

## 湾岸戦争と政府の「貢献」策

——批判的検討——

山内敏弘

### はじめに

一九九〇年八月にはじまった、いわゆる湾岸危機の中で、政府は、日本も国際社会に対して積極的な「貢献」を行う必要があるとして、国連平和協力法案の国会提出をはじめとして、一三〇億ドルの財政支援、自衛隊機の派遣、自衛隊掃海艇の派遣、さらにはPKO法案の国会提出と、あいついでさまざまな「貢献」策を打ち出してきた。たしかに、「経済大国」となった日本が、経済的な利益の追求にのみ走り、国際的な協力にはなにも取り組まないということは、道義的にも許されないことといえよう。

しかし、問題とされるべきは、国際「貢献」の内容である。政府のいうところの国際「貢献」なるものが、果たして平和憲法に則ったものであるかどうか、そして、それが、本当の意味で国際社会に対して貢献することになるものであるかどうかである。このような観点から、上記の一連の「貢献」策を検討してみると、それらは、平和憲法に則ったものであるというよりは、むしろ、国際「貢献」の名の下に平和憲法をこれまで以上に空洞化させようとするものであるといわざるを得ないように思われる。それらは、また、国際社会に対する言葉の真の意味における貢献にもなり得ていないように思われるのである。

しかも、このたびの政府の一連の「貢献」策をみても、それらの多くのものが、法治主義や議会制民主主義の最低限の要請をも無視した形で行われているということである。このことは、立憲主義の観点からもきわめて重大な問題をはらむものといわざるを得ないであろう<sup>1)</sup>。

そこで、以下には、とりあえず、自衛隊機の派遣問題、一三〇億ドルの財政支援、そして自衛隊掃海艇の派遣問題について、これら「貢献」策のもつ憲法上の問題点を指摘し、またこれら「貢献」策が法治主義や議会制民主主義にも抵触する形でなされたことを明らかにすることにしたい<sup>2)</sup>。そして、このような形でおこなわれた諸措置が、結局は自衛隊の海外派兵を実現しようとするものであり、それは決して日本にとっても、またアジア諸国にとっても望ましいものではなく、むしろきわめて危険な動向であることを指摘することとした。

- 
- 1) 奥平康弘「憲法以前の憲法問題」世界一九九一年四月号八六頁以下、樋口陽一『「一國平和主義」ではなく何を、なのか』世界一九九一年八月号二七頁以下、および古川純「掃海艇派遣は立憲主義の危機」朝日新聞論壇一九九一年五月一〇日参照。
  - 2) なお、国連平和協力法については、とりあえず拙稿「平和憲法を蹂躪する国連平和協力法」法学セミナー一九九〇年一二月号一四頁、またPKO問題については、拙稿「日本国憲法とPKO」法律時報一九九一年六月号七一頁参照。

## 一 自衛隊機の派遣問題

(一) 「特例政令」の制定 一九九一年一月二四日、政府は、国際「貢献」策の一環として自衛隊機を湾岸地域に派遣して、湾岸戦争に伴って生じている避難民の救援輸送にあたらせる旨を決定した。政府がそのような措置をとることを決定した理由は、カネとかモノによる「貢献」だけでは不十分であって、人的支援も行う必要があるということ、そして自衛隊機による避難民の輸送は人道的、非軍事的な措置であり、憲法の禁止する武力行使には当たらないというものであったが<sup>3)</sup>、政府は、そのような措置は自衛隊法一〇〇条の五に基づく政令の制定のみによって可能であるとして、つぎのような一片の「特例政令」を発することで処理し、自衛隊法の改定という手続きさえもとらなかった。

「自衛隊法第一〇〇条の五第一項に規定する政令で定める者は、当分の間、自衛隊法施行令第一二六条の一六に規定する者のほか、湾岸危機（イラクのクウェートに対する侵攻及び占領以降国際連合安全保障理事会決議第六七八号に基

づく国連加盟国のイラクに対する武力行使に至る一連の事態及びこれに引き続く重大緊急事態をいう)に伴い生じたイラク、クウェート及びこれらの国の周辺の国からの避難民として、避難民についての輸送その他の支援活動をその活動の一部とする国際機関からわが国に対しその本国への輸送その他の要請があった者とする」。<sup>4)</sup>

政府のこのような措置は、湾岸戦争の間に国際移住機構(IOM)などの国際機関から政府に対して避難民の輸送要請がこなかったことにより、いわば空振りに終わったし、また湾岸戦争の終結に伴い、この特例政令も、一九九一年四月二三日に廃止された<sup>5)</sup>。しかし、結果的には、自衛隊機が実際に飛ぶということはなかったとはいえ、そのための法的措置がこのような形でとられたことは、一つの既成事実として無視することができない重大な禍根を残したといふべきであろう。それは、その後に行われた自衛隊の掃海艇の派遣への露払い的な役割を果たしたともいえるのである。これが持つ問題点をあえて指摘して置かざるを得ない所以である。

(二) 自衛隊機派遣の違憲性 政府は、前述したように、避難民の輸送のための自衛隊機の派遣は、純粹に人道的、非軍事的のものであって、憲法にはなんら抵触しないとして、その合憲性を根拠づけたが、しかし、このような説明の仕方には、根本的な疑義が存したといわざるを得ないであろう。なぜならば、まず第一に、自衛隊の存在それ自体が本来憲法九条に違反するものである以上は、あのような違憲な自衛隊の海外への活動を認めることは、そもそも憲法上できないと言わなければならないからである。かりに百歩譲って、自衛隊の存在についてはひとまず不問に付するにしても、自衛隊の任務は憲法上専守防衛にあり、したがって日本自身が武力攻撃を加えられたわけでもないのに、自衛隊が、しかもわざわざ海外に出動することは、憲法上到底容認することができないといふべきだからである。一九五四年の参議院における「海外出動を為さざることに関する決議」も、海外出動の性格なり、目的の如何を問わず、一切の海外出動を禁止したものであったのであり<sup>6)</sup>、政府自身、この決議を受けて、「自衛隊は、……海外派遣というような目的は持っていないのであります。従いまして、只今の決議の趣旨は、十分これを尊重する所存でありま

す<sup>7)</sup>と述べていたことが想起されるべきであろう。

第二に、避難民輸送のための自衛隊機の派遣は、武力行使を目的とするものではないので憲法上認められるというのが、政府の説明であるが、しかし、この度の政府の措置は、武力紛争の真最中に、紛争地域（イラクとイスラエルに挟まれ、ミサイルが領空を飛んでいるヨルダン）に、しかも紛争当事国の一方の側に立った日本が、軍用機に他ならない自衛隊機を派遣することを決定したものである。このような行為が、イラクの側にとってどのように受けとめられたかは、容易に想像できるところであろう。現に、駐日イラク大使は、自衛隊機の派遣が決定された一月二四日に記者会見を行い、自衛隊機が実際に派遣された場合には、イラクはこれを敵とみなして撃墜するであろうと述べたのである<sup>8)</sup>。このように攻撃を受ける危険性が現実にあるにもかかわらず、あえてなおそれを無視して自衛隊機を派遣することを決定した政府の措置は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」た憲法（前文）の趣旨に明らかに違反したものと云わざるを得ないであろう<sup>9)</sup>。

