

# 改定安保条約・自主防衛政策と法制官僚

## —続・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（及びその前身の法制局等）の担当者（内閣法制局長官等の法制官僚）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いかなる憲法判断を示したか。この疑問に対して筆者は既に、日本国憲法第9条の制定（1947年）から日米安保条約（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・文書等に基づいて検討を試みた。そして、その結果、法制官僚が日米両国政府・軍部が進める安全保障政策の枠組みに沿って、法律・条約等を解釈し続けていた、という結論に達している<sup>(1)</sup>。

この稿では、改定安保条約の成立（1960年）前後の時期に焦点を当て、憲法・安保条約等に関して法制官僚が示した解釈・見解を検討してみたい。

### 鳩山内閣と日米安保協力

1956年3月の国会で、「日米両国が、日米行政協定第24条に基づいて日本区域を防衛するために必要な措置を採ったり、MSA協定第8条を根拠に国際緊張の原因を取り除くために日米両国間で合意した措置に踏み切る、と取り決めていても、日本には憲法第9条によって交戦権が認められていないので、例えば中国と台湾との間で武力行使を伴うような緊張した事態が生じた場合、日米間で共同軍事作戦を行うのは問題ではないか」との質問が提起された。これに対し、鳩山一郎・首相は「日本は自衛権を適用する以外には兵力を保持し得ないと思う」<sup>(2)</sup>と応え、林修三・法制局長官も、「行政協定第24条は、日本区域で敵対行動及びそれが急迫した危険が生じた場合を規定しており、台湾海峡での事態に際して、日本が同条を根拠に米国と共同措置をとることはあり得ない」<sup>(3)</sup>と答弁し、日本が自国の領域外で軍事行動に及ぶ事態を否定した。

しかし、これに先立つ1955年の8月末、鳩山内閣の重光葵・外相は訪米し、ダレス国務長官と会談した。その際、重光は、日米関係を「対等」なものとするよう旧安保条約を改

(1) 拙稿「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—」『千葉商大紀要第51巻第1号』2013年、91-106頁。

(2) 『第24回国会参議院内閣委員会会議録第14号』1956年3月15日、9頁。

(3) 同上、同頁。

める意思を表明した<sup>(4)</sup>上で、外務省条約局の手になる日米相互防衛条約試案（1955年7月27日作成）を提示した。そこでは、「西太平洋区域にある日米いずれかの領域又は施政権下にある地域への武力攻撃を自国の平和及び安全に対する脅威として、自国の憲法上の手続きに従って共通の危険に対処するため行動する」（第4条）と、日本の領域外での集団的自衛権の行使に踏み込む規定を盛り込んでいた。それと同時に、「本条約の発効と同時に、日本に配備された米軍は撤退する」（第5条）と、日本の自主防衛姿勢を打ち出していた。また、「西太平洋区域」の範囲としては、「日本本土、沖縄・小笠原、グアム島の米国領を含む」とする旨を米国側に伝えていた<sup>(5)</sup>。

これに対して、ダレス等米国側は、旧安保条約の改定・相互防衛条約化に伴い米軍の日本駐留権及び米軍基地の放棄を求められることへの警戒<sup>(6)</sup>から、「日本は（自衛隊の）海外派兵ができないのだから、共同防衛の責任を負うことができない」<sup>(7)</sup>と重光の提案を拒否した。その一方で、米国側は、「日本側から、安保条約の適用領域を西太平洋付近に限定するとは言え防衛責任を持ち出すのは一歩前進だ」<sup>(8)</sup>と評価しており、会談後の同年8月31日に発表された日米共同声明には、「日本が出来るだけ速やかにその国土の防衛のための第一次的責任を執ることができ、かくて西太平洋における国際の平和と安全の維持に寄与することができるような諸条件を確立するため、実行可能な時はいつでも協力的な基礎に立って努力する」、「このような諸条件が実現された場合には、現行の安保条約（旧安保条約）をより相互性の強い条約に置き代えることを適当とする」（傍点引用者、以下断り無し限り同じ）との一節が盛り込まれた<sup>(9)</sup>。

## 鳩山内閣の国防政策

上記した重光とダレスによる共同声明や重光による安保条約の改定を求めた発言をめぐり、国会では、「重光氏が防衛力の増強や憲法の改正も示唆したと言われるが、それを達成する際の限度を明らかにしておらず、自主的な防衛とは言い難い」との疑問が提起された。これに対して法制局長官の林は、「共同声明では、日本が自国の防衛に第一義的な責任を負うことにより、西太平洋の平和と安全に寄与する、という形をとっている」<sup>(10)</sup>と答弁した。実は、共同声明からの引用文中の傍点部「かくて（その後）」の原語は and となっており、「かつ（同時に）」とも訳し得るものであったが、外務省は「かくて」の訳語を充てていた。これによって、日本政府側は、同声明が日本に自国領域外の防衛義務・責任（日米両国間での集団的自衛権の行使も含みうる）を直接に導くものではない、という体裁を採っていた。

その一方で、日本政府は、翌1956年、「日本に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵

(4) 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、82頁。

(5) 外務省公開文書、『朝日新聞』2001年7月16日、2002年7月8日。

(6) 坂元一哉『日米同盟の絆』有斐閣、2000年、160-161頁。

(7) 河野一郎『今だから話そう』春陽堂書店、1958年、100頁。

(8) 外岡秀俊他『日米同盟半世紀』朝日新聞社、2001年、148頁。

(9) 細谷千博他編『日米関係資料集1945-97』東京大学出版会、1999年、349頁。

(10) 『第24回国会参議院内閣委員会会議録第33号』1956年4月26日、19頁。

害の手段として誘導弾（ミサイル）等による攻撃が行われた場合、そのような攻撃を防ぐのに止むを得ない必要最小限度の措置をとること、例えば誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に方法がないと認められる限り、誘導弾等の基地を攻撃することが、法的には自衛の範囲に含まれ、可能であると考えられる<sup>(11)</sup>との見解を表明した。これは、集団的自衛権の行使に論及しないものの、「日本が自国領域内の防衛に自主的に取り組む」という姿勢を示していた。しかし、それは、日本による自国の領域外での軍事行動を否定する林長官の答弁（前出）と矛盾する可能性を孕んでいた。

そして同年12月、日本は米国の後押しも功を奏して国連への加盟を実現した。その直後、外相の重光は国連総会の場で日本政府を代表して演説を行った。その中で彼は、「日本国憲法の前文に掲げる平和主義の精神は、国連憲章の目的及び精神に合致する」と述べたものの、日本が国際平和維持のために軍事面で協力するか否かについて具体的に言及しなかった<sup>(12)</sup>。

