

〔論 説〕

戦後日本の安全保障政策と法制官僚 —日米安保協力をめぐる政府解釈の検証(6)—

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(1946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、冷戦の終結(1989年)からイラク特措法の成立(2003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た、という結論に達している⁽¹⁾。

この稿では、その後の日本における安全保障政策をめぐる動きに論及した上で、憲法・安保条約等に関して法制官僚が示した解釈・見解の実態及び意義を検討してみたい。

ミサイル防衛をめぐる答弁

2005年2月、日本政府(小泉純一郎内閣)は、ミサイル防衛(MD、他国から日本に向けて発射された弾道ミサイルを短時間で捕捉して迎撃する態勢)の手順を簡素化するための自衛隊法改正案を決定し、国会に上程した。既に1998年の8月末に、北朝鮮の発射した弾道ミサイルが日本の上空を越えて太平洋上に落下しており、日本政府は、こうした自国への脅威に備えるのを目的として、翌2006年度からMDの導入を予定していた。

しかし、当時の自衛隊法では、首相がMDによる迎撃命令を下す際に閣議等の時間を要する一方で、弾道ミサイルはレーダーが捕捉した後に約10分で日本に到達する場合もあり、迅速な対応の実現が課題となっていた。この点を踏まえて、同法の改正案は、「首相からの迎撃命令がなくても、事前に作成された緊急対処要領に沿って現場指揮官が迎撃を判

(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。「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)—」『千葉商大紀要第53巻第1号』2015年、167-181頁。

断する」としていた。この点に対して、「日本以外の国を狙う途中で日本の上空に飛来するミサイルを迎撃すれば、結果として他国を防衛したこととなり、集団的自衛権の行使に当たるとはならないか」との懸念が指摘されていた⁽²⁾。

この改正案について、阪田雅裕・内閣法制局長官は、「政府が武力攻撃事態を認定した後、防衛出動を下令したという状況の下で（日本を狙う）ミサイルを破壊するという措置は、自衛権の行使として当然である」⁽³⁾、「米国等日本以外の第三国に向けて飛来するミサイルを撃ち落とすのは武力の行使に該当する場合が多いとする見解があるものの、弾道ミサイルを破壊するという行為自体が憲法第9条で許されていない『武力の行使』に当たるといふわけではない（傍点引用者、以下断り無き限り同じ）」と応じた上で、「ミサイルの迎撃を警察権（の行使）と捉える場合、これを一種の軍隊による行動として実施しないということではなく、自衛隊の活動であっても、治安出動や海上警備行動等、警察権の行使に類するものは多々ある」⁽⁴⁾と答弁した。

しかし、法制局や政府が、MDに関して「自衛権及び武力の行使」という表現を拒否し続けても、改正案の実態は、「自衛隊による安全保障活動の拡大」に他ならなかった。結局、この改正案は同年7月に国会で成立するに至った。

集団的自衛権の行使問題と法制局

翌2006年の9月、小泉首相が退陣し、同じ自民党の安倍晋三が後を継いだ。安倍は、首相に就任する以前から、「集団的自衛権の不行使」という政府の方針を変更して行使の容認を実現しようと目指しており、翌2007年の5月、首相個人の諮問機関として、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇、座長は柳井俊二・前駐米大使が務めた）を設置した。その初会合で安倍は、「公海上で行動を共にする米艦船への攻撃に対する自衛隊の応戦」、「米国に向かう弾道ミサイルへの自衛隊による迎撃」等の事例を挙げ、「新たな時代状況を踏まえた、新たな安全保障政策の構築」を検討するよう指示した⁽⁵⁾。既に同年の2月、米国のR・アーミテージ元国務副長官等は、アジア戦略に関する政策提言（アーミテージ・レポート2）を発表しており⁽⁶⁾、そこでは「自衛隊の海外展開を規定する恒久法の制定」にも論及していた。これは、「集団的自衛権の行使を容認して自衛隊の活動を拡充しよう」とする安倍首相の背中を押すものとなっていた。

しかし、宮崎礼壹・法制局長官（阪田の後任）は、「集団的自衛権の不行使という憲法解釈の変更」を求める安倍に「理屈が通らない」と首肯しなかった。また的場順三・内閣官房副長官も、宮崎から「首相が集団的自衛権の行使容認に踏み切れれば抗議して辞任する」との意向を伝えられており、「行使容認より政権の足場固めを優先すべきだ」と安倍を制した⁽⁷⁾。加えて、自民党と連立する公明党の太田昭宏・代表は、安倍内閣が成立した直後、「集

(2) 自衛隊法の改正案については、『朝日新聞』2005年2月10日。

(3) 『第162回国会衆議院安全保障委員会議録第2号』2005年2月24日、8頁。

(4) 『第162回国会衆議院武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会議録第2号』2005年3月31日、12頁。

(5) 『朝日新聞』2007年5月18日。

(6) 同上、2007年2月18日。

(7) 同上、2014年3月3日。

团的自衛権を研究すること自体はいいが、その結果としてなし崩し的に(憲法解釈を変更)するという形は絶対いけない」と述べ、安倍首相を牽制していた⁽⁸⁾。

その後、安倍は健康を損ねて同年の9月に退陣し、後継の首相に福田康夫(自民党)が就任した。そして翌2008年の6月、安倍首相の設けた安保法制懇は、報告書を政府に提出した。そこでは、指示された事例について、「集团的自衛権の行使を容認する」よう求めている。しかし、福田首相は宮崎法制局長官と同様に集团的自衛権の行使に慎重な立場をとっており、同報告書の検討に踏み込むことはなかった⁽⁹⁾。

海賊対処法をめぐる答弁

翌2009年3月、海上自衛隊の艦船が、アフリカのソマリア沖・アデン湾での海賊対策として、自衛隊法に基づく海上警備行動に派遣された。同海域での海賊はイスラム系の勢力から武器・弾薬等の供給を受け⁽¹⁰⁾、その対策には米国等NATO(北大西洋条約機構)加盟国も参加しており⁽¹¹⁾、海賊対策への海上自衛隊の参加は、実質上対米軍事協力の色彩を帯びていた。