なお、政府は、この点に関連して、国会で、「自衛隊機を標的にしてそれを撃墜しようというような、そういう情勢があるときには——あり得ないと思えますし、そもそも運航しない<sup>10)</sup>」と述べているが、しかし、このように武力攻撃を受ける可能性が極めて強い地域にわざわざ自衛隊を派遣することを決定しておいて、なお自衛隊機が攻撃されるような事態を想定していないとか、そのような情勢があるときは運航しないというのは、まったく無責任な言い逃れの発言としかいいようがないと思われる。このようなことを言うのであれば、最初から自衛隊機の派遣を決定しなければよいのである。

ちなみに、自衛隊機が現実武力攻撃を受けた場合に、自衛隊の側ではどのように対処することが想定されるのかといえば、自衛隊法上は必ずしも明確ではないが、ただ、武力行使を行う可能性も決して絶無ではないと思われる。なぜならば、自衛隊法一〇〇条の五に基づいて派遣される自衛隊機には、自衛隊法の他の関連諸規定の適用が必ずしも排除されていないのであり<sup>11)</sup>、そうであるとすれば、政府の主観的な意図としては、武力行使を目的としない派遣だとしても、結果的には、交戦状態にたち至ったということで、自衛隊法八八条に

基づいて武力行使を行うことになる事態は想定され得るからである。このような事態が生じうる危険性を伴う措置は、結局憲法九条の趣旨に合致しないといわざるを得ないであろう。

(三) 「特例政令」の違法性 避難民輸送を名目とする自衛隊機の派遣を定めた「特例政令」は、現行の自衛隊法にすら違反し、委任立法の限界を逸脱した措置といわざるを得ないであろう<sup>12)</sup>。政府は、当初、自衛隊法一〇〇条の「①長官は、自衛隊の訓練の目的に適合する場合には、国、地方公共団体その他政令で定めるものの土木工事、通信工事その他政令で定める事業の施行を受け、及びこれを実施することができる。②前項の事業の受託に関し必要な事項は、政令で定める。」という規定を使って自衛隊機を派遣しようと検討したが、これに対しては、さすがの内閣法制局も反対し、この案はつぶれて、自衛隊法一〇〇条の五に基づく特例政令の制定になったという経緯がある<sup>13)</sup>。この条文の場合には、まだしも「自衛隊の訓練の目的に適合する場合」といった条件が付されていないだけに使いやすかったということかも知れないが、しかし、だからといって、このような措置が適法かといえ、決してそのようなことはできないのである。

なぜならば、自衛隊法一〇〇条の五は、「①長官は、国の機関から依頼があった場合には、自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において、航空機による国賓、内閣総理大臣その他政令で定める者……の輸送を行うことができる。」と定めているが、ここでいう「その他政令で定める者」とは、政令で定めさえすればだれでもいいわけではないことは、政府自身、この条文の制定段階においてつぎのように明言していた通りである。「『国賓、内閣総理大臣』という例示、列挙がございませう。この例示、列挙されたものとおよそかけ離れたものは予定していないという場合にこのような表現を使うわけがございませう」<sup>14)</sup>。したがって、この条文を使って、たとえば在外邦人の救出を行うことができないことも、政府は、この条文の制定段階において、以下のようにはっきりと答弁していた。「今回の百条の五の規定は『国賓等の輸送』ということでございまして、この範囲は、私どもの方といたしましては在外邦人の救出とか緊急援助隊、こういったものについては含まれないというふうに考えております。……

在外邦人の救出につきまして自衛隊がやれるのかという問題については、現在、自衛隊法上、御案内のとおり任務として明記をされておられません。今回追加をします規定でも読めないというふうに考えておりますので、こういったことを自衛隊が任務としてやるということにするためには、明確に自衛隊の任務として規定をしていくことが必要であろうかと思えます<sup>15)</sup>。

このような点を国会でも突かれた政府は、一九九一年二月八日に「自衛隊法第百条の五の授権の範囲と今回の政令制定との関係について」と題する要旨つぎのような統一見解を出した<sup>16)</sup>。①「(百条の五に列挙されている者と) かけ離れているか否かは、高位高官であるか否かという社会的地位にのみ着眼して判断すべきものではなく、その者が置かれた状況、国による輸送の必要性その他諸般の事情を総合して評価すべきである」。②「湾岸危機という我が国にとっても重大な緊急事態に伴って生じた避難民については、国連の委任を受けた国際機関の要請を受け、人道的見地から国際協力としてこれに輸送することが適当であると認められる場合には、そのような避難民は、航空機を用いて国が輸送する対象として、前記の代表列挙された者とかけ離れた者である、ということとはできない」。③過去の国会答弁は、「自衛隊に、自国民の保護としての在外邦人の救出を一般的な任務として恒常的に行わせるためには、法律上任務を付与する明確な規定が必要であろうという趣旨」を述べたのであり、今回の避難民の輸送は、「湾岸危機という我が国にとっても重大な緊急事態に伴って生じた避難民について……人道的見地から臨時応急の措置として行うものであり、このような個別具体的な事態に対する臨時応急の措置としての輸送は、自衛隊法第百条の五の規定が予定する範囲のものである」。

しかし、このような見解は、所詮は、自衛隊法百条の五の趣旨を曲解し、同条をないがしろにするものといわざるを得ない。なぜならば、まず第一に、「国による輸送の必要性」ということを言い出せば、結局政府が必要と考えた者であれば、どのような者でも輸送できることになりかねないのであって、それでは、同条がわざわざ輸送できる者を限定列挙した趣旨は損なわれてしまうからである。また第二に、政府が、同条の制定段階において、この規定によっては在外邦人の救出を行うことはできないと述べたのは、決して「臨時応急の

## 湾岸戦争と政府の「貢献」策

措置」の場合を除外する趣旨ではなかったのである。少なくともそのような趣旨の指摘はなんら明示的にはなされていなかったのである。そうであるとすれば、一般的にであれ、個別具体的に臨機応急の措置としてであれ、同条によって在外邦人の救出を行うことは出来ないものであり、在外邦人の救出が出来ない以上は、避難民の輸送も、同条によっては出来ないといわざるを得ないのである。

以上の点からして、今回の特例政令の制定による自衛隊機の派遣の決定は、明らかに自衛隊法一〇〇条の五に違反し、委任立法の限界を逸脱した措置と言わざるを得ないのである。

(四) 「重大緊急事態」認定の問題点 ところで、この度の政府のやり方の特徴の一つは、湾岸危機を安全保障会議設置法に規定するところの「重大緊急事態」として認定し、そのような事態を踏まえた「臨機応急の措置」として「特例」政令の制定を正当化しようとした点である。その意味では、この特例政令は、一種の緊急命令としての性格を与えられているといつてよいが、しかし、このようなやり方には、見過ごすことのできない重大な疑義が存するといわざるを得ないであろう。

