

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(8)

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

（中略）

3 内閣法制局という重石（以上，349号）

4 PKO等協力法をめぐる政治過程

5 「戦後政治」と「平和国家」，「戦後政治」と「利益政治」

6 小沢一郎と戦後政治

7 小沢調査会答申「国際社会における日本の役割」（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」

4. PKO等協力法をめぐる政治過程

(1) 湾岸戦争の勃発と日本政府の対応

多国籍軍は、在クウェートのイラク軍に対して、1991年1月16日午後2時（日本時間）を撤退期限として突きつけていた。実際に多国籍軍がバクダッドへの攻撃を開始したのは、期限の翌日17日であった。前夜には、政府と自民党首脳の協議が断続的に行われ、主に人の派遣と資金協力について議論されていた。協議では、直前にアメリカから帰国した中山太郎外相が、彼の国が資金協力²¹⁾のみならず要員面での協力をも求めている旨を伝えている。これに応じるように、自民党からは、第2次補正予算編成と増税、さらに難民輸送のための自衛隊機の派遣が主張された。²²⁾

要員派遣については、難民輸送のための民間機派遣が先ず検討されたが、民間航空各社からの協力の調達が困難であった。この時点で、小沢一郎自民党幹事長は、自衛隊輸送機の派遣を念頭においていたと伝えられる。この方途は、渡辺美智雄元自民党政調会長が前年9月に述べた「難民輸送のための自衛隊輸送機の中東派遣は、現行自衛隊法の下でも可能である」とする見解に乗ったものである。²³⁾海部首相は、これに押し切られる形で、内閣に「湾岸危機対策本部」

（本部長、海部俊樹首相）を設置し、自衛隊法100条の5（国賓等の輸送）の関連施行令を調整し、自衛隊機による海外での「被災民の移送」を可能にする手続を指示したのである。いうまでもなく、ここには2つの重大な問題がある。第1に、「国賓等の輸送」のなかに、海外での「被災民の輸送」を含めるという明らかな拡大解釈の問題があり、第2に、この拡大解釈が、国会での立法的措置を経ずに行われようとしたことの問題がある。

この指示内容は、湾岸戦争に伴う中東の難民輸送を目的とする航空自衛隊輸送機の派遣のための特例政令として閣議決定され（91年1月25日）、これを受

21) 湾岸戦争への日本政府の戦費拠出は、90億ドル（さらに5億ドルの補填）の巨費となり、またその決定の過程にも大きな問題点が指摘されているが、ここではこの過程についての考察は行わない。

22) 佐々木前掲4）、65頁

23) 佐々木前掲4）、67頁

けて、航空自衛隊第1輸送航空隊の軍用輸送機5機が、国際機関からの派遣要請に応じるための体制を整えた。しかしながら、実際には、輸送機派遣要請は、国際機関からも現地からも行われず、航空自衛隊の輸送出動は幻と潰えた。結局、特例政令は、4月19日の閣議で廃止が決定されたのである。

(2) 湾岸戦争の終結と掃海艇のペルシャ湾派遣

湾岸戦争は、91年2月28日に、事実上終結する。満足な人的貢献をまたしても行いえなかった日本政府にとり、次の課題は、ペルシャ湾への海上自衛隊の掃海艇部隊の派遣と、カンボジア和平後の国連平和維持活動（PKO）への自衛隊派遣であった。ここでは、前者について簡単にみておこう。

湾岸戦争の正式停戦が成立したのは、91年4月11日である。これに応じて、池田行彦防衛庁長官は、同月16日に海上幕僚長に対して、海上自衛隊の掃海艇部隊をペルシャ湾に派遣するべく準備指令を出した。さらに24日には、政府は、安全保障会議と臨時閣議で、ペルシャ湾への掃海艇派遣を正式に決定した。この間には、国会における議論及び立法措置が、全く抜け落ちている。政府は、掃海艇派遣の根拠として、自衛隊法99条を援用した。これは、「海上自衛隊は、防衛庁長官の命を受け、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」と規定されているが、ここでいう「海上」の地理的範疇は、法文上全く不明確である。すなわち、掃海艇派遣にあたり、政府は自衛隊法99条の大幅な拡大解釈を行ったことになる。自衛隊法99条は、そもそも第2次大戦終了後、瀬戸内海など沿岸部に敷設された機雷を処理する海上保安庁の業務を、海上自衛隊発足とともに引き受けた際の根拠規定である。立法当初より、海外への掃海艇派遣が計画されていたはずもなく、法文とその適用対象には、無視しえぬ乖離があったことになる。²⁴⁾そうした乖離を修正することなく、すなわち立法措置を施すことなく、急遽派遣が決められたのであった。

これら一連の経緯では、政府による法文の過度の拡大解釈と立法措置の軽視、すなわち国会の立法機能の軽視がしばしば発生していることが判明しよう。

24) 佐々木前掲4), 122頁

(3) PKO等協力法案の登場

海部内閣は、91年9月19日の臨時閣議において、「国連平和維持活動等に対する協力に関する法案」（以下、PKO等協力法案）を決定し、衆議院に提出した。自民党の法案提出の背景には、与野党が逆転した参議院でキャスティングボートを握る公明党が、自民党に急接近していたことがあげられる。国連平和協力法案の廃案化の際に自民・公明・民社の3党間で確認された「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」等の文言が盛り込まれたが、少なくとも別組織論については、これへのこだわりが、自民・公明双方において薄れつつあった。現職自衛官の併任参加の方向性は、政府内では6月中には既に大勢となっていたが、公明党も、7月2日開催の党政策審議会外交・安全保障・内閣合同部会において、政府方針を認容する方向性で固まった。²⁵⁾ そのような中、7月の末に決まった法案の骨格で、PKF (Peace Keeping Force) への自衛隊参加のための5原則²⁶⁾が作成された。

結局、PKO等協力法案は、自公民3党の合意を得て、92年6月15日に可決成立する。ただし、公明党の提案により、軍事行動に巻き込まれる危険性を伴う停戦監視、武装解除監視、緩衝地帯の駐留・巡回などのPKO本隊業務への参加は、「別に法律に定める日までの間は、これを実施しない」（附則第2条）とされた。

