

東アジア研究

East Asian Studies

28号
2021年3月

第3分冊
【政治】

東アジア学会設立30周年記念号

冷戦後の日米関係

— 日米安保再定義を中心に — 菅 英輝

日本における戦後補償問題の30年 山田 良介

冷戦後の日朝関係と日本の安全保障政策 総田 芳憲

東アジア学会

まえがき

東アジア学会は、1990年に設立され2020年に30周年を迎えた。それを記念し、学会を構成する三部会（経済、文化、政治）それぞれが、学会誌である『東アジア研究』の記念号の分冊を刊行することとなった。本分冊は、政治部会が担当したもので、「冷戦後の日米関係―日米安保再定義を中心に―」（菅英輝）、「日本における戦後補償問題の30年」（山田良介）、「冷戦後の日朝関係と日本の安全保障政策」（総田芳憲）の3本の論文より構成されている。それらは、冷戦後から今日までの約30年を検討対象とするという共通要件を踏まえ執筆された寄稿論文であり、日本の政治外交の変容と継続性を明らかにしている。

第二次世界大戦後、日本は、米国の占領統治下でサンフランシスコ講和条約と共に日米安保条約を締結し、1952年の主権回復以降、日米安保条約を核とする安全保障政策を続けてきた。冷戦が終焉しソ連が消滅した後も今日に至るまで、この日本政府の基本方針や在日米軍駐留を核とする日米安保体制の基本構造は変わっていない。しかし、戦後、新憲法に基づき採用された専守防衛を基軸とする平和主義的安全保障政策は、冷戦後、形骸化してきた。特に、「戦後レジームからの脱却」を掲げた第二次安倍政権の下で形骸化は加速し、日本は軍事的に「普通の国」に大きく近づいた。また、特に2000年代に入り、北朝鮮や中国の軍事力が増大する中、歴代政権のほとんどが日米同盟強化を安全保障政策の中核に位置付けてきた。結果的に、安全保障面において戦後体制を象徴する平和主義と日米安保体制のうち、前者が大きく形骸化する一方で、後者は維持、強化されてきた。その中で、日本政府は、沖縄県民が求める普天間基地早期閉鎖、辺野古基地建設中止、日米地位協定改定を行おうとせず、在日米軍基地・兵士の大半が集中するという沖縄の基地負担は依然として大きく、「人間の安全保障」が軽視される状況が続いている。

第二次世界大戦後、日本政府は戦争被害者に対する補償の問題（戦後補償問題）に直面することになり、対外的には賠償協定の締結、対内的には恩給、遺族年金の支給などの形で対応してきた。しかし、対外的には、韓国との間で従軍慰安婦問題や徴用工問題が悪化していること、また、対内的には、東京大空襲や大阪大空襲の被害者・遺族が補償を求めていること、被爆者認定を求める人々の訴えが続いていること、日本での地上戦で最大の被害者を出した沖縄に未だに米軍基地が集中していることから分かるように、戦後75年、冷戦後30年を経た今尚、戦後補償問題は十分な解決を見えていない。自国民に対する補償にすら消極的な日本政府や日本企業から、韓国など他国の被害者が補償を獲得することは容易ではない。

第二次世界大戦に伴う戦争被害者に対する補償問題が未だに解決しない状況で、日本政府は、海外で武力行使が出来る体制を整えてきた。世代交代に伴い戦争の記憶が薄れていく中、日本が同じ過ちを繰り返さないためには、歴史を振り返る必要がある。

2021年3月

総 田 芳 憲
(編集責任者)

東アジア研究 第28号第3分冊(政治)

目 次

CONTENTS

東アジア学会設立30周年記念号

まえがき	総田 芳憲
Preface	KASEDA Yoshinori

〈記念論文〉

冷戦後の日米関係―日米安保再定義を中心に―	菅 英輝	1
U.S.-Japan Relations in the Post-Cold War Years: Focusing on the Redefinition of the U.S.-Japan Security Treaty System	KAN Hideki	
日本における戦後補償問題の30年	山田 良介	43
Issues on Postwar Compensation for the Last 3 Decades in Japan	YAMADA Ryosuke	
冷戦後の日朝関係と日本の安全保障政策	総田 芳憲	73
Japan-DPRK Relations and Japan's Security Policy after the Cold War	KASEDA Yoshinori	

冷戦後の日米関係

— 日米安保再定義を中心に —

U.S.-Japan Relations in the Post-Cold War Years:
Focusing on the Redefinition of the U.S.-Japan Security Treaty System

菅 英 輝
KAN Hideki

はじめに

1989年11月9日にベルリンの壁が崩壊し、同年12月2日ブッシュ＝ゴルバチョフ首脳会談がマルタ島で行われた。3日に冷戦終結が告げられ、42年近く続いた米ソ対立は、地中海の海底の奥深くに沈められることになった。米ソ対立（冷戦）は長期に及び、いつ終わるのか誰も予測できなかったことから、多くの人々は冷戦思考に慣れてしまっていた。それだけに、冷戦終結宣言は慣れ親しんだ思考に大きな転換を迫るものであった。冷戦の最中に締結された日米安保条約はソ連を仮想敵としていたこともあり、冷戦終焉は日米安全保障関係に大きな衝撃を与えた。90年代に入って同盟漂流という表現が使われるようになり、1994年秋に日米安保「再定義」が開始された。

日米安保条約を中心に形成された政治、経済、文化、安全保障関係の総体を日米安保体制と称するが、冷戦期においても、この体制はいくつかの重要な変容を迫られた。その変容は、日米の役割分担の変化という形をとり、日本の役割が、米安保条約第5条（日本有事）対応から第6条（極東有事）対応へと力点を移行させる過程でもあった。この変化を安保「再定義」という観点から整理するならば、（1）占領終了期から60年代末までは、日米双方の努力にもかかわらず、安保再定義が挫折した時期、（2）1969年7月に発表されたグアム・ドクトリン（ニクソン・ドクトリン）から80年代末までは、第一の安保再定義の時期、（3）冷戦終結からオバマ政権までは、第二の安保再定義が行われた時期、（4）第二次安倍内閣の誕生から集団的自衛権の行使を容認する閣議決定（2014年7月）を経て、安保関連法案が国会で成立する2015年9月19日までは、安保再定義の最終ラウンドと位置付けることができるだろう。¹

¹ 以上の時期区分に関しては、以下の拙論を参照されたい。“U.S. Global Strategy and Japan’s Right to Exercise Collective Self-Defense: An Historical Perspective,” *Nanzan Review of American Studies*, Vol. 37 (2015), pp. 71-91. 「日本のナショナリズムを管理する米国の能力に陰りが見えてきた」『Journalism』2014年5月号、97-106頁。

日米安保「再定義」の問題に関しては、1990年代初めに、「再定義」か「再確認」かをめぐって見解の対立が見られた。日本政府、外務・防衛担当者そして日米安保基軸論の立場をとる研究者・有識者は、94年秋から始まり1996年4月17日の「日米安全保障共同宣言」の発表に至る過程を「再確認」と称し、日米安保の役割に基本的な変化はないと主張した。例えば、1993年夏に外務省内に新設された総合外交政策局の総務課長に就任し、冷戦後の新しい安全保障環境に日米安保条約を適応させるという課題に取り組んだ田中均は、日米安保共同宣言は「安保条約の改定を行おうとしたわけではなく、冷戦後、ソ連の脅威が大幅に減った時代の日米安保体制の意義を再確認しようとしたものである」と述べている。しかし同時に、その田中自身は、日米安保共同宣言の発表に至る過程で彼が目指したことは、「安保体制の固定的な概念を打ち破り」、「極東」といった地理的概念に縛られずに、「アジア太平洋」に拡大することを目指したとも述べている。² だとするならば、田中らの取り組みは、日米安保における日本の役割の拡大を伴い、安保体制の変容を促す作業であったという意味で、再確認というよりは再定義と呼ぶにふさわしい。³

日本が1951年の日米安保条約締結時に期待していたことは、同条約の第5条にいう日本有事への対処であり、第6条にいう「極東の平和と安全」（「極東有事」）への対処ではなかった。しかしその後、アメリカ政府は日本に対して、ことあるごとに役割分担の増大を求め、日本政府がこの要求に応えていく過程において、日本の役割は日本有事から周辺有事（極東有事）へと拡大してきた。日米安保共同宣言は、日本の役割の拡大を伴っているという意味において、安保の再定義として捉えることが適切だと考える。したがって、本稿では、再確認ではなく、再定義という観点から議論を進め、再定義の過程で現れた日米安保関係の特徴と問題点を考察する。

第一章で、第一次湾岸戦争への日本政府の対応と、そのさい登場した「湾岸トラウマ」という言説の虚実を検討する。第二章では、1994年秋に開始される第二の安保再定義をめぐる日米協議、その一つの到達点である日米安保共同宣を経て、この宣言が97年の新ガイドライン、続く99年のガイドライン関連法の成立に結実するまでの過程を考察する。第三章では、日米安保が日本国憲法より上位の法体系にあると言われるような状況下で、日米安保体制の矛盾が集中して現れる沖縄の基地問題を検討し、なぜ日本政府は、基地負担の軽減を求める沖縄の人々の声を無視し続けるのかについて考えてみる。第四章では、2001年9月11日に発生した米国中枢同時多発テロ事件（9.11テロ）への対応に迫られたブッ

² 田中均『外交の力』日本経済新聞社、2009年、86頁。

³ 田中の上司であり、外務事務次官を務めた栗山尚一は、少し違った説明をしている。日米安保共同宣言は、「安保体制に対する日米両国のコミットメントを『再確認』すると同時にその意味を『再定義』した」ものだという。すなわち、日米安保条約はアジア太平洋の平和と安定にとって重要だという共通認識のもとに、これを「将来にわたって堅持する意思を内外に宣明した」という意味においては「再確認」だが、しかしそれが必要とされる理由は冷戦後の世界においては違ってきており、冷戦後の「不安定で不確実な過渡期」を乗り切り、この地域の平和と安定を実現するという、新たな役割（「極東有事」への対応）を担うという意味において、「再定義」だとされる。栗山尚一『日米同盟 漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年、258-263頁。

シュ（ジュニア）政権が、対テロ戦争を開始する中で進めた在日米軍再編協議と日米同盟の変容、および普天間移設問題をめぐる日米の対応について検討する。第五章では、「緊密かつ対等な日米同盟」と「東アジア共同体」構想を掲げ、普天間の「県外移設」問題に取り組んだ鳩山政権の挑戦と挫折を考察し、同政権がもたらした菅、野田両政権の対米外交の自民党化について考えてみる。第六章では、第二次安倍政権による集団的自衛権の行使容認の閣議決定と安保法制の成立を検討し、集団的自衛権を行使するための法制度の整備は日米安保の再定義の最終ラウンドを意味することを論じる。最後に、本稿で論じた要点を纏めて締め括りたい。

1 第一次湾岸戦争と「湾岸トラウマ」の虚実

冷戦終結後の1990年8月2日にフセイン政権下のイラクがクウェートに侵攻したことによって、湾岸危機が発生した。そして年明け早々の91年1月17日、アメリカ主導の「多国籍軍」によるイラク攻撃によって、第一次湾岸戦争が開始された。アメリカ政府はこの間、日本政府に対して「目に見える形で」の貢献を求めてきた。ブッシュ（シニア）大統領は90年8月に海部俊樹首相との電話会談で、自衛隊を後方支援に出してくれるよう要請したが、海部首相は自衛隊が戦闘に従事する形での支援は憲法上できないと答えている。⁴ 同様のメッセージは、同年9月29日にニューヨークで開催されたブッシュ・海部首脳会談でも海部首相からブッシュ大統領に伝えられた。⁵

当時外務事務次官であった栗山尚一は、この事態は日米同盟にとって、「60年安保改定以来の最初で最大の危機」だと受け止めた。栗山が湾岸危機を日米同盟存続の危機と受け止めた背景には、以下の事情があった。第一に、この危機が、日米関係の土台が揺らぎ始めている中で起きたことである。経済の分野では、80年代から続く貿易摩擦を背景に両政府と国民の間には相互不信感が高まっていた。巨額の対日貿易赤字を前に、アメリカ側は日本の「不公正な」貿易慣行を非難し、日本側はアメリカの一方的な対応を「日本バッシング」だと受け止め反発するという悪循環が繰り返されていた。安全保障の分野では、冷戦終結によってソ連の脅威が消滅し、脅威認識が拡散し多様化する中、日米同盟の目的や意義が薄れ漂流し始めていた。第二に、それ以上に深刻だったのは、冷戦後の世界における日本の役割を模索している最中にこの危機が発生し、アメリカから「目に見えるプレゼンス」による貢献を求められたものの、日本政府にはその準備ができていなかったことだ。「多国籍軍」に対して、総額130億ドルの財政支援を行ったものの、ブッシュ政権が期待し

⁴ 当時の外務省北米局長松浦晃一郎によると、「ブッシュ大統領は自衛隊を後方支援に出してくれと言い、海部首相は憲法上できない」との説明を首相から受けたと証言。『朝日新聞』2021年1月6日。

⁵ Memorandum of Conversation, “Meeting with Prime Minister Toshiki Kaifu of Japan,” September 29, 1990 (secret). <http://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/japan/2019-06-28/us-japan-military-alliance-documents-primer>（アクセス日、2021年1月10日）。

た後方支援に応じられるだけの法的整備はできていなかった。

この体験はその後、「湾岸のトラウマ」という言説を生み出した。日本政府や安保・防衛の担当者は湾岸戦争後、「湾岸のトラウマ」の体験を引き合いに出し、日米同盟強化のさらなる必要性を強調するようになった。日米安全保障条約を担当する北米局審議官として安保再定義に取り組んだ田中均は、この湾岸戦争時の外務省の体験について、次のように記している。130億ドルもの資金協力をしながら、アメリカには「あまりに少なく、あまりに遅い」と言われ、「お金は出すが汗は流さない国だとされてしまい」、クウェート政府が出した新聞広告の中に、感謝する先として日本の国名が入っていなかったことで、「敗北感」を味わい、この体験が「日本にとって非常に大きなトラウマ」となった。⁶

メディアもまた、その内実を十分検討することなくこの言葉を用いてきた。例えば、『朝日新聞』（2021年1月6日）に掲載された記事「米、日本に『プレゼンス』迫る『湾岸トラウマ』外交文書に」は、「米側が求める自衛隊派遣はできず財政支援にとどまり批判されたことが日本外交に『湾岸戦争のトラウマ』を残した」と述べている。⁷ 米側の要請に応えられなかったことが、日本外交のトラウマになったという理解だ。日米関係の通史も「この経験は、その後の日本外交にとって深刻なトラウマ（心的外傷）」となった、と書いている。⁸ こうした意味合いの報道や評価は、日本が国際社会の平和と安全に必要な貢献を行っていないという雰囲気を作り出そうとする日本政府の言動に無意識のうちに加担してきた。したがって、「湾岸トラウマ」の虚実については、さらに慎重な検証が求められる。

先述のブッシュ・海部首脳会談の席で、ブッシュ大統領は冒頭、「日本の対応は非常に喜ばしい」と話を切り出している。一方、海部首相は、エジプト、ヨルダン、トルコに対する20億ドルの支援、および2千200万ドルの難民支援に言及したうえで、医療支援も行っていると指摘し、目下のところ、国連平和協力法の国会成立を目指していることを説明した。続けて、「われわれも貴国とともに汗を流す」と訴えている。その際、この法案は自衛隊の戦闘への参加ではなく、「非軍事的な活動に限定」した人的貢献だと述べている。これに対して、ブッシュ大統領は、「われわれは、日本が直面する憲法上の制約は十分理解している」としたうえで、「日本の自衛隊が多国籍軍に参加できる方法を考案したと理解している」と応じている。ブッシュ政権が求めたのは、財政支援にくわえて、憲法上の制約の範囲内での人的貢献であり、しかも日本の対応を評価していた。⁹

海部内閣は1990年10月、国連平和協力法案を国会に提出したが、憲法9条との整合性を

⁶ 前掲、田中『外交の力』、69-70頁。

⁷ 集団的自衛権の行使を容認する安倍内閣の閣議決定を報じる記事も、集団的自衛権に基づく武力行使は外務省にとって「悲願」だったとしたうえで、「そこにはイラクのクウェート侵攻を受けた1991年の湾岸戦争時の『トラウマ』がある」と説明している。『朝日新聞』2014年6月26日。

⁸ 五百旗頭真編『日米関係史』有斐閣、2008年、293頁。

⁹ 日本政府は1990年8月30日に米軍を中心とする多国籍軍に10億ドルの拠出を発表、さらに9月14日に30億ドルの追加支援を決定した。91年1月17日に多国籍軍が「砂漠の嵐」作戦を開始すると、24日に90億ドルの追加支援に踏み切った。これにより、日本の財政支援は総額130億ドルに達した。

めぐって内閣法制局との調整に手間取り、世論や野党の抵抗もあって、この法案は同年11月に廃案となった。湾岸戦争開始前日の1月16日に大島理森内閣官房副長官は有馬龍夫内閣外政審議室長も同席のうえ、マイケル・アマコスト駐日米大使と会談している。その席上、大島は国連平和協力法案が廃案になったことを遺憾だとしながらも、参議院が野党多数の状況では、今後この種の法案の成立の目途が立たない旨理解を求めた。これに対して、アマコストは、国連平和協力法案が成立するころまでには、湾岸戦争は終わっているだろうから、日本に「リスクとコスト」を分担してもらいたいという我々の希望は「現実的ではないように思える」との見通しを語っている。そのうえで、実際戦争が起きた場合には、多数の難民が出るので、この問題でリーダーシップを発揮してもらう必要があるとして、この問題への対応にくわえて、兵站面での支援とともに、日本が政治面でのリーダーシップを発揮することに期待を表明している。アマコスト大使は、戦争になった場合、日本が「実際のなやり方でできるだけ速やかに支援の手を差し伸べてくれること」を要望している。¹⁰ 日本に対して苛立ちや強い不満が示されたわけではなかった。

ブッシュ（ジュニア）政権の時に駐米日本大使を務めていた柳井俊二は後日談であるが、インタビューに答えて、コリン・パウエル国務長官（湾岸戦争当時は統合参謀本部議長）から「あのときの130億ドルは非常にありがたかった」と感謝されたと述べている。また、柳井は90年8月に外務省条約局長に就任し、「国連平和協力法」案を書いた当事者だが、その彼は、同法案が廃案になった後、アマコスト大使に「公邸に來い」と呼び出されて面会した際、「ご苦労だった。法案がダメになって自衛隊が出せなかったのは残念だが、よく一生懸命やった」とお褒めの言葉があったと述べ、「アメリカは一連の過程をよく見ていて、それなりに評価してくれたんじゃないかと思います」と証言している。¹¹

「湾岸トラウマ」言説の問題点は他にもある。それは、在日米軍基地が「砂漠の楯」、「砂漠の嵐」作戦で果たした役割の重要性が考慮されていないことだ。両作戦には、海軍の場合、第七艦隊の旗艦ブルー・リッジが中東に向かい、その主力の空母ミッドウェーは護衛艦と空母戦闘群を編成して湾岸戦争に参戦している。新鋭イージス巡洋艦バンカー・ヒルは航空攻撃作戦を管制し、対空戦闘指揮官の役割を果たした。また、沖縄の第三海兵遠征軍隷下の第三海兵師団は、第一海兵航空団も含め総力を挙げて参加した。空軍からは、沖縄の嘉手納基地の第十八航空団（第五空軍の最強部隊）も中東に派遣された。横田基地からは、航空団司令部も含め輸送機部隊が出動した。¹² 朝鮮戦争やヴェトナム戦争においても在日米軍や在沖米軍基地は戦争遂行に不可欠な役割を果たしたが、同様なことは湾岸危機・湾岸戦争においても言える。

「湾岸トラウマ」言説のさらなる問題点は、外交・防衛の担当者たちが、戦闘部隊と戦闘

¹⁰ Armacost to U/S Kimmitt, "GOJ Contributions and Gulf Crisis," (secret) telegram 00736 from US Embassy Tokyo to Secretary of State, January 16, 1991. 出典とアクセス日は注7と同じ。

¹¹ 五百旗頭真、伊藤元重、葉師寺克行編『外交激変 元外務事務次官柳井俊二』朝日新聞社、2007年、67、252頁。

¹² 島川雅史『アメリカの戦争と日米安保体制 在日米軍と日本の役割』第三版、社会評論社、2011年、236-245頁。

を支えるための資金は不可部の関係にある、そのどちらが欠けても戦争を遂行できないという事実を理解していないように思われることだ。多国籍軍の主力は米軍だが、それを可能にする資金は、サウジ・アラビア、クウェート、アラブ首長国連邦というペルシャ湾岸勢力と日独であった。島川は、この点を指摘したうえで、日独は憲法上の理由で戦闘部隊を湾岸に送ることはしなかったが、「資金提供によって湾岸戦争の実行を可能にしたことの意味は大きく、軍事力を提供した英仏両国よりも、アメリカの勝利に貢献したとすることができる」と喝破している。¹³「砂漠の楯」作戦を指揮したノーマン・シュワーツコフ司令官は、回顧録の中で、「日本のおかげがなかったら、『砂漠の楯』作戦は八月中に破産していただろう」と語っている。¹⁴

以上の考察を踏まえると、アメリカの要請に応えられなかったことで「湾岸トラウマ」が残ったというのは、正確な理解とは言えない。では、「湾岸トラウマ」と称される言説の本質は何か。これには二つの側面があると考えられる。第一は、外交・防衛担当者たちが、湾岸戦争を通して、将来アジアで起きる可能性のある周辺有事に日米共同で対処するための法的・制度的整備が不十分であることを改めて認識させられたことである。具体的には、日米安保条約の実効性を高める必要性が認識され、「日米防衛協力のための指針」（1978年11月27日）の改定が目指されることになる。第二に、「湾岸のトラウマ」言説は、日米安保の強化や安全保障上の日本の役割の拡大を正当化するために政治利用されるようになったことだ。¹⁵

マイケル・クレアが明らかにしているように、冷戦終結後のアメリカは新たな「敵」の発見を必要としていた。ペンタゴンは1990年頃から冷戦期と同じ規模の軍備の温存を正当化する戦略の青写真の作成に着手した。その検討過程で、ソ連の脅威に匹敵する敵を見出すことはできず、冷戦期のレベルの軍事力を維持するためには、二つの敵が必要だとされ、その結果、二正面对応能力戦略が採用された。¹⁶ その時の潜在的敵国として、イラクと朝鮮人民民主主義共和国（北朝鮮）が浮上することになった。93年から94年にかけて発生した朝鮮半島危機は、日米の外交・防衛担当者たちに日米安保体制の法的・制度的不備を改めて認識させることになった。¹⁷

¹³ 同上、225-227頁。

¹⁴ General H. Norman Schwarzkopf, *The Autobiography It Doesn't Take a Hero* (New York: A Bantam Book, 1993), p. 424. N. シュワーツコフ『シュワーツコフ回想録—少年時代・ヴェトナム最前線・湾岸戦争』新潮社、1994年、382頁。

¹⁵ 吉次は「湾岸トラウマ」に関連して、「米国の要求に応じて自衛隊を海外に派遣するための口実とされた面があった」と述べている。吉次公介『日米安保体制史』岩波新書、2018年、136-138頁。

¹⁶ マイケル・クレア『冷戦後の米軍事戦略—新たな敵を求めて』（かや書房、1998年）、第一章。Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy* (New York: Hill and Wang, 1995), chapter 1. 以下の拙論も参照されたい。「湾岸戦争からイラク戦争へ」（第4章）拙編著『アメリカの戦争と世界秩序』法政大学出版局、2008年、127-158頁。

¹⁷ この間の経緯については、以下の拙論を参照されたい。『脆弱な国家』と日米安保体制—ポスト冷戦下の地域紛争と安全保障』峯陽一・畑中幸子編著『憎悪から和解へ—地域紛争を考える』京都大学学術出版会、2000年、301-305頁。

2 第二の安保再定義と日米安全保障共同宣言

湾岸戦争を契機に、冷戦後日本が国際社会で果たすべき役割と責任に関する議論が活発になった。日本政府や外交・防衛の担当者の間では、「平和を守るための国際的責任をカネだけで果たすことができるのか」、「モノやカネばかりではなく、いざという場合には人間の血と汗」を流さなくてはならない、¹⁸という考えが強まった。そうした議論は日米安保再定義という形をとることになる。

アマコスト駐日大使は1991年3月、湾岸戦争が日米関係に与えた影響について詳細な報告を作成し、こうした日本政府内の考え方の変化を本省に伝達している。この報告の中で、アマコストは、湾岸戦争で日本政府は受け身のアプローチを採ったが、こうした対応が触媒となり、冷戦後の世界における日本の役割に関するこれまでの議論が活性化し、その結果、「より成熟した外交政策」の遂行にとっての障害が浮き彫りになったと分析した。そして、日本政府が湾岸戦争から学んだ教訓として、「カネを出す以上のことをするべきだ」、「国際的な安定を維持するために、人の嫌がる、危険な仕事に従事している人たちに資金を提供する」だけでは駄目だという雰囲気は広く行きわたっている、と観察している。したがって、日本政府と十分な協議をしながら働きかけを行うならば、アメリカの利益に資する方向に日本の外交を導く絶好の機会が訪れているとの見解を本国に伝えた。¹⁹

湾岸戦争後に日本政府が実行した「汗を流す」対米協力は、自衛隊のペルシャ湾派遣であった。海部政権は91年4月、機雷等の除去について定めた自衛隊法第99条を根拠に、日本船舶の航行の安全を確保するためとして、海上自衛隊の掃海艇をペルシャ湾に派遣した。この行動は自衛隊初の海外派遣として、大きな注目を浴びた。

続いて、91年11月に宮澤喜一政権が発足し、国際平和協力法（PKO 協法力）の成立に取り組んだ。宮沢首相は護憲派とみなされている政治家であったが、日本国憲法の範囲内で日本としてぎりぎりどこまで可能なのかを示す必要があると考え、「本心、積極的に」法案の成立に取り組んだ。²⁰ PKO 協法力は、国連平和協力量案が廃案となるに伴い、自民、公明、民社三党の幹事長・書記長会談で合意したものが、その基礎となっていた。この三党合意では、民社、公明への配慮から、活動の主体は、自衛隊とは別組織とすることになっていたが、外務省や防衛庁が、別組織は現実的ではないとして反対したため、最終的には自衛隊ということで落ち着いた。同法案には社会党と共産党が牛歩戦術で抵抗したが、国連平和協力量案のときと違って、公明、民社の賛成が得られる状況であったことから、同法は92年6月に成立した。公明党からの要求を入れて、停戦監視、緩衝地帯などにおける

¹⁸ 前掲、栗山『日米同盟』35頁。

¹⁹ Armacost to Secretary of State, “Subject: the Gulf War: Impact on Japan and U.S.-Japan Relations,” (secret), telegram 04532, from American Embassy Tokyo to Secretary of State, March 14, 1991. 出典とアクセス日は注7と同じ。

²⁰ 御厨貴、中村隆英編『宮澤喜一回顧録』岩波書店、2005年、300頁。五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編『宮澤喜一 保守本流の軌跡』朝日新聞社、2006年、161-162頁。

駐留・巡回など武力行使につながりやすい国連平和維持軍（PKF）本体業務への参加は当面、凍結されることになった。²¹

PKO 協力法は、法案の審議段階から、カンボジア PKO を対象にすることを念頭においてその成立が目指された。このため、成立から3か月後の9月17日に自衛隊本体およそ600人がカンボジアに派遣され、93年9月まで参加した。派遣された自衛隊員は延べ1216人になった。

自衛隊の海外派遣は、湾岸戦争後に海上自衛隊の掃海艇がペルシャ湾に派遣されたのに続く、国際貢献の一環であったが、実体は対米協力であり、日米安保体制の強化という脈絡のなかで実施されたと言ってよい。そうしたなか、北朝鮮の核開発疑惑問題（第一次朝鮮半島危機）が浮上したことは、安保再定義に向けた日米の取り組みを加速させることになった。

この時期アメリカでは、1993年1月にビル・クリントンが大統領に就任していた。日本では、1993年6月宮澤政権下で自民党が分裂、同年7月の第40回衆議院総選挙で自民党が大敗した結果、日本新党の細川護熙が率いる非自民連立政権が8月9日に誕生し、55年体制が崩壊した。

北朝鮮は1992年2月、アメリカとの関係改善を期待して、国際原子力機関（IAEA）と保障措置協定に署名し、同年5月、核施設に関する最初の報告書を提出、協調的姿勢を示した。だがIAEAが、申告結果と分析結果との間に「重大な相違」が発見されたとして、93年2月末申告サイトへの「特別査察」を要求したことから、北朝鮮は強く反発し、この要求を拒否した。さらに3月1日には核不拡散条約（NPT）からの脱退を宣言したため、米朝間で緊張が高まった。その後5月29日には、北朝鮮が発射したミサイル「ノドン1号」が能登半島沖の日本海に着水した。94年4月に細川護熙首相が退陣し、羽田孜内閣がスタートするなかで、米日韓の協議が本格化した。この危機は、6月17日にカーター元大統領が特使として金日成主席と会談し、核開発計画の現状凍結とIAEA査察官残留で合意したことから収束に向かった。7月に急逝した金日成に代わって権力の座に就いた息子の金正日の下で、8月に米朝協議が開始され、双方は10月21日にジュネーヴで「合意枠組み」（the Agreed Framework）にこぎつけた。²²

この間、クリントン政権は北朝鮮に対する武力行使に踏み切ることを検討していたことが、後日明らかになった。だが戦争ともなれば、90日間で米軍兵士の死傷者が5万2千人、韓国軍の死傷者は49万人にのぼるうえ、北朝鮮側にも市民を含めた大量の死者が出ることが予想された。このため、韓国の金泳三大統領は武力行使には強く反対した。また、クリントン政権が実現したいと願っていた計画も台無しになってしまうことも明らかだった。事態の重大さを実感したクリントン大統領は、軍事的圧力による問題解決ではなく、外交

²¹ この間の経緯については、前掲、『外交激変』75-89頁、を参照されたい。

²² この間の経緯については、以下の拙論を参照されたい。「アメリカ合衆国と北東アジアの国際政治 朝鮮半島情勢を中心に」（第2章）拙編著『朝鮮半島 危機から平和構築へ』社会評論社、2004年、64-74頁。

的解決に方針転換を行ったことで、戦争は回避された。²³

この危機的状況において、細川内閣の官房副長官だった石原信雄は、1994年2月11日のクリントン・細川首脳会談（ホワイト・ハウス）で、朝鮮半島有事の際アメリカは海上封鎖を行うことになるが、その場合、日本が機雷の除去作業をしてくれるよう打診されたが、内閣法制局からはダメだと言われたと証言している。²⁴ このときの経験は、日米両国が、日米安保共同宣言と79年の日米防衛協力の指針の見直しにつながっていく重要な要因の一つとなった。

細川は94年2月、総理の私的諮問機関として「防衛問題懇談会」を発足させ、「防衛計画の大綱の基本的な考えを整理し直し、中長期的観点からわが国防衛の在り方を検討してほしい」と要請した。その後、同年6月に村山富市社会党委員長を首班とする、自民・社会・新党さきがけの連立政権が発足したため、防衛問題懇談会報告書（「樋口レポート」）は村山内閣に提出された。²⁵ この報告書は、日米双方の当局者による安保再定義に向けた協議を促す契機となった。

安保再定義に深く関与した日本の外交・防衛担当者は、主として二つの点に懸念を深めていた。第一は、すでに指摘したように、第一次朝鮮半島危機の経験から、周辺有事のさいに自衛隊が米軍の後方支援すらできないとなれば、日米同盟が維持できなくなるという危機感である。²⁶ 第二に、冷戦後のアメリカは対外的関与を縮小していくのではないかという不安が強まっていたことだ。実際のところ、アメリカでは、冷戦期にGNPの6～8%を占めていた国防予算は3%以下に削減され、90年8月のアспен研究所でのブッシュ（シニア）大統領演説は、95年までに米軍兵力を25%削減すると発表、93年9月のボトムアップ・レビューによる兵力構造の見直し、世界戦争から地域紛争重視への軍事戦略の見直しが打ち出された。²⁷ これに伴い、ブッシュ（シニア）政権の下で発表された1990年4月の第一次東アジア戦略報告は、日本や韓国からの段階的兵力削減計画を盛り込み、アジアに展開している13万5千人のうち約1万5千人を92年までに削減するとしていた。92年7月の第二次東アジア戦略報告では、朝鮮半島情勢の不安定性を理由に、韓国からの追加的撤退は延期されたが、中止ではなかった。²⁸ しかも、アメリカ経済の再生を掲げて大統領選挙に勝利したクリントン大統領は、失業、都市の荒廃、犯罪、麻薬、家族の崩壊といった国内問題への取り組みを優先する一方、日米関係においては自動車部品の市場開放要求など経済問題を重視し、安全保障への関心はおざなりにされる傾向があった。このため、日

²³ ドン・オーバードーハー、ロバート・カーリン『二つのコリア』共同通信社、2015年、319-324頁。細川護熙『内訟録 細川護熙総理大臣日記』日本経済新聞社、2010年、459頁。

²⁴ 細川『内訟録』、376, 381頁。

²⁵ 樋口レポートについては、以下を参照。「日本の安全保障と防衛力のあり方—二一世紀へ向けての展望—」防衛問題懇談会、1994年8月12日。

²⁶ 前掲、田中『外交の力』70頁。

²⁷ 拙論「日本の役割に関する米国の見解とアジア太平洋の地域主義」菅英輝、G. フック、S. ウェストン編著『アジア太平洋の地域秩序と安全保障』ミネルヴァ書房、1999年、70頁。

²⁸ 前掲、拙論『『脆弱な国家』と日米安保体制—ポスト冷戦下の地域紛争と安全保障』峯・畑中編著『憎悪から和解へ』302-303頁。

本側では、「どうすればアメリカをアジアに引きつけておくことができるかをずっと真剣に考える必要がある」と考えていた。栗山駐米大使は1994年秋ごろから、日米関係について「漂流」しつつあると危機感を抱いたという。²⁹

他方、米側では、国防総省のジョセフ・ナイ国防次官補や日本デスクのポール・ジアラその他、マイケル・グリーン、エズラ・ボーゲルらジャパン・ハンズと称される外交・防衛の担当者らもまた、朝鮮半島有事のさいに日米同盟が何の準備もできていないことに危機感を募らせていた。³⁰ 日米安保に対する相互の信頼関係が揺らぎはじめているときに、「樋口レポート」に接した彼らは、同報告が日米安保と日本の適切な防衛力が不可欠と位置づけながらも、「多国間安全保障協力」の必要性を打ち出していたため、日米同盟への日本の信頼性が低下しているのではないかと疑念を抱いた。

「樋口レポート」は日米同盟よりも「多国間安全保障強力」を上位にしているとの誤解を招く面はあったかもしれないが、このような見方を強調する従来の解釈は、単純すぎる。というのは、クリントン政権は、ブッシュ政権とは異なり、多国間安全保障対話や協力を積極的に評価する方針を打ち出していたからだ。例えば、彼らは、94年に設立されたアセアン地域フォーラム（ARF）は二国間同盟を補完するものだという見解を明確にしていた。³¹

日本がアメリカ離れを起こし始めているのではないかという側面がクリントン政権の一部で強調されることになった背景には、複雑な事情が米政府内に存在していたことに留意する必要がある。クリントン政権内では、70年代以降に顕著となる日米経済摩擦の長期化と悪化、その背後にあるアメリカの産業競争力の低下を背景に、財務省、米国通商代表部（USTR）、ホワイトハウスの経済組織などの「経済複合体」が、対外経済政策領域での発言力を強めてきていた。彼らは、対外経済政策を「安全保障複合体」（ペンタゴン、国務省など）に任せておくことはできないと主張し始めた。彼らの主張に同意したクリントン大統領は政権発足にあたって、国家安全保障会議（NSC）の経済版である国家経済会議（NEC）を新設した。NECは経済に安全保障と同程度の関心が払われることを確保する手段を大統領に付与することが期待された。³²

²⁹ 前掲、栗山『同盟漂流』122、136頁。

³⁰ 秋山昌廣『日米同盟の戦略対話が始まった』亜紀書房、2002年。44-55頁。

³¹ 多国間安保対話・協力に対するブッシュ政権とクリントン政権の違いに関する考察については、以下の拙論を参照されたい。前掲、拙論「日本の役割に関する米国の見解とアジア太平洋の地域主義」、60-63頁。

³² I. M. Destler, "A Government Divided: the Security Complex and Economic Complex," in David A. Deese, ed., *The New Politics of American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp. 144, 147. デスラーはNECの新設を大統領に勧告した諮問委員会のメンバーであった。デスラーによると、クリントン大統領は経済問題を最優先事項と考えただけでなく、「経済がアメリカのパワーと行動に与える影響についてかなり深い認識を持っていることを立証した」という。その意味で、軍事力を重視する伝統的な安全保障の考えとは区別される経済安全保障の概念が、クリントン政権の国家安全保障政策を理解する鍵となっているというデスラーの指摘は注目される（*ibid.*, pp. 133, 142）。より詳細な経緯に関する考察については、以下を参照されたい。前掲、拙論「日本の役割に関する米国の見解とアジア太平洋の地域主義」、60-70頁。

このような脈絡の中で考えると、「樋口レポート」は、クリントン政権内の「経済複合体」と「安全保障複合体」の権力闘争に利用された面があることに留意する必要がある。言い換えると、マイケル・グリーンらジャパン・ハンズは、日本の日米安保離れの危険を意図的に強調することによって、「経済複合体」勢力の発言力増大に対抗して巻き返しを図ったということだ。グリーンは次のように述べている。「われわれが議論したのは、樋口レポートは、米国がアジアにおけるコミットメントを減らしつつあるという認識を前提にし、さらに「アジアにおける前方展開については放置されたままであった」というのが、「核になっている」。グリーンはさらに、「正直に言えば、我々はショックによって米側を日米関係に注意を向けさせたと言える。それはわずかの毒を含んだ『ふぐ』のようなものだった。正直我々は樋口レポートをある種『ガイアツ』として利用した」とも述べている。³³ グリーンの証言は、明らかに樋口レポートを自らに都合よく解釈しただけでなく、米国通商代表部のカンターらに象徴されるような「貿易屋」に対抗するために、同レポートの「危険性」を誇張し、政治利用したのである。

日米同盟の漂流に歯止めをかけ、日本をアメリカのアジア戦略の中に組み込む作業はジョセフ・ナイ国防次官補を中心に進められ、1995年2月27日に「東アジア太平洋地域における米国の安全保障戦略」(EASR、通称「ナイ・レポート」)として国防総省から公表された。³⁴ 「ナイ・レポート」で注目されるのは、以下の点である。第一に、日米関係ほど重要な二国間関係はない、日米同盟がアメリカの安全保障政策の要であると述べるなど、日本重視の姿勢が打ち出された。留意すべきは、日米関係は、安全保障関係、政治協力、経済・貿易の三本柱で構成されているという認識が示され、なかでも地域と世界の安全保障の領域における日本の一層の貢献が強調されている点だ。第二に、アジア太平洋における米軍の前方展開戦力は地域安全保障とアメリカの世界的軍事態勢にとって不可欠だとしうえで、約10万人の体制を維持することを明記したことだ。これによって、アメリカのアジア離れに対するアジア諸国の懸念の払拭を図った。第三に、同報告は、北東アジア地域における多国間安全保障協議の創設を念頭に、多国間安全保障協力の必要性に言及している。すでに指摘したように、この点は、クリントン政権に見られる安全保障政策の特色であり、「樋口レポート」の考えと整合性がとれている。それゆえ、繰り返しになるが、グリーンらジャパン・ハンズによる樋口レポート批判は、政権内の「貿易屋」に対する巻き返しに利用されたという側面がある。³⁵ 第四に、中国のパワーの台頭を念頭に、中国との軍事対話を進め、中国を国際社会に関与させると述べている。日本政府がまとめた「新防衛計画の大綱」における中国の位置付けは、表向きには明確に現れていないが、その底流には、日

³³ 前掲、秋山『日米の戦略対話が始まった』53頁。

³⁴ 「ナイ・レポート」に関しては、以下を参照。Office of International Security Affairs, Department of Defense, U.S. Strategy for the East Asia-Pacific Region, February 27, 1995.

