
日米同盟の課題

安保改定50年の視点から

坂元 一哉
Sakamoto Kazuya

鳩山首相 「日米同盟がこれからも日本の安全保障の基軸になる。いかに深化させていくかが大事だ。アジア・太平洋のさまざまな問題、グローバルな問題をお互い協力して解決していこう」。

オバマ大統領 「日本とアメリカは大変重要な同盟関係をもっている。それは両国の安全保障の基盤のみならず、経済繁栄の基盤でもある。我々の同盟が20世紀後半に強かったように、21世紀にもっと強化し、新たに作るチャンスだ」。

（日米首脳会談、2009年9月23日〔『毎日新聞』9月24日朝刊〕）

はじめに

今年（2010年）は、日米安全保障条約の改定から半世紀の年にあたる。この論文は安保改定の歴史的意義とその限界を確認したうえで、日米両国の同盟関係を今後10年間、あるいは次の半世紀においても強固なものとして存続させるためには何が必要か、そのためのいくつかの課題を考察するものである。具体的には同盟の目的、役割分担、そして法的基盤に関する考察になる。

1 同盟の目的

安保条約は、その前文にもあるように「極東における国際の平和及び安全」を維持するために存在する。日米同盟の強化を考える際にはまず、この安保条約の目的を確認することから始める必要がある。

あらためて言うまでもなく、安保条約のこの目的は、日米相互の基本的な国益を満たす目的である。極東（東アジア）の平和と安全の維持のために協力しあうことで、日本は直接的な安全保障の基盤を、そして米国は間接的なそれを得ることができるからである。米国はまた、この条約を世界政策の重要な基盤としても利用している。

同盟の骨格である安保条約にそうした相互性がなければ、日米同盟はここまで長続きしなかっただろう。1960年の安保改定の意義のひとつは、旧安保条約（「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」）においては明確でなかったその相互性を明確にしたことにある⁽¹⁾。

旧安保条約を結ぶ際、日本政府は日米間の取り決めが主権国家同士の関係にふさわしい相互的なものになることを強く望んだ。1951年2月、吉田茂首相と米国ダレス特使の講和交渉のなかで、日本側から米国側に提示した具体的な条約の構想は、その名前（「相互の安全保

障のための日米協力に関する構想」)からもわかるように、安保条約が決して日本の安全のためだけにあるものではないことを強調するものであった。

なぜそうかと言えば、「日本の平和と安全は太平洋地域の平和及び安全と切り離せない、とくに米国のそれと切り離せない」からである。だから米国は「日本の平和と安全の維持において日本と責任を共有」すべきであり、日本は米国がそういう「相互の責任」を果たせるように「米軍が日本国内に駐留することに同意する」。もちろん日本は、「可能なあらゆる手段を用い、米国と協力して日本に対する侵略行為に対処する」⁽²⁾。日本側の交渉者はそういう構想で安保条約を相互的なかたちにすることができると考えたのである。

だがその構想は、米国側の受け入れるところとならず、最終的にできあがった安保条約のかたちは、日本が日本の安全のために米軍の日本駐留を望むから、米国はそうしてあげる、という一方的なものとなった。しかも米国は基地駐留の権利を得るが、日本防衛の義務を負うわけではない(条文に明記されていない)。このため日本国内では、安保条約は占領下に結ばれた不平等な片務(日本だけが義務を負う)条約であるという批判が高まることになった。

米国側の交渉者は「固有の自衛権を行使する有効な手段を持たない」(旧安保条約前文)日本と相互条約の形式をもつ安全保障の取り決めを結ぶことはできない、という態度に終始した。これは、そうした取り決めを結ぶ際には、米国の相手方は「継続的で効果的な自助および相互援助」の能力をもつ国でなければならないとする米国上院ヴァンデンバーグ決議(1948年)第3項にそった態度であった。

だが米国も旧安保条約の取り決めに実質上の相互性を認めなかったわけではないだろう。すでに改定の数年前から米国政府は、國務省政策企画室長G・F・ケナンの進言をもとに対日政策の見直しを行ない、冷戦下、アジアにおいて唯一、近代国家の潜在的工業力をもつ日本を西側陣営につなぎとめておくことの価値を認識し始めていた⁽³⁾。また国防省と軍部は、たとえば1949年に作成した政策文書⁽⁴⁾のなかにもみられるように、日本はその東アジアの地理的位置とマンパワー、工業力から言って、対ソ戦争を実際に戦う際の重要な戦略要地だとして、米軍基地の維持を強く主張していた。

つまり日本の防衛も、また日本に基地を置くことも、冷戦下における米国の安全保障に深くかかわるとの認識である。そうした認識は、朝鮮戦争の勃発(1950年6月)によってますます強まったはずである。この戦争に米国が参戦し、日本防衛の意思を明確にするとともに、日本の基地を利用したことは、まさに「日本の安全は太平洋の安全、太平洋の安全は米国の安全」という認識のなかでの行動だったと思われる。

