

第1章 日本

安全保障法制と「日米防衛協力のための指針」の見直し

集団的自衛権は、2014年の日本の安全保障政策を議論する上で、最大のキーワードであったといえる。通常、安全保障をめぐる議論は、専門家間で展開されることが多く、それが広く関心と呼ぶことはあまりないが、2014年においては、集団的自衛権などをめぐって、幅広い議論が展開された。その直接的なきっかけとなったのが、2014年7月1日に行われた閣議決定「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」によって、政府として切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備していくことを明らかにしたことである。

この閣議決定は、1991年の湾岸戦争以来議論され続けた論点である、安全保障の法的基盤の在り方について、その骨格をなす、憲法第9条の解釈をこれまでの憲法解釈の基本的な論理を維持しつつ、現在の安全保障環境に適應した形で見直そうとするものである。この問題は日本の安全保障において極めて重要なものであり、引き続き広く深く議論が進められることが期待される。

また、同時に、「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の見直しが進められている。これは2013年10月3日に行われた日米安全保障協議委員会（「2+2」）共同発表において合意されたもので、2014年10月8日には、それまで行われた日米の作業を踏まえて中間報告が発表され、現在の検討状況が明らかにされている。ガイドラインが見直されるのは1997年以来となるが、それが21世紀の安全保障環境に日米同盟が適切に対応する上で重要な役割を果たすことが期待される。

1 安全保障法制の見直しに向けて

(1) 憲法解釈の基本的な考え方

集団的自衛権は、2014年の日本の安全保障政策を議論する上で、最大のキーワードといっても過言ではない。例えば、2014年においては、日本を代表する新語事典である『現代用語の基礎知識』の読者アン

ケートを元に出される「ユーキャン新語・流行語大賞」のトップテン年間大賞に「集団的自衛権」という言葉が選出されるなど、集団的自衛権などをめぐって、幅広い議論が展開された。その直接的なきっかけとなったのが、2014年7月1日に行われた閣議決定「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」によって、政府として切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備していくことを明らかにしたことである。

詳細は後述するが、この閣議決定は、安全保障の法的基盤の骨格をなす、憲法第9条の解釈を、これまでの憲法解釈の基本的な論理を維持しつつ、現在の安全保障環境に適応した形で見直そうとするものである。その基本的論理が示されているのが、1972年10月14日の参議院決算委員会における日本社会党の水口宏三議員の質問に対する政府からの提出資料「集団的自衛権と憲法との関係」である。ここでは、「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認した憲法前文ならびに生命、自由および幸福追求に対する国民の権利について述べた憲法第13条の趣旨から、憲法が「わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置をとることを禁じているとはどうも解されない」とした。それに引き続いて、「だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右に言う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」とし、「あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置としてはじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためにとられ

るべき必要最小限度の範囲に留まるべきである」とした上で、「他国に
加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自
衛権の行使は、憲法上許されない」との結論を示した。

さらに、1981年5月29日に、日本社会党の稲葉誠一衆議院議員の質
問主意書「憲法、国際法と集団的自衛権」に対する答弁書という形で、
「国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にあ
る外国にある武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、
実力を持って阻止する権利を有しているものとされている。わが国
が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家
である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自
衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるも
のと解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるも
のであって、憲法上許されないと考えている」との見解が示された。

これらを見ると明らかなおお、現行憲法の基本的な論理において認
められる自衛権の行使は、「わが国に対する急迫、不正の侵害に対処す
る場合」の実力行使は日本を防衛するための「必要最小限度」の範囲で
あり、憲法上許容されるものであり、従来は、集団的自衛権の行使はそ
の「必要最小限度」を超えるものとして許容されないという論理が構築
されていた。なお、憲法第9条第2項では「陸海空軍その他の戦力」が
禁止されており、このために自衛隊は「戦力なき実力組織」とも指摘さ
れたことがあるが、政府は同項について、自衛のための「必要最小限
度」の実力の保持まで禁止するものではなく、この必要最小限度の実力
組織としての自衛隊は「戦力」に該当しないものと解されている。

(2) 湾岸戦争以降の政策論の展開

通常、安全保障をめぐる議論は、専門家の中で展開されることが多
く、それが広く関心と呼ぶことはあまりない。たとえば、1995年に米
国国防省が、冷戦後のアジア太平洋地域への安全保障戦略の基本的な考
え方を示すために発表した「東アジア戦略報告」の中に、「安全保障と

は『酸素』のようなものである」との記述がある¹⁾。それは、安全が保たれているときには安全保障の重要性を意識することはないが、安全が脅かされたときに初めてその重要性を感じるようになるということを表した一節であった。こうした考え方に立つならば、法的基盤に限らず、安全保障に関する問題が幅広く議論されるようになった現在の日本の国内状況こそが、「酸素」のような安全保障の重要性が強く意識されるようになったということであり、このこと自体が日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増していることを反映したものであるとも考えることができよう。

