

# 対米便宜供与・集団的自衛権論と法制官僚

## 一日米安保協力をめぐる政府解釈の検証(4) —

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)、日米安保条約の成立(1951年)、同条約の改定(1960年)を経て、ベトナム戦争(1964～75年を対象とする)及び沖縄の返還(1972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、1970年代の後半から1980年代の中盤に至るまで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。

### 「自衛力の限界」をめぐる答弁

1978年の国会で、「航空自衛隊のF15戦闘機が空中給油装置を備えるのは、憲法第9条によって日本が放棄した、他国への『武力による威嚇』に該当し、日本に保持することが許される自衛力の限界を逸脱しているのではないか」との質問が提起された。これに対して、内閣法制局長官の真田秀夫は、「仮に軍事技術が進歩して、(日本以外の国が武器として)竹槍しか持たないのに、日本だけが機関銃を持てば、(日本が)他国への脅威を与えるかもしれないが、その時点における軍事科学が進歩している度合に応じて、日本が憲法第9条第2項により保持するのを許されている自衛力の限度についても、変化があって然るべきだ<sup>(2)</sup>」と応じた。しかし、彼は答弁の中で、「自衛力の限界」を決める具体的な基準を明確にしなかった。

これに先立つ1976年の10月、日本政府(三木武夫内閣)は、「防衛計画の大綱」を決定していた。これは、「平時において十分な警戒態勢を取り得ると共に限定的かつ小規模な侵略の事態に有効に対処する」ために、自衛隊が編成及び主要装備の面で「今後達成すべき水

(1) 拙稿「日米安保条約・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。「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—」『千葉商大紀要第51巻第2号』2014年、173-188頁。「ベトナム戦争・沖縄返還問題と法制官僚—日米安保協力をめぐる政府解釈の検証(3)—」『千葉商大紀要第52巻第1号』2014年、227-242頁。

(2) 『第84回国会参議院予算委員会会議録第3号』1978年1月30日、19頁。

準として、隊員及び武器の数等「量」に関しての具体案（陸上自衛隊が12個師団に戦車約1,200両、海上自衛隊が機動運用護衛艦部隊4個群に護衛艦約60隻、航空自衛隊が要撃戦闘機部隊10個に戦闘機約350機、等）を示していた<sup>(3)</sup>。しかし、そこには、部隊の実戦力及び武器・兵器の性能に関わる「質」に関する記載がなく、防衛力が実質上増強される余地が残されていた<sup>(4)</sup>。

さらに同時期、三木内閣は、「防衛予算が国民総生産（GNP）に占める割合の上限を1パーセント以内に抑える」という閣議決定を下した<sup>(5)</sup>。しかし、戦後の日本における防衛予算は、当初はGNP自体が小規模だったために1パーセントを上回る年が続いていたものの、1967年以降は1パーセント以下の水準を維持し続け、他方でGNPの成長率は年を追うごとに高まっていた。従って、「1パーセント以内」という上限は、防衛費のGNPに対する比率を一定の水準に安定させ、「絶対的にも相対的にも、極めて重要な軍備拡張を実現」する手段となり得るものであった<sup>(6)</sup>。

こうした動きの中で、「自衛力の限度を決める条件が変わり得る」とした真田の答弁（前出）は、結果として、「自衛隊を質及び量の両面で拡充しよう」とする政府の方針に沿う形となっていた。さらに、1980年12月、国会での質問に対する政府（鈴木善幸内閣）の答弁書では、「憲法第9条第2項は『戦力』の保持を禁止しているが、このことは、自衛のための必要最小限度の実力（自衛力）を保持することまで禁止する趣旨のものではなく、これを超える実力を保持することを禁止する趣旨のものであると解している」<sup>(7)</sup>と記されていた。しかし、ここでも、上述した真田の答弁と同様に、「戦力」と「自衛力」を区別する具体的な基準は示されていなかった。

### 核兵器の保有をめぐる答弁

また、同じ1976年の5月、日本の国会は、NPT（核拡散防止条約、日本政府が1972年に調印していた）を批准し、同年6月、日本は同条約への加盟を実現していた。これに関連して、1978年3月の国会では、「『日本が自衛する目的で必要最小限の範囲内における核兵器の保持を禁止されていない』とする政府の解釈は、『日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、誠実に遵守する必要がある』と定めた憲法第98条第2項に違反するのではないか」との質問がなされた。

これに対して、法制局長官の真田は、「憲法の条文には、第21条第2項（検閲の禁止）、第36条第2項（公務員による拷問及び残虐な刑罰の禁止）、第39条（遡及処罰の禁止）等、条文自体が具体的な規範内容を持っているものと、第73条第1号（内閣は法律を誠実に執行する）や第98条第2項（上述）のように、条文自体が具体的な規範内容を持たず、条文が引用する条約及び法律に規範内容の実質を委ねているものがある」とした上で、「（核兵器

(3) 『朝日新聞』1976年10月29日。

(4) 櫻井敏雄「日米防衛協力の進展と集団的自衛権論議」『防衛法研究』第21号、1997年、38頁。

(5) 『朝日新聞』1976年11月5日。

(6) 室山義正『日米安保体制（下）』有斐閣、1992年、377頁。

(7) 「衆議院議員森清君提出憲法第九条の解釈に関する質問に対する別紙答弁書」1980年12月5日付。答弁書の全文は、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、252 - 254頁。

の保有に関する)政府の基本方針を、「日本は、『防衛的(自衛を目的とする)な性質の核兵器を保有するのを憲法第9条第2項で禁止されていないが、原子力基本法第2条(原子力の研究、開発、及び利用は、平和の目的に限る)によって核兵器を保持することは認められない』とする方針を採っており、これと同様に、日本は憲法第9条第2項によっても核兵器の保有を禁じられないものの、NPTに加盟した以上、同条約を遵守しなければならず、従って、現在の日本は、小型の核兵器でも保有し得ない」<sup>(8)</sup>との解釈を示した。

このNPTの批准をめぐる、与党の自民党内には反対する勢力の抵抗が根強く、その一部からは核武装の選択を提唱する声も上がっていた。これに対処するため、自民党内のNPT批准を推進する一派及び日本政府は、「日米安保条約に基づく対日防衛の意思」を米国側に再確認することの実現を目指した<sup>(9)</sup>。そして、1975年の8月、三木首相は訪米し、米国のフォード大統領との間で共同新聞発表を実施した。そこには、「米国の核抑止力は、日本の安全に対し、重要な寄与を行うものであることを認識した」上で、「核兵力であれ通常兵力であれ、日本への武力攻撃があった場合、米国は日本を防衛するという日米安保条約に基づく誓約を引き続き守る旨」<sup>(10)</sup>が記されていた。これは、日本側の望んだ、米国による対日防衛の保証に他ならなかった。

