

# 日本の「防衛政策」——転換への視点

水島朝穂●みずしま・あさほ●早稲田大学教授

私は与えられたテーマは、日本の「防衛政策」である。(1)。「世纪の転換点」に立ってこの問題を考えるとすれば、長期的な視野から、二一世紀の平和・安全保障をめぐる「パラダイムの転換」と、それが憲法の世界に及ぼす影響について探ることが有益だろう。その際、今後の日本の「防衛政策」が展開するなかで問題となるであろう論点を先取り的に示すこと有必要だろう。

アジアにおける地域的安全保障の可能性、日米安保体制の変容、憲法改正をめぐる状況等々、いずれもが可変的要素を多分に含み、予測はなかなか困難である。とはいえ、問題の兆候は、すでにさまざまな領域にあり

らわれている。ヨーロッパ（とくにドイツ）との比較の視点をキープしながら、日本の「防衛政策」をとりまく環境および今後のありようについて考えてみたい。その際、「防衛政策」それ自体への言及は最小限にとどめ、むしろその歴史的意味づけに重点を置いた叙述になることをお断りしておきたい。

## 一 「はじめに」

同時に、二〇世紀の前半は、軍事技術面で質的变化が生まれた時代でもあった。核兵器の登場である。国連憲章の調印日は、広島に原爆が投下される四一日前だった。その意味では、国連憲章は「通常兵器の時代」の産物と言える。国連自身の「暴力」の使用（憲章七章）と自衛権の容認は、あくまでも通常兵器の世界の事柄である。それに対して、日本国憲法が一切の軍事的切り札を放棄した根底には、人類初の悲惨な「核体験」が沈殿している<sup>(3)</sup>。

2 二〇世紀の後半の世界は、最後の一〇年間を除いて、冷戦構造によつて深く刻印された。日米安保体制と自衛隊はまさに「冷戦の子」であった、この冷戦構造のなかで、とりわけアメリカの戦略の転換に規定されながら展開してきた。

二〇世紀半ばに生まれた国連の集団安全保障の枠組は、ヨーロッパのCE。当初はCSCCE）という多極的地域安全保障機構によって支えられながら、着実に発展している。そ

を抑止し、それに対する制約を課すこと共通の意義を見いだすに至った。この点で重要な出発点となつたのが、一八九九年にオランダのハーグ（Den Haag）で開かれた第一回ア講和条約は、国際紛争解決の最初のモデルとされ、ヨーロッパ領域秩序の基礎を打ち立てたとされる。そこでは、国家による「暴力の独占」、すなわち国家のみが対内的および対外的な暴力行使の権限を有する」と

一九世紀末になって、各国は戦争が明確にされると同時に、平和破壊者に対する集団制裁の思想の萌芽も見られた（ミュンスター条約一二六条<sup>(2)</sup>）。こうして始まった国民国家の時代は、主権を有する国家間の戦争の繰り返しだった。軍事技術の発達に伴い、犠牲者の数も増大していく。

一九世紀末になって、各国は戦争が明確にされると同時に、平和破壊者に対する集団制裁の思想の萌芽も見られた（ミュンスター条約一二六条<sup>(2)</sup>）。こうして始まった国民国家の時代は、主権を有する国家間の戦争の繰り返しだった。軍事技術の発達に伴い、犠牲者の数も増大していく。

国家による「暴力の独占」の明確化から約三〇〇年。国家はその独占した暴力を、戦争や武力行使という形で発動することを一般的に禁じられたのである。いわば「国連の暴力独占」（自衛権の例外はあるが）である。端的に言えば、二〇世紀の前半とは、二度の世界大戦による巨大な犠牲を払いながら、戦争違法化への規条約（一九〇七年）が生まれ、また「陸戦ノ法規慣例」（ハムスル条約）（同）など戦時国際法の体系が発展

○月二四日が選ばれた。

国家による「暴力の独占」の明確化から約三〇〇年。国家はその独占した暴力を、戦争や武力行使という形で発動することを一般的に禁じられたのである。いわば「国連の暴力独占」（自衛権の例外はあるが）である。端的に言えば、二〇世紀の前半とは、二度の世界大戦による巨大な犠牲を払いながら、戦争違法化への規条約がひとまず形成された時代と総括できるだろう。