しかしながら、いってみれば「酸素」を分析する立場にある安全保障の専門家たちにとっては、安全保障の法的基盤をめぐる議論はいかなる意味においても新しい論点ではない。法律論としても、政策論としても、長い間議論されてきたものなのである。

特にその重要な契機となったものが、1991年1月に生じた湾岸戦争であった。湾岸戦争とは、1990年夏にクウェートを侵略したイラクと、国連安保理決議に基づいてクウェートの独立を回復するために兵力を展開させた米国を中心とした多国籍軍との間で戦われた戦争である。このときのイラクのクウェート侵攻は国際法上明白な侵略であり、米国のみならず欧州諸国やアラブ諸国を含む多くの国々がイラクをクウェートから排除するための軍事行動に参加した。しかしながら、後の米国同時多発テロ事件やイラク戦争、あるいは海賊対策と異なり、当時の日本は自衛隊を派遣できず、130億ドルに達する資金的な支援しか行わなかった。石油供給の面で日本が大きく依存している中東において発生した明白な侵略を排除するための国際的な軍事活動に参加しなかったことは、日本が行った資金協力の重要性をも過小評価されることにもつながった。この一連の展開を取材したジャーナリストの手嶋龍一氏は、著書のタイトルを『1991年 日本の敗北』（後に『外交敗戦』と改題）とした²⁾。湾岸戦争における日本の対応は、「敗北」と評されるほどのインパクトを日本の外交・安全保障専門家にもたらしたのである。

さらに、1993年から1994年にかけて、北朝鮮が未申告核施設に対する国際原子力機関（IAEA）の特別査察を拒否したことによって情勢が緊張し、国連安保理では北朝鮮に対する制裁が検討され、米国内でも核施設に対する限定的な攻撃を検討したともいわれている。この、第1次朝鮮半島核危機と呼ばれた状況においても、日本は米国に対し、自衛隊を活用した直接的な協力をほとんど行えないことが明らかとなった。日本は、湾岸戦争が発生した中東に原油の8割を依存しているが、それでも中東は日本から遠く離れた地域でもあった。しかしながら、朝鮮半島は日本に近接しており、北朝鮮の核兵器開発は、日本の安全保障に極めて大きな影響を持つ。すなわち、それを阻止することは日本の安全保障上非常に重要である。こうした状況においても、日本が米国に対して何ら直接的な協力を行えないとすれば、それは日米同盟に深刻な危機をもたらすのではないかと予測された。そうした中で、地域の安定のための日米の協力を強化する必要があるとの認識が日米双方に形成され、1996年に当時の橋本龍太郎首相とビル・クリントン大統領との間で合意された日米安全保障共同宣言を経て、1997年に「日米防衛協力のための指針」が改定され、後方地域支援などの形で、周辺有事に対する日本の協力が強化されていくこととなる。

こうした政府間の動きと並行して、日米の専門家も、すでに1990年代半ばから、日米同盟における日米防衛協力の強化の必要性を活発に議論していた。中でも積極的に活動していたのが、元外交官の岡崎久彦氏が所長を務める岡崎研究所が主催し、日米双方の専門家による政策提言を精力的に発表した「日米同盟プロジェクト」である。ここにおける基本的な考え方は、日本が集団的自衛権の行使に踏み切り、地域の安定に直接的な責任を負うべきというものであり、地域有事に際しては、北大西洋条約機構（NATO）のように自衛隊と米軍とで完全な共同作戦行動を取って対処することができるような体制をも整備することまで視野に入れられていた。

また、1997年には、ブルッキングス研究所のマイク・モチヅキ氏、

マイク・オハンロン氏、森本敏氏が『真の同盟に向けて』という論考集を發表する³⁾。そこでは、沖縄駐留海兵隊の削減を提案すると同時に、その前提条件として、抑止力における悪影響を回避するために、日本政府が集団的自衛権を行使し、日米が軍事的により密接な協力を行うことを提唱した。

ただ、最終的には、1990年代におけるこうした専門家の議論は、漸進的強化というべき、現行の憲法解釈と抵触しない範囲で日米同盟の強化を進めていくアプローチに収束していくこととなる。これは、日本による集団的自衛権の行使そのものの必要がないと考えるものでは必ずしもなく、集団的自衛権をめぐる問題の微妙さに鑑み、これに取り組むことによってかえって全体としての日米の協力体制の強化が遅れてしまうとの認識に基づく、現状の枠組みの中での日米の協力強化が可能な分野での体制整備を進めていくアプローチであった。