³⁵ 1995年4月に防衛局長、97年7月に防衛事務次官に就任した秋山は、「ナイ・レポート」が多国間安全保障協力の必要性に言及していることに関連して、「樋口レポートの影響がそこにあるとも言える」と述べているが、両者はまったく脈絡が異なると考えるべきである。前掲、秋山『日米の戦略対話が始まった』60頁。

米同盟の強化によって、台頭する中国のパワーを管理しようとする意図が見え隠れする。³⁶

一方、日本側では、防衛庁および外務省主導で防衛安保政策の再検討が進められ、95年11月28日に「新防衛計画の大綱」が閣議決定された。³⁷ 新大綱の特徴は、第一に、樋口レポートに対する米側の懸念を払拭するために、日米安保体制よりも多国間安全保障協力を前面に出すのではなく、「米国との安全保障体制は、我が国の安全保障の確保にとって不可欠なもの」と日米安保体制の重要性を強調した点だ。このこととも関連するが、基盤的防衛力構想の考えは踏襲しながらも、76年大綱で採用された「限定的小規模侵略独力対処」については、看板を下ろし、在日米軍の存在を念頭に、米軍との協力の下に対処するとされた。第二に、日本以外のアジア太平洋の平和と安定のために、日米安保体制を基礎とした強固な日米関係の維持が重要だという考えを打ち出したが、このことに関しては、村山総理からも懸念が出された。このため、「我が国周辺の平和と安定を確保し」との表現は、日米安保条約にいう「極東」の範囲の解釈に関する政府統一見解を変更するものではないと説明することで、総理の了解を得ている。³⁸ 第三の特徴は、周辺事態への対応が盛り込まれたことである。これまでの説明から明らかなように、新大綱の最大の眼目はこの点にあった。大綱の策定に参画した秋山防衛局長はこの点について、「現行憲法で認められる、米軍と武力行使の一体化にならないような後方支援すらもしないというのであれば、これはもう日米安保同盟関係自体が維持不可能になる」と述べている。³⁹ このような認識が周辺事態への対応という考えに反映された。第四の特徴は、国連 PKO やその他国際機関が関与する人道支援活動を念頭に、より安定した安全保障環境の構築への貢献が盛り込まれたことである。

以上の他にも、内閣法制局から、集団的自衛権の行使可能性が排除できない内容の書き方に強い反対が出されたため、「憲法及び関係法令に従い」という文言が大綱に盛り込まれたことが注目される。「関係法令」については、その後の法律改正や新法の制定の余地を残すものであったが、憲法に関しては、「武力行使との一体化」は集団的自衛権の行使に当たるという内閣法制局の解釈が生きることになった。また、集団的自衛権の不行使への言及は、大綱には盛り込まれなかったものの、社会党が最後まで強く主張したため、官房長官談話において、「集団的自衛権の行使のように我が国の憲法上許されないとされている事項について、従来の政府見解に何ら変更がないことは当然であります」と発言することで決着がついた。⁴⁰

96年1月、自民党総裁の橋本龍太郎を首班とする自社さ連立政権が誕生した。そして、同年4月17日のクリントン大統領訪日に合わせて、「日米安保共同宣言」が発表された。同宣言において、両首脳は日米同盟が持つ重要な価値を再確認したうえで、78年の「日米防

³⁶ 船橋洋一『同盟漂流』岩波書店、1997年、86-87頁。真田尚剛、服部龍二、小林義之編『秋山昌廣回顧録』吉田書店、2018年、155頁。

³⁷ 「新防衛計画の大綱」については、以下の巻末資料を参照されたい。同上『秋山昌廣回顧録』327-320頁。

³⁸ 内閣官房長官談話、1995年11月28日、五項。

³⁹ 前掲、秋山『日米の戦略対話が始まった』126頁。

⁴⁰ 内閣官房長官談話、1995年11月28日、三項。

衛協力のための指針」の見直し、周辺事態に関する日米協力の研究の促進、「10万人体制」の維持、日本の安全保障にとってのアメリカの抑止力の必要性などを謳った。⁴¹

北米局審議官として共同宣言の作成に深く関わった田中均によると、日米安保条約にいう「極東」ではなく、「アジア太平洋」という表現を意図的に12回も使用し、「安保条約の枠組みに縛られる必要はない」との考えを前面に打ち出そうとしたという。彼は、「日本の安全に重要な影響を与える」という事態の性質に着目するのが合理的であると考え、日米安保条約にいう「極東」という地理的制約を取り払うことを意図した。⁴² 田中の説明は、日米安保の対象が「極東」の範囲を超える形で再定義されたかのような印象を与えるが、法的にはそうではない。同宣言は日米安保体制が、「アジア太平洋地域」の安定と繁栄の基礎だとは述べているが、田中の上司であった柳井によると、「法律的な意味で」、「安保条約の対象がアジア太平洋全体に広がったということではない」。⁴³

以上の経過を経て、日米安保条約に実効性を持たせるために、97年9月、新ガイドラインが日米で合意され、その後この合意を踏まえて、99年5月に周辺事態安全確保法（「周辺事態法」）が成立することになる。まず、新ガイドラインは、基本的な前提・考え方として、日米安保条約の枠内に変更はないこと、憲法上の制約の範囲内で実施されることを確認したうえで、日米防衛協力を、平素からの協力、日本有事、周辺事態に分け、日米の役割と調整のあり方を定めている。しかし、その中核となるのは、周辺事態における日本の後方支援を盛り込んだ点にある。周辺事態とは、「日本の平和と安全に重要な影響を与える事態」と定義され、それは地理的な概念ではなく、「事態の性質に着目したものである」とされた。周辺事態の概念については、外務省内でも意見の対立が見られ、竹内行夫条約局長は日米安保条約の枠内で考えるべきだという立場をとり、田中均北米局審議官はグローバルな規模での対応を考えるべきだという見解であった。このため、柳井事務次官は「日米安保条約の目的は日本と極東の平和・安全の維持であり、周辺事態確保法は日本の安全を図るもの」だから、「日米安保条約の範囲内にある」、すなわち「極東」の範囲内にあるということでもまとめた。⁴⁴ しかし、周辺事態の概念が、「事態の性質に着目したもの」である限り、「周辺事態」と日米安保条約第6条にいう「極東」との地理的関係はあいまいなままに据え置かれたと言えよう。

「周辺事態」概念のあいまいさは、国会でも野党の厳しい批判と追及にさらされた。98年7月の参議院選挙で自民党が敗北して退陣を余儀なくされた橋本に代わって、小渕恵三政権が誕生したが、民主・共産両党それに5月に連立を離脱した社民党（96年に社会党から名称変更）も加わって、周辺事態法案に反対した。台湾が周辺事態の対象となるか否かが

⁴¹ 「日米安全保障共同宣言」（1996年4月17日）および「日米防衛協力のための指針」（1997年9月23日）の全文は、田中『外交の力』の巻末参考資料（241-259頁）に収録されている。

⁴² 同上、田中『外交の力』86-89頁。

⁴³ 前掲、柳井『外交激変』232-233頁。引用は、97年7月に外務事務次官に就任する柳井のインタビュー証言である。

⁴⁴ 前掲、柳井『外交激変』225-231頁。

問題となったが、政府は中国の反発を恐れて、「周辺」は地理的概念ではなく、事態の性質に注目したものと説明した。小渕総理は99年1月26日の衆議院予算委員会で、中東やインド洋は想定されていないと明言し、「周辺」には地理的制約があるとの見解を示したが、小渕答弁は、「極東」と「アジア太平洋地域」の地理的關係がどうなっているのかについては、依然としてあいまいさを残すものであった。

このようなあいまいさを残しながらも、ガイドライン関連法は99年5月に国会を通過した。これによって、周辺事態における米軍への自衛隊の後方支援を可能にする周辺事態法に加え、邦人救出のための自衛隊の使用を認める改正自衛隊法および改定された日米物品役務相互提供協定（ACSA）が成立した。防衛計画の大綱、日米安保共同宣言、周辺事態法を含むガイドライン関連法の成立によって、第二の日米安保再定義は終結したが、これによって、日米安保条約の運用の力点が、第5条（日本有事）から第6条（「周辺有事」、「極東有事」）へと移行することになっただけでなく、日米安保条約の下で、「周辺有事」の際、自衛隊が米軍の後方支援を行うことが法的、制度的に可能になった。

留意すべきは、ガイドラインの見直しに取り組んだ当事者の一人が、集団的自衛権の制約に言及し、「非常に人工的にならざるを得ない部分」が出てきたと指摘していることだ。この人物は、「後方地域支援」をめぐる議論で、米軍の武力行使と「一体化」する行動は集団的自衛権の行使にあたるとして内閣法制局が歯止めをかけた点を問題にし、「集団的自衛権の行使は憲法上許されないとする従来の政府解釈の下で日本の安全保障政策を考えるには限界がある」と述べている。⁴⁵ このような主張は、のちの安倍晋三政権の下で集団的自衛権の行使容認の閣議決定につながっていく力学が、すでに蠕動していたという点で注目される。

3 冷戦終結後の沖縄の基地問題

日米安保条約と戦後日本の外交との関連で指摘されるのは、その対米従属性の問題である。ジョン・ダワーは「従属的独立」論、ガバン・マコーマックは「属国」（client state）論をそれぞれ展開した。⁴⁶ 筆者もまた、同様な問題意識から、アメリカを「非公式帝国」とみなし、戦後の日本はアメリカの「コラボレーター」であったとする研究を発表している。⁴⁷

拙著では、戦後日本の対米従属の構造は占領期に形成された戦後体制の構造に求められるとして、その構造の重要な柱である日米安保体制（特にアメリカの核抑止力への依存の構造）の存在に注目した。一方、マコーマックの議論で注目されるのは、日本には二つの憲法

⁴⁵ 前掲、田中『外交の力』91-96頁。

⁴⁶ ジョン・ダワー／ガバン・マコーマック『転換期の日本へ』NHK出版新書、2014年、71-75頁。Gavan McCormack, *Client State Japan in the American Embrace* (New York: Verso, 2007). ジョン・ダワー『忘却のしかた、記憶のしかた—日本・アメリカ・戦争』岩波書店、2013年、226頁。また、シルヴァンとマジェスキーも共著で「属国論」を展開している。David Sylvan and Stephen Majeski, *U.S. Foreign Policy in Perspectives: Clients, enemies, and empire* (London: Routledge, 2009), pp. 54-55 and chapter 3.

⁴⁷ 拙著『冷戦と「アメリカの世紀」アジアにおける「非公式帝国」の秩序形成』岩波書店、2016年。

が存在する、一つは1947年の日本国憲法であり、もう一つは日米安保条約である。そして、両者の関係において、後者が前者より上位の法として位置づけられているとの主張だ。⁴⁸ 古関もまた、日米安保が「従属の中核」をなすとの観点から、国体のもとに帝国憲法が存在したように、「安保のもとに日本国憲法は存在する」と論じ、日米安保が日本国憲法より上位の法体系にあるような構造が、日本の政治社会の中に存在するとの論を展開している。⁴⁹ 同じく、「日米合同委員会」の研究を行った吉田は、戦後日本の法体系は、「安保法体系」と「憲法体系」の二重構造になっているだけでなく、前者が後者を侵食し、空洞化していく過程を明らかにしている。⁵⁰ 吉田の研究はまた、冷戦終結を前後して、法体系に属しない日米のガイドライン、日本の防衛大綱、国家安全保障戦略、有事法制などが日本国憲法をさしおいて、「絶対的な綱領文書」に発展してきていると主張する古関の議論に通底する。⁵¹

沖縄の米軍基地と在日米軍は、そうした議論を象徴する存在である。在日米軍および軍属は、日米安保条約に基づいて締結された日米地位協定によって特権的待遇を付与されていて、日本国憲法や日本の主権が及ばない状況にある。1995年9月4日に発生した沖縄少女暴行事件は、このことを最も劇的かつ象徴的な形で示した。当初、容疑者3人は米側が拘束し、地位協定を盾に引き渡しに応じなかった。太田昌秀沖縄県知事は9月19日、日米地位協定の改定などを求めた沖縄県議会の抗議決議文を政府に渡すために上京したが、河野洋平外相は「地位協定を見直すというのは議論が走りすぎている」と改定に応じようとはしなかった。⁵² 政府は結局、地位協定第17条の運用改善で済ませた。

一方、沖縄県民の間で怒りが渦巻く中、同年9月28日、大田知事は、駐留軍用地特別措置法のもとで米軍用地への土地提供を拒む地主に代わって土地提供を認める代理署名拒否を表明した。知事の代理署名拒否は、米軍による民有地の不法占拠につながるうえに、民有地が多い沖縄の米軍基地の安定的使用に大きな影響を与えるものだったため、政府内には衝撃が走った。苦渋の選択であったが、村山首相は知事を提訴し、政府と沖縄県が法廷闘争に突入するという異常事態となった。しかし、この問題では、96年8月28日に最高裁判所が沖縄県の全面敗訴の判決を下しただけではなく、その翌年4月に日本政府は軍用地特別措置法を改正し、代理署名への県の権限を奪うという強硬措置に訴えた。

地位協定問題を所管する外務省は、日米地位協定の運用改善で沖縄県民の反基地感情に対処しようとしていたが、防衛庁は、沖縄に在日米軍基地の75%が集中する中、「ある程度、米軍基地の整理・統合・縮小をしないと、これはもう対応できない」という雰囲気であった。また、村山内閣退陣のあと首相に就任した橋本龍太郎は、もともと沖縄への関心

⁴⁸ McCormack, *Client State*, *ibid.*, p. 122.

⁴⁹ 古関彰一『対米従属の構造』みすず書房、2020年、8-10頁

⁵⁰ 吉田敏浩『「日米合同委員会」謎の権力構造の正体に迫る』創元社、2016年、202-204頁。

⁵¹ この指摘に関しては、前掲、古関『対米従属の構造』290頁。

⁵² 山本章子『日米地位協定』中公新書、2019年、162-163頁。当時外相であった河野によると、モンデール駐日米大使は、地位協定の改定は交渉に何年も要するので改善の形がよいとの意見だったとし、当面はその方がよいと考えたという。河野洋平『日本外交への直言』岩波書店、2015年、145頁。

が高く、沖縄の県民感情や対米関係を考えて、「沖縄問題は最重要課題」と位置づけていた。橋本は、同年2月のサンタモニカでのクリントン大統領との首脳会談において、迷いながらも、思い切って普天間飛行場の返還を切り出した。これを契機に事態が動いた。⁵³ 普天間返還を首脳会談で提起することには、外務省も防衛庁も反対だった。95年4月に防衛庁防衛局長に就任していた秋山は、アメリカは普天間を絶対返さないと考えていた。⁵⁴ だが、太田県知事が首相との会談で返還を強く求めていることもあり、橋本が恐る恐る提起したというのが真相である。

沖縄少女暴行事件に対する反応は、アメリカ政府の方がより敏感であった。橋本首相は、普天間返還問題では、モンデール駐日大使とペリー国防長官の果たした役割が大きかったと述べている。「普天間基地の返還を仕掛けたのは米側だったのではないか」⁵⁵ という意見があるが、この見方を裏付ける証言がある。ペリー国防長官は、普天間問題について、「当初から、沖縄県内で沸騰する反米軍基地の空気を沈静化するためには『返還』というドラマチックな決断が必要だと感じていた」。また、外務省の反対にもかかわらず、「橋本首相が普天間返還を米側に言い出したがっているという情報も得ていた」。そこで彼は、クリントン大統領に普天間の返還を「推し進めるべきだ」と進言したという。⁵⁶ モンデール大使も、この事件には大きな衝撃を受けていて、県民の怒りは「非常に理解できるし、共有している」と感じていた。この事件は米軍の沖縄からの撤退か、少なくとも米軍のプレゼンスの劇的削減や地位協定の改定の問題が問われる事態になっている、と強い危惧をいっていた。⁵⁷ 普天間返還問題を首脳会談でテーブルに上げたとき、モンデール大使が、「大統領、これは大事なことです」と後押ししてくれた、と橋本は語っている。⁵⁸

95年10月には日米高級事務レベル協議の場である「沖縄における施設及び区域に関する特別委員会」(SACO) が設置された。そして、翌96年4月12日にSACO最終報告が出され、普天間基地を含めた11施設の返還や地位協定の運用変更などが盛り込まれた。⁵⁹ SACO最終合意の結果、日本側が期待していた以上の施設が返還されることになったが、この合意の最大の難点は、県内移設が条件となっていたことだ。日本側は、外務省、防衛庁、橋本総理も含めて、県内移設を前提に話を進めた。モンデール大使も県内移設を前提とする点については、大田知事に繰り返し伝えていたという。⁶⁰ ペリー国防長官も、クリントン大統領に助言するさいには、普天間の移設先は沖縄県内だと念を押していた。⁶¹

95年2月の東アジア戦略報告(EASR)において「10万人体制」の維持が明言されたが、

⁵³ 五百旗頭真、宮城太蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』岩波書店、2013年、63-66頁。

⁵⁴ 前掲、『秋山昌廣回顧録』134-135頁。

⁵⁵ 森本敏『普天間の謎』海竜社、2010年、21頁。

⁵⁶ ウィリアム・ペリー『核なき世界を求めて 私の履歴書』日本経済新聞出版社、2011年、125、129頁。

⁵⁷ Oral History of Ambassador Walter F. Mondale, April 27, 2004, The Association of Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, p. 17.

⁵⁸ 前掲、『橋本龍太郎回想録』69頁。

⁵⁹ 野添文彬『沖縄米軍基地全史』吉川弘文館、2020年、154-156頁。

⁶⁰ 前掲、『橋本龍太郎外交回顧録』70頁。

この議論の過程で海兵隊撤退論と擁護論をめぐる論争が起きた。⁶² また、SACO 最終報告発表後、大田知事が海兵隊の削減を唱えるようになった。「非常に沖縄に対してシンパシー」のあった梶山静六官房長官も、田中北米局審議官に、「数字は問わないから減らせ」、とその可能性を探るよう指示した。その結果、田中は海兵隊のトップと一旦は話をつけてきたものの、秋山防衛局長に強く反対された。秋山によると、「中国、北朝鮮に誤ったメッセージを与えることになるからこれは絶対反対だ」といって「つぶした」という。⁶³ 97年2月下旬には、秋山と杉山蕃統合幕僚長が総理官邸を訪れ、橋本首相に説明を行い、巻き返しをはかった。橋本は「わかった」と答えたという。⁶⁴

一方、クリントン政権は97年1月二期目に入っていたが、ペリー国防長官、ナイ国防次官補、国務省では安保再定義に協力してきたウィンストン・ロード国務次官補らが去り、政権内では海兵隊擁護論が強まっていた。来日したマデレン・オールブライト新国務長官は2月23日、池田行彦外相と、翌24日には橋本首相とそれぞれ会談した。その際、オールブライトが、米軍のプレゼンスの削減に否定的な見解を示したことで、首相も海兵隊の削減は困難と感じたようだ。3月3日にメリーランド州アナポリスで開催された日米安保高級事務レベル協議の場でも、キャンベル国防次官補代理は「海兵隊を削減する考えは全くない」と厳しい姿勢を崩さなかったとされる。⁶⁵ 以上の経緯説明は、船橋記者の著書『同盟漂流』および秋山防衛局長の回顧録から得られる情報である。

だが、これとは全く異なる文書が存在する。上記のやり取りが日米間で行われてからおよそ1年後の98年2月6日に、太田知事は、政府が提示した海上ヘリポート基地建設について正式に反対を表明した。その約1か月後の3月13日に日米非公式協議が開催された。日本側からは防衛庁審議官と外務省北米局審議官らが出席し、米側からは在日米大使館公使らが参加した。この席上、日本側は、県内移設の理由として、「沖縄の戦略的位置」を挙げ、さらに「沖縄に海兵隊を支えるためのインフラがあることそのものが、在沖海兵隊の県外移駐を困難なものとしている」と説明した。これに対して、キャンベル国務次官補代理は、「違うのではないか」と県外移設が不可能な理由について日本側が挙げた「沖縄の戦略的位置」を打ち消し、「事実は、日本政府が沖縄以外に海兵隊のプレゼンスを支えるための基盤提供が政治的に不可能だということだろう」と指摘し、地元の反対など政治的に移設先を準備できないためだと反論した。さらに、仮に「北九州や四国なりに適当な基地や構成機能など軍事インフラを提供すれば、沖縄の第3海兵機動展開軍（3MEF）は、そこ

⁶¹ 前掲、ペリー『核なき世界を求めて』130頁。もっとも、ペリーはNHKへのインタビュー番組では、普天間の移設先について、軍事的には「日本のどこであっても良かった」が、「日本側は沖縄県以外の移設にはとても消極的だった」と回想している。NHKで放映されたETV特集「ペリーの告白 一元米国防長官・沖縄への旅」2017年11月18日放送。

⁶² 前掲、船橋『同盟漂流』357-360頁。

⁶³ 同上、362頁。前掲、秋山『秋山昌廣回顧録』136、152頁。

⁶⁴ 前掲、船橋、367-368頁。

⁶⁵ 同上、365、373-374頁。

に移駐することが可能か」とする日本側の問いに、キャンベルは「当然だ。沖縄以外にそのような場所があれば、われわれは瞬時に移住を決断するであろう」と答えている。⁶⁶ この政府内文書は、SACO プロセスにおける日米交渉当時、米側に県外移設受け入れの余地があったことを示すものである。だが、日本側が国内調整できなかったことで、その機会を逸したと言える。「何千という海兵隊員の常駐を受け入れてくれる場所が一体日本のどこにあるのか」というキャンベルの指摘は、在沖海兵隊の削減ができないのは、日本政府がその実現に向けて努力することを怠ったことを鋭く指摘したものと言えよう。

在沖米軍基地と普天間飛行場の移設問題は、冷戦後に開始されたグローバルな米軍再編とも密接に関連しながら展開していった。以下においては、2001年9月11日に発生した米国中枢同時多発テロ事件（9.11テロ）への対応に迫られたブッシュ（ジュニア）政権が、対テロ戦争を開始する中で進めた在日米軍再編協議と日米同盟の変容過程について検討する。

4 9.11テロと在日米軍再編協議の中の日米同盟

米軍再編は、冷戦後の新たな安全保障環境に米軍兵力の規模や構成を適合させる必要から着手されることになった。具体的には、中国のパワーの台頭、大量破壊兵器や弾道ミサイル、中東から朝鮮半島までユーラシア大陸に沿って広がる潜在的な紛争地域（「不安定の弧」と称される）への対処能力の強化に続き、2001年の9.11米国同時多発テロ事件後は、対テロ戦争への対応がこれに加わった。米軍再編問題はクリントン政権の発足に伴い開始されたが、在日米軍再編問題として日本にも影響が及ぶようになったのは、2001年1月に発足したブッシュ（ジュニア）政権になってからだった。

9.11テロの首謀者はオサマ・ビン・ラディンだと認定したブッシュ政権は2001年10月7日、イギリス軍と共に、犯行グループのアルカイダが潜むアフガニスタンへの報復攻撃を開始し、対テロ戦争に突入した。同年4月26日に首相に就任していた小泉純一郎は空爆開始当日の記者会見で、「わが国はテロリズムと戦う今回の行動を強く支持する」と述べ、対米協力の方針を打ち出した。リチャード・アーミテージ国務副長官から、何らかの人的貢献を求められたのを受けて、柳井駐米大使はテロから1週間後の18日に記者会見（ワシントン）を行い、「日米同盟の正念場だ」として、「自衛隊による米軍への後方支援」を早くやることが大事だと述べた。⁶⁷

この時もまた、メディア、知識人、官僚は「湾岸トラウマ」言説を持ち出し、自衛隊の後方支援を後押しした。元外務省北米課長で小泉首相の補佐官を務めていた岡本行夫は、「湾岸戦争時の日本の対応を記憶しているアメリカ人にとっては、日本が慎重な発言をしただけでも、『またか』という思いに駆られる」、今回は、「アメリカ人が感じるデ・ジャブと

⁶⁶ 『琉球新報』2009年11月15日。

⁶⁷ 後藤謙次『平成政治史』第二巻、岩波書店、2014年、208頁。

いう思いは前回よりさらに強いものがあつた」と発言している。⁶⁸ しかし、当の柳井大使は回想録の中で、アーミテージからそういう趣旨の発言はあつたが、「ショー・ザ・フラッグ」という言葉は使っていないと言明している。⁶⁹ 柳井は、「ショー・ザ・フラッグ」、「ブーツ・オン・ザ・グラウンド」は、「首相官邸や与党、そして世論を動かすために、日米同盟を重視する日本の官僚群が利用したフレーズである」⁷⁰という見方を示している。

小泉は早くも9月19日、後方支援に限ってはあつたが、情報収集や米軍への医療・輸送支援などを含む7項目の貢献策を発表した。さらに24日に訪米した小泉は、テロの現場となつた世界貿易センタービル跡（グラウンド・ゼロ）を訪れ、テロと闘う姿勢を強調した。翌25日に行われたブッシュとの首脳会談で小泉首相は、「武力行使はできないが、医療、難民支援、情報収集、物資輸送などの分野で支援したい」と述べ、パキスタンへの緊急経済支援の実施および7項目の方針を伝えた。これに対して、ブッシュも「一緒に戦闘しないことが同盟国としての価値を下げるものではない」と応じ、日本の後方支援を評価した。⁷¹

テロ発生から10日後の21日、米第7艦隊の空母キティーホークが横須賀港を出航し、海上自衛隊の護衛艦もこれに随伴した。本来、防衛出動が命じられなければ自衛隊による米空母の護衛は認められていないが、防衛庁は防衛庁設置法にもとづく「警戒監視活動」だとして、「調査・研究」を名目に行動を正当化した。10月29日には、自衛隊が対テロ軍事行動をとる米英軍の後方支援を行うことを可能にするために、テロ対策特別措置法を成立させた。PKO協力法や周辺事態法では、自衛隊がアフガニスタン戦争を戦う米英軍を支援することができなかったため、この新法を成立させたものである。さらに、11月9日には、インド洋で戦闘に従事する米軍艦船などへの給油のために、海上自衛隊の艦船が派遣された。米軍の軍事力行使との「一体化」を禁じる憲法第9条の政府解釈に反すると主張する野党の批判に対して、小泉首相は、テロ特措法はテロの防止と根絶に関するためのものであり、日米安保条約や集団的自衛権の行使とは関係ないと反論した。だが、自衛隊が「極東」の範囲を超えて、戦闘に従事している米英の艦船への支援活動を行ったことは、集団的自衛権の行使とみなされてもおかしくない行動であり、日米安保体制を変質させるものであつた。⁷²

小泉政権はこれまで以上に、アメリカのコラボレーターとしての性格が濃厚な対米協力を推進した。ブッシュは2002年1月の一般教書演説で、北朝鮮、イラン、イラクを「悪の

⁶⁸ 岡本の発言は以下に掲載された。*International Herald Tribune and Asahi Shinbun*, September 19, 2001. また、著名なジャーナリストである後藤もまた、著書の中で、アーミテージの「Show The Flag（日の丸をみせてもらいたい）」という発言が柳井大使の記者会見につながっただけでなく、「自民党内というよりは日本の政界全体を覆っていた『湾岸トラウマ』の体験を再び呼び起こした」と書いている。後藤、同上、208、285頁。

⁶⁹ 前掲、『外交激変』192、197-198頁。

⁷⁰ 久江雅彦『米軍再編』講談社現代新書、2005年、45頁。だが、久江も本書で、「ショー・ザ・フラッグ」は9.11直後にアーミテージ国務副長官の言葉として広がったと述べている（同上、44頁）ように、このフレーズが独り歩きを始めたことを示している。

⁷¹ 前掲、後藤、210-213頁。

⁷² この間の経緯については、以下の拙論を参照。“Japan-United States relations in the postwar years,” Hugo Dobson and Glenn D. Hook, eds., *Japan and Britain in the Contemporary World* (London: RoutledgeCurzon, 2003), pp. 70-72.

枢軸」と名指し、6月1日には、ウェストポイントで行われた演説の中で、先制攻撃のドクトリンを発表した。さらに、この考えは9月に公表された国家安全保障戦略文書で再確認され、「ブッシュ・ドクトリン」として定式化された。⁷³ 2003年3月20日、米英が国連安保理決議なしでイラク攻撃に踏み切ると、世界中から批判の声が上がったが、小泉はその日の記者会見でブッシュ政権支持を打ち出した。ブッシュは同年5月1日、早々に戦闘終結宣言を出したが、イラク国内の治安はその後も悪化の一途を辿った。このため6月に来日したアーミテージ国務副長官は、日本は湾岸戦争のときのように野球場の「観客席」にいてではなく、グラウンドに出てプレーすべきである述べ、自衛隊の派遣を期待した。⁷⁴ 小泉政権は7月に入ると、イラク復興支援を求める国連安保理決議1483を根拠にイラク復興支援特別措置法（イラク特措法）を成立させ、人道的な復興支援目的で「非戦闘地域」への自衛隊派遣を行った。イラク特措法の成立を受けて、アーミテージは「今、日本は、地球規模の安全保障への貢献という点で、大リーグのグラウンドでプレーしている」と述べて、イラク特措法を評価した。⁷⁵

2004年3月、陸上自衛隊は「人道支援」の名の下にサマワに派遣され、以後二年半にわたり、復興支援に当たった。航空自衛隊も前年12月26日に先遣隊の第一陣がクウェートに派遣され、多国籍軍の兵員の輸送に従事した。こうして、9.11テロ後にインド洋に護衛艦を派遣したのに続き、「日本が長く封印してきた戦闘地域への自衛隊派遣に踏み出した」。⁷⁶ その後、空自は、陸自の撤退後に「アメリカからの強い要請により」、バグダッドへ兵員や物資を空輸した。この行為はのちに、イラク派兵に反対する市民グループが提訴した2008年4月の名古屋高裁判決で、「他国による武力行使と一体化した行動」とであると認定され、憲法9条1項に違反すると判断された。国会での審議で小泉首相は、「自衛隊が活動している地域は非戦闘地域」だと強弁していたが、名古屋高裁は、空自が活動している地域は「戦闘地域」だと認定し、さらに多国籍軍兵員の空輸だけでなく、「輸送等の補給活動もまた戦闘行為の重要な要素である」という常識的な見解を示した。⁷⁷

小泉首相は2006年9月に退陣するが、この間、イラクでは、ブッシュ政権がイラク戦争開始の根拠とした大量破壊兵器は発見されず、戦争の根拠は失われていた。ブッシュ政権から求められるままに、日米安保条約でいう「極東」の範囲を超えて「戦闘状態にある」とされた地域に自衛隊を送り込んだことで、日米安保体制は大きく変質した。自衛隊のイラク派遣を統括した内閣官房副長官の柳澤は著書の中で、「日本は、政治的ポーズのために

⁷³ ブッシュ政権のイラク攻撃計画とイラク戦争にいたる経緯については、以下の拙著を参照されたい。『アメリカの世界戦略』中公新書、2008年、第8章。

⁷⁴ 前掲、島川『アメリカの戦争と日米安保体制』367-368頁。

⁷⁵ 島川、同上、368頁。『読売新聞』2003年5月24日。

⁷⁶ 前掲、後藤『平成政治史』314-315頁。

⁷⁷ 島川、同上、386-396頁。この判決に対しては、もし「戦時下における当事国の兵員の空輸は原則として憲法違反」という立場を貫くことが裁判所の目的であれば、上告審で否定されるということを覚悟の上で、「違憲・差し止め」を判決すべきだったという批判もある。柳澤協二『官邸のイラク戦争』岩波書店、2013年、152-155頁。

自衛隊を派遣している。出していること自体が目的」となっていたと述懐している。⁷⁸

一方、米軍再編に関する日米協議は、英米軍によるイラク攻撃が開始される前の2002年12月16日にワシントンで開催された日米安全保障協議委員会（2プラス2）で初めて行われ、翌03年1月（東京）と11月（ハワイ）の日米審議官級協議を皮切りに、防衛態勢の見直し論議がスタートした。11月の審議官級協議の席上で米側から示された再編案の柱は、ワシントン州フォートリスにある米陸軍第一軍団司令部のキャンプ座間への移転、横田基地にある米第五空軍司令部のグアム第十三空軍司令部への移転（こちらは、のちに変更された）で、2008年までの実現を目指すという内容だった。だが、2003年3月のイラク戦争の開始により、日本政府は自衛隊のイラク派遣問題で手一杯となり、政府内で議論は進んでいなかった。⁷⁹

ドナルド・ラムズフェルド国防長官は2003年11月の沖縄訪問中、ヘリコプターに乗って上空から普天間基地を視察したことで、その危険性を改めて痛感した。在日米軍再編協議が停滞する中、04年8月には、普天間飛行場所属のヘリコプター CH53D が、基地に隣接する沖縄国際大学に墜落するという事件が起き、ラムズフェルドの懸念は現実のものとなった。また、墜落事件直後に米側が大学構内の事故現場を占拠・封鎖して、1週間にわたって沖縄県警など日本側担当者の立ち入りを禁止した。これに対して、外務省は日米地位協定の運用内だとして、手をこまねいている状況であったため、沖縄県民は事故および米軍の対応に強く反発した。

そうした状況の下で、在日米軍再編は沖縄基地問題と結びついた形で展開した。04年4月の日米審議会級会議で米側は、在沖海兵隊およそ2600人を日本本土に移す案を提示し、国内の移転先を選定するよう日本政府に求めた。⁸⁰ これを受けて、10月7日、小泉首相は「国外移転、本土移転の両方を考えていい」と発言。11月には、小泉・ブッシュ首脳会談で、「米軍の抑止力維持と地元の負担軽減」を進めることを申し合わせた。ところが、05年6月23日になって、小泉首相は、沖縄戦没者慰霊祭の記者会見の席上、「総論賛成、各論反対。自分のところにはきてくれるなという地域ばかりだ」と述べ、前年10月の「国外移転、本土移転の両方を考えていい」という発言をあっさり撤回してしまった。小泉発言は、海兵隊の本土移転の調整が困難であることを認めたものだ。

05年10月の2プラス2で、在日米軍再編中間報告「日米同盟—未来のための変革と再編」が公表された。中間報告では、普天間飛行場の代替施設として予定されていた「辺野古崎」の地名明記は見送られたが、（1）キャンプ・シュワブ沿岸を埋め立ててL字型の代替施設を建設する、（2）嘉手納基地以南の基地（キャンプ瑞慶覧、牧港補給基地など）の返

⁷⁸ 柳澤、同上、116、119-120頁。

⁷⁹ 前掲、久江『米軍再編』36-43、60-61頁。

⁸⁰ 前掲、久江『米軍再編』90-91頁。久江はその他に、米側は、2900人を海外で恒常的に活動させる計画を示し、日本側の理解を求めたという（同上、93頁）。屋良は、「ありとあらゆるオプションが挙がった」と述べ、キャンプ座間移転案、佐賀空港案、北海道苫小牧東部開発地区などを挙げている。屋良朝博『砂上の同盟』沖縄タイムス社、2009年、63-71頁。

還、(3) 実戦部隊は沖縄に残し、第三海兵遠征軍や第三海兵師団の司令部要員をグアムに移転する、(4) 米陸軍第一軍団司令部(ワシントン州)の座間基地(神奈川県)への移転、などで合意された。06年5月の最終報告では、「再編実施のためのロードマップ」が示されたが、そこでは、名護市辺野古のキャンプ・シュワブ沿岸部分を埋め立てて1800メートルのV字型滑走路2本を建設するとなっていた。

上述の合意はいずれもクリアしなければならない問題を抱えていた。辺野古移設については、98年8月の県知事選挙で三選を目指した太田を破った稲嶺恵一は、選挙公約である「軍民共用・十五年使用期限での県内移設」を条件に、辺野古沖合への代替施設建設を容認する姿勢を示していたが、日米が県の頭越しにV字型滑走路案で合意したため、稲嶺知事は強く反発した。しかもV字案は、当初の「暫定ヘリポート」案から大規模な代替施設案へと様変わりしたことを意味したため、基地の恒久化・固定化を懸念する反対派の懸念を強めた。稲嶺知事もまた、県民の頭ごなしに推進される辺野古移設計画に不満を募らせた。06年11月の県知事選では稲嶺県政の継承を掲げた仲井眞弘多が辺野古移設に反対する候補者を破って当選したが、仲井眞知事の下でも、解決への糸口は見えないままであった。

海兵隊の「非戦闘部隊」のグアム移転は、沖縄の「負担軽減の目玉」(政府)だとされたが、普天間は県内移設であることから沖縄の基地負担にはつながらないだけでなく、逆に基地の恒久化・固定が進むことになる。また、中間報告にいう(1)(2)(3)はパッケージだとされたことから、(1)(3)が進展しない限り(2)も実現しないし、普天間の危険性の除去もままならないという取り決めになっていた。

また、施設整備については、「明示されない限り」日本側負担とされたことから、財政的にも日本にとって大きな負担となることが予想された。なかでも、グアム移転費をめぐる取り決めは異例であった。公表された合意内容によると、総額102億ドルのうち日本側負担59%、米側負担41%であったが、アメリカ領土であるグアムの基地建設費をなぜ日本政府が負担するのかという批判が出された。また、日本側負担率を低く見せる操作が行われていたことも判明した。総額102億ドルの中に米側が負担すべき軍用道路建設費10億ドルを再編費用として盛り込んでいたのだ。言い換えると、実際の移転費総額は92億ドルのはずだから、日米負担割合は公表された59%対41%ではなく、66%対34%となる。日本政府は日本側負担を実際より少なくみせようと細工したのだ。⁸¹

また、米陸軍第一軍団司令部を改変してキャンプ座間に移転する案については、外務省条約局(2004年8月国際法局に改編)を中心に、日米安保条約第6条の「極東の範囲」を

⁸¹ 国民に知られたいくない事実は隠蔽するという秘密主義は、「対米従属」と不可分の関係にある。こうした操作が行われていることは、日本政府が依然として、アメリカのコラボレーターとして振舞っていることを示すものである。グアム建設費用の操作だけでなく、ウィキリークス公電は、「日本での政治的効果を上げるために」、グアムに移転する海兵隊員の実数を水増ししていたことを明らかにしている。公表された数字では、グアムに移転するのは海兵隊員8千人、家族9千人とされていたが、最終報告が発表された06年の時点での在沖海兵隊員数は、公表された数字では、1万8千人であったが、実際は、1万3千人の水準であった。最低1万人は沖縄に残すという政府説明を踏まえると、グアムに移転する海兵隊員は8千人以下となる計算だ。

超える可能性や国内調整の難航を理由に反対の声もあったが、在日米軍再編問題は国防総省の専権事項であり、交渉にあたりチャード・ローレス国防副次官らの強い要求と米側に同調する防衛庁や制服組に押され、日本側は陸軍第一軍団司令部の座間移転を受け入れた。これに対応して、防衛庁も海外活動や国内テロを任務とする中央即応集団司令部を座間に置くことに同意したことで、自衛隊と米軍の一体化はさらに進むことになった。くわえて、第一軍団司令部の任務はインド洋東域までカバーし「極東の範囲」をはるかに超えることから、日米安保条約第6条の「極東条項」との乖離はますます大きくなった。

グアムへの海兵隊の移転とも密接に関連することだが、在日米軍再編協議で日本政府にとって難しい判断を迫られたのは、中国の位置づけであった。再編協議が行われていた時期は、中国の軍備増強が目立つようになり、防衛庁も南西諸島への配備の検討に着手し始めていた。04年11月には、中国の原子力潜水艦が先島諸島の日本領海を侵犯する事件が発生した。そうした中、04年12月に閣議決定された「新たな防衛計画の大綱」は、中国の海洋進出や中国軍の近代に「今後も注目していく必要がある」、と初めて中国に言及した。これを受けて、05年2月の2プラス2協議（ワシントン）では、日米同盟を強化する方針を示し「共通戦略目標」に合意したが、同時に北朝鮮の核・ミサイル開発や中国の軍事力近代化と台湾海峡問題を念頭に、「予測不可能な不安定要因が存在する」と述べ、中国の軍事力増強について「透明性向上」を求めた。海兵隊のグアム移転は、中国のパワーの急速な台頭に対処する能力の強化というアメリカの戦略上のニーズに基づくものであり、中国は日米の連携に強く反発するようになる。

5 民主党政権の誕生と日米安保体制

アメリカでは2009年1月、バラク・オバマ政権が誕生した。オバマ政権は、ブッシュ政権末期の2007年秋に発生したリーマン・ショックによるアメリカ経済の不況（失業率7.9%）を克服するために、経済の再生を最優先課題と位置付けた。そして、以下の二点を追求するとした。第一に、アメリカ経済の景気回復、雇用創出、輸出拡大を実現するために、成長センターとしてのアジアの経済的活力を取り込む。第二に、アジア太平洋地域において平和と繁栄が持続する環境が必要であるとの考えの下、日本を重視し、中国に対して「責任ある利害保有者」として振舞うことを求める。