## 二 「防衛政策」をとりまく環境の変化

1 一六四八年のウェストファリアア講和条約は、国際紛争解決の最初のモデルとされ、ヨーロッパ領域秩序の基礎を打ち立てたとされる。そこでは、国家による「暴力の独占」、すなわち国家のみが対内的および対外的な暴力行使の権限を有する」と

の一方で、冷戦の刻印を満身に帯びたNATOや日米安保体制が、冷戦後の存在証明をはかるため、自らの「再定義」を行いつつ、拡張傾向を示している。

二〇世紀末には「冷たい戦争」が終わり、「熱い平和」（Heißer Frieden）の時代に入ったとも言われれる<sup>(4)</sup>。二一世紀の「紛争の構成〔かたわ〕」について、ノルウェーの平和学者・ガルトウングは次の四点を指摘する。(1)NATOとAMPの拡張（地球軍事的構成）、(2)世界的規模での経済危機（地球経済的構成）、(3)諸國家と諸国民の間の対立（地球政治的構成）、(4)キリスト教とイスラムの間の対立（地球文化的構成）、である<sup>(5)</sup>。ここで注目されるのは、ガルトウングがNATOと並列させて、AMP（アンボ）、すなわち日米安保体制の拡張に言及している点である。そして、ガルトウングは、AMP内部の自己保存と拡張への衝動（東方拡大）とAMP（日米安保体制）の西方拡大（米軍に対する日本の兵站支援という形）に注目する。

## 三 「防衛政策」の意味づけの変容

張」として捉えた現象は、ニュージーランド戦略研究所長T・オブライエンによれば、大要こう捉えられる<sup>(6)</sup>。すなわち、ニュージーランドのような「中級国家」から見れば、アジア太平洋の安全保障を規定する三つの「ビッグパワー」のトラブル、「日米」の関係が鍵となる。だが、日本の東アジア戦略は本質的に、アメリカの戦略との協調の維持にある。九六年の安保再定義で、日本はより能動的な安全保障上の役割を果たそうとしている。この再定義は、戦争放棄を定める憲法と、アメリカの東アジア戦略の枠組への参加を意味している。この再定義は、より「アジア」になるのか、それとも、東アジアにおける「西側」の代表のまままでいるのかである、と。

二一世紀も「AMPの拡張」でいくのか、それとも、アメリカとの適切な距離をキープしながら（当然、日米安保体制の根本的見直しは不

可避）、アジアに軸足を置いた平和・安全保障の枠組みづくりに努力するのか。そういう状況の変化は、この国の「防衛政策」の正当化にもさまざまな影響を与えていく。

1 自衛権の存在から「自衛のための必要最小限度の実力」の合憲性を導出する「一九五四年政府解釈は、「必要最小限度」という概念の柔軟性（国際情勢と兵器水準で変わりうる）が効奏して、半世紀近くの間、自衛隊と「防衛政策」を正当化してきた。その応用範囲は広く、保有できない兵器の種類（戦略爆撃機、攻撃型空母など）や自衛隊の行動形態に伴う各種問題から、集団的自衛権行使の違憲解釈に至るまで、すべてこの解釈に軸足を置いて処理されてきたと言えるだろう。

だが、二一世紀における自衛隊（名称変更も射程に入れつつ）のありようは、すでに二〇世紀半ばの憲法解釈では処理しえないレヴェルに立ち至つたようと思われる。その「解



も、そのための手段をもつことも可能であるとする<sup>(20)</sup>。だが、この説と一九五四年政府解釈の自衛力合憲論との距離はさほど遠くはない、むしろ政府解釈の「補足意見」に近い説と言えよう。

自衛隊の機能面に着目して、戦力本務としての自衛隊の余技の一部であり（少なくとも現在は）、一つの国家組織の合憲性の評価において、あれこれの機能を可分なものとして別異な処理をすることが果して可能なのか疑問である。

「穏和な平和主義」という形で、自衛のための何らかの実力組織の保持を完全には否定しない近年の説も注目される<sup>(21)</sup>。この見解は、自由立憲主義国家は何か人生の究極の意味かを教えないのであり、個人の生命と財産を守る国家の活動を前提にすれば、「公共財」としての「防衛サービス」を特定の価値観に基づいて否定することは立憲主義と両立しないとして、「絶対平和主義」と距離をとる<sup>(22)</sup>。また、一国の軍備完全放棄は、「力の空白」によって周