まず、政府は、一九九一年一月一七日に安全保障会議を開催し、そこで、湾岸戦争をわが国の安全に重大な影響を及ぼすおそれのある「重大緊急事態」であるという認定を行ったが、しかし、具体的にどのような理由に基づいて湾岸戦争を安全保障会議設置法にいうところの「重大緊急事態」としての認定を行ったのかについての説明は国民に対してはなんら行わなかったのである。ちなみに、同法の制定過程において、政府は、「重大緊急事態」の認定の要件として、①重大性、②緊急性、③異例性の三つを挙げたが<sup>17)</sup>、はたしてこの度の湾岸戦争が日本にとってこの三つの要件をどのような意味で充たしたのか、この点についての具体的な説明はなんらなされていないのである。むしろ、私見によれば、日本自身が直接的にはなんら武力紛争の渦中に巻き込まれているわけでもなかったことからすれば、また、自衛隊機を緊急に派遣しなければならぬ緊急性はなんら存在しなかったことからすれば（そのことは、結局自衛隊機を派遣することなく事態は終息したことによっても示される）、今回の湾岸戦

争は、なんら重大緊急事態の要件を充たす事態ではなかったというべきなのである<sup>18)</sup>。それにもかかわらず、あえて、強引に重大緊急事態の認定を行ったことは、そのこと自体、安全保障会議法がまさにこのような形で乱用される危険性をもった立法であることを、あるいは、同法の下で国家緊急権がいつも簡単に発動されるものであることを、はしなくも例証することになったといえよう。

なお、承知のように、明治憲法下には、緊急勅令の制度があったが、政府が緊急勅令を発することができたのは、国会閉会中の場合だけであり、国会開会中には明治憲法下においても、緊急勅令を発することはできなかった。今回、政府は、明治憲法の下でも出来ないことを、法治主義と議会制民主主義を無視して行ったのである<sup>19)</sup>。

- 3) 一月二五日における海部首相の衆議院本会議における施政方針演説(朝日新聞一九九一年一月二五日夕刊)。なお、第一二〇国会衆議院予算委員会議録第5号(一九九一年二月四日)一一頁以下も参照。
- 4) 官報558号(1991年1月29日)2頁。なお、「特例政令」の正式の名称は、「湾岸危機に伴う避難民の輸送に関する暫定措置に関する政令」である。
- 5) 官報号外55号(1991年4月23日)8頁。
- 6) 同決議は、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照し、海外派兵はこれを行わないことを、茲に更めて確認する」というものである。ただし、吉原公一郎=久保綾三編『日米安保条約体制史2』(一九七〇年、三省堂)二六四頁による。
- 7) 吉原=久保・前掲書二六九頁。
- 8) 毎日新聞1991年1月25日など参照。
- 9) 横田耕一「政府の湾岸支援策は違憲」朝日新聞論壇一九九一年一月三〇日も、「国際的には軍とみなされる自衛隊を、しかも交戦国の一方から敵対行為とみなされる形で派遣することは、どう考えても憲法と合致しない」と述べている。また、最上敏樹も、「自衛隊機は国際法上、軍用機であり、イラクからは一種の参戦と見なされるだろう」と述べている(朝日新聞一九九一年一月二五日)。これに対して、橋本公亘「国連平和協力に関する諸問題(三)」判例時報一二七八号七頁は、「避難民輸送は、何ら武力行使を目的とするものではなく、人道的見地から行われるものであるから、憲法上禁止されていない」とするが、これは、ここに指摘したような憲法・国際法上の観点を欠落したものと言わざるを得ないであろう。なお、松本昌税「平和的生存権(-)」中京法学二五巻四号二八頁以下も参照。
- 10) 第120国会衆議院予算委員会議録第九号(1991年2月8日)9頁。
- 11) 江橋崇「派兵公然化招く自衛隊機派遣」朝日新聞論壇一九九一年一月二五日もいう。「自衛隊機が飛ぶということは、自衛隊法以下の諸規則の固まりが飛ぶという事実の重みだ」。
- 12) この問題については、奥平康弘・前掲世界一九九一年四月号八六頁以下が詳論して



## 湾岸戦争と政府の「貢献」策

- いる。
- 13) 奥平・前掲論文八八頁参照。
  - 14) 第107回国会参議院内閣委員会会議録第四号一四頁（一九八六年一月四日）。ちなみに、自衛隊法一〇〇条の五に基づいて追加された自衛隊法施行令一二六条の一六は、「政令で定める者」として、「一、天皇及び皇族 二、国賓に準ずる賓客 三、衆議院議長及び参議院議長 四、最高裁判所長官 五、内閣総理大臣又は前二号に掲げる者に準ずる者」を規定している。
  - 15) 第107国会衆議院内閣委員会議録第四号二三頁（一九八六年一月二日）。なお、第109国会衆議院内閣委員会議録第三号二〇頁（一九八七年八月二〇日）でも、つぎのように明言している。「海外邦人の救出ということになりますと、武力行使なんという場合にはもちろん海外派兵で、これは憲法上認められませんが、平和的手段で救出するという場合においても現在自衛隊法では任務が与えられていない、したがって、この百条の五でもそこまでは読めないというように考えておりますので、その場合には自衛隊法の改正が必要であると考えております」。
  - 16) 第一二〇国会衆議院予算委員会議録第九号（一九九一年二月八日）二三頁。
  - 17) 拙稿「安全保障会議の危険な役割（下）」軍事論62号91頁参照。
  - 18) なお、念のため付記すれば、このことは、日本政府の意思によって一旦自衛隊機が派遣された場合に、自衛隊機が攻撃され、交戦状態に陥る危険性が生じ得るという本文中の記述となんら矛盾するものではない。
  - 19) なお、杉原泰雄「平和国家の国是忘れ役割喪失」朝日新聞論壇1991年3月8日参照。

## 二 一三〇億ドルの財政支援

(一) 事実経過 一九九〇年八月二十九日、政府は、「中東における平和維持活動にかかわる我が国の貢献策」を閣議決定し、これを発表した。この中で、政府は、「湾岸における平和回復活動に対する協力」として、輸送協力、物資協力、そして医療協力と並んで、資金協力をを行うこととし、具体的な金額としては、一〇億ドルの財政支援を多国籍軍側に対して行うことを翌三日に発表した。政府は、この資金を、一九九〇年度の予備費でまかなうこととした。

ところが、このような「貢献」策では、少なすぎるというアメリカ側からの圧力を受けて、政府は、同年九月一四日、さらに三〇億ドルの追加財政支援を決定した<sup>20)</sup>。その内訳は、一〇億ドルが多国籍軍への資金援助、そして残りの二〇億ドルが紛争周辺国のエジプト、トルコ、ヨルダンに対する資金援助である。政府は、これらの内、紛争周辺国三カ国への二〇億ドルは、ODAの予算