この漸進的強化アプローチの一つの典型が、2000年にリチャード・アーミテージ氏、ジョセフ・ナイ氏を中心とする米国のアジア専門家たちが超党派で発表した、第1次アーミテージ・ナイ・レポートと通称される政策提言「アメリカと日本——より成熟したパートナーシップに向かって」である⁴⁾。この報告書においては、「日本政府の集団的自衛権に関する解釈が、同盟の強化に対する障害となっている」と指摘しつつ、具体的に10項目の政策提言を列挙した。それは、①1997年のガイドラインで定めた対米協力の完全な実施、②日米の基地や施設の共同使用の促進、③現実的なシナリオに沿った共同演習・訓練の促進、④1981年に日米間で定めた軍事上の任務役割分担の見直し、⑤日米間の防衛装備協力の促進、⑥技術革新の成果を取り入れた在日米軍の兵力構成の変更とそれに伴う米軍基地面積の縮小および沖縄基地問題の解決、⑦日米のミサイル防衛協力の範囲の拡大、⑧軍事・外交情報の共有促進、⑨テロリズムや国際犯罪など日米を取り巻く新たな脅威への共同対処、⑩国際的な平和維持・人道援助活動への日本の完全参加、であった。よく読めば明らかなおと、これらのほとんどは集団的自衛

権を行使することなしに可能な協力である。すなわち、この第1次アーミテージ・ナイ・レポートは、日本政府が集团的自衛権の行使に踏み切るのが望ましいと考えつつ、現在の憲法解釈に抵触しない形での日米協力の強化を早急に進めることを主張したものだとして評価できよう。

1997年のガイドライン改定後の日米防衛協力の強化は、基本的にこうした漸進的強化アプローチに沿ったものであるといえるが、米国同時多発テロ事件後の自衛隊のグローバルな活動は、1990年代に行われた議論の予測を大きく超えるものであった。2001年には海上自衛隊補給艦のインド洋派遣が、2004年には陸上自衛隊・航空自衛隊のイラク派遣が、2009年からはソマリア沖・アデン湾での海賊対処活動が行われ、日米防衛協力を行う範囲が、北東アジアを越えてインド洋、中東へと広がっていったのである。

こうした、現実の自衛隊の活動の拡大を踏まえ、集团的自衛権をめぐる問題はさらに活発に議論されることとなる。ただ、朝鮮半島、台湾海峡といったアジア太平洋地域における日本有事以外の武力紛争での自衛隊の活動をめぐる問題が中心となった1990年代とは異なり、2000年代においては、グローバルな文脈での自衛隊の活動の在り方により関心が払われるようになった。

例えば、小泉純一郎政権期の2004年に行われた防衛大綱見直しの中で設置された有識者懇談会「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書においては、日本の防衛と国際的な安全保障環境の改善の2つを日本の安全保障戦略の目標として設定し、グローバルな活動の重要性を、日本の安全保障のコンテキストの中に位置付けた。この報告書の特徴は、憲法をめぐる議論について、「付言」という形で言及したことである。ここでは、報告書の提言は現行憲法解釈の枠内で行ったとしつつ、「政府においては、集团的自衛権の行使に関連して議論されるような活動のうち、わが国としてどのようなものの必要性が高いのか、現行憲法の枠内でそれらがどこまで許容されるか等を明らかにするよう議論を深め、早期に整理すべきである」といった形での問題提起がなされた。

さらに、第1次安倍晋三政権においては、有識者懇談会「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）が設置され、1990年代とはまた異なる21世紀の安全保障環境における憲法と自衛隊の活動との関係が議論された。この時期には、ほかにも、明確な国連決議があれば武力の行使を伴う国連の活動にも参加可能とする当時の民主党代表小沢一郎氏の論考「今こそ国際安全保障の原則確立を」（『世界』2007年11月号）もある。

また、シンクタンクにおいても、集団的自衛権行使に向けた政策提言が活発になされている。平和・安全保障研究所が2006年に発表した政策提言「集団的自衛権の行使へ——ふつうの民主主義国としての責任を」でも、憲法解釈修正による集団的自衛権の行使が提唱されているし、東京財団が2008年に発表した政策提言「新しい日本の安全保障戦略——多層協調的安全保障戦略」においては、特に弾道ミサイルに対する防衛に焦点を当て、「国際法の下で標準的に解釈されるような意味での集団的自衛権は日本も行使できると解釈変更を行い、同盟国への弾道ミサイル防衛が実現できるような法的基盤を整えるべきである」との指摘がなされている。日本国際フォーラムが2009年に発表した政策提言「積極的平和主義と日米同盟のあり方」においても、日米同盟の信頼性を維持するため、集団的自衛権が行使可能な権利であることを解釈の変更または憲法改正によって認める必要があると主張されている。