## 岸内閣の国防政策

同じ1956年の12月、鳩山内閣は国連への加盟を区切りとして総辞職した。後継の石橋湛山内閣が石橋首相の急病により約3ヶ月で退陣し、石橋内閣で副総理・外相の任にあった岸信介を首班とする内閣が成立した。

そして同年4月の国会で、「日本が核兵器を保有するのが憲法に違反するか否か」との質問に、法制局長官の林は、「現状では、原水爆のような核兵器を日本は憲法上持ち得ないと考えているが、将来、科学の発達によって如何なる核兵器が生まれるかは保証できない<sup>(13)</sup>と答弁した。既に1955年12月、国会は「原子力基本法」を制定していたが、そこでは「原子力の研究、開発、及び利用は、平和の目的に限る」（第2条）と規定されたものの、核兵器の開発を明文で禁止する条項は含まれていなかった。そして同法の成立に際しては、中曽根康弘（後の首相）等、自主防衛力強化を主張する政治家の一派が、その推進役を担っていた。

この問題に関連して、上記の質疑応答があった翌日、日本政府は、「原水爆等、多分に攻撃的な性質をもつ核兵器を日本が保有することは、憲法が容認していないと考えられる<sup>(14)</sup>とする政府見解を表明した。そして、この政府見解に対して、「憲法が日本に保持を禁ずる核兵器の内容」を質す問いかけに、林は、「原水爆のようなものは、大量殺戮をもたらす非常に広範な被害を及ぼすゆえ、現状では日本を自衛するために使用することは考えられない」としつつ、「今後、原子核分裂あるいは原子力を利用する兵器を全て、核兵器なるがゆえに保持を禁ずるとするのは不条理であり、個々の兵器の性質・実態に応じて判断する必要がある<sup>(15)</sup>と、核兵器の保持について柔軟とも取り得る答弁を行っていた。しかし、「核兵器の実態を判断するための基準」については、具体的に論及していなかった。

(11) 船田中・防衛庁長官の発言。『第24回国会衆議院内閣委員会議録第15号』1956年2月29日、1頁。

(12) 『朝日新聞』1956年12月19日。

(13) 『第26回国会参議院内閣委員会議録第25号』1957年4月24日、9頁。

(14) 小滝彬・防衛庁長官の答弁。『第26回国会参議院内閣委員会議録第26号』1957年4月25日、1頁。

(15) 『第26回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第36号』1957年5月8日、12頁。

また、「日本は米国からの原子兵器の提供を拒否し得るか」との問いに、林は、「それに関して安保条約・行政協定は規定していないが、米国政府側は、日本政府の了解なしに核兵器を日本に持ち込まない方針を採っている、と聞いている」とした上で、「この点は、安保条約を再検討する際には、一つの問題となると考えられる」<sup>(16)</sup>と答弁した。

既に日本政府は、1952年11月に発表した「戦力に関する見解」の中で、「『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」との政策方針を示していた。それは当然、「核兵器が戦力に至らない程度の自衛力として容認され得るか」を「科学の発達」という「時間的空間的環境」で判断し得るとした岸内閣及び法制局による見解・答弁と論理上の整合性を保っていた。

さらに、「米軍が日本国内に核兵器を持ち込む可能性」を質された際、林は、「安保条約や行政協定に、そうした（核兵器の持ち込みに関する可否の）規定は設けられていないが、原水爆というものは、国際法上非常に大きな問題を含む兵器であるゆえ、（持ち込みに関する）規定がないから（持ち込みが）可能という解釈には直ちに結びつかず、条約の当事国の意思を重要な要素として判断される」<sup>(17)</sup>と答弁していた。これは、日米間の安全保障協力に際して、日本側の自主性を主張する内容となっていた。

## 安保条約改定への胎動

翌1957年6月、岸信介・首相は米国を訪れて、アイゼンハワー米国大統領との首脳会談に臨んだ。その席上で岸は、「現行の（旧）安保条約を締結した当時は、米軍が非武装状態の日本を防衛する際の全責任を負っていたが、今の日本は自衛隊を保有し、自国の防衛責任を米軍と分担している」と指摘した上で、「現行の安保条約の下で、日本に駐留する米軍の使用は米国の一方的な決定に委ねられているが、我々はこれを日本側と協議することにしたい」と発言した<sup>(18)</sup>。

これに対してアイゼンハワーは、「米国は西太平洋における日本の重要性を認識しており、米国の基本政策は、日本との友好を維持発展させることにある」と、岸の発言に理解を示した。そして会談の後、両首脳は、「日米両国の関係は、両国に有益な主権の平等、相互の利益及び協力という確固たる基礎に立脚するものである」とする共同声明を発表した<sup>(19)</sup>。

さらに、同年9月、日米両国政府は、「安保条約と国連憲章との関係に関する交換公文」を締結した。これは、「日米安保条約に基づいて（日米両国によって）執られることがある措置は、国連憲章第51条（国連の加盟国が個別的・集団的自衛権を行使する際の条件を定める）が適用される時はいつでも、同条の規定に合致しなければならない」として、日本に駐留する米軍が国連憲章の枠組みを越えて恣意的に安保条約を運用する事に歯止めをかけることを意図した<sup>(20)</sup>ものであった。

(16) 『第26回国会衆議院外務委員会議録第24号』1957年5月15日、20頁。

(17) 『第22回国会衆議院予算委員会議録第19号』1955年5月25日、23頁。

(18) 日米首脳会談の経緯は、前掲書『日米同盟半世紀』175-190頁。

(19) 前掲書『日米関係資料集』397-400頁。

(20) 前掲書『戦後日本と国際政治』133頁。

この後、日米両国政府は、岸内閣の藤山愛一郎・外相とマッカーサー駐日米国大使を中心として、旧安保条約の改定に着手した。そして、翌1958年10月4日、同条約を改定するための交渉が東京で開始された。その席上、米国側が提出した安保条約の改定案は、「各締約国は、それぞれの施政の下にある太平洋の領域あるいは地域に対する武力攻撃が、自国の平和と安全を危うくするものであると認め、自国の憲法上の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。」(第5条)として、条約の適用範囲が日本の領域外に及んでいた<sup>(21)</sup>。これは、「自衛隊が海外出動以外の方法によって太平洋地域の防衛に寄与するのは、日本の憲法の範囲内で可能である」とする、米国側の論理を反映したものであった<sup>(22)</sup>。

