

第9章 日本

安全保障政策のアップグレード

2015 年は、日本の安全保障政策の歴史に残る年となった。4 月 27 日には、1997 年以来 18 年ぶりに新たな「日米防衛協力のための指針」（以下ガイドライン）が策定された。この新ガイドラインによって、日本の平和・安全の確保をガイドラインの中核的な役割として維持した上での協力の維持強化、地理的かつ領域横断的な同盟の協力の「広がり」への対応、新ガイドラインによって示された日米協力の実効性を確保していくための「仕組み」の確保が進められていくことが明らかになった。

さらに、5 月 14 日に平和安全法案が閣議決定され、15 日に国会に提出された。そして、衆議院で約 116 時間、参議院で約 100 時間の議論が行われた上で、9 月 19 日に成立した。この平和安全法案は、グレーゾーンを含む日本の安全保障の強化と、国際社会の平和と安全のための国際社会との協力の強化という 2 つの目的の達成に寄与すると考えられる。そのために自衛隊法をはじめとする 10 本の法律が改正され、また、これまで国際平和協力に関する恒久法ないし一般法と呼ばれてきたものに相当する国際平和支援法が新たに立法された。これは、2014 年 7 月 1 日になされた、これまでの憲法解釈と論理的な整合性を保つ形で、限定的な集団的自衛権の行使を認めた閣議決定に基づいて整備された法制であり、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中、国民の平和と安全を追求する手段を、これまでより一段も二段もアップグレードしていくための法的な整備であると評価できよう。

こうした、厳しさを増す安全保障環境における 1 つの重要な問題が、北朝鮮の核・ミサイル開発である。六者会合をはじめとする国際社会の努力にもかかわらず、北朝鮮は核・ミサイル開発を継続しており、それは現在では、弾頭化・小型化に成功した可能性を否定できない段階にまで達している。こうした中、新ガイドラインに示されたような拡大抑止の信頼性の強化は、重要かつ緊急の課題となっており、また、日米同盟と米韓同盟の連携を強化し、3 カ国が 2 つの「線」ではなく「面」として、核・ミサイルを含む北朝鮮の脅威に対する抑止力を強化していくことも、重要な政策課題となっている。

1 平和安全法制と今後の安全保障政策

(1) 平和安全法制の成立

国際連合憲章は、その第1章第2条で国際紛争を解決する手段としての戦争を違法と規定したうえで、第7章第42条に定められた、安全保障理事会（安保理）の決定に基づく集団安全保障活動として行われる強制措置と、同第51条に定められた個別的および集団的自衛権についてのみ武力行使を認めている。すなわち、国際法上も明文において、各国は個別的であるか集団的であるかを問わず、自衛権を行使する権利を有している。

表 9-1 戦争の違法化と許容される武力行使に関する国連憲章の記述

第1章第2条

すべての加盟国は、その国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危うくしないように解決しなければならない。

すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。

第7章第42条

安全保障理事会は、第41条に定める措置では不充分であろうと認め、又は不充分なことが判明したと認めるときは、国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍または陸軍の行動をとることができる。この行動は、国際連合加盟国の空軍、海軍又は陸軍による示威、封鎖その他の行動を含むことができる。

同第51条

この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持または回復のために必要と認める行動をいつでもこの憲章に基く権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。

（出所）国連憲章より執筆者作成。

一方、日本においては、憲法第9条の規定の下で認められる自衛権の行使として、「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」の範囲であるものであって憲法上許容されるが、いわゆる国際法上の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解釈されてきた。

この解釈は、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」や、1981年5月29日の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」に対する答弁書によって明らかにされてきているものであるが、そのキーワードは、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。こうした論理を基盤として成立している解釈である以上、逆に言えば、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、それらについても、「必要最小限度」を超えない範囲である限りにおいては、現行憲法の下でも可能となると考えられることとなる。

こうした観点から、これまでの憲法解釈と論理的な整合性を保ちながら、限定的な集団的自衛権の行使を認める形で憲法解釈の変更を行う閣議決定が2014年7月1日になされた¹。この閣議決定においては、「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」とされており、「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の基本的な論理を維持しているのである。

この閣議決定に際し、安倍首相から、安全保障法制の整備に向け、直ちに作業に着手するよう指示がなされ、政府内における検討と与党協議が進められた。こうした議論を踏まえ、2015年5月14日に平和安全法制整備法案および国際平和支援法案の2法案が閣議決定され、15日に国会に提出された。そして、5月19日に、これらの法案を審議するため、衆議院において我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会の設置が議決され、平和安全法制に関する国会における討議が開始された。まず、衆議院においては、約116時間に及ぶ特別委員会の議論を踏まえ、7月15日に同特別委員会で採決され、翌日の16日には本会議で、自民党・公明党に加え、次世代の党が賛成して可決された。引き続いて行われた参議院でも、やはり特別委員会において約100時間の議論が行われた上で、9月17日に委員会採決が行われ、19日の本会議で、自民党・公明党・日本を元気にする会・次世代の党・新党改革の5党の賛成の上で可決された。

こうして、集団的自衛権の限定的な行使を主軸とする平和安全法制が成立したわけであるが、実は集団的自衛権をめぐる議論は近年になって突然始められたものではない。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。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この戦争の際に、明白な侵略を排除するための国際的な軍事活動に日本は全く関与しなかったため、多国籍軍に対して日本が行った資金協力の重要性までもが過小評価されることにもつながった。このことは、日本において「国際貢献」をもっと充実させるべきだという議論が行われるきっかけとなり、その流れの中で集団的自衛権についても関心が大きく高まることとなった。

さらに、1993年から1994年にかけて、北朝鮮の核開発疑惑をめぐって情勢が緊張し、国連安保理では北朝鮮に対する制裁が検討され、米国も核施設に対する限定的な攻撃を検討したともいわれる、第1次朝鮮半