さらに、三木内閣の宮沢喜一・外相は、自民党側に、NPTを批准する際の条件として、「(米軍による核兵器の日本への持ち込みに関する)事前協議は条約論で処理する」ことを提示した。これは、「日米安保条約の建前上、(実際に日本政府が核兵器の持ち込みを受け入れるか否かは別として)核兵器の持ち込みを認める場合もあり得る」という体裁を整えたものであった<sup>(11)</sup>。そして、これにより、自民党はNPTの批准に同意することとなった。

こうした流れの中で示された「自衛を目的とする核兵器の保有は憲法第9条により禁じられていないが、NPTの批准により核兵器全般の保持が禁じられている」とした真田による答弁(前出)は、「核兵器を保持する可能性を全否定せずに、米国の核抑止による安全保障体制を受け入れることで日米両国間の良好な関係を維持する」という日本政府の方針と軌を一にしていた。それはさらに、「日米安保協力を堅持すると同時に、核兵器の保有国が(日本を含めて)拡大するのを防ぐ」という米国政府の意図にも即応したものであった。

## 自衛隊の活動内容をめぐる答弁

先述した1978年1月の国会では、「防衛庁から米国側への『航空自衛隊の飛行士への戦闘技術訓練を米国で行いたい』という申し入れを米国側が了解したとの報道」が取り上げられた。そして、「これが実現すると、航空自衛隊の保持する戦力が継続して海外に出ることとなり、さらには自衛隊の施設を海外に設置するようになれば、現行の自衛隊法、防衛庁設置法、さらには憲法上の問題となるのではないか」との質問が提起された。

これに対して真田法制局長官は、「自衛隊が日本の独立と平和を守るために必要な訓練を行うことは、防衛庁設置法にも明記されて」おり、「自衛隊の部隊が武力を行使する目

(8) 『第84回国会衆議院内閣委員会議録第7号』1978年3月2日、25頁。

(9) NPTの批准をめぐる日本側の動きについては、黒崎輝『核兵器と日米関係』有志舎、2006年、256 - 260頁。

(10) 細谷千博他編『日米関係資料集1945 - 97』東京大学出版会、1999年、899頁。

(11) 『朝日新聞』1975年4月23日、4月24日。

的で外国の領土・領海・領空に派遣される『海外派兵』は、日本が自衛するために必要な最小限度を超えるゆえに憲法第9条に照らして許されないが、仮に自衛隊を相当な期間をもって米国に派遣したとしても、それは武力を行使するのではなく、教育訓練を受けるものである（傍点引用者、以下断り無き限り同じ）」と述べた。そして、問題となった航空自衛隊の訓練を、「海上自衛隊が公海あるいは外国の領海内でも訓練を受けることがあるが、このことが憲法上・法律上問題にならないのと同様の性質を持つと考えられる」<sup>(12)</sup>と位置付けた。しかし、この答弁は、こうした「訓練」が「武力行使」に備えた、密接不可分なものであるという点を指摘していなかった。

さらに同年2月、「北東アジアで日米両国が防衛分担を行うというのは、憲法第9条に違反するのではないか」との国会での質問に、真田は、「日本は独立国として固有の自衛権及びそれを裏付けるための自衛力を持っており、米軍は日米安保条約に基づき、日本から施設及び区域の提供を受けて極東の平和を維持する役割を担っている」と述べた。その上で、「日本の自衛力は自国を防衛するのが目的であり、米国を守るためのものではなく、また日本が集団的自衛権を行使することは憲法上禁止されている」との見解を示した上で、「（防衛）分担という言葉が、（日米間で）何か共同活動のような意味合いに受け取られても、それが憲法に違反するか否かを答えるのは難しい」ゆえに、「日本は自国を守るために、憲法の範囲内で許された手段を自主的に保持し得るものであり、その保持する範囲を政策として決定するのは、国会で予算案や法律案の審議を通してなされる」<sup>(13)</sup>と答弁した。そこには「分担」と「共同活動」を区別する具体的な基準は何ら示されず、その決定を政府に委ねるという立場が表明されていた。

また同じ月、「日本が将来、海上で物資を輸送する際の安全を守るため、民間の商船にヘリコプター等の対潜水艦機器を備えることは、法制上可能か」との質問に、真田は、「現行の法制では、商船が潜水艦に対する攻撃用の武器を備えることは許されない」と応えたものの、「有事の際、商船が自衛のためにそのような装備を持つ必要に迫られた場合、それに対応するための法制化がなされても、憲法違反にはならない」<sup>(14)</sup>と付言していた。これは、「有事に備えた具体的な対応を国会の立法に全て委ねる」という姿勢の表明に他ならなかった。

### 自衛隊の国外活動をめぐる答弁

1980年5月の国会で、内閣法制局長官の角田礼次郎（真田の後任）は、自衛隊の国連軍への参加をめぐる問いに、「憲法第9条に関して、政府は従来から、『日本の武力行使は、自衛の目的で必要最小限の範囲内に限られる』という解釈を採っており、この点に照らして、武力行使を伴うような目的及び任務を持っている国連軍に自衛隊が参加するのは、自衛目的の範囲内を越えることになる」<sup>(15)</sup>と答弁した。その一方、「自衛隊法の中には、自衛隊の任務として『国連軍への参加』を規定しておらず、それゆえ、現行の法律を根拠とする限り、自

(12) 『第84回国会参議院予算委員会会議録第4号』1978年1月31日、24頁。

(13) 『第84回国会衆議院予算委員会会議録第9号』1978年2月7日、24頁。

(14) 『第84回国会衆議院予算委員会会議録第17号』1978年2月20日、22頁。

(15) 『第93回国会参議院内閣委員会会議録第9号』1980年11月20日、24頁。

衛隊が国連軍に参加して活動することは許されない<sup>(16)</sup>と、「法律で規定されるならば自衛隊が国連軍と共同して活動することを否定しない<sup>(17)</sup>と取り得る見解を続けて述べていた。

また、角田は、「自衛隊が武力行使を伴わずに海外で活動する任務は、南極の観測への支援等、自衛隊法に規定されており、それに基づいて実施されている<sup>(18)</sup>、「自衛隊の行動する地理上の範囲は、自衛の目的で必要最小限の範囲内に留まる場合、必ずしも日本の領域内に限定されず、公海や公空にも及び得る<sup>(19)</sup>、「自衛隊が中近東のような遠方に出動することに関しても、自衛隊の任務・目的・権限に該当する活動でなければ、日本からの距離に関係なく許されない」と、やはり、「法律の規定次第で自衛隊の活動領域が変わり得る<sup>(20)</sup>という趣旨を繰り返していた。