この「10・4案」は報道機関によって公表されると、国会でも審議の俎上に上った。同じ月、「安保条約の改定によって沖縄の施政権が一部日本に返還された場合、日本に沖縄を防衛する義務が生じるか」との質問に、法制局長官の林は、「現状において米国は沖縄への施政権を全面的に行使しているので、日本に沖縄を防衛することを認める義務を負っていないが、仮に日本に沖縄の防衛を認めるとすれば、沖縄は日本の領土であるゆえ、防衛義務を負うと考えられる」<sup>(23)</sup>と、米国政府の方針に配慮する旨を答弁した。また、「米国が中国(台湾)や韓国との間に結んでいる安全保障条約の適用範囲には、沖縄や小笠原が含まれるのか」との問いには、「含まれると考えられる」<sup>(24)</sup>と応えていた。

しかし、この答弁に対しては、与党である自民党の内部から、「沖縄を共同防衛区域に含めて新たな日米安保条約を結ぶと、日米韓台の間で実質的なNEATO(北東アジア条約機構)への道が開きかねない」との批判が上がった<sup>(25)</sup>。

## 法制局と安保条約改定

これを受けて、翌1959年2月、藤山外相は、自らの作成した安保条約の改定案(藤山試案)を、政府・与党首脳会議で説明した。同試案は、「条約の適用地域を日本政府の施政権が及ぶ範囲(在日米軍を含む)に限り、沖縄・小笠原を含めない」として、自衛隊による日本の領域外への出動には言及していなかった<sup>(26)</sup>。

この「藤山試案」に関連して、「日米両国による共同防衛地域に加えて、条約適用地域というものが別に存在するのか」との問いに、林法制局長官は、「安保条約では日本が防衛行動を取り得る範囲(共同防衛区域)は限定されるが、現行の安保条約(旧安保条約)に見られるような、米軍が行動し得る区域が、新たな安保条約に規定されるのなら、それは一種の条約適用区域かも知れない」<sup>(27)</sup>と答弁した。こうした条約の適用区域に関する答弁は、いずれも米軍の活動に便宜を図ることを強く念頭に置いたものと言えた。

(21) 外務省開示文書、『朝日新聞』2002年7月8日。

(22) 東郷文彦(当時、外務省アメリカ局安全保障課長として旧安保条約の改定に携わった)の証言。前掲書『戦後日本と国際政治』188頁。

(23) 『第30回国会衆議院内閣委員会議録第5号』1958年10月23日、10頁。

(24) 『第30回国会衆議院予算委員会議録第3号』1958年10月30日、4頁。

(25) 前掲書『戦後日本と国際政治』209-210頁。

(26) 同上、241-242頁。

(27) 『第31回国会衆議院内閣委員会議録第6号』1959年2月10日、8頁。

さらに、林は、「安保条約に基づく米軍の日本への駐留及び日本国内基地の使用は、日本に戦力の保持を禁じた憲法第9条に違反するのではないか」との問いに、「駐留米軍は、日本の保有する戦力には該当しない」<sup>(28)</sup>、「日本は主権国家の意思として米国と安保条約を結んでいる」<sup>(29)</sup>と、従来通りの見解を繰り返した。さらに、「日本に駐留する米軍の目的が、自衛権を行使する範囲内であるか否かについて、日本の憲法は何ら制約していない」<sup>(30)</sup>、「日本の憲法上核兵器の保持に関して制約を受けるのは自衛隊にとどまり、米軍への制約は及ばない」<sup>(31)</sup>と、答弁には米軍への配慮を強くにじませていた。加えて、「米軍に燃料等を提供する補給業務や、病院等での救護活動は、朝鮮戦争の際にも行っており、(日本側が)極東の平和と安全を守るために米軍と一体化して補給・救護に当たっても憲法上違反ではない」<sup>(32)</sup>と、米軍への便宜供与を肯定した。

その一方で、林は、「日本が、武力による攻撃を受けた外国を、日本の国外で(自衛隊を用いて)援助する、という意味での集団的自衛権を行使することは、憲法第9条に照らして認められない」<sup>(33)</sup>、「行政協定第24条に基づいて日米両国が協議した結果、自衛隊が直ちに米軍の指揮下に入るという事態は考えられない」<sup>(34)</sup>と、日本が自国の防衛以外に軍事面で活動することに否定的な見解を繰り返した。しかし、「在日米軍基地への攻撃を、自衛隊と米軍が共同して防衛することが集団的自衛権の発動に当たるか」との問いには、「自国を防衛する際に他国の協力を仰ぐのを集団的自衛権の行使と理解すれば、日本に集団的自衛権がないとは言えない」と留保しつつ、「日本国内の米軍基地・施設等への攻撃は、日本の領域に対する攻撃に他ならず、これに反撃するのは、日本にとっての個別的自衛権の行使と説明し得る」<sup>(35)</sup>と、「集団的自衛権の行使」と認めるのを拒む姿勢を崩さなかった。

以上の法制局側による答弁は、「自衛隊の海外出動以外の方法で日本が太平洋地域の防衛に貢献し得る」とする米国側の論理(前述)と、軸を一にするものであった。

## 改定安保条約の調印

岸首相自身は、石橋湛山内閣の外相に就任した直後、「広大な西太平洋における平和維持の考え方の一環として、日本が防衛していかねばならぬ問題もある」<sup>(36)</sup>と語っていた。その一方で彼は、旧安保条約を「(米国による)占領体制の残滓」と捉え、これを「日本が米軍の駐留を受け入れる義務と、米国が日本を防衛する義務が対等な関係にある」という形に改定することを当面の目標と定めていた。そして、安保条約の改定後には、日本が米国を守るために「海外出動」が可能となるように憲法第9条を改めたうえ、安保条約を日米両国が相互防衛義務を負った双務的・公平な内容に再改定することを意図してい

(28) 『第31回国会参議院予算委員会会議録第14号』1959年3月19日、5頁。

(29) 『第31回国会参議院予算委員会会議録第15号』1959年3月20日、16頁。

(30) 同上、同頁。

(31) 『第31回国会参議院予算委員会会議録第11号』1959年3月16日、35頁。

(32) 『第31回国会参議院予算委員会会議録第14号』1959年3月19日、13頁。

(33) 『第31回国会参議院予算委員会会議録第11号』1959年3月16日、27頁。

(34) 『第31回国会衆議院内閣委員会会議録第19号』1959年3月17日、13頁。

(35) 『第32回国会参議院外務委員会継続(閉会中)会議録第3号』1959年9月2日、15頁。

(36) 「空飛ぶ外相に」『中央公論』1957年3月号、79頁。

た<sup>(37)</sup>。それゆえ彼は、1958年の10月、「10・4案」(前出)を外務省側から説明された際、「日本が朝鮮半島や台湾をめぐる戦争に巻き込まれるのは(時期尚早で)好ましくない」と、安保条約の適用範囲が「極東」から「太平洋区域」に拡大されることに強い警戒感を示していた<sup>(38)</sup>。

