

「日本の立憲体制とその防衛意図のシグナル」

石田 淳
(東京大学)



はじめに

日本は再び軍事化しているのか、それとも軍事化していないのか。そもそもこの問いが成り立つのは、一国の防衛意図を関係国が必ずしも正確に認識できないからである。そしてこの問いが重要であるのは、意図の誤認は、好ましからざる帰結——それがなければ回避できるであろう「悲劇」——を関係国の間にもたらしうるからである。

日本政府は、国家の防衛意図を明示的あるいは暗黙裡に表明するにあたって次のような手段を利用する。憲法の制定、法律（自衛隊法、防衛庁設置法など）の制定、条約（多国間のサンフランシスコ講和条約、二国間の日韓基本条約等）の締結、同盟の形成（日米安全保障条約の締結およびその改訂）さらには関連の交換公文（吉田・アチソン交換公文、岸・ハーター交換公文など）の手交、首相・内閣官房長官の談話（村山談話、宮澤談話、後藤田談話、河野談話、村山談話、安倍談話など）、首脳間の共同声明（1960年の岸・アイゼンハワー共同声明、1969年の佐藤・ニクソン共同声明など）、協定（沖縄返還協定など）の締結、閣議決定（2014年の「自衛権発動の高三要件」など）、国会答弁（1954年の「自衛権発動の旧三要件」、1967年の「非核三原則」など）等である。これらの回路は、すべて、当該国の防衛意図について対立国のみならず友好国も含む関係諸国の認識に影響を与えるシグナルであり、送受信されるシグナルの説得力が国家の安全を大きく左右しうる。

この論文では、まず第1節において、今日の安倍晋三内閣（2006年9月—2007年9月、2012年12月—現在）の下における日本の宣言政策としての「専守防衛（exclusively defense-oriented posture）」について確認する。そのうえで、1954年の日本の再軍備（rearmament）以降の「専守防衛」政策とは何だったのかを、日本の防衛力整備を中心に歴史的に概観する。

次に第2節において、アメリカの西太平洋におけるハブ・アンド・スポークスの同盟構造と、日本の専守防衛との関連を考察する。その際に、西太平洋における安全保障の構図が北大西洋のそれとどのように異なるのかを比較対照する。

第3節において、国家間における自衛権の解釈の不一致が国際的なディレンマ（後述する安全保障のディレンマと同盟のディレンマ）を生むという国際政治学の基本的な学知を確認したうえで、2014年の集団的自衛権の限定的行使容認の含意について検討する。

そして第4節において、国内における説明責任が、政府の宣言政策にいかなる説得力を与えうるのかを考察

する。

1. 宣言政策としての「専守防衛」

2014年7月1日、安倍晋三内閣は閣議決定「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」を行い、勢力分布の変化、技術革新の急速な進展、「大量破壊兵器」等の脅威など、日本をとりまく安全保障環境が根本的に変容したとの状況認識に基づき、日本の存立を全うするためには、集団的自衛権の限定的行使も憲法上許容されとの見解を示した。

これを受けて2015年9月30日に改正された自衛隊法第76条第1項は、「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」（「武力攻撃事態」）においてのみならず、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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明白な危険がある事態」（「存立危機事態」）においても、内閣総理大臣は国会の承認を得て自衛隊に出動を命ずることができ、出動した自衛隊は「我が国を防衛するため、必要な武力を行使することができる」（第88条第1項）とした。同時に、周辺事態安全確保法を改正のうえ、重要影響事態安全確保法と改称して、米軍等の外国軍隊に対して自衛隊が支援活動を行う事態について、我が国周辺の地域における事態としてきた従来の地理的な制約を解除して、同法第1条において「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」（「重要影響事態」）と再定義した。

まさにこのように、集団的自衛権の行使を限定的ながらも容認するなど、日本はその防衛政策の軌道を修正しているのではないかと不安が国内外で生まれかねない局面において、政府はその不安を払拭するための努力を行った。前述の閣議決定（2014年7月1日）を経たのちの閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」（2018年12月28日）は、

「日本国憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国にならないとの基本方針に従い、文民統制を確保し、非核三原則を守ってきた。今後とも、我が国は、こうした基本方針等の下で、平和国家としての歩みを決して変えることはない。」（強調は引用者）

と強調したのである。この文言は、かつて国防費の「GNP 1%枠」を撤廃するにあたり、中曽根康弘内閣が行った閣議決定「今後の防衛力整備について」（1987年1月24日）の以下の文言

