(ロ)は、国連の集団的安全保障制度を意識したものであるが、これらの発言は、小沢による海部首相への直接の働きかけ(前述)と時期、内容ともに合致する。

2. 国連平和協力法案の政治過程

自衛隊の海外派遣というスキームは、やがて外務省にとり極めて重大なアジェンダとなっていく。湾岸危機発生約2ヶ月後に提出され、そして廃案の運命を辿る国連平和協力法案は、首相官邸に外務省、防衛庁、海上保安庁等からスタッ

9) 佐々木前掲4),21頁

フが派遣され設置された法案準備室で作成されたものであるが、当初、中心的な役割を担ったのは外務省であった。外務省は省内に、渡邊幸治外務審議官を中心として、国連局、条約局、中近東アフリカ局、北米局の4局からなるタスク・フォースを設置し、事態への対応にあたっている。法案が第119臨時国会に提出されて以降、外務省は、国連集団安全保障体制への自衛隊参加にすこぶる積極的となり、さらには、「多国籍軍への自衛隊参加」を視野に入れていた。¹⁰⁾

しかし、湾岸危機発生直後に外務省が構想していた自衛隊参加の形態は、後に国連平和協力法案が採用するそれとは異なっていたことに注意が必要である。すなわち、当初外務省が構想した自衛隊参加の態様は、自衛隊員が現状の身分で多国籍軍に参加するというものではなく、文民数千人からなる首相直轄の国連平和協力隊を編成し、輸送・医療・建設等々の武力行使に直接関わらない後方支援を多国籍軍に提供するというものであった。つまり、外務省の構想する国連平和協力隊では、軍隊としての自衛隊ではなく、技能を提供する文民が求められるのであり、それゆえ自衛隊員としての身分のままでの協力隊参加ではなく、「出向・休職」扱いでの参加が前提とされた。

むろん、かかる案に防衛庁は反発した。防衛庁は、自衛隊員の身分を残したまま「併任」の形で参加できるように自衛隊法を改正することを求めたのである。¹¹⁾ 法案作成の段階では、自衛隊員の身分をめぐり、①休職・出向による参加、②併任のままの参加、③派遣の形をとる参加、④自衛隊に輸送などの業務委託をする直接出動、さらには②への回帰というように案が転々と変化していった。いうまでもなく、外務省は自衛隊色が強く出ることを嫌い、①で案を固めていこうとし、逆に防衛庁は②を強く主張することになる。

結局、法案における自衛隊員の身分は、「併任」とされる。防衛庁筋から自衛隊員の身分に関する独自案が強く打ち出されるであろうこと、またこの独自

10) 国連安保理常任理事国入りが長年にわたる外務省の悲願であること、同省が安保理常任理事国入りを目標に様々な国連外交を行ってきたこと、そしてそれが今日に至るまで不首尾に終わっていることは、よく知られたことである。同省が湾岸危機への対処における積極的貢献を主張した背景にも、安保理常任理事国入りに不可欠な国連ロビーでの「説得力」とそれを担保する「影響力」の獲得という目標があったはずである。

11) 本田前掲2) ,420-421頁

案が自民党国防族周辺から強力に支持されるであろうことは十分に予想できたことであるが、最終的に②の方向を打ち出したのは、海部首相であった。¹²⁾海部首相は、8月14日のブッシュ大統領との電話会談の際には、多国籍軍後方支援への自衛隊参加の要望を一旦断っているが、9月29日にニューヨークで開催された日米首脳会談では、政府が策定作業を進めていた国連平和協力法案でブッシュ大統領を納得させることができず、逆に多国籍軍の後方支援への自衛隊の参加を受け入れさせられた。会談後、首相は、「併任」での自衛隊派遣の案を検討するよう官邸に指示したのである。¹³⁾

10月16日、海部内閣は自衛隊の海外派遣を盛り込んだ国連平和協力法案を閣議決定し、第119臨時国会に提出する。先述のように、この時点で外務省は、集団的安全保障制度の下での自衛隊派遣のための布石を講じることになる。具体的には、国連の集団安全保障制度と憲法第9条をめぐる議論の提起である。そして、ここから、外務省と内閣法制局の間での憲法解釈議論が立ち上がっていく（この経緯については、次項で見る）。

さて、小沢が、湾岸危機発生直後から自衛隊の海外派遣を目指していたことは、既にみたところである。この時点での自衛隊員の派遣時の身分については、小沢がいかなる構想を抱いていたか確定することはできないが、まずは自衛隊を海外に派遣するという大目標達成の目途が見えてきたことは確かであった。そして、外務省が防衛庁に押し切られたこと、海部首相が右往左往しつつ、皮肉にも「首相の決断」を強調する小沢の企図に方向づけられていったことも、また確かであった。

