

## 有事対応・平和復興支援活動と法制官僚

### —日米安保協力をめぐる政府解釈の検証(5)—

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）、ベトナム戦争（1964～75年を対象とする）及び沖縄の返還（1972年）を経て、1980年代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、冷戦の終結（1989年）からイラク特措法の成立（2013年）前後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。

#### 冷戦末期の日米安保協力をめぐる答弁

1988年4月の国会で、「憲法第9条の下においても日本が保持するのを許されると解釈される必要最小限度の自衛力」に関して、「『必要最小限度』の範囲」を問われた法制局長官の味村治は、「周辺諸国や世界全体に関わる様々な軍事情勢及び国際情勢等の影響を受けるために、定量的に示すことは難しく、各種の情報を考慮した上で、防衛庁、安全保障会議、閣議、あるいは予算や法律を審議する国会が決定するものと考えられる」<sup>(2)</sup>と答弁した。そこには、「必要最小限度」の具体的な内容が何ら示されていなかった。

他方で、同時期の日米関係には、日本の国産支援戦闘機（戦闘爆撃機）F1の後継（FSX）をめぐる問題が浮上していた。日本側では、防衛庁が「エンジン部分を除いてFSXを自国で開発したい」と望んだのに対し、米国側は「貿易で巨額の対日赤字を計上している現状からして、日本は米国から戦闘機を購入すればよい」と反対の声が上がっていた。

(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。「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。「対米便宜供与・集团的自衛権論と法制官僚－日米安保協力をめぐる政府解釈の検証(4)－」『千葉商大紀要第52巻第2号』2015年、173－187頁。

(2) 『第112回国会参議院予算委員会会議録第18号』1988年4月6日、6頁。

このような米国の姿勢は、「日本が国産戦闘機を開発するのは、軍事技術の分野における米国の優位を脅かすのみならず、日本自体が軍事大国化を志向する表れではないか」という強い懸念に裏打ちされていた。実際、1987年の6月、米国のR・アーミテージ国防次官補は、来日して西広整輝・防衛庁防衛局長と会談した際、「日本が新しい戦闘機の自主開発に乗り出せば、米国のみならずアジアの近隣諸国との関係にも支障をきたす」、「新しい戦闘機が可能な飛行距離は、千島や朝鮮半島にも及び、日本に認められる『自衛力の範囲』を逸脱しているのではないか」と警鐘を発していた。

その後、両国は協議の末、1987年10月（当時中曽根康弘内閣）、FSXを共同で開発することに合意した。これは、日本政府が、上述した味村法制局長官による答弁のとおり、「自衛力の範囲」を、米国政府の容認する枠内に位置付けるということの意味していた<sup>(3)</sup>。

一方、1988年1月、日米両国政府は、日米防衛協力の指針（旧ガイドライン）に基づいて、日本有事の際に重装備の米軍部隊が来援するのを可能にするための研究に着手することで合意した<sup>(4)</sup>。これは、安保条約を「米軍によって日本を外部からの大規模な武力攻撃から守るための手段」と位置付ける日本政府の方針を示していた。しかし、翌1989年6月、米国（G・ブッシュ〔父〕大統領の政権）のJ・バーカー国務長官は、ニューヨークのアジア協会で演説した中で、「米国は、太平洋地域において、日本との関係が一番重要であり、日米両国は真に地球規模の協力関係を新たに構築しなければならない」<sup>(5)</sup>と述べた。そこには、「必要があれば、日本に領域外での軍事協力を求める場合もある」との姿勢が示されていた。

さらに同年12月における、米ソ両国首脳による「冷戦の終結」宣言を経て、翌1990年の4月に米国政府が公表した報告書「アジア太平洋地域の戦略的枠組み」では、「日本の自国領域及び1千海里シーレーンを防衛する能力の増強を求める」と記していた。その一方で、「日本が戦力投入能力（空母等）を保有するのは東アジア地域の不安定化をもたらすゆえに阻止する」など、日本を「米国の軍事面における補佐役」と位置付ける姿勢を示していた<sup>(6)</sup>。そして、同じ年の6月、日米安保条約は、三度自動延長された。

## 湾岸危機をめぐる日本政府の対応

同じ1990年8月2日、中近東の国イラクは隣国のクウェートに出兵し、同国を併合した。こうして始まった「湾岸危機」に対して、国連の安全保障理事会はイラクのクウェートからの即時撤退を決議し、米国の主導する多国籍軍がペルシャ湾一帯に展開することとなった。

こうした事態の中で、日本政府（海部俊樹内閣）は、多国籍軍を輸送・物資・医療の面で協力するため、同月29日に10億ドル、翌9月7日に追加で同額を提供した。このような援助を「多国籍軍への後方支援」と捉えた上で「憲法第9条で日本に禁じられた集団的自衛権

(3) FSXの開発をめぐる日米両国の動向は、田中明彦『安全保障』読売新聞社、1997年、306－308頁。

(4) 『朝日新聞』1988年1月20日。

(5) Secretary Baker's address on "A New Pacific Partnership: Framework for the Future", June 26, 1989. *Department of State Bulletin*, August, 1989, pp 64－66.

(6) *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century: The President's Report on the U.S. Military Presence in East Asia*, April, 19, 1990. (S.Hrg.101－880). U.S. Government Printing Office, 1990.

との間でどう整合するのか」との質問が国会で提起された。これに対して、工藤敦夫・法制局長官（味村の後任）は、「集团的自衛権を含めた自衛権を行使するというのは、国家が実力（武力）を用いるということに係る概念である」として、「多国籍軍への財政支援は集团的自衛権の行使には該当しない」<sup>(7)</sup>と答弁した。さらに、日本政府が医療活動に従事するチームを多国籍軍に派遣することを検討中であるという点に触れて、「医療チームの活動は、実力の行使あるいはそれと一体をなすような行為には当たらず、集团的自衛権の行使には当てはまらない」<sup>(8)</sup>との見解を表明した。

一方、与党である自民党の小沢一郎・幹事長は、同党の全国研修会で講演し、中近東の情勢への日本の対応について、「現在の憲法体系の中でも、国連への協力という枠内なら自衛隊を（中近東に）派遣することも可能であり、こうした国連への協力は、憲法第9条で禁じられている集团的自衛権の行使に当たらない」との見解を発表した<sup>(9)</sup>。これは、「国連軍だけでなく、多国籍軍のように国連決議に基づく行動に対しては、軍事・非軍事の分野を問わず自衛隊を派遣し得る」という解釈を示していた。