で充当することとし、多国籍軍側への一〇億ドルについては、一九九〇年度の第一次補正予算を組むことで対処することとした。この補正予算は、参議院では、否決されたが、一九九〇年二月十七日には成立した。なお、政府は、九月二一日に、多国籍軍への財政援助の受け皿として、湾岸協力会議(GCC)<sup>21)</sup>の理事会に「湾岸平和基金」を設置することを決定した。

ところが、一九九一年一月、湾岸戦争が勃発すると、政府は、さらに、多国籍軍側に対する九〇億ドルの追加財政支援を決定した(一月二四日)。政府は、自主的な判断に基づいて決定したと述べているが、その背後にアメリカ側の強い要請があったことは、否定し得ないところであろう<sup>22)</sup>。日本円にして一兆一七〇〇億円(一ドル=一三〇円として換算)という巨額の財政支援を、政府は、当初、国債の発行と増税で賄おうと考えたが、野党がこれに反対し、結局、公明党の支持を取り付けるために、その主張を受け入れて防衛費を含む一九九一年度の予算歳出の一部削減という措置をも講ずることにして増税幅を若干少なくすることとした。しかし、そのような措置が一部講じられたにせよ、これが戦後日本における財政支出のあり方としてはきわめて異例なものであったことにはなんら変わりがなかった。

ちなみに、第二次補正予算として計上された一兆一七〇〇億円の内訳についてみれば、まず、一九九〇年度予算分については、既定経費の節約で一六億円を浮かし、また予備費を二五〇億円削減し、さらに税外収入の増加を一六四五億円見込み、以上合計二〇一一億円を充当することとした。そして、残りの九六八九億円については、湾岸地域支援財源確保臨時措置法を制定して、これによって臨時特別公債を発行してそのねん出をはかることにした。そして、これを償還するための措置としては、一方では、一九九一年度予算の修正を行い、歳出の三〇〇九億円の削減(その内、防衛費は一九九一年度以降について一〇〇〇二億円)を行うとともに、他方では、法人臨時特別税と石油臨時特別税を前記湾岸地域支援財源確保臨時措置法によって創設して、残りの六六八〇億円をねん出することにした<sup>23)</sup>。以上の一連の財政措置及び立法措置を、政府は、二月二二日に国会に上程し、国会は、三月六日、社会党や共産党の反対があったが、賛成多数で可決した。

(二) 憲法上の問題点 以上のような巨額の財政支援については、憲法上も、また財政法上も見過ごすことのできない重大な疑義が存していると言わざるを得ないと思われる。まず第一は、これら巨額の資金の使途が具体的にどのようなものであるのかについて明確な説明は結局ならなされなかった、あるいは言い替えれば、一三〇億ドルという金額の積算根拠がなら明確な形では示されなかったということであり、これは、憲法の財政民主主義の原則に照らして到底容認し得ないところというべきであろう。たしかに、政府は、九〇億ドルの追加支援について国会で野党などから追及された際に、九〇億ドルは、あくまでも輸送、医療、食料、生活、事務関連に充てられると答えたが<sup>24)</sup>、しかし、日本からの支出が確実にそのようなものに支出されるという保障はいっさい明示されなかったし、また、九〇億ドルの積算内訳はそれでは具体的にどのようなものなのかについての説明はいっさい政府によってはなされ得なかったのである。ちなみに、巷間かなり有力に伝えられるところでは、多国籍軍の一日当たりの戦費が五億ドルかかり、その三ヶ月分の二割を日本が分担するようにアメリカ側から要請され、そこから九〇億ドルという金額が出てきたと言われているが<sup>25)</sup>、これを否定する説得力ある根拠を、政府はついに提示することができなかったのである。いずれにしても、このように巨額の財政支出がこのように不明瞭な内容のままに行われたということは、憲法の財政民主主義<sup>26)</sup>の基礎を掘り崩すものといわなければならないであろう。

第二に、これら財政支援は、所詮どのような名目をつけようとも、多国籍軍側に対する戦費支出という性格をもたざるを得ず、そうであるとすれば、そのような戦費支出は、結局、憲法第九条、並びに同条を基調とする財政平和主義の憲法原則<sup>27)</sup>に違反する措置であると言わざるを得ないということである。なぜならば、憲法九条は、憲法第七章の財政条項と相まって、単に戦力の不保持や武力行使の不保持を規定したに留まらず、そのように違憲な戦力や武力行使のための財政支出をも禁止したものと捉え得るからである。そのことは、自国の軍隊や武力行使のための財政支出であると、今回のような多国籍軍（その実体は、アメリカ軍）の武力行使のための財政支出であることを問わず、いい得るのである。というよりは、むしろ、多国籍軍の武力行使のための戦費支出の場

合には、政府の採っている専守防衛、集団的自衛権の否認の論理からしても、認めがたいことになるであろう。

このような議論に対して、政府は、集団的自衛権の禁止は、あくまでも武力の行使や武力による威嚇について当てはまるのであって、武力の行使や武力による威嚇を伴わない、多国籍軍への単なる財政支出は、集団的自衛権の行使に当たらないと説明している<sup>28)</sup>。しかし、このような説明は、憲法九条についてのあまりにも形式的、皮相的な捉え方というべきであろう。なぜならば、今回の湾岸戦争に関して見ても、アメリカは、いわゆる「双子の赤字」状況の下で、日本やドイツなどによる財政支援なくしては恐らくは湾岸戦争を今回のような形で遂行することはできなかつたと思われるのである<sup>29)</sup>。アメリカが執拗に日本などに対して財政支援を要求してきた所以である。そうであるとすれば、日本の多国籍軍への財政支援は、まさに多国籍軍による武力行使を財政面から支えたものであり、その意味で多国籍軍による武力行使の不可欠の前提をなすものであったと見てよいと思われる。このような意味を実質的にもつ戦費支出を直接的な武力行使と切り離して論ずることは、憲法九条の趣旨を明らかに逸脱した、ためにする形式論と言わざるを得ないのである。

第三は、このような戦費のかなりの部分を、政府は臨時公債の発行という形でねん出せざるを得なかつたということであり、このことは、日本国憲法下の財政法上の基本原則である赤字公債発行禁止を根底的に否定するものと言わざるを得ないということである。改めて指摘するまでもなく、第二次大戦を日本が遂行したのは、相次ぐ戦時国債の発行によって戦費をねん出することを通してであった。戦時国債の発行が戦争の遂行を一時的に可能ならしめると同時に、国家財政を破綻に追いやったのである。戦後の財政法は、このような体験に対する深刻な反省を踏まえて、「憲法の基本原則である平和主義を担保」<sup>30)</sup>するために、赤字公債発行の原則的禁止を四条等において明記したのである。このような財政法の趣旨からすれば、とりわけ戦費のねん出のための赤字公債発行は、仮に短期のものであったとしても、財政法上絶対に認められないというべきであり、それは、財政法四条一項の但し書き規定にも明らかに違反するものと言わざるを得ないのである。それにもかかわらず、このような形で戦費

