

## 日米安全保障協力の現状と中国

—国際法から見た新ガイドラインをめぐる諸問題—

森川幸一

### I. はじめに

1998年は、日中両国にとって平和友好条約締結20周年にあたる節目の年であり、この間、両国の友好協力関係は着実に前進してきたといえる。しかし、これまでに度々摩擦の原因となっていた歴史認識問題に加えて、「新しい日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）」をめぐる問題が、日中関係のより一層の発展を阻害する新たな要因となってきている。98年11月に中国国家首席として初めて日本を訪れた江沢民主席は、小渕首相との首脳会談の席上、「日米安保協力が台湾を含めることは内政干渉だ。ガイドラインは特定の国に向けたものではないという言葉を守って欲しい」<sup>(1)</sup>と述べ、新ガイドラインによる日米同盟の強化が、中国（とりわけその台湾政策）を牽制する意図を含むものではないかとの懸念を示し、抑制された表現ながらも日本側の対応にクギを差した。

冷戦後の国際環境の変化に対応すべく、日米間で進められてきた安全保障協力の見直し作業（安保「再定義」）は、日本国内でも活発な論議を呼び、これまでも国際政治、憲法、国際法など様々な角度から分析・評価の対象とされてきた。本稿では、主として筆者の専門とする国際法の観点から日米安全保障協力の現状を分析し、併せて、特にその中国との関係に焦点を当てつつ若干の問題点の整理を試みることにしたい。具体的には、まず第一に、新ガイドラインに象徴される冷戦後の日米安全保障協力の見直し・強化の過程を概観し、その特徴を明らかにする。第二に、そうした日米安全保障協力の強化に対する日本国憲法上および国際法上の制約要因について検討する。第三に、以上の分析を踏まえた上で、特に中国との関係に焦点を絞り、新ガイドラインをめぐる問題点を整理することを通じて、日中関係の将来を展望する上での議論のたたき台にしたいと考える。

### II. 冷戦後の日米安全保障協力の特徴<sup>(2)</sup>

#### 1. 冷戦期の日米安保体制

##### (1) 日米安全保障条約

1951年に対日平和条約と共に署名され、翌52年に発効した旧日米安保条約は、駐留米軍の使用目的を、極東の平和と安全への寄与（「極東条項」）と、外国の干渉による日本国内での大規

模内乱・騒擾を鎮圧するための援助（「内乱条項」）を含む、外部からの武力攻撃に対する日本の安全への寄与と規定していた（第1条）。米軍の日本防衛義務は明記されておらず、占領中に構想されたこともあって、占領軍の日本駐留を承認する駐留協定としての色彩の濃いものであった。これに対して、1960年に改定された新安保条約は、日米両国が、個別적으로および相互に協力して武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を維持・発展させる旨規定する（第3条）と同時に、日本の領域における日米いずれか一方に対する武力攻撃が生じた場合（「内乱条項」は削除）には、各自の憲法の規定に従って、共同で対処すべきことを明記した（第5条）。他方で、米国は、日本の安全に寄与するのみならず、極東の平和と安全に寄与するための軍隊が日本の基地を使用することを認められる（第6条）。この第6条は旧安保条約の「極東条項」を引き継いだものだが、別途交わされた交換公文により、米軍の配置・装備の重要な変更や戦闘作戦行動のための日本国内の施設・区域の使用に関しては、日米間の事前協議の主題とされることになった<sup>(3)</sup>。

## （2）旧ガイドライン

こうして現在の日米安全保障協力の根幹を成す法的な大枠が作られたものの、日米間の具体的な防衛協力の中身については、条約自体に対する国民の反対が根強かったこともあり、70年代の半ばに至るまでほとんど手つかずの状態であった。こうした空隙を埋めるべく策定されたのが、1978年の「日米防衛協力のための指針（旧ガイドライン）」である。旧ガイドラインは、日米の具体的協力項目として、①侵略を未然に防止するための体制（共同作戦計画の研究、共同演習・共同訓練の実施、情報の作成・交換、相互後方支援機能の調整・研究など）、②日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等（連絡の緊密化、共同対処行動確保のための準備、日米の役割分担）、③極東事態で日本の安全に重要な影響与える場合の日米協力について規定したが、その重点は、①および②に置かれ、③については、協力のあり方に関する相互研究に言及するに止まっていた。このように、米ソ間の厳しい冷戦状況下での日米防衛協力は、ソ連の軍事的脅威から日本を防衛するための協力を主眼が置かれ、「極東事態」での日米協力については、それほど重要な位置づけが与えられていたわけではなかった。

## 2. 冷戦後の安保「再定義」

### （1）東アジア戦略報告

しかし、80年代末から90年代初頭にかけての冷戦の終結とソ連の崩壊は、日米安保体制のあり方にも少なからぬ影響を及ぼすことになった。冷戦後の国際環境の変化に対応すべく、米国は、ブッシュ政権下の1991年8月、「米国の国家安全保障戦略」を発表し、ソ連の軍事的脅威に対応することを主眼とした従来の戦略から、地域紛争・民族紛争対応型戦略への転換を推進した。また、特にアジア太平洋地域に関しては、これに先立つ90年4月、「21世紀に臨むアジ

「太平洋の戦略的枠組み」と題する報告書（「第1次東アジア戦略報告」）を公表、次いで92年7月には、「第2次東アジア戦略報告」を公表した。これら二つの報告書で、米国は、①ある程度の兵力削減と再編成は行いつつも、アジアの地域的安定に不可欠な在日米軍とその基地は維持する。②日本を作戦基地とする米軍への財政支援を含めて、地域の調整のための日本の支援を促すこと等を表明した。

他方日本側では、ソ連の軍事的脅威を前提とした防衛政策が、もはや国民に説得力を持ちえなくなる中、93年8月に発足した細川連立政権の下、首相の私的諮問機関として設置された防衛問題懇談会が、冷戦期に策定された「防衛計画の大綱」（1976年）の見直し作業に着手することになった。同懇談会は、翌94年8月、細川政権から羽田政権を経て、連立政権の首班となった村山首相に「日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望—」と題する報告書を提出した。同報告書は、一方で、「能動的・積極的な安全保障政策」を柱に据え、国連の平和維持活動や地域的安全保障（ASEAN地域フォーラム）を通じた「多角的安全保障協力」の必要性を強調している。しかし他方で、日米安保条約が日本の安全にとって不可欠であり、同時に、アジア太平洋地域安全保障にも係わるものであるとの認識の下、安全保障面での日米のより充実した協力を促した。

これに対して米国では、93年1月に発足したクリントン政権の下、一方で、日米経済摩擦が激化する中、米国内保守派からの「日本ただ乗り論」への対抗の必要上、また他方で、日本の防衛問題懇談会報告書が「多角的安全保障協力」に焦点を当て、日米安保を軽視しているのではないかとの危惧等から、94年11月、日米の外交・防衛関係の実務家を集めて安保「再定義」の作業を開始した。93年から翌年にかけての北朝鮮の核開発疑惑問題に際し、在日米軍による実際の軍事行動も想定される中、日本側に米側からの具体的協力要請に応えられる準備が整っていなかったという事実も、この動きを加速させる大きな要因となった。この安保「再定義」の作業において中心的役割を果たしたといわれるジョセフ・ナイ国防次官補を中心にまとめられた報告書は、95年2月、「第3次東アジア戦略報告」<sup>(4)</sup>として公表された。この報告書は、冷戦後の東アジアにおける不安定要因として、①朝鮮半島での軍事的脅威や緊張の再現、②東アジア諸国の政治・経済的不安定、③大量破壊兵器拡散の脅威、④長年にわたる民族・国家間の抗争から生まれたナショナリズム、⑤未解決の領土問題等を挙げ、他の国が米国の利益に反するやり方で戦力を提供する可能性を封じるためにも、米国の軍事的プレゼンスが依然として必要であるとしている。また、この地域における米国の安全保障戦略の力点は、二国間同盟関係の強化にあり、ASEAN地域フォーラム等に見られる多国間安全保障システムは、これを補完するものであっても、これに代わるものではないとする。そして、こうした観点から、日米の安全保障同盟を、アジアにおける米国の安全保障政策の要（linchpin）として位置づけて

