

日米関係から見た集団的自衛権論議  
— 日米防衛協力の進展と集団的自衛権 —

等 雄一郎

- ① 戦力不保持を定めた憲法第9条の下で安全保障を図るため、日本は米国と日米安全保障条約（旧安保条約）を締結した。同条約は前文で日本の集団的自衛権保有を確認し、日本には米軍基地提供義務のみが課された。形式的には日本の基地（物）提供と米国の軍隊（人）提供という「物と人との協力」によって日米間の相互性が保持された。
- ② 日本の再軍備が進む中で、自衛隊の海外出動を禁じた参議院決議と集団的自衛権の行使を違憲とした政府解釈が1954年にほぼ同時になされた。
- ③ 旧安保条約を改定した1960年の新安保条約は、米国の日本防衛義務と日本の施政下にある米軍が武力攻撃を受けた場合の日本の共同対処義務を定め（第5条）、米軍の日本駐留目的を日本の安全と「極東の平和と安全」のためと定めた（第6条）。これにより「物と人との協力」という基本構図が新安保条約においても維持されることになった。
- ④ 日本の防衛力が小規模の間は、日本による集団的自衛権行使の是非が日米間の懸案とはならなかったが、防衛力整備が進む中で日本は、内外に自らの抑制的姿勢を示すため、国際法上集団的自衛権は保有するが、他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止するという意味において、その行使は憲法上許されないとの原則を1972年に確立した。
- ⑤ 1978年に日米防衛協力のための指針（ガイドライン）が策定された。政府は集団的自衛権行使違憲の立場を維持しつつ、個別的自衛権の範囲拡大によって対米協力を積極化した。日米は「物と人との協力」から「人と人との協力」に向け一步を踏み出した。
- ⑥ 冷戦終結直後に発生した湾岸戦争において、政府は他国軍の武力行使と一体化した協力を違憲として、資金協力のみを行った。これを機に日本では国際安全保障関連の人的貢献の重要性が認識されて、1992年にPKO協力法が制定された。
- ⑦ 一方、冷戦後の新たな状況に対応するため、日米は1997年に新ガイドラインに合意し、日本周辺有事での自衛隊による米軍後方支援の法的枠組みが整備された。集団的自衛権行使容認には踏み込まなかったため「人と人との協力」への転換は未完に終わった。
- ⑧ 21世紀に入ると、国際テロ組織などの非国家主体の脅威が9・11テロによって現実のものとなり、日本は対米協力の観点から強く対応を迫られた。集団的自衛権不行使のみに限らない憲法第9条に基づいた実力行使に関する制約の下での対応であったため、米国には「人と人との協力」の観点から不満の残る対応だった。
- ⑨ 日本が国際安全保障環境改善に向けた人的貢献を積極化しようとする場合も、憲法第9条に基づく実力行使の制約は人的貢献の選択肢を制限することになる。集団的自衛権論議においては、対米関係だけではなく、制約の果たしてきた歴史的意義と人的貢献の制限による政策選択の不自由度の増大とを十分に比較考量することが求められる。

# 日米関係から見た集団的自衛権論議 —日米防衛協力の進展と集団的自衛権—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 外交防衛調査室主任 等 雄一郎

## 目 次

はじめに

- I 日米安保条約と集団的自衛権—「物と人との協力」—
  - 1 旧安保条約と集団的自衛権
  - 2 集団的自衛権と「海外派兵」
  - 3 集団的自衛権論議の本格化
  - 4 集団的自衛権に関する政府解釈の確立
- II 集団的自衛権論議の変容—「人と人との協力」に向けて—
  - 1 日米防衛協力の進展と集団的自衛権
  - 2 湾岸戦争と人的貢献—憲法と集団安全保障・PKO—
  - 3 日米安保共同宣言と新ガイドライン—集団的自衛権の枠梛—
- III 21世紀の日米関係と集団的自衛権
  - 1 テロとの闘いへの日本の協力
  - 2 アーミテージ報告

おわりに

## はじめに

2014（平成26）年7月1日、安倍晋三政権は新たな安全保障法制の整備のための基本方針を閣議決定（7・1閣議決定）<sup>(1)</sup>した。この閣議決定は、従来の政府の憲法解釈を一部変更して、これまでは認められないとされてきた集団的自衛権の行使を限定的に容認したほか、武力攻撃に至らない侵害（グレーゾーン事態）への対処能力の向上、他国軍隊への後方支援や国連平和維持活動（PKO）における自衛隊の活動内容の見直しなどを行っていくとした。現在、これらを実現するための法整備作業等が政府内で進められている。

7・1閣議決定後の国会論戦において、7・1閣議決定にいう「わが国と密接な関係にある他国」としては、日米安全保障条約（安保条約）によって同盟関係にある米国に必ずしも限られないが、米国以外の外国がこれに該当する可能性は相当限定されると説明された<sup>(2)</sup>。また、閣議決定に至るまでの与党協議会に提出された集団的自衛権行使をめぐる「事例集」掲載の15事例中6事例が米軍艦船の防護等の事例を挙げている<sup>(3)</sup>ことから分かるように、集団的自衛権の限定的な行使において、安倍政権は、「密接な関係にある他国」として米国を主に念頭に置いていると見てよいだろう。

元々、日本において集団的自衛権という概念が広く知られるようになったのは、1951（昭和26）年にサンフランシスコ平和条約（平和条約）と同時に締結された日米安全保障条約（旧安保条約）によってであった。平和条約によって連合国の占領から独立して以降、日本は、経済復

興を遂げて世界有数の経済大国になる一方、再軍備によって自衛力を次第に拡充してきた。これに伴い、米国との防衛協力関係を緊密化して、その中で集団的自衛権に関する議論も行われてきた。

本稿では、日米関係の中で集団的自衛権がこれまでどのように議論され、それがどのように日本の安全保障政策に影響を与えてきたかを概観する。第I章で、旧安保条約締結から新安保条約への改定を経て集団的自衛権に関する政府解釈が確立するまでの時期に、「物と人との協力」という安保条約の基本構図の中で集団的自衛権がどのように議論されてきたかを跡づける。第II章では、安全保障環境の変化とともにこの基本構図にも変化が生じる中における集団的自衛権論議を概観する。第III章では、21世紀になってからの動きを追う。こうすることによって、近年の集団的自衛権を軸にした安全保障法制論議で提起された論点の整理に資することにしたい。同時に、ミクロに展開されがちな近年の集団的自衛権に関する議論を一步ひいて俯瞰するための見取り図を提供したい。

## I 日米安保条約と集団的自衛権—「物と人との協力」—

### 1 旧安保条約と集団的自衛権

米ソ冷戦が進行する中で、憲法第9条により戦力の保持を禁じた日本は、独立後の安全保障を米国に委ねることにして、1951（昭和26）年9月8日、平和条約と同日に米国との間で安保条約（旧安保条約）を締結した。

日本側は当初、日米交渉において、日本が個別的と集団的の両方の自衛権を有することを平

※ 本稿におけるインターネット資料の最終確認日は2015年2月3日である。

(1) 「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について（平成26年7月1日閣議決定）」防衛省編『防衛白書 平成26年版』日経印刷, 2014, pp.376-378.

(2) 第186回国会参議院予算委員会会議録1号閉 平成26年7月15日 pp.16, 32. (岸田文雄外相答弁、安倍首相答弁)

(3) 「集団的自衛権 政府提示15事例の要旨」『読売新聞』2014.5.28.