さらに、2010年代に入ると、北朝鮮の核・ミサイル開発や中国の海空戦力の急速な近代化によって日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増していることを受け、これまでもまして積極的に議論が行われるようになった。例えば、世界平和研究所が創立25周年を記念して2013年10月に発表した政策提言「平成50年、世界で輝く日本たれ」においては、今後予想され得る安全保障上の急速な環境変化を踏まえつつ、国際法に合致する自衛権について検討を深める必要があることを指摘し、日米同盟においてより一層の役割を果たす能力を確保し、日本と米国が相互に協力して日本の防衛とアジア太平洋地域の平和と安定を担

うようになること、そのために防衛力整備だけでなく、集団的自衛権の行使を前提とした拡大抑止の強化が必要不可欠であることを提唱した。

また、最近の特徴は、特に第2次安倍政権発足後、切れ目のない対応を可能とする国内法制の整備がより現実的な課題となってきたことから、単に「集団的自衛権を行使すべき」と主張するだけでなく、それに伴うより詳細な論点についても提起されるようになってきたことである。例えば、2013年8月に東京財団から発表された政策提言「安倍外交への15の視点——ナショナリズムよりもリアリズムの追求を」では、集団的自衛権を日本が行使するに当たっての重要な論点として、日米同盟が朝鮮半島の安全に貢献している事実について日韓で認識を一致させる努力が必要であることを指摘し、日韓安全保障協力強化の文脈から、韓国との間で共通の戦略目標を構築するための議論を始めることが提唱されている。

表 1-1 安全保障の法的基盤に関する主要な論考

積極的な意見	消極的な意見
東京財団「安倍外交への15の視点—ナショナリズムよりもリアリズムの追求を」(2013年8月)	阪田雅裕、青井未帆「これは憲法問題だ」『世界』(2014年5月)
世界平和研究所「平成50年、世界で輝く日本たれ(創立25周年記念提言)」(2013年10月)	水島朝穂「安保法制懇の『積極的平和主義』」『世界』(2014年5月)
日本国際フォーラム「積極的平和主義と日米同盟のあり方(第32政策提言)」(2009年10月)	宮崎礼壹「憲法九条と集団的自衛権は両立できない」『世界』(2014年8月)
北岡伸一「憲法に固執して国家の安全を忘れるな」『中央公論』(2014年5月)	青井未帆「閣議決定で決められるものではない」『世界』(2014年9月)
西修「解釈改憲は立憲主義を侵さない」『中央公論』(2014年5月)	松平徳仁「『集団的自衛権』をめぐる憲法政治と国際政治」『世界』(2014年10月)
岡崎久彦「尖閣激突 中国航空戦力が日米を上回る日」『文藝春秋』(2014年6月)	高見勝利「集団的自衛権行使容認論の非理非道」『世界』(2014年12月)

(出所) 各種資料をもとに作成。

(3) 新たな憲法解釈と今後の論点

前節で見てきたように、集団的自衛権をはじめとする安全保障の法的基盤をめぐる議論は、最近になって始まったものではない。少なくとも、湾岸戦争以後、約25年に及ぶ議論がなされてきている。ただし、それはやはり専門家を中心とした限られた範囲で行われた議論であったこともまた否めない。その点では、安倍政権が安全保障に関する法制の見直しを本格的に検討し、2014年7月1日に閣議決定を行ったことによって、安全保障の専門家以外の人々を含む形で、議論の範囲が広がったことは重要であろう。

いうまでもなく、この中では賛否両論が展開されている。2014年7月1日の閣議決定を支持する立場からなされている議論をまとめると、①安全保障環境が変化中、日米同盟の抑止力強化のために必要不可欠、②時代の変化に応じ憲法解釈が変更されることはあり、立憲主義に反しない合理的な範囲での解釈変更、③個別的自衛権を拡大解釈する形はむしろ不適當、といった主張がなされており、逆に反対する立場からは、①解釈変更は平和国家の根底を変える、②解釈変更は過去の政府見解などと矛盾しており、また解釈変更で許される範囲を逸脱しているため、憲法改正の手続きを行うべき、③そもそも必要性が不明確で、日本が目下直面する安全保障上の脅威に対しては個別的自衛権で対処可能、④「限定的」が曖昧でいったん容認すれば歯止めが利かない、といった点が指摘されている。

安全保障に関する法的基盤の問題は現在進行中の論点であり、また日本の安全保障における重要性を考えれば、引き続き議論を深めていくことが必要であり、現段階でこれらの議論を評価することは避けるべきであろうが、今後議論を進めていくうえでは、少なくとも以下の3点について考慮する必要があるだろう。

第1は、2014年7月1日の閣議決定で示された解釈変更が、上述した一部の政策提言が主張しているような、「国際法の下で標準的に解釈されるような意味での集団的自衛権は日本も行使できる」（東京財団

「新しい日本の安全保障戦略」) ようなものではないことである。繰り返すが、1980年代に定着した集団的自衛権に関する憲法解釈のキーワードは、自衛隊の活動が「必要最小限度の実力行使」を超えるか否か、であった。すなわち、個別的自衛権の行使は、それが「自衛のための必要最小限度の実力行使」として、憲法上認められると解されてきたが、集団的自衛権の行使はその範囲を超えるがゆえに憲法上認められないと解されてきた。そして、この論理に基づいて、「自衛のための必要最小限度の実力行使」を超えるものであればすべからず認められないということとされてきたと要約できる。

