

曖昧さのなかに何が見えたか

——「再定義」問題をめぐる考察(2)

山田 浩

はしがき

I. 山田「前掲論文」の論旨の整理

- (1) 「再定義」と朝鮮民主主義人民共和国（以下北朝鮮）・中国問題
新ガイドラインと日米関係

- (2) 「再定義」問題をめぐる日本の主体性

II. 「周辺事態」下における日米防衛協力の深化と矛盾

- (1) 「周辺有事」と「日本有事」との関係

- (2) 「周辺事態」とは何か

- (3) 「周辺事態」の認定と自衛隊の出動

- (4) 「後方地域支援」について

- (5) とくに米軍に対する地方自治体・民間協力について

III. 有事法制から憲法改正へ

IV. 日米協調のなかの日本の主体性——結びにかえて——

はしがき

米ソ冷戦崩壊後の新しい国際情勢に対応するために、ヨーロッパのNATOと並んで東北アジアでは日米安保「再定義」の動きが、アメリカの主導のもとに日米両国関係者の中で活発化した。具体的には、一九七八年一月採択された「日米防衛協力のための指針」(旧ガイドライン)の手直し、それに代わる新ガイドラインの策定であり、それはアメリカ側では四次にわたる国防総省の「東アジア戦略報告」(EASR)、日本側では九五年一月公表された「新防衛計画の大綱」をへて、九六年四月の日米首脳会談(東京)における日米安保共同宣言として確定した。これを契機として日米安保の「再定義」、新ガイドライン作成の具体的な作業がはじまるが、筆者はすでにこれにかんして論文を発表した。「いまなぜ日米安保の△再定義▽なのか——△再定義▽問題をめぐる考察(1)」『修道法学』第二〇巻第一号(平成一〇年一月)がこれであるが、それは新ガイドラインおよびその関連法案の内容に踏み込んだものというよりも、「再定義」問題の背景をなす諸条件について考察したものであった。その内容については、本論文Iで要約したとおりである。

ひきつづき新ガイドラインおよび関連法案の内容検討に移るつもりで、そのため若干の準備もすすめてきたが、心ならずも中断をよぎなくされた。その理由は私的なものもふくめていろいろだが、一つには一九九七年九月、日米両国間で新ガイドラインが「中間とりまとめ」をへて最終的に決定され、翌年四月には周辺事態、自衛隊法改正、日米物品役務相互提供協定(ACSA)改正の関連三法案が国会に上程されたにもかかわらず、その実質審議は諸般の事情で九九年はじめてまで先送りされたからである。具体的には、まず九八年七月の参議院選挙で政府与党の自民党が敗北、参院で大きく過半数割れに追い込まれ、新ガイドライン関連法案の国会通過には連立による多数勢力を結集する必要に迫られていたこと、

ついでこれがより決定的な要因であるが、当時政府は金融関連法案など長期にわたる不況を克服するための経済対策の実施について、国内外のきびしい圧力にさらされていたことが大きい。だが、九九年二月衆議院におけるガイドライン特別委員会の設置から、五月参議院での新ガイドライン関連三法案の可決・成立までの間、議会およびマスコミその他の「再定義」問題をめぐる論議は、ようやく一定の盛り上りをみせるにいたった。そこで、本稿においてこれらの論議をふまえ、新ガイドラインおよび関連法案のめざすもの、その問題点の解明をすすめることとした。

本稿では、まず山田「前掲論文」の論旨の整理からはじめる。その際、前論文の論点を根本的に修正する必要は認められないが、事実問題で補足すべき事項があればそれにはふれることにする。ついで、新ガイドラインの内容に即しつつ、関連三法とくにその核をなす周辺事態法の問題点について検討を加えることにしたい。その最大の特徴は内容の曖昧さにあるが、そのよってきたる理由、そこに潜む危惧すべき諸点についても明らかにしたい。そして最後に、今後の不可避的な課題として有事立法や憲法改正の動きをあげ、それへの対抗措置をめぐる論議をもつて結びとする。

I. 山田「前掲論文」の論旨の整理

(1) 「再定義」と北朝鮮・中国問題

日米安保の「再定義」から新ガイドライン策定にいたるプロセスをより広い視野からみれば、やはり米ソ冷戦の終結との関連は軽視できない。最悪事態では旧ソ連との全面核戦争も想定された冷戦期には、在日米軍基地の価値は絶対的なものであったが、米ソ冷戦の崩壊はそうした基地の価値を大幅に低下させた。にもかかわらず、冷戦後日米間で「仮想敵国なき同盟」を維持するためには、NATOの場合と同じく日米安保への何らかの手直しを必要とする。また一九九〇年八

曖昧さのなかに何が見えたか(山田)

月にはじまった湾岸戦争で、ただ経済支援（約一三〇億ドル）に終始した日本に対する国際的批判、その日本側へのはね返りとしての「湾岸戦争症候群」も、このたびの「再定義」プロセスと無縁とは考えられない。

しかし、より直接的な契機としては、旧ガイドライン下の日米防衛協力や日米共同作戦研究の進展、とくに九二年二月にはじまる北朝鮮の核開発疑惑危機における米軍の自衛隊に対する協力要請、それをめぐる日米間協議をあげることができ。また九六年三月、台湾総統選挙をめぐる勃発した台湾海峡危機も重要である。こうした危機のなかで、日本側による後方支援項目その他の検討、これらにかんする日米関係者間の接触は、九六年四月の日米安保共同宣言を介在させながら、さらに活発な動きをみせた。この間の経緯については、「前論文」後にいっそう明らかにされるようになった。

一九九三年一〇月防衛庁の中央指揮所会議室で、朝鮮半島有事を想定した対応計画づくりのための最初の「政軍ゲーム」(ケース・スタディ) がもたれ、ワシントンでの第二回目の会合をへて、米韓共同作戦計画五〇二七号にもとづき、日本側による後方支援計画が検討された。基地使用、輸送支援、医療支援、機雷掃海、海上封鎖など、日米関係者の間でいわゆる「千項目リスト」(正確には一、〇五九項目)といわれる、いざという場合の米軍に対する後方支援、米軍の日本施設利用のための項目づくりがすすめられた。⁽²⁾九六年四月の日米首脳会談における日米安保共同宣言の採択後は、こうした動きはさらに活発化した。八月には、日米両国の外務、防衛当局の審議官、課長級による防衛協力小委員会(SDC)実務作業グループが本格的にスタートした。八月アメリカ西海岸モンントレーの米海軍大学で開かれた会議では、今後の作業の段取りを示す「モンントレー・ロードマップ」が作成された。それは合計四回の「政軍ゲーム」(第一回は一〇月東京、第二回は一二月ハワイ、第三回は翌年二月東京、第四回は四月アメリカ本土)で内容を検討し、報告書の作成に入るといふもので、実際に事態はそのとおりの進展をみせた。こうした日米協議の一方で米韓協議もおこなわれ、これらと交錯し

ながら日米韓三国の実務者間協議が進行した。九四年八月の第一回協議にはじまり、九七年五月にはワシントンで第五回日の会議がもたれた。その後も九八年四月ソウル、一〇月再びソウル、さらに一二月にはワシントン、ソウル、東京を衛星回線で結んだ協議がなされたという。⁽³⁾ 新ガイドライン関連法の成立後は、日米および日韓両国間で周辺事態に対応する共同訓練も活発におこなわれるようになった。

新ガイドラインの周辺事態について、まず第一に、北朝鮮の自壊あるいは南侵による朝鮮半島有事が念頭にあったことは否みえないが、一九九四年危機の回避後はその可能性は後退し、力点は台湾海峡有事に移行した。この点は「前論文」でも指摘しておいたが、その後についてそう明確になったのではないか。九四年危機では、七月金日成主席の死去もあり、北朝鮮はやがて南侵かあるいは崩壊かとの見方が一般的だったが、今日そうした見解は少数意見になった。南北朝鮮間の経済力はもちろん、軍事力の格差もますます歴然たるものになったし、中国をはじめ周辺諸国も北朝鮮の崩壊という急激な変化を望んでいないからである。ある専門家によれば、金正日体制は、まだ一〇年ぐらいはつづくとの前提で、それと向き合っていかなければならないということになる。⁽⁴⁾ だからといって、北朝鮮有事が考えられないわけではけっしてないが、その比重は相対的に低下したわけで、そうなれば重要度を高めるのは台湾海峡有事である。アメリカの政府当局者の間では、長期的には対中政策こそ新ガイドラインの眼目だとする見方が一般的だし、日本側でもそうした認識の拡大がみられる。⁽⁵⁾ 中国の専門家についても、当然ながら同様の見方が支配的である。それによれば、中国が北朝鮮の無謀な南進を支援しない以上、朝鮮半島に大きな危機の可能性はない。新ガイドラインの朝鮮半島有事は見せかけで、その真のねらいは中国パワーを抑えることにある。⁽⁶⁾

(2) 新ガイドラインと日米関係

「前論文」でも指摘したように、また前述の「政軍ゲーム」からも窺えるように、日米安保の「再定義」プロセスは、とくに「制服組」を中心に日米両国当局者の密接な連携のもとで進行した。もともと日米間の協力関係とはいいながら、その主導権がアメリカ側にあったことはいまでもない。その背景としては、朝鮮半島および台湾海峡の危機、アメリカの対日通商政策をめぐる日米間摩擦の調整なども考えられるが、アメリカ軍事戦略という視点に限れば、つぎのような事情が注目されてよい。

米ソ冷戦の崩壊は、アメリカ軍事戦略に大幅な手直しを迫り、その重点を核大国ソ連の脅威との対決から核不拡散対策、とくに地域紛争対策に移行させた。また「双子の赤字」に苦しむアメリカ経済の活性化の一環として、国防支出の削減が追求された。最近では「アメリカ本土ミサイル防衛」(NMD)その他の理由で、国防費の増加傾向がみられるが、冷戦後アメリカの国防支出の削減傾向は顕著であった。したがって、地域紛争対策としてのアメリカの軍事介入には、同盟諸国軍の参加が必要とされ、たとえば『米国の一九九八年国防報告』はつぎのように述べた。

「米国は権益を一国だけで守る能力を保持するとはいえ、危機に対応するに当って、意見を同じくする国々と協調して行動することにはしばしば利点がある。他国と提携して、あるいは同盟して行動することは、単独でそうするより、一般的に行動の過程の政治的な正当性をつよめ、追加的な資源をもたらし、米国が政治的、軍事的、財政的な負担を単独で引き受けなくともよいように保障する。」⁽⁸⁾

こうした戦略構想は、冷戦後の国際社会で既存の同盟関係をむしろ拡大強化し、地域の平和と安定の維持に資することをめざしたもので、一九九九年四月NATO首脳会議で採択された「新戦略」にその典型的な具体化をみることができると

新ガイドラインも、そうした方向に沿ったものであることはいうまでもない。

基本的には日米間協調のもとで新ガイドラインづくりがすすめられたとはいうものの、実際的な面で日米両国間には、根深い対立点が存在した事実を否定することはできない。まず第一に、日本国憲法第九条、とくに集団的自衛権をめぐる日米両国の姿勢の違いである。アメリカ側は、これまで同様、集団的自衛権の行使を前提とした日米共同作戦計画を望んだが、日本側はあくまで現行憲法の枠内という建前を堅持しようとした。憲法第九条の現行解釈を改め、憲法改正が表面化すれば、大変な政治問題となることは避けられないし、新ガイドライン関連法案の国会成立は不可能になるというのがその理由で、アメリカ側も結局これを受け入れた。⁽⁹⁾ その結果、新ガイドライン作成に際して、非核三原則や専守防衛とともに、日本国憲法上の制約を尊重する（旧ガイドライン策定当時の事前協議ははずされている）という合意が日米間でなされ、日米両国の関係者は憲法九条という枠内にたちながら、集団的自衛権行使の実質的な定着をめざすことになった。すなわち、米軍は攻撃の主体としての「槍」、自衛隊は後方支援の「盾」という役割分担はいぜん維持されながらも、「槍」「盾」との一体化が志向され、自衛隊は単なる「盾」の役割にとどまらず、「槍」の柄の部分をも握ろうとしたわけである。このことが新ガイドラインおよび関連法案の内容を曖昧にし、日米間の対立を内攻させる原因となった。

いま一つは、日米安保体制の主眼が「日本有事」から「日本周辺有事」に移行するにともない、日米共同作戦における自衛隊の行動がいかに拡大され、いかなる地域に及ぶかの問題である。のちに詳述するように、新ガイドラインの「周辺事態」について、「地理的な概念ではなく、事態の性質に着目したもの」、「特定の第三国を想定したものではない」などと説明されるが、具体的にいかなる地域が念頭にあるのか。これを周辺事態と日米安保条約第六条の「極東」との関係といい直してもよいが、この点で朝鮮半島が入ることでは日米間で異論はないにしても、問題は台湾海峡である。前出の

「極東」には明らかに台湾海峡がふくまれるが、この点にかんする日米間の不一致は、完成に払拭されていないのではないか。⁽¹⁰⁾

(3) 「再定義」問題をめぐる日本の主体性

新ガイドラインは、従来の日米安保路線を踏襲する意味での「再確認」(reaffirmation)にすぎず、実質的な安保改定につながる「再定義」(redefinition)ではないとする見方がある。政府および一部マスコミの立場がまさしくこれで、これまでの日米安保に比べて変化は認めるが、新ガイドラインはあくまで日米安保という大枠のなかで、対米協力を深化させたものだという。⁽¹¹⁾ 一九九五年一月採択の「新防衛計画の大綱」でも、七六年の三木武夫内閣以来の自衛力強化の基本線とされた「基盤的防衛力」構想の継承が謳われているのではないか。また周辺事態法(第一条)には、原案が修正されて「安保条約の効果的な運用に寄与」という文言が挿入されたではないか。だが、そうした見方は必ずしも適切ではない。八〇年代の米ソ「新冷戦」下における日米防衛協力の進展、そのなかでの自衛隊の質的強化には、明らかに「基盤的防衛力」から「所要防衛力」への転換が窺えるし、新ガイドラインは旧安保条約の締結(第一次安保)、六〇年の安保改定(第二次安保)につづく第三次安保(新安保)だとする見方が、かつての自民党政政治家をはじめかなり一般的にみられるからである。⁽¹²⁾

新ガイドラインのもとで日米共同作戦体制が進展することになれば、その困難は十分予想されるにしても、今後ますます重要となるのは日本側による主体性の確保である。のちに述べるように関連法制をふくめた新ガイドライン体制の特徴が、その具体的内容における曖昧さ、アメリカの主導性の強化にあるとすればなおさらであろう。「前論文」では、この

点に関連して日米間にみられる情報格差、また日本の主体性につながるOSCEの東北アジア版、つまり中国、南北朝鮮、極東ロシア、日本をふくむ東アジアにおける多国間地域安保システムの意義を指摘しておいた。本論文では、これを受けながら日本の主体性にかかわる他の論点についても考察を加え、もってその結びとしたい。

(注)

(1) NATO戦略の「縦深攻撃」(Deep Attack)ドクトリンにならつて、アメリカの対北朝鮮戦略にも防衛的性格から、攻撃的態勢への転換がめだつた。共同作戦計画五〇二七号は、一九九八年一月手直しされ、その攻撃的性格がさらに明確になった。最大の特徴は、先制攻撃方針がはつきり盛り込まれた点にある。山田浩「最近のアメリカ非核通常戦略の一般的な動向」広大平和科研センター報告No.16、和田春樹「朝鮮有事を防ぐ道」『世界』一九九九年四月号八八―八九ページ。「日本は安全か」第3部。ガイドラインの現場から」『読売』(総合12版以下同じ)一九九九年三月四日付。R. Halloran, "Target Pyongyang", *The Far Eastern Economic Review*, Dec. 3, 1998, pp. 26-27.