## 湾岸戦争と政府の「貢献」策

ねん出のための国債の発行を政府が強行してしまったことを、私たちは、戦後財政法の基本原則に対する重大な侵犯行為としてしかと位置づけることが必要であろう<sup>31)</sup>。

- 20) この間の経緯については、朝日新聞「湾岸危機」取材班『湾岸戦争と日本』（一九九一年、朝日新聞社）七〇頁以下参照。
- 21) ちなみに、湾岸協力会議（GCC=Gulf-Corporation Council）とは、一九八一年にサウジアラビア、クウェート、バーレーン、カタール、アラブ首長国連邦、オマーンのペルシャ湾岸の六カ国によって結成された組織である。イラン革命やイラン・イラク戦争などを契機として、湾岸六ヶ国の経済協力と集団安全保障を目的として作られたものであり、その意味では、この組織自体、きわめて政治的な性格をもつものであるとよいであろう。
- 22) 現に、例えばアメリカのブレイデイ財務長官は、九〇億ドルの財政支援がアメリカ側の要請に基づくものであることを、はっきりと認めている（朝日新聞一九九一年二月八日）。
- 23) 第一二〇国会衆議院会議録第一五号（一九九一年二月二八日）一頁参照。
- 24) 例えば、第一二〇国会衆議院予算委員会議録第五号（一九九一年二月四日）八頁など。
- 25) 例えば、毎日新聞一九九一年二月二日。
- 26) 財政民主主義の憲法原則については、小林直樹＝北野弘久編『現代財政法の基本問題』（一九八七年、岩波書店）一頁以下参照。
- 27) 財政平和主義については、拙稿「憲法からみた財政の公共性－『防衛』費を中心に－」日本財政学会編『財政の公共性』（一九九〇年、学陽書房）三五頁参照。
- 28) 例えば、第一二〇国会衆議院会議録第一三三号（一九九一年二月二五日）一二頁、および同会議録第一四号（一九九一年二月二六日）六頁など。
- 29) ちなみに、アメリカ政府当局者の発表によれば、湾岸危機、そして湾岸戦争に要したアメリカの総費用は六一〇億ドルであり、このうち五四〇億ドルは日本を含む諸外国から支出され、アメリカが支出したのは、わずかに七〇億ドルにすぎないと言う（朝日新聞一九九一年八月一日）。日本の戦費支出がいかに重要な役割を演じたかは、この一事をもってしても明らかであろう。
- 30) 杉村章三郎『財政法』（一九五九年、有斐閣）四三頁。
- 31) なお、以上について詳しくは、北野弘久「多国籍軍への支援と財政民主主義」法律時報六三巻四号二頁、同「多国籍軍への支援と財政民主主義」小林直樹先生古稀祝賀『憲法学の展望』（一九九一年、有斐閣）341頁、三木義一「多国籍軍への資金援助は許されるのか」法学セミナー一九九〇年一月号三二頁以下、金子勝「『中東湾岸戦争』と自民党政権の憲法論」法と民主主義一九九一年四月号一六頁など参照。

### 三 自衛隊掃海艇の派遣

(一) 事実経過 湾岸戦争終結後の三月一三日、政府・自民党筋は、湾岸戦争でイラクがペルシャ湾に敷設した機雷を除去するために、米国が日本に対して、海上自衛隊掃海艇の派遣を打診してきたことを認めた<sup>32)</sup>。また、その後、経団連、石油連盟などの財界筋も、ペルシャ湾における船舶の安全運行を確保するために掃海艇の派遣が必要である旨を政府に対して要請した<sup>33)</sup>。これを受けた形で、政府は、統一地方選挙が一段落したことを踏まえて、四月二四日、自衛隊法の改正も、政令の制定も行うことなく、要旨つぎのような一片の政府声明を發表することによって、自衛隊の掃海艇をペルシャ湾に派遣することを決定した。①ペルシャ湾における船舶の航行の安全の回復は、国際社会の要請であり、それは、今般の湾岸危機により被災を被った国の復興等に寄与するものであると同時に、国の存立のための不可欠な原油の相当部分をペルシャ湾岸地域からの輸入に依存する日本にとっても、喫緊の課題である。②かかる状況を踏まえて、政府は、自衛隊法九九条に基づく措置として、日本船舶の航行の安全を確保するために、自衛隊の掃海艇をこの地域に派遣することを決定した。③今回の措置は、正式停戦が成立し、日本船舶の航行の安全を確保するため、海上に遺棄されたと認められる機雷を除去するものであり、武力行使の目的をもつものではなく、これは、憲法の禁止する海外派兵に当たるものではない。平和国家の理念を将来にわたり堅持する決意に変わりない。④今回の措置は、船舶の航行の安全確保及び被災国の復興という平和的、人道的な目的を有する人的貢献策の一つとしても、意義を有するものである<sup>34)</sup>。

そして、このような決定を受けて、同月二六日、自衛隊の掃海艇母艦一隻(「はやせ」)、掃海艇四隻(「ゆりしま」、「ひこしま」、「あわしま」、「さくしま」)、そして補給艦一隻(「ときわ」)が、武器を装備したまま、自衛官約五〇〇人を載せて、ペルシャ湾に向けて日本を出航した。しかも、「軍艦マーチ」に送られてである。ここに、自衛隊の海外派兵の第一歩が公然と踏み出されたのである。なお、掃海艇は、一万三千キロを航行して、五月二八日にペルシャ

湾のドバイ港に到着し、若干の準備の後に六月五日から掃海作業を開始した。

(二) 法治主義の侵害 政府は、上述したように、ペルシャ湾への自衛隊の掃海艇の派遣は、自衛隊法九九条に基づく行為であるとしているが、しかし、これは同条の不当な拡大解釈以外のなにものでもないと思われる。たしかに、同条は、「海上自衛隊は長官の命を受け、海上における機雷その他の爆発性の危険物の除去及びこれらの処理を行うものとする」と規定しており、「機雷の除去」を自衛隊の任務の一つとして規定している。しかし、この規定は、決して、日本の領海からはるか一万キロ以上も離れた海域における機雷除去をも正当化するものではないのである。同条が「海上における」と規定していることを根拠にして、ここには地域的な限定はなんら付されていないというのが、政府の説明であるが、しかし、これは同条の、ひいては自衛隊法全体の立法趣旨を完全に無視するものと言わざるを得ないであろう<sup>35)</sup>。

なぜならば、まず第一に同条は、保安庁法八〇条の「警備長は、長官の命を受け、海上における機雷その他の爆発性の危険物の除去及びこれらの処理を行うものとする」という規定をそのまま受けて、自衛隊法に導入されたものであり、そのことは、政府自身も、自衛隊法の制定段階で「第九九条は機雷等の除去に関する規定でございますが、これは現在の保安庁法八〇条と同様でございます」とはっきりと認めているところである<sup>36)</sup>。そして、保安庁法八〇条にいう「海上における」が、せいぜい「日本周辺」を意味していたことは、保安庁自身が編集した同法の解説書『逐条保安庁法解説』<sup>37)</sup>によっても明らかである。