他方、こうした論理である以上、逆に言えば、論理的には、集団的自衛権の行使や集団安全保障活動への参加を含めて独立国として自衛のための必要最小限度の実力行使であると考えることができれば、現行憲法の下でも、上記提出資料で示された基本的な論理とも整合性を保ちながら、「必要最小限度」を超えない範囲で可能となると考えることができることとなる。2014年7月1日の閣議決定においても、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、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場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきと判断するに至った」としており、「自衛のための必要最小限度」を基本とするという意味で、これまでの憲法解釈と基本的な理念は変えていない。

第2は、「歯止め論」をめぐる論点である。「歯止め」をどうするかというのは、日本の安全保障政策をめぐる議論の中で頻繁に登場する論点ではあるが、制度的な歯止めをいかに設けるかという議論と、いかなる形で政策判断を行う上での基準を設定するかという議論とは明確に区別すべきであろう。いってみれば、事前に制度的な歯止めを設けること

は、あるケースにおいては自動的に集団的自衛権を行使しないこととするというようなことでもある。しかしながら、日本が実際に集団的自衛権を行使するかという問題は、実際には具体的な状況が生じた際に、憲法の許容する範囲内でその都度さまざまな要因を考慮して行われる政策決定の結果として決まるものである。その点からいえば、そうした具体的な状況が生じた際に行われる政策的な判断の基準となる原則を広く合意できる形で定めておくことが重要であるといえよう。この点は、集団的自衛権を行使できるように安全保障に関する法的基盤を見直すべきと主張してきた安全保障の専門家たちも、実際にはあまり議論していない論点である。上述した各種政策提言は、「集団的自衛権を行使すべき」ということは主張していても、いかなる原則を持って実際の政策決定を行うべきかについて掘り下げた議論はほとんどない。この点について、今後より深く議論を進めていくことが重要である。

第3は、必要性をめぐる論点である。前節でみたように、安全保障に関する法的基盤をめぐる専門家らの議論は、1990年代には朝鮮半島などで想定され得た有事において活動する米軍に対する支援をいかにして行うかが主要な論点であり、2000年代には、グローバルな「テロとの闘い」への関与をいかにして行うかが主要な論点であった。2010年代においては、より一般的に、日米同盟の抑止力を強化するというのが主要な論点であると考えられる。

他方、現在の安全保障環境において日本の安全保障に関わる多くの問題は、特に1990年代とは異なり、集団的自衛権の行使が直接的に関係する問題では必ずしもないという指摘もありえ、その意味から、「いま議論する必要はない」との主張も見られるところである。

しかしながら、安全保障に関わる法的基盤をめぐる問題は、日本の安全保障政策の今後を形作る非常に重要な論点である。そのため、こうした問題は、明確な必要性が広く認識されるような切迫した状況において性急に議論するべきではない。むしろ現在のように、日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、全般的に見て、日米同盟の抑止力を

強化する必要があるとは認識されているものの、何か日米同盟の安定性に疑問が持たれかねないような具体的な切迫した状況が発生しているわけではない現在のよな時期にきちんと議論すべき問題であろう。その意味で、まさに湾岸戦争以来 25 年の時を経て、しかもその間、漸進的強化と呼ぶべき形で、既存の憲法解釈に基づき、日米同盟の強化を積み重ねてきた現在こそ、切れ目のない対応を可能とする国内法制の整備を着実に進めていくべき時期であると考えられる。引き続き、幅広くそして深い議論が行われることが期待される。

2 「日米防衛協力のための指針」の見直し

(1) 日米同盟における「日米防衛協力のための指針」の役割

2012 年 12 月 26 日に、自民党の第 2 次安倍内閣が発足した。その日のうちに安倍首相は、小野寺五典防衛相に対し、米国と連携して自衛隊の役割を強化し、抑止力を高めるため、「日米防衛協力のための指針」（以下「ガイドライン」）の見直しを検討するよう指示した。これを受けて日米で調整が行われ、2013 年 10 月 3 日に行われた「2+2」共同発表において、閣僚（日本の防衛大臣、外務大臣、米国の国防長官、国務長官）は、防衛協力小委員会（SDC）に対し、ガイドラインの変更に関する勧告を作成するよう指示した。そして 2014 年 10 月 8 日に、それまで行われた日米の作業を踏まえて中間報告が発表され、現在の検討状況が明らかにされた⁵⁾。なお、2013 年 10 月の「2+2」共同発表では、ガイドライン見直しは 2014 年末までに完了するよう指示されていたが、日本の法制作業との整合性を確保する重要性などを踏まえ、2014 年 12 月 19 日の