こうして、国連平和協力法案の廃案を経て、自衛隊のPKO参加への道を開く立法的措置がなされたのである。

5. 「戦後政治」と「平和国家」、 「戦後政治」と「利益政治」

(1) 湾岸危機以降の動向と「戦後政治」

湾岸危機以降の一連の動向が、国内における一応のコンセンサスを保ってき

25) 佐々木前掲4), 140頁

26) その内容は、①紛争当事者間の停戦合意の成立、②紛争当事者による当該平和維持軍の活動、当該平和維持軍への日本の参加に対する合意、③当該平和維持軍による、特定の紛争当事者に偏らない中立的な立場の厳守、④以上の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、日本から参加した部隊は撤収する、⑤武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限る、である。

た「戦後政治」を大きく転換する意思を秘めていたことは疑いようもない。ここで、「戦後政治」とは、憲法9条の戦争放棄規定を根拠とする「平和国家」アイデンティティの模索と、それへの反動の歴史といってもいいだろう。9条を含む日本国憲法は、最初期の受容期を除いて、一貫して改憲論にさらされてきた。この半世紀を超える期間に亘り、常に改憲を志向する言説と政治的動向があったことと、しかし、それにも拘らずいかなる条項も改廃の対象とならず、またいかなる新規の条文も付加されていないことが、憲法を取り巻く環境の大きな特徴である。²⁷⁾奥平康弘は、憲法をめぐる日本の政治文化の固有性が顕在化した事例として、小渕恵三政権期に、西村眞悟防衛庁政務次官の核武装必要論発言が、直ちに同政務次官の辞任を導いた事情をあげている。つまり、「ただ単に核武装論の必要性をオープンに主張したというだけで、それが飛んでもない失言と一斉に評価され、発言者たる高級公務員がその政治責任を問われ辞任せざるを得ないといった、そういう種類の政治文化」²⁸⁾の存在である。

憲法をめぐる状況のもう1つの大きな特徴は、解釈改憲という戦略の出現で、憲法をめぐる政治が変容してきたことである。その最大のエポックが、自衛隊の創設（及び「自衛のための必要最小限度の実力」の保持・使用は憲法上認められるとする「自衛力論」の確立）、日米安全保障条約体制の確立、以後の軍拡であることはいうまでもなからう。また、湾岸危機を契機に、歴代政権がまがりなりにも維持してきた集団的自衛権違憲の解釈に風穴を開けようとする動きがさらに強まったことは、本章の分析の対象とするところである。

このように、「戦後政治」とは、憲法9条をめぐる解釈によって大いに規定されてきたものであるが、解釈の主体には様々なものがある。政府を主体とする憲法9条解釈は、9条の平和主義を擁護する世論・学説と、安保・自衛隊の圧倒的存在という現実の狭間にあって、軍事力の存在を正当化すると同時に、それに一定の制約をかけてきた。すなわち、自衛力論に基づく、個別的自衛権への限定と個別的自衛権に対する限定という、二重の限定がある。さらに、非

27) 奥平康弘「「改憲」アングルからみた「憲法五〇年」」,法律時報68巻6号,6頁

28) 奥平康弘「世代を超えた「共同作業」としての憲法」,法学セミナー542号,72頁

核3原則，武器輸出3原則，防衛費GNP1%枠等々の原則による制約も存在した。

また，上記の環境にも規定されて，有事法制が事実上半世紀にわたって立法化されず，立法化されたものも部分的なものにとどまるという事情がある。さらに付言するならば，軍事力の存在を前提としない人権論及び統治機構論が，憲法運用の主流をなし，軍事力の増強に対する間接的な制約効果を有している。²⁹⁾こうした現象にその重要な要素をみせる「戦後政治」は，文字通り，戦後日本の憲法をめぐる政治状況を強く規定してきた。自衛隊創設以降の「圧倒的な既成事実の蓄積」がある一方で，戦後約半世紀の間，日本は軍事法制を体系的に整えることもなく，また自衛隊を海外に派遣することもなく過ごしてきたのである。

かくして，現実の憲法政治と憲法運用は，一方で自衛隊と日米安保という事実を前にしつつも，他方でこれらとは異なる価値体系をもうち建てたのであり，ここに両者の乖離と抵触が必然的に生起してきたのである。むろん，改憲論は，後者を前者に従わせていくことを，それも窮極的には，解釈改憲によってではなく，憲法改正によって達成することを企図してきた。

(2) 「戦後政治」と「平和国家」

では，改憲論が克服すべき対象としたものは，何であったのか。このことを考えるために，戦後改憲論（9条改憲論）の系譜を，「戦後政治の形成」という視角と交差させつつ簡単に辿っておく。

戦後改憲論議の大きな潮流は，1954年の自由党と改進黨それぞれの党憲法調査会の設置（3月及び4月），自由党調査会による「日本国憲法改正案要綱」公表（11月）に始まる。55年には自由党と民主党が合同して成った自由民主党が憲法調査会を設置し（12月），同調査会は翌56年に，「憲法改正の問題点」を公表し（4月），さらに57年8月には，政府憲法調査会（高柳賢三会長）が活動を開始している（64年7月最終報告書提出）。もちろん，この時代，改憲をめぐる動向は議論に終始したわけではなく，サンフランシスコ講和条約・日米安全保障条約の締結（52年4月），自衛隊法及び防衛庁設置法（防衛二法）
29) 浦田一郎「戦後憲法政治における9条の意義」,ジュリスト1260号,55頁

の成立（54年6月）、自由党と民主党の合同による自由民主党の発足（1955年12月）、自由民主党発足に先んじる右派左派統一による社会党統一（1955年10月）など、戦後憲法政治を決定的に規定する様々な枠組みが形成されている。

この時代、改憲派が自らの拠りどころとした論理は、日本国憲法は戦勝国、とりわけアメリカによる「押しつけ憲法」であり、自主憲法の制定によって国家の自立を回復しなければならないというものであった。こうした論理を背景にもつ改憲動向は、しかし、国民世論によって支持されるものとはならなかった。保守合同後の第3次鳩山一郎内閣は、保守系政治勢力の改憲機運が増すなかで、改憲の発議に必要な総議員の3分の2の議席を確保するべく小選挙区制度の導入を企図したが、これは不首尾に終わる。これに対して、社会党は、55年2月の衆議院総選挙、56年7月の参議院通常選挙で改憲阻止に必要な3分の1議席を獲得している。ここに、50年代の改憲動向は頓挫したことになる。