辺地域に不安定化をもたらすという認識が背後にある<sup>(23)</sup>。だが、この説が前提としている国際情勢認識や自衛隊の実態把握については疑問を覚える。とくに「自衛」から「人道的介入」にシフトしている現実に対して、どこまで自覚しているだろうか。もっとも、この説は議論の筋

立ての妙に特徴があり、これを自衛隊合憲説と決めつけるのは早計だろう。違憲説の精緻化に寄与する議論も含み、具体的な論点ごとに議論するものが生産的だろう。

さらに、憲法九条と自衛隊をめぐる問題は「政治プロセスを通じて解決されるべきである」として、平和主義の問題をあえて憲法論のステージに乗せない説もある。この論者は、九条の問題を、「国会と立法権」という章の、国会の地位・組織・権限と並ぶ一つの節で論じている<sup>(24)</sup>。平和主義を相対化した議論の一つの到達点と言えよう。

2 憲法九条をめぐる憲法学説の状況を駆け足で見てきたが、「政治」の世界でも流動化は進んでいる。

たとえば、九〇年代に「護憲派」

が、今世紀最後の党大会で、従来の自衛隊政策に重大な変更を加えた<sup>(25)</sup>。自衛隊違憲の立場は維持しつつも、その「段階的解消」の過程において、「急迫不正の主権侵害」の際に「自衛隊を活用する」という方針を決定したのである（二月二四日）。

国民の生活等を守るために「可能なあらゆる手段を用いることは、政治の当然の責務である」とするが、政少くない部分が、「万が一」の場合でも、憲法九条に適合的な、非軍事的な「可能なあらゆる手段」を尽くすという議論を対置してきたから、共産党的「転進」は政権欲しさのタクティックスということを超えて、同党の平和主義、とりわけ立憲主義理解に重大な疑惑を惹起するものである。

そもそも共産党は、「非武装平和主義」を採用したこととは一度もない。基本政策として長らく「中立自衛」をとってきたこともあるが、憲法九条二項を「改正」して「自衛措

置」をとることも想定してきた。古風な国家自衛権の立場から一步も出ることなく、「自衛隊」を「国民の安全のため活用することとは当然である」（決議案）と言い切る感覚は、たとえ「理論的回答」だとしても、古

いぞれの立場からも支持されないだろう。何よりも「活用」という言葉の傲慢・不遜さ（自衛隊員から見れば不快な表現だろう）もさることな

い回しには、国家機関ではない政党と、憲法尊重擁護義務を課せられておらず、憲法が権力の制限規範である点についての理解が疑われる。いる権力担当者との区別が自覚され得ない。自らが加わった政権が行う武力行使は「正義」であるといふ発想が背後にいるとすれば、きわめて危険である。いずれにしても、同

黨の憲法九条をめぐる議論は、あまりにも恣意的であり、知的誠実さを問われる性質のものである。

最後に、二二世紀に向けての、憲法の平和主義の発展方向について簡単に述べておこう。

前後であり、NATOや日米安保体制は後者の典型である。二二世紀に発展性のある国際機関・組織がいま、市民社会組織（CSO）であるNGOとの有機的な連携をはかるようになし周辺環境に重点を置いて述べてきたが、最後に、これらの問題をNATOとの連携をはかるようになつたが、最後に、これらの問題を論ずる際の一つの視点を提示しておきたい。それは、「質的軍縮」（qualitative Abstreitung）の必要性である。

日本での「防衛政策」をめぐる状況は、日本社会組織（CSO）であるNGOとの連携をはかるようになつたが、最後に、これらの問題を論ずる際の一つの視点を提示しておきたい。それは、「質的軍縮」（qualitative Abstreitung）の必要性である。

日本社会組織（CSO）であるNGOとの連携をはかるようになつたが、最後に、これらの問題を論ずる際の一つの視点を提示しておきたい。それは、「質的軍縮」（qualitative Abstreitung）の必要性である。

49 日本の「防衛政策」

## リスト

2001.1.1-15 (No. 1192)