島核危機と呼ばれた状況が発生した。この際にも、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。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にもかかわらず、それを阻止するための米国の行動に対して、日本が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と予測された。そうした中で、約 25 年にわたって、集団的自衛権の行使をめぐる問題について専門家は議論を重ねてきた。2015 年に成立した平和安全法制は、日本を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中で、四半世紀の間行われてきた議論も踏まえながら、かつまたこれまでの憲法解釈との論理的整合性を維持しながら、抑止力の向上と地域および国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献することを通じて、日本の平和と安全をさらに確かなものにしていくための重要な取り組みなのである。

(2) 平和安全法制による日本の取り組みのアップグレード

平和安全法制は、日本および国際社会の平和と安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律である平和安全法制整備法と、国際社会の平和と安全の確保のために共同して対処する諸外国軍隊に対する支援行動に関する法律である国際平和支援法の 2 つの法律によって構成されている。このうち、平和安全法制整備法は、既存の法律を改正するための法律であり、これに基づいて自衛隊法をはじめとする 10 本の法律が改正された。

一方、国際平和支援法は、これまで、国際平和協力に関する恒久法ないし一般法と呼ばれ、その必要性が議論されてきたものに相当する法律であり、新規に立法された法律である。これらは、立法手続上の技術論に基づいて、既存法の修正のための法律と、新規に立法される法律の 2 つに分けられているものであり、日本と国際社会の平和と安全を趣旨とする点では共通している。

表 9-2 「平和安全法制」の構成

整備法 (一部改正を束ねたもの)	
平和安全法制整備法： 我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律	
1.	自衛隊法
2.	国際平和協力法 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律
3.	周辺事態安全確保法 → 重要影響事態安全確保法 に変更 重要影響事態 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
4.	船舶検査活動法 重要影響事態等 に際して実施する船舶検査活動に関する法律
5.	事態対処法 武力攻撃事態等 及び存立危機事態 における我が国の平和及び独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律
6.	米軍行動関連措置法 → 米軍等 行動関連措置法に変更 武力攻撃事態等 及び存立危機事態 におけるアメリカ合衆国 等 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
7.	特定公共施設利用法 武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律
8.	海上輸送規制法 武力攻撃事態 及び存立危機事態 における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律
9.	捕虜取扱い法 武力攻撃事態 及び存立危機事態 における捕虜等の取扱いに関する法律
10.	国家安全保障会議設置法
新規制定（1本）	
国際平和支援法： 国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律	

(注) 上記の他、技術的な改正を行う法律が10本。

(出所) 防衛省作成資料。

政策的な観点から見ると、具体的には、平和安全法制には2つの目的があるということができよう。第1は、グレーゾーンを含む日本の安全保障を強化すること、第2は、国際社会の平和と安全のための国際社会との協力を強化することである。その観点から見ると、次頁の表 9-3 に示した平和安全法制の主要事項のうち、自衛隊法の改正、周辺事態

安全確保法を改正して作られた重要影響事態安全確保法、船舶検査活動法の改正のうち周辺事態安全確保法の改正に伴うもの、事態対処法制の改正は、グレーゾーンを含む日本の安全保障の強化を主たる目的とするものといえる。

表 9-3 「平和安全法制」主要事項の一覧

平和安全法制整備法	
1. 自衛隊法の改正 ・在外邦人等の保護措置 ・米軍等の部隊の武器等の防護 ・平時における米軍に対する物品役務の提供の拡大 ・国外犯処罰規定 2. 重要影響事態安全確保法（周辺事態安全確保法の改正） ・我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態における米軍等への支援を実施すること等、改正の趣旨を明確にするための目的規定の見直し ・日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍以外の外国軍隊等に対する支援活動を追加 ・支援メニューの拡大 3. 船舶検査活動法の改正 ・周辺事態安全確保法の見直しに伴う改正 ・国際平和支援法に対応し、国際社会の平和と安全に必要な場合の船舶検査活動の実施 4. 国際平和協力法の改正 ・国連 PKO 等において実施できる業務の拡大（いわゆる安全確保、駆け付け警護）、業務に必要な武器使用権限の見直し ・国連が統括しない人道復興支援やいわゆる安全確保等の活動の実施	5. 事態対処法制の改正 ・存立危機事態の名称、定義、手続等の整備（事態対処法） ・存立危機事態に対処する自衛隊の任務としての位置付け、行動、権限等（自衛隊法） ・武力攻撃事態等に対処する米軍に加えて、武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊存立危機事態における米軍その他の外国軍隊に対する支援活動を追加（米軍等行動関連措置法） ・武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊の行動を特定公共施設等の利用調整対象に追加（特定公共施設利用法） ・存立危機事態における海上輸送規制の実施（海上輸送規制法） ・存立危機事態における捕虜取扱い法の適用（捕虜取扱い法） 6. 国家安全保障会議設置法の改正 ・法改正等を踏まえた審議事項の整理
国際平和支援法：国際社会の平和及び安全の確保のために共同して対処する諸外国軍隊に対する支援活動の実施	

（出所）防衛省作成資料。

国際平和支援法の制定、国際平和協力法の改正、船舶検査活動法の改正のうち国際平和支援法に伴うものは、国際社会の平和と安全のための国際社会との協力の強化を主要な目的にするものといえる。なお、この両者のうち、前者は日本の安全保障に直接関連するものであるが、後者は直接的な関連性が薄い。その意味で、日本が支援活動を行う場合には国際法上の正当性や国内プロセス上の適切性がより強く求められる。したがって、国際平和支援法に基づく支援行動の実施については、明示的な国連決議や例外なく事前の国会承認が必要とされるなど、日本の平和と安全に重要な影響がある事態を対象としている重要影響事態安全確保法とは異なる要件が設定されている。

