

「日本新防衛政策與東亞情勢」

國際研討會

日本安保政策的轉軌

- I-1 当面するアジア情勢と国際秩序
目前的亞洲情勢與國際秩序
森本敏（前日本防衛大臣）
- I-2 日本国憲法と戦後日本の安全保障法制—理想と現実—
日本國憲法與戰後日本的安全保障法制—理想與現實—
山中倫太郎（日本防衛省防衛大學公共政策學科兼總合安全保障研究科准教授、日本防衛法學會理事）
- I-3 安倍外交と積極的平和主義について—高まる近隣諸国との
緊張關係—
安倍外交與積極和平主義：與鄰國關係日趨緊張化
丹羽文生（日本拓殖大學海外事情研究所准教授）

当面するアジア情勢と国際秩序

拓殖大学特任教授

元防衛大臣

森本 敏

今年には第二次大戦後、70年を迎えた節目の年であるが、冷戦後の国際秩序はまだ確定せず、国連も期待通りに機能していない状態が続いている。その中で、今後、アジア太平洋の平和と安定が維持されるかどうかは主として、日米中の相関関係の行方にかかっている。

1. 国際社会の展望：現状変更の現象が出現

- 19世紀は帝国主義と植民地化の時代であった。20世紀は戦争の世紀であったが、同時に戦争を禁止する国際法ができた世紀でもある。しかし、この国際法の遵守には多くの矛盾があり、国際法ができたからと言って戦争の発生が全く規制できたわけでもない。

特に、国連の安保理常任理事国に拒否権が認められているため、P-5国にとって重大な利益にかかわる問題には拒否権が発動され国連安保理決議が採択されない場合があり、これが国連の機能を低下させてきた。

- 更に、21世紀になって、この15年の間に、国際法に基づく国際秩序を力で変更しようとする勢力や状況が出現してきたことは国際社会の懸念材料である。

ロシアによるクリミア併合やウクライナ東部への軍事介入は重大な国家主権の侵害である。また、ISIL（イスラム国家）によるイラク、シリアへの軍事介入と非人道的残虐行為は地域的広がりを持ち始めており、さらに、サウジなどによるイエメン攻撃はイランとサウジの覇権争いの性格をおびており中東・湾岸全体に深刻な影響を与えつつある。

また、中国は南シナ海・東シナ海を含む太平洋海域に軍事力を進出させ、新しいシルクロード構想を進めつつある。これはアジアにおける覇権を目標にして力による国際秩序の現状変更を進める行為であり、地域全体に重大な懸念を呼び起こしている。

- アジア太平洋は成長と発展のセンターであり、経済連携協定を中心に経済的な多国間協力が進展している。しかし、同地域は海洋、サイバー、宇宙など国際領域が未画定の分野・領域に進出している中国、核・ミサイル開発に進む北朝鮮もあり、領有権や海洋の安全保障・大災害などを含めて地域の不安定要因は増大している。この不安定要因に対して地域的な多国間協力を通じて平和と安定を確保できるかという観点から日米同盟協力の持つ役割は一層、大きくなりつつある。

2. 中国の役割と将来：2つの財と対応

- 中国の顕著な成長と発展は国際社会に構造的変化をもたらしているが、中国の将来については異なる見方があり、これをいかに理解して対中政策をすすめるかが日米同盟の課

題である。中国の将来については①中国は今後、緩やかな成長・発展を持続し GDP・国防費で米国に近接することが予測されることから、中国との協調関係を一層重視し関与政策を発展すべきである、とする見方と②中国は成長を抑制し経済の新常態をすすめるとしても、今後はさらに困難な問題に直面し米国との新型大国関係もうまく行かず、核心的利益も再定義する必要に迫られる。即ち、中国とは多くの面で価値観を共有せず、中国が周辺地域に勢力を拡大するため、ヘッジ政策主導で対応すべきである（ジョン・ミアシャイマーの中国脅威論）とする見方があり、これらを調整するプロセスが対中政策の軸になる。

- いずれにしても、中国は共産党一党独裁体制を維持すればプリモダンから脱却できず、中国型社会主義市場経済体制はモダンに移行しつつも、そこからポストモダンへと進展できそうにない状況が続くであろう。

3. 中国の安全保障動向：海洋・宇宙・サイバー分野における Power Projection の促進

- 中国は今後とも海洋に進出し、東側に向かって米国との太平洋二分論を進めていこうとするであろう。中国のこの傾向は 2008 年以降に顕著であるが、米国がこれを受け入れるとは思えない。
- 更に、中国は西側に向かって中央アジア・中東・湾岸・北アフリカ・欧州に至る経路に進出し、「一带一路（One Belt, One Road）」：New Silk Road Economic Belt と 21st Century Maritime Silk Road 構想を推進するであろう。これが米国による offshore balance（マラッカ海峡をチョークされること）への警戒からでたものかどうかは不明であるが、今後、この構想を実現するために第 4 艦隊を新設する構想を進めるとも言われる。また、AIIB 設立はこのシルクロード構想実現の手段とも推測される。
- ウクライナ情勢が深刻化して以降、ロシアに対する制裁がロシア経済にとって制約要因となり、結果として中露接近の傾向が見られる：特に、ロシアから中国への石油・天然ガスの供給プロジェクトと見返りのためロシア兵器（S-400・潜水艦・SU-35 戦闘機など）の対中輸出貿易のための交渉が進展している。この中露接近がアジア太平洋における安全保障環境にいかなる影響を与えるかを注視する必要がある。
- 中国における海空軍の近代化及び研究開発への投資が増大し、国防費増は昨年度は 12.2%、今年度は 10.1% であるが不透明性は改善されていない。特に、空母・巡洋艦・艦載機・核兵器システムの開発に重点が置かれている。
- 中国は現在、南シナ海における 7 つの島嶼に飛行場を含む関連施設をつくり、完成すれば南シナ海の 9 Dotted line に沿って ADIZ を設定し、南沙諸島の実効支配を強化するであろう。そうすると南シナ海における航行の自由が損なわれる恐れがある。

東シナ海では尖閣諸島周辺での公船による断続的な領海侵入や戦闘機による自衛隊機への異常接近などを行い力による現状変更を試みている。中国が 2013.11 に東シナ海上空に尖閣諸島を含むように ADIZ を設定以来、中国戦闘機が日本の ADIZ 内に接近し侵入してくる事例が多発し、過去 1 年に日本が中国機に対してとった対領空侵犯措置（スクランブル）は戦後最多の 460 回を超えた。中国戦闘機の行動は中国海軍力の活動にエアカバーをかけるためであり、南シナ海の例をあてはめると中国が今後、東シナ海で武装漁民により尖閣諸島を占拠することも予想される。

4. 米国の動向：アジア太平洋への Re-Balance を推進し、2020 年までにアジア太平洋に海・空軍を中心とする兵力全体の 60% を展開する計画

- 米国は日米豪、日米印、日米韓の 3ヶ国間における安全保障協力関係を一層緊密にすることによって地域及びグローバルな平和と安定のために貢献している。特に、日米豪の緊密な協力を通じて東南アジア諸国、日米印の緊密な協力を通じて南西アジア諸国の発展と能力向上のための取組みをすすめるつもりである。
- 米国のプレゼンスと戦略的抑止力の強化（F-22,F-35 など戦闘機、艦艇、B-2 や新型ステルス爆撃機、バージニア級潜水艦、P-8 哨戒機、イージス搭載ミサイル防衛巡洋艦、サイバー・宇宙対処システムなどの配備と面重視の米軍再編・再配備）を図りつつある。

5. 米中関係

- 2013.6 及び 2014.11 の首脳会談を通じて米中は共有部分（経済面・北朝鮮及びイラン核開発阻止・環境・軍関係 CBM など）と共有できない部分（サイバー・宇宙・航行の自由・MD・人権・核心的利益・太平洋二分割論などの戦略的利益）を認識しつつあり、新型の大国関係というのは中国の誇張である。
- いずれにしても、米中両国とも *contested primacy* を当面のところ継続する以外にない。

6. 日中関係

- 中国は日米分断を企図しつつも中国の利益を重視し日中の友好関係を改善すべきとする意見と日本の対応（歴史認識・尖閣・靖国など）を注意深く見極めつつ日本の影響力拡大を阻止すべきとの意見が存在しているとみられるが、双方とも、民族主義と党・軍の主導性が対日政策に関連している。当面は日本の出方を見極めつつ、日中経済関係の進展や AIIB への参加期待を重視し日中間の対話には柔軟に対応している。
- 日中韓外相会談を 2015.3 に実施したが、首脳会談に関する合意はできなかった。日中韓首脳会談は 2011.11（第 10 回）以降行われていない。日中安保対話は 2015.3 に第 13 回目を実施し、日中首脳会談は 2014.11 の APEC の際に次いで 2015.4 のバンドン会議

の際において実現した。

- 日本は中国が国際法を独自に解釈（EEZ・大陸棚まで海洋国土を主張）して尖閣諸島周辺海域において領海・接続水域に入り、又、2013.11には海洋国土の上空にADIZを設定して海上兵力にエアカバーをかけ、東シナ海において他国の航空機に対して異常接近を繰り返していることに懸念している。