## リスト

2001.1.1-15 (No. 1192)

### 五 二一世紀の安全保障政策の基調

1 J・ガルトウングは「戦争の二〇世紀から平和の二一世紀への移行の鍵は、国家的なものから非国家的なものへの転換のなかにある」と特徴づけている<sup>(26)</sup>。平和と安全保障の担い手として、第一義的に国家ないし国家群が中心的役割を果たした時代から、非国家的なもの、市民社会組織（NGO）が大きな役割を果たす時代が近づきつつある。

ある論者の表現を借りればこうなる<sup>(27)</sup>。「第二のモダーン」（U・ベック）というポスト産業社会的諸条件のもとでは、プレ・モダーンで展開された对外政策の手法は意味を失い、「パワー」の源泉は大砲ではなく、コンピュータとなる。二一世紀の基調は「國家の世界」から「社会の世界」へ、である。紛争が起きた場合でも、「民主主義化のための介入は、厳格に非暴力で遂行されねばならない……もし暴力が適用されれば、そのもとでは、その戦略の奉仕

すべき市民が苦しむのである。この誤りをNATOはセルビアに対しておかした」と。

武力紛争に介入するのは軍隊しかないという発想は、前世紀のものである。近年、紛争介入型NGOの活動が注目され、現に実績を挙げている<sup>(28)</sup>。このような努力のことを、「賢明なパワー」（Kluge Macht）というのである。

2 さて、前述した一八九九年の第一回ハーベ平和会議は、日本を含む二六カ国の政府代表による会議だった。だが、一〇〇年後の一九九九年五月、同じハーベで世界平和市民会議が、一〇〇カ国以上から約一万人のNGO・市民社会組織の参加で開催された（私も一日だけ参加）。注目されたのは、「二一世紀の平和と正義を求めるハーベ・アジェンダ」である。「公正な世界秩序のための禁

止する決議を採択すべきである」とある。日本国憲法九条は、「公正な世界秩序のための第一原則とされ、世界の平和運動によって普遍的なシ

ンボルとして認知された」と評価されている<sup>(29)</sup>。

もう一つ大事な視点は、アジアの安全保障枠組である。いま、アジア・太平洋地域における「人間の安全保障」の制度化が注目される<sup>(30)</sup>。日米というビッグパワーによる仕切りではなく、アジア・太平洋諸国（日本もその一員として）の独自のイニシアチィブによる平和枠組の創出の試みである。「太平洋の

家」（Pacific House）が語られ、アジア太平洋経済協力会議（APEC）や、ASEAN地域フォーラム（ARF）が地道な成果を挙げている。もともとASEAN諸国では内政不干渉原則が極端に厳格に維持されてきたが、一九九八年頃から他国との内政事項についても率直に話し合える柔軟な方向に変わってきたといふ。

国際社会が「国家世界」から「社会世界」への歩みを続けていたなかで、既存の国際機関・組織のなかに未来に向けての可能性をもつたものと、その歴史的使命を終えたものとの腑分けすることが重要だろう。たとえば、国連やOSCE、ARFは

前者であり、NATOや日米安保体制は後者の典型である。二二世紀に発展性のある国際機関・組織がいま、市民社会組織（CSO）であるNGOとの連携をはかるようになつたが、最後に、これらの問題を論ずる際の一つの視点を提示しておきたい。それは、「質的軍縮」（qualitative Abstreitung）の必要性である。

日本での「防衛政策」をめぐる状況は、日本社会組織（CSO）であるNGOとの連携をはかるようになつたが、最後に、これらの問題を論ずる際の一つの視点を提示しておきたい。それは、「質的軍縮」（qualitative Abstreitung）の必要性である。

及の努力とも繋がる。

「頭のなかの軍縮」とは、端的にいえば、国家自衛権の呪縛から離脱するものである<sup>(34)</sup>。その上で、アジアの状況を見据えながら、憲法九条に違反する「現実」を徐々に変えていく、積極的な憲法政策論が求められている。それは「しなやかな平和主義」であり、かつ「高次の現実主義」にほかならない<sup>(35)</sup>。

## リスト

日本の「防衛政策」

2001.1.1-15 (No. 1192)

2001.1.1-15 (No. 1192)