和条約に規定すること（第5条c項）を前提に、国際連合（国連）憲章にいう地域的取決めとしての相互防衛援助条約を米国と結ぶことによって自らの安全保障を図ろうとした。しかし、米国側は、NATO（北大西洋条約機構）に関連して議会上院が採択した「ヴァンデンバーグ決議」（1948年）<sup>(4)</sup>が「継続的かつ効果的な自助及び相互援助」の能力を欠く国とは相互防衛援助関係に入ることを禁じていることから、日本との集団自衛の取決めの締結を拒否した。

このため、旧安保条約は前文で日本の個別的及び集団的自衛権保有を確認したものの、日本に課されたのは米国に対する基地提供の義務のみであった。その上、米国による日本防衛義務が条約に明記されないなど片務的な駐軍協定の性格が強い条約となった。ただし、日米交渉の当事者であった西村熊雄外務省条約局長はのちの論考で、旧安保条約を「駐軍協定」であると認めつつも、日本が基地を提供し、これと引換えに米国が軍隊を提供して（不確実とはいえ）日本を防衛するという「物（基地）と人（米軍）との協力」によって「相互性」は保持されたと評した<sup>(5)</sup>。

集団的自衛権との関連で日本政府が旧安保条約について懸念したのは、主に憲法第9条のもとで条約に基づく外国軍隊（米軍）の駐留が可能かどうかであり<sup>(6)</sup>、日本による集団的自衛権の行使は政府にとって切実な問題とは認識されていなかった。また、政府は、憲法第9条第2項により戦力不保持と交戦権否認の制約があっても、集団的自衛権に基づく相互防衛援助条約

を米国と結ぶことは可能と考えており、発足したての警察予備隊という治安組織による自衛や基地の提供が相互防衛義務上の「援助」たり得ると見ていた。<sup>(7)</sup>

## 2 集団的自衛権と「海外派兵」

このように旧安保条約締結前後の時期、政府は集団的自衛権と憲法の関係についての明確な整理された考え方に立っていた訳ではなかった。そもそも日本に軍備のない状態では個別的と集団的の両自衛権を区別する意味がほとんどなかった<sup>(8)</sup>。

例外的に、朝鮮戦争（1950年6月～1953年7月）が依然継続している情勢の中で、日本による集団的自衛権行使の典型的行動としての「海外派兵」に関する政府の見解が国会で示された。1951（昭和26）年11月7日、参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会において、日本が国連ないし米国の要請にこたえて警察予備隊を朝鮮の戦線へ派遣する可能性について質された政府は、西村局長が次のように答弁して、憲法第9条により軍備を保持していないこと及び交戦権を有しないことを根拠に朝鮮への派遣を否定した。

「日本は独立国であるから集団的自衛権も個別的自衛権も完全に持つ。しかし、憲法第9条により自発的に自衛権を行使する最も有効な手段である軍備を一切持たないことにし、交戦者の立場に立たないことにしたのだから、憲法を堅持する限り、ご懸念のようなこと〔警察予備隊の朝鮮戦線派遣〕は断じてないし、他国が日

(4) Senate Resolution 239, Eightieth Congress, June 11, 1948.（「千九百四十八年六月十一日の合衆国議会上院の決議（ヴァンデンバーグ決議）」外務省編『主要条約集 平成18年版（上）』国立印刷局, 2006, pp.1071-1072.）

(5) 西村熊雄「安全保障条約論」同『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』（中公文庫 シリーズ戦後史の証言—占領と講和—⑦）中央公論新社, 1999, pp.45-51.

(6) 例えば、1951（昭和26）年10月29日の国会質疑で、大橋武夫法務総裁は「自衛のために外国軍隊の力を借りることを第9条第2項は制限するものではない」と答弁している。第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会会議録第5号 昭和26年10月29日 p.13.

(7) 阪口規純「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開—サンフランシスコ講和から湾岸戦争まで—（上）」『外交時報』1330号, 1996.7・8, pp.74-75.

(8) 田中明彦『安全保障—戦後50年の模索—』（20世紀の日本 2）読売新聞社, 1997, p.177.

本に要請することもない。』<sup>(9)</sup>

その後、警察予備隊の後身として、1952（昭和27）年に保安隊と海上警備隊が発足し、さらに1954（昭和29）年には陸海空三自衛隊が発足するなど、日本の再軍備が着実に進む中、自衛隊発足直前の1954（昭和29）年6月2日、参議院本会議では「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議」<sup>(10)</sup>が採択された。さらに、翌6月3日には衆議院外務委員会において下田武三外務省条約局長が次のように答弁して、政府として集団的自衛権の行使が憲法上認められないことを初めて明言した<sup>(11)</sup>。

「平和条約で日本国の集団的、個別的固有の自衛権は認められている。日本国憲法が否認していないのは、既存の国際法一般に認められた固有の〔個別的〕自衛権である。集団的自衛権、換言すれば共同防衛又は相互安全保障条約という、自国が攻撃されていないのに他の締約国が攻撃された場合に自衛の名において行動することは、同盟条約などの特別の条約上の権利として生まれるもので、現憲法下では集団的自衛はなし得ない。」「日本が攻撃されれば相手国は日本を助け、相手国が攻撃されれば日本は相手国救援に赴くという純粹の共同防衛協定は、憲法第9条第2項の交戦権禁止規定から不可能である。』<sup>(12)</sup>

### 3 集団的自衛権論議の本格化

#### (1) 安保条約改定の背景と特色

旧安保条約は、米軍の日本防衛義務の不確実な点、条約と国連憲章の関係性に関する規定が条約本文にない点、日本の内乱への米軍介入を認める点、さらに「極東の国際の平和と安全の維持」のために米国が一方的に駐留米軍を使用できる点など多くの問題があった<sup>(13)</sup>。一方、この頃、日本国内では基地問題が頻発した<sup>(14)</sup>上に、1954年の第五福竜丸被曝事件をきっかけとする反核市民運動が反米運動に結びつくことによって、日本が「中立化」する可能性を米国は懸念していた<sup>(15)</sup>。

こうした中で旧安保条約の改定交渉が、1957（昭和32）年に政権に就いて「日米新時代」を謳った岸信介政権下で始まった。岸政権は、自衛隊創設後においても着々と進められてきた国防組織や防衛力の整備<sup>(16)</sup>を背景に、日米の対等な関係に基づく日米安保体制の構築を目指した<sup>(17)</sup>。

改定交渉の結果、新条約（新安保条約）は、日本がヴァンデンバーグ決議にいう防衛力整備を憲法の規定に従って行うと定めることによって（第3条）、米国の相互防衛援助条約締結要件を満たすことになった。そして、第5条で、米国による日本防衛義務を明記し、日本の施政権下にある領域内で米軍が武力攻撃を受けた場合に日本はこれを防衛する義務を負うことを定め

(9) 第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会会議録第12号 昭和26年11月7日 p.5. なお、以下、本稿での国会会議録の引用は発言の趣旨を短く簡潔に伝えるべく省略、要約及び〔 〕による補記を行っており、会議録原文と相違する箇所がある。

(10) 決議本文は次のとおり。「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らし、海外出動はこれを行わないことを、茲に改めて確認する。」なお、決議を受けて、木村篤太郎国務大臣（保安庁長官（発言当時））が自衛隊に海外派遣の目的はない旨を参議院本会議で宣明した（第19回国会参議院会議録第57号 昭和29年6月2日 pp.35, 38）。

(11) 豊下楯彦『集団的自衛権とは何か』（岩波新書）岩波書店、2007、pp.58-59；阪口 前掲注(7)、p.79。

(12) 第19回国会衆議院外務委員会会議録第57号 昭和29年6月3日 pp.4, 5。

(13) 鹿島平和研究所編『日本外交史29 講和後の外交（I）対列国関係（下）』鹿島研究所出版会、1973、pp.35-36。

(14) 例えば、石川県金沢近郊内灘海岸の試射場反対に関する内灘事件（1952年）、東京都立川基地の滑走路拡張反対に関する砂川事件（1955年）、群馬県相馬ヶ原演習場で起きたジラード事件（1957年）などが相次いで起こった。

(15) 田中 前掲注(8)、pp.173-174。

(16) 例えば、1956年に文民統制の要として国防会議が設置され、1957年5月には「国防の基本方針」が策定されたのに続き、同年6月に第1次防衛力整備3か年計画（1次防）が決定された。

(17) 田中 前掲注(8)、pp.166-172。

た。第6条では、米軍の駐留目的を日本の安全のためだけではなく「極東の国際の平和と安全の維持」のためと規定した。さらに、条約の実施に関して、両国は随時協議し、日本の安全又は極東の平和と安全への脅威が生じたときに一方の要請によって協議する（第4条）とともに第6条に基づく米軍の特定の行動については日本との事前協議を要すること（条約第6条の実施に関する交換公文<sup>(18)</sup>）を定めて、米軍の行動に対する日本の発言権を確保した。