なお、日本の安全保障の強化と国際社会の平和と安全のための国際社会との協力という2つの目標は、2004年の「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」において、「我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小化すること」と、「国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにすること」を安全保障の2つの目標として設定して以来、日本の安全保障政策上の重要な柱となってきたものである。よって、平和安全法制は、日本がこれまで全く行ってこなかったことを新たに始めるためのものではなく、これまでも追求してきた政策目標を踏まえながら、2014年7月1日の閣議決定に基づき、それを追求していくための手段を、これまでより一段も二段もアップグレードしていくための法的な整備であると評価できよう。

そのアップグレードの主要なポイントは、具体的には以下の3点であるといえる。第1は、限定的な集団的自衛権の行使を容認し、存立危機事態への対処を行うための法整備を行ったことである。これは2014年7月1日の閣議決定において「憲法第9条の下で許容される自衛の措置」として示された憲法解釈の見直しの中核となるものであり、「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」における武力行使について、憲法上許容されるものとしたことを受けての事態対処法制の改正がこれに当たる。

第2は、「武力の行使との一体化」論の考え方を前提としつつ、これまでの経験などを踏まえた法律上の仕組みの見直し、また武器使用権限の見直しなどを行うことで、重要影響事態における支援活動や国際平和協力活動における自衛隊の活動をより充実したものにしたことである。これも2014年7月1日の閣議決定において、「国際社会の平和と安定への一層の貢献」として示された点と関係するものである。これまでは、他国の「武力の行使と一体化」することにより、日本自身が憲法で認められない「武力の行使」を行ったとの法的評価を受けることがないよう、日本による支援活動について、「後方地域」や「非戦闘地域」に限定するなどの法律上の枠組みを設定してきた。これに対し、同閣議決定では、「武力の行使との一体化」について、自衛隊が活動する範囲をおよそ一体化の問題が生じない地域に一律に区切る枠組みではなく、他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所で実施する支援活動については、その国の「武力行使と一体化」するものではないとの考え方に改めた。

また、国際平和協力活動においても、これまでそれに従事する自衛官の武器使用権限を自己保存型と武器等防護に限定してきたのに対し、平和維持活動（PKO）参加5原則が満たされる限り、「国家または国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しないとした上で、いわゆる「駆けつけ警護」や安全確保任務に伴う武器使用権限が認められ、また領域国の同意に基づく邦人保護のための活動などの武力行使を伴わない警察的な活動において任務・権限が拡充された。

第3は、1999年に制定された周辺事態安全確保法を、現在の状況に合わせてアップデートすることである。例えば、周辺事態安全確保法では、支援対象は米軍に限られ、物品提供も例外的な状況を除き日本国内において行うこととなっている。しかしながら、2001年の9.11テロ後に制定されたテロ対策特措法においては、支援対象は米軍に限定され

ず、支援が行われる地域も日本国外の「非戦闘地域」であった。すなわち、2014年7月1日の閣議決定以前から、憲法解釈上は、1999年当時に周辺事態安全確保法に定められた以上の支援活動ができていたことになる。そうした状況を踏まえ、上述した2014年の7月1日の閣議決定を受けた活動の実効性の強化に加え、テロ対策特措法並みの支援が行われるように、周辺事態安全確保法を重要影響事態安全確保法へと改正し、支援対象国、活動内容、活動地域が拡大されたのである。

(3) 平和安全法制の効果

では、このような形で整備された平和安全法制であるが、具体的にどのような効果を期待し得るのであろうか。その点について、過去の事例から類推すると、以下のような形で、安全保障上の問題に直面した際の日本の選択肢が広がると考えることができよう。

まず、日本において集団的自衛権をめぐる議論を提起する大きな契機となった1991年の湾岸戦争のケースである。1990年8月2日、当時サダム・フセイン政権であったイラクがクウェートに侵攻した。国際法上明らかな侵略が行われたことに対し、国連安保理は、イラク軍の即時無条件撤退を要求する安保理決議660号を採択した。さらに、イラクがクウェートに続いてサウジアラビアに侵攻することが懸念されたため、サウジアラビアの要請を受けて米英仏などの西側諸国やエジプトなどのアラブ諸国も、サウジアラビア支援のために兵力を湾岸地域に展開した。国際社会はイラクに対し、繰り返しクウェートからの撤退を要求したが、イラクはそれを拒否し続けた。そのため、1990年11月29日には、湾岸地域に展開している多国籍軍に対し、湾岸地域における国際の平和と安全を回復するために、あらゆる必要な手段を取る権限を付与する安保理決議678号が採択され、1991年の1月17日に、多国籍軍がイラクに対する武力行使に踏み切り、空爆の後の地上戦によってクウェートをイラクから解放した。

この湾岸戦争に際し、日本は財政支援のほか実質的な協力を行うこと

ができなかった。このことは、通常、安全保障政策に対して慎重な立場を取る朝日新聞であっても、その社説で「財政支援以外にみるべき実績がなく、人的貢献を増やすための態勢づくりも進んでいない現状が告発された」、「今回浮き彫りになったのは、日本の政治・外交が平和主義の基本理念を積極的に発信し、世界に浸透させる努力を十分重ねておらず、むしろ憲法理念を『制約』として自らの怠慢の言い訳にして使ってこなかった、という事実ではないだろうか」²と述べるほど、当時の外交・安全保障に関わる知的コミュニティに大きな影響を及ぼした出来事であり、現在に至る安全保障をめぐる議論の出発点にもなったのである。