米国政府は日本と安保条約を結ぶにあたっては、「日本のどこであれ、必要と思われる期間、必要と思われるだけの軍隊」⁽⁵⁾を置く権利を日本から得ることを交渉の最重要課題とした。そして日本に置くその米軍は、たんに日本の安全だけでなく、「極東における国際の平和と安全の維持」に寄与するために使うことができるということを条約条文に盛り込ませたのである(旧安保条約第1条)。

1960年の安保改定は、旧安保条約の不平等性に関する日本国内の不満の高まりに対応し

て、条約を主権国家同士の関係にふさわしい、より対等の相互条約の形式をもつもの（「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」）に変える試みであった。基本的な要点は、新条約第5条で米国が日本の安全に協力する義務を負うことと、第6条で日本が日本の安全だけでなく「極東における国際の平和及び安全」の維持のために米国に基地を提供する義務を負うことの間に協力の双務性を認めるところにある。

だがそれと同時に前文に、日米両国が「極東における国際の平和及び安全の維持に共通の関心」をもつのでこの条約を結ぶ、という一文が入ったことも重要である。これにより安保条約が相互の利益となる共通の目的をもつことが明確になった。米国が日本防衛にコミットし、日本が米国に基地を貸すのは、その共通の目的のためである。

ただ、この「極東における国際の平和及び安全」の維持という共通の目的が強く意識されるようになるのは、安保改定後、30年近く続いた冷戦期よりも、むしろ冷戦後のことと言いききだろう。安保改定後の日本政治においては、政府・自民党がこの改定をめぐって生じた大騒擾の再発を恐れ、安全保障問題の取り扱いに慎重になったこともあり、狭い意味での日本防衛以外の安保問題が政治のアジェンダに乗ることがほとんどなくなった。米国政府も安保騒動をみて日本の国内政治情勢を心配し、日本政府が同盟の目的を狭く考えることをそれまでよりは積極的に受け入れた⁽⁶⁾。また、安保改定の数年後に始まったベトナム戦争が、極東（東アジア）での日米協力の発展を難しくしたこともある。日本国内ではこの戦争への反対がきわめて強く、国民の日米安保そのものに対する支持も揺らいだ。

それに冷戦中は、仮に日本が日本防衛における日米協力のみに関心を集中させたとしても、同盟の相互性を維持することができた。日米同盟はソ連との全面戦争を想定しており、そこでは日本の防衛はすなわち米国の防衛への間接的協力になった。たとえば北海道に陸上自衛隊の精鋭を置いたのは、北海道の防衛であるとともに、ソ連極東艦隊の動きを牽制する戦略要地の防衛という意味をもっていた⁽⁷⁾。また1980年代になって打ち出されたシーレーン防衛は、日本有事の際に自衛隊が1000海里ほどの海上交通路を守るという構想だが、これには日本自身の資源輸入など貿易の輸送路確保という目標と同時に、日本がアメリカ第7艦隊の海上補給路防衛に協力するねらいがあった。

だが、冷戦が終わると、日本の防衛だけで同盟の相互性をはかることはできなくなった。そうしたなかで、冷戦に勝つという目的を失った同盟の「漂流」が危惧されることになる⁽⁸⁾。その危惧は日米経済摩擦が激しさを増すなかで現実味を帯びた。

その危惧が現実のものとならなかったのは、「極東における国際の平和及び安全」の維持という目的のいわば再発見があったからだろう。冷戦は終わったものの極東（東アジア）には朝鮮半島と台湾海峡という2つの不安定なスポットが残った。また天安門事件（1989年）を乗り切った中国は、共産党の一党独裁体制を続けつつ改革開放の実をあげて経済成長を続け、台頭しつつあった。アジア全体も経済成長の波に乗り、世界政治におけるその重みを増していた。

そうしたなかで起こった北朝鮮の核疑惑問題は、米国が一時（1994年）、軍事力の行使に踏み切ろうとするほど緊張した⁽⁹⁾。だがこのとき、日米同盟はそうした軍事行動が起こった

際の対応に十分な準備ができていなかった。これは日米の安全保障政策関係者に冷や汗を流させるできごとだった。

米国クリントン政権は、国防次官補のジョセフ・ナイを中心に、東アジア戦略を再検討し日米同盟の活性化に動いた（「ナイ・イニシアティブ」）。日本の橋本政権もそれに呼応して動き、日米両政府は1996年の首脳会談において「日米安全保障共同宣言——21世紀に向けての同盟」を出すことに成功する⁽¹⁰⁾。

この宣言において日米は「両国の将来の安全と繁栄がアジア太平洋地域の将来と密接に結びついている」という前提に立って、日米安保条約を基盤とする日米同盟が21世紀に向けて「アジア太平洋地域において安定的で繁栄した情勢を維持するための基礎であり続ける」ことを再確認したのである⁽¹¹⁾。同時にこの宣言は、日本の「周辺地域において発生する事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合」における日米間の協力について研究することも謳っている（これが翌年に新しい「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」として結実した）。「アジア太平洋地域」、あるいは「日本の周辺地域」という表現であるが、要するに日米が「極東」の平和と安全の維持のために協力するという、安保条約の目的が再確認されたものと言ってよいだろう。