こうして新安保条約は、まがりなりにも日米間に相互防衛援助の関係を定立させることになった。しかし、条約区域が日本の施政権下にある領域に限定されたことから、事実上、日本が基地を提供し、引換えに米国が軍隊を提供して日本を防衛する「物と人との協力」という旧安保条約の基本構図はそのままに維持されることになった<sup>(19)</sup>。

## (2) 集団的自衛権論議の本格化

新安保条約をめぐる国会質疑の中で、集団的自衛権に関する本格的論戦が展開された。しかし、次の政府答弁に見るように集団的自衛権に関する政府の考え方は一義的ではなく<sup>(20)</sup>、1970年代以降に確立された集団的自衛権の政府解釈（後述）と必ずしも一致しない。

「集団的自衛権の本体と考えられる特別に密接な関係にある国が武力攻撃された場合に、その国まで出かけて行って防衛するという意味での集団的自衛権を日本は憲法上持っていない。」<sup>(21)</sup>「集団的自衛権には幅のある解釈があ

る。自国と密接な関係にある他国を自国が攻撃を受けたと同様な関係に立って武力をもって守るという以外に、日本が基地を提供する、経済的援助をすることを憲法上認められないというのは言い過ぎである。」<sup>(22)</sup>

この時期の政府答弁の特徴は、第1に、日本による集団的自衛権の行使を「外国の領土」にまで自衛隊を派遣することと同一視する傾向にあった。第2に、集団的自衛権の定義の仕方によっては、憲法上行使可能な集団的自衛権があり得ると政府はとらえて、基地提供等が集団的自衛権の行使に当たる余地を残していた<sup>(23)</sup>。日米関係の観点から見ると、第1の特徴については、条約区域が日本の施政権下にある領域となったことから、当時の日本の防衛力の水準と相俟って、日本政府が自衛隊の外国領土への派遣を違憲と判断したとしても米国の軍事戦略に実質的な影響は少なく、日米関係上の重大な問題とは認識されなかったのだといえよう。第2の特徴については、結果的には、この時期に米国が実際に日本に期待する軍事的役割が主に基地や兵站機能の提供であった<sup>(24)</sup>ことを反映していたといえよう。

## (3) 在日米軍基地防衛と集団的自衛権

新安保条約第5条によって日本が在日米軍基地への武力攻撃に対して米軍との共同行動により米軍基地を防衛することになった点が集団的自衛権の観点から議論となった。

「安保条約第5条にいう在日米軍基地への武力攻撃に対する日本の行動は、集団的自衛権の

(18) 新安保条約調印と同日の1960年1月19日に岸首相とハーター（Christian A. Herter）国務長官との間で交わされた「条約第6条の実施に関する交換公文」のこと（外務省編 前掲注(4), pp.135-137 所収）。

(19) 坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索—』有斐閣, 2000, p.214.

(20) 阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』有斐閣, 2013, p.49.

(21) 第34回国会参議院予算委員会会議録第23号 昭和35年3月31日 p.24. (岸首相答弁)

(22) 同上, p.27. (林修三内閣法制局長官答弁)

(23) ただし、このような制限的な形の集団的自衛権を日本が有しているという答弁は、安保条約改定期以降には明示的には行われていないという（阪口 前掲注(7), p.84）。

(24) 新安保条約の重要性に関する書簡で、マッカーサー（Douglas MacArthur, II）駐日大使は「日本の真に価値ある貢献は米軍基地と兵站施設の提供及び日本防衛における共同行動」であるとしていた（豊下 前掲注(11), p.73）。

発動と解釈しないとつじつまが合わないのではないか」と国会で問われたのに対し、政府は日本の領域を経由しないで在日米軍基地を攻撃することは考えられないという理由から、当該攻撃への日本の反撃は個別的自衛権に基づくものだと説明した<sup>(25)</sup>。国会の外からも、国際法学者等から日本の反撃は集団的自衛権の行使に当たると指摘された<sup>(26)</sup>ものの、政府は一貫して、日本による在日米軍基地防衛は日本の個別的自衛権の発動によるもので、米軍による在日基地の防衛は集団的自衛権によるものであるという説明に終始してきた。

#### 4 集団的自衛権に関する政府解釈の確立

##### (1) 「韓国・台湾条項」と集団的自衛権

新安保条約の成立後、岸政権の後を継いだ池田勇人政権以降の自民党各政権は、安保条約改定をめぐる激しい安保闘争の経験から、政権運営を経済成長政策中心とし、安全保障政策においては相対的に抑制的な姿勢を通した。

沖縄返還を自らの最大の政治課題とした佐藤栄作政権は、沖縄の「核抜き本土並み」返還合意と引換えに、日本の安全保障政策上で従来は明確化されていなかった韓国と台湾の安全が日本自身の安全にとっても重要な要因であるということの日米間で確認した。これが1969(昭和44)年11月21日の日米共同声明第4項の「韓国・台湾条項」である<sup>(27)</sup>。同条項は、新安保条約によって創設された事前協議制度の建前にもかかわらず、韓国有事や台湾有事に際し、日本政府が在日米軍基地の米軍による使用に「前向きで速やかに」対応することを約す<sup>(28)</sup>もの

であった。もっともその目的は、日本周辺地域安定のために日本として対米協力を拡大するというより、韓国・台湾有事への前向きの姿勢を示して、返還後の在沖縄基地の自由使用に懸念を示していた米軍部を説得することにあつた<sup>(29)</sup>。実際、同条項が日本による集団的自衛権行使に直結するのではないかと国会で追及されたのに対して、佐藤首相は「韓国が侵略された、韓国に事変が起きたという、それが直ちに日本の侵略や事変であると考えるのは行き過ぎである」<sup>(30)</sup>との認識を示して、同条項を基にした集団的自衛権の発動を否定した。

##### (2) 集団的自衛権の政府解釈の確立

こうした抑制的な政策の延長線上で、田中角栄政権によって、1972(昭和47)年10月、それまで若干のぶれも見られた政府の集団的自衛権に関する憲法解釈の整理が行われ、これ以後の政府答弁の基本形が確立された<sup>(31)</sup>。

すなわち、①日本が国際法上集団的自衛権を有しているのは主権国家である以上当然である。②憲法前文及び第13条の規定から自国の存立を全うするために必要な自衛の措置は禁じられていないが、平和主義を基本原則とする憲法がその自衛のための措置を無制限に認めているとは解されない。③憲法の下で許される自衛のための武力行使は、わが国に対する外国の武力攻撃により国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される急迫、不正の事態に対処する場合に限られる。④したがって、他国に加えられた武力攻撃の阻止をその内容とする集団的自衛権の行使は憲法上許されない。<sup>(32)</sup>

(25) 例えば、第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第21号 昭和35年4月20日 p.31の石橋政嗣社会党議員と岸首相の質疑がある。

(26) 例えば、田畑茂二郎『安保体制と自衛権 訂正版』(文化新書)有信堂、1968、pp.91-96。

(27) 「日米共同声明(1969年11月21日)」細谷千博ほか編『日米関係資料集 1945-97』東京大学出版会、1999、pp.786-787。

(28) 「ナショナル・プレス・クラブにおける佐藤総理大臣演説(1969年11月21日)」同上、p.795。

(29) 我部政明『沖縄返還とは何だったのか—日米戦後交渉史の中で—』(NHK ブックス)日本放送出版協会、2000、pp.136-138。

(30) 第68国会参議院内閣委員会会議録第12号 昭和47年5月18日 p.2。(佐藤首相答弁)

(31) 桜井敏雄「日米防衛協力の進展と集団的自衛権論議」『防衛法研究』21号、1997.10、p.36。

この整理で重要な点は、集団的自衛権を「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ことが正当化される地位」と定義して、「実力をもって阻止する」とすなわち実力行使が集団的自衛権の要件とされた点である。1970年代前半以後、政府の集団的自衛権解釈は、実力の行使という意味における集団的自衛権の行使をわが国は憲法上できないということに定着した<sup>(33)</sup>。

なお、その後、政府は1972(昭和47)年政府解釈をコンパクト化した「憲法、国際法と集団的自衛権に関する政府答弁書」(対稲葉誠一衆議院議員)を1981(昭和56)年5月29日に閣議決定した<sup>(34)</sup>ことから、後者が政府の集団的自衛権解釈として引用されることが多い。ちなみに、憲法第9条に基づく防衛力の整備と運用の方針で受動的な防衛戦略を表す「専守防衛」が政府の公式原則として定着したのも、同じく1981(昭和56)年である<sup>(35)</sup>。