一方、日本では2009年8月の総選挙で自民党が大敗し、民主党の鳩山由紀夫政権が誕生した。民主、社民、国民新党は9月9日に三党合意をまとめ、連立政権を樹立することで正式合意した。三党合意は日米関係について、「緊密で対等な日米関係」、日米地位協定の改定の提起、米軍再編や在日米軍基地のあり方についての見直しの方向で取り組むというもので、⁸²自民党政権の外交政策からの変化を示唆する内容を含んでいた。また、鳩山が8月

⁸² 『朝日新聞』2009年9月10日。

26日付『ニューヨーク・タイムズ』紙に寄稿した文章が、「日米安保条約は外交の要」だとしながらも、「米国主導のグローバリズムという名の市場原理主義」を批判し、「東アジア共同体」の創設を訴える内容であったため、ワシントンでは懸念の声が上がっていた。⁸³ 鳩山は10月26日の所信表明演説でも「緊密かつ対等な日米同盟」を目指す述べ、この基本方針を確認した。日米安保体制は日本外交の基軸だと考えていた鳩山だが、同時に「東アジア共同体構想」を掲げ、アジア重視の姿勢を示したことは、両者のバランスをどうとるかという問題を提起する。カート・キャンベル国務次官補が政権発足の翌日来日し、岡田克也外相と会談したことは、新政権への不安の表れであった。それだけに、アメリカ政府との緊密な協議と理解のもとに、これらの課題に取り組むことが求められた。

鳩山首相は普天間の県外移設を表明していたが、10月20日にロバート・ゲーツ国防長官が来日し、岡田外相と会談したさい、普天間移設問題については、「現行案が唯一実現可能だ」と述べ、日米合意を守るよう強く迫った。翌日の北沢俊美防衛相との会談でも、ゲーツは「代替施設なしではグアム移転もない」と牽制し、早期履行を要請した。だが、同日にゲーツと会談した鳩山は、「現在、真剣な検証が行われており、いかに国民や沖縄県民の理解を得ていくかという観点からしっかりした答えを見出していきたい」と述べ、県外移設に強いこだわりを見せた。⁸⁴ これ以降、普天間移設問題は迷走を続けることになる。

まず、岡田は23日の記者会見で、鳩山に相談することなく、普天間飛行場の嘉手納基地統合案を表明、その一方で、連立与党の社民党党首福島瑞穂は県外移設に執着し続ける。11月13日にはオバマ大統領が訪日し、当日の午後から首脳会談に臨んだ。鳩山はその席上、普天間問題での早期解決を図ることを確認したものの、その一方で、「前政権の合意は重要だが、選挙で県外・国外と言ったことも理解してほしい。沖縄県民の期待も高まっている。必ず答えは出すので私を信頼してほしい」と述べている。⁸⁵ その後、岡田外相は10月29日沖縄に飛び、仲井眞知事らと会談を重ねたが、嘉手納統合案についても異論が出された。⁸⁶ また、2010年になると、鹿児島県の徳之島や馬毛島などが候補地に上り、鳩山は平野博文官房長官に辺野古に代わる移設先を検討するように指示する。これを受けて、平野は鹿児島県知事に協力を要請するが、断られている。

2010年5月4日、鳩山首相は沖縄入りして仲井眞知事と会談したが、その際「最低でも県外」発言を撤回し、「県内移設」を明言した。また、沖縄訪問中、「海兵隊のみならず沖縄の米軍が連携して抑止力を維持していると分かった。浅かったと言われれば、その通りかもしれない」と発言したのだ。この発言によって、鳩山は首相としての資質を問われることになった。鳩山は23日に再度沖縄を訪れ、仲井眞に「代替地は名護市辺野古の周辺に

⁸³ Yukio Hatoyama, "A New Path for Japan," *The New York Times*, August 26, 2009. ワシントンの懸念の声については、以下を参照。『朝日新聞』2009年8月29日および9月8日。『毎日新聞』2009年9月17日。

⁸⁴ 『毎日新聞』（夕刊）2009年10月21日。『読売新聞』（夕刊）2009年10月21日。

⁸⁵ 『毎日新聞』2009年11月14日。

⁸⁶ 『読売新聞』（夕刊）2009年10月29日。

お願いせざるを得ない」と最後の決断を伝えた。続いて28日には、移設先を名護市辺野古周辺とする日米両政府の共同声明が発表された。鳩山の変身に反発した社民党は、連立政権の三党合意に反するとして政権からの離脱を決定した。この混乱の責任をとり、鳩山は6月2日に退陣を表明した。⁸⁷

こうした結末を招いたのは、第一に、鳩山政権が寄り合い所帯であり、十分な検討も見通しもなく拙速に対応したこと、第二に、鳩山自身も沖縄への思いが先走り、戦略もなかったことによる。社民党の辻元清美がいうように、「そこから先がなかった」⁸⁸ことも問題だった。第三に、岡田の言動も内閣の一員という自覚に欠け、鳩山の「県外移設」の足元をすくう結果となった。岡田は外相就任早々、普天間について「100日間で解決しなければならない」と明言したが、鳩山からすれば、「何でそんなことを言うんだ」という話になる。対米交渉の余地を狭めるからだ。鳩山が「少なくとも県外」という方針で取り組んでいるのに、実現可能性の目途が立たない中で「嘉手納統合案」を持ち出した。また、鳩山の「東アジア共同体」構想にアメリカが含まれるかどうかについて、ワシントンの疑心暗鬼を払拭するため、「米国を排除する発想は、全く持っていない」と鳩山が述べたのに対して、岡田は外相に就任した当初、「現在の構想は米国まで含めることになっていない」と繰り返した。⁸⁹ こうした岡田の言動は、「米政府の一部に鳩山政権に対する戸惑いと警戒心を呼び起こすことになった」⁹⁰と言われても仕方がない。鳩山から見れば、岡田の行動は、足元をすくう行動と映ったのではないか。

普天間移設問題では、外交・防衛に携わる官僚が政府の足を引っ張る動きを見せ、「日米安保ムラ」の存在が浮き彫りになったことも看過できない。鳩山政権は政治主導を前面に出し、「政治対官僚」という構図を作り出したことで、官僚組織が警戒心を抱いた。だとしても、本来であれば自国の政権に意見を具申するのが筋であるのに、交渉相手のアメリカ側関係者と裏で通じて新政権に対処しようとする外務・防衛官僚がいたことは問題である。

キャンベル国務次官補は新政権の意向を探るために8月19日に来日し、その際、斎木昭アジア大洋州局長と会談している。この席上、斎木は、新政権の打ち出した日米関係の対等性を批判する発言を行った。「すでに対等なのに何が念頭にあるのかわからない」、「民主党政権は官僚を抑え、米国に挑戦する大胆な外交イメージを打ち出す必要性を感じたようだ」、こうした民主党政権の考えは「愚か」、「やがて彼らも学ぶだろう」（09年9月18日付公電、ウィキリークス）と批判している。⁹¹

⁸⁷ 後藤謙次『平成政治史』第三巻、278-281頁。

⁸⁸ 山口二郎・中北浩爾編『民主党政権とは何だったのか』岩波書店、2014年、119頁。

⁸⁹ 宮城太蔵『現代日本外交史』中公新書、2016年、195-196、202-203頁。

⁹⁰ 同上、203頁。

⁹¹ Embassy Tokyo to Secretary of State, Subject: “A/S Campbell, GOJ officials discuss PM Hatoyama’s comment on US/China/S. Korea” (secret), October 15, 2009. Wikileaks. なお、この間の経緯については、以下の拙論でも論じた。前掲、拙著『冷戦と「アメリカの世紀」』16-17頁。『朝日新聞』（2011年5月4日）も参照されたい。

キャンベル自身もまた、ワシントンの戦略国際問題研究所（CSIS）で行われたシンポジウムで、「官僚を敵視するようなことはやめた方がいい。個人的な経験から言うと、日本の官僚は非常に優秀だ」と忠告をしている。⁹² だが同時に、キャンベルは、「日本が一定の自立志向を有することは必要なことだ。親密な同盟関係と自立志向とはなんら矛盾するものではない」と述べてもいた。⁹³ その後9月18日に来日した際もキャンベルは、「日本の新政権が合意のいくつかの要素を変更したいと考えていることは理解している。協議の場につき、耳を傾けることは米国の義務だ」と語り、アメリカ政府が今後、「確固だが柔軟な対応」に転じる方針を示した。⁹⁴ 普天間移設に関しても、キャンベルは、「新たな協議をしたというのであれば、パートナーとしてそれに応じる義務がある」と語り、「日本政府と合意した内容を引き続き実施することを強く望んでいる」としながらも、少なくとも協議のテーブルにつくことには柔軟な姿勢を示した。⁹⁵

しかし、外務省および防衛省の幹部は、普天間問題では、在日アメリカ大使館スタッフや訪日したアメリカ政府官僚と連携して、普天間の辺野古移設に引き戻すべく、鳩山政権の足を引っ張った。09年10月13日、国務・国防総省双方の当局者を率いて再び訪日したキャンベル次官補に対して、当時防衛政策局長であった高見澤将林は、「米政府は、民主党政権に受け入れられるように再編パッケージに調整を加えていく過程で、あまり早期に柔軟さをみせるべきではない」と助言している。⁹⁶ 同年12月10日に、米側関係者が、日本政府の国連代表部で政務担当を務める参事官ら3人の外務官僚と会った際に、当の外務官僚らは、「米国政府は、鳩山政権の普天間移設問題では民主党政権に対して過度に妥協的であるべきではなく、合意済みのロードマップについて譲歩する意思があると誤解される危険を冒すべきではない」と進言し、「最低でも県外」とする鳩山首相の公約実現を阻もうとした。在日アメリカ大使館スタッフは、上記3名のコメントの率直さと民主党政権の指導者たちに対する不満の強さに「驚く」と本国に書き送っている。また、彼らは、アメリカ大使館と「緊密な接触を図っている」間柄であり、なかでも外務省日米安全保障条約課の元課長補佐は「大使館にとって重要な情報と洞察の源」であり、「合衆国を非常に肯定的な観点から捉える人物」である、と評している。⁹⁷

ここに浮かび上がる構図は、交渉相手のアメリカ側関係者と裏で通じて新政権に抵抗しようとする外務・防衛官僚の姿であり、まさにコラボレーターのメンタリティーと行動そのものである。上述の在日アメリカ大使館スタッフは、外務省内の対米協力者のことを「アライアンス・ハンズ」と称している。日米安保基軸論者のこうした振舞いが、鳩山政権の

⁹² 『読売新聞』2009年9月3日。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 同上、2009年9月18日（夕刊）、9月19日（朝刊）。

⁹⁵ 『朝日新聞』（夕刊）2009年9月18日。前掲、『民主党政権とは何だったのか』111-112頁。

⁹⁶ Embassy Tokyo to Secretary of State, Subject: "A/S Campbell, GOJ Officials discuss the history of US force realignment," (secret), October 15, 2009. Wikileaks.

⁹⁷ AmEmbassy to RUEHC/SecState, Secret/Nonform (declassified), December 16, 2009. No. 240079, Wikileaks.

普天間移設の障害になった面も否定できないだろう。⁹⁸ のちに鳩山は、普天間の問題では、「アメリカの意向を忖度した日本の官僚がうごめいて、アメリカの意向に沿うように政治を仕向けていったように思えてならない」と回顧している。⁹⁹ 徳之島案の検討の際には、米軍の基準として、海兵隊の陸上部隊とヘリ部隊の恒常的訓練のためヘリ部隊を移設する場合は沖縄から65カイリ（約120キロメートル）以内でなければならないと外務省から説明を受けたため、鳩山はこの案を断念したと証言しているが、そのような基準は米軍には存在しないことが後に明らかになっている。¹⁰⁰

岡田は外務省の「ジャパン・ハンズ」と言われる幹部たちが、上述のような行動をとっていたことを知っていたかどうか定かでないが、彼らを統率できていたように思えない。岡田は、「外務官僚は民主党政権の言うことを聞いて動いていたのでしょうか」というインタビューの問いに対して、「動いていたと思います」と答えている。¹⁰¹ しかし、そうだろうかという疑問は残る。鳩山首相が、普天間問題の年内決着を先送りし越年という事態になった際、米側は当然強く反発した。岡田外相と北澤防衛相が年内決着の意向を米側に伝えていたからだ。また、12月21日に藤崎一郎駐米大使がクリントン大統領から急遽呼び出しを受けたと報じられた際、日本のメディアは一斉にアメリカによる「異形の形での警告」、鳩山首相に対

⁹⁸ 三党合意には、日米地位協定の改定を提起するという項目が含まれていたもので、鳩山政権はこの問題にも取り組んだが、米側は地位協定の運用改善以上の譲歩を示さなかった。同時に、この問題を担当する外務省の姿勢も沖縄の人々の人権よりも日米安保体制が重要だという立場に固執するだけで、本気でこの問題に取り組む気は見えなかった。08年4月8日の在日米大使館と本省との公電によると、敷中三十二事務次官はシーファア駐日米大使との会談で、次のように発言している。「不幸にも、地位協定が機能していないと言われるが、真実ではない」との大使発言に対して、敷中次官は「反対派は協定の改定を求めるが、外務省の立場はこうだ。『問題があるなら、見せて欲しい』。だが、なんら問題はなく、制度は機能している」。Embassy Tokyo to SOS (confidential), Subject: “Ambassador and VFM Yabunaka Discuss Bilateral Relations, Regal Issues” (Thomas Schieffer), April 8, 2008, No. 148956 Wikileaks. 地位協定は日本国憲法より上位にあると批判されるほど深刻な問題を抱えていると言われるのに、外務省の事務方トップがこのような認識では、沖縄の県民をはじめ、基地を抱える住民の苦悩は解決されないことになる。

⁹⁹ 前掲、『民主党政権とは何だったのか』107頁。具体的例として、海兵隊は一体的に運営されなければならない、距離が離れすぎると訓練ができない、したがって、普天間の部隊だけをグアムのテニアンに移すことはあり得ない、と外務省に言われたとき反論ができなかった、と鳩山は述べている。このとき外務省は上述のように述べて、海兵隊のグアム移転は論外だという助言を鳩山にしている（同上、105-106頁）。しかし、米側は、こうした主張を行っていないことが、文書から明らかになっている（注100を参照）。また、外務省の説明は、在日米軍再編協議において、海兵隊の司令部要員と一部の戦闘員のグアム移転で合意したことや、これまでさまざまな海兵隊の国内移転案が米側から提案されていることと整合性がとれない。このことに関連して、岡田外相は、外務省は民主党政権の言うことを聞いて動いていた、ウィキリークスの情報は「機密レベルが低い」（同上、110頁）と述べるなど、鳩山とは見解を異にしている。両者の認識の違いは、普天間の県外移設には米側も外務・防衛省も反対であったのに対して、岡田外相が主導した「密約」問題では、外務省は協力的であったということも影響していると思われる。というのは、有識者委員会の人選に際して外務省はイニシアティブをとり、のちに集団的自衛権の全面的行使容認を答申する安保法制懇の座長代理を務める人物を有識者委員会の座長に据えただけでなく、メンバーには、日米安保基軸論者が含まれていた。岡田が「動いていた」との感触を得たのは、そうした違いが大きいのと考えられる。

¹⁰⁰ 『朝日新聞』2016年2月23日。在日米軍司令部は、記者の取材に「そのような基準は存在しない」と回答している。「普天間問題に関する米側からの説明」（2010年4月19日付文書）は米側回答の根拠となっている資料である。「極秘」と押印されているこの文書に基づいて外務省と防衛省は米側から説明を受けたとみられるが、外務省は例によって、「文書の内容は確認できない」と取材に回答している。

¹⁰¹ 前掲、『民主党政権とは何だったのか』110頁。

する「事実上の不信任」だと書き立てた。だが実際には、藤崎大使は呼び出されたのではなく、キャンベル次官補に会ったあとに、「クリントン長官のところにも立ち寄った」(クローリー国務次官補定例記者会見)だけであった。この顛末について、ある研究は「日本側の一部で意図的な演出がなされた」ことを示唆したうえで、「演出された『米政府の怒り』」と評している。¹⁰²

対応にちぐはぐが目立つ中でも、鳩山政権は「密約」問題では、一定の成果を挙げた。戦後日本の外交は、国民世論の声を外交に反映させようとするのではなく、しばしば世論に逆らう形で進められてきた。有田八郎元外相は敗戦後の1951年4月、戦前の日本外交に関する所見の中で、「当時の外務省の者は、小村(寿太郎)さん以来の伝統で、外交は外務省にまかせておけという考え方で国民大衆の上になたてやる点に欠けていた」と反省の弁を述べている。外務省で経済局長、韓国大使、フランス大使などを歴任した小倉和夫は、03年4月外務省によって公表された文書「日本外交の過誤」(外務省調書)を検証した著書の中で、有田の述懐に言及したうえで、次のように述べている。「第二次世界大戦後、単独講和の選択、日米安保の改定、日韓国交条約等、長い間、外交当局は、多くの国民の素朴な感情にむしろ逆らってまで、戦略的外交を展開してきた。それはまた米国の戦略に日本外交を合致させる努力の一環でもあった。その過程で、外交は、国民感情を抑えたり、これに冷静さを求める側の役割を演じ続けてきた」。こう述べたうえで、小倉は、「国民は本当に納得してきたのだろうか」¹⁰³と問いかけている。鳩山政権の「密約」問題への取り組みは、小倉の問いかけに答えようとする積極的な試みであった。

自民党政権下の日本政府はある場合には、国民の反核感情に逆らい、ある場合には、「核ならし」という形で国民の反核感情を飼いならそうとし、またある場合には、「核密約」という形でアメリカの核搭載艦船の日本への「寄港」や「通過」を容認してきた。1967年に国会決議で非核三原則が国是とされたが、その後日本政府は、「核の傘」に依存する日本の安全保障政策(「非核四原則」)との矛盾を隠蔽するために、60年の安保改定のさいに取り決められた「核密約」を維持してきた。¹⁰⁴ その際外務省は、研究者の情報公開請求に対して、不開示ではなく、密約文書の存在そのものを否定してきた。

鳩山政権はこのタブーにメスを入れるために、岡田外相の指示のもとに有識者委員会を立ち上げた。2010年3月19日に密約問題に関する報告書は公表された。その結果、朝鮮半島有事の際に在日米軍が事前協議なしで出動できる密約、沖縄返還に伴う有事の際の核兵器の再持ち込みに関する密約、沖縄返還時の原状回復保障費の肩代わりに関する財政密約、60年安保の際に取り決められた核兵器の「イントロダクション」(「持ち込み」)に関する密約の実態がかなりの程度解明されることになった。

調査が開始されると、アメリカ側からは、日米安保体制に悪影響が及ばないようにとの

¹⁰² 宮城太蔵『現代日本外交史』204-205頁。

¹⁰³ 小倉和夫『吉田茂の自問』藤原書店、2003年、211頁。

¹⁰⁴ 「核密約」問題の詳細に関しては、以下の拙論を参照されたい。「『核密約』と日米安保体制」「年報日本現代史」編集委員会編『年報 日本現代史』(現代史料出版)第15号(2010年)、1-38頁。

警戒の声が上がった。09年9月18日の岡田—キャンベル会談では、キャンベルから、密約調査に関して、「いまの運用に影響があると困る」との懸念が表明された。¹⁰⁵ ゲーツ国防長官が訪日し、同年10月21日北沢防衛相と会談した際には、日本側が核持ち込みや沖縄返還に関する「密約」の調査を行っていることに関連し、「日米関係に悪影響を与えないようにしてもらいたい」と注文を付けた。¹⁰⁶ オバマ政権の対日政策担当者らは、「この人たちは日米同盟を一体どの方向に持って行くつもりなのか」と密約調査の行方を憂慮していたという。ホワイトハウス高官も、「密約調査で新たな難題が加わった」と感じていた。¹⁰⁷ 岡田自身、「米国政府の民主党政権に対する不信感がなかったと言えば嘘になるだろう。（米側には）『普天間基地移設問題が微妙な時期に、密約調査をなんのためにやるんだ』という疑心暗鬼もあり、外務省北米局は説明が大変だったと思う」と回顧している。¹⁰⁸

「密約」に関する調査はそうした状況の下で、「開かれた外交」が重要だという岡田の信念が実を結んだものである。だが、問題も残した。筆者は密約調査が行われている最中に、「『核密約』と日米安保体制」と題する論文を執筆したが、その論文の末尾に次のように書いた。「岡田外務大臣が有識者委員会を設置する前後から、にわかに、外務省の元次官経験者や幹部が、密約の存在について証言を始めた。彼らの中には、明らかに非核三原則を二・五原則にする意図を持って証言を始めた人もいる。ライシャワーや大平（正芳）もそのような考えを持っていた」。¹⁰⁹ この時、以下のことが念頭にあった。この頃、非核三原則のうち密約とされた核搭載艦船の寄港や通過を政府として認めるべきだという意見が出ており、そのような雰囲気づくりを目指す動きが見られたことだ。この問題について、岡田外相は2010年3月17日の衆議院外務委員会で、自民党議員の質問に次のように答えている。「緊急事態が発生して、かつ核の一時寄港を認めないと日本の安全が守れないというような事態が発生した時には、その時の政権が政権の命運をかけて寄港を認めるか否かを決断し、国民の皆さんに説明すべきだ」。¹¹⁰ 万が一の場合は「拒否しない余地を残しておくことが必要だ」と考えたという。非核三原則は当面、堅持するといいいながら、他方でいざというときに、核搭載艦船の寄港に「ノー」と言わないというのは矛盾しているが、この矛盾は現在でも解決されていない。

また、岡田自身は、有識者委員会のメンバーに関しては、「バランスのとれた人選」ができたとして述べている。しかし同時に、「一部に疑心暗鬼もあった自民党にも安心を与えるのではないかと考えて」座長に北岡伸一東京大学教授を選んだとも述べていることに示されるように、¹¹¹ 真相の解明という観点から見た場合、「バランスのとれた人選」であったかどうか

¹⁰⁵ 岡田克也『外交をひらく』岩波書店、2014年、33頁。

¹⁰⁶ 『読売新聞』（夕刊）2009年10月21日。

¹⁰⁷ 太田昌克『日米〈核〉同盟』岩波新書、2014年、86-87頁。

¹⁰⁸ 前掲、岡田『外交をひらく』33頁。

¹⁰⁹ 前掲、拙論「『核密約』と日米安保体制」、33頁。

¹¹⁰ 同上、95-96頁。

¹¹¹ 前掲、岡田『外交をひらく』36-37頁。

かは議論のあるところだろう。北岡は集団的自衛権の全面的行使が可能だとの提言を行った安倍首相の私的諮問機関の座長代理（第二次政安倍権期）を務めており、この機関のメンバーの中には、「密約」問題の調査に携わった有識者委員会のメンバーも含まれる。

その結果、調査は不十分なものになった。「機密討議記録」という文書化された口頭了解があるにもかかわらず、核兵器の「イントロダクション」をめぐる論点については、「広義の密約」はあったが、「狭義の密約」はなかったとの結論を導き、「密約」の意義を過小評価する試みがなされた。明確な文書が存在するにもかかわらず、財政密約はなかったとされた。沖縄への核の再持ち込みに関しては、佐藤とニクソンの間で署名された密約文書があるにもかかわらず、これは佐藤個人がサインしたものであるから、のちの政権を拘束するものではないという議論がなされた。こうした結論や見解は、史料の検証と解釈において説得力に欠ける。

詳細は拙著と拙論に譲るとして、改めて次の点を指摘しておきたい。日本側交渉者たちは、核搭載艦船が核兵器を搭載した状態で日本に寄港することを容認した「機密討議記録」が持つ意味について明確に理解していた。「米軍の配備及び使用に関する日本側書簡案」（1958年7月2日、条約局）という文書がそれだ。この文書によれば、「合衆国は、日本国政府の同意なくして核兵器を日本国内に持ち込まない。これは、日本国内に配備される合衆国の軍隊のみならず、臨時に日本国内にいる船舶及び航空機に適用があるものとする」となっている。この文書は、日本側が、安保改定交渉時に、「臨時に日本国内にいる船舶及び航空機」が核兵器を搭載して入港（または着陸）している現実を踏まえ、このことが明らかになれば、国会で問題になることを明確に認識していたことを示している。栗山尚一元外務事務官も指摘するように、当時は、アメリカの核搭載艦船が核兵器を搭載したまま入港していたことは「ある程度軍事常識になっていた」し、日米双方ともそういう現実について「認識を共有」していたのである。¹¹²

外交は民主党政権のアキレス腱だったが、普天間の「県外移設」を米側に提示して挫折した鳩山政権の最大の罪は、鳩山を引き継いだ菅直人、野田佳彦両民主党政権の日米同盟基軸論への回帰であった。菅政権では、2010年9月7日に起きた中国漁船による海上保安庁の巡視船への衝突事件への対応は首尾一貫性を欠いた。中国人船長を公務執行妨害容疑で逮捕・勾留しながら、中国側が次々と対抗措置を打ち出し攻勢をかける中、場当たりの対応に終始し、突然那覇地検は船長を処分保留で釈放した。野田政権の下では、胡錦涛国家主席が反対の意思を伝えていたにもかかわらず、12年9月に尖閣諸島の国有化に踏み切り、中国との関係を一層悪化させた。この間、11年9月23日、前原誠司外相と会談したヒラリー・クリントン国務長官は、尖閣諸島が日本の施政権下にある以上、日米安保の対象となると表明したが、日中関係の悪化は、改めて日米同盟の重要性を両政権首脳に認識させた。

鳩山政権が普天間の「県外移設」で躓いたことで、菅政権は安全保障政策において自民

¹¹² 詳細は以下の前掲、拙著および拙論を参照されたい。『冷戦と「アメリカの世紀」』第4章（『「核密約」と日米安保体制—対米依存の構造の源流』）および『「核密約」と日米安保体制』『年報 日本現代史』1-38頁。

党化し、日米同盟強化に突き進んだ。2010年6月の所信表明演説では、「日米同盟を外交の基軸」と位置づけ、この同盟が「アジア・太平洋の安定と繁栄を支える国際的な共有財産」と持ち上げ、「今後も同盟関係を着実に深化させます」と表明した。¹¹³ さらに、10年12月に決定した新防衛計画の大綱¹¹⁴は、非核三原則は維持するとしたが、「基盤的防衛力構想」には依拠しないことが示され、機動性・即応性・柔軟性を重視した「動的防衛力」の概念を打ち出した。また新大綱は、日米同盟を「新たな安全保障環境にふさわしい形で深化・発展」させる方針を示し、北朝鮮をにらんで、弾道ミサイル防衛（BMD）の能力向上を図り、中国を意識した南西諸島の防衛力強化を打ち出したのが特徴だ。中国については、「地域・国際社会の懸念事項」とされた。その背景には、中国が尖閣諸島や南西諸島付近で中国海軍の活動を活発化させ、南シナ海の領土問題で周辺諸国に高圧的姿勢を示す中、防衛体制の強化が必要だとの認識が強まっていたことがあった。

2011年3月11日、日本は東日本大震災に見舞われた。米軍は自衛隊とともに「トモダチ作戦」という災害救助活動を行い、日本国内では米軍や海兵隊を評価する声が高まったが、基地問題に苦しむ沖縄では逆に警戒する声が聞かれた。というのは、「トモダチ作戦」は、米軍と自衛隊の三軍・三隊の連携や日米共同指揮を試す絶好の機会となったからだ。この共同体験は、救難復興支援の名を借りた、日米による事実上の集団的自衛権行使の予行演習に当たるという見方もされたからだ。

実際、このときの体験は、のちの新ガイドラインの目玉となった「共同運用調整所」常設につながった。従来の日米の連絡組織「調整メカニズム」は、日本や周辺で戦争が起きてからでなければ設置されない仕組みになっていた。「共同運用調整所」は平時から有事まで、あらゆる段階で活用することが定められた。日米制服組同士が、普段から戦争を想定して役割分担を決める。常設のきっかけとなったのが、東日本大震災だった。「トモダチ作戦」を遂行するにあたって、日米両政府と自衛隊・米軍が東京市ヶ谷と仙台に拠点を設け、部隊を一緒に指揮した。このとき、人手も不足し、日米は調整担当者の決定といった初歩的な作業から始めなければならなかった。案件によっては、窓口が異なるなど、十分機能しなかった。この時の反省が、ガイドライン改定のさいに「平時からの協力」を考えるきっかけになった。¹¹⁵ 周知のように、これによって、日米同盟の一体化はさらに進むことになった。

3. 11震災への対応に対する批判を浴びて退陣した菅に代わって、11年9月2日、野田政権が誕生した。野田は集団的自衛権の行使は原則として認めるべきだとの考えを持っている保守政治家であり¹¹⁶、もともと自民党の安保政策との違いを見出すことが困難であった。それだけに、野田は前任者以上に日米安保体制の強化に前のめりであった。国連総会出席の機会を捉えて、9月21日オバマ大統領との首脳会談に臨んだ野田は、「震災への支援を受

¹¹³ 『朝日新聞』2010年6月12日。

¹¹⁴ 新防衛計画の大綱の要旨については、以下を参照。『朝日新聞』2010年12月18日。

¹¹⁵ 『朝日新聞』2015年12月30日。

¹¹⁶ 野田佳彦『民主の敵』新潮新書、2009年、134頁。

けたことで、日米同盟が日本の外交の基軸だという信念が、ゆるぎないものとなった」と述べ、普天間問題についても、日米合意に従って協力を進めると強調、10月17日には辺野古埋を埋め立てて新滑走路をつくるための環境影響評価の最終手続きに入る方針を決めた。また、同年12月には、F35戦闘機の購入を決定し、武器輸出三原則も緩和に踏み切った。

日米両政府は12年2月8日、在日米軍再編見直しに関する基本方針を発表したが、この作業は、4月27日の日米安全保障協議委員会（2プラス2）で合意され、見直しが発表された。「調整」のポイントは、06年5月の合意でパッケージとなっていた、沖縄の海兵隊のグアム移転・普天間飛行場の辺野古移設の進展・嘉手納以南の基地返還の切り離しが決定されたことだ。また、約9000人の海兵隊が沖縄、グアム、ハワイ、豪州に分散移転することに変更された。もともと、米軍再編は中国のパワーの台頭に対処するためにグアムの拠点強化を目指すものであったが、沖縄の抵抗で普天移設が進まない中、両者を切り離すことで東アジアの安全保障環境の急激な変化に対応することを優先したものだ。このため、「戦略的な拠点としてグアムを発展させる」ことが改めて確認され、約5000人の海兵隊員を移転することが盛り込まれた。¹¹⁷ その中に、陸上戦闘部隊である第4海兵連隊の他、第3海兵機動展開部隊の航空・陸上・支援部隊が含まれていた。このことは、沖縄における抑止力としての海兵隊の必要性を強調する日本政府の説明に疑問を投げかけるものであった。

にもかかわらず、訪米した野田首相は、オバマ大統領との会談後の記者会見で、自らを、バスケットでアシスト役を務めるポイントガード、大統領を、ゴールを決める「パワーフォワードだ」と持ち上げ、「日米同盟は新たな高みに達した」と自賛した。クリントン国務長官主催の夕食会では、「自衛官のせがれで、日米同盟基軸の肌感覚が養われた」と語るなど、高揚感を隠さなかった。¹¹⁸ 沖縄の人々の苦悩などどこ吹く風といった無神経ぶりであり、沖縄の人々の願望と日米基軸論の溝の深さを浮き彫りにした。

沖縄への新型輸送機 MV22 オスプレイ配備はその象徴であった。野田首相は12年7月17日のフジテレビ・ニュース番組で、オスプレイ配備は「米政府の方針であり、同盟関係にあるとはいえ、（日本から）どうしろこうしろという話では基本的にはない」¹¹⁹と発言した。事前協議の対象ではないというのが、その理由であった。野田政権は続いて9月19日、多くの事故を起こし危険だとして沖縄で反対の強いオスプレイの「安全宣言」を出し、10月1日には、オスプレイが、普天間飛行場に舞い降りた。県民大会に10万人が集まり、反対の声を上げたのを押し切ったの配備であった。オスプレイ配備に反対する県民大会共同代表を務めた翁長雄志那覇市長の記者インタビューでの発言はその前兆であった。翁長市長いわく、「オスプレイ反対で県民が10万人集まったって、本土は一顧だにしない」、「鳩山さんが『県外』といっても一顧だにしない」、「僕は、もう折れてしまったんです。何だ、本土の人はみんな一緒じゃないの、と」。¹²⁰ オスプレイ配備は、沖縄県民の怒りに火をつけることになる。

¹¹⁷ 『朝日新聞』2012年4月27日。

¹¹⁸ 『朝日新聞』2012年5月2日。

¹¹⁹ 『朝日新聞』2012年7月17日。

一方、野田政権誕生から3か月経過した11年11月17日、オバマ大統領は豪州議会で演説し、「リバランス」戦略（アジア太平洋重視戦略）を発表した。政策転換の背景には、オバマ大統領がイラクからの米軍撤退を実現したこともあるが、最も重要だったのは、ブッシュ政権が中東に資源とエネルギーを集中している間に中国の台頭を許してしまっただけでなく、その中国の過去2年間の行動は、オバマ政権が期待した「責任ある利害保有者」のそれではないことが顕著になってきたとの判断がある。09年11月の東京でのオバマ演説では、「中国を封じ込めるつもりはない」と明言し、「強固で、繁栄した中国の台頭」を歓迎する姿勢を示していた。¹²¹ しかし、その後の中国は急速な経済成長を背景に軍事力を増強し、東シナ海や南シナ海における現状変更を目指すようになった。中国の姿勢の変化に、オバマ政権は警戒感を強めた。オバマ政権の対中認識の変化は、12年1月に国防省が発表した国防指針報告書『米国のグローバル・リーダーシップの維持』にも、明確に現れた。同報告は、アジア太平洋重視戦略を確認する中で、北朝鮮の脅威、サイバー攻撃、テロリズムなどへの対処に加え、中国の軍事力増強への対処を挙げた。また、沖縄、グアム、ハワイを初め、兵力の広範な分散と柔軟性を目指すと述べ、フィリピン、シンガポール、タイ、豪州へのローテーション方式によるプレゼンスの確保を強調した。¹²²

6 第二次安倍政権と安保再定義の最終段階

2012年12月26日に実施された衆議院総選挙では、民主党が大敗し、自民党・公明党との連立で第二次安倍晋三政権が発足した。安倍はもともと、憲法改正によって集団的自衛権の行使を可能にすることに強い執着心を示しており、小泉退陣に伴い06年9月に首相に就任した第一次安倍政権の下で、柳井俊二元駐米大使を座長とする「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）を発足させ、集団的自衛権の行使に関する検討を行った。その狙いは、集団的自衛権の行使を禁じる従来の政府解釈の変更であった。安保法制懇は08年6月24日に報告書を提出したが、5つの事例を挙げてそれぞれに集団的自衛権の行使が可能かどうかを検討している。（1）公海上での米艦船への攻撃に対する応戦、（2）アメリカに向かう弾道ミサイルの迎撃、（3）国際平和活動を共にする他国部隊への「駆けつけ警護」、（4）国際平和活動に参加する他国への後方支援。そして、（1）と（2）については、集団的自衛権の行使を容認することを提言した。¹²³

安倍首相はその前年に退陣していたため、この時点では、この提言を実行に移すことはできなかった。自民党は07年7月の参議院選挙で大敗し、参議院で野党が多数を占める「ねじれ国会」が出現する中、ブッシュ大統領に約束したインド洋での海自の給油活動の継続

¹²⁰ 翁長市長へのインタビュー。『朝日新聞』2012年11月24日。

¹²¹ オバマの東京演説全文は以下を参照。『朝日新聞』2019年11月15日。

¹²² Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012.

¹²³ 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書（2008年6月24日）。

に必要なテロ対策特別措置法の延長問題での行き詰まりと健康悪化が重なり、安倍は9月12日に突然辞任を表明した。それゆえ、再び首相の座に返り咲くと、安倍は長年の悲願を実現するための行動に着手することになる。

一方、これまで憲法改正と集団的自衛権の問題は日本の国内問題だとして、この問題への直接の関与を避けてきていたアメリカ政府の姿勢も変化を見せるようになった。その最初の兆候は、一連のアーミテージ報告に見られる変化である。第一次（2000年10月）、第二次（2007年2月）、第三次（2012年8月）のアーミテージ報告は、日本政府の憲法解釈が「同盟にとっての障害」となっていると明言するようになった。¹²⁴ なかでも、第三次報告は、08年の安保法制懇（柳井委員会）報告に言及したうえで、アメリカが求めているのは憲法9条の改正ではなく、「政策の変更」、すなわち解釈改憲による集団的自衛権の行使容認である、と注目すべき指摘を行った。また、アーミテージ報告の作成者たちのうち、アーミテージやポール・ウォルフォウィッツが、それぞれ国務副長官、国防副長官としてブッシュ（ジュニア）政権入りしたことは、ブッシュ政権の対日政策の最重要課題が、日本政府の憲法解釈の変更であったことを窺わせる。

2001年の9・11テロから2003年のイラク戦争開始前後の時期は、冷戦後の新たな国際環境に対処するために進められていた、グローバルな規模の米軍再編の最終局面と重なる時期である。米軍再編4原則は、（1）柔軟性、（2）即応性、（3）作戦区域における地域間の壁の撤廃、（4）同盟諸国との関係強化¹²⁵であった。そのうち、（4）同盟諸国との関係強化の部分は、日本への役割分担の増大を意味した。02年12月に開始された在日米軍をめぐる再編協議は、05年10月に中間報告がまとめられ、06年5月に最終報告が出されたことについては、すでに言及した通りである。実質的に最終報告の意味を持つ中間報告では、日米両国は「地域及び世界における共通の戦略目標」の達成に向けて緊密に協力し、日本は「有事法制に基づく支援を含め、米軍の活動に対して、事態の進展に応じて切れ目のない支援を提供するために適切な措置をとる」¹²⁶と記された。

安倍第二次政権が出現したときは、上述のように、集団的自衛権の容認に向けた下地がかなり整いつつある時期であった。12年12月に首相に就任した安倍は、早くも翌年1月には、集団的自衛権の対象拡大を検討する意向を表明した。そして、同年2月にワシントンを訪れ、22日にオバマ大統領と会談している。この時の記者会見では、日米に微妙な温度差が見られた。オバマは「日米同盟はアジア太平洋地域の礎だ」と語ったが、「両国にとって一番重要な分野は経済成長だ」と述べ、「環太平洋パートナーシップ協定」（TPP）に関心を示した。また、ジョン・ケリー国務長官と岸田文雄外相との会談では、ケリーが、尖閣

¹²⁴ “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” INSS Special Report, October 11, 2000. “The U.S.-Japan Alliance Getting Asia Right through 2020,” CSIS Report, February 2007. “The U.S.-Japan Alliance Anchoring Stability in Asia,” CSIS Report, August 2012.

