

戦後日本の安全保障と「9条・安保体制」

NIDS コメンタリー

佐竹 知彦 防衛政策研究室 主任研究官
 第 114 号 2020 年 4 月 28 日

1 「9条・安保体制」と「吉田路線」

戦後日本の外交・安全保障政策の基本的な枠組みとしてしばしば言及されるのが、「9条・安保体制」である。「9条・安保体制」とは、簡単に言えば戦争放棄と戦力の不保持を謳った憲法 9 条を維持し、日本の自衛力を必要最小限度に留めつつ、日米安保に日本の安全を依存する仕組みのことを指す。

戦後首相の座についた吉田茂は、憲法 9 条の下で本格的な再軍備を慎重に避けながら、日米安全保障条約に日本の安全を委ねることで、経済成長を優先する道を選択した。吉田自身は一時的なものと考えていたこの方針は、その後吉田の後継者たちに継承され、「吉田路線」もしくは「吉田ドクトリン」として定着した。

しばしば指摘されるように、憲法 9 条が米ソ協調による「一つの世界」を想定していたのに対し、日米安保は紛れもなく米ソ冷戦という「二つの世界」の産物であった。吉田路線の妙は、この異なる世界観に基づく二つの枠組みを同時に維持することで、日本の軍事・経済的負担を必要最小限度に留めつつ、国家の再生を図った点にある。

1960 年代の高度経済成長を経て経済大国化した日本に対し、ヴェトナム戦争で疲弊した米国は、国力に応じた相応の責任の分担を求めるようになった。これに対し日本は、在日米軍基地の費用を分担する「思いやり予算」に加え、タイ、パキスタン、トルコなどの「紛争周辺国」にいわゆる「戦略援助」を供与することで、西側陣営の強化に貢献した。

さらに冷戦後、湾岸戦争後のペルシア湾への掃海

艇の派遣を皮切りに、日本は非軍事的手段のみならず、軍事的手段による国際秩序への貢献を強化している。2012 年 12 月に発足した第 2 次安倍政権は、「積極的平和主義」の下「国家安全保障戦略」や新たな「防衛装備品三原則」の策定、集団的自衛権の部分的行使の容認や防衛費の増額など、積極的な安全保障政策を次々と展開している。

このように、吉田路線の内実が大きく変化する中においても、憲法 9 条と日米安保そのものは、戦後から（日米安保は 1960 年の条約改定以降）今日まで変わることなく維持されている。吉田路線の「修正」やその「進化」が語られることはあっても、その「終焉」もしくはそれに代る新たな路線が語られることが少ないのは、日本の外交・安保政策の「準拠枠組み」としての「9条・安保体制」が、依然としてその効力を維持していることを示唆しているのだろうか。それとも、9 条と日米安保は形の上では維持されていても、「9条・安保体制」そのものは、「吉田路線」と共にその役割を終えたものとして理解されるべきなのだろうか。

2 「9条・安保体制」とは何か

そのことを考える上で、そもそも「9条・安保体制」とは何かということを、先行研究に依拠しつつ検討してみたい。「9条・安保体制」の特徴として、しばしば憲法 9 条と日米安保の間にあったある種の「共依存」関係が指摘される。

戦後日本は、表向きには 9 条に代表される「平和主義」を掲げつつ、現実には自国の安全保障を日米

安保による米国の拡大（核）抑止に大きく依存してきた。この、いわば「顕教」としての 9 条と「密教」としての日米安保体制は、どちらか一方だけでは成立し得ない存在であった。

仮に日米安保が存在しなければ、日本は本格的な再軍備を余儀なくされることで、戦力不保持を謳った憲法 9 条を維持することが困難になる。その一方で、憲法 9 条による自衛隊の活動に対する制約ゆえ、懲罰的抑止のような「必要最小限度」を超えると考えられた手段は米国に依存することとなり、その結果日本防衛の手段としての日米安保の重要性を強固なものとした。憲法 9 条は日米安保によって支えられると共に、日米安保もまた、憲法 9 条によってその存続が正当化されてきたのである。

とは言え、そもそも異なる世界観を前提に生まれた 9 条が象徴する「平和主義」と、日米安保によってもたらされる「拡大抑止」との間には、常に一定の緊張関係が存在したことも事実である。その一つの例が、いわゆる米国による核の「持ち込み」と、それをめぐる「密約」の問題である。

1960 年代後半の沖縄返還交渉に際し、佐藤首相とニクソン大統領は有事における米国の沖縄への核の再持ち込みや沖縄通過の権利に関し、事前協議が行われた場合には日本側が「遅滞なくそれらの要件を満たす」という「合意議事録」を交わした。当時佐藤の密使となった若泉敬が後に公表し、2010 年の外務省の内部調査によって認められたこの事実は、それを「密約」と呼ぶかどうかはさておき、「9 条・安保体制」に潜む矛盾を端的に示していた。

