

日米安保の変質もたらす新ガイドライン

前田 哲男（東京国際大学教授）

“下からの”タブー崩し

9月24日に「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）の最終報告が日米間で合意された。これまでの日米安保条約の運用指針は、1978年、福田内閣のもとで決められたものでありましたが、それにかわる新たな指針が設定されたこととなります。

今回の一連の手続を見ると、かなり無理な、強引な手法が取り込まれたと思います。

まず今回のガイドラインは安保条約を改定しないままで条約の実質を変えてしまうという大変大きな問題がある点を指摘しなければなりません。

ガイドラインは日米安保条約をどのように運用していくかの指針です。当然ながら安保条約の枠組みの中でしか設定できないものであります。もし、その枠組みを変えるのであれば、安保条約には改定の手続きがきちんと定められておりますので、それに従って安保条約そのものを変えればよろしい。

安保条約は、1960年に結ばれたものがずっと今日まで続いてきているわけですが、当時国会で大変な論争を呼び、安保条約に関する政府の「確定解釈」と呼ばれるものが幾つも国会議事録に記録されています。たくさんあるのですが、一番基本的な、この安保条約はどんなものであるかについて、当時の岸信介総理大臣が自民党の愛知揆一さんの質問に答えて述べた部分があります。それによりまずと、安保条約とは、国連憲章と日本国憲法の枠内の条約であると答弁している。

ところが、今回のガイドラインには、従来の確定解釈の枠組みを外れてしまうようなさまざまな協力

事項が含まれている。それが、安保の枠内に置かれるべきはずの、ガイドラインという下級の文書の中に記されている。どう考えてもこれは少し異常なやり方であると思います。

条約の改定には当然ながら国会の審議と承認が必要です。ところが、ガイドラインは安保条約に基づく防衛協力の指針に過ぎないから、政府の行政行為としてそれを換え、国会に諮られることなく、報告するだけで済ますやり方は、「下からのタブー崩し」と言わなければなりません。

憲法体系に優越する安保法体系

そうすると、これまで安保と憲法の間を保たれていたバランスが壊れてしまうわけですが、安保を改定しないわけですから、見かけ上のつり合いはとれることとなります。しかし、ガイドラインを変えることによって安保を実質的に変える。安保は実質的に変わったが、形式的には同じだから憲法とのバランスは保たれたように見える。

こうして、このもで行われるさまざまな措置、相互協力のためのメカニズム、共同作戦のためのメカニズムが必要になってきて、それらはいわば安保法体系とでもいうような形で存在することになり、憲法と厳しく対立する状況が生まれてくる。

ガイドライン路線は既定のものとして動き始めている部分がある。今後、この動きがより明瞭な形で出てくることになるだろう。その中には基地の新たな取得という、1950年代以来絶えてなかったようなことも出てくる可能性があります。この最終報告の中にも「施設及び区域の提供」という言葉が出て

きます。ドキッとしますが、新基地が要求される場合があるということが記載されています。

さらに文書の中に頻繁に出てきますが、「民間施設の一時的使用」「民間企業の能力の活用」というのも安保協力の柱の一つになっている。とすれば、地方自治体に働く職員や民間企業の従業員と、安保という関係、さらに地方自治体と安保という関係も新たなものになっていかざるを得ない。地方自治体と中央政府は憲法のたてまえ上対等であるはずですが、安保・防衛に関しては協力の義務を地方は中央に対して負うことになる。

また、民間企業は総理大臣あるいは防衛庁長官ないし港湾管理者の要請に従う義務を負うということになっていかざるを得ない。すべての企業ということではないと思いますが、運輸、医療、建築・土木、この三つは間違いなくあると思います。現実には、災害救助法では災害時にはこの三つの企業主及び従業員は、その保有する物資とともに従事命令とか物資収用命令に服さなければならない、となっています。これには罰則があります。罰則はありませんが自衛隊法第103条は、まったく同じ従事命令、物資収用命令を、土木・建築、輸送、医療関係者に対して命じております。これには罰則はないのでだれも心配しないわけですが、これに罰則がつくと強制力ということになります。今後の有事法制の中では既に「自衛隊法第103条に罰則をつけて政令をつければ、防衛庁長官の命令でできる。これを活用すべきだ。条文はあるじゃないか」というようなことを言う人もおります。となると、自衛隊法そのものは憲法体系の中に含まれるが、ガイドラインが要求する新たな安保特例法は、地方自治とか基本的人権、さらに財産権に影響を及ぼすという事態が出てくる。

もう一つは、それが内に向かったのガイドラインの直接的な影響とすると、外に向けてのガイドライン路線の新たな展開は、自衛隊を日本の領域の外で米軍と共同において、あるいは単独の状況で活動させる分野を開くということです。先ほど言及した60年改定の際の岸総理大臣の答弁では、「いか