7. 日本の安全保障

- 日本は戦後、日米同盟の道を選択したことが繁栄と安定をもたらした要因であると確信している。米国のアジア太平洋におけるコミットメントとプレゼンス、ならびにリバランスを高く評価し、これを支えていくことが日米両国のみならず地域と世界の平和と安定のために重要と考えている。
- このために、①日米協力を一層充実・強化させること②同盟協力を宇宙、サイバー、海洋、不拡散などの分野に拡充させること③日米協力の実効性を高めるため新たな調整メカニズムをつくることに努力している。また、日本は在日米軍再編と米軍プレゼンスの安定的運用のため、沖縄でFRF（普天間飛行場返還を実現するための辺野古施設）の建設工事をすすめており、また、HNS（約1900億円）、グアム移転関連経費（今までに約11億ドル、今年度は11百万ドル）を含む在日米軍関係費（5600億円）を支出している。
- 日本はさらに、日米防衛協力の新たな分野を拡充するため①一定要件下での集団的自衛権の行使②米軍のアセット防護③米軍に対する広範な、かつ柔軟な後方支援活動ができるようにするための、法整備につとめているところである。
- 日本は米国が尖閣諸島に安保条約第5条を適用してくれたことには感謝するが、日本の領土に対する脅威に対しては、まず日本が警戒監視を強化し、さらに初動における対応の措置をとる。日本はそのためP3C→P1、E-2C→E2D、AWACS（E767）、グローバルホーク、沿岸監視部隊、地上警戒監視用レーダーの強化をすすめている。又、対応力としてはF-4→F-35、オスプレイ（17）、AAV7（水陸両用車）、護衛艦（47→54）、潜水艦（16→22）、空中給油機などを通じて①ISR（Intelligence, Surveillance, Reconnaissance）②島嶼防衛③ミサイル防衛④サイバー・宇宙などに重点を置いて防衛力を整備している。MDシステムについてはTPY-2レーダー（2基目）を本土に受入れ、日米でSM-3BLOCKIIAの共同開発を進める一方、イージスシステム搭載艦を6→8隻に強化する。ただし、不要に中国を挑発しないよう万全の注意を払いつつ対処している。
- 多国間安全保障協力については①共同訓練・共同演習参加②CBMの促進や行動規範（COC）の設定③紛争発生時の法的措置の迅速化（仲裁裁判）④日中間の連絡メカニズ

ムに基づく具体的手順・チャンネルの設定⑤アジア・太平洋諸国への装備技術協力などに努めている。

- 外交面では、積極的平和主義に基づき国際社会及びアジア・太平洋地域の平和と安定のため積極的な役割を果している。特に、①軍備管理・軍縮及び不拡散②テロ対策③海賊（現在、アデン湾に SDF 派遣）④PKO（現在、南スーダンに SDF 派遣）の他に HA/DR 面でも活動。又、ODA（今年度 5400 億円で 5 位）については New Development Cooperation Charter（2015.2）を設定し①contribution to peace and prosperity through Non-military cooperation ②promotion of human security を新たな方針にして国際開発援助をすすめている。

目前的亞洲情勢與國際秩序

拓殖大學特任教授

前防衛大臣

森本 敏

今年是戰後七十周年，冷戰後國際秩序仍不穩定，聯合國也仍未能發揮其應有的功能。今後亞太地區是否能維持和平與安定，端看中美日關係的走向。

一、國際社會的展望，出現改變現況的現象

- 十九世紀是殖民主義與帝國主義的世紀，二十世紀是戰爭的世紀，也是建立禁止戰爭的國際法的世紀。但在國際法的執行上缺陷仍多，所以未能限制戰爭的爆發。

尤其，因為永久常任理事國有否決權，所以不符合自身利益就發動否決權，使得安全理事會議案無法通過，聯合國的功能不彰。

- 再者，二十世紀後，近十五年來出現試圖以權力改變國際法為基礎的世界秩序的勢力及情況，讓人擔心。

像是俄羅斯合併克里米亞，侵入烏克蘭東部，此為嚴重侵害他國主權的行為。而伊斯蘭國對伊拉克、敘利亞的軍事行動及不人道的殘暴行為，開始擴散到整個地區。更甚者，沙烏地阿拉伯等國向葉門攻擊，此可視為伊朗與沙國間的霸權之爭，對中東及波灣全體有極大影響。

另外，中國在南海、東海展現軍事力，推動新絲路的概念。這是為了成為亞洲霸權，以權力改變國際現狀的行為，讓區域全體擔憂。

- 亞太是成長與發展的中心，以經濟合作協定為主，發展經濟上的多邊合作。但是，此區域的不安定因素正在增加，包括中國在海洋、網路戰、宇宙等疆界不明的領域及分野上動作頻頻，北韓持續發展核武及飛彈開發，其他還有領有權爭議、海洋安全、大災害等。因為認為只有透過區域多邊合作，解決這些不安定因素，以確保和平與安定，所以日美同盟所扮演的角色才又增加了。

二、中國角色與將來

- 中國顯著成長和發展給國際社會帶來構造型變化，然而，對於中國將來各界有不同的看法，所以要怎麼樣理解中國的成長與發展，規畫對中政策，也是日美同盟的課題之一。對於中國的將來有兩種主要的看法：① 中國今後將持續緩慢的成長與發展，預計其 GDP 和國防費將接近美國的水準，所以應該更重視與中國的合作關係，採取交往（Engagement）政策。② 中國就算抑制成長，進行新常態，今後將更遇到更困難的問題，而且與美國的新型大國關係也不順利，必須要重新定義核心利益，也就是說，中美之間沒有共通的價值觀，而中國又在擴大在周邊區域的勢力，所以應該採用避險政策（Hedging）（John J. Mearsheimer 的中國威脅論）。有這兩種看法，所以往後調整這些政策的過程將成為對中政策的軸心。

- 無論如何，若中國仍維持共產黨一黨獨裁體制的話，就沒辦法脫離Pre-modern階段，即使中國型社會主義市場經濟體制已移行到現代階段，仍無法進展到後現代階段。

三、中國安全動向：促進在海洋、宇宙、網路等領域的 Power Projection

- 中國今後也會在海洋領域動作頻頻，向東側進入太平洋，與美國把太平洋一分為二（所謂太平洋二分論）。從 2008 年後中國這個策略越顯而易見，但筆者認為美國不會接受這種情況。
- 再者，中國想要推動「一帶一路（One Belt, One Road）」：即（新絲路經濟帶）及新 21 世紀的海上絲路（21st Century Maritime Silk Road）的構想。即向西側發展，經中亞、中東、波灣等地進入歐洲。雖然不確定中國這個構想是否是為了因應美國的 offshore balance 戰略（扼住馬來卡?海峽）而設計的，但據說為了實現這個構想，中國今後會新設第四艦隊。而且，推測 AIIB 的設立也是為了實現這個構想的手段。
- 烏克蘭情勢升高後，各國對俄羅斯的的制裁，這些制裁影響了俄國經濟，結果促使了中俄接近。兩國正在進行兩項談判，內容包括俄國供給給中國石油、天然氣的計畫，還有作為回報，中國買進俄國出口的武器（S-400·潛水艦、SU-35 戰鬥機）。應密切注意中俄接近會對亞太地區安全環境帶來什麼影響。
- 中國增加對海空軍現代化和研究開發的投資，國防費每年都在增加，去年增加了 12.2%，今年則增加了 10.1，而且透明度低這點仍無改善。中國軍事發展的重點放在航空母艦、艦載機、核武系統的開發。
- 中國現在在南海七個島嶼建設了包含飛行場在內的相關設施，完成的話，可能會沿著九段線（9 Dotted line）設定航空識別區（ADIZ），強化對南沙諸島的實質支配。如此一來，可能有損南海的航行自由。

在東海，中國的執法船隻偶發性侵入尖閣諸島周邊的領海、其戰鬥機異常迫近自衛隊的飛機，多次試圖想藉此改變現狀。中國在 2013 年 11 月在東海上空（包含尖閣諸島上空），設定了 ADIZ 之後，中國戰鬥機多次接近或侵入日本 ADIZ 區內。過去 1 年中，日本為了侵入的中國飛機，進行的緊急起飛任務（Scramble）超過 460 次，為戰後次數最多的一年。這些中國戰鬥機的行動旨在掩護中國海軍，以南海例子為借鏡，今後中國有可能利用武裝漁民來佔領尖閣諸島。

四、美國動向：推進對亞太地區的再平衡（Re-Balance）政策，2020 年為止將把以海空軍為主的 60% 美軍部署在亞太地區

- 美國致力於推動美日澳、美日印、美日韓三國間緊密的安全合作關係，這對於區域和全球的和平與安定有貢獻。其目標為，透過美日澳的緊密合作，推動東南亞諸國的發展且增進其能力，同樣地，美日印的安全合作也能推動西南亞諸國的發展。
- 美國計畫要強化其軍事存在和戰略嚇阻力，將配備包括 F-22、F-35 等戰鬥機、艦艇、B-2 和新型幽靈戰略轟炸機、維吉尼亞級潛艇、P-8 哨警機、搭載宙斯系統的飛彈防衛巡洋艦、對應網路、宇宙的系統，而且也要進行美軍再編/再配備。