ところで、先述のように、アメリカが多国籍軍結成について発表を行った際の初期の対日要求には、財政支援のみならず自衛隊を用いての後方支援が含まれていた。後方支援の要請につき、日本政府は法案を策定しつつも結果として応じることはできなかったのであるが、財政支援については、巨額というべき

12) 海部首相自身は、当初、人的貢献につき、政府の組織ではなくボランティアのような形、あるいは自身が力を入れて関与していた青年海外協力隊のようなあり方を想定していたといわれる。この点につき、御厨・渡邊前掲6), 85頁を参照のこと。

13) 佐々木前掲4), 33-34頁

多大の支援を打ち出している。すなわち、政府は、輸送協力・物資協力・医療協力・資金協力の4本柱からなる中東貢献策を決定した8月29日の翌日に、さらに多国籍軍への10億ドルの支援を決定している。また、9月7日のブレイディ米財務長官訪日の際には、橋本龍太郎大蔵大臣が応接し、アメリカからの新規支援要求に対して、1週間後に30億ドルの支援拠出という形（内訳は、多国籍軍への支援10億ドル、「周辺国」への支援20億ドル）で応じている。

最初の財政支援内容の決定にも、外務省が深く関与していた。特に北米局から自衛隊法上可能な多国籍軍への最大限の後方支援をすべしと主張されていたが、国内世論の逆風を受け、日米間の支援協議も、要員派遣から財政支援に移行していた。8月30日に決定された10億ドル支援につき、その数字に関する素案を作成したのは、北米局であったようだ。なお、松浦晃一郎北米局長は、栗山尚一外務事務次官の「どのくらい出せばアメリカは満足するか」との質問に対して、20億ドルの数字を回答し、これが結局は10億ドルに圧縮され、対大蔵省折衝案となった経緯がある。

一方、大蔵省による査定は、通常の査定と同様に厳しいものであった。戦費計算のための積算資料を大蔵省は求め、外務省、首相官邸はこれに即応することができない。大蔵省による戦費査定とその発表のタイミングについては、1つの逸話がある。日本政府が「中東における平和回復活動にかかわる我が国の貢献策」を発表した8月29日は、対外的には日本の多国籍軍に対する財政支援の発表の日と目されていた。ところが、大蔵省査定が海部首相の「中東貢献策」の発表に間に合わず、結局、首相は具体的な金額を欠いた「中東貢献策」を発表せざるを得なかった。タイミングの悪いことに、「中東貢献策」発表直前にブッシュ大統領から海部首相あてに電話があり、さらに翌30日の朝、ようやく査定を終えた大蔵省が10億ドルの拠出を認め、その内容を外務省の頭越しにアメリカ財務省と大統領に伝えていたというのである。対アメリカ交渉の最前線に立つ

14) 松浦晃一郎「そのとき、外務省はどう対応したか——当時の北米局長に聞く貢献策の背景」, 外交フォーラム2001年9月号, 24頁

15) 岡本行夫「また同じことにならないか——もし湾岸戦争がもう一度起こったら?」, 外交フォーラム2001年9月号, 14-15頁

外務省、特に北米局は、こうした大蔵省の対応に苛立ち、アメリカに対する気後れに苛まれたようである。ことに、後に「日本はキャッシュ・ディスプレイである」と海外メディアから散々に叩かれ、また何よりもアメリカ政府から財政援助のタイミングにつき *too little, too late* と強く批判されたことによって、外務省は組織的なトラウマともいうべき後遺症を抱えてしまったものと思われる。そして、このトラウマが、外務省とりわけ北米局を自衛隊派遣へのさらなる積極的姿勢へと導いたことは、想像に難くない。

3. 内閣法制局という重石

(1) 政府解釈の縛り——派遣積極派にとっての障壁

国連平和協力法案にはもう1つの重要な論点がある。それは、「国連平和協力法案が、憲法解釈で集団的安全保障体制への参加を可能にしようとする、その意味で従来の政府解釈の転換を目指す試みであった」ということである。従来の政府解釈とは、憲法9条に関わる内閣法制局見解の累積であるが、そこからの転換が図られたということである。やがて、その企図は、1997年の新ガイドライン制定、1999年の周辺事態法制定、2001年のテロ対策特別措置法制定へと勢いを増していく。

