

旧安保条約・再軍備政策と法制官僚

— 日米安保協力をめぐる政府解釈の検証 —

水 野 均

問題の所在

内閣法制局（1885年に創設、以後、1948年2月～1949年6月まで法務庁内、1952年8月まで法務府内に設置、1952年8月から法制局、1962年7月からは内閣法制局と改称する）は、その法律・条約等に対する審査機能に基づき、日本の国会・政府等によって制定・締結された法律・条約等が日本国憲法の内容に違反しないかを判断するという極めて重要な役割を担っている。

この内閣法制局が、日米安保条約・日本国憲法第9条及びそれらに関連する諸法規・規定等に基づく安全保障協力（日米安保協力）の運用される過程で示した憲法判断については、「憲法の解釈態度に強い信念を持って臨み、多くの歴史的な試練に耐え、国民からも肯定的な評価を受けている」⁽¹⁾との見解がある一方で、「現行の内閣法制局解釈には重大な欠陥があるから、将来の改憲の問題はあるにしても、政府解釈の是正そのものが必要である」と考える⁽²⁾と指摘される等、賛否が分かれている。そこで、これらの評価を判断するには、日米安保協力の立案から実施に至るまでの過程で、内閣法制局（及び上記したその前身）の担当者（内閣法制局長官等、以下法制官僚と総称する）が果たした役割を検証する必要があるように考えられる。

以上の観点から、この稿では、日本国憲法第9条の制定（1947年）、日米安保条約（旧安保条約）の成立（1951年）を経て、自衛隊の創設（1954年）に至る前後の時期に法制官僚が残した発言、文書、条約・法令等に関する政府の解釈・見解を、日米両国間での軍事政策をめぐる動きと関連させつつ辿り直すこととしたい。

日本国憲法案第9条の決定

1945年8月、日本は第2次世界大戦に敗れ、日本に勝利した米国等による占領を受けることとなった。その米国政府は、「日本が再び米国の脅威又は世界の平和及び安全の脅威とならないようにするために非武装化・非軍事化する」⁽³⁾という占領の方針を固めており、同年中に日本の陸海軍は解体された。

一方、日本政府は、終戦の直後から、米国側から憲法の改定を要求されるのに先立って、新憲法の作成に着手した。その作業では、新憲法の条文にも、旧憲法に引き続いて「軍隊

(1) 中村明『戦後政治にゆれた憲法九条—内閣法制局の自信と強さ』中央経済社、1996年、248頁。

(2) 佐瀬昌盛『集团的自衛権』PHP新書、2001年、262頁。

(3) 細谷千博他編『日米関係資料集1945-97』東京大学出版会、1999年、22頁。

を保持する」と規定するかが焦点の一つとなったが、当時の法制局内部では、「新憲法からは、旧憲法の第11条（天皇による軍隊の統帥権）及び第12条（同編成権）を削除する」ことが検討の俎上に上がっていた⁽⁴⁾。また米国側でも、翌1946年1月、国務・陸軍・海軍三省間の調整委員会（SWNCC）が作成した「日本の統治体制の改革」と題する資料には、「天皇は、憲法第11条、第12条等軍事に関する一切の権能を剥奪される」との一節が盛り込まれていた⁽⁵⁾。

そして、翌1946年1月、幣原喜重郎内閣の松本烝治・憲法問題担当国務大臣らは、新憲法の案として、「憲法改正要綱（甲案）」と「憲法改正案（乙案）」を作成した。このうち、甲案は、「（旧憲法）第11条中に『陸海軍』とあるを『軍』と改め且第12条の規定を改め軍の編成及常備兵額は法律を以て定めるものとする」と、軍備の保持を明記していたのに対し、乙案は、「（旧憲法）第11条、第12条は共に削除する」と、軍備に関する内容を盛り込んでいなかった⁽⁶⁾。

これを受けて、幣原内閣は同月30日に閣議を開き、上記した二案への対応を協議した。そこでは、「軍の規定を新憲法に置くと、米国側は必ず面倒なことを言ってくるに決まっている」（幣原首相）、「今の政治情勢からすると、軍に関する規定は新憲法から削った方がよい」（岩田宙造・司法大臣）、「今日、軍の規定を削除しても、将来、軍を置こうとする場合、憲法を改正せずとも（軍を）置けると思うから、新憲法からは軍に関する規定を外してはどうか」（石黒武重・法制局長官）等の発言が相次いだ⁽⁷⁾。これについて、当時の法制局次長・入江俊郎は、後に「主として対外関係を念頭においてのことで、新憲法の9条のような意味の発言ではなかったと了解している。」と語っていた⁽⁸⁾。そして閣議の結果、「軍備の保持に関しては、GHQ（米国側の対日占領司令部）の意向を確かめる」（吉田茂・外務大臣）という方針から、幣原内閣は同年2月8日、甲案をGHQに提出した。

しかし、こうした動きの中で、GHQ最高司令官のマッカーサー元帥は、日本政府に代わってGHQ自らによる新憲法案の作成を決断した。これを受けて、GHQの民政局は、次長のケーディス大佐を中心に新憲法案を作成した。

そして同月13日、GHQ民政局長のホイットニー少将は、幣原内閣の松本国務相と吉田外相と相對し、ケーディスらの手になる新憲法の案（GHQ案）を手交した上、「これに基づいて日本の新憲法を作成するよう要望する」と述べた。同案の第8条には、「国権の発動たる戦争は、廃止する。いかなる国であれ他の国との間の紛争解決の手段としては、武力による威嚇または武力の行使は、永久に放棄する。陸軍、海軍、空軍その他の戦力をもつ機能は、将来も与えられることもなく、交戦権が国に与えられることもない」⁽⁹⁾と、対日非武装化を具体化した文言が記されていた。

このGHQ案に対して、幣原内閣の内部には「主権国家に軍備を禁ずるのは受け入れ難い」と否定的な意見も強かったが、「GHQ案が公表された場合、これに新聞等が追従して

(4) 入江俊郎『日本国憲法成立の経緯』憲法問題調査会事務局、1960年、7頁。

(5) SWNCC -228. 田中英夫『憲法制定過程覚え書』有斐閣、1979年、14頁。

(6) 甲案は国立国会図書館憲政資料室蔵「佐藤達夫関係文書22」、乙案は同「入江俊郎関係文書9」。

(7) 閣議の様子は、佐藤達夫『日本国憲法成立史（2）』有斐閣、1964年、633頁。

(8) 前掲書『日本国憲法成立の経緯』73頁。

(9) 鈴木昭典『日本国憲法を生んだ密室の九日間』創元社、1995年、383頁。

賛成するのは必至であり、このことに現内閣が責任を取れずに総辞職すれば、今後に予定される衆議院総選挙の結果にも大きく影響する懸念がある」(芦田均・厚生大臣)等の発言もあり、閣議は、「GHQ 案に基づいて新憲法を作成するのは国民の間で賛否が分かれるだろうが、大局に照らして、GHQ の意向に従う他はない」と決定した⁽¹⁰⁾。