五、中美關係

- 2013年6月和2014年11月的高峰會中，中美兩領袖確認了有共識的議題，包括經濟面、阻止北韓及伊朗核武開發、環境、軍事關係、CBM等，也提及了兩國未能達到共識的議題，包括網路戰、宇宙、航行自由、MD、人權、核心利益、太平洋二分割論等戰略利益。所謂的新型大國關係，只是中國的誇張的說法。
- 無論如何，中美兩國僅能繼續面對 contested primacy。

六、中日關係

- 中國國內有兩種看法，其一認為中國應企圖離間日美，為了中國利益、改善且維持中日的友好關係；另一看法則認為應密切注意日本的反應（對於歷史認識、尖閣、靖國等議題），阻止日本擴大其影響力。然而，雙方都認為民族主義、黨/軍的主導及對日政策息息相關。目前，應該仔細觀察日本動向，重視中日經濟關係進展，期待參加 AIIB，中日間對話也應更具彈性。
- 中日韓外長會談在2015年3月實施，但對於舉行中日間高峰會沒達成共識。中日韓高峰會從2011年11月（第十次）後就沒有再舉行過了。中日安全對話在2015年3月舉行了第13次，中日高峰會則在2014年11月的APEC會議時舉行，之後在2015年4月萬隆會議時又舉行。
- 日本擔憂中國擅自解釋國際法（主張EEZ、大陸棚都屬海洋國土），又侵入尖閣諸島周邊海域及領海，2013年11月為了掩護海軍在其海洋國土的上空設立了ADIZ，而且不斷在東海上異常接近他國飛機。

七、日本安全

- 日本戰後選擇了日美同盟的道路，此為帶來繁榮與安定的主因。日本高度評價美國對亞太地區的承諾、軍事存在和Rebalance政策，日本認為支持這些政策，不只對日美兩國，對於區域和世界和平安定都很重要。
- 因此，日本致力於以下三項任務：①進一步充實、強化美日合作、②美日在宇宙、網路戰、海洋、不擴散核武等領域擴大合作，③為了提高日美合作的實效性，努力建構新的調整機制。而且，日本為了順利進行在日美軍的再編及為了維持美軍的軍事存在，編列了一些支出，包括為了實現返還普天間飛行場的承諾，正在沖繩邊野古建設新基地設施（The Futenma Replacement Facility, FRF），其他在日美軍關係費（共5600億日圓）的支出，還包括地主國支援（Host Nation Support, HNS）（約1900億日圓）、美軍移轉到關島的相關經費（目前為止約11億美元，今年度為11百萬美元）。
- 日本為了擴充美日防衛合作的新領域，正在進行修法，讓日本能①在特定前提下行使集團自衛權、②進行對美軍的裝備防護、③能廣泛地且有彈性地對美軍進行後方支援活動。
- 雖然日本感謝美國表明尖閣諸島適用於安保條約第五條，但對日本領土的威脅，日

本自身首先要強化警戒監視，且要能對於對方先發動的行動採對應措施。為此，日本正在強化相關設備，包括由美製 P-3C「獵戶式」反潛巡邏機改為 P-1 海上巡邏機哨警機、空中預警機由 E-2C 升級到 E2D、早期警戒管制機 AWACS (E767)、沿岸監視部隊、及地上警戒監視用的雷達。另外，日本在對應能力上，也整備了防衛力，透過增加及升級以下設備，例如將戰鬥機由 F-4 升級到 F-35、V-22 魚鷹式傾轉旋翼機 (Osprey)、AAV7 (水陸兩用車)、護衛艦從 47 艘增至 54 艘、潛水艦由 16 艘增至 22 艘、空中加油機。防衛重點則被放在：①情報、監視、偵察 (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance: ISR)、②島嶼防衛、③飛彈防衛、④網路戰及宇宙。在飛彈防衛系統方面，引進了 TPY-2 雷達 (第 2 座)，美日共同開發 SM-3BLOCK II A，除此之外，搭載宙斯系統的艦艇從 6 艘增加到 8 艘。只是，在增強防衛之際，千萬小心不要挑釁到中國。

- 日本也致力於多國間安全合作，包括①參加共同訓練、共同演習、②促進 CBM 且設定行動規範 (COC) ③紛爭發生時，迅速依法處理 (仲裁案)、④基於中日間的連絡機制，設立具體的程序和管道、⑤努力與亞太諸國進行裝備技術合作。
- 在外交方面，基於積極和平主義，為了國際社會和亞太地區的和平與安定，日本要扮演積極的角色。尤其在，以下各領域盡一份力，①軍備管理・裁軍與核不擴散、②反恐政策、③海盜 (現在正派遣自衛隊到亞丁灣)、④PKO (現在正派遣自衛隊到南蘇丹)。另外，人道支援活動、災害救援 (Humanitarian Assistance/Disaster Relief: HA/DR) 方面也不缺席。其次，ODA (今年度為 5400 億日圓，是第 5 名) 方面，設立了開發合作大綱 (New Development Cooperation Charter) (2015 年 2 月通過)，提出了推動國際開發援助的新方針，包括：①contribution to peace and prosperity through Non-military cooperation (用非軍事合作貢獻和平與繁榮) ②promotion of human security (促進人類安全)。

日本国憲法と戦後日本の安全保障法制
—理想と現実—

防衛大学校公共政策学科兼総合安全保障研究科准教授
山中倫太郎

はじめに

日本は、第二次大戦の敗戦から現在に至るまでの約70年にわたって、日本国憲法に従ってその安全保障政策を構築し、実施に移してきた。その70年間において一貫しているのは、日本国憲法の平和主義¹に従って、日本国の平和、さらに国際平和を目標としてきたことである。そのような目標は、21世紀になって久しい現在においても、なんら変わるところがなく、将来においても引き継がれてゆくべきものである。

けれども、その目標を実現する手段は、戦後70年の間に生じた時代変化に応じて変わってきた。その変化に際して、日本国民およびその代表者は、日本国憲法が掲げる理想と、国際政治における冷酷な現実の間において、着地点を見出すべく、難しい判断に迫られてきたのであった。平和主義の理念と国際政治の現実の間であって、正しい着地点はどこにあるのであろうか。こうした問題は、法の問題としてみたとき、憲法とその下にある安全保障法制の立法と解釈に関わってくる。この報告では、その問題につき、日本がいかなる解決を模索してきたかを、戦後70年にわたって俯瞰してゆくことにしたい。

1. 日本国憲法9条の制定

現在の日本国憲法は、1946年の制定時から、約70年もの間、一度も改正されておらず、その9条は、次のような文言である。「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」(9条1項)、「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」(9条2項)。これらは、日本が平和という目標を追求するための手段に関わる規定であり、戦後日本の安全保障法制を構築する際の法的制約となってきた。

憲法9条1項は、「戦争」(国際法上の戦争)、「武力行使」および「武力による威嚇」を禁止するが、戦後日本において争点となったのは、まずは、日本の自衛のための武力行使が許されるか、という個別的自衛権に関する問題であった。この問題について、日本国憲法制定時の経緯は、憲法の制定に携わった人々が理念と現実の調和点をどこに求めるかについて難しい課題に直面したことを物語っている。

日本が敗戦した当時、連合国軍総司令部(GHQ)が日本の占領地行政を担当していた。

¹ 「日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであって、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。」(日本国憲法前文2項)

紆余曲折の末、日本の新しい憲法の草案の作成は、連合軍総司令部の最高司令官であったダグラス・マッカーサーおよびその下にある民政局に委ねられたのであったが、そのマッカーサーが日本国憲法9条の最初の原型となったマッカーサー・ノート第二原則によって示したのは、日本が自国を防衛するためであっても戦争を放棄することであった。これについて、当時の首相であった幣原喜重郎も賛意を示しており、いずれが発案者であったかは興味深い問題であるが、ともあれ、それは非戦を徹底する理想主義的な内容であった。それを立案するに際して理想主義的な動機もあったであろうが、現実主義的な考慮が欠けていたわけでは決してなかった、というのは、戦勝国にとって日本が再び軍国主義にならないためには日本を徹底的に武装解除することが重要な課題であったし、占領管理体制の下、日本は、かかる趨勢に抗することはできなかった。また、米ソ対立がまだ激しいものとはなっていなかった当時、国際連合の集団安全保障体制に日本の防衛を委ねることによって日本の防衛が達成されうるという楽観的な見方もありえたからである。さらに、連合国側に追及されることが予想された天皇制を維持しようとする日本にとっては、徹底的な非戦の姿勢を示す現実的必要があったともみられる。

他方、別の現実判断に立ったのが、マッカーサー・ノートに基づいて、マッカーサー草案の作成に直接あたった民生局の局員であった、チャールズ・ケーディスであった。マッカーサーと同様に軍人であったケーディスは、自衛のための戦争でさえも放棄することは非現実的であると主張し、マッカーサー・ノート第二原則が自衛のための戦争を放棄することとしていることに疑問を提起した。その疑問に対して、マッカーサーがどのように考えたかは興味を引くが、結論的には、マッカーサー草案では、自衛のための戦争でさえも放棄するという文言は入れられなかった。そのような条文に従って、日本国憲法草案が作成され、そして、現在の日本国憲法9条1項として成立してゆくことになった。