もちろん、こうした状況においてどのような対応を行うかは、その時々政権が判断することである。いかなる法制であっても、政府の対応を予断するものではないが、今回成立した平和安全法制により、生起する状況に応じて、日本政府には、物資の輸送、多国籍軍の艦船に対する洋上給油などの補給、湾岸地域を航行する不審船舶への立ち入り検査、敷設機雷の除去、米軍などの艦船や航空機の護衛などを行う選択肢が与えられることとなる。そのことは、こうした事態に直面した時の日本の取り得る対応の幅を広げ、国際社会への協力のあり方をこれまでよりも大きく実効的なものとし得る可能性をもたらすものであるといえよう。

また、同じように1993～1994年の朝鮮半島核危機を見ても、平和安全法制は日本の取り得る対応の幅を広げるものであると評価できる。そもそも朝鮮半島核危機は、北朝鮮に未申告核施設があるとの疑惑が生じ、国際原子力機関（IAEA）が特別査察を要求したことに対し、1993年2月に北朝鮮が核兵器不拡散条約（NPT）脱退の意思を表明したことが契機となって発生したものである。その後、情勢は改善せず、1994年には北朝鮮が寧辺の原子炉から燃料棒の抜き取りを行い、プルトニウム抽出の準備を開始したと考えられたことで事態は緊迫した。この情勢において、米国は空爆を含む軍事力行使オプションを検討し、日本に対してもさまざまな支援要請がなされたともいわれている。

北朝鮮は1993年の5月に、日本を射程に収めるノドン弾道ミサイルを日本海に向けて発射したが、この時点で米国に届き得る大陸間弾道ミサイル(ICBM)はその気配も存在していない状況であった。すなわち、北朝鮮の核兵器開発を阻止することは、米国にとってはアジア太平洋地域の平和と安定といった、いわば自国の安全保障にとっての間接的利益に留まるものであったのに対し、日本の安全保障にとってはまさに直接的かつ死活的に重要な問題であった。それにもかかわらず、当時の日本が取り得た政策選択肢は、「米国が要望していたいろんな事項について満足に答えられるものは1つもない」と当時の石原信雄官房副長官が後にインタビューで言わざるを得ないほど限られたものであった³。もちろん、この後、1997年に改定された「日米防衛協力のための指針」(1997年ガイドライン)や1999年に制定された周辺事態安全確保法は、こうした状況を改善するために行われた取り組みであるが、それに加え、平和安全法制によって、生起する状況に応じて、日本領域外での米軍などの物資の輸送、艦船に対する洋上給油、敷設機雷の除去、米軍などの艦船や航空機の護衛などの活動を行うことが政策上の選択肢に加わることとなるのである。

平和安全法制の効果を検討する上で重要なことは、政策論と法律論とを厳格に区別することである。安全保障政策において、法律はあくまで、特定の状況において政府がとり得る選択肢を示すものでしかない。その法律に記述されている活動などが、自動的ないし義務的に実施されるわけではなく、それが行われるかどうかは政策論として時の政権が判断することなのである。その意味で、平和安全法制の意義は、あくまでも日本が将来、安全保障上の危機に直面した際の政策上の選択肢を広げたということにある。それが的確に実施できるかどうかは、まさにそのときの意思決定次第である。

湾岸戦争以来、約四半世紀にわたって、日本の安全保障の専門家は、これまで集団的自衛権の行使そのものについての議論を行ってきた。平和安全法制は、限定的な集団的自衛権の行使、国際社会の活動へのより

実効的な協力、1999年に制定された周辺事態安全確保法のアップデートを重要な構成要素とするものであるといえる。こうした形でアップグレードされた日本の対応の枠組みをどのように活用していくか、それについて、法律論や制度論ではない、まさに政策論としての議論を行っていくことがこれから先は必要になってくるのである。

2 新ガイドラインの策定

(1) ガイドラインの役割とその見直し

日米安全保障条約は、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)」として、いわゆる日本有事における共同対処について規定している。ガイドラインとは、こうした日本有事（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）における共同対処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・調整のあり方に関する一般的な大枠および方向性を示す政策文書である。

1950年に締結した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⁴。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、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、アジア太平洋地域の安全保障環境は不透明・不確実であったことを受け、1996年に橋本龍太郎首相とビル・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を見直すことについて合意し、1997年にガイドラインが改定された⁵。

この1997年ガイドラインの大きな特徴は、「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地域の安全保障環境の安定のための協力を進めることとし、日米同盟が冷戦後の地域安全保障において果たす役割を強化したことにある。具体的には、「周辺事態における協力」として、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た。さらに、ガイドラインの実効性を確保するために、周辺事態安全確保法や船舶検査活動法などの法整備が行われた。

その後も、1998年に始まった日米弾道ミサイル防衛（BMD）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9.11テロ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あり方は大きく変化し続けた。

こうした安全保障環境の変化に、日米同盟として適切に対応していくために、2013年10月3日に行われた日米安全保障協議委員会（日米「2+2」会合）共同発表において、閣僚（日本の防衛相、外相、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。なお、この段階では、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、日本の平和安全法制の立法作業との整合性を確保することの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とされ、最終的に、2015年4月27日に開催された「2+2」において、新たなガイドラインが策定された⁶。

(2) 新ガイドラインの3つの特徴

日米同盟に基づく日米防衛協力において、ガイドラインは重要な役割を果たしている。これまでのガイドラインをみればわかるように、ガイドラインにおいては、日米防衛協力が行われる具体的な局面が示され、その局面ごとに自衛隊と米軍の役割分担が定められている。この役割分担に基づいて、計画策定作業が進められていくのである。ガイドラインは、日米同盟において政治的な意思決定を行う役割を果たす「2+2」で合意される文書であることから、ガイドラインによって、計画策定作業をはじめとする日米防衛協力全体の大枠が政治的リーダーシップの合意に基づいて示されることになるのである。

同時に、ガイドラインは条約ではないため、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ならびに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く、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義務的な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。