こうした質疑応答に先立ち、同年10月、日本政府（鈴木善幸内閣）は、「自衛隊の海外派兵」に関する質問の答弁書で、「いわゆる『国連軍』は、個々の事例によりその目的が異なるので、それへの（自衛隊の）参加を一律に論ずることはできないが、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている」が、「当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではないが、現行自衛隊法上は自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている」とした上で、「我が国としては、国連の『平和維持活動』が国連の第一義的目的である国際の平和と安全の維持に重要な役割を果たしていると認識して」おり、「このような観点から、国連の平和維持活動に対し、従来から実施している財政面における協力に加え、現行法令下で可能な要員の派遣、資機材の供与による協力を検討していきたいと考えている<sup>(21)</sup>と記していた。また、同年12月に出された答弁書（前出）では、「従来、『いわゆる海外派兵とは、一般的にいえば、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣することである』と定義づけて説明されているが、このような海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されない<sup>(22)</sup>と記していた。

上記の答弁書はいずれも、「自衛隊には武力行使を伴う活動が許されない」という解釈を述べていた。しかし、そこには、自衛隊の活動を制約する際の根拠となる「自衛する目的での必要最小限の範囲」について、具体的な内容が何ら記されていなかった。

## 「核持ち込み」をめぐる答弁

1981年5月、池田内閣時代に駐日米国大使を務めたE・ライシャワー（ハーバード大学教授）は、『毎日新聞』の記者からの取材に、「日米両国政府間の口頭了解に基づき、核兵器を搭載した米軍艦艇の日本への寄港及び日本領海内の通過は日米安保条約に基づく事前協

(16) 『第93回国会参議院内閣委員会会議録第9号』1980年11月20日、24頁。

(17) 『第93回国会参議院内閣委員会会議録第9号』1980年11月20日、24頁。

(18) 『第93回国会参議院内閣委員会会議録第9号』1980年11月20日、24頁。

(19) 『第93回国会参議院内閣委員会会議録第9号』1980年11月20日、24頁。

(20) 『第93回国会参議院内閣委員会会議録第9号』1980年11月20日、24頁。

(21) 「衆議院議員稲葉誠一君提出自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問に対する答弁書」1980年10月28日付。出典は前掲書『戦後政治にゆれた憲法九条』267 - 268頁。

(22) 前掲「憲法九条の解釈に関する質問に対する別紙答弁書」出典は同上、253頁。

議の対象外とされ、日本政府もそれを事実上黙認してきた<sup>(23)</sup>と述べた(ライシャワー発言)。これは、「米軍による核兵器の日本国内への持ち込みは、事前協議の対象となり、日本政府は事前協議の結果、核兵器の持ち込みを拒否する」と日本政府が従来表明してきた見解と異なるものであった。

そして、この発言をめぐり、同月の国会で、「安保条約第6条及び同条に関する交換公文には、日本国内の施設及び区域を使用していない米軍の装備(核兵器を含む)について、日本政府が制限することは可能である、という内容が含まれているか」との問いに、角田法制局長官は、「この交換公文に記されている『同軍隊』とは、日本国内の施設及び区域を使用する又は日本に配備された軍隊に限らない、と解釈すべきである<sup>(24)</sup>と答弁した。これに対し、「そのような解釈では、日本の領海と関係なく公海上にある米軍に対しても日本側が制限を及ぼし得るようになる」との追及に、角田は、「安保条約は日本に関係する米軍に適用されるゆえ、日本と全く関係のない米軍に適用されるということは、論理的にはあり得ない<sup>(25)</sup>と応じた。これは、「日本に寄港した」ことを以て「日本と関係を持った」米軍が、「核持ち込みに関する事前協議の対象となる」と解釈し得る内容を含んでいた。

しかし、1983年4月の国会で、「日本政府は、『(核兵器の持ち込みに関する)事前協議が行われないゆえ、日本国内に核兵器が持ち込まれていない』と説明しているが、米国側は核兵器を保持しているか否かを明らかにしない方針を採っているのに、日本と事前協議する際に『我々は核兵器を保持している』と明らかにして、(日本側から核兵器の持ち込みを)拒否されるのを承知で事前協議を行うとは考えられない」との疑問が提起された。これに対し、中曽根康弘内閣の安倍晋太郎・外相は、「米国側は、日本が事前協議の結果として(核兵器の持ち込みを)拒否するというのを承知しており、その上で安保条約及び(事前協議等の)関連取極めを遵守するという姿勢を表明している」とした上で、「日本政府は、そのような米国政府の見解を支持し信頼している<sup>(26)</sup>と答弁した。そして、これに続く「拒否されることが分かっている事前協議を申し込むとは考えられず、本来事前協議というのは、個々の事例により同意することも拒否する場合もあるのではないか」との問いに、角田法制局長官は、「(事前協議等)制度の建前とそれが現実に運用される間に、そのような形式的な違いが出てくるのは、よくあり得る<sup>(27)</sup>と応じ、質問の趣旨を否定しなかった。

## 「核持ち込み」をめぐる日米両国政府の動向

実は、改定安保条約の締結に先立つ1959年6月、岸内閣の藤山愛一郎・外相は米国のC・ハーター国務長官との間で、安保条約第6条に関する交換公文の解釈に関わる「討議の記録」という文書に署名した。そして、同文書の第2項Cは、「『事前協議』は、米軍とその装

(23) 『毎日新聞』1981年5月18日。

(24) 『第94回国会衆議院外務委員会、内閣委員会、安全保障特別委員会連合審査会議録第1号』1981年5月29日、9頁。

(25) 『第94回国会衆議院外務委員会、内閣委員会、安全保障特別委員会連合審査会議録第1号』1981年5月29日、9頁。

(26) 『第98回国会参議院予算委員会会議録第14号』1983年4月1日、6頁。

(27) 『第98回国会参議院予算委員会会議録第14号』1983年4月1日、6頁。

備の日本への配置，米軍機の立ち入り（entry），及び米国艦船の日本領海や港湾への立ち入り（entry）に関する現行の手續きに影響を与えない。ただし，合衆国軍隊の配置における重要な変更の場合を除く<sup>(28)</sup>と記していた。米国側はこれによって，「米軍艦及び軍用機が核兵器を搭載したままで日本に寄港すること及び日本の領海を通過することが事前協議の対象とならないと，日本側が了解した」と受け取っていた。