以上のような歴史的経緯にも対応して、日本国憲法の制定の後、憲法9条1項につき、二つの解釈が対立することになった。一つは、自衛の防衛のための武力の行使さえも禁止されるという解釈であり、非戦・非武力を徹底しようとする理想主義的見解である。日本国憲法草案の9条が日本の議会で審議された際に、当時の吉田茂首相が、「近年の戦争は多くは国家防衛権の名に於て行われることは顕著なる事実であります、故に正当防衛権を認むることが偶々戦争を誘発する所以であると思うのであります。」と答弁したのは、その説に一つの制定史上の根拠を与える。けれども、その後、自衛の防衛のための武力の行使は許されるというより現実的な解釈が政府見解となってゆき、吉田の見解もそのような見解へとニュアンスを移していった。このような解釈は、国連憲章が武力の行使を一般に禁止しながらも、「固有の権利」としての自衛権の行使を認めていること（憲章51条）、憲法9条1項と文言が類似するパリ不戦条約が自衛権の行使を妨げていなかったことなどからも理由があるので、憲法学説においても支持を集めてきた。憲法解釈の有権解釈を最終的な権威をもって行う最高裁判所も、1959年の砂川事件判決において、「わが国が、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうることは、国家固有の権能として当然のことといわなければならない」と述べている。

このような解釈は、米ソ対立が顕在化し、国際連合の集団安全保障措置が安全保障理事会

常任理事国の拒否権の行使によって機能不全に陥ることがしばしば起こるようになった、その後の歴史状況の下において、平和主義の目標自体は堅持しながらも、より現実的な平和実現の手段に途を開くものであった。

2. 防衛法制の成立

1950年に朝鮮戦争が勃発し、米ソ対立は激しいものとなってゆく。その戦争は、同じ敗戦国であり、日本と同様に武装解除を迫られていたドイツ連邦共和国（当時は西ドイツ）で再軍備のきっかけとなったが、そのことは、日本にとっても同様であった、そのような状況の下、吉田茂首相は、西側陣営に明確にコミットメントすること、その一環として、日米安全保障条約を締結し駐留米軍をもって日本における軍事力の不在を埋めると同時に、漸進的に日本自身が再軍備をすることをもって、現実的な防衛政策とみた。

そのような防衛政策は、日本国憲法9条に合致するであろうか、軍隊の保持に関しては、武力の行使に関する憲法9条1項ではなく、2項の問題であって、そこでは、「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」とされている。文言の通りに読むと、日本が軍隊をもつことは、自国の防衛のためであっても不可能であるように読める。実際、憲法学説は、そのように解釈してきた。それゆえ、上述のように憲法9条1項につき、自衛権の存在を否定するものではないという解釈が受容されていたにもかかわらず、2項によって軍隊の保持が禁止されているので、日本の防衛のための措置は事実上取り得ない、と結論づける見解が憲法学説では受容されていたのである。他方で、有力な学説には、日本が自国の自衛のための軍隊をもつことができる、と結論づける見解もなかった。その見解は、日本国憲法制定時の貴族院審議に際して、「前項の目的を達するために」という文言が芦田均によって提案され、挿入されたという制定史上の経緯に鑑みてのものであった。

けれども、政府は、以上のような見解には立たず、次のような憲法解釈を打ち出してゆく。すなわち、1項が日本の防衛のための武力行使を禁止していないこととの関係で2項を解釈すれば、自衛のための必要最小限度の実力は、2項によって保持が禁止される「戦力」ではない、という解釈である。このような解釈は、当時の国際環境の下における再軍備の現実の必要性と日本国憲法9条2項の理想との間で折り合いをつけるための精一杯の解釈上の工夫であったといえるかもしれない。1項との関係で2項を解釈するという解釈技法が、そのような解釈に一つの根拠を与える。

かかる解釈には、常に批判が付きまどってきたが、ともあれ、そのような解釈によれば、「自衛のための必要最小限度」であれば、日本は武装組織をもつことが許されることになる。こうした解釈に基づいて、過渡的な組織（警察予備隊、保安隊）を経て、1954年には自衛隊法が制定され「自衛隊」が創設されることになった。政府見解の表現を借りれば、「自衛隊は、憲法上必要最小限度を超える実力を保持し得ない等の制約を課せられており、通常の観念で考えられる軍隊とは異なる」。それゆえに、日本の武力組織は、軍隊（Armed force）ではなく、自衛のための必要最小限度の実力組織として自衛隊（Self Defence force）という名称となったのであった。もっとも、国際法上は、自衛隊も「軍隊」として、ジュネーブ

4 条約の適用を受けることに注意しなくてはならない。

この時期に形成された日本の防衛体制は、その後、40年近くに亘って維持されることになった。日本の自衛隊は、憲法9条2項の下では、「自衛のための必要最小限度」を超えるものであってはならないので、1項が自衛の防衛のための武力の行使のみを許していると考えられてきたことと相まって、それらの制約の範囲内で、日本の自衛隊の防衛戦略（「専守防衛」）、規模、装備および人員の養成のあり方が決められてきた。法制の側面からみれば、日本は、この時期に自国を「防衛」するための法制度を保有することになったので、この時期を、防衛法制の成立の時期と考えることができる。もっとも、当時はまだ有事法制が整備されておらず、その整備には、半世紀近くを待たなくてはならなかった。

以上のように自衛隊が創設されたわけであるが、その自衛隊は、既にみたような憲法9条1項の制約の下、自国の防衛のための武力組織という位置づけであったので、そのことを担保するために、自衛隊法制定の当時、参議院で「海外派兵禁止決議」がなされた。武力行使の目的で、自衛隊を他国の領域に派遣する「海外派兵」は、一般に「自衛のための最小限度」を超えるものであって憲法上許されない、とする決議である。このような制約の下で、日本の自衛隊は自国の防衛に専念する組織であり続けてきた。

3. 安全保障法制への発展

1990年代に入ると、日本は、二つの歴史的現実への対応を迫られたとあってよい。一つは、1990年の前後にかけた東西冷戦の終結に伴うものである。東西冷戦対立が終結したことにより、冷戦構造の下で封じられてきた宗教的・民族的な紛争が世界で顕在化したため、国際平和の維持のために国際連合に積極的な役割をはたすことが期待されるようになったことである。それまで、日本の自衛隊は、日米安全保障条約の枠組みの下で、自国防衛に徹してきた。けれども、既に経済復興を達成し経済大国になっていた日本は、1991年の湾岸戦争を契機として、自国の防衛だけでなく、国際平和に積極的な貢献をするために、人的な協力をしなくてはならないことについての国際社会からの期待と責任を意識するようになっていった。

けれども、そのような新たな現実には、日本国憲法制定当時にはほとんど予想されていなかったもので、平和主義の目標は維持しつつも、憲法9条1項をそのような現実との関係でいかに理解するかが新たに問われなくてはならなかった。この時期には、従来の政府解釈と整合性を確保しながら、国際平和協力活動に自衛隊が関与することについて、新たな憲法解釈が非常に多く打ち出されていった。その内容をごく概略的にいえば、憲法9条1項の制約の下では、日本の自衛隊には、武力行使を目的・手段としない国際平和協力活動にのみ関与することが許される、というものであり、他国の武力行使と一体になることも禁止される。そして、かかる解釈の下、国際平和協力が長い検討の末、成立することになったのであった。ここに、日本の法制が日本の防衛を主眼とした「防衛法制」から国際平和の実現に向けた「安全保障法制」へと展開していったことをみてとることができるであろう。

もう一つは、1990年代後半から2000年代にかけての危機管理意識の高まりである。北朝鮮のミサイル発射や工作船の不法侵入の事案を契機に、冷戦後における国際環境の下で

も、依然として極東地域における不安定が解消されず、日本に対する防衛上の脅威がむしろ冷戦期にも増して現実のものとなったと意識されるようになったことである。かかる現実を目の当たりにして、一方では、日米安全保障条約を極東地域の安定のためのものと新たに位置付け、極東地域の安定に関与する米軍に対する後方支援の枠組みが作られた（周辺事態安全確保法など）、他方において、長年の課題であった有事関連法律（武力攻撃事態対処法、国民保護法など）の整備がなされ、自衛隊創設時から半世紀を経てようやく、日本の「防衛法制」は、有事法制の整備をもって完成により近づいた。

4. 安全保障法制の転換

現在、安倍政権の下で、積極的平和主義が推進されている。そこにおいても、国際社会との協調の下で日本および国際社会の平和を積極的に実現することが目標とされており、日本国憲法が掲げる平和主義・国際協調主義の理念を求める戦後70年の歩みは途絶えるものではない。もっとも、平和を追求する手段に関しては、2014年7月の閣議決定によって、大きな転換があった。すなわち、これまでの憲法9条1項解釈の下では、武力の行使は、①「我が国に対する武力攻撃が発生した場合」において、②他の手段がない場合に、③必要最小限度に限られると考えられてきたが、これが今般の憲法解釈の変更では、①の場合に加えて、①「我が国と密接な関係に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に」にも、武力行使が許されることになった。これは、集団的自衛権（「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利」）の行使が一部容認されたことを意味し、主にアメリカとの同盟関係をより強化することに資する。