「我が国は、平和憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本理念に従い、日米安保体制を堅持するとともに、文民統制を確保し、非核三原則を守りつつ、節度ある防衛力を自主的に整備してきたところであるが、かかる我が国の方針は、今後とも引き続き堅持する。」（強調は引用者）

とほぼ同一であり、安倍内閣は前述の閣議決定のみならず、閣議決定「防衛装備移転三原則」（2014年7月1日）などの機会においても、この定型表現にみられる説得のレトリックを最大限活用してきたとさえ言える。

では、この定型表現に言う「専守防衛」とは何か。1981年以降、現在に至るまで、『防衛白書』は防衛の基本政策としての専守防衛について、

「相手から武力攻撃を受けたときはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小のものに限るなど、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢」

との定義を一貫して維持してきた。その原型は、1970年の『防衛白書』に辿ることができる。それによれば、

「専守防衛の防衛力は、わが国に対する侵略があった場合に、国の固有の権利である自衛権の発動により、戦略守勢に徹し、わが国の独立と平和を守るためのものである。したがって防衛力の大きさおよびいかなる兵器で装備するかという防衛力の質、侵略に対処する場合いかなる行動をするかという行動の態様等すべて自衛の範囲に限られている。すなわち、専守防衛は、憲法を守り、国土防衛に徹するという考え方である」（強調は引用者）

とされていたのである。

この定義は、「自衛権発動の旧三要件」を想起させるものであろう。すなわち、1954年の防衛二法（防衛庁設置法及び自衛隊法）審議過程以来、前述の2014年閣議決定までの60年間に亘り、政府は自衛権行使が許容されるには、

「急迫した危害が国家に加えられるということ、そして危害除去に必要な限度でなければ行使し得ないということ、またその危害を除去するために他にとる手段がないということ」（下田武三外務省条約局長答弁、衆議院外務委員会、1954年3月16日）

という違法性、均衡性、必要性の三要件の充足が必要であるとしてきたのである。したがって専守防衛とは、自衛権の発動を旧三要件の範囲内に限る、すなわち自国への攻撃に対する反撃の局面以外に武力を行使しない、しかも攻撃の排除という最小限の武力行使に限ることを想定し、その準備たる防衛力の保持、装備の保有などについても同様にそれ相応の範囲に自制するという意味において憲法9条と適合的な受動的かつ自制的な防衛姿勢を意味すると理解できるだろう。

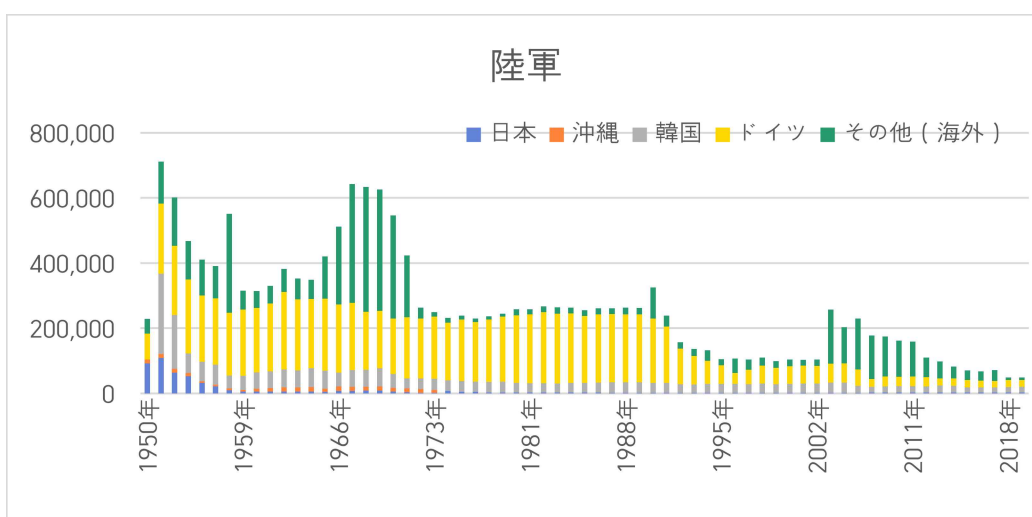
ここで憲法9条と適合的であるとは何を意味するのか。再軍備と平和憲法との適合性に関する政府の論理は概ね以下の通りであった。1954年の自衛隊創設にあたり、憲法は第9条第1項において戦争の放棄を謳っているものの、それは「自国に対して武力攻撃が加えられた場合に」（強調は引用者）自衛に必要な武力を行使することの否定まで意図するものではなく、また、第9条第2項において戦力の保持を禁止しているものの、それは自衛のために必要相当な実力保持の否定まで意図するものではないとしたのである（大村清一防衛庁長官答弁、衆議院予算委員会、1954年12月22日）。