この転換の経過こそ、90年代改憲議論の航図であり、それゆえ、その端緒である国連平和協力法案に込められた自衛隊海外派遣合憲化の企図を読むことが重要である。そして、この企図を理解するためには、集団的自衛権と集団的安全保障に関する政府の国会答弁すなわち内閣法制局見解の歴史を、簡単にでも見ておく必要がある。

既に述べたところであるが、湾岸危機発生直後に小沢一郎が自衛隊派遣論の根拠としたのは、集団的自衛権ではなく、集団的安全保障の制度思想であった。集団的安全保障とは、「対立関係にある諸国を含む多数の国が、相互に武力不行使を約束し、その違反に対しては他の諸国が共同し集団として対応することによって平和を維持しようとする方式」であり、国連創設の、いわば思想的な鼎である。

かかる制度思想そのものは、これに対して即座に批判しうる性質のものではない。なによりも、日本は国連加盟国である。国連の集団的安全保障体制と日本国憲法9条の整合性が国連加盟時に国内で議論されたことは周知のとおりであるが、この問題は、集団的自衛権と憲法9条の整合性の問題と比較して、従来問題とされることが少なかった案件である。

他方、集団的自衛権行使の試みについては、日米安全保障条約改定以降、内閣法制局によってことごとく芽を摘まれてきたといつてよい。その歴史は、法解釈史の上では、内閣法制局という憲法解釈の重石との格闘、そして敗北の確認の歴史でもあった。日本政府は、一貫して、日本国は国際法上（国連憲章第51条、対日平和条約第5条、日米安全保障条約前文）は集団的自衛権を有するも、憲法第9条の下では集団的自衛権の行使は認められないものとしてきた。¹⁶⁾ その代表的なものを、いくつかあげてみる。

まず、1960年4月2日に開催された34回衆院安保特別委での岸信介首相答弁がある。ここで、岡田春夫議員（日本社会党）の集団的自衛権と海外派兵との関連を質す問いに対して、岸首相と林修三内閣法制局長官は、それぞれ以下のように答弁した。

岸「いわゆる集団的自衛権という観念につきましては、色々の見解があるようであります。しかし一番典型的なものは、そこにいつておるように、自分の締約国であるとか友好国であるという国が侵害された場合に、そこにかけていつて、そこを防衛するという場合でありますけれども、そういうことは、われわれの憲法のもとにおいては、認められておらないという解釈を私は持っております。」

林「今総理がお答えになりました通りでございます。集団的自衛権という言葉の内容に、どの範囲が含まれるかという問題になります。いわゆる海外派兵というようなものは、集団的自衛権の行使ができるという意味においてできない、できるということにはならない。」

さらに、1980年10月23日付及び1981年5月29日付の政府答弁書においては、

16) 佐藤功「第九条の政府解釈の軌跡と論点（下）」、ジュリスト1003号、41頁

以下のように述べられている。

「国際法上、国家は集团的自衛権すなわち自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有しているものとされている。わが国が国際法上、このような集团的自衛権を有していることは主権国家である以上、当然である。しかし、憲法9条の下において許容されている自衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集团的自衛権を行使することは、この範囲を超えるものであって、憲法上許されないと解している。」

これらは内閣法制局答弁の累積の一部であるが、集团的自衛権に関して、政府は、一貫して違憲と明言してきたのである。

これと比較して、集团的安全保障と憲法9条の関係についての政府解釈は、曖昧さを残す。

集团的安全保障と憲法9条の整合性の問題が最初に明確に意識されたのは、1952年6月16日の国連加盟申請書提出の際であろう。国連憲章42条と43条が加盟国に対して兵力提供義務を負わせることにつき、憲法9条との整合性が問われたのである。その際に、日本は、国連事務総長宛加盟申請文において、「日本のディスポーザルにある一切の手段を以て (by all means at its disposal) , その義務を履行する」ことを記載してこの問題に一応の決着をつけたものの、国内における当該問題の討究は、決して十分ではなかったといわれる。¹⁷⁾

なお、この国連加盟の問題は、国連憲章43条に定める国連軍への参加の問題でもある。これにつき政府は、1980年10月28日付の稲葉誠一議員（日本社会党）

17) 実は、国連加入が直ちに加盟国の兵力の提供を義務づけるわけではない。国連の軍事的措置に対して加盟国がいかなる協力義務を負うかは、安保理と加盟国との間に締結される特別協定（憲章43条）によって具体的に定められるのであり、かつ、その提供は「兵力・援助・便益」の提供とされている。つまり、憲章上の義務が直ちに兵力提供の義務を意味するわけではないのである。さらに、特別協定は「署名国によって各自の憲法上の手続に従って批准されなければならない」と定められ、当事国の憲法を尊重すべき旨が示されていることからしても、日本政府が憲法9条の制約を理由として兵力提供義務の免除を求めることも許されると考えられるのである。この点につき、佐藤前掲16) ,43頁を参照のこと。