そして同年の4月、日本政府(麻生太郎内閣)は、海賊対処法案を国会に上程した。同法案は、自衛隊が海上警備行動によって海賊行為から保護する対象として、従来認められていなかった「日本と無関係な外国の商船」も加えた上で、「海賊行為を疑われる船舶が自衛隊による停戦命令に応じない場合には、船体への射撃を可能とする」と規定していた。

その後、同法案の審議で、「自衛隊が検査した船舶に、テロリストや反政府武装組織の構成員等、国に準ずる一団が漁民に偽装して乗り込んでいた場合、これらに自衛隊が射撃等武力を行使するのは、憲法第9条に違反しないと考えてよいのか」との問いが提起された。これに対して、法制局長官の宮崎は、「海賊行為とは、『何人も領有したり支配するのを許されない公海における、私有の船舶による私的な目的に基づく私人の犯罪行為』であり、そのことを自衛隊が認定して射撃するゆえに、当該の射撃は、国家なり国家に準ずる者による行為として評価されるものではない」⁽¹²⁾と答弁した。

ここで宮崎は、海賊行為を「紛争当事国いずれか一方の戦意の表明(宣戦布告等)を前提とする国際法上のテクニカルな戦争」⁽¹³⁾と概念上区別した上で定義づけていた。しかし、ソマリア沖の海賊は自動小銃やロケットランチャー等で武装しており、米国やNATO諸国も、対策には沿岸警備隊等でなく海軍を派遣していた⁽¹⁴⁾。こうした点に照らす限り、「憲法第9条で禁じられている戦争及び武力の行使を、国家及びそれに準ずる組織との間における行為」に限定しようとする法制局の答弁は、「戦争及び武力の行使」の実態と少なからず乖離していると言わざるを得なかった。結局、同法案は同年の6月に国会で成立し、ソ

(8) 同上、2006年10月2日。

(9) 『朝日新聞』2008年6月25日。

(10) 森本敏「ソマリア沖海賊対処活動とその安全保障上の意味合い」『防衛法研究』第33号、2009年、48頁。

(11) 防衛知識普及会編『海賊対策』内外出版、2009年、13頁。

(12) 『第171回国国会衆議院海賊行為への対処並びに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』2009年4月23日、15頁。

(13) 田畑茂二郎『国際法講義・下〔改定版〕』有信堂、1980年、230 - 231頁。

(14) 前掲書『海賊対策』11 - 12頁。

マリア沖に派遣された海上自衛隊は、海賊対処法に基づいて活動を継続した。

「核持ち込み密約」をめぐる答弁

同じ2009年の9月に行われた衆議院総選挙で自民党が大敗し、大勝した民主党を中心とする新たな連立政権（民主党の鳩山由紀夫を首班とする内閣）が成立した。こうして政権交代を実現した鳩山内閣は、海上自衛隊が対テロ戦争の支援活動としてインド洋で行っていた給油活動（テロ特措法及び同法が民主党等野党の反対で失効した後は2008年1月に成立した補給支援法に基づいて行われていた）を補給支援法の期限となる翌2010年1月に中止し、代替策として、アフガニスタン警察に年間1億2千5百万ドルを提供する等の支援を決定した。

鳩山内閣はさらに、自民党が政権を担っていた時期に米国との間で交わした「日本国内への核兵器の持ち込みに関する密約」について、外務省による内部文書の調査及びそれに関する有識者委員会（座長は北岡伸一・東京大学教授が務めた）の検討に着手した。その俎上には、①1960年1月に藤山愛一郎・外相とマッカーサー駐日米国大使とが交わした「米国艦船の日本への核付き寄港・通過を事前協議の対象から除外する」とした「討議の記録」、②1969年11月に佐藤首相とニクソン米国大統領とが署名した「沖縄の返還後に重大な緊急事態が生じた場合、米国が沖縄に核兵器を再び持ち込むのを容認する」とした「合意議事録」が上っていた。このうちの②は、既に若泉敬（元京都産業大学教授、国際政治学者）が自著でその存在を明らかにしており⁽¹⁵⁾、同年の12月に現物が東京都内で発見されていた⁽¹⁶⁾。

そして翌2010年の3月、外務省は上記した密約に関する調査の結果及び有識者委員会の検証報告書を公表した。そこでは、①を「暗黙の合意という『広義の密約』があった」と認定したものの、②については、「同じ1969年11月に出された日米共同声明の内容を大きく超えておらず、密約とは言えない」とする有識者委員会の見解が示されていた⁽¹⁷⁾。これを受けて、岡田克也・外相は国会の質疑で、「鳩山政権としては非核三原則を堅持する」と述べる一方で、「（米軍艦が）核付きで（日本に）一時寄港しないと日本の安全を守るのが困難な事態となれば、その時の政権が自らの命運をかけて（核付きの寄港を認めると）決断し、国民に説明することになる」⁽¹⁸⁾と述べ、米国の核抑止力による対日防衛の効果を事実上肯定した。さらに梶田信一郎・法制局長官（宮崎の後任）は、「核持ち込みのような政府間の密約は憲法上無効になるのか」との問いに、「密約の具体的な内容を承知していない」⁽¹⁹⁾として、答弁を留保した。

上記した密約のうち②は、若泉の著書が世に出た後の1996年に国会でも取り上げられ、

(15) 若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』文芸春秋社、1994年。

(16) 『朝日新聞』2009年12月23日。

(17) 検証報告書では他に、1960年1月に藤山・マッカーサー間で合意した「朝鮮半島での有事における米軍の戦闘作戦行動を事前協議なしに認める」とした非公開文書（朝鮮議事録）と、1971年6月に交わされた「沖縄返還に際して土地の現状を回復するための補償費4百万ドルを日本側が肩代わりする」という「議論の要約」を、共に「密約に該当する」とした。同報告書の要旨は、同上、2010年3月10日。