沖縄返還の際の「韓国・台湾条項」に実質的な日米防衛協力の意味合いが薄かったことでも分かるように、政府解釈確立期における日本の対米協力の中心は、日本による防衛面での実力行使に基づく協力ではなく、依然として基地提供にあった。集団的自衛権に関する政府解釈が整理されたのも日米関係上の必要というより、巨額な第4次防衛力整備計画に対する国内外か

らの批判に対して、集団的自衛権の行使が違憲であることを明確にして抑制的な政府の姿勢を示すためであった<sup>(36)</sup>。

## II 集団的自衛権論議の変容—「人と人との協力」に向けて—

集団的自衛権に関する政府解釈が確立されるまでの時期、「物と人との協力」という日米安保条約体制の基本構図を背景に、日本による集団的自衛権の行使が日米防衛協力の中心テーマとなることはほとんどなかった。これに対して、1970年代後半までに、米ソ冷戦におけるデタントの到来と崩壊という国際安全保障環境の変動と米国の圧倒的な経済力・軍事力に陰りが生じる一方、日本の防衛力も高度経済成長の中で着実に整備されてきたことから、日米安保条約体制の構図に変化が生じることになった<sup>(37)</sup>。その結果、従来は「物と人との協力」にとどまってきた日米の協力関係、さらには日本の安全保障政策そのものがどのような影響を受けたのかを、本章では探ることにしたい。

### 1 日米防衛協力の進展と集団的自衛権

#### (1) ガイドラインの策定

1978(昭和53)年11月、日米両政府は「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)を策定し<sup>(38)</sup>、両国の防衛協力関係がその後急速に

32) 「昭和47年10月14日参議院決算委員会提出資料(水口宏三委員要求)」『防衛ハンドブック 2014年版』朝雲新聞社, 2014, pp.633-634.

33) 阪田編著 前掲注20, pp.51-52.

34) 「憲法、国際法と集団的自衛権に関する政府答弁書(昭和56年5月29日内閣衆質94第32号)」(第94回国会衆議院本会議録第29号 昭和56年6月2日 p.5)、このように、1972年以後に確立した集団的自衛権に関する政府解釈では、集団的自衛権の行使に基地提供や経済援助を含めることもあり得るとされていた旧安保条約から新安保条約直後にかけての時期の考え方とは異なるとらえ方をしている。

35) 『防衛白書』への「専守防衛」という用語の掲載が、また、「専守防衛」に関する政府答弁がこの1981(昭和56)年に定着した(等雄一郎「専守防衛論議の現段階—憲法第9条、日米同盟、そして国際安全保障の間に揺れる原則—」『レファレンス』664号, 2006.5, pp.25-26. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999839\\_po\\_066402.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999839_po_066402.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>).

36) 桜井 前掲注31, pp.36-37.

37) 坂元一哉「日米同盟における「物と人との協力」「人と人との協力」」『外交フォーラム』205号, 2005.8, p.18.

38) 「資料40 日米防衛協力のための指針」防衛庁編『防衛白書 昭和54年版』大蔵省印刷局, 1979, pp.267-272.



進展する契機となった。両政府は、ガイドラインにおいて①侵略の未然防止、②日本有事の際の対処行動、③日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間協力の3つに関する研究を行い、必要なら共同訓練を行うことを定めた。日本有事の共同対処の研究や共同訓練の実施を通じて、日米は「人と人との協力」に向けた一歩を踏み出した。

例えば、共同訓練に関して、それまで米軍と昭和30年代から対潜訓練や掃海訓練を実施してきた海上自衛隊（海自）<sup>(39)</sup>に加え、航空自衛隊（空自）が1978（昭和53）年に、陸上自衛隊（陸自）が1981（昭和56）年にそれぞれ米軍と共同訓練を開始した。さらに、多国間演習のリムパック（環太平洋合同演習）に海自が1980（昭和55）年に初参加したほか、1986（昭和61）年には複数の軍種が参加する初の日米共同統合演習が行われた。

日米共同対処の研究では、日本有事の日米共同作戦計画案が1984（昭和59）年末に完成したのを皮切りに、シーレーン防衛に関する日米共同研究、日米のインターオペラビリティ（相互運用性）に関する共同研究等が1980年代に実施された<sup>(40)</sup>。

このような日米防衛協力の緊密化を前にして、1972（昭和47）年に確立された集団的自衛権に関する政府の憲法解釈を基に、国会を中心に活発な議論が展開された。

## (2) シーレーン防衛と集団的自衛権

1970年代後半以降、日本の対米貿易黒字拡大を背景に、米国、中でも連邦議会において日本「安保ただ乗り」論が強まった。ガイドライ

ン策定過程においても米国からは、「米軍を槍、自衛隊を盾」と見る日本の防衛協力姿勢に不満が漏らされた<sup>(41)</sup>。特にソ連のアフガニスタン介入に始まる新冷戦と呼ばれた戦略環境下において、米国から、対ソ戦略上、日本に対してシーレーン防衛への貢献が求められた。ガイドラインにおいて、海自が「周辺海域における対潜作戦、船舶の保護のための作戦」を主体となって行うことが明記された<sup>(42)</sup>。

このように日米防衛協力が新たな段階に入る中で、中曽根康弘首相が1983（昭和58）年の訪米時に「日米運命共同体」「不沈空母」「三海峡封鎖」などの発言によって対米防衛協力積極姿勢を示した。このため、シーレーン防衛の中でも、米艦護衛、第三国船護衛、三海峡封鎖の3つの論点が集団的自衛権との関係で注目されることになり、近年の安倍政権下での安全保障法制論議においても登場する論点を含む詳細な議論が国会において展開された。

第1に、自衛隊による米艦護衛に関して、極東有事に米海軍増援部隊を自衛隊が公海上で護衛することは個別的自衛権の範囲内か集団的自衛権の範囲内かと問われ、中曽根首相は次のように答弁した。「日本が武力攻撃を受けたこと〔日本有事〕を前提に、来援する米艦船が日本救援活動を阻害される場合に日本側がこれを救い出すことは、領海においても公海においても憲法に違反しない個別的自衛権の範囲内である」<sup>(43)</sup>。

第2に、日本向け物資を積載した外国船に対する武力攻撃を自衛隊が排除可能かどうか問われた政府は、次の統一見解を公表した。「日本への武力攻撃が発生して自衛権を行使している

(39) 防衛庁編『防衛白書 昭和55年版』大蔵省印刷局, 1980, p.168.

(40) 桜井 前掲注(3), pp.39-42; 田中 前掲注(8), p.285.

(41) 村田晃嗣「防衛政策の展開—「ガイドライン」の策定を中心に—」『危機の日本外交70年代』（年報政治学 1997）岩波書店, 1997, p.91.

(42) 福田毅「日米防衛協力における3つの転機—1978年ガイドラインから「日米同盟の変革」までの道程—」『レファレンス』666号, 2006.7, pp.153-154. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999821\\_po\\_066607.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999821_po_066607.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

(43) 第98回国会衆議院予算委員会議録第5号 昭和58年2月5日 p.2.