ちなみに、一九七二年、北ベトナムに対して敷設された機雷の除去のために海上自衛隊が掃海作業に協力する可能性があるか否かを国会で問われた際に、政府は、つぎのように、ベトナム海域には海上自衛隊は出動し得ない旨を明言している。「大体、自衛隊が出かける領域ではない、かように思います。いまままで海外に派兵しないというそのたてまえから申しまして、いまの掃海に協力するようなことは自衛隊としてはない。海上保安庁としてそういうことがあるかという、これまた私はノー、かように申し上げます」<sup>38)</sup>

もっとも、その後、中曽根内閣の時代になると、政府は、イラン・イラク戦

争に関連して、ベルツァ湾への掃海艇の派遣も法的には不可能ではない旨をつぎのように述べるに至っている。「機雷を除去するという行為は武力行使ではないのです。……例えば日本海、舞鶴の沖で、公海上でそういう障害が起きた場合に海上自衛隊が除去する、こういうことはもちろん合法であります。……では、ベルツァ湾においても、公海上で日本のタンカーが来るというのに危ない、そういうところで除去するのは法的にどうかと言えば、法的にそう差があるとは思わない。……遠いところに行ったからといって海外派兵という、いわゆる派兵というものに当たらないものであろう、そう解釈されます」。<sup>39)</sup>しかし、このような解釈は、自衛隊法九九条について上述したような従来の理解をなんら確たる根拠なく恣意的に変更したものであって、到底認めることができないものと言うべきなのである。

第二に、自衛隊法九九条の「海上における」を政府のように広く「公海」一般と解することは、自衛隊の任務を規定した自衛隊法三条の趣旨にも違反することにならざるを得ないであろう。この点、政府は、同条は「自衛隊の本来の任務として、わが国の防衛と公共の秩序の維持を規定しているものであり、自衛隊法九九条による活動の地理的範囲を制約するものではない」<sup>40)</sup>としているが、しかし、これは、なんら説得的な理由付けにはなっていないと言わざるを得ない。自衛隊が「直接侵略及び間接侵略に対してわが国を防衛すること」を主たる任務とし、海外出動を一切伴わないものであることは、すでに前述したように、同法の制定時に参議院がわざわざ「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議」を行ったことによっても明らかである。同決議は、その後政府によって使い分けがなされるようになった「海外派遣」と「海外派兵」の区別は一切行わず、<sup>41)</sup>「海外出動」全体を禁止したのである。自衛隊法三条のこのような立法趣旨からすれば、同条は、明らかに自衛隊の行動の地理的範囲についての限定を行っているものであり、武力行使を直接的に伴うと否とを問わず、したがって機雷除去の名目のためであれ、自衛隊の海外出動を禁止したものと捉えるべきなのである。

第三に、以上の点は、自衛隊法の他の諸規定との関連においても、いい得ると思われる。たとえば、自衛隊法八二条は、「長官は、海上における人命若し



くは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる」と定めているが、この規定においても、単に「海上における」とあるだけで、それ以上の地域的な限定は特に付されていない。しかし、ここにいう「海上」が日本の領海あるいはせいぜい領海周辺の海域を意味していることは、明白というべきであろう。たとえば国内における治安出動の場合でさえ、自衛隊法七八条は、国会の承認を必要としているのである。そうである以上は、世界中のあらゆる海域におもむいて警備行動を行うことができるなどという、国内の治安出動以上に重大な行動が、単に内閣総理大臣の承認のみで可能とされていると捉えることは、自衛隊に対する文民統制の観点からみても明白に均衡を失する解釈と言わざるを得ないのである。自衛隊法八二条について、このようなことがいえる以上は、それと同様に、自衛隊法九九条の場合においても、「海上における」とは、せいぜい「日本周辺海域における」という趣旨に解釈することが当然なのである。

(三) 憲法の平和原則への抵触 ペルシャ湾への自衛隊掃海艇の派遣に関して、さらに根本的に問題とされるべきは、それが、単に自衛隊法違反というだけにとどまらず、憲法の平和原則にも結局のところ抵触せざるを得ないということである。この点に関して、政府は、「この措置は、海上に遺棄されたと認められる機雷を除去することを目的とするものであり、武力行使の目的をもったものではない。したがって、これは、いわゆる海外派兵にあたるものではない」としているが<sup>41)</sup>、しかし、このような説明は、到底納得し得るものではないと思われる。第一に、そもそも機雷の除去行為は、機雷の敷設行為と並んで、一般には、軍事行動とされているのである。それは、一般に、港湾・海峡の封鎖解除や上陸作戦の前段階に実施される軍事作戦行動としての意味もっているのであって、警察行動とみなすことは決してできないのである<sup>42)</sup>。そのことは、機雷掃海作業が、一般に「対機雷戦」の一種として位置づけられていることによっても<sup>43)</sup>、示される。

第二に、そのことは、また、機雷除去行為が兵器の使用を伴うこととも密接に関連している。例えば、この度、ペルシャ湾に派遣された掃海母艦「はや

せ」も、速射砲や、機関砲、さらには魚雷発射管などの兵器を装備したまま出かけたのである<sup>44)</sup>。これら兵器が、警察部隊が通常携帯する「小型武器」の域を超えた「兵器」そのものであることは、否定し得ないところであろう。しかも、自衛隊は、掃海作業の中で、これら兵器を機雷の爆破のために実際に使用したのである<sup>45)</sup>。このような行為は、決して警察行動の一種としての武器使用の範囲にとどまるものではなく、むしろ憲法九条が禁止した兵器の使用＝戦力の行使の域に達して行動とみなすべきものと思われる。

たしかに自衛隊が兵器使用の対象とした機雷そのものは、停戦が成立した後の段階においては、イラクの機雷敷設意思（行為）＝戦闘意思（行為）を離れ、「海上に遺棄された」ものとみなすことも不可能ではないかも知れない。しかし、憲法九条が禁止した兵器の使用＝戦力の行使は、必ずしも紛争相手国にたいして戦力行使を行う場合だけを指しているわけではないのであって、たとえ紛争相手国が直接的には存在しなくなった状況の下においてであれ、通常の警察力の行使を超える兵器の使用＝戦力の行使は、これを全面的に禁止したものと解すべきと思われるのである。そもそも、憲法上保持を禁じられた兵器＝戦力を、しかもわざわざ海外において行使するなどということは、二重の意味において、憲法に抵触すると言わざるを得ないのである。