(18) 『第174回国会衆議院外務委員会議録第5号』2010年3月17日、6頁。

(19) 『第174回国会衆議院外務委員会議録第12号』2010年4月14日、13頁。

「密約が政府を拘束し続けるということをどう考えるのか」との問いに、大森政輔・法制局長官は、「密約が存在しないと歴代の政府が答弁している以上、一般論としても答えるべきではない」⁽²⁰⁾と述べていた。しかし、同じ密約の存在が1978年に国会の審議で浮上した際、「政府の首脳同士が交わした密約は、国際法上有効か」との質問に、真田秀夫・法制局長官は、「一般論として、そうした取り決め等が密約であったとしても、そのことを以て無効だというわけにはいかない」⁽²¹⁾と答弁した。これは結果として、「密約に基づく核抑止力で日本の安全を守る」という政策を事実上容認するものとなっていた。

国連PKOをめぐる答弁

民主党は政権交代直前の2009年6月に、同党が衆議院選挙で掲げる公約の土台となる政策集を公表した。そこには、「国連平和維持活動」について、「日本国憲法の理念に合致し、主権国家による自衛権の行使とは性格を異にしており、日本の主体的判断と民主的統制の下に積極的に参加する」と記されていた⁽²²⁾。これは、同党の実力者・小沢一郎（元自民党幹事長）が目指す「自衛隊を海外に派遣して国連憲章第42条（軍事的措置）に基づく活動にも参加する」という方針の具体化であった。しかし、それを実現した際には、そうした自衛隊の活動に否定的な意見を持つ同党内の護憲派からの反発が予想されていた。それに加えて、この方針は、日本政府が従来から掲げる「自衛隊による海外での武力行使を認めない」との憲法解釈とも異なっていた⁽²³⁾。

この問題は、政権交代後の翌2010年3月の国会でも取り上げられた。その際、法制局長官の梶田は、「従来行われてきた多国籍軍等の活動に照らす限り、国連安全保障理事会が決議を出した場合であっても、それ（多国籍軍に参加しての活動）が各国の主権に基づくものであることは否定できない」とした上で、「日本から（多国籍軍に）派遣された自衛隊による活動は、日本の意思に基づき、主権国家としての日本の行為であると考えられるゆえ、仮にその活動が武力の行使に該当するのならば、憲法第9条の下では許されない」⁽²⁴⁾と、小沢の見解を否定する旨を答弁した。

そして翌2011年11月1日、日本政府（野田佳彦内閣）は、アフリカの南スーダン（内戦を経て同年の7月にスーダンから独立した）での国連PKOに、陸上自衛隊の施設部隊を派遣することを決定した。内戦の收拾や南スーダンの建国には米国が深く関与しており、同国でのPKOへの参加は、対米協力という側面を持っていた。そして野田首相は同日の国会で、「南スーダンPKOへの自衛隊の派遣が、PKO5原則（自衛隊はPKOに従事する際、必要最小限の自衛目的以外で武器を使用しない、等を定めた）に即して行われるべきものであることは言うまでもない」⁽²⁵⁾と、PKOに関する梶田の答弁（上述）と同じ趣旨を述べた。

以上のような、内閣法制局が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

(20) 『第136回国会参議院予算委員会会議録第14号』1996年4月25日、17頁。

(21) 『第84回国会参議院予算委員会会議録第10号』1978年3月14日、30頁。

(22) 『朝日新聞』2009年7月24日。

(23) 同上、2009年6月24日。

(24) 『第174回国会参議院予算委員会会議録第15号』2010年3月23日、14頁。

(25) 『第179回国会衆議院本会議録第5号』2011年11月1日、5頁。

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」⁽²⁶⁾と捉える一方で、「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」⁽²⁷⁾と指摘される等、見解が分かれている。以下、法制局による日米安保協力への解釈を振り返りつつ、法制局の担った役割を検討してみたい。

内閣法制局の基本的な姿勢

内閣法制局は、各府・省の立案する法律案・政令案・条約案を審査して所要の修正を行う「審査事務」(内閣法制局設置法第3条第1号)及び種々の法律問題に関して首相や各省大臣に意見を具申する「意見事務」(同法第3条第3号)を担い、その前身として第2次世界大戦前に設置された法制局以来、「別格視される最強力官庁」⁽²⁸⁾とされてきた⁽²⁹⁾。それゆえ、高辻正己(元法制局長官)が、「法制局長官の基本的な使命は、内閣が法律的な過ちを犯すことなく、その施策を円満に遂行できるようにするという、その一点にある」⁽³⁰⁾と著者に記したとおり、法制局には政府側に資する役割が自ずから求められていた。

また、同時に、内閣法制局長官は内閣が任命し(同法第2条第1号)、内閣法制局の主務大臣は首相が務め(同法第7条)、法制局長官が次長以下職員任免・配置を掌握する(同法第2条第2号)として、政府による人事を通じた法制局への指揮・監督が可能となっていた。これは結果として、「法制局長官(及び幹部職員)が法律・政策に関する理解・志向の面で政府・与党と相似性の高い人物が選ばれ易い」という土壌を育むこととなった。この点に関して、林修三(元法制局長官)が著者で「政治的方向のすっかり違う内閣に(法制局長官が)歴任するということは、ほとんど不可能だ」⁽³¹⁾と語っていたのは、人事を巡るそのような背景をうかがわせていたと言えよう。

こうした法制局側による対応の一例として、現行の日本国憲法は、第2次世界大戦が終了した後の占領期に制定され、その立案・制定にはGHQ(米国側の対日占領司令部)が大きく関与していた。この点を捉えて、「現行憲法の制定は、戦時国際法(戦争中に交戦国等が遵守すべき義務を規定する)の一つであるハーグ陸戦条約(1899年に採択され、日本は1911年に批准した)第43条(占領者は、当該占領地の現行法規を可能な限り尊重する)に違反し、日本側が占領軍の圧力に屈して制定されたものであるから、無効である」⁽³²⁾との見解が提起されていた。