### 一 國際化時代の法関係

「国際化」時代といわれてすでに久しい。人、物、資金、情報などが国境あるいは主権国の壁をこえて国際社会に飛び出し自由に往来する「国際化」など、グローバリゼーションは二一世紀にはさらに加速するであろう。このような時代には、国際社会——基本的にはなお主権国の併存社会であるが、そこに個別国間の利害を超えた国際関心事項、あるいは国際公益が認められるから以下

#### 1 憲法と国際法——条約および確立された国際法規——の関係

2001.1.1-15 (No. 1192)

## 国際化と憲法

### ●特集・世纪の転換点に憲法を読みなさい

藤田久一 ●ふじた・ひさかず ●神戸大学教授

### 総論

当する国際法と主権国との最高法規としての憲法との関係が問われてい

日本国憲法前文の国際協調主義による「平和主義」、九条の戦争放棄、九八条一項の国際法遵守の規定は、この関係を表明したものであるといえる。

国際化と憲法  
相違なく、国家自衛権の呪縛から離脱するものである<sup>(34)</sup>。その上で、ア

ジアの状況を見据えながら、憲法九条に違反する「現実」を徐々に変えていく、積極的な憲法政策論が求められている。それは「しなやかな平和主義」であり、かつ「高次の現実主義」にほかならない<sup>(35)</sup>。

あるからこそ、一層両者の関係が問われるのである。

国際法と国内法（憲法）の効力関係についてみると、国際関係では「国際法が国内法を破る」という原則が妥当し、逆に、国内では「国内法が国際法を破る」といふらる。前者は、違憲条約の国際法上の効力をについて議論がある（条約法条約四六条参照）ものの、他にはあまり問題にされぬことがない。むつとも、国内法とくに憲法の基本原理またはそれに基づく国家機関の一方的約束をどうに求めるかという観点から憲法優位または国際法優位の一元論と両者は別個の妥当根拠をもつとする二元論が対立してきた。今日では国際法と国内法の現実的機能を直視して、二元論が有力である。そうで

條約および確立された国際法規は、位置づけられるか。国際協調主義を重視して憲法優位説をとる見解<sup>(2)</sup>もあるが、一般には国民主権主義を重視して（八一条・九六条・九八条一項を勘案）、条約は憲法より下位、法律より上位とみられている。

後者について、憲法九八条二項は、憲章、規約、協定、取り決めなどその名称の如何をとわざ国際約束（外務省設置法四条参照）を意味すると考えられる。したがって、国際約束には、国会承認条約（憲法七十三条）ののみならず、外交関係の処理（七三条二号）の一環として行政府限りで締結される簡略形式の条約（いわゆる行政取決め）も含まれる。

ところで、この国際化時代において、日本政府が締結する行政取決め

der Zivilisation, 1995, S. 141,  
(4) J. Galtung, Die Zukunft der Menschenrechte, — Vision: Verständigung zwischen den Kulturen, 2000, S. 126f.; J. Galtung/C. G. Jacobsen, Searching for Peace, 2000, p. 55-57.

(5) T. O'Brien, Asia-Pacific Security: A New Zealand Viewpoint, in: R. G. Patterson (ed.), Security in a Post-Cold War World, 1999, pp. 266-268.  
(6) 抽稿「人道的介入」批判の要旨、法時71年卷11期8八九一頁。

(7) U. Cremer/D. S. Lutz (Hrsg.), Die Bundeswehr in der neuen Weltordnung, 2000, S. 21-35.

(8) Die Zeit vom 16. 11. 2000, S. 47; Die Welt vom 18. 11.

(9) 著「へだ」、抽稿「平和と人権」、法時71年卷1号六七七八八頁、同「イタ基本法五〇年と軍事法制」同七一卷九〇年四一三四頁。

(10) 田村典彦（「陸佐」）「國家はなぜ軍事力を持つのか——軍事力の存在理由と存在意義」、「陸軍研究」一九九六年四月号五〇六頁。

(11) K. Schmalenbach, Die Beurteilung von grenzüberschreitenden Militäreinsätzen gegen den internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Sicht, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 5/2000, S. 177-188.