なお、憲法9条の戦争否認宣言が持つ意味については、帝国憲法改正小委員会の委員長であった芦田均も、1946年に刊行した『新憲法解釋』の中で、日本が好戦的であるとの疑惑を除去する効果を持つとしていたことにも留意しておきたい。

日本はその後、自衛力の保持、装備の保有にあたっては、自衛隊出動の地理的範囲（海外出動の可否など）、行使しうる自衛権の範囲（集団的自衛権行使の可否、自衛目的の敵基地攻撃の可否など）、保持しうる兵器の範囲など（非核三原則のほかに、攻撃的兵器の保持の可否）、防衛支出の範囲などを限定するという形で、憲法9条との整合性を保つとしてきた。

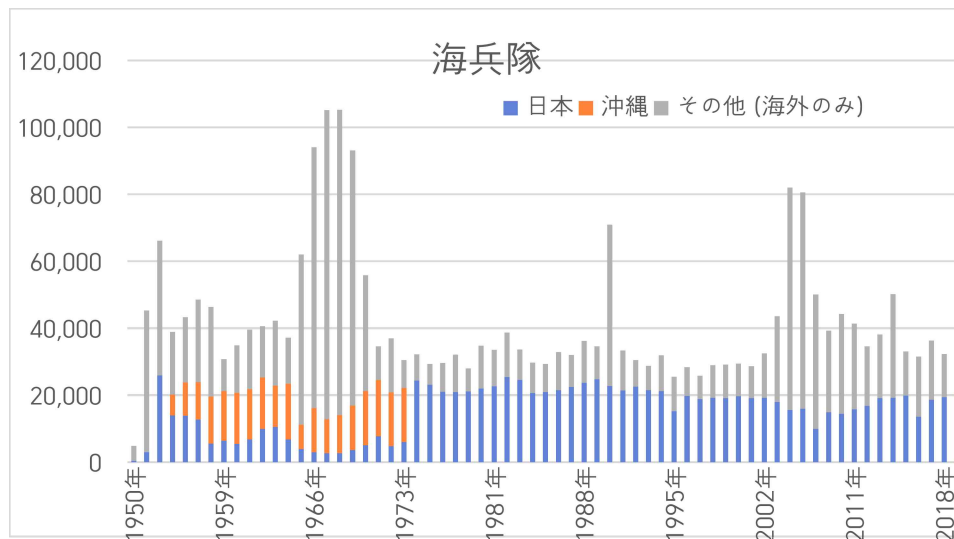
2. 専守防衛と日米安保——ハブ・アンド・スポークスの同盟構造

ここで視点をアメリカの安全保障政策に置く。アメリカの国防総省が公表している「海外における地域ごとの米軍兵力分布 (Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area)」によれば、朝鮮戦争以降、大半の陸上兵力についてはベトナム戦争期（60年代後半）を除き一貫してドイツ（冷戦期は西ドイツ）および韓国に駐留してきた一方で、大半の海兵隊についてはベトナム戦争期（60年代後半）、湾岸戦争期（1990年）、イラク戦争期（2003年以降）を除き、沖縄（1972年の日本への施政権返還以降は日本）に駐留してきた。すなわち、冷戦期に、反撃の威嚇によって、同盟国に対するソ連ブロックからの攻撃を自制させる拡大抑止戦略をとったアメリカが、その反撃の威嚇に説得力を持たせる「仕掛線 (tripwire)」として配備したのが陸上兵力であり、当然のことながら、それは配備された現地における使用が想定された。西太平洋において仕掛線としての陸上兵力が配備されたのは朝鮮半島であり、日本については、アメリカは1950年代後半までに日本本土に駐留していた陸上兵力の大半を撤退しているため、陸上兵力以外の、もっぱら域外における使用が想定された海兵隊等が駐留したのである。



【図1 陸軍の地理的分布】

(Department of Defense. Worldwide Manpower Distribution by Geographical Area (1950, 1953-1978, 1980-2005). Active Duty Military Personnel by Service by Rank/Grade (2008-2019) を基に作成)