これを受けて、法制局では入江俊郎・長官(石黒の後任、同次長から昇格)と佐藤達夫・次長が中心となり、同年4月17日、新憲法の政府案が完成した。その第9条は「國の主権者の發動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、他國との間の紛争の解決の手段としては、永久にこれを抛棄する。陸海空軍その他の戦力は、これを保持してはならない。國の交戦権は、これを認めない。」⁽¹¹⁾と、GHQ 案の第8条に対応する内容となっていた。

憲法第9条の成立

同年6月25日、新憲法の政府案は国会に上程され、衆議院での審議が始まった。審議に際して、日本政府側は法制局が中心となり、第9条について、「戦争抛棄に関する規定は、直接には(日本に)自衛権を否認していないが、一切の軍備と國の交戦権を認めていないので、結果に於て自衛権の發動として、本格的な戦争は出来ないこととなる。」と答弁する方針で臨み、吉田茂・首相(前出、幣原の後任)も、それに沿って本会議での答弁に応じた⁽¹²⁾。

この後、政府案は衆議院の憲法改正案特別委員会(委員長は前出の芦田均が務めた)に設けられた小委員会で審議が続いた。そして同年8月1日、同小委員会は、第9条に文言の追加及び一部漢字の新字体への改定を加え、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、國權の發動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。國の交戦権は、これを認めない。(傍点は引用者、以下断りなき限り同じ)」との形に決定した。

この変更のうち、第2項の冒頭部分への挿入(傍点部)について、芦田は自著の中で、「第9条の規定が戦争と武力行使と武力による威嚇を放棄したことは、国際紛争の解決手段たる場合であって、これを実際の場合に適用すれば侵略戦争ということに」なり、「従つて自衛のための戦争と武力行使はこの条項によって放棄されたのではない。」と記していた⁽¹³⁾。他方、小委員会に政府委員として出席していた佐藤達夫・法制局次長は、同じ挿入箇所を取り上げ、「GHQ が『日本が自衛のために再軍備する意図を持っている』と誤解するかもしれない」と芦田に進言していた⁽¹⁴⁾。

しかし、この挿入を日本側から伝えられた GHQ 民政局のケーディスは、「日本が国家

(10) 芦田均／進藤榮一代表編集『芦田均日記(1)』岩波書店、1986年、77-78頁、90-91頁。1946年2月19日。及び同年3月5日。

(11) 『第90回帝國議會衆議院帝國憲法改正案委員小委員会速記録』『付録』衆議院事務局編、1995年、2頁。

(12) 佐藤達夫著、佐藤功補訂『日本国憲法成立史(3)』有斐閣、1994年、468-469頁。

(13) 芦田『新憲法解釈』ダイヤモンド社、1946年、36頁。

(14) 憲法調査会事務局『憲法調査会第7回総会議事録』大蔵省印刷局、109頁。

として自衛権を持つのは当然である」と考えていた⁽¹⁵⁾ため、特に異論を挟まず、新憲法の第9条は、以上のような変更を経た形で成立した。

なお、付言すると、新憲法の制定時、「占領軍の存在が憲法第9条に記された『軍隊の不保持』に抵触するか否か」という問題は、論点として浮上しなかった。終戦に先立ち、米国等が日本に降伏を促した「ポツダム宣言」（1945年7月16日）には、「日本国の戦争遂行能力が破壊されたと確証されるまでの間、日本国内の諸地点は占領される」⁽¹⁶⁾と記された一章があり、日本政府及び当時の日本軍部は、同年9月2日、「ポツダム宣言の各章を誠実に履行する」⁽¹⁷⁾とした降伏文書（ミズーリ協定）に署名していたからである。

第9条の変更をめぐる思惑

新憲法の制定に先立つ1945年10月、第2次世界大戦後の国際関係で平和を実現するための組織として国際連合（国連）が発足していた。その国連は、安全保障を実現するための方式として、米ソ両超大国が中心となり国連の加盟国が協力して国際紛争を解決するという「集団安全保障」の仕組みを採用し（国連憲章第39条）、加盟国に集団安全保障を実現するために兵力等の提供を求めていた（同第43～45条）。その一方で、武力攻撃を受けた国連の加盟国が集団安全保障の発動されるまで単独あるいは協力して自衛する（個別的・集団的自衛権の行使）を認める（同第51条）等、国家の行う戦争を全面的に禁止してはいなかった。

そしてホイットニーは、同年2月4日、GHQ案の作成に際し、民政局の担当者に「新憲法が国連憲章について明示的に言及する必要はないが、国連憲章の諸原則は、我々が憲法（案）を起草するにあたって念頭に置かれるべきである」と述べていた⁽¹⁸⁾。また、吉田内閣の金森徳次郎・憲法問題担当国务大臣（元法制局長官）も同年7月30日、憲法改正案特別委員会の小委員会で、「将来国際連合との関係において、（第9条）第2項の戦力保持等の規定については色々と考えるべき点が残っているのではないか」⁽¹⁹⁾と述べ、日本が将来国連に加盟した際に安全保障活動のために軍事力を提供することを念頭に置いていたことをうかがわせていた。以上の点に照らして、GHQも日本政府側も、新憲法を制定する時点では、日本が再軍備する目的として、自衛と、国連に加盟した後の集団安全保障措置への参加の双方を念頭に置いていたように推察される。

その一方でケーディスは、第9条から受け取られる意味について、法制局次長の佐藤達夫と同様の懸念を抱いていたように思われる。同年9月28日、ケーディスは佐藤と会談した際、憲法第9条の英文訳に関して「第2項冒頭にあたる For the above purpose（上記の目的のため）が、『日本が必要なら再軍備をする』、『将来日本が国連に加盟し、国連警察軍に参加する義務を負う』等の誤解を避けるため、In order to accomplish the aim of the preceding paragraph（前項の目的を達するため）と改めた方がよい」と語り、佐藤

(15) 前掲書『日本国憲法を生んだ密室の九日間』125頁。

(16) 「ポツダム宣言」の全文は、前掲書『日米関係資料集』8～9頁。

(17) 「ミズーリ協定」の全文は、同上、16～17頁。

(18) 山室信一『憲法9条の思想水脈』朝日選書、2007年、255頁。

(19) 衆議院事務局編『第90回帝国議会憲法改正案委員小委員会議事録』衆栄会、1995年、141～142頁。

もそれに従っていた。英文を改めることにより、「戦力を保持しない理由を自衛戦争以外に限る」ではなく、第9条第1項の冒頭にある「正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求」するために「戦力を保持しない」と解釈されるようにとの思惑が、そこからはうかがわれた⁽²⁰⁾。