他方で、マッカーサー大使は同年11月、ダレス宛の電報で、「条約改定案の第5条を修正し、条約の包含する地域を日本本土と沖縄・小笠原諸島に限定すべき」ことを主張した<sup>(39)</sup>。しかし、翌1959年の5月、藤山外相はマッカーサー大使に、「10・4案」が「太平洋区域」を適用範囲とすることに難色を示し、結局、同年6月、日米両国政府は、同案から「太平洋区域」という文言を削除することに合意した<sup>(40)</sup>。これによって、改定後の安保条約が適用される範囲から、沖縄・小笠原諸島は除外されることとなった。

そして、翌1960年1月19日、米国の首都ワシントンで、改定安保条約が調印された。

同条約は前文で、「(日米)両国が国際連合憲章に定める個別的又は集団的自衛の固有の権利を有している」とした上で、「各締約国が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」、「共通の危険に対処するように行動する」(第5条)として、旧安保条約に盛り込まれなかった米国の対日防衛義務を規定した。その一方で、同条約には、集団的自衛権に基づく日本の対米防衛義務は規定されず、「日本国の安全」及び「極東における国際の平和及び安全に寄与するため」に、米軍が「日本国において施設及び区域を使用することができる。」(第6条)とされた。これは、「日本による対米防衛義務の欠落」を「基地等の提供による対米便宜供与」で補償するという、旧安保条約と同様の構造を具体化したものであった。そして、同条の運用に際し、「日本に駐留する米軍の配置・装備における重大な変更、戦闘作戦行動(第5条の場合を除く)」については、「日米両国政府が事前に協議(事前協議)する」とした交換公文が取り交わされた。これは、主権国家として日本と米国が「対等の関係」に立脚した上で、「日本は米軍のために基地を提供し、基地における(米軍の)ある種の行動を認める」<sup>(41)</sup>ことを意図したものであった。

また、条約の適用範囲とされなかった沖縄に対しては、日米両国間の合意議事録(沖縄有事議事録)により、「沖縄諸島に対する武力攻撃又はその脅威が発生した場合、日米両国政府は直ちに協議し、(防衛を含む)必要な措置をとる」ものとされた。さらに、米軍が日本に駐留する際の条件を定めた行政協定は、「在日米軍の地位に関する日米協定(地位協定)」へと大枠が継承された。これに加えて、朝鮮有事に際して国連軍の傘下にある米軍の活動に関しては、「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」を締結し、「日本国内の基地・施設の使用を日米両国間における事前協議の対象とする」と定められた。

(37) 原彬久『岸信介証言録』毎日新聞社、2003年、136頁。前掲書『戦後日本と国際政治』183-184頁。

(38) 外務省公開文書、『朝日新聞』2010年7月8日。

(39) JCS 2180/127, 18 November, 1958.

(40) 外務省開示文書、『朝日新聞』2002年7月8日。

(41) 前掲書『岸信介証言録』137頁。

## 集団的自衛権をめぐる答弁

この後、改定安保条約は、国会で批准を得るため審議の俎上に上った。

まず、「在日米軍基地への攻撃に対して日本が反撃する際の法的根拠」への質問に、林法制局長官は、「こうした攻撃は日本の領域への侵犯を伴うため、当然日本への攻撃となり、日本は個別的自衛権を発動し得る」と、従来通りの見解を述べた上、個別的自衛権や集団的自衛権という定義上の「個別的」、「集団的」という文言の意味について、「個別的とは（自国が）単独という意味でなく、自国を守るということを意味しており、集団的とは（国家が）多数という意味でなく、自国と密接な関係にある他国を守るという意味である」<sup>(42)</sup>と答弁した。これは、「日本への攻撃を自衛隊と米軍が共同で防衛する事態」を、「集団的自衛権の行使」という概念から除外する論法となっていた。さらに林は、「米国が攻撃を受けた場合に日本が米本土自体を守るという意味での集団的自衛権（の行使）が、日本には認められないのではないか」、「米軍と自衛隊が共同して日本を守る場合、米国は集団的自衛権を行使することになるが、日本は個別的自衛権を行使することになる」<sup>(43)</sup>と、集団的自衛権の行使を認めない答弁を続けた。

この集団的自衛権については、ケルゼン（国際法学者）による「二ヶ国または数ヶ国の間で、そのいずれか一国に対して第三国が攻撃を加えた場合、相互に援助・防衛することを約束したもの」と、パウエット（同）による「他国に対する武力攻撃が自国への攻撃と看做される場合に発動するもの」という二つの定義があった<sup>(44)</sup>。両者を比較すると、ケルゼンが「自国の防衛」と並んで「他国の防衛」を重視するのに対し、パウエットは「他国の防衛」に強調する点を置いていた。法制局は、パウエットの解釈に依拠して、「日本は対米防衛義務を負わないゆえ、集団的自衛権を行使しない」という論法を構成したと指摘できよう。

その一方で林は、「（自衛隊の）海外派兵のようなものは、集団的自衛権の行使に該当するので日本には可能ということにならないが、米軍への基地の供与あるいは経済的援助等を集団的自衛権の行使というカテゴリーに属すると考えるならば、そういう意味での集団的自衛権の行使はある」<sup>(45)</sup>と応じるなど、米軍への便宜を配慮していた。そして、この点に関して、既にマッカーサー駐日米国大使は、1958年2月、ダレス国務長官宛の書簡で、「米国が日本国内にある非常に重要な軍事・兵站基地のいくつかを使用し続けることが可能ならば、かなり限定された範囲を除いて、日本が来援にコミットすることは不可欠ではない」<sup>(46)</sup>と記していた。これは、「改定後の安保条約における日本の役割は、対米防衛義務でなく基地提供義務で充足し得る」という見解の表明に他ならなかった。

(42) 『第34回国会衆議院予算委員会議録第9号』1960年2月13日、14頁。

(43) 『第34回国会参議院予算委員会議録第23号』1960年3月31日、27頁。

(44) 集団的自衛権の定義は、田畑茂二郎『国際法講義・下〔改定版〕』有信堂、1980年、183-184頁。

(45) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第21号』1960年4月20日、28頁。

(46) Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, p.8.