【図2 海兵隊の地理的分布】

占領期に日本に基地を保持していたアメリカは、旧日米安全保障条約（1951年）の第1条を通じてその軍隊の駐留の権利を独占的に保持したが、そのみならず、同条において駐留兵力を「極東における平和と安全の維持」のためにも用いることができるとした。この極東における平和と安全を維持するために、軍隊の配備、その装備、ならびに戦闘作戦行動などにおいて、アメリカがその選択の自由と有効性をどのように確保するのかという問題こそが、その後の日本の安全保障政策を大きく方向付けることになったのである。

駐留米軍の日本領域外における行動の自由をめぐることは、日本には、日本政府の意思に反する米軍の行動に巻き込まれる不安が生じた。

1960年に改訂された日米安全保障条約の5条を通じて、日本はアメリカによる日本防衛義務を明文化したが、6条を通じて日本はアメリカに対して在日米軍基地を日本の安全に寄与するためのみならず、極東における平和及び安全の維持に寄与するためにも使用することを認めた。ここに、共同防衛の範囲（日本）と米国の戦闘作戦行動の範囲（極東）の間に乖離が生じ、アメリカの行動によって戦争に「巻き込まれる不安」は解消されることなく残った。

これに加えて、日本の同意なしに、核弾頭および中・長距離ミサイルの持ち込みなど米軍の装備における重要な変更がなされる不安も生じた。

駐留米軍の戦闘作戦行動の範囲が、日米安全保障条約における共同防衛の範囲と合致しなかったのは、太平洋地域において、冷戦期のアメリカはその同盟諸国を単一の多国間同盟に包摂するのではなく、別個の二国間同盟（日米、米韓、米華、米比同盟など）あるいは三国間同盟（オーストラリア、ニュージーランド、アメリカのANZUS同盟）に束ねていたからである。このようなハブ・アンド・スポークス（hub and spokes）型の同盟においては、ハブに位置するアメリカは他のすべての関係国を同盟のパートナーとする半面、他の関係国は基本的にアメリカのほかに同盟のパートナーを持たない。このように非対称なハブ

・アンド・スプークス型のアメリカとの結合ゆえに、アメリカの同盟諸国は、日米安全保障条約、米韓相互防衛条約といった特定条約の締約国の範囲で完結しないという意味で「拡大版」の同盟のディレンマに苛まれることになった。たとえば、韓国や台湾の見捨てられる不安を掻き立てることなしには、日本の巻き込まれる不安を拭えない構造が生まれたのである。このディレンマは、北大西洋においてアメリカの同盟国を一つの多国間同盟に包摂するNATOの場合には生じない。

さらに、アメリカの国家安全保障政策64（1950年2月）に明らかなように、冷戦期のアメリカには、1950年1月にソ連、中国がヴェトナム民主共和国を承認するや、翌2月にフランスの擁立したバオダイ政権を承認する際にもみられたように、インドシナが共産主義勢力の支配の下に置かれることになれば、隣接するタイやビルマも同様の運命をたどる——のちのメタファーを使えば「ドミノ」現象が生じる——であろうとの不安があった。この不安ゆえに、他の友好国の間に、アメリカは信頼できないとの評判が生まれることへの懸念がなければ関与したとは考えにくい地域の政治的現状の防衛にアメリカは深く関与するようになる。自縄自縛の「コミットメントの罟」が、アメリカの戦略的関与の範囲を拡大したのである。

関連して、安保改定期に藤山愛一郎外相（当時）が国会で以下の通り答弁している。

「極東の安全と平和・・・が日本の安全と平和につながって [いる、] あるいは、うらはら・・・の関係もある・・・。」（藤山愛一郎外務大臣国会答弁、衆議院外務委員会、1959年12月24日）

この議論は、のちに、日本の平和と安全と、極東の平和と安全とは不可分であるとする「不可分の平和」論に繋がっていく。米軍の極東における戦闘作戦行動については事前協議の対象として諾否を決定するとしながら、「極東の平和と安全のために出動する米軍と一体をなすような行動をして補給業務をすること」は憲法上認められないとした（林修三内閣法制局長官答弁、参議院予算委員会、1959年3月19日）。日本による米軍の行動に対する協力は、「武力行使の一体化」論で歯止めをかけつつ、「平和の不可分」論で正当化する後のパターンの原型があらわれたのである。

