

「平和国家」の岐路に問う

四回憲法記念シンポジウム

2023年5月27日（土）13：00～16：30

弁護士会館 講堂クレオ

専守防衛行動の予見可能性
——「平和国家」による意図のコミュニケーション——

石田 淳（東京大学）

はじめに

「ポスト冷戦時代の終焉」が語られる現状

ポスト冷戦時代に何が起こったのか

○国連憲章下の武力不行使体制の弛緩

2つの**約束**

1) 武力不行使 (消極的な安全の保証) negative security assurance

2) 集団安全保障 (積極的な安全の保証) positive security assurance

例外としての**威嚇**____自衛権

○軍備管理体制の崩壊

ABM条約 (1972~2002)

INF条約 (1988~2019)

新START (2011~2023ロシア履行停止表明)

論点 1 (スタンダードな論点) **もっぱら抑止力の強化で安全を確保できるのか**

「国家安全保障戦略」(2022年12月16日)

守るべき価値 = 「国益」

- (1) 国家の主権・独立、領土の保全、国民の生命・身体・財産の安全
- (2) 経済の繁栄
- (3) 普遍的価値としての自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配

ここで、憲法への言及はない

憲法への言及は、専守防衛は引き続き堅持するという文脈に限られる

**論点2 立憲デモクラシーと防衛力の抜本的な強化は両立するのか
(立憲デモクラシーによる立憲デモクラシーの防衛は不可能か)**

I 国際政治学における戦争と外交

問題の所在____不合理な戦争をなぜ交渉を通じて回避できないのか
意図のコミュニケーションの困難 **(表明された意図が説得力を欠く)**
(∵相手の認識を操作することによって利益が生じる)

戦争原因論と安全保障外交論

(相手の**防衛行動を予見できない**がゆえに発生する戦争をいかに未然に防げるか)

戦争原因	過小評価の対象	安全保障外交	目標	手段
表明された意図の誤認	威嚇の断行意思	抑止	自国の最善事態（現状）の実現	相手国への最悪事態（戦争）の威嚇
	約束の履行意思	安心供与	自国の最悪事態（相手国による現状変更）の回避	相手国への最悪事態（自国による現状変更）自製の約束

「対外的に表明された意図」の説得力 ← いかにか撤回不能にできるか

II 専守防衛からの逸脱と防衛行動の予見可能性の低下

- 加盟国間において「守るべき価値」や「払うべき犠牲」が完全に合致しない
同盟 = 加盟国の安全にとっての脅威に対処するための**行動調整**メカニズム
同盟のディレンマ = 加盟国間において「安全保障上の不安」を同時に解消できない窮境
∴ 各国の意図（行動計画）についての認識が共有されていないため
相手国の「巻き込まれる不安」を掻き立てることなく、自国の「見捨てられる不安」を拭えない
- 同盟条約の課題／防衛行動の予見可能性(期待の収斂)の確保
条約地域 (**treaty area**) と共同行動の発動要件(**casus foederis**)の特定
同盟条約は、有事の際の共同行動の地理的範囲や使用装備を取り決めない

	共同行動の発動要件	同盟国間の行動調整
条約地域	締約国への武力攻撃	共同防衛行動（武力行使を含む）

北大西洋の同盟____北大西洋条約（1949年4月4日署名）

共同行動の発動要件

第4条	締約国は、いずれの締約国の領土保全、政治的独立または安全が脅かされているといずれかの締約国が認めたとときはいつでも協議する。
第5条	「締約国は、 欧州または北米における一又は二以上の締約国に対する武力攻撃 を全締約国に対する攻撃とみなすことに同意する。したがって、締約国は、そのような武力攻撃が発生した場合には、各締約国が…個別的または集団的自衛権を行使して、北大西洋地域の安全を回復し維持するために 必要と認める行動 を…とることにより、その攻撃を受けた締約国を援助することに同意する。…」
第6条	第5条の適用上、…武力攻撃とは、次のものに対する武力攻撃を含むものとする。…（1）…における締約国の領域、（2）…の領域における締約国の軍隊、艦船あるいは航空機