## 「事前協議」をめぐる答弁

安保条約第6条に関する交換公文で「事前協議」の対象とされる「装備における重大な変更」の内容に関して、林法制局長官は、「核兵器やICBM（大陸間弾道弾）等を指しており、日本政府としては、こうした兵器の持ち込みを認めない方針を採っており、事前協議の結果、日本が（持ち込みに）同意して日本に核兵器が持ち込まれることは考えられない」<sup>(47)</sup>と答弁した。

また、地位協定第5条第3項で定める「米国の船舶が通常の状態で日本に入港する際に適当な通告を行う義務」が同協定に関する合意議事録で、「米軍の安全のため又は類似の理由によって免除される」という取り決めに関し、「この規定を盾に米船が核兵器の搭載を通告せずに日本に入港する可能性があるのではないか」との質問に、林は、「核兵器の日本への持ち込みは事前協議の対象とされており、（地位協定）第5条によって核持ち込みに際しての通告の要否という問題とは別である」<sup>(48)</sup>と応じた。これは、「核の持ち込みに対して事前協議が有効である」とする姿勢の表れとも言えた。

さらに、米軍の行動に対する事前協議の適用については、「米軍は、極東か否かの地域を問わず、米国が集団的及び個別的自衛権を発動し得る範囲内で行動することが可能だが、その場合、日本国内に駐留する軍隊を使用する際には、事前協議の対象となる」<sup>(49)</sup>と答弁した。

この問題に関連して、改定安保条約が調印された同じ日に岸首相とアイゼンハワー米国大統領とが発表した共同声明では、「事前協議の際、米国政府は日本政府の意思に反して行動しない」<sup>(50)</sup>旨が述べられていた。しかし、藤山外相は「日本が核武装することを（協議で）要求された場合は拒否する」としつつ、「それ以外の議題については、同意も拒否もあり得る」<sup>(51)</sup>と答弁していた。また、安保条約第6条における「極東」の範囲について、岸首相は「大体フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域で、韓国及び台湾も含む」<sup>(52)</sup>という見解を表明する一方で、「極東ではないが、その周辺で発生した（武力紛争等の）事態が、極東の平和及び安全に影響する場合には、日米両国政府は協議する」<sup>(53)</sup>とも答弁した。これは、米軍が極東の範囲を越えて日本国内の基地から出動することへの便宜供与に含みを持たせるものとなっていた。既に前年の秋、日本政府は米国政府に、「極東の範囲に関する打ち合わせ」や「第6条自体の削除」を申し出ていたが、米国政府はこれらを拒否していた<sup>(54)</sup>。

(47) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第18号』1960年4月14日、15頁。

(48) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第33号』1960年5月11日、28頁。地位協定に関する合意議事録は、前掲書『日米関係資料集』491-497頁。

(49) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第11号』1960年4月1日、13頁。

(50) 前掲書『日米関係資料集』499頁。

(51) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第24号』1960年4月27日、2頁。

(52) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第4号』1960年2月26日、9頁。

(53) 同上、同頁。

(54) 前掲書『戦後日本と国際政治』311頁。

## 自衛隊の防衛行動をめぐる答弁

また、林は、安保条約第5条に基づく自衛隊の防衛行動について、「日本の領土、領海、領空に対して加えられた武力による侵害を、必要な限度で排除すること」<sup>(55)</sup>と答弁した。その上で、「そうした防衛行動が日本の領域内にとどまるのか」との問いには、「(日本に対する)侵害の態様によって、(防衛行動は)具体的に異なると思うが、日本の領域には限られず、公海・公空に及び得る」<sup>(56)</sup>と、自衛隊の日本国外への出動に含みを持たせていた。

さらに、「沖縄有事議事録」に関連して、「現行憲法上、日本による個別的自衛権の行使は日本の施政権が及ぶ範囲に限られると解釈されるゆえ、米国が対日講和条約第3条に基づいて沖縄に施政権を行使している以上、沖縄・小笠原諸島を日米両国の共同防衛地域とするのは問題がある」ものの、「沖縄の施政権のうち一部が日本に返還されるのならば、問題は異なる」<sup>(57)</sup>と、米国側の意向に配慮した答弁を行った。しかし、「日米間の協議により米国が日本に沖縄への自衛権の行使を認めるのならば、自衛隊による沖縄の防衛は憲法違反にならないということか」との問いには、「それは沖縄有事議事録の範囲外であり、安保条約に関わる問題だ」<sup>(58)</sup>と、自衛隊による対沖縄防衛の実施には消極的な姿勢を示した。また、自衛隊の国外出動に関連して、「日本が敵国の領域内で自衛権を行使するのは行き過ぎだが、自衛隊の国連軍あるいは国連警察軍への派遣は、自衛隊の国外出動とは別個の問題だ」<sup>(59)</sup>との見解を表明した。しかし、既に1958年、日本政府は、中近東のレバノンで活動する国連のPKO部隊に自衛隊を派遣するよう国連から要請された際、「憲法よりも自衛隊法に違反する疑いがある」として応じていなかった<sup>(60)</sup>。

なお、岸首相は、核兵器の保有に関連して、「核兵器と名がつけば、今後どのような兵器が発達したとしても、日本が持つことが全て憲法に違反する、という解釈は採らない」<sup>(61)</sup>と既に答弁していた。これは、法制局による解釈(前出)と軸を一にするもので、自衛力の保有に関する日本の自主性を強調したものと言えた。

そして、同時期に作成された米国政府の内部文書では、「日本の自衛隊は、現状において自国内の治安維持を担い得るが、通常兵器による日本への攻撃に対する防衛能力は限定され、核兵器による攻撃から自国を守る能力は一層限られる」<sup>(62)</sup>と記していた。ここには、日本を「軍事面における補佐役」と位置付ける米国の政策方針と、「日本が自国領域外で集団的自衛権を行使して防衛活動を担い得るか」についての懐疑が示されていた。

(55) 『第34回国会参議院予算委員会会議録第23号』1960年3月31日、23頁。

(56) 同上、同頁。

(57) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第30号』1960年5月7日、13頁。

(58) 同上、16頁。

(59) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第25号』1960年4月28日、32頁。

(60) 『朝日新聞』1958年8月1日。

(61) 『第31回国会参議院予算委員会会議録第39号』1959年3月12日、2頁。

(62) NSC6008/1 “United States Policy Toward Japan”, June 11, 1960. in Lot File63 D351“NSC6008”, National Archives.