いる。

## (2) 新防衛計画の大綱と日米安保共同宣言

日本ではこれに対応するように、95年11月28日、「新防衛計画の大綱」が定められた。新大綱では、旧大綱の「基盤的防衛力構想（独立国として必要最小限の基盤的な防衛力を保有する）」を基本的に踏襲しつつも、防衛力の役割として、従来の侵略の未然防止、直接侵略事態が発生した場合への対応に加えて、「日本周辺地域で日本の平和と安全に重要な影響を与えような事態が発生した場合には、…日米安保体制の円滑かつ効果的な運用を図ること等により適切に対応する」との一文が盛り込まれた。

当初、この「新防衛計画の大綱」とセットで発表される予定であったといわれる「日米安保共同宣言」は、クリントン大統領の訪日延期のため、翌96年4月の日米首脳会談まで公表が先延ばしされた。同宣言では、冷戦終了後もアジア太平洋地域には不安定性と不確実性が存在するとの日米の基本認識が示され、かかる要因として具体的には、①朝鮮半島における緊張の継続、②核兵器を含む軍事力の集中、③未解決の領土問題、④潜在的な地域紛争、⑤大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散が挙げられた。また、そうした基本認識を前提として、日米同盟の重要な価値の再確認、日米安保条約がアジア太平洋地域の安定と繁栄のための基礎であり続けることの再確認が行われた。その上で、78年に策定された旧ガイドラインの見直しの開始、日本周辺事態における日米協力の研究の必要が強調された。こうして新ガイドライン策定へ向けての具体的取り組みが本格化することになったのである。

## (3) 新ガイドライン

この共同宣言を受けて、日米安全保障協議委員会（SCC）の下部機構である改組された防衛協力小委員会（SDC）での検討を経て97年9月23日に発表されたのが、新ガイドラインである。新ガイドラインを旧ガイドラインと比較した場合、特に次のような特徴が認められる。第一に、安保条約および旧ガイドラインが、日本に対する武力攻撃またはそのおそれがある場合以外の事態として想定していた「極東事態」という概念に代わり、新ガイドラインでは、「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に影響を与える場合（周辺事態）」という新たな概念が導入された。第二に、旧ガイドラインでは、この「極東事態」における米軍の活動への日本の協力については、米軍に対する便宜供与（米軍による自衛隊基地の共同使用その他）のあり方についての相互研究に言及されるに止まっていたのに対して、新ガイドラインでは、「周辺事態」での米軍の活動に対する日本の支援の具体的内容が詳細に示された。すなわち、①「施設の使用」（米軍への新たな施設・区域の提供、自衛隊施設及び民間空港・湾港の一時使用の確保）、②「後方地域支援」（米軍への補給、輸送、整備、衛生、警備、通信面での支援）、③「運用面における日米協力」（情報収集、警戒監視、機雷の除去等）がそれである。第三に、

こうした米軍の活動への協力に加えて、新ガイドラインでは、新たに日米両政府が各々主体的に行う活動として、①「救援活動及び避難民への対応のための措置」（被災地での衛生・通信・輸送等の救援活動、日本に流入する避難民への対応）、②「捜索・救難」（日本領域及びその周辺海域での遭難した戦闘員の捜索・救援活動）、③「非戦闘員を退避させるための活動」（日米両国の民間人を安全な地域に退避させるための輸送等の活動）、④「国際の平和と安定の維持を目的とする経済制裁の実効性を確保するための活動」（国連安保理決議に基づいて行われる船舶検査及びこれに関連する活動）が列挙され、これらの分野における日米協力（情報交換や役割分担等）についても詳細に規定された。

新ガイドラインの基本的前提の第一は、「日米安全保障条約及びその関連取極に基づく権利義務並びに日米同盟関係の基本枠組みは、変更されない」というものである。しかし、従来の日米協力が、日本の領域における日米いずれか一方に対する武力攻撃への共同対処（条約第5条）と、「極東事態」に対応して活動する米軍への基地提供（同第6条）を基本としていたのに対して、新ガイドラインでは、条約第6条の内容を拡張し、その地理的範囲が曖昧な「周辺事態」において日米が各々主体的に行う活動に際しての相互協力や、米軍の軍事活動への「後方地域支援」といった新たな内容が追加された点が注目される。もっともガイドラインは、日米両国に新たな「立法上、予算上又は行政上の措置をとることを義務づけるものではない」とされていることから、少なくとも法形式的には安保条約の枠組みを変更するものでないことは事実である。しかし、両国政府に、このガイドラインの内容を「具体的な政策や措置に適切な形で反映することが期待される」結果、日本が自発的に国内法の改正を行った場合、安保条約における日本の防衛力の性質・機能が、従来とは異なるものとなることは否定できないであろう。

#### (4) 新ガイドライン関連法案

実際に日本政府は、1998年4月28日、ガイドラインの実効性確保のための法整備として、(1)「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案（周辺事態法案）」（周辺事態に対応して日本が実施する措置としての、①「後方地域支援」、②「後方地域捜索救助活動」、③「船舶検査活動」につき、その実施手続その他必要な事項を定めたもの）、(2) 96年4月に対象を日米共同訓練・PKO活動等に限定して締結された「日米物品役務相互提供協定（ACSA）」を周辺事態に対しても適用するための改正案、(3)「自衛隊法の一部を改正する法律案」（緊急時の自衛隊による在外邦人輸送につき、その輸送手段に船舶等を追加し、自衛官等の生命防護のための武器使用について規定したもの）を国会に提出し、その早期成立を目指した。しかし98年中の国会では、日本経済の深刻な不況に対応すべく金融対策関係の案件に審議が集中され、新ガイドライン関連法案の処理は先延ばしにされた。99年1月から開会中

の第145回通常国会で、ようやくその本格審議が再開された、というのが直近の状況である。

### Ⅲ. 日本国憲法および国際法による制約

#### 1. 日本国憲法第9条と集団的自衛権

##### (1) 日本政府の解釈

新ガイドラインは、その基本的前提の第二として、「日本のすべての行為は、日本の憲法上の制約の範囲内において…行われる」旨定めている。日本国憲法第9条<sup>(5)</sup>は、世界に類を見ない平和憲法として、その制定当時においては、自国が他国から武力攻撃を受けた場合の個別的自衛権の発動としての戦争をも放棄したものと解されていた。しかし1950年の朝鮮戦争の勃発と、それに続く日本の再軍備化の過程で、政府の公定解釈は、自衛のための必要最小限の武力を行使することは憲法上認められており、我が国を防衛するための必要最小限の実力組織である自衛隊も合憲であるとの解釈に変遷していくことになる。他方、こうした「必要最小限の自衛力」論は、逆に政府の憲法解釈に一定の論理的な歯止めを掛けることになった。それが、「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」としての集団的自衛権についての抑制的解釈である。すなわち、「我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている」<sup>(6)</sup> というものである。

もちろんこうした集団的自衛権行使への歯止めは、憲法の条文解釈から来る論理的な制約のみによって支えられてきたわけではない。その背景には、第一に、他国の戦争に巻き込まれたいくないという強い国民感情、第二に、1931年から45年にかけての戦争で、近隣アジア諸国に多大の犠牲を強いてきたことに対するこれら諸国への配慮があったものと考えられる。ともあれ、50年代半ば以来、政府のこの点に関する解釈は、今日まで一貫して維持されてきたと言える。

##### (2) 新ガイドラインと集団的自衛権

新ガイドラインとその関連国内法案で示された、米軍の活動への日本の支援が、これまで政府が一貫して否定してきた集団的自衛権の行使へと踏み込むものではないかが、現在問われている。「周辺事態法案」は、「後方地域」という新たな概念を創出し、それを「我が国領域並びに現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海及びその上空の範囲」(第3条1項4号)と定義する。その上で、かかる地域において我が国が実施する措置・活動として、「後方地域支