日米両国は、条約の締結にあたり岸信介首相とハーター国務長官との間で6条の実施に関して交換公文を交わし、

「合衆国軍隊の日本国への配備における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更並びに日本国から行われる戦闘作戦行動・・・のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用は、日本国政府との事前の協議（prior consultation）の主題とする」（岸・ハーター交換公文）

とした。さらにこの事前協議事項については両国首脳の間で共同声明を通じて「日本政府の意思に反して行動する意図のない」ことをアメリカがその同盟国たる日本に確約した（岸・アイゼンハワー共同声明、1960年1月20日）。

日本の国会では、交換公文について、日本が協議対象事項に関して拒否権を持つことの根拠であるとの国内向けの釈明も明示的になされた。とりわけ、「装備における重大な変更」については、

「日本は核装備しない、また、核兵器の持ち込みも認めないということは、日本の責任ある政府が、国会を通じて内外に明らかにしておくことでございますし、今回それを確保するために、従来の安保条約になかった事前協議の交換公文を作りまし[た]」岸信介内閣総理大臣答弁（衆議院日米安全保障条約等特別委員会、1960年4月19日）

など、その典型であろう（強調は引用者）。

事前協議制度については、「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書」（2010年3月9日）を通じて後に明らかにされたように、非公表の「朝鮮議事録」（1960年）を通じて、朝鮮半島における停戦協定違反たる攻撃等の緊急事態が発生した場合に国連軍の反撃が可能となるように、在日米軍の基地はその戦闘作戦行動のために使用されうるとした日本政府の立場が1960年の新安保条約の調印と同時にアメリカとの間で秘密裡に確認されていた。また、非公表の「討議の記録」（1959年）に関する日米間の解釈の不一致を自覚しつつも、事前協議なき核搭載艦船の日本寄港を黙認する態度継続をその後も継続した。「核の持ち込み」について、政府は1960年4月28日の藤山愛一郎外相の答弁以来、2009年7月13日の中曽根弘文外相の答弁に至るまで、半世紀にわたって密約否定答弁を国会において繰り返した。

政府が国会においてどのような説明をしようとも、その国内における言明に対外関係において囚われないことが、はたして、一国の安全を確保するための慎慮の思考（prudential reasoning）と言えるであろうか。この問題については第4節においてあらためて検討したい。

第3節に進む前に、一言付言しておきたい。現行憲法上、集団的自衛権の行使は認められないとしてきた従来の内閣法制局の解釈を変更する方針を打ち出したのが先述の2014年7月1日の閣議決定であり、集団的自衛権の行使容認を含む安全保障関連二法（2016年3月29日施行）が国会で成立したのは2015年9月19日であった。その間の2015年4月27日に、「日米防衛のための指針」の改定が行われ、「自衛隊は、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、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明白な危険がある事態に対処し、日本の存立を全うし、日本国民を守るため、武力の行使を伴う適切な作戦を実施する」とされた。ここでは「日米防衛のための指針」の改定という形での国家間の同意確保が、法律の制定という国内における同意確保に先行した訳だが、国内において受け入れ可能な譲歩の幅は狭いとして国際交渉を有利に進めた形跡はない。

3. 自衛権の解釈の不一致

今日の国際連合憲章の下では、安全保障理事会が国際の平和に対する脅威等を認定し、国際の平和を維持・回復するための措置を決定する仕組みたる集団安全保障体制があることを前提に、個別的・集団的自衛権の行使を例外として個別国家による武力の行使を禁止している。国内社会において、公権力の存在を前提に、個人には正当防衛を例外として実力の行使が禁止されているのと同じである。

しかしながら、この例外的に許容されている自衛権の行使の範囲が国際社会においては判然としない。たとえば敵基地に対する攻撃、越境テロ集団の拠点に対する攻撃、あるいは大量破壊兵器計画の関連施設に対する攻撃は、自衛権を根拠とするものとして国際社会は許容するだろうか。

許容される自衛権の範囲について関係国の間で解釈が異なれば、対立国AとBの間では、Bは拡大解釈された自衛権を根拠に武力の行使も辞さないのではないかとAの不安が、それに対抗する行動を生み出し、それがBの不安を掻き立てる。いわゆる安全保障のディレンマが生じる。

