

安全保障関連法案と日米同盟

—— ガイドライン改定後の自衛隊 ——

川上 高司

安倍晋三総理は、戦後七〇年間日本の課題であった集団的自衛権の行使容認を二〇一四年七月一日に閣議決定で行った。その後、一五年三月二〇日に自民、公明の与党間で完全保障制度の基本方針合意がなされ、安全保障関連法案作成の作業が開始された。そして四月二七日に「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)を改定し、その翌日に安倍総理は訪米しオバマ大統領と首脳会談に臨み、さらに二十九日に米議会ですピーチを行った。帰国後、安倍総理は五月一日に国家安全保障会議(NSC)および閣議で安全保障関連二法案を決定し、翌日、衆議院と参議院に提出した。衆議院では一九日に特別委員会が設置され、審議が開始された^①。そして七月一五日に同特別委員会が可決され、翌日に衆議院本会議で採決され参議院へ送付された。参議

院では二四日に特別委員会が設置され、審議が開始された^②。与野党の攻防が最後まで激しく、採決では強行採決がなされた。そして九月一九日に参議院本会議で可決され、安全保障関連法案は成立した。

この一連の安全保障の「安倍改革」は日米の「同盟改革」(Revolution of Alliance)であり、同時に日本の「歴史的転換」となった。今後、日本は「普通の国」となる道筋として、「今やらなければならぬ喫緊の課題」に踏み込んだと言える。

本稿では、集団的自衛権行使容認を受けての日米ガイドライン改定、さらに安倍総理の米議会でのスピーチ、安全保障関連法案の国会論議を整理するとともに、今後の日米同盟を論じる。

集団的自衛権の行使容認

第二次安倍政権が二〇一二年二月二六日に発足した。

その後の所信表明演説（一五年一月二八日）で安倍総理は、外交安全保障の抜本的立て直しの必要性と日米同盟強化を訴えた^③。そして、二月七日に「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）を設置し、それと同時に集団的自衛権の行使容認を視野に入れ、八月八日に内閣法制局長に小松一郎フランス大使を据えた。小松は第一次安倍内閣で、日本国憲法第九条は集団的自衛権の行使を禁ずるものではないとする論者であり、従来の内閣法制局の見解とは異なる解釈を示した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の立案実務を担当した。

さらに、安倍政権はNSCを二〇一三年二月四日に創設し、国家安全保障局を内閣官房に置き、安全保障強化のための組織を作った。そして、二月六日には国家が安全保障政策を施行する際に必要不可欠となる「秘密保護法」の制定を行った上で、一七日にNSCおよび閣議により「防衛計画の大綱」（防衛大綱）および「中期防衛力整備計画」（中期防）、「国家安全保障戦略」を発表した。それに加え、一四年四月一日に「防衛装備移転三原則」の制定を行い、

「普通の国」として防衛協力ができる体制を着々と整えていった。

そして、二〇一四年五月一日に安保法制懇の報告書^⑤が提出された。それを受け安倍総理は記者会見を行い、限定的な集団的自衛権の行使は憲法上容認されるとした。その後、憲法解釈変更のため内閣法制局の意見を踏まえて与党協議を行い、集団的自衛権行使容認の閣議決定を行った^⑥。

そして、安倍政権は二〇一四年七月一日に集団的自衛権の行使容認する「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目ない安全保障法制の整備について」（平和安保法制）をNSCおよび閣議において決定した^⑦。閣議決定では、集団的自衛権の行使を禁じた一九七二年の政府見解を解釈変更の根拠とした。七二年当時は憲法が武力行使を認める必要最小限度の範囲を超えたとしたが、今回は安全保障環境の変化などにより「他国への武力攻撃でも、我が国の存立を脅かすことも現実に起こりうる」として必要最小限に含まれると結論づけた。さらに政府は集団的自衛権の行使を抑制する歯止めとして、武力行使を認める新たな三要件である「自衛の措置としての武力行使の新三要件」を示した^⑧。つまり、現行憲法を改正することなく憲法の範囲内で集団的自衛権の行使が限定的に容認される、としたわけである。

その後、防衛各法の整備を行うべく、二〇一五年二月一

三日から安保法制の与党協議が始まった。日本では自民党と公明党が与党となるが、公明党は宗教団体の創価学会の政治団体であり、従来は護憲派、集团的自衛権行使反対を主張する平和主義勢力である。そこで、与党内の協議が必要となるわけである。それが三月二〇日に自民、公明の与党間で安全保障制度の基本方針が正式合意され、そこで合意された共同文書に基づき、政府が安全保障関連法案の作成作業を開始した。

合意内容は、武力攻撃に至らない場合（グレーゾーン事態）でも自衛隊による米艦防護を可能にしたりするもので、平時の警戒監視活動から有事に至るまで、切れ目なく米軍を支援できる態勢を組むものである。

カーター米国防長官は二〇一五年三月一八日の米下院軍事委員会で、「ガイドライン改定により日本はアジア太平洋地域のみならずグローバルにわれわれを助けることになる」と、「価値観と戦略を米国と共有する有能な自衛隊」の役割拡大に強い期待感を示した^⑩。

ガイドライン改定

政府の与党間の合意の後、二〇一五年四月二七日に日米両政府はニューヨークで日米安全保障協議会（2プラス2）

を開催し、「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）を改定した^⑪。ガイドラインの改定は今回で三度目となる。