¹²⁵ 『朝日新聞』2004年8月16日。

¹²⁶ 同上、2005年10月30日。

諸島問題での安保条約第5条の適用について、「揺るぎないコミットメントを確認する」と強調したものの、その一方で、「日本が抑制的に対応していることを評価する」とも発言し、この問題にアメリカが巻き込まれることを懸念していることを示唆した。「尖閣問題についての考えを説明してください」との記者からの質問に対して、オバマが答えなかったことも、そうした懸念の表れである。そのためか、安倍は「この3年間で著しく損なわれた日米のきずなと信頼を取り戻し、緊密な日米関係が完全に復活した」¹²⁷と述べ、政権交代での変化を印象付けようとしたが、実際には、野田政権の下で、日米関係は良好になっていた。

そうした中、安倍政権は、集団的自衛権の行使容認と日米安保体制の強化のための第一歩として、13年10月3日の2プラス2会合において、「日米同盟の枠組みにおける日本の役割を拡大するため、米国との緊密な調整の継続」、「集団的自衛権の行使に関する事項を含む」安全保障の法的基盤の構築、防衛計画の大綱の見直し、97年策定のガイドラインの見直し、を共同発表に盛り込んだ。この会合では北朝鮮の核ミサイル計画も脅威だとされたが、最大のテーマは中国であった。「海洋における力による安定を損ねる行動」を念頭に、「中国に対し、地域の安定・繁栄において責任ある建設的な役割を果たし、国際的な行動規範を順守」するよう求めると同時に、「急速に拡大する軍事面での開放性、透明性を向上させるよう」促すとされた。共同記者会見では、小野寺五典防衛相が中国との緊張関係に言及したが、ケリー国務長官、チャック・ヘーゲル国防長官ともに、中国への直接言及は避けた。日本側は敵地攻撃能力への取り組みを紹介したが、米側はコメントを回避した。¹²⁸ 中国に関しては、「日米対中国」の構図を鮮明にしたい日本と、尖閣問題で軍事衝突を懸念するアメリカとの間に温度差が認められた。

続いて13年12月、安倍政権は、新たな防衛計画の大綱を決定した。新大綱は、日米安保体制を日本の安全保障の「基軸」とであると確認し、さらにアジア太平洋地域および世界の「公共財」と位置づけたうえで、臨機応変かつ機動的に対応できるような「統合機動防衛力」の整備を目指すとした。同年2月8日に安保法制懇の活動が開始されていたが、翌14年5月15日に発表された報告書は、集団的自衛権の全面的な解禁を提案した。¹²⁹ 08年の懇談会報告書で進言していた限定を外したのである。安倍はこれを受けて、14年7月1日、従来の憲法解釈を変更し、集団的自衛権の行使が「憲法上許される」との閣議決定を行った。そして、この閣議決定では、「武力行使の高三要件」が示された。「高三要件」とは、(1) わが国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、わ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、これによりわ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、(2) これを排除し、わが国の存

¹²⁷ 『朝日新聞』2013年2月23、24日。

¹²⁸ 同上、2013年10月4日。森本敏元防衛相は、2プラス2の準備段階で、日本の敵地攻撃能力をめぐる議論で、米側に一時緊張が走ったという。「日本に能力を持たせると戦争に巻き込まれると懸念した」とコメントしている。『朝日新聞』2013年10月23日。

¹²⁹ 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書（2014年5月15日）。

立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がない時に、(3) 必要最小限度の実力を行使すること、である。¹³⁰ 従来の「武力行使の三要件」は、あくまで「わが国に対する急迫不正の侵害がある」場合に、これを排除するために適当な手段がないこととされ、わが国に対象が限定されていた。だが、「新三要件」では、日本が直接攻撃されていないにも関わらず、「わが国と密接な関係にある他国（例えばアメリカ）」に武力攻撃が発生した場合でも、実力行使できることになる。米軍の軍事力行使と「一体化」する形で日本が実力行使することは集団的自衛権の行使に該当し、憲法で禁止されているとする1972年の政府解釈を変更したのである。

しかも安倍政権が集団的自衛権行使の合憲性の根拠として持ち出したのは、砂川事件（「伊達判決」）に関する最高裁差し戻し判決（1959年12月16日）である。だが、この最高裁判決は「自衛権」を認めているだけで、個別的自衛権と集団的自衛権の区別をしていない。72年の政府見解はそれゆえ、個別的自衛権は認められるとしているが、この見解の結論は「集団的自衛権の行使は、憲法上許されない」というものである。しかし、安倍内閣は72政府見解を無視して、集団的自衛権は認められるという、実に驚くべき論理を展開した。根拠法と政府説明に多くの憲法学者が違憲批判を浴びせたのは当然であった。最も根本的な批判は、憲法第9条の最終的な解釈は最高裁判所にあるのに、一内閣がその時々都合で解釈を変更するのは立憲主義に反するというものだ。元内閣法制局長官の阪田雅裕は、「憲法は国家が守るべき規範を定めたもので、時々政権が勝手に都合よく解釈するのは問題だ」¹³¹と述べている。

憲法解釈を変更した安倍政権は、2015年4月7日の外務・防衛担当閣僚会合（2プラス2）で1997年のガイドラインを新たに改定した。97年ガイドラインでは、3分野を区別し、(1) 平時においては、日本周辺以外での米軍支援は特別措置法で対応、(2) 日本有事においては、個別自衛権で反撃、(3) 周辺有事においては、自衛隊による後方支援は可能だが、武力行使はできない、となっていた。新ガイドラインでは、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定を反映したものになった。(1) 「平時から緊急事態までのいかなる段階においても、切れ目ない形で、日本の安全が損なわれないようにする」、(2) 3分野の区別を撤廃、周辺事態の概念を取り払い、地理的制約を外す、(3) 周辺有事においては、集団的自衛権で反撃、(4) 平時において、武力行使以外の後方支援活動を行い、全世界での米軍支援が可能。¹³² 以上を主な内容とする改定であったが、(2) (3) が可能になったことは、日米安保条約第6条（極東有事）でいう「極東」の地理的範囲を超えることになり、第6条の規定は形骸化してしまった。この意味で、安倍政権の集団的自衛権行使容認の決定は安保再定義の最終段階を画するものであった。

13年10月3日の2プラス2では、尖閣諸島問題をめぐる日中紛争に巻き込まれる事態を

¹³⁰ 『朝日新聞』2014年7月2日。

¹³¹ 同上、2013年2月14日。

¹³² 『朝日新聞』2015年4月28日。『西日本新聞』2015年4月28日。

強く警戒していたオバマ政権だが、この間中国の南シナ海への急速な海洋進出、フィリピンやベトナムなどとの軋轢を厭わない強硬姿勢を中国がとるようになったため、同政権は新ガイドライン改定では、尖閣問題も含めて日本と足並みを揃えることを選択した。日米両政府は共同発表で、尖閣諸島が「日米安保条約の範囲に含まれる」ことを再確認し、さらにガイドラインで新たに「離島防衛」が盛り込まれた。また、辺野古が唯一の解決策であることも再確認された。ケリー国務長官は2プラス2の記者会見で、日米合意を「歴史的な転換点だ」と歓迎したが、他方、防衛省幹部は「離島防衛」を「一番の成果」と評価した。

一方、日本においては、安保法制の国会審議が行われてもいないのに新ガイドラインを先に作り上げるというプロセスを経たことから、野党は安倍首相の行動を、「前代未聞の国会無視」、「究極の対米従属」と批判した。18年ぶりのガイドライン改定を受け、安倍は15年4月に訪米し、オバマと首脳会談に臨み、日米同盟の強化を確認した。その際安倍は、30日に米議会上下両院合同会議で演説を行い、安保法制に取り組んでいることに言及、「この夏までに成就させます」と述べた。その後、9月になって、新ガイドラインの場合と同様、世論調査で反対が賛成を上回る中で、強引に安保関連法を成立させた。¹³³ 安倍首相の米議会演説を傍聴した米メディア記者は、「行政の長による立法権への介入ともいえる宣言を聞いて、気分がいい議員はいない。ここは米国。大統領には大統領の、議会には議会の領分がある」と語ったとされる。¹³⁴ 新ガイドラインに関する日米合意から安保関連法の成立までの過程は、アメリカのコラボレーターとしての安倍政権の性格を如実に示している。

安保再定義のプロセスにおいては、1977年のガイドライン、日米安保共同宣言、一連の防衛計画の大綱、2015年の新ガイドラインなど、法体系に属しない文書が、集団的自衛権の行使容認の閣議決定を導き、安保法制を生み出した。これらの日米合意文書が、日本国憲法第9条を改正することなく、事実上憲法を制することになったのである。すなわち、「憲法9条の下で集団的自衛権を行使できるということになれば、平和主義を掲げた9条はあってもなくても同じことになり、法規範としての意味がなくなる」。¹³⁵ これは内閣法制局長官を務めた阪田雅裕の言葉である。これが、安倍首相のいう「積極的平和主義」の姿である。

おわりに

本稿が対象とする日米安保の再定義の最終ラウンド以降も安倍政権は続くことになるが、以下において、これまで検討してきたことを纏めて締め括ることにしたい。

第一に、日米安保再定義は、アメリカの戦略の変遷に伴い、アメリカがイニシアティブ

¹³³ 共同通信社全国世論調査によると、新ガイドラインでは、賛成35.5%、反対47.9%であり、安全保障関連法案の今国会での成立方針に関しては、賛成35.2%、反対48.4%であった。『西日本新聞』2015年5月1日。安保関連法とは、国際平和支援法（新法）、重要影響事態法（周辺事態法の改正）、武力攻撃・存立危機事態法（武力攻撃事態法の改正）、改正自衛隊法、改正PKO協力法などである。

¹³⁴ 『西日本新聞』2015年5月1日。

¹³⁵ 『朝日新聞』2013年2月14日。

をとる形で行われてきた。1951年9月に日米安保条約が締結されたとき、日米には思惑の違いがあった。日本は在日米軍が自国の安全を守ることを期待し、同条約の第5条を重視した。また、その背景には、憲法第9条が集団的自衛権の行使を禁止しているという政府解釈の存在があった。他方、アメリカは、同条約を、対ソ・対中「封じ込め」政策にとって不可欠な手段と位置づけ、この目的を達成するために、日本を「自由主義陣営」に組み込み、アメリカのアジア戦略の要石として最大限活用しようとした。アメリカが期待したのは、日本のアジア地域での役割分担の増大であった。言い換えると、日本は、1960年に改訂された日米安保条約第6条にいう「極東における平和及び安全の維持」に貢献することが期待された。その寄与とは、アメリカによる在日米軍基地の自由使用の権利であった。それゆえ、日米安保再定義の歴史とは、日本有事を想定した第5条対応を優先する日本と、極東有事を想定した第6条対応を優先するアメリカとの綱引きの歴史であった。すでに検討したように、アメリカのヘゲモニーの後退に伴い、役割分担の増大を求めるアメリカの要求は強くなり、他方日本は、国力が増大し国益も拡大するに従い、アメリカのニーズに応えるというプロセスを繰り返した。その結果、日米安保の目的と役割は第5条から第6条に移行し、ついには第6条にいう「極東の範囲」を超えることになった。この再定義のプロセスは憲法第9条の解釈の変遷を伴った。その最終局面が、安倍政権による集団的自衛権行使容認の閣議決定と安保関連法の成立である。この措置によって、日米安保条約は大きく変質し、第6条の「極東の範囲」に関する従来の政府解釈と安保関連法とは整合性がとれなくなった。

第二に、日米安保条約と日米行政協定（現在の日米地位協定）は、米軍と軍属に特権を付与するさまざまな特別措置法を生み、日本は二重の法体系を抱えることになった。このため、「安保法体系」による「憲法体系」の侵食と空洞化が進行した。このことは、戦後政治を担ってきた自民党政権が、アメリカのコラボレーターであったことを示している。具体的には、彼らが、日米地位協定の改定に消極的であり、弥縫的な改善で済ませてきたことに現われている。このため、在日米軍基地の75%が集中する沖縄の人々は現在、米兵による犯罪、人権侵害、騒音被害、環境汚染など過重な基地負担に苦しめられている。

第三に、普天間移設をめぐる沖縄県と日本政府の対立は、「二つの法体系」の矛盾と戦後体制に根差した「対米従属の構造」の象徴である。普天間の辺野古移設に反対する沖縄の人々の声を無視し続ける日本政府の姿勢は、主権国家の在り様からすれば、異様だといえる。ほかない。「辺野古が唯一の解決策」という日本政府は、沖縄の海兵隊は抑止力として日本の安全にとって不可欠だという点にその論拠を求めるが、この説明は説得力に欠ける。普天間問題の解決を目指した鳩山首相が、「少なくとも県外」を公約に掲げたとき、アメリカ側はさまざまな県外移設案を提案してきたからだ。そしてアメリカ側の提案がことごとく実現しなかったのは、日本政府が、本土各地の自治体の反対の声に押されて、国内調整に失敗したからである。そのときどきの政権の政治的意思が問題なのだ。政府がいうように、沖縄から海兵隊が移転すれば抑止力が損なわれるからではない。嘉手納基地は中国に対す

る抑止力としては意味があるが、そのような役割は海兵隊に求められていない。太田元沖縄県知事は、在任中の辺野古移設問題への取り組みを回想し、「しかしあの時期に今一押し、海兵隊の兵力削減や米本土への移転などについて踏み込んで交渉を進めていれば、また違った展開になっていたのではないかと思われた」と述べている。太田は続けて、こうも言っている。「米国のシンクタンクの研究者や軍事評論家の中には、軍事機能を低下させずに在沖米軍の兵力削減は、可能だと主張するものが少なからずいたからだ。」¹³⁶ そう言っているのは、アメリカのシンクタンク研究者、軍事評論家だけではない。本論で検討したように、98年2月6日の日米非公式協議の場で、キャンベル国務次官が日本側出席者に対して、普天間の県外施設が実現できない理由について、「日本政府が沖縄以外に海兵隊のプレゼンスを支えるための基盤提供が政治的に不可能だ」ということが原因だと述べたことは、決定的に重要である。交渉に当たったモンデール駐日大使は当時、「彼らはわれわれを沖縄から追い出したくなかった。彼らが望んだのは、この問題を何らかの安定した状態に戻すことであった」と証言している。¹³⁷ 問題を解決しようとする政治的意思が日本政府には欠けていたのである。

最後に指摘すべきは、「密約」と「対米従属」の不可分性と、そのことが日米関係にとって有する意味についてである。日米安保の歴史は秘密主義のベールに包まれ、なかなか真相が見えにくい部分がある。だが、「不都合な真実」を隠蔽する日本政府や官僚組織の体質は、国民の知る権利や外交の民主的コントロールに対する挑戦であるだけでなく、日本の外交力の貧困と「対米従属」の原因でもある。少女暴行事件後の沖縄の状況は、日米地位協定の改定や普天間移設問題で県外移設を実現するまたとない機会であったが、日本政府はアメリカのコラボレーターとして振舞い続けたことで、その機会を逃してしまった。

日米関係において、日本政府がアメリカのコラボレーターとして振舞ってきたということは、アメリカから安全保障その他の恩恵を付与される代わりに、ある程度の国家主権に対する制約を日本が容認してきたことを意味する。だがその場合、コラボレーターたちは、国民の反発を恐れて、国家の体面が損なわれないように、密約の形をとって、国家主権の制約を容認していることを隠蔽してきた。実体は「対米従属」だが、形式上は国家主権が損なわれていないような体裁をとる。たとえば、沖縄返還に伴い、事前協議制度が沖縄にも適用されることになったことをもって、「法的一元化」が実現したとして、これを評価する向きがある。だが、60年の安保改定で実現した事前協議制度は、日本政府が、国家主権を擁護するためにアメリカに要求して設けられた取り決めであるにも関わらず、日本政府は在日米軍の出動にさいして、この制度を一度も発動したことがない。この制度は発動しないことによって、日本にとっては、アメリカの「核の傘」に依存して自国の安全を維持するメリットがある一方、アメリカにとっては、この制度が発動されないことによって、在日米

¹³⁶ 太田昌秀『沖縄の決断』朝日新聞社、2000年、291頁。

¹³⁷ Oral History of Ambassador Walter F. Mondale, April 27, 2004, The Association of Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, p. 18.

軍基地を極東有事のために自由に利用できるというメリットがある。しかし事前協議制度が形骸化しているという事実が意味するのは、この制度が、日本外交の自立性を担保するメカニズムであるというよりは、むしろアメリカの「核の傘」に依存することで生じる対米自主外交の欠如を隠蔽する装置として機能してきたことを示している。¹³⁸ 対米自主外交の欠如については、以上の他にも、米兵の犯罪に関して、重罪でない犯罪行為である場合には犯罪者を訴追しないという密約が交わされている。¹³⁹ また、砂川事件に関する「伊達判決」を差し戻した1959年の最高裁判所判決の審理過程で、田中耕太郎最高裁長官が、藤山愛一郎外相、駐日米大使ダグラス・マカーサー二世と密かに連絡を取り合い、米大使との極秘会談で、こうした憲法問題で伊達判事が判決を下すのは「全く誤っているのだ」などと発言していることにも示されている。裁判の公正と中立性が疑われるようなやり取りが行われていたことが、近年の極秘文書で明らかにされた。¹⁴⁰ こうした外交における秘密主義は、「対米従属」を隠蔽するための装置として機能している。

トランプ大統領の登場は、これまで日米安保体制は盤石だと考え、その強化に邁進してきた日本政府とその協力者に衝撃を与えた。なぜなら、トランプは交渉で有利な取引をするためには、日米同盟でさえも交渉材料として使うタイプの政治家だからだ。トランプ現象が意味するのは、日米安保体制というものが必ずしも、日米安保基軸論者が言うほどに日米関係の礎ではないということであろう。それゆえ日本は、新たな選択肢についても考えておかねばならない状況に直面している。

そのためには、日本外交に欠けていたもの、すなわち日本はどのような国際秩序を東アジアで構築していくのか、そのための理念、構想、戦略はどうあるべきなのかを検討する必要がある。たとえば、日本の対米依存・従属の構造を作り上げている核心的要因は、日本が安全保障をアメリカの「核の傘」に依存していることだ。だが、核兵器禁止条約の発効は日本政府に新たな問題を突き付けている。日本政府は、この条約に加盟することに反対である。日本の安全をアメリカの核抑止力に依存しているからだ。その一方で、北朝鮮に対しては、非核化（核兵器とミサイルの廃棄）を要求して国連の制裁決議にも加わってきた。北朝鮮に核の放棄を求めるというのは、北朝鮮に「核抑止への依存を放棄せよ」というのと同義である。¹⁴¹ だが、自らはアメリカの核抑止力に依存しながら、北朝鮮に抑止力の放棄を求めるのは矛盾している。こうした矛盾した外交に説得力を持たせるには、アメリカの抑止力への依存度の比重を引き下げる外交が必要だが、それにはどのような東アジア秩序構想と戦略の下であれば、日本の安全を確保し、同時に良好な日米関係を維持できるかを真剣に検討することが求められる。トランプ現象は、そうしたオルターナティブ

¹³⁸ 豊田祐基子『日米安保と事前協議制度 「対等性」の維持装置』吉川弘文館、2015年、4、256-263頁。

¹³⁹ 布施祐二『日米密約 裁かれない米兵犯罪』岩波書店、2010年。

¹⁴⁰ 布川玲子、新原昭治編著『砂川事件と田中最高裁長官』日本評論社、2013年、67頁。また、以下も参照されたい。吉田敏浩、新原昭治、末浪靖司『検証・法治国家崩壊 砂川判決と密約交渉』創元社、2014年、73、198-199頁。

¹⁴¹ 豊下楯彦「基調講演「軍事の要石」からの脱却を求めて—米中対立の狭間の沖繩—」豊下楯彦その他著『沖繩を世界軍縮の拠点に』岩波ブックレット、2020年、27頁。

を考える機会を提供しているのではないだろうか。アメリカのようなメドゥーサとうまく付き合っていくためには、アメリカが日本に一目おく、頼りになる存在になることが必要である。そのような日本は、これまでのようにコラボレーター政権として振舞うことでは生まれない。日本がアジアとうまく付き合い、アメリカに一目置かれる存在になる。そのためには、まずは近隣諸国と和解して「歴史問題」を乗り越えることが不可欠だろう。米中ヘゲモニー争いが続く中、その狭間で日本は中韓とどう向き合っていくかが問われている。

参考文献

日本語

- 秋山昌廣『日米同盟の戦略対話が始まった』亜紀書房、2002年。
- 安全保障の法的基盤に関する懇談会「安全保障の法的基盤に関する懇談会」報告書、2008年6月24日。
- 安全保障の法的基盤に関する懇談会「安全保障の法的基盤に関する懇談会」報告書、2014年7月2日。
- 五百旗頭真編『日米関係史』有斐閣、2008年。
- 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編『外交激変 元外務事務次官柳井俊二』朝日新聞社、2007年。
- 五百旗頭真、宮城太蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』岩波書店、2013年。
- ETV 特集「ペリー告白—元米国防長官・沖縄への旅—」2017年11月18日放送。
- 太田昌克『「核密約」と日米安保体制』岩波新書、2014年。
- 太田昌秀『沖縄の決断』朝日新聞社、2000年。
- 岡田克也『外交をひらく』岩波書店、2014年。
- 小倉和夫『吉田茂の自問』藤原書店、2003年。
- 菅英輝『「アメリカの世紀」と冷戦』岩波書店、2016年。
- 菅英輝『「核密約」と日米安保体制』「年報日本現代史」編集委員会『年報日本現代史』（現代史料出版）第15号（2010年）。
- 菅英輝「日本のナショナリズムを管理する米国の能力に陰りが見えてきた」『Journalism』2014年5月号。
- 菅英輝『「脆弱な国家」と日米安保体制—ポスト冷戦下の地域紛争と安全保障』峯陽一・畑中幸子編著『憎悪から和解へ 地域紛争を考える』京都大学学術出版会、2000年。
- 菅英輝『アメリカの世界戦略』中公新書、2008年。
- 菅英輝、G. フック、S. ウェストン編著『アジア太平洋の地域秩序と安全保障』ミネルヴァ書房、1999年。
- 栗山尚一『日米同盟 漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年。
- 古関彰一『対米従属の構造』みすず書房、2020年。
- 後藤謙次『平成政治史』第二巻および第三巻、岩波書店、2014年。
- 河野洋平『日本外交への直言』岩波書店、2015年。
- 真田尚剛、服部龍一、小林義之編『秋山昌廣回顧録』吉田書店、2018年。
- 島川雅史『アメリカの戦争と日米安保体制』第三版、社会評論社、2011年。
- 田中均『外交の力』日本経済新聞社、2009年。
- ダワー、ジョン『忘却のしかた、記憶のしかた—日本・アメリカ・戦争』岩波書店、2013年。
- ダワー、ジョン / ガバン・マコーマック『転換期の日本へ』NHK 出版新書、2014年。
- 豊下栖彦その他著『沖縄を世界軍縮の拠点に』岩波ブックレット、2020年。
- 豊田祐基子『日米安保と事前協議制度「対等性」の維持装置』吉川弘文館、2015年。

ドン・オーバードーハー、ロバート・カーリン著『二つのコリア』共同通信社、2015年。
久江雅彦『米軍再編』講談社現代新書、2005年。
船橋洋一『同盟漂流』岩波書店、1997年。
布川玲子、新原昭治編著『砂川事件と田中最高裁長官』日本評論社、2013年。
布施祐二『日米密約 裁かれない米犯罪』岩波書店、2010年。
ベリー、ウィリアム『核なき世界を求めて 私の履歴書』日本経済新聞社、2011年。
細川護熙『内訟録』日本経済新聞社、2010年。
野添文彬『沖縄米軍基地全史』吉川弘文館、2020年。
野田佳彦『民主の敵』新潮新書、2009年。
宮城太蔵『現代日本外交史』中公新書、2016年。
森本敏『普天間の謎』海竜社、2010年。
御厨貴、中村隆英編『宮澤喜一 保守本流の軌跡』朝日新聞社、2006年。
山口二郎・中北浩二編『民主党政権とは何だったのか』岩波書店、2014年。
山本章子『日米地位協定』中公新書、2019年。
屋良朝博『砂上の同盟』沖縄タイムス社、2009年。
柳澤協二『官邸のイラク戦争』岩波書店、2013年。
吉田敏浩『「日米合同委員会」謎の権力構造の正体に迫る』創元社、2016年。
吉田敏浩、新原昭治、末浪靖司『検証・法治国家崩壊 砂川裁判と密約交渉』創元社、2014年。
吉次公介『日米安保体制史』岩波新書、2018年。

英語

Clare, Michael, *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy* (New York: Hill and Wang, 1995). マイケル・クレア『冷戦後の米軍事戦略—新たな敵を求めて』かや書房、1998年。
Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012.
Destler, I. M., "A Government Divided: The Security Complex and Economic Complex," in David A. Deese, ed., *The New Politics of American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1994).
Kan Hideki, "U.S. Global Strategy and Japan's Right to Exercise Collective Defense: An Historical Perspective," *Nanzan Review of American Studies*, Vol. 37 (2015).
Kan Hideki, "Japan-United States relations in the postwar years," Hugo Dobson and Glenn D. Hook, eds. *Japan and Britain in the Contemporary World* (London: RoutledgeCurzon, 2003).
McCormack, Gavan, *Client State Japan in the American Embrace* (New York: Verso, 2007).
Office of International Security Affairs, Department of Defense, *U.S. Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 27, 1995
The Association of Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, *Oral History of Ambassador Walter F. Mondale*, April 27, 2004.
Schwarzkopf, H. Norman, *The Autobiography It Doesn't Take a Hero* (New York: A Bantam Book, 1993). N. シュワーツコフ『シュワーツコフ回想録』新潮社、1994年。
Sylvan, David and Stephen Majeski, *U.S. Foreign Policy in Perspectives : Clients, enemies, and empire* (London: Routledge, 2009).
(2021年2月1日脱稿)

日本における戦後補償問題の30年

Issues on Postwar Compensation for the Last 3 Decades in Japan

山 田 良 介
YAMADA Ryosuke

はじめに

本稿では、主にこれまでの約30年における戦後補償問題の推移を概観する。約30年前といえば、1989年に冷戦の終結が宣言され、91年には社会主義国家を代表するソ連が崩壊するといった大きな歴史的イベントが起こった。また、近隣の東アジアの国々に目を移せば、1980年代後半からフィリピンや台湾、韓国において一連の「民主化」と呼ばれる政治変動が生じている。

一方、日本国内では、アジア・太平洋戦争（第2次世界大戦）敗戦までは日本国の元首であり「大元帥」でもあった昭和天皇が1989年に死去し、戦前と戦後が連続する「昭和」の時代が終わり、「平成」という新たな時代が始まった。93年には55年体制が崩壊し、長期にわたる自民党単独政権の時代が終焉し、政権交代を交えながら現在まで続く連立政権の時代になっていった。

このような、国内外における様々な事件や変化が重畳する状況において、1990年代に入ると日本社会では「戦後補償」が政治課題として注目を集めることになった¹。戦後補償とは単に戦争被害者に対して金銭を支払うことにとどまらず、謝罪や真相究明、名誉回復、歴史教育なども含むものとされている²。

この問題に関して、一般的にはアジア・太平洋戦争などで被害を受けたアジアの人たちへの対応がイメージされがちである。実際、現在の日韓関係においても、最近の「徴用工」裁判に象徴されるように、この問題が重要な争点となっている。

だが、戦後補償問題は日本国内における戦争被害者に対する措置も含むものである。この点も併せて検討することにより、この問題に対する日本政府のこれまでの姿勢が一層明らかになるといえよう。結論的に述べれば、この問題に対する日本政府の基本姿勢は、例

¹ 朝日新聞のデータベース「聞蔵Ⅱ」の検索では、日本国内の問題に関しては1988年11月頃から「戦後補償」という語句が入った見出しが登場するようになる。

² 朝日新聞戦後補償問題取材班『戦後補償とは何か』朝日新聞社、1999年（初出は1994年）、150頁、および内田雅敏、『元徴用工 和解への道—戦時被害と個人請求権—』筑摩書房、2020年、131-132頁参照。

外的なケースはあるものの、消極的な対応に終始していると総括することができよう。

また、戦後補償問題をめぐっては、戦争被害者が声をあげるにより新たな問題が浮上するという過程が繰り返されていくことになる。とりわけ、この30年間においては韓国をはじめとする海外からの訴えが主要なものになっていった。そうなった理由としては、後述するように、戦争犠牲者をとりまく政治的環境の変化があげられる。また、国際社会における人権や戦争をめぐる規範意識の変化による影響も指摘できる。本稿ではこのような戦後補償問題をとりまく環境の変化にも触れていきたい。

なお、紙幅の都合と筆者の能力の関係上、約30年間の戦後補償問題を包括的に取り上げることはできず、主要な案件に限定せざるを得なかった。また、約30年間の推移を概観するという本稿の性格上、既存の先行研究等の内容に依拠して本稿を執筆したことをあらかじめお断りしておく。

I. 戦後補償をめぐる枠組みの形成①—サンフランシスコ平和条約による戦後処理—

1. 連合国側の当初の賠償方針

ここでは、前史として戦後補償問題をめぐる枠組みについて概括的に整理する。日本が戦ったアジア・太平洋戦争では、民間人も含めた日本国民の犠牲者は、その前から続いていた日中戦争もあわせて300万人以上、そして、中国をはじめとするアジア地域では2000万人近くが犠牲になったとされる。日本の降伏後、アメリカをはじめとする連合国は、極東軍事裁判（東京裁判）等によって日本の戦争犯罪人を処罰したが、あわせて、敗戦国となった日本国に対して戦争によって生じた損害等を償わせるための「賠償」についても検討されることになった。

当初、連合国側では日本国に対して厳しい賠償を課するという意見が強かった。このような考えは、日本の徹底的な非軍事化という占領期初期の連合国の対日政策の方針に合致するものであった。1945年11月に来日した E. W. ポーレを長とする賠償調査団は、兵器関連工場施設は即刻撤去または破壊することや、食料・衣料分野の生活水準は日本人に蹂躪され略奪された近隣諸国民のそれより高くないものとするといった提言をおこなった。これは、日本が再び世界平和の脅威となることがないように、産業上の武装解除をおこなうという方針に基づいたものであった³。

この勧告を踏まえ、連合国最高司令官が、賠償に充てる工場施設を指定し、中国やオランダ（インドネシア地域）、フィリピン、英国（ビルマ・マレー地域）に引き渡された。このような賠償は、後述のサンフランシスコ平和条約に先だて実施されたため「中間賠償」と呼ばれた。しかし、このような施策は日本経済に壊滅的な打撃を与えることになり、結果として日本に対して経済援助をおこなっているアメリカの財政負担が重くなるといった

³ 塚本孝「戦後補償問題—総論—」『調査と情報』第228～230号（合綴）、1993年12月、6頁参照。

意見が強まることにより、1950年5月までに打ち切られた⁴。

2. 冷戦の激化と賠償方針の転換

その間、米ソの対立を中心とする冷戦が激しさを増すなかで、日本を共産主義の進出を防ぐ「防壁」にするという対日占領方針の転換がなされたことにより、日本への賠償に関する方針も転換がなされた。朝鮮戦争勃発後に公表された米国国務省の「対日講和（平和）7原則」において、「すべての当事国は…戦争行為から生じた請求権を放棄する」という方針が提示され、1951年9月に締結されたサンフランシスコ平和（講和）条約において具体化された⁵。このように、連合国による日本国に対する賠償問題の処理は、サンフランシスコ講和会議における吉田茂総理大臣の演説で用いられた表現に象徴されるように「寛大なる」ものとなった⁶。

ただし、公私の在外資産を賠償に充てることが認められたため、ほとんどの在外資産が没収された。実質的にはこれが最大の賠償支払いとなった⁷。このことは、後述するようにいわゆる引揚者に対する日本政府の措置、およびその後の戦後補償をめぐる裁判に大きな影響を与えた在外資産に関する補償請求事件へとつながっていく。

また、戦時中に日本によって占領され損害を与えられた連合国が希望する場合は、二国間協定による賠償を受けられることも認められた。この方針により、フィリピンなど東南アジアの6ヵ国との間では、賠償や無償経済協力という形での協定が後に結ばれた⁸。

ただし、これらの賠償や無償経済協力は役務や生産物の提供によるものであり、農業用機械や輸送用機械、工場プラント、発電所や鉄道・道路等の建設資材等の資本財中心の実物賠償であった。その結果、日本の工業の育成に寄与するとともに、日本商品の市場開拓にもつながったとされる。また、賠償協定の締結時期が日本の高度経済成長期に重なったことにより、「日本は大局的にみてさほど苦勞せずに賠償を支払うことができた…復興した日本が東南アジアに経済的に再進出する際の絶好の足がかりとして賠償供与や無償経済協力を利用するという効果をもたらした」のである⁹。

以上みてきたように、連合国側によって日本国に課せられた賠償は、冷戦という国際政治の影響により厳しいものにはならなかった。むしろ、東南アジア諸国に対する賠償や無償経済協力は日本の経済成長に貢献する結果をもたらした。

⁴ 国際法事例研究会『日本の国際法事例研究（6）戦後賠償』ミネルヴァ書房、2016年、5頁参照。

⁵ 「アメリカの対日平和条約に関する七原則」、データベース「世界と日本」（代表：田中明彦）<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPUS/19501124.OIJ.html>（最終アクセス、2020年10月5日）。

⁶ 「サンフランシスコ平和会議における吉田茂総理大臣の受諾演説」、データベース「世界と日本」<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPUS/19510907.S1J.html>（最終アクセス、2020年10月5日）。

⁷ 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—』第1巻、東洋経済新報社、1984年、472頁参照。

⁸ ラオス・カンボジアは賠償請求権を放棄したので、代わりに無償経済協力（準賠償）をおこなうことになった。

⁹ 大蔵省財政史室編、前掲書、536-537頁。

もう一点指摘すべきことは、このような賠償は、実際に戦争被害を受けたアジアの人たちに対する直接的な「償い」ではなかったということである¹⁰。このようなやり方に対しては、『過去の戦争』のどのような責任を、誰に対して、どのように償うのかという、賠償の本来の意味を問い直す機会を失わせた」という指摘もなされている¹¹。

また、旧植民地であった地域（朝鮮半島や台湾）は日本領土から分離されることとなった。しかし、サンフランシスコ講和会議では「植民地帝国」の清算という問題は直接的には扱われず、国家間の戦争に起因する「請求権」の問題として後日の個別交渉に委ねられることになった¹²。このような戦後処理のあり方は、その後、韓国など旧植民地地域の人々から提起されることになる個人補償の問題（さらには歴史認識問題）の遠因となったといえよう。

Ⅱ．戦後補償をめぐる枠組みの形成②—国内の戦争犠牲者に対する補償・擁護めぐって—

1. 軍人・軍属に対する措置

次に、日本国内の戦争犠牲者に対する補償・擁護の枠組みについて見ていきたい。端的に述べれば、この仕組みは「軍人恩給」および「戦傷病者戦没者遺族等援護法」（以下、遺族等援護法と表記）を柱とする元軍人・軍属を対象としたものであり、空襲被害者などの民間人は原則として対象とはされてこなかった。

敗戦後、GHQは日本の「非軍国主義化」という占領政策の方針のもと、戦前から存在していた軍人恩給のみならず、傷病兵に対する軍事扶助法や戦災者に関する戦時災害保護法などの廃止をおこなった。そして、戦争被害に対しては社会保障によって対処するという方針を打ち出した¹³。

独立回復後、日本国内では戦争犠牲者対策をめぐる国家補償でおこなうのか社会保障に委ねるのかという対立があった¹⁴。実際には、日本が主権を回復した直後の1952年4月末に、戦後補償の最初となる旧軍人・軍属の戦争被害者及びその遺族を対象とした遺族等援護法が公布された。この法律は「軍人軍属等の公務上の負傷若しくは疾病又は死亡に関し、国家補償の精神に基き、軍人軍属等であつた者又はこれらの者の遺族を援護することを目的とする」（第1条、下線は引用者）ものであった。「国家補償の精神」とは、旧軍人・軍属は国との身分関係（雇用関係）があり、その被害は「国家の強制」に起因するということを表している。この法律は、「国家補償と社会保障の両面を併せ持つ」ものであった¹⁵。

その後間もなく、文官に関しては存続していた恩給制度が軍人を除外しているのは不公

¹⁰ サンフランシスコ平和条約には「普通人民」の被った損害の補償であることは明記されていない（塚本、前掲論文、14頁参照）。

¹¹ 波多野澄雄『国家と歴史—戦後日本の歴史問題—』中央公論新社、2011年、67-68頁。

¹² 同前、85頁参照。

¹³ 田中伸尚他『遺族と戦後』岩波書店、1995年、87頁参照。

¹⁴ 赤澤史朗「1950年代の軍人恩給問題（1）」『立命館法学』第333・334号、2010年6月、4頁参照。

¹⁵ 波多野、前掲書、52頁。

平であるという理由から、1953年には軍人への恩給が復活する。一方、遺族等援護法については、徴用などの国の命令によって動員された人々も「公務犠牲者」として補償の対象とされていった。

長期にわたる自民党一党支配のもと、日本遺族会は自民党と密接な関係を結ぶ利益集団となり、その要求により支給額は増大していった。今日まで補償や援護の総額はおよそ60兆円におよぶとされているが、そのほとんどは軍人恩給で占められてきた¹⁶。

2. 民間人被害者への対応

このように旧軍人・軍属だけが国の補償・援護の対象となることに対する不満も生じた。空襲などによる民間戦災者も同様に救済するための「戦時災害援護法（案）」が、1973年から89年までの間に社会党などにより計14回も国会に提出されたが、成立はしなかった¹⁷。

また、敗戦により在外資産を失った引揚者たちはその資産が賠償に充てられたことから、それに対する補償運動を活発に展開した。そのため、日本政府は1957年に「引揚者給付金等支給法」を制定した。これは、一定の所得制限を設け、敗戦時の年齢区分に応じて引揚者及びその遺族に対して給付金を支給するというものであった。この給付金の性格は、在外資産に対する補償という意味ではなく、生活困難な引揚者の生活再建を支援するための社会保障的な性格を有する措置であった¹⁸。

その後も、引揚者団体は在外資産の補償の要求をおこない、与党自民党の支援のもと1967年に「引揚者等に対する特別交付金の支給に関する法律」が公布された。これは、「身を国外に置いてわが国の対外的な発展に努力してきた国民のこうむった損害は…他の財産損害の場合とは区別される顕著な特異性をもっている」（「第3次在外財産問題審議会の答申」）という引揚者の特別な事情を考慮し、引揚者及びその遺族に対して特別交付金を支給するというものであった¹⁹。

3. 被爆者の運動と政府の対応

一方、先に述べた遺族等援護法の制定が議論されていたころから、被爆地では原爆犠牲者に対する擁護を求める声が高まっていた。1951年後半には広島・長崎原爆都市連絡協議会が、動員された学徒や義勇隊員の遺家族についても、軍人・軍属と同様に国家補償の対象とするよう国に求めていくこととした²⁰。

¹⁶ 栗原俊雄「なぜ空襲被害者には補償がないのか—元軍人軍属には60兆円、空襲被害者には0円—」『週刊金曜日』第1270号、2020年2月、22頁参照。2010年時点のデータではあるが、日本の戦後補償費の98%が軍人恩給であったとされる（波多野、前掲書、56頁参照）。

¹⁷ 黒岩哲彦「戦後70年に空襲被害者の救済立法の実現を—東京大空襲訴訟の総括と今後の課題—」（中山武敏他『戦後70年・残される課題—未解決の戦後補償Ⅱ—』創史社、2015年所収）171頁参照。

¹⁸ 内閣総理大臣官房管理室『在外財産問題の処理記録—引揚者特別交付金の支給—』1973年、14-15頁。

¹⁹ 同前、「資料」22頁。引用文中のひらがなは一部改めた。

²⁰ 直野章子『被ばくと補償—広島、長崎、そして福島—』平凡社、2011年、86頁参照。

1954年にビキニ環礁での米国の水爆実験で、第五福竜丸の乗務員が被ばくする事件を契機に日本国内では原水爆禁止運動が展開されることになった。1956年8月、長崎で開かれた第2回原水爆禁止世界大会のさなかに被爆者の全国組織である「日本原水爆被害者団体協議会」（日本被団協）が結成された。被団協は「原水爆の禁止」を主張するとともに、原爆犠牲者に対する「国家補償」を求めて被爆者援護法の制定の運動を開始した²¹。

このような被爆者の運動に対して、1957年に「原爆医療法」が施行され、68年には「原爆特措法」が施行された。この二つの法律により、日本に居住する被爆者は原爆後遺症に対する公費での治療と、治療に関わる生活保障（手当）が認められることになった²²。

だが、日本政府は他の戦争被害者（特に空襲被害者）との違いを強調するために、原爆医療法においては放射線に起因する被害を前面にうちだした。また、原爆特措法は、「社会保障」としての施策であり、「国家補償」ではなかった。そのため、原爆によって死亡した者に対する措置は皆無であった。政府は、他の戦争犠牲者との均衡が崩れるという主張を貫いた²³。その後も被団協は被爆者援護法の制定を求める運動を続け、当時の野党（社会、公明、民社、共産など）も度々共同で法案を国会に提出するが、与党自民党と政府の抵抗にあって実現できなかった。

ところが、1978年の「孫振斗裁判」の最高裁判所の判決において、原爆医療法が社会保障と国家補償の複合的な性格を持つという見解が下された。これが契機となって、79年に被爆者対策の基本理念を明確するために、厚生大臣の私的諮問機関として「原爆被爆者対策基本問題懇談会」（基本懇）が設置された。