ところで、57年に政府憲法調査会が設置された最大の目的は、いうまでもなく、9条改定を目指す改憲機運を高めることにあったが、同調査会最終報告書は、改憲の可否に関する統一見解を提示するに至らなかった。最終報告書提出に至るまでの間には、いわゆる安保闘争があり、改憲派にとり自主憲法制定は困難な政治課題となっていく。事実、日米安保条約改定批准書交換後、国政混乱の責を負って退陣した岸信介内閣の後を受けた池田勇人首相は、自らの在任中に改憲に着手しないことを明らかにし、経済成長中心の政治運営を選択する。この姿勢は、基本的に池田内閣の後継の佐藤栄作内閣にも引き継がれる。³⁰⁾ こうして、60年代以降、憲法改正・自主憲法制定運動の流れは一旦後景に退き、政府の憲法に対する態度は、解釈改憲の姿勢へと傾いていったのである。この経緯から、解釈改憲の方途は、政府によって自発的に採用されたのではなく、「国民の平和意識・憲法感覚の一定の定着と平和運動の高揚を前にして、政府が余儀なく採用した³¹⁾」とする解釈が導かれる。

30) ただし、佐藤内閣期には、いわゆる「三矢作戦研究」（昭和三八年度統合防衛図上研究）の存在が、1965年2月に国会で暴露されている。

31) 愛敬浩二「九条改定論の変遷と現在」, 論座2004年2月号, 23頁

こうして一旦確立した非軍事・経済成長中心の政治運営は、その複雑多岐な経緯を捨象して、「戦後政治」と呼ばれうる内容を備えるに至ったのである。思えば、池田内閣期において、池田の傍らに「戦後保守本流の嫡流」とされる宮澤喜一（当時大蔵官僚）があったエピソードは、非軍事主義・経済中心路線に基づく戦後政治の確立を考える上でも、まことに示唆に富む。

ところで、「戦後政治」の少なくとも1つの特質を非軍事・経済成長中心の政治運営とみなすならば、我々はそれを‘ナショナルアイデンティティとしての「平和国家」’イデオロギーに基づく政治運営と呼ぶことができよう。その萌芽は既に吉田茂内閣期に存在した。すなわち、いわゆる「吉田ドクトリン」の形成と浸透である。

ここで、「吉田ドクトリン」について詳しく述べる術を筆者はもたないが、³²⁾これがナショナルアイデンティティを表現する体制イデオロギーとしての性質を色濃く有したがために、後の憲法をめぐる政治の状況を大きく規定しえたということはできよう。

なお、五十嵐武士は、「平和国家」という言葉に、現実を律する理念よりも、むしろ日本の何たるかを表現する言葉としての体制イデオロギーの側面を見出す。五十嵐によれば、日本は、安全保障をアメリカに委ねることにより、「平和国家」アイデンティティを曖昧にしてしまったものの、「平和国家」としてのそれなりの意志を維持し、それに見合った対外政策を展開しようとした（日本型外交）。さらに五十嵐は、この日本型外交の追及が、①非軍事的分野を中心とする国際貢献方針の採用、②軍事面における、国内批判を考慮しての歯止めの設定をも

32) 今日、吉田外交の評価をめぐって、活発な論争が起こっているという。その背景には、湾岸危機以降、国連平和維持活動への参加、アジア安全保障問題、ODA問題、大量破壊兵器拡散問題等々、日本外交にとって未曾有の深刻な課題が続々と生起するなか、吉田外交の評価が現代日本の対外政策に対する把握と直結するという認識がある。高坂正堯や永井陽之助の業績によって知られる「吉田ドクトリン」が今日再び脚光を浴びているのは、吉田外交の時代に礎を築かれた「戦後政治」が、戦後世界における日本のあり方を大きく規定したばかりでなく、湾岸危機以降の日本を考える上でも避けることのできない課題であるからであろう。なお、高坂の「吉田外交」論の今日的意義の検討につき、中西寛「「吉田ドクトリン」の形成と変容——政治における「認識と当為」との関連において——」,法学論叢152巻5・6号を参照のこと。

たらしたとする。³³⁾

このような非軍事路線の追求が、50年代後半以降日本が高度経済成長へと離陸し、その後の安定成長へと移行する滑走路となったとするのが、今日の通説的な見解であるといつてよいだろう。吉田内閣以降の各内閣は、岸内閣、中曽根内閣といった例外を除いて、非軍事・経済成長路線に忠実であった、あるいはそこから大きく逸脱することはなかったといえよう。

このことは、簡単な数値データからも裏付けられる。たとえば、1955年の防衛関係費（軍事費）の対GNP比は、1.78%であったが、戦後の財政支出に占める防衛関係費の比率は、戦時期の1940年度との比較においては当然のこと、満州事変直前の1930年と比較しても決定的に低いものとされている。³⁴⁾これは、戦前と戦後が決定的に異なる指標であり、さらに防衛関係費の対GNP比は年々低下して、67年には0.93%と、1%を下回っている。74年には、三木武夫内閣が防衛関係費を対GNP比1%以下とすることを国是とするに至った（もっとも、防衛関係費の伸び率を上回る勢いで経済成長率が高まってきていたという事情も勘案せねばならないが）。このように、戦前と戦後の決定的な相違の1つは、後者において防衛費（軍事支出）の比率が大幅に低下したことであった。かくして、「戦力なき平和国家」という敗戦直後の理念が完全に実現したわけではないが、戦後日本が「軽武装国家」であったことは間違いない。

（3）もう1つの「戦後政治」＝「利益政治」

「平和国家」としての生き方と並ぶもう1つの「戦後政治」のアイデンティティは、自民党を中軸とする「利益政治」であったといえよう。「自民党システムとは、経済成長を進めながら、その成長の果実を、経済発展から取り残される社会集団に政治的に配分することによって、政治的安定を達成しようとするシステムである」³⁵⁾とされる。戦後日本の軌跡は、経済成長の果実を全国に満遍なく再分配するシステムの構築であった。再分配システムの構築には、民間セクター