以上を踏まえ、2015年ガイドラインの特徴を整理すると、以下の3点を挙げることができよう。第1は、日本の平和・安全の確保をガイドラインの中核的な役割として維持し、そのための協力を充実・強化したことである。具体的には、自衛隊の能力向上、弾道ミサイル攻撃への対処や東日本大震災の際の協力などを踏まえ、平時から緊急事態までの「切れ目のない」（シームレスな）形での日米協力を、日本の平和安全法制との整合性を確保しつつ実現させていくことが示された。さらに、平時からの協力の充実や連携の強化、日本に対する拡大抑止の維持、有事における米軍の打撃力使用に関する記述が盛り込まれることで、日本の安全保障に対する米国の強いコミットメントが改めて明らかになり、それを日米で一致して発信したことも重要である。

第2は、地理的にも領域横断的にも、同盟の協力の「広がり」を提示したことである。地理的には、地域およびグローバルな平和と安全のための協力についての項目が設けられ、PKO、国際的な人道支援・災害救援、海洋安全保障、パートナーの能力構築支援、非戦闘員を退避させるための活動、情報収集・警戒監視・偵察、訓練・演習、後方支援などの国際的な活動における協力を進めていくことや、3カ国および多国間の安全保障・防衛協力を推進・強化していくことを示した。特に、ここでの3カ国の協力への言及は、日米豪の防衛協力の進展や、後述する日米韓の防衛協力の重要性を踏まえたものであると考えられよう。さらに、宇宙およびサイバー空間といった、1997年のガイドライン改定の際には、防衛協力の分野としては必ずしも考えられていなかった協力分野においても項目が設けられた。宇宙に関しては、それぞれの宇宙システムの抗たん性を確保し、また宇宙状況監視に関する協力を強化していくこと、宇宙空間の安全および安定に影響を与え、その利用を妨げる行動や事象についての情報を共有することなどについて具体的な協力の在り方を示した。サイバー空間に関する協力についても、具体的な項目として、サイバー空間における脅威および脆弱性に関する情報を、適切な場合に適時かつ適切な方法で共有すること、サイバー空間における各種能力の向上に関する情報を共有すること、民間との情報共有によるものを含め、自衛隊および米軍が任務を達成する上で依拠する重要インフラおよびサービスを防護するために協力していくことを示した。

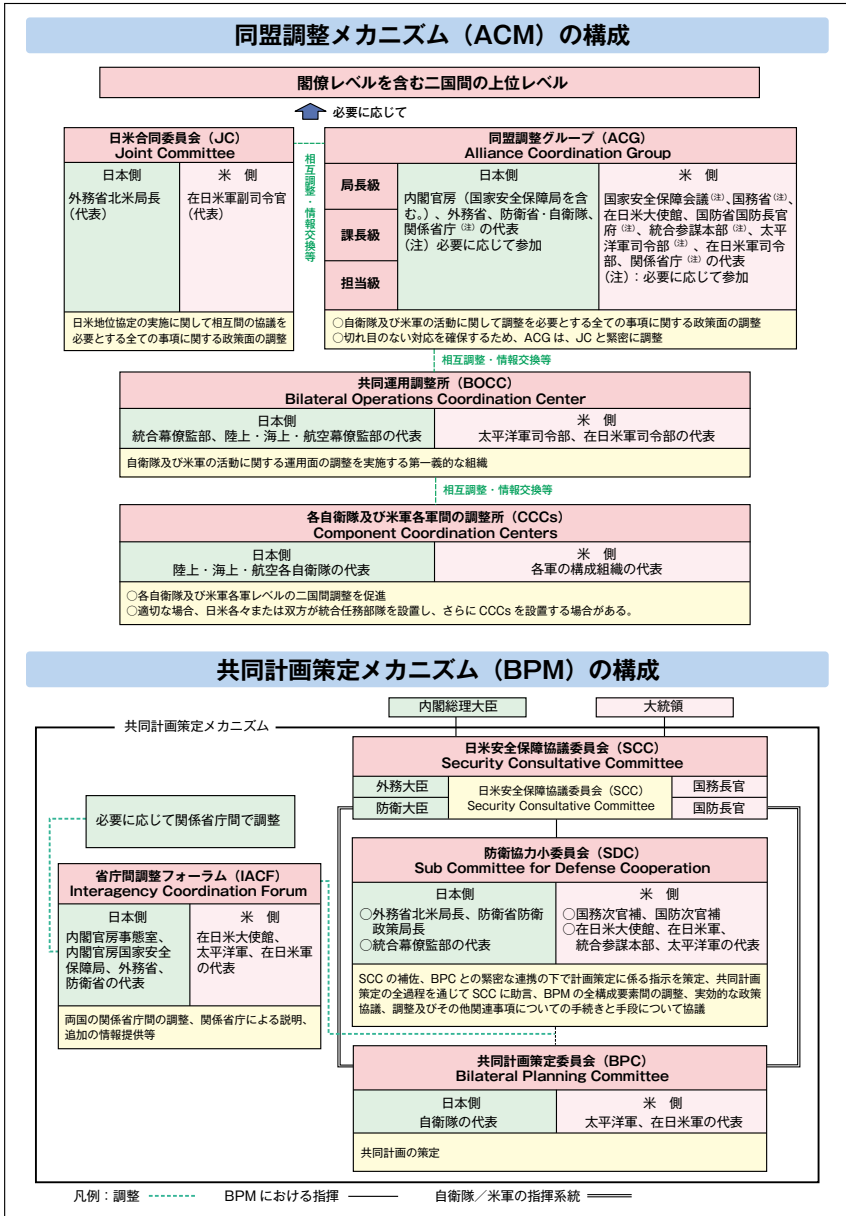
第3に、新ガイドラインによって示された日米協力の実効性を確保していくための「仕組み」が具体的に示されたことである。具体的には、平時から緊急事態まで、日米両政府が緊密な協議並びに政策および運用面での的確な調整を行えるように、平時から利用可能な同盟調整メカニズム（ACM）を設置すること、自衛隊と米軍の間での情報共有や円滑な調整などのための要員の交換を含めた運用面の調整を強化すること、改良された共同計画策定メカニズム（BPM）を通じて共同計画の策定・更新を実施していくことを示した。