そのような転換の背景には、現代の国際環境が新たに変化を迎えたこと、すなわち、閣議決定の表現では、「パワーバランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況」に対する現実認識がある。今般の閣議決定は、「国民の生命、自由及び幸福追求の権利」と守るためには、現在の国際環境の変化を踏まえれば、これまでのように個別的自衛権の行使に止まるのでは不十分で、集団的自衛権の一部行使に踏み込まざるを得ない、という判断に基づくものであった。このような転換もまた、理念と現実の間で、日本国憲法9条1項の解釈に一つの着地点を見出そうとするものであった。

おわりに

本報告では、日本国憲法制定時から70年余りに及ぶ平和主義の歩みをみてきた。そこには、平和という目標において一貫しつつも、平和の実現の手段について、理念と現実の間であって、その都度の困難な課題に取り組んできたことを看取することができる。その取り組みの日本的な特徴を挙げるとすれば、敗戦時の武道解除と理想主義的な色彩の強い憲法典の下であって、その都度の現実的な必要性に、（解釈としての整合性を確保する形での）政府の憲法解釈の形成と変更によって、そしてこれに整合する法律の制定によって、順応させて

きたことである。日本と同じように敗戦と武装解除から出発し、基本法制定当時には軍隊の設置を明確にしていなかったドイツ連邦共和国（統一前は、西ドイツ）が、再軍備と有事法制の整備に際して、1950年代および60年代にドイツ基本法の数回の改正を実施したことと対比すると、少なくとも再軍備と有事法制の整備に関しては、日本との違いが浮かび上がってくるであろう。

日本國憲法與戰後日本的安全保障法制

—理想與現實—

防衛大学校公共政策学科兼総合安全保障研究科准教授

山中倫太郎

前言

日本從二次大戰敗戰後到現在約 70 年，遵從日本國憲法構築且實施安全政策。70 年來一直遵從日本國憲法的和平主義，以日本國的和平與國際和平為目標。這樣的目標，在 21 世紀的現在仍沒有任何更改，將來也會繼續。

然而實現這個目標的手段，在戰後 70 年間因應不同時代有所變化。在改變之際，在日本國憲法揭示的理想，及國際政治冷酷的現實之間，日本國民與其代表者應看出落點，且被迫作出困難的判斷。和平主義的理念和國際政治的現實之間，正確的落點為何？這個問題，是法律的問題，與憲法和其之下的安全法制的立法和解釋有關聯。本報告將就此問題，俯瞰 70 年來的歷程，看日本是怎麼摸索解決方案。

一、制定日本國憲法第九條

現在的日本國憲法在 1946 年制定時開始，約 70 年間，一次也沒修正過。憲法第九條內容為「日本國民衷心謀求基於正義與秩序的國際和平，永遠放棄以國權發動的戰爭、武力威脅或武力行使作為解決國際爭端的手段」（第 9 條第 1 項）及「為達到前項目的，不保持陸海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權」（第 9 條第 2 項）。這些是日本為追求和平這個目標，所規定出的手段的相關規定，成為構築戰後日本安全法制的法的制約。

憲法九條第一項，禁止了「戰爭」（國際法上的戰爭）、「武力行使」、及以「以武力嚇阻」，但戰後在日本引起爭論。首先，個別自衛權問題，即基於日本自衛的武力行使是否被允許。有關這個問題，本文將回顧一下，日本國在制憲時的過程中，當時制憲的人們為了謀求理念和現實的調和點，面臨了什麼樣難題。

日本敗戰時，聯合國軍總司令部(GHQ)負責佔領地的行政。經過一番波折的結果，日本新憲法草案委由聯合國總司令部最高司令官道格拉斯麥克阿瑟及其下的民政局完成，但是日本國憲法九條的原型是基於麥克阿瑟筆記的第二原則，即所謂的戰爭放棄，包括即使是為了防衛日本自身。當時為首相的幣原喜重郎也表示贊成，哪一位是立案者雖是很有趣的問題，但無論如何其內容是徹底實施非戰的理想主義。在立法之際是否有

理想主義的動機，還是現實主義的考量呢，美國基於戰勝國，想要讓日本不再軍國主義化，徹底解除日本的武裝是重要的課題。而在佔領管理體制下，日本無法抵抗。而且，當時美蘇對立還沒有那麼激烈，將日本的防衛委任給國際聯合的集團安全體制，來達到防衛日本的目標，這樣樂觀的想法也是有可能的。況且，對於即使預先想到會被聯合國追究，還是想維持天皇制的日本而言，徹底表現非戰姿勢在現實在是有必要的。

另一方面，也有人有另一種現實判斷，基於麥克阿瑟筆記，作成麥克阿瑟草案的人是民生局的局員 Charles Louis Kades。他和麥克阿瑟一樣是軍人，他認為連為了自衛的戰爭權都放棄，太沒有現實感，所以他質疑麥克阿瑟筆記的第二原則。對於此疑問，到底麥克阿瑟是怎麼想，是個很有趣味的問題。不論如何，結果在麥克阿瑟草案中，連自衛的戰爭權也放棄這點沒被放入。基於這些條文，作成的日本國憲法草案，成為現在日本國憲法第九條第一項。

對應以上的這種歷史經過，日本國憲法制定後，關於憲法第 9 條第 1 項，有兩種對立的解釋。第一種解釋為禁止包括自衛的武力行使，徹底實踐非戰/非武力的理想主義見解。日本國憲法草案的第九條在日本議會審議時，當時吉田茂首相回答質詢時說「近年戰爭多，以國家防衛權之名行戰爭之實是顯著的事實，所以允許正當防衛權偶爾會誘發戰爭」，吉田自己的發言成為制定史家在判斷吉田立場時的証據。然而，之後另一種現實性解釋（即允許為了自衛能行使武力）成為政府見解，吉田的見解又被認為是第二種。在憲法學說中，引用了聯合國憲章和非戰公約支持為了自衛可行使自衛權的看法。他們指出一般而言聯合國憲章禁止行使武力，但自衛權是被視為「固有的權利」而被允許(憲章第 51 條)，內容近似於憲法第 9 條第 1 項的巴黎非戰公約也不禁止行使自衛權。擁有憲法解釋權的最高法院也在 1959 年的砂川事件判決中，指出「我國為了維持自己國家的和平安全、保全其存立，為此擁有自衛的措施。作為一個國家的固有權能是理所當然的事」。

這種解釋，在美蘇對立、聯合國集體安全機制因常任理事國有否決權而機能不全、以及其後歷史情況的各種情況下，日本一邊堅持和平主義的目標，但採取現實的實現和平的手段也是無可厚非的事。

二、防衛法制的成立

1950 年韓戰爆發，美蘇對立變激烈。同為敗戰國且被解除武裝的德意志聯邦共和國（當時為西德），因韓戰而再軍備。日本也面臨一樣情況，當時吉田茂首相對西方陣營明確承諾，作為西方陣營的一環，簽署日美安全保障條約、讓美軍駐留在日本，此舉不但能解決日本沒有軍事力的問題，也讓日本能漸進地再軍備，這是很現實的防衛政策。

這樣的防衛政策，是否合乎日本國憲法第九條？能否擁有軍隊與否，並不是有關武力行使的憲法第 9 條第 1 項，而是第 2 項。第 2 項中寫了「為達到前項目的，不保持陸

海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權」。從字面讀來，日本即使是為了防衛本國也不應該擁有軍隊。實際上，憲法學說也都這樣解釋。因此，如上述，雖憲法第九條第一項並沒有否定自衛權的存在的解釋被接受，但因為第二項禁止擁有軍隊，則事實上無法取得日本防衛需要的措施。所以憲法學說才會下了如此結論。另一方面，當然也有有影響力的學說認為日本為自國防衛能擁有軍隊。在日本國憲法制定時的貴族院審議時，芦田均提案應該加入「為了達到前項目的」這句，因而加入了這句。從這段制憲史上的經過，可以証實這個見解。

然而，政府沒有同意任一見解，而是打出其他的憲法解釋。也就是說，既然第1項被解釋為沒有禁止為了防衛日本而行使武力，應藉此來解釋第2項，所產生的解釋為：那為了自衛的必要最小限度的實力，而不是第2項禁止保持的「戰力」。這種解釋，是當時的國際環境下必須再軍備的現實必要性，以及日本國憲法第9條第2項的理想之間的折衷，為此才竭盡全力在解釋上花工夫。用與第1項的關係來解釋第2項的解釋技法，給了這樣的解釋一種根據。

雖然這種解釋常常引來批判，但根據這樣的解釋，如果是「自衛的必要最小限度」的話，日本被允許能持有武裝組織。基於這樣的解釋，經過過渡時期的組織（警察預備隊、保安隊）後，在1954年立了自衛隊法，創建了「自衛隊」。借用政府見解的表現，即「自衛隊被制約，不得持有超過憲法上所謂的必要最小限度的實力，一般的觀念上與軍隊不同」。因此，日本的武力組織，不是軍隊（Armed force），而是為了自衛的必要最小限度的實力組織，因此被取名為自衛隊（Self Defence force）。需要特別一提的是，本來國際法上，自衛隊也算是「軍隊」，適用於日內瓦第4條。

這個時期形成的日本防衛體制，之後維持了近40年。根據憲法第9條第2項，日本自衛隊不得超過「為了自衛的必要最小限度」，所以與第1項為了自衛的武力行使被允許相互作用，在這些制約範圍下，日本自衛隊的防衛戰略（「專守防衛」）、規模、裝備及人員養成的方法都被限制。法制面來看，日本這時期已經有了為了防衛本國的法律制度，在此時期可視為防衛法制成立期。當然有事法制還沒有整備完成，這個整備等了半世紀才完成。