そして、このような小沢の意向に主導された日本政府は、同年10月、国連平和協力量案を閣議で決定し、国会に上程した。この法案は、自衛隊が国連のPKO活動に加えて「その他の活動」に協力する（第1条）と明記して、自衛隊による多国籍軍への協力に道を拓こうと意図していた。当時の小沢は、「自衛隊を中近東に派遣する程度のことをしないと米国が評価しない」と語っており<sup>(10)</sup>、この法案は、「事実上の日米安保協力」という色合いを強く帯びていた。

## 国連平和協力量案をめぐる答弁

この国連平和協力量案に対して、社会党等の野党は、「自衛隊を戦争に巻き込むことになる」と強く反発した。そのような中で国連平和協力量案の審議が国会で始めると、工藤法制局長官は、「自衛隊による多国籍軍への物資の補給活動は、（多国籍軍が）実力を行使するような場合と一体化した際には許されないが、一般的な補給活動の全てが許されないわけではない」<sup>(11)</sup>と答弁した。しかし、「補給活動と武力の行使が一体化する」と判断する際の基準については、「客観的に見て（補給活動）と武力の行使が一体化すると認められる場合であり、武力の行使と認められる瀬戸際まで補給活動を行うか、また、その瀬戸際を決める基準とは何かを決めるのは政策上の選択であり、（憲法の解釈とは）別個の問題である（傍点引用者、以下断り無き限り同じ）」<sup>(12)</sup>として具体的な内容を何ら示さなかった。

その一方で工藤は、「国連軍の目的が武力の行使を伴わない場合、これに自衛隊が参加しても武力を行使するには至らないので、憲法上許される」<sup>(13)</sup>ものの、「当該国連軍が武力の

(7) 『第118回国会衆議院内閣委員会議録第13号』1990年8月31日、13頁。

(8) 『第118回国会衆議院内閣委員会議録第13号』1990年8月31日、13頁。

(9) 『朝日新聞』1990年9月9日。

(10) 手嶋龍一『一九九一年 日本の敗北』新潮社、1993年、147－148頁。

(11) 『第119回国会衆議院予算委員会議録第1号』1990年10月19日、34頁。

(12) 『第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第5号』1990年10月29日、31頁。

(13) 『第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第5号』1990年10月29日、31頁。

行使を目的とする場合、(自衛隊が) 参加することは許されない<sup>(14)</sup>との見解を表明した。これは、多国籍軍がイラク軍との戦闘に及ぶことが想定されるという状況に照らし、自衛隊が同軍に参加・協力することを極めて困難にするものであった。

こうした工藤の答弁に対し、政府・自民党からは更迭を要求する声が上がった。しかし、これに先立つ1990年8月13日、海部首相は米国のブッシュ大統領から「自衛隊で多国籍軍を支援してほしい」と求められた際に、憲法上の制約や国会による「自衛隊の海外出動を禁止する決議」(1954年)を理由に難色を示すなど、本来、国連平和協力法案を消極的に捉えていた<sup>(15)</sup>。また、自民党内でも、後藤田正晴(中曽根内閣時の官房長官)が米国のアマコスト駐日大使に、「日本は自衛隊に文民統制を十分に行い得るか疑わしいゆえに、自衛隊が国際平和活動に参加するのは強く留保するべきだ」との考えを伝えていた<sup>(16)</sup>。さらに野党側が同法案に反対する姿勢を崩さず、参議院で自民党が議席の過半数に届いていない(原因は1989年夏の選挙による大敗にあった)という状況では、法案の成立は極めて困難であった。

結局、国連平和協力法案は、同年11月8日、与野党間の協議により廃案となった。しかし、その直後、自民党は野党の民社党及び公明党との間で、「自衛隊とは別個に国連の平和維持活動(PKO)に協力するための常設隊を作る」という合意文書を取り交わしていた<sup>(17)</sup>。

### 掃海艇派遣・PKO法案をめぐる答弁

翌1991年1月、多国籍軍はクウェートを占領するイラク軍に攻撃を開始し(湾岸戦争)、同年2月末までにクウェートを解放した。日本政府は多国籍軍に自衛隊を派遣することがかなわず、同軍への追加支援として90億ドルを拠出した。また、これと併せて時限特例の形で自衛隊の輸送機を戦地に派遣することを決定したが、これは停戦となったために実施には至らなかった。この追加支援及び輸送機を派遣するという決定について、工藤長官は、「いずれも武力の行使には該当しない」<sup>(18)</sup>と答弁した。

さらに日本政府の内部では、湾岸戦争が終結した後の処理策として、海上自衛隊の掃海艇をペルシャ湾に派遣するという案が持ち上がった。これに対して自民党の内部からは、国連平和協力法案の時と同様に慎重な対応を求める声が上がったが、海部首相は「国際社会に『日本は資金援助だけで済ませない』という姿勢を示す必要がある」として、積極的な姿勢を示していた<sup>(19)</sup>。そして工藤は国会の審議において、「自衛隊法第99条には、『海上自衛隊は、(防衛庁)長官の命を受け、海上における機雷その他の爆発性の危険物の除去及びこれらの処理を行うものとする』と規定されており、これは日本の領海のみならず公海における日本の船舶あるいは国民の安全確保を図ることを目的とした一連の警察活動を定め

(14) 『第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第2号』1990年10月24日、11頁。

(15) 米国政府の公式文書。『朝日新聞』2012年6月22日。

(16) Michael H. Armacost, *Friends or Rivals? The Insider's Account of U.S. - Japan Relations*, Columbia University Press, New York, 1996, p116.