この中で、特に重要と考えられるのが ACM の設置である。日米同盟においては、北大西洋条約機構（NATO）や米韓同盟のような常設かつ統一的な指揮機構が存在しない。そのため、何らかの調整枠組みを設ける必要があり、1997 年ガイドラインにおいては、日米の実際の防衛協力を調整するための調整メカニズム（BCM）が設置された。ただし、この BCM は、日本に対する武力攻撃や「我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」である周辺事態に際して運用を開始することとなっていたため、トモダチ作戦として大規模な自衛隊と米軍の協力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、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重要であるため、あたかもスイッチを「オン・オフ」するような形式に基づく調整枠組みでは、適切に実効的な対応が必ずしも行えない可能性を否定できない。そのため、平時から利用可能な、状況がいかなる展開を見せようとも適時適切な日米共同での対応が行えるような体制を整えておくことが急務であったといえる。この新ガイドラインにおける合意を受け、2015 年 11 月 3 日、SDC において、ACM および BPM の設置について合意された。

(3) 新ガイドライン実行に向けて

新ガイドラインの重要なキーワードを 1 つ挙げるとすれば、「シームレス」であろう。新ガイドラインは、まず、ACM の設置に代表される、状況が展開しフェイズが切り替わっていくことに切れ目なく対応していくための枠組みに加え、3 カ国協力や多国間協力を含む、地域およびグローバルの平和と安全のためにも日米が協力して取り組んでいくことを示し、地理的な観点からも切れ目なく対応していく方向性を改めて確認した。さらに、陸・海・空といったこれまでも防衛協力が行われてきた次元に加え、宇宙・サイバーといった新たな領域へと同盟の協力が広がってきていることに対応して、領域横断的な観点からも切れ目なく対

図9-1 同盟調整メカニズム（ACM）と共同計画策定メカニズム（BPM）の構成



（出所）防衛省作成資料。

応していくための具体的な協力の在り方を示していく方向性を明らかにしている。

このように、新ガイドラインは、フェイズの変化、地理的な広がり、領域横断的な観点のそれぞれ3つの次元においてシームレスに対応していくことを、日米協力の重要なアジェンダとして定式化したといえる。複雑さを増していく現在の安全保障環境においては、隙の無い抑止・対処の枠組みを構築していくためには、このような形で対応していくことが不可欠であろう。よって、新ガイドラインで合意された具体的な協力をこれらそれぞれの次元で着実に進め、実効的な協力を実現していくための努力を、スピード感を持って積み重ねていくことが求められよう。

ただし、前述した日米同盟におけるガイドラインの役割を踏まえれば、新ガイドラインの中核にあるのは、やはり5条事態における共同対処である。その観点からは、日本に対する武力攻撃への対処行動における作戦構想として示された、空域を防衛するための作戦、弾道ミサイルに対処するための作戦、海域を防衛するための作戦、島嶼に対するものを含む陸上攻撃に対処するための作戦、領域横断的な作戦について、新ガイドラインで合意された役割分担に基づき、共同作戦を行うための計画策定作業をBPMにおいて進め、両国双方の計画に適切に反映させていくことがやはり最も重要な作業なのである。

また、新ガイドラインに限らず、あらゆる政策文書は「不磨の大典」であってはならない。複雑さを増す現在の安全保障環境は絶えず変化しており、それに伴って安全保障上の政策課題も変化しうる。事実、1997年ガイドライン以降、新ガイドラインまでの約20年の間に、9.11テロやイラクへの軍事行動、それに伴う自衛隊のインド洋やイラクでの活動、北朝鮮の核・ミサイル実験の実施、中国の軍事力の急速な近代化や高圧的な活動の増大、米国のリバランスなど、安全保障環境における大きな変化はいくつも発生しているのであり、今後もそのような変化はいくつかの時にも起こり得ると考えるべきであろう。

実際、1997年ガイドライン以降、日本は防衛大綱を3回見直し、

米国は4年毎の国防計画の見直し（QDR）を4回策定している。このように、日米同盟における協力の基本文書であるガイドラインも必要に応じて適切に見直すことが必要であろう。

その意味では、新ガイドラインの第8章に見直しのための手順が記述されていることに留意すべきであろう。そこでは、日米安全保障協議委員会が、適切な下部組織の補佐を得て、変化する状況に照らしてガイドラインが適切なものであるか否かを定期的に評価し、必要と認める場合には、日米両政府は適時かつ適切な形でガイドラインを更新するとして、見直しのための手順が記されているのである。もちろん、合意された新ガイドラインを着実に実行していくことが最も重要であり、真剣に進めていかなければならない。だが、それと同時に、安全保障環境の変化の意味合いを不断に評価し、適切に対応していくこともまた重要なのである。

3 日米韓防衛協力の進展

(1) 北朝鮮の核・ミサイル開発の影響——地政戦略的構造変化

NATO という形で単一の多国間同盟が形成された冷戦期のヨーロッパと異なり、アジア太平洋地域においては、3カ国同盟であるオーストラリア・ニュージーランド・米国3カ国安全保障条約（ANZUS）という例外はあるものの、基本的には、日米同盟や米韓同盟のような2国間の同盟が複数形成されている。これは、米国を自転車の車軸に、それぞれの同盟を車軸と車輪とをつなぐスポークに見立て、「ハブ・アンド・スポーク」体制と呼ばれる同盟システムである。近年における特徴としては、これらの2国間・3国間同盟相互の連携の強化、いわば「スポーク」同士のネットワーク化と呼ぶべき協力が進展していることがある。その典型的な例が日米豪と日米韓の協力であろう。