最初のガイドラインは冷戦下の一九七八年に旧ソ連への対処として出され、二度目は九七年に北朝鮮の脅威への対応として改訂されたが、自衛隊の活動地域や協力内容は厳しく制限されたものであり、日本が国際貢献するにはほど遠いものであった。

しかし、今回のガイドラインではそれらの制約が取り払われたため、自衛隊はこれまで以上に自由に国際貢献が可能となった。ケリー国務長官は「2プラス2」の共同記者会見の席上、今回の改定はまさに「歴史的な転換点」であり、「日本が自国領土のみならず必要であれば米国と他のパートナーを防衛することができるものとなった」と述べた。この瞬間、日米同盟も英米同盟並みの「対等な同盟」として進化することとなったと米側は理解したわけである。

日本は一九五一年九月八日にサンフランシスコ講和条約で早期講話を締結し、国際復帰を果たすと同時にアメリカと安全保障条約（旧安保条約）を締結した。しかしながら、この旧安保条約は片務性（内乱条約や米国の日本防衛義務がない）があり対等ではなかったために、六〇年一月一九日に岸信介総理は安保条約を「平等」なものへと改めた。

だが、日本は自衛隊の集团的自衛権の行使を禁止してい

たためアメリカから片務的であると揶揄されてきた。その負い目のため、一九八〇年代の日米防衛摩擦が甚だしい時には日本は軍事的にアメリカの庇護下にあり、アメリカから「防衛ただ乗り」だと激しい非難を受け続けてきた。

また、その制約のため一九九一年の湾岸戦争の時に多国籍軍に参加できない日本は、一三〇億ドル（当時のレートで一兆七〇〇億円）もの多額の分担金を負担し戦争終了後に掃海艇を派遣したものの、日本は「too late, too little」（あまりにも対応が遅く、かつ貢献度が少ない）と非難され、悔しい思いをした。その後も、二〇〇一年九月の米国同時多発テロ後に米国を中心とする多国籍軍によるアフガニスタンのテロリストであるアルカイダを匿うタリバン政権を打倒するための軍事力行使にも参加できなかった。

それでも日本政府は二〇〇一年一〇月にテロ対策特別措置法を成立させ、翌一月に海上自衛隊によるインド洋上での給油活動を行ったが、一時的に国内の政治的な理由から中断したため米国は失望を表明した。その後、日本はイラクでの人道・復興・開発支援などでの従来の法的制約の中で可能な国際的支援を実施してきたが、アメリカや他の諸国から見ると軍事的支援ではない貢献に対する評価は低かった。

ガイドライン改定で何が変わるのか

しかしながら、集団的自衛権の行使容認を受けて改定された今回のガイドラインで日本は軍事的貢献も可能となった。日本はアメリカとともに平時から有事まで「アジア太平洋およびこれを超えた地域が安定し平和で繁栄したもの」⁽¹³⁾になることを目的とし、自衛隊による米軍支援をシームレス（切れ目なく）に対応することができるようになった。

また、これまでのガイドラインは米軍による日本防衛や朝鮮半島有事に重点を置いた日米協力であったため、その地理的範囲も「日本周辺」に限られていた。だが、今回は地理的制約を設けずにグローバルに活動範囲を広げ、共同対処や国際貢献を可能にする協力体制を日米で構築するものとなった。その具体例は、中東・ホルムズ海峡や南シナ海など海上交通での機雷掃海、強制的な船舶検査を明示している。また、武力事態対処では尖閣諸島などを念頭に、日米共同での島嶼防衛などに当たる。さらに、米軍の他、オーストラリア軍など他国の軍隊への後方支援の範囲は広がる。

また、PKOなどでも自衛隊の武器使用基準が緩和され、米軍が中心となる有志連合による人道復興支援や治安維持

活動にも参加が容易となる。

さらに、米国や他国の軍隊の後方支援をシームレスに行うことから日本の防衛力は柔軟性を持つこととなり、米軍は自衛隊の支援を見込んで世界規模での軍事作戦を立案できることになる。つまり、自衛隊は米軍の作戦上、カウント(当てにされる)ようになり、実質的な一体化が進む。

その結果、日本はアメリカと対等の立場に立ち「同盟管理」を行うこととなったのである。そのため日米の共同調整を日々行うこともガイドラインに明記され、米国との絆をさらに深めることとなった。

安倍総理の米議会でのスピーチ

ガイドラインの発表直後の四月二九日に、安倍総理は米議会で演説を行った。安倍総理の演説は、先の大戦で戦った米国と日本を名実ともに和解 (reconciliation) させ、米国に対する「戦後政治の総決算」を行うものとなった。そればかりでなく、前日のガイドラインの改定により日米同盟は「片務」から「双的」的な真の同盟へと変貌を遂げた。ガイドラインが締結された四月二八日(日本時間)は、一九五二年にサンフランシスコ講話条約が発効した日であった。日本の主権回復後、日米関係は戦後六三年を経て初め

て「対等」な関係となったのである。これは、安倍首相の祖父の岸信介総理の悲願でもあった。

米議会で総理が演説するのは一九五四年の吉田茂、五年の岸信介、六一年の池田勇人に次いで安倍総理が四人目であったが、上下両院合同会議では安倍総理が初めて行った。米国を公式訪問した安倍総理が戦後七〇年という節目で行ったスピーチは、米国との間の歴史的わだかまりを払拭するものとなったのは間違いない。