(17) 『朝日新聞』1990年11月9日。

(18) 『第120回国会衆議院予算委員会議録第14号』1991年2月19日、10頁。

(19) 『朝日新聞』2013年9月29日。



たもので」あり、「こうした任務に携わる際の地理上の範囲を明文で規定してはおらず、そこには警察活動としての性格に基づく限界はあるものの、具体的な範囲に関しては、その時々々の状況等を勘案して判断すべきである」<sup>(20)</sup>と、海部の意向に沿う方向で答弁を行っていた。結局、湾岸戦争が正式に終結した後の同年4月24日、日本政府は掃海艇の派遣を閣議で決定し、同月26日、掃海艇がペルシャ湾に向けて出港した。

実はこれに先立つ1987年の9月、当時の中曽根康弘・首相は、米国政府の要請を受け、イランとイラクの間で交戦の続いていたペルシャ湾に海上自衛隊の掃海艇を派遣しようと考えたが、この時は後藤田正晴・官房長官が「憲法上の問題があることに加え、日本が戦争に巻き込まれる危険が高い」と強硬に反対したため、見送られていた<sup>(21)</sup>。そして、この時、法制局側の作成した答弁書は、「一般に機雷の除去が武力の行使に当たるか否かは、それがいかなる具体的な状況の下で、またいかなる態様で行われるか等により判断されるものであり、一概に言うことは困難である」<sup>(22)</sup>と、掃海艇の派遣を「憲法上全て許されない」とは記していなかった。

さらに同年9月19日、日本政府は、「国際連合平和維持活動に対する協力に関する法律案(PKO法案)」を閣議で決定し、国会に上程した。これは、前年11月における自民・民社・公明党が取り交わした合意文書(上述)を具体化したもので、国連のPKO活動に自衛隊が参加し、その際には、「PKO要員の生命等を防護するために、憲法で禁ずる『武力の行使』には至らない必要最小限の範囲で武器を使用する」ものとしていた。さらに、海部の後を継いだ宮沢喜一・首相も、「日本が憲法の枠内で何ができて何ができないかを世界に知らせるためにも、PKOへの参加は必要だ」<sup>(23)</sup>と考えていた。そして工藤長官は、同法案に関する国会での審議の場で、「仮に全体としてのPKO部隊等が武力を行使することがあるとしても、日本は自ら武力を行使しない、PKO部隊等が行う武力の行使と一体化するようなことはない、という点が確保されているゆえ、日本が武力を行使すると判断されることはない」とした上で、「PKO法案が憲法に違反することはない」<sup>(24)</sup>と、宮沢の意を汲むように答弁していた。

そして翌1992年6月25日、PKO法案は成立した。これを受けて米国政府は、「日本が国際社会での役割を増大させることを支持し、歓迎する」との見解を発表した<sup>(25)</sup>。

## 「自衛の範囲」をめぐる答弁

1993年の国会で、海上自衛隊が大型の輸送船を導入したことをめぐり、「これに戦車を積んで外国に上陸するようなことをすれば、政府の解釈にいう必要最小限の自衛措置の範囲を超えるのではないか」との質問が国会で提起された。これに対して大出峻郎・法制局

(20) 『第120回国会衆議院予算委員会議録第24号』1991年3月27日、6頁。

(21) 後藤田『情と理—後藤田正晴回顧録(下)』講談社、1998年、188-192頁。

(22) 「参議院議員黒柳明君提出ペルシャ湾の安全航行確保問題に関する質問に対する答弁書」1987年9月29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、276-278頁。

(23) 『朝日新聞』2013年12月22日。

(24) 『第121回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第3号』1991年9月25日、3頁。

(25) 『朝日新聞』1992年6月16日。

長官（工藤の後任）は、「問題の大型輸送艦あるいは揚陸艦は、『日本が島々によって構成されると同時に周囲を海に囲まれる』という地理的特性に照らして、所要の部隊を所要の地域まで輸送するために導入されたもので、また災害への派遣や離島への輸送に用いられる」という諸点を挙げた上で、「自衛のために必要な最小限度の範囲内のものであり、憲法第9条には違反しない」<sup>(26)</sup>と答弁した。

その後、1995年2月、米国防総省は、「東アジア太平洋地域におけるアメリカの安全保障政策（EASR、ナイ・レポート）」と題する報告書を発表した。そこでは、「日米同盟は、アジアにおける米国の安全保障政策上の要で」あり、「同地域全体からアジアにおける安全を確保するための主要な構成要素となっている。」と指摘した上で、日本は、「米国の軍事行動・訓練に対して、（基地の提供等）安定的かつ確実な環境を提供する」と共に、「防衛力を漸進的に強化」した結果、「冷戦後の日米安全保障関係が著しく強化された」、「日本側は憲法上の制約に従いつつ自国領域及び1千海里シーレーンの防衛に専心し、米国側は戦力の投入と核抑止の責任を受け持った」という「役割の分担」が「日米相互の利益になると同時に、国際関係全体の平和と安全の維持、という広範な利益をもたらしている」と述べていた<sup>(27)</sup>。

その一方で、同年11月、日本政府（村山富市・社会党委員長を首班とする自民党・社会党・新党さきがけの〔自社さ〕連立内閣）は、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱（第二次防衛大綱）」を決定した。そこには、「米国との安全保障体制は、我が国の安全の確保にとって必要不可欠なものであり、また、我が国周辺地域における平和と安定を確保し、より安定した安全保障環境を構築するためにも、引き続き重要な役割を果たしていくものと考えられる」と記していた。これは、先行する「防衛計画の大綱」（1976年）が、「日本に対する武力による侵略」への対応を主眼としていたのと比較して、「日本の国外における武力紛争の危機」にも対象を広げようとする方針を示していた<sup>(28)</sup>。そして、「ナイ・レポート」を作成したJ・ナイ国防次官補は、米国の議会で、「『第二次防衛大綱』は、米国の安全保障戦略と一致する」と証言していた<sup>(29)</sup>。

こうした動きに対して、翌1996年5月の国会で、「日本の周辺地域で日本の平和と安全に重要な影響を与えるような事態が生じた際に、日米安保体制の円滑かつ効率的な運用を図って適切に対応するというのは、日本が攻撃されていないのに自衛隊が対処することとなり、憲法上許されるのか」との質問に、大森政輔・法制局長官（大出の後任）は、「日本が集団的自衛権を行使するのは憲法上認められていない」と答弁した。その上で彼は、「新防衛大綱（上述の第二次防衛大綱）の目的は、周辺事態に際して、あくまでも憲法及び法令の範囲内で対応するというところにあるので、何ら懸念には及ばない」<sup>(30)</sup>と付言していた。

(26) 『第126回国会参議院予算委員会会議録第4号』1993年3月11日、12頁。

(27) 「ナイ・レポート」の全文は、細谷千博他編『日米関係資料集1945－97』東京大学出版会、1999年、1297－1313頁。

(28) 「第二次防衛大綱」の全文は、佐道明弘『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、2006年、251－263頁。

