

# 嗚呼、堂々の憲法違反

国連平和維持活動（PKO）等協力法について

橋本ゼミ 3年 齋藤ひかる

## 1. はじめに

1992年6月15日午後8時29分、国連平和維持活動（PKO）等協力法が成立した。これによって日本は、国際紛争に伴う被害の救援や国連による平和維持の作業に自衛隊を出動させることができるようになった。平和憲法を持つ日本にとって、硝煙くすぶる地帯に自衛隊を派遣させることは認められてしかるべきなのだろうか。さらに、1954年6月の衆院本会議で採択された「自衛隊の海外出張を為さざることに関する決議」を軽んじてはいないだろうか。ここでは、憲法を捻じ曲げるような法律が、どのようにして成立するに至ったのかについて論じ、その危険性について述べる。

## 2. 首相の方向の転換

1990年8月2日、イラク軍がクウェートに侵攻し湾岸危機が起こる。このころから、『カネ』だけじゃ、だめだ。『ヒト』も出さなくっちゃ、「日本も国際社会に貢献し、世界の新秩序をつくるのに参画しなければならない」という会話が、自民党内や首相官邸で流行するようになった。この本音は、『ヘイタイさん』を出さなくては、国際社会でなめられてしまう」という政治大国化志向であった。当時48歳で自民党幹事長を務めていた小沢一郎氏は、「国連安保理事会決議に基づく『集団的安全保障』の行動の一環なら自衛隊は多国籍軍に出動してかまわない」と独自の憲法解釈の転換を言い出した。さらにこの時期（1990年8月14日）海部俊樹首相はブッシュ米大統領からの電話も受けていた。「第二次世界大戦後の国際政治が分水嶺にさしかかっている。日本は共通の利益を守る行動に参加するという、はっきりしたシグナルを発することが重要だ。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。憲法上の制約があることはわかっているが、ロジスティック・サポート（後方支援）を考えてもらえればありがたい」という内容だった。このときの護憲ハト派・海部首相は自衛隊を海外派遣するつもりはないとの意思を表明している。

しかしそれでも、小沢氏に代表される自民党内強硬派は、自衛隊を海外に出動させるための「政治的な転換」つまり憲法解釈の転換を迫り続けた。経済力に見合った政治大国になろうという意志であった。また、同年9月29日にふたたびブッシュ大統領から電話が来る。「自衛隊が輸送とか医療などの面で多国籍軍の後方支援に参加すれば、世界に歓迎されるだろう」との内容だった。このことが、海部首相が「ナマ自衛隊」を出動させる方針へと豹変してしまった決め手となった。憲法解釈の転換をにおわせるような発言もする

ようになった。こうして海部首相は1990年10月16日国連平和協力法案を国会に提出した。自衛隊をペルシャ湾岸に展開した多国籍軍の後方支援のために自衛隊を出動させることを主な目的とする。しかし、社会党の民意のくみあげや、政府与党側の自滅とも取れる対応のゆらぎにより廃案となった。1990年11月の朝日新聞社の世論調査（電話調査、回答者数1500）では、自衛隊派遣について「そう思う」15%、「派遣すべきでない」が78%であり、国民の拒否感があらわになっている。

こうして見ると首相の意志や方針は圧力によっていとも簡単に転換してしまうということが分かる。

### 3. 特例政令

1991年1月17日に米軍中心の多国籍軍によるバグダッド襲撃が始まった。湾岸戦争開戦である。1月25日に、政府は航空自衛隊の輸送機を派遣する特例政令を正式に閣議決定した。湾岸戦争に伴う中東の難民輸送を目的としたものである。海部首相は、首相官邸の大食堂で小沢幹事長ら党三役と自衛隊輸送機派遣について協議し、押し切られた形で自衛隊法第100条の5（国賓等の輸送）の関連施行令をいじり、自衛隊機の海外派遣による「被災民の移送」を可能にする手続きを取った。国会による立法措置を経ない政府の専断によって、「国賓等」の中に「被災民」を含めるという、誰の目にも明らかな拡大解釈だった。

実際には軍用輸送機派遣要請は一度もなく、4月19日の閣議で廃止された。しかし、法解釈を無理に広げてまでこの特例政令を急造したという既成事実が残ることになってしまった。これはそもそも1954年6月の自衛隊法採決にあたり行われた「自衛隊の海外出張を為さざることにする決議」という衆議院の付帯決議を軽んじている。ここで「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、海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認する」と立法府の意思が明らかになっている。さらに自衛隊の任務は「個別的自衛権」「日本列島守備隊」「守備防衛」に限定されることにもなっている。今回の特例政令の「海外派遣」は常識的に見れば、この自衛隊の任務からも大きくはみ出したものと言えるだろう。「運用と解釈の拡大」の恐ろしさがここに表れている。既成事実はこの「運用と解釈の拡大」を生み、さらに既成事実が再生産され、歯止めがきかなくなっていく。「空」が海外へ行けるのなら、次は「海」、その次は「陸」……となるのだ。危険性をはらんだ政令はこのようにして成立してしまう。

### 4. ロンドン・サミット

1991年7月16日、第17回主要先進国首脳会議（ロンドン・サミット）がイギリスで行われ、「国際秩序の強化」と題するサミット政治宣言が採択された。「平和に対する脅威