その一方、同条約第42条は、「国の一地方が敵軍の権力内に帰した際、当該地方は占領されたとみなす」と規定していた。また日本政府及び当時の日本軍部は1945年9月2日、第2

(26) 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。

(27) 佐瀬昌盛『集团的自衛権』PHP新書、2001年、262頁。

(28) 「内閣法制局—大蔵省主計局と並ぶ別格官僚機構」『選択』1991年4月号、126頁。

(29) 1948年から1952年まで法制局が廃止され、その機能が法務庁と法務府に置かれたのは、「GHQが法制局を内務省と並ぶ官僚機構の牙城と見なして解体の対象とした」との説がある。西川伸一「内閣法制局—その制度的権力への接近」『政経論叢』第65巻第5・6号、1997年、189頁。

(30) 高辻『時の舞—高辻正己雑録集』ぎょうせい、1988年、106頁。

(31) 林『法制局長官生活の思い出』財政経済弘報社、1966年、31頁。

(32) 相良良一「現行憲法の効力について」『公法研究』第6号、1957年を参照。

次世界大戦を終結させる降伏文書（ミズーリ協定）に署名し、休戦及び日本全土への占領軍の駐留を受け入れていた。こうした諸点を踏まえて、佐藤達夫（元法制局長官）は、同条が「（日本の）全土にわたる長期の占領を想定していなかった」とした上で、「現実の占領管理について、同陸戦条約第43条に抵触していた面が見られたが、これは降伏文書の効果によるものと見られる」と、現行憲法の無効論を否定していた⁽³³⁾。

ここで佐藤は、「仮にハーグ陸戦条約が適用されるとしても、占領に先立って降伏文書の署名により休戦が成立しているゆえ、『特別法（この場合は降伏文書）が一般法（同、ハーグ陸戦条約）に優先する』との法解釈における基本原則が適用される」との解釈に立っていた。そして、法制局も後年、同じ問題が国会で取り上げられた際、同様の見解を示していた⁽³⁴⁾。これらはいずれも、「米国側の意向に従ってGHQ案に基づく新憲法を制定する」との日本政府の方針を肯定するものとなっていた。

旧安保条約・再軍備政策への姿勢

第2次世界大戦の終結後から冷戦の勃発前後までの期間中、法制官僚は、「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」という姿勢で、安全保障政策に関する解釈・答弁に臨んだ。

そして、これに関連して、金森徳次郎（新憲法制定時の憲法問題担当国務大臣、元法制局長官）も自著で、「他国の戦力によって日本の安全が保障し得られるならば、我々は当然にこれを否定する理屈はない」⁽³⁵⁾と、旧安保条約によって日本の防衛を図る政策を肯定する旨を記していた。既に朝鮮戦争の時分、米軍は日本国内の基地・空港・港湾等の施設を軍事活動の拠点として使用しており⁽³⁶⁾、旧安保条約の締結は、このような便宜供与を米国側が（対日防衛に先立って）引き続き享受する効果をもたらしていた。

また、再軍備政策に関して、佐藤達夫（前出、同時期の法制局長官）は、やはり自著で、憲法第9条第2項中の「陸海空軍その他の戦力を保持しない」という文言について、「軍事目的を持っていると否とに拘わらず、換言すれば顕在たると潜在たるとを問わず、（日本が）およそ戦力というものを持たない、という趣旨と見るのが当然」であり、「（日本）政府が、仮に陸軍というものを持って、その実力が戦力に達しなければ、必ずしも憲法違反の問題に」ならず、自衛隊の任務・目的が「レットル」に過ぎないゆえ、「レットルにどう書かれてあるかということは問題」ではなく、「武装タンクを戦車といおうと特車といおうと、そのもの自体に変わりのないのと同じ」⁽³⁷⁾であると述べ、「戦力」とそれに及ばない「自衛力」との区別が事実上困難なことをほめかしていた。実際、大橋武夫（同時期、法制官僚の上司に当たる法務総裁を務めた）は、国会で「警察予備隊の憲法上の位置づけ」を問わ

(33) 佐藤『日本国憲法成立史(1)』有斐閣、1962年、134 - 135頁。

(34) 「衆議院議員森清君提出日本国憲法制定に関する質問主意書に関する答弁書」1985年9月27日付。

(35) 金森『憲法遺言』学陽書房、1961年、76頁。

(36) 島川雅史『アメリカの戦争と日米安保体制』社会評論社、2001年、88頁。

(37) 佐藤『戦力その他』学陽書房、1953年、22頁。

れた際、「内乱を鎮圧するための『鎮圧力』であり、戦力ではない」⁽³⁸⁾と答弁し、出席者の失笑を買っていた。

しかし、それは外国の研究者から、「(日本の)戦力は他国の(軍事)能力及び国際環境との関係にのみ制限される結果、いつの間にか実質的に拡大していく」⁽³⁹⁾と看破されていた。その一方、米国側には、こうした再軍備政策を「詭弁じみた(sophisticated)解釈である」と指摘しつつも、「憲法第9条が日本での無責任な軍国主義の再発を防ぐのに役立つとすれば、それは世界の平和にとって積極的な貢献といえる」と論評する声も上がっていた⁽⁴⁰⁾。

改定安保条約・自主防衛政策への姿勢

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。実際、林修三(前出、同時期の法制局長官)は当時、憲法を「国の在り方の大きな枠というか、土俵を決めたもの」であり、その「大きな土俵の中では、必ずしも物事は一本道ではなく、「いくつかの立法政策が有り得る」とした上で、「憲法第9条の趣旨から考えて、自衛隊に小型核兵器を持たせることは違憲ではない、合憲だというのは、あくまで立法論」であり、「立法政策として、小型核兵器を持たせることも持たせないことも可能であって、そのどちらを採っても違憲という問題は」生じないものの、原子力基本法第2条(原子力の開発・研究・利用を平和目的に限るとする)を解釈した結果、「自衛隊を小型のものであろうと核装備することは、この規定の趣旨に反する」⁽⁴¹⁾と記し、日本による核兵器の自主開発に含みを残していた。

こうした「自主防衛」という方針の下で、改定安保条約でも、内乱条項(旧安保条約第1条、米軍が日本国内の内乱を鎮圧すると規定した)も、「日本の主権に抵触する」⁽⁴²⁾と日本側が主張した結果、削除された。しかし、改定された同条約で、岸内閣が日本の自立を示す最も重要な指標として掲げた「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」(1957年)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⁽⁴³⁾。

(38) 『第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約等特別委員会会議録第20号』1951年11月16日、22頁。

(39) Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2007, p46.