(29) 島川雅史『アメリカ東アジア軍事戦略と日米安保体制』社会評論社、1999年、51頁。

(30) 『第136回国会参議院予算委員会会議録第19号』1996年5月9日、7頁。

## 新ガイドラインへの胎動

一方、1996年4月17日、橋本龍太郎・首相（自民党、政権は引き続き自社さ連立内閣）と米国のクリントン大統領は、「日米安保共同宣言」を発表した。そこでは、「日米両国間に既に構築されている緊密な協力関係を増進するため、『日米防衛協力のための指針（旧ガイドライン）』（1978年）の見直しを開始する」と、日米同盟を強化する方針を述べていた。<sup>(31)</sup> また、これに先立つ同月15日、日米両国政府は、かねてより懸案となっていた、自衛隊と米軍との間における後方支援及び物品・役務の相互提供に関する協定（ACSA）を締結した。

こうした中、同年5月の国会で、「米軍が日本から国外に出動した場合、これに自衛隊が協力・応援することは、現行の自衛隊法上できないのではないか」との質問に、大森法制局長官は、「憲法に違反するような形、及び自衛隊法上明確な根拠のない形での支援はできない」とした上で、「どのような支援・協力が憲法上・自衛隊法上可能かは、（支援・協力の）具体的な目的及び行為の態様を前提として、個々具体的に検討した後に、初めて明白にお答えし得る」<sup>(32)</sup>と答弁した。

さらに彼は、「米軍に対する自衛隊の補給活動等が憲法第9条に照らして許されるか否かは、（自衛隊の活動が）米軍による武力の行使と一体化するか否かで決定する」<sup>(33)</sup>ものの、「（武力の行使との）一体化に該当するか否かを判断する基準は、「戦闘行為が行われているか又は行われようとしている場所と支援活動する場所との地理上の関係、当該支援行動の具体的な内容、支援する先の軍隊による武力の行使との関係が密接か否か、支援先の軍隊による活動の現状、等を総合して勘案した上で、個々具体的に判断する」<sup>(34)</sup>と述べるにとどまった。そこには、「自衛隊による米軍への支援の当否」を判断する際の「具体的な基準」が何ら示されていなかった。その一方で、自衛隊と米軍との共同訓練については、「本来の意味における訓練であるならば憲法上問題はないが、訓練と称して（他国への）武力による威嚇となる行動に及ぶのは憲法上禁じられている」<sup>(35)</sup>と答え、「集団的自衛権の行使」に至らないような形に収めようとする配慮を示していた。

## 新ガイドラインをめぐる答弁

その後、日米両国政府は、「日米安保共同宣言」（前出）に示された「旧ガイドラインの見直し」作業に着手し、その具体化として、翌1997年6月、「日米防衛協力のための新指針（新ガイドライン）」の中間報告を公表した。それによると、新指針は「平素から行う協力（安全保障対話等）」、「日本に対する武力攻撃への対処」に加えて、「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）」に際して、「日米が協力して効果的にこれに対応し得る体制を構築すること」を最も重要な目的の一つとして掲げた。

この「周辺事態」への対応は、旧ガイドラインにおいて「具体的な準備を見送った」もの

(31) 「日米安保共同宣言」の全文は、前掲書『日米関係資料集』1345－1353頁。

(32) 『第136回国会参議院予算委員会会議録第19号』1996年5月9日、7頁。

(33) 『第136回国会参議院内閣委員会会議録第8号』1996年5月21日、26頁。

(34) 『第136回国会参議院内閣委員会会議録第8号』1996年5月21日、26頁。

(35) 『第136回国会参議院外務委員会会議録第16号』1996年6月13日、14頁。

であった。そして、同指針を策定する際の基本的な前提として、「日米安保条約及びその関連取り決め」は変更されず、「日本の全ての行為は、日本の憲法上の範囲内において行われ」、日本は「周辺事態」における対米協力として、「新たな施設・区域（在日米軍基地）の提供及び自衛隊施設・民間空港・港湾の一時的使用」に加えて、「日米安保条約の目的達成のため活動する米軍に対して、後方地域での支援を行う」ものとされた。しかし、その「後方地域」の範囲は、「主として日本の領域において行われるが、戦闘行動が行われている地域とは一線を画される日本周辺の公海及びその上空において行われることも考えられる。」と、極めて曖昧にされていた<sup>(36)</sup>。

そして、「後方地域」での自衛隊による米軍への支援に関して、大森長官は、「日本が周辺事態において戦闘地域と一線を画し得ないようになった際には後方支援を行い得ない」<sup>(37)</sup>と述べていた。しかし、彼は同年3月の国会で、「（自衛隊による）米軍への支援が戦闘地域かその後方地域で行われるかというだけで、武力行使と一体化しているか否かを判断する性質の問題ではない」<sup>(38)</sup>と答弁するなど、「集団的自衛権の不行使」を徹底し得るかに疑問の余地を残していた。

また、自衛隊による米軍への支援の一環として、「偵察行動を伴うような情報収集活動」に関しては、「情報収集が、特定の行動（武力の行使）を伴うことにより例外的に『武力の行使と一体化する』という問題が生じる懸念があるものの、一般的には実力の行使には該当せず、憲法第9条に抵触するか否かの問題にはならない」<sup>(39)</sup>とし、「機雷の除去」については、「（外国の軍隊による）日本への武力攻撃の一環として敷設されたもの以外に対しては自衛権の行使に該当せず認められないが、遺棄された機雷等、武力攻撃の一環として認められないものを対象とするのは、単に海上の危険物を取り除くに留まり、憲法上禁じられない」<sup>(40)</sup>と述べていた。さらに、遭難者への搜索・救難活動についても、「戦闘地域で実施することは中間報告では予定されておらず、戦闘地域とは一線を画した地域での活動を想定しており、『搜索・救難が武力の行使』と一体化するとの問題は生じ得ない」<sup>(41)</sup>と答弁した。しかし、こうした発言は、「戦闘地域」と「後方地域」とを区別する具体的な基準が何ら明確にされていない以上、米軍への便宜供与を助長する意味合いを持っていた。