当時の政治状況を考えた場合、仮に時の政権が有事における米国の核の持ち込みを公式に認めるようなことがあれば、沖縄の「核抜き・本土並み」を求める野党や国民の強い反発を招くことで、沖縄返還のみならず 1970 年に自動延長に向けた期限を迎えていた日米安保も危機に晒されていたであろう。

その一方で、日本が有事における米国の核の持ち込みを明示的に拒否するようなことがあれば、それは米側の強い不信を招くこととなり、日米安保による抑止力の信頼性の低下を招くことになる。その場

合、9 条と日米安保の両立はいつそう困難なものとなろう。佐藤とニクソンの間で交わされた「合意議事録」は、こうした「9 条・安保体制」に潜む矛盾やある種の「欺瞞」を、国民の目から覆い隠す効果を持っていた。

沖縄返還という「試練」を乗り越えた「9 条・安保体制」は、その後いつそう強固なものになっていく。1976 年に発表された初の「防衛計画の大綱」は、「限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処し得るもの」としての「基盤的防衛力」を維持しつつ、それ以上の事態に対しては、日本自身の軍事的な抵抗を示しつつも、「米国からの協力をまっこれを排除することとする」とした。

大綱はまた、「核の脅威に対しては、米国の核抑止力に依存するものとする」という、1968 年に佐藤内閣が示した方針を再確認した。それにより日本は、経済大国化した 1970 年代以降も、必要最小限度の自衛力と日米安保をセットにした「9 条・安保体制」を維持していくことを示したのである。

「9 条・安保体制」はまた、冷戦期を通じて徐々に国民の間に浸透した。1950 年代に盛り上がりを見せた改憲論議は、1960 年代以降鎮静化した。また良く言われるように、1960 年の安保改定の際に起きた国内の反発は、日米安保そのものに向けられたというよりは、岸政権の持つ反動的なイメージに対するものであった。

安保騒動後の 1960 年代半ばから冷戦終焉にかけて、ごくわずかな時期を除けば、国民の圧倒的多数が憲法 9 条と安保条約を同時に支持していた。このことは、「9 条・安保体制」に潜む矛盾や欺瞞を、国民が暗黙理にではあれ受け入れてきたことを示唆している。

3 米国の地域戦略と「9 条・安保体制」

より重要なこととして、「9 条・安保体制」が、第 2 次大戦後の米国による冷戦戦略と高い親和性を有していたことである。戦後、米国はアジアにおいて「ハブ・スポークス体制」と言われる二国間の同

盟体制を構築し、米国主導の覇権的な秩序の維持と強化を図った。日米安保は、しばしばこの「ハブ・スポークス」体制の要として位置付けられる。

日米安保によって維持される在日米軍のプレゼンスは、一方において共産主義封じ込めのため的手段として機能しつつ、他方でそれは日本の軍事大国化を防ぐ「ビンの蓋」としての役割を果たしてきたとの見方もある。そこにおいて日米安保は、地域において軍事的競合を抑制し、安定的な勢力均衡を形成するための「秩序維持」機能を有していた。

仮に日本が憲法 9 条を改定し、本格的な再軍備を行えば、少なくとも日本の直接的防衛的手段としての在日米軍基地の存在意義は減じられる。1950 年代に日米同盟の「対等化」を求め、場合によっては日本側の米防衛義務を明確にしてでも日米安保条約の改定を要求した重光外相に対し、当初は冷笑的な態度を示していたダレス国務長官が最終的に現行憲法下での安保改定を容認したのは、日本の中立化志向が強まることで、在日米軍基地の維持とその自由使用が困難になることを防ぐためでもあった。

さらに米中和解において、日米安保「ビンの蓋」論の論理から中国側に日米安保の正当性を主張したニクソン大統領やキッシンジャー国務長官からすれば、憲法改正と日本の自主的な防衛力の強化は、彼らが進めた米中ソ三極構造に基づく地域秩序に対する挑戦として映ったであろう。こうした米国の地域戦略との親和性ゆえに、「9 条・安保体制」は冷戦時代を生き延びることができたのである。

4 「9 条・安保体制」の終焉？

1991 年に「9 条・安保体制」に関する優れた論考を発表した酒井哲哉東大助教授（当時）は、冷戦後の自衛隊による海外派遣に向けた議論を、「9 条・安保体制の崩壊の表現形態」として捉えた。酒井によれば、日本国本土の専守防衛を超えた範囲での自衛隊の活動の拡大は「9 条規範の空洞化」をもたらすものにほかならず、それゆえ湾岸危機発生後の日本政府の対応は、日本外交・安保政策の準拠枠組み

としての「9 条・安保体制」が、すでに「決定的な変質を遂げている」ことを示すものであった。

その後自衛隊は、1995 年に改定された「防衛計画の大綱」と、その 2 年後に改定された「日米防衛協力の指針」により、「周辺事態」における米軍への後方地域支援という新たな役割を付与された。さらに 2001 年 9 月 11 日に米国で同時多発テロ事件が勃発すると、自衛隊は「テロ対策特措法」に基づきインド洋における補給支援活動を行なったほか、2003 年に成立した「イラク特措法」により、戦争後のイラクの人道復興支援活動に従事した。