「2+2」共同発表で、2015年前半における見直し作業の完了に向けて取り組むため、議論をさらに深めていくことを決定した。

日米安全保障条約においては、その第5条で「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続きに従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する（後略）」と規定されており、いわゆる日本有事における共同対処が規定されている。ガイドラインとは、こうした日本有事における共同対処（日米安全保障条約第5条に基づく対処であるという意味で5条事態と通称される）をはじめとする日米協力について、それぞれの役割や協力・調整の在り方について、一般的な大枠および方向性を示すものである。

特に、日米防衛協力が行われる具体的な局面を示すとともに、その局面ごとに自衛隊と米軍の役割分担が定められることがガイドラインの重要な役割である。ガイドラインは、日米同盟において政治的な意志決定を行う役割を果たす「2+2」によって合意される文書であるため、そこで示される自衛隊と米軍の役割分担とは、日米の政治的リーダーシップの合意によって定められたものとなる。具体的な計画検討作業は、ガイドラインで示された役割分担に基づいて進められることとなるが、「2+2」文書としてガイドラインが策定されることにより、計画検討作業全体の枠組みが政治的なコミットメントとして示されるからである。この意味で、ガイドラインとは、日米同盟における防衛協力の中核となる文書なのである。

同時に、ガイドラインは条約ではないから、これによって日米安全保障条約およびその関連取極に基づく権利義務関係および日米同盟関係の基本的な枠組みが変更されることはない。また、ガイドラインおよびそれに基づいて行われる取り組みは、いずれの政府にも立法上、予算上または行政上の措置をとることを義務づけるものではないし、法的権利や義務を生じさせることもない。ガイドラインとはそうした法的性格を持

つものではないが、合意の結果を具体的な政策や措置に適切な形で反映させることが期待されるものである。

(2) これまでのガイドライン

日米安全保障条約が改定され、現在の形となったのは1960年のことであるが、ガイドラインが最初に策定されたのは1978年である。この1978年ガイドラインは、言うまでもなく冷戦期の国際環境を前提としており、「侵略を未然に防止するための態勢」「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動」「極東における事態での協力」における日米の防衛協力のあり方が規定されている。その後、1980年代末に冷戦が終結したこと、その一方で1990年代半ばには第1次朝鮮半島核危機や台湾海峡危機が生起するなど、冷戦が終結したといってもアジア太平洋地域の安全保障環境は不透明・不確実であることといった安全保障環境の変化を受け、1996年に橋本首相とクリントン大統領が発表した「日米安全保障共同宣言」においてガイドラインの見直しについて合意し、1997年にガイドラインが改定された。この1997年ガイドラインでは、「平素から行う協力」「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」「周辺事態の協力」について日米両国の役割や調整のあり方について大枠と方向性が規定されている。

「平素から行う協力」としては、情報交換および政策協議を進めることや、安全保障対話・防衛交流を含む安全保障面での協力を進めていくこと、さらに日米共同の取り組みとして、共同作戦計画についての検討などについて共同作業を実施することとされた。「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」としては、自衛隊が主体となって防衛作戦を実施することと、米軍は自衛隊を支援するとともに打撃力の使用を伴う作戦を含む形で自衛隊の能力を補完すること、航空侵攻対処、海域防衛・海上交通保護、着上陸侵攻対処のための作戦を共同で実施することなどが合意された。「周辺事態における協力」としては、日米両国が主体的に行う活動として避難民への対応のための措置や捜索・救難活動、

国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保するための活動などが挙げられ、その他米軍の活動に対する日本の支援や運用面における日米協力を行うこととされた。1997年ガイドラインの大きな特色は、この周辺事態における協力という形で、日本防衛のみならずアジア太平洋の安全保障環境の安定のための協力を進めることとし、日米同盟が地域安全保障において果たす役割を強化したことである。そうしたことから、ガイドラインの策定に引き続いてその実効性を確保するため、周辺事態安全確保法や船舶検査法などの法整備が行われた。

1997年ガイドラインの後も、1998年に始まった日米弾道ミサイル防衛（BMD）システム共同研究と引き続く2003年の日本政府によるBMD導入決定、2001年に発生した米国同時多発テロ事件とそれに引き続く自衛隊のインド洋やイラクへの派遣、北朝鮮の核・ミサイル実験や韓国に対する挑発行為、中国の急速な軍事力の近代化と海空における活動の活発化、宇宙やサイバー空間といった新たな安全保障上の問題の浮上など、国際安全保障環境や日米の安全保障協力の在り方は大きく変化し続けた。その間、日本においては防衛大綱を2004年、2010年、2013年の3回見直し、米国も2001年、2006年、2010年、2014年と4回の「4年毎の国防計画の見直し」（QDR）を策定している。国際安全保障環境が変化し、また防衛戦略も見直されている中、ガイドラインのさらなる見直しが日米同盟における重要なアジェンダに浮上するのは、ある意味で当然であったといえよう（表1-2参照）。