しかし，日本側は，「討議の記録」を地位協定第5条（米国の船舶が日本に入港する際の通告義務を規定する）に関係するものと捉え，米軍艦等による日本への「一時立ち寄り」と関連づけて理解していなかった<sup>(29)</sup>。この結果，改定安保条約が成立した後の日本政府側からは，1963年3月に池田勇人首相が，米国のノーチラス型原子力潜水艦の寄港をめぐり，「核兵器を装備する艦船の入港は事前協議の対象となり，日本としては当然，核兵器の持ち込みを断る」<sup>(30)</sup>と答弁し，1968年1月に米空母エンタープライズが佐世保に入港する際，佐藤内閣の三木武夫・外相（前出，後の首相）がA・ジョンソン駐日米国大使に，「同艦による『核持ち込み』の疑惑を払拭する方法はないか」と問いかける<sup>(31)</sup>など，「討議の記録」の趣旨が引き継がれていないと疑われる事態が続いた。

こうした発言は，自らの保有する核兵器による紛争の抑止（核抑止）を根幹とする米国の安全保障政策に重大な影響を及ぼすものであった<sup>(32)</sup>。そして，これを懸念した米国側は，1963年4月，ライシャワー駐日米国大使が池田内閣の大平正芳・外相と会談し，「討議の記録」に基づき米軍艦・軍用機の核付き寄港・通過を事前協議の対象外とする米国政府の方針及び米軍が核兵器の運用に関して否定も肯定もしない（NCND）政策を説明し，理解を求めた<sup>(33)</sup>。また，1968年1月，三木外相と会談した直後のジョンソン米国大使は，外務省の牛場信彦・事務次官と東郷文彦・北米局長に，「討議の記録」に関してライシャワー大使と同様の説明を行った<sup>(34)</sup>。

そして，ジョンソン大使から説明を受けた牛場と東郷は，「事前協議に関する日米両国の理解における相違を埋めるのは困難である」と考え，「米軍艦・軍用機の核付き寄港・通過を事前協議の対象外とする」旨を歴代の首相・外相に説明していくこととなった<sup>(35)</sup>。

このような経緯は，「米国の核抑止力に日本の安全を依存する」という日本政府の方針を示していた。そして，事前協議の運用について，米国に便宜を図るような法制局側の答弁は，政府の安全保障政策を側面支援する効果を持っていた。

## 米軍への基地の提供をめぐる答弁

1981年5月の国会で，「極東での有事に際して沖縄の基地に駐留する米軍が出動する場

(28) 外務省記録文書。出典は，波多野澄雄『歴史としての日米安保条約—機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店，2010年，124 - 125頁。

(29) 前掲書『歴史としての日米安保条約』184頁。

(30) 『第43回国会衆議院予算委員会議録第18号』1963年3月2日，13頁。

(31) 前掲書『歴史としての日米安保条約』183頁。

(32) 同上，176頁。

(33) From Tokyo to Secretary of State, No. 2335 (April 4, 1963) National Security Archive.

(34) 前掲書『歴史としての日米安保条約』183 - 184頁。

(35) 「装備の重要な変更に関する事前協議の件」（1968年1月27日，北米局長）。出典は同上，184頁。

合、日本政府が事前協議した上で同意するならば、米国と戦う相手の国は、日本に対して戦闘行動に及ぶということに一種の正当性、あるいは合法性を得ることになり、それは日本にとって危険ではないか」との質問が提起された。これに対して角田法制局長官は、「国連憲章の下では、集団安全保障措置に基づく場合か自衛権を行使する場合以外に武力を行使することは禁じられている以上、米軍の(軍事)行動は、相手国からの侵略行為があった場合にのみ行われるものであり、こうした侵略を排除するために米軍の採る行動が、日本の施設・区域の使用を伴う際、米軍と戦う相手の国が日本に対して報復攻撃を行うことは、日本に対する侵略であり、国際法上認められない、というのが日本政府の立場である」と述べた。その上で彼は、「第二次世界大戦以前における戦争というものの概念からすると、戦争の際、交戦国以外は中立国としての義務を負わねばならず、交戦国への基地の提供等は禁止されていたが、国連憲章の下においては、集団安全保障措置及び自衛権の行使以外の戦争は全て違法となるゆえ、交戦国以外が中立の義務を負うなどということはありません、従って、(米国による)自衛権の行使に対して(日本が)基地を提供するようなことは禁止されていない」<sup>(36)</sup>と答弁し、問いへの直接の回答に及ばなかった。

さらに翌1982年4月の国会で、「仮に朝鮮半島などで有事となった際、米軍が自衛隊の基地を使用するのは、安保条約に基づいて日本が米軍に提供している基地を使用するのは性格が違うのではないか」との問いに、角田は、「現行の安保条約では、有事の際に米軍が自衛隊の基地を日本側と共同で使用することも含めて米軍に基地を提供しており、有事であるか否かを問わず、米軍による基地の使用ということに変わりはない」<sup>(37)</sup>と応じた。これは、米軍への便宜供与を肯定するものとなっていた。

これに先立つ沖縄の日本本土への復帰(1972年5月15日)と同日、日米両国政府は、返還後の沖縄における米軍基地の使用条件を定めた秘密合意文書「5・15メモ」を締結した。その「国際連合の軍隊(国連軍)による在沖縄合衆国施設・区域の使用」という部分には、嘉手納飛行場、ホワイト・ビーチ、普天間飛行場が、国連軍の使用し得る基地として明記されていた<sup>(38)</sup>。既に日本が締結していた国連軍地位協定(1954年)第5条では、「国連軍が日本国内の施設及び日米安保条約に基づいて米軍が日本国内で使用する施設・区域を使用する」と規定していた。そしてこれは、朝鮮半島で再び戦争等が勃発した際に、米軍を含む国連軍が沖縄の基地を拠点として自由に活動することに便宜を図るものであった。

さらに外務省は、安保条約に基づき米軍が日本に駐留する際の条件を定めた地位協定(1960年)の解釈・運用を解説した「日米地位協定の考え方」(1973年4月)及びその増補版(1983年12月)を作成した。この増補版では、地位協定第2条1項a(米軍への日本国内における施設・区域の提供及びその返還を規定する)に関して、「米側は、日本国の施政下にある領域内であればどこにでも施設・区域の提供を求める権利が認められている」とした上で、「地位協定が個々の施設・区域の提供を日本国の個別の同意に拠らしめていることは、安保条約第6条の施設・区域の提供目的に合致した米側の提供要求を日本国が合理的な理由なしに拒否し得ることを意味するものではなく、「特定の施設・区域の要否は、本来は