援」と「後方地域搜索救助活動」の二つを挙げている。このうち前者は、米軍に対する「物品及び役務の提供、便宜の供与その他の支援措置」（第3条1項1号）であり、具体例として、補給（給水、給油、食事の提供並びにこれらに類する物品及び役務の提供）、輸送（人員、物品の輸送等）、修理及び整備（修理及び整理、修理及び整備用機器並びに部品及び構成品の提供等）、医療（傷病者に対する医療、衛生器具の提供等）、通信（通信施設の利用、通信機器の提供等）、空港湾港業務（航空機の離発着、船舶の出入港支援等）、基地業務（廃棄物の収集、処理、給電等）といった項目を掲げている（第3条2項、別表第1）<sup>(7)</sup>。また後者は、「戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について、その搜索又は救助を行う活動（救助した者の輸送を含む）」（第3条1項2号）であるとする。

これら「後方地域」において行われる支援活動の合憲性に関して、政府は、他国軍隊に対する補給、輸送、医療等、自らは武力行使を伴わない行動が、憲法第9条との関係で許されるか否かは、他国軍隊による武力の行使等と一体となるような行動として行われるか否かで判断すべきであるとして、これらの活動は、戦闘行為が行われている地域とは「一線を画する」地域で行われる、それ自体としては武力の行使に該当しない行動であるゆえに、米軍の武力行使との一体化は生ぜず、憲法上問題はないとの立場をとっている<sup>(8)</sup>。また、この「一線を画する」地域とは、戦闘に巻き込まれることが通常予想されない地域をいい、紛争および戦闘の全般的状況、相手方の攻撃能力、その展開状況等を総合的に勘案して、我が国が判断する<sup>(9)</sup>とされている。

### （3）「武力によらない集団的自衛権」？

政府の主張する武力行使との「一体化論」は、「仮にみずからは武力行使を行わなくとも、他者が行う武力の行使等への関与の密接性から、…武力の行使との評価を受けうる場合があり得る、そういう場合に関する法的評価に関する法理の一適用」<sup>(10)</sup>（傍点筆者）であると説明されている。こうした理論が憲法第9条との関係で持ち出される前提には、ある行動が、個別的であれ集団的であれ、自衛権の行使に当たるためには、それが、何らかの意味で「武力による威嚇又は武力の行使」の態様をとることが必要である、との自衛権に関する基本的理解があるものと思われる<sup>(11)</sup>。しかしこれに対しては、「武力によらない集団的自衛権」の行使もありうるのではないかと主張がある。その概念は、論者により必ずしも同一ではないが、具体的には、日米安保条約第6条に基づき米軍に提供された基地を、戦闘作戦行動の基地として使用させる場合や、特定作戦への支援としての「後方地域支援」等が、これに当たると捉えられているようである<sup>(12)</sup>。

集団的自衛権の行使の態様は必ずしも武力行使の形態をとるとは限らない、というこのような主張は、武力によらない措置も「集団的自衛権の行使」として国際法上許容されうる余地が

ある（日本国憲法上は認められない）という意味でなら、法理論上正しいと言わなければならない。なぜなら、“*Qui facit id quod plus est, facit id quod minus est, sed non convertitur*（より多くのことをなす者は、より少なきことをなす者が、逆は真ならず）”という法格言にもあるように、国際法上、集団的自衛権行使の要件を満たしている限り、武力行使に至らないより軽度の措置を、集団的自衛権で正当化することも可能だからである<sup>(13)</sup>。もっともそのことは、こうした武力によらない措置を、必ず集団的自衛権で正当化しなければならないことを意味するものではない。すなわち、そのような措置が、そもそもそれ自体として違法行為を構成しない行為（例えば、非友好的行為ではあるが違法ではない「報復（retortions）」等）であれば、それを集団的自衛権で正当化する必要性は存在しない。また、たとえそれ自体として違法な行為であっても、集団的自衛権以外の違法性阻却事由（例えば、武力行使を含まない「対抗措置（countermeasures）」等）で正当化が可能であれば、それを集団的自衛権で正当化しなければならない必然性も存在しない<sup>(14)</sup>。そのような意味で、ある特定の行為が集団的自衛権の行使に当たるか否かは、少なくとも国際法上は、当該行為に対する様々な国際法上の評価の可能性を逐一検討した上でなければ、一義的に確定することはできないと言えよう。

## 2. 国際法上の位置づけ

### (1) 武力不行使原則

新ガイドラインは、上に見た憲法上の制約に加えて、第三の基本的前提として、「日米両国のすべての行為は、…国際法の基本原則と国連憲章を始めとする関連する国際約束に合致するものである」としている。そこで次に、新ガイドラインおよびその関連法案で想定されている日本の行為のうち、その国際法上の位置づけが問題となりうる点を検討しておく必要がある。国連憲章は、国際関係における「武力による威嚇又は武力の行使」を原則として禁止し（第2条4項）、その例外としては、「武力攻撃」に対抗する個別的・集団的自衛権行使の場合（第51条）と、「侵略行為」等の存在の認定を前提とする国連による集団的措置（第39-42条）の場合を認めている。国連による集団的措置として位置づけられる場合を除き、個別国家またはその集団の行為が武力行使を構成するとき、後に見るような例外の可能性を完全には排除できないとはいえ、一般には、それが個別的・集団的自衛権行使の要件を満たさない限り、国際法上違法と考えられている<sup>(15)</sup>。そして、ある行為が単独では武力行使を構成しない場合であっても、他の行為と複合することにより、第2条4項で禁止されている「武力の行使」に当たるとみなされることがある。

例えば、「武力による威嚇又は武力の行使」（第2条4項）よりもさらに狭義の概念と考えられている「侵略行為」（第39条）に関して、1974年に国連総会がコンセンサスで採択した「侵

略の定義に関する決議」では、「他国の使用に供した国家の領土を、右他国が第三国に対する侵略行為を行うために使用することを許容する当該国家の行為」が、侵略行為の具体例の一つとして挙げられている（第3条(f)）。米軍の戦闘作戦行動のために基地を提供する日本の行為は、この定義との関連で問題となりうる<sup>(16)</sup>。仮に米軍の戦闘作戦行動が「侵略行為」と見なされた場合、この定義に従う限り、日本による基地の提供も同様に「侵略行為」と見なされる可能性がある。さらに、そうした米軍の「侵略行為」が「武力攻撃」にも該当する場合には、日本の行為も「武力攻撃」と見なされ<sup>(17)</sup>、被攻撃国およびそれを支援する他の諸国に、個別的・集団的自衛権を行使する国際法上の根拠を与えることにもなりかねない。

もっとも、同定義からは、実際に軍事行動を行う他国の行為が「武力の行使」に該当するものであっても、仮にそれが個別的・集団的自衛権行使の要件を満たして「侵略行為」には当たらない場合、かかる行為を行うために自国領土の使用を許容した国家の行為が法的にどう評価されるかについては、必ずしも明らかではない。すなわち、その場合に、当該国家の行為も「武力の行使」には該当するが、集団的自衛権の行使として国際法上は違法性を阻却される（日本国憲法上は問題となる）のか、そもそも「武力の行使」にも該当しないのかという問題である。この規定が、専ら「侵略行為」という他国の行為の違法性に着目したもので、かかる違法行為と複合しない限り、自国領土の使用を許可した国家の行為は「武力の行使」とも評価されえず、違法性阻却事由を持ち出すまでもないということであれば、後者の解釈が妥当することになる。他方でそれが、他国の一定の行為のために自国領土の使用を許容するという、特定の行為類型それ自体（他国の武力行使への関与の密接性）に着目したものであるとすれば、前者の解釈の可能性も完全には排除できないことになる。