33) 五十嵐武士『日米関係と東アジア』、東京大学出版会、1999年、162-163頁、166-167頁

34) 橋本寿朗『戦後の日本経済』、岩波書店、1995年、140-141頁

35) 蒲島郁夫『戦後政治の軌跡』、岩波書店、2004年、3頁

が牽引する高度経済成長と、そこで得られた果実を全国に行き渡らせる政治的メカニズムの構築が必要となる。後者のメカニズムは非常に複雑精緻なものであるが、これを敢えて単純化するならば、中央官庁と地方自治体の政策プロフェッションとしての官僚集団を中心とする政策コミュニティ、その外延にある特殊法人、中央官庁事業の箇所づけや地方への事業誘致の過程に介在する中央と地方の議員職集団、事業の計画から実施まで関わる民間企業群などによって構成されるものといえよう。その事例は、本稿の「Ⅰ 戦後日本における政策策定過程」及び「Ⅱ 反利益共同体の思潮と行政改革」において、既に見たところである。

利益配分型政治は、しばしば政策間の合理的な取捨選択を回避するものとなり、その結果、財政的に非合理的な政策が半ば自動的に再生産され、漸増していく。そして、それと同時に社会の諸セクター、諸階層、諸地域の格差は正が図られてきたのが、戦後日本政治の軌跡であった。³⁶⁾

6. 小沢一郎と「戦後政治」

(1) 決断主義と「戦後政治」——①利益政治へのアンチテーゼ？

やや雑駁ないい方が許されるならば、小沢一郎は、上に見たような「平和国家」としてのアイデンティティと「利益政治」という2つの特徴を有する「戦後政治」を転轍しようとした政治家であったといつてよい。否、「戦後政治」に対するアンチテーゼがそれほどの違和感なく受け容れられるようになった時代に、その姿が最も顕在化した政治家であったという方が正確であろうか。³⁷⁾ 小沢が90年

36) ただし、これは、いわゆる西欧型社会民主主義を語る際に言及される「大きな政府」とは、別物である。

37) 後にみるように、小沢は90年代の政治改革潮流の中心にもあった。この点は、90年代における戦後政治へのアンチテーゼ、とりわけ「平和国家」アイデンティティへのアンチテーゼと政治改革に共通点があることをうかがわせるものである。既に、渡辺治は両者の関連を以下のように把握している。すなわち、「小沢にあっては、(中略)自衛隊の海外への派兵、そのための憲法解釈の見直しというような日本の国際社会への対応が、既存の自民党政治の下でスムーズに実現しえないことへの苛立ちが「政治改革」の主張を生んだようにみえる。つまり、そこでは、「政治改革」は、憲法の見直しをはじめとする政治改革を実行するための手段的性格を与えられていたのである」、あるいは、「このような既存保守政治への不満の存在が、九〇年代支配層の憲法見直し論の大きな特徴であり、またそこに、憲法見直しを主張する勢力がのちに「政治改革」=既存保守政治のあり方の改変を主張し、二つの動きがともに呼応する格好で政治の舞台に浮上する」

代前半期の日本の政治過程のキーマンとみなされた所以である。

では、90年代以降、自民党の党勢が弱まり、55年体制が終焉を迎える過程で小沢がいよいよクローズアップされるなかで、戦後日本の政治を大きく規定するこれら2つの政治体質に、小沢はいかに対峙していったのか。

先ず、「利益政治」に対する小沢のスタンスを見ておきたい。このことを考える上で示唆を与える言質は、田中角栄、竹下登、金丸信に対する小沢の評価であろう。これらの政治家は、いずれも自民政権の中枢にあり、しかも金権スキャンダルで国政への信頼を大いに失墜させた政治家たちである。上に述べたような「戦後政治」の負の部分の体現する政治家人生を歩んだ人物たちでもある。田中はロッキード事件で表舞台から退いた後も、政権政党に隠然たる影響力を揮い、竹下は田中失脚後、田中派から同じ体質をもつ経世会を立ち上げ、金丸は経世会の幹部であった。自らも田中派そして経世会の本流を歩いた小沢は、これら3人の政治家について、かつて次のように述べたという。

「あの三人から僕は非常に勉強しましたよ。というのは、民主主義というのは利害の調整ですから、その調整点を見出す手法とか、見つける才覚とか、そこは勉強させてもらった。しかし、私が言いたいのは、これからの政治家は調整だけではやっていけない。調整をいうなら、世界的規模、地球的規模の調整のできる政治家でなきゃいけない。そのためには、ある程度国民の異見も引っ張っていける政治家じゃないといけない。足して二で割る式の調整ではなくて、『こうだよ。だから、みんなで行こうよ』と。この半世紀の間必要とされてきた調整能力にプラスして、さらにリーダーシップがこれからの政治家には必要になる。少なくとも自分ではそうありたいと願っている。とにかく、あの三人は、戦後政治のすべての面を背負ってきたと思います。」³⁸⁾

注目すべきは、小沢の内面において、「戦後政治」が田中以降始まっているように思われることである。このことは、小沢自身の代議士生活のスタートが、

原因があったのである」と。これにつき、渡辺前掲1)、73、125頁を参照のこと。

38) 岩見隆夫「小沢一郎 われ「平成の大久保利通」とならん」、プレジデント1993年4月号、99頁

田中を領袖とする自民党田中派への帰属とともに切られたことに大いに拠っており、小沢自身の政治的出自から来る限界をも明らかにしているのではなからうか。

ともあれ、ここには、小沢が「戦後政治」の一象徴とみなす「利益政治」からの脱却の志向が、明白に表出している。小沢自身がその本流にあってキャリアを築いてきた利害調整型政治を、小沢は自ら、いとも簡単に否定しているのである。しかし、小沢のこうした態度が、専らその倣岸な性質や酷薄な精神からきていとするべきではないだろう。利害調整型政治に対する否定的な態度は、この時代の中堅層の主たる政治家にある程度共通して見られた現象であり、これを過度に小沢のパーソナリティに帰すべきではない。むしろ、冷戦構造の消滅、地域的不安定要因の増大とその世界問題化、国連への期待の増大等々といったグローバルな環境変化が、当期中堅層であった政治家群の発言を促し、彼らを表舞台にせり上げたといっているのではないか。小沢という政治家は、そのような環境によって規定され、また促進された潮流の1つの核であった。