場合、輸送物資が当該攻撃を排除するため又は国民の生存を確保するため必要不可欠な物資であれば、自衛隊が防衛行動の一環としてその攻撃を排除することは防衛のため必要最小限のものであるから、個別的自衛権の行使の範囲に含まれる」<sup>(44)</sup>。

第3に、三海峡封鎖に関しては以下の政府見解が示された。「日本への武力攻撃が発生していない場合、米国の封鎖要請に応じることはわが国自身の安全確保に必要とは判断されないもので原則拒否する」。ただし、「わが国船舶が国籍不明艦船から甚大な被害を受けるなどの日本に対する武力攻撃が非常な緊迫性を持つ場合等においては、例外的に当該要請に応じることがある」<sup>(45)</sup>。

ここに示された政府見解に共通する特徴は、「日本に対する武力攻撃があること」＝「日本有事」を前提に、自衛隊による実力の行使が集団的自衛権の行使に当たることを回避するために、「わが国防衛のための必要最小限度」のものであると解釈できるように、個別的自衛権の適用範囲を政府の過去の答弁と比べて広く解釈しようとした点である<sup>(46)</sup>。国内的に集団的自衛権行使には踏み込まないという理論構成をとりながらも、対外的には積極的な対米防衛協力姿勢を示そうとした訳である。

### (3) 様々な協力形態と集団的自衛権

新冷戦の期間中、前項に見たような実力の行使に絡んだ対米協力以外にも、様々な協力のあり方が模索されて、集団的自衛権との関連で議論された。

例えば、軍事技術の進展に伴って日本周辺海空域での対潜水艦戦や洋上防空が米国の対ソ戦略上重要性を増した。これを反映して、自衛隊のP3C対潜哨戒機の得た情報やOTH（超水平線）レーダーの探知情報を米軍に提供することが集団的自衛権に当たるのではないかと問題となった。政府は、集団的自衛権は実力の行使であるという立場から「一般的に情報交換はいわゆる集団的自衛権の行使禁止原則に背馳しない」<sup>(47)</sup>と一貫して答えてきた。

このほか、先に触れた海自の多国間演習・リムパック参加について、米国以外の外国との初の共同演習ということで論議を呼んだ。野党はリムパック参加が集団的自衛権を前提としており違憲だと批判した。政府は、自衛隊と外国との訓練は「所掌事務の遂行に必要な教育訓練である」として防衛庁設置法上根拠を有している上に<sup>(48)</sup>、同演習が憲法上許されない集団的自衛権の行使を前提にしたものでない<sup>(49)</sup>から、自衛隊の参加に問題はないと説明した。

本節で見たように1978年のガイドライン策定を機に、日本は基地の提供にとどまらない対米協力メニューを具体的に準備することになり、日米安保条約体制の「物と人との協力」という基本構図が塗り替えられる可能性が生じた。

## 2 湾岸戦争と人的貢献—憲法と集団安全保障・PKO—

1990（平成2）年8月のイラクのクウェート侵攻に始まる湾岸危機と翌年の湾岸戦争は、その後の日本の安全保障政策に多大の影響を与えた。中東の石油に依存する経済大国日本は積極

(44) 「政府統一見解 有事における海上交通の安全確保と外国船舶について」（第98回国会参議院予算委員会会議録第6号 昭和58年3月15日 p.2.（谷川和穂防衛庁長官答弁）

(45) 「いわゆる通航阻止問題についての政府見解」（第98回国会衆議院予算委員会会議録第18号 昭和58年3月8日 p.2.（後藤田正晴官房長官答弁）

(46) 阪口規純「集団的自衛権に関する政府解釈の形成と展開—サンフランシスコ講和から湾岸戦争まで—（下）」『外交時報』1331号, 1996.9, p.81.

(47) 第104回国会衆議院予算委員会会議録第19号 昭和61年3月5日 p.21.（加藤紘一防衛庁長官答弁）

(48) 第91回国会衆議院予算委員会会議録第20号 昭和55年3月8日 p.4.（細田吉蔵防衛庁長官答弁）

(49) 第90回国会参議院決算委員会会議録第1号 昭和54年11月28日 p.22.（佐々淳行防衛庁参事官答弁）

的な貢献が求められる立場にあり、実際に米国からはペルシア湾岸地域に米軍を展開するため輸送支援等の要請があった。人的貢献の枠組みがない中で、日本は130億ドルに上る財政支援を多国籍軍に対して行ったにもかかわらず、国際的に評価されなかった。<sup>(50)</sup>

この間、人的貢献の枠組みとしてまず論じられたのが、集団安全保障措置の一環としての多国籍軍への参加が憲法上可能か否かであった。湾岸多国籍軍は米国主導で国連憲章に基づく国連軍ではなかったが、冷戦終結によって国連安全保障理事会（安保理）が機能を果たすことになり、多国籍軍の武力行使を安保理が容認した。このため、多国籍軍の武力行使は国連の集団安全保障に近似した措置ととらえられたことから、国内の一部には日本が多国籍軍に加わり実力行使したとしても違憲ではないばかりか、むしろ集団安全保障への参加は憲法前文の国際協調主義の理念に沿うものだと意見があった<sup>(51)</sup>。

これに対して、政府は次のように国会で応じた。「いわゆる「国連軍」には種々の形態があるので、これへの参加を一概に論じられないが、「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴う場合は自衛隊の参加は憲法上許されないのに対して、「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴わない場合は自衛隊の参加が憲法上許されない訳ではない<sup>(52)</sup>。また、「いわゆる「国連軍」に

対する関与には「参加」と「協力」がある。「協力」とは「参加」を含む広い意味の関与を表すもので、「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んでいる。「参加」に至らない「協力」については、「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訳ではなく、当該「国連軍」の武力行使と一体とならないものは憲法上許される<sup>(53)</sup>。

こうした議論の結果、わが国が湾岸地域において実施した安全保障関連の人的貢献は、当時の「自衛隊法」（昭和29年法律第165号）で可能な<sup>(54)</sup>ペルシア湾の遺棄機雷掃海のための湾岸戦争終結後の海自の掃海艇部隊派遣であった。人的貢献のさらなる拡大のため、1992（平成4）年6月に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年法律第79号。以下「PKO協法力」）が制定された。紛争当事者間での停戦合意成立をはじめとしたPKO参加5原則<sup>(55)</sup>に基づくことによって、同法は、憲法に抵触することなく実力組織である自衛隊を海外に派遣する初の法的枠組みとなり、その後続く自衛隊の海外派遣を行う立法の出発点となった。

50) 中西寛「湾岸戦争と日本外交」2011.12.6. nippon.com <<http://www.nippon.com/ja/features/c00202/>>

51) 阪田編著 前掲注20, p.81. なお、佐々木芳隆『海を渡る自衛隊—PKO立法と政治権力—』（岩波新書）岩波書店、1992, pp.13-24によれば、当時の与党自民党内にもこうした考え方があったという。また、安倍首相の下に設置された安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）の2014年5月の報告書も国連の集団安全保障措置への参加には憲法上の制約はないと主張した（「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書）2014.5.15, p.24. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>>。

52) 第118回国会衆議院安全保障特別委員会議録第7号（閉）平成2年10月5日 p.4.（工藤敦夫内閣法制局長官答弁）

53) 第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第4号 平成2年10月26日 pp.25-26.（中山太郎外務大臣答弁）

54) 当時の自衛隊法第99条（機雷等の除去）「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ものとする」（現行法では第84条の2）に基づく。

55) PKO参加5原則とは、①紛争当事者間で停戦合意が成立し、②紛争当事者の全てが当該PKO及び当該PKOへのわが国の参加に同意し、③当該PKOが中立的立場を厳守し、④①から③のいずれかが満たされない場合にはわが国部隊は撤収することとし、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度に限ることの5つである。

### 3 日米安保共同宣言と新ガイドライン—集団的自衛権の枠—

#### (1) 日米安保再定義と日米安保共同宣言

日本はPKO協力法の制定によって国際安全保障への人的貢献に一步を踏み出した。その背景として、冷戦構造が崩壊して日本外交のとり得る選択肢が広がったことや日本の国力と世論が成熟して経済大国としての責任が自覚されるようになったことが指摘できる<sup>(56)</sup>。

国際安全保障環境の変容に伴い日本の国民意識が変化する一方で、東アジアにおいては、日本の安全保障政策が問われる事態が相次いだ。その1つが、北朝鮮の核開発をめぐる第1次朝鮮半島危機（1993～1994年）である。危機当時、日本が対米支援をどこまで可能か日米間で検討されたが、法律の未整備のためほとんど何もできないことが明らかとなった<sup>(57)</sup>。もう1つは、1996（平成8）年3月の台湾史上初の総統直接選挙をめぐる中台危機である。選挙に圧力をかけるため中国が台湾海峡付近で軍事演習を実施したのに対し、米国が東シナ海に2つの空母機動部隊を派遣してこれを牽制する事態が生じた<sup>(58)</sup>。

折から、冷戦の終結によって日米同盟の存在意義が問われて「同盟漂流」が危惧される中でこれらの事態が生じたことから、日米同盟の漂流をくいとめて、これを「管理」するため、1994（平成6）年秋から日米安保再定義プロセスと呼ばれる同盟改善に向けた折衝が日米間で開始された。1996（平成8）年4月の日米首脳会談において、日米同盟の改善の方向性が日米安保共同宣言<sup>(59)</sup>として発表された。同宣言は、