雖然自衛隊是這樣被創建的，這個自衛隊基於憲法第9條第1項的制約之下，被定位為為了防衛本國的武力組織。為了擔保這點，自衛隊法制定時，參議院通過了「禁止海外派兵決議」。這個決議的內容為：為了武力行使的目的，派遣自衛隊到別國領土的「海外派兵」，一般而言，超過了「為了自衛的最小限度」，所以憲法上是不允許的。在這樣的制約下，日本自衛隊就一直維持在專心致力本國防衛的組織。

三、安全保障體制的發展

1990年代後，日本被迫對應兩個歷史現實。其一為，1990年前後東西冷戰的終結。

東西冷戰對立終結後，冷戰構造下封印的宗教的、民族的紛爭出現，為了維持國際和平，日本被期待扮演積極的角色。至此，日本自衛隊在美日安全保障條約的框架下，貫徹了只負責本國防衛。然而，日本既然已經完成經濟復興、成為經濟大國，1991年的波灣戰爭成為契機，讓日本認識到國際社會的期待及應盡的責任，即日本不只本國防衛，也應對積極貢獻國際和平，為此，必須要提供人力的合作。

然而，這個新現實，是日本國制憲當時沒預想到的。一邊維持和平主義的目標，憲法第9條第1項與現實的關係要怎麼理解，又成為討論的焦點。這個時期，為了確保一直以來的政府解釋與整合性，對於自衛隊怎麼參與國際和平合作活動，作出了很多新憲法解釋。極概略地介紹一下內容，在第9條第1項的制約下，在不以武力行使為目的及手段的前提下，日本自衛隊被允許參與國際和平合作活動，但不得與他國武力行使一體化。而且，在這個解釋之下，又經過長久的檢討之後，國際和平合作法終於成立了。日本法制，從把焦點放在本國防衛的「防衛法制」，轉變為實現國際和平的「安全保障法制」。

另一個歷史現實是1990年代後半到2000年代之間，日本的危機管理意識提高。北韓的飛彈發射和工作船的非法侵入事件為契機，冷戰後國際環境之下，極東區域的不安定依然沒消除，日本意識到比起冷戰期，現在對日本防衛的威脅，反而不減反增。這個現實擺在眼前，一方面，美日安全保障條約的目標被重新定位為維持極東區域的安定，日本為了貢獻極東區域的安定，制定了對美軍後方支援的框架(如周邊事態安全確保法)。另一方面，完成了曾是長年課題的有事相關法律(武力攻擊事態對應法、國民保護法等)的整備。自衛隊創建已過了半世紀，日本的「防衛法制」終於因完成了有事法制的整備，而接近完成。

四、安全保障體制的轉換

安倍政權正在推動積極和平主義。與國際社會合作，以積極實現日本與國際社會的和平為目標。在戰後70年後也沒放棄，日本國憲法所揭示的和平主義及國際合作主義的理念。然而，2014年7月的內閣會議決定，大幅改變了追求和平的手段。即，目前為止的憲法第9條第1項的解釋為，武力行使應該①當「我國被武力攻擊時」、②沒有其他的手段時、③限制在必要最小限度。這次的憲法解釋變更中，增加了①的內容，成為「倘若發生針對與我國關係緊密的他國的武力攻擊，而且該攻擊威脅到我國的存立，國民享有的生命、自由及追求幸福權利處於根本性顛覆的明顯的危險情況下」，也允許行使武力。這意味著局部允許集團自衛權(「倘若發生針對與我國關係緊密的他國的武力攻擊，即使我國沒被直接攻擊，可用實力阻止的權利」)，主要是為了強化與美國的同盟關係。

這種轉換的背景是，現代的國際環境迎來了新變化，即內閣會議決定中寫的安全認識，「因為權力均衡的變化、技術革新的急速進展、大量破壞武器等的威脅，圍繞我國的安全保障環境發生了根本性的變化」。這次的內閣會議決定，為了保護「國民享有的生命、自由及追求幸福權利」，考量現在的國際環境的變化，於是判斷了目前停留在個別自衛權的行使已不足以應付，必須要局部行使集團自衛權。這個轉換，是在理念與現實之間，找出日本國憲法第 9 條第 1 項的解釋的一個落點。

結論

本報告中，回顧了從日本國憲法制定至今的 70 餘年來日本秉持的和平主義之路。和平這個目標沒有改變，但每每在認真處理困難的課題時即可發現，實現和平的手段，其實應在理念與現實之間。這個組合的日本特徵為，敗戰時產生了解除武道及理想主義色彩強烈的憲法法典，但此後每每會依據現實必要性（為了確保解釋的整合性），作出政府的憲法解釋的形成與變更，再依此整合制法、修法。同屬敗戰國的德意志聯邦共和國（統一前為西德）在 1950 年代和 1960 年代再軍備與有事法制整備時，德國實施了數次的基本法改正。比起德國，日本在再軍備與有事法制整備時，大不相同。

安倍外交と積極的平和主義について

—高まる近隣諸国との緊張関係—

丹羽 文生¹

拓殖大学海外事情研究所准教授

はじめに

政権発足以来、日中関係、日韓関係は相変わらず緊張状態が続く一方、安倍晋三は「地球儀を俯瞰する外交」を旗印に僅か2年半足らずで50カ国以上を回り果敢に攻めの外交を繰り広げている。併せて、安全保障においては積極的平和主義を掲げ、国際社会に向け日本の役割拡大を強調している。これまでの安倍による外交、安全保障の取り組みを俯瞰した上で、それぞれの課題、今後の見通しについて検証を試みたい。

安倍外交のスタイル

安倍外交は、前例のないスピード感を持って展開されている。安倍は当初から「月1回は外遊を入れていこう」と意気込んでいたと言われる²。

際立っているのは、過去の首脳外交で手薄だったところにも頻繁に足を運んでいることである。従来は同盟国たるアメリカ、隣国たる中国、韓国との2国間関係、あるいはサミットのような多国間の会合を重視することが、日本の首脳外交の定番であった。しかし、安倍は日本から遠く離れた国々に飛ぶことによって、その存在感を増している。

加えて、外遊を単なるトップ間の顔合わせだけで終わらせず、当該国との経済協力によってビジネスチャンスを拡大させている。自らがトップセールスマンとなって、日本のインフラ技術のみならず、「クールジャパン」と呼ばれる日本の文化力を世界に発信することで、海外マーケットの拡大や訪日外国人旅行者の増加を進めている。言わば、経済効果とパブリック・ディプロマシー効果の組み合わせである。

日本企業による2013年の海外でのインフラ受注額は、前年比約3倍の約9兆2,600億円で、この統計をベースに外務省が安倍によるトップセールスの効果を分析したところ、安倍が関わった案件が25件、安倍以外の閣僚勢が42件であることが分かった³。経済再生ビジョン「アベノミクス」を後押ししていることは明らかであろう。

同時に「自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった、基本的価値」を共有する国々との提携を深め、いわゆる価値観外交を展開しながら安全保障面での連携強化を図ろうとしている。これらは東シナ海や南シナ海での中国の海洋進出を念頭に置いたものと見るのが妥当であろう。首相就任直後、安倍は「アジア情勢が緊迫している」として、「中国の海洋での振る舞い」を上げ、「2国間関係だけをみるのではなく、地球儀全体を俯瞰しながら戦略を考

¹ 日本石川県生まれ。東海大学大学院政治学研究科博士課程後期単位取得満期退学。衆議院議員秘書、作新学院大学総合政策研究所研究員等を経て、2009年から拓殖大学海外事情研究所助教。現在、准教授。この間、東北福祉大学非常勤講師、青山学院大学非常勤講師等を務める。主要著書に『日中国交正常化と台湾：焦燥と苦悶の政治決断』（北樹出版）、『民主党政権論』（共著、学文社）等多数。

² 「読売新聞」、2013年8月26日朝刊。

³ 「産経新聞」、2014年9月2日朝刊。

えるべきだ」と指摘している⁴。

さらに、「日本外交というのは、国際社会において、あるいはまた国際場裏において、礼儀正しく、物静かな外交を行ってきたんだらうと思います。これからも、礼儀正しく、物腰は物静かではあっても、しかし、主権や国益が侵害されるときにはしっかりと我々の考え方を述べていく、そういう外交に変えていきます」とも語っている。中国も、こうした安倍外交のスタイル、機敏な対応が気になろう。

一方、安倍が再登場して以降の日台関係は、乗数的に深化している。その代表例が日台漁業協定の締結である。日台漁業協定は、2012年12月、首相に再登板したばかりの安倍自らが日台間での合意を急ぐよう指示を出したことで流れが一気に加速した。沖縄県の漁業に打撃を与えるとして水産庁は難色を示したが、最後は安倍官邸が押し切った。

昨今の目立った動向としては、前外務副大臣の岸信夫が会長を務める自民党の「日本・台湾経済文化交流を促進する若手議員の会」が日本版「台湾関係法」の策定を目指していることが上げられる。事実上の軍事同盟たるアメリカの台湾関係法を想定したものだが、日本のそれは、アメリカとは異なり、日台間の実務関係強化に重点を置いたものである。当然のことながら、一朝一夕に実現できるものではないが、安倍の実弟である岸がトップの議員連盟が声を上げたことのインパクトは決して小さくない。