(36) 『第95回国会衆議院法務委員会議録第7号』1981年11月13日、6頁。

(37) 『第96回国会参議院外務委員会議録第7号』1982年4月20日、20頁。

(38) 『琉球新報』1997年3月7日。島川雅史『アメリカの戦争と日米安保体制—在日米軍と日本の役割』社会評論社、2001年、31頁。



安保条約の目的、その時の国際情勢及び当該施設・区域の機能を総合して判断されるべきものであろうが、かかる判断を個々の施設・区域について行うことは実際問題として困難であり、「むしろ、安保条約は、かかる判断については、日米間に基本的な意見の一致があることを前提として成り立っていると理解すべきである」との一節及びこれに関する「注15」として「かかる判断について、常に日米間に意見の不一致があり得るとすれば、単に施設・区域の円滑な提供は不可能であるばかりでなく、日本国が自国の安全保障を米国に依存することの妥当性自体が否定されることとなろう」との一文が記されていた<sup>(39)</sup>。これもまた、米軍が日本国内の基地を使用する際に支障をきたさないようにと便宜を図る姿勢を示していた。

こうした点に照らし、米軍による日本国内基地の使用を促進するような法制局側の答弁(上述)は、日本政府の安保条約に関する方針に沿ったものとなっていた。

### 「武器輸出三原則」の緩和と内閣法制局

一方、これに先立つ1967年の国会で、佐藤栄作・首相は「戦争をしている国、共産主義圏の国、及び国連の決議によって武器等を輸出するのを禁じられている国に日本は武器を輸出してはならない」<sup>(40)</sup>とする「武器輸出三原則(以下、三原則とも略す)」を表明した。さらに1976年には、三木武夫・首相が国会で、「三原則の対象地域(上述)には、武器の輸出を認めないのに加え、それ以外の地域には、憲法及び外国為替管理法の精神に則り、武器の輸出を慎む」<sup>(41)</sup>とする政府の統一方針を公表し、国外への武器の輸出を事実上禁止するという対応が採られるに至った。そして、この統一方針は、当時の吉国一郎・法制局長官(真田秀夫の前任者)が作成した原案に基づいていた<sup>(42)</sup>。

しかし、1981年の5月、米国政府(R・レーガン大統領の政権)は日本政府(鈴木善幸内閣)に対し、武器技術の提供を要求するようになっていた。これに対して、外務省と防衛庁は「三原則は政策であり、米国との関係においては日米安保条約が優先する」との立場から武器技術の提供に積極的な姿勢を見せたが、通産省は、「政府が従来行ってきた国会での答弁では、米国を三原則の例外としては扱っていない」として消極的な構えを示した。そして、この問題に対応するための前記した三省庁に内閣法制局も加わっての協議は、「米国が三原則の対象として位置づけられる紛争当事国となった場合」の扱いをめぐる、1年半にわたって難航した<sup>(43)</sup>。

この間、角田法制局長官は国会における質疑応答の中で、「憲法(第9条)は『武器の輸出を全面的に禁止しなければ違憲である』とまでは規定しておらず、『憲法の範囲内で具体的な政策がどこまで実現できるか』については、今後具体的な問題が起こった際に考えてみ

(39) 琉球新報社編『日米地位協定の考え方・増補版』高文研、2004年、30-31頁。

(40) 『第55回国会衆議院決算委員会議録第5号』1967年4月21日、10頁。

(41) 『第77回国会衆議院予算委員会議録第18号』1976年2月27日、17頁。

(42) 『東京大学先端研オーラルヒストリーシリーズvol.3 吉国一郎オーラルヒストリーⅠ』東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室、東北大学大学院法学研究科牧原出研究室、2011年、15頁。

(43) 『朝日新聞』1983年1月13日、1月15日。

たい<sup>(44)</sup>と答弁し、「武器輸出三原則」の柔軟な運用に含みを持たせていた。その後、鈴木の後を継いだ中曽根康弘・首相は武器技術の対米供与に前向きな姿勢を示し、角田長官も、「(武器の)対米供与を認めるならば、明確に内閣の政策判断として、三原則の修正という形をとるべきだ」<sup>(45)</sup>と進言するに及んだ。

そして1983年1月、中曽根内閣は「米国への武器技術の供与に応じる」ことを閣議で決定した。その後、後藤田正晴・官房長官は、この決定を「(日米両国間の)相互交流の一環として米国に武器技術(その供与を実効あらしめるため必要な物品であって武器に該当するものを含む)を供与する途を開くこととし、その供与に当たっては、武器輸出三原則によらないこととする」という談話の形で発表した。同談話は、これに加えて「本件供与は日米相互防衛援助協定(1954年に締結された)の関連規定に基づく枠組みの下で実施することとし、これにより国際紛争を助長することを回避するという武器輸出三原則の拠って立つ平和国家としての基本理念は確保されることとなる」との一節を盛り込むことにより、前記した「米国が三原則の対象として位置付けられる紛争当事国となる」との懸念を払拭しようとする配慮がなされていた<sup>(46)</sup>。

対米武器技術の供与が三原則の「修正」でなく「例外」とされたことで、法制局側の見解が政府側に容れられるという結果にはならなかった。しかし、この経緯は、法制官僚が政府の政策方針に柔軟な姿勢をとり得ることを示していた。

## 「旧ガイドライン」の策定

1978年11月、日本政府(福田赳夫内閣)は米国政府(J・カーター大統領の政権)との間で、「日米防衛協力のための指針(旧ガイドライン)」を決定した。これは、日米両国が「日米安保条約及びその関連取極に基づいて日米両国が有している権利及び義務に何ら影響を与えるものと解されてはならない」範囲内で、①「(日本に対する)侵略を未然に防止するための態勢」、②「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」、③「日本以外の極東における事態で日本の安全に影響を与える場合の日米間の協力」について研究し、随時協議すると定めていた。これに加えて、①には、「米国は核抑止力を保持するとともに、即応部隊を前方展開し、及び来援し得るその他の兵力を保持する」と、米軍の核兵器に日本の安全を委ねる方針が示されていた<sup>(47)</sup>。

この旧ガイドラインの作成に当たって、外務省及び防衛庁の内局は、「日本の防衛には憲法上の制約がある」として、「米軍が槍(主力)で自衛隊が盾(補助)」と役割を分担する方針で臨んだ。これに対して、自衛隊の制服組が「それでは防衛協力が本物にならない」と反発し、米国側からも「そのような形の防衛協力は受容し難い」との声が上がり、両国間の協議は難航した。その結果、①、②に関しては、自衛隊と米軍による作戦計画・後方支援等の