基本懇での会議では、政府や与党自民党から被爆者対策を国家補償と位置付けると、原爆による死没者やその遺族への補償が必要となり、さらには沖縄戦や空襲などの一般の戦争犠牲者への補償問題も惹起することの懸念が示された。そのため、放射線による健康被害を「他の一般の戦争損害とは一線を画すべき特殊性を有する『特別の犠牲』」を強調することで、一般の戦争犠牲者と線引きをすることとなった。また、厚生省側は、国家補償という文言が独り歩きして政府の戦後処理問題に影響がおよぶことを強く警戒して報告書のとりまとめ過程への介入を図った。

結局、1980年に基本懇が厚生大臣に提出した意見報告書（「原爆被爆者対策の基本理念及び基本的在り方について」）では、被爆者に対する措置は「広い意味における国家補償」という文言が用いられ、国家補償の意味合いは薄められた。一方、一般の戦争被害については、「すべての国民がひとしく受忍しなければならない」という、いわゆる「受忍論」によって国

²¹ 「被団協の歴史」日本原水爆被害者団体協議会（日本被団協）Web サイト <https://www.ne.jp/asahi/hidankyo/nihon/about/about2-02.html>（最終アクセス、2020年11月28日）。道場親信『占領と平和—〈戦後〉という経験—』青土社、2005年、353頁参照。

²² 平野伸人「在外被爆者を生んだ『侵略戦争と原爆』—未解決の戦後補償・在外被爆者問題について—」（中山他、前掲書所収）、108-109頁参照。

²³ 直野、前掲書、101、112-113頁参照。なお、前年67年には引揚者に対する「特別交付金」が支払われ、「あらゆる戦後処理に関する諸措置は一切終結した」ことが政府と与党自民党との間で合意された（同、113頁）。

家補償の必要性を否定した。会議の過程では在外被爆者に対する対策は全く考慮されなかった。この基本懇の意見書は、現在まで政府による被爆者行政の指針になっている²⁴。

4. 戦争被害者への補償を拒む論理：「受忍論」

基本懇の意見書で言及された受忍論は、在外資産に関する補償請求事件（カナダ裁判）に対する1968年の最高裁判決で示されたものである。この裁判は、アジア・太平洋戦争によりカナダから引き揚げた日本人が現地に残した資産がサンフランシスコ平和条約に基づき賠償の一部として処分されたため、元々の所有者が日本政府を相手に補償を求めて起こしたものである。最高裁は、戦争の犠牲や損害は「国民のひとしく受忍しなければならなかったところ」として国の補償責任を否定した。この受忍論は、その後の空襲犠牲者による訴訟などにおいて国の責任を否定するロジックとして用いられることになる²⁵。

受忍論に依拠する対応は、いわゆる元シベリア抑留者による補償要求においてもみられた。アジア・太平洋戦争末期にソ連が連合国側で参戦した際、約60万人の日本軍人および一部民間人がソ連・モンゴルに連行され長期間の強制労働を強いられ、約1割の人々がなくなったとされる。亡くなった遺骨の大半は現地に置き去りにされたままである。帰国できた人たちも、「シベリア帰り」と呼ばれ、GHQや警察などの監視下におかれ就職での差別も頻繁におこなわれたとされる。

1956年の日ソ共同宣言により抑留は最終的に終了したが、同宣言の第6項に「戦争の結果として生じたそれぞれの国、その団体及び国民のそれぞれ他方の国、その団体及び国民に対するすべての請求権を、相互に、放棄する」という条文があったため、ソ連は抑留に関する賠償や強制労働の賃金を支払わなかった。そのため、元抑留者たちは1979年に全国抑留者補償協議会（全抑協）を結成し、81年に日本政府に対して未払いの労働賃金の支払いなどを求めて訴訟を起こした。だが、受忍論によりその訴えは退けられた（97年に最高裁棄却）。他の裁判も全て原告が敗訴した²⁶。

行政も同様の立場を示した。1984年4月の参議院予算委員会で社会党の議員から元抑留者たちからの補償要求に対する政府の意向を質された際、当時の外務省欧亚局長は戦争犠牲

²⁴ 「原爆被爆者対策基本問題懇談会意見報告（概要）—原爆被爆者対策の基本理念及び基本的在り方について—」1980年12月、<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000zuju-att/2r9852000000zx8k.pdf>（最終アクセス、2020年11月25日）。

以上の基本懇に関する記述は、田村和之「原爆被爆者対策基本問題懇談会（基本懇）について—何が語られ、『報告』はどのようにつくられたか—」（『賃金と社会保障』第1730号、2019年5月）を参照。委員の発言のなかには被爆区域の拡大要求運動に対して「一種のたかり的な気持ちがある人もある」などと侮蔑するようなものもあった（同、60頁）。

²⁵ 例えば、1987年に出された名古屋空襲訴訟の最高裁判決がある。「受忍論」に対する批判としては、直野、前掲書、223-230頁を参照。

²⁶ 以上の記述は、栗原俊雄『シベリア抑留は「過去」なのか』岩波書店、2011年、10-14頁、および有光健「シベリア特措法と今後の課題—残された外国籍などへの措置—」（田中宏他『未解決の戦後補償—問われる日本の過去と未来—』創史社、2012年所収）、145-147頁参照。

については「国民はひとしく受忍しなければならなかった」と述べ、国が補償する義務はないと答弁した。また、その後の政府側の答弁において、当時の外務省条約局長は日ソ共同宣言で明記された請求権放棄は国際法上の外交保護権の放棄であるという見解を示している²⁷。

1980年初め、元シベリア抑留者、恩給欠格者および引揚者の在外資産に対する補償を検討するよう自民党から政府に圧力が加えられた。そのため、この問題を検討するために82年に総理府総務長官の私的諮問機関として「戦後処理問題懇談会」が設けられた。

だが、この会議は実際には政府の戦後処理問題は解決済みという政府の意向にそった形で進められた。新たな措置をとることは、他の戦後補償問題も呼び起こしかねないという懸念があったためである²⁸。1984年12月に提出された同懇談会の報告書では、戦後処理問題については「これ以上国において措置すべきものはない」という結論を下した²⁹。

以上のように、日本政府の戦争犠牲者に対する補償政策は、原則として軍人・軍属という国家との身分関係（雇用関係）があった者に対してのみおこなうという消極的なものであった。

また、政権を担当していた自民党との関係が強い利益集団に対しては、軍人恩給支給額の増大にみられるような措置をおこなった。他方、被爆者への援護については、放射線による健康被害についての「特殊性」を強調することで例外的な扱いとし、空襲被害者といった一般の戦争被害に対する補償は受忍論に基づきおこなわないという立場を取った³⁰。

さらに、日本国籍保持者以外の者はその施策の対象から排除された。サンフランシスコ平和条約の発効にともない、旧植民地の人々は日本国籍を離脱したため、朝鮮半島や台湾などの植民地出身の旧軍人・軍属は恩給法や遺族等援護法の適用対象とはならなかった。そのため、1977年に台湾出身の元軍人・軍属たちは一人当たり500万円の国家補償を求める裁判を起こした。1992年、最高裁は受忍論を持ち出して原告の訴えを退けた³¹。

このような日本の戦後補償の枠組みは、欧米の戦争被害者に対する補償制度の共通の特徴である一般市民と軍人・軍属を区別することなく平等に扱うという「国民平等主義」と、

²⁷ 「第101回国会 参議院予算委員会会議録」第17号（昭和59年4月4日）。波多野、前掲書、157頁参照。

²⁸ 栗原、前掲書、「第4章 パンドラの箱」参照。

²⁹ 総務省「戦後処理問題懇談会報告」https://www.soumu.go.jp/main_content/000213929.pdf（最終アクセス、2020年11月28日）。

政府は替わりに、1988年に平和祈念事業特別基金を設立し、元抑留者や恩給欠格者、引揚者に10万円の記名国債による「慰労金」と「慰労品」（銀杯）を支給した。

³⁰ 地上戦を経験した沖縄では「全民間戦争被害者救済運動」が展開された結果、1957年に「義勇隊」や「直接戦闘」、「弾薬、食糧、患者等の輸送」などの20項目に該当すると認定された場合は、一般住民も「戦闘参加者」として遺族等援護法の適用を受けることになった。ただし、その認定には第三者の証言が必要であったため、認定されなかった例が続出したとされる（瑞慶山茂『『沖縄戦』、『南洋戦』の国家責任—初めて問う、強制『集団自決』・住民殺害・住民玉砕—（中山他、前掲書所収）190-192頁参照）。

³¹ ただし、二審の高等裁判所の「付言」を受けて、議員立法により、1987年に「台湾住民である戦没者の遺族等に対する弔慰金等に関する法律」が成立した。これにより、台湾人の元軍人・軍属の戦没者・戦傷病者の遺族や重度戦傷病者に対して一律200万円の「弔慰金」・「見舞金」が支払われることになった（朝日新聞戦後補償問題取材班、前掲書、74-75頁参照）。

自国民と外国人を区別しないという「内外人平等主義」という二つの理念のいずれも欠如したものであった³²。この枠組みはその後にも維持されていくことになる。

Ⅲ. 戦後補償問題への関心の高まり—1990年代を中心に—

1. 1990年代初頭における国内外での環境の変化

このような日本政府の姿勢に動揺が生じるのが1990年代であった。この時期に主たる問題として浮上したのは海外の戦争犠牲者をめぐるものであった。この新たな局面が生じたことの背景には、日本国内外の環境の大きな変化がある。

まず、1980年代後半の東アジアでは、冷戦終結に先行するかたちで、フィリピンや台湾そして韓国で「民主化」とよばれる一連の政治変動が生じた。第2次世界大戦以降の国際政治を規定していた資本主義陣営対社会主義陣営が対立する冷戦構造において、東アジアでは国家の存立が最優先するという論理のもと、多くの国々で独裁政治がおこなわれていた。そのため、国民の政治活動は厳しい制約を受けていた。

例えば、韓国の場合、同じ資本主義陣営である日本との政治的関係が優先され、日本による戦争被害を訴える動きは抑圧されていた。韓国の太平洋戦争犠牲者遺族会が1974年に釜山での集会をおこなった際、「日本に責任を問うべきだ。日本領事館に行こう」といった者は逮捕されたという。このような政府の妨害は「民主化」後の88年の盧泰愚政権成立まで続いたとされる³³。冷戦終結を経た90年代になると、東アジアの戦争犠牲者たちが声をあげる環境が整っていく。

一方、日本国内では1989年に昭和天皇が死去し、昭和から平成の時代になった。その際、昭和の前半に日本の最高指導者として日中戦争やアジア・太平洋戦争に関与した昭和天皇の戦争責任問題が議論されるなど、改めて過去の戦争を振りかえる動きが盛んになった。

1990年5月には韓国の盧泰愚大統領が訪日した。その際、過去の植民地支配に対する明仁天皇の「お言葉」をはじめとする日本側の対応が注目を浴びることになった³⁴。

また、冷戦終結後にともなう朝鮮半島における南北関係の緊張緩和や韓国とソ連との間での国交樹立の動きは、日本と北朝鮮との関係にも変化をもたらした。1990年9月には自

また、後日のことであるが、在日コリアンの元軍人・軍属たちによる遺族等援護法の適用を求めた訴訟における裁判所の「付言」を受けて、2000年6月に「平和条約国籍離脱者等である戦没者遺族等に対する弔慰金等の支給に関する法律」が公布された。これにより、在日コリアンの元軍人・軍属の戦没者・戦傷病者の遺族には「弔慰金」として260万円、重度戦傷病者には「見舞金」と「特別給付金」としてそれぞれ200万円が支給された（内海愛子『戦後補償から考える日本とアジア』〔第2版〕山川出版社、2010年、46-51頁参照）。

³² 穴戸伴久「戦後処理の残された課題—日本と欧米における一般市民の戦争被害の補償—」『レファレンス』第58巻12号、2008年12月、112-113頁参照。

³³ 朝日新聞戦後補償問題取材班、前掲書、56-57頁。フィリピンでは1992年に発足するラモス政権になって慰安婦の存在を政府が認めることになったとされる（同、57頁参照）。

³⁴ 木村幹「第1章 希望に満ちた始まり—盧泰愚来日と天皇訪韓構想、1989～90年—」（木村幹他編著『平成時代の日韓関係—楽観から悲観への30年—』ミネルヴァ書房、2020年所収）39-52頁参照。

民党の金丸信元副総理と社会党の田辺誠委員長らによる両党の代表団が平壤を訪問し、自民党と社会党、朝鮮労働党による共同宣言が発表された。この宣言では、できるだけ早期の国交樹立などとともに、「過去に日本が36年間、朝鮮人民に与えた不幸と災難だけでなく、戦後45年間、朝鮮人民が受けた損失に対しても、十分に公式的に謝罪を行い、償うべきである」という文言が盛り込まれた³⁵。

これらの出来事に先立ち、1988年11月には在日韓国・朝鮮人や台湾人を対象とした戦後補償を求める法律案の素案を市民グループが作成、発表している。この動きは、同年8月にアメリカで第2次世界大戦中に強制収容された日系人の生存者を対象に謝罪と一人当たり2万ドルの賠償をおこなうという「1988年市民自由法」（日系アメリカ人補償法）が成立したことによって促されたものである³⁶。

2. 「慰安婦」問題の浮上

1990年以降、韓国の戦争被害者たちを中心に日本政府や企業を相手とする訴訟が相次いで起こされることになっていく³⁷。このような状況のなかで浮上したのが「慰安婦」問題であった。

慰安婦の存在そのものは、従軍経験者の多くは知っており、日本国内では1970年代に千田夏光の一連の著作なども出版されていた。しかし、海外の元慰安婦の人たちが日本政府に対して謝罪と補償を求めて行動を起こすには、先に述べたような環境の変化を待たなければならなかった。

盧大統領の訪日を契機に、韓国社会でも改めて日本の植民地支配や戦争責任が議論されるようになったが、同大統領の訪日直前に韓国の女性団体が慰安婦問題（当時の韓国では「挺身隊」という言葉が「慰安婦」を意味する言葉として用いられた）に関して日本政府の真相究明と謝罪、補償を求める共同声明書を発表した。この時期に慰安婦問題が提起されることになった背景には、韓国社会におけるフェミニズム運動の高揚と後述するような国際社会における戦時性暴力に関する認識の変化をあげることができる³⁸。

第2次世界大戦後におこなわれたBC級戦犯裁判においては、強姦などの性暴力が女性の人権を侵害するという認識は乏しかった。戦犯裁判で中心的役割を担ったのは勝者側も敗者側も男たちであった。その意味では、「勝者と敗者の違い以上に、男性と女性の間の断絶は大きかった」のである³⁹。戦後約半世紀の時点で過去に見過ごされていた問題に対し

³⁵ 松本英樹「日朝国交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向」『レファレンス』第53巻8号、2003年8月、33頁、および服部龍二『外交ドキュメント 歴史認識』岩波書店、2015年、93-94頁参照。ただし、その後の「日朝国交正常化に関する予備交渉において、日本側は戦後に関する「償い」は受け入れられないと主張し、北朝鮮側に受け入れさせた。

³⁶ 「在日韓国・朝鮮人などの戦後補償法制化を求める12日素案発表」『朝日新聞』1988年11月11日夕刊。

³⁷ 「戦後補償裁判一覧」（内海、前掲書所収）参照。

³⁸ 熊谷奈緒子『慰安婦問題』筑摩書房、2014年、14頁、および秦郁彦『慰安婦と戦場の性』新潮社、1999年、18-19頁参照。韓国において慰安婦問題が提起されるようになった経緯については、金誠「第2章 慰安婦問題の展開—元慰安婦の告発から河野談話まで、1991～93年—」（木村他編、前掲書所収）参照。

て焦点が当てられることになった。

話を戻すと、韓国の女性団体による共同声明書発表の翌月には、この問題は日本の国会でも取り上げられた。参議院予算委員会において社会党の議員が強制連行に関連して慰安婦の調査を政府に要請したが、当時の労働省の職業安定局長は慰安婦は「民間業者」が扱っており、実態調査はできないという旨の答弁をおこなった。そのため、韓国の女性団体は共同で日本政府に対して「強制連行」の事実認定と公式謝罪、被害者やその遺族に対する補償などを求める公開書簡を提出した。その後、これらの女性団体によって「挺身隊問題対策協議会（挺対協）」（現在の「日本軍性奴隷制問題解決のための正義記憶連帯（正義連）」）が結成されることになる⁴⁰。

そして、1991年8月、韓国のソウルで元慰安婦である^{キムヘクスン}金学順さんが実名で証言をおこない、韓国のみならず日本社会にも衝撃を与えた。同年12月には、韓国の太平洋戦争犠牲者遺族会が日本政府に対して補償を求める裁判を東京地方裁判所におこしたが、これに金学順さんを含む元慰安婦3名が加わった。元慰安婦による裁判はこれが初めてであった⁴¹。

また、社会党は1991年から慰安婦問題も含めた戦後補償問題に本格的に取り組むようになった。委員長の前田誠は、この訴訟の直後に開催された平和問題に関する討論会での演説において、日本による具体的な戦争被害者の例として、①日本軍に虐殺されたアジアの人びと、②朝鮮半島などで軍人・軍属として徴用され、戦後、BC級戦犯とされた人びと、③戦地にかり出された慰安婦、④広島、長崎で被爆した韓国・朝鮮人、中国人、連合国軍捕虜などを挙げた上で、その補償問題に触れ、「今の日本には法律を超えてでも償いを行う決意こそが必要」と述べた⁴²。92年3月には、「社会党戦後補償対策特別委員会」を設置し、この問題について党全体で取り組むことにした⁴³。

当初、日本政府は「民間の業者」がおこなったこととして、慰安婦問題に対する当時の日本政府の関与を否定したが、1992年1月中旬、旧日本軍が慰安所の設置や慰安婦の募集を監督、統制していたことを示す史料が見つかったという報道がなされた⁴⁴。その後、7月には日本政府自らも慰安婦問題の調査結果を発表し、軍の関与を認め謝罪する内容の官房長官談話を発表した（「（第2次）加藤談話」）。その直後に韓国の盧泰愚大統領と会談した首相の宮澤喜一はこの問題に関して公式に謝罪した。さらに、1993年8月に元慰安婦に

³⁹ 林博史『BC級戦犯裁判』岩波書店、2005年、150頁。

⁴⁰ 金、前掲「第2章 慰安婦問題の展開」、60-61頁参照。

⁴¹ 「韓国の元従軍慰安婦ら日本政府を訴え」『朝日新聞』1991年12月6日夕刊。

⁴² 「誠実な戦後補償を個人請求に対応求める 前田社会党委員長演説」『朝日新聞』1991年12月9日朝刊。

同月中旬には、社会党の国会議員たちが、当時の宮澤政権の加藤紘一官房長官に対して、慰安婦問題について、①実態の把握、②具体的な謝罪、③被害者への金銭的補償や亡くなった人への慰霊碑などの補償、④教科書への正確な記述など次世代に真実を伝える努力、などを要請する同党女性国会議員25人全員の連名による申し入れ書を手渡した（「慰安婦の補償を要請 社党」『朝日新聞』1991年12月17日朝刊）。

⁴³ 早川勝「国会での取り組みの進展と今後の課題—『社会党戦後補償対策特別委員会』3年間の活動を中心に—」『月刊社会党』第461号、1993年12月、43頁参照。

⁴⁴ 「慰安所への軍関与を示す資料 防衛庁図書館に旧日本軍の通達・日誌」『朝日新聞』1992年1月11日朝刊。

対する聞き取り等の調査をおこなった結果を発表するとともに、慰安婦の募集や管理等が「本人たちの意思に反して」おこなわれたことに言及し、謝罪する官房長官談話を発表した（「河野談話」）⁴⁵。

歴代の自民党政権は、戦後補償問題を意識して先の戦争について「侵略戦争」という言葉を用いることに消極的であったとされる。また、「国と国との補償問題は、法的に決着済み」というのが一貫した見解であった⁴⁶。韓国との関係については、1965年の日韓国交正常化の際に締結された日韓請求権協定の第2条1項を根拠に、両国間の請求権問題は最終かつ完全に解決したという立場を現在まで一貫して取りつづけている。

ただし、1991年8月の参議院予算委員会で韓国人被害者の日本政府を対象とした裁判と関連して「民間の請求権」を認めるか否かという質問がなされた際、当時の外務省条約局長は以下のような答弁をおこなっていた。

日韓両国が国家として持っております外交保護権を相互に放棄したということがございます。したがいまして、いわゆる個人の請求権そのものを国内法的な意味で消滅させたというものではございません。日韓両国間で政府としてこれを外交保護権の行使として取り上げることはできない、こういう意味でございます⁴⁷。

このように、当時の政府の見解としては、日韓請求権協定において放棄されたのは外交保護権であって、個人の請求権は消滅していないというものであった。これは、これまで被爆者や元シベリア抑留者が日本政府におこなった補償要求に対して日本政府がそれを拒むために用いてきた主張でもあった。

つまり、「(サンフランシスコ引用者) 平和条約等によって放棄したのは政府による外交保護権の行使のみであって、個人の請求権自体は消滅しておらず相手国の国内裁判所に訴える個人の権利まで奪っていない」ので日本政府には補償義務がないと「言い逃れをする」ための理論であった⁴⁸。だが、この政府の見解は、海外の戦争被害者からの訴訟を促すという結果をもたらすことになった。そのため、後述するように2000年代に入ると日本政府の見解は変化することになる。

⁴⁵ 内閣官房内閣外政審議室「いわゆる従軍慰安婦について」1993年8月4日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/pdfs/im_050804.pdf（最終アクセス、2020年12月2日）。「慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話」1993年8月4日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/kono.html>（最終アクセス、2020年12月2日）。

⁴⁶ 朝日新聞戦後補償問題取材班、前掲書、12-13頁参照。

⁴⁷ 「第121回国会 参議院予算委員会会議録」第3号（平成3年8月27日）。

⁴⁸ 山手治之「日本の戦後処理条約における賠償・請求権放棄条項（1）—戦後補償問題との関連において—」『京都学園法学』第1号、2001年12月、6頁。

3. 55年体制の崩壊と「アジア女性基金」の創設

1980年代末以降、リクルート事件を契機として日本社会では政治改革を求める声が高まっていた。この政治改革の流れのなかで長期にわたる自民党単独政権の時代は終焉を迎え、1993年8月には細川護熙が首相となる非自民連立政権が誕生した。

細川は就任後初の記者会見で、個人的意見と断った上で、先の戦争について「侵略戦争」と明言した。また、その後の衆議院での所信表明演説では、「過去の我が国の侵略行為や植民地支配などが多くの人々に耐え難い苦しみと悲しみをもたらしたことに改めて深い反省とおわびの気持ち」を表明した⁴⁹。さらに、その後の韓国の金泳三大統領キム・ヨンサムとの会談において、植民地支配に言及し、「さまざまな形で耐え難い苦しみと悲しみを経験されたことに対し、加害者として心から反省し、深く陳謝したい」と述べた⁵⁰。

それまでの自民党政権では見られなかったこのような歴史認識をめぐっては、自民党や遺族会側からの強い反発が生じるなど、過去の戦争や植民地支配をめぐる論争を政治の場においても引き起こす契機にもなった。だが、国会での代表質問において河野洋平自民党総裁が、細川の「侵略戦争」発言に関して、「戦後補償問題に対する見直しを前提」としたものなのかと質したことに對して、細川は戦後補償の見直しを前提としたものではないとし、日本政府のこれまでの法的立場について見直しをおこなうことは考えていないと答弁した⁵¹。

また、これに先立つ、同月中旬の閣僚懇談会では「国家間の請求権、賠償問題は二国間条約などで誠実に対応してきている」ことが閣内で基本的に了承されていた。歴史認識に対する姿勢とは異なり、戦後補償問題については細川政権も従来の自民党政権の方針を基本的に踏襲することになったのである⁵²。

1990年代に入ってから急浮上した慰安婦問題をきっかけに、日本社会においてはアジアの戦争犠牲者に対する責任や補償の問題が広く議論されることになった。また、慰安婦問題は中国（中華人民共和国）や台湾（中華民国）、フィリピンなどにも波及していった⁵³。

この時期、日本社会では戦後補償問題に対して日本政府は対応すべきであるという意見が多数派を形成していた。1993年11月の朝日新聞による戦後補償問題に関する世論調査では、個人に対する戦後補償の要求に「応じるべき」が51%、「応じる必要はない」が37%であった（「その他・答えない」が12%）。また、元慰安婦たちによる補償要求に関しては、「補償すべきだ」が51%、「補償する必要はない」が33%（「その他・答えない」は16%）で

⁴⁹ 「先の戦争を『侵略戦争』と明言 細川首相会見」『朝日新聞』1993年8月11日朝刊、および「細川首相の所信表明演説〈全文〉」『朝日新聞』1993年8月23日夕刊。

⁵⁰ 「過去直視し未来を構築 細川首相、植民地支配を陳謝 日韓首脳会談」『朝日新聞』1993年11月7日朝刊。

⁵¹ 「第127回国会 衆議院本会議会議録」第5号（平成5年8月25日）。

⁵² 「『戦後補償、誠実に対応してきた』閣内、武村長官発言に基本的了承」『朝日新聞』1993年8月20日朝刊。ただし、武村正義官房長官はこの閣僚懇談会後の記者会見において、個人を対象とした未決着の問題の一つに慰安婦問題をあげている。

⁵³ 1993年と95年、99年には、フィリピンと中国、台湾の元慰安婦たちがそれぞれ訴訟を起こしている。

あった。また、20～30代の若い世代（特に20～24歳という最も若い年齢層）の方が、補償に対して積極的な姿勢を見せていた⁵⁴。

実際には、宮澤政権では各国との補償問題は解決済みとした上で、元慰安婦に対する補償問題に関しては別途に「何らかの措置」を取るという意向が示されていた⁵⁵。また、細川政権の発足直後には「アジアへの反省を包括的に示すため基金を設置」というアイデアが浮上したが、自民党や遺族会の猛反発により白紙になったとされる⁵⁶。

この問題は、1994年6月に成立した社会党の村山富市を首班とする自民党と新党さきがけとの連立政権に持ち越された。先にも述べたように、この間社会党は慰安婦以外の案件も含めた戦後補償問題の包括的な解決を主張していた。しかし、首相の村山が社会党の党首だったとしても、現実的には慰安婦問題の解決に限定して取り組まざるをえなかった⁵⁷。

政府内では、社会党所属の閣僚などは同問題の解決策として個人補償を主張したが、外務省や大蔵省、自民党などは日韓請求権協定で解決済みであり国家補償はできないという立場を堅持した⁵⁸。結局、1995年7月に「女性のためのアジア平和国民基金」（略称「アジア女性基金」）が政府協力のもと民間組織として発足し、国民から寄付を募って基金を作り、そこから一人当たり200万円の「償い金」を「総理のお詫びの手紙」とともに元慰安婦に渡すというやり方がとられることになった。なお、併せて実施された「医療・福祉支援事業」（一人当たり120～300万円規模）と基金事務局の人件費・運営費・広報費などは政府の予算が用いられた。この医療・福祉支援事業については「実態は国家補償である」という意見もある⁵⁹。基金の活動は、韓国のみならず台湾やフィリピン、インドネシア、オランダでも実施された。

このような基金形式によって「道義的責任」を取るという落としどころが生まれた背景には、加害責任に積極的に取り組もうとした日本における市民社会の声に加え、冷戦後の湾岸戦争などを契機として台頭する保守側の国際貢献論が存在しており、この両者の声が推進力になったという見方もある⁶⁰。また、この時期は、日本社会のなかにアジア・太平洋戦争を経験した世代が確固として存在しており、保守派も含めて近隣諸国の戦争犠牲者への謝罪や反省もおこなうべきであるという風潮があったためといえよう⁶¹。

⁵⁴ 朝日新聞戦後補償問題取材班、前掲書、140-144頁。

⁵⁵ 「加藤官房長官会見 従軍慰安婦問題〈要旨〉」『朝日新聞』1992年7月7日朝刊。

⁵⁶ 「戦後処理、また越年 補償請求の拡大恐れ難航」『朝日新聞』1993年12月31日朝刊。

⁵⁷ 大沼保昭『「慰安婦」問題とは何だったのか』中央公論新社、2007年、10-12頁参照。なお、村山は後述する「アジア女性基金」は「社会党首班内閣じゃなければできなかった」と回想している（薬師寺克行『村山富市回顧録』岩波書店、2018年（初出は2012年）、219頁）。

⁵⁸ 大沼、前掲書、13-14頁、および、服部、前掲書、135-136頁参照。

⁵⁹ 大沼、前掲書、15頁。

⁶⁰ 浅野豊美・木村幹「第3章 過渡期の日韓関係—村山談話と靖国問題、1994～96年—」（木村他編著、前掲書所収）、107-108頁参照。実際、「基金」形式等によって解決すべきという主張は党派を超えて提起されていた。例えば、93年8月、超党派の国会議員で構成する日韓議員連盟の日本側議連は、「国費を財源とする基金」の創設を提案している（「従軍慰安婦補償へ基金 日韓議連訪韓団、提案へ」『朝日新聞』1993年8月26日朝刊）。

だが、このような解決の仕方については、日本国内では元慰安婦に対する救済を不要と考えていた一部の保守層のみならず、国家補償による解決を主張していた勢力からの強い批判を受けることになる。同様に、主たる取り組み先とされていた韓国社会では、日本政府が法的責任を認めず国家補償をおこなわなかった点などが厳しく批判された⁶²。

韓国国内で高まる批判を受けて、韓国政府はアジア女性基金の「償い金」の受け取り拒否を条件として、元慰安婦の人たちに生活支援金を給付することにした。韓国国内での世論や韓国政府のこのような対応により、韓国国内ではアジア女性基金の「償い金」を受け取ったのは、元慰安婦として認定された人々の3割程度に留まった⁶³。最も解決が求められた韓国において理解を得られないまま、この事業は2007年に終了した。

4. 歴史認識をめぐる対立

村山内閣は、1995年の8月15日に「戦後50周年の終戦記念日にあたって」（「村山談話」）を発表した。村山自身が作成に深く関与したこの談話では「植民地支配と侵略によって…アジア諸国の人々に対して多大の損害と苦痛を与え」と述べた上で、「この歴史の事実を謙虚に受け止め、ここにあらためて痛切な反省の意を表し」た。アメリカや韓国、中国など海外の政府からも評価を得たこの談話は、その後長らく歴代政権で踏襲されていく⁶⁴。

しかし、同年6月に衆議院で採択された「歴史を教訓に平和への決意を新たにする決議」をめぐっては、与野党からの欠席や反対が相次ぎ、賛成者は議員数の半数にも満たなかった。参議院では採決そのものが見送られた。細川首相の一連の発言以降、政治の場で顕在化した歴史認識をめぐる懸隔は解消されることはなかった。

むしろ、1997年から使用されることになる中学社会科の教科書全てに慰安婦問題が掲載されるようになったことをきっかけに、日本国内では歴史認識をめぐる対立が次第に激しさを増していくことになる。本稿の冒頭で述べたように、戦後補償のなかには歴史教育も含まれると解するならば、教科書への慰安婦問題の記載は戦後補償の一つのあり方であると

⁶¹ 元外務省事務次官の須之部量三は、1992年初め、以下のように述べて、過去の戦後処理の「見直し」を提起した。「これまでの一連の戦後処理を考えると、日本の経済力が本当に復興する以前のことで、どうしても日本の負担を『値切る』ことに重点がかかっていた…いまとなってみると、条約的・法的にはたしかに済んだけれども、何か釈然としない。不満が残ってしまう」。(須之部量三「“国徳”をもって入亜入欧を」『外交フォーラム』第5巻2号、1992年2月、2頁、および内田、前掲書、26頁も参照)。

⁶² 詳しくは、熊谷、前掲書、141～152頁を参照。

⁶³ 台湾でも約3分の1の人々しか受け取らなかった(和田春樹『慰安婦問題の解決のために—アジア女性基金の経験から—』平凡社、2015年、175頁参照)。

⁶⁴ だが、この談話に合わせて外務省が作成されたとされる「総理記者会見用想定問答」という文章では、残された「戦後処理問題」を慰安婦問題など4つに限定した上で、個人補償はおこないという立場を明確にしていた(服部、前掲書、159頁参照)。

また、村山は同年10月上旬に参議院本会議でおこなった答弁において、政治的、道義的評価は別の問題としながらも、1910年に締結された「日韓併合条約は…法的に有効に締結され、樹立されたものと認識している」と答弁し、韓国側からの反発を招いている(「歴史認識の溝でまた火種 村山首相の日韓併合条約発言」『朝日新聞』1995年10月13日朝刊)。

いえる。だが、このことは保守派の反発を引き起こし、歴史修正主義の側からの運動が台頭することになる。

1997年、安倍晋三らによる自民党の議員連盟「日本の前途と歴史教育を考える若手議員の会」が結成される。同じ年、「新しい教科書をつくる会」が発足し、「自由主義史観」に基づく歴史教科書を作る運動を開始する。同会が目標とする教科書採択自体は成功したとは言いが、同調する一部マス・メディアの言論活動とともに、この運動はその後の日本社会における「草の根」の歴史認識に多大な影響を及ぼすことになる⁶⁵。

5. 「被爆者援護法」の成立

他方、村山政権において実現した法律として「被爆者援護法」（1994年12月成立）がある。被団協は80年の基本懇の答申以降も国家補償のために被爆者援護法の成立を求める運動を続け、社会党などの野党は共同での被爆者援護法案の提出を重ねたが成立はしていなかった。

村山政権は同法案を政府・与党主導で作成していったが、国家補償を盛り込むか否かをめぐって与党内および行政府との間で厳しい対立が生じた。自民党や厚生省や大蔵省は民間戦災者への影響を懸念し、国家補償とすることに対して反対の姿勢を貫いた。法案は、与党の分裂回避のために最後は首相のトップダウン方式でまとめられたとされる⁶⁶。

法案は既に存在する原爆医療法と原爆特措法を一本化したものであり、これまで存在していた諸手当に係る所得制限が撤廃された。また、原爆投下から1969年に導入された葬祭料制度の対象となる前に死亡した原爆犠牲者の遺族を対象とした「特別葬祭給付金」が導入された。

ただし、この給付金は他の戦災者への波及を恐れて「弔慰金」という名称を避けるとともに、死亡した犠牲者の遺族も被爆者であるという限定を設けたものであった。そして、「国家補償」の明記はなされず、「国の責任」において援護対策をおこなうという文言で巧妙に国の戦争責任を認めることを回避したものであった。また、在外被爆者への援護策についての言及もなかった⁶⁷。

衆議院での法案審議において、共産党の議員は、ドイツ政府の戦争犠牲者に対する施策に触れた上で、以下のようにこれまでの日本政府の戦争犠牲者に対する政策の基本方針そのものを批判した。「原爆被害者を国家補償とすると他の戦争犠牲者の問題に波及するからというのは逆であって、日本政府は軍人軍属、準軍人を除いて戦争犠牲者に対する援護を総合的に行ってこなかった、そういうところに問題があるのではないか」⁶⁸。

⁶⁵ 「新しい教科書をつくる会」については、石戸論『ルポ 百田尚樹現象—愛国ポピュリズムの現在地—』小学館、2020年、第2部「1996—時代の転換点—」を参照。

⁶⁶ 以下の記述については、濱賀祐子「被爆者援護法の政策過程」『法学ジャーナル』（明治学院大学大学院法学研究科）第15号、2000年3月、および小林仁「被爆者援護法の制定が問い掛けるもの—明記されなかった国家補償—」『立法と調査』第188号、1995年7月を参照。

⁶⁷ 平野、前掲「在外被爆者を生んだ『侵略戦争と原爆』」、125頁参照。

また、長崎でおこなわれた公聴会では、被爆者から以下のような意見が出された。「国家の責任において戦争をしたんだから国家補償をするのは当たり前であるし…戦災者とか引揚者、あるいはアジアの各国に残っている戦争の被害者たちにもすべきだと思う」⁶⁹。

戦後補償は国の戦争責任に直結するものであり、過去の戦争をめぐる歴史認識にも深く関係するものである⁷⁰。法案の採決では党や会派の方針に背く議員が続出した。法律の成立直後、被団協内からは「援護法の魂ともいべき国家補償を拒否したことに強く抗議する」とのコメントが出された⁷¹。

1990年代の日本では、国内外の政治環境の変化が生じるなかで、慰安婦問題という新たな問題も含めた戦後補償問題が政治課題として浮上した。戦後半世紀を前後して、日本社会では過去の戦争や植民地支配について改めて問われることになった。しかし、政治の場において戦争責任問題や歴史認識をめぐる隔たりが存在するなか、過去に形作られてきた戦後補償をめぐる枠組みそのものの変更は結局なされなかったのである。

IV. 戦後補償問題の展開—2000年代以降を中心に—

1. 国際社会における戦時性暴力への関心の高まり

以下では、主に2000年代以降の戦後補償問題の展開について、日本社会の状況なども踏まえながら概観していく。

慰安婦問題は国際社会でも注目された。1996年、国連人権委員会で任命されたラディカ・クマラスワミ特別報告者は、同問題に関する報告書（通称「クマラスワミ報告書」）を作成した。この報告書では、慰安婦を「軍性奴隷」とであると定義し、日本政府には国際人道法違反の法的責任があるとした。そして、日本政府に対して元慰安婦に対する「補償」の支払いや慰安所のためのリクルートや制度化に関与した者の特定と処罰などが勧告された。また、アジア女性基金に関しては、日本政府の法的責任の否定の表明であるという評価をおこなった⁷²。また、1998年に作成された通称「マクドゥーガル報告書」においても、慰安婦を「レイプ・センターでの性奴隷」と位置付けるとともに、加害者の訴追や法的補償

⁶⁸ 「第131回国会 衆議院厚生委員会会議録」第9号（平成6年11月29日）。濱賀、前掲論文、21-22頁も参照。

⁶⁹ 「第131回国会 衆議院厚生委員会会議録」第10号（その二）（平成6年12月1日）。濱賀、前掲論文、22頁も参照。

⁷⁰ 村山政権当時、与党の「戦後50年問題プロジェクト」の座長をつとめ、同法案作成にも関与した社会党の上原康助は、与党の自民党と社会党との間で「徹底的に違うのは…戦争観、歴史観の違い」であったとし、「結局、政治的妥協というか、党（社会党—引用者）の主張をかなり譲らざるをえないことになった」と述べている（上原康助・若宮啓文「戦後50年の節目と課題—国家補償を中心に—」『月刊自治研』第36巻12号、1994年12月、28頁）。

⁷¹ 「被爆者援護法の内容、極めて遺憾だ」『朝日新聞』1994年12月9日夕刊。

⁷² 同報告書の日本語訳「女性に対する暴力—戦時における軍の性奴隷制度問題に関して、朝鮮民主主義人民共和国、大韓民国及び日本への訪問調査に基づく報告書—」、デジタル記念館 慰安婦問題とアジア女性基金 Web サイト、<https://www.awf.or.jp/pdf/0031.pdf>（最終アクセス、2020年12月29日）。

日本政府はクマラスワミ報告書の内容に対して、十分な事実確認がおこなわれていないと批判し、「勧告」を拒否する姿勢を示した（「従軍慰安婦国連委報告を『確認不足』と橋本首相が批判」『朝日新聞』1996年2月17日朝刊）。

に関する勧告がおこなわれた⁷³。

これらの報告書が出された背景には、1990年代に生じた民族紛争（旧ユーゴスラヴィア内戦やボスニア・ヘルツェゴビヤ紛争、ルワンダ民族紛争）における女性に対する戦時性暴力への国際社会の対応という同時代的な出来事が存在する。実際、「マクドゥーガル報告書」の主な対象は旧ユーゴスラヴィアとルワンダにおける紛争であり、慰安婦問題はその付属文書で扱われた。

国連安全保障理事会は、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所とルワンダ国際刑事裁判所を設け、両法廷では戦時性暴力の責任者が裁かれた。さらに、1998年に採択された「国際刑事裁判所に関するローマ規程」において、「強姦、性的な奴隷、強制売春」などの性暴力が「人道に対する犯罪」と「戦争犯罪」の類型に加えられた⁷⁴。このような流れのなかで、慰安婦問題は現代における女性の人権問題とも深く関わるものとして位置づけられることになったのである。

このように国際社会での戦時性暴力に対する関心が高まっていくなかで、2000年と2001年に民間の実行委員会によって「女性国際戦犯法廷」が開かれた。この裁判は東京裁判の継続と位置付けられ、慰安婦制度に関して「人道に対する罪」が昭和天皇をはじめ日本の戦争指導者に適用されるという判決を下した⁷⁵。

2. 歴史修正主義に基づく言説の増長

慰安婦制度を戦時性暴力の観点から厳しく非難するこのような動きは、日本の保守派からの激しい反発を呼び起こした。日本社会では一部のマス・メディアも加わった歴史修正主義に基づく言説が一層勢いを増していった。