(2) 「九四年朝鮮危機―米韓支援へ有事計画」『朝日』(総合10版以下同じ)一九九九年四月一五日付。「検証・九四年朝鮮半島」『同紙』九九年四月一六日付。民間空港、港湾への米軍要求については『同紙』九九年二月二三日付。米軍の要求にもとづき防衛庁が検討した支援項目の詳細については『同紙』九九年三月二二日付。米軍の対日支援要請項目の内容、これに対応する防衛庁の輸送、施設、整備、補給など一三分野にわたる対米軍支援の全容が明らかにされたのは、九七年五月であった。米軍は、自衛隊の対米軍支援が米軍出動日より一〇日以内に開始されることを求めたという。『読売』九七年五月二四日付。

(3) 「東アジア安保と日本―新ガイドラインへの軌跡」(下)『朝日』一九九九年四月一六日付。田岡俊次「九四年朝鮮緊急時の米軍対日要望」『同紙』九九年三月三日付。

(4) 小此木政夫「シリーズ・インタビュ―北朝鮮とどうつき合うか」『朝日』一九九九年五月一〇日付。W・ハントレー&T・サベージ「日米による外交的承認を」『世界』九九年四月号二二三―二四ページは、北朝鮮の崩壊と急速な朝鮮半島の統一は誰れの利益にもならないと述べている。

曖昧さのなかに何が見えたか (山田)

- (5) 和田「前掲論文」九六―九七ページ。米外交問題評議会研究グループ報告「日米安全保障同盟への提言」『論座』一九九八年五月号三〇三ページ。陸自中枢の陸幕防衛部に所属する山口昇一佐の「日米同盟プロジェクト」における締めくくりの発言「自衛隊―その変質」⑤『朝日』九八年四月四日付。台湾海峡有事における自衛隊の出勤を想定して、あらかじめ対応を検討するために、一月二二日、野呂田芳成長官をトップとする防衛庁の「重要事態対応会議」が発足。『毎日』(総合12A版、以下同じ)一九九八年二月七日付。
- (6) 「△新安保▽への視点」(下)『朝日』一九九九年四月三〇日付。ある中国軍幹部は、「鶏(北朝鮮)を殺すのに牛刀(日米共同作戦)はいらぬ」と、新ガイドラインの中国向けを強調。朱建栄「防衛協力を考える―私の視点」『毎日』一九九九年三月二二日付。金熙徳「日米安保再定義になぜ不信感を持つのか」『世界週報』九八年七月二二日号四四―四八ページ。
- (7) 「再定義」の根底には、アメリカの国益優先とそのリーダーシップの確保があった。島川雅史『アメリカ東アジア軍事戦略と日米安保体制』五八―五九ページ。
- (8) 『国防報告』の全訳『世界週報』一九九八年三月三二日号六〇ページ。
- (9) 憲法解釈変更論のR・アーミテージ米国防次官補、それに反対のM・グリーン米外交評議会研究員とのインタビュー記事『世界週報』一九九七年一〇月二八日号五〇―五一ページ、一月二一日号二四―三五ページ。また富川泰「米の対日安保政策に内部不一致の芽」『同誌』九七年四月二九日号五〇―五一ページ参照。
- (10) 「米中との間日本の綱渡り外交」『朝日』一九九八年六月一九日付。
- (11) 「△新安保▽を問う―周辺事態法案実務者インタビュー」①『朝日』一九九八年六月二三日付。森本敏「極東有事に日本は何かできるのか」一三五―一三八、一五五ページ。島川「前掲書」九二―九四ページ。
- (12) 「△新安保▽を問う」③『朝日』一九九八年六月二六日付。国正武重「後藤田正晴氏に聞く」『世界』一九九九年二月号六〇ページ。

II. 「周辺事態」下における日米防衛協力の深化と矛盾

周辺事態法を柱に自衛隊法一部改正、日米物品役務相互提供協定（ACSA）とからなる新ガイドライン関連三法は、一九九九年に入り国会審議が本格化し、五月その成立をみた。したがって、周辺事態法その他が考察の中心となるのは当然としても、それで新ガイドライン下の日米防衛協力の全貌が明らかになるわけではない。新ガイドライン関連三法は、周辺事態に即応する日米共同作戦体制における日本（自衛隊）側の法整備の単なる一端を示したものにすぎないからである。新ガイドラインの具体化のためには、有事法制をもふくめた多くの関係法規が制定される必要がある。しかし、周辺事態に対応する法体系として今日存在するのは、現行法（自衛隊法など）の適用を別とすれば、関連三法以外には考えられない。したがって、今後の日米防衛協力を展望する場合に重要なことは、関連三法とくに周辺事態法を新ガイドラインの内容と密接に結びつけながら理解することである。

(1) 「周辺有事」と「日本有事」との関係

米ソ冷戦下の核大国ソ連の脅威は、冷戦崩壊で根本的に解消し、冷戦後はとくに第三世界における地域紛争の脅威が大きく表面化した。この国際情勢の変化を反映して、日米安保体制もその重点を旧ソ連軍の大量侵攻による日本有事から、地域紛争の周辺有事に移行させた。新ガイドラインおよび周辺事態法のねらいはまさにそこにあるが、だからといって日本有事が無視されているわけではない。新ガイドラインも、日本に対する武力攻撃の可能性、周辺事態の推移のなかで日本への武力攻撃に発展する可能性についてふれ、日本防衛と周辺事態への対応との密接な相互関係を指摘しているからで

曖昧さのなかに何が見えたか（山田）

ある。

だが、この日本への武力攻撃としては、ミサイル攻撃はともあれ冷戦中のような旧ソ連軍による大量侵攻は想定されておらず、もつとも可能性のあるものとしてゲリラ型の奇襲部隊による攻撃があげられてきた。危険目標としては全国一七か所(日本海側に一〇か所)の原発、米軍基地、新幹線などが話題にされ、一九九九年三月の北朝鮮工作船事件がこれに拍車をかけた。⁽¹⁾ かつて北朝鮮の南侵あるいは自壊とのかかわりで、ゲリラ・コマンドウ攻撃とともに大量の難民の日本向け流出が、日本有事として問題になったことがあるが、⁽²⁾ その後は金正日体制の安定化とともに下火となった。ともあれ、こうした脅威に対して日本の領空、領海、領土の保全をはかることが「領域警備」の問題で、自民党危機管理プロジェクト・チーム(座長・額賀福志郎前防衛庁長官)が積極的にこれを取り上げたし、マスコミでは『読売』が早くから、自衛隊法改正でこれを自衛隊の任務とすべきだと主張してきた。⁽³⁾ 「領域警備」について自衛隊が関係をもつにしても、自衛隊法の改正が前提とされるかどうか、「防衛出動」や「治安出動」でもない中間の「警備出動」が必要かどうか、また自衛隊と海上保安庁や警察との関係をどうするかなど問題は残っているが、もつとも重要なポイントはその場合の武器使用にある。警察官職務執行法を準用する現行の武器使用規定が見直されるとなれば、現行解釈でも違憲とされる武力行使が問題となることは避けられないからである。武器の使用については、のちに改めてとり上げる。

(2) 「周辺事態」とは何か

新ガイドラインおよびその関連法の中軸をなす周辺事態法、またそれをつうじて推進される日米防衛協力の特徴は、その枠組みの曖昧さと対米従属性にある。不十分な日本の主体性については後述するとして、まずその曖昧さは根本的に何

に起因するかといえ、一つは日本国憲法第九条との関係、いま一つは中国に対する政治的配慮である。憲法との関係とは、すでにふれたように現行憲法上の制約を認めながら、実質的に集団的自衛権の方向に一步踏みだそうとした結果にもとづく曖昧さであり、また中国の懸念に対するとくに日本政府の配慮が、まさに周辺事態という曖昧な概念を生みだす一因となったからである。

周辺事態という表現は、のちに述べる後方地域支援とともに、新ガイドライン策定の過程でつくられた新しい概念である。そしてその説明としては、まず日本の周辺地域における脅威でありながらも、日本の自衛権とのかかわりの深いことが強調される（いわゆる「準日本有事」規定）。すなわち、周辺事態とは「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、我が国周辺の地域における我が国の平和および安全に重要な影響を与える事態」と説明される。だが、それではあまりに漠然としているのではないかとの批判に答えるために、政府は周辺事態のより具体的な四類型を示したが、そこでの注目点は国連による平和の破壊者としての糾弾であった。(1)日本周辺地域で武力紛争が発生している、(2)そのような武力紛争の発生が差し迫っている、(3)ある国の行動が、国連安保理によって平和に対する脅威や破壊、侵略行為と決定され、その国が国連安保理決議にもとづく経済制裁の対象とされる、(4)ある国で政治体制の混乱で大量の避難民が発生し、日本への流入の可能性が高まっている。のちにこれに加えて、(5)日本周辺地域で武力紛争は停止したが、秩序の維持・回復が達成されていない、(6)ある国で内乱や内戦が発生し、それが純然たる国内問題にとどまらず、国際的に拡大した場合、⁽⁴⁾が追加された。たとえ将来勃発する危機を具体的に想定することは困難だとしても、この六類型で周辺事態をめぐると判断基準が明確になったとは到底考えられない。

つぎに周辺事態の曖昧さをめぐるといふ問題は、それが地理的範囲を特定せず、いかなる第三国も念頭におかず、

あくまで事態の性質に着目した状況概念だとされる点である。そしてその曖昧さや混乱は、日米安保条約第六条で在日米軍の行動範囲として定められた、「極東およびその周辺」との対比において典型的であった。周辺事態法はあくまで日米安保の枠内にあることが改めて再確認された以上、「周辺」と「極東」との関係が問題にされたのもいわば当然の成り行きであった。

一九九九年五月二二日、衆院外務委員会で外務省の高野紀元北米局長は、玄葉光一郎(民主党)の質問に答えて日本周辺での有事(周辺事態)は、日米安保条約で定めた「極東およびその周辺」に限られるとの見解を述べ、中国側のはげしい反発を恐れる政府によって更迭こうてつされた。安保条約第六条の「極東およびその周辺」と一致することになれば、明らかに周辺事態に台湾がふくまれることになるからである。⁽⁵⁾ また周辺事態をめぐる曖昧さは、改憲反対論者はもちろん、改憲主義者からもきびしい非難を浴びた。たとえば、自由党の小沢一郎党首は、周辺事態の定義をめぐりつぎのように発言した。「日本国の周辺といったら、少なくとも日本国に隣接する各国の地域は全部入ってくるにきまっている。ロシアだろうが、朝鮮半島だろうが、中国・台湾だろうが、入るのは当たり前だ」「地理的概念だけではないことは承知しているし、現実

に事態が起つたときに判断があることは当たり前だ。だが、まったく地理的概念とは違うということになってしまつては、正確ではないと思う。⁽⁶⁾」

この政府・自民と自由両党間の対立は、前者が小沢党首の主張ににじり寄ることによって回避された。一月二六日衆院予算委員会での高村正彦外相の答弁は、「あらかじめ一定の地域を明示できるような意味での地理的概念ではないが、地理的要素をまったくふくまないといつているのではない」ことを明らかにした。⁽⁷⁾ このことから、台湾有事や朝鮮半島有事が周辺事態に当たる場合があると日本政府当局者が考えていることだけは確かで、ただアメリカに比べて日本の場合に