次に、「後方地域支援」との関係では、1986年の「対ニカラグア軍事活動事件（本案判決）」の解釈が問題となる。同事件では、米国のニカラグアに対する軍事的・準軍事的活動の合法性を評価する上で、米国のかかる行為は集団的自衛権の行使として正当化されるかが焦点となった。そしてその是非を確定するために、米国による集団的自衛権行使の前提条件となるニカラグアによる他国への「武力攻撃」の存在の有無が検討された。その中で、ニカラグア政府によるエルサルバドルの反政府軍への武器の供与が、ニカラグアによる「武力攻撃」を構成するかが問題となった。この点につき国際司法裁判所は、「『武力攻撃』という概念が、重大な規模で生じる武装集団による行為のみならず、兵器または兵站もしくはその他の支援（logistical or other support）の供与の形でなされる反徒への援助をも含んでいるとは思わない」として、ニカラグアの行為は、米国による集団的自衛権の行使を正当化する「武力攻撃」には当たらないとした。しかし他方で、「こうした援助は、武力による威嚇又は武力の行使…と見なされるかもしれない」<sup>(18)</sup>との判断を示した。加えて裁判所は、「武力不行使原則」の違反は構成しう

るが「武力攻撃」とは同一視しえないこのような行為に対しては、直接被害国ではない第三国による対抗措置は許されないが、直接被害国による「均衡のとれた対抗措置」は正当化されるとした<sup>(19)</sup>。

このケースで具体的に問題とされた行為は、他国で活動する反政府軍への武器の供与であり、新ガイドライン関連法案が、「後方地域支援」としての米軍への物品の提供から、武器（弾薬を含む）の提供を除外している以上、それがただちに「武力の行使」と見なされるわけではないことは事実である。もっとも判決は、一般論としては、「兵器または兵站もしくはその他の支援の供与」という、より広い概念を用いており、かかる支援の提供の態様につき特別の限定を付しているわけでもない。これに対して、法案にいう「後方地域支援（rear area support）」は、「武力行使との一体化」という特別の基準を導入することで、そうした「一体化」が生じない限り、かかる支援が「武力の行使」に当たるとはしないとの前提をとっている。しかし、このような前提が、判決に示された基準に照らしても、国際的に十分説得力を持ちうるかは、なお検討を要する問題であると言えよう。なぜなら、仮にそうした前提が国際的には通用しないとすると、米軍の軍事行動が違法と考えられる場合、これに対する日本の支援も違法な「武力の行使」として、直接被害国による「均衡のとれた対抗措置」の対象となり、また、米軍の行動が自衛権の要件を満たして合法な場合であっても、日本の行為は集団的自衛権の行使として正当化せざるを得ない（日本国憲法上は認められない）ということも考えられるからである。

## （2）中立法との関係

日本の行為が、仮に上に見たような武力不行使原則には違反しない場合であっても、他の国際法上の義務に違反する可能性はないかが、次に検討されなければならない。そうしたものとして、国際法上の中立義務との関係が問題となりうる<sup>(20)</sup>。戦争に訴える国家の自由が広く認められていた「無差別戦争観」の時代の国際法においては、国家間に戦争状態（または「交戦団体の承認」がある場合の内戦）が生じたときに、第三国が、交戦国として戦争に参加するか、中立国としてその局外に止まるかは、当該第三国の自由な選択に委ねられていた。このうち中立の地位を選択した場合には、交戦国に対して平時国際法上の権利（とりわけ領土保全を要求する権利）を主張しうる一方で、平時国際法上の義務に加えて、中立法上の特別な義務を負うことになる。そのような義務としては、①「避止義務」（交戦国に対して戦争遂行に寄与する援助、例えば、軍隊、軍用航空機、軍艦、武器、弾薬、軍用資材等を直接・間接に提供してはならない義務）、②「防止義務」（自国の領域が交戦国の戦争遂行に利用されること、例えば、交戦国軍隊や輸送部隊の自国領域通過、交戦国のための戦闘部隊の編成等を防止するため、あらゆる必要な措置をとる義務）、③「黙認義務」（交戦国の戦争遂行行為によって中立国国民が被った不利益を一定範囲で黙認する義務）がある。このうち「避止義務」と「防止義務」は、「公

平義務」とも呼ばれ、中立国が両交戦国に対して公平な立場を守ることで、戦争に巻き込まれないことを保証する機能を果たしてきた。新ガイドラインおよび関連法案で想定されている日本の行為のうち、例えば、米軍の戦闘作戦行動のために基地を提供することは、伝統的な中立法に照らす限り、明らかに「防止義務」の違反となり、また、米軍艦船への洋上補給、米軍への軍事情報提供、米軍兵士の輸送等も、「避止義務」違反となる可能性がある。

もっとも両交戦国の対等性を前提としていた伝統的な中立制度は、第1次大戦以降の戦争・武力行使の違法化、集団安全保障制度の導入を通じて、少なくとも原理的には大きな修正を余儀なくされた。その結果、国連憲章の下では、国連が「侵略行為」等の存在を認定し、国連による強制措置が決定された場合には、加盟国は、国連の側にあらゆる援助を与え、強制措置の対象となった国に対しては援助の供与を慎むべき義務を負う（第2条5項）。その限りで、伝統的な中立の存立する余地はない（但しその場合でも、軍事的援助が義務付けられるわけではない）。他方で、国連による有権的な認定がなされない場合には、交戦国以外の国が中立の地位を選択することも可能であるが、逆にその義務があるわけではないとされる。そのため、個別的・集団的自衛権を行使して正当な武力行使をしていると信じる側に立って参戦（集団的自衛権の行使）はしないものの、「公平義務」に反して一方の交戦国を援助する「非交戦国（non-belligerent）」となることも認められると解されている<sup>(21)</sup>。

問題は、差別的な待遇を受けた他方の交戦国が、「非交戦国」に対していかなる措置を執りうるかである。伝統的な中立法の下でも、「公平義務」の違反が、直ちに中立の地位を終了させ、中立国を以後交戦国にするわけではなかった。組織的・継続的な中立義務の違反があった場合でも、それが「敵対行為（hostilities）」に当たらない限り、交戦国は、違反国をなお中立国として扱うことも可能であった。その意味で、中立を終了させるのは、中立義務の違反の存在それ自体ではなく、交戦国側の意思であった<sup>(22)</sup>。他方でそのことは、交戦国側にその意思がある限り、かかる義務違反の存在を理由に中立国と戦争を行うことも可能であったことを意味する。もっともそれが可能であったのは、伝統的国際法の下では、そもそも戦争に訴える国家の自由が広く認められていたためであり、戦争・武力行使が一般に違法化された現代国際法の下では、それがそのまま当てはまるわけではない。この点に関する国際法の現状は必ずしも自明ではないが、国連憲章の下では、国際法上の義務違反に対する武力復讐が一般に禁止されている（「友好関係原則宣言」第I原則）ことからすると、仮に「非交戦国」の行為が、交戦国の一方から、中立義務の違反と見なされたとしても、これに対する措置は、武力行使を含まない対抗措置に限定されるとも考えられる。もっとも、そうした「非交戦国」の行為が、武力不行使原則の違反にも当たるとされる場合には、既に検討したように、相手国からの自衛権の行使や武力行使を含む対抗措置の対象とされる可能性があることには注意を要するであろう。

### (3) 米軍の軍事行動の合法性

日本政府は、法案の作成に当たって、「日本の行為によって第三国が日本を攻撃する国際法上の正当な根拠を持ちうるようなことはしない」ことを特に強調している<sup>(23)</sup>。上に検討した限りで、日本の協力の対象である米軍の軍事行動が国際法上合法であることを前提とすれば、その主張も概ね首肯しうところである。しかし、米軍の行動が常に合法である保証はどこにも存在しない。それが違法な場合には、第三国にそうした「国際法上の正当な根拠」を与える可能性がないわけではないことも、既に見てきたとおりである。この点と関連して政府は、米軍が国際法上違法な武力行使を行うことは想定していないとして、実際にも、第2次大戦後、米国による武力行使に対して国際法上違法であるとして反対の意を表明したことはない、との答弁を繰り返している<sup>(24)</sup>。