ただ、アジア太平洋地域における米国の同盟は、それぞれ異なる歴史的経緯を持って形成されてきたものである。例えば米韓同盟は、朝鮮戦

争の際、北朝鮮に攻撃された韓国を支援して介入した米国が、休戦協定後に韓国と締結した同盟であり、北朝鮮の再侵攻を抑止することを目的としている。一方日米同盟は、朝鮮戦争中に、サンフランシスコ講和条約と同日に締結されたいわゆる旧安保条約を起源とするものであるが、日本防衛に加え、条約上の文言である「極東」、あるいは近年では「アジア太平洋地域」と通称される地域の平和と安定のための米軍のプレゼンスを、地政戦略的に見て極めて重要な位置にある日本に維持することが大きな目的である。このように、現在の北東アジアにおける米国の主要な同盟である日米同盟と米韓同盟とは、いずれも朝鮮戦争の影響を受けて形成された同盟であるが、北朝鮮に対する抑止力となるという点において共通しているものの、その目的や役割にはやや相違がある。

朝鮮戦争は、1950年6月25日に、北朝鮮がいわゆる38度線を越えて韓国に侵攻したことによって開始された。それに対して、直ちに米軍を中心とする国連軍が結成されて韓国防衛に当たった。当初戦局は北朝鮮有利に展開し、釜山付近まで北朝鮮軍は南下したが、仁川上陸作戦の成功により戦局は逆転し、その後中国人民解放義勇軍の参戦による戦線の押し戻しを経て1953年7月23日に休戦協定が結ばれた。この朝鮮戦争勃発時、日本は占領下にあったが、米軍は日本を根拠地として韓国防衛に当たった。米軍を含む国連軍の指揮を執ったダグラス・マッカーサーは東京に司令部を置き、空爆を行ったB-29などの爆撃機は日本の基地を使用していた。戦局を一気に転換させた仁川上陸作戦の参加部隊も日本から出撃したものである。さらに、「朝鮮特需」という形で、日本は米軍の装備の整備や補給物資などの供給を行い、兵站面でも大きな役割を果たしたのである。

このように、日本は朝鮮戦争において重要な役割を果たしたが、北朝鮮は日本を攻撃することはなかった。その理由についてはいくつかの解釈があり得るが、そもそも日本を直接攻撃する手段を有していなかったことも重要な要素であろう。このような朝鮮戦争の基本的な図式、すなわち戦闘は朝鮮半島に限定され、日本列島には直接戦闘が及ばず、日本

は朝鮮半島における戦闘を支援する役割を担う形が、最近に至るまでの北東アジアにおける地政戦略的な基本構造であったといえる。朝鮮戦争以来、米韓同盟は北朝鮮に対する抑止・防衛を主たる目的とし、日米同盟は、北朝鮮に対する抑止・防衛に加え、日本の防衛と地域の安定を主たる目的とするというように、日米同盟と米韓同盟の目的や役割が重複しつつも異なるのは、こうした基本構造が反映されているためであると考えることができよう。この基本構造は、朝鮮戦争から約半世紀を経た1997年ガイドラインでも変わっていない。ガイドラインは特定の国または地域を対象とするものではないが、周辺事態における後方地域支援は、まさに朝鮮半島有事が発生した場合、米軍の支援にも適用され得るものであったからである。

こうした北東アジアの地政戦略的な基本構造は、北朝鮮の核・ミサイル配備によって大きく変化しつつある。1990年代以来、北朝鮮はさまざまな弾道ミサイルの開発を進めており、その中には、ノドンミサイルのように、日本を射程に収める中距離弾道ミサイルがある。そして、弾道ミサイルと並行して核兵器の開発を進めていると考えられるが、核兵器について、「小型化・弾頭化の実現に至っている可能性も排除できない」⁷と評価されている。このように、北朝鮮がすでに日本に対する核攻撃の能力を有している可能性は否定できず、また、核兵器の十分な小型化に成功していなかったとしても、朝鮮戦争期と異なり、少なくとも通常弾頭によって北朝鮮は日本を攻撃する能力をすでに有していることになる。その結果、朝鮮半島有事が万一発生した場合、朝鮮戦争の基本的な図式とは異なる形で事態が展開する可能性を考慮に入れなければならない状況にあるのである。

具体的には、朝鮮半島有事が万一発生した際、日本列島に所在する国連軍後方基地や在日米軍、日米同盟が、米韓同盟に対して行う支援が極めて大きい意味を持つものであることを考えると、北朝鮮が日本に対して、核兵器の使用の可能性を示唆しながら脅迫を行い、朝鮮半島において事態に対処している米国に対する支援を行わないよう求めることは十

分に考慮しておくべき状況であろう。このような形での「核の脅迫」によって、在日米軍基地の使用を含めて、米国に対する支援を日本が仮に拒否することになれば、北朝鮮からみて戦略的状況が大きく改善されるからである。逆に言えば、日本の立場からすると、朝鮮半島有事が万一生じた場合、同盟国として米国を支援する上でのリスクが著しく増大しているのであり、朝鮮半島有事にこれから備えていく場合には、米国の拡大抑止の信頼性をこれまでよりも質的に強化していくことが重要な前提となるということができよう。新ガイドラインは、その観点からも重要な意味を持つのである。