そのような言説を受け入れる動きが日本社会に広がっていく。2000年代初めに「新しい教科書をつくる会」の運動について分析を加えた小熊英二は、それが従来の保守系運動とは異なり、個人が集合した都市型のポピュリズムであると指摘した上で、1990年代以降の冷戦体制の崩壊とグローバリゼーションの進行を背景とするある種の不安を癒す渴望からナショナリズムに吸引されてゆく現象として「〈癒し〉のナショナリズム」と命名した⁷⁶。

NHK放送文化研究所による「日本人の意識」調査によれば、「日本は一流国だ」といった「日本に対する自信」は1970年代末から80年代前半にかけて大きく高まるが、その後次第に低下し、90年代末から2000年代初めにかけて最も低い数値を示している⁷⁷。この時期、

⁷³ 同報告書の日本語訳「第2次大戦中に設けられた『慰安所』に関する日本政府の法的責任の分析」、デジタル記念館 慰安婦問題とアジア女性基金 Web サイト、<https://www.awf.or.jp/pdf/0199.pdf>（最終アクセス、2020年12月29日）。

⁷⁴ 外務省「国際刑事裁判所に関するローマ規程（略称：国際刑事裁判所ローマ規程）」和文テキスト（正文）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty166_1.pdf（最終アクセス、2020年11月28日）。

⁷⁵ 「女性国際戦犯法廷」に関する詳細は、熊谷、前掲書、186-204頁を参照。

⁷⁶ 小熊英二・上野陽子『〈癒し〉のナショナリズム―草の根保守運動の実証研究―』慶應義塾大学出版会、2003年、3-4および8-9頁参照。また、吉田裕「台頭・噴出する若者の反中国感情―靖国神社問題と日本のナショナリズム―」『論壇』第118号、2005年3月も参照。

日本はバブル経済の崩壊後の長期の経済的停滞を経験していた。

一方、近隣の韓国や中国の経済的影響力は増してきており、日本社会に存在した経済力を基盤とした「自信」は大きく揺らぐことになった。また、日本の保守政界では世代交代が進み、それまでの政治家たちが有していた中国に対する「負い目」意識が後退したことなどから、日中関係は「普通の国」同士の関係という性格が強まっていったとされる⁷⁸。「普通」の二国間関係への変化という点では、日韓関係も同様の現象が生じているといえよう⁷⁹。日本社会および周辺諸国との関係の変化に呼応する形で、日本政治は「右傾化」がすすみ、2000年代初めの小泉純一郎首相による靖国神社参拝に象徴されるような歴史認識をめぐる対立が国内外において激しさを増していった⁸⁰。

3. 「中国人強制連行」問題における「和解」の模索

一方、「中国人強制連行」をめぐる日本国内での訴訟では、原告の被害者と被告の企業との間での「和解」によって解決が図られるケースが生まれた。戦時中、日本政府は国内の労働力不足を解決するために、中国大陆からの「労務者」の移入を図ったが、中国大陆では拉致同然で連行、強制労働させられた事例も少なくないとされる。戦後、日本の外務省が作成した資料（「華人労務者就労事情調査報告書」）によれば、38,000名以上が炭鉱などの過酷な職場で労働させられ、その死亡率はおよそ17.5%に上ったとされる⁸¹。

この問題は戦後長らく放置されていたが、1990年代以降の個人補償を求める動きが高まるなか、先に挙げた資料が発見されたこともあり、被害者たちによって企業や日本国を相手とする裁判が相次いでおこされることになった⁸²。90年代半ばから起こされた一連の裁判においては、強制連行の事実は認められたものの、時効や除斥という時間の経過を主な理由として、最終的には全ての裁判が原告の敗訴という形で終わっている⁸³。

だが、一部の裁判では裁判所の働きかけもあって、原告の被害者と被告の企業との間で和解が成立した。1995年に中国人強制連行問題をめぐって初めて起こされた花岡事件訴訟では、二審の東京高等裁判所が和解を勧告したことにより、2000年に和解が成立した。被

⁷⁷ NHK 放送文化研究所編『現代日本人の意識構造』〔第9版〕NHK 出版、2020年、115-118頁参照。

⁷⁸ 荒井信一『戦争責任論』岩波書店、2005年（初出は1995年）、322-323頁参照。

⁷⁹ 浅羽祐樹「第7章『普通』の2国間関係へ」（李鍾元他『戦後日韓関係史』有斐閣、2017年所収）256-258頁参照。

⁸⁰ 服部、前掲書、180-188頁参照。なお、中野晃一は、現在の日本政治について、55年体制において主流であった「旧右派連合」から新自由主義と国家主義に基づく「新右派連合」へと中心勢力が移行したという見方を示している（中野晃一『右傾化する日本政治』岩波書店、2015年、序章を参照）。

⁸¹ 松岡肇「強制的な『拉致・連行』で強制労働—中国人強制連行・強制労働事件とは何か？」（中山他、前掲書、所収）83-92頁参照。

⁸² なお、1999年3月、国際労働機関（ILO）の条約勧告適用専門家委員会は年次報告書において、第2次大戦中に朝鮮半島や中国出身で日本国内の鉱山や工場で労働に従事させられた人たちの問題に言及し、「強制労働に関する条約に違反する」とした上で、個人補償がされていないことを指摘し、日本政府が被害者個人に対し何らかの対策をとるべきだとの見解を示した（「強制労働の補償をILO委、日本政府に勧告」『朝日新聞』1999年3月12日朝刊、および朝日新聞戦後補償問題取材班、前掲書、155頁参照）。

⁸³ 同前、93-97頁参照。

告であった鹿島建設は、強制連行・労働について企業としての「責任」（ただし法的責任ではない）を認め、被害者・遺族らに謝罪をするとともに、和解金として5億円を支出することになった。強制労働がおこなわれていた秋田県大館市では市の主催による追悼行事が毎年6月に開催され、2016年には「花岡平和祈念館」が開館し、花岡での強制労働の実態などが展示されている⁸⁴。

この和解をモデルケースとして、その後も西松建設強制労働事件での西松建設（旧西松組）と被害者との和解が成立した（2009年）。その後、三菱マテリアル（旧三菱鉱業）と被害者との間の訴訟でも和解が成立している（2016年）。

一方、日本政府は中国人強制連行・労働をめぐる事件など海外の被害者からの訴訟が相次ぐ状況において、これまでの個人請求権に関する解釈を突如変更した⁸⁵。2001年、日本政府はオランダ人元捕虜・民間抑留者損害賠償請求事件の控訴審において、サンフランシスコ平和条約第14条（b）の「『請求権の放棄』とは、日本及び日本国民が連合国国民による国内法上の権利に基づく請求に応ずる法律上の義務が消滅したものとして、これを拒絶することができる旨が定められたものと解すべき」と主張した⁸⁶。また、最高裁判所も07年4月の西松建設強制労働事件の判決において、個人の請求権は裁判で請求できないという判断を下した⁸⁷。

4. 「慰安婦」問題の再燃と「徴用工」問題の浮上

日本国内では海外の戦争被害者たちによる戦後補償を求める裁判は、一部は下級審で勝訴する事例はあるものの、全て原告側が敗訴している⁸⁸。そのため、韓国の戦争被害者たちは韓国国内において訴訟をおこなうようになった。

2005年に韓国において日韓国交正常化交渉に関する外交文書が全面公開されたことを受けて、当時の盧武鉉政権は、慰安婦問題と韓国人被爆者問題、在サハリン残留韓国人問題は1965年の日韓請求権協定の対象外であるという見解を示した。これを踏まえ、06年に元慰安婦の人たちは韓国の憲法裁判所に対して、韓国政府が日本政府との間で同協定の解釈の違いが存在するにもかかわらず、その解決を図るための措置を講じていないことについての違憲確認を求めた。

2011年8月、同裁判所は元慰安婦への補償について韓国政府が日本側と解決に向けた努力を怠っていることは憲法違反であるという判断を下した。また、同年12月には1992年以

⁸⁴ 以上の記述は、内田、前掲書、第2部「第2章 中国人受難者・遺族による損害賠償請求」を参照。

⁸⁵ 2000年頃には、アメリカ国内において日本企業に対する戦争被害者たちによる訴訟が相次いでいる（矢野秀喜「朝鮮人強制連行・強制労働問題：その課題と展望—政治的解決、立法化で賠償を—」（田中宏他、前掲書所収）52頁参照）。

⁸⁶ 国際法事例研究会、前掲書、22頁。

⁸⁷ 山本晴太他『徴用工裁判と日韓請求権協定—韓国大法院判決を読み解く—』現代人文社、2019年、69頁参照。

⁸⁸ 1998年4月に慰安婦問題に関する訴訟で最初に出された釜山従軍慰安婦・女子勤労挺身隊公式謝罪等請求事件（通称「関釜裁判」）の一審判決（山口地裁下関支部）では、元慰安婦の原告に関しては、日本政府に対して立法不作為に基づく賠償を命じた。しかし、二審の広島高裁では原告側は逆転敗訴した。

降、毎週行われてきた元慰安婦の人たちや挺対協らによる集会（水曜デモ）が1000回を迎えたことを記念して、ソウルの日本大使館前に慰安婦を象徴する「平和の少女像」が建てられた。

これらのことがきっかけとなり、慰安婦問題は再び日韓政府間の外交問題となり、現在も続く日韓政府間対立の主要な要因となっていく。当時の李明博政権^{イミョンバク}は野田佳彦首相の民主党政権に対して、日韓首脳会談等で同問題の解決を求めるが、日本側は法的には解決済みという従来の立場を堅持し、水面下では解決策も模索されたものの、結局は解決に至らなかった⁸⁹。

さらに、現在の日韓政府間関係の争点の一つであるいわゆる「徴用工問題」も浮上するようになる。2012年5月、戦時中に日本国内での労働に動員された人々が新日鉄住金（旧「日本製鐵」、現「日本製鉄」）と三菱重工業を相手に起こした損害賠償請求訴訟（日本製鐵徴用工事件および三菱広島徴用工事件）に対して、韓国の大法院（最高裁）は下級審の原告敗訴の判決を覆し、高等法院に差し戻す決定を下した⁹⁰。

そして、翌13年7月には、差し戻し審判決において両事件の被告の企業に対して原告に賠償を命じる判決が出された。慰安婦問題とは異なり、韓国政府はこの問題については日韓請求権協定で解決済みという立場を示していたため、韓国では行政と司法との判断が分かれることになった⁹¹。

この頃、日本と韓国のいずれでも政権交代が生じた。2012年12月には自民党が政権を奪還し安倍晋三政権（第2次）が、翌13年2月には韓国で朴槿恵政権^{パククネ}が発足した。

朴政権は、就任直後から日韓政府間関係の主たる課題に慰安婦問題の解決を掲げ、国内外でその主張を展開した⁹²。一方、既に述べたように、安倍は慰安婦問題をはじめとする歴史認識においては歴史修正主義的立場であり、2007年の第1次政権においても慰安婦問題に関する発言が物議をかもしている⁹³。14年、安倍政権は河野談話の作成過程等の検討

⁸⁹ 李元徳「第7章『慰安婦』問題解決への合意—朴槿恵政権の対日外交、2013～16年—」（木村他編著、前掲書所収）245-246頁参照。

なお、民主党は2000年に慰安婦問題解決のために「戦時性的強制被害者問題解決促進法案」を参議院に提出し、翌年から08年までは共産党と社民党との共同で参議院に法案を提出しているが（いずれも審議未了による廃案）、09年の政権獲得後は積極的な行動をおこさなかった（有光健『『慰安婦』問題の現況を考える—必要な追加調査と謝罪、個人補償—』（田中宏他、前掲書所収）32-34頁参照）。

⁹⁰ 原告の一部は、当初は日本国内で訴訟をおこしたが敗訴したため、韓国国内での訴訟へ踏み切った。

ドイツにおける戦後補償をめぐるでも、被害者がギリシャやイタリアなど被害者の属する国での裁判をおこない勝訴するという事例がある（高木喜孝「戦後賠償訴訟の歴史的変遷と現段階—平和条約の解釈と個人請求権の前進で未踏の領域に踏み込んだ韓国大法院判決—」（『現代の理論』第19号、2019年5月、<http://gendainoriron.jp/vol.19/feature/f13.php>（最終アクセス、2020年11月30日））参照）。

⁹¹ 韓国政府の日韓請求権協定の解釈も変化が生じている。詳しくは、山本他、前掲書、120-128頁を参照。

今回の韓国司法の判断については、「司法判断そのものが法令の基準以外に国民の世論動向や政策的な価値選択などの政治的な要因に強く影響される」という韓国の「司法の政治化」という観点からも理解する必要がある（岡克彦「韓国における『政治の司法化』現象—ストリート・デモクラシーによる『市民的正義』と司法の裁判—」（尹龍澤他編著『コリアの法と社会』日本評論社、2020年所収）114頁参照）。

⁹² 詳細については、趙世暎著姜喜代訳『日韓外交史—対立と協力の50年—』平凡社、2015年、268-279頁参照。

をおこない、同談話の文言が韓国政府との間で調整がおこなわれたことを明らかにした。この行為に対して、韓国政府は河野談話を毀損しようとしたとして激しく反発した⁹⁴。慰安婦問題は、日韓首脳会談が3年半も開催されないなど日韓政府間関係に深刻な影響を与えることになった⁹⁵。

ところが、この日韓政府間における問題をめぐっては、北東アジアにおける日米韓の間での同盟関係の安定を望むオバマ政権の働きかけもあり、2014年より外務当局者間での協議がおこなわれるようになった。そして、15年11月に開催された日韓首脳会談を経て、翌12月に共同発表された慰安婦問題に関する「日韓合意」によって解決が図られた⁹⁶。

この合意の主たる内容としては、①慰安婦問題は旧日本軍の関与の下、多数の女性の名誉と尊厳を深く傷つけた問題であるという認識のもと、日本政府は責任を痛感するとともに、安倍首相はすべての元慰安婦の女性に心からおわびと反省を表明する。②日本政府は韓国政府が元慰安婦の支援を目的に設立する財団に日本政府の予算から約10億円を拠出し、協力して事業をおこなう。③韓国政府は、在韓日本大使館前の少女像について適切に解決されるよう努力する。といったものであり、この問題が「最終的かつ不可逆的に解決されること」が確認された⁹⁷。

この合意は、日本政府は「法的責任」を認めないという点ではアジア女性基金と同様であったが、日本政府の予算から金銭を拠出するという点から「事実上の賠償措置」と解釈する見方もある⁹⁸。2016年7月には、「和解・癒し財団」が発足し、元慰安婦に一人当たり1億ウォン、遺族に対して同2000万ウォンを支給する事業を開始した。

しかし、この合意をめぐっては、韓国政府が事前に元慰安婦の人たちや関係団体との間

⁹³ 2007年3月、安倍は慰安婦の強制性を認めた河野談話に関して「強制性を裏付ける」証拠はなかったと発言した。また、河野談話は継承すると表明する一方で、同月16日に閣議決定された答弁書では、先の発言と同様の内容が記載され、アメリカの政府関係者やマス・メディアからも問題視されている（山本健太郎「従軍慰安婦問題の経緯—河野談話をめぐる動きを中心に—」『レファレンス』第63巻9号、2013年9月、72-74頁参照）。

安倍が自民党総裁就任後におこなわれた2012年12月の衆議院総選挙では、自民党は政策集において「各種の戦後補償裁判やいわゆる慰安婦問題の言説などにおいて、歴史的事実に反する不当な主張が公然となされ、わが国の名誉が著しく損なわれて」といって、これに対する「反論・反証」をおこなうことを打ち出している（同前、76頁）。

⁹⁴ 山本健太郎「慰安婦問題に関する韓国の動向—日韓合意前後の動きを中心に（2011～2018年）—」『レファレンス』第69巻7号、2019年7月、118-119頁参照。

⁹⁵ この頃の日韓政府間関係の悪化材料は慰安婦問題だけではなく。安倍や閣僚たちによる靖国神社参拝も韓国側を刺激した。2015年8月に閣議決定を経て発表された「内閣総理大臣談話」（「戦後70年安倍談話」）における植民地支配に関する内容も韓国側に不満を抱かせるものであった（趙、前掲書、278頁）。また、同年7月にユネスコ世界文化遺産に登録された日本政府推薦の「明治日本の産業革命遺産：製鉄・製鋼、造船、石炭産業」の登録過程においても日韓政府間で対立が生じた。

⁹⁶ 李元徳、前掲「第7章『慰安婦』問題解決への合意」253-254頁参照。

⁹⁷ 日韓合意の発表内容については、「日韓両外相共同記者発表」2015年12月28日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page4_001664.html（最終アクセス、2020年12月31日）および「한·일 외교장관회담 결과 (일본군위안부 피해자 문제 관련 합의 내용)」2015.12.28, http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=357655（最終アクセス、2020年12月31日）を参照。

⁹⁸ 李元徳、前掲「第7章『慰安婦』問題解決への合意」253頁。

で十分な協議をおこなわなかったこともあり、発表直後から元慰安婦の人たちや挺対協ら市民団体から批判された。一方、日本側では、日本大使館の前に設置された少女像の撤去を要求する声が高まっていった。さらに、2016年12月末には釜山の日本総領事館の前にも市民団体によって少女像が設置され、再び日韓政府間での摩擦が生じた⁹⁹。

その間、いわゆる崔順実^{チェスンシル}ゲート事件により朴大統領は憲法裁判所が下した弾劾裁判の決定により任期途中で罷免された。その後の大統領選挙を経て、2017年5月に文在寅^{ムンジェイン}政権が発足した。文大統領は慰安婦合意に批判的な立場をとり、日韓合意の経緯と内容についての検討作業をおこなった¹⁰⁰。その報告書では結論として、人権に関する国際社会の規範である「被害者中心のアプローチ」が日韓間の交渉過程で十分に反映されず、「一般的な外交懸案のようにギブアンドテイク (주고 받기)」の交渉によって合意がなされたことなどを問題点として指摘した¹⁰¹。

この報告を受けて文大統領は同合意に重大な欠陥があると批判し、翌18年1月に政府として、①慰安婦合意の再交渉はしない。②だが、被害者たちを無視した合意であるため、事実上合意を守る義務はない。③日本政府が提供した基金10億円は韓国政府の予算で充当し、基金の処理問題は日本政府と協議する。といった内容の方針を発表した。同年11月に「和解・癒し財団」の解散が発表され、翌19年7月に正式に解散された¹⁰²。この韓国政府の一方的措置は日本側からの反発を招くことになった。

このように日韓政府間での慰安婦問題解決の試みが頓挫していくのと並行して、徴用工問題も新たな局面を迎えた。先に述べたように、2013年に差し戻し控訴審において原告勝訴の判決が出されたが、これを不服とする被告側の日本企業は韓国の大法院に上告していた。18年10月、大法院は差し戻し控訴審の判決を支持する判断を下し、日本企業に対する支払い命令が確定した¹⁰³。

日本政府はこの判決に対して、1965年の日韓請求権協定に明確に違反するとして、駐日韓国大使を外務省に呼んで抗議するなどの拒否反応を示した。その後、日韓両政府はこの問題をめぐって平行線をたどり、現在も解決に向けた展望は見出されていない¹⁰⁴。徴用工問題と慰安婦問題という個人補償をめぐる問題は、現在の「史上最悪」とも評される日韓

⁹⁹ 山本、前掲「慰安婦問題に関する韓国の動向」121-124頁参照。

¹⁰⁰ 同政権は、金学順さんが実名を出して初めて証言した日である8月14日を「日本軍慰安婦被害者をたたえる日」に制定したり、元慰安婦の追悼碑を天安市の国立望郷の丘に設置するなどの施策をおこなった。

¹⁰¹ 한·일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스「한·일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 [2015.12.28.] 검토 결과 보고서」2017.12.27, <https://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=20180323110354744.pdf&rs=/viewer/result/202101> (最終アクセス、2020年12月31日)。

¹⁰² 文政権誕生以降の「和解・癒し財団」解散までの経過については、金容民「第8章“初めから掛け間違えたボタン”——文在寅政権の転換、2017～19年——」(木村他編著、前掲書所収) 266-272頁を参照。

韓国の女性家族部の発表によれば、2017年12月27日現在、元慰安婦47名のうち34名が現金の支給を受け取り、残り13名は受け取り拒否等により未支給であった(「여성가족부『화해·치유재단』점검결과 등 발표」2017.12.27, 여성가족부 공식 블로그, <https://blog.naver.com/mogefkorea/221172176485> (最終アクセス、2020年12月31日))。

¹⁰³ 同訴訟に関しては、朴政権による対日関係への配慮を求めた司法介入疑惑が後日問題となった。

政府間関係をもたらす主たる要因となった¹⁰⁵。

5. 戦後補償問題の解決を困難にするもの

言論NPOと東アジア研究院が共同で実施した世論調査では、「徴用工訴訟判決の評価」に関する日韓の世論の反応は対照的であった。韓国側は、約7割が評価すると回答したのに対し（「非常に評価する」45.9%、「一定程度評価する」29.6%）、日本側は、6割近くが評価しないと回答した（「全く評価しない」38.2%、「あまり評価しない」20.5%）¹⁰⁶。また、メディアの多くもこの問題について日韓（政府）の対立という構図を強調する傾向にあるといえよう¹⁰⁷。

本来は、戦争で被害を受けた人たちと国家または企業との関係が問われるべきであるにもかかわらず、最近の慰安婦・徴用工問題をめぐっては、（特に日本社会において）あたかも国家間の国益をめぐらる問題であるかのような矮小化された形で論じられがちである。さらに、韓国内や海外における慰安婦像（少女像）設置の動きとそれに対する日本側の反発にみられるように、両国の社会におけるナショナリズムが介在することで、日韓間はもとよりそれぞれの社会内部においても、冷静な議論をおこなう余地がますます狭まっているようにみえる¹⁰⁸。

加えて、1990年代前半と現在との間での日本側の世論の変化に関しては、韓国などの周辺地域への謝罪や補償は済ませたとみなす風潮が強まっているという点も指摘することができる。『朝日新聞』と韓国の『東亜日報』が2015年5月から6月におこなった共同世論調査の日本側の回答では、「韓国併合や朝鮮半島の植民地支配に対して、日本はもう十分に謝罪したと思いますか。まだ不十分だと思いますか。」という設問に対して、「十分に謝罪し

¹⁰⁴ 2019年6月に韓国政府は両国企業の基金案を提案するなど、基金や財団を設立して被害者を救済する案が提起されているが、現時点では具現化の見通しは立っていない。この間、韓国内における当該企業の資産差し押さえ、売却の手続きが進行中である。なお、今回の徴用工裁判で被告となった企業の一つである日本製鉄の前身である新日鉄は、日本製鐵韓国元徴用工裁判において原告側と和解したことがある（1997年）。しかし、今回は和解に応じる姿勢は示していない。これには今回の件に対する日本政府の姿勢も影響していると思われる。

2018年10月の大法院判決後の同問題をめぐる推移については、金、前掲「第8章“初めから掛け間違えたボタン”」、273-276および284-285頁を参照。

¹⁰⁵ 2021年1月8日、ソウル中央地裁は元慰安婦たちが日本政府に損害賠償を求めた訴訟に対して、一人当たり1億ウォンの支払いを命じる判決を下した。元慰安婦たちによる日本政府に損害賠償を求める訴訟で韓国司法の判断が下されるのはこれが初めてである。

日本政府は、国家は他国の裁判権に服さないという「主権免除」の原則に基づき、一度も審理に出席しなかった。その後、日本政府が控訴しないまま、同月22日に控訴期限を迎え、日本政府の敗訴が確定した（「慰安婦訴訟 日本に賠償命令 韓国地裁 政府の主権免除認めず」『西日本新聞』2021年1月9日朝刊、および「元慰安婦訴訟で日本の敗訴確定」『西日本新聞』2021年1月23日朝刊）。ここでは、詳しい検討はできないが、この判決結果は、日韓政府間における慰安婦問題をめぐる新たな懸案事項となっている。

¹⁰⁶ 言論NPO・東アジア研究院「第7回日韓共同世論調査」2019年6月。

¹⁰⁷ 2018年10月の韓国大法院の判決直後の日本の主要新聞紙の論調については、内田、前掲書、242頁を参照。

¹⁰⁸ 2017年にアメリカのサンフランシスコ市に設置された慰安婦像をめぐっては、翌年に大阪市が姉妹都市関係の解消を通知する事態へと発展した。海外での慰安婦像設置の動きについては、保守派ではない立場からも「日本への圧力こそなれ、日本との真の和解をもたらすとはいえない」という批判的な意見もある（熊谷、前掲書、216頁）。

た」が65%、「まだ不十分だ」が20%であった。5年前の2010年の回答と比べると、「十分に謝罪した」が10ポイント増加している反面、「まだ不十分だ」は10ポイント減少している。

また、「植民地支配の被害者に対する補償について、日本は再検討する必要があると思いますか。その必要はないと思いますか。」という設問に対しては、「再検討する必要がある」が20%、「その必要はない」が69%であった。5年前の回答よりも「再検討する必要がある」は10ポイント減少している反面、「その必要はない」は12ポイント増加している。

そして、「日本政府は1995年、『女性のためのアジア平和国民基金（アジア女性基金）』を設立し、一部の元慰安婦に首相によるおわびの手紙や国民の寄付をもとにした償い金などが支給されました。このことを知っていましたか。」という設問に対しては、日本側が「知っていた」が32%、「知らなかった」が64%、韓国側も「知っていた」が22%、「知らなかった」が77%という回答結果であり、アジア女性基金の取り組みがどちらの社会でもあまり知られていない（あるいは、忘れられている）ことがうかがわれる¹⁰⁹。このような日本社会における世論の変化も戦後補償問題の解決を困難にしている一つの要因であるといえよう。

6. 「シベリア特措法」の成立と空襲被害者の運動

一方、日本国内においては2010年6月に「戦後強制抑留者に係る問題に関する特別措置法」（「シベリア特措法」）が成立した。先に述べたように、全抑協などによる日本政府へ補償を求める裁判では、その訴えは退けられていた。そのため、全抑協を中心に組織されたシベリア立法推進会議による立法運動が展開されることになった。これを受けて、04年に民主党は「戦後強制抑留者特別給付金支給法案」を衆議院に提出し、翌年からは共産党と社民党も加わり衆参両院で共同提案がなされるようになった。09年には改めて「戦後強制抑留者特別措置法案」が3党共同で提出された¹¹⁰。そして、同年9月の政権交代で民主党

¹⁰⁹ 韓国国内では朴裕河教授が著した『帝国の慰安婦』の内容をめぐって刑事事件（名誉棄損）にまで発展するなど、対立の構図の「多層化、複雑化」の様相がますます顕著になっている（木村貴「慰安婦問題と韓国司法・国際社会」尹龍澤他編著、前掲書所収、210-211頁参照）。

日本国内では、2014年に『朝日新聞』が慰安婦問題に関する過去の同紙の報道の一部に「誤報」があったことを認めたことをきっかけに、歴史修正主義の立場から「朝日バッシング」ともいえる動きが展開された。『産経新聞』などの一部メディアは、このような運動を「歴史戦」と自称している（山口智美「第4章 官民一体の『歴史戦』のゆくえ」山口智美他『海を渡る「慰安婦」問題—右派の「歴史戦」を問う—』岩波書店、2016年所収、参照）。

¹¹⁰ 以上のアンケート調査の内容は「質問と回答 朝日新聞・東亜日報、共同世論調査 日韓外交正常化50年〈1〉」『朝日新聞』2015年6月22日朝刊。

同年におこなわれた別の世論調査でも「あなたは先の戦争で日本が被害を与えた周辺国への謝罪が行われてきたと思いますか」という設問に対して、「十分に行われた」が28%、「ある程度行われた」が54%と8割の人が謝罪はおこなわれたという認識を示している。その他の回答としては「あまり行われていない」16%、「全く行われていない」1%、「無回答」1%だった（『戦後70年世論調査の結果』『西日本新聞』2015年7月22日朝刊）。

また、インターネット上におけるコミュニケーションに関する研究をおこなっている木村忠正が2016年7～8月に日本国内の男女1100名を対象に実施したウェブアンケート調査によると、木村が分類した「リベラル系」と「非リベラル系」のいずれも8割前後は、「第二次世界大戦における日本の行為に関して、いつまでも謝罪を求める国は行き過ぎだ」と感じているとの分析結果が出ている（木村忠正『ハイブリッド・エスノグラフィー—NC研究の質的方法と実践—』新曜社、2018年、292頁参照）。

政権が誕生したことによりシベリア特措法は成立した。

この法律により、「戦後強制抑留者の労苦を慰藉するための特別給付金」として帰還の時期に応じて25万円～150万円が支給されることになった。その財源には平和祈念事業特別基金に残っていた基金200億円が充てられた。また、政府は抑留の実態調査や遺骨の収集等に関する基本方針を定めることとなった。

だが、この給付金が政府による「補償」であることは明記されなかった¹¹¹。また、補償の拡大をおそれた政府側の抵抗により、当初の民主党案よりも後退し、支給対象者は日本国籍を有するものに限定され、外国籍の者や元抑留者の遺族は支給対象から外されることになった¹¹²。

東京大空襲の被害者たちは2007年（第1次原告）および08年（第2次原告）に国を相手に謝罪と補償を求めて訴訟を起こした。また、大阪大空襲の被害者たちも08年に提訴した¹¹³。だが、これらの裁判は最高裁まで争われたものの、いずれも原告敗訴が確定した。

これらの裁判闘争と並行して、各地の空襲被害者たちは2010年8月、受忍論を否定し平和づくりの運動体になることを目指す「全国空襲被害者連絡協議会」（全国空襲連）を結成し、被爆者も含む民間空襲被害者を補償するための立法運動を開始した。翌年6月には「空襲被害者等援護法（仮称）」を実現するための超党派による議員連盟（空襲議連）が発足した¹¹⁴。

2020年10月に開催された空襲議連の総会では、法案の要綱案を決定し、早期の法案設立を目指すこととされた。この法案の柱は、空襲などで身体障害やケロイドを負った人のみならず、PTSD（心的外傷後ストレス障害）といった精神疾患となった人たちも対象とし、一人当たり50万円の「特別給付金」を支給するというものである。この総会で、同議連の会長である河村建夫（自民党）は、「受忍論を脱すべきだとの提言を受け、方針をまとめた」と述べた¹¹⁵。このように、日本国内では現在でも受忍論を乗り越えて戦後補償問題を解決するための運動がおこなわれている。

¹¹⁰ その間、平和祈念事業特別基金の解散が決まったことにより、同基金の基本財産の半分（約200億円）を用いて、「改めて慰藉の念を表すための特別記念事業」が2007年に開始され、元抑留者には10万円相当の「特別慰労品」（旅行券や置時計、万年筆など）が贈られた（「基金記録史」、独立行政法人平和祈念事業特別基金 Web サイト、<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8174689/www.heiwa.go.jp/kikin/kirokushi.html>（最終アクセス、2021年1月31日））。

¹¹¹ 栗原俊雄はこの点について、補償は解決済みであるという立場を日本政府は崩していないという点に言及したうえで、参院での法案の趣旨説明の文言に着目し、「補償の責任が日本政府にあることを認めた」と評価している（栗原、前掲書、25-29頁参照）。

¹¹² 以上の記述は、有光、前掲「シベリア特措法と今後の課題」、149-155頁参照。

¹¹³ 東京大空襲の被害者と日中戦争で日本がおこなった重慶爆撃の被害者との間の交流・連携のための活動もおこなわれた（中山武敏「加害（重慶爆撃）と被害（東京空襲）の両裁判の意味—国際法違反の戦略爆撃、無差別殺戮を問う—」（田中宏他、前掲書所収）100-105頁参照）。

¹¹⁴ 『全国空襲連 会報』No.1、2010年11月、および同前、No.3、2011年7月。また、中山、前掲「加害（重慶爆撃）と被害（東京空襲）の両裁判の意味」、107-109頁も参照。

¹¹⁵ 「空襲被害者救済へ要綱案 PTSD も対象に 超党派議連」『朝日新聞』2020年、10月27日夕刊、および「空襲被害補償 要綱案 超党派議連決定 早期成立へ意欲」『毎日新聞』2020年10月28日朝刊。

むすびにかえて

アジア・太平洋戦争後に日本政府が直面した賠償問題は、冷戦時代の幕開けという国際政治の影響により「寛大なる」処置で終わった。また、1965年に韓国との国交正常化において結ばれた日韓請求権協定は、植民地支配の法的性格をめぐる問題をあいまいにした政治的妥協によってなされたものであった。これらの国家間での決着に共通することは、戦争の被害にあった人たちに対する「償い」という視点が非常に乏しかったという点だといえよう。

一方、日本国内の戦争被害者に対しては、軍人・軍属に対する国家補償はおこなうものの、民間人は受忍論に基づき原則として補償の対象にしないという非常に消極的なものであった。民間人を対象とした政府の施策のほとんどは、個々の案件ごとに政治決着が図られたものであり、「給付金」などの名称に表れているように国の責任による「補償」ではなく、一時的な措置に過ぎなかった。

1990年代に噴出した戦後補償を求める動きは、このようなアジア・太平洋戦争後の戦後処理のあり方に対して再考を促すものであった。この時期に戦後補償問題が重要な政治課題として浮上したことの理由には、冷戦体制や55年体制の崩壊といった国内外の政治変動の影響を指摘することができる。また、慰安婦問題にみられるように、国際社会における人権や戦争などをめぐる規範意識の変化も影響した¹¹⁶。現在も続く戦後補償をめぐる裁判は「戦後国際秩序の正統性を根本から揺さぶるもの」であるといえよう¹¹⁷。

1990年代前半は、日本社会ではアジアへの関心が高まっていった時期でもある。また、戦後約半世紀という節目の時期とも重なったこともあり、日本社会では（特にアジアの人びとに対する）戦後補償問題の解決について一定の理解が得られる状況であった。

また、日本国内では、1990年代と2000年代に歴史的な政権交代が生じ、その際には村山政権期のアジア女性基金創設のような戦後補償問題に取り組む姿勢もみられた。しかし、それは既に確立していた戦後補償をめぐる枠組みのそのものの変化をもたらしたわけではなかった。

戦後補償の問題は、日中戦争やアジア・太平洋戦争に対する戦争責任をめぐる問題（さらには植民地責任の問題）と直結するのみならず、歴史認識問題とも密接にかかわるものである。だが、1990年代後半から日本社会で台頭してきた歴史修正主義に基づく言説は、ナショナリズムと結びつくことにより影響力を拡大してきており、戦争や植民地支配についての歴史認識をめぐる国内外での対立は一層激しさを増している¹¹⁸。また、世代交代に

¹¹⁶ 2001年には南アフリカのダーバンで国連主催の「人種主義、人種差別、排外主義、および関連する不寛容に反対する世界会議」（「ダーバン会議」）が開催され、その宣言ではこれまでの国際秩序において看過されてきた「植民地主義」の問題性が指摘された（永原陽子「序『植民地責任』論とは何か」（永原陽子編『『植民地責任』論—脱植民地化の比較史—』青木書店、2009年、9-12頁参照）。

¹¹⁷ 阿部浩己『国際法の暴力を超えて』岩波書店、2010年、225頁。

¹¹⁸ 成田龍一は、日本社会における戦争の語りに関する時期区分をおこない、1990年代以降を『「記憶」の時代』と位置付けている。そこでは『「記憶」は実体的なものではなく、構成的なもの』となり、「出来事の解釈が前面に押し出される」。そのため、戦争に関する「解釈をめぐる対立はいつそう強まることになる」（成田龍一『戦争経験』の戦後史—語られた体験／証言／記憶—』岩波書店、2010年、254および269頁）。

よる戦争経験の風化もあり、現在の日本社会においては、戦後補償問題は「過去のもの」と受けとめられがちであることは否めない。

このような状況において、最近の韓国との（政府間）関係悪化の主たる要因となっている慰安婦問題と徴用工問題をめぐっては、戦争被害者への対応という側面よりもいわば国益をめぐる問題として扱われる傾向にあるといえよう。一方、日本国内では空襲被害者の運動のように、これまで民間人に対する戦後補償を拒んできたロジックである受忍論を乗り越えようとする活動が現在も続いている。

本稿では、紙幅の都合等もあり、ドイツなど他の国の戦後補償の取り組みとの関連での検討ができなかった。今後の課題としたい。

参考文献一覧（二次資料のみ）

- 赤澤史朗（2010年）、「1950年代の軍人恩給問題（1）」『立命館法学』第333・334号、1461-1492頁。
- 朝日新聞戦後補償問題取材班（1999年）、『戦後補償とは何か』朝日新聞社。
- 阿部浩己（2010年）、『国際法の暴力を超えて』岩波書店。
- 荒井信一（2005年）、『戦争責任論』岩波書店。
- 石戸諭（2020年）、『ルポ 百田尚樹現象—愛国ポピュリズムの現在地—』小学館。
- 内田雅敏（2020年）、『元徴用工 和解への道—戦時被害と個人請求権—』筑摩書房。
- 内海愛子（2010年）、『戦後補償から考える日本とアジア』（第2版）山川出版社、2010年。
- NHK 放送文化研究所編（2020年）、『現代日本人の意識構造』（第9版）NHK 出版。
- 大蔵省財政史室編（1984年）、『昭和財政史—終戦から講和まで—』第1巻、東洋経済新報社。
- 大沼保昭（2007年）、『「慰安婦」問題とは何だったのか』中央公論新社。
- 岡克彦（2020年）、「韓国における『政治の司法化』現象—ストリート・デモクラシーによる『市民的正義』と司法の裁判—」（尹龍澤他編著『コリアの法と社会』日本評論社）、108-116頁。
- 小熊英二・上野陽子（2003年）、『〈癒し〉のナショナリズム—草の根保守運動の実証研究—』慶應義塾大学出版会。
- 小熊英二（2015年）『生きて帰ってきた男—ある日本兵の戦争と戦後—』岩波書店。
- 木村幹他編著（2020年）、『平成時代の日韓関係—楽観から悲観への30年—』ミネルヴァ書房。
- 木村貴（2020年）、「慰安婦問題と韓国司法・国際社会」（尹龍澤他編著、前掲書）206-212頁。
- 木村忠正（2018年）、『ハイブリッド・エスノグラフィー—NC 研究の質的方法と実践—』新曜社。
- 熊谷奈緒子（2014年）、『慰安婦問題』筑摩書房。
- 栗原俊雄（2011年）、『シベリア抑留は「過去」なのか』岩波書店。
- 栗原俊雄（2016年）、『戦後補償裁判—民間人たちのおわらない「戦争」』NHK 出版。
- 栗原俊雄（2020年）、「なぜ空襲被害者には補償がないのか—元軍人軍属には60兆円、空襲被害者には0円—」『週刊金曜日』第1270号、22-24頁。
- 国際法事例研究会（2016年）、『日本の国際法事例研究（6）戦後賠償』ミネルヴァ書房。
- 小林仁（1995年）、「被爆者援護法の制定が問い掛けるもの—明記されなかった国家補償—」『立法と調査』第188号、12-15頁。
- 穴戸伴久（2008年）、「戦後処理の残された課題—日本と欧米における一般市民の戦争被害の補償—」『レファレンス』第58巻（12号）、2008年、111-140頁。
- 高木喜孝（2019年）、「戦後賠償訴訟の歴史的変遷と現段階—平和条約の解釈と個人請求権の前進で未踏