## 米軍への便宜供与をめぐる答弁

また、「米軍が戦闘活動に入る前に、日本国内の基地・施設等に属さない港湾等を使用するのに反対する」との問いに、林法制局長官は、「米軍が安保条約第6条に基づいて日本国内の基地・施設を使用するのは、日本及び極東の平和と安全に寄与するためである」、「そうした基地・施設以外の港湾等は貿易等のために解放されているのであって、米軍の作戦基地となることは安保条約も地位協定も想定していない」とした上で、「米軍が軍事行動以外の技術的な理由に基づいて基地・施設以外の港湾等を使用することは認められる」<sup>(63)</sup>と答弁した。しかし、地位協定第5条第3項に関する合意議事録は、米国船舶の日本入港時における通告義務が「米軍の安全のため又は類似の理由によって免除される」と取り決めており（前述）、林の答弁は、「米艦が目的を秘匿したまま在日米軍基地・施設以外の港湾等に寄港するのを許容し便宜を図る」という論理上の帰結を伴っていた。

さらに、林は、「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」が定める「国連軍として活動する米軍が在日米軍基地等を使用する際に事前協議する」との取り決めについて「通常の米軍としての活動と別に規定するのは重複しており、不必要ではないか」との問いに、「日本が米軍に行う後方・兵站支援は、米軍が独自に活動する場合には日米安保条約、米軍が国連軍として活動する場合には、吉田・アチソン交換公文に基づいて行う」<sup>(64)</sup>と答弁した。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いるゆえ、その業務を厳密に区別するのは事実上困難であり、林の答弁は、米軍への便宜供与の拡大を事実上容認するものであった。さらに、前出した米国政府の内部文書は、「朝鮮国連軍に対する緊急事態（武力攻撃等）に際して、在日米軍が国連軍の指揮下に入って速やかに行動し得るために日本国内の基地・施設を使用するように安保条約等を運用する」<sup>(65)</sup>と記しており、事前協議に関して日本側が何らかの便宜を図るように求めることが示唆されていた。

また、林は米軍の日本に駐留する際の形態に関して、「改定される安保条約では米軍の有事駐留（日本に武力攻撃等が発生した場合、米軍が日本の領域外から来援するのを基本とする）を排除してはいないが、常時駐留（米軍が日本の国内の基地に配置されて日本への危機に備える）を想定して条約を作成している」、「仮に米軍が日本に常時駐留していなくとも、安保条約第5条に基づく米軍の対日防衛義務は有効に機能する」<sup>(66)</sup>と応えていた。実際、在日米軍の基地・施設数、土地面積、兵力数は、1952年にそれぞれ2,824件、1,352,636平方メートル、26万人から、1960年には241件、335,204平方メートル、4万6千人へと削減・縮小されており<sup>(67)</sup>、この点における日本側の自主的な姿勢を、林の答弁は強調するものとなっていた。

この後、同年5月15日深夜（同16日未明）、自民党は衆議院で改定安保条約を単独で採決に及び、可決した。これに反発した野党等が国会の周辺を中心に激しい安保反対運動を

(63) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第37号』1960年5月19日、12-13頁。

(64) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第29号』1960年5月6日、9頁。

(65) *op. cit.*, NSC6008/1.

(66) 『第34回国会衆議院日米安全保障条約等特別委員会議録第30号』1960年5月11日、28頁。

(67) 『防衛ハンドブック』、『自衛隊史』。引用は、田中明彦『安全保障』読売新聞社、1997年、169頁。

繰り広げ、その影響で参議院では安保条約を批准するための審議の開催が困難となった。結局、憲法の規定により、衆議院での可決が国会全体の意思と見なされ、翌6月16日、改定安保条約は自然成立という形で事実上批准された。その後、岸首相は、「改定安保条約の成立に伴い日本の国内に大きな混乱をもたらした責任を取る」と辞任し、後任には、同じ自民党の池田勇人（吉田茂・元首相の後継者）が就任した。

## 池田内閣の国防政策

翌1961年の国会で、「自衛隊が核兵器を日本で製造するなり外国から調達するなりして保持するのは、それが小型か防御用かを問わず、『原子力の研究・開発及び利用は平和目的に限る』とした原子力基本法第2条に違反するのではないか」との質問に、林法制局長官は、「自衛隊が核兵器の研究・開発を行うのは、一種の軍事目的を伴うゆえ、原子力基本法に抵触すると思われる」としつつ、「将来、憲法の範囲内で自衛隊が核兵器を開発したり保有したりする際には、原子力基本法とも調整する必要がある」<sup>(68)</sup>と応え、自衛隊による核兵器の保有に含みを残していた。これは、「憲法第9条に定める自衛の範囲内においては、日本が核兵器の保持を全面的に禁じられていない」とする答弁（前出）と軸を一にするものであった。

また林は、同年の国会で、「日本に許容された自衛権の範囲」に関し、「日本を攻撃してきたミサイルを、日本の上空で撃墜すれば問題はないが、それが困難で、敵国のミサイル発射基地を攻撃する以外に自衛する方法がない場合、当該基地を攻撃するのは、観念上、自衛権の行使に含まれる」と従来からの見解（前出）を繰り返す一方で、「そうした基地攻撃用の手段を常時保有するのは、憲法第9条第2項の精神に照らして難しいと思われるので、その攻撃を米軍が行うのが、国際法上違法ではない」<sup>(69)</sup>と答弁した。これは、「安保条約に基づいて米国に対日防衛を依存する」という姿勢の表れに他ならなかった。

そうした最中の同年2月、松平康東・国連大使は外務省で開かれた懇談会と記者会見の場で、「日本が国際協力を謳いながら国連軍への参加を一切断るという態度を取るのでは首尾一貫しないので、今後はせめてオブザーバーを国連に派遣したい」<sup>(70)</sup>という見解（松平発言）を発表した。この発言に先立ち、林は国会で、「国際連合憲章に規定される軍事的協力、あるいは国際警察活動への協力には、兵力を必ず出さなければならないとは限らず、日本が国連との間に結んでいる国連軍協定のように、兵力の提供以外の方法もあり得る」、「日本が自衛権の範囲を越えて自衛隊を海外派兵しない、と憲法で規定していても、それは国連憲章違反とはならない」とした上で、「国連警察軍というものが作られた際、そこに日本が自衛隊を派遣するのが如何なる場合でも憲法に違反するかというと、考慮しなければならない問題がある」、「当該警察軍の設置経緯及びその任務、その例として選挙の監視、純粹の警察目的等によっては、日本の憲法が禁止していない範囲で協力するために自衛隊を提供することもあり得ないことではない」<sup>(71)</sup>と答弁し、国連による安全保障活