は、中国への配慮から事態を率直に認めようとしないうちの悪さを指摘することができる。⁽⁸⁾

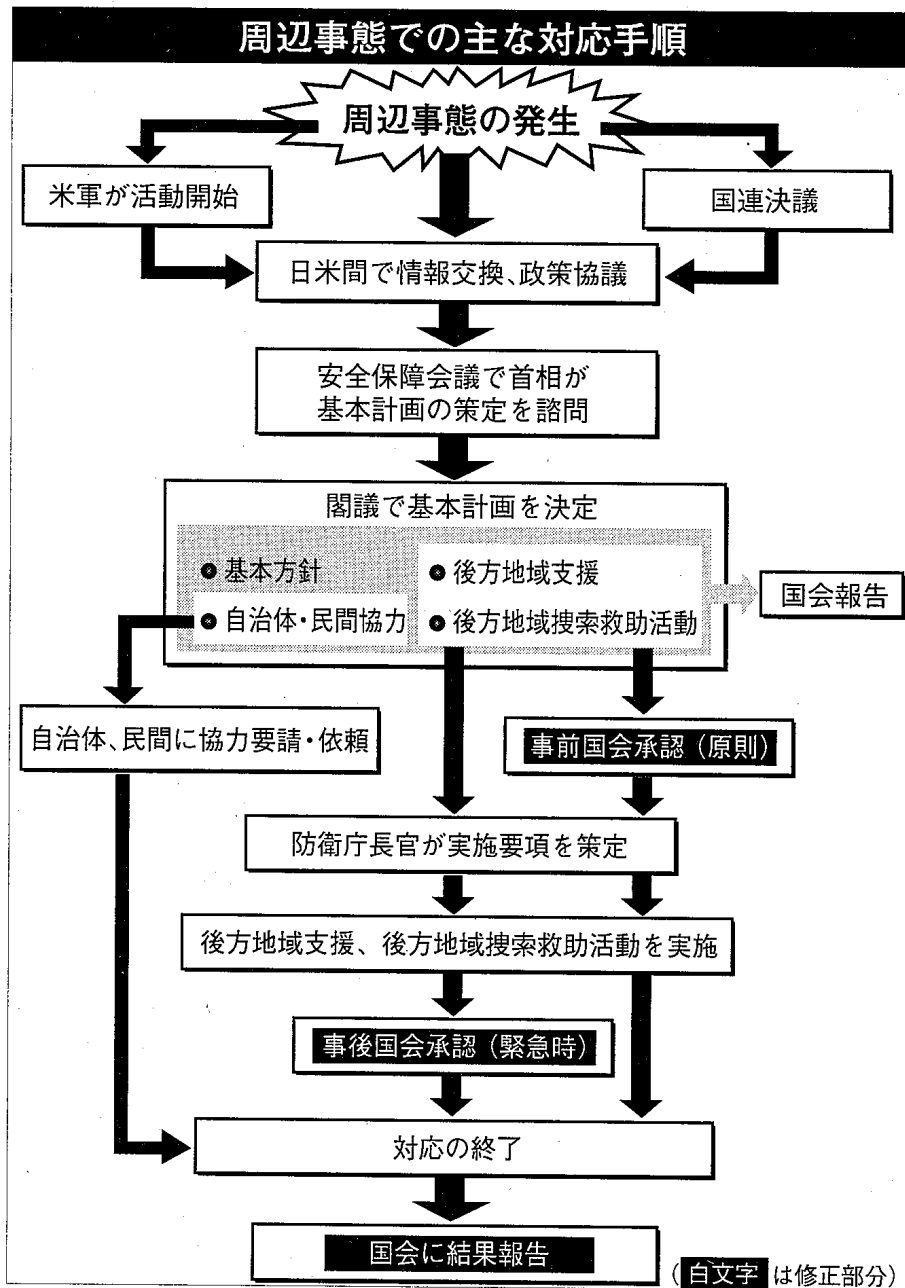
また自衛隊の行動が無限に拡大しないことの保証のためか、日本政府は周辺事態を「極東」と同一視しない一方で、周辺事態が日米安保条約にもとづいて米軍の活動範囲を示した「極東およびその周辺」を越えないこと、周辺事態が中東やインド洋、地球の裏側で発生することは、現実問題として想定できないとの立場をとりつつつけてきたが、⁽⁹⁾それとても米軍との関連で自衛隊の行動に有効な歯止めをかける保証にはなりえない。すでに「前論文」でも指摘しておいたように、米軍の「極東およびその周辺」における行動が、厳密な意味での日本周辺や極東に限定されることはなかった。ベトナム戦争当時には極東の周辺への脅威ということで、在日米軍のベトナム戦争への投入が正当化された。イラン革命やソ連軍のアフガニスタン侵攻など中東地域の危機でも、同じ論法で第七艦隊や在沖繩海兵隊、在日米空軍がインド洋からペルシャ湾にかけて急派され、限定的にしる米軍に対する自衛隊の協力が構想されていた。⁽¹⁰⁾

このようにグローバルな規模で行動する米軍と自衛隊との共同作戦（後方支援）が、周辺事態法のもとで正当化されるとなれば、日本側としてそれを拒否することは不可能に近いのではないか。これを裏がきするかのように、栗栖弘臣元統幕議長はインタビュー記事のなかでつぎのように述べている。「表向きは朝鮮半島、本音は中国・台湾というのが、日本政府の現時点での想定だ。しかし、アメリカが周辺をそこに限定しているとは見えず、念頭にあるのはむしろ中東だ。」
「湾岸戦争のような石油危機が発生した場合、それが日本のエネルギー安全保障を脅かすという理屈が必ずでてくる。つまり……周辺事態には歯止めがないんです。」⁽¹¹⁾

(3) 「周辺事態」の認定と自衛隊の出動

周辺事態が想定される地域的範囲の曖昧さについては前述のとおりだが、いかなる事態を周辺事態と認定するか、それ

図表 1.



(注) 『中国』1999年5月25日付。

にもとづく自衛隊の出動基準についても必ずしも明白ではない。周辺事態の発生とそれに対応する措置を簡単に図示すれば、上の図表1.のとおりである。何らかの周辺事態とみられる状況が発生すれば、米軍が独自に活動を開始するとともに、日米両国間でその事態をめぐる情報交換、政策協議が始まる。新ガイドラインでは、周辺事態への対応は日米両国政府どちらからもはじめられるとなっている

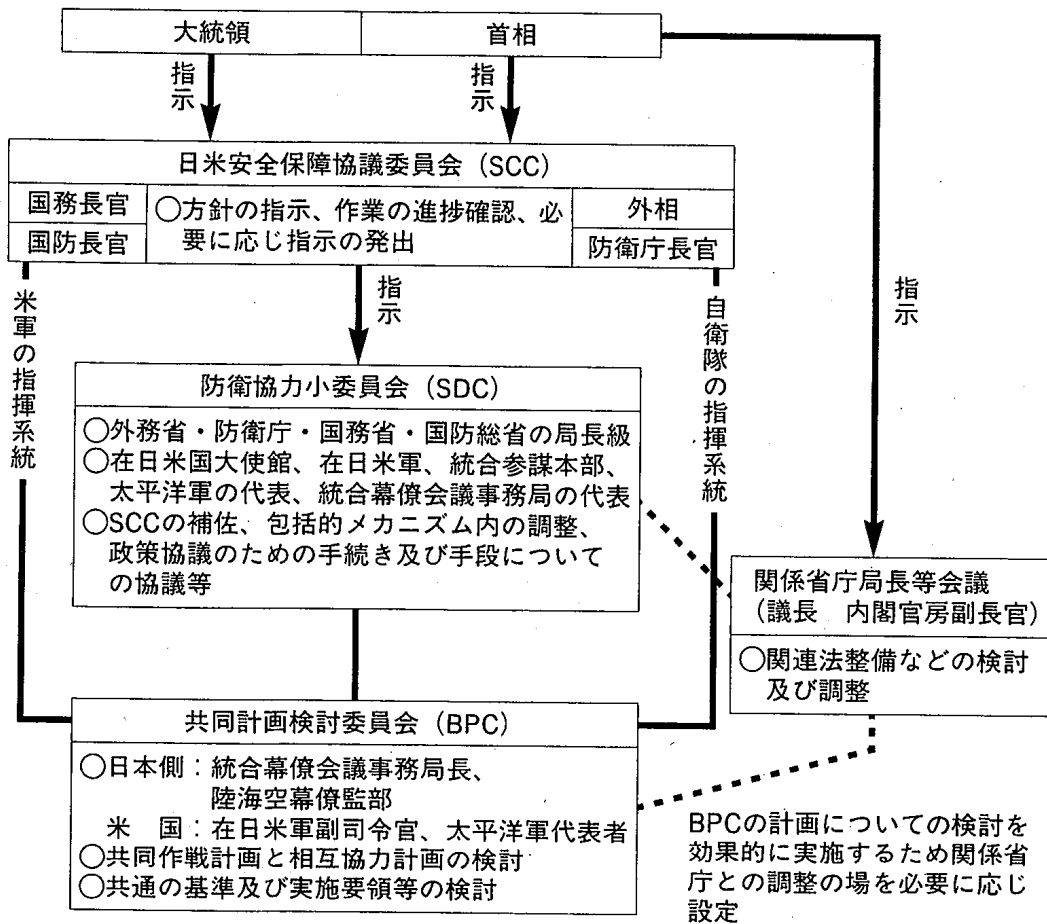
が、日本領域への直接攻撃でない限り、軍事行動の初動が米軍であることは常識である。そしてその既成事実が、その後の日米間協議に大きな影響をもつことも否めない事実であろう。

日米間の情報交換や政策協議、発生した事態が周辺事態に相当するかどうかを認定する手続きについて、周辺事態法には関連規定はないが、そのおおよその構図は新ガイドラインをみれば明らかである。まず注目されるのは、この日米間協議が当然のことながら周辺事態の発生を契機としてはじまるのではなく、その以前の平時から継続的に積み上げられてきたということである。ついで、平時・戦時をつうじての日米間協議プロセスは、双務的計画立案および共通の基準や実施要領の確立——たとえば日米間で交戦規則（ROE）の調整などのための「包括的メカニズム」（comprehensive mechanism）と、それを執行するための「双務的調整メカニズム」（bilateral coordination mechanism）とからなる。包括的メカニズムを図示すればつぎのページの図表2.となり、その中核的組織は旧ガイドラインの合同計画委員会（JPC）を引き継いだ、いわゆる「背広組」をふくまず「制服組」だけの共同計画検討委員会（BPC）である。BPCは日本周辺有事に対応する米軍と自衛隊との共同作戦計画、また日本の米軍支援総動員計画からなる「相互協力計画」策定のための中心機関であり、それと連動しながら日本国内の法整備の検討・調整をはかる組織が関係省庁局長等会議である。「双務的調整メカニズム」は、包括的メカニズムでできた日米間の相互協力計画の執行に当たるもので、そこには調整委員会会議、連絡将校の相互の急派や接触地点の指定がふくまれ、また米軍と自衛隊はそれぞれの活動を調整するために、必要なハードウェアとソフトウェアをもつ双務的調整センターを平時から設置し、運営する⁽¹²⁾。

周辺事態が予想されれば、日米両国政府はそれまでの平時の包括的なメカニズムおよび調整メカニズムを踏まえながら、(1)情報交換および政策協議を強化、(2)双務的調整センターの活用をふくめ日米間の調整メカニズムの運用を早期に開始、

曖昧さのなかに何が見えたか（山田）

図表2. 包括的メカニズムの構成



(注) 小林秀之・西沢優／新ガイドライン研究会『超明快訳で読み解く日米新ガイドライン』61ページ。

(3) 合意によって選択された準備段階にしたがい、整合のとれた対応を確保するために必要な準備をすすめる、(4) 情勢の変化に応じ情報収集および警戒態勢を強化する、(5) 情勢に対応するため、の即応態勢を強化することになる。⁽¹³⁾ ところで、こうした日米間協議の積み上げに加えて、米軍はすでに独自に行動を起していること、のちに改めてふれる情報の収集・処理にみられる圧倒的な米軍優位を考えれば、周辺事態の認定と対応措置において、その主導権は明らかにアメリカ側にあるといわざるをえない。政府の国会答弁では、「ある事態が周辺事態に該当するか否かについては、日米両国がおのの主体的に判断することになるわけです。その際、周辺事態においていかなる活動および対米協力を行うかということ、我が国が国益確保の見地から主体的に判断を行う」ことになっている。しかし、

それはあくまで建前であつて、実態は日本側に自由な選択肢はないということである。一九九九年四月「……米国が周辺事態が発生した、日本に協力要請する、これに対し日本政府がノーということも当然考えられると思いますが、そういう想定はできますか」という国会での質問に対し、野呂田芳成防衛庁長官はつぎのように答弁した。「そういうことは観念的に考えられますけれども、私たちは絶えず緊密な連絡調整をやっているわけですから、実際上はないと思います。」この答弁は、新ガイドラインのもとで六〇年安保改定時に採用された事前協議制が、実質的に放棄されたことを端的に示している。新ガイドライン協議の前提として、事前協議制がはずされたのも理由のないわけではなかった。

情報交換や政策協議において、日米間で周辺事態との認識で一致すれば、実質的にこの時点で周辺事態法を発動する方針が確定するが、手続き的にはBPCすでに準備された「相互協力計画」にもとづくいわゆる「基本計画」(周辺事態法第四条)の策定を安全保障会議に諮問、ひきつづき閣議を開いて周辺事態の独自の認定ぬきに「基本計画」を決定する。その具体的な内容については後述するとして、ここで問題となるのは国会との関係である。周辺事態法の政府原案では、国会はその報告をうけるにとどまるとされていたが、⁽¹⁵⁾これは国会を国権の最高機関とする憲法の建前からみて、また自衛隊の「防衛出動」には国会の承認を必要とする自衛隊法とのバランスからいっても適切ではないとの批判がつよく、自衛隊の後方地域支援または後方地域捜査救助活動については、国会の事前承認を必要とするように修正された。ただし、緊急の必要がある場合は事後承認でよいとされるが、緊急と判断する基準や「速やか」な事後報告までの期間がはっきりせず、また国会で不承認となつたときは自衛隊の活動が停止されるとあるが、それはおよそ机上の空論といわざるをえない。⁽¹⁶⁾

「基本計画」の内容は、すでにふれておいた一九九七年五月防衛庁から公表された対米軍支援項目の全容、新ガイドラ

図表3. 周辺事態における協力の対象となる機能及び分野並びに協力項目例
(新ガイドラインの別表)

機能及び分野		協 力 項 目 例	
日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力	救援活動及び避難民への対応のための措置	・被災地への人員及び補給品の輸送 ・被災地における衛生、通信及び輸送 ・避難民の救援及び輸送のための活動並びに避難民に対する応急物資の支給	
	捜索・救難	・日本領域及び日本の周囲の海域における捜索・救難活動並びにこれに関する情報の交換	
	非戦闘員を退避させるための活動	・情報の交換並びに非戦闘員との連絡及び非戦闘員の集結・輸送 ・非戦闘員の輸送のための米航空機・船舶による自衛隊施設及び民間空港・港湾の使用 ・非戦闘員の日本入国時の通関、出入国管理及び検疫 ・日本国内における一時的な宿泊、輸送及び衛生に係る非戦闘員への援助	
	国際的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	・経済制裁の実効性を確保するために国際連合安全保障理事会決議に基づいて行われる船舶の検査及びこのような検査に関連する活動。 ・情報の交換	
米軍の活動に対する日本の支援	施設の使用	・補給等を目的とする米航空機・船舶による自衛隊施設及び民間空港・港湾の使用 ・自衛隊施設及び民間空港・港湾における米国による人員及び物資の積み下ろしに必要な場所及び保管施設の確保 ・米航空機・船舶による使用のための自衛隊施設及び民間空港・港湾の運用時間の延長 ・米航空機による自衛隊の飛行場の使用 ・訓練・演習区域の提供 ・米軍施設・区域内における事務所・宿泊所等の建設	
	後方地域支援	補給	・自衛隊施設及び民間空港・港湾における米航空機・船舶に対する物資（武器・弾薬を除く）及び燃料・油脂・潤滑油の提供 ・米軍施設・区域に対する物資（武器・弾薬を除く）及び燃料・油脂・潤滑油の提供
		輸送	・人員、物資及び燃料・油脂・潤滑油の日本国内における陸上・海上・航空輸送 ・公海上の米船舶に対する人員、物資及び燃料・油脂・潤滑油の海上輸送 ・人員、物資及び燃料・油脂・潤滑油の輸送のための車両及びクレーンの使用
		整備	・米航空機・船舶・車両の修理・整備 ・修理部品の提供 ・整備用資器財の一時提供
		衛生	・日本国内における傷病者の治療 ・日本国内における傷病者の輸送 ・医薬品及び衛生器具の一時提供
		警備	・米軍施設・区域の警備 ・米軍施設・区域の周囲の海域の警戒監視 ・日本国内の輸送経路上の警備 ・情報の交換
		通信	・日米両国の関係機関の通信のための周波数（衛生通信用を含む）の確保及び器材の提供
		その他	・米船舶の出入港に対する支援 ・自衛隊施設及び民間空港・港湾における物資の積み下ろし ・米軍施設・区域内における汚水処理、給水、給電等 ・米軍施設・区域従業員の一時増員
日米協力における運用面における	警戒監視	・情報の交換	
	機雷除去	・日本領域及び日本の周囲の公海における機雷の除去並びに機雷に関する情報の交換	
	海・空域調整	・日本領域及び周囲の海域における交通量の増大に対応した海上運航調整 ・日本領域及び周囲の空域における空港交通管制及び空域調整図表	