(3) 新たなガイドラインの策定に向けて

時系列的に見れば、これまでのガイドラインは、防衛大綱の見直しを受ける形で見直されてきたともいえる。1978年のガイドラインの際には、それに先立って1976年に最初の防衛大綱が策定されている。1997年のガイドライン改定の際にも、その2年前の1995年に防衛大綱が策定されている。ガイドラインではないが、米軍再編協議の過程の中で、2005年10月の「2+2」共同文書で役割・任務・能力についての協力の

表 1-2 「2+2」共同発表に示されたガイドライン見直しの目的

閣僚は、変化を遂げている地域及び世界の安全保障環境がもたらす影響を認識し、防衛協力小委員会（SDC）に対し、紛争を抑止し、平和及び安全を促進する上で同盟が引き続き不可欠な役割を果たすことを確保するため、1997年の日米防衛協力のための指針の変更に関する勧告を作成するよう指示した。閣僚は、この見直しについていくつかの目的を明確にした。それには次のものが含まれる。

- 日米防衛協力の中核的要素として、**日本に対する武力攻撃に対処するための同盟の能力を確保**すること。
- 日米同盟のグローバルな性質を反映させるため、テロ対策、海賊対策、平和維持、能力構築、人道支援・災害救援、装備・技術の強化といった分野を包含するよう**協力の範囲を拡大**すること。
- 共有された目標及び価値を推進するため、**地域の他のパートナーとのより緊密な安全保障協力を促進**すること。
- 協議及び調整のための**同盟のメカニズムを、より柔軟で、機動的で、対応能力を備えたものとし、あらゆる状況においてシームレスな二国間の協力を可能とするよう強化**すること。
- 相互の能力の強化に基づく、二国間の防衛協力における**適切な役割分担を示す**こと。
- 宇宙及びサイバー空間といった新たな戦略的領域における課題を含む変化する安全保障環境における効果的、効率的かつシームレスな同盟の対応を確保するため、**緊急事態における二国間の防衛協力の指針となる概念を評価**すること。
- 共有された目標を達成するため、将来において同盟の強化を可能とする追加的な方策を探求すること。

(出所) 防衛省資料。

具体的な方向性が示された時も、それに先立って2004年に防衛大綱が策定されている。その意味でいえば、やはり今回のガイドライン見直しにおいても、それに先立つ2013年12月に防衛大綱が見直されているのである。

その意味で、新たなガイドラインの方向性を考える上で2013年防衛大綱における基本的な考え方が重要であるといえる。2013年防衛大綱では、2010年防衛大綱に引き続き、グレーゾーンの事態への対応の重要性を認識しつつ、その長期化やエスカレーションが懸念されている。2013年防衛大綱に先立つ2010年防衛大綱で打ち出された動的抑止は、大綱本文および防衛大綱と同時に発表された防衛大臣談話を見る限り、情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動を常続的に行う能力をその具体

的な要素とするものであった。これは、周辺諸国による周辺海空域における「既成事実」の積み重ねなどの「機会主義的漸進的拡大（クリーニング・エクспанション）」の試みに対し、プレゼンス・パトロール的なISR活動を常続的に行うことによって、物理的な「隙」が存在しないことを認識させることを通じての抑止であったと考えるべきであろう。

一方、2013年防衛大綱が置かれた安全保障環境においては、グレーゾーンにおける危機的状況のさらなる長期化やエスカレーションが懸念されている。よって、これに対して長期的な対応を行うと同時にエスカレーションのリスクをコントロールしていくことが重要になってきているといえる。

より具体的には、①万一エスカレーションが発生した場合に迅速に対応するための状況認識能力、②国内関係機関や米国とのリアルタイムかつシームレスな情報共有、③わが国の意図を明確に伝達するための各種行動を行う能力、④実際にエスカレーションが発生した際の実効的な対応能力の整備が重要であろう。このうち、①との関連では、常時継続的なISR活動に加え、ISR態勢を状況に応じて強化することや、事態対処へのシームレスかつ迅速な態勢移行のため能力および法制度・組織の整備が重要であり、その意味で、安保法制の見直しの一環として進められているグレーゾーンの事態への対応のための法制度や既存の制度の機敏な運用のための取り組みが大きな意味を持つ。また、それを行う上では、②に関連する関係諸機関や米国との円滑な情報共有が不可欠である。③については、事態の展開に応じて演習などを含む軍事行動を迅速に行い、相手にシグナルを送ったり抑止力を強化する「柔軟抑止選択肢」（FDO）と呼ばれる活動によって追求され则认为られる。例えば、小規模なエスカレーションに対応する各種オプションを準備し、事態の展開に応じて、相手側の認識に影響を与えるための可視的な形でのそれらの能力の運用を行うことが必要となる。④のためには、抑止力の実効性を高めていくことが必要であり、そのためにこそ、