日米安保条約が両国関係の基盤であり、21世紀に向けてアジア太平洋地域の安定的繁栄の基礎でもあることを確認した。これは、実質的に安保条約の射程を「極東」から「アジア太平洋」に拡大することになった。その上で、日米防衛協力関係拡大のために1978（昭和53）年策定の旧ガイドラインを見直して、日本の平和と安全に影響を及ぼす日本周辺地域で発生し得る事態（周辺事態）における日米共同対処に関する研究と政策調整を開始することを宣言した。<sup>(60)</sup>

#### (2) 新ガイドラインと集団的自衛権

日米安保共同宣言を受けて両政府は旧ガイドラインの見直し作業を進め、1997（平成9）年9月に新ガイドラインに合意した<sup>(61)</sup>。新ガイドラインは、①平素からの協力、②日本に対する武力攻撃に際しての対処行動、③日本周辺地域における事態（周辺事態）での協力の3つの場合の日米協力の基本事項を定めた。新ガイドラインの特徴は、日本以外の地域の有事を想定した③に関連して、旧ガイドラインの「極東における事態」という用語が「周辺事態」に置き換わるとともに新ガイドライン全体の重点が③に置かれたことである。

この特徴は、第1次朝鮮半島危機の教訓を踏まえたものであり、また、前述のように日米安保共同宣言が安保条約の射程をアジア太平洋地域にまで広げたことを反映したのものである。その後、日本は③における日米協力を実効あるものとすべく、周辺事態での米軍活動支援等を可能にするため、1999（平成11）年に周辺事態法<sup>(62)</sup>（平成11年法律第60号）、2000（平成12）年

(56) 福田 前掲注(42), p.159.

(57) 第1次朝鮮半島危機については、春原剛『米朝対立—核危機の十年—』日本経済新聞社, 2004, pp.84-213.

(58) 中台危機については、船橋洋一『同盟漂流』岩波書店, 1997, pp.385-439.

(59) 「日米安全保障共同宣言—21世紀に向けての同盟—（仮訳）」1996.4.17. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>>

(60) 日米安保再定義プロセスについては、外岡秀俊ほか『日米同盟半世紀—安保と密約—』朝日新聞社, 2001, pp.486-540.

(61) 「日米防衛協力のための指針」1997.9.23. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyoryoku.html>>

に船舶検査活動法<sup>(63)</sup>(平成12年法律第145号)などの関連法を制定した。なお、新ガイドラインの基本事項のうち②の日本有事の対処行動に関連しても、2003(平成15)年に武力攻撃事態法<sup>(64)</sup>(平成15年法律第79号)が、2004(平成16)年に米軍行動確保法<sup>(65)</sup>(平成16年法律第113号)がそれぞれ制定されて、日本有事の際の自衛隊及び米軍の活動の円滑化が図られた。

ところで、日本有事以外の場面で日本が対米支援を行う場合、それを日本による集団的自衛権の行使と区別するのが難しくなる。このためガイドライン見直しに憲法論議が入り込むことになって作業が進まなくなる可能性が高いことから、日米両政府はこの見直し作業を集団的自衛権行使に踏み込まない前提で行うことにした<sup>(66)</sup>。

政府は、ガイドライン見直し作業に関連して、国会で次のように説明した。「米軍に対する補給など自らは武力行使は行わない行動について、それが憲法第9条との関係で許されるか否かは、他国、米軍による武力行使と一体となる行動か否かによって決まる。」「〔それは〕①戦闘行動が行われ又は行われようとする地点と当該行動の場所との地理的關係、②当該行動の具体的内容、③各国軍隊の武力行使の任にあるものとの關係の密接性、④協力しようとする相手方の活動の現況など諸般の事情を総合的に勘案して個々具体的に判断される」<sup>(67)</sup>。このように湾岸戦争時の「一体化論」が新ガイドラインに関する議論においても踏襲され、さらに精緻化された。

日本は、日米の防衛協力関係を冷戦後の新たな国際安全保障環境に適合させるため、同盟「管理」の視点から日米安保再定義プロセスに基づいて、米国との間で新ガイドラインに合意し、周辺事態法や船舶検査活動法等の国内法制を整備した。これは米軍の行う活動に日本が人的貢献を行うための法的枠組みを提供するものであり、日米安保条約体制の基本構図を「物と人との協力」から「人と人との協力」へと転換することを目指すものであった。ただし、政治的配慮から日本は集団的自衛権行使に踏み込まないことになった。また、何より「物と人との協力」を定めた根本の法的枠組みである安保条約自体に変更はないことから、日米協力の構図の転換は未完となった。

### III 21世紀の日米関係と集団的自衛権

冷戦の終結によって大国間戦争の可能性は低下したが、21世紀に入り、安全保障上の脅威が多様化した。依然、いくつかの地域大国や「ならず者国家」(rogue state)による大量破壊兵器や弾道ミサイルによる軍事的脅威がある一方、部族・民族対立に基づく内戦を解決できずに国家統合に苦しむ「破綻国家」(failed state)が国際テロ組織や国際犯罪組織の温床となって地域の安全保障上の脅威となる事例が後を絶たない。こうした国際安全保障環境の変化に対して、国際社会が共同で対処するという動きも強まってきた<sup>(68)</sup>。

本章では、日本が21世紀の新たな国際安全

(62) 正式名称は、「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」。

(63) 正式名称は、「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」。

(64) 正式名称は、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。

(65) 正式名称は、「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」。

(66) 外岡ほか 前掲注(60), pp.528-530.

(67) 第136回国会参議院内閣委員会会議録第8号 平成8年5月21日 p.26. (大森政輔内閣法制局長官答弁)

(68) 21世紀について同様の安全保障環境認識を示すのが、安保法制懇による第1次報告書である(「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書」2008.6.24, pp.4-5. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>>). 同様の認識は、2004年末策定の「平成17年度以降の防衛計画の大綱」の安全保障環境認識にも共通する(防衛庁編『防衛白書 平成17年版』日経印刷, 2005, pp.353-354)。

保障環境にどのように対応しようとしてきたかを、集団的自衛権論議を軸に振り返ることにする。

## 1 テロとの闘いへの日本の協力

### (1) テロ特措法とイラク特措法

2001（平成13）年9月11日の米国中枢に対する同時多発テロ（9・11テロ）は、国際社会に衝撃を与えたばかりか、日本の安全保障政策にも重大な影響を及ぼした。

小泉純一郎政権は、湾岸戦争の際の教訓から迅速な対応を旨とし、9月19日に7項目の対米支援措置を取りまとめた。その際、小泉首相は「米国を支持し、最大限の協力をしたい。憲法前文は国際社会で名誉ある地位を占めたいと謳う。同時に憲法第9条が国際紛争を解決する手段として武力行使を放棄する点も重視し、武力行使と一体とならない支援を行う」と説明した<sup>(69)</sup>。結局、9・11テロに対応して行われる国連安保理決議に基づく活動や人道措置に対して、わが国が物品役務の提供等の支援や捜索救助活動等を行うことを可能とするテロ対策特別措置法<sup>(70)</sup>（平成13年法律第113号。以下「テロ特措法」）が2年間の時限法として11月2日に制定された<sup>(71)</sup>。

同法に基づいて海上自衛隊の艦艇がインド洋に派遣されて、10月7日に米英軍主導で開始された対アフガニスタン攻撃や次に紹介する対

イラク攻撃に関連してペルシア湾を含むインド洋に展開する多国籍軍艦船に対して補給・給油活動を行った。

一方、9・11テロ直後に、「ならず者国家」やテロ支援国家として一時攻撃対象候補に挙がっていたイラクに対して、大量破壊兵器の保有を理由に米英軍主導の多国籍軍が2003（平成15）年3月19日に武力行使を開始した<sup>(72)</sup>。5月1日、ブッシュ（George W. Bush）米大統領がイラクにおける大規模戦闘の終結を宣言した。宣言後、電力、下水処理などのライフライン機能が十分に働かず、医療や学校などの施設が復興途上にあつたイラクでは、治安状況が依然予断を許さなかつた。このため、自己完結性を備えた自衛隊部隊の派遣を念頭に、日本としてイラクに対して人道復興支援や安全確保支援の活動を行うため、イラク人道復興支援特別措置法<sup>(73)</sup>（平成15年法律第137号。以下「イラク特措法」）が4年間の時限法として8月1日に制定された<sup>(74)</sup>。

同法に基づき、陸自の部隊がイラク南部のサマーワで給水、医療、公共施設復旧に従事し、空自のC130輸送機がクウェートを拠点に輸送業務に当たった。

### (2) 自衛隊海外派遣の法的枠組み

テロ特措法やイラク特措法によって、日本は米国主導の多国籍軍によるテロとの闘いへの後

(69) 「米国同時多発テロ自衛隊派遣表明、小泉首相会見（要旨）」『毎日新聞』2001.9.20.