(40) Theodore McNelly, "The Renunciation of War in the Japanese Constitution", *Political Science Quarterly*, LXXX II, September 1962, p378.

(41) 林「第31回国会の防衛論議を顧みる(中)」『時の法令』1959年6月23日号、44頁。なお、2012年6月、自民党の提案により、原子力基本法第2条には、「原子力を利用する目的」として、「我が国の安全保障に資する」という文言が加えられた。

(42) 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、108頁。

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

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。林自身は、「(安保)条約改定をとりやめれば、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、もともと(旧安保条約)の形で残る」⁽⁴⁴⁾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、改定安保条約がもたらした日米両国間の「不徹底な対等化」は、米国側にとって必ずしも不満足なものではなかった。同条約を批准するために米国上院が開いた審議では、出席者から「米国が日本からの兵站支援を享受する権利を得たことは極めて有益である」(フルブライト議員)、「朝鮮や沖縄での戦闘に米軍が用いられる時、日本は喜んで(事前)協議に同意するだろう」(ブッシュ議員)との声が上がっていた⁽⁴⁵⁾。

ベトナム戦争・沖縄返還問題への姿勢

ベトナム戦争及び沖縄返還前後の時期、法制官僚は、「基地・労務・物品等を日本側が米軍に提供する際、『戦闘に関与しない』という枠の幅を、可能な限り拡大して米軍側からの要望に応える」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。その一方で彼らは、「自衛隊による米軍の支援は非軍事面に限る」、「自衛隊は武力の行使を伴う国連軍の活動には参加しない」、「核兵器は、非核三原則に基づく政策上の判断から保有しない」と、軍事面での活動や軍備の範囲について一定の制約を設ける旨を表明した。

そして、この点に関連して高辻正己(前出、同時期の法制局長官)は以前の自著で、「国際協力活動として我が国が武力行動をすることは、憲法の容認しないところと言わなければならぬ」が、「我が国がその防衛に関して特定の外国の集団的自衛権の発動を享受することは、無論話が別であって、憲法の禁ずるところではない」⁽⁴⁶⁾と、政府側に通ずる見解を表明していた。また、林修三も当時、米軍による核兵器の日本国内への持ち込みをめぐる事前協議に関して、「日本政府が核兵器の持ち込みを拒否する態度をとっていることは、米国政府にも明らかなどころであるから、・・・日本政府の承認なしに核兵器が(日本に)持ち込まれることはありえない」⁽⁴⁷⁾と、安保条約及びその関連諸取極が日本の安全保障にとって有効に働き得るとする旨を記していた。

さらに林は、「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、・・・極東の地域をはっきり定義づける必要はない」⁽⁴⁸⁾と、米軍の行動に便宜を図る旨を記した。そして、このような姿勢は、沖縄の返還に際しても、「(返還に伴う)沖縄基地の機能低下に対し、日本側が極東における平和と安全の維持のため、いかなる代償措置を考えているかということを具体的に示すことが、どうしても必要で」あり、その具体的な内容として、「日本自身の防衛力の強化」等

(44) 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。

(45) 神川彦松編『アメリカ上院における新安保条約の審議』有信堂、1960年、69頁、77頁。

(46) 高辻『憲法講説』良書普及会、1960年、84頁。

(47) 林『法律夜話：憲法第9条と安保条約』時事問題研究所、1968年、75頁。

(48) 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。

を挙げたことにも反映されていた⁽⁴⁹⁾。

他方の米国政府は、既に1969年5月に打ち出した対日政策の基本方針に、「沖縄の返還後、同地の米軍基地を朝鮮半島・台湾・ベトナムでの有事に対応するために最大限自由に活用する」⁽⁵⁰⁾と記していた。そして同年の初夏から秋にかけて、日米両国政府が沖縄の返還方式について協議した際、米国側は、朝鮮半島等日本の近隣地域での軍事危機に際して、米軍基地の自由使用を求めていた。これに対して、日本政府は、米軍の行動を安保条約に基づく事前協議の対象とするものの、これに拒否を示さない方針を表明していた⁽⁵¹⁾。

さらに1972年2月、日本政府は第4次防衛力整備計画を閣議決定した。そこには、「日米安全保障体制を基軸として、侵略を抑止する防衛力を整備し、以て民主主義を基調とする我が国の独立と平和を守ることを基本方針とする」と、林の指摘と同様な対米協調の姿勢が明示されていた⁽⁵²⁾。

対米便宜供与・集団的自衛権論への姿勢

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」という姿勢で法律・条約等を解釈し続けた。こうした中で、自衛隊と米軍は、1981年に作戦計画「5051」（ソ連軍による北海道への侵攻に対する日米共同防衛を想定した）を作成し、その中に米軍による日本への来援を盛り込んでいた⁽⁵³⁾。また、1984年には、核巡航ミサイルの搭載が可能な原子力潜水艦に続いて原子力空母が神奈川県横須賀に入港するなど、日本国内の米軍基地では機能強化が進んでいた。

このような状況は、国会の場でも問題となり、「現行の安保条約が片務型（米国は対日防衛義務を負うが日本は対米防衛義務を負わない）から双務型（日米両国が相互防衛義務を負う）に改められた場合、日本は集団的自衛権を行使することが認められるのか」との質問が提起された。これに対して、角田礼次郎（同時期の法制局長官）は、「そのような改定は憲法上許されない」⁽⁵⁴⁾と、「集団的自衛権の不行使」という方針に沿って答弁した。

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（同時期の法制局長官）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

(49) 林「沖縄問題の解決のために（下）」『共済新報』1969年3月号、33頁。

(50) National Security Decision Memorandum [NSDM] 13, May 28, 1969.