(12) 中村好寿（元陸自幹部学校教官）・水島朝穂対談「憲法と自衛隊」法セミ（一九九八年八月号）一〇一〇頁。

(13) 松井茂記「日本國憲法」（有斐閣、一九九九年）一八九一〇〇頁。

(14) 同「民主主義国家は生まる意味を教える」紙谷雅子編「日本國憲法を読み直す」（日本経済新聞社、一九九〇年）五八〇六頁。

(15) 『頼義』（一〇〇〇年）一四九四二頁。

(16) 棚口陽一「憲法」（青林書院、一九九八年）四三八頁、山内敏弘「平和憲法の理論」（日本評論社、一九九一年）一九〇頁以下、渡田一郎「現代の平和主義」（憲主義）（同、一九〇〇年）三九頁以下、浦部法穂「金沢憲法学教室」（同）一〇〇〇年四一三四頁。

(17) 渡田一郎「憲法」（成文堂、一九九〇年）一四五四一四六五頁。

(18) 最新の成果は、深瀬・前掲注五頁。

(19) 参照。

(20) 佐藤幸治「憲法（第三版）」（青林書院、一九九五年）六五三、六五五頁。

(21) 佐藤幸治「憲法（新版）」（同）一九〇八年一〇〇頁。

(22) 長谷部恭男「母和主義の原理的考察」（日本経済新聞社、一九九九年）五九一六頁。

(23) 同「民主主義国家は生まる意味を教える」紙谷雅子編「日本國憲法を読み直す」（日本経済新聞社、一九九〇年）五一五頁。

(24) 同「憲法」（新生社、一九九六年）七三頁。

(25) 松井茂記「日本國憲法」（有斐閣、一九九九年）一八九一〇〇頁。

(26) 朝日新聞（一九九〇年一月十五日付）詳しきは、<http://www.jcp.or.jp/>

17頁。

(27) J. Galtung, a. a. O., S. 145f.

(28) E.O. Czempiel, Kluge Macht across borders, 2000, pp. 3-37. 摘稿「戦争と平和の構築」（内敏弘編

(29) H. Betzge, 'Nonviolent intervention' (ed.), Nonviolent intervention across borders, 2000, pp. 3-37. 摘稿「戦争と平和の構築」（内敏弘編

(30) 渡田賛治「ハーグ市民社会会議の議論」（成文堂、一九九九年）一七四一八九頁。

(31) 小林季輔「平和主義の歴史」（田中美新カムトライヒ）と開辯事態法（法律文化社、一九九九年）一七四一八九頁。

(32) 深瀬・前掲注（16）四五四一四六五頁。

(33) W. T. Tow(ed.), Asia's emerging regional order: Reconciling traditional and human security, 2000, p. 127.

(34) E. Schmäthling, Thesen zur qualitativen Abstistung, in: R.-M. Lüdtke/P. Strutynski (Hrsg.), Pazifismus, Politik und Widerstand, 1999, S. 228.

(35) H. Betzge, 'Konversion der Köpfe', in: Lüdtke/Strutynski, a. a. O., S. 178-183.

(36) 小林季輔=片沢育編「基本法」、メータル憲法（第四版）（日本評論社、一九九七年）四四頁（水島執筆）。

(37) 深瀬・前掲注（14）九頁。

(38) E. Schmäthling, Thesen zur qualitativen Abstistung, in: R.-M. Lüdtke/P. Strutynski (Hrsg.), Pazifismus, Politik und Widerstand, 1999, S. 228.

(39) H. Betzge, 'Konversion der Köpfe', in: Lüdtke/Strutynski, a. a. O., S. 178-183.

(40) 小林季輔=片沢育編「基本法」、メータル憲法（第四版）（日本評論社、一九九七年）四四頁（水島執筆）。

(41) 深瀬・前掲注（14）九頁。

(42) 小林季輔=片沢育編「基本法」、メータル憲法（第四版）（日本評論社、一九九七年）四四頁（水島執筆）。

(43) H. Betzge, 'Konversion der Köpfe', in: Lüdtke/Strutynski, a. a. O., S. 178-183.

(44) 小林季輔=片沢育編「基本法」、メータル憲法（第四版）（日本評論社、一九九七年）四四頁（水島執筆）。

(45) 深瀬・前掲注（14）九頁。