しかし、同年7月、米軍の統合参謀本部では、トルーマン大統領に宛てて、「必要があれば、日本政府に旧日本軍を動員させ、戦略上重要な港湾地域を防衛するよう命令する」⁽²¹⁾と、日本の再軍備を盛り込んだ方針を報告していた。これに対してマッカーサーを司令官とする米極東軍は、「米英陸軍の9個師団と原子爆弾を用いれば日本の防衛は可能であり、日本側からは海上保安庁の艦艇を米軍の移送に使用する」⁽²²⁾とした作成計画をまとめるなど、日本の再軍備に消極的な姿勢を示していた。

対日講和・安全保障政策に向けての思惑

一方、外務省の内部では終戦直後の1945年11月末に、課長級の約10名を構成員とする「平和（講和）条約問題研究幹事会」が発足した。同幹事会是对日講和の実現に向けた研究を行い、翌1946年5月に平和条約の案をまとめた。そこでは、「日本が永世中立を希望し、極東委員会の構成国は、日本への侵略を（平和）条約調印国全てに対する侵略と見なし、共同で対日防衛を行うための『集団的安全保障機構』を設置する」、「日本の非武装化に伴う国内の治安に不安が生ずる事態に備えるため、『武装警察隊あるいは国内治安隊』を創設するよう要求する。」と記されていた⁽²³⁾。

さらに、翌1947年9月、日本政府（社会党の片山哲を首相とする連立内閣）の外相となっていた芦田均は、対日講和条約の成立後における日本の安全保障政策に関する提案を作成し、米第8軍（占領軍の主力部隊）司令官アイケルバーガー中将に手交した。そこには、「①米ソ関係の良好な場合には国際連合に日本の安全を委ねることが可能となるが、②米ソ関係の悪化した場合には、日米両国が特別協定を結んで日本の防衛を米国に委ねる、③その際、日本の領域外にある近接した地域に米軍を配備し、④日本の独立が脅かされる場合、米国側は日本政府と合議の上で日本の国内に軍隊を駐留させ、その軍事基地を使用できる」と、米軍の「有事駐留」方式を盛り込むと同時に、「日本国内の警察力を陸上及び海上において増加し、治安の維持に充てる」と、警察軍（国内治安の維持を主目的とした準軍隊）に類する組織の創設に論及していた⁽²⁴⁾。

こうした中で、第2次世界大戦の終結後間もなく、国際関係を指導する立場となった米国とソ連は、勢力圏の拡大をめぐる「冷戦」という対立状況に突入した。そのような中でも、米国政府は、1947年の8月に作成した「平和（講和）条約草案」で、「日本を25年

(20) 佐藤達夫著、佐藤功補訂『日本国憲法成立史（4）』有斐閣、1994年、925頁。

(21) The JCS to the President. July 26, 1946, p. 4. President's Secretary File, Box 135, the Harry S. Truman Library.

(22) General Headquarters of Supreme Commander for the Allied Powers and Far East Command, "Staff Study Operation 'BAKER' 65th edition", June 10, 1947, p. 6. CCS 381. (1-24-42) Bp. pt. 1. RG 218.

(23) 平和問題研究幹事会『第一次研究報告』1946年5月、外務省公開文書マイクロフィルム番号B' 00098、第1巻、0171頁。

(24) 外務省公開文書マイクロフィルム番号B' 0008、第3巻、0082-0085頁。

間にわたり、非軍事化・非武装化し、米国等がこれを監視する」と、日本の再軍備を警戒・阻止する方針で臨んでいた⁽²⁵⁾。しかし、翌1948年1月には、ロイヤル陸軍長官が、「日本は米国による全体主義（ソ連側）に対する防壁である」⁽²⁶⁾と発言する等、米国は、日本を「極東においてソ連の勢力圏拡大を封じ込めるための基地とする」方針へと、占領当初の「非軍事化・非武装化」から政策を転換することとなった。

そして、1950年の4月、再び政権を担っていた自由党の吉田茂・首相（兼外相）は、腹心の池田勇人・大蔵大臣（後の首相）が渡米した際、米国政府の要人に宛てたメッセージを託していた。そこには、「日本政府は、可能な限り早く米国と講和条約を結ぶことを正式に希望する」とした上で、「このような講和ができた場合、その後の日本及びアジア地域における安全を保障するために、米国の軍隊を日本に駐留させる必要があると自分（吉田）は考えるが、それを米国側から申し出るのが困難な際には、日本側からそうしたオファをする用意がある」と記されていた⁽²⁷⁾。ここには、米国との関係を基軸に日本の安全保障を図ろうとする吉田の方針が示されていた。

さらに同年の6月14日、GHQ最高司令官のマッカーサー元帥（前出）は覚書を作成したが、そこには「日本の講和が成立した後も、米軍は日本に陸海軍基地の使用権（access）を持つべきであり、無責任な軍国主義（筆者注：ソ連を指す）が『平和・安全及び正義』に対する脅威として世界に存在する限り、米軍は日本に駐留する」⁽²⁸⁾との一節があった。ここでマッカーサーは「非武装の日本」を「日本国自体が軍隊を持たない」という意味に捉えており、米国という他国の軍隊が日本に駐留することが憲法第9条に矛盾するとは考えていなかった。

旧安保条約の締結

翌1951年の2月、吉田首相は、国会で、「外国の軍隊が日本に駐屯（駐留）して日本を防衛し、日本がそれに便宜を図るという措置を考えると、日本が自ら軍隊を作るのも他国の軍隊で武装するのも、軍隊に基づく防衛という点では変わらず、憲法第9条に違反するのではないか」との質問に、「憲法（第9条）が許していないのは日本自身による防備であり、自衛権が日本に存在する以上は、自衛権の発動として、外国に日本を防衛する際の協力を求めることは差し支えない」⁽²⁹⁾と答弁した。吉田は憲法の解釈について、法制局側に「人形使い（法制官僚）の言うままになるよ」と冗談めかして語っており⁽³⁰⁾、上記した自衛権の解釈にも、法制官僚が関与していたことは容易に推察できよう。

また、法制官僚の上司にあたる大橋武夫・法務府法務総裁は、同じ月、国会で「終戦以来、日本には降服（文書）の条項に従って、連合国の軍隊が占領軍として駐屯（駐留）し、

(25) “Draft Treaty of Peace with Japan” August 5, 1947. 五十嵐武士『対日講和と冷戦一戦後日米関係の形成』東京大学出版会、1986年、71－79頁を参照。

(26) 杉村栄一編『現代国際政治資料集』法律文化社、1979年、91頁。

(27) 宮沢喜一「安保条約締結のいきさつ」『中央公論』1957年5月号、68頁。同『東京－ワシントンの密談』備後会、1975年、54頁。

(28) Memo by MacArthur, June 14, 1950. *FRUS*, 1950, UL, p1218－1291.