しかも、この点に関連して指摘しておくべきは、この度の掃海艇の派遣が「軍艦行進曲」に見送られて行われたということである。ちなみに、「軍艦行進曲」の歌詞は、以下のようなものである。「一、守るも攻むるも黒鉄の、浮かべる城ぞ頼みなる、浮かべるその城日本の、皇国の四方を守るべし。真鉄のその艦日本に、仇なす国を攻めよかし。二、石炭の烟は太洋の、竜かとばかり靡くなり。弾丸うつ響は雷の、声かとばかりとよむなり。万里の波濤を乗り越えて、皇国の光輝やかせ」。そもそも、このような歌詞を内容とする曲を政府の活動に際して演奏するということが、平和憲法の趣旨にそぐわないというべきであろう。自衛隊の掃海艇が、このような歌詞をもつ「軍艦行進曲」に送られて出航したということにも、その任務が決して単純な警察行動ではなく、むしろすぐれて軍事的な性格をもった行動であることがはしなくも示されたといつてよいと思われる<sup>46)</sup>。

(四) 掃海艇派遣の政治的ねらい 政府は、前引したように、今回の掃海艇の派遣は、一方では、国際社会にたいする人的貢献策の一つとしての意味をもつとともに、他方では、わが国の船舶の航行の安全運航をはかるという意味をもつと説明した。この説明は、一見したところ、もっともなように見えるかもしれないが、しかし、このような説明にも、実は、きわめて重大な問題点が含まれていることが、指摘されるべきであろう。なぜならば、そもそも紛争終了後における機雷の除去行為は、一九〇七年の「自動触発海底水雷ノ敷設ニ関スル条約」(ハーグ第八条約)によれば、機雷敷設国の義務とされている(第五条)のであって、決して、いかなる国家も自由に公海上の機雷であれば除去し得るといふことにはなっていないのである<sup>47)</sup>。この度の湾岸戦争の場合に、機雷敷設国のイラクにこの義務を履行させようとしなないことについては、イラク側には機雷を除去し得るだけの海軍力がもはや残されていないからといった説明がなされているが<sup>48)</sup>、かりにそのことが事実であったとしても、しかし、だからといって、ペルシャ湾からはるか一万キロ以上も離れた国である日本がわざわざ出かけて行って機雷除去を行うことが無条件に国際貢献になるとは決して言えないのである。そのことは、例えば、日本近海に敷設された機雷の除去を、日本からはるか一万キロも離れたどこかよその国が掃海艇を派遣して行った場合に、あるいはソ連が行った場合に、少なからざる日本人が抱くであろう複雑な感情を考えてみれば、ほぼ明かであろう。つまり、機雷除去行為を行うということは、その海域におけるある種の制海権を確保することにも通じるのである。イラクや湾岸地域の国々ではなく、アメリカが、そして日本が機雷除去作業を行うということは、アメリカや日本が、ペルシャ湾海域におけるある種の制海権を確保することに、少なくとも客観的にはつながることになるのである。恐らく政府・防衛当局は、そうなることを見越した上で、掃海艇の派遣に踏み切ったといつてよいと思われる。

また、日本船舶の運航の安全を確保するという言い方にも、同様の問題が含まれているのである。このような説明がまかり通るのであれば、日本船舶の安全を確保するために自衛隊は、世界中のどこの海にでも出動することができるということになりかねないのである。現に、例えば、山崎拓元防衛庁長官は、

「日本にとっての公海とは、全地球上の公海を含んでいるのです<sup>49)</sup>」と述べている。このようにして、自衛隊が海外に出動していくための論理が着々と組み立てられているのである。

たしかに、政府は、この度の掃海艇の派遣は、停戦成立後における派遣であり、しかも、武力行使を直接の目的とするものではないことが歯止めとして存在している旨を、強調している。しかし、政府防衛当局のねらいが、決してこれに尽きるものではないことは、明らかであろう。次には、海外での災害救助のために自衛隊の派遣であり、そのための国際緊急援助隊法の改正であり、さらにはそれと相前後して、PKOへの自衛隊の全面的な参加であり、そのためのPKO法案の提出である。ここに至っては、自衛隊の武力行使は、もはや不可避的となってくるのである。しかも、さらにその先に控えているであろう事態は、国連という枠をもはずした形での、海外での自衛隊の武力行使であろう。すでに、自民党の内部では、公海上の日本船舶に対する外国の攻撃に対して自衛隊が、これを武力をもって護衛するのは、個別的自衛権の枠内の行為であり、さらには、外国権力により不法に人質とされている日本人を救出するのも、個別的自衛権の枠内の行為であるといった論理が、組み立てられ始めているのである<sup>50)</sup>。

このようなことを考えてみれば、自衛隊の掃海艇派遣に込められた政府防衛当局の政治的なねらいが、今回の掃海艇派遣を第一歩とすることによって、自衛隊の海外派兵の既成事実を積み重ねていき、やがては、海外、とりわけアジア地域における日本の軍事的な影響力・支配権の行使を可能とする体制を築き上げていくことにあることは、否定し難いと思われるのである。そうであるとすれば、そのようなもくろみは、平和憲法の趣旨に反するのみならず、アジア諸国にとっても、決して真の貢献策になり得ないのであって、むしろ、アジア諸国との真の友好関係の形成にとって重大な障害をもたらすことになると思われるのである。自衛隊の掃海艇の派遣に際して、シンガポールのリー・クアン・ユー前首相が、「多くのアジア人は、日本人がいかなる軍事的な平和維持(活動)にも参加しないことを望んでいる」「なぜなら、それは、だれかが指摘しているように、アルコール中毒者にウイスキー入りのチョコレートを与えるよ

## 湾岸戦争と政府の「貢献」策

うなものだから」「日本人は何をするにしても、行くところまで行ってしまおう」と批判したことを<sup>51)</sup>、私たちは、真剣に受けとめなければならないと考えるのである。