(44) 『第95回国会衆議院法務委員会議録第7号』1981年11月13日、3頁。

(45) 『朝日新聞』1983年1月15日。

(46) 官房長官談話の全文は、前掲書『日米関係資料集』1025 - 1026頁。中曽根内閣時の武器輸出三原則の緩和問題に関しては、中曽根康弘著、中島琢磨他編『中曽根康弘が語る戦後日本外交』新潮社、2012年、315 - 317頁。後藤田正晴『情と理 - 後藤田正晴回顧録(下)』講談社、1998年、63 - 65頁。

(47) 旧ガイドラインの全文は、前掲書『日米関係資料集』964 - 968頁。

具体的な項目を列挙した上で演習・訓練・準備を行うとされた。この方針に基づき、同年の12月、自衛隊と米軍は、「極東ソ連軍が北海道に侵攻したのに対抗して米軍が来援する」と想定した作戦計画に着手し、1981年に完成させた<sup>(48)</sup>。その一方、③については、「日本が米軍に対して行う便宜供与のあり方は、日米安保条約、その関連取極、その他の日米間の関係取極及び日本の関係法令によって規律される」と記されたのみで具体的な記述はなく、日本側の目的と「無関係な一項」として研究・協議の段階にとどまることとなった<sup>(49)</sup>。

しかし、その後、1980年1月に米国政府の発表した国防報告は、「米国がアジアに展開する自国の戦力を他の地域における紛争を解決するために投入する」という「スイング戦略」を採用するとした上で、「沖縄に駐留する米軍の海兵師団や空軍部隊を紛争拠点に出動させる」という具体的な構想を明らかにした<sup>(50)</sup>。1979年12月末にソ連がアフガニスタンへ侵攻し、また米国もイランと対立を深める中、「スイング戦略」が中近東に照準を合わせているのはほぼ明白であった。これに対して日本の国内では、野党を中心に「『日米安保条約の適用範囲が極東に限られる』とする日本政府の解釈を拡大し、米軍は日本国内の基地から世界中どこへでも出動できるのではないか」との疑問が提起された。しかし、1980年2月の国会で、大平正芳内閣の次大左武郎・外相は「米軍の緊急部隊に日本が基地を提供するのは、直接の戦闘行動でなければ安保条約上問題はない」と答弁していた<sup>(51)</sup>。

## 自衛隊の「リムパック」への参加をめぐる答弁

1979年11月の国会で、「自衛隊が外国の軍隊と共同訓練を行うことを可能とする法的根拠は何か」という問いに、角田法制局長官は、「防衛庁設置法第5条21号には、『所掌事務の遂行に必要な教育訓練を』実施する旨が定められており、この範囲内であれば、自衛隊は外国の軍隊との間で共同訓練を実施することが可能である」<sup>(52)</sup>と答弁した。その上で彼は、「自衛隊は、こうした訓練をNATO（北大西洋条約機構）と行ってもよいのか」との追及に、「訓練における『必要』とは、合理的に説明されなければならない、当該訓練の内容が、集团的自衛権あるいは個別的自衛権の範囲を超えるか否かによって、自衛隊の演習への参加が可能な場合も不可能な場合もあり得る」<sup>(53)</sup>と応じた。さらに、「訓練が『必要』か否かの判断は、防衛庁長官あるいは内閣総理大臣が行う場合もあり、また、国会が関与することも議論の余地がある」<sup>(54)</sup>としつつ、「特定の外国を防衛するような内容の訓練・演習に自衛隊が参加するのは、政策上ではなく、理論上なし得ない」<sup>(55)</sup>と述べたものの、訓練する「必要」を判断する際の基準を明らかにしなかった。

(48) 『朝日新聞』1996年9月2日。

(49) 旧ガイドラインの作成過程については、村田晃嗣「防衛政策の展開—『ガイドライン』の策定を中心に」日本政治学会編『年報政治学：危機の日本外交—70年代』岩波書店、1997年、79 - 95頁、瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン—防衛政策決定過程の官僚政治的考察』木鐸社、1998年、156 - 163頁を参照。

(50) 『朝日新聞』1980年1月30日。

(51) 『第91回国会参議院予算委員会会議録第3号』1980年2月1日、12頁。

(52) 『第90回国会参議院決算委員会会議録第1号』1979年11月28日、24頁。

(53) 『第90回国会衆議院内閣委員会会議録第2号』1979年12月6日、16頁。

(54) 『第90回国会衆議院内閣委員会会議録第2号』1979年12月6日、16頁。

(55) 『第90回国会衆議院内閣委員会会議録第2号』1979年12月6日、16頁。

結局、翌1980年2月、米国は環太平洋地域の同盟国とハワイで海軍の合同演習「リムパック」を開き、これに海上自衛隊が初めて参加した。この「リムパック」に関して、角田は同時期の国会で、「集団的自衛権の行使を前提としておらず、単なる戦術技量を向上させるための訓練と理解している」<sup>(56)</sup>ゆえに、「海上自衛隊が参加しても憲法上違反とはならない」<sup>(57)</sup>と答弁していた。しかし、彼は、「自衛隊と他国の軍隊との共同演習が集団的自衛権の行使と関連するか否か」を判断する具体的な基準を示さなかった。

さらに同年の6月、日米安保条約は再び自動延長に入った。そして同年10月の国会で、「日米安保条約は、(米国が日本を防衛する義務を負うのに日本が米国を防衛する義務を負わないという)片務的な内容だが、これを改定して(日米両国が互いに防衛する義務を負う)双務的な内容に改めるのは、憲法上のどこに違反するか」との問いに、角田は、「(条約の双務化によって)日本が集団的自衛権を行使することになれば、憲法第9条に違反する」<sup>(58)</sup>との立場を改めて表明したものの、続く「憲法第9条を改めることにより、憲法と安保条約との関係は必然的に変化するのではないか」との問いに対しては、「そうした問題の検討は一切行っていない」<sup>(59)</sup>と答えるに留まった。