(注) いわゆる3機能、15分野、40項目といわれるもの。

△論
説▽

修道法学 一二巻 一・二号

四一四(四一四)

インの別表、周辺事態法別表第一および第二をみれば明らかで、新ガイドライン別表によって大きく分ければ、(1)「日米両国が各々主体的に行う活動における協力」(非戦闘員を退避させるための活動など)、(2)「米軍の活動に対する日本の支援」(後方地域支援など)、(3)「運用面における日米協力」(機雷除去など)となる(図表3.参照)。ただし、(1)にふくまれる船舶検査活動(臨検)は、後述するような理由で周辺事態法から削除された。つぎに、「基本計画」なかの重要かつ問題点をふくむ項目に限って考察することにする。

(4) 「後方地域支援」について

後方地域支援とは、政府の憲法第九条解釈でも違憲とされる米軍の武力行使との一体化、集団的自衛権への踏み込みを避けるために案出された新造語で、高村正彦外相も国会における答弁でこれを認めた⁽¹⁷⁾。後方地域支援の英訳は rear area support であるが、国際的に通用する表現ではない。支援の具体的内容として物資の補給、輸送、整備、衛生、警備、通信その他があげられているが、これらは軍事行動の国際常識では「兵站」(logistics)として総括される領域である。

米軍事戦略上の定義でも、前線の戦闘地域と後方の兵站との区別はなされるが、それはあくまで概念上の相違にとどまり、実際には両者は一つの戦争行為のなかで不可分な関係をもつ行動と理解されている⁽¹⁸⁾。だが、周辺事態法では自衛隊の対米支援が、前線の戦闘地域とは区別された後方地域での行動であることが強調された。なぜそれにこだわるかといえ、日本領域外の公海・公空における自衛隊の支援活動が、米軍の戦闘行為(武力行使)と一体化することになれば、自衛隊の行動に対する違憲の非難は避けられないからである。そこで、新ガイドラインが採択された一九九七年九月から関連法案の国会上程の九八年四月頃までは、後方地域と戦闘地域とは明確に区別できる、後方地域とは戦闘地域と一線を画した

地域だという、いわゆる「一線論」が支配的であった。しかし、これには野党のみならず政府・与党内からも、きびしい批判がだされた。たとえば、大森政輔長官はじめ内閣法制局幹部は、法律で戦闘地域と後方地域とを明確に線引きすることは無理であり、米軍の戦闘行為と一体性のある支援は憲法解釈上許容できないとの立場を貫こうとし、政府もこの点で一步後退をよぎなくされた。⁽¹⁹⁾ 周辺事態法は後方地域について、つぎのように定義した。後方地域とは、「我が国領域並びに現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海およびその上空の範囲をいう。」

「基本計画」にもとづく自衛隊の行動をめぐる憲法上の疑念は、ただこれまで述べてきた後方地域支援における自衛隊の行動、それと米軍の戦闘行為との一体化の問題にとどまらない。周辺事態法は武器・弾薬の輸送をふくむ後方地域支援のみならず、「基本計画」の(1)「日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力」のなかの在外邦人救出や後方地域捜索救助活動についても、やむをえない場合は自衛隊による必要最小限の武器使用を認めており、これが憲法第九条が禁ずる「武力の行使」に当たらないかが論議された。政府の統一見解は、武器の使用と武力行使とは違うということだが、使用する武器については「その事態に応じて合理的に必要と判断される限度」としか限定されておらず、エスカレートした「武器の使用」が違憲の「武力の行使」につながる危険性が危惧されてきた。⁽²⁰⁾

後方地域の定義をめぐる「一線論」が修正されたからといって、それで政府見解に対する批判が解消されることにはならなかった。その代表的な一例は、自由党小沢一郎党首の立場である。同氏によれば、新ガイドライン関連法案の本質は、大ざっぱに言えばまさに戦争に参加する話であって、前線の戦闘行為と後方支援とを明確に線引きすることはおよそ不可能だ。自民党はそんな大事なことを憲法との関係を明らかにすることなしに、いい加減なごまかしで武力行使やそれに

関連する行動をなしくずし的に拡大しようとしているのだ。⁽²¹⁾ 小沢党首の主張のポイントは、国連決議にもとづいて展開される多国籍軍への自衛隊への参画は現行憲法でも合憲だが、周辺事態法下での自衛隊の行動には、集団的自衛権を容認する方向での憲法改正が必要ということであり、⁽²²⁾ 結論の是非を棚上げすればその批判は妥当といえなくもない。だが、自民党と連立政権を組んでいることでもあり、また改憲といっても直ちに実現できるものではない。そこで自由党の当面の役割といえば、自連立の枠組みのなかで自衛隊の行動を実質的な集団的自衛権の方向に、より大きく突き動かすことではなければならない。周辺事態について、個別的自衛権が発動される日本有事にきわめて近い「準有事」と定義づけようとする主張も、こうした自由党の意図と無関係ではない。⁽²³⁾

いわゆる「一線論」が修正されたのちも、政府関係者の間ですら周辺事態法の後方地域支援に対する批判は終息しなかった。とくに防衛庁幹部OBになると、この点はいっそうはつきりする。たとえば一九九九年四月二一日、衆院ガイドライン特別委員会中央公聴会で、松島悠佐元陸上自衛隊中部方面総監はつぎのような意見を述べて注目された。すなわち、戦闘中の米軍を支援することは、たとえ後方地域における武器・弾薬以外の物資の輸送・補給であっても、米軍への作戦支援に变りはない。米軍と交戦中の相手からみれば、自衛隊も米軍と共同作戦を展開している敵対国の軍隊だからだ。だから、後方支援でも最小限の自衛戦闘ができる武力行使を認めるべきだし、集団自衛権の周辺事態への一部適用などその是非が論ぜられるべきだ。共産党や社民党などの新ガイドライン反対とは結論的には対照的だが、武力行使と一体化しない後方支援といった政府の立場への批判ということでは一致している。⁽²⁴⁾ また後方地域は戦闘地域と明確に一線を画せないだけではなく、たとえば最初は戦闘がおこなわれていなくても、後方支援活動がすすむなかで戦闘地域に転化することも考えられる。そのときは周辺事態法では、支援活動を中断しなければならぬ、また事後に国会で不承認の議決があれば後方地

域支援(搜索救助活動をもふくむ)を終了させるとあるが、果してそれは可能か。日本独自の判断で撤収はできない、もしそれを強行すれば日米関係は決定的に悪化し、日米安保体制はおそらく崩壊する⁽²⁵⁾、というのが一般的な常識というものではないか。

後方地域支援についてこれまで述べてきた問題点を典型的に示す具体的ケースといえば、周辺事態下で戦闘中の米軍への補給・輸送、とくに武器・弾薬の輸送問題があげられる。もっとも米軍への輸送協力の強化は、何もいまにはじまったことではない。一九九六年四月に結ばれた日米物品役務相互提供協定(ACSA)では、日米共同訓練や国連平和維持活動などにおいて、米軍と自衛隊とが物資などを融通し合うことがすでに取りきめられていた。しかし、この協定では補給は平時に限られ、輸送物資にも武器・弾薬は除くとの制限が設けられていたが、九八年四月日米両国が著名した改正では、輸送品目の制限が解かれ、周辺事態下でも自衛隊の対米輸送協力が可能となった。

政府見解によれば、戦闘地域ではない後方地域に武器・弾薬をふくめた物品を輸送するのだから米軍の武力行使と一体化せず、したがって憲法上疑義はないとされるが、すでにふれたようにそうした説明はやはり疑問視せざるをえない。国会審議でも、アメリカの戦争法規では兵站活動はもちろん、兵站を支える施設も攻撃目標となるとの指摘がなされたし、また対米輸送地域が最初戦闘行為と無縁であっても、相手の攻撃拡大で前線化する可能性について、高村外相も国会答弁で絶対ないとはいえないことを認め⁽²⁶⁾た。同じことは、米軍施設から戦闘行動に発進する米軍機への給油などの支援活動についてもいえる。政府の見解によれば、「直接の給油」はできないが「間接の給油」、すなわち基地内のタンクに給油することは可能だという。こんな口先だけのいい逃れで、果して国民の納得がえられるのであるうか。一方、国連決議にもとづく多国籍軍に参加した米軍への後方地域支援(武器・弾薬の輸送をふくむ)については、自由党の小沢党首の積極的な

賛成論や自民党内の意見の対立にもかかわらず、政府はこれに反対の立場をとったわけだが、このことと周辺事態下の米軍に対する後方支援支持の態度とは、形式論上はともあれ実質的には整合性をもたないのではないか。

(5) とくに米軍に対する地方自治体・民間協力について

周辺事態下における日米防衛協力の「基本計画」について、新ガイドライン別表(2)「米軍の活動に対する日本の支援」のなかでこれまでとくに自衛隊の後方地域支援問題を扱ってきたが、(2)の具体的項目としてはこれと並んで「施設の利用」がある。それには米軍による自衛隊施設および民間空港・港湾がふくまれ、とくに重要な問題は民間空港・港湾の利用、それをめぐる地方自治体や民間企業の協力である。ただし、この協力は前述の後方地域支援とちがって、まったく国会のコントロールの外にあるという特徴をもつ。だが、これにふれるまえに他の事項についても、つぎに簡単に整理しておくことにしたい。

まず、新ガイドライン別表(1)「日米両国政府が各々主体的に行う活動における協力」にふくまれる、自衛隊による後方地域搜索救助活動がある。自衛隊による米兵の搜索救難は、自衛隊法八三条の「災害派遣」の適用で実施できるとされるが、交戦地域はもちろん敵対国周辺での活動は、後方地域支援と同じく問題が残る。(1)戦闘地域と一線を画された地域、(2)相手国の同意がある、との条件を満たせば、その国の領海でも実施できるとの見方もある。このことじたい人道的措置であり、米軍との敵対国の兵士をも実施の対象になることが強調されるが、攻撃対象となる危険が公海と比べて大きく、また自衛隊による武器の使用も認められているとすれば、それが米軍の戦闘行為と一体化することは避けられまい。また同じ別表(1)のなかの自衛隊による船舶検査(臨検)であるが、本来国連安保理の経済制裁決議にもとづき、我が国も参加

してこれを有効ならしめるための活動であり、これを周辺事態法のなかで規定することには無理がある。それに、日本が主体的に船舶検査をおこなうに当り、国連決議が前提とされるかどうか。これらをめぐり自民、自由、公明三党の間で見が一致せず、結局この項目は周辺事態法から削除され、別途の法文化をめざすことになった。

つぎの問題は、同じ別表(1)の非戦闘員を退避させるための活動である。具体的には、在外邦人救出と日本への大量難民対策であるが、近頃になると大量難民対策はあまり問題にされなくなった。ところで、在外邦人救出には二つの問題点がある。一つは、日本側は最初から米軍の直接的な支援を望み、新ガイドラインに明記することを求めたが、それはアメリカ側の認めるところにはならなかったことだ。具体的には、朝鮮半島有事の際、韓国の一九九九年版『国防白書』は、自衛隊が韓国の領土、領空、領海に進出することを認めないとの立場を再確認したことなどの微妙な韓国世論の動きを考慮して、在韓邦人約二万人の韓国内の陸上輸送は米軍が担当し、韓国南部からの飛行機や艦船による輸送、日本国内での一時受け入れは日本が分担する計画だった⁽²⁷⁾という。韓国内の陸上輸送をアメリカ側が担当するということは、米軍の「非戦闘員救出作戦」(NEO)に米国民はもちろん、英国やカナダ国民とともに邦人を組み込んでもらうことになるが、米軍としては救出の優先順位があり、これを乱すような邦人救出の責任は避けたかった。その結果、日米両国政府がそれぞれ自国民救出に責任をもつことを確認した上で、(1)輸送手段の確保、(2)輸送、(3)施設の利用などにかんする協力にとどめることになった⁽²⁸⁾。

いま一つの問題は、在外邦人をふくむ非戦闘員救出の輸送手段として、このたびの自衛隊法改正でこれまでの航空機に自衛隊艦船を加え、しかもやむをえない場合には武器の使用を認めた点である。政府は「海外派兵」と「海外派遣」とを区別し、「武力行使」にいたらない単なる「武器使用」をともなう自衛隊の出勤は「海外派遣」で合憲というが、現実に

はそうした抽象的な区分けを超えるケースのあることが忘れられてはならない。公海上での威嚇射撃は武力行使ではないかとの国会での質問に対して、大森内閣法制局長官はつぎのように答えた。「仮に警告射撃ができるという規定をおいた場合は、それだけにとどまらず効果が生じなければ、スクリューへの射撃や体当りなど一連の行為まで発展することも検討しなければならぬ。明白に憲法に抵触しない、という結論には達していない」⁽²⁹⁾。

新ガイドライン別表(3)「運用面における日米協力」のなかで注目される項目としては、警戒監視(情報の交換)と機雷除去がある。前者はのちにふれるとして、機雷除去に限ってもいろいろ問題が残っている。海自の掃海能力は高く評価され、日米掃海共同訓練でも海自の隻数は圧倒的で、米軍の協力要請が今後ともますますよまることがは確実である。このたび日本の掃海艇が周辺有事に出動することがきまり、法的には現行自衛法九九条で可能とされた。また過去の事例としては、湾岸戦争後の一九九一年四月ペルシャ湾に掃海艇など六隻を派遣したことがあげられる。だが、ペルシャ湾のケースは戦争終結後の平時だったし、また九九条で認められているのは、「遺棄機雷」の処理である。紛争国が放棄した機雷は「海に浮かぶ危険なゴミ」であり、これを除去するのは何ら武力行使に該当しない。しかし、これがそのまま周辺事態の掃海に当てはまるかといえ、明らかに問題がある。第一にどうやって「遺棄機雷」と認定するか、公海上に浮かぶ機雷がすべて放棄されたものとは限らず、掃海活動が相手国に武力行使と受けとめられる危険性があるからだ。⁽³⁰⁾ ここにも憲法の現行解釈にかかわる問題点が潜んでいる。