(29) 『第10回国会衆議院外務委員会議録第5号』1951年2月20日、6頁。

(30) 佐藤達夫「憲法と吉田総理大臣」、吉田茂『回想十年』中公文庫、1998年、73頁。

日本の治安に責任を負っているが、これは第9条とは何ら関係がなく、それと同様に、(日本が) 将来講和条約を締結した後も、外国の軍隊が日本に駐屯することも、第9条とは関係がない」、「外国の軍隊が日本の自衛に協力するために、日本の同意を得て日本に駐屯する場合、それは外国が日本の自衛のために保持している戦力である」⁽³¹⁾と答弁していた。そして、このような解釈に関して、1969年3月、高辻正己・内閣法制局長官は、「法制局も同様に解釈していた」⁽³²⁾と国会で述べていた。

そして同年の9月、米国のサンフランシスコで、日米安保条約(以下、安保条約あるいは旧安保条約とも記す)が調印された。同条約は前文で、米国の日本に対する「自衛目的の再軍備の漸増」を要求し、本文では、「極東の平和と安全の維持」並びに「日本国内の内乱及び騒擾の鎮圧」及び「外部からの武力攻撃に対する日本の安全への寄与」のために、「米軍が日本国内及びその付近に駐留する権利を持つ」(第1条)としていた。

実は、同条約と共に調印された対日講和条約には、「日本が個別的又は集団的自衛権を有する」(第5条c)と定められていた。そこで日本側は、当初、「米軍(人)の対日防衛」と「日本の米軍に対する基地等(物)の便宜供与」という、「物と人の交換」方式を旧安保条約に盛り込むことで、集団的自衛権に基づく関係を実現しようと求めた。しかし、米国側は、「日本が軍備を保有しないゆえに対米防衛義務を負うことができない」という点を理由として日本側の要求を拒否し、条約に「米国の対日防衛義務」は明文化されなかった⁽³³⁾。

さらに、日本に駐留する米軍の目的について、日本政府側は、「日本国の安全を守る」ことに限定するよう希望していたが、米国政府及び軍部の強い意向により、「極東の平和と安全」が加えられた⁽³⁴⁾。また、朝鮮戦争(後述)に従事する国連軍の傘下にある米軍に関しては、「朝鮮半島における有事の際に、日本国内における施設(基地)等を使用することを認める」とした交換公文(吉田・アチソン交換公文)が取り交わされた。

その後、国会で旧安保条約を批准する際の審議では、野党から、同条約には「米国の対日防衛義務が書かれていない」、「日本は米国に対して(日本を)防衛してもらう権利を持たずに(基地を提供するなどの)義務ばかり負っている」との疑問や批判が続出した。これに対して吉田首相は、「安保条約は、米国が日本を守るというのが趣旨であるゆえに、(米国による対日防衛の)義務規定がなくても、米国は進んで日本を防衛する」⁽³⁵⁾と答弁した。そして結局、旧安保条約は講和条約と共に、衆議院で同年10月26日、参議院が翌11月18日に承認し、批准・成立するに至った。

続いて、翌1952年2月末、日米両国政府は、日米行政協定(以下、行政協定とも記す)に調印した。これは、旧安保条約に基づいて米軍が日本に駐留する際の条件を定めたものであった。しかし、その第24条では、「日本区域において敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合、日米両国政府は日本区域を防衛するために必要な措置をとると同時に、安全保障条約第1条(前掲)の目的を遂行するため、直ちに協議する」と、日米防衛

(31) 『第10回国会衆議院外務委員会議録第6号』1951年2月21日、2-3頁。

(32) 『第61回国会参議院予算委員会議録第21号』1969年3月31日、14頁。

(33) 原彬久『戦後日本と国際政治—安保改定の政治力学』中央公論社、1988年、22-23頁。

(34) 明日川融『日米行政協定の政治史』法政大学出版局、1999年、130頁。

(35) 『第12回国会衆議院平和条約及び日米安保条約等特別委員会議録』1951年10月18日、22頁。

協力の実施を定めたとも解釈し得る内容が盛り込まれていた。そして、この条文における「日本区域」の具体的な範囲について、岡崎勝男・国務大臣は「『日本』領土を意味する」⁽³⁶⁾と発言していた。

自衛力・自衛戦争をめぐる答弁

一方、旧安保条約の締結に先立つ1950年6月25日、朝鮮半島で北朝鮮の軍隊が韓国に侵攻し、朝鮮戦争が始まった。これに対して、米国は国連の場で、軍事力による韓国の救援をよびかけ、これに賛同した国々と米国の軍隊から成る国連軍が編成された。そして日本に駐留する米軍も、この国連軍に加わって朝鮮半島に投入され、日本は軍事侵略を受けた際の防衛力に不安を抱えることとなった。これに伴い、GHQは日本政府に、米軍に代わって日本の国内治安を維持するための組織を創設するよう指示した。

そして、日本政府はこの要請に基づき、同年12月に警察予備隊を発足させた。同予備隊は総員7万5千人で4個師団から編成され、装備としては当初から全員がカービン銃を提携し、後には迫撃砲、バズーカ砲、戦車（特車と呼称した）等3千輦を保有するに至った。また階級も、警察正、警察士、警査等、旧日本軍とは異なる呼名が付されていた。

これに加えて、日本政府は、1951年2月3日、旧安保条約の締結交渉を進める過程で、「再軍備計画の第一段階」と題する覚書を米国側に提出した。そこには、「現有する警察及び警察予備隊と別個に、陸海5万人からなる保安部隊（security forces）を創設する」と記されていた⁽³⁷⁾。そして、この覚書を具体化するための措置として、翌1952年4月、「海上における人命もしくは財産の保護または治安の維持のため、緊急の必要がある場合、海上で必要な行動をする」のを目的とする海上警備隊が発足（同年8月に警備隊と改称）した。これに先立ち、米国側は、講和条約の調印直後、GHQ最高司令官のリッジウェイ大将（マッカーサーの後任）が吉田首相との会談で、「日本が希望するならば18隻のフリゲート艦と50隻の大型上陸支援艇を貸与しよう」と提案し、吉田もこれを受け入れていた⁽³⁸⁾。また、同隊の創設に際しては、米極東海軍司令部の幹部が助言や相談に応じていた⁽³⁹⁾。