安倍外交の中に台湾の存在が組み込まれていることは紛れもない事実であろう。昔から安倍は政界屈指の台湾通で知られ、2012年5月から首相就任までの間、台湾との友好親善に取り組む亜東親善協会の会長も務めている。さらに、政権中枢には麻生太郎を始め複数の台湾通が連なっていることも見逃せない点である。

集団的自衛権の行使容認

2013年9月の国連総会における一般討論演説で安倍は「積極的平和主義」を打ち出し、12月に発表した「国家安全保障戦略」でも、これをミッションに据えた。翌年1月の施政方針演説では「日本の自衛隊を、日本だけでなく、世界が頼りにしています」と自衛隊の国際貢献、併せて、これまで日本が取り組んできた「人間の安全保障」の推進に触れた上で、「こうした活動の全てが、世界の平和と安定に貢献します。これが、積極的平和主義です。我が国初の国家安全保障戦略を貫く基本思想です」と強調し、集団的自衛権への「対応を検討」と結んだ。

積極的平和主義は従来の「消極的平和主義」を転換するものである。戦後日本は、日米同盟の「虎の威」に縋り、「自衛のための必要最小限度の実力を保持」しながらも、国際社会の平和と安定には「積極的」に関わることを避ける選択をした。「消極的」、換言すれば何もしないことが「平和国家」たる日本の証とさえされてきた。だが、今や日本は世界有数のエコノミック・パワーを持つ国であり、「積極的」に「世界の平和と安定に貢献」することが期待されている。独り善がりには許されない。安倍が施政方針演説で述べたように、確かに日本は経済協力、技術協力を始め、多岐に亘る国際協力を進めてきた。これらを今後、さらに充実

⁴ 「読売新聞」、2012年12月29日朝刊。

させ、同時にPKO（国連平和維持活動）を始めとする人的貢献を拡大させていくことが積極的平和主義の大きな柱である。

一方、冷戦終了後も、依然として日本周辺の安全保障環境には不確実、不安定な要素が存在する。北朝鮮によるミサイル発射や核実験を含む挑発、中国の軍事力増強に日本周辺での領海侵入や領空侵犯は、消極的平和主義が必ずしも東アジアの緊張緩和にならなかった証左であろう。さらに「イスラム国」日本人人質殺害事件に象徴されるように、テロリズムを始めとする新たな脅威が顕在化している。

1970年5月に発売されたイザヤ・ベンダサン（山本七平）の代表的著作『日本人とユダヤ人』（山本書店）の中に「日本人は、安全と水は無料で手に入ると思いこんでいる」との記述があるが⁵、それは遠い昔の話である。付言すれば、現代社会において水は、人類の生存に欠かせない環境資源として、どこの国も莫大なコストを割いて、その確保と備蓄に鎬を削っている。水道の蛇口から出てくる水が、どこでも簡単に飲める国は日本ぐらいのものである。国際協調の枠組みの中で日本は何をすべきかを真剣に模索しなければならない時機に来ていることは、言わずもがなである。

集団的自衛権の行使容認は、そのための一里塚である。自分で自分の国を守るという個別的自衛権は当然としても、日本を守るために助けに来た同盟国が第3国から攻撃され、それを援護、反撃できないという歪な状況は放置できない。

集団的自衛権の行使容認によって同盟国たるアメリカとの連携強化が、さらに可能となり、抑止力を高め、自衛隊の海外派遣に際しては協働国からの信頼を得ることができる。安倍は自らの著書の中で「集団的自衛権の行使とは、米国に従属することではなく、対等になることです。それにより、日米同盟をより強固なものとし、結果として抑止力が強化され、自衛隊も米軍も一発の弾も撃つ必要はなくなる。これが日本の安全保障の根幹をなす」と述べている⁶。昨年7月の集団的自衛権の行使容認に関する閣議決定は、積極的平和主義の範疇であり、それが、日本の国際的地位を高め、永続的な国の平和と安定を約束する果実を生むというのが安倍の認識であろう。

こうした取り組みに対し、右傾化、軍国主義化と批判する声も聞かれる。アメリカの「ニューヨーク・タイムズ」は閣議決定直後の社説で「国家主義的政治」と断じている⁷。だが、安倍は「日本が再び戦争をする国になるといった誤解があります。しかし、そんなことは断じてあり得ない」と強調している。こうした対応に、中国、韓国を除く、多くの国々のリーダーが支持や歓迎の声明を発している。

一方、日本でも同じような批判がある。集団的自衛権の行使容認を閣議決定した後の内閣支持率は久しぶりに50%を割り込んだ。平和しか知らない日本人の避けがたい性癖かもしれない。

『国富論』を著したアダム・スミスは、国の最優先事項は「富」ではなく「国防」にあると述べた。それは古今東西、不変のものであるが、悲しいかな日本人は、戦後70年間、安全

⁵ イザヤ・ベンダサン、『日本人とユダヤ人』、山本書店、1970年、14頁。

⁶ 安倍晋三、『新しい国へ：美しい国へ完全版』、文藝春秋、2013年、254頁。

⁷ *The New York Times*, July 2, 2014.

保障全般について考える機会を忌避してきた。外へ向けてはもちろん、引き続き国民に向けた丁寧な説明が求められよう。

「安倍談話」について

安倍にとって最大の外交課題は、中国、韓国との歴史問題である。今年は戦後 70 年という節目の年である。中国は 9 月 3 日を「抗日戦争勝利記念日」とし、「世界反ファシズム戦争と中国人民抗日戦争 70 周年」を祝う行事をロシアと共同で行うことを決めており、韓国も便乗する可能性もある。

こうした中、注目されるのが、安倍が 8 月に出す予定の戦後 70 年の「安倍談話」である。安倍は 2 月に、その中身について検討する「20 世紀を振り返り 21 世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会」（21 世紀構想懇談会）を発足させた。

戦後 50 年の「村山談話」、それを踏襲した戦後 60 年の「小泉談話」は、内輪だけで内容が検討された。今回、21 世紀構想懇談会を立ち上げたのは、中国、韓国が安倍の歴史観を問題視していることから、外の有識者や知識人の意見を踏まえて「客観性」を持たせる意味合いがある。

安倍は、「植民地支配と侵略」によって、アジア諸国の人々に「多大の損害と苦痛を与えたこと」に対して、「痛切な反省」と「心からのお詫び」を表した村山談話、小泉談話を「全体として」引き継いでいくことを表明している。加えて、「今後、日本としてアジア太平洋地域や世界のために、さらにどのような貢献を果たしていくのか。世界に発信できるようなものを、英知を結集して考え、新たな談話に書き込んでいく」として、未来志向のものにしたいとの意向を示している。

仮に村山談話を「引き継がない」となれば、国際社会から謝罪の取り消しと見られ、猛反発を受けるのは必至である。「全体として」という枕詞は村山談話の継承に一定の留保を与えたものとも受け止められるが、村山談話を前提にするという判断は賢明であろう。

ただ、こうした談話は必ずしも出さなければならないというものではない。従来と同じであれば新たに出す意味はない。併せて、国内外からの喧しい意見、主権者たる国民から選挙によって選ばれたわけでないメンバーのよる民主的正統性を持たない 21 世紀構想懇談会の提案といった前提条件に縛られ過ぎて、自らの意にそぐわない内容の談話が出るという事態が生まれるのであれば、出さないというのも選択肢の 1 つであろう。

おわりに

安倍外交が一定の成功を収めるほど、近隣外交の行き詰まりが顕著になっている感がある。安倍はタフで強かな国益重視派である。何を最優先し、どこで妥協すべきかは、今後、半世紀先の日本の行く末を見据えながら、徹底した現実直視の態度で臨んでいくと考えられる。

安倍が唱える積極的平和主義は、「君子豹変す」レベルのサプライズを伴う外交、安全保障政策を進めていくということであると筆者は認識している。喫緊の政治課題として、近隣外交の再構築を、どう図っていくか。安倍の手腕が試される。

安倍外交與積極和平主義：與鄰國關係日趨緊張化

丹羽 文生¹

拓殖大學海外事情研究所副教授

前言

從安倍晉三首相就任以來，雖然日中關係、日韓關係仍然處於緊張狀態，但與其他國的外交有所斬獲。安倍打著「俯瞰地球儀的外交」旗號，在不到二年半之間走遍世界 50 餘國，果敢地展開攻勢外交。同時，在安全政策上提出積極和平主義，強調要擴大日本在國際社會中扮演的角色。本文檢視目前為止的安倍外交及安全政策，討論各項課題的今後方向。

安倍外交的風格

安倍外交以前所未有的速度感展開。據說安倍一開始就發下豪語要「一個月出訪一次」。

最特別的是，安倍頻繁出訪以往日本首相很少拜訪的國家。以往日本首腦外交把重點放在同盟國美國、鄰國中國、韓國等雙邊關係，或者是像多邊會議之際的首腦會談。但是安倍透過飛到離日本遙遠的國度，增加了日本的存在感。此外，安倍的外訪不只是首領之間見個面就結束，安倍提出與該國經濟合作，藉此擴展日本的商業機會。安倍把自己當首席推銷員，除了推銷日本的基本建設技術，藉此擴展海外市場，安倍還向世界宣傳以「Cool Japan」為名的日本文化力量，以促進外國觀光客來日本觀光。也就是說，他期待能綜合經濟效果和公共外交（public diplomacy）的效果。