安倍総理は演説で、「日本国と日本国民を代表し、先の戦争に斃れた米国の人々の魂に、深い一礼を捧げます」「とこしえの、哀悼を捧げます」と表明し、米国への謝罪の意を表明した。その上で、「熾烈に戦い合った敵は心の紐帯が結ぶ友になった」と述べた。米国の日本に対して持つ歴史的わだかまりはこの時払拭され、日米の絆が確認されたのである。その上で総理は、日米の共有する自由と民主主義がいかに重要なものか重ねて強調しながら述べた。

第二次大戦後の一九五四年一〇月、当時の吉田茂総理は英国の上下両院で演説を行った。ここで吉田茂は「日英同盟がいかに両国の利益に役立ち、平和に貢献したか」を力説し、「その同盟は共産主義ロシアに対するもので第一次大戦の崩壊で消滅した」が、「第二次大戦後の現在共産主義勢力が勃興してきている。したがって日英は協力してそ

の脅威に立ち向かわねばならない」と述べた。^⑤

吉田茂はチャーチル率いる英国に対して、自由主義を守るため共産主義に対する日英の共闘を提案してイギリス国民の共感を得ているのである。その後、イギリスは戦後の日本復興の後押しを積極的に行なった。

同じく、戦後初めてアメリカの上下両院で演説を行った安倍総理も、自由主義の絆を訴えた。

総理は、「日本が世界の自由主義国と提携するのは民主主義の原則と理想を確信しているからだ」という岸演説を引用し、「日本を成長、繁栄させるには今もこの道しかない」と述べた。そして「日本は米国など民主主義国とともに冷戦を勝利した」と、共産主義諸国と闘ったのだ、民主主義を守り抜いたのだ、ということをアメリカ国民に思いさせた。

つまり、中国やロシアのようなリビジオニスト（欧米とまったく異質の価値観を持つ）国家は自由・民主主義の敵であり、日米の紐帯がいかに重要かを訴えたのである。このレトリックに反対する米議員は誰一人いなかったことは言うまでもない。

次に安倍総理は、「日本が掲げる新しい旗」は「国際協調主義に基づく、積極的平和主義」であると日本の目標を掲げた。そしてそれを現実化するため日米ガイドラインを

改定したのであり、それを効力あるものにするために安保法制の整備を「この夏までに成就させる」とまで米議会に宣言した。

また、先の戦争に対するアジア諸国に対する謝罪は、「戦後の日本は先の大戦に対する痛切な反省を胸に歩みを刻んだ。自らの行いが、アジア諸国民に苦しみを与えた事実から目をそむけてはならない。これらの思いは歴代首相とまったく変わらない」と表明し、村山談話や小泉談話を踏襲することを明確にした。

安倍総理の演説に対する評価は様々であるが、総理の訪米により明らかに変わったことは、アメリカから絶対的な評価を得たことであり、過去を清算し将来、両国ともに歩んでいく確認がとれたことである。そして安倍総理は最後に「希望の同盟」という言葉で締めくくった。しかしながら問題は、「希望の同盟」がどこへ向かうかである。日米同盟を強化する再保障を得た後の日本は、具体的な自国の道筋を示さなければならぬ。日本が先導して指針を示し、米国の諫めながら平和に導く気概を示すことも時としては必要であろう。

安倍総理は日米の安全保障の取り決めであるガイドラインを米議会会で断言し、その施行のため帰国後の安全保障関連法案に取り組むこととなった。

安全保障関連法案の国会提出

訪米を終えた安倍総理は、二〇一五年五月一四日にNSCおよび閣議で安全保障関連二法案を決定し、翌日、衆議院と参議院に提出した。衆議院では五月一九日に特別委員会が設置され、審議が開始された。

国会に提出されたのは、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」（安全保障関連法案）と、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動に関する法案」（国際平和支援法）¹⁶であった。前者は、一〇の法律を一括改正する法案であり、後者は新法を制定する法案である。以下、簡潔に紹介する。¹⁷

「存立危機事態（事態）」は、わが国と密接にある他国（アメリカ等）への攻撃が、日本の存立を脅かし、国民に深刻・重大な事態を招くような場合に、必要最小限度の範囲で限定的な集団的自衛権を行使可能とする。

「重要影響事態（重要影響安全確保法）」は、放置すればわが国が武力を受けるおそれのある事態などに対処している米軍等に対して、安全に活動できる場所で後方支援を行え

るようにする。

「船舶検査活動（船舶検査活動法）」は、「周辺事態」の見直しと国際平和支援法の制定に伴い、日本および国際社会の平和と安全の確保に資することを目的に、船舶検査の活動区域を広げる。

「在外法人等の保護措置（自衛隊法の改正）」は、日本人が緊急事態下で生命・身体の危険にさらされている時、その国の同意の下、自衛隊が警護、救出、輸送等ができるようにする。

「米軍等の武器等防護（自衛隊法の改正）」はいわゆるアセツト防護と言われるもので、自衛隊と連携して「わが国の防衛に資する活動」に現に従事している米軍等の部隊の武器等は、「わが国の防衛に資する活動」であり、ゲリラや不審船等に対して武器を使用して防護できるようにする。

「米国への物品役務の提供（自衛隊法の改正）」は、日本の警戒監視等をより確実にするため、自衛隊と共同して活動する米軍に物品役務を提供できるようにする。

「国際平和支援法（新法）」は、国連決議の下、国際社会の平和と安定のための活動をする諸外国の軍隊等を後方支援すること、日本が世界から孤立することのないよう国際協調主義に基づき、世界の平和と安定に貢献できるようにする。