この共同宣言から14年になるわけだが、同盟の目的は今後も基本的には変わらないと思われる。たしかに、9・11テロ事件後の日米は、インド洋にしろイラクにしろアジア太平洋地域から離れた場所での同盟協力を進展させてきた。ブッシュ政権と小泉政権はこれを「世界の中の日米同盟」という言葉で呼び、同盟の発展を誇ったわけである。たしかに、今日の両国の国力と国際的な活動の広がり、また果たすべき責任からみて、世界大での日米同盟協力はこれからも必要だし、世界にとっても有益であろう。国連平和維持活動（PKO）や平和構築、あるいは災害復興への人道支援などで日米が協力する機会を増やしていくべきである。

だが「世界の中の日米同盟」というのは、あくまで日米がこの同盟を通じて「極東における国際の平和及び安全」の維持に努めたいという話である。そしてその維持は決して楽な仕事ではない。冷戦後に残ったアジアの2つの危険スポットのうち、朝鮮半島では北朝鮮が核兵器を開発（2006年）し、同国がそれまで開発してきたミサイルとともに、日本や韓国の安全に重大な脅威を与えている。安保条約誕生の原因ともなった朝鮮戦争勃発から今年で60年になるが、この戦争は法的にはまだ終わっていない。また台湾海峡の状況は落ち着いているが、中国、台湾、兩岸関係の平和的解決に道筋がついているわけでもない。

冷戦後20年間で経済的にめざましく発展してきた中国は、毎年10%以上の軍事費増によって軍事力の近代化を続け、日米優位の軍事バランスを揺るがし始めている。中国政府は平和的崛起をスローガンにするけれども、軍の行動には、たとえば人工衛星のミサイルによる破壊や潜水艦の日本領海侵犯など、挑発的なものがある。日米はそれぞれ政治、経済関係が深まる中国をかつてのソ連のように封じ込める必要はないが、中国軍の拡大は警戒しなければならない。

こうして「極東における国際の平和及び安全」の維持はこれからも日米同盟の主たる目

的であり続けるだろう。ただ、今後この同盟をさらに強化するには、日米がその平和と安全に共通の関心をもつ「極東」（東アジア）において、両国の国益をともに発展させることが望まれる。そのためには両国が東アジアの将来を展望する共通のビジョンをもち、その実現に努力することを同盟の目的に付け加えるべきだろう。

安保条約の前文は、日米が「民主主義の諸原則、個人の自由及び法の支配」の擁護を希望すると表明している。こうした普遍的な価値観は両国の東アジア政策における共通のビジョンになりうる。こうした価値観の東アジアにおける浸透を助けることは、両国とこの地域の諸国との間の政治的、経済的関係の発展に大いに役立つはずである。もちろんこうした価値観は他国に押しつけるものではなく、その自生と進展を助けるものでなければならない。国民の幸福は経済的繁栄とともに、自由や基本的人権が保障されてはじめて実現できる。そうしたことを穏やかに説得力をもって語ることが大切だろう。

2006年11月、麻生太郎外務大臣（当時）は日本外交に価値観外交の新機軸を付け加えるとして「自由と繁栄の弧」という概念を打ち出した⁽¹²⁾が、この「自由と繁栄」というのは東アジアの人々すべての利益になり、大多数の人々が望み、受け入れることができる価値ではないだろうか。安保改定50周年にあたって日米両国が日米同盟の意義を確認するような機会には、この同盟が東アジアの「平和と安全」の維持だけでなく、その「自由と繁栄」を促進するためのものでもあると宣言してはどうかと考える。

2 同盟の役割分担

日米同盟が「極東における国際の平和及び安全」の維持のためにあるものとして、そのための日米協力の役割分担はいかにあるべきか。双方に満足のいく役割分担なしに同盟の強化を考えることはできないだろう。

日米同盟における同盟協力は大きく言って2つの協力から成り立っている。ひとつは日本が米国に基地を貸し、米国がその基地を通じて東アジアに軍事プレゼンスを維持するという協力。もうひとつは自衛隊と米軍の協力である。旧安保条約の締結交渉に外務省の条約局長として携わった西村熊雄は、前者の協力を日本が基地（物）を、米国が軍隊（人）を出す「物と人との協力」であると言い表わした⁽¹³⁾。その言葉をもじるならば、後者の協力は「人（自衛隊）と人（米軍）との協力」と呼べよう。

旧安保条約下における日米協力は前者の協力だけに限られていた。安保改定はこれを改め、この条約に米国が北大西洋条約機構（NATO）など他の同盟国と結んでいる条約のような形式、すなわち日米の軍隊、米軍と自衛隊がともに互いを守るという形式を付け加えるものであった。