據日本企業統計，2013 年海外的基礎建設訂單，約為前年的三倍、約 9 兆 2,600 億日圓，以這個統計為基礎，外務省分析了安倍的首席推銷員效果，與安倍有關的案件有 25 件，與安倍以外的閣僚有關的有 42 件，成為了經濟再生政策「Abeconomics」的後盾。

促進與共同擁有「自由、民主主義、基本人權、法制等基本價值」的各國合作，一邊展開所謂的價值觀外交，一邊試圖強化安全合作。其政策考量的背景為中國增加在東海、南海的海洋活動。安倍在就任首相後，立刻指出因為「中國在海洋的活動」，所以「亞洲情勢緊張」，另外他還指出「兩國間關係，必須一邊俯瞰地球儀全體一邊考慮戰略」。

¹丹羽文生於日本石川縣出生。東海大學研究所政治學研究科博士課程後期學分修畢。曾任眾議院議員秘書、作新學院大學綜合政策研究所研究員等，2009 年開始在拓殖大學海外事情研究所擔任助理教授。現在為副教授。除此之外，亦在東北福祉大學及青山學院大學擔任兼任講師。主要著書『日中国交正常化と台湾：焦燥と苦悶の政治決断(中日建交及台灣：焦燥與苦悶的政治決斷)』（北樹出版）、『民主党政権論』（共著、学文社）等。

此外，安倍提出「所謂日本外交，以往在國際社會或在國際場合中總是合乎禮儀、沉靜地進行。然而，就算是舉止沉靜，在主權和國益被侵害時，也必須要妥善地把我們的想法表達出來，這是我希望能改變的外交方向」。對於這種安倍外交風格，中國也機敏地回應。

另一方面，安倍再就任後的日台關係加速深化。代表例子為締結日台漁業協定。2012年12月，安倍才剛再次就任首相，就立刻親自指示要快點達成日台間的協議，一口氣加速此協定談判的過程。因為會沖擊沖繩縣的漁業，一開始水產廳面有難色，最後，由安倍官邸踢了最後臨門一腳。

日前值得注目的動向是，擔任自民黨「促進日本・台灣經濟文化交流的年輕議員會」會長的前外務副大臣岸信夫，提出想要策定日本版的「台灣關係法」。雖然是仿效當年美國的台灣關係法，由於當年美國為台灣的軍事同盟，日本版的台灣關係法會與美國的不同，將把重點放在強化日台間實務關係。當然這不是短時間能實現的事，但由安倍親弟弟的岸議員為首的議員聯盟提出，所造成的衝擊絕對不小。

安倍外交中把台灣列入考量是不爭的事實。安倍從以前就是政界屈指可數的台灣通，而且2012年5月開始到就任首相為止，擔任促進與台灣友好親善的亞東親善協會的會長。而且，值得注意的一點是，麻生太郎為首有複數的台灣通進入政權中樞。

允許集體自衛權的行使

在2013年9月的聯合國大會中的一般討論演說中，安倍提出「積極和平主義」。在12月發表的「國家安全保障戰略」中，也將此列入任務。隔年1月安倍的施政方針演說指出「不只是日本，世界也依賴日本自衛隊」，此話一出，可看出其試圖擴大自衛隊的國際貢獻，除了要持續推進目前為止日本採用的「人類安全」原則之外，還強調「所有活動都將為世界和平與安定作出貢獻。這就是我國首次國家安全戰略的基本思想」。結語指出要檢討集體自衛權。

積極和平主義，是相對於以往的「消極和平主義」演變而來的產物。戰後日本仗著日美同盟的「虎威」，一邊「只保持用於自衛所需最小限度的實力」，一邊避免積極參與有助於國際社會的和平與安定的行動。以往日本覺得只要「消極的」，也就是說什麼都不做，就是日本作為「和平國家」的証據。然而，日本身為擁有世界屈指可數的經濟實力的國家，被期待應該要「積極地貢獻世界和平與安定」。不允許日本獨善其身。如安倍在施政方針演說中指出的，的確日本也曾以經濟合作、技術合作為首，促進了多方面的國際合作，這些在今後會進一步充實；同時今後日本應以聯合國維持和平活動為開端，擴大人力的貢獻，此為積極和平主義的主體。

另一方面，冷戰結束後，日本周邊的安全環境仍然存在不確實、不安定的要素。北韓的飛彈發射及核試驗等挑釁行為，中國軍事力增強後，侵入日本周邊領海及領空，這証

明了消極和平主義未必能緩和東亞的緊張情勢。而且，像「伊斯蘭國」日本人人質殺害事件所象徵地，恐怖主義為首的新型威脅已明顯化。

1970年5月發售的山本七平的代表作『日本人とユダヤ人』（山本書店）一書中寫到「日本人以為安全和水都是不用錢的」，這是很久以前的書，然而符合這句話，現代社會中水是人類生存不可缺欠的環境資源，所有國家都花了莫大的代價，為了確保及儲備這些資源而兵刃相接。全國都能輕易喝下從水龍頭流出的水的國家，除了日本之外，為數不多。不必多說，日本認真地思索在國際合作的架構中到底應做些什麼的時機已經來了。

允許集體自衛權的行使是為了達此目的的里程碑。即使自己保護自己的國家的個別自衛權是理所當然的，當為了保護日本來幫忙的同盟國被第三國攻擊時，日本卻不能援助、反擊，這樣奇怪的狀況是不能置之不理的。

允許集體自衛權的行使，不但能強化與同盟國美國的合作，提高嚇阻力，而且派遣自衛隊到海外時，也更能得到合作國的信賴。安倍在他的書中指出「集體自衛權的行使，不是依從美國，而是取得與美國對等的地位。藉此，能進一步鞏固日美同盟，其結果能強化嚇阻力，自衛隊和美軍無須發射子彈（即能嚇阻敵人）。這會成為日本安全的骨幹」。安倍的認識是，去年七月允許集體自衛權行使的閣議決定，即屬於積極和平主義的範疇，能提高日本國際地位，使國家延續和平與安定。

與此相對，也有批判右傾化、軍國主義化的聲浪。在閣議決定後，美國「紐約時報」即在其社論中斷言此舉為「國家主義的政治」。然而，安倍強調說「有人誤解日本成為會再次發起戰爭的國家。然而，絕對不會發生這種事」。有關各國對允許集體自衛隊行使的反應，除了中韓兩國之外，大部分國家的領袖都發表表達支持和歡迎的聲明。

寫出『國富論』的亞當·史密斯曾說國家的最優先事項不是「富」而是「國防」。雖說這是古今東西不變的真理，可悲的是，日本人在戰後70年之間一直忌諱全面地思考安全政策。（希望安倍政權）不只是向外說明，也應該向國民仔細說明。

「安倍談話」

對安倍而言最大的外交課題是與中韓的歷史問題。今年是終戰70年紀念。中國將9月3日設為「抗日戰爭紀念日」，將與俄國共同舉行「世界反法西斯戰爭與中國人民抗日戰爭70周年」紀念活動，韓國也可能參加。

其中值得注意的是，安倍在八月將發表戰後70年的「安倍談話」。安倍在二月設立了「回首20世紀，思考21世紀的世界秩序與日本角色的有識者懇談會」（21世紀構想懇談會），負責討論「安倍談話」的可能內容。

在懇談會中，將在內部檢討戰後50年的「村山談話」，承襲其的戰後60年的「小泉

談話」。設立懇談會的理由，是中韓認為安倍的歷史觀有問題，於是安倍想綜合外界有識者和知識份子的意見，以求客觀。

村山談話及小泉談話提及日本當年的「殖民地支配和侵略」，為亞洲諸國人民「帶來了極大的損害和苦痛」，對此，日本表達「痛切的反省」及「衷心道歉」，安倍表明將「大致上」繼承兩者的談話。除此之外，安倍說「今後，日本將如何進一步貢獻亞太地區與世界。要怎麼向世界發聲，我們將集思廣益，將其寫入新版的談話中」，表示想把未來志向也寫入談話中。

如果「不繼承」村山談話的話，會被國際社會認為安倍取消了之前的道歉，必定會引起各界的反對。既然用了「大致上」一詞，也可能僅部分繼承村山談話，但筆者認為把村山談話視為前提才是賢明的判斷。

然而，筆者認為這樣的談話不是非得要發表。如果與之前的談話重覆，則無新意。然而，為了考量國內外的喧鬧不休的意見，而被迫受限在並非日本國民選舉選出的、沒有民主正當性的懇談會成員的提案，無法表達出自己真正的意見，若是如此，則安倍不發表特別談話也無妨。

結論

安倍外交雖達到一定的成功，但近鄰外交卻走入死胡同。安倍個性強硬而且為死硬的國益重視派。何者優先、何處應妥協，安倍將會考量 50 年後的日本未來，用徹底直視現實的態度來面對。

筆者認為安倍提倡的積極和平主義，其實是在推動伴隨著「君子豹變」程度的驚喜的外交、安全政策。然而，在吃緊的政治課題近鄰外交上，要如何再建構近鄰外交，端看安倍的手腕。