なる場合におきましても、領域外において自衛隊が行動することはないのであります」と言っていた。しかしこの答弁が、ガイドラインという下級文書によって、いとも簡単に覆されてしまう。

「周辺事態」

文書の中に自衛隊を域外において、日本の領土外において作戦させるようなことが盛り込まれている。「周辺事態」と呼ばれる言葉、これは場所なのか、事柄なのか、まったくぬえのようなものです。「周辺」というのはまさに場所、地域であるはずですが、「事態」はそこにおける状態、状況であるはずですが、ガイドラインにつけられた注によると、「周辺事態」は、地理的な概念でなくて、事柄の性質に着目したものであるという。したがって、「周辺事態」というのはどこなのかと聞いても、「どこでもないし、どこでもあり得る」という、コンニャク問答のような答えが返ってくるだけになりました。外務省、防衛庁の説明によると、「日本の平和と安全にとって重要な影響を与える」と認定される事柄が「周辺事態」ということらしい。となると、日本の平和と安全に重要な影響を与える周辺事態というのは線引きできないということになります。どこでも起こり得る。ペルシャ湾もオイルルートの出発点だから重要な影響を与えるところですし、パナマ運河もそうかもしれません。日本の経済活動は世界に及んでいて、世界の7割は海だから、そこにシーレーンを設定している日本にとって、「日本の平和と安全に重要な影響を及ぼす」という「周辺事態」の認定の尺度に立つと、「周辺というのは地球上すべて」という言い方が生まれてくることになる。ここも国会の大きな論点になると思いますし、またさせなければならないと思います。

今回、政府がたたくに「周辺事態」の地理的線引きを拒んでいる理由は明白です。アメリカがそれを望まないのです。アメリカはご承知のとおり日本防衛とともに太平洋におけるさまざまな国との条約を持っています。さらに世界に出動する範囲を持つ

ています。だから日米安保で縛られてしまうと、そこから出られない、非常に窮屈になってくる。60年安保条約時の極東の範囲論争のように一定の地域を特定するようなことになったら困るとアメリカは強く言っているはずです。そこで「周辺事態」というあいまいなものが出てきてこういう形になったのだろうと思います。

集団的自衛権行使への道

さらに問題は、この「周辺事態」に対応するのは、在日米軍基地及び在日米軍のみでなくて、自衛隊がそれにくっついているということなのです。そこに、「周辺事態」という言葉もちろんですが、同時にもう一つの大きな問題点があることになります。

安保の軍事条項は第5条と第6条ですが、第5条は、日本の施政のもとにおける日米いずれか一方への武力攻撃に対して、日米両軍は共同防衛に当たるという共同防衛条項です。自衛隊はこの5条に基づいて米軍と共同行動ができると解され、これまでの日米共同訓練はすべてこの規定に基づいていたわけです。日本の施政のもとにある領域に対する、つまり外部から日本に対して攻撃が行われたとき、自衛隊は独力で抵抗するが、それを超えた場合には日米両軍で戦う。あくまでこれは外部からの攻撃、わが国に対する攻撃、二つの条件がなければ自衛隊は米軍と共同できない。

一方、第6条で、米軍に対して極東における国際の平和と安全の維持のために基地を提供するということが決められています。横須賀、厚木、横田の基地は、アメリカは日本防衛と同時に、極東における国際の平和と安全のために使うことができます。それは条約上、権利としてあります。したがって、朝鮮有事にアメリカは日本の基地を使って行動することは条約上、権利です。しかし、これは自衛隊の行動とは完全に絶縁されています。自衛隊が動くのは日本の施政のもとにある領域に対する攻撃だけです。5条事態では日米は共同できる。しかし5条事態とは、日本に対する攻撃があった場合だけ

である。6条事態において日米の共同作戦、共同行動はあり得ない。

今回のガイドラインの最大の問題点は、この6条事態に日米共同行動が設定されたということです。

ガイドラインは大きな見出しが三つあって、一つは「平素から行う協力」、今のような時期の協力。もう一つは「日本に対する武力攻撃が行われた際の協力」。この二つはいわゆる伝統的な5条事態で、日本に対する武力攻撃が行われたという安保第5条を受けたものです。ところが、三つ目の柱がこの「周辺事態」。日本周辺において日本の平和と安全に重要な影響を及ぼすような事態が生じたときの日米間の協力として設定された。そこに自衛隊の行動がリンクしたところがガイドラインの一番大きな眼目であろうと思います。それは安保の解釈そのものを根幹から揺るがすものです。