ある国の行為が国際法上合法であるか否かは、国連安全保障理事会による有権的な認定を経るか、国際司法裁判所による司法的判断に服するまでは、客観的に定まるわけではない。そうした第三者機関による判定がない場合には、米軍の行動の合法性に関する日本の判断はあくまで主観的なものに止まり、「国際法上の正当な根拠」を採用する第三国による同様に主観的な判断を完全に排除することはできない。もっともそれが現在の国際法秩序の常態である以上、そうした第三国の主観的判断の可能性を完全に排除すること自体、そもそも不可能な前提であることも確かである。しかし、国際法の基準を自らの行動指針として重視する以上、個々の判断の説得性の程度に十分な考慮を払うことも、なお必要であるように思われる。その説得性の程度が高ければ高い程、第三国がこれと異なる判断をなしうる可能性もその分低くなると考えられるからである。そうだとすると、日本として、仮に米軍の行動が合法であることを前提とするにしても、個別の状況におけるその合法性の程度を一律のものと想定することはできないはずである。ある特定の状況における米軍の行動の合法化がいかなる根拠によっても不可能な場合は少ないにしても、そうした合法化の説得性の程度が著しく低いと判断される場合には、日本として米軍への協力を拒否する余地を十分に確保しておくことが不可欠であり、またそうした姿勢を近隣諸国が納得する形で示しておくことが、後に見るように、特に中国との関係では重要である。

このような観点からは、米国の行動の合法性を単純に「想定する」のではなく、場合によっては日本独自の評価があり得ることを内外に明示しておくことが肝要である。また、それを担保するための制度でありながら、その実効性に疑問がもたれている「日米安保条約第6条の実施に関する交換公文」の「事前協議」制度を、日本にとってより実効性のあるものにしておくことが最低限要請される。さらに、「周辺事態法案」との関連では、周辺事態に対応するために必要な措置の「基本計画」を内閣レベルで決定でき（第4条）、国会へは事後的な報告で済

まされんとする（第10条）現法案は、場合によっては個々の国民の生存にも係わる重大な決定を、国民への十分な説明を行うことなく、時の内閣の主観的な判断で決定できるとするものであり、その是非は、今後国会でも最大の焦点になるものと思われる。「基本計画」の決定が緊急を要する場合があることは否定しえないとしても、幅広い国民の意見を反映しうる制度への修正提案<sup>(25)</sup>は、現実が生じた具体的事態に際して、国民自身にその対応のあり方を自ら判断する機会を与える上でも、また、そうしたチェック機能の存在によって、近隣諸国の不安感を多少なりとも和らげる上でも、十分な検討に値するものと言えよう。

#### IV. 新ガイドラインと中国

##### 1. 「周辺事態」の概念

新ガイドラインをめぐる日中の軋轢は、主に「周辺事態」の概念をめぐる生じている。「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」（「周辺事態法案」第1条）と定義される「周辺事態」は、新ガイドラインによって強化された日米安全保障協力を具体的に発動する際のキーとなる概念であるため、それが、「台湾地域」で生じるかもしれない事態をも想定しているのか否かは、中国側にとっての最大の関心事だからである<sup>(26)</sup>。

##### (1) 「極東」の範囲と台湾

旧日米安保条約締結以来、「在日米軍が日本の施設及び区域を使用して、武力攻撃に対する防衛に寄与しうる区域」としての「極東」とはどこを指すのかという問題は、日本国内でも常に高い関心を呼んできた。特に安保条約改定作業中の1959-60年の国会では激しい論議が交わされ、最終的に当時の岸首相が、「大体においてフィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であって、韓国及び中華民国の支配下にある地域も含む（「中華民国の支配下にある地域」は「台湾地域」と読替えている）<sup>(27)</sup>」との政府統一見解を明らかにした。その後、沖縄返還の基本合意が成立した際の69年11月21日の日米共同声明には、「台湾地域における平和と安全の維持も日本の安全にとって極めて重要な要素である」とする、いわゆる「台湾条項」（第4項）が盛り込まれた。もっとも、こうした「極東」の範囲には「台湾地域」を含むとする政府統一見解や、「台湾条項」に見られる情勢認識は、日中の国交正常化以前の時期に示されたものである。それらは両国の国交正常化が実現した1972年以降も同様に維持されたのであろうか？

1972年9月29日の日中共同声明において、日本政府は、「中華人民共和国政府が中国の唯一の合法政府であることを承認する」（第2項）と共に、「台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部である」とする「中華人民共和国政府の立場を十分理解し、尊重する」（第3項）との立場を明らかにした。同宣言が出された後の同年11月、当時の大平外相は、「台湾条項」が中国に対する内政干渉にならないかとの質問に対して、「[台湾条項]は、1969年当時の両国首脳

の台湾地域の情勢に関する認識を述べたものでありますが、その後情勢は大きな変化を遂げており、…この地域をめぐる武力紛争が現実には発生する可能性はなくなったと考えられますので、かかる背景に照らし、右の認識が変化したというのが政府の見解でございます」とした上で、「〔台湾〕問題は、基本的には、中国の国内問題であると考えます。…安保条約の運用につきましては、わが国としては、今後の日中両国の友好関係をも念頭において慎重に配慮する所存でございます」<sup>(28)</sup>と答えていた。そこでは、日中国交正常化によって、日本の台湾情勢認識が大きく変更されたことが示されている。しかし、そうした認識の変化が、「安保条約の運用について」払われる「慎重な配慮」に、どう具体的に反映されるかについては明らかにされなかった。

この問題は、日中平和友好条約が締結され、米中共同コミュニケが発表された1978年の国会でも大きな争点となった。日中平和友好条約の締結後の78年11月、当時の園田外相は、「日中国交正常化並びに共同声明が日米安保条約とかかわりなく行われたと同様、今般の友好条約も日米安保条約とはかかわりなく調印されたものでございます。したがって、日米安保条約にかかわるわが国政府の立場は、条約の締結によって何ら変わることはございません。極東の範囲に台湾が含まれることについても、何ら変わりはありません。…台湾条項の無効宣言をする考えはございません」<sup>(29)</sup>と答弁し、友好条約の締結が、日米安保条約の枠組みを何ら変更するものではないとの立場を表明した。もっとも、日米安保条約の運用、特に米国との「事前協議」に関して、当時の福田総理は、台湾情勢認識の変化、共同声明、友好条約の締結といった諸要因を総合的に判断して、「〔事前協議において〕イエス・オア・ノーを決める際には特別の配慮をしなければならぬ」<sup>(30)</sup>との一歩踏み込んだ答弁を行っている。

また、米中国交正常化との関係で園田外相は、78年12月20日の答弁で、「法的な解釈は別として、少なくとも米中正常化ができた以上は、今後台湾地域に紛争が起こる…ことはあり得ないことは事実でございます。したがって、…安保条約の6条の中の解釈で、極東の範囲に台湾が入っていたわけではありますが、その必要はなくなったのではないかと、こういうことは…認めるつもりであります」<sup>(31)</sup>と述べ、少なくとも日本側の認識としては、「極東」の範囲から台湾地域を除外する意思があるとも受け取れる発言をした。しかしこの点の確認を求められた翌日の答弁では、「〔台湾地域を〕極東の範囲から除外するという発言は私はいたしておりません。…米台条約が切れた後、その必要はなくなったから第6条の極東の範囲の中の台湾地域というものが、これを取り除くのか、あるいはそのままやられるのか、これは私一人で断定できる問題ではありませんが、少なくとも米国と日本がある時期に話し合うべき問題である…」<sup>(32)</sup>と述べ、前言を事実上修正している。