(70) 正式名称は、「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」。

(71) テロ特措法は、その後2003年に2年、2005年と2006年にそれぞれ1年延長され、2007年11月に失効した。ただし、テロとの闘いの一環であるインド洋での「海上阻止作戦」へのわが国の貢献継続の観点から、海上自衛隊艦艇による補給活動に限って再開するための「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」（平成20年法律第1号。通称「補給支援特措法」）が2008年1月に1年間の時限法として制定され、2009年に1年延長されたが、2010年1月をもって同法も失効した。

(72) なお、イラクに対する武力行使の根拠とされたイラクの大量破壊兵器保有疑惑には根拠がなかつたことが戦後になって明らかとなり、ブッシュ政権主導の多国籍軍による武力行使の正当性に批判が起きた（斎藤直樹『検証イラク戦争—アメリカの単独行動主義と混沌とする戦後復興—』三一書房、2005、pp.203-228）。

(73) 正式名称は、「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」。

(74) イラク特措法の制定過程については、信田智人『官邸外交—政治リーダーシップの行方—』（朝日選書）朝日新聞社、2004、pp.79-126.

方支援を行うため自衛隊を海外派遣した。したがって、そこには対米協力という意識が強く働いたが<sup>(75)</sup>、他方で日本が国際安全保障環境の改善に向けてさらに積極的な役割を担うべきであるという湾岸戦争以来の意識も強く働いていた<sup>(76)</sup>。

もっとも、日本は憲法によって武力の行使を自衛の場合に限定し、実力の行使という意味での集団的自衛権の行使はできないと解釈してきたため、これらの特措法に基づく自衛隊の活動は、前述の周辺事態法と船舶検査法という（特別措置法ではない）恒久法と同様に、合憲性を確保するための共通の制度的枠組みのもとに作られてきた。阪田雅裕元内閣法制局長官によると、それは次のように整理することができる<sup>(77)</sup>。

- ① 実施する活動として、補給、輸送等、それ自体が武力行使に該当しないものを限定列举
  - ② 活動を行う地域を非戦闘地域（又は後方地域）に限定
  - ③ 活動を実施している場所の近傍で戦闘行為が行われるか又はそれが予測される場合、当該活動を休止又は避難するなどして、防衛大臣による変更や中断命令を待つこと
  - ④ 武器の使用は、自衛隊法第95条（武器等防護）によるほか、自己等の生命・身体の防護に必要な場合に限定し、かつ、人に危害を加えることができるのは正当防衛又は緊急避難に当たるときに限定
- このように、集団的自衛権の不行使のみに限

らない、憲法第9条に基づいた実力行使に関するその他の制約の下で、日本は国連カンボジア暫定統治機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC）参加以来実績を重ねてきたPKO協力の分野以外において、国際安全保障環境の改善に自衛隊による人的貢献を開始することになった。ただし、こうしたテロとの闘いへの日本の協力には、米国の圧力による対米協力の側面が色濃かった<sup>(78)</sup>ことも事実である。

## 2 アーミテージ報告

### (1) 集団的自衛権解禁への欲求

1990年代半ばの日米安保再定義プロセスの当時、米国側では知日派を中心に「日本が集団的自衛権を行使できるようにならなければ、ガイドライン見直しは意味を持たない」との指摘もされていた<sup>(79)</sup>。しかし、実際には前述のような集団的自衛権をめぐる憲法論議という迷宮入りの懸念が日本側にあったのに加え、米国側でも、日本の国論の分裂や日本の中国や韓国との関係悪化によるガイドライン見直しそのものの停滞の懸念が勝ることになって、日本は集団的自衛権の議論に踏み込まないことになった<sup>(80)</sup>。

2000（平成12）年10月、レーガン（Ronald Reagan）共和党政権で国防次官補を務めたりチャード・アーミテージ（Richard L. Armitage）氏とクリントン（William Clinton）民主党政権下で前述の日米安保再定義プロセスを主導した元国防次官補のジョセフ・ナイ（Joseph S. Nye, Jr.）ハー

<sup>(75)</sup> テロ特措法は上述のように9・11テロ発生後の7項目の対米支援策の1つとして制定された経緯がある。イラク特措法の場合も、小泉首相が初めてイラクへの自衛隊派遣を公に表明したのは2003年5月下旬の訪米時であり、自民党内では北朝鮮問題で米国の協力を得るため、イラク問題で日米同盟強化が必要だという理屈で新法の議論がされていた（同上、pp.104-105）。

<sup>(76)</sup> 2004年12月決定の防衛計画大綱では、日本の安全保障政策の目的を日本防衛と国際安全保障環境改善の2つとし、そのために国際任務を自衛隊の本来任務化とすることを打ち出し、2007年1月に自衛隊法が改正された。

<sup>(77)</sup> 阪田編著 前掲注<sup>(20)</sup>、pp.115-117。

<sup>(78)</sup> 報道では、2001年のテロ特措法による海自艦艇派遣の背後に当時のアーミテージ国務副長官の「ショー・ザ・フラッグ」発言が、2003年のイラク特措法による陸自部隊派遣の背後に当時のローレス（Richard Lawless）国防次官補代理の「ブーツ・オン・ザ・グラウンド」発言がそれぞれあったとされた（朝日新聞「自衛隊50年」取材班『自衛隊 知られざる変容』朝日新聞社、2005、pp.35-37、68-71）。

<sup>(79)</sup> 外岡ほか 前掲注<sup>(60)</sup>、p.530。

<sup>(80)</sup> 同上

バード大学教授の2人を中心とした米国の超党派の知日派有識者グループが、日米両国政府の政策決定者に向けて、「米国と日本—成熟したパートナーシップに向けて—」と題する政策提言（通称「アーミテージ報告」）を公表した<sup>(81)</sup>。アーミテージ報告の行った提言の中で最も注目されたのが、特別な関係と称される米英同盟を日米同盟のモデルとして、日本はより平等な同盟パートナーとなるべきであると提言した点である。同報告は、さらに日本が集団的自衛権を禁じていることが同盟協力を制約していると指摘した。同報告の提言の実現は、全体として日米同盟を平等なパートナー間の「負担の分担から力の分担」へ進化させることを意味する<sup>(82)</sup>。これは、いわばアーミテージ氏ら米国の知日派にとっては、中途半端に終わったととらえられた日米のガイドライン見直し作業を、集団的自衛権解禁によって完結すべきであるという提言であった。

その後も、アーミテージ、ナイ両氏を中心とする知日派グループは、日米関係に関して第2次<sup>(83)</sup>、第3次<sup>(84)</sup>のアーミテージ報告をそれぞれ2007（平成19）年2月、2012（平成24）年8月に発表し、日米同盟強化策を提言した。第2

次報告は、その発表時期が第1次安倍政権の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）の議論の時期に重なったため、日本自身による議論の進展が期待されたことから、集団的自衛権解禁に関する「外圧」的表現は影をひそめた。第3次報告は、鳩山由紀夫政権以来の日本の民主党政権の安全保障政策の揺れによって、日米同盟が1990年代半ばに続いて再び「漂流」の危機に瀕しているとの認識<sup>(85)</sup>が広がった時期に発表されたためもあって、日本に「二流国」に甘んじるのかそれとも「一流国」として国際社会に役割を果たしていく覚悟があるのかと厳しく問いかけて、「集団的自衛権の禁止は同盟の障害である」と批判した。

## (2) アーミテージ報告の意味

第1次から第3次の各報告は集団的自衛権の解禁以外にも日米同盟を強化するために各種の提言を行ってきた。例えば、第2次報告の「日本への勧告」には、効果的な意思決定のための国家安全保障体制と官僚組織の強化や、自衛隊の海外派遣に関する恒久法の整備などの項目があった<sup>(86)</sup>。前者は第2次安倍政権において

(81) Richard L. Armitage et al., *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, Washington, D. C.: Institute for National Strategic Studies of National Defense University, 2000.（「米国と日本—成熟したパートナーシップへ向けて—」『海外事情』49(2), 2001.2, pp.75-87.）

(82) *ibid.*, pp.3-4.