先にみたように、旧安保条約は米国が軍隊を置いて日本を守ってあげる、という一方的な形式の条約であった。そういう条約は主権国家が結ぶ条約としてふさわしくないというのは、講和独立から時間が経つにつれ、日本国内で左右を問わず強い世論となっていた。「安保条約はどうしても対等な関係における相互援助条約にもっていかないといけない」と考えたというのは、安保改定を実現した当時の首相、岸信介が回顧するところである⁽¹⁴⁾。

ただ、改定によって実現した「人と人との協力」は範囲がきわめて限られたものであった。新条約の第5条にあるように、日米が「いずれか一方」に対する攻撃に対して協力して対処する範囲は「日本国の施政の下にある領域」、つまり日本に限られている。しかも安保改定の時点では沖縄、小笠原を含まない範囲であった⁽¹⁵⁾。これでは米国は日本の防衛に協力するが、日本は日本の領域内の米軍と日本本土内の米軍基地の防衛に協力するということにしかない。

こうした限定的な「人と人との協力」であっても新安保条約が相互条約のかたちになったのは、米国が「物と人との協力」の相互性のほうを重視したからであった。米国は米国の冷戦戦略に重要な意味をもつ「物と人との協力」を維持するためには、日本との良好な政治関係が重要であり、そうした関係を保つためには、不平等条約として批判の強い旧安保条約をともかく相互的な条約に変える必要がある。その場合、日米の相互性は実質的に「物と人との協力」で担保されればよいと割り切ったのである⁽¹⁶⁾。

「物と人との協力」は相互的な協力ではあるが、非対称に相互的な協力である。そのため同盟強化に必要な相互理解と相互信頼を傷つける感情摩擦を生むところがある。軍隊を提供するほうは、相手が同じリスクをとらないことに不満をもち、基地を提供するほうはその危険とコストを理解しないようにみえる相手のことを面白くなく思う。そういうことになりがちだからである。この協力だけで同盟を強化することにはこれまでも限界があったし、これからもそうだと思う。

「物と人との協力」の限界を乗り越えて同盟を発展させていくには、「人と人との協力」を充実させることが必要になる。同盟の精神的絆は、結局のところ、人と人との間の相互協力のなかにしか生まれないものなのである。日米両国は、安保改定からしばらくして、国際環境と日米の力関係が変化すると、日米同盟における「人と人との協力」を増やす努力を行ない始める。冷戦中（1978年）と冷戦後（1997年）に作られた2つの「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」はどちらも、そうした努力の表われであった。

前者は日本有事、すなわち日本（と日本国内の米軍）が攻撃された際に、自衛隊と米軍がいかなる役割分担を行なうかを明確にした。自衛隊はいわば「盾」として防勢作戦を、米軍はいわば「槍」としてそれ以外の作戦を実施するというものである。安保改定で「日本国の施政の下にある領域」での共同防衛をともかく打ち出したわけだが、その後の日米間の共同防衛のための話し合いとえば、自衛隊と米軍の間で秘密裏に行なわれるものだけだったようである⁽¹⁷⁾。前者のガイドラインはそうした不正常なやり方を改めて、自衛隊と米軍の協力を正式な話し合いのベースに乗せるものであった。

後者は、前者が日本有事の際の「人と人との協力」を明確にしたのに対して、日本への直接攻撃でなくても、日本周辺において「日本の平和と安全に重要な影響を与える事態」が起こった場合に両国が行なう協力の大枠を決めたものである。そのなかでの自衛隊の協力にはたとえば、日本の周囲の公海およびその上空で行なわれる「後方地域支援」が含まれることになった。「後方地域支援」は要するに後方支援のことだが、その支援は日本の周囲の公海およびその上空でかつ戦闘行動が行なわれている地域とは「一線を画される」場

所に限定される⁽¹⁸⁾。その限定には、公海とその上空にそうした一線を引くことができるのかという疑問を含めて、いろいろ批判もある。だがそれでも、日本が「人と人との協力」を日本の領域外に広げたことは画期的なことであった。

日本の領域外で日本が「人と人との協力」を行なうのはもちろん安保条約の義務ではない。それは日米同盟に関する日米の安全保障協力全体のなかで、安保条約の権利義務関係を補う行動である。

そうした行動が冷戦後の同盟の維持に不可欠であることは、後者のガイドライン作成の4年後、旧安保条約の締結からちょうど半世紀後の2001年9月11日に起こった大事件により明白になった。この日、国際的なテロリスト集団によって日米の一方だけが、しかも米国の首都と商都が同時に攻撃され、多数の犠牲者が出るという、冷戦時には想像できない事態が出現したのである。同盟はいざとなった場合に互いに助け合うという信頼関係を絶対の前提にするものである。このとき、もし日本が安保条約の義務だけを果たせばよいと考えて行動していたならば日米同盟は取り返しのつかない痛手を被り、確実に終焉への道を歩み始めていただろう。だが小泉純一郎首相の指導のもと日本の対応は適切かつ迅速であり、インド洋で自衛艦による米艦船への補給活動を行なうことに踏み切った。