ところで、こうした反「利益政治」の態度は、さらに進んで選挙制度への批判的態度としても表出する。1989年8月に、宇野宗佑内閣の退陣をうけての参議院選挙後、海部俊樹内閣が誕生する。この際に自民党幹事長の座に就いたのが、小沢であった。小沢は、党幹事長就任数ヵ月後の雑誌インタビューの中で、早くも選挙制度改革について述べている。自民党の単独安定多数がもはや確実でない時代の保守二大政党という話題の中で、小沢は、「今日の政治を蝕むもろもろの弊害を除去して、政権交代可能な二大政党を実現していく」ことが必要であり、そのためには総選挙への小選挙区比例代表制の導入という選択肢しかない³⁹⁾と述べる。

「利益政治」を排するための政治改革という観点は、さらに鮮明になっていく。湾岸戦争終結後、国際社会における日本の位置が国内で論争的になった。この時期には、湾岸危機・湾岸戦争を契機として出てきた自衛隊海外派遣の問題

39) 「小沢一郎インタビュー 九〇年代政界再編はわが手で」、中央公論1990年1月号、158頁

のみならず、自由貿易体制への日本の関与といった貿易問題も様々な場面で俎上にのせられ、経済大国日本がいかに世界の安全保障や自由経済体制の安定化に寄与すべきかが盛んに論じられたのである。こうした問題をめぐっても、小沢は常に論争の種をまいた。ここでは、自由貿易体制の中での日本の態度についての、小沢の所論を少しくみよう。

1990年代前半の自由貿易体制にとっての最大の課題は、86年9月に開始されたガット・ウルグアイ・ラウンド全交渉の終了であった。ウルグアイ・ラウンドについての詳述は筆者の能力を超えるものであるが、日本にとっての課題というならば、農業及び繊維分野のガットへの統合問題、特に前者への対応が最大の懸案であった。農業分野の前景化について、簡単に述べておきたい。

1970年代の中所得国における人口増加、社会主義国における農産品消費の拡大などにより、世界農産品市場は活性化したが、80年代の世界的な景気後退と開発途上国における累積債務の増大などの要因によって、世界農産物市場は縮小過程に入っていく。各国は国内補助金政策を強化し、その結果余剰農産物が増大していく。これを処分するために、アメリカやECは輸出補助金競争を加速させ、相互に農産物輸出攻勢をかけていく。輸出補助金競争はアメリカ及びECに影響を及ぼすのみならず、カナダやオーストラリア等他の輸出国をも低価格競争に巻き込んでいく。さらに途上国にとっては、農産品輸出の低価格競争の発生は、自国の経済発展に関わる死活的な問題であった。⁴⁰⁾

ただし、農業分野がガット秩序に組み込まれた背景には、アメリカの農業貿易戦略が色濃くある。⁴¹⁾80年代において、アメリカは自動車や鉄鋼などの分野で日本や韓国などのアジア諸国の台頭を許し、その一方でサービス産業や、ハイテク産業、農業などの分野では強い競争力を有していた。自らが劣勢にある分野は伝統的なガットの対象領域であり、他方で強みを発揮している分野がガットに十分に統合されていなかったわけである。こうした状況下でアメリカが選択したのは、ハイテクなどの新分野及び農業という伝統的に競争力を誇ってき

40) 溝口道郎・松尾正洋『ウルグアイ・ラウンド』,日本放送出版協会,1994年,150頁

41) 溝口・松尾前掲40), 151-153頁

た分野を、新たにガットの対象に加えるべく交渉を行うことであった。⁴²⁾ 詳細は措くが、日本政府は、1993年8月9日に発足した細川内閣のもと、同年12月14日に、コメの特例措置受入れ（コメ市場の部分開放）とその他全ての輸入制限品目について関税化することを決定し、ウルグアイ・ラウンドの最終協定案が採択された。既に細川は、首相就任前から自らの政治的マニフェストともいうべき書において、「多角的自由貿易体制の維持によって最大利益を得る我が国は、ウルグアイ・ラウンド交渉をぜひとも成功させねばならず、コメの部分自由化を含む農産物の市場開放は不可避である」とする見解を明らかにし、「農家の意欲をそいだし、作る自由を制限する現行の食管・減反態勢は、時代の要請に逆行するもの」であり、「当面、流通は部分管理、生産調整は選択的減反への改革が望ましい」⁴³⁾と述べていた。こうした新自由主義的農業政策観は後の国民福祉税構想などとも符合するものであるが、小沢もまた、同様の農業政策観を共有していた。このことは、（コメ市場開放の問題を協議するガットの場合は）「国連同様、日本は他のどの国よりも進んで交渉にのぞまなくてはならないし、ウルグアイ・ラウンドも積極的にまとめるように動かなくてはいかんのです」、あるいは、「日本はもっと積極的な開放案を提示すべきだと思う」⁴⁴⁾といった言質から窺える。

コメ自由化への反対は、当時、与野党を問わない政界共通の姿勢であったが、特に自民党が生産者団体を顧客化することによって確固たる集金・集票ルートを作り、これを政権安定の一大要素としてきたことは周知の事実である。食糧管理制度と生産者米価決定制度を擁する自民党・農水省のコメ政策と、それに対する集票ルートとしての農協の関係は、いわゆる顧客志向政治の典型を示すものである。農産物生産者団体は、55年体制確立以来、自民党の最大級のスポンサーの1つであった。