「国際連携平和安全活動（PKO法の改正）」は、PKO活動中の自衛隊の近くにいる国連関係者、国際機関・NGO職員などから救援要請があった際に、これら活動関係者の保護を行えるようにするなど充実を図る。

「グレーゾーン事態」は、尖閣諸島に上陸する武装漁民などの事態への対処につき、シームレスな警戒監視・対処態勢の強化のほか、治安出動・海上警備行動などの発令手続迅速化のため、閣議決定を行い（二〇一五年五月一四日）、警察・海上保安庁と自衛隊との平素からの緊密な連携を確実にするような運用により対応する¹⁸。

国会での平和安保法制の議論

国会での議論は衆議院で一一六時間三〇分、および参議院で一〇〇時間八分行われたが、その議論の内容は、①平和安全保障整備の背景・影響、②憲法解釈の変更と法的安定性の問題等、③集団的自衛権の行使・存立危機事態対処、④他国軍隊への支援活動等、⑤PKO法の改正、⑥米軍等の部隊の武器等防護、⑦在外邦人等の保護措置、⑧平時の米軍に対する物品・役務の提供拡大、⑩国外犯処罰規定の創設、⑪国家安全保障会議設置法の改正、⑫平和安保法制に対する国会の関与、⑬グレーゾーン事態（離島周辺におけ

る不法行為への対処等）——等にまとめられる。法案の審議は、衆議院においては憲法論議に集中し法案自体の論議は抽象的なものとなった。一方、参議院では安全保障環境の議論をすべきとの指摘もあり衆議院よりも具体的な論議がなされたが、結局は憲法論議が大半を占め、その他の論議も抽象的な論議が多かった。

衆議院での審議が始まって間もなく論議の潮目を変えたのは、六月四日の衆院憲法審査会である。自民党が推薦した長谷部恭男教授（与党参考人・早稲田大学）、小林節名誉教授（野党参考人・慶應義塾大学）、笹田栄司教授（野党参考人・早稲田大学）の三人の憲法学者が、安保法案を「集団的自衛権の行使は違憲である」と明言したからである。これ以降、国会のみならず日本全土で合憲性が議論されるようになった。

そのため、衆議院での議論は法案の中身の論議というよりも憲法論議に質疑が集中した。さらに安全保障法案に関しては理念的、抽象的な議論に終始した。しかしながら、参議院においては本来の安全保障論も踏まえた具体的な専門的、技術的理論が開示された。

国会での閣議決定における憲法解釈をめぐる論議に関して与党側から、政府側は、一九七二年政府見解の下で限定された集団的自衛権の行使が合憲である理由として、「外

国の武力攻撃を用いた急迫不正な侵害行為によって国民が犠牲になるといふ極限的な場合には自衛のための武力の行使ができる、ゆえにそのための自衛隊も合憲であるという理由と同じ理由で、新三要件の下での限定された集団的自衛権の行使も合憲であると言える」とした。

また、高村正彦自民党副総裁は、「国の存立を全うするための必要な自衛の措置はとりうる」とする砂川事件を根拠にして、「最高裁が自衛権について述べた唯一無二の判決」という理論で集団的自衛権の行使容認の根拠にした。

砂川判決を根拠にする論理展開は、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告書でもされていたが、高村は砂川判決を自民党内の安全保障基本法制定をすべきである、あるいは憲法改正をすべきであると言った論者を押さえるために使った。これに対して民主党など野党は、砂川判決は「集団的自衛権の行使が問題になった裁判ではない」などと非難した。

結局、衆議院では七月一五日に同特別委員会でも可決され、翌一六日に衆議院本会議で採決され、参議院へ送付された。

参議院では七月二四日に特別委員会が設置され、審議が開始された。その後、二六日に磯崎陽輔首相補佐官は、平和安全保障法制に関して、「わが国を守るために必要な措置かどうかで法的安定性は関係ない」と発言したことで憲

法論争の火に油を注ぐこととなった。折しも、内閣は法案によっても法的安定性は保たれていると説き、それが国会論争の焦点になっていた矢先であった。磯崎の発言は内閣の見解とは異なるが、「安保政策を憲法より優先するというのが安倍政権の本音ではないか」と疑われた。その後、参議院特別委員会が磯崎を参考人として招致し、八月三日に参考人として立った磯崎は陳謝した。

国会終盤になると、集団的自衛権行使が必要としていた政府の論理が次々と崩れていった。政府が示していた事案は、集団的自衛権行使の具体的事例として、「ホルムズ海峡での機雷封鎖」「邦人乗船の米艦船が攻撃された場合」「ミサイル防衛のイージス艦が攻撃された場合」であった。

「ホルムズ海峡での機雷除去」に関しては、原油などを運ぶシーレーンが機雷で封鎖された場合は、日本が重大な危機にさらされる「存立危機事態」となると政府は説明したが、野党は「経済的な理由だけで存立危機と言えるのか」と批判した。また、イランと欧米が核問題で合意をしたこともあり、安倍総理は九月一四日の参院特別委員会でもホルムズ海峡封鎖の事案を取り下げた。²⁰⁾