これに関して、一つには公海に敷設された機雷を除去するという行動があります。さらに作戦行動に従事する米軍艦艇に対する物資の補給と輸送。この補給のほうの物資には武器弾薬は含まれないと説明されているが、輸送する物資の中には武器弾薬が入る。自衛隊の輸送艦が武器弾薬を積んでアメリカ第7艦隊の艦艇に洋上補給することがあり得ると言われております。

そのほか整備、F15戦闘機を日本の基地で自衛隊が整備ないしは修理するようなことが自衛隊の役割として出てきます。それから国連決議を受けて実施する第三国船舶の検査、いわゆる臨検が入ってきます。

これらは一つにはどこで行われるのか、場所が特定されていないという問題点と同時に、もう一つは、日本が攻撃されていなくとも自衛隊がこういうことを行う場合があり得る、むしろそれを想定して設定されたものであるという二つの問題点があります。どこで行われるのか明らかでないということは、日本の外で行われることが間違いないことありますから、自衛隊が領域外で行動したり戦ったりする場合があり得ることを示しています。したがっ

て、この任務を実行するためには、次の段階で自衛隊法第3条における「任務」を変えなければなりません。自衛隊法第3条は、わが国に対する直接侵略・間接侵略から日本を防衛することという自衛隊の任務を定めています。しかし、こういう「周辺事態」に出ていくということになりますと、直接侵略、間接侵略がない状況での行動になりますから、今の自衛隊法では正当化できないこととなります。また日本が攻められていないような事態で戦闘に従事したり米軍に物資を補給したりするようなことは、これも自衛隊の行動としては従来認められていなかった。こうして、「集团的自衛権の行使の禁止」という言葉でずっとタブーであったところに、足を踏み入れていく。

もちろん政府は交渉に当たって内閣法制局と慎重な協議を重ね、形の上では憲法と安保とガイドラインのバランスをとるように調整しています。たとえば物資の補給とか輸送、さらに機雷の除去なるものに関しては、「戦闘行動が行われている地域とは一線を画する公海、海域、その上空」。戦闘が行われている地域とは「一線を画する」場所であるので、これは集团的自衛権の行使にはならない。したがって憲法の枠内の行為であるという解釈をとっています。法律解釈としては「一線を画する。一線を書いたのだから、その内側であれば問題ない」と言っても、現実にたとえば朝鮮有事を想定した場合にどこに一線が引かれるのか、はなはだ心もとない。実際上そんなことは不可能です。

ガイドラインに対抗していくために

先ほどガイドラインはすでに既定路線として進行していると申し上げましたが、その一つは、言うまでもなく沖縄の基地です。沖縄の基地は21世紀までそのまま維持し、海上ヘリポートという新しい形の基地を提供する。それと引きかえに普天間を返してもらおう。また、山口県の岩国では大きな基地の拡張工事がことしの6月1日から始まりました。また、佐世保や横須賀などでは機能強化が図られました。

民間施設の基地化に関しても、特に9月にいろいろなところでいろんな形で起こりました。小樽にアメリカの航空母艦が入りました。民間の港としては初めてです。

朝鮮有事を想定すると、アメリカは太平洋側に6隻の空母機動部隊を置いています。空母一つに大体6隻から8隻の護衛艦艇というか、巡洋艦、駆逐艦、フリゲートが随伴しています。それを合わせると50～60隻になる。それに加えて輸送用の艦艇がつかます。横須賀と佐世保では完全に間に合いません。どうしても民間の港を活用するしかない。実績づくりのために、民間の港にアメリカの主要艦艇がたびたび入るといった状況が9月から10月にかけて行われます。

そこで、そういう事態にこれからどう私たちはかわかっていくのか、いかなければならないのかを最後に申し上げたい。

ガイドラインによって安保と地域の新しい関係が始まったとなれば首長の責任は大きい。地方自治法は第2条の基本的な自治体の目的・義務において、地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること、と定めています。地域住民の安全、健康及び福祉が保持できないような安保の適用は、地方自治法のためまえから言っても、地方の首長はきちんと中央に対して異議を申し立てる権利がある。

また、大きな観点からいうと、ガイドラインは、危機に対処する、起こった危機をどうやって軍事的に封じ込めて勝利するかを書いたマニュアルです。そうではなくて危機を回避する、信頼を醸成するガイドラインがまず先にある、その一角にひそやかに危機対処のガイドラインがあるのであればまだわかるが、危機対処のガイドラインが日米の安保協力のシンボルとしてぬっと出てきて、それが発進されるというようなことはよくないのではないかと。危機回避と信頼醸成のガイドラインが必要なのではないかと。そういうことも訴えていく必要があるのではないかと思います。

(これは9月25日に行われた当研究所主催の月例政策研究会での講演要録である。小見出しは編集部が付けた。文責は編集部にある)