- 
- 32) 毎日新聞一九九一年三月一四日。
  - 33) この間の経緯については、朝日新聞一九九一年五月三日から同月一九日まで連載された「掃海艇派遣—『湾岸後』と日本」に述べられている。
  - 34) 朝日新聞一九九一年四月二五日。
  - 35) 古川純「掃海艇派遣は立憲主義の危機」（前掲）も、「もともとの立法の経緯からすれば、第二次大戦中に沖縄周辺を含む日本近海に旧日本海軍と米軍が敷設した様々な機雷の除去を目的としている」と述べている。ちなみに、佐々淳行元内閣官房安全保障室長でさえ、これは「無茶苦茶な解釈」としている（同「日本は湾岸戦争への対応から何を学ぶべきか」新防衛論集一九九一年五月二二頁）。
  - 36) 第一九国会参議院内閣委員会会議録第三四号（一九五四年五月一四日）一一頁。
  - 37) 保安庁保安局編『逐条保安庁法解説』（一九五三年、立花書房）八九頁。
  - 38) 第六八国会衆議院外務委員会会議録第一八号（一九七二年五月二四日）七頁。
  - 39) 第一〇九国会衆議院内閣委員会会議録第六号（一九八七年八月二七日）四七頁。なお、その後、政府は、「機雷の除去と武力の行使との関係について」という答弁書を提出したが、そこでは、「自衛隊法第九九条に基づく海上自衛隊の機雷等の権限は、公海にも及び得るが、具体的にどの範囲にまで及ぶかについては、その時々状況等を勘案して判断されるべきであり、一般的には言えない」とされた（第一〇九国会参議院本会議一九八七年一〇月一六日追録四頁）。
  - 40) 政府が四月二四日に提出した文書「ベルシャ湾への掃海艇派遣の法的根拠について」（軍事民論六五号一六頁所収）による。
  - 41) 「ベルシャ湾への掃海艇派遣の法的根拠について」（前掲）。
  - 42) 前田哲男「問題多い場当たりの掃海艇派遣」朝日新聞論壇一九九一年四月一八日。なお、青柳幸一「憲法九条に基づく国際貢献を進路に」朝日新聞論壇一九九一年五月三日参照。
  - 43) 例えば、防衛学会編『国防用語辞典』（一九八〇年、朝雲新聞社）二〇四頁は、「対機雷戦」について、つぎのように説明している。「敵による機雷戦の脅威に対抗して使用されるすべての方法を包含する海上作戦。狭義には敵の敷設した機雷の脅威を除去し、またはこれを回避する作戦をいい、具体的には、機雷掃海掃討……、機雷掃海……および機雷防御……等がある」。
  - 44) 「はやせ」などの装備している「主要兵装」については、『自衛隊装備年鑑一九九一年度版』（朝雲新聞社）206頁参照。これらの兵器を、「はやせ」などがとりはずして出航したという話はなんら伝えられていないのである。
  - 45) 朝日新聞一九九一年六月二〇日や読売新聞一九九一年六月三〇日は、掃海艇の機雷爆破作業を報道している。
  - 46) もっとも、和田英夫「自衛隊法における〈本則〉と雑則」自治研究六七巻一〇号一五頁は、正式の停戦ないし戦争行為の完全な終結などの条件を付した上で、掃海艇による機雷等の除去は、「自衛隊の行う広義の警察作用の特殊な活動として観念される」

と指摘している。傾聴すべき見解であるが、しかし、少なくともペルシャ湾でなされた機雷等の除去活動は、本文で述べたような理由から、「警察作用」と位置づけることはできないように思われる。なお、藤島宇内『『シーレーン防衛』のうら・おもて第八三回』軍縮問題資料一九九一年七月号八〇頁は、この度の掃海艇の派遣が、「一般命令」の中でも重要任務の場合に発せられる「甲」による、「有事出動型」の命令であった点に注意を喚起している。重大な指摘というべきであろう。

- 47) なお、ハーグ第八条約については、足立純夫『現代戦争法規論』（一九七九年、啓正社）一〇五頁参照。
- 48) 例えば、第一二〇国会衆議院会議録第二六号（一九九一年四月二五日）七頁。
- 49) 週刊朝日一九九一年四月二六日二九頁。
- 50) 自民党調査局・特別レポート『国連決議に基づく海外派兵について』（一九九〇年一〇月）三頁以下。
- 51) *International Herald Tribune*, May 4-5, 1991. p. 1. なお、朝日新聞一九九一年五月五日参照。

#### 四 小 結

湾岸戦争の勃発とその後における自衛隊の掃海艇の派遣は、自衛隊の海外出動についての国民世論を大きく変える契機となったことは、否定しがたいようである。一九九〇年秋の国連平和協力法案を廃案に追い込んだ国民世論は、自衛隊の掃海艇の派遣については、その過半数が支持の側に回ったようなのである<sup>52)</sup>。このような国民世論の変容については、マスコミのそれをも含めてそれ自体きちんとした分析がなされなければならないが、残念ながら、ここでそれを行うことはできない。ただ、いずれにせよ、いま、国民の少なからざる人々が、意識すると否とにかかわらず、「国際貢献」という名の「軍事的貢献」——それ自体傲慢で、危険な観念（イデオロギー）——に知らず知らずの内に違和感を持たなくなりつつある状況が生まれてきていることは、きわめて重大といわなければならないであろう。

もっとも、同時に指摘しておくべきは、そのような世論の変容にもかかわらず、他方では、例えば、掃海艇の派遣について、それがアジア諸国の人々に対して「不安を与えていると思う」と答えた者がなお四八％に及んでいるという事実であり<sup>53)</sup>、掃海艇の派遣をはじめとする自衛隊の海外派兵の動きにたいして反対の意思表示を行っている人々がなお少なからず存在しているという事実

## 湾岸戦争と政府の「貢献」策

である<sup>54)</sup>。自衛隊の派遣問題にさいしては、自衛隊機を飛ばさせないために、民間機をチャーターして避難民を輸送する市民運動が行われ、大きな成果を挙げたことも<sup>55)</sup>、改めて想起されてよいであろう。このような運動が今後どのような広がりを見せるのかに、平和憲法の今後の命運がかかっているといってもよいであろう。

平和の憲法学は、このような国民の意識状況を踏まえつつ、政府のいうところの「国際貢献」なるもののイデオロギー性を具体的に明らかにするとともに、なにが言葉の真の意味における国際貢献なのかを、理論的かつ実証的に国民に提示していく責務を負っているというべきであろう<sup>56)</sup>。

---

52) 例えば、朝日新聞一九九一年六月一九日掲載の世論調査によれば、回答者の六五％は、自衛隊の掃海艇の派遣を「よかった」と答えているし、また毎日新聞一九九一年六月二三日掲載の世論調査によれば、回答者の六一％が、同様に掃海艇の派遣に「賛成」と答えている。

53) 朝日新聞一九九一年六月一九日の上記世論調査による。

54) 例えば、そのような運動の一つとして注目されるものに、九〇億ドルの戦費支出の差し止めなどを求めて市民たちが提訴した市民平和訴訟がある。同訴訟については、池田真規「人類の生き残る道としての日本国憲法」世界一九九一年八月号九三頁、中北龍太郎「市民平和訴訟の意義と課題」自由と正義一九九一年八月号三九頁参照。

55) 民間機チャーターのための募金運動は、大小さまざまな団体によって行われたが、キリスト教団体などで作られた「湾岸避難民救援実行委」など、全国的に呼びかけた民間の七団体だけでも、三億四千万円が集まったといわれている（毎日新聞一九九一年三月五日）。実際に一般市民の人々によって行われた避難民救援活動について報告したもとして、小山内美江子『ヨルダン難民救援への旅』（一九九一年、岩波書店）、並木政一「中東湾岸戦争に関するアピールと被災民等の救援募金活動」自由と正義一九九一年八月号三九頁参照。

56) なお、平和憲法下の本来の国際貢献のあり方については、小林直樹「湾岸戦争と平和憲法」自由と正義一九九一年八月号五頁、拙稿「平和憲法と国際『貢献』」小林直樹先生古稀祝賀『憲法学の展望』（前掲）四〇五頁参照。