以上のことから判断すると、日中、米中国交正常化以降も、①「極東」の範囲には「台湾地

域」を含むとする政府統一見解や、「台湾条項」それ自体は変更されていない。②「台湾条項」における台湾情勢認識は、少なくともその時点においては変更された。③かかる情勢認識の変更、共同声明、友好条約の締結に伴い、日米安保条約の運用、特に米国との「事前協議」に際しては、「慎重な配慮」「特別の配慮」が必要である、というのが、日米安保条約と台湾との関係についての従来の日本政府の立場であったと言えよう。そして、この必ずしも論理的に首尾一貫しているとは言い難い微妙な解釈によって、本来ならば矛盾を孕んでいたはずの日米安保条約と日中共同声明・友好条約との両立が、辛うじて可能になったのである。

## (2) 「極東」の範囲と「周辺事態」

新ガイドラインおよびその関連法案にいう「周辺事態」が、上に確認した「極東」の範囲とどのような関係にあるのか、この問題は日本国民にとっても中国にとっても大きな関心事である。この点につき日本政府は、「極東」は、日米安保条約に関する限り、日米が平和と安全の維持に共通の関心を有している区域であり、その範囲は1960年の政府統一見解のとおりである<sup>(33)</sup>。「極東」と「周辺事態」は、我が国の平和と安全という観点から見れば密接に関連するが、性格は異なる概念である<sup>(34)</sup>。新ガイドラインでは、日本の平和と安全に重要な影響を与える事態に際しての日本の主体的活動などが盛り込まれたために、そうした活動を想定していない旧ガイドラインで用いられた「極東」に代えて、「周辺事態」という言葉を用いた<sup>(35)</sup>。それは地理的概念ではなく、事態の性質に着目した概念である<sup>(36)</sup>、といった説明をしてきた。

しかし、「周辺事態」に地理的な制約がないとすると、米軍の活動への日本の協力の地理的範囲が無制限に拡大されることにもなりかねない。そうした不確定概念を国内法に導入することに対しては国民の強い抵抗も予想されることから、外務省の高野北米局長（当時）は、1998年5月22日の衆議院外務委員会での答弁で、それまでの政府答弁の一線を超えて、「周辺事態が生じたときに行う活動はすべて、極東ないし極東の周辺を概念的に越えることはない」と、初めてその地理的範囲に言及する答弁を行った。他方、「極東」の範囲に「台湾地域」を含むとする1960年の政府統一見解を維持したまで、これに「周辺事態」を重ね合わせたとも受け取られるこの発言に対しては、中国側から強い反発が寄せられた。5月26日、外務省報道局長は「強い憤慨の意を表す」と発言。翌27日には、徐敦信駐日大使（当時）が、「台湾は中国の内政問題であり、周辺事態の対象には含まれないと明確にしてもらいたい」との意向を伝えたとされる。これに対して政府は同27日、橋本首相（当時）が「周辺事態は、あくまで地域を想定したものではない。日本の平和と安全に対し、重要な影響を与えるかどうかという性質に着目した概念だ」と述べ、それは地理的概念ではないという従来の政府見解を確認した<sup>(37)</sup>。

冒頭に紹介した、1998年11月の日中首脳会談における江沢民主席の発言は、こうしたやり取りの延長線上になされたものである。これに対して小淵首相は、「日米安保体制は、特定の国

を前提としたものではない。周辺事態とは地理的な概念ではなく、従来説明している通りだ。日中国交正常化も平和友好条約も、日米安保にかかわらず達成されたものだ」と答えたとされる<sup>(38)</sup>。その後、政府自民党が、「周辺事態」は地理的概念だとする自由党と連立した結果、1999年1月に開催された国会では、政府の説明は若干変化してきている。すなわち、「あらかじめ一定の地域と明示できるような意味で地理的概念ではない(が)、…地理的要素を全く含まないということを言っているわけではない」<sup>(39)</sup> というものである。

この問題に関する中国側の反発の主たる理由が、「台湾問題における日本の見解が、1972年以降のものから1960年のものへ後退するのではないかという疑念」<sup>(40)</sup> にあるとするならば、「周辺事態」が地理的要素を含むか否かという問題は、実はそれほど重要な争点ではないように思われる。なぜなら、日米安保条約第6条にいう「極東」の範囲には「台湾地域」を含むとする1960年の政府統一見解は、先にも確認したように、少なくとも日本側の解釈としては、1972年以降もそのままに維持されてきたからである。むしろ重要なのは、「周辺事態」の本質的要素とされる「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」に係わる情勢認識がどう変化したのか、またそれに伴って、日米安保条約の運用にいかなる変化が生じたのかである。「台湾地域における平和と安全の維持」が「日本の安全にとって極めて重要な要素である」とする「台湾条項」の1969年当時の情勢認識は、「この地域をめぐる武力紛争が現実に発生する可能性はなくなったと考えられる」として、1972-78年当時明確に変更された。またこうした情勢認識の変化、共同声明、友好条約の締結に伴って、日米安保条約の運用には「慎重な配慮」「特別の配慮」が必要であるともされた。そうだとすると、中国側の疑念を払うためには、「周辺事態」との関連でこれらの点を再確認できるかが重要な論点になるものと思われる。

## 2. 台湾をめぐる米中関係と日本

### (1) 台湾関係法

台湾をめぐる日本の情勢認識はその後再び変更されたのか、この問題は、米中国交正常化以降の台湾をめぐる米中関係の推移を抜きにしては語ることができない。1978年12月15日、米中両国は、共同コミュニケを発表し、翌79年1月1日をもって相互に承認し、外交関係を樹立することで合意した。同コミュニケで、米国は、中華人民共和国政府を中国の唯一の合法政府であると承認し (recognize)、中国は一つであり台湾は中国の一部であるとの中国の立場を認めた (acknowledge)。これに伴い米国は、台湾との外交関係を終了させ、米華相互防衛条約を同条約の規定に基づいて終了させることを通告した (但し失効は1年後)。他方で、1979年4月10日、外交関係終了後の台湾との実務関係のあり方等を定めた「台湾関係法 (Taiwan Relations Act)」<sup>(41)</sup> を成立させた (1979年1月1日に遡及適用)。

「台湾関係法」は、台湾に対する米国の政策として、「同地域における平和と安定は、米国の

政治、安全及び経済的利益であり、かつ、国際関心事項 (matters of international concern) であると宣言すること」(第2条(b)(2))、「ボイコットまたはエンバルゴを含め、非平和的手段によって台湾の将来を決しようとするいかなる試みも、西太平洋地域の平和と安全に対する脅威であるとみなし、米国にとって重大な関心事であると考えること」(同条(b)(4))、「台湾に防御的性格の武器を供給すること」(同条(b)(5))等を挙げ、かかる政策を実施するために、次のような体制をとる旨規定している。すなわち、「米国は、台湾が十分な自衛能力 (sufficient self-defense capability) を維持し得るのに必要と思われる量の防衛のための物品及び役務を、台湾に対して供給する」(第3条(a))、「大統領は、台湾住民の安全または社会・経済体制に対するいかなる脅威、及びそれから生じる米国の利益に対するいかなる危険についても、速やかに議会に通報するものとする。大統領と議会は、憲法上の手続に従い、そのような危険に対応して米国がとる適切な行動を決定する」(第3条(c)) というものである。同法に基づいて、米国は、台湾に対する武器の売却を続けたため、これに反発する中国との関係の悪化は避けられないものとなった。

## (2) 中国の軍事演習<sup>(4)</sup>

台湾をめぐる米中関係の悪化を一気に軍事的緊張のレベルにまで高めたのが、1995年7月から翌96年3月にかけての台湾近海における中国の軍事演習と、これに対する米国の反応であった。1995年6月、台湾の李登輝総統が母校である米国のコーネル大学を訪問したことに反発して、中国は、同年7月と8月の2回にわたり、台湾の北部海域においてミサイル発射訓練を挙行した。また、翌96年の3月には、台湾総統選挙に合わせるように、台湾の北東海域及び南西海域でのミサイル発射訓練、台湾海峡の南部海域での海空軍の演習、台湾海峡の北部海域での陸海空三軍の統合演習を、立て続けに実施した。台湾内独立派に対する牽制を狙ったと思われるこうした一連の軍事演習に対して、米国は、空母インディペンデンス、ニミッツ他第7艦隊の艦船数隻を台湾近海に派遣し、軍事演習が実際の武力侵攻へと発展しないように圧力をかけた。結局、演習は、中国側が事前に予告していた範囲内のものに止まり、米中の軍事衝突には至らなかったが、この事件を通じて、台湾をめぐる米中それぞれの立場の違いが改めて浮き彫りにされた。