への答弁書において、以下のように答えている。

「いわゆる「国連軍」は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対して、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではないが、現行自衛隊法上は自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている。」

この時点では、国連軍への自衛隊派遣が許されない旨が明らかにされている。

(2) 政府解釈のぶれ？

ところが、こうした姿勢が、同じく国連軍への自衛隊参加が問題となる国連平和協法案において、明らかに動揺してくるのである。そもそも同法案の究極の目的は、アメリカを中心とする多国籍軍の行動への協力に自衛隊を参加させることにあるのであって、かかる参加は先にみた政府答弁に背馳する疑いを当然に生じさせる。つまり、法案3条にいう「平和協力義務」として、現に戦闘行動を行っている多国籍軍の活動に自衛隊が参加することは、上の答弁の趣旨とは明瞭に違背するのである。

こうした矛盾の存在が指摘されたことに対して、政府は10月19日付「国連軍関与についての政府統一見解」を出し、大要以下のように述べた。

- ① いわゆる「国連軍」に対する関与のあり方としては、「参加」と「協力」とが考えられる。
- ② 1980年10月28日付答弁書にいう「参加」とは、当該「国連軍」の司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、平和協力隊が当該「国連軍」に参加することは、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊が当該「国連軍」に参加する場合と同様、自衛隊のための必要最小限度の範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。

- ③ これに対し、「協力」とは、「国連軍」に対する右の「参加」を含む広い意味での関与形態を表すものであり、当該「国連軍」の組織の外にあって行う「参加」に至らない各種の支援をも含むと解される。
- ④ 右の「参加」に至らない「協力」については、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、当該「国連軍」の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該「国連軍」の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されると解される。

これは、国連軍への関与の程度を「参加」と「協力」という2つの指標で区分けし、国連軍の武力行使と一体とならない「協力」は認められるというロジックである。この点につき、実際の「協力」として法案が予定していたのは、輸送協力や医療協力といった「後方支援活動」であったのだが、これらがその実態において多国籍軍の戦闘行動や武力行使と一体であり、区別することはできないのではないかという疑義が、当然に生じた。1990年10月24日付衆院国連平和協力特別委員会における市川雄一議員（公明党）の質問はその典型である。これに対する工藤敦夫内閣法制局長官の答弁は、以下のようなものである。

「(前略) いわばそういう武力行使、その目的・任務に武力行使を伴うもの、そういういわゆる国連軍の中に入り込んでやれば、それはもうまさに我が国の自衛隊がみずから武力行使をしたと同様な形になる、そういう意味で参加ということを申し上げたわけであって、その武力行使と、いわゆる国連軍、あるいは多国籍軍でもよろしいのですが、武力行使、これをその目的・任務と関連づけていたとしても、それに対していわゆる参加、横から協力する、その中に入り込んでみずから武力行使をしていると見られるというものと、あくまでも横から、その武力の行使をしているとは見られない、ここに1つのはっきりした限界があらうか、かように思っているわけであります。」

同様の問題は、90年10月19日衆院予算委員会での米沢隆委員（民社党）の質問とこれに対する工藤長官の答弁にも、典型的に現れた。ここでは、「多国籍

軍からの具体的な要請があって何かをするということは、まさに集団的自衛権を行使する一助を担うことになるのではないか」という旨の米沢委員の質問に対して、工藤長官は、「集団的自衛権については、いわゆる実力の行使が中心の概念となるので、まさに武力と一体になるような補給は許されないと申し上げた。他方、補給一般が許されないわけではないとも申し上げた。そういう意味で、実力の行使と結びついた、それと一体になったようなものはいけないのだということだ。補給一般がいけないということでは決してない。」旨の答弁を行った。これは、「武力行使と一体となるような輸送協力は行わない」「現に戦闘が行われている地域への輸送は行わない」(中山太郎外相)、「あらかじめ危険を予想される戦闘地域には業務計画は組まない」(海部首相)、との政府首脳姿勢を汲んだ内閣法制局が、「集団的自衛権行使に関する従来の政府の憲法解釈に抵触せずに、多国籍軍への後方支援活動は可能」とする判断を示したことを意味するといえるのではないか。「参加」にまでは至らない「協力」としての国連軍や多国籍軍への後方支援活動ならば認められるという解釈は、内閣法制局が違憲としてきた集団的自衛権の行使の基準よりも広義の解釈を許容するロジックである。このような解釈を内閣法制局から引き出したところに、自衛隊海外派遣を追及した積極的貢献派の一大成果があるといつてよい。