そして同年9月、日米両国政府は、新ガイドラインを完成し、合意した。その基本的な内容は、前述した中間報告をほぼ踏襲していたが、「周辺事態の概念」として、「地理的なものでなく、事態の性質に着目したもの」と、やはり極めて曖昧な定義が付加されていた<sup>(42)</sup>。

## 周辺事態法案の「自衛」をめぐる答弁

翌1998年4月、日本政府は、新ガイドラインに実効性を付与するために作成した周辺事

(36) 『朝日新聞』1997年6月9日。

(37) 『第140回国会参議院外務委員会会議録第17号』1997年6月12日、24頁。

(38) 『第140回国会参議院予算委員会会議録第9号』1997年3月13日、36頁。

(39) 『第140回国会参議院外務委員会会議録第17号』1997年6月12日、16頁。

(40) 『第140回国会参議院外務委員会会議録第17号』1997年6月12日、16頁。

(41) 『第140回国会参議院決算委員会継続（閉会中）会議録第1号』1997年7月8日、22頁。

(42) 新ガイドラインの全文は、前掲書『日米関係資料集』1369－1389頁。



態法案を国会に上程した。この法案は、その目的を「日本周辺の地域における日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態（周辺事態）に対応して日本が実施する措置、その他の手続きその他の必要な事項を定める」（第1条）と規定した。その上で、「周辺事態」に日本が「日米安保条約に基づいて活動する米軍」に対して支援を行う「後方地域」には、「日本の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日本周辺の公海及びその上空の範囲」（第3条）と、新ガイドラインに即した形で定義が施されていた<sup>(43)</sup>。

そして、大森長官は、同法案中の「自衛隊員が遭難者への搜索救援活動や船舶への検査活動の際に武器を使用することを可能とする」規定（第11条）について、「自衛隊員自身もしくは彼らと共に職務に従事する者の生命または身体を防護するためのもので、武器の使用を必要最小限度としているゆえ、憲法第9条との関係で何ら問題はない」<sup>(44)</sup>と答弁した。また、「『後方地域』が（戦闘の勃発等によって）『後方地域』でなくなるおそれのある場合には、（自衛隊が米軍への支援を）実施する地域を変更する、（支援）活動を中断する、現場では支援を一時中止すると規定しており（同法案第5条）、『支援活動が米軍による武力の行使と一体化する』ことは想定されない」<sup>(45)</sup>とも答弁した。そして、その上で、「仮に（自衛隊の）輸送する対象が武器・弾薬あるいは兵員であっても（武力行使と一体化しないという）結論に変わりはないが、そのような判断は十分慎重に行うべきである」<sup>(46)</sup>と付言し、米軍への支援が非軍事面にとどまるような配慮を示していた。

これに加えて彼は、「周辺事態」が生起し得る「周辺」の範囲について、「当該事態の規模・態様等を総合して判断するゆえ、その（『周辺』とされる）地域を、あらかじめ地理上で特定することはできない」と述べる一方、「現実の問題として、そうした事態の起こり得る地域にはおのずと限界があり、（周辺事態が）中東やインド洋で生起することは基本的に想定されない」<sup>(47)</sup>と付言していた。これは、自衛隊による米軍への支援が、日本にとっての「自衛」の範囲を逸脱しないようにする姿勢をうかがわせていた。しかし、「周辺」の範囲を判断する際の具体的な基準を何ら明らかにしておらず、結果として米軍の行動に大幅な自由を認めるものであった。

## 周辺事態法案の「支援」をめぐる答弁

また、大森は、「周辺事態に際して米軍の戦闘機が日本国内の基地から出動するのは、日本が戦争する（武力を行使する）ということにならないのか」との質問には、「基地の提供が仮に米軍の軍事行動への協力として行われたとしても、それは『米軍が日本国内の施設を使用するのを応諾する』ことにとどまり、『武力の行使との一体化』が生じ得る活動の類型には該当せず、『日本による武力の行使』には当たらない」<sup>(48)</sup>と述べていた。さらに、「戦

(43) 周辺事態法案の全文は、『朝日新聞』1998年4月29日。

(44) 『第143回国会参議院予算委員会議録第3号』1998年8月21日、31頁。

(45) 『第145回国会衆議院予算委員会議録第13号』1999年2月15日、17頁。

(46) 『第145回国会衆議院予算委員会議録第13号』1999年2月15日、17頁。

(47) 『第145回国会参議院予算委員会議録第5号』1999年2月25日、11頁。

(48) 『第145回国会衆議院予算委員会議録第5号』1999年1月28日、30頁。

闘作戦行動から日本国内の基地に帰投した米軍の航空機に給油・整備等を行うのは、『武力行使との一体化』とは判断されない<sup>(49)</sup>と答弁した。これに対しては、「当該航空機が給油・整備を終えた後に再び出撃する場合は『武力行使との一体化』とならないのか」との質問がなされたが、大森は、「そうした事態は仮定の問題として存在するが、憲法上検討する余地が残っている」<sup>(50)</sup>と述べるにとどまった。

さらに彼は、「日本に対する侵攻国を支援しようとする船舶を検査するのは、日本の自衛行動として必要であり、憲法第9条が否定している交戦権には該当しない」<sup>(51)</sup>、「米軍の艦船に対する給油は、日本の領域内において、比較的長期間にわたる艦船の行動全体に対して行うという特性を有しており、個々の戦闘作戦行動と密接な関係を持っていない」<sup>(52)</sup>と、米軍への支援を正当化する旨を答弁した。さらに、「日米安保条約の目的を達成しようと活動する米軍に支援することは、『武力の行使』には該当せず、日本が集団的自衛権を行使することにはならない」<sup>(53)</sup>とも述べた。

結局、日本政府（自民党の小渕恵三を首班とする自民党・自由党の連立政権）は、周辺事態法案の第1条に「日米安保条約の効果的な運用に寄与し」との文言を追加し、その後、同法案は1999年5月、国会で成立した。同時に、周辺事態での協力活動を円滑化する狙いから、ACSA（前出、自衛隊と米軍との間における後方支援及び物品・役務の相互提供に関する協定）も改められた。また、周辺事態法案に記されていた船舶への検査活動は、「その実施には国連による決議を要する」との判断から周辺事態法に盛り込まれず、翌2000年11月に、船舶検査活動法として別途成立した。