に対抗し、侵略を鎮圧するために集団的措置をとること」という内容のものである。国連を中心とした「集団的安全保障 (collective security)」制度をうたっており、経済制裁や軍事作戦を含めて紛争解決のための行動を高く評価し、国連の平和維持機能の強化につなげるよう提案していた。究極の「集団的安全保障」の考え方に立つ国連憲章と酷似しているものだ。海部首相は、何の留保も表明しないままこの政治宣言に署名した。「戦争」と「抑圧」に対して行動を起こすときには軍事行動を伴う可能性があるだけに、平和憲法を持つ日本は無条件でこうした参加を誓約するわけにはいかないのは明らかだろう。

憲法第九条を理由として「集団的安全保障」への軍事面の関与を否定してきた海部首相がこの政治宣言に署名をした背景には、外交現場で既成事実を積み重ね攻勢をかける外務省の圧力があつた。外務省は外交の場で政治的発言力を確保したがっていたのだ。それでこのような政治宣言に署名をしてしまうというのはとても恐ろしいものである。

## 5. 国連平和維持活動等協力法

1990年11月、国連平和協力法案が廃案になり、海部首相は翌年9月19日、「国連平和維持活動等に対する協力に関する法案」を決定し、衆院に提出した。自衛隊を部隊ごと国連平和維持軍 (PKF) に出動させようというものである。これに対して武装部隊の海外出動に踏み込むことに、平和憲法の枠内にはおさまらないという意見が多数を占める。

「PKO等協力法案の狙いは、政治がしてはいけないことの極め付け。まず自衛隊の海外出動ありき、の法案に騙されてはいけない」(土井たか子前社会党委員長)との声があがった。こうしてさまざまな議論や二度にわたる修正を経て、92年6月15日に国連平和維持活動 (PKO) 等協力法は衆院本会議で可決され、成立した。その瞬間、本会議場の自民党議員席は万歳と拍手で盛り上がり、一方隣り合わせの社会党議員席は、全議員が辞職願を出して姿を見せず空っぽであった。修正という妥協を重ね、自民、公明、民社の数の論理での強行採決が成立した瞬間であった。

いざ自衛隊が海外の紛争があつた地域へ出動したとき、果たしてこのPKO等協力法を守り通せるだろうか。先にも述べた91年9月19日の法案提出に伴い、坂本三十次官房長官は、従来の政府見解である「目的・任務が武力行使を伴う国連平和維持軍 (PKF) には、自衛隊が参加することは憲法上、許されない」というものに例外を設ける政府統一見解を発表した。それによると、自衛隊がPKFに参加する場合には、①武器の使用は我が国要員の生命又は身体の防衛のために必要な最小限のものに限る、②紛争当事者間の停戦合意が敗れるなどによりPKFが武力行使をするような場合には我が国から参加した部隊の派遣を終了させる、というものであつた。これを守る限り「我が国が憲法第九条上禁止されている武力の行使をするとの評価を受けることはない」との見解を示した。

しかし、この条件は非常に脆いものであろう。まず①と、憲法が許していない「武力の行使」(PKFの武器使用ガイドラインでは許されている「PKFの部隊任務を阻止する行為

の排除」のための武器使用)の間には、判断者の主観にゆだねられるグレーゾーンが出てくる可能性が多いに高い。さらに防衛できる対象が「生命・身体を守るために緊要だから」といった理由から、「食糧」や「武器」など拡大解釈される場合も考えられうる。原住民に仲間を殺されたことにより PKF が好戦的になった事例もある。紛争後とはいえ何が起こるか分からない海外の地域で、自衛隊は常に冷静でいられるだろうか。また、もし撤退ができたとしても、日本が持ち場を離れることによって他国の部隊が危険な状況に陥ることはないだろうか。中途半端なことしかできないのなら、いっそ参加なんてしないほうがみんなのためではないだろうか。そして②。PKF はそもそも国連事務総長の統一指揮下にある各国の寄り合い部隊である。その中で、「PKF が武力を行使するような場合になったので日本の部隊は撤収します」なんてことが言えるのだろうか。ただでさえ周りに流されやすく外国からの、特にアメリカからの圧力に弱い首相の率いる部隊である。そうして、①にも通ずる部分だが、各国と同じ程度の軍事行動基準のレベルまで認めざるを得ない空気が醸しだされる可能性があるだろう。

## 6. まとめ

常識的に考えて成立しうることができないくらい脆い、ガラス細工のような法案は、実際に成立してしまった。先にも述べたが、こうした既成事実が積み重なることで、取り返しのつかないことになる心配も出てくる。憲法という明確な歯止めを、もう一度見つめ直し重視すべきである。

私個人の意見は、PKO というもの自体を批判するものではない。アメリカが実質的な主導権を握ってしまったり、結果的に失敗したりといったことはあったけれども、平和のために PKO はなくなるべきではないと思う。問題は、平和憲法を有する日本がそれに参加できるか、参加すべきかということである。憲法を改正しないまま強行採決された危うい法律に則って他国と一緒に仕事をすれば、憲法第九条が形骸化してしまうことは免れないだろう。平和へのアプローチの仕方が、日本と他国では異なるということを念頭に置かなければならない。そのうえでまずは、「国民に信を問う」ことが必要ではないだろうか。

## 参考文献

佐々木芳隆 (1992) 『海を渡る自衛隊』岩波新書

福田菊 (1994) 『国連と PKO—「戦わざる軍隊」のすべて— [第二版]』東信堂