さらに同年10月、警察予備隊を改組・拡充した保安隊が発足し、保安隊と警備隊を指揮監督する任務は、保安庁が担うこととなった。これに続き、翌11月には、米国から警備隊へのフリゲート艦の貸与を決めた日米船舶賃貸借協定が調印された。

こうした動きの中、1952年2月27日、佐藤達夫（前出、法務府法制意見長官）は、国会で「憲法第9条は自衛権について論及していないゆえ、独立した国家に認められている自衛権を日本も保持していることは問題がない」が、「自衛権を行使する手段としては、憲法第9条第2項によって日本は戦力を保持すること及び交戦権を否定しているので、自衛戦争はできないことになる」とした上で、「自衛権を行使する場合の戦力及び交戦権を活用する以外の方法が当然ある」⁽⁴⁰⁾と答弁した。また、「自衛権が濫用されて日本が侵略戦

(36) 『毎日新聞』1952年2月29日。

(37) 前掲書『日米関係資料集』89頁。

(38) 植村秀樹『再軍備と五五年体制』木鐸社、1995年、74頁。

(39) 阿川尚之『海の友情—米国海軍と海上自衛隊』中公新書、2001年、123-144頁。

(40) 『第13回国会衆議院外務委員会議録第6号』1952年2月27日、3頁。

争に走る危険はないのか」との質問には、「そうした事態が（自衛権の）濫用なのか、本来の自衛権の枠内であるかは客観的に判断されるべきである」とした上で、「（過去の日本において）自衛戦争の名において侵略戦争がなされたことがいけないから、憲法第9条ができていたゆえに、日本が（自衛権を濫用するような）誤解を招くことはあり得ない」⁽⁴¹⁾と答弁した。

また、同年12月23日の国会では、「警備隊が米国から貸与を受けているフリゲート艦は、大砲、爆雷等戦闘に用いるための武器を備えつけており、軍艦旗のような標識を示している以上、軍艦と表現するしかないが、なぜ政府はこれを軍艦と呼ばないのか」との質問が提起された。これに対して佐藤は、「警備隊の任務は海上における治安の維持を目的とするゆえ、その艦船も同じ目的に用いられて」おり、「同じフリゲート艦が日本以外の国の海軍に貸与されて戦争することを役割として担うならば、これを軍艦と言わざるを得ないが、日本では戦争を行うのではなく治安を維持するために同艦を使用するのだから、たまたま同艦が武装していたからといって、直ちに軍艦であるということにはならないと考える」⁽⁴²⁾と述べた。

「戦力に関する見解」の本質

その間、保安隊の発足した直後の同年11月25日、吉田内閣は、法制局の作成した「戦力に関する見解」を閣議で決定した。そこには、「憲法第9条第2項は、侵略の目的たると自衛の目的たるとを問わず、『戦力』の保持を禁止する」、「『戦力』とは、近代戦争遂行に役立つ程度の装備編成を備えるものをいう」、「『戦力』の定義は、その国の置かれた時間的・空間的環境で具体的に判断されなければならない」、「保安隊及び警備隊は、我が国の平和と秩序を維持する（自衛する）ことを目的としており、その本質は警察上の組織であり、また、客観的に見ても、その装備編成が決して近代戦争を有効に遂行し得る程度のものではないから、憲法の『戦力』には該当しない」⁽⁴³⁾との内容が記されていた。

上記した佐藤の答弁や法制局の見解は、「憲法第9条の下では戦力（軍隊）とは異なる自衛力の保持が認められる」とする点で、芦田均（前出）による「憲法第9条第2項に加わった変更（前出）によって、自衛するための戦力の保持が認められる」との主張とは、（両者とも「戦力」の具体的な内容を明示していないものの）自衛手段を保持し得る論拠を異にしていた。これに先立ち、旧安保条約の締結交渉が始まった直後の1951年2月6日、交渉の米国側代表として来日していたJ・Fダレス（後の米国務長官）に、鳩山一郎（後の首相）ら日本の政財界人が、日本の防衛に関する意見書を提出していた。そこには、「朝鮮戦争の勃発以来、日本の防衛が懸念されており、それに備えるための米軍の日本への駐留が不可欠である」ものの、「日本に駐留する米軍の性格は、講和以後には占領軍と異なるゆえ、その目的と性格を変えるべきであり、既に創設されている警察予備隊は、米軍の『傭兵』に類する感があるので、米国から十分な了解を得た上で、日本の再軍備を進めるのが不可欠である」と、安全保障政策に関して日本の対米自主性を強調する内容が記され

(41) 同上、4頁。

(42) 『第15回国会参議院法務委員会会議録第8号』1952年12月23日、2頁。

(43) 『朝日新聞』1952年11月26日。

ていた⁽⁴⁴⁾。しかし、ダレスら米国側は、日本を自国の軍事戦略を補佐する立場と位置付けていたゆえ、この意見書を好ましく思わず、安保条約を作成する過程で俎上に上げることはなかった⁽⁴⁵⁾。

また、吉田首相は同じ1951年の1月、ダレス（前出）との講和・旧安保条約の締結をめぐる会談で、「日本の再軍備は経済の復興等を優先した上で進める」⁽⁴⁶⁾と述べており、大規模な形によらない「自衛力」の保持を認めるとした法制局の見解は、こうした吉田の姿勢に沿うものであった。しかし、法制局が自衛力・自衛権等に関して表明した一連の見解は、「自衛戦争と侵略戦争」及び「自衛力と戦力」を区別する客観的な基準を具体的に示さず、「警察予備隊や（警備隊の備える）艦艇は、戦争を行うのではなく治安を維持するのを目的とするゆえ、軍隊や軍艦とは言えない」等、実態と表現の乖離した、「馬は馬、白馬は白馬、故に白馬は馬に非ず」式の論法と言わざるを得ないものであった⁽⁴⁷⁾。

対米軍事協力をめぐる答弁

1952年3月、法制意見長官の佐藤達夫は、「日米安保条約によって米軍が日本に駐留することを認めると明記している限り、『駐留軍の存在を認めない』ということは、日本国内の意思として成り立ち得ない」⁽⁴⁸⁾と答弁していた。実際、佐藤ら法制局の手になる「戦力に関する見解」（前出）には、「憲法第9条第2項にいう『保持』とは、いうまでもなく日本が保持の主体たることを示すもので、米国の駐留軍は、日本を守るために米国の保持する軍隊であるから憲法第9条の関するところではない」との文言があった。これは、同じ問題に関して吉田首相が1950年の2月に答弁した内容（前出）と、同じ趣旨であった。

また佐藤は、同年の4月、国会で安保条約及びそれに関連する諸法規・協定等の意味合いに触れ、「この問題は結局、日本の平和及び安全をずっと確保していくのにどうしたらよいかという、難しい政治論になると思う」と前置きした上、「一応駐留軍が来てもらうことにより日本の安全を保障してもらうというのが適当であろうという建前から、諸般の条約が締結されている」⁽⁴⁹⁾と答弁した。これもまた、吉田が「安保条約の趣旨は、米国が日本を守ることにある」との答弁（前出）に沿ったものであった。