周辺事態法案の審議中、橋本・小渕の両首相は、憲法第9条の解釈をめぐり、「これは認められない」とする大森長官の助言に意を唱えなかったとされ<sup>(54)</sup>、この点に照らす限り、法制局側の示した周辺事態法案に関する解釈・答弁は、政府側の意向に沿ったものだったと言えよう。しかし、周辺事態法と日米安保条約との関係は明白になったものの、「自衛隊が憲法第9条で認められる活動の範囲を決める際の具体的な基準」は、何ら明らかにされないままとなった。

## 9・11テロをめぐる日米両国政府の対応

翌2000年の10月、米国のアーミテージ元国防次官補（前出）等、超党派のアジア問題専門家のグループは、翌年に迫った米国新政権の発足に向けて、対日政策の指針となる報告書（アーミテージ・レポート）を発表した。そこでは、朝鮮半島及び台湾海峡における不安定な情勢ゆえに、「日米安保条約がこれまで以上に重要性を増している。」ものの、「日本政府による集団的自衛権不行使の方針は、同盟協力の制約になっている」と指摘していた<sup>(55)</sup>。また、

(49) 『第145回国会参議院予算委員会会議録第5号』1999年2月25日、19頁。

(50) 同上、20頁。

(51) 『第145回国会参議院予算委員会会議録第11号』1999年3月8日、39頁。

(52) 『第145回国会衆議院日米防衛協力のための指針等に関する特別委員会会議録第8号』1999年4月15日、32頁。

(53) 『第145回国会参議院日米防衛協力のための指針等に関する特別委員会会議録第4号』1999年5月11日、6頁。

(54) 『朝日新聞』2014年10月5日。

(55) “The United States and Japan : Advancing Toward a Mature Partnership”, *INSS Special Report*, October 11, 2000, pp.1 - 7.

同年12月、米国のT・フォーリー駐日大使は、「米国の次期政権を誰が担うことになっても、アジアや世界の安定のために日米関係をさらに強めていくという基本的な姿勢に変化はないだろう」と語っていた<sup>(56)</sup>。

そうした中で、翌2001年9月11日、「イスラム過激派」を名乗る武装集団が民間航空機を乗っ取って米国のニューヨークとワシントンへの自爆攻撃(9・11テロ)を行うと、米国政府(G・ブッシュ〔子〕大統領の政権)は、テロとの戦い及び撲滅を宣言した。こうした姿勢に日本政府(自民党の小泉純一郎を首班とする自民党・公明党・保守党の連立政権)も賛同し、翌10月5日、小泉内閣は、米国の進める対テロ戦争を支援するため、テロ対策特別措置法(テロ特措法)案を国会に提出した。米国を支援するにあたり、防衛庁は当初、周辺事態法(前出)を検討していたが、「戦場がアフガニスタンなら『周辺事態』と解釈するのは難しい」と外務省が強く主張したため、新たな法律の制定に踏み切っていた<sup>(57)</sup>。その直後、米国及び英国等の「有志連合諸国」は、アフガニスタンに対し、「テロを支援している」として、同月7日、戦争を開始した。

同法案は、「国際的なテロリズムの防止及び根絶のために積極的に寄与する」のを目的とし、「武力による威嚇又は武力の行使以外の手段による対応措置」を「日本の領域及び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のない地域(非戦闘地域)」のうち、「公海及びその上空」並びに「(当該対応措置が行われることに同意を得た場合に限り)外国の領域」で行い(第2条)、対応措置として協力支援・搜索救助・被災民救援等の諸活動を挙げている(第3条)。また、自衛隊が対応措置に従事する際、「自己または他の自衛隊員もしくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命または身体の防護のため止むを得ない場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度内で武器を使用できる」(第11条)と規定されていた<sup>(58)</sup>。この武器を使用する際の基準は、周辺事態法における「自衛隊員及び共同して職務に当たる者の防護」(同法11条)という限定から拡大・緩和されていた。

## テロ特措法案をめぐる答弁

テロ特措法案の審議が国会で始めると、「搜索あるいは避難民の救助に際して、自衛隊が武器を使用するのは、『武力による威嚇又は武力の行使』とは考えないのか」との質問に、法制局長官の津野修(大森の後任)は、「本法案に基づいて自衛隊が対応措置を実施する際には、『武力行使をすることはまずないと共に、武力行使と一体化することのない』ように(対応措置の)枠組みを決めているので、自衛隊による武器の使用が『武力による威嚇又は武力の行使』には該当しない」<sup>(59)</sup>と答弁した。しかし、そこには、「武器の使用」と「武力の行使」を区別する際の基準が示されていなかった。また、「自衛隊が給油等で支援する艦船がトマホーク型のミサイルを発射するならば、そうした艦船は、(自衛隊による支援活動を

(56) 『朝日新聞』2000年12月1日。

(57) 同上、2001年9月16日。

(58) テロ特措法案の全文は、同上、2001年10月5日。

(59) 『第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第6号』2001年10月15日、25頁。

禁じた) 戦闘地域ではないのか」との質問に、津野は、「(艦船が) ミサイルを発射せず戦闘行為が行われていないという時間帯には、様々な(支援)活動を十分に行い得る」<sup>(60)</sup>と、支援を正当化する旨を述べた。

結局、テロ特措法は、約3週間という迅速な審議の後、同月29日に成立した。その後、自衛隊が同法に基づく支援活動を開始した後、秋山収・法制局長官(津野の後任)は国会で、「日本による(支援)活動が『武力の行使』と一体化するか否かに関しては、様々な基準を用いて総合的に判断するしかない」<sup>(61)</sup>と答えるにとどまり、判断する際の具体的な基準を何ら明らかにしなかった。

テロ特措法の成立をめぐり、法制局側は当初、武器を使用する基準の緩和に反対を表明していた。また、与党の自民党でも、自衛隊を対テロ戦争へ派遣することに慎重な意見が強かった。しかし、9・11テロが発生した直後の9月15日に米国のアーミテージ国務副長官(前出、元国防次官補)が日本の柳井俊二・駐米大使に「Show the flag(旗を見せて欲しい=味方であることの意味表示を求める意)」と述べたことが伝わると、政府も自民党側も、テロ特措法への賛成が大勢となっていった。さらに、自民党と連立政権を組む公明党も、「武器使用基準は国際標準の段階中に設定する」として、基準の緩和に同意した。その背景には、野党の民主党から、「対テロ戦争への支援には、与野党の枠を超えて協力すべきだ」との声が上がったことから、「自民党が連立政権の相手を民主党に変える可能性がある」と、公明党が危機感を抱いたことがあった<sup>(62)</sup>。こうした中で、同法の成立をめぐって法制局側が示した解釈は、結果として日米両国政府の意図に沿ったものとなっていた。