ところが小沢は、ウルグアイ・ラウンドの妥結を目指すうえで日本のコメ市

42) 溝口・松尾前掲40), 151-152頁

43) 細川護熙『日本新党 責任ある変革』, 東洋経済新報社, 1993年, 198頁

44) 小沢一郎「だから我々は宮澤を選んだ」, 文藝春秋1991年12月号, 112頁

場の閉鎖性が阻害要因となるのならば、積極的な開放案を日本が自ら作成するべきであるといっているのであり、従来の減反政策と食糧制度の上に築かれた農業政策の転換を主張しているのである。顧客からのインプットが、より大きな対外政策を単なる国内の利害調整に収斂させることを回避するべく企図しているのである。小沢のいう「世界的規模、地球的規模の調整のできる政治家」とは、たとえばこうした態度を決然と選択できる政治家を指している。小沢において、戦後政治へのアンチテーゼは、こうした形で顕在化する。

(2) 決断主義と戦後政治——②「平和国家」アイデンティティへのアンチテーゼ

既に述べたように、日本の「平和国家」アイデンティティは、一定の独自性を保ちながらも、日米安保条約に決定的に規定され、アメリカの東アジア戦略、さらには世界戦略から自由ではなかった。アメリカ軍への基地用地供与、軍事費の長期的拡大などは、そうした文脈の上にある。

1952年に発効したいわゆる旧安保条約は、駐日アメリカ軍の基地使用を認め、日本が軍事紛争に巻き込まれる危険性を含むものであった。さらに、同条約前文の日本の自国防衛責任は、単なる警察力とは言い難い保安庁と保安隊・警備隊の設置を導く。54年には日米防衛相互援助協定が締結され、これに合わせて防衛庁設置法と自衛隊法が制定された。1960年に発効したいわゆる新安保条約は、日米両国が「日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方における武力攻撃」に対して「共通の危険に対処するように行動すること」（5条）を定め、またアメリカは「極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」在日米軍基地の使用ができるものとされた（6条）。

いわゆる第2次冷戦期（カーター米政権期以降レーガン米政権期まで）、日米安保の機能は、著しく変容する。78年11月に閣議決定された「日米防衛協力の指針」（通称「旧ガイドライン」）は、日米共同防衛のための日本側の関係法令の検討を求める内容を含んでいた。有事を想定した国内法整備を求めたものであるが、これに先立って同年9月には、『防衛白書』（昭和57年版）が、

防衛庁において有事法制研究が進められていることを明らかにした。

86年には、「重大緊急事態への対処」を目的とする安全保障会議設置法が制定され、内閣官房に安全保障室が設けられた。85年6月には、自民党の議員立法の形で国家秘密法案が国会に上程された（ただし、同年12月に廃案）。同法案は、外国のために国家秘密を探知・収集、外国に通報するなどのスパイ行為を防止して「我が国の安全に資すること」を目的とするものであり、死刑を含む重罰規定を設け、さらに「不当な方法」による国家秘密の探知・収集という不明確な構成要件を採用するものであった。

日米安保条約の運用機能強化としては、80年代の「1,000カイリ・シーレーン」防衛論、日米共同作戦体制の確立、非核3原則の空洞化などにより、アメリカ軍との共同体制下での集団的自衛権行使の方途が、追及されていく。

これらは、旧日米安保以降の有事法体系の一角であり、全てではない。⁴⁵⁾しかし、これらを一瞥するだけでも、いわば憲法とは異なる法体系がコツコツと構築され、既成事実化されてきたことが了解されよう。

これらの安保政策体系は、「平和国家」アイデンティティの裏面を構成するものである。「戦後政治」の歴史は、護憲と安保という2つの異なる価値体系の衝突の歴史でもあった。安保政策体系は、いうまでもなく、後者を徴表するものである。しかし、この体系が徐々に拡大するなかでも、集団的自衛権の行使を違憲とする憲法解釈などの形で、「平和国家」アイデンティティは、まがりなりにも保たれてきた。

小沢の憲法政治への本格的な登場をみる90年代とは、実は、この「平和国家」アイデンティティが、湾岸危機・湾岸戦争を契機とする積極的貢献論によって押され、やがて来る本格的有事法体系の足音が大きくなっていく時代であった。

以下、小沢の積極的貢献論のマニフェストともいえる文書を、簡単に解析する。そこには「平和国家」アイデンティティを1つの核とする「戦後政治」からの断固たる決別とでもいうべき姿勢が読みとられるであろう。

45) 冷戦期における有事法体系のコンパクトな概観として、古川純「憲法と国際環境——冷戦構造とその崩壊」、ジュリスト1089号、59-64頁を参照のこと。

7. 小沢調査会答申「国際社会における日本の役割」

(1) いわゆる小沢調査会答申の基本認識

90年代における小沢の台頭の1つの意義は、冷戦後も、安保政策体系の「圧倒的な既成事実の蓄積」をさらに進める意思が、改めて確認されたことである。先にみたように、国連平和協力法案審議の渦中で、小沢自身が法案成立とは別に目指したのは、「国連の枠内での、武力行使を伴う自衛隊の海外派遣は合憲」とする解釈の浸透であった。小沢において、「圧倒的な既成事実の蓄積」とは、(窮極的にはその改正を目指しつつ、さしあたりは) 憲法9条を所与の前提とした、解釈改憲による自衛隊の海外派遣の方途の追及である。この姿勢は、「国際社会における日本の役割に関する特別調査会」(以下、小沢調査会)において一層明らかになる。

小沢調査会による答申「国際社会における日本の役割」が提出されたのは、1992年2月であった。いうまでもなく、湾岸危機・湾岸戦争への対応で明確な国内コンセンサスを導くことができず、自衛隊派遣を実現できなかった派遣積極派が、作成の中心にあった。

「はじめに」「国際情勢認識と日本の立場」「安全保障に関する日本の持つべき理念」「安全保障に関する日本の果たすべき役割」から成るこの答申の背後にある認識は、以下のようなものである。やや長くなるが、引用しておく。

「第二次世界大戦後、日本は自国の責任を痛感し、その反省の上立って、平和国家としての道を歩んできた。すなわち、これまでの我が国は、日米安保条約を基軸とし、米国を中心とした国際秩序の下で、経済成長に精力を傾けて、世界有数の経済力を有するに至った。