まえにあげておいた新ガイドライン別表(2)の「施設の利用」のなかで、もっとも重要かつ問題をはらんでいるのは、米軍による日本の民間空港・港湾の利用、それへの地方自治体や民間企業の協力である。周辺事態に即応して米軍と自衛

隊がともに行動を起こすとき、米軍による自衛隊施設の利用もあるが、決定的に重要なのは民間施設の利用と、これをめぐる自治体・民間協力である。このことは、北朝鮮の核開発疑惑で緊迫した一九九四年の時点で、米軍が求めた対日支援要請をみれば明らかであろう。その際米軍は、部隊の展開開始から二〇日以内に成田、関西空港など民間主要八空港、外国艦艇の非核証明を求めてきた神戸港をふくむ各地の民間港湾の使用のほか、兵員・武器・弾薬輸送のためのトラックやコンテナなど大規模な機材および要員の確保を要求した⁽³¹⁾。この要請にもとづき、防衛庁は米軍支援の具体的項目の検討をすすめたが、これらが新ガイドラインおよび関連法案作成の基礎資料になったことはいうまでもない⁽³²⁾。

図表4. 具体例の骨子

<p>政府がまとめた自治体・民間協力の具体例の骨子は以下の通り。</p> <p>【地方公共団体の長に求める協力項目例】</p> <p>○米軍や自衛隊艦船が地方公共団体の港湾に入港する場合の使用許可</p> <p>○米軍や自衛隊航空機が地方公共団体の空港に離着陸する場合の使用許可</p>	<p>○国が燃料の貯蔵所を新設する場合の危険物貯蔵所の設置許可</p> <p>【国以外の者に依頼する協力項目例】</p> <p>①民間に依頼する項目例</p> <p>○人員、食料品、医薬品などを米軍や自衛隊の施設・区域と港湾、空港との間で輸送</p> <p>○米軍や自衛隊の廃棄燃料、医療関連の廃棄物に係事業者が処理</p> <p>○米軍、自衛隊、避難民、</p>	<p>救出された邦人の傷病者を民間医療機関が受け入れ</p> <p>○民間企業の物品や倉庫、土地の一時的な貸与</p> <p>②地方公共団体に依頼する項目例</p> <p>○地方公共団体の車両による輸送</p> <p>○米軍、自衛隊、避難民に水をタンクで給水</p> <p>○公立医療機関への患者の受け入れ</p> <p>○地方公共団体の物品や施設、土地の一時的な貸与</p>
---	--	--

(注) 『朝日』1999年4月24日付。

体・民間協力の規定もきわめて抽象的な内容にとどまり、したがってとくに自治体側から協力内容の具体的な明示が求められた⁽³³⁾。そこで、政府は一九九九年一月、自治体・民間協力にかんする一〇項目の具体例を公表し、四月さらに一項目加えて一一項目とした(図表4.参照)。だからといって、内容がはっきりしたわけではない。これにかんする政府の説明は、やむをえない側面はあるにしても、周辺事態が起きてみなければ具体的な協力内容は分らない、その内容は事

態によって異なりあらかじめ確定されえない、の繰り返しだったからである。⁽³⁴⁾ しかも、周辺事態法成立後明らかにされた自治体・民間協力にかんする解説書最終案では、米軍の作戦行動の機密にふれる協力内容は非公開になることが指摘された。その対象事項は明示されていないが、たとえば武器弾薬の集積および輸送にかんする情報は、地元自治体や住民には知らせないことが予想される。⁽³⁵⁾

協力内容の不明確より以上の地方自治体や民間企業の不安は、日米両国政府の協力要請が法的強制をとまうか、拒否できるにしてもどこまでかにあった。政府の説明によれば、正当な理由があれば拒否できる、協力を拒んだ場合の罰則は設けておらず、協力要請に法的強制力はないという。だが、拒否する場合にはその理由を説明する責任がある、正当な理由なく拒否すれば違法な状態になるが、そうなることで政府と自治体・民間との間でどんな問題が生じるかは必ずしもはっきりしない。周辺事態において自衛隊にとどまらず、自治体・民間協力ぬきでは後方地域支援は成り立たないのだから、一般的な義務としては協力が当然であり、常識だともいわれる。⁽³⁶⁾ そこで政府としては、いろいろな手段で拒否を抑え、協力の方向にもっていく方法を考え、最終的には有事法制の整備ということになるだろう。

拒否すれば「違法状態」という政府見解は、それじたいで自治体には重い義務と受けとめられそうだし、米軍への協力が⁽³⁷⁾ ぶりが地方交付税の配分などのさじ加減にひびくのではないかと心配も、当然ながら自治体の間でささやかれている。また政府の態度をさらにはつきりさせ、これまでの方針を変更することも考えられる。民間空港でいえば、「軍事利用はさせない」との約束で開港した成田空港、内規で軍用機の着陸を制限している関西空港が米軍機の飛来を拒否した場合、運輸省は運輸大臣による関連法規の変更命令で、米軍への協力を可能とする見解をまとめた。また第一種の羽田や大阪（伊丹）、第二種 A に入る新千歳、仙台、名古屋、福岡など、国が管理する二六空港についても必要な検討をおこない、政府

として米軍機の着陸を認める方針を明確にした。さらに、政府は自衛隊基地などに燃料油の貯蔵施設や弾薬庫の建設を想定しており、国の管理の弾薬庫はもちろん、自治体に許認可権のある貯油施設についても、自治体の裁量の余地はないとされる⁽³⁸⁾。

とくに米軍の兵員や武器・弾薬をふくむ軍需物資の日本国内輸送では、民間業者の協力なしでは到底不可能であるが、このことは現におこなわれていることでもあり、またそれを動かしているのは契約関係なので、ひとたび契約成立となれば戦闘のない後方地域に限定されるとか、強制かどうかなどの問題が、理論上はそこに介在する余地はない。しかし、民間会社の船舶や航空機の平時ではなく周辺事態における使用について、政府が自治体をつうじまた直接に民間企業に協力を依頼する場合、それがスムーズに受け入れられるかどうかは問題である。ある業種では、その依頼が半強制的と受けとめられるケースも考えられる。たとえば航空会社は、政府が路線開設などの認可権をにぎっているため、政府の要請を断りにくいのが実態であろう。また民間企業では、経営者が引き受けても従業員や組合が反対することはありうるが、それは業務命令で対応しうることも考えられる⁽³⁹⁾。

ガイドライン見直しが本格化した一九九六年頃から、米艦の民間港への寄港や民間空港への米軍機の飛来が急増し（九八年度の寄港は一八の港に延べ二二回、飛来は二二空港に七一九回）、有事における米軍への協力の「地ならし」が進行してきたが、民間業者との協力についても同様であった。従来日本有事への対応の中軸となってきた米第九軍団司令部は改組され、第九戦域陸軍地域司令部が発足したが、これはアジア太平洋全域における兵站活動が主任務で、それを遂行するため日本の民間業者をも巻き込んだ演習に日常的に取り組んできた。米軍と日本の輸送・港湾業者との間で結ばれている「休眠契約」、または「契約演習」といわれているものがその一例である。業者の選定から契約書の作成まで、実際に

業者を集めて演習するのが「契約演習」であり、定時に米艦船が入港しても事態が契約どおりに動くように、入港のない場合でも一定の手数料を支払っておくのを「休眠契約」という。⁽⁴⁰⁾

米軍への自治体・民間協力について、いろいろな既成事実づくりがすすみ、政府も対応強制力をちらつかせているが、それでもまだ緊迫した雰囲気は窺えない。それは純然たる平時だからであって、周辺事態への具体的対応がきびしく問いつめられることになれば、そうした状況が一変することは必定である。周辺有事になれば米軍の要求は鋭く、これに対応する自治体や民間企業の態度も消極的にならざるをえないからである。その際政府として強制力の発動は不可避で、早くから政府内でも有事の際直ちに民間の運輸業者などを敏速に徴用できる法整備を求める意見がみられたのも理由のないわけではない。いうまでもなくこれは有事立法化への道であり、しかもそれが自治体・民間協力の分野に限らず、日米防衛協力全般に及ぶとすれば、その行方は憲法改正問題と不可分に結びついている。このことがつぎの課題となる。

(注)

(1) ゲリラ・コマンドウ攻撃をめぐるシミュレーションでは、北朝鮮工作員が、小型潜水艦で福井県原発地域に送り込まれた場合を想定した小説、麻生幾「潜水艦敦賀半島に漂着す」『文芸春秋』一九九七年一月号二〇七―二〇九ページ、麻生「宣戦布告」上・下(一九九八年)、「自衛隊出動シミュレーション」『朝日』九八年二月二三日付などを参照。

(2) 「有事研究——日米安保第三部」『朝日』一九九六年九月二一日付。志方俊之「ありうべき有事に日本はいかに対処するか」『外交フォーラム／緊急増刊・日本の安全保障』(九六年通巻九四号) 一一〇―一二二ページ。この論文は、日本向け難民数を約二〇万人と予測している。

(3) 「ディスカス——争点討論」『読売』一九九九年五月二一日付。防衛庁は「領域警備」規定の新設には消極的だが、対ゲリラ対策のための措置(海自内に特別警備隊の設置)や訓練には積極的に取り組む方針をきめた。『中国』九九年八月一九および二二

曖昧さのなかに何が見えたか(山田)

日付。

- (4) 『朝日』一九九九年四月二日付。
- (5) 『朝日』一九九八年五月二三日付。
- (6) 『朝日』一九九九年一月二七日、二月二〇日付。この小沢氏の発言は、中国側を大いに刺激した。小沢氏は三月一日、中国首脳と意見交換のため訪中したが、思いを十分果せず帰国した。小沢氏の表現によれば、「土俵に上ったが、土俵入りだけに終わった」訪中だった。「極東」という概念が定着しているにもかかわらず、「周辺」という表現を採用した理由が分からない。はっきり台湾有事が表面化してもいいではないかとの意見もある。森本『前掲書』一五八―一六二、一七八―一八一ページ。
- (7) 『朝日』一九九九年一月二七日付。
- (8) 横田耕一「周辺事態の問題性」山内敏弘編『日米新ガイドラインと周辺事態法』所収五二―五七ページは、周辺事態と「極東」、さらには新ガイドラインの「アジア太平洋地域」との比較分析をおこなっており、きわめて有益である。「八新安保」を問う①『朝日』一九九八年六月二三日付の杉山晋輔(外務省条約課長)とのインタビュー記事。前掲「米外交問題評議会研究グループ報告」二九九―三〇〇ページ。
- (9) 『朝日』一九九八年二月二〇日付の小渕首相の答弁。「よくわかるガイドライン」(下)『朝日』一九九九年二月二三日付。
- (10) 山田「前掲論文」一九九―二〇一ページ。横田「前掲論文」五二―五四ページは、「極東」の範囲ははっきりしている(台湾はもちろん金門・馬祖島も入る)が、一方「極東」の地理的な限定は無意味だと述べている。水島朝穂氏によれば、周辺事態の地理的概念の否定には、中国を刺激しない政治的配慮もあるが、それと同時に対米軍事協力の「場」をできるだけ広くとり、柔軟に対応できるようにしておくねらいもあるのではないか。水島「新ガイドラインと日本軍事法の現在」森英樹・渡辺治・水島編『グローバル安保体制が動き出す』所収四七―四八ページ。
- (11) 「周辺事態は中東まで及ぶ」『週刊朝日』一九九九年六月一日号一四二―一四三ページ。
- (12) 小林・西沢／新ガイドライン研究会「前掲書」五八―六〇、七六―七九ページ。西川重則「いまなぜ新ガイドライン・有事立法か」『PRIME』(一九九九年二月)二二―二四ページ。「日本は安全か第3部——ガイドラインの現場から」④『読売』一九九九年三月七日付。「防衛協力新時代」(中)『同紙』一九九九年五月二六日付。

- (13) 藤井治夫「運用面における協力」山内編『前掲書』所収一三二—一三三ページ。
- (14) 「〈新安保〉を問う」(下)『朝日』一九九九年二月一九日付。前掲「横田論文」六一—六三ページ。天辰武夫「周辺事態法案審議と残された課題」『軍縮問題資料』九九年九月号三四—三五ページ。
- (15) 政府原案に対する賛成論の根拠としては、「基本計画」の内容は政府の権限の範囲内のことであり、こうした問題をすべて国会で審議することになれば、アメリカとの同盟関係を損ないかねず、事態への迅速な対応を困難にする。森本「前掲書」一八一—一八五ページ。「解説と提言」『読売』一九九九年一月一七日付。M・グリーン「防衛協力を考える——ガイドライン・私の視点」⑥『毎日』九九年三月一九日付。
- (16) アメリカの戦争権限法(一九七三年)では、大統領が対外的に軍事力を行使する場合、連邦議会の事前承認をうる原則があり、周辺事態に際してもこのアメリカの先例にならおうとの主張もある。『朝日』九八年四月九日付「社説」。国正武重「後藤田正晴氏に聞く」『世界』九九年二月号六〇ページの後藤田氏の主張。
- (17) 『朝日』一九九九年二月二四日付。「後方地域支援」概念には、武力行使との一体化を前提とする「兵站支援活動」(Logistics Support activities)とは区別された概念だと説明される。森英樹「逐条コンメンタール・周辺事態法」『法律時報』九九年八月号五九ページ。
- (18) 小林・西沢／新ガイドライン研究会『前掲書』四四—四七ページ。前田哲男「後方地域支援」山内編『前掲書』所収一〇四—一〇五ページ。「後方支援とは」『読売』一九九九年二月三日付。猪木正道「防衛協力を考える——ガイドライン・私の視点」⑧『毎日』九九年三月二四日付。
- (19) 『朝日』一九九七年五月三二日、九八年四月二一日付。『中国』九八年四月二九日付。
- (20) 浦田一郎「武力の行使・武器の使用と集団的自衛権」山内編『前掲書』所収六五、七六ページ。
- (21) 小沢党首とのインタビュー記事「国会改革は無血革命だ」『正論』平成二一年六月号八四ページ、「情緒的な護憲論が国を滅ぼす」『文芸春秋』一九九九年七月号一八五—一八六ページ。政府の説明によれば、憲法が禁止する武力行使は「わが国の人的・物的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為」であるが、周辺事態法が規定している「武器の使用」は、個々の隊員が自己または他人の生命などを防護するための自然権的な権利の行使であって「武力行使」には当たらないというが、その説曖昧さのなかに何が見えたか(山田)

明はごまかしである。自衛隊は「人的・物的組織体」であり、隊員はそうした組織体の一員だからである。山内敏弘「憲法との齟齬をどうするか」『法学セミナー』九九九年八月号八―九ページ。