また、「邦人乗船の米艦船が攻撃された場合」に関しては、安倍総理が閣議決定時の会見で強調したものであるが、中谷元防衛相が八月二六日の参議院特別委員会でも、「邦人

が乗っているかは（集団的自衛行使の）判断の要素の一つではあるが、絶対的なものではない」と答弁した。また、安倍総理も「米国と共同作戦する場合には当然、日本人が乗っていない船を守ることもあり得る」と、邦人の乗船いかんにかかわらずないと説明した。²¹さらに「イージス艦が攻撃された場合」も、朝鮮半島有事での米艦防護でも自衛隊の護衛が必ずしも必要ないことを認めた。²²

後方支援関連では、民主党の白真勲の二〇一五年八月五日の衆議院平和安全法制特別委員会議で「核兵器・科学兵器、毒ガス兵器は輸送可能か」との質問に対して、中谷防衛相は「法律上明示的に除外する規定はない」と法律上は制限がないと答弁した。しかし、核兵器の輸送に関して「法文上は可能だ」と明言したが、非核三原則があることを指摘した上で、「核兵器を輸送することは想定していない」と述べた。²³その後、政府は八月一八日、核兵器など大量破壊兵器の輸送はあり得ないとする政府答弁書を閣議決定した。²⁴

これらの国会答弁は、一貫して「曖昧にする」という与党の国会論戦の戦術であったとも考えられる。たとえば、米国からの要請を受けた政府が歯止めなく戦争に参加するのではないかという問い等に対して、安倍総理は「政府が総合的に判断する」と繰り返した。そのため野党からは質

問にきちんと答えようとしないと批判がされたが、与党の国会戦術であれば、衆議院でも参議院でも約束した論議の時間の一〇〇時間以上こなし、十分に論議をしたという実績をつけようというものだったと考えられる。

結局、安全保障関連法案は、安倍内閣が五月一日に国会に提出してから、衆議院で一九日に審議入り、七月六日に衆議院本会議で採決。参議院で二四日に審議入り、九月一九日に参議院本会議で可決され、安全保障関連法案は成立した。

法案のポイント

今回の法案には四つのポイントがある。

第一は、「地理的制約」が取り払われたことである。法案ではそのために「周辺事態（周辺事態安全確保法）」を「重要影響事態」（重要影響事態安全確保法）とした。これまでの「周辺事態法」では、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」として、危機事態は日本周辺に限定されていた、「重要影響事態確保法」は、「周辺事態安全確保法」の「我が国周辺の地域における」という文言を削除し、地理的制約

を取り払い、「重要影響事態」に対して自衛隊はグローバルに展開することを可能とした。また、「重要影響事態」は「事態の規模、態様、推移を総合的に勘案し、個別具体的に判断することとした」²³⁾。また、現行の周辺事態法を改正し、地理的制約を削除し、米軍や米軍以外の他国軍への後方支援が海外でも可能となる。その結果、米軍の他、オーストラリア軍など他国の軍隊への後方支援の範囲は広がった。

第二は、「後方支援」の自衛隊の任務拡大である。これまでは自衛隊派遣のたびに国会で特別措置法を作ってきたが「国際平和支援法」が恒久法として定められることにより、いつでも、どこへでも、(原則的に)どの国とでも後方支援が可能となった。すなわち、国際社会の平和と安全などの目的を掲げて戦争している米軍のみならずオーストラリアなどの他国軍を、また、「重要影響事態」により地球規模で自衛隊が後方支援できるようになったのである。また、自衛隊が派遣される場所を戦闘が起きないと想定する「非戦闘地域」から、「現に戦闘が行われている場所以外」に広げた。さらに、補給・輸送面でも、弾薬の提供や発進準備中の軍用機にも給油可能となった²⁴⁾。また、自衛隊が海外へ派遣される場合、政府は基本的方針や実施計画を閣議決定し、総理は国会へ自衛隊の活動内容をまとめた「基本

計画書」を提出する。その上で国会の事前承認を得るのが例外なく原則となる。

第三は、「集団的自衛権の行使容認」の行使を「存立危機事態」で制約を課したことである。日本が直接、武力攻撃を受けていなくても、「日本と密接な関係にある他国が武力攻撃されて日本の存立が脅かされる明白な危険がある事態で、他に適当な手段がない場合に限り、自衛隊が武力行使できる」(存立危機事態)という縛りで集団的自衛権の行使を憲法の範囲内としたわけである。

つまり、これまでは「自衛権発動の三要件」として、①わが国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限の実力行使にとどまるべきこと²⁵⁾としてきた。しかし、集団的自衛権の行使容認のあと、「自衛権発動の新三要件」として、①を入れ替え、「わが国に対する武力攻撃が発生した場合、又はわが国と密接に関係のある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、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明白な危険がある場合」とし、②これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、③必要最小限度の実力を行使すること——としたわけである。

また、その判断基準は内閣の判断が行うとしたが、野党四党（次世代の党、日本を元気にする会、新党改革）は与党と集団的自衛権の行使の際には例外なく事前承認を求め、政府は閣議決定などで担保をすることで二〇一五年三月一六日に合意をした。ただし合意には法的拘束力がなく、政府が承認時に必要な情報を特定秘密として開示を拒む可能性も否定できない。

第四に、「駆けつけ警護」である。国連平和維持活動（PKO）協力を改正し、PKOで実施できる業務を「駆けつけ警護」などへ拡大した。「駆けつけ警護」は、離れた場所にいる他国軍部隊や非政府組織（NGO）職員などの要請に応じて行う救援活動である。今後、自衛隊は国連のPKOの「交戦規定」に準じて、自分や他国の軍隊をはじめ国連職員やNGOのメンバーも守ることができるようになった。これまで自衛隊は国連主導の停戦監視、道路修理、医療支援など人道復興支援が中心であったが、今後は国連の枠組みだけではなく国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の関連機関や、欧州連合（EU）など国際組織のよる要請でも活動できるようになった。