その一方で佐藤は、「警察予備隊が日本の国外に出動するということは、（その存在を規定した）警察予備隊令等の現行制度の下では規定されていない」、「米軍が日本に駐留しようとしまいと、警察予備隊なり保安隊が日本の国外に出動するということは全く考えておらず、問題にならないと思う」⁽⁵⁰⁾との見解を述べていた。実は、旧安保条約に伴う行政協定を締結するに際し、当初は、「日本に関わる有事において日米間の合同司令部を設置する」との内容を盛り込むことが検討されていた。しかし、日本政府側が「憲法第9条の解

(44) 鳩山一郎『鳩山一郎回顧録』文藝春秋社、1956年、87－92頁。

(45) 三浦陽一『吉田茂とサンフランシスコ講和（下）』大月書店、1996年、194頁。

(46) 「1月29日総理ダレス会談」外務省公開文書マイクロフィルム番号B70009、第6巻、0083－0084頁。

(47) 前掲書『鳩山一郎回顧録』117頁。

(48) 『第13回国会参議院予算委員会会議録第1号』1952年3月23日、4頁。

(49) 『第13回国会参議院法務委員会会議録第33号』1952年4月28日、7頁。

(50) 『第13回国会衆議院外務委員会会議録第6号』1952年2月27日、3頁。

積により警察予備隊及び保安隊が国内治安維持以外の交戦的行動に参加するのが事実上不可能である」と主張したため、合同司令部に関して同協定は明文化するに至らなかった⁽⁵¹⁾。

また、佐藤は、「吉田・アチソン交換公文」に関して、「安保条約や行政協定は、『日本に駐留する米軍（駐留軍）』を対象とするかどうか明示していないが、『国連軍』としての性格を排除した米軍を対象とすると（日本政府としては）考えている」、「米軍の性格について、『駐留軍』か『国連軍』かを明白に区別する必要がある、それをどう規律するか、外務省にも検討を促している」⁽⁵²⁾と答弁していた。しかし、朝鮮戦争の勃発した直後の1950年10月4日、吉田首相は、米極東海軍司令部からの「朝鮮半島周辺海域で機雷を除去する作業に協力してほしい」という依頼に、「国連軍に協力するのが日本政府の方針である」と応諾していた⁽⁵³⁾。この結果、海上保安庁に所属する掃海艇、巡視艇等が同年12月まで機雷の除去に携わったが、機雷に接触する事故で負傷者18名、死者1名という被害を受け、これらの事実は1979年の秋まで公にされなかった。

このように、「国連軍への協力要請」が「駐留軍」から成されているゆえに、「駐留軍」と「国連軍」との区別には困難が伴っていた。従って、「国連軍」として活動する米軍に、「駐留軍」か「国連軍」かの区別を曖昧にしたままで、安保条約や行政協定とは別個の対応を進めるという姿勢は、結果として米軍への便宜供与を一層強化することとなった。

これに加えて、憲法第9条を国会で審議した際には、「日本自体が『戦力』及び『陸海空軍』を保持するのを禁じられる」という観点で議論されており、米国等他国の軍隊が日本に駐留する場合は議論の対象となっていなかった。しかし、旧安保条約に基づいて日本に駐留する米軍（在日米軍）が「極東の平和と安全の維持」を目的として「戦争、武力による威嚇又は武力の行使」に及んだ場合、それは、「日本が憲法第9条で放棄するよう求められた『戦争』に関与する」という事態を招き得るものであった。

一方、1952年8月に、米国政府は対日基本政策に関する文書を作成し、同政府の方針として承認した。そこには、「日本が国外からの侵攻を防ぎ、さらには太平洋地域の自由主義諸国を守るために、防衛力を発展させるように支援する」、「日本が十分な防衛力を備えるまで米軍は日本及びその近隣地域に駐留し、日本の自衛部隊と協力する」、「朝鮮戦争に従事する国連軍の傘下にある米軍の日本への駐留を継続する」等の文言が並んでいた⁽⁵⁴⁾。法制局の答弁に示されたような自衛・対米便宜供与の姿勢は、米国側の要求に沿っていたと言える。

自衛隊の海外出動をめぐる答弁

翌1953年11月、来日した米国のニクソン副大統領（後の米国大統領）が、「日本に戦力

(51) 前掲書『日米行政協定の政治史』197-210頁。

(52) 『第13回国会衆議院法務委員会議録第32号』1952年4月14日、8頁。

(53) 大久保武雄『海鳴りの日々―隠された戦後史の断層』第一法規出版、1976年、229頁。

(54) NSC125/2, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Japan" August 7, 1952. *FRUS*, 1952-1954, X I V , pp1300-1308.

の保持を禁じた1946年の憲法は誤りであった」と発言する⁽⁵⁵⁾など、日本に軍事力の増強を求める声は、米国政府内部から高まる気配を示していた。

こうした中、翌1954年2月、日本政府は、朝鮮戦争に従事する国連軍に軍隊を派遣する国々との間に、「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定（国連軍地位協定）」を締結した。これは、日本に駐留する米軍の性格を「（日米安保条約に基づく）駐留軍」と「（朝鮮戦争に従事する）国連軍」とに区別するための措置で、その中では、「国連軍」を「（朝鮮戦争に従事する国連軍への派遣）国の陸軍、海軍又は空軍で国際連合の諸決議に従う行動に従事するために派遣されているもの」（同協定第1条d）と規定していた。

続いて同年3月、日米両国政府は相互防衛援助協定（MSA 協定）を締結した。これは、「日本が安保条約に基づいて負っている軍事的義務の履行を再確認するとともに、自国の政治及び経済の安定と矛盾しない範囲でその人力、資源、施設及び一般的経済条件の許す限り自国の防衛力及び自由世界の防衛力の発展及び維持に寄与し、自国の防衛能力の増強に必要な全ての合理的な措置を執る」（同協定第8条）ことを目的としており、それは、「安保条約及びそれに基づく取極め」並びに「日米両国における憲法上の規定に従って」実現される（同第9条）と定めていた。そして同年6月、MSA 協定に基づき、米国から日本への海軍艦艇の貸与を定めた協定が調印された。