(22) 『朝日』一九九八年一月三〇日、九九九年一月九日付。

(23) 『朝日』一九九九年四月二二日、四月二五日記事および「社説」。

(24) 『朝日』一九九九年四月二二日付。「へ新安保」への視点(上)『同紙』九九九年四月二七日付。国際法では、武器・弾薬の輸送がおこなわれる地域が、「後方」か否かといった区別は問題にならない。田中則夫「周辺事態法批判——国際法の観点から」『法学セミナー』九九九年八月号一六―一七ページ。

(25) 栗栖元統幕議長の前掲記事『週刊朝日』一九九九年六月一日号一四三ページ。『朝日』九八年四月二九日付の後藤田発言。『同紙』九八年四月二九日付。

(26) 「ガイドライン法案Q&A」『朝日』一九九九年一月二八日、二月六日付。『同紙』九九九年二月二四付。

(27) 『朝日』一九九六年九月一七日付。

(28) 『朝日』一九九八年四月一四日、六月二日付。「振れる指針——日米防衛協力の行方」③『同紙』九七年八月一六日付。常岡せつ子「邦人輸送」山内編『前掲書』所収一九三―一九五ページ。

(29) 常岡「前掲論文」一九八―一九九、二〇〇―二〇六ページ。「焦点抄録——ガイドライン特別委(参院)」『朝日』一九九九年五月二一日付。本秀紀「自衛隊法改正案」森・渡辺・水島編『前掲書』一一五―一一八ページ。

(30) 「日本は安全か・第3部——ガイドラインの現場から」⑥『読売』九九九年三月一〇日付。「ガイドライン立法——ここが焦点」『朝日』一九九八年四月二二日付。「へ新安保」を問う(下)『同紙』九九九年二月一九日付。『中国』九九九年五月二五日付。

(31) I.の注(2) 参照。

(32) 澤野義一「自治体によるへ協力」山内編『前掲書』一五八―一六〇ページ。九九九年に入つての要望書や意見について、たとえば三月二二日の全国知事会の要望書その他『朝日』三月二三日、四月一四日、四月二三日付。

(33) 「へ新安保」を問う(中)『朝日』九九九年二月一八日付。米軍の協力要請と市民生活へのしわよせについては『同紙』九八年四月二七日付。たとえば医療支援では、朝鮮有事の緒戦での重傷米兵約一、〇〇〇人の日本における手術と治療が想定され、こ

れには自衛隊系病院では明らかに不十分で、国立病院や各自治体の公立病院を当てることも検討された。『中国』九七年二月一日付。同じく医療施設の不備について「日本は安全か、第3部——ガイドラインの現場から」⑦『読売』九九年三月一日付。

(34) 解説書の要旨や関連記事は、『中国』一九九九年六月六日。

(35) 『朝日』一九九八年四月一六日、四月二三日付。

(36) 『朝日』一九九九年四月一六日、五月二五日付。協力要請の強制力をめぐっては、政府内に柔軟か強硬かの対立があるという。市橋克哉「周辺事態措置法案と地方公共団体の協力」『法律時報』九九年一月号五五—五九ページ。

(37) 『朝日』一九九九年二月八日、三月二二日付。森「前掲論文」六八—六九ページ。

(38) 『朝日』一九九九年五月二三日、『中国』九九年六月六日付。前出の自治体・民間協力にかなう解説書も、「個別法令に違反する場合は、国が停止・変更命令の措置をとる」と、協力を半ば義務化している。『中国』九九年七月七日付。

(39) 一九九六年八月第七艦隊の旗艦ブルーリッジ（満載排水量一八、三七二トン）の入港、艦船の補給と後方支援能力の増大した佐世保米軍基地の岸壁で、年二回、数日間陸運会社のトレーラーが出入し、それから降ろされた車両やコンテナを横づけされたコンテナ船に積み込み、出港する。数か月後コンテナ船が戻ってくると、再びそれから降ろされた荷物をトレーラーが運びだす。コンテナ船の行き先はタイで、この佐世保基地の動きは、毎年おこなわれる米・タイ共同演習「コブラ・ゴールド」に直結した後方支援の演習であった。「共同作戦研究——日米安保・第2部」⑤『朝日』一九九六年八月八日、九月六日付。「日本はアジアの補給拠点」『同紙』九七年六月八日付。

(40) 「日米有事協力——どうなるガイドライン」③『読売』一九九七年五月二〇日付。

Ⅲ. 有事法制から憲法改正へ

新ガイドラインの具体化において、周辺事態法その他はほんの入口の大まかな法整備にすぎず、今後ますます多様かつ詳細な法規程が作成されることになる。一九九七年度『防衛白書』ではじめて有事法制の整備の必要が明記されたし、周

曖昧さのなかに何が見えたか（山田）

図表5: 周辺有事法制の検討対象22項目

<p>「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)見直しに関連し、周辺有事の法整備についての検討対象二十二項目は次の通り。</p> <p>【人道的活動】現行PKO法は紛争後の人道的活動が対象。紛争前にも、食糧援助などの分野で人道的活動を行うための法的措置</p> <p>【捜索・救難】自衛隊による紛争当事国の遭難兵士の捜索救難の法的根拠などについて、戦闘行為そのものによって被害を受けた兵士を対象にするか整理</p> <p>【国際平和と安定維持を目的とする経済制裁の実効</p>	<p>性を確保するための活動」海自艦艇、巡視船が国連決議に基づき臨検を実施する法的規定の整理</p> <p>【非戦闘員を退避させる活動】①在外邦人の艦船による輸送や②外国人輸送を邦人輸送の際の相乗りから拡大する現行自衛隊法に関する法的措置</p> <p>【米軍の活動に対する日本の支援】①施設の使用②追加提供について、使用権原の取得、使用条件変更手続きについての整理③民間空港・港湾について港湾管理者(自治体)の協力、施設・区域の使用に必要な土地、役務、資材等の確保、その他の損失補てんについての法的措置</p> <p>△後方地域支援・補給▽ ①「有事ACSA」の整理 ②補給対象物資について、「武器輸出入原則」上の武器に該当するものの取り扱</p>	<p>いの整理</p> <p>△同・輸送▽現行法制下の輸送は訓練の場合に限定。緊急事態に対応できる立法措置</p> <p>△同・整備▽緊急事態発生時、自衛隊がACSAの適用範囲を超える整備・修理業務を行う場合、自衛隊が米軍に協力できる新たな法的措置</p> <p>△同・衛生▽①仮設ベッドの設置許可、病床の設置基準緩和②緊急事態時に政府が施設を医療用に強制使用するための法的措置③覚せい剤などの調達不可能な医薬品提供にあたっての法的措置</p> <p>△同・警備▽①日米地位協定第二条が規定する施設及び区域外などの警備に関する立法措置②緊急事態において、米軍の要請に応じた整備を取り得るための措置</p>	<p>△同・通信▽①緊急事態での新たな周波数の追加割り当てのための法的措置を含む整理②衛星の利用、通信機材提供などに関する法的措置</p> <p>△同・その他役務など▽ ①民間業者による米軍協力を進めるため、罰則などの強制措置に関する立法措置とそれに応じた補償措置②米軍が直接調達する物品・役務の代金を立て替え払いする措置</p> <p>【運用面における日米協力】△警戒監視▽特になし △機雷除去▽特になし △海・空域調整▽①防空任務に従事する航空機以外の航空機や防空エリアの設定に関する便宜、米軍機専用機の回廊設定が必要になった場合の措置②作戦機・艦船の増大に伴う米軍の優先交通権に関する措置</p>
---	---	--	---

(注) 『朝日』1997年7月3日付。

辺事態法の国会審議期間には世論への配慮、同法優先の見地からこの問題は後景に退いたかにみえたが、法成立後は再び活発に論議されるようになった。ここでまず、周辺有事の際の自衛隊の対米協力に必要な国内法整備の全貌を見渡す意味で、一九九七年七月明らかになされた防衛庁・自衛隊内で検討対象になっている有事法制二十二項目を紹介しておく。これは「指針見直し関連法制整備の方向性について」と題され、自民党幹部に非公式に示されたものである(図表5.参照)¹⁾。

有事法制問題は、何もいまにはじまったものではない。早くは一九六五年二月、朝鮮半島有事を想定した「三矢研究」にはじまり、それが挫折したのは旧ガイドラインとそれにもなう日米共同作戦研究がすすむなかで、七七年有事立法問題も研究対象として復活した。有事法制とは本来、日本有事に対応する自衛隊の行動を容易にするための法整備を意味し、それは八〇年代に一応の完結をみている。しかし、八九年度版以降の『防衛白書』では、日本有事の際の必要な法制として、このほかに「米軍の行動にかかわる法制」、国民の生命・財産などの保護のための法制」が加えられるようになったが、何れもこれまでは未検討に終わっている（図表6.参照）。前者の「米軍の行動にかかわる法制」は、日本有事の際の米軍来援の問題として当然検討されるはずであったが、このたびの新ガイドラインで日本有事と周辺有事が密接な関係をもつことになり、米軍と自衛隊の行動をめぐる法制は新たな領域をふくむことになる。前出の防衛庁・自衛隊による周辺有事法制検討二二項目は、この点を示唆している意味で興味深い。後者の「国民の生命・財産などの保護のための法制」とは、食糧や医薬品の備蓄などの枠組みが念頭にあるといわれる。九九年に入り防衛庁・自衛隊では「重要事態対応会議」、自民党では「危機管理プロジェクト・チーム」が発足し、大っぴらなたちで有事法制を視野に入れた検討がすすんでい⁽²⁾る。

新ガイドラインの具体化にともなう法整備には、日本憲法第九条の現行解釈で処理できるかどうか、また財産権や職業選択の自由など憲法が保障する「国民の権利」を制限できるかどうか、という憲法上の疑義がふくまれざるをえない。たとえば、周辺事態下において米軍に民間空港・港湾を提供する場合、管理者である地方自治体からの協力をうるための措置、また民間業者からの役務を提供する措置には法的強制が不可避だとすれば、それは「国民の権利」の侵害につながることは明らかである。そうだとすれば、特定の権利の制限や義務を課する方向で、現行憲法を改正することが必要となっ

図表6. 政府の有事法制研究の検討状況

①自衛隊の行動にかかわる法制（これまでの有事法制研究）

分類	所管省庁	検討状況	対象法令	検討項目の具体例
第1分類	防衛庁	1981年に公表済み	自衛隊法	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の使用や物資の収用などは自衛隊法に規定があるが、手続きを定める制令がない ・土地を使うときに建物などを撤去できる規定がない ・自衛隊の部隊が緊急に移動するとき私有地を通行できる規定がない
第2分類	防衛庁以外の省庁	1984年に公表済み	道路法	損壊した道路を自衛隊が補修できる特例措置がない
			海岸法など	海岸などに陣地をつくる時の特例措置がない
			建築基準法	指揮所などを速やかに建築できる特例措置がない
			医療法	野戦病院などの設置について特例措置がない
			墓地・埋葬法	墓地以外の場所に戦死者を埋葬できる特例措置がない
第3分類	所管省庁が不明確	検討中	検討中	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の保護、避難、誘導を適切に行う措置について ・電波の効果的な使用に関する措置について ・捕虜収容所の設置など捕虜の取り扱いの法制化について

②米軍の行動に関する法制（未検討）

③国民の生命、財産などの保護のための法制（未検討）

（注）『朝日』1999年3月14日付。

てくる。憲法改正といっても、方法としては「解釈改憲」の拡大か「明文改憲」かという選択肢があり、前者と有事法制との組み合わせで、新ガイドラインをめぐる法整備は可能との見方もある。しかし、「解釈改憲」方式はもはや限界に達しており、かなり時間はかかるにもせよ、長期的には「明文改憲」が日程にのぼることは不可避ではなからうか。⁽³⁾

周辺事態下における自衛隊の行動と憲法第九条との関係、そこには「集団的自衛権」「武力行使との一体化」「海外派兵」などの現行解釈上の視点からも多くの疑問点があることについては、自衛隊の後方地域支援その他との関連ですでに指摘しておいた。近頃はこうしたいい方はされないが、少しまえには同じことが憲法解釈の「グレーゾーン」問題として取り上げられた。この問題も、実は北朝鮮核開発危機からはじまる。この危機のなかで米軍の掃海艇派遣要請を断ったことでもあり、防衛庁・統合幕僚会議（統幕）は、いざという場合米軍に自衛隊がどこまで支援できるかを探る部内研究を独自にはじめ、その成果は一九九四年七月、厚さ一〇センチにも及ぶ「極秘」指定の「K半島事態対処計画」にまとめられた。その一方で、在日米軍から防衛庁に対して朝鮮有事の際日本に期待する支援項目がだされ、この両者をつき合わせ九六年三月には、防衛庁制服レベルで後方支援約一〇〇項目にまとめられた。これらは集団的自衛権とのかかわりから三つのグループに分けられるが（図表7.A・B参照）、もつとも問題なのはグレーゾーンに属する項目で、防衛庁では六月以降このグレーゾーンについての検討がすすめられてきたといわれる。⁽⁴⁾

防衛庁の部内研究や図表7.で注目されるのは、米軍の戦闘行動と一体化した自衛隊の後方支援は、集団自衛権の行使で違憲だとの前提にたちながら、まず支援がおこなわれる場所について分類したことである。すなわち、支援の場所を「戦場からの離隔度（距離）」に応じて「戦闘地域」「戦場の後方地域」「公海上」「日本国内」の四つに分けた。そして集団的自衛権に抵触する範囲として「戦闘地域」、抵触しない区域として「日本国内」をあげ、その中間の「戦場の後方地

図表7. A

統幕内部で検討・分類した「日本周辺有事での米軍支援の可能性」

- 1 集団的自衛権の行使と見なされ、実施が困難な支援策
 - 戦闘行動への参加
 - 米軍の戦闘行動と一体化した戦闘支援(戦闘海域での機雷掃海、攻撃目標の捜索)
 - 戦闘が起きている地域での米軍への補給・整備・輸送など後方支援

- 2 グレーゾーン(集団的自衛権との関連で)
 - (1) 集団的自衛権の行使に当たる疑いが強く、実施には政治決断が必要
 - 米軍艦船・航空機などの護衛
 - 戦闘海域の近傍に設置された機雷の掃海
 - 韓国内での後方地域や戦闘地域の近傍での補給、整備など後方支援
 - 戦闘地域やその近傍での医療活動
 - 戦闘地域の近傍への輸送
 - 弾薬など武力行使に密接な関係がある補給品の補給や保管
 - (2) 集団的自衛権との関連で議論が予想されるが、実施可能と思われる支援策
 - 自衛隊の経済封鎖への参加(経済封鎖中の米軍への後方支援、臨検の実施)
 - 海上・航空自衛隊の哨戒機、偵察機などの情報活動に基づく情報提供
 - 戦闘地域から離れた場所での米軍への補給(食料、燃料、被服、部品)、輸送、整備、通信、医療などの後方支援： A C S Aの有事への適用
 - 米軍による民間空港・港湾の使用