その一方で彼は、「旧ガイドライン(前出)は、日米両国が軍事同盟としての実態を整備・促進・拡充するという、双務性を深化させる内容のものではないのか」との質問には、「旧ガイドラインも集団的自衛権の行使を内容としておらず、憲法第9条による制約に触れないという範囲を超えた活動を定めるのは困難である」とした上で、「日本は米国あるいはそれ以外の国を問わず、集団的自衛権の行使を内容とするような共同防衛行動に参加することが憲法上認められない」<sup>(60)</sup>と答弁した。さらに翌1981年3月の国会で、「日本付近の公海上を中立国の船舶が(日本の)敵国向けの武器を積んで航行するのを日本が臨検するのは、日本が交戦権を保持していなければ困難ではないか」との問いに、角田は、「日本が自衛のために必要最小限度の実力を行使するのを認められているのは、交戦権の行使とは別である」とした上で、「一般論としては、日本を攻撃している国のために行動する船舶に対して臨検等の措置をとるのは、自衛権の行使として認められる限度内であれば可能である」<sup>(61)</sup>と応じた。

## 「シーレーン防衛」をめぐる答弁

翌1981年5月、訪米した鈴木善幸・首相はレーガン大統領と会談した後、「日米安保条約に基づいて日本の防衛及び極東の平和と安全を確保するために、日米両国間における適切な役割の分担が望ましい」という内容を含む共同声明を発表した<sup>(62)</sup>。同声明では、日米関係について「同盟」という表現を初めて用いるなど、両国の緊密な連携を内外に示すも

(56) 『第91回国会衆議院予算委員会会議録第8号』1980年2月7日、6頁。

(57) 『第91回国会参議院予算委員会会議録第10号』1980年3月17日、13頁。

(58) 『第93回国会衆議院予算委員会会議録第1号』1980年10月9日、18頁。

(59) 『第93回国会参議院安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第2号』1980年10月24日、19頁。

(60) 同上、31頁。

(61) 『第94回国会参議院予算委員会会議録第6号』1981年3月11日、20頁。

(62) 前掲書『日米関係資料集』1003 - 1006頁。

のとなっていた。さらに鈴木は首脳会談を終えた後の記者会見で、「我が国が自国の周辺海域数百海里、シーレーン（海上航路帯）で1千海里の防衛に対応するのは、個別的自衛権の範囲に照らして当然だ」と述べた<sup>(63)</sup>。

その一方、日本政府は同月29日に、「日本は国際法上集団的自衛権を保持しているが、憲法第9条により自衛権の行使が必要最小限の範囲にとどまるべきものとされているため、集団的自衛権の行使は許されない」<sup>(64)</sup>とする見解を発表した。続いて翌6月の国会で、「外国に対する武力攻撃が間接的に日本の安全を害するような場合、日本と集団的自衛権との関係はどうなるのか」との質問に、角田法制局長官は、「そうした間接的な脅威に対応するには集団的自衛権の行使が伴うので、日本にとって自衛の措置を採る対象とはならない」<sup>(65)</sup>と答弁し、「集団的自衛権の行使を認めない」とする従来からの姿勢を崩そうとしなかった。しかし、翌1982年2月の国会で、「極東の有事に際して、日本の船舶が米国の戦略物資を輸送するのは可能か」との問いかけに、角田は「民間の船舶が（米国側と）契約を結んで輸送する場合に法律上の制約はないと思うが、（日本政府が）強制的に船舶を徴用して行うのは現行法上認め難い」<sup>(66)</sup>と応えた。そこには、「法制上可能な範囲で米国側の便宜を図ろう」との姿勢がうかがわれた。

また、同じ国会で、「シーレーン防衛」に関連して、「日本が自衛権を行使する範囲は、公海や公空に及び得るのか」、「自衛権が公海・公空に及ぶ範囲の限界を示す憲法上の歯止めが必要ではないのか」との問いに、角田は「日本には集団的自衛権の行使が認められておらず、個別的自衛権を必要最小限の範囲で行使するように制限されている」とする政府の見解（上述）を述べた上、「国家に対する最も重大な侵害は、その領土や独立を脅かすものであるが、同時に、国家の有する艦船や航空機に対する危害を排除することも（自衛の範囲に）含まれる」ゆえに、「個別的自衛権を行使する範囲も、領海・領空・領域内に必ずしも限定されず、公海・公空にも及び得る」ものの、「公海・公空のいかなる範囲にも出動し得るというわけではなく、日本を防衛するために必要最小限度の実力を行使することのみが許される」、「自衛権の及ぶ範囲は個々の状況に応じて異なるゆえ、憲法上の規範として（自衛権の限界を）一律に決め難く、それを実質的に担保（判断）するには、シビリアン・コントロール（文民統制、非軍人の政治家が軍隊等の武装組織を指揮監督する）等の手段による以外難しい」<sup>(67)</sup>と応じた。続いて、「公海・公空での交通路を確保するために日本が実力を行使する際の態様・範囲」について、角田は「個々の状況に応じて千差万別であり一概には答え難いものの、日本を防衛するために必要最小限の範囲で許されると同時に、公海・公空上では領海・領空と同様な支配権を確立するのは困難である」<sup>(68)</sup>と応じた。しかし、一連の答弁において、「必要最小限の範囲」を具体的に示す基準は何ら示されなかった。

(63) 『朝日新聞』1981年5月9日。

(64) 佐瀬昌盛『集団的自衛権』PHP新書、2001年、125頁。

(65) 『第94回国会衆議院法務委員会議録第18号』1981年6月3日、9頁。

(66) 『第96回国会衆議院予算委員会議録第2号』1982年2月1日、35頁。

(67) 『第96回国会衆議院予算委員会議録第16号』1982年2月23日、6頁。

(68) 『第96回国会衆議院予算委員会議録第16号』1982年2月23日、6頁。

## 集団的自衛権の行使をめぐる答弁

他方で、同時期の日米両国政府は、「極東有事」に関して研究することで合意した。しかし、その過程で、日本側の米国側に対する「基地・施設・空港・港湾の新たな提供、民間輸送業者の動員、自衛隊の米軍への支援」等の便宜供与に加えて、「朝鮮半島で大量の難民が発生した場合の対処、日韓両国による対馬海峡の防衛、(朝鮮海域等への)機雷の施設」等が検討項目に浮上した。これに日本政府(主管官庁は外務省)が、法制局と同様に「集団的自衛権の行使につながる」として難色を示し、正式に研究を開始するには至らなかった<sup>(69)</sup>。

しかし、同年の9月、日米両国政府は、シーレーン防衛体制における日米両国の分担等に関し、「旧ガイドライン(前出)に基づき安保条約第5条の適用対象となる日本への有事に対する作戦研究」を開始することで一致した。その具体的な内容としては、①日本が1千海里以内で対潜哨戒、対馬・津軽・宗谷海峡の封鎖、洋上防空を担当する、②米国が1千海里内での攻撃的作戦及び2千海里を越えた領域での攻撃・防御作戦を担うことが狙上に上っていた<sup>(70)</sup>。これは、「米軍が槍で自衛隊が盾」(前出)という役割分担の具体化に他ならなかった。