## イラク特措法案をめぐる答弁

一方、2002年1月、米国のブッシュ大統領がイラクを「イラン及び北朝鮮と並ぶ悪の枢軸」と非難したこと、両国の関係は悪化の一途を辿っていた。こうした中、2002年5月の国会で、「米国がイラクを攻撃した場合、日本がテロ特措法を用いて対米支援を行うのは無理ではないか」との質問に、津野法制局長官は、「日本の対応は、米軍の活動がテロ特措法の要件を満たしているか否かにかかっている」<sup>(63)</sup>として明言を避けていた。

そして翌2003年3月19日、米国はイラクに対して、「大量破壊兵器を保有しており、国際平和に対する脅威となっている」として、英国と結んでの開戦に踏み切り、日本政府も米国への支持を表明した。当時の米国政府内からは、ウォルフォウィッツ国防副長官が「Boots on the ground(地上に部隊を派遣してほしい)」と述べるなど、日本政府に対しイラク戦争への協力を求める声が上がっていた<sup>(64)</sup>。

そして同年6月13日、日本政府はイラク復興支援特別措置法(イラク特措法)案を国会に提出した。同法案は、イラクで治安の維持に当たる米英軍を後方支援するために自衛隊

(60) 同上、41頁。

(61) 『第56回国会参議院予算委員会会議録第4号』2003年1月30日、4頁。

(62) テロ特措法の制定をめぐる動きについては、『朝日新聞』2001年9月27日、10月1日。

(63) 『第154回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第3号』2002年5月17日、10頁。

(64) 『朝日新聞』2003年6月25日。



を派遣し、その活動は、テロ特措法と同様に、「日本の領域及び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のない地域（非戦闘地域）」で行う（第2条）と規定していた<sup>(65)</sup>。

こうして、国会でイラク特措法の審議が始まると、同法案における「戦闘行為」の意味について、石破茂・防衛庁長官は、「全体として国または国に準ずる組織による武力の行使を指し、国内治安の問題にとどまるテロ行為、あるいは散発的な発砲や小規模な襲撃等のような、組織性・計画性・継続性が明白でない、偶発的なものと認められるものは、（戦闘行為に）該当しない」<sup>(66)</sup>と答弁した。さらに、「野盗等を掃討している他国の軍隊を自衛隊が支援するのは、憲法で禁じられた『武力の行使』と一体化しないのか」との質問に、秋山法制局長官は、「憲法上問題となるのは『国際紛争を解決するために行う武力の行使』であり、野盗・盗賊に対する武力の行使は、これに該当しない」<sup>(67)</sup>と、石破の見解を補うような旨を述べた。

結局、イラク特措法案は同年7月26日、国会で可決・成立したが、その後も、日本政府のイラクへの復興支援をめぐる質問は国会で続いた。翌年1月、日本政府がCPA（イラク政府の崩壊後に設置されたイラクの暫定政府機構）に資金を提供していることについて、「CPAはイラクという国家の正統な政府ではなく、これに反対する勢力もイラクの国内に存在しており、こうした組織を支援するのは、憲法上問題ではないのか」との質問に、秋山法制局長官は、「資金の提供は『武力の行使』に該当せず、日本は交戦権の主体である武力行使の当事者になることはあり得ないゆえ、憲法上疑義は生じない」<sup>(68)</sup>と答弁した。

### イラク特措法に基づく支援活動をめぐる答弁

そして、同年2月、日本政府はイラク特措法に基づく自衛隊のイラクへの派遣を決定し、自衛隊によるイラクでの戦後復興支援活動が開始された。翌2005年2月の国会で、「イラクで友軍（米英軍）が攻撃された際、自衛隊は救援することができないのか」との質問が提起された。これに対して、阪田雅裕・法制局長官（秋山の後任）は、「自衛隊の救援活動が『武力の行使』に該当すると仮定した場合、それが『他国のための集団的自衛権の行使』に該当するか否かを判断するには、一般論として、当該他国（の軍隊）自身による軍事的な行動が国際法上如何なる根拠に基づくかが問題となる」とした上で、自衛隊による救援の可否は、「個々具体的な事実関係を踏まえた上での国際法上の解釈・運用に関わる」<sup>(69)</sup>と答弁した。

さらに阪田は、「（自衛隊が）武装した米英軍を非戦闘地域に輸送した後、その米英軍が戦争に参加するような場合には、輸送という行為が合憲であると同時に、イラク特措法上適法なのか」との質問に、「イラク特措法の第3条第3項は、自衛隊による安全確保支援活

(65) イラク特措法案の全文は、同上、2003年6月14日。

(66) 『第156回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第7号』2003年7月2日、4頁。

(67) 同上、6頁。

(68) 『第159回国会衆議院予算委員会議録第2号』2004年1月26日、40頁。

(69) 『第162回国会国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議録第2号』2005年2月28日、12頁。

動業務の一つとして輸送を掲げており、それを行う対象を特に限定しておらず、米軍の要員を輸送することは、当該要員が武装しているか否かを問わず法律上は問題がない」とした上で、「自衛隊がイラク特措法に基づいて実施する対応措置自体は『武力の行使』に該当しないことに加え、当該措置を実施する区域を非戦闘地域に限定するための仕組みを設けることによって、『他国の軍隊が仮に武力を行使しても（自衛隊が）それ（他国の軍隊による武力の行使）と一体化しなければ、自衛隊による活動が（他国の軍隊による武力の行使と）一体化しない』という法律上の制度を設けているので、憲法第9条に照らしても問題は生じない」<sup>(70)</sup>と応えた。しかし、これらの答弁には、「武力行使との一体化」や「非戦闘地域」を判断するための具体的な基準が何ら明らかにされていなかった。