- 3 現行の法制下で可能と思われる支援策
 - 遺棄された機雷の除去・処理(自衛隊法99条)
 - 日本防衛のため収集した情報の提供
 - 在外邦人救出のための航空機への米国人の同乗(自衛隊法100条)
 - 米軍に対する施設・区域の一時的追加提供(日米地位協定)
 - 防衛施設庁による物資などの調達支援
 - 在日米軍への日本人従業員の追加提供(日米地位協定特別協定への追加)
 - 不時着した米軍機への燃料給油(自衛隊法116条)
 - 国内の民間および自衛隊病院への負傷者受け入れ(自衛隊病院は法改正必要)
 - 在日米軍基地の警備—①警察による警備、②共同使用基地での自衛隊・米軍の共同警備、③空自の対領空侵犯措置による領空の防空、④自衛隊の治安出動
 - 湾岸戦争の時のような資金協力

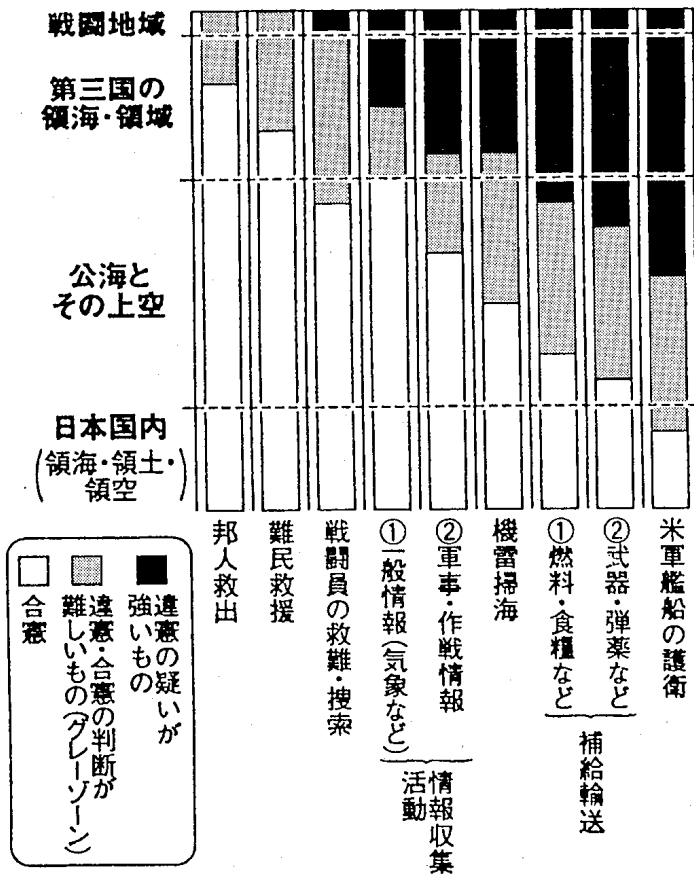
(注) 「有事研究—日米安保第3部」『朝日』1996年9月15日付。

域」と「公海上」における支援を
 グレーゾーンに分類した。つぎに、
 このグレーゾーンについて支援の
 内容別に一〇の分野に区分し、さ
 らにこれを図表7. のように集団的
 自衛権の行使に該当する疑いの強
 弱で二つのグループ分けがなされ
 た。

新ガイドラインにもとづく自衛
 隊の対米軍支援において、このグ
 レーゾーンでくくられる領域に最
 大の問題のあることについては、
 すでに本論文Ⅱで考察したとおり
 である。そして憲法との関連につ
 いて、これまでいろいろ抽象的な
 弁明がなされ、これからもなされ
 るであろうが、それには明らかに

図表7. B

日本周辺有事における自衛隊の活動と米軍支援



注・想定される自衛隊についての憲法判断を大まかに示したもので、実際には支援する部隊の活動内容などを加味した判断となる。

(注) 「日米有事協力—どうなるガイドライン」②『読売』1957年5月19日付。

限界がある。戦闘のきびしい現実を想定すれば、事態が弁明どおりに展開しないのも当然で、たとえば戦闘地域周辺での自衛隊の行動を米軍の戦闘行為とは一線を画したものと説明しても、米軍と敵対する紛争当事国が果してそれをすんなり受け入れるか。また逆に、憲法上疑義があるとして自衛隊が離脱すれば、米軍はそれを文句なく容認することになるのか。実効性のある軍事作戦計画を立案し、同盟体制を強化するためには、そこから曖昧さを最大限取り除く必要があるのであつて、新ガ^⑤

イドライン策定に当りアメリカ国防総省内では、日本に憲法改正を求めるか否かで激論が交わされたことでもあり、曖昧さの排除はストレートに日本に対する憲法改正要求につながらざるをえない。日本側でも、周辺事態法の成立後、これに呼応するかのようには憲法改正の動きが活発化した。とくに憲法第九条について、これまでの政府解釈の修正、さらなる拡大解釈という方法も考えられるが、そうした運用はもはや限界に達しているということでは、大方の一致があるのではない

曖昧さのなかに何が見えたか (山田)

か。かようにみていると、「ガイドラインの見直しで、わたしは事実上、憲法は破られたと考えている」との田原総一郎氏の批評は、真実をついているように思われる⁽⁶⁾。

マスコミで憲法改正の論調を活発に展開してきたのは『読売』で、ある紙面は一面トップに改正賛成がこれまで最高の五一%という世論調査の結果を掲げ、またかつて発表した「総合安全保障政策大綱」を再掲して、集団的自衛権の行使を認めることを訴え、あるいは「憲法問題、今後のポイント」という記事のなかで憲法改正論議の加速を主張した⁽⁷⁾。政界では、自民党や自由党のみならず、公明党や民主党も、憲法改正を論ずるのは拒ばまないという「論憲」の姿勢では共通している。一九九九年二月、国会内に憲法論議の場をつくることをねらった超党派の憲法調査会設置推進議員連盟(略称「憲法議連」)会長・自民党中山太郎(元外相)が約三五〇名の議員参加で発足、三月からはじまった憲法調査会設置の是非などを話し合う衆院議会制度協議会(座長・中川秀直議運委員長)の協議をへて、七月末には国会に憲法調査会を設置するための国会法の改正が成立した。かくて、戦後半世紀にわたり護憲派と改憲派とのきびしい対立のなかで一種のタブー視されてきた憲法論議は、周辺事態法の審議を介在させながら、改憲問題を国会の正式な論議の対象とする調査会の設置をもって、新しい転機を迎えることになった。憲法問題が今後最重要の政治的争点になることについて、誰しも疑いを差しささむ余地はないであろう。

(注)

- (1) 解説記事は『朝日』一九九七年七月三日、七月二〇日付。「振れる(指針)」⑤『朝日』九七年八月一八日付。
- (2) 『朝日』一九九九年二月一八日付。
- (3) 座談会／森英樹・渡辺治・浦田一郎・和田進「グローバル安保体制と憲法」『法律時報』一九九九年一月号三六―三七ページ。

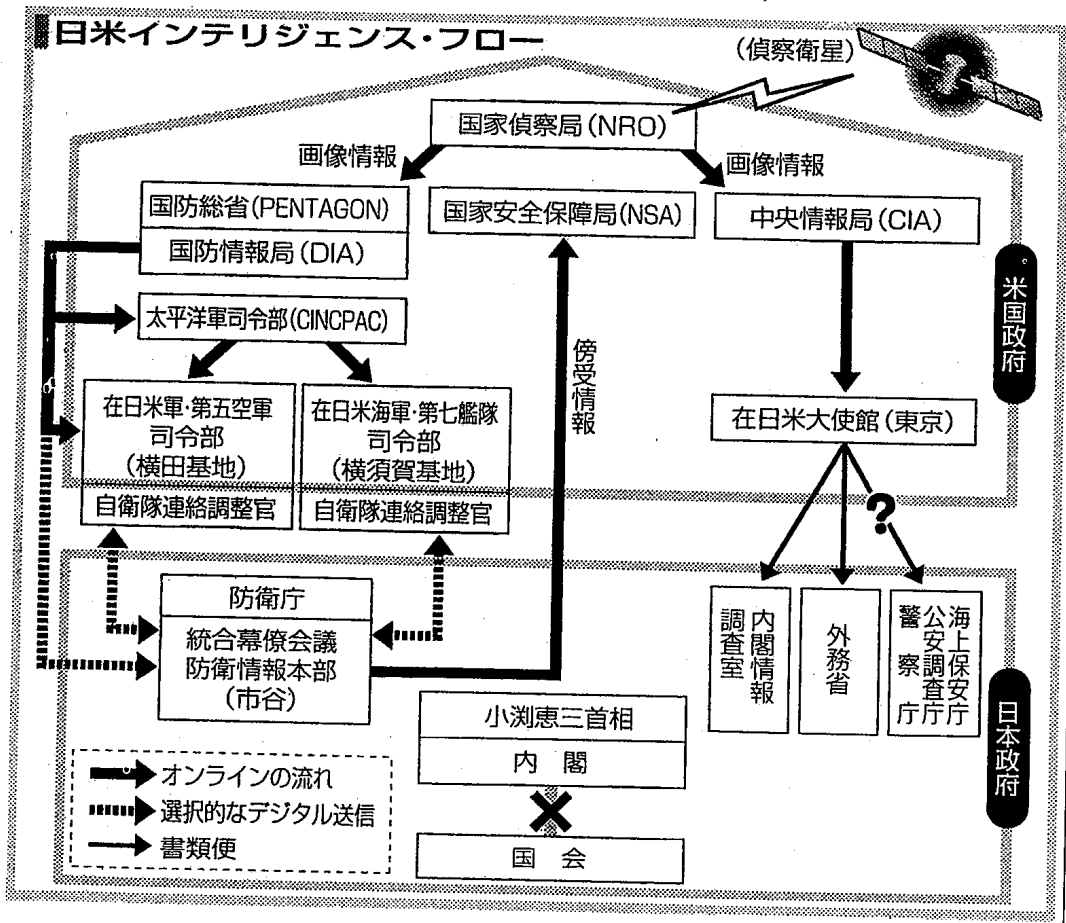
- (4) 「有事研究——日米安保第3部」『朝日』一九九六年九月一五日付。「日米有事協力——どうなるガイドライン」②『読売』五七年五月一九日付。「動きだした有事協力」(上)『同紙』五七年六月九日付。
- (5) 前掲「米外交問題評議会研究グループ報告」三二三ページ。
- (6) 「田原総一朗のギロン堂」『週刊朝日』一九九九年八月二〇／二七日号四四ページ。
- (7) たとえば『読売』一九九九年二月一八日、四月九日、五月八日付記事。

IV. 日米協調のなかの日本の主体性——結びにかえて——

日本の政府・与党側には、新ガイドライン下の日米同盟の再編成によって、日本の対米主体性はむしろ強化されるの見方もある。新ガイドラインを対米従属と批判するまえに、責任を分担してアメリカを引っ張り込み、いざというときにアメリカが日本に相談せざるをえない体制をつくっておくことが大切で、そのなかでこそ日本の主体性は確保されるというわけだ。⁽¹⁾しかし、それは主体性とはいいながら、実は素朴なアメリカ善玉論への安易な寄りかかりの別の表現にすぎず、S・ホフマン教授も指摘しているとおり、新ガイドラインのねらいは、日本がひきつづきアメリカ外交の柔軟な道具になることにあるのではないか。⁽²⁾

だいたい周辺事態法にもとづく日米共同作戦計画では、米軍の主導性が質的にさらに深まる構造が窺える。そこでは「デフコン」とよばれる軍事緊張に対応する五段階区分の米軍の警戒態勢システムの導入、米軍と共通の交戦規則 (ROE) の制定など、米軍と連動する戦争準備体制づくりがすすみ、自衛隊の独自行動などおよそ問題外といった事態の進行がみられるからである。⁽³⁾またすでに述べておいたように、日本周辺で何らの紛争が発生すれば、米軍が独自に行動を開始する一方で日米間で情報交換と対策協議がはじまるが、その際日本側はアメリカ側の意図に大幅に左右されることになりかね

図表8. 日米インテリジェンス・フロー



(注) 『朝日』1999年4月21日付。

ない。その決定的な要因として、情報面における米軍の圧倒的な優位をあげることができよう。

日米間のインテリジェンス・シェアリング（「情報共有」）は、新ガイドラインの「隠し球」といわれる分野で、今後ますます密接な関係が義務づけられているが、両国間の情報の流れを図示すれば図表8.のとおりである。そこで特徴的なことはつぎの三点である。

(1) 米国家偵察局（NRO）による偵察衛星の画像データと解釈は、在日米軍司令部（横田、横須賀基地）にオンラインで届き、それが一九九七年一月「情報共有」の日本側受け皿として設置された防衛庁防衛情報本部（市ヶ谷統幕会議所）に送られる。日本側から米軍側に送られるのは、おもに航空偵察や日本各地の電波傍受施設からの情報で、政府説明によれば平時はもちろん周辺有事に際しても、情報提供は武力行使と一体化しないとされる。平時に収集される情報は自動的に米軍に渡っており、有事の時にとめることは困難だし、

それが戦闘行動にかかわる情報だからといって除外できるものでもない。特定の国の武力行使を直接支援するための情報提供はともあれ、日常的な情報の収集の延長であれば、武力行使との一体化とは考えられない。⁽⁴⁾

(2)「情報共有」における日米格差ないし米軍優位。まず、在日米軍司令部に届いたデータが、すべて防衛庁防衛情報本部に送られるわけではなく、政治的配慮からも送られるデータに取捨選択がなされる。北朝鮮のテポドン発射や不審船問題をめぐる米軍情報への不信感、それにもとづく日本政府による情報収集偵察衛星の導入決定はこれを裏がきしている。ついで、情報収集技術および情報鮮度をめぐる日米格差、その結果「情報共有」といいながら米軍主導は避けがたい。たとえば、米軍偵察衛星の解像度は一〇センチであるのに対し、自衛隊の購入する民間の衛星写真はせいぜい一〇メートルにとどまること。また図上演習で陸上自衛隊が依拠する情報が一二時間前のものであるのに対して、在日米軍の場合は二時間前の情報であること。⁽⁵⁾

(3)シベリアン・コントロールの視点からみて日本の主体性につながる問題点だが、日米間の「情報共有」といってもそれは日米防衛当局間に偏っており、それに比べて日本政府内への米軍情報の流れには立ち遅れがめだち、ましてや国会にはほとんど知らされていないことは注目されてよい。日米制服組の間の情報の流れはオンライン化されており、それでは周辺事態への対応に日本独自の判断が介在する余地は少ない。日本政府内の情報の風通しをよくするためには、政策立案者や決定権者が必要な情報を的確に入手し、迅速にそれを配布するメカニズムが必要となる。⁽⁶⁾