さらに、住民保護などの「治安維持」も可能となったため、自らの防衛のためだけに認められている武器使用の基準も緩められ、駆けつけ警護や治安維持の任務遂行のため

の威嚇射撃なども認められた。それに準じ、PKOなどでも米軍が中心となる有志連合による人道復興支援や治安維持活動にも参加が容易となった。

また、自衛隊と共同で警戒監視や訓練を行っている米国の艦船や航空機が武装勢力などの襲撃を受ける場合は、「アセット防護」として自衛隊が防護する対象とする。米軍の武器を日本の防衛を構成する重要な物的手段とみなして自衛隊が防護するわけである。しかしながら、安倍総理は、PKO協力の改正後も自衛隊は掃討作戦等の戦闘には参加できないとし、国連機関の要請や「PKO参加五原則」^②に縛られる。国会での承認に関しては停戦監視など一部を除いて事後承認で可能となった。

自衛隊の今後の課題

安全保障関連法案は二〇一六年三月までに施行されることになる。そうなれば、自衛隊の役割は拡大し、平時から自衛隊と米軍のより一体化が進む。今後の自衛隊の活動は、ガイドラインと関連性のない安全保障関連法案については、米軍とは関連なく自衛隊単独で速やかに実施されることとなる。

そこで最初に考えられるのは、自衛隊のPKOへの派遣

に当たっての「駆けつけ警護」任務の拡大である。一九九二年にPKO協力が制定されて以来、自衛隊はPKOに九回派遣された。派遣隊員は延べ約九八〇〇人(二〇一五年一月現在)。カンボジアや東ティモール、ハイチ、南スーダンのPKOでは、施設部隊が道路や橋などインフラ整備の工事を行った。カンボジアPKOでは、日本人の警察官がゲリラに襲われ死亡し、選挙監視を担った国連ボランティアの日本人の若者が殺害される事件も起こった。ただ、自衛隊の派遣部隊には犠牲者は出ていない。

現在、自衛隊は南スーダンで道路建設や避難民の支援などをしているが、²⁹⁾ 同国では二〇一三年一二月に政府と反政府勢力の戦闘が始まり、避難民が国連施設内(自衛隊の宿営地もある)になだれ込んだ。また、避難民支援を行うNGOなどの活動は危険にさらされている。今回の平和安保法案の成立により、自衛隊は「駆けつけ警護」の任務を拡充することになるであろう。また、平和安保法制にはPKO司令部での自衛隊の業務拡大も盛り込まれており、国連の要請に応じて南スーダンPKO司令部への要員派遣も拡大することになる。³⁰⁾ そうなれば、「駆けつけ警護」の交戦規程(ROE)に基づく訓練が必要となる。そこでの自衛隊の活動は、国連のROEに従い自分や部隊のほか、国連要員や保護下にあるNGOメンバーなどを守ることとなる。

自衛隊に対する国際的評価が上がるだろうが、戦闘に巻き込まれる可能性も高まる。

次に、ガイドラインと関連して日米で実施する事項であるが、平時からの協力措置としてISR(情報収集、警戒監視・偵察)が考えられる。具体的には東シナ海および南シナ海での活動が日米間での調整項目となる。前者に関しては日米の情報収集メカニズムを活用し、共同ISRの推進を行うこととなる。³¹⁾ 日本はこれまで集団的自衛権の行使を認めてこなかったため、自衛隊は収集した情報のうち、米軍の攻撃に直接結びつく情報は提供することができなかった。今回はこの制約が外れ、自衛隊も米軍からより深い情報の提供を得ることとなる。また日米間の具体的活動は、「日米同盟調整メカニズム(ACM)」で調整され「共同計画の策定」が行われる。

ここでは米軍が南シナ海で展開しているISRへの自衛隊の関与が考えられる。米海軍第七艦隊のトーマス司令官は「将来的に海上自衛隊が南シナ海で活動することは理にかなっている」と語り、日本周辺に限定した海自の哨戒活動を南シナ海にも拡大することに期待を示している。³²⁾ 今回のガイドラインと安全保障関連法整備で自衛隊は、南シナ海において哨戒活動や潜水艦による監視活動を米国やその他の国、もしくは多国籍軍とともに進めることができるこ

ととなった。それに伴い自衛隊は米軍以外の軍隊とも軍事演習を行う機会が増えることとなる。

現に、海上自衛隊の護衛艦とフィリピン海軍は五月一二日、スービック湾近くのフィリピン海域で初の合同演習を行い、その後海上自衛隊のP3Cが六月二三・二四日に、南沙諸島近くの公海上でフィリピン軍との共同訓練を行った。³⁴⁾ また、将来は日米豪比による南シナ海の合同パトロールも考えられる。また、米比が行っている「バリカタン」への自衛隊の参加も考えられる。

自衛隊はP3C哨戒機を七〇機保有し、さらに次期哨戒機P1を二〇一八年度までに二三機購入する。ただ、自衛隊は日本周辺の哨戒活動にP30C哨戒機を使用し、ソマリ・ア沖・アデン湾の海賊対処にも派遣し、運用に余裕はない。また、訓練や演習に使用し整備・修理のため稼働率は全体の七〇八割とされる。中国が南シナ海に防衛識別権を設けた場合、中国軍と自衛隊の哨戒機が睨み合うこととなり、中国との対立を先鋭化させ偶発的な武力衝突を招きかねない。