(68) 『第38回国会衆議院予算委員会議録第20号』1961年3月4日、12頁。

(69) 『第38回国会衆議院内閣委員会議録第30号』1961年4月25日、14頁。

(70) 『朝日新聞』1961年2月22日。

(71) 『第38回国会衆議院予算委員会議録第8号』1961年2月10日、16頁。

動に自衛隊が参加することを完全に否定してはいなかった。また、池田首相も、「松平発言」の後、「国連警察軍への日本の参加は、その警察軍の目的、任務、機能、組織等から考え、具体的な事例ごとでないとは判断できない」<sup>(72)</sup>と、林の答弁に沿った見解を表明した。

その一方、同時期、米務省の作成した政策文書には、「日本の国内に限定されている同国の防衛面での貢献を拡大する必要がある」、「国連の平和維持活動に、自衛隊を参加させるように促すことが重要である」<sup>(73)</sup>と、自衛隊の国外での活動を求める内容が記されていた。

## 事前協議の政府解釈

同じ1961年4月の国会で、「米国海軍の第7艦隊が日本及び極東で活動する際、それは事前協議の対象となるか」という質問に、林法制局長官は、「安保条約中に、『在日米軍』という文言は盛り込まれておらず、それは事実関係として存在するものであり、「第7艦隊は日本に拠点を持っていないゆえ、在日米軍ではない」とした上、「在日米軍であるか否かを問わず、日本を作戦行動の拠点として行動する場合には、事前協議の対象となる」が、「戦闘作戦行動には、燃料・食糧等を補給するための活動は含まれず、日本の港湾施設が単なる補給基地として寄港する場合は、事前協議の対象とはならない」<sup>(74)</sup>と答弁した。さらに、「戦闘中の部隊に武器を運ぶのは（事前協議の対象となる）戦闘作戦行動の一部だが、艦隊に水や弾薬を補給するのは戦闘活動とは言い難い」としつつ、「戦闘作戦行動」と「補給」を区別する基準については、「実際の事実問題で判定するより他はなく、（日米両国が）常時協議して決めていく」<sup>(75)</sup>と述べた。

さらに1964年の1月、「第7艦隊が九州の別府を基地として使用していることに事前協議が適用されていないが、こうした寄港を認める旨は、安保条約の第5条、交換公文、地位協定、合意議事録のいずれにも記載がない」との質問に、内閣法制局（1962年7月より法制局から名称を変更）長官の林は、「こうした基地・区域以外の港湾施設への入港は、安保条約及び地位協定第5条に基づく」<sup>(76)</sup>と、米軍側に違反がないとの見解を表明した。

また、同年の2月、「米軍機が日本国内の基地から飛び立った後、（沖縄等）日本国外の基地に短時間立ち寄った上で軍事行動に出るのが、事前協議の対象とならないというのは、日本の安全保障上、不安材料となるのではないか」との質問に、林は、「戦闘に行く途中で短時間立ち寄って給油するというのは軍事行動と見なし得るが、単に基地を移動するような場合は、戦闘作戦行動の基地とすることは違う」、「こうした立ち寄りや移動が事前協議の対象となるか否かは、それぞれの実態によって決まる」<sup>(77)</sup>と答弁していた。

しかし、ここで問題となっている、「戦闘作戦行動」を判定する際の具体的な基準は、

(72) 『第38回国会衆議院本会議録第9号』1961年2月23日、94頁。

(73) Department of State Paper "Future of Japan", June 26, 1964. National Security Files, Lyndon B. Johnson Papers, Lyndon B. Johnson Library.

(74) 『第38回国会衆議院内閣委員会議録第30号』1961年4月25日、8頁。

(75) 同上、同頁。

(76) 『第40回国会衆議院予算委員会議録第3号』1964年1月30日、15頁。

(77) 『第46回国会衆議院予算委員会議録第7号』1964年2月4日、9頁。

安保条約の本文及び第6条に関する交換公文等でも明確にされていなかった。これに加えて、日本政府が、「事前協議後の回答には、同意も拒否もある」という姿勢（改定安保条約を批准する際の国会での答弁、前出）を取る限り、結果として米軍が日本を拠点あるいは経由地として活動する際に大幅な自由裁量を与えることに結び付くものであった。そしてそれは、「極東に展開する米軍が最優先で後方・兵站支援を享受し得るように、日本国内に米軍基地及び部隊を維持する」<sup>(78)</sup>という米国政府の方針とも一致していた。

## 原子力潜水艦の寄港問題

1963年1月、米国のライシャワー駐日大使は、同国海軍の原子力潜水艦が日本に寄港するのを承認するよう、日本政府に申し入れを行なった。これを受けた国会の審議において、「米海軍の保有する原子力潜水艦は、ノーチラス型（魚雷を搭載する）かポラリス型（弾道ミサイルを搭載する）かを問わず、核分裂によって動くゆえ、原子兵器であり、『装備における重要な変更』を対象とした事前協議に抵触し、日本への寄港が認められないのではないか」という問いに、林内閣法制局長官は、「『装備における重大な変更』の対象には、核兵器が含まれる」<sup>(79)</sup>との見解を表明した。その上で彼は、「核兵器（原子兵器）とは、核分裂反応あるいは核融合反応により、人あるいは物を殺傷・破壊するために用いられる兵器、及びそれに密着した中距離・長距離弾道弾の発射装置であると考えており、艦船が推進する際の力としてのみ原子力を使用する場合は、いわゆる核兵器には属さない」<sup>(80)</sup>と答弁した。その後、翌1964年8月、日本政府は、「原子力潜水艦の寄港については、ノーチラス型のみを認め、ポラリス型を除外し、また、核兵器付き魚雷を搭載した場合も不可とする」と閣議で決定し、同年11月、米国海軍の原子力潜水艦シードラゴン号が九州の佐世保に入港した。

その一方で林は、「自衛隊が原子力潜水艦を保有するのは、それが国産であろうと米国製であろうと、原子力基本法に定める『核の平和利用』とは言い難い」<sup>(81)</sup>、「原水爆や大陸間弾道弾のようなものは、日本にとって自衛のために必要な最小限度の実力とは考え難く、憲法の枠から逸脱している」<sup>(82)</sup>と、「日本自体が核兵器を保有することは一定の制約を受ける」という従来からの見解を表明し続けていた。そして同じ時期、米国政府内部で作成された政策文書では、「日本人の間には、核兵器に対する強い嫌悪感があり、実際に日本政府が核兵器分野に参入するという兆候があれば、世論からの大きな反対に遭遇するに違いない」<sup>(83)</sup>との分析がなされていた。さらに、当時の米国は、核兵器が世界規模で拡散することに強く反対する姿勢を固めており<sup>(84)</sup>、同兵器の保持に慎重な構えを示す日本政

(78) State Department Paper on Japan, October, 1961. The Papers of James J. Thompson, Jr., in John F. Kennedy Library.