また友好国BとCの間では、Bは拡大解釈された自衛権を根拠にAに対して武力の行使も辞さないのではないかと、その結果、Bとの同盟を介して本意ならざる戦争にひきずりこまれるのではないかとCの不安（巻き込まれる不安）は、Bの見捨てられる不安を掻き立てる。いわゆる同盟のディレンマが生じる。

したがって、自衛権の拡大解釈は、一見、行動の選択肢を増やして当該国の安全を確かにするように見えるが、このようなディレンマを招来することによって、かえってその安全を損ないかねない。

なお、日本において武力行使についての憲法上の制約の緩和が集団的自衛権の限定的行使容認という形で進んだのは、世界的には自衛権を根拠とする武力行使についての国際法上の制約があいまいになる中であった。実際に、アメリカのトランプ政権において国家安全保障担当政策補佐官をつとめたジョン・ボルトンは、役職就任以前ではあるが、ニューヨーク・タイムズ紙においてイランに対する武力行使を、ウォール・ストリート・ジャーナル紙において北朝鮮に対する武力行使を提言するなどしていた（前者は2016年3月26日、後者は2018年2月28日）。

アメリカの武力行使について、NATO諸国とは異なり、日本については安倍首相が「国際法上違法な武力行使として反対したことはありません」と国会で明言した（安倍晋三内閣総理大臣答弁、衆議院本会議、2015年5月26日）ことは周知の通りである。アメリカ政府が、2014年に国連事務総長宛ての書簡（2014年9月23日）の中で、「ある国家が、自国領域を越境武力攻撃のために使用することを防止する意思も能力も有しないには、個別的・集団的自衛権を行使しうる」との主張をすると、これについて岸田文雄外相（当時）が、「シリア領域内の非国家主体によるイラクへの武力攻撃に対する、イラクの要請に基づく集団的自衛権の行使という考え方は可能である」と国会で答弁した（岸田文雄外務大臣国会答弁、衆議院安全保障委員会、2014年10月14日）例など、その典型と言えよう。

4. 国内の説明責任と対外的な宣言政策の説得力

立憲民主体制下の政府は、その公権力行使につき被治者の同意を確保するために説明責任を果たすべき立場にある。この説明責任を果たさずに済ますことは、一見、治者の利益に資するようでありながら、それは被治者が治者の裁量を認めることに消極的になる（場合によっては弾劾決議あるいは不信任決議が成立する）ため、かえってその利益を損ないかねない。

では、国内における説明責任は対外的な宣言政策の説得力にどのような影響を与え得るだろうか。

国家安全保障の文脈において考えるならば、国家間の価値配分の現状について脅威を削減するには、当該国の同意なしに、力による一方的な現状変更を排除するという局面以外においては武力を行使しないという約束に説得力がなければならない。さもなければ、先に述べた安全保障のディレンマが深刻化する。これが国際政治学の常識である。つまり反撃の威嚇のみならず、攻撃自制の約束にも説得力がなければ安全は確保できるものではない。

この約束に説得力を与える要素に、国家安全保障政策の費用がある。たとえば、戦争犠牲者・被害者の事後の補償については、日本の場合には、救済の対象となったのは主として日本人の公務犠牲者（軍人・軍属を含む）であり、欧米諸国の国際標準に反するものであった。すなわち、一般市民と軍人・軍属を区別しないとする「軍民平等原則」や、自国民と外国人とを区別しないとする「内外人平等原則」をとらなかったのである。一般市民の犠牲については、「およそ戦争というその国の存亡をかけての非常事態においては、国民がその生命・身体・財産等について、その犠牲を余儀なくされたとしても・・・すべて国民がひとしく受忍しなければならない」（在外財産補償に関する最高裁判所判決、1968年11月27日）とする「国民受忍論」がよく知られている。

軍民平等原則や内外人平等原則に拘らないことは、一見、国家財政の負担を回避して国益に資するようにも見えるが、戦争の事後費用を軽減することになるため、力による一方的な現状変更を排除するという局面以外においては武力を行使しないという事前の約束から説得力を奪うから、かえって国家安全保障を損ないかねない。この点が看過されてはならない。

おわりに

以上述べた通り、防衛に関する宣言政策の変更は、当該国の防衛意図に関する関係諸国の認識にどのような影響を与えるのかという観点から検討することが必要である。

〔付記〕 本稿を用意するにあたって、東京大学大学院総合文化研究科修士課程の尾澤雄青氏、同博士課程の濱村仁氏の研究補助を得た。ここに記して謝意を表したい。