(51) 我部政明『沖縄返還とは何だったのか』日本放送出版協会、2000年、108 - 164頁。

(52) 佐道明弘『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、2006年、95頁。

(53) 『朝日新聞』1996年9月2日。

(54) 『第95回国会衆議院法務委員会議録第7号』1981年11月13日、4頁。

局長官が一人辞表を出す格好で（集团的自衛権の行使に関する問題の解決を）やればいいんだ⁽⁵⁵⁾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团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」という認識が浮き彫りにされていた。日本政府の掲げる「(日米) 同盟に軍事上の意味合いはない」との方針は、形骸化の様相を呈していた。

さらに、日本政府は上述した日米安保協力に対応するため、自衛隊の装備強化に踏み切った。1985年9月に中期防衛力装備計画を閣議決定して戦闘機や対潜哨戒機の取得数を増加し、翌1986年12月、次年度予算案で防衛費はGNP（国民総生産）の1パーセント枠を上回った。「自衛力の限度はその時々で変わる」とする法制官僚の答弁からすれば、それは当然の趨勢であった。そして、これに関して、J・レーマン（レーガン米大統領の下で海軍長官を務めた）は、「(米国による対ソ) 冷戦封じ込め戦略は、日本の自衛力再建がなければ成功しなかっただろう⁽⁵⁶⁾」と語っていた。

有事対応・平和復興支援活動への姿勢

「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する姿勢で臨んだ。実際、彼らの示した解釈により、自衛隊の多国籍軍への参加は成らなかったものの、掃海艇の派遣は実現した。こうした結果の相違に関連して、工藤敦夫（同時期の法制局長官）は後に、「法律が時代に適合しないからといって、（政治家が）その解釈を曲げろというのは筋違いだ」との趣旨を述べる一方で、「自分たち（法制局）の（法令に対する）審査は政策優先である⁽⁵⁷⁾」と語っていた。

また、米軍の部隊は日本国内の基地から湾岸戦争に出撃しており⁽⁵⁸⁾、日本が多国籍軍への支援として巨額の資金を提供したことと合わせて、事実上の日米安保協力が稼働していた。既に法制官僚は、「米軍の単なる移動は戦闘作戦行動ではないので、（日米安保条約における）事前協議の対象とならない」との解釈を打ち出しており、米軍側が「日本及び極東を防衛する目的でない」と称して「移動」するのを、日本側に拒む術は備わっていなかった。

続いて、朝鮮半島で軍事緊張が高まると、「同地で米国のとる軍事行動が、在朝鮮国連軍あるいは在韓米軍のいずれに該当するか」との質問が国会で提起された。これに対して日本政府は、「国連軍司令官と在韓米軍司令官の業務及び各々の業務の区別については、米国、韓国、国連軍司令部の間の問題であって、日本政府として承知していない⁽⁵⁹⁾」との見解を発表し、この問題に介入せず、米軍の自由な行動に事実上便宜を図る姿勢を示した。

その後の1994年、米国と北朝鮮との間で武力紛争の勃発する事態に備えて、日本政府が

(55) 『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、13頁。

(56) 外岡秀俊他『日米同盟半世紀－安保と密約』朝日新聞社、2001年、392頁。

(57) 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、415頁。

(58) 前掲書『アメリカの戦争と日米安保体制』183－193頁。

(59) 『参議院議員甞正敏君提出在朝鮮国連軍に関する質問に対する答弁書』1992年1月31日付。

有事法制の準備に着手したのにつき、翌1995年、自衛隊と米軍は作戦計画「5053」（中近東等での有事が日本への攻撃に及んだ場合の日米防衛協力を想定した）を完成した。しかし、日本側の活動はいずれの場合も、公海上での機雷等の処理、日本に來援する米軍艦船の護衛等、「集団的自衛権の行使に及ばない」という体裁のものに限っていた⁽⁶⁰⁾。

さらに、テロ特措法の制定に際し、秋山収（同時期の法制局長官）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」⁽⁶¹⁾と述べていたが、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。他方の米国政府では、日本がイラクへの復興支援活動を始める前後、R・アーミテージ（前出、当時の国務副長官）が、「集団的自衛（の枠組み）に参加できないことが（日本にとって）同盟協力の障害になっている」と不満を示しつつも、「日本がどのような立場を取ろうと、米国は日米安保条約に規定されている対日防衛義務を尊重する姿勢に変わりはない」⁽⁶²⁾と語っていた。そこには、日米安保協力を重視する姿勢が示されていた。

日米安保協力に対する基本的な姿勢

法制官僚は、自らが法律・条約等を解釈する際の手法として、「当該法令の規定の文言、趣旨等に即しつつ、立案者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、また議論の積み重ねのあるものについては全体の整合性を保つことにも留意して論理的に確定する」⁽⁶³⁾との見解を表明していた。これに加えて、「最高裁判所は旧・改定安保条約について統治行為論（高度な政治性を有する行為等は原則として司法権の対象外となる）を採っている」⁽⁶⁴⁾、「条約は法律に優先する」⁽⁶⁵⁾との方針を示していた。