### 有事関連法案をめぐる答弁

一方、日本政府は、日本が国外から安全を脅かされるような事態に備えるため、有事関連法の制定に着手した。そして、2002年4月、日本政府は武力攻撃事態法案を作成し、国会に上程した。同法案は、「日本が外部から武力による攻撃（武力攻撃）を受けた（武力攻撃を受けるおそれのある場合を含む）事態または武力攻撃が予測される事態への対処」（第2条）を定めていた。そして、対処するための措置には、「日米安保条約に従って武力攻撃を排除するために必要な行動が円滑かつ効果的に行われるために実施する物品・施設・役務の提供等の措置並びに外交上等の措置」（同条）が列挙されると同時に、「武力攻撃事態に対処する際は日米安保条約に基づいて米国と緊密に協力し、国際連合等国際社会から理解を得て協調的に行動する」（第3条）と、米国との関係を重視する規定が盛り込まれていた<sup>(71)</sup>。

こうして国会で、武力攻撃事態法案の審議が始まると、「国際法上、米軍の行動には日本の国内法が適用されないことになっているが、（駐留米軍に関する）地位協定の第16条で『米軍は国内法を尊重する義務を持つ』と定められており、この関係はどうなるのか」との質問に、津野修・法制局長官は、「（米軍が）国内法を尊重するということは、日本の法令が（米軍に）適用されることとは違う」とした上で、「地位協定には駐留米軍の移動に関して一定の法律が適用されると定められているが、こうした例を除き、駐留米軍には日本の法令が適用されず、従って法令に違反することはない」<sup>(72)</sup>と答弁した。

さらに、「第2条に規定された米軍への便宜供与は、ACSA（前出、1996年に締結された自衛隊と米軍との間における後方支援及び物品・役務の相互提供に関する協定）を、周辺事態のみならず日本に対する武力攻撃にも拡大しようとするものではないのか」との質問に、津野は、「当該規定は、あくまで（日本に対する）武力攻撃を終結させるために実施する措置であり、ACSAのような協定によらず、日本の法律等に基づいて準備するという意味である」<sup>(73)</sup>と応じた。結局、武力攻撃事態法案は、適用する対象を「武力攻撃が発生した場合又はそれが発生すると認められる明白な危険が切迫していると認められる場合（武力攻撃事態）」及び「武力攻撃事態には至らないものの武力攻撃が予測される場合（武力攻撃

(70) 『第162回国会参議院予算委員会会議録第6号』2005年3月7日、29頁。

(71) 武力攻撃事態法案の全文は、『朝日新聞』2002年4月17日。

(72) 『第154回国会衆議院武力攻撃事態の対処に関する特別委員会会議録第5号』2002年5月9日、14頁。

(73) 『第154回国会衆議院武力攻撃事態の対処に関する特別委員会会議録第7号』2002年5月20日、30－31頁。

予測事態)」に改めた上、翌2003年6月6日、武力攻撃事態対処法として成立した。

続いて翌2014年2月、政府は新たな有事関連法の一つとして、米軍行動円滑化法案の概要を公表した。これは、「日本に対する外部からの武力攻撃を、日米安保条約に従って排除するために必要な米軍の行動を円滑かつ効果的に実施するための措置」として、「自衛隊が役務の提供を行う」ものとしていた<sup>(74)</sup>。そして同法案が国会に上程されると、「この法案では、武力攻撃事態のみならず、武力攻撃の予測事態や武力攻撃に至らない段階でも米軍に弾薬を提供できることになっているのは問題である」との質問に、秋山法制局長官は、「日本に対する武力攻撃を排除するために必要最小限の武力を行使するのは憲法（第9条）も否定していないと考えられ、そうした対応措置を準備する段階において、日米両国は相互に協力することの一環として、（自衛隊が）米軍に弾薬を提供することも、憲法上問題にはならない」<sup>(75)</sup>と答弁した。

その後、米軍行動円滑化法案を含む有事関連7法案は、同年6月14日、国会で可決・成立した。一連の有事関連法案に関して法制局の行った答弁は、結果として米軍に便宜を図るものとなっていた。

## 結論

「冷戦の終結」前後から「対テロ戦争」に至るまでの時期、法制官僚は、憲法第9条で許容し得る限り、有事対応・平和復興支援関連法の制定を推進したと言えよう。それは結果として、「安全保障政策を軍事面で拡充しよう」とする日米両国政府の意向に沿うものとなった。

その過程で、日本側で意見の一致が見られたもの（国連PKO法等）は成立し、政府・与党内に反対が強いもの（国連平和協力法案）は実現に至らなかった。工藤敦夫（前出、湾岸戦争前後の法制局長官）は後に、「自分たち（法制局）の（法令に対する）審査は政策優先である」<sup>(76)</sup>と語っているのは、「法案を解釈する際に政府・与党の多数意見を重視する」ということを表わしていると言えよう。

しかし、そうした中で、法制官僚は、文言の解釈を駆使して有事対応・平和復興支援関連法と憲法第9条との整合性を図ることに傾注するようになった。秋山収（前出、対テロ戦争前後の法制局長官）は、「非戦闘地域」という概念を、「戦闘があるかないかわからない状況でも自衛隊が活動できる」ように工夫した「官庁文学の傑作である」<sup>(77)</sup>と述べているが、そこには、法律の解釈と現実の事態との乖離が最早看過し得ないものとなっていた。

そして、このような解釈は、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だのである。

（2015.6.12受稿，2015.7.17受理）

---

(74) 米軍行動円滑化法案の概要は、『朝日新聞』2004年2月25日。

(75) 『第159回国会参議院予算委員会会議録第7号』2004年3月10日，44頁。

(76) 政策研究大学院C.O.Eオーラル・政策研究プロジェクト『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』2005年，94－95頁。

(77) 『朝日新聞』2007年8月11日。

## 〔抄 録〕

「冷戦の終結」前後から「対テロ戦争」に至るまでの時期、法制官僚は、憲法第9条で許容し得る限り、有事対応・平和復興支援関連法の制定を推進したと言えよう。それは結果として、「安全保障政策を軍事面で拡充しよう」とする日米両国政府の意向に沿うものとなった。その過程で、日本側で意見の一致が見られたもの（国連PKO法等）は成立し、政府・与党内に反対が強いもの（国連平和協力法案）は実現に至らなかった。

しかし、そうした中で、法制官僚は、文言の解釈を駆使して有事対応・平和復興支援関連法と憲法第9条との整合性を図ることに傾注するようになった。そこには、法律の解釈と現実の事態との乖離が最早看過し得ないものとなっていた。

そして、このような解釈は、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だのである。