そして同年3月の国会で、MSA 協定によって発生する日米両国間の防衛義務関係に関して、「日本が（内乱を支援する等の形で）間接侵略を受けた場合、それを防ぐために（内乱を支援する）海外の基地あるいは補給路を断つのは、自衛隊の任務に入るのか」との問いに、佐藤達夫（法制局長官）は、「日本に対する急迫不正の侵害がある場合、自衛隊は必要な対抗措置をとるが、それは『日本を防衛するために必要な』範囲とされているゆえ、あらゆる侵略に対して、あらゆる自衛活動を行うための措置をとるということにはならず、措置を取る際には、それが必要か否かの判定が加わる」⁽⁵⁶⁾と述べ、自衛隊が海外出動に及ぶ可能性を明確に否定しなかった。これに続き、「MSA 協定の第9条に示すとおり『日本の海外派兵は憲法上の規定に従う限りあり得ない』と、なぜ答弁できないのか」との質問に、佐藤は「同協定の全体を概観しても、そのような規定は見当たらず、従って憲法第9条に論及するまでもなく、違憲の問題は生じない」⁽⁵⁷⁾と答えた。

続いて、「同協定中に自衛隊の海外派兵を義務付けているか否かを問うているのではなく、同協定が『憲法に従う』と書いてある以上、日本が海外派兵するようなことはあり得ない、と明確に答えられないのは、日本政府が『日本の憲法の解釈として海外派兵も可能である』との考えに立っているのか」との追及に、佐藤は「『海外派兵』という言葉が、日本の領域あるいは領海を越えて自衛隊が出動することを指すのか、仮に（領海を越えた）公海上で自衛権を行使して敵を迎撃した場合が『海外派兵』に入るか否か等の疑問が多く、一口では答えられない」とした上で、「日本が自衛権を行使する以外、即ち、『武力攻撃を受けた』外国を日本が（武力を用いて）救援する」というような内容の協定を結ぶのは、自衛隊法の改正も必要な上、国会の同意を得ずには不可能である」という前提を指摘し、「国会が同意せずには実現できないような内容を、米国政府にお願いして MSA 協定に規

(55) 『朝日新聞』1953年11月20日。

(56) (57) 『第19回国会衆議院外務委員会議録第20号』1954年3月19日、6頁。

定するのは、日本の（国家としての）自主的な立場に照らして難しい」⁽⁵⁸⁾と答弁していた。さらに彼は、同年の5月、国会で、「恐らく一般の通念として、常識的に懸念されているような海外派兵というものは、実現が非常に困難で、むしろ不可能と申しあげてもよいと思う」⁽⁵⁹⁾と答えていた。

以上、法制局側の答弁は、「MSA 協定が『憲法上の規定に従う』と明記しているゆえ、同協定に由来する日本側の活動も憲法第9条で許された範囲内で行われる」との見解を示していた。しかし、同時に、「日本が自衛するための措置は、それが必要か否かを判断する」と述べるにとどまり、「海外派兵」、「憲法の範囲内」等の言葉が示す具体的な意味内容を、何ら明確にしていなかった。それは結局、「自衛措置として必要な場合には、日本側が自国領域内での活動にとどまらず、また米軍との共同活動に踏み込むことも辞さない」という論理上の帰結を伴っていた。

対米便宜供与をめぐる答弁

同じ1954年の7月、日本における新たな防衛組織として、自衛隊（保安隊を拡充した陸上自衛隊、警備隊を拡充した海上自衛隊、新たに設立された航空自衛隊から成る）及びそれを所管する防衛庁が発足した。それに先立ち、国会では参議院が、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照らし、海外出動はこれを行わないことを、茲（ここ）に更めて確認する」とした決議（自衛隊の海外出動禁止決議）を採択した。

これに先立つ同年の3月、国会で「戦闘行為に入っている国連軍あるいは米軍の後方勤務（物資の補給等）に、発足後の自衛隊が協力するのは、外地（海外）派兵又は交戦権の発動に基づく戦争ではないので合憲か」との質問に、緒方竹虎・副総理は「政府全体としては、憲法で許された範囲内であると考える」と答え、法制局長官の佐藤もそれに同意していた⁽⁶⁰⁾。さらに同年5月の国会で、「日米行政協定（前出）の第24条で規定された『日本区域において敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合に日米両国の採り得る必要な共同措置』には、（創設された後の）自衛隊の出動も含まれるのではないか」との問いに、木村篤太郎・保安庁長官は、「自衛隊の出動も当然含まれるが、それは国会の承認に基づいて行われる」⁽⁶¹⁾と答弁した。さらに、「同24条にいう『日本区域』の範囲について、米国は、北海道・本州・四国・九州にとどまらず、『日本周辺』というように相当広く解釈しているが、この解釈によれば、自衛隊は『日本自体の防衛』とは異なり、海外出動に至るのではないか」との問いに、法制局長官の佐藤は、「日本の採るべき行動というものは、あくまでも憲法の枠内にとどまるべきであり、安保条約や行政協定によって、日本が憲法で許されない行動に及ぶことはあり得ず、自衛隊は憲法の枠内で許された行動をとるものと考えている」⁽⁶²⁾と答弁した。

(58) 同上、7頁。

(59) 『第19回国会参議院内閣委員会会議録第45号』1954年5月27日、10頁。

(60) 『第19回国会衆議院外務委員会会議録第28号』1954年3月29日、2頁。

(61) (62) 『第19回国会参議院内閣委員会会議録第42号』1954年5月24日、14頁。

これらの答弁は、「自衛隊が軍事行動以外の手段により日本の領域外で米軍以外の軍隊（国連軍等）に支援することが許される」という見解の表明であった。しかし、朝鮮戦争に従事する国連軍の司令官は、在韓米軍及び（日本に駐留する）第8軍司令官を兼務しており、その業務を厳密に区別するのは事実上困難であった。それは、「国連軍」としての米軍への便宜供与を継続することへとつながり得るものであった。さらに、自衛隊の（日本の安全を守るための）軍事活動を日本の領域内に限定する一方で、米軍が「極東の平和と安全の維持」を目的として行動する（旧安保条約第1条）際には、自らの自由な裁量に基づくことが認められていた。これは結果として、「日本が米国の領域を防衛する義務」の欠落を「米国が日本の領域外で自由に行動する権利」により充当・交換するような形となっていた。

自衛隊をめぐる憲法解釈と法制局

1954年12月、吉田首相の率いる自由党の内閣は退陣し、鳩山一郎を首相とする日本民主党による内閣が成立した。同党内には、芦田均（前出）等、「日本が自衛を目的とする軍隊を保持するのは憲法第9条の下でも許される」との見解を唱える勢力が集っており、新内閣と法制局との間で、憲法第9条への解釈方針を調整するのが焦眉の課題として浮上した。