中国は、これら一連の軍事演習を通じて、台湾独立の動きに対しては、それを阻止するために武力の行使も辞さないとの姿勢を強く内外に印象付けた。中国のこの点に関する基本的立場は、1998年7月27日に発表された「国防白書」でも明確に示されている。すなわち、中国政府は、「平和統一、一国二制度」の基本方針で台湾問題を解決することを堅持する。台湾問題はまったくの中国の内政である。直接であれ、間接であれ、台湾海峡をいかなる国または軍事同盟の安全協力の範囲に組み入れるのも、中国の主権に対する侵犯と干渉である。中国政府は平

和的な方式による国の統一の実現に努力しているが、武力行使の放棄を承諾しない<sup>(43)</sup>、というものである。他方で米国は、「台湾関係法」にも規定されているように、武力を用いた台湾問題の解決に対しては、断固たる行動をとる用意のあることを、艦隊の派遣という実際の行動を通じて誇示したのである。

この時の台湾海峡をめぐる緊張状態が、法案にいう「周辺事態」に該当するかについて、日本政府は少なくとも公式にはその可能性を否定している<sup>(44)</sup>。しかし、実際には、当時の橋本首相から防衛庁に対して、米軍に対する支援の可能性を検討するようとの指示が出され、米軍へのレーダー情報の提供、米軍艦船への洋上補給、傷病兵の輸送・治療といった具体的な支援策が検討されたという<sup>(45)</sup>。それは文字通り検討の段階で終わったとはいえ、日本政府がこの事態を座視できなかったことを示すものである。

### (3) 台湾有事の際の日本の対応

「この地域をめぐる武力紛争が現実には発生する可能性はなくなったと考えられる」とした1972-78年当時の日本の台湾情勢認識が、その後の「台湾関係法」の成立、同法に基づく米国による台湾への武器輸出の継続、95-96年の台湾海峡での軍事的緊張といった一連の出来事を経て、現在でもなおそのままに維持されているといえるかについては、必ずしも明らかではない。しかし、仮に日本の台湾情勢認識が再び変更されて72年以前の段階へと後退したとしても、そうした法的評価を伴わない単なる事実認識の変更は、日米安保条約の運用に際しての「慎重な配慮」「特別の配慮」の必要性までも自動的に変更するものではない。台湾問題を「基本的には、中国の国内問題である」とする日本の立場と、「同地域における平和と安定は、米国の政治、安全及び経済的利益であり、かつ、国際関心事項である」とする米国の立場とでは、台湾有事の際の対応に自ずと違いを生みださざるをえないからである。日本としては、これまで日中関係と日米関係を辛くも両立させてきた微妙なバランスを崩さないためにも、米国との事前協議や「周辺事態」の認定に際して、日中共同声明の趣旨を踏まえた「慎重な配慮」「特別の配慮」を、今後とも継続して払う用意のあることを明確に示すことが最低限必要であろう。仮にそれができないとすると、中国側が、日本の立場は72年以前の段階に後退したと受け取ったとしても不思議ではなく、その場合、中国の反応を過剰反応と見なすことはできないということになるろう。

## V. むすびに代えて

以上、新ガイドラインとその関連法案をめぐる若干の問題点を、主として国際法の観点から検討してきた。もっともそこでの考察は、日本政府の基本的立場を前提とした上での、内面的レベルでの問題点の整理にすぎないものである。しかしそのことは、こうした内面的レベルで

の批判に止まらない、多様な観点からの批判の可能性を排除する趣旨では毛頭ない。例えば、絶対平和主義の観点に立つ憲法学の立場からは、これとはまったく異なる原理的批判も当然にありうるであろう。また国際法学の立場からも、日米安全保障協力のあり方は、国際安全保障の方式に関するより原理的レベルからの検討を要請しているように思われる。最後に、この点に言及することで本稿のむすびに代えることにしたい。

日米安保体制にみられるような二国間同盟は、その内部における安全感を高めようとするればするほど、逆に同盟の外に置かれた諸国の不安感を高めるという構造を内包している。日米安保体制の強化に対する中国の反発は、このことを如実に物語るものである。こうした弊害を除去しつつアジア地域全体の安全を高めていくためには、関係国をすべて含んだ多国間安全保障協力の枠組みを併せて追求していくしかない。アジアにおけるそうした多国間安全保障協力の枠組みの萌芽は、既にASEAN地域フォーラム等に見ることができる。とはいえそれも、ヨーロッパにおける全欧安保協力機構(OSEC)に比べると、歴史も浅くなお十分といえるものではない。そのような状況で、日本として当面日米安保体制に依拠せざるを得ないとしても、将来的に、こうした多国間安全保障協力の枠組みに徐々に軸足をシフトさせていくことも、考えられない選択肢ではない。そうした選択を可能にするためにも、アジアにおける信頼できる多国間枠組みの発展が不可欠であり、この点に日中両国が共に協力できる領域が残されていると言えよう。

## 【注】

- (1) 『朝日新聞』1998年11月27日。
- (2) 木村修三「日米安保体制の再編」日本学術協力財団『アジア・太平洋地域の安全保障』(1996年2月)83-97頁、櫻川明巧「日米安保45年の軌跡－国会の動きを中心に－」『立法と調査』200号(1997年7月)32-39頁、古川純「日米安保体制の展開とガイドラインの新段階－双務的防衛態勢の形成－」山内敏弘編『日米新ガイドラインと周辺事態法』(法律文化社、1999年3月)38-48頁、船橋洋一『同盟漂流』(岩波書店、1997年11月)、菅英輝「新ガイドラインとアメリカの世界戦略」『法律時報』71巻1号(1999年1月)41-45頁を参照。
- (3) 事前協議の対象となる3つの場合の具体的内容に関しては次のように解されている。
  - ①「合衆国軍隊の配置における重要な変更」とは、「陸上部隊の場合は一個師団程度、空軍の場合はこれに相当するもの、海軍の場合は一機動部隊程度の配置の場合」(1975.12.9. 衆・内閣委・外務省アメリカ局長答弁)、
  - ②「装備における重要な変更」とは、「核弾頭及び中・長距離ミサイルの持ち込み並びにそれらの基地の建設」(1984.3.21. 参・予算委・政府統一見解)、
  - ③「戦闘作戦行動」とは、「直接戦闘に従事することを目的とした軍事行動をさすものであり、したがって、米軍がわが国の施設・区域から発進する際の任務・態様がかかる行動のための施設・区域の使用に該当する場合」

(1972.6.7. 衆・沖特委・政府統一見解)をいう。

②との関係では、米国の核搭載艦の日本領海通過、一時入港の事実が、米側高官の証言等を通じて指摘されているが、政府は、米側からの事前協議の申し入れがないかぎり、核の持ち込みはあり得ないとの立場をとっている。また③との関係では、1991年1月の湾岸戦争や1996年9月のイラク軍のクルド地区侵攻を理由とした米国の対イラク攻撃の際に、在日米軍の戦闘爆撃機や艦船が作戦に参加したことが確認されているが、政府は、外国基地への移動、指揮命令系統の変更などを理由に、これらの行動が「直接戦闘に従事することを目的とした軍事行動」としての「戦闘作戦行動」には該当しないとして、事前協議は必要ではなかったと説明している（『朝日新聞』1996年10月10日）。このような点から、事前協議制度は、現在有効に機能していないのではないかとの批判がある。