その他、日米の今後の新たな協力として、アセット防護（艦船等の武器や装備の防護）、戦闘搜索・救難、宇宙・サイバー空間等での協力があがる。³⁵⁾

しかしながら、日本の限られた防衛予算や装備の中で、

日本の防衛と国際的な活動の双方にどれだけウェイトをかけるかが政策判断の大きなポイントになる。

日本が「普通の国」となる道筋

以上のように、日本はガイドラインおよび安全保障関連法により「普通の国」としての道を歩み始めることとなった。「普通の国」という意味は、まず自国の国益を考えてそれに基づく防衛政策を立案し、次に国内法や国際法によって制約をかけるといふ手順を持つ国のことである。日本はこれまで、憲法第九条により防衛政策が制約され、その結果として日本のできる防衛政策が決められるといった本末転倒な手順がとられていた。

「普通の国」としてスタートすることになった日本が今後、「やらねばならない喫緊の課題」は、リージョナル（日本周辺の東シナ海、サブ・リージョナル（南シナ海やインド・パキスタン）、グローバル（中東など）に広がる様々な脅威に對して、日本の国益と鑑みながら「シームレス」（切れ目なく）に対応することである。米国および国際社会とそれらの課題に對して責任ある国家として外交・軍事上の対応をすることが、「普通の国」となる道筋となる。その結果、日本は国際社会において「普通の国」としての評価を得る

ことができよう。

一方で日本を取り巻く国際的な戦略環境は、中国の軍事的脅威が日に日に増す一方、米国のパワーの相対的低下など日本にとって逼迫したものとなっている。日本が集団的自衛権の行使を容認することで、米国を巻き込み抑止力を高めないと、中国の脅威は抑止できなくなる。

これまで日本の防衛は「自主防衛」と「日米安保」の二本柱で成り立っていたが、中国に対して宥和政策に傾きがちである米国を日本側に引き留め、米国から見捨てられないためにも、自分の自衛力を強化し、また積極的に自衛隊を運用せねばならない。そのために自衛隊の活動領域をリージョナルのみならずサブ・リージョナルへも積極的に広げ、さらには可能な範囲でグローバルにも関与してくる必要がある。

その際、重要となるのが、日本は限られた自衛隊のアセット（自衛隊員、装備、予算等）をわが国の本土防衛（リージョナル）に投入するのか、あるいは日米同盟強化のために米国から要請される地域（サブ・リージョナルあるいはグローバル）に投入するのかの政策判断である。しかも、米国の要請に基づいてグローバルに関与すれば、リージョナルに米国の抑止力が確保できるかどうかの厳しい判断に迫られることとなる。

今回の改定により、安倍晋三総理の祖父の岸信介元総理が理想とした「対等な同盟」へと一歩近づいたと言える。

「対等な同盟」とは、日本と米国がそれぞれ自国の国益が合致する部分で共通の戦略目標を立て、共同防衛を果たす同盟関係のことである。この時点で日本は米国との同盟を基礎に置き、独自の国家戦力を持ち独自の国家安全保障政策が展開できるようになったわけである。これまで日米同盟は、米軍の「矛」、自衛隊の「盾」という分業であったが、今後は自衛隊がより協力を進化させた日米共同行動により平時から有事まで対処する場面が増えることとなる。

日本は今後、地球規模で米国と「責任」と「役割」を分担し、具体的な行動、決断を迫られる局面に入ったと言える。その意味で今回のガイドライン改定は日本の安全保障上の歴史的転換となったのである。

（かわかみたかし・拓殖大学海外事情研究所所長）

●注

（1）衆議院我が国及び国際社会の平和安全保障法制に関する特別委員会（浜田靖一委員長）を設置して、平和安全保障関連二法案が付託された。

（2）「参議院我が国及び国際社会の平和安全保障法制に関する特別委員会」（鴻池祥肇委員長）を設置して、平和安全保障関連二法案が付託された。

（3）第一八三回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説、自由民主党。〈<https://www.jimin.jp/policy/parliament/0183/11979.html>〉

（4）初代事務局長に谷地正太郎を任命し、NSCは「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇話会」の事務を担当した。

(5)「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書、平成二六年五月一日。

(6)安倍総理記者会見「首相官邸」二〇一四年五月一日。<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0515kaiken.html>

(7)「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」、平成二六年七月一日、国家安全保障会議決定。

(8)①密接な関係にある他国への武力攻撃が発生し、国民の生命・自由・幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある、②国民を守るために他に適当な手段がない、③必要最小限度の実力行使。

(9)元来、平和主義を標榜し一九九九年からいわゆる自公路線はスタートする。現在では、衆議(四七五議席)のうちの過半数(二三八議席)を自民党(二九一議席)と公明党(三三三議席)を併せて確保(三三六議席)している。参議院(二四二議席)は自民党(一一一議席)と公明党(一一一議席)併せてようやく過半数(二二二議席)に達する(二二六議席)。参議院の事情により自民党は公明党と連立を組む理由がある。