同月21日、林修三・法制局長官（佐藤達夫の後任、同次長から昇格）は、国会で、「憲法第9条第1項によって、自衛する目的での『武力の行使』まで日本が放棄しているとは考えられない」、「同条第2項により日本が保持することを禁じられた『戦力』という言葉⁶³⁾を、ごく素朴な意味で『戦い得るための力』と解釈すれば、治安の維持を目的とする『警察力』等も含まれることになるが、自衛を目的とする武力の行使が認められるとする憲法第9条の趣旨に照らして、『警察力』のようなものを保持するのを禁じているとは考えられない」として、「自衛を目的とする戦力は、憲法第9条第2項で保持することを禁じた『陸海空軍その他の戦力』に該当しない」⁶³⁾との見解を表明した。

そして翌12月22日、鳩山内閣は、法制局との協議を経た上で作成した「自衛権、自衛のための実力行使、自衛隊の合憲性に関する政府見解」を発表した。そこには、「自衛隊のような自衛のための任務を有し、且つその目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、何ら憲法に違反しない」とした上、「自衛隊は外国からの侵略に対処するという任務を有するが、こういうものを軍隊というのなら、自衛隊も軍隊ということもできる」が、「かような実力部隊を持つことは、憲法に違反しない」⁶⁴⁾と記されていた。

ここで注意すべきなのは、上記した林の答弁及び政府見解が共に、日本を自衛する手段として、「警察力」、「自衛目的のために必要な範囲の実力部隊」等の表現を用い、「戦力（軍隊）」という表現を（「自衛を任務とする組織も軍隊と呼び得る」との譲歩を示しつつ）回避している点である。そして同時に、法制局が吉田内閣時に出した「戦力に関する見解」（前出）に示した「憲法第9条の下では戦力（軍隊）とは異なる自衛力の保持が認められる」という論理との整合性が顕著に示されていた。

(63) 『第21回国会衆議院予算委員会議録第1号』1954年12月21日、15頁。

(64) 大村清一・防衛庁長官の答弁。『第21回国会衆議院予算委員会議録第2号』1954年12月21日、1頁。

この見解をめぐる政府・与党間の協議では、鳩山内閣の重光葵・副総理兼外相が「自衛目的の軍隊は合憲である」との立場から強く反発したが、法制局側は「憲法第9条の下で保持を許される『戦力』には自衛目的の見地からする限界がある」との主張を譲らず、結局、他の閣僚から法制局側に同調する声も上がり、意見の収束が図られるに至った⁽⁶⁵⁾。

これに先立ち、1953年の3月に衆議院総選挙が行われた際、重光らは改進黨を結成し、「自衛軍の創設」を訴えて選挙戦に臨んだものの、結果は選挙前の85議席から45議席へと後退していた。他方、吉田内閣の与党であった自由党は「再軍備への反対、自衛力の漸増」を掲げた結果、全体の過半数を割り込んだものの第1党の座に留まり、吉田内閣が継続した。また、「再軍備への反対」を強く標榜する左派・右派の社会党が、それぞれ54議席から72議席、57議席から66議席へと伸ばすなど一定の勢力を占めていた。このように、有権者が「戦力や自衛軍の保持」に強い拒否感を示す中で、鳩山首相自身も、政権の座に就いた前後から、次の総選挙で与党に逆風が吹くのを懸念して、「再軍備」に論及するのを避けるようになっていた⁽⁶⁶⁾。

このような中、1955年4月、米国政府は、新たな対日政策の方針を決定・採択した。そこには、「米国は日本に対して、その政治的・経済的安定を侵害してまで軍事力を増強するのは避けるべきである」⁽⁶⁷⁾として、大規模な「自衛軍」の創設を強く求めず、「憲法第9条と自衛隊の併存」という吉田内閣時代に形成された路線の継続を容認するという姿勢が示されていた。

結論

第2次世界大戦の終結後から冷戦の勃発前後までの日本政府は、憲法第9条、一定の軍事組織（警察予備隊、保安隊、自衛隊等）、及び旧安保条約を関連させ、日米両国の協力による日本の防衛、及び米国に対する日本防衛の（事実上の）対価としての軍事基地提供等の便宜供与を図るという形での安全保障政策を選択した。それは、日本を「軍事面での補佐役」と位置付ける米国の安全保障政策と、かなりの程度合致するものであった。

そして、法制官僚は、憲法・条約・法令等への解釈を通じて、安全保障政策を運用するに際しての理論上の根拠を提示する役割を担い続けた。その過程では、上記した諸法規の制定・改廃が、（主に国会を媒体として）政治家と有権者との間でなされる一種の「専権事項」とされ、官僚がその実現に向けた具体策を形成する、という上下関係を基本として進められた。そして、この構造が所与のものとして揺るがない限り、法制官僚の提示した諸法規等への解釈作業は、「政治にとって都合の悪いことをしないと共に、自分の意見を明確にしない」⁽⁶⁸⁾という、官僚に固有とも言い得る行為規範の枠内で進められた。

こうした解釈作業は、原則として「戦争と戦力の放棄」を規定した憲法第9条と、事実上「戦争と戦力の行使」を内容とする自衛隊や安保条約の規定とを両立させるため、極めて多様な文言の定義を駆使して進められた。しかし、その際には、「自衛力」、「海外派兵」、

(65) 林修三「法制局長官生活10年」『時の法令』1964年12月3日号、21－22頁。

(66) 『朝日新聞』1954年12月21日。

(67) NSC5516－1, “U. S. Policy Toward Japan” April 19, 1955. DNSC－5.1.

(68) 下河辺淳（元国土庁事務次官）の発言。『朝日新聞』2012年4月4日。

「国連軍」等の定義が極めて曖昧なままに放置され続けた。それは、日米両国間の軍事協力や日本の軍事面における対米便宜供与を、一層拡大し得る要因となっていたのである。

〔抄 録〕

第2次世界大戦の終結後から冷戦の勃発前後までの日本政府は、憲法第9条、一定の軍事組織（警察予備隊、保安隊、自衛隊等）、及び旧安保条約を関連させ、日米両国の協力による日本の防衛、及び米国に対する日本防衛の（事実上の）対価としての軍事基地提供等の便宜供与を図るという形での安全保障政策を選択した。それは、日本を「軍事面での補佐役」と位置付ける米国の安全保障政策と、かなりの程度合致するものであった。

そして、法制官僚は、憲法・条約・法令等への解釈を通じて、安全保障政策を運用するに際しての理論上の根拠を提示する役割を担い続けた。こうした解釈作業は、原則として「戦争と戦力の放棄」を規定した憲法第9条と、事実上「戦争と戦力の行使」を内容とする自衛隊や安保条約の規定とを両立させるため、極めて多様な文言の定義を駆使して進められた。

しかし、その際には、「自衛力」、「海外派兵」、「国連軍」等の定義が極めて曖昧なままに放置され続けた。それは、日米両国間の軍事協力や日本の軍事面における対米便宜供与を、一層拡大し得る要因となっていたのである。