このように、北朝鮮の核・ミサイルの開発によって、朝鮮戦争以来の北東アジアの地政戦略的構造が変化しつつある。要約すれば、北朝鮮の弾道ミサイルが日本を射程に収めたことによって、朝鮮半島と日本列島を戦略的に切り離せなくなってきたということである。そして、それに伴って、北朝鮮に対する抑止力の実効性を高めていく上では、日米同盟における拡大抑止の信頼性を高めていくことのみならず、日米同盟と米韓同盟の連携を強化していくことの意義が著しく大きくなっているのである。

(2) 日米韓防衛協力の展開

その目的や役割において異なるところはあるものの、そもそも日米同盟と米韓同盟は双方とも朝鮮戦争が契機となって形成された同盟であり、その重要な意義は北朝鮮に対する抑止であるから、日米韓の協力の重要性は自明のようにも思える。しかしながら、実際には、この3カ国の具体的な防衛協力は、例えば日米豪の協力の最近の展開と比較するとそれほど進展しているとは言い難い。その一方、前節で述べたように、北朝鮮の核・ミサイル開発に伴い、日米同盟と米韓同盟の連携を強化していくことが重要になってきている。

それを進めていく上で1つのチャンネルとなると考えられるのが、日米韓防衛実務者協議（DTT）である。DTTはそもそも、1994年に

トラック 1.5 の会議として開始されたものであり、2003 年以降一時中断していたが、2008 年に再開され、現在に至っている。こうした協議が進められている背景としては、北朝鮮が核・ミサイル開発を継続的に追求しており、核実験やミサイル発射を繰り返し行っていることや、天安艦撃沈事件や延坪島砲撃事件など、北朝鮮が韓国に対して挑発行為を行っていることから、北朝鮮に対する抑止力をさまざまな形で強化していくことが地域安全保障上重要になってきていることがあると考えられよう。

例えば、2013 年 1 月に東京で開催された会合では、北朝鮮の核兵器および弾道ミサイルは、国際的な平和と安定に対する脅威であり、日米韓 3 カ国は、北朝鮮の核実験を抑止し、また弾道ミサイル脅威に対応するために緊密に協力していくことを確認した。1 年後の 4 月にワシントン DC で開催された会合でも、北朝鮮を核保有国として認めないことを再確認し、北朝鮮の核・弾道ミサイル開発計画や拡散による国際的な安全保障上の脅威に対する協調的な対応と、国際社会との緊密な連携の必要性についても再確認した。さらに、2014 年 12 月には、DTT の枠組みにおいて、西正典防衛事務次官、ロバート・ワーク米国防副長官、白承周韓国国防部長官の 3 者により、日米韓情報共有に関する防衛当局間取り決め（TISA）が署名され、北朝鮮の核・ミサイル脅威に関する秘密情報が円滑に共有できるような枠組みが設定された。2015 年 4 月にもワシントン DC で会合が開かれ、北朝鮮を核保有国として認めないことを引き続き確認し、北朝鮮の挑発行為の抑止のための緊密な連携と TISA の効果的な実行のための実務レベルの協議を継続していくことで一致した。

また、これと並行して、毎年初夏にシンガポールで開催される IISS アジア安全保障会議（シャングリラ会合）の場を活用して、日米韓の防衛大臣会合が、2009 年以来、2011 年を除いて毎年開催されている。この大臣会合では、2012 年以降共同発表文書を発出することが定例化しているが、2015 年の会談後に発表された共同声明においては、北朝

鮮の核兵器と運搬手段の保有および開発の継続は認めないという不変の立場を再度強調するとともに、TISA を3カ国の相互の理解と協力の強化に寄与するものと評価し、また、新ガイドラインについても評価することで一致した⁸。

こうした展開が見られる中、日米同盟と米韓同盟の連携強化という観点からは、この2015年4月の協議の際に、韓国側から戦時作戦統制権に関する「条件に基づく移管」について説明があったとされることと、新ガイドラインについて建設的な意見交換が実施されたとされていることは有意義であると評価すべきであろう。北朝鮮の核・ミサイル開発によって、戦略上、朝鮮半島と日本列島とを切り離して考えるべきでなくなっているとするれば、米韓同盟における展開が日本の安全保障に及ぼす影響と、日米同盟における展開が韓国の安全保障に及ぼす影響のそれぞれが以前よりも増していると考えられるため、同盟相互の状況についての情報交換の重要性が高まっているからである。

例えば、米韓同盟においては、北朝鮮の挑発行為に対処するために、「局地挑発対処計画」が作成されているとされている。これは2015年8月の、非武装地帯での地雷爆発事案の際にも発動されたといわれるが、北朝鮮の挑発行為に対する米韓の対応は、場合によっては日本の安全保障にも影響し得る。米韓の対応に対して北朝鮮がさらにエスカレートした挑発を行うとした場合、それが日本を巻き込む可能性もあるからである。また、新ガイドラインは特定の国や地域を想定しているものではないが、北朝鮮に対する日米の対応が韓国の安全保障に影響することもあり得よう。こうした観点から、日米同盟と米韓同盟の連携を強化し、3カ国が2つの「線」ではなく「面」として、核・ミサイルを含む北朝鮮の脅威に対する抑止力を強化していくことが、新たな地政戦略的な構造に対応していく上で重要なのである。

(注)

- 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 国家安全保障会議決定、閣議決定)
- 2) 『朝日新聞』1991 年 5 月 3 日。
- 3) 『日本経済新聞』2010 年 5 月 27 日。
- 4) 日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」1978 年 11 月 27 日。
- 5) 日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」1997 年 9 月 23 日。
- 6) 日米安全保障協議委員会「日米防衛協力のための指針」2015 年 4 月 27 日。
- 7) 防衛省『平成 27 年版 日本の防衛』2015 年、19 頁。
- 8) 防衛省「日米韓防衛相会談共同声明」2015 年 5 月 30 日。

第9章担当：高橋杉雄