(4) その邦訳は、『世界週報』1995年3月21日、28日、4月4日、11日号に掲載。

(5) 同条の規定は以下の通り。

「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。

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。」

(6) 1981年5月29日の政府答弁書。

(7) 但し、物品の提供には、武器（弾薬を含む）の提供を含まず（同表備考1）、物品及び役務の提供には、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備を含まない（同表備考2）とされる等、一定の制限が課せられている。他方で、輸送に関しては、日本領域で行われるものに限定されず、公海及びその上空でも可能とされ（同表備考3）、その対象としては、武器・弾薬も想定されている（1998.3.17. 衆・予算委・久間防衛庁長官答弁）。また、修理及び整理には「部品及び構成部品」の提供が含まれており、「日米物品役務相互提供協定（ACSA）」によると、その内容は、「軍用航空機、軍用車両及び軍用船舶の部品又は構成部品並びにこれらに類するもの」とされている（ACSA改正案、第4条2項付表）。この中には、武器輸出3原則等における「武器等」に該当するものが含まれる可能性があるが、「周辺事態において本協定の下で行われる武器等の提供については武器輸出3原則等によらないこととする」（1998.4.28.官房長官談話）として、例外扱いされている。

(8) 1997.10.13. 衆・予算委・大森内閣法制局長官答弁。

(9) 1998.3.26. 参・予算委・久間防衛庁長官答弁。

(10) 1997.10.13. 衆・予算委・大森内閣法制局長官答弁。

(11) このような理解は、国際法上の自衛権の理解としては、必ずしも特殊なものではない。例えば、国際法の法典化のために、国連総会の下部機関として設けられ、国際法の専門家によって構成されている国連国際法委員会（ILC）は、「国家責任に関する条文草案」についての注釈の中で、自衛権（個別的、集団的を含む）の行使としての措置は、本質上、武力の行使を含むものであるとする。そして、この点を、同じく他国の国際違法行為に対する反応として違法性が阻却される措置であるが、

- 武力行使を伴うことが認められない「対抗措置 (countermeasures)」と自衛措置とを区別するためのメルクマールの一つと位置づけている。*Yearbook of I.L.C. 1980*, Vol. II, Part two, p.53.
- (12) 例えば、森英樹、渡辺治、浦田一郎、和田進各教授による座談会「グローバル安保体制と憲法の平和主義」における浦田教授の発言。『法律時報』71巻1号(1991年1月)22-25頁参照。また、広瀬善男教授は、「『自衛権』行使の手段は『武力』(兵力による反撃行動)に限定されていない」として、「後方支援や間接的援助であっても、その目的意思 (animus) や態様 (corpus) の如何によっては、『集団的』自衛権の『行使』とならざるをえないであろう」と述べられ、こうした「非武力的手段による集団的自衛権の行使」という観点から、日米安保体制を批判的に検討されている。広瀬善男『日本の安全保障と新世界秩序』(信山社、1997年4月)208-217頁。
- (13) D.Alland, “International Responsibility and Sanctions: Self-defense and Countermeasures in the ILC Codification of Rules Governing International Responsibility”, M.Spinedi & B.Simma, eds., *United Nations Codification of State Responsibility*, N.Y., 1987, p.177.
- (14) この点は広瀬教授も認めておられ、いずれの正当化根拠が選択されるかは、結局「国家意思 (animus)」の問題であるとされる。広瀬、前掲書、209頁。
- (15) もっとも、「在外外国民の保護」や「人道的干渉」のための武力行使は、第2条4項自体によって認められているとの主張もあるが、国家が実際の武力行使を専らこうした理由によって正当化した例は希有であり、通常は第51条に基づく自衛権行使の一形態として主張されることが多い。なお、この点については、大沼保昭編『資料で読み解く国際法』(東信堂、1996年12月)の筆者執筆部分、第10章「武力行使の規制と平和の維持実現」、特に508-511頁を参照。
- (16) 最上敏樹教授は、特に根拠は明示されていないものの、「日本は米国に基地を提供し、そこから幾度も米軍の作戦行動が行われてきた。…国際法上、このような基地協力は協力する国自身の軍事行動」であり、かかる「日本の軍事行動は、集団的自衛権の行使として説明するしかない」として、「その意味でなら日本は、既に何度も集団的自衛権を行使してきた」とされるが、そこには、この「侵略の定義」が念頭に置かれているものと思われる。最上敏樹「集団的自衛権とは」『別冊世界一ハンドブック・新ガイドラインって何だ?』(岩波書店、1997年10月)61頁。
- (17) B.Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, 1994, p.673.
- (18) *ICJ Report*, 1986, p.104.
- (19) *Ibid.*, p.127. 直接被害国によるこのような「均衡のとれた対抗措置」が「武力の行使」をも含むのかについては、裁判所はあえて言及を避けているが (*Ibid.*, p.110)、均衡性の原則から、その可能性は排除できないように思われる。そうだとすると、かかる措置は、第51条の自衛権としては、第2条4項の禁止の例外として位置づける以外にはないということになる。
- (20) この点については、松田竹男「新ガイドライン・周辺事態措置法案の国際法的検討」『法律時報』71巻1号(1991年1月)46-50頁、真山全「日米防衛協力のための指針と船舶の検査」『防衛法研究』第22号(1998年10月)109-137頁を参照。

- (21) 田畑茂二郎『国際法新講・下』（東信堂、1991年）291-296頁。
- (22) L.Oppenheim, *International Law, Vol. II, War and Neutrality*, London, 1906, pp.387-9.
- (23) 1999.1.27.衆・予算委・高村外務大臣答弁。
- (24) 1997.10.7.衆・予算委・橋本総理大臣答弁、1998.3.12.衆・安保委・高野外務省北米局長答弁。
- (25) この点に関して、現在の最大野党である民主党は、「基本計画」案についての国会の事前承認を原則とし、特に緊急の場合には速やかな事後承認（国会による計画案の修正も可）も認められるとする修正提案を行っている。
- (26) 趙階琦「新たな日米同盟体制の危険な徴候」『別冊世界—ハンドブック・新ガイドラインって何だ？』（岩波書店、1997年10月）137-141頁、金熙徳「日米安保再定義になぜ不信感をもつのか」『世界週報』1998年7月21日号、44-48頁参照。
- (27) 1960.2.26. 衆・安保特別委・政府統一見解。
- (28) 1972.11.8. 衆・予算委・政府統一見解。
- (29) 1978.9.30. 参・本会議・園田外務大臣答弁。
- (30) 1978.10.16. 衆・外務委・福田総理大臣答弁。
- (31) 1978.12.20. 衆・外務委・園田外務大臣答弁。
- (32) 1978.12.21. 参・決算委・園田外務大臣答弁。
- (33) 1997.12.2. 衆・本会議・小淵外務大臣答弁。
- (34) 1997.11.27. 参・外務委・田中外務省北米局長答弁。
- (35) 1997.12.2. 衆・本会議・橋本総理大臣答弁。
- (36) 1997.10.2. 衆・本会議・橋本総理大臣答弁。
- (37) 『朝日新聞』1998年5月28日。
- (38) 『朝日新聞』1998年11月27日。
- (39) 1999.1.26. 衆・予算委・高村外務大臣答弁。
- (40) 金熙徳、前掲論文、47頁。
- (41) 条文のテキストは、*International Legal Materials*, Vol.18, No.3 (May, 1979) pp.873-877を参照。なお、同法に関する詳細な解説として、広部和也「米国の『台湾関係法』」『ジュリスト』No.702 (1979年10月15日号) 79-88頁も参照。
- (42) この問題については、中川昌郎『中国と台湾』（中公新書、1998年8月）8-22頁参照。
- (43) 『北京週報』No.32 (1998年) 23頁。
- (44) 1998.4.16. 参・外交委・高野外務省北米局長答弁。
- (45) 半田滋「周辺有事のなかの台湾海峡」『軍縮問題資料』（1997年11月号）28-29頁参照。
- [付記] 本稿は、1998年9月3日、北京日本学研究中心において開催された「アジア太平洋の平和と安定—21世紀の日中関係を展望する—」と題するセミナーでの報告に、その後の事態の進展を踏まえて加筆・修正を施したものである。