- の領域に踏み込んだ韓国大法院判決―』『現代の理論』第19号、<http://gendainoriron.jp/vol.19/feature/fl13.php>。
- 田中伸尚他（1995年）、『遺族と戦後』岩波書店。
- 田中宏他（2012年）、『未解決の戦後補償―問われる日本の過去と未来―』創史社。
- 田村和之（2019年）、「原爆被爆者対策基本問題懇談会（基本懇）について―何が語られ、『報告』はどのようにつくられたか―』『賃金と社会保障』第1730号、51-66頁。
- 趙世暎著姜喜代訳（2015年）、『日韓外交史―対立と協力の50年―』平凡社。
- 塚本孝（1993年）、「戦後補償問題―総論―」『調査と情報』第228～230号（合綴）、1-44頁。
- 直野章子（2011年）、『被ばくと補償―広島、長崎、そして福島―』平凡社。
- 永原陽子（2009年）、「序『植民地責任』論とは何か」（永原陽子編『「植民地責任」論―脱植民地化の比較史―』青木書店）、9-37頁。
- 中野晃一（2015年）、『右傾化する日本政治』岩波書店。
- 中山武敏他（2015年）、『戦後70年・残される課題―未解決の戦後補償Ⅱ―』創史社。
- 成田龍一（2010年）、『「戦争経験」の戦後史―語られた体験／証言／記憶―』岩波書店。
- 秦郁彦（1999年）、『慰安婦と戦場の性』新潮社。
- 波多野澄雄（2011年）、『国家と歴史―戦後日本の歴史問題―』中央公論新社。
- 服部龍二（2015年）、『外交ドキュメント 歴史認識』岩波書店。
- 濱賀祐子（2000年）、「被爆者援護法の政策過程」『法学ジャーナル』（明治学院大学大学院法学研究科）第15号、1-33頁。
- 林博史（2005年）、『BC 級戦犯裁判』岩波書店。
- 松本英樹（2003年）「日朝国交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向」『レファレンス』第53巻（8号）、31-52頁。
- 道場親信（2005年）、『占領と平和―〈戦後〉という経験―』青土社。
- 山口智美他（2016年）、『海を渡る「慰安婦」問題―右派の「歴史戦」を問う―』岩波書店。
- 山手治之（2001年）、「日本の戦後処理条約における賠償・請求権放棄条項（1）―戦後補償問題との関連において―」『京都学園法学』第1号、1-100頁。
- 山田良介（2019年）、「第7章 過去の戦争はもう終わったことなのか」（平井一臣・土肥勲嗣編『つながる政治学―12の問いから考える―』法律文化社）116-133頁。
- 山本健太郎（2013年）、「従軍慰安婦問題の経緯―河野談話をめぐる動きを中心に―」『レファレンス』第63巻（9号）、65-78頁。
- 山本健太郎（2019年）、「慰安婦問題に関する韓国の動向―日韓合意前後の動きを中心に（2011～2018年）―」『レファレンス』第69巻（7号）、113-131頁。
- 山本晴太他（2019年）、『徴用工裁判と日韓請求権協定―韓国大法院判決を読み解く―』現代人文社。
- 吉澤文寿（2015年）、『日韓会談1965―戦後日韓関係の原点を検証する―』高文研。
- 吉田裕（2005年）、「台頭・噴出する若者の反中国感情―靖国神社問題と日本のナショナリズム―」『論座』第118号、82-87頁。
- 吉田裕（2015年）『日本人の戦争観―戦後史のなかの変容―』岩波書店。
- 李鍾元他（2017年）、『戦後日韓関係史』有斐閣。
- 和田春樹（2015年）、『慰安婦問題の解決のために―アジア女性基金の経験から―』平凡社。

冷戦後の日朝関係と日本の安全保障政策

Japan-DPRK Relations and Japan's Security Policy after the Cold War

総 田 芳 憲

KASEDA Yoshinori

はじめに

1910年に日本が併合した朝鮮は、第二次世界大戦末期の1945年8月に北部がソ連軍、南部が米軍に占領され、1948年8月に南部米軍占領地域で大韓民国（以下、韓国）が誕生し、翌9月に北部ソ連軍占領地域で朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）が誕生した。日本は、1965年に韓国と国交を樹立したが、北朝鮮とは第二次世界大戦終結後75年を経た今もなお国交がない状況である。しかし、北朝鮮は既に160か国以上の国々と国交を樹立しており、北朝鮮と国交がない主要国としては米国、日本、フランス、韓国が挙げられる。国交はない状態ではあるが、日本と北朝鮮には経済交流も人的交流も限定的には存在していた。しかし、冷戦後、北朝鮮のミサイル開発、核兵器開発¹を巡る国際的対立（ミサイル問題、核問題）、北朝鮮による日本人拉致の問題（拉致問題）が大きく影響し、日朝関係は悪化した。更に、2006年の北朝鮮による弾道ミサイル発射と第1回核実験以降、日本政府が北朝鮮に制裁を課し、強化したことで、貿易関係は断絶となり、人的交流も大幅に制限されることとなった。

本稿では、先ず、冷戦終結後から今日に至るまでの約30年の日朝関係を概観する²。次に、北朝鮮の弾道ミサイルへの対応として日本政府が開始した情報収集衛星導入とミサイル防衛に焦点を当て、2つの対応措置の問題点を明らかにした上で、日本政府がそれらに着手し、継続してきた理由を分析する。最後に、北朝鮮の脅威への対応として日本政府が近年進めている攻撃力の増強を取り上げ、その問題点を検討する。

I. 冷戦後の日朝関係

1948年に韓国、北朝鮮が誕生してから間もない1950年6月に北朝鮮の大規模攻撃により

¹ 核兵器は、核ミサイルとされることが多いため、ミサイル開発は核兵器開発の一部とみることも出来る。

² 本稿は、東アジア学会設立30周年を記念する学会誌特別号（政治部会担当）への寄稿論文であり、過去30年の期間に焦点を当てるとする特別号の要件を踏まえた構成としている。

朝鮮戦争が勃発したことは、日本に大きな影響を与えた。当時日本は、連合国（実質的には米国）の占領下にあり、朝鮮戦争勃発を受けて米国の日本占領政策が大きな転換を遂げた。日本の非武装化、民主化を重視したそれまでの占領政策は弱まり、日本の再武装（1950年8月に警察予備隊発足³）、親米保守勢力への支援と共産主義勢力への弾圧（レッド・パージ）、朝鮮戦争用軍需物資調達による日本経済復興支援、対日無賠償方針を核とするサンフランシスコ講和条約（1951年調印、翌年発効）による占領統治の終結と日本経済復興支援、日米安全保障条約（1951年調印、翌年発効）による在日米軍駐留継続、サンフランシスコ講和条約による沖縄直接統治と米軍駐留継続といった今日の日本の基礎を形作る一連の政策が実施された。このように、北朝鮮は朝鮮戦争を始めたことで、日本に多大な影響を与えた。

また、朝鮮戦争中に、米国の強い後押しを受けて、日本は韓国と1951年に国交正常化交渉を開始し、1965年に日韓基本条約とそれに付随する「請求権並びに経済協力協定」⁴など一連の協定を締結し、国交を樹立した。その間、1959年8月に日本の赤十字社と北朝鮮の赤十字会が結んだ「在日朝鮮人の帰還に関する協定」⁵に基づき、日本政府は、在日朝鮮人を韓国ではなく北朝鮮に送る事業（帰還事業、北送事業）を推進した。1984年の事業終了までに日本国籍を持つ家族約6800名（うち日本人妻約1830人）を含む約9.3万人が北朝鮮に渡った⁶。彼らと日本に残った彼らの親族との人的繋がりが、その後の日朝間の経済交流の基礎となり、日本は西側諸国で北朝鮮にとって最大の貿易相手国となった。しかし、1965年に国交を樹立した韓国との貿易が急速に拡大していく一方で、日朝貿易は小規模に止まった。人的な交流を含む他の交流も、国交がない状況で限定的であった。冷戦時代、北朝鮮は日本とは全般的に関係の薄い国であった。それは、安全保障の面でも北朝鮮が強力な攻撃力を保有しておらず、日本では軍事的脅威とは一般的に認識されていなかったことも一因であった。

しかし、そのような日朝関係は、冷戦後に日朝を取り巻く国際環境の変化を受けて、大きく変わっていくこととなった。冷戦の終結により、日本や韓国にとって、ソ連からの軍事的脅威は大きく低下した。経済的に成功を遂げた韓国との関係改善を望むソ連は、北朝鮮の反対にも拘わらず、1990年9月に韓国と国交正常化を果たす一方で、北朝鮮に対する軍事的、経済的支援を大幅に縮小した。その結果、北朝鮮は軍事的に弱体化し、経済的にも危機的状況に陥った。その後、1991年9月に北朝鮮は韓国と同時に国連に加盟するが、1991年12月にソ連が崩壊し同盟国を失った。更に、北朝鮮にとって残された同盟国である中国も改革開放政策を掲げ韓国に接近し、1992年8月に韓国と国交を樹立した。北朝鮮も、韓国の同盟国であり、朝鮮戦争以来、北朝鮮に対して経済制裁を通じて経済的圧力を掛け

³ 1952年7月に保安隊に、1954年7月に自衛隊に改組。

⁴ 正式名称は、「財産及び請求権に関する問題の解決並びに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」。

⁵ 正式名称は、「日本赤十字社と朝鮮民主主義人民共和国赤十字会との間における在日朝鮮人の帰還に関する協定」。

⁶ 高崎宗司（2004）『検証日朝交渉』平凡社、17頁。

ると共に、米韓合同軍事演習などを通じて軍事的圧力を掛けてきた米国、そして、国交樹立が出来れば巨額の経済支援を得ることが期待できる日本との関係改善を望んだが、上手く行かなかった。

米国のジョージ・H・W・ブッシュ政権（1989年1月～1993年1月）は、1986年に黒鉛減速炉を稼働させた北朝鮮が使用済み核燃料からプルトニウムを抽出するための使用済み核燃料再処理施設を建設しているとの疑惑を1989年に強め、国交正常化には興味を示さず、この核疑惑を解消することを優先した。その結果、米朝間では国交正常化交渉すら始まらなかった。日朝間では、国交正常化交渉が始まったものの、核問題が影響し膠着してしまった。

冷戦時代を振り返ると、日朝間では国交正常化は現実的な選択肢とはならなかった。日本、北朝鮮は対立関係にある西側、東側陣営に所属していただけでなく、日本が1965年に国交を正常化した韓国が自国を朝鮮半島における唯一の正統な国家であるとの立場を取り北朝鮮と激しく対立していたことが大きく影響していた。しかし、冷戦後、北朝鮮の同盟国であるソ連、中国との関係を大きく改善した韓国の盧泰愚政権（1988年～1993年）が北朝鮮との関係改善にも積極的姿勢を示す中、日本でも日朝関係を改善しようとの動きが活発になった。1990年9月には金丸信元副総理を団長とする自民党訪朝団、田辺誠副委員長を団長とする社会党訪朝団の自社合同訪朝団が平壤を訪れ（金丸訪朝）、金日成主席と会談し、自民党、社会党、朝鮮労働党の三党共同宣言を発表し、早期の国交正常化を目指す意向を示した。そして、翌91年1月に日朝間の国交正常化交渉が始まった。しかし、北朝鮮のプルトニウム抽出疑惑を巡り米朝関係が悪化する状況で、日朝交渉は1992年11月に決裂し、南北関係改善も停滞した。

冷戦後にソ連からの支援を失い経済的にも軍事的にも弱体化した北朝鮮は、米日韓の何れとも抜本的な関係改善を実現出来ず、プルトニウム抽出疑惑を巡り3か国、特に、米国との対立が深まり、更に苦しい状況に立たされた。しかし、そのような状況において、北朝鮮は、1993年3月には核不拡散条約（NPT）からの脱退を表明し、同年5月には中距離弾道ミサイルのノドン⁷を発射し、1994年5月には黒鉛減速炉から使用済み核燃料棒を取り出し、翌6月には国際原子力機関（IAEA）からの脱退を宣言するといった強硬姿勢を示した。それに対して、クリントン政権（1993年1月～2001年1月）は、在韓米軍を増強するなどの軍事的圧力を強めると共に、北朝鮮のIAEA脱退宣言の3日後の6月16日に、国連安全保障理事会（安保理）に北朝鮮に対する制裁決議案を提出し、北朝鮮に更なる圧力を掛け、米朝対立はピークに達した。

一触即発とも言える状況に達した米朝対立は、元大統領ジミー・カーターが6月15日に電撃的に訪朝し、16日、17日に行った北朝鮮の最高指導者である金日成主席との会談を通じて、収束することになった。具体的には、カーター・金会談での基本合意を踏まえて、

⁷ ノドンやテポドンという名称は、米国などが付けたものである。

米朝は交渉を行い、1994年10月に北朝鮮のプルトニウム抽出疑惑を解決するための合意（米朝枠組み合意）⁸を締結した。

米朝枠組み合意の主な内容としては、北朝鮮が核施設を凍結する一方、アメリカが年50万トンの重油を供与し、アメリカ主導の国際事業体が2基の軽水炉を北朝鮮に建設すること、そして、米朝双方が政治、経済関係の正常化に向けて行動することが含まれていた。北朝鮮としては、米国から敵国と位置づけられ、経済制裁を受け、軍事的圧力も受ける状態では、世界銀行やアジア開発銀行などの国際金融機関からの経済支援や日本などのからの二国間支援を得ることが困難であり、米国との国交正常化は、北朝鮮経済の再建、そして、それを通じた政治体制の安定化を図るために必要な最重要課題であった。

米朝枠組み合意を通じて核問題が収束し、日本としては北朝鮮との関係改善が進めやすい状況となったが、1997年2月3日に産経新聞など日本の各紙が、1977年11月に新潟県で失踪した横田めぐみさん（当時13歳）が北朝鮮に拉致されていた可能性が強まったと報道したこと、更に、同年5月に日本政府が横田めぐみさんら7件10名を北朝鮮による拉致被害者に認定したことで、北朝鮮による日本人拉致の問題（拉致問題）が日本国民の強い関心を集めると共に、北朝鮮に対する国民感情が大幅に悪化することになった。

その一方で、1959年の在日朝鮮人帰還協定に基づいて在日朝鮮人の夫や子供とともに北朝鮮に渡った日本人女性がそれ以降日本に里帰りができなくなった問題（日本人妻問題）に関して、1997年9月の日朝赤十字会談で協議がなされ、毎回10人から15人が1週間程度日本に滞在する形で里帰りすることが合意された。それに基づき同年11月に第1陣15人、翌98年1月には第2陣12人が40年ぶりに里帰りを果たした。しかし、それ以降、ミサイル問題、核問題、拉致問題を巡り日朝関係が悪化し、里帰りも凍結されてしまった。

1998年8月には、米朝枠組み合意で約束された米朝関係正常化に米国が消極的であることに苛立ちを強めた北朝鮮がテポドンを発射した⁹。それが日本列島を飛び越え、太平洋に着水したことで、米朝関係が再び悪化するだけでなく、日本において、北朝鮮は日本にとって深刻な軍事的脅威であるとの見方（北朝鮮脅威論）が強まると共に、拉致問題で悪化した対北朝鮮感情が更に悪化した。

その後、1998年2月に発足した韓国の金大中政権が南北関係改善を積極的に進める政策（太陽政策）を採用し、2000年6月13日から15日にかけて金大中大統領が平壤を訪問し、金正日国防委員長との初の南北首脳会談を開催した。それに引き続き、金正日国防委員長の側近である趙明禄国防副委員長が同年10月9日から12日かけて訪米し、クリントン大統領、オルブライト国務長官と会談し、更には、オルブライト国務長官が同月23日から25日に訪

⁸ 日本では、この呼び方が一般的であるが、英語名の直訳としては、米朝合意枠組みとなる。この合意は、政府間合意であるが、条約や協定のように議会の批准を経たものではない。合意内容の詳細は、以下を参照されたい。Department of State (1994), *Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, October 21, 1994, <https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31009.htm> (2021年1月7日アクセス)

⁹ テポドンを日米などは中距離弾道ミサイルと位置づけているが、北朝鮮は、この時実施したのは衛星打ち上げのためのロケット発射であるとの立場であった。

朝し、金正日国防委員長と会談した。このように、この時期には南北関係、米朝関係が大きく動いた。

日本も2000年4月に日朝国交正常化交渉を再開し、2002年9月17日に小泉首相が訪朝し、平壤で初の日朝首脳会談が金正日国防委員長との間で開催された。その際、日朝平壤宣言が採択され、両首脳は「国交正常化を早期に実現させるため、あらゆる努力を傾注する」意向を示した¹⁰。しかし、それまで一貫して否定してきた日本人拉致について、北朝鮮側が13名の拉致を認めるという進展があった一方で、拉致された当時13歳の横田めぐみさんを含む拉致被害者8名が死亡したとの北朝鮮側の衝撃的な通告が明らかになり、日本国民の対北朝鮮感情は改善するどころか大幅に悪化した。日朝首脳会談の翌月に5名の拉致被害者が日本に帰国したが¹¹、首脳会談で死亡と通告された8名のものとして北朝鮮が同月に提示した死亡証明書の偽造が判明し、反北朝鮮感情は更に高まった。

一方、米朝関係も悪化し、核問題が再燃した。2001年1月に誕生したブッシュ政権が翌年1月の一般教書演説で北朝鮮をイラン、イラクとともに「悪の枢軸」であると非難し、同年9月に策定した「国家安全保障戦略」で、敵国に対する先制攻撃（その際、核兵器の使用も排除せず）も厭わないという方針（ブッシュ・ドクトリン）を発表し米朝関係が悪化した。また、ブッシュ政権は、北朝鮮がウランを濃縮しようとしているとの疑惑を日朝首脳会談の1か月後の2002年10月に発表し、それを理由に米朝枠組み合意に基づく北朝鮮への年50万トンの重油供与を翌11月に中止した。それに反発を強めた北朝鮮は、同合意に基づき凍結してきた核施設を翌12月に再稼働しプルトニウム抽出を再開した。その結果、米朝枠組み合意が破綻し核問題が再燃し、拉致問題での国民感情の悪化により実現が難しくなっていた日朝国交正常化は更に遠のいた。

2004年5月22日に小泉首相が再度平壤を訪問し、金正日国防委員長と2回目の首脳会談を行ったが、その主な理由は2002年10月に帰国した拉致被害者5名の子供7名と配偶者1名を日本に連れ帰るためであった。日本は北朝鮮に対して、食糧と医薬品の支援を約束し、その目標を実現することはできた¹²。しかし、2004年11月に北朝鮮から横田めぐみさんの遺骨として提示された骨から本人のDNAが検出されず他人のDNAが検出されたと政府が発表したことで、日本国内の反北朝鮮感情が「沸騰」状態と言えるまで高まり、日本が約束した支援は途中で中止されることとなった。

核問題に関しては、北朝鮮が再開したプルトニウム抽出活動を放置することへの懸念が米国を始め国際社会で強まったこと、2003年2月に誕生した盧武鉉政権が金大中政権の太陽政策を継承し、南北関係改善を進めるために核問題の解決にも積極的に取り組んだこと

¹⁰ 外務省「日朝平壤宣言」2002年9月17日。

¹¹ 5名のうち地村保志さん・富貴恵さん、蓮池薫さん・祐木子さんは日本政府が拉致被害者として認定していたが、曾我ひとみさんは認定していなかった。

¹² 5月22日の小泉首相帰国時に、蓮池夫妻、地村夫妻の子供たちが同行したが、曾我ひとみさんの夫のジェンキンス氏と子供2人は、7月に来日した。

などが影響し、2003年8月に米国、北朝鮮、韓国、中国、日本、ロシアが参加し、朝鮮半島の非核化を話し合うための6者協議が始まった。しかし、北朝鮮に対して米国が核計画の完全且つ検証可能で不可逆的な廃棄（CVID）を要求するという強硬姿勢を取ったことで、北朝鮮が強く反発し、協議は遅々として進展しなかった。その後、米国が姿勢を軟化させ、ようやく2005年9月に、「約束対約束、行動対行動」の原則に従い、朝鮮半島の検証可能な非核化、米朝国交正常化、日朝国交正常化などを段階的に実施していくことを内容とする共同声明が出された。ところが、共同声明発表の直前に米国財務省が北朝鮮に対する金融制裁を発動したことで、北朝鮮が反発を強め、2006年7月に弾道ミサイル実験、同年10月9日には第1回核実験を実施した。国連安保理は米国の提案を受けて、10月14日に北朝鮮に対する経済制裁を主な内容とする制裁決議を採択した。日本も、7月のミサイル実験直後に、北朝鮮の貨客船万景峰92号の入港禁止、日朝間のチャーター便の日本乗り入れ禁止、北朝鮮当局者の日本入国原則禁止、日本の国家公務員の訪朝原則見合わせ、日本国民への訪朝自粛要請を主な内容とする独自制裁を実施した。更に、10月の核実験後には、既存の制裁措置に北朝鮮からのすべての品目の輸入禁止を加えると共に、北朝鮮籍船入港禁止対象を全ての船に拡大し、日本への入国原則禁止対象を北朝鮮国籍保有者全てに拡大する形で制裁を強化した。

その後、米国が北朝鮮に対する金融制裁を解除する意向を示したこともあり、2007年2月と10月の6者協議において、共同声明を履行するための具体的措置が合意された。具体的措置としては、北朝鮮が核施設を凍結後に解体すること、核計画の詳細を明らかにすること、それらの見返りとして、北朝鮮以外の5か国が北朝鮮に重油100万トンを共同で提供すること、米朝と日朝は国交正常化交渉を進めることなどが合意された。6者協議の開始を促進した韓国の盧武鉉政権はこれらの合意の形成においても積極的な役割を果たし、履行においても重油供給を率先的に実施するなど積極的姿勢を示した¹³。一方、北朝鮮も、核施設の解体を進め、核計画についての詳細な報告書を提出した。

しかし、米国は国交正常化交渉に消極的姿勢を取ると共に、2007年の合意には含まれていないにも拘わらず、北朝鮮が提出した核計画報告の真偽を確認するために北朝鮮核施設におけるサンプリング調査の実施受け入れを北朝鮮に要求した。日本も同様の姿勢を取るだけでなく、拉致問題を理由として重油供給に参加することを拒否した。韓国も、盧武鉉政権の任期が終わり、2008年2月に保守政権である李明博政権が誕生し、米日と歩調を合わせ、北朝鮮に対してサンプリング調査実施受け入れを求めた。その結果、サンプリング調査実施受け入れを巡り、米日韓と北朝鮮との対立が強まり、6者協議の合意履行は滞り、2008年12月に開かれた首席代表者会合を最後に、6者協議は今日に至るまで再開されていない。

2008年12月に6者協議が実質的に決裂した後、北朝鮮は、2009年5月に第2回核実験を

¹³ 盧武鉉大統領は、2007年10月2日から4日まで平壤を訪問し、金正日総書記と間で2000年以来となる2回目の首脳会談を行った。

実施した。それに対して、日本政府は同月、北朝鮮への輸出禁止措置を従来の対北朝鮮制裁に加え、2010年7月には、北朝鮮居住者に対する支払等の報告下限額を1000万円から300万円に、北朝鮮を仕向地とする現金等の持ち出しの届出下限額を30万円から10万円に引き下げる内容の金融規制も追加した。国連安保理も対北朝鮮制裁を強化し、その後、2012年12月のロケット発射（衛星打ち上げ用、成功）を受けて、制裁を更に強化した。

その間、日本では、2009年9月から2012年12月まで民主党が政権を獲得し、鳩山政権、菅政権、野田政権と3つの政権が続いたが、鳩山政権は普天間移設問題、菅政権は東北大震災、福島第一原発事故、尖閣諸島周辺での中国漁船と海上保安庁巡視船との衝突事件に伴う日中対立、野田政権は尖閣諸島国有化に伴う日中対立への対応に忙殺され、北朝鮮に対しては積極的な外交は展開されず、日朝関係に大きな変化は見られなかった。

2012年12月に拉致問題を政権の最重要課題と位置付ける安倍政権が再び誕生した後、北朝鮮は2013年2月に第3回核実験を実施し、日朝関係は対立を強め、国連安保理も対北朝鮮制裁を更に強化した。しかし、安倍政権の下で、日朝関係には新たな展開が生まれた。まず、2014年3月10日から14日にかけて、横田めぐみさんの両親である滋さん、早紀江さんが、めぐみさんの娘である金ヘギョンさんとウランバートル（モンゴル）で初めて面会を果たした。その後、2014年5月には、日本はストックホルム（スウェーデン）で北朝鮮と協議し、北朝鮮側が、1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地、北朝鮮残留日本人、いわゆる日本人配偶者¹⁴、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する包括的調査を実施するために特別調査委員会を立ち上げ、調査を開始すること、日本側は、調査開始に伴い、2006年のミサイル実験、核実験以降に実施してきた対北朝鮮制裁のうち、人的往来の規制措置、金融規制措置を解除すると共に、北朝鮮籍船舶の日本入港禁止措置については人道目的に限り解除することに合意した（ストックホルム合意）。この合意を受けて、2014年7月に北朝鮮は特別調査委員会を立ち上げ、日本も北朝鮮に対する独自制裁を緩和した。

しかしその後、北朝鮮は2016年1月6日に第4回核実験、同年2月7日にロケット発射（衛星打ち上げ用）を行い、それらを受けて、日本政府が同年2月10日に独自制裁緩和を撤回し、制裁を更に強化することを決定すると、北朝鮮は日本人についての調査中止と特別調査委員会の解体を発表し、ストックホルム合意は崩壊することになった。また、国連安保理も、対北朝鮮制裁を強化した。その後、北朝鮮は、2016年9月に第5回核実験、2017年7月に長距離弾道ミサイル発射実験、同年9月3日に第6回核実験を実施し、国連安保理は対北朝鮮制裁を更に強化し、日朝関係も更に悪化することになった。

2017年1月に誕生したトランプ政権は、ミサイル実験、核実験を実施した北朝鮮に対して、最大限の圧力をかける方針を明言し、国連安保理での対北朝鮮制裁決議強化を進め北朝鮮に対する経済的圧力を強めると共に、在韓米軍を増強し、朝鮮半島周辺に空母を派遣

¹⁴ 1959年の在日朝鮮人帰還協定に基づいて在日朝鮮人の夫や子供とともに北朝鮮に渡ってから、日本に里帰りができなくなっている日本人女性を主に指している。

するなど軍事的圧力も強化した。核実験後間もない2017年9月19日に行った国連総会演説でトランプ大統領は、「米国と同盟国を守ることを迫られれば、北朝鮮を完全に破壊する以外の選択はない」と発言し¹⁵、北朝鮮に対する強硬姿勢を明確にした。翌9月20日に国連総会で演説した安倍首相も、「北朝鮮に、すべての核・弾道ミサイル計画を、完全な、検証可能な、かつ、不可逆的な方法で、放棄させなくてはなりません。そのため必要なのは、対話ではない。圧力なのです」と主張し¹⁶、トランプ大統領の「最大限の圧力」政策に同調する姿勢を示した¹⁷。

一方、2017年3月の朴槿恵大統領の失職後、同年5月に盧武鉉大統領の側近であった文在寅氏が大統領となった韓国は、南北関係改善を重視し、それを進める上で大きな障害となっている米朝対立を緩和する政策を展開した。具体的には、金正恩委員長との首脳会談（2018年4月、5月、9月、2019年6月¹⁸）を積極的に行い、南北関係改善を進め、朝鮮半島の緊張緩和に必要な朝鮮戦争の講和条約締結を促進するための政治的宣言である戦争終結宣言を発出することを北朝鮮と共に米国に提案した。その提案に対する賛同を得るために、また、米朝首脳会談を実現するために、米国、中国、ロシアに対する積極的外交を展開した。その結果、金正恩委員長とトランプ大統領との首脳会談が3回（2018年6月、2019年2月、6月¹⁹）実現した。しかしながら、北朝鮮側が寧辺の核施設解体、朝鮮戦争の終結宣言などの具体的提案を行い米朝関係改善を進めようとする一方で、トランプ政権は朝鮮戦争の終結宣言にすら同意せず、首脳会談は具体的な合意に至らず、トランプ政権は2021年1月にバイデン政権に取って変わられた。韓国の文政権とは対照的に、安倍政権は米朝関係改善には消極的で、朝鮮戦争終結宣言に合意することにも慎重になるようトランプ大統領に訴えかけるような状態であった²⁰。

冷戦後の日本の対北朝鮮外交を振り返って見ると、金丸訪朝と三党合意、小泉訪朝と平壤宣言、ストックホルム合意など、日朝関係改善に対して積極性を見せたことはあったが、金大中政権、盧武鉉政権、文在寅政権のように、北朝鮮との関係改善、北朝鮮との関係改善に必要な米朝関係改善に積極的には取り組んで来なかった。また、日朝間には、核問題、ミサイル問題、拉致問題、遺骨問題、残留日本人問題、日本人妻問題という主に日本側の懸案、過去清算問題、在日朝鮮人の地位問題という主に北朝鮮側の懸案があるが、日本政府は、日本側の懸案の中でも、特に核問題、ミサイル問題、拉致問題の解決を優先事

¹⁵ White House (2017), *President Trump Addresses the 72nd United Nations General Assembly*, September 20, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/president-trump-addresses-72nd-united-nations-general-assembly/> (2021年1月10日アクセス)。

¹⁶ 首相官邸 (2017) 「第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」(2017年9月20日)、https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0920enzetsu.html (2021年2月1日アクセス)。

¹⁷ John R. Bolton (2020), *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, New York: Simon & Schuster, p.62.

¹⁸ 2019年6月は板門店でトランプ大統領と3名で面談した。

¹⁹ 2019年6月の会談には部分的に文在寅大統領も参加した。

²⁰ 「朝鮮戦争の終戦宣言『時期尚早だ』河野外相」『NHK』2018年9月14日、<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/8814.html> (2021年1月15日アクセス)。

項とし、遺骨問題、残留日本人問題、日本人妻問題には積極的に取り組んでこなかった。

米朝対立を中心とする核問題、ミサイル問題を日本が単独で解決することはほぼ不可能であるが、拉致問題などの日本人に関する問題は、日本が単独で解決することが可能である。その中でも、北朝鮮が真相を明らかにしにくい拉致問題に比べて、遺骨問題、残留日本人問題、日本人妻問題は、外交的成果が挙げやすい問題であるが、少なくとも公式的には日本政府は積極的な外交を展開してこなかった。そのような状況であるから驚きではないが、金丸訪朝や小泉訪朝の時以外には、北朝鮮が重視する過去清算問題や在日朝鮮人の地位問題を解決しようとする積極的姿勢はほとんど見られなかった。

II. 北朝鮮の脅威と日本の安全保障政策

北朝鮮の核兵器開発、ミサイル開発の進展に対して、日本政府は軍事的には、専守防衛政策などの憲法 9 条に基づく平和主義的安全保障政策を弱体化させる形で対応してきた。朝鮮戦争を契機として日本の再軍備が進められたように、北朝鮮の核兵器開発、ミサイル開発を契機として、日本の安全保障政策は大きな転換を遂げることとなった。

日本政府は1998年には実質的な偵察衛星である情報収集衛星の導入を決め、1969年の「宇宙の平和利用決議」に基づく宇宙の平和利用政策を撤回した。1999年にはミサイル防衛用能力向上型迎撃ミサイルの日米共同研究に着手し、その後、同装備の共同開発・生産に武器輸出三原則（1967年採用、76年強化）を適用しない例外措置を講じ、更に、2014年に武器輸出を原則認めない武器輸出三原則を撤廃し、それを原則認める防衛装備移転三原則を採用した。そして、2015年には、援助対象を非軍事的事業に限定していた政府開発援助（ODA）大綱に代わる開発協力大綱を採択し、条件付きではあるが軍や治安機関にも援助ができるようにした。

また、歴代政権のほとんどが、北朝鮮の脅威に対抗するには日本に拡大核抑止（核の傘）を提供する米国との同盟関係が重要であるとの立場を取り、同盟強化を進めた。9.11同時多発テロ事件後に米国が行ったアフガニスタン攻撃（2001年10月開始）、イラク攻撃（2003年3月開始）に協力するために特別措置法を成立させて、自衛隊をインド洋、イラク、クウェートに派遣した。その後、北朝鮮の脅威に加え、中国の脅威が強調され、日米同盟強化路線は更に強まり、安倍政権の下で、2014年に集団的自衛権行使を容認する閣議決定がされ、その翌年、一連の安保法制が制定され、集団的自衛権の行使が法律で認められ、特別措置法を成立させることなく、海外で武力行使する米軍を支援するために自衛隊を派遣出来る体制が確立した。このように、北朝鮮の脅威への対応を1つの理由として、憲法 9 条に基づく平和主義的安全保障政策の撤廃が進み、憲法 9 条が形骸化してきた。

ここからは、北朝鮮を深刻な軍事的脅威とする日本の見方を強めた北朝鮮のミサイル開発への日本の対抗措置に焦点を当てる。より具体的には、1998年のテポドン発射後に着手され、今日まで続けられている情報収集衛星とミサイル防衛システムの導入を検討対象と

する。日本政府は、両事業を通じて、憲法9条に基づく平和主義的安保政策を弱体化させてきた。両事業は、そのような憲法上の問題を抱えているだけでなく、北朝鮮への軍事的対応として複数の問題を内包している。それらの問題点を明らかにした上で、日本政府が2つの事業を開始し、継続してきた理由を検討する。

1. 情報収集衛星 (IGS)

1998年8月のテポドン発射を受けて日本が着手した軍事的対応で、一般的に最も知られているのがミサイル防衛であろう。しかし、ミサイル防衛よりも早い段階で導入が決定したのが、情報収集衛星 (IGS) と名付けられた実質的な偵察衛星である。以下、導入の経緯と装備の概要、導入の問題点、導入理由の順に見ていくことにする。

(1) 導入経緯と装備概要

1998年8月31日のテポドン発射後、政府は、衛星による画像情報の利用について検討を行い、「日本の安全を確保するために必要な情報収集を行うためには、情報収集衛星を導入することが必要との結論に至り」、同年12月22日の閣議において、「外交・防衛などの安全保障及び大規模災害への対応などの危機管理のために必要な情報の収集を主な目的として」、2002年度を目途に情報収集衛星を導入することを決定した²¹。

この決定は、憲法9条の平和主義に沿う形で1969年に衆議院で全会一致で採択された「わが国における宇宙の開発及び利用の基本に関する決議」(宇宙の平和利用決議)で示された宇宙の平和利用政策を更に形骸化させるものであった。「更に形骸化させる」というのは、1985年に政府は、宇宙の平和利用決議に関して、「その利用が一般化している衛星及びそれと同様の機能を有する衛星については、自衛隊による利用が認められると考えております」との統一見解を示していたからである²²。尚、この見解は「一般化理論」と呼ばれている。この統一見解を踏まえて、自衛隊は非軍事衛星などから画像を入手してきた。1998年の導入決定に際して政府は、情報収集衛星の解像度が一般的な衛星と同程度であるため、その導入は1985年の政府統一見解に矛盾しないとの立場を示した²³。

情報収集衛星の導入は、ミサイル発射などの北朝鮮の軍事的動向を把握することを主な目的としており、軍事関連情報の収集を主目的とした実質的な偵察衛星である。従って、それまで自衛隊が外部から衛星画像を入手していた状態と比べると非常に大きな変化であり、その点において宇宙の平和利用政策の更なる形骸化であると言える。情報収集衛星は、光学衛星1機とそれよりも解像度は落ちるが曇天や夜間でも撮影可能なレーダー衛星1機

²¹ 防衛庁 (1999)「第2節2 (2) 情報収集衛星の導入について」『平成11年版 防衛白書』、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/index.htm (2021年1月17日アクセス)。

²² この見解は、1985年2月6日の衆議院予算委員会で政府が明らかにしたもので、「国会決議の「平和の目的」と自衛隊による衛星利用について」と呼ばれている。

²³ 宇宙開発戦略本部事務局 (2008)「我が国の宇宙開発利用を巡る状況について」2008年10月1日、10頁、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/utyuu/senmon/dai1/siryou7.pdf> (2021年1月5日アクセス)。

を一組として、地球上の特定地点を1日1回以上撮影できるように2組4機体制で運用されることとなった。そして、2003年3月に光学1号機、レーダー1号機が国産のH-IIAロケットで打ち上げられた。その後、2013年に4機体制が確立した。

宇宙の平和利用政策は情報収集衛星の導入により更に形骸化した訳であるが、その後、2008年5月に宇宙基本法が制定され、第14条において「国は、国際社会の平和及び安全の確保並びに我が国の安全保障に資する宇宙開発利用を推進するため、必要な施策を講ずるものとする」と明確に規定されたことで、宇宙の軍事利用政策が公式に打ち出された。宇宙基本法の制定により、情報収集衛星の機能は一般的な非軍事衛星の機能を超えないとする制約が外されることになり、その後、高機能化が進められている。しかし、どの程度の水準に達しているかは秘密扱いとなっており、一般国民には知ることが出来ない。

1998年度から2019年度までに、実証機や運用終了を含めて16基の情報収集衛星が打ち上げられ（その内、2基は打ち上げ失敗）、情報収集衛星の開発、配備、運用に、約1.4兆円の費用が掛かってきた²⁴。宇宙基本法第24条に基づき、日本政府は、2009年6月に宇宙基本計画を策定し、これまで4回改定を行っているが、2020年6月30日に閣議決定された第4次宇宙基本計画において、情報収集衛星については、将来的に光学衛星4機、レーダー衛星4機、データ中継衛星2機の計10機体制を確立する方針が示された²⁵。今後10機体制を構築した場合、経費は大幅に増大することになる。

（2）問題点

先述の通り、情報収集衛星は、実質的な偵察衛星であり、憲法9条に基づく宇宙の平和利用政策に沿わないものであった。政府は、政策との矛盾を解消するために、政策そのものを転換し、宇宙の軍事利用を進める宇宙基本法を制定した。しかし、宇宙の平和利用政策が根差していた憲法9条そのものは維持されており、憲法9条と情報収集衛星との整合性の問題が残されている。情報収集衛星は、先述の通り「外交・防衛などの安全保障及び大規模災害への対応などの危機管理のために必要な情報の収集を主な目的として」導入されたものであり、軍事装備、つまり、兵器としての性格が強い。

情報収集衛星そのものは、攻撃的な兵器ではないが、ミサイル発射施設などの軍事施設、議会などの政府施設、その他様々な施設の位置情報を含む地理的情報を収集するものであり、近年日本国内で議論となっている敵地攻撃を実際に行う場合には、攻撃対象を定める上で活用されるものである。従って、情報収集衛星は、敵地攻撃支援兵器と言えるものである。情報収集衛星は北朝鮮のテポドン発射への対応として導入されたものであるが、早

²⁴ 1998年度から2019年度までで1兆4050億円。「スパイ衛星に1.4兆円超 国費投入 藤野議員調査で判明」『しんぶん赤旗』2020年7月18日、https://www.jcp.or.jp/akahata/aik20/2020-07-18/2020071814_02_1.html（2021年1月20日アクセス）。

²⁵ 内閣（2020）『宇宙基本計画』2020年6月30日、13-14頁。https://www8.cao.go.jp/space/plan/kaitei_fy02/fy02.pdf（2021年1月20日アクセス）。

期警戒衛星のようにミサイル発射の瞬間を捉えることは困難であり、北朝鮮の弾道ミサイルの迎撃に対する有用性は低い。むしろ、北朝鮮の特定の施設を攻撃対象とする場合に有用となるものである。その点において、情報収集衛星の導入は、憲法9条との整合性の面で大きな問題を有している。

このような憲法上の問題以外にも、情報収集衛星には、費用対効果の問題がある。情報収集衛星は、北朝鮮を始めとする他国の軍事動向を把握するために導入されたが、直接的に他国からの攻撃を抑止したり、攻撃による被害を軽減したりするものではない。従って、攻撃抑止や被害軽減という点では、費用対効果は低い。しかし、日本は情報収集衛星の配備を進めてきたし、今後更に増強し10機体制にしようとしている。

また、民主的統制の問題もある。公式には偵察衛星と位置付けられていないにも拘わらず、情報収集衛星がどのように運用されてきたのか情報が開示されていない。実質的に偵察衛星であるという性格を考えれば、それは当然と言えるかも知れないが、運用が秘密化されることで、どのような情報収集が行われているのか、収集した情報は適切に分析されているのか、その他の問題はないのかを検証することが困難となっている。一種のブラックボックスであると言える。

このように、情報収集衛星には複数の問題点があるが、それにも拘わらず、日本政府は、情報収集衛星の配備を進め、更に増強しようとしている。従って、その理由を問うことは必要である。

(3) 導入理由

情報収集衛星導入の1つの理由は、テポドン発射に対して、政府が現実的に実施可能な軍事的対応として選ばれたというものである。憲法9条との整合性を維持するために専守防衛政策を取っていた日本政府としては、1956年の衆議院内閣委員会において鳩山一郎首相が「誘導弾等による攻撃が行われた場合」には、「そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能である」との政府見解²⁶を示していたものの、北朝鮮のミサイル発射を阻止するためにミサイル基地を攻撃するといった対抗措置を取ることは現実的には困難であった。先ずは、ミサイル基地がどこにあるのか把握し、発射の準備作業が行われているのかを出来る限り確認する必要がある。そのために偵察衛星を導入することは軍事的に合理的であり、且つ、実現可能な対応であったと言える。

情報収集衛星導入の2つ目の理由としては、日本を軍事的に「普通の国」に戻すべきとの政治信条の影響を挙げることが出来る。第二次世界大戦から約半世紀が経ち、日本社会から戦争の記憶が薄れ、国民の平和主義指向が弱まっていた状況で、憲法9条を改正