■ NATOにおける同盟のディレンマ____なぜ条約地域の限定が必要か

	巻き込まれる不安	見捨てられる不安
スエズ危機 (1956)	(スエズを域外とみる) アメリカ	イギリス、フランス
トンキン湾事件 (1964)	(ヴェトナムを域外とみる) 欧州諸国	アメリカ

* トンキン湾事件について、米国議会は大統領が武力行使を含む必要措置を講じることを容認。その一方、NATOは5条事態を認定せず。

■ 同盟のディレンマ____なぜ事前協議が必要か (アメリカへの安心供与)

同盟条約	安心供与
米韓相互防衛条約 (1953.10.1)	李承晩はD.アイゼンハワーとの事前協議なしに交戦を再開するような一方的な行動をとることはないと保証した
米華相互防衛条約 (1954.12.2)	交換公文を通じて、いずれかの締約国による武力行使は締約国間の「合意 (joint agreement)」事項であるとした

西太平洋における同盟

■ 再軍備以前の旧日米安全保障条約（1951年9月8日署名）

* 冷戦期アメリカの同盟条約（全米相互援助条約，北大西洋条約，米比相互防衛条約，ANZUS条約等）とは対照的に、**共同防衛措置**と**協議**に関する条項を持たない。

* 日米行政協定第24条（国会による批准対象外）

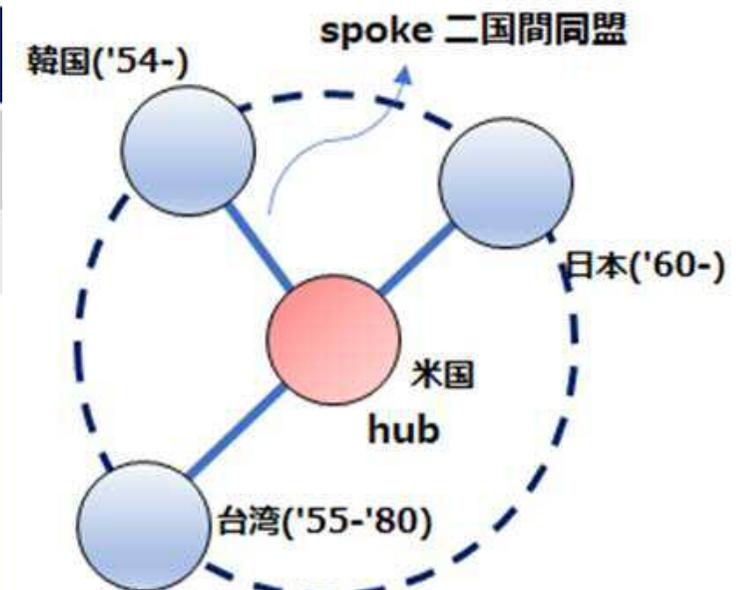
「日本区域において敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合には，日本国政府及び合衆国政府は，日本区域の防衛のため**必要な共同措置**を執り，且つ，安全保障条約第一条の目的を遂行するため，直ちに**協議**しなければならない」

■ 再軍備後の新日米安全保障条約（1960年1月19日署名）

第5条	各締約国は、 日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃 が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定および手順に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する。
第6条	日本国の安全に寄与し、並びに 極東における国際の平和及び安全の維持 に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。…

「平和国家」の岐路に問う

条約地域	共同行動の発動要件	同盟国間の協力
域内	武力攻撃	共同防衛行動
域外		協力（基地使用、領空通過の承認）



* 条約地域の域外における軍隊の使用を規定 ← H&S型同盟構造

■ 日本への「安心供与」政策としての「事前協議」制度

新安保条約第6条の実施に関する交換公文

「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更並びに日本国から行われる戦闘作戦行動のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用は、日本国政府との「事前協議（prior consultation）」の主題とする」