統合機動防衛力の構築に向けて活動量だけでなく、装備の「質と量」の充実が追求されることとなる。

新たにガイドラインを見直していく上では、これらのうち特に②と③が重要な論点となるといえる。1997年ガイドラインで定められた現在の日米防衛協力の「調整メカニズム」は、日本有事や「わが国の安全保障に重要な影響がある事態」である、いわゆる周辺事態においてのみ設置されることとなっている。そのため、トモダチ作戦が行われた東日本大震災の際にも設置することができなかった。トモダチ作戦の際は、実際にはより柔軟に調整を行うことによって日米の活動の調整は行われたが、やはりその教訓を踏まえて日米防衛協力全体の制度的な在り方を見直すことは重要であろう。特に、グレーゾーンの事態に対しては、まさにシームレスな対応が必要となることが重要であることを基本に据えて調整の在り方を設定する必要がある。すなわち、NATOや米韓同盟のような、統一的な指揮機構でなくとも、グレーゾーンの事態に適時適切な日米共同対応が行えるよう、常設的に機能しうる調整メカニズムを設置していくことが重要な課題であるといえる。

また、グレーゾーンだけでなく、1997年のガイドライン改定の際に存在しなかった協力分野である、宇宙、サイバー、BMDにおける協力についても具体的に示していくことが、新たなガイドラインに期待されるもう一つの重要な役割であろう。

前述したとおり、2014年10月8日に、「2+2」によって指示されたSDCの文書として、ガイドライン見直しに関する中間報告が発表された。これは、ガイドライン見直しに関する国内外の理解を促進するため、見直し後のガイドラインの枠組みや目的を明確にかつ透明性をもって提示するためのものである。

この中間報告では、共通認識として、①切れ目のない、実効的な、政府全体にわたる同盟内の調整、②日本の安全が損なわれることを防ぐための措置をとること、③より平和で安定した国際的な安全保障環境を醸成するための日米協力を強化すること、④同盟の文脈で宇宙お

よびサイバー空間において協力すること、⑤ 適時かつ実効的な相互支援を行うこと、の重要性が確認された。その上で重要な協力分野として、「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」「地域及びグローバルな平和と安全のための協力」「新たな戦略的領域における日米共同の対応」が挙げられ、さらに防衛装備・技術協力、情報保全、教育・研究交流を含む安全保障および防衛協力についての日米共同の取り組みを進めていくこととされた。このうち、「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」においては、日本に対する武力攻撃の場合には日本はそれを主体的に排除し、米国は適切な場合の打撃作戦を含めこれに協力するという役割分担が示されており、これまでの役割分担の基本原則が維持されている。それと同時に、新たな考え方として、平時から緊急事態まで、切れ目のない形で、日本の安全が損なわれることを防ぐための措置を行うこととしている。これは、2010年防衛大綱以来日本側が重視している、平時とも有事とも言い切れないグレーゾーンにおける安全保障上の問題に日米同盟としても対応することを示したものとえよう。

「地域及びグローバルな平和と安全のための協力」では、これまでのガイドラインに見られなかった、地域のパートナーとの3カ国および多国間の安全保障および防衛協力を進めるといった記述が含まれており、近年における日米韓や日米豪といった、地域における米国のほかの同盟国を含む3カ国協力の進展を反映している。「新たな戦略的領域における日米共同の対応」においては、そもそも1997年の段階で具体的な日米防衛協力の組上には載っていなかった宇宙やサイバー空間の利用および自由なアクセスを妨げ得るリスクといった安全保障上の課題に切れ目なく、実効的かつ適時に対処していくとの基本的な考え方を示し、こうした新たな分野における協力を進めていくことが明らかにされている。

ガイドラインが見直されるのは1997年以来となる。現在のように世界がダイナミックに変化する時代においては、1997年と2015年とは安全保障環境が大きく異なる。新たなガイドラインは、中間報告で示された枠組みに基づき、さらに安全保障法制との整合性を有する形で示され

ることとなるが、それが21世紀の安全保障環境に日米同盟が適切に対応する上で重要な役割を果たすことが期待される。

注

- 1) US Department of Defense, "The United States Security Strategy for the East Asia - Pacific Region," February 1995.
- 2) 手嶋龍一『1991年 日本の敗北』、新潮社、1993年。
- 3) Mike Mochizuki ed., *Toward a True Alliance: Restructuring U.S. - Japan Security Relations*, Brookings Institution Press, 1997.
- 4) Richard Armitage and Joseph Nye, "The United States and Japan: Advancing Toward a Matured Partnership," Institute for National Strategic Studies, 2000.
- 5) 防衛省「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」(2014年10月8日)。

(高橋杉雄)