(79) 『第43回国会衆議院予算委員会議録第3号』1963年1月30日、15頁。

(80) 同上、同頁。

(81) 『第43回国会衆議院予算委員会議録第18号』1963年3月2日、15頁。

(82) 『第46回国会参議院予算委員会議録第10号』1964年3月9日、20頁。

(83) Paper, "Non-Diffusion Nuclear Weapons: Japan" undated, DEF(1) National Security Action Memorandum 239WG1&4, 1963, PMDA, 1961-1966, Box 1. Lot Files, RG 59, National Archives.

(84) 黒崎輝『核兵器と日米関係』有志舎、2006年、42頁。

府の方針は、米国の意に沿ったものと言えた。

そして同年12月、「事前協議の結果、日本に核兵器が持ち込まれるのを日本側が拒否する根拠・保障が明確化されていないのではないか」との問いに、高辻正己・法制局長官（林修三の後任）は、「事前協議の対象となる『重要な装備の変更』には、核弾頭、中距離・長距離ミサイルの持ち込み並びにそれを使用する基地の建設を含むと、日米両国政府間では口頭で了解されている」<sup>(85)</sup>と答弁していた。しかし、安保条約の改定交渉時、日本政府側は「核兵器の持ち込み」を、「大型の核兵器が日本の国内に貯蔵・保管されること」と捉え、「核兵器を搭載した艦船が日本及び領海内で寄港・通過すること」を問題として取り上げていなかった<sup>(86)</sup>。

また、同じ年、米国はベトナムでの軍事介入（ベトナム戦争）を本格化させ、多数の米軍基地を擁する日本は、軍事戦略上重要な拠点としての役割を担うこととなった。そして、同時期、米国政府の内部文書（前出）では、「日本が自国内に制限している軍事面での協力を拡大させる必要がある」<sup>(87)</sup>との一文が盛り込まれていた。

## 結論

鳩山内閣から池田内閣にかけての期間中、法制官僚は安保条約、自衛権、自衛力等の解釈に関し、「自衛隊は日米安保条約に基づき米軍と協力した上で自国領域内の防衛に専念するが、国外での軍事・安全保障活動を否定しない」、「核兵器については現実に保持しないものの、自衛の範囲内ならば憲法上保持を禁じられない」と、一定の枠内において「自主的」な国防政策に取り組むという姿勢で答弁を続けた。それは、自国の防衛に専念するという日本政府の方針とも、日本に自衛力の増強を求めつつ（日本を含めた他国に）核兵器の拡散を阻もうとする米国政府の方針とも一致していた。

しかし、改定された安保条約で、岸内閣が日本の自立を示す最も重要な点として掲げた「事前協議」という仕組みは、「米軍の行動に日本が拒否権を行使し得る」と明瞭にしなかった。また、安保条約の改定に先立って作成された「安保条約と国連憲章との関係に関する交換公文」すらも、現実には、日米安保条約に基づく軍事行動を「国連の権威の下」に位置付けることにより、「日本が不当に戦争に巻き込まれると云う議論に対する」反論を行う際の根拠となる側面を持っていた<sup>(88)</sup>。

その結果、法制官僚は、「米軍部隊の移動や核兵器の持ち込みに対する日本側の規制効果」について、不明瞭な答弁を繰り返すこととなった。林自身は、「安保条約における『極東』という文言は、この条約の適用地域や駐留米軍の出動範囲を特定するようなものではないから……はっきり定義づける必要はない」<sup>(89)</sup>、「安保条約をとりやめれば、いわゆる事前協議の制約もなく、極東の平和と安全のための（米軍の）出動規定は、もどおり

(85) 『第47回国会衆議院予算委員会議録第4号』1964年12月2日、5頁。

(86) 山田久就（安保条約改定交渉時の外務次官）の証言（1981年10月）。『朝日新聞』2010年1月23日。

(87) *op. cit.*, Department of State Paper “Future of Japan”.

(88) 東郷文彦『日米外交三十年—安保・沖縄とその後』中公文庫、1989年、53-54頁。

(89) 林「法制局時代の思い出」、内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局の回想』大蔵省印刷局、1985年、19頁。

(旧安保条約)の形で残る」<sup>(90)</sup>と改定安保条約について前向きに評価しており、これも日本側の対米便宜供与を容認するような見解を表明し続ける素地となっていたと思われる。

しかし、旧安保条約から「物(基地等)と人(軍隊)の交換」という構造を引き継いだ改定安保条約等の諸規定は、「極東の範囲」や「集団的自衛権の不行使」等の定義における曖昧さも手伝って、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たのである。

---

(90) 林「日米修好百年と安保条約の改定」『時の法令』1960年5月3日号、32頁。

## 〔抄 録〕

鳩山内閣から池田内閣にかけての期間中、法制官僚は、「自国領域内の防衛に専念するが、国外での軍事・安全保障活動を否定しない」、「核兵器については現実に保持しないものの、自衛の範囲内ならば憲法上保持を禁じられない」と、一定の枠内で「自主的」な国防政策に取り組むという答弁を続けた。それは、自国の防衛に専念するという日本政府の方針とも、日本に自衛力の増強を求めつつ（日本を含めた他国に）核兵器の拡散を阻もうとする米国政府の方針とも一致していた。

しかし、改定安保条約で、岸内閣が日本の自立を示す最も重要な点として掲げた「事前協議」という仕組みは、「米軍の行動に日本が拒否権を行使し得る」と明瞭にしなかった。その結果、法制官僚は、「米軍部隊の移動や核兵器の持ち込みに対する日本側の規制効果」について、不明瞭な答弁を繰り返した。さらに、旧安保条約から「物（基地等）と人（軍隊）の交換」という構造を引き継いだ改定安保条約等の諸規定は、「極東の範囲」や「集団的自衛権の不行使」等の定義における曖昧さも手伝って、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たのである。