こうして、いまの日米同盟は安保改定時と比べるならば、「人と人との協力」がかなり充実してきたと言えるだろう⁽¹⁹⁾。最近ではたとえば、北朝鮮の核兵器とミサイルへの対応としてミサイル防衛における日米協力が進んでいる。

ただそうは言っても、日米の2つの同盟協力のバランスが依然として「物と人との協力」に傾いているのは否めないところである。今後さらに「人と人との協力」を増やしていく努力が必要と思われる。たとえば北朝鮮に対する対応にしても、海上封鎖や船舶検査が必要になった場合、あるいはさらに事態が悪化してミサイル基地の攻撃が必要になった場合など、さまざまなケースに柔軟に対応できる「人と人との協力」のための態勢を整える課題が残っている。有事の際の敵基地攻撃については米軍に頼るところが大きい、自衛隊も補完のための能力をつけておくべきではないだろうか。

「人と人との協力」を増やすという観点からみると、インド洋での給油活動から撤退するという最近の政府の方針はたいへん残念に思われる。たしかに給油の回数は減り、給油先も米軍というよりパキスタン軍が主になっているが、この活動は9・11事件後の日米同盟の「人と人との協力」を象徴するものである。アフガニスタンへの巨額（50億ドル）の民生支援がその代替策とみられるのも、同盟協力のバランスということからはあまり感心できない。

むしろアフガンは「世界の中の日米同盟」にかかわる話である。「人と人との協力」は「東アジアの平和及び安全」に直接かかわるものから充実をはかる、という考え方もあるだろう。その場合に今後の課題としてひとつ注目すべきは、米国がいわゆる米軍再編のなかで米軍の即応展開を支える戦略拠点のひとつとして重視している米国領グアムが、日米同盟の将来に与える影響である⁽²⁰⁾。

米軍再編のなかでグアムと日米同盟は2つの点で結び付けられている。ひとつは在沖縄の

第3海兵機動展開部隊司令部がグアムに移転し、それにもない、沖縄からは8000名の海兵隊員、ならびにその家族が県外に移転する。沖縄基地負担軽減の施策である。日本はグアムの海兵隊基地建設に約60億ドルの資金を提供することになっている。もうひとつは、グアムにおける日米共同訓練の強化である。すでに陸上自衛隊と航空自衛隊がこの島で米軍と訓練を行ない成果を上げているが、訓練施設の拡張に合わせて、さらに機会を増やす。

「人と人との協力」に関して、この2つのどこが注目に値するかと言え、まず前者は、グアムに移動した海兵隊が日米同盟の目的に即して行動する場合に、米国は日本から、輸送、整備、補給などの後方支援協力を期待するだろうということ。後者は、自衛隊と米軍の相互運用性、能力、即応性を向上させ、日米同盟の有事対応能力を高めることである。どちらも米軍と自衛隊の協力の幅を広げて、日米同盟の協力のバランスを整えるのに役立つものと思われる。

グアムにかかわる日米協力で思い出されるのは、安保改定の5年前に行なわれた日米外相会談のエピソードである。1955年8月、時の外相重光葵は、日米両国の対等な関係を打ち立てるため、旧安保条約を西太平洋を条約区域とする相互防衛条約にする案をもって訪米し、米国政府に説明した。だが重光の話を聞いた米国務長官ダレスは一言、「日本はグアムを守りに来ることができるのか」と問いただして、重光の提案をあっさり拒絶する。対等な相互防衛などと偉そうなことを言うが、日本にはその実力も準備もない、と見切っていたのである⁽²¹⁾。

安保改定時にも日本はそうしたことができず、それが「日本国の施政の下にある領域」のみでしか「人と人との協力」ができない原因となった。そしてそれから半世紀が経ったいまでも、日本は「グアムを守りに行く」と正面切って約束することはできないのである。なぜできないかと言え、政府が日米同盟の法的基盤になるべき国際法上の集団的自衛権について、それを憲法上行使できないという解釈を続けているからである。

この憲法解釈が続く限り、「グアムを守りに行く」ということで日本ができるのは、あくまで間接的な方法によってであろう。たとえば沖縄とグアムの間のシーレーン防衛に協力する、あるいは共同訓練強化のために、陸海空の自衛隊員をほとんどグアム常駐に近いかたちになるように交替で派遣する、といったことにより「事実上」協力するというやり方である。そうしたことで日米同盟協力の地平は広がり、バランスのとれた強化を進めることができる。