(中略) これまでの日本の平和国家としてのあり方は、他国の安全と平和には関与しないというその受動的、消極的な姿勢につながり、全世界の国民がひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存しうるよう能動的、積極的に対応する姿勢に欠けがちであった。(中略) その後、環境の変化に従って日本の対応も徐々に変化し、自衛力を整備するとともに、主として経済協力

等を通じる民生の安定により、各国の平和維持にも寄与するといった形で西側陣営の結束の強化のため一定の役割を果たしてきた。にもかかわらず、長い戦後体制の中で、国民の多くは「平和イコール非軍事」という考え方に慣れ、その中で「一国平和主義」に陥りがちであり、一部ではあるが「非武装中立」といった議論すら行われてきた。「平和イコール非軍事」という国際的には非現実的とししかいいようのない図式に埋没しがちであった背景の一つに、あの不幸な歴史を繰り返すまいという我々の決意が存在していたのは確かである。（中略）「平和イコール非軍事」という図式から抜け出そうとしない態度は、歴史を正面から受け止めて反省し、日本がかつて抱えていた問題点を克服することから逃避することにつながってしまっていたのではないだろうか。

一般の湾岸戦争にみられるように、平和はただ単にこれを唱えることによりもたらされるのではなく、国際社会が一致協力して行動しなければ実現できない場合もあることが明らかになった。（中略）今後の世界の平和秩序維持において我が国が積極的に役割を果たしていくためには、「世界の平和を守るための役割」についての世界の常識に、日本も歩調を合わせていかなければならない。

（中略）新しい世界秩序において、我が国がその地位にふさわしい役割を果たしていくことは、世界の平和と繁栄にとって望ましいことであるとともに、我が国自身の平和と繁栄、ひいては将来にわたる発展を確保する上で必要不可欠なことであり、我が国にとって緊要な最重要課題となっている。⁴⁶⁾」

顕著な特徴は、戦後「日本の平和国家としてのあり方」を受動的かつ消極的な態度であったとし、これを「一国平和主義」と断じている点、「非武装中立」あるいは「平和イコール非軍事」という考え方を国際的に非現実的なものと断じている点、「世界の平和を守るための役割」に日本も積極的に参加すべきと主張する点である。

こうした基本認識の上に立つ答申の具体的な内容は、いかなるものであろうか。

46) 国際社会における日本の役割に関する特別調査会（以下、小沢調査会）「国際社会における日本の役割」、文藝春秋1992年4月号、132-133頁

以下、答申中の「国際情勢認識と日本の立場」「安全保障に関する日本の持つべき理念」「安全保障に関する日本の果たすべき役割」の項目別に見ていく。

(2) 「国際情勢認識と日本の立場」

ここでは、①世界秩序形成への積極的関与、②国連の安全保障機能の重要性、③日米関係を基軸とする国際社会への関与といった点が強調されている。

①については、湾岸戦争が「米国の圧倒的な軍事的優位を示した反面、今後の国際平和の確保は軍事的にも経済的にも多国間の協力なしには遂行しえないものであることを明らかにした⁴⁷⁾」とし、こうした「米国を中心とした西側の集団指導体制」のなかで、日本に対しても、「従来のような「世界システムを主として享受する立場」から、「より積極的に世界秩序の形成に係わる立場」への転換が求められている⁴⁸⁾」とする。

②については、「安全保障の分野においては、国連の場で国際社会の総意として安全保障に係わる諸活動に対し正当性が与えられ実現されていくという意味で、国連の安全保障機能は重要な意味をもってくると思われる⁴⁹⁾」という認識の下で、「我が国は、国連の安全保障機能の重要性が高まっていることを踏まえ、国連を通じた諸活動への積極的な参加・協力に努めなければならない⁵⁰⁾」とする。

③については、「我が国は米国と密接な関係を結び、それを基軸としながら、日本の役割を考えていかなければならない。自由と民主主義を信奉する米国は、主要国の中で中心的な位置を占める国であり、今後とも我が国の安全保障面、経済面で最も重要な相手国であり続けるであろうからである⁵¹⁾」と説く。

(3) 「安全保障に関する日本の持つべき理念」

ここでは、①一国平和主義の克服のための憲法前文解釈、②憲法前文から見た憲法9条解釈の転換、さらに③人的協力の推進が説かれる。

①については、「「日本さえ戦争に巻き込まれず、平和であれば良い」とす

47) 小沢調査会前掲46) ,138頁

48) 小沢調査会前掲46) ,136頁

49) 小沢調査会前掲46) ,136頁

50) 小沢調査会前掲46) ,137頁

51) 小沢調査会前掲46) ,136-137頁

る一国平和主義的な考え方」に抗して「憲法のいう平和主義の意味をより深く考察し、世界の平和をより積極的に構築するとの観点から我が国の役割を考へることが求められている」とし、「憲法全体の立法の趣旨を示すもの」として⁵²⁾の憲法前文を深く考察するべきとする。

答申において、憲法前文の精神は、以下のようなものとして説かれる。

「専制と隷従、圧迫と偏狭の除去という人類の恒久的な課題は必ずしも平和裡に実現できるとは限らない。正義と秩序を基調とする国際平和を守り抜くために、時として、国際社会が一丸となって専制に対して立ち向かわなければならない場合がある。その場合に、こうした行動に参加せず、専制を黙認しようとすることは、決して日本に名誉ある地位をもたらすものではない。

(中略) 自国のことのみに専念して他国を無視してはならないとされている憲法前文の精神にも背馳するものである。⁵³⁾」

さらに、小沢調査会答申の1つの眼目は、上のごとき憲法前文解釈を指針として同9条の解釈を導く点である。この点は、答申の最重要部分であり、やや長い引用を行う。

「憲法前文に示された積極的・能動的平和主義の理念に照らしてみると、国際協調の下で行われる国際平和の維持・回復のための実力行使は否定すべきものとは考えられない。具体的には、国連憲章第43条に基づく国連軍のように、国際的な合意に基づき国際的に協調して行われる場合には、当該実力行使が「国際平和の維持・回復」という目的に沿ったものとなることは疑うべくもないと考えられる。したがって、そのような場合には、仮に我が国が海外で実力を行使したとしても、それは憲法の「国際紛争解決手段としての戦争・武力行使」には該当せず、憲法第9条には抵触しないと考えられる。