そして、日米安保協力に関して、日米両国政府間で合意が見られたもの（憲法第9条の制定、自衛力の創設・拡充、日米安保条約・テロ特措法等に基づく対米便宜供与、原子力基本法及びNPT〔核拡散防止条約〕に基づく核兵器の不保持、PKO法やイラク特措法等に基づく国際平和活動）は、法制官僚が同意して実現・推進された。他方で、米国側からの要望の有無に関わりなく日本の政権内部で意見が一致しないもの（鳩山内閣時の「自衛目的の軍隊は合憲である」とする政府解釈、湾岸戦争時の自衛隊による多国籍軍への参加、小泉内閣と交代した安倍内閣時の集団的自衛権行使容認、民主党政権下での武力行使を伴う国連軍等への自衛隊の参加）は法制官僚の反対により結実しなかった⁽⁶⁶⁾。また、法制官僚

(60) 『朝日新聞』1996年9月2日、9月16日。なお、米朝間の武力紛争危機は、両国間の外交努力によって回避され、有事法制の検討作業は中断した。

(61) 『朝日新聞』2007年8月11日。

(62) 同上、2004年2月4日。

(63) 『第159回国会衆議院会議録追録』2004年11月19日、15 - 17頁。

(64) 角田礼次郎・法制局長官の答弁。『第94回国会衆議院予算委員会議録第10号』1981年2月17日、6頁。

(65) 山内一夫・法制局第1部長の答弁。『第38回国会衆議院社会労働委員会議録第3号』1961年2月14日、7頁。

(66) 民主党政権時、同党の小沢一郎・幹事長が、法制局長官の国会での答弁を禁ずるよう国会法の改正を試みた（結局は実現せず）について、秋山収・元法制局長官は、「（小沢氏は自分の主導した国連平和協力法案が法制局の反対で廃案に追い込まれたことで、法制局による憲法第9条の解釈が気に入らないという、その一点でしょう）」と語っていた。『朝日新聞』2009年11月3日。

が反対したものの、日米両国が強く望んで実現したもの（武器輸出三原則及びテロ特措法での武器使用基準の緩和）もあったが、高辻正己は、「（法制局は、政策の採用に関して）自分の考えがあっても、これは殺す」⁽⁶⁷⁾と、政府の方針に従う旨を明らかにしていた。そこには、官僚にありがちな「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⁾という行為規範が浮かび上がっていた。

集団的自衛権行使容認への胎動

2012年12月に衆議院総選挙が行われた結果、政権が交代し、安倍晋三を首班とする自民・公明両党の連立内閣が再び成立した。安倍は、この選挙及び翌2013年7月に実施された参議院選挙の後、山本庸幸・法制局長官（梶田信一郎の後任）に、「集団的自衛権行使容認のために憲法解釈を変更する可否」を二度にわたって打診した。これに対して山本は、従来通り「困難である」とする一方、「ミサイル（防衛）以外では、（法制局の解釈により）可能な範囲内で実現し得ることを考える」と安倍に伝えていた。これは、「『集団的自衛権の行使』という体裁を採らずに安倍首相の求める安全保障政策の実現に協力する」という姿勢を示していた⁽⁶⁹⁾。

そして2013年4月、日本政府は、海外での紛争に巻き込まれた邦人を救出するための移送を陸上でも行い得るようにする自衛隊法の改正案を国会に上程した。こうした救出活動に際して自衛隊が武器を使用する基準について、山本法制局長官は、国会で、「武器の使用は、あくまで自衛隊員と行動を共にする者（邦人）を保護するために限られ、国又は国に準ずる組織への使用は、憲法第9条が禁ずる『武力の行使』に該当する」⁽⁷⁰⁾と、現行の憲法解釈に沿って答弁した。そして、この改正案は、武器を使用する基準を邦人の保護以外に緩和することなく、同年11月に成立した。

こうした有事に際しての邦人の保護・救出は、日本政府にとって大きな課題となっていた。既に新ガイドライン（1997年）の作成時、日米両国政府は、避難する邦人を米軍が移送するための作戦を検討することで合意していた。しかし、その後、周辺事態法（1999年）を制定する際、米国側の「救出は米国民を優先する」という意向で、同作戦は立案に至らなかった⁽⁷¹⁾。

一方の安倍首相は、同年2月、前政権時に設置した安保法制懇を再開する等、集団的自衛権の行使容認に向けて動き始めた。既に前年の8月、R・アーミテージ等米国のアジア問題研究家は、日米同盟に関する報告書（アーミテージ・レポート3）を発表し、「中国が南シナ海方面への進出を図っているのに対し、日米両国が政策・軍事の両面で対応する必要がある」と、日米安保協力の拡充を求めている⁽⁷²⁾。

こうした中、翌2014年2月の国会で、小松一郎・法制局長官（山本の後任）は、「憲法解

(67) 高辻正己・田原総一郎「(対談) 憲法解釈を弄ぶなかれ」『諸君』1993年5月号、90頁。

(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。

(69) 同上、2014年10月28日。

(70) 『第183回国会衆議院予算委員会議録第23号』2013年4月16日、12頁。

(71) 『朝日新聞』2014年6月16日。

(72) 同上、2012年8月16日。

積を変更するか否かは、安保法制懇が報告書を出すのを待って検討したい」⁽⁷³⁾と慎重な言い回しで答弁した。その一方で、横島裕介・法制次長は同時期の答弁で、「(憲法等法令に関する)従前の解釈を変更するのが妥当であるとの結論に達した場合には、これを変更することが許されないというものではない」⁽⁷⁴⁾と、集団的自衛権の解釈変更に含みを持たせていた。

集団的自衛権行使容認の閣議決定と法制局

外交官の出身で外部から法制局長官に任用された小松は、最初の安倍内閣時に安保法制懇の事務方を務めるなど、集団的自衛権の行使容認派として知られていた⁽⁷⁵⁾。しかし、彼は次長の横島との間で、「憲法第9条の解釈には限界がある」との認識で一致し、「集団的自衛権の行使を自国の防衛に制約した上で認める(限定容認)」で政府の見解をまとめる方針を固めた⁽⁷⁶⁾。総裁として衆議院総選挙で大勝した安倍首相に対し、自民党の内部で集団的自衛権の行使に強く反対する声は影を潜めていた。また、公明党も、内部には集団的自衛権の行使に慎重な意見も根強かったが、支持者の求める福祉政策の推進を優先し、山口那津男・代表が、「(安保)政策に関する不一致だけで(連立を)離脱するのは到底考えられない」と明言していた⁽⁷⁷⁾。