このたびの新ガイドラインおよびその関連法案をめぐる審議で何よりも欠如していたのは、多くの指摘がなされたように、将来の日本の安全保障体制にかんする幅広い論議であった。また日米安保体制を前提にするにしても、冷戦後の東北アジアにおける日米防衛協力の限界性、そのなかでの日本の主体性の問題も、かつてみられた論議の高揚に比べて低調で

あつた。そこには「アメリカは間違つたことはしない、アメリカに依存しておれば安全だ」といった、過度の「対米配慮」と責任の「対米転嫁」を指摘できる。だが、果してそうか。かりにそうであつても、それは日本の主体的判断の意義を否定するものであつてはならない。対米協力というかたちではあつても、日本周辺の紛争に日本が一定の軍事的役割を担う以上、その中味次第では日本の対外関係、ひいては国益に大きな影響を与える。場合によっては、日米両国の利害が対立することも考えられる(たとえば台湾・中国問題)。要するに、留意すべきはいざという場合、アメリカの判断を日本政府が何でも丸のみし、アメリカの軍事力行使に自動的に参画してはならないということである。⁽⁷⁾ところで、そうした日本の主体性を支える具体的なメカニズムとして、何が考えられるのか。

まず第一に、日米安保条約の事前協議制の活用である。⁽⁸⁾事前協議制は、一九六〇年旧安保条約が現行のものに改定された際、在日米軍への拘束要因と日本の自主制回復の手段として、第六条の実施にかんする交換公文で設けられた。その内容は在日米軍の行動について、(1)重要な配備の変更、(2)核兵器をふくむ重要な装備の変更、(3)在日基地からの米軍の戦闘作戦行動、の場合には、日米間で事前協議をおこなうというものであつた。しかし、日本側に協議の発議権はなかつたこと、また日米間に存在した種々の秘密了解事項のため、今日にいたるまで一度も実施されたことはなかつた。たとえば、核持ち込み問題については、八一年E・ライシャワー元駐日米大使が、「核搭載の米艦船の在日基地の一時通過(トランジット)では日米間に口頭了解があり、実際に核を積んだまま寄港している」と発言して物議をかもし、九九年には核を積んだ米艦船の寄港・通過を、六三年四月当時の大平正芳外相が了解していたことを示す外交文書が発見された。⁽⁹⁾九三年七月、アメリカがすべての地上および海洋配備戦術核の米本土への撤収を発表したのは、在日米軍基地への核持ち込み疑惑はおおむね解消したが、だからといって再持ち込みの可能性が今後皆無になつたわけではない。それは、地域紛

争に対する通常兵力の役割の増大と相関係にある。

在日米軍基地からの米軍の戦闘作戦行動をめぐる事前協議では、米軍側から「移動中あるいは公海で命令を受けた」とを理由に日本側に協議の申し入れがなかったとの説明のほか、朝鮮半島や台湾海峡有事は事前協議の対象外とする趣旨の日米間密約の存在が注目される。この点は早くから知られており、たとえば一九六九年一月沖繩返還をめぐる佐藤栄作首相の訪米、日米首脳会談において、日本側は朝鮮半島および台湾有事に際しては、沖繩基地への核兵器の再持ち込みや在沖米軍の戦闘作戦行動について、事前協議で速やかに承認する方針を約束したといわれ、七五年八月の三木武夫首相の訪米でもこのことが再確認された。このことを実証するかのように、九九年になって六〇年の安保改定当時、すでに朝鮮半島有事には事前協議をやらないという日米間密約の存在を裏づける米國務省の内部文書が明らかにされた。アメリカ側の文書が、事前協議制を「儀礼的虚構」と表現したのも理由なしとしない。⁽¹⁰⁾ 旧ガイドライン策定では、憲法上の制約や非核三原則とともに、事前協議制が日米間協議の前提とされたが、新ガイドラインでは事前協議制だけがこれからはずされた。防衛庁には当初、事前協議制の整備を盛り込むべきだとの声があったといわれるが、周辺事態における在日米軍に対する拘束要因の除去を望むアメリカ側の意向で除外された。⁽¹¹⁾ ここでは日米間の調整メカニズムが、事前協議制の機能を十分に代行しうることが強調されたのである。

ついで第二に、自衛隊の厳密な運用と憲法問題がある。周辺事態法が成立したのちの最善策は、これまでの「解釈改憲」で破れ雑巾のようになったにもせよ、現行憲法のある限りそのもとで自衛隊の厳密な運用をはかり、日本がアメリカとともに自動的に紛争の一方的な当事者とならないよう心掛けることである。そしてそのための重要なメカニズムとして、国会の果す役割に注目したい。周辺事態への対応のための「基本計画」全般について国会報告が義務づけられているし、ま

たとくに自衛隊の後方地域支援や後方地域搜索救助活動では国会の事前承認が必要とされ、それぬきの緊急時の出動でも事後の国会承認を免れえないからである。自衛隊の運用にとつて国会による制約のもつ意義は大きい、その重要な前提として、「制服組」中心のこれまでの情報の流れが修正され、国会や国民に対する情報の公開が保障されていなければならない。

だが、すでに指摘してきたように、新ガイドライン下の自衛隊の行動には、現行憲法の政府解釈からさえも多くの疑義が示されている。これまでの「解釈改憲」方式の拡大という方法も考えられるが、それによる正当化もいささか限界に達しているように思われる。そこで、現にすでに動きだしているが、「明文改憲」が長期的な政治課題として登場することは必至である。ところで、これにいかに対処するかであるが、確かにポロポロの虫食い状態にあるにもせよ、日本の無限定な対外軍事進出に対する歯止めないし抑止効果をもつものとして、第九条をふくめた現行憲法を基本的にももる姿勢が望ましい⁽¹²⁾。もつとも、それは改憲の動きに対する単なる抵抗にとどまることを意味しない。冷戦後グローバリゼーションのすすむ新しい国際環境のなかで、日本の安全保障をいかに構想するかは視点はけつして放棄されてはなるまい⁽¹³⁾。具体的には、現行憲法をふまえた安全保障基本法の制定も考えられるし、またつぎに述べる東北アジアにおける多国間地域安保システムの形成とも、それは不可分の関係にあるといえる。

そこで第三に、東北アジアにおける多国間地域安保システムの問題であるが、それは理想的には中国(台湾)、南北朝鮮、極東ロシア、日本によって構成され、軍事力中心主義ではなく対話と協力に基礎をおき、いわばOSCE(欧州安全保障・協力機構)のアジア版といった性格のものが望まれる。しかも、それは安全保障システムであるにとどまらず、対外政策全般における日本の主体性強化につながる側面をもつことにも留意したい。すなわち、日米安保という二国間同盟

のもとでは、日本の対米自主性の要求には種々の困難が想定されるが、多国間システムの枠内では、日本の対米従属の処理にとって、有利なパワー・ポリテイクス⁽¹⁴⁾の展開も考えられなくはないからである。

だが、東北アジアにおける多国間安保システムの構築には、もちろん多くの困難が指摘できる。一つは、ヨーロッパ世界とはちがって、東北アジアにおける諸国家の性格の非均質性である。この意味では、アジアの多国間安保システムは、アメリカと政治価値を共有できる諸国（日本、オーストラリア、ニュージーランドなど）に限るべきだとの意見もあるが、それではシステムづくりが他国家群との対立を促進する要因にもなりかねないし、またOSCEは本来自由・社会主義陣営を包括する組織として出発した事実も想起されなければならない。東北アジアにおける地域的安保対話が提起される場合、前述のような構成メンバーの均質性よりも、たとえば米中、南北朝鮮による四者協議から日本、ロシアを加えた六者協議の提言など、非均質的な構成メンバーを前提とした主張が一般的のように思われる。⁽¹⁴⁾

いま一つは、多国間地域安保システムと日米安保に代表される二国間同盟との関係である。近来、東北アジアにおける多国間システムの提言は、アメリカをもふくめてかなりポピュラーなものとなったが、問題点の一つはやはりこの二国間安保との関係をどうするかにあった。アメリカ側の見解についてみれば、多国間安保はあくまで基本的に二国間安保の補完としての評価が一般的であった。一九九四年八月、当時の細川護熙首相の発言で冷戦後日本の防衛政策を再検討するための文書、いわゆる「樋口レポート」が作成されたが、アメリカ国防総省側はそのなかの多角的安保構想にはげしく反発した。またアメリカとの同盟維持は日本の国益に沿うとする一方、米軍の日本駐留は二〇世紀末で消滅すべきだと主張する、『フォーリン・アフェヤーズ』（一九九八年7/8月号）掲載の細川元首相の論文に対するアメリカ側の反応も同様であった。⁽¹⁵⁾

しかし、こうした見解には根本的な疑問をもたざるをえない。多国間安保システムは、やはり究極的には軍事型日米安保の解消、日米安保の日米友好条約への転換との関連において構想され、展開されるべきであろう。もちろん過渡的には、船橋洋一氏のいうスリー・トラック・システム、つまり日米安保、地域的な集団安保体制、それに国連という三頭だての馬車は避けられないし、やむをえないことであろう。また多国間安保システムにいたる媒介項として、非核地帯条約の締結をはじめ多くの信頼醸成措置の推進ももちろん必要である。⁽¹⁶⁾ これらの見取図を五十嵐武士氏にならって、日米安保と多国間安保システムとの二階建てイメージ、潜在的な紛争相手国をもなかに取り込む協調的な安保構想といひ直すこともできる。潜在的な紛争相手国のなかで核となる国は中国であるが、日本にとって地理的、歴史的、経済的にも深いつながりをもつ中国と相互信頼に支えられた良好な関係を伸ばし、強めることはきわめて大切であり、「日米か日中か」ではなく「日米も日中も」こそ、今後の日本外交の基本線⁽¹⁷⁾でなくてはならない。要するに、将来の日本外交に不可欠なものは、日米中三国関係を重層的にとらえる複眼的思考であり、多国間地域安保システムを構築するなかでそれが錬成され、日本外交の主体性強化もそれとの相関関係のなかで期待されるということであろう。

(注)

(1) 栗山尚一氏(元駐米大使)とのインタビュー記事「△新指針△後の安保」②『朝日』一九九九年五月二六日付。

(2) 「討論・日本に自主外交はありますか」における豊下楯彦教授(立命館大学)の発言。『朝日』一九九八年四月一四日付。豊下「論壇・ガイドライン法案」「新ガイドラインとNATO新戦略の共通点」『同紙』九九年二月二六日、五月一日付。なお、森本敏氏は日本がさらに「独立完結性のある能力」をもつことが日本を真のイコール・パートナーならしめる要件だという。「独立完結性」の具体的内容は必ずしも明らかではないが、それはアメリカのみならず近隣諸国の対日警戒心を助長するにとどまるのではないか。森本『前掲書』一一二ページ。

- (3) 小林・西沢／新ガイドライン研究会『前掲書』六四―七五ページ。
- (4) 『朝日』一九九七年六月二二日、一九九九年四月二二日付。山田「前掲論文」一三三二ページ。
- (5) 『朝日』一九九八年二月二四日付。「へ新安保」を問う」(下)『同紙』一九九九年二月一九日付。日本政府は、一九九九年四月偵察衛星の自主開発を決定したが、それは米国製衛星の購入を求めるアメリカ側の反発を招いた。その理由として、米関連産業からの圧力、日本のアメリカ離れに対する警戒心などがあげられる。『中国』一九九九年九月二二日付、『朝日』一九九九年九月二二日付。
- (6) 『朝日』一九九九年四月二二日付。
- (7) 国広正雄「日米関係の再構築を観る」『軍縮問題資料』一九九九年四月号八―一〇ページ。『朝日』九八年四月九日付「社説」。武見敬三前外務政務次官とのインタビュー記事(『朝日』一九九九年一〇月二二日付)にしたがって、日本の主体性重視をめぐり「市民派」と「民族派」との区別ができるとすれば、筆者の立場はいうまでもなく「市民派」である。
- (8) 『朝日』一九九九年四月二四日「社説」は、周辺事態法修正の際の原点として、集団的自衛権の行使の禁止その他とともに、事前協議をはじめ日米協議の法制化を主張している。
- (9) 「安保がやってくる――追跡・在日米軍」(上)『朝日』一九九八年二月二四日付。『同紙』一九九九年五月一六日、八月一日付。『中国』一九九九年八月二日、十一月一日付。核搭載空母ミッドウェーの横須賀母港化をめぐる書簡については、立木洋「いまも生きている日米核密約」『前衛』一九九九年九月号八六―八七ページ。「米軍極秘文書・指揮の履歴を読む」『朝日』一九九九年八月四日付。
- (10) 『朝日』一九九九年五月二三日付。我部政明「へ事前協議」消えたガイドライン関連法」『同紙』一九九九年六月一〇日付。前掲「米外交問題評議会研究グループ報告」三〇八ページ。富山泰「朝鮮有事への米軍出撃は事前協議の対象外だった」『世界週報』一九九九年五月五／一二日号二六―三二ページ。新ガイドラインを考える会編『国辺事態法Q&A』二五―二六ページ。
- (11) 事前協議制が日米間協議から除外されることが明らかにされたのは、一九九七年五月一九日であった。『朝日』九七年五月二〇日付。「へ新安保」を問う」③『同紙』九八年六月二六日付。小川和久「あるべき同盟関係と国益の考慮を」『同紙』一九九九年三月二九日付。
- (12) たとえば前掲「田原総一郎のギロン堂」⑦。
- (13) ただし、それは「創憲論」をふまえた安易な安全保障構想であってはなるまい。この問題については、別にまとめた考察を

曖昧さのなかに何が見えたか(山田)

必要とする。愛敬浩二「安保反対運動にはどのような意義があったのか?—安保論争史」渡辺治「安保のない日本をめざして—オルタナティブの探究」森・渡辺・水島『前掲書』一六六—一七一、三三九—三四三ページ参照。

(14) 「論陣論答」『読売』一九九九年五月三〇日付における森本敏氏と猪口孝氏の提言も参照。

(15) 山田「前掲論文」二〇三—二〇四、二〇七ページ。M. Hosokawa, "Are U.S. Troops in Japan Needed?", *Foreign Affairs*, July/Aug. 1998, pp. 2-5.

(16) 山田「前掲論文」二三七ページ。山内敏弘「東北アジア非核地帯条約の締結へ向けて」山内編『前掲書』二四四—二五三ページ。

(17) 「八新指針V後の安保」④『朝日』一九九九年五月二八日付。酒井新一「論壇」『同紙』九九年六月一六日付。『同紙』九九年三月二三日付「社説」。

(一九九九年一〇月稿)