「米国政府は日本国政府の意思に反して行動する意図のないことを保証した」（岸・アイゼンハワー共同声明、1960年1月19日）

「平和国家」の岐路に問う

事前協議事項	岸信介首相の国会答弁	⇔	密約
戦闘作戦行動	拒否することは当然 (1960年2月9日、衆院本会議)		朝鮮議事録 (1960年1月6日、藤山外相、マッカーサー大使署名)
核兵器の持ち込み	事前協議の主題と(して)拒否する (1960年3月16日、衆議院日米安全保障条約等特別委員会)		討議の記録 (1960年1月6日、藤山外相、マッカーサー大使署名)

朝鮮議事録／朝鮮半島において休戦協定に違反して武力攻撃が生じた場合には、緊急事態における例外的措置として、米軍は在日米軍基地をその戦闘作戦行動のために使用しうる
 討議の記録／交換公文において事前協議の対象とされた「装備に関する重要な変更」について、それは中距離ミサイル及びかかる兵器の基地建設を含め、核兵器の日本への「持ち込み (introduction)」を意味するものと理解される。

米国国防総省側の公的理解 **事前協議は米軍の行動に対する拒否権を日本側に与えるものではなく、共同声明における保証もその範囲を明確に特定するものではない以上、「米国の行動の自由」は確保されている**

R. Watson. 1997. *History of the Office of the Secretary of Defense. Vol. VI: Into the Missile Age, 1956-1960.*

■ 論点 2 **立憲デモクラシーと安全保障とは両立しないのか**

専守防衛

自国への攻撃を排除する局面を**例外**として、**原則**的に武力を行使しない
例外____本来は武力行使の旧3要件（1954年の下田答弁）

要件	内容
違法性	急迫した危害が国家に加えられるということ
均衡性	危害除去に必要な限度でなければ行使し得ないということ
必要性	その危害を除去するために他に取る手段がないということ

防衛の限界

「目的において防衛に限るということ、地域において本土並びにその周辺に限るということ、手段において核兵器や外国に脅威を与える攻撃的な兵器は使わない」
(中曽根康弘防衛庁長官答弁、参議院本会議、1970年5月8日)

「存立危機事態」と「反撃を意図する能力」 守勢に立たされているという認識がもたらす攻勢
____ 例外の範囲の拡大（違法性要件の制約緩和）に伴うリスク

日米同盟 = 「他国領域における戦闘を想定しない日本」

と「自国領域における戦闘を想定しない米国」との同盟

条約地域に限定されない「存立危機事態」概念の導入

その判断基準は、諸要素を総合的に考慮するというもの ____ 防衛行動の予見可能性低下

「手の内を明かさない」のが賢明であると一般的に言えるか？

対外約束に説得力はあるか

「日本は核軍備をしない、また、核兵器の持ち込みを認めないということは、**日本の責任ある政府が国会を通じて内外に明らかにしていること**」（岸信介内閣総理大臣答弁、衆議院日米安全保障条約等特別委員会、1960年4月19日）

説得力のある対外約束の国内起源 = 立憲デモクラシー

おわりに

論点 1 もっぱら抑止力の強化で安全を確保できるのか

例外の範囲を拡大しても、防衛行動の予見可能性を低下させては安全は確保できない（一見、安全に資する行動も、所期の帰結をもたらすものではなく賢明ではない）

論点 2 立憲デモクラシーによる立憲デモクラシーの防衛は可能か

相手国が不安視する「現状変更の自制」の約束に説得力を与える

（被治者が同意する範囲から逸脱できない、つまり、約束は撤回できない）

防衛行動に関する《事前承認》と《事後検証》

一見、政府の「行動の自由」を制約する制度こそが、安全の確保に不可欠（立憲デモクラシーなしには防衛行動に予見可能性は生まれず、立憲デモクラシーは防衛できない）