さらに翌1983年1月、訪米した中曽根康弘・首相は米紙からの取材に応じ、「日本は日米安保条約の下で『不沈空母(an unsinkable aircraft carrier)』の役割を果たす」<sup>(71)</sup>と発言するなど、「日米両国間の軍事協力を強化する」という姿勢を示した。そして、同時期の米国政府内で作成された文書は、「日本に対して、自国領域内・周辺海空域及び1千海里シーレーンの防衛を担い得るための能力を、今後10年以内に可能な限り早く増強するよう同意を求める」<sup>(72)</sup>と記していた。

そして同年5月の国会で、「沿海州に出撃する米海軍の機動部隊を海上自衛隊が護衛するのは、個別的自衛権の範囲を超えているのではないか」との質問に、角田法制局長官は、「日本を防衛するために認められる必要最小限の範囲を超えて、自衛隊が米軍の護衛をするようなことが、共同作戦という名目であっても、常に個別的自衛権の範囲内として許されるとは限らない」<sup>(73)</sup>と答弁した。この論法は、自衛隊の活動を制約するよう見える半面、「必要最小限」の具体的内容が何ら示されていないゆえに、「『個別的自衛権の行使』と称して自衛隊の活動範囲を拡大し得る」という帰結をもたらすものであった。

さらに1986年3月、茂申俊・法制局長官(角田の後任)は国会で、「日本は憲法第9条の下で集団的自衛権を行使することは許されておらず、必要最小限度の範囲を超えるような集団的自衛権(を行使すること)はあり得ない」<sup>(74)</sup>と答弁した。これに対する「必要最小限の範囲を超えない集団的自衛権の行使は認められるのか否か」との問いかけに、茂申は、「他国に加えられた武力行使を実力によって阻止するという内容をとする集団的自衛

(69) 『朝日新聞』1996年9月2日。

(70) 同上、1982年9月2日。

(71) *Washington Post*, January, 19, 1983.

(72) National Security Decision Directive (NSDD) on United States - Japan Relations, NSDD62, October, 25, 1982. Box 243, Records of the National Security Council, RG273, the National Archives, Washington, D.C.

(73) 『第98回国会参議院安全保障特別委員会会議録第4号』1983年5月16日、16 - 17頁。

(74) 『第104回国会衆議院予算委員会会議録第19号』1986年3月5日、25頁。

権の行使は日本に認められていない」<sup>(75)</sup>と応じた。後年、高辻正己（元法制局長官）は、「日本国内の米軍基地への攻撃に自衛隊と米軍が共同して対処するのは、安保条約第5条の解釈として集団的自衛権を行使することになるが、実際には日本が個別的自衛権を行使するのと同じなので、集団的自衛権を行使するのではないこととした」<sup>(76)</sup>との旨を語っており、茂串の答弁には、こうした法制局側の「本音」がのぞいたと言えよう。

他方で、日米両国政府は、1983年3月からシーレーン防衛計画に着手し、1986年12月に完成した<sup>(77)</sup>。その間には、航空・海上自衛隊による統合指揮所訓練の実施や、米空軍に所属するF16戦闘機の青森県三沢基地への配備等が進んでいた。

## 結論

三木内閣から中曽根内閣にかけての期間中、法制官僚は、「自衛隊の活動は必要最小限の範囲内で個別的自衛権を行使して日本の領域を防衛することに限定し、自衛及び自衛力の範囲は個別の状況によって異なる」、「米国の核抑止力に日本の安全を委ね、核兵器を保持しない政策を採る」、「集団的自衛権を行使しない範囲で米国と安全保障協力を強化すると同時に、基地及び軍事技術の供与等で便宜を図る」という姿勢で答弁及びそれを裏付ける法律・条約等の解釈に臨んだ。それは、「日本の防衛及びアジア太平洋（さらには中近東にも及び得る）地域の安全保障に関する日米防衛協力」を強化・拡大しようとする日米両国政府の思惑と軌を一にしていた。

しかし、法制官僚が、日本の安全保障活動を制限する際の指標として掲げた「必要最小限」、「個別の状況」等の基準は、いずれも具体的な内容を伴わず、「日本に許される」安全保障活動の範囲を限りなく拡大し得る余地を残していた。吉国一郎（前出）は後年、「自衛権というのは、集団的に行使される場合と個別的に行使される場合とあるんだということで集団的自衛権の問題を解決するというのが、本当は筋」であり、「誰か法制局長官が一人辞表を出す格好で（集団的自衛権の行使に関する問題の解決を）やればいいんだ」<sup>(78)</sup>と述べているが、ここには、「個別的自衛権の範囲を拡大して集団的自衛権の行使に至らないように解釈する作業が限界に達しつつある」という認識が示されていよう。

そして、このように曖昧な要素を抱えた解釈は、日米安保協力を軍事・非軍事の両面において、その後一層拡大する事態をもたらしたのである。

(2015.1.22 受稿, 2015.2.20 受理)

(75) 同上、26頁。

(76) 前掲書『戦後政治にゆれた憲法九条』184 - 185頁。

(77) 『朝日新聞』1996年9月2日。

(78) 前掲書『吉国一郎オーラルヒストリー I』13頁。

## 〔抄 録〕

三木内閣から中曽根内閣にかけての期間中、法制官僚は、「自衛隊の活動は必要最小限の範囲内で個別的自衛権を行使して日本の領域を防衛することに限定し、自衛及び自衛力の範囲は個別の状況によって異なる」、「米国の核抑止力に日本の安全を委ね、核兵器を保持しない政策を採る」、「集団的自衛権を行使しない範囲で米国と安全保障協力を強化すると同時に、基地及び軍事技術の供与等で便宜を図る」という姿勢で答弁及びそれを裏付ける法律・条約等の解釈に臨んだ。それは、「日本の防衛及びアジア太平洋（さらには中近東にも及び得る）地域の安全保障に関する日米防衛協力」を強化・拡大しようとする日米両国政府の思惑と軌を一にしていた。

しかし、法制官僚が、日本の安全保障活動を制限する際の指標として掲げた「必要最小限」、「個別の状況」等の基準は、いずれも具体的な内容を伴わず、「日本に許される」安全保障活動の範囲を限りなく拡大し得る余地を残していた。そして、このように曖昧な解釈は、日米安保協力を軍事・非軍事の両面において、その後一層拡大する事態をもたらしたのである。