3 同盟の法的基盤

ただ同盟協力の本格的な強化ということになれば、やはりその法的な基盤をしっかりとっておく必要がある。一昨年(2019年)の6月、安倍政権下で設けられた「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」は、政府の憲法解釈を変更して集団的自衛権の行使を可能にすべきだとする報告書を出している⁽²²⁾。近年の国際環境と軍事技術の変化を考えたとき、集団的自衛権をいかなる場合も行使できないというのでは同盟の健全な発展を望むことは不可能だろう。たとえば、ミサイル防衛を共同で行なう際に、日本は仮にそれが技術的に可能になっ

でも、集団的自衛権を行使できないので米国に飛んでいく核ミサイルは撃ち落とせないことになる。しかしそういうことは、口にするだけで同盟の精神を破壊してしまう話である。「懇談会」が言うように解釈の変更が望ましい。

安保条約はその前文に、両国が国際連合憲章第51条に定める集団的自衛の固有の権利をもつことを明記している。同様の趣旨は旧安保条約の前文にもある。実際、旧安保条約の成立の際に、日本政府は安保条約と国連の関係を明確にするために、この集団的自衛権にこだわったのである⁽²³⁾。

だが安保改定時までは、日本政府は集団的自衛権を行使できないとの解釈をとるようになっていた。そのため、安保条約第5条における「人と人との協力」の法的基盤は、集団的ではなく個別的自衛権で説明されることになる。すなわち、もし日本の領域下の米軍基地が攻撃された場合は、それは日本に対する攻撃であるから、日本は自衛権でもって米軍とともに攻撃に対応する、というような説明である。

この説明は国内向けの政治的説明であった。実は当時の関係者は、たとえ日本の領域下であれ、米軍に対する攻撃に共同で対処することは集団的自衛権の行使になると認めていたのである。ただあえてそう言って国内に波風を立てるのは政治的に望ましくないので、個別自衛権で説明を押し通したが、少なくとも米国の目には集団的自衛権の行使と映ることを理解していた⁽²⁴⁾。

今後はそういうごまかしはやめ、相互防衛は集団的自衛権で説明すべきである。そもそもなぜこの権利を行使できないのか。

政府は、日本が主権国家として国際法上の権利である集団的自衛権を保持していると認めている。これは国際法上、日本は集団的自衛権を行使できるということである⁽²⁵⁾。政府が、日本は集団的自衛権を「国際法上保有するが、憲法上行使できない」と言うのは、要するに、国際法上は集団的自衛権の行使で説明できるような行為（たとえば日本の自衛隊が米国防衛のためにグアムまで出かける）を憲法上なすことができないということである。

ではなぜ憲法上できないのか。政府は過去半世紀以上にわたって、憲法は自衛のための武力（実力）行使を妨げないとの解釈をとり続けてきた。すなわち憲法第9条は「外部からの武力攻撃によって国民の生命や身体が危険にさらされるような場合にこれを排除するために必要最小限度の範囲で実力を行使することまでは禁じていない」（鳥籠衆議院議員の質問に対する答弁書、平成16年6月18日付）という解釈である。

この憲法解釈は、わが国が自衛隊を保有し自衛権を行使することを可能にした解釈である。戦後の安全保障政策を根底から支えた解釈であり、その意義は正当に評価すべきであろう。

ただその一方でこの解釈は、国連の集団安全保障であれ、PKOであれ、あるいはここで問題にしている集団的自衛権に基づく同盟協力であれ、安全保障を集団的な枠組みで確保しようとする戦後世界の現実に対応するには、どうみても不十分な解釈であった。なぜならこの解釈には、自国民のための実力行使はできるが、他国民のためのそれはできない、との含みがあるからである。

しかしなぜそういう解釈になるのか。政府は次のように説明する。憲法は国際関係におけるわが国の実力行使を一切禁じているようにもみえるが、その前文に「平和のうちに生存する権利」（平和的生存権）を謳い、第13条に「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を盛り込んでいる。だから、自国民が武力攻撃を受けた場合には必要最小限度の実力行使によって、それを排除することができるのである。これに対して、他国民が同じような危険にさらされた場合は「憲法の中に我が国として実力を行使することが許されるとする根拠を見だし難」い（前出答弁書）。したがって自国民と同じようにはできない。だから集団的自衛権は「憲法上」行使できない。

これはどうも納得し難い説明である。どうして憲法のなかに他国民のための実力行使の根拠を「見だし難」いのか。

そもそも政府が挙げる平和的生存権は日本国民だけの権利ではない。憲法の前文にはそれは「全世界の国民が、ひとしく」もつものだと明記してある。またその前文は、いずれの国も「自国のことのみに専念して他国を無視してはならない」と警告している。さらには、平和の維持などで努力している国際社会において「名誉ある地位を占めたいと思ふ」との決意も述べているのである。

日本が非武装国家で、攻撃を受けても武力による反撃はしない（できない）というのなら、他国民を守れないのは当然だろう。だがそうではなく、武装して自国民は守るのである。他国民はだめだというのなら、むしろその「だめ」という根拠のほうを憲法の文言で示すべきだろう。そちらのほうこそ「見だし難」いのではないかと思う。