(10)Defense Secretary Ashton Carter and Joint Chiefs of Staff Chair Martin Dempsey testified at a hearing on the Pentagon budget and President Obama's request for authorization for the use of military force (AUMF) against ISIS, March 18, 2015. <<http://www.c-span.org/video/?2324848-1/ashton-carter-martin-dempsey-authorization-use-military-force>>

(11)「変化せず安全保障環境のための力強く同盟——新たな日米防衛協力のための指針」二〇一五年四月二七日。<<http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/anshin/>>

(12)「US, Japan Announce Historic Revision of Defense Cooperation Guidelines. "Voice of America, April 27, 2015 1: 52 PM. <<http://www.voanews.com/content/us-japan-announce-historic-revision-of-defense-cooperation-guidelines/2736232.html>> 防衛省「自衛隊」日米安全保障協定委員会(イベント)発表「共同記者会見概要」二〇一五年四月二八日。<<http://www.mod.go.jp/j/press/ksisha/ksisha/2015/04/28.html>>

(13)「日米防衛協力のための指針」一ページ。<<http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/shishin/>>

(14)米国防務省上士下院合同会議における安倍総理大臣演説「希望の

同盟」二〇一五年四月二九日。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/pages4_001149.html>

(15)吉田茂『回想十年①』、中公文庫、一九九八年九月。

(16)①自衛隊法、②国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(国連PKO協力法)、③周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律(周辺事態安全確保法)重要影響事態安全確保法)、④周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律(船舶検査活動法)、⑤武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(事態対処法)、⑥武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律(米軍等行動関連措置法)、⑦武力攻撃事態における特定公共施設等の利用に関する法律(特定公共施設利用法)、⑧武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規則に関する法律(海上輸送規制法)、⑨武力攻撃事態における捕虜等の取り扱いに関する法律(捕虜取り扱い法)、⑩国家安全保障会議設置法。

(17)自民党「平和安全法制に関する資料」。

(18)クレーン対応の法整備は見送られた。

(19)数字でみる安保審議「朝日新聞」二〇一五年九月二〇日。

(20)安倍晋三首相、二〇一五年八月二二日、参院安保法制特別委員会での答弁。

(21)「那人乗船が絶対ではない」「朝日新聞」二〇一五年八月二六日。<<http://digital.asahi.com/articles/ASH8Y4ZCYH8VUTFK008.html>>「自衛隊」外れる制約 何が変わる 論点を検証「朝日新聞」二〇一五年九月一日。

(22)「民意恐れ安保法案の採決急ぐ 乱暴な政府答弁 反対の渦」「東京新聞」二〇一五年九月一日。

(23)民主党の白真勲の二〇一五年八月五日の衆議院本会議での質疑。<<http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/news/CK2015080602000114.html>>

(24)「自衛隊」外れる制約 何が変わる 論点を検証「朝日新聞」二〇一五年九月一日。

(25)安倍総理の二〇一五年六月一日の国会答弁。「重要影響事態、中東・インド洋でも 首相「認定は個別に慎重判断」」「朝日新聞」二〇一五年

六月一日。〈<http://www.sankei.com/politics/news/150601/pt150601042-r.html>〉

(26)ただし、発進中の軍用機への給油に関し、中谷防衛相は「実際に戦闘行為が行われる場所と一線を画す」「他国軍の指揮命令を受けるものではない」とした(衆議院特別委員会、二〇一五年六月二六日)

(27)「森清君提出憲法第九条の解釈に関する答弁書」、一九八五年九月二七日。〈http://www.shugin.go.jp/Internet/itdb_shitsumonansf/html/shitsumon/b102047.htm〉

(28)①紛争当事者間で停戦合意が成立、②受け入れ国を含む紛争当事者が同意、③日本は中立的立場を厳守、④以上の条件が満たされない場合に撤収が可能、⑤武器使用は必要最小限が基本。

(29)南スーダンは一〇一一年にスーダンから独立した。国連は南スーダンの国づくりや復興を支援するため平和維持活動(PKO)を主導している。自衛隊は一年から司令部要員、三年から道路整備などを行う施設部隊を派遣している。現在、自衛隊は施設部隊約三五〇人、司令部要員四人が現地で活動している。

(30)「南スーダン：自衛隊PKO 駆けつけ警護」追加 安保法施行後政府検討」毎日新聞「二〇一五年七月二九日。

(31)統合幕僚部「日米防衛協力のための指針」および平和安全保障関連法案のこぼれ。〈www.jcp.or.jp/webdownload/data/20150810183700620.pdf〉

(32) Tim Kelly and Nobuhiro Kubo, "U.S. would welcome Japan air patrols in South China Sea," Reuters, January 30, 2015. 〈<http://www.reuters.com/article/2015/01/30/us-japan-southchinasea-idUSKBN0L20HV20150130>〉

(33) Tim Kelly and Manuel Mogato, "Japan, Philippines to hold first naval drill in South China Sea," Reuters, May 8, 2015. 〈<http://mobile.reuters.com/article/idUSKBN0NT11J20150508>〉

(34) PUERTO PRINCESA, "Japan Navy Drill in South China Sea May Lead to Larger Role," *New York Times*. 〈<http://mobile.nytimes.com/aponline/2015/06/23/world/asia/ap-as-japan-philippines-south-china-sea.html?referrer=>〉

(35)「ネット防護および戦闘捜索・救難に関しては」「調査と情報

OSSUE BRIEF No. 874 国立国会図書館、新たな日米防衛協力のための指針——その経緯と概要、論点——、二〇一五年八月二五日」を参照のこと。