これまでの政府解釈は、国際平和をどのように維持・回復するかについて国際的に十分な合意がなく、それへの日本の協力が求められておらず、日本自身そうした協力を行う力がなかった時代の産物であり、もはや妥当性を失っ

52) 小沢調査会前掲46), 138-139頁

53) 小沢調査会前掲46), 139頁

ていると考えられる。

したがって、国際的な合意に基づき国際的に協調した形で、海外で国際平和の維持・回復のための実力行使を伴う協力を行うためには、新たな解釈が必要であり、それは十分可能であると考えられる。⁵⁴⁾」

さらに③については、以下のように述べる。

「先の中東湾岸危機で明らかになったように、国際平和の維持のためには経済制裁といった非軍事的措置では不十分な場合もある。そのような場合、やむなく軍事的措置を講ずるに当たって、我が国のような世界を主導していく立場にある主要国が、資金負担や物資援助といった手段のみで協力するのは、いかにも不十分といわざるをえない。ヒトによる協力は、技術協力や環境協力、災害援助などに限らず、国際社会における安全保障の面にまで及ぶべきである。

そのような任務に就く国民は危険にさらされることがあろうが、これは国際平和を維持・回復し、国際社会で名誉ある地位を占めていくためには、いずれの国家も担わなければならない試練である。⁵⁵⁾」

(4) 「安全保障に関する日本の果たすべき役割」

ここでは、主として、①国連平和維持活動への協力、②国連における地位の強化と国連自身の体制強化、③「集団的安全保障」への参加の検討が強調されている。

まず、②については、「国連の安全保障システムへの寄与の実績を重ねることを通じ、加盟各国の十分な理解と支持を得た上で、国連安全保障理事会の常任理事国の立場を確保することを目指していくべきである⁵⁶⁾」とする。

次に、①及び③については、「国連平和維持活動への参加の実績を踏まえて、次の段階としては、国連の指揮命令の下に置かれる国連平和維持・回復のための軍、いわゆる国連軍に対して、積極的な協力さらには参加を検討する必要がある⁵⁷⁾」とする。

54) 小沢調査会前掲46), 140頁

55) 小沢調査会前掲46), 141頁

56) 小沢調査会前掲46), 143頁

57) 小沢調査会前掲46), 143頁

さらに、③について、以下のように述べる。

「国連軍への参加は、ある程度の実力行使を前提としているが、現在の政府の憲法第9条の解釈においては、自衛以外の実力行使、あるいは集団的自衛権に基づく実力行使は認められていない。しかし、我々は同時に国連の設立の趣旨や国連憲章第6章、第7章、さらには日本国憲法前文にすでに内包されている、集団的自衛権とは別の概念、即ち、国連が国際社会の平和秩序の維持のために、実力行使も含めた措置を担保する集団的安全保障という概念が、国際社会で広く認められていることを承知している。我が国としても、憲法第9条に関し、この概念にしたがえば、新たな政府解釈を行うことにより、国連軍への参加が可能になるものとする。

(中略) 当面、我が国として国連軍への参加は可能との判断を国際社会に示し、国連において国連憲章に基づいた国連軍が結成できるよう積極的に働きかけるとともに、我が国の参加の具体的あり方を検討していくべきである。」⁵⁸⁾

(5) 「戦後政治」に鑑みての小沢調査会答申の意義

明らかなように、小沢調査会答申には、重大なキーワードが幾つか出てくる。それは、「一国平和主義からの脱却」「日米同盟関係の維持」「憲法前文の理念から導かれる憲法9条解釈の転換（海外での武力行使も、場合によっては許される＝宗野註）」「国連安全保障理事会常任理事国入り」「ヒトを派遣しての協力という国家の担うべき試練（国際社会における国家の名誉は人的協力によって獲得されるとする、共和主義的な思考。ただし、こうした考え方は、「血を流すヒト＝国民」を国家へと一体化するものである＝宗野註）」「集団的自衛権とは異なる集団的安全保障の概念」等々である。

特に、憲法前文の理念から9条解釈を導き、集団的自衛権とは別の概念としての「集団的安全保障」の概念から新たな政府解釈を行い、国連軍への自衛隊派遣を正当化する戦略が打ち出されたことは、極めて重要である。既に本稿で

58) 小沢調査会前掲46), 143頁

59) こうした態度は、既に90年8月2日のイラクによるクウェート侵攻の約1月後、自衛隊の多国籍軍参加を可能にする正当化概念として、小沢が海部首相に説いていたものである。

も指摘してきたところであるが、従来の政府解釈において、日本国憲法は集団的自衛権を容認しないものとされてきた。このような、いわば「護憲的」態度こそが、戦後保守本流の憲法政治の要であった。小沢調査会答申における新たな政府解釈への言及、「集団的安全保障」概念を適用しての国連軍への自衛隊派遣という戦略は、こうした戦後保守本流の「護憲的」憲法政治に対して、正面から異議を唱えるものに他ならない。

その意味で、小沢調査会答申は、保守政治のなかに、従来型の「護憲」的保守すなわち「戦後政治」の本流による憲法政治に抗し、これを転轍せんとする新潮流として出現してきたものということができる。この点こそが、戦後憲法政治史において、小沢調査会答申の画期的たる所以なのである。

(6) 政治的リーダーシップの強調

さて、小沢調査会答申には、いま1つの大きな意義がある。それは、「政治のリーダーシップの強化」「政策意思決定を随時適切に行うための政治システムの構築」、さらには「政策意思決定を支えるため、海外の情報を収集、分析し、政策決定に的確に結びつけるための機能の強化」⁶⁰⁾の必要性が主張されている点である。

ここでの政治的リーダーシップの強調が、湾岸危機・湾岸戦争をめぐる日本政府の対応（小沢の言葉でいえば「何も決められない政治」）に対する苛立ちから来ていることは疑いない。小沢のいう政治的リーダーシップがいかなるものであるかは、後の1993年に公刊されることとなる『日本改造計画』に詳細に述べられている。これについては後節で詳述するが、そこでは、政治的決断主義とでも呼ぶべきリーダーシップが構想されている。

60) 小沢調査会前掲46), 144頁