むしろ必要最小限であれば、自国民だけでなく他国（民）の防衛もできると解釈するのが憲法の趣旨によりふさわしいのではなかろうか。もしそうであれば、国際法上は集団的自衛権の行使とみなされる行為のなかに憲法上も可能なものがみつかるだろう。そうした行為を中心に日米同盟の「人と人との協力」を発展させていくべきである。そうすれば同盟の法的基盤は、日本が個別的自衛権だけに頼るいままでよりも、実体的にもまた精神的にも強化されるだろう。

むろん問題は何が必要最小限かということである。集団的自衛権に関する議論は、この権利を論じるときに、国民の間に存在するかもしれない2つの懸念に十分配慮する必要がある。ひとつは、集団的自衛権を「行使できる」ようになれば、米国からさまざまな要求がきて、結局それに従わざるをえなくなるのではないか、という懸念。もうひとつは、集団的自衛権を「行使できる」ということが結局、武力行使の際限ない拡大につながるのではないか、という懸念である。つまり「必要最小限」という限定に歯止めがかからなくなるのでは、という懸念である。

前者の懸念は日米の信頼関係と力関係にかかわる。国家間の信頼関係は絶対不変ではないし、日米の国力も対等ではない。だが過去に比べるなら、両国の信頼関係が深まり、日本の相対的な力が伸びているのはたしかだろう。集団的自衛権の行使ができるようになれば、日本ができることが増えるわけだから、日本の発言権は増す。そうなればどちらかと言うと、いまよりも米国の要求に是々非々で対応しやすくなるはずである。

後者の懸念について言えば、集団的自衛権は、同盟国などとともに集団で戦争をする権利ではない。あくまで同盟国などが武力攻撃を受けた場合に、その自衛を實力でもって助ける権利である。だからこの権利でもって、たとえばイラク戦争に参加できるわけではない。そこをまず誤解してはならない。そのうえで実際問題として、世界最大の軍事強国である米国が武力攻撃を受けることはめったにない（9・11テロ事件のような例外を除いて）だろうから、日本が集団的自衛権を行使できるようになっても、すぐに武力行使の機会が訪れるとは考えにくい。むしろ日本が集団的自衛権を行使できることで日米同盟の基盤が固まり、抑止力が強化されるので、日本が武力行使をしなくなる可能性は減るとみるべきだろう。

むろんそれは理屈と言えは理屈であり、理屈を保証する制度的な歯止めが必要になる。集団的自衛権の行使が、武力行使を厳しく制限する憲法の本質と齟齬をきたすことがないようにすべきである。この点、大事なことは、仮に憲法解釈が変更されても、それですぐに集団的自衛権の行使ができるわけではないことだろう。この権利を実際に行使するためには、「行使できる」という憲法解釈に基づく法律の制定が必要になる。その法律のなかで、この権利行使の具体的な範囲や態様を決め、具体的にできることを書き込めば——それ以外のことはできないので——、それが歯止めになる。これはすなわち国会を通して、国民が歯止めをかけるということである。

そういう前提で憲法解釈を変更したら、まずは日本の領域と、公海およびその上空において集団的自衛権を限定的に「行使できる」ようにする法律を作ってはどうか。公海上での行使は後方支援やミサイル防衛などを中心にすればよいだろう。そういう法律ならば、海洋国家間の同盟である日米同盟の危機対応能力を向上させつつ、他国の領土、領海、領空での武力行使は避けることができる⁽²⁶⁾。

おわりに

以上、安保改定50年で新しい時代を迎える日米同盟強化の課題について考えるところを述べてきた。まとめて言えば、「東アジアの平和及び安全」の維持という同盟の基本目的を再確認するとともに、東アジアの将来像について日米がビジョンを共有する努力をすることがひとつ。そして同盟の目的を達成するための日米協力については、自衛隊と米軍の間の「人と人との協力」を増やしていくべきこと。またそのための基礎として、日本は集団的自衛権の行使について従来の憲法解釈を改め、限定的な行使を可能にすべきこと。そういった課題である。

昨年、日米ともに新政権が誕生した。どちらの政権も「政権交代」あるいは「チェンジ」というスローガンのもと、過去との決別を大きなテーマにして国民の信を得た政権である。その2つの政権は節目を迎えた日米同盟をどう発展させていこうとするだろうか。

米国オバマ政権は中国のめざましい台頭をにらみ、また米国自身の力の相対的な衰えをふまえ、これまで同様、あるいはこれまで以上に日米同盟への期待を高めているように思われる。米国にとって中国との関係が大事になればなるほど、「アジア政策の礎石」として

の日米関係も重要になるというロジックが働いているようである。2009年11月に訪日したオバマ大統領は演説のなかで、自らを米国初の「太平洋系大統領」と呼んでアジア太平洋地域への積極的な関与を続けていくことを明確にした。そのうえで大統領は、この地域の安全、繁栄、そして人間の尊厳を向上させるために米国がとる措置は「日本との親密な友好関係を通じて」実現していくと約束した。