その後も海賊対処や国際緊急援助活動、能力構築支援活動などを通じ、自衛隊はその活動範囲をグローバルな領域にまで拡大した。今日、自衛隊が日本周辺以外の地域で活動を行うことは、ほぼ当然のこととして受け止められている。

そのことは、「9 条・安保体制」が既にその歴史的使命を終えたことを示唆しているのだろうか。特に第 2 次安倍政権下で決定した「存立危機事態」における集団的自衛権行使の部分的容認は、集団的自衛権を「保有」すれども「行使」できずとしてきたこれまでの内閣法制局の見解を実質的に変更するものであり、日本の安全保障史上画期的な意味を持った。安倍首相はまた、自衛隊の存在を明記した憲法 9 条の改正案を示すなど、憲法改正に強い意欲を示し続けている。

その一方で、「存立危機事態」の認定には依然として憲法 9 条に起因する厳しい制約が付けられており、同事態における実力の行使は「必要最小限度」に留めるべきものとされる。そこに付随する一連の制約を丹念に読み解けば、日本の領域を遠く離れた地域で自衛隊が米軍や友好国の軍隊と共に戦闘行動に参加するといったことは、現実にはほとんど考えにくいことが明らかになる。

集団的自衛権の部分的行使の前提には、北朝鮮の核・ミサイル開発の進展や中国の台頭により、日本周辺の安全保障環境がいつそう厳しさを増す中で、緊密な日米安保体制の維持がこれまで以上に重要になっているという政策決定者の認識があったよ

うに思われる。

そもそも冷戦後の日米同盟の「漂流」を経て行われた日米同盟の「再確認」（ないし「再定義」）や、米同時多発テロ事件以降の日米同盟の「グローバル化」の背景には、日本側の同盟貢献を増やすことで強固な同盟を維持し、米側の日本防衛へのコミットメントの確保を図るという「同盟管理」の論理が存在した。そこで最も重視されていたのは、「米国にとって価値ある同盟国となるには何をすべきか」という政策決定者の問題意識であり、日米安保の枠を超えて日本が自立的な防衛政策を追求することではなかった（あるいは、仮にそうした意識があったとしても、憲法上の制約がそれを許さなかった）。

そのことは、冷戦後から第 2 次安倍政権にかけての一連の日本の安全保障政策の変化が、依然として「9 条・安保体制」の「枠内」において進められてきた可能性を示唆している。自衛隊の海外派遣や集団的自衛権の部分的容認、あるいは「米艦防護」等により、確かに平時から有事における自衛隊の役割はいつそう拡大し、日米安保体制も強化されることになるであろう。だが、それは日本が自己完結的な能力を強化する必要性を減じ、その結果 9 条改定に向けた日本国民のインセンティブはむしろ弱まることになるかもしれない。

実際、平和安全法制の成立後に行われたいくつかの世論調査では、それ以前に比べ、憲法 9 条の改正に賛成する人の割合が減少する一方、改正に反対する人の割合が増加していた。この事実だけを切り取れば、集団的自衛権の部分的行使の容認は、「9 条・安保体制」の「延命」に貢献したと解釈することも

できる。

果たして、冷戦後から今日にかけての日本の安全保障政策の変化は、「9 条・安保体制」の「変容」や「終焉」を意味するのか。それともそれはあくまでも「9 条・安保体制」の「枠内」における現象に過ぎず、むしろ「9 条・安保体制」を内側から補強することで、その「延命」に貢献していると捉えるべきなのか。

これらの疑問に答えるためには、戦後から今日に至るまでの「9 条・安保体制」の機能や役割について、より詳細な検討の必要がある。そのことは、「9 条・安保体制」を越えた日本の安全保障政策のあり方を考える上でも、極めて重要な意味を持つと思われる。

【主要参考文献】

- 加藤典洋『戦後入門』（ちくま書房、2015 年）。
- 酒井哲哉「『9 条＝安保体制』の終焉—戦後日本外交と政党政治」『国際問題』372 号（1991 年 3 月）、32-45 頁。
- 佐竹知彦「日米同盟の『グローバル化』とそのゆくえ」添谷芳秀編『秩序変動と日本外交—拡大と収縮の 70 年』（慶應義塾大学出版会、2016 年）、229-253 頁。
- 添谷芳秀『安全保障を問い直す—「九条・安保体制」を越えて』（NHK ブックス、2016 年）
- 山本章子『米国と日米安保条約改定—沖縄・基地・同盟』（吉田書店、2017 年）

プロフィール

profile

防衛政策研究室 主任研究官

佐竹 知彦

専門分野：アジア太平洋の国際関係、同盟研究、日米豪の安全保障協力

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>