しかしながら、他方では、政権与党の中枢部にさえ、「後方支援と武力行使は、いわば槍の柄と穂の関係のようなものだ」とする慎重論が根強くあったことも指摘しておかねばならない。¹⁸⁾

(3) 国連平和協力法案登場の意味

国連平和協力法案には、当初より多くの疑義が提出されてきた。法案作成の当事者たる首相官邸、外務省、防衛庁、さらにはそれらの背後にあり、各々の利害関係から法案にあたった諸アクターにとり、自衛隊の海外派遣はやはり大変な重みをもつものであったはずである。

しかし、その重みが、法案の内容に十分に反映されているとはいえない。法

18) 中村明『戦後政治にゆれた憲法九条 (第2版)』, 中央経済社, 2001年, 197頁

案の法律学上の文言の不備について詳述することはしないが¹⁹⁾、これを敢えて一言で表現するならば、総理大臣と内閣という「執政府」の裁量余地が極めて大きくとられていることであろう。これは、本章冒頭に述べた「政治的決断主義」の、具体的政策決定の場面における発現を可能にする装置である。

たとえば、法案には以下のごとき規定がある。平和協力業務に関する重要事項及び国連決議への対処に関する重要事項を審議する機関として、内閣に、国連平和協力会議を置く（法案第4条）とされ、内閣総理大臣は、①平和協力業務の基本方針、②国連平和協力隊の海外派遣の可否、③国連決議への対処措置のうち重要なもの、について同会議に諮らなければならないとされるが（5条1項）、同会議の議長は総理大臣自身であり（7条）、議員は全閣僚である（8条及び別表1）。さらに、平和協力業務実施計画の案の作成、実施計画の実施に関すること、物資協力の実施に関すること、その他法令の規定により本部に属する事務（15条2項）を司る国連平和協力本部の本部長も、総理大臣自身である（16条1項）。また、上記実施計画には、平和協力業務の実施に関する基本方針（17条1項）、海外派遣に係る平和協力業務の内容、海外派遣が行われる外国、海外派遣の期間、平和協力隊の規模及び構成、平和協力隊の装備、その他（17条2項）が定められる。このような形で実施される平和協力業務は、外務大臣から総理大臣に対してその実施を要請され（17条3項）、最終的には内閣総理大臣が、実施計画に従って平和協力隊の海外派遣を行う（18条1項）。

かくして、平和協力業務の包括的内容の決定権は、総理大臣及び内閣に集中することがみてとれよう。自衛隊部隊及び自衛隊員の参加をも含む（22条）この法案は、自衛隊の防衛出動、治安出動に要する国会承認（自衛隊法76条1項、78条2項）と比較して、執政府の裁量的権限を飛躍的に高める企図を蔵していた。このことは、平和協力業務に関する決定的に重要な諸事についての議会監視機能を著しく減殺させることを意味する。こうした点こそが、本稿の課題に鑑みての、国連平和協力法案登場の最大の意義であるといつてよいだろう。

19) 法案の具体的不備については、森英樹「第二次「協力法」動向の焦点」,法律時報63巻1号,18-19頁を参照のこと。

積極的貢献派が、こうした明らかに無理のある法案の作成を敢えて進めた背景には、「法案が成立するに越したことはないが、この機会に憲法解釈を『目的・任務として武力行使を伴うものであっても、国連の枠内なら、自衛隊を出すことは憲法上、許される』²⁰⁾という方向に転換しておくだけでもいい」とする判断があったものと思われる。

さて、政府は10月16日に国連平和協力量案を閣議決定し、第119臨時国会に提出する。当然のことながら、従来の政府解釈との齟齬が多く（その一部は上に見たとおりである）、社会党と共産党のみならず、キャスティングボートを握っていた公明党と民社党も廃案で結束する。与党内でも慎重意見が根強く、最終的には、金丸信自民党竹下派会長の「自衛隊の派遣ではない形で考えてみてはどうか」との声に促されて、11月8日、法案の成立は断念された。その際に、自民、公明、民社の3党の間で交わされた「国際平和協力に関する自公民覚書」には、「憲法の平和原則を堅持し、国連中心主義を貫くものとする」「自衛隊とは別個に、国連の平和維持活動に協力する組織をつくることとする」等の文言が並んだ。

かくして、国連平和協力量案は潰えた。しかし、この法案の登場と廃案化は、後に続く90年代の巨大な奔流を準備する呼び水であった。

20) 佐々木前掲4), 25—26頁