こうした中、小松と横島は、安倍内閣による新たな憲法解釈の中核となる「武力行使の新3要件」として、以前に作成した集団的自衛権に関する政府「資料」(以下、「資料」と略す、1972年)中の「国民の生命、自由、及び幸福追求の権利が根底から覆される場合」(以下、72年見解と略す)を用いた原案を作成した。しかし、2013年9月、この原案を示された安倍首相は、「シーレーン防衛に集団的自衛権を用いようとしても制限されてしまう」と難色を示し、「72年見解」は案から削除された⁽⁷⁸⁾。その一方で安倍は、翌2014年2月の国会で、集団的自衛権が「憲法の解釈上、必要最小限の範囲内で行使される」⁽⁷⁹⁾と、「限定容認」論を採る旨を答弁した。

そして翌2014年5月14日、安保法制懇は、「北朝鮮によるミサイルの開発等、安全保障環境の変化に対応するため、憲法の認める『必要最小限度の自衛の範囲』に集団的自衛権を含めるよう憲法解釈を変える」ことを提案した報告書を発表した⁽⁸⁰⁾。続く同年6月9日、公明党の北側一雄・副代表は、横島法制局長官(病気で辞任した小松一郎の後任、小松は同月に死去した)も同席した場で、「武力行使の新3要件」に「72年見解」を挿入する案を示し、「これで公明党がまとまるよう説得する」と、自民党の高村正彦・副総裁に伝えた。この案は、横島が安倍首相の表明した集団的自衛権に関する「限定容認」方針を知り、「72年

(73) 『第186回国会衆議院予算委員会第1分科会議録第1号』2014年2月26日、61頁。

(74) 『第186回国会衆議院予算委員会議録第6号』2014年2月12日、2頁。

(75) 『朝日新聞』2013年8月2日。なお、法制局長官は、同第1部長等を経て次長から内部昇格するのが慣行となっていた。

(76) 同上、2014年11月1日。

(77) 同上、2014年2月26日、7月1日。

(78) 同上、2014年11月6日。

(79) 『第186回国会衆議院予算委員会議録第5号』2014年2月10日、40頁。

(80) 『朝日新聞』2014年5月14日。

見解」を復活させようと北側と協議して作成したものであった。そして、同案に賛同した高村は安倍首相にこれを受け入れるよう説得し、安倍も同意した⁽⁸¹⁾。

続く同年7月1日、安倍内閣は閣議で、「日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、日本の存立が脅かされ、国民の権利が根底から覆される明白な危険があり、これを排除する適当な手段が他にない時に、必要最小限の実力を行使するため、集団的自衛権を含む措置を可能とする」とした、「武力行使の新3要件」に基づく新たな憲法の解釈を決定した。その後、この閣議決定を記者会見で発表した安倍首相は、「現行の憲法解釈を何ら変更するものではない」と述べた⁽⁸²⁾。

このように、閣議決定自体は、法制局が目指したとおおり、「72年見解」が基調となっていた。一方、同じ「72年見解」に基づく「資料」は、この閣議決定と異なり、集団的自衛権の行使を認めていなかった。無論それは、「法令等の解釈には社会情勢（この場合は安全保障環境の変化）等を考慮する」という法制官僚の姿勢に照らす限り、文面の解釈に限れば整合すると言えなくもなかった。しかし、「国民の権利が根底から覆される」等を判断する際の具体的な基準は何ら示されておらず、結果として、政府が「集団的自衛権を行使する範囲」を拡大し得る可能性を含んでいた。

他方で、米国のヘーゲル国防長官は、この閣議決定を「自衛隊が一層幅広い活動に従事し得るようになり、日米同盟の効果が増すことになる」と評価する旨を表明した⁽⁸³⁾。

結論

第2次世界大戦の終結から21世紀を迎えた今日に至るまで、法制官僚は、日米両国政府の意向に配慮し、日米安保協力に関する法律・条約等の解釈・答弁を進めたと言えよう。阪田雅裕（前出、元法制局長官）は、集団的自衛権の（一部）行使容認を認めた閣議決定（上述）に触れて、「『憲法解釈のありようを見直し、かつ論理的に可能な解を見つけろ』という（政府からの）難問」に対して法制局の示した「ぎりぎりの発想ではなかったかと思う」⁽⁸⁴⁾と述べているが、ここには法制官僚自身の抱く憲法解釈への志向と法制局が政府内組織として担う役割の限界との相克がうかがわれた。

しかし、法制官僚は、「戦力」、「集団的自衛権」等様々な用語・概念について具体的で説得力のある内容を示さず、現実の安全保障活動と乖離した説明を続けた。それは結局、日米安保協力が拡大し続けるという事態をもたらしたのである。

(2015.11.25受稿, 2016.1.14受理)

(81) 同上、2014年10月26日。

(82) 同上、2014年7月2日。

(83) 同上、2014年7月2日。

(84) 同上、2014年11月8日。

〔抄 録〕

第2次世界大戦の終結から21世紀を迎えた今日に至るまで、法制官僚は、日米両国政府の意向に配慮し、日米安保協力に関する法律・条約等の解釈・答弁を進めたと言えよう。集団的自衛権の（一部）行使容認を認めた閣議決定にも、法制官僚自身の抱く憲法解釈への志向と法制局が政府内組織として担う役割の限界との相克がうかがわれた。

しかし、法制官僚は、「戦力」、「集団的自衛権」等様々な用語・概念について具体的で説得力のある内容を示さず、現実の安全保障活動と乖離した説明を続けた。それは結局、日米安保協力が拡大し続けるという事態をもたらしたのである。