(83) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye Jr., *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2007.（「日米同盟—2020年のアジアを正しく方向付けるために（アーミテージ・レポートⅡ）—」（1）-（5）『朝雲』2007.4.12-5.17.）

(84) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye Jr., *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2012.（「第3次アーミテージ・ナイ報告書：日米同盟—アジアの安定のために【全訳】—」『読売クオータリー』23号, 2012.秋, pp.60-81.）

(85) *ibid.*, p.1. なお、春原剛ほか『日米同盟 vs. 中国・北朝鮮—アーミテージ・ナイ緊急提言—』（文春新書）文藝春秋, 2010, pp.28-32では、「漂流」ではなく「日米同盟崩壊」という言葉で同様の認識を示している。

(86) Armitage and Nye, *op.cit.*(83), pp.21-22. これに対して、第3次報告は、日本の集団的自衛権禁止に懸念を表しつつも、提言においては、その解禁を前提にしているかのように、日本が韓国との「歴史問題」を直視した上で韓国と軍事情報包括保護協定（GSOMIA）や物品役務相互提供協定（ACSA）を締結して日米韓の軍事的協力を強化すべきこと、イランがホルムズ海峡封鎖の意図を示した場合には日本が独自に掃海艇を派遣すべきこと、広範なPKO参加のために日本が文民や他国部隊の保護のために必要なら武力行使を可能とすべきこと、米陸軍・海兵隊は陸自との相互運用性を高めて水陸共同作戦の態勢のための協力を行うべきこと、日米は合同サイバーセキュリティセンターを設立すべきことなどを具体的に提言している（Armitage and Nye, *op.cit.*(84), pp.16-17）。こうした提言の多くは、7・1閣議決定に至る議論で取り上げられたり、2013年10月の日米安全保障協議委員会（2+2）で決まった現在進行中の日米防衛協力ガイドラインの再改定論議で取り上げられたりしている論点でもある。



2013（平成25）年末の国家安全保障会議（NSC）設置及び国家安全保障戦略（NSS）策定として既に実現しており、後者は7・1閣議決定に関連して現在進行中の安全保障法制の整備作業の課題の1つとされている<sup>(87)</sup>。

こうして見ると、3つのアーミテージ報告は、民間有識者グループの提言とはいえ、グループのメンバーが政府の要職経験者であったりその候補者であったりしたこと<sup>(88)</sup>から、日米防衛協力の政策策定に多大の影響を与えてきたと言ってよいだろう。

20世紀末以来、日本を取り巻く安全保障環境の変化に対応する形で、一方で日米の防衛協力を緊密化するため、他方では国際安全保障環境の改善に積極的に関わるために、日本は人的貢献を行う法的枠組みを整備してきた。21世紀になってからは、特に9・11テロ以降の米国のテロとの闘いに呼応する形で、2つの特措法を制定してきた。しかし、特措法という時間的制約の中での立法だったこともあり、また、両法の立法目的の中心がテロとの闘いという米国主導の多国籍軍への貢献であったことから、日本による集団的自衛権の行使に関しては、前世紀末の対米防衛協力強化のためのガイドライン見直しの際の集団的自衛権行使に踏み込まないという枠組みを再度踏襲した法整備となった。これが、アーミテージ報告に代表される米国側による日本の安全保障政策のあり方に対する不満の源泉であろう。

## おわりに

最後に本稿の議論を簡単に振り返り、集団的自衛権をめぐる議論の現在を俯瞰する見取り図を提示してみたい。

旧日米安保条約を1960年に改定した現在の

日米安保条約は「極東の平和と安全のため」に日本が米国に基地を提供する（第6条）代わりに、日本防衛に日米共同で対処すること（第5条）を規定し、「物（基地）と人（米軍）との協力」に基づく日米同盟の基本構図を作った。この基本構図を背景に、冷戦前半期、実力の行使という意味で日本による集団的自衛権の行使が課題とされることはなかったが、冷戦後半期、日本の経済力と防衛力が増す中で、1978年の日米防衛協力ガイドラインが策定されて、「人（自衛隊）と人（米軍）との協力」に向けた準備が始まった。

その後、冷戦終結による新たな国際安全保障環境の出現により、日本は日米協力以外の国際安全保障環境改善に向けた人的貢献を迫られることになり、国連PKOへの自衛隊派遣を可能にするPKO協力が制定された。他方で、1990年代半ば以降、冷戦終結によって「漂流」を始めた日米同盟を再定義して、同盟を「管理」する作業が日米間で行われ、1997年に新たな日米防衛協力ガイドラインが合意された。日本の周辺における事態に対処する米軍に自衛隊が後方支援を行うために周辺事態法等が制定されて、日米同盟は「人と人との協力」の段階に入ることになった。しかし、集団的自衛権行使に依然として憲法上の制約がある上に、何より条文上では条約区域が日本の施政下にある領域に限られていることに変わりはなく、依然「物と人との協力」の枠組みにとどまる日米安保条約の下で、日本の協力には自ずと限界があると言わざるをえない。

21世紀に入るとともに国際安全保障上で国際テロ組織などの非国家主体や「ならず者国家」によるテロや大量破壊兵器使用等の脅威が現実のものとなる中で、日本は主に対米協力の観点から強く対応を迫られた。集団的自衛権の不行

<sup>(87)</sup> 「海外派遣 恒久法を迫る自民」『朝日新聞』2015.2.1.

<sup>(88)</sup> 例えば、アーミテージ氏は第1次報告発表の翌2001年にブッシュ政権の国務副長官に就任し、第2次報告に参加したカート・キャンベル（Kurt M. Campbell）氏は2009年にオバマ政権の東アジア太平洋担当国務次官補に就任した。

使のみに限らない憲法第9条に基づいた実力行使に関する制約の下での対応であったため、米国には「人と人との協力」の観点から不満が残ると同時に、日本にとっても国際安全保障環境改善に向けた人的貢献の選択肢を自ら限定することになった。

このような全体の安全保障論議の見取り図の中で、2014（平成26）年の7・1閣議決定は行われた。同決定中の集団的自衛権の限定的行使、多国籍軍など他国部隊への後方支援、PKO参加自衛隊の武器使用などが今後の安全保障法制整備の中で議論されることになる。ここで示した集団的自衛権に関する見取り図からは、今後の安全保障法制の議論において、以下の2つの視点が重要となってくるといえるだろう。

1つは、日米の安全保障関係すなわち日米同盟を今後どのように「管理」していくのかという視点である。集団的自衛権の限定的行使によって日米安全保障関係が「人と人との協力」に転換することで同盟のスムーズな「管理」が可能になるかもしれない。その反面、それは依然として限定的な行使にとどまるために同盟の「管理」が複雑化する可能性もある。安全保障

法制の議論を行う際には、同時に、このような日米同盟の「管理」のあり方を含めて、わが国としての安全保障政策の根本に関わる日米同盟の将来像について議論することも忘れてはならないだろう。

もう1つは、日米同盟の視点とは別に、国際安全保障環境改善にわが国として参加すること及びその態様の如何を問う視点も重要である。憲法第9条に基づく実力の行使に関する制約には、国内外に抑制的な自らの安全保障政策を示してきた歴史的な意義がある。他方、実力行使の制約によって国際安全保障環境改善への人的貢献や参加態様に限定が生じてわが国の政策選択の不自由度が増す可能性もある。日本が国際安全保障環境改善に向けた人的貢献を積極化する場合、従来から続く実力行使制約の意義と将来的な政策選択の不自由度とを比較考量することが求められるだろう。

いずれの視点から議論する場合も、ここに示したわが国の安全保障論議の見取り図と本稿で詳述した集団的自衛権に関する過去の論点を参照しながら議論を進めることが肝要であろう。

（ひとし ゆういちろう）