オバマ政権の日本重視に対して、日本の鳩山政権も、鳩山由紀夫首相が自民政権同様、日米同盟基軸という考えを打ち出している。ただ鳩山政権は同時にアジア重視も打ち出し、「東アジア共同体」といった理想にも強い関心を示している。この2つをどう調和させるのか、具体的などころには不透明感が残る。オバマ大統領の約束に応じて、鳩山政権もそのアジア政策を「米国との親密な友好関係を通じて」実現してほしいものである。

鳩山首相は「緊密で対等な日米同盟」を目指すと言っている。首相によればそれは「日米両国の同盟関係が世界の平和と安全に果たせる役割や具体的な行動指針を、日本の側からも積極的に提言し、協力していけるような関係」（所信表明演説）のことだという。そういう関係はオバマ政権も歓迎するところだろう。

いずれにしろ日米両政権は日米関係の重要性を明確な言葉にしている。あとはその言葉がどのように実行に移されるかである。安保改定50年の今年なされる同盟関係のレビューと両国の行動は、2010年代の日米関係の行方を占うものになると思われる。

- (1) 以下、安保条約の締結とその改定についての記述は、坂元一哉『日米同盟の絆——安保条約と相互性の模索』（有斐閣、2000年）を参照。
- (2) 外務省『日本外交文書・平和条約の締結に関する調書』第2冊、2002年、161–163、164ページ。
- (3) ケナンの対日政策見直しについては、五十嵐武士『戦後日米関係の形成——講和・安保と冷戦後の視点に立って』、講談社学術文庫、1995年。
- (4) 「日本におけるアメリカの軍事的必要に関する戦略評価」（NSC49）、*Foreign Relations of the United States: 1949*, Vol. 7, U.S. Government Printing Office (G. P. O.), 1976, pp. 773–777.
- (5) 米国の外交政策文書NSC60/1のなかの文言（*Foreign Relations of the United States: 1950*, Vol. 6, G. P. O., 1976, p. 1294）。
- (6) この点については、マーク・ガリッチオ「占領、支配、そして同盟——アメリカ安全保障政策の中の日本 1945—1969年」、入江昭ほか編（細谷千博ほか監訳）『日米戦後関係史 1951—2001』、講談社インターナショナル、2001年。
- (7) この点については、西村繁樹「日本の防衛戦略を考える——グローバル・アプローチによる北方前方防衛論」『新防衛論集』第12巻第1号（1984年7月）を参照。
- (8) 船橋洋一『同盟漂流』（岩波書店、1997年）を参照。
- (9) ドン・オーバードーフアー（菱木一美訳）『二つのコリア——国際政治の中の朝鮮半島』（共同通信社、1998年）を参照。
- (10) 日米外交の舞台裏については、秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった——安保再定義の舞台裏』（亜紀書房、2002年）を参照。
- (11) 外務省ホームページを参照（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>）。
- (12) 外務省ホームページを参照（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/free_pros/index.html）。
- (13) 西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』、中公文庫、1999年、47–48ページ。

- (14) 岸信介・矢次一夫・伊藤隆『岸信介の回想』、文藝春秋社、1981年、233-234ページ。
- (15) 外務省のなかには沖縄、小笠原を条約区域として含む案があった。坂元『日米同盟の絆』、第5章を参照。
- (16) この点は、同前、第4章を参照。
- (17) 2004年7月1日付の朝日新聞によれば、自衛隊と米軍は自衛隊創設以来、ソ連の日本侵攻を想定した共同作戦計画「共同統合作戦計画」を作り、毎年改定していたという。
- (18) 外務省のホームページを参照 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyoryoku.html>)。
- (19) より詳しくは、坂元一哉「日米同盟における『物と人との協力』『人と人との協力』」(『外交フォーラム』2005年8月号)を参照。
- (20) 以下、この点に関する記述は、坂元一哉「グアムを守る日米同盟——日米安保協力を拡大せよ」(『VOICE』2006年4月号)を参照。
- (21) このエピソードについては、坂元『日米同盟の絆』、第3章を参照。
- (22) 報告書は<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>。
- (23) 前掲『平和条約の締結に関する調書』、第1冊、685-686ページを参照。
- (24) この点については、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)、184-185ページ。
- (25) 秋山收内閣法制局長官は衆議院予算委員会(平成16年1月26日)における答弁で、「あくまで論理の問題として申し上げれば、国際法上は、集団的自衛権を我が国が行使したといたしましても、これは国際法上違法になるということではございません」と述べている。
- (26) 集団的自衛権と憲法解釈について筆者の考えは、坂元一哉「二十一世紀の日米同盟と集団的自衛権」『環』8号(2002年)、同「今こそ憲法解釈の隘路を抜け出せ」『正論』2009年3月号。