²⁶ 衆議院（1956）「第二十四回国会衆議院内閣委員会会議録第十五号」（1956年2月29日）、241頁。

し、日本を憲法による軍事的制約のない「普通の国」に戻すべきであるという考え方が、自民党を始めとする政党においても、社会全体においても強まってきた²⁷。そのような変化が、北朝鮮の核兵器開発問題やミサイル開発問題によって更に促進された。「普通の国」支持派にとっては、憲法9条そのものを改正することが困難であるため、9条に基づく専守防衛政策を始めとする平和主義的安全保障政策を形骸化することの方が現実的である。その初期段階の取り組みとして、非核三原則、武器輸出三原則ほどには社会的認知度が高くない宇宙の平和利用政策を転換しようとしたと考えられる。

先述の通り、情報収集衛星は、ミサイル基地を含む敵地に対する先制的、或いは、報復的攻撃を補助できる装備であり、政府が憲法違反ではないと主張してきた「自衛のための最小限度の実力」の範囲を超える、或いは、広げるものであると言える。しかし、情報収集衛星それ自体は攻撃的な装備ではなく、反対されにくいことをうまく利用し、将来的に北朝鮮などに対して日本が武力行使する際に役立てることを導入当初から考慮していたことが考えられる。実際、テポドン発射後の国会での偵察衛星導入の議論は、敵基地攻撃の議論と合わせて行われていた²⁸。

以上の2つの理由以外に、情報収集衛星は国際的競争力が低い日本の宇宙産業を支援するために導入されたという経済的理由を挙げることが出来る。宇宙産業で長年世界をリードしてきたのが米国である。1957年にソ連が人類初の人工衛星（スプートニク1号）の打ち上げに成功し、後れを取った米国は、1961年にアポロ計画に着手し宇宙開発に力を入れていった。また、ソ連の軍事動向の監視やミサイル発射の探知、自国のミサイルの誘導などの軍事的目的を果たす必要性が高まり、全地球測位システム（Global Positioning System (GPS)）衛星²⁹、早期警戒衛星の配備などを推進していった。これらの国家事業には巨額の予算が投じられ、その恩恵を受けた米国の宇宙産業は着実に成長を遂げ、衛星事業、ロケット事業においても国際的優位性を確保するに至った。

欧州諸国は、欧州連合の歴史を振り返れば分かるように、単独での経済規模が小さいため、米国に対抗する方法として経済協力を進めていった。宇宙産業においても、共同での研究、開発、生産を進めていった。その代表的な例が、欧州版GPSであるガリレオ（Galileo）である³⁰。この例から分かるように、欧州諸国は国際協力を進めることで、宇宙産業の競争力を高めてきた。しかしながら、日本は、経済規模が世界2位ではあったものの、欧州諸国と同じく単独で米国の宇宙産業と競争できるような力はなく、しかも、欧州諸国のように国際協力を通じて競争力を高めることも困難であった。

そのような日本の状況は、1980年代以降、更に厳しさを増すことになった。1980年代に

²⁷ 防衛庁、自衛隊内部にもそのような考え方も持つ職員、隊員がいたことは容易に推測できるが、そのような考え方がどの程度広がってきたかは明確ではない。

²⁸ 衆議院（1998）「第百四十三回国会衆議院会議録第七号」（1998年9月3日）、3-5頁。

²⁹ 24機体制のGPS事業は1973年に開始。1978年に第1号機打ち上げ、1993年に24機体制確立。

³⁰ 2005年実験機打ち上げ、2016年運用開始。GPS同様、Galileoも全地球航法衛星システムである。

日米貿易摩擦が激化し、日本政府は米国からの自由化要求を受け、貿易摩擦解消の一環として、1990年に日米衛星調達合意を締結した。その内容は、日本政府や政府関連機関が、安全保障や研究開発目的以外の衛星を調達する際には、内外無差別の手續に従うというもので、その後、日本の政府系実用衛星市場では国際競争入札が実施され、約8割の衛星が米国衛星企業に落札されることになった³¹。その結果、日本経済団体連合会（経団連）の言葉を借りれば、「締結以降、放送、通信、気象等の非研究開発衛星は殆ど米国企業が受注する結果となり、成長途上にあったわが国の宇宙産業は大打撃を受けた」³²。そういった中で、日本の衛星産業は、政府予算を主な財源とする研究開発衛星市場で、細々と生き残ってきた。

日本の宇宙産業がそのような苦境に直面していた状況で、北朝鮮が1993年5月にノドン、1998年8月にテポドンを発射し、日本国内で北朝鮮の弾道ミサイルが日本にとって深刻な脅威であるとの認識が強まり、情報収集衛星の導入が1998年12月に決まった。しかも、その情報収集衛星は、米国から輸入するのではなく、国内で開発、生産するという方針が翌99年4月に採用された³³。情報収集衛星は、北朝鮮のミサイル発射に関連する軍事動向についての情報収集を主な目的とする実質的な偵察衛星であり、その能力を秘密とするために国産とすることには軍事的合理性があった。

しかしながら、情報収集衛星の導入は、北朝鮮のミサイルの脅威が深刻なものであるという認識を踏まえた決定であり、その観点からみれば、早期導入に適した米国製衛星の購入とはせずに、それよりも何年も導入が遅れる国内生産は非合理的であった。そのような矛盾を考慮すれば、情報収集衛星導入の理由とされた北朝鮮のミサイルの脅威は、誇張されていたと見ることができる。また、そのような脅威の誇張に基づき短期間で決定された情報収集衛星の導入と国産化方針の採用は、ミサイルの脅威への対応を最優先としたものではなく、国内宇宙産業を支援するという別の目的の存在を強く示唆している。

実際、1998年8月のテポドン発射以前から、産業界は宇宙産業の育成を強く求めていた³⁴。また、同年12月の情報収集衛星の導入決定と翌99年4月の国産化方針の採用については、経済団体連合会（経団連）が1999年7月の宇宙開発・利用に関する提言の中で、「昨年12月に情報収集衛星の導入が閣議決定され、本年4月に国内自主開発の基本方針が出されたことは高く評価される。情報収集衛星の開発については、国家の安全保障上の必要性から従来の宇宙開発予算とは別枠で十分な予算措置がとられるべきことは論を俟たないが、同時に、従来からの宇宙関係予算についても引き続き維持・拡充し、国として必要な宇宙開発・

³¹ 渡邊浩崇（2019）「日本の宇宙政策の歴史と現状」『国際問題』No. 684（2019年9月）、39頁。

³² 日本経済団体連合会（2007）「宇宙新時代の幕開けと宇宙産業の国際競争力強化を目指して」2007年7月17日、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/060.html>（2021年1月20日アクセス）。

³³ 但し、国産化方針は、米国製などの外国製部品を使うことを禁止するものではなかった。国産化の経緯については、以下に詳しい。春原剛（2005）『誕生国産スパイ衛星』日本経済新聞社。

³⁴ 経済団体連合会（1998）「わが国の宇宙開発・利用および産業化の推進を望む」1998年7月7日、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol180.html>（2021年1月20日アクセス）。

利用の基盤強化を遅滞なく推進する」べきであると述べている³⁵。テポドン発射前から産業界が政府に対して宇宙産業の支援強化を求めていたことが、情報収集衛星の導入決定、国産化方針の採用に少なからぬ影響を及ぼしたと推測できる。

情報収集衛星の設計寿命は5年、衛星開発に要する期間は7年である³⁶。そのため光学衛星2機、レーダー衛星2機、情報中継衛星1機から2機の合計5機から6機体制を維持していくには、定期的な後継機の生産、打ち上げが必要となる。現在目指されている10機体制であれば、その頻度は更に増えることになる。従って、情報収集衛星事業によって、国内衛星産業は定期的なビジネス機会を獲得することが出来た訳である。定期的な後継機の打ち上げが必要な情報収集衛星の導入は、このように国産化方針によって衛星産業を支援するだけでなく、ロケット産業を支援する側面も有している。実質的な偵察衛星であり機密性が高い情報収集衛星の打ち上げは、海外のロケットではなく日本のロケットで行う方針となり、国内衛星産業同様、国内ロケット産業は定期的な受注を獲得出来た。日本のロケット産業は、米国、欧州のロケット産業に比べて、打ち上げコストが高く、実績も少なく、受注獲得で苦戦していた状態であったため、情報収集衛星事業により、定期的な受注機会を得ることが出来たことの恩恵は大きい。

情報収集衛星の導入には、政治家（特に、国防族）にとってメリットがあったことも影響していたと考えられる。公共事業において、特に指名入札や随意契約が行われる際には、往々にして、企業選定や事業拡大に影響力を持つ政治家に対してキックバックや献金という形で資金が還流するという問題が起こることは広く知られている。情報収集衛星事業のように、専門性が高く受注可能な企業が限られる場合には、企業側の言い値が適正であるか判断する能力を発注側が持っておらず、企業側の言い値が通り易く、価格の上乗せが生じやすい。情報収集衛星事業の場合、事業の開始、維持、拡大に際して、政治家が影響力を行使する機会があり、そのような立場を生かして、企業からの資金提供を受けることが見込める。

他に注目すべき点として、情報収集衛星は実質的な偵察衛星であり、防衛装備であるにも拘わらず、予算枠は防衛予算としてではなく内閣衛星情報センターの予算として計上され、内閣情報調査室の内閣衛星情報センターが管理、運用しているという点がある。防衛費を原資とした事業を収入源の1つとする宇宙航空産業を含む防衛関連産業にとって、また、防衛費が拡大すれば献金などの企業からの資金提供が期待できる国防族を始めとする政治家にとって、防衛予算とそれに準ずる予算が増大することは好都合である。しかしながら、防衛費の増大は、国民からの批判、少子高齢化という構造的問題を背景とした恒久的な予算削減圧力、更に、税収が伸び悩む中での省庁間、族議員間の予算を巡るせめぎ合

³⁵ 経済団体連合会（1999）「総合的な宇宙開発・利用政策の確立と宇宙産業の基盤強化・産業化の推進」1999年7月6日、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol236.html>（2021年1月21日アクセス）。

³⁶ 内閣衛星情報センター『情報収集衛星の概要』、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/csice2.pdf>（2021年1月21日アクセス）。

いなどがあり、容易ではない。そのような状況において、情報収集衛星の予算を防衛予算に含めないことで、実質的な防衛費の増大を国民に気づきにくくすることが出来るし、情報収集衛星予算を増やすこともしやすい。従って、宇宙産業を含む防衛関連産業、並びに、彼らとの関係が強い国防族を始めとする政治家が、このような利点を考慮し、情報収集衛星の導入を推進したと推測することが出来る。

2. ミサイル防衛

情報収集衛星の導入に加えて、北朝鮮のミサイルの脅威に対して日本が取った代表的な軍事的対応がミサイル防衛システムの導入である。以下、導入の経緯と装備の概要、導入の問題点、導入理由の順に見ていくことにする。

(1) 導入経緯と装備概要

先述の通り、冷戦時代、北朝鮮が日本を直接攻撃出来るような軍事力は限定的であった。しかし、弾道ミサイルの開発を進め、1993年5月29日に中距離弾道ミサイルであるノドンを発射し、それが能登半島北方約350kmの海上に落下したことで、少なくとも日本の西半分が北朝鮮のミサイルの射程に入ると考えられた。1993年5月29日のノドン発射は、日本では国会でもメディアでもあまり大きく取り上げられず、社会的注目を集めなかった³⁷。しかし、発射を契機に、米国の国防総省、日本の防衛庁において、弾道ミサイルに対する防衛についての議論が活発化し³⁸、1993年12月に日米は戦域ミサイル防衛（TMD）の日米作業部会を設置した。また、1994年8月には、細川首相（1993年8月～1994年4月）が設置した「防衛問題懇談会」が報告書（『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—』）を発表し、その中で「日本自身が、弾道ミサイル対処能力を、もつ必要がある。そのために、この分野の研究が最も進んでいる米国と提携しつつ、その保有に向けて積極的に取り組むべきである」との見解を示した³⁹。そのような状況で、1995年4月に防衛庁は弾道ミサイル防衛研究室を設置した。

その後、1998年8月31日に北朝鮮がテポドンを発射し、それが日本列島を飛び越え、太平洋に着水したことで、日本全土が北朝鮮の弾道ミサイルの射程に入ることとなった⁴⁰。その結果、日本国内で北朝鮮のミサイルに対する脅威認識が大幅に強まり、同年9月の日米安全保障委員会（2プラス2）において、小渕政権（1998年7月～1999年1月）はTMDの日米共同技術研究を始めることで米国と合意した。更に、小渕政権は1998年12月25日の閣議において、海上配備型の弾道ミサイル防衛用能力向上型迎撃ミサイルの日米共同技術

³⁷ 小都元（2002）『ミサイル防衛の基礎知識』新紀元社、204-205頁。

³⁸ 神保謙（2003）「弾道ミサイル防衛（BMD）と日米同盟」『国際安全保障』第29巻、第4号、44頁。

³⁹ 防衛問題懇談会（1994）『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—』1994年8月12日、<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPSC/19940812.O1J.html>（2021年1月23日アクセス）

⁴⁰ その後、ノドンの射程も約1,300kmあり、日本のほぼ全域がその射程内に入ると見られるようになった。防衛省（2020）『令和2年度版 防衛白書』日経印刷、99頁。

研究を1999年度から開始することを決定し、実際に1999年4月から開始した。一方、米国では、ミサイル防衛(MD)の実現を選挙公約に掲げていたジョージ・W・ブッシュが2001年1月に大統領となり、同年5月にミサイル防衛システムを配備する方針を示した。そして、2002年12月18日には、2年以内にミサイル防衛システムの初期配備を開始する計画を発表し、2004年10月から配備を開始した。

ブッシュ政権がミサイル防衛システムの配備を積極的に進める状況において、対米関係を重視する小泉政権(2001年4月～2006年9月)はミサイル防衛の導入に積極的な姿勢を示した。2002年12月には、石破防衛庁長官がラムズフェルド国防長官との会談において、ミサイル防衛について「開発・配備を視野に検討」するとの発言を行った⁴¹。更に、翌2003年5月には、小泉首相がブッシュ大統領との首脳会談において、ミサイル防衛の開発、配備について検討を加速する意向を表明し、2003年12月には、ミサイル防衛システムを導入することを最終的に決定した⁴²。更に、小泉政権は、翌2004年12月に、米国で既に開発されている現世代の装備を導入する形でミサイル防衛システムを整備することを決定した。主な装備としては、イージス艦に装着する対空迎撃ミサイルSM-3、移動式発射型の地対空誘導弾パトリオット3(PAC-3)が導入されることとなった。大気圏外を飛ぶ弾道ミサイルをSM-3で迎撃し、打ち損じた場合、高度十数キロ上空でPAC-3が迎撃し、半径約20キロの地域を防護するという2段階の迎撃システムであった。

その一方で、1999年から進めてきた能力向上型迎撃ミサイルの日米共同研究について、小泉政権は、2004年12月10日に内閣官房長官談話を発表し、「弾道ミサイル防衛システムに関する案件については、日米安全保障体制の効果的な運用に寄与し、我が国の安全保障に資するとの観点から、共同で開発・生産を行うこととなった場合には、厳格な管理を行う前提で武器輸出三原則等によらないこと」とする方針、つまり、能力向上型迎撃ミサイルの日米共同開発・生産に伴う米国への部品や半完成品などの輸出を武器輸出三原則の例外として扱う方針を示した。そして、翌2005年12月24日に小泉政権は「弾道ミサイル防衛(BMD)用能力向上型迎撃ミサイルに関する日米共同開発に着手すること」を閣議決定し、研究段階から、開発段階に移行する方針を示した。

その後、2011年12月27日に野田政権(2011年9月～2012年12月)が、「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての内閣官房長官談話を発表し、国際共同開発・生産に関する案件について、従来は個別に例外化措置を行ってきたが、今後は包括的に例外化措置を講じる方針を示した。具体的には、個別的例外化の対象となっていたミサイル防衛用能力向上型迎撃ミサイルの日米共同開発だけでなく、それ以外の国際共同開発・生産案件についても、「当該案件への参加国による目的外使用や第三国移転について我が国政府による事前同意を義務付けるなど厳格な管理が行われることを前提として、防衛装備品等の海外へ

⁴¹ 「集団自衛権に踏み出すミサイル防衛」『しんぶん赤旗』2003年12月20日、https://www.jcp.or.jp/akahata/aik2/2003-12-20/03_01.html (2021年1月23日アクセス)。

⁴² 同上。

の移転を可能とすることとする」との方針を示した。

武器輸出三原則の形骸化は、第二次安倍政権（2012年12月～2020年9月）の下で更に進んだ。同原則は紛争当事国への武器輸出を禁じているが、2013年3月1日、安倍政権は、航空自衛隊の次期主力戦闘機として導入が予定されていたF35の国際共同開発にイスラエルが参加しているにも拘わらず、日本企業も参加することを武器輸出三原則の例外扱いとする官房長官談話を発表した。また、同談話において、米国を中心に最先端の技術を結集するF35の製造への参画は「わが国の防衛生産および技術基盤の維持・育成・高度化に資する」とし、国内企業を育成する意義を強調した。

その後、安倍政権は2014年4月1日の閣議において、武器輸出三原則を撤廃し、防衛装備移転三原則を採用することを決定した。新三原則は、（1）相手国が紛争当事国（武力攻撃が発生し、国際の平和及び安全を維持し又は回復するため、国際連合安全保障理事会がとっている措置の対象国）⁴³などに該当しない場合、（2）我が国の平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合、（3）我が国の安全保障に資すると判断できる場合、（4）目的外使用や第三国移転について我が国の事前同意を義務付けることを相手国が受け入れる場合、防衛装備の輸出、国際共同開発への参加を可能とするものであった。

このように武器輸出三原則を撤廃する一方で、安倍政権は、2016年12月の国家安全保障会議（九大臣会合）において、日米が共同開発してきた能力向上型迎撃ミサイル（SM-3ブロックIIA）について、共同開発の段階から共同生産・配備の段階に移行することを決定した。SM-3ブロックIIAの取得・配備は2021年度に開始される予定となっている⁴⁴。

以上のように、ミサイル防衛用能力向上型迎撃ミサイルの日米共同研究が、共同開発、共同生産に移行するのに伴い武器輸出三原則の形骸化が進み、最終的に、同原則は撤廃され、防衛装備移転三原則に取って代わられることとなった。

（2）問題点

これまで日本政府はミサイル防衛を北朝鮮の弾道ミサイルに対する主な対策とし、ミサイル防衛システムの構築に2004年度から2020年度予算までの累計で2兆5296億円を費やしてきたが⁴⁵、問題は少なくない。まず、技術的に超音速で飛行するミサイルを打ち落とすことは容易ではない⁴⁶。それが技術的に困難であることは容易に想像できる。現在の技術水準では、1発の弾道ミサイルを確実に打ち落とすことも出来ない。また、北朝鮮から発射された弾道ミサイルは10分前後で日本に達するという地理的要因も迎撃を困難にしてい

⁴³ 紛争当事国の定義をこのように限定することで、定義外の紛争当事国に対する防衛装備輸出、そのような国との国際共同研究を可能にしている。

⁴⁴ 防衛省『令和2年度版 防衛白書』、259頁。

⁴⁵ 「ミサイル防衛導入整備費 累計2.5兆円にも 防衛省が井上議員に答弁」『しんぶん赤旗』2020年7月11日、https://www.jcp.or.jp/akahata/aik20/2020-07-11/2020071102_03_1.html（2021年1月25日アクセス）。

⁴⁶ 菅沼幹夫（2020）『国民の命を脅かす『ミサイル防衛』』『虚構の新冷戦』東アジア共同体研究所琉球・沖縄センター編、芙蓉書房出版、82-84頁。

る。実際、防衛省や政府も、ロフテッド（通常よりも高い角度で打ち上げる）軌道で打ち上げられた場合を含めて、ミサイル防衛での弾道ミサイルの迎撃が困難であることを認めている⁴⁷。北朝鮮は、ノドンと呼ばれる中距離弾道ミサイルを200から300発実戦配備していると言われており⁴⁸、それら全てに備えることは経済的にも困難である。現在のミサイル防衛システムでは日本の一部しかカバー出来ておらず、これを日本全土に広げるとなると天文学的な費用が必要となる。仮に、ミサイル防衛システムで迎撃できなかったミサイルが1発だけであったとしても、それが核ミサイルであれば、被害は甚大である。また、それが通常の弾頭を搭載したミサイルであったとしても、日本に50基ある原子力発電所や六ヶ所再処理工場などの核施設が攻撃された場合には被害は甚大であろうし、東京などの大都市が攻撃された場合、死傷者が限定的であったとしても、それに伴う株価や円の急落などによる経済的ダメージは深刻であろう。このように、巨額の資金を費やしてきたミサイル防衛システムは、費用対効果の面で非常に大きな問題を抱えている。

また別の問題として、ミサイル防衛システムの鍵となるのが弾道ミサイルの発射を探知する早期警戒衛星であるが、日本は情報収集衛星を保有しているものの、早期警戒衛星は保有しておらず、米国のそれに依存しており、自前の装備で完結したシステムとはなっていないことがある。

ミサイル防衛システムは、表面的には北朝鮮の弾道ミサイルへの対応策として進められてきたが、当然、中国やロシアの弾道ミサイルへの対処としての側面も持っている。しかしながら、中ロ両国とも、弾道ミサイルとは異なり進路を変更できる極超音速ミサイルの開発を進めている。北朝鮮も、金正恩総書記が2021年1月の第8回党大会において、核弾頭搭載ミサイルの多弾頭化や極超音速滑空弾の開発を含む軍備増強方針を示した⁴⁹。それらの兵器が実戦配備されれば、中国、ロシア、北朝鮮に対するミサイル防衛システムの有効性は、一層低下することになる。

更に別の、しかも、根本的な問題として、そもそも北朝鮮が日本に対してミサイル攻撃を行う可能性がどの程度あるのかという問題がある。北朝鮮、或いは、中国、ロシアが日本を攻撃できる能力を持っているからと言って、日本を攻撃する可能性が高いという訳ではない。それは、圧倒的な攻撃力を持つ米国が日本を攻撃する可能性がほとんどないと認識されているように、攻撃力の大きさが攻撃の可能性を規定する訳ではないからである。

北朝鮮や中国の軍事力が増強されていることに対して、日本国内では、安倍前首相などの自民党政治家を中心に、日本に対する北朝鮮や中国の軍事的脅威が高まっており、日本

⁴⁷ 「すべての迎撃は困難 ミサイル防衛網 防衛省文書に明記」『しんぶん赤旗』2018年6月7日、https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-06-07/2018060701_03_1.html（2021年1月26日アクセス）。

⁴⁸ 『令和2年版防衛白書』（2020、p. 97）では、北朝鮮は弾道ミサイルを合計700～1,000発保有しており、そのうち45%がスカッド級、45%がノドン級、残り10%がその他の中・長距離弾道ミサイルであるとのJane's Sentinel Security Assessment China and Northeast Asiaの推定を引用している。

⁴⁹ 牧野愛博「アメリカとの交渉を急ぐ北朝鮮、軍事パレードと衛星開発の秘密指令」『The Asahi Shimbun GLOBE+』2021年1月15日、<https://globe.asahi.com/article/14105507>（2021年1月27日アクセス）。

も軍事力を増強し、防衛力、抑止力を高めるべきであるとの主張がされてきた。しかし、北朝鮮や中国の軍事力が増強されても、それに比例して日本に対する武力行使の可能性が高まっているとは単純には言えず、武力行使の可能性がどの程度あるのかを冷静に判断する必要がある。その際に重要となるのが、北朝鮮や中国が日本に対して軍事力を行使する意図がどの程度あるかである。

中国に関しては、日本との間に尖閣諸島の領有権を巡る対立があり、それが契機となり武力衝突が起きる可能性は否めない。しかし、日中双方にとって、相手は最大の輸出相手国の1つであり、経済的相互依存度が非常に高いだけでなく、日中貿易が中国側の黒字となっていることは、中国にとっての日本市場の重要性を示している。そのため、尖閣諸島の領有権を巡る対立を契機として中国が日本に武力攻撃を行う可能性は、それに伴う経済的損失が利益を大きく上回る見込みが大きいため、ゼロではないにせよ、非常に低いと言えよう。

北朝鮮の場合は、中国と異なり、2006年の核実験以降、日本が輸出入禁止や送金制限などの独自制裁を実施、強化したことにより、日本との経済的関係はほぼ断絶状態となり、経済的相互依存関係が北朝鮮の対日武力行使を抑止するという状況にはない。しかし、在日朝鮮人も居住する日本を攻撃しようとする積極的理由は特に見当たらない。それでも北朝鮮が日本を攻撃した場合、北朝鮮の独裁的政治体制は崩壊する可能性が高まる。日本が大きな被害を受ければ、日米同盟に基づき米国が北朝鮮に対して武力攻撃を行う可能性が高まる。米国が何もしない場合、日本にとっての日米同盟の存在意義が大幅に低下し、日本は同盟関係を弱め、場合によっては、破棄する可能性が高まる。それを考慮すれば、日本が大きな被害を受けた場合、米国が北朝鮮に対する武力攻撃を控える可能性は低い。また、北朝鮮の大陸間弾頭弾（ICBM）は現段階ではまだ実験段階で、核弾頭の小型化や耐熱化も同様に実験段階であり、その点でも米国は北朝鮮を攻撃しやすい。米国が北朝鮮を攻撃した場合、北朝鮮は米軍が駐留する日本に更に攻撃を加え、韓国にも攻撃を仕掛ける可能性はあるが、そうなった場合、米国、日本、韓国が反撃し北朝鮮の現体制が崩壊する可能性が高くなる。

仮に米国が北朝鮮の日本攻撃に対して同盟国として北朝鮮を攻撃しなかったとしても、米国は、国連安保理に対して対北朝鮮制裁を更に強化し全面的な禁輸措置を実施することを提案する可能性が高い。北朝鮮が日本を攻撃した状況では中口もその提案に反対できず、賛成するか棄権することで、決議案は可決するであろう。新決議に従い、中口が北朝鮮への経済支援を中止、或いは、現在の水準よりも大幅に縮小した場合、北朝鮮は経済的に破綻する可能性が高い。

このように北朝鮮が日本をミサイル攻撃することは、北朝鮮の体制崩壊をもたらす自殺行為であり、その可能性は非常に低いと言える。それにも拘わらず、日本が巨額の費用をかけ、費用対効果が大いに疑わしいミサイル防衛システムの導入を進めてきたのは何故なのか、その点を次に検討する。

(3) 導入理由

ミサイル防衛システムが導入された理由の1つは、情報収集衛星の導入理由と同様に、政府が現実的に実施可能な軍事的対応として選ばれたというものである。武力には武力で対抗すべきであるという古くからあり多くの人々に受け入れられやすい単純明快な発想に基づき、日本でも、特に1998年のテポドン発射後、北朝鮮に対する攻撃能力を確保すべきであるとの声が強まってきた。しかし、憲法9条に基づく専守防衛政策を日本が採用してきたことがあり、現実的に北朝鮮に対する攻撃力を高めることは難しく、同政策との整合性があり現実的に実施可能な軍事的対応措置として、ミサイル防衛システムを構築するという政策が採用されたと説明できる。

2つ目の理由としては、国際的要因が考えられる。具体的には、米国のジョージ・W・ブッシュ政権がミサイル防衛システムの構築を米国で進めており、日本にも導入するように積極的に働き掛けてきたということがある⁵⁰。日米間では、日米貿易において日本が恒常的に黒字を計上する一方で、米国から巨額の武器を輸入し、在日米軍駐留経費の多くを負担するという関係が長年続いてきた⁵¹。日本が北朝鮮の弾道ミサイルの射程圏内に入っ、日本の危機意識が強まったことで、米国政府にとっては、ミサイル防衛装備を日本に売り込みやすくなった一方で、日本政府としても、巨額の装備購入を国民に対して正当化しやすくなった。更に、米国政府としては、ミサイル防衛システムの中核的装備である早期警戒衛星を日本が保有しておらず、米国のそれに依存せざるを得ない状況であるため、日本に対する影響力を持つことが出来るという利点もあった。また、日米が共同で研究と開発を進めてきた能力向上型迎撃ミサイルに関していえば、米国の要請を受けて1983年に中曽根政権が対米武器技術供与を武器輸出三原則の例外とする方針を決め日米合意を締結したのと基本的に同じく⁵²、日本の最先端技術を武器生産に活用したいという米国の思惑が背景にあったと考えられる。実際、日本側は迎撃ミサイルの「ノーズコーン」と呼ばれる弾頭の先端を覆う部分と、2段目、3段目のロケットモーターの研究開発を担当し、最先端技術を投じてきた。

第3の理由としては、憲法9条による軍事的制約をなくし、日本をそのような特別な制約のない「普通の国」にすることを長年唱えてきた政府内外の右派が⁵³、その目的を部分的に果たすために、ミサイル防衛システムの導入を進めたという要因が考えられる。より具体的に言えば、能力向上型迎撃ミサイルの日米共同開発を通じて、日本の平和主義の柱の1つであった武器輸出三原則を撤廃し、他の主要国のように武器輸出が出来るようにすることを望んでいたという要因である。先述の「宇宙の平和利用決議」を情報収集衛星の

⁵⁰ TMDに関しては、既にクリントン政権期に、米国政府、議会が日本政府に対して共同開発を求めている。神保謙（2003）、46-47頁。

⁵¹ 近年の状況については、以下に詳しい。東京新聞社会部（2019）『兵器を買わされる日本』文藝春秋。

⁵² 木下博生（1988）『アメリカは日本に何を求めているのか』日刊工業新聞社、80-91頁。

⁵³ 自衛隊内部にも、普通の国の実現を望む声は存在してきた。額額厚（2019）『崩れゆく文民統制』緑風出版、150-156頁。

導入によって撤廃させたのと同じく、憲法9条の改正が困難な状況で、9条に基づいて作られた平和主義的安全保障政策を転換するという方法が、ミサイル防衛でも取られたと見ることが出来る。実際、1996年から1998年まで防衛庁長官として能力向上型迎撃ミサイルの日米共同研究の開始決定への道筋をつけた国防族の久間章生は、日米「共同研究を（武器輸出三原則見直しの）突破口にしようと思った」と証言している⁵⁴。

「普通の国」の実現を目指す右派が武器輸出三原則の撤廃を目指した理由としては、先ず、思想的な理由が考えられる。主権国家は、自国の主権を守るため、軍隊を持つことが普通であり、必要であるという考え方である。この考え方は、現実の国際社会では、軍事力が国家の対外的影響力の源泉になってきたという歴史的事実に根差すものであり、その点で、現実的であるとも言える。実際、国連憲章でも、加盟国の個別的自衛権、集団的自衛権が認められているし、冷戦時代の国際秩序は、米ソの軍事力を基礎として形成され、相互確証破壊の状況に達した米ソの核戦力の均衡が「恐怖の均衡」を生み出すことで、戦争を抑止し東西陣営間の平和を作り上げてきたという側面もある。

しかし、右派が武器輸出三原則の撤廃を目指したのは、そのような思想的な理由だけでなく、武器輸出という商行為を出来るだけ制約なく実施できるようにしたいという経済的な理由も当然見いだせる。その点で注目すべきなのは、ミサイル防衛システム導入決定以前の段階で武器輸出解禁が強く望まれる状況が生じていたことである。そのような要望は、先述の国防族の久間防衛庁長官の例が如実に示している通り、与党自民党議員（特に国防族）、政府（特に防衛庁）でも強まっていたし、産業界でも強まっていた。

政府にとって、安全保障上、武器は出来るだけ国内で調達できることが望ましいが、日本の場合、国内の武器製造企業の販売が国内市場に限られてきたため、費用対効果が高い高性能の武器を自衛隊が国内企業から調達することは困難で⁵⁵、米国から高性能兵器を購入するか、それらを国内企業がライセンス生産したものを購入することが一般的であった。政府としては、防衛費が大きく増加しない状況で兵器の高度化を図るには、国内の武器製造企業が武器輸出を通じて利益を上げ、兵器の高度化に必要な研究開発資金を確保すること、巨額の研究開発コストを分担する国際共同開発に参加できるようにすることが望ましかった。国防族議員にとっても、自身に献金などの形で資金提供してくれる武器製造企業の業績向上を政策的に支援出来れば、更なる資金提供が期待できるため、武器輸出の解禁に積極的になる動機を有していた。

国内軍需産業に関して言えば、ライセンス生産した、或いは、独自に生産した武器を自衛隊に販売することで、大手の武器製造企業はある程度の利益を上げることが出来るため、その点でぬるま湯的な状況が存在してきた。しかし、防衛費が大きく増加せず、需要がほとんど増大しない状況では、売り上げを伸ばすことで利益を増やすことは難しい。それどころか、兵器の高性能化に伴い研究開発費や全体の生産コストが増大し、利益が縮小する

⁵⁴ 共同通信社憲法取材班（2007）『「改憲」の系譜』新潮社、119-120頁。

⁵⁵ 望月衣塑子（2016）『武器輸出と日本企業』KADOKAWA、116-118頁。

という構造的問題に直面し、日本の防衛産業はじり貧状態となってしまった⁵⁶。そのような苦境を打開する合理的方法が、武器輸出の解禁であった。

また、三菱重工、IHI、東芝、日立、NEC など日本の武器製造企業としても、主力は民生部門であるが、軍事部門での利益拡大を民生部門での国際競争力向上にもつなげることが可能である。例えば、2019年の造船企業グループ別竣工量世界シェアでは、民生用船舶も艦艇も製造している韓国の現代重工業が17%で1位、同様に民生用船舶も艦艇も製造している川崎重工業は3%で8位である⁵⁷。現代重工業は、艦艇の輸出も行っており、最近の事例では、2016年にニュージーランド海軍から同国最大規模の洋上補給艦アオテアロア (Aotearoa) の建造を3億2700万米ドルで受注し、2020年6月に納入している⁵⁸。2020年度の防衛白書によれば、韓国の武器輸出は世界第10位で、武器輸出を民生部門の競争力向上に活かしていることが推測できる。

武器輸出の解禁には上記のような利点があり、主要な武器製造企業が会員となっている日本経団連も、武器輸出三原則の見直しを通じた防衛産業の活性化を提唱してきた⁵⁹。武器輸出三原則の撤廃には、能力向上型迎撃ミサイルの日米共同研究・開発・生産にみられるように米国が日米軍需産業の協力を望んできた⁶⁰という外的要因、そして、日本を「普通の国」にしたいという思想的要因があるが、兵器開発コストの増大や少子高齢化に伴う財政危機といった防衛産業を取り巻く経済環境の変化に対応するために、武器輸出解禁を通じて防衛産業を活性化させたいという経済界の要望（経済的要因）が強まってきたと言える。

実際、防衛産業活性化への要望は、政府開発援助（ODA）の政策変化からも確認することが出来る。日本はODAを重要な外交手段とし、日本企業の輸出拡大にも利用してきたが、憲法9条に基づく平和主義の立場に立ち、日本のODAは非軍事に限定する方針を取ってきた。しかし、安倍政権は、武器輸出三原則を撤廃し防衛装備移転三原則を採用した後の2015年2月に、それまでの政府開発援助（ODA）大綱に代わる開発協力大綱を策定し、海上保安能力を含む法執行機関の能力を強化するためにODAを供与すること、また、非軍事的目的であれば軍を援助対象とすることを可能とした⁶¹。日本政府が、ODAをひも付きにする（日本企業に受注させる）ことで、日本企業の輸出拡大、現地での市場拡大を支援してきた歴史を踏まえれば、ODAを防衛装備や治安関連装備の輸出支援のために活用す

⁵⁶ 日本経済団体連合会（2009）「わが国の防衛産業政策の確立に向けた提言」2009年7月14日、1頁、<https://www8.cao.go.jp/cstp/sonota/kagigaiko/7kai/siryos3-2.pdf>（2021年1月28日アクセス）。

⁵⁷ 田村顕洋（2020）「海事産業の将来像検討会報告書の概要と国土交通省の取り組みの方向性」国土交通省、2020年9月9日、9頁、<https://www.jasnaoe.or.jp/lecture/symp/e.200909/resume01.pdf>（2021年1月28日アクセス）。

⁵⁸ 「現代重工業、NZ最大規模の艦艇の引き渡しへ」『アジア経済』2020年6月10日、<http://m.jp.ajunews.com/view/20200610174720058>（2020年12月31日アクセス）；Nathan Gain（2019），“Royal New Zealand Navy’s Aotearoa Auxiliary Ship Launched In South Korea,” *Naval News*, April 26, 2019, <https://www.navalnews.com/naval-news/2019/04/royal-new-zealand-navys-aotearoa-auxiliary-ship-launched-in-south-korea/>（2020年12月31日アクセス）。

⁵⁹ 日本経済団体連合会（2009）「わが国の防衛産業政策の確立に向けた提言」、4-5頁。

⁶⁰ Richard L. Armitage and Joseph S. Nye（2007），“The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020,” *CSIS Report*（February 2007）: 27-28.

るという発想は、驚くに値しない。

防衛装備の移転、つまり、武器輸出は、産業政策、経済政策としての側面もあるが、外交政策の側面もある。ある国に対する日本製武器の輸出が増えれば、その国に対する日本の政治的影響力が高まることが予想される。艦艇や軍用機などは、メンテナンスが必要であり、購入国が販売国（の企業）からメンテナンスを受けるためには、販売国との良好な関係を維持する必要がある。メンテナンス用の部品を購入したり、技術的サービスを受けることが出来なくなれば、当該の武器は最悪の場合、使用できなくなる。そのような依存関係が、販売国による購入国に対する影響力を生み出すことになる。それは、大量の米国製兵器を購入している日本と米国の関係を見れば容易に分かる。

日本は、「自由で開かれたインド太平洋戦略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy: FOIP)を掲げ、中国の脅威を感じているアジア諸国との関係を強化しようとしているが、その1つの方法として考えられているのが、ODAを通じた軍事・治安部門への支援である。日本としては、それらの国々に防衛装備の輸出を増やすことが出来れば、日本の防衛産業への支援にもなるだけでなく、それらの国々に対する外交的影響力が拡大し、それらの国々から対中政策を含む日本の外交政策への協力を引き出し易くなることが期待出来る。

憲法9条を改定し、日本を軍事面で特別な制約を受けない「普通の国」にすることを訴えてきた政治家だけでなく、自衛隊を含む防衛庁、防衛産業を中心とした産業界も武器輸出三原則の撤廃を望む状況で、北朝鮮のミサイル開発が進展し、撤廃実現の大きな契機となったと言える。そのような見方からすれば、北朝鮮のミサイルの脅威は、武器輸出三原則を撤廃する口実として利用された側面があることが否めない。

情報収集衛星、ミサイル防衛システムの両装備導入に共通する要因としては、日本を軍事的に特別な制約のない「普通の国」にするために、憲法9条に基づく平和主義的安全保障政策を転換するという政治的目的と共に、宇宙産業、防衛産業を活性化するという経済的目的が挙げられる。日本を「普通の国」にしようとする理由としては、主権国家には主権を守るための軍隊が必要であるという思想的理由と、憲法9条に基づく平和主義的安全保障政策は自衛隊の装備や活動に制約を課しているだけでなく、国内産業の成長を阻害しており、望ましくないという経済的理由が挙げられる。首相など政策決定者が、思想的理由と経済的理由のどちらを重視して情報収集衛星事業、ミサイル防衛システム事業を推進してきたのかを明確にすることは容易ではない。思想的理由の方を重視してきた政策決定者もいれば、経済的理由の方を重視しながらも、それは利益誘導であるとの批判を受ける可能性があるため、それ程こだわりのない思想的理由を取って前面に出してきた政策決定

⁶¹ 具体的には、『開発協力大綱』において、「安定・安全への脅威は、経済社会発展の阻害要因となることに鑑み、海上保安能力を含む法執行機関の能力強化、テロ対策や麻薬取引、人身取引対策等の国際組織犯罪対策を含む治安維持能力強化、海洋・宇宙空間・サイバー空間といった国際公共財に関わる開発途上国の能力強化等、必要な支援を行う」と明記された。外務省(2015)『開発協力大綱』(2015年2月10日)、5-6頁、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf> (2021年1月29日アクセス)。

者もいるであろう。

何れにしても、情報収集衛星、ミサイル防衛システムの導入は、北朝鮮の軍事力増強に対して日本の安全を守るには軍事的対抗措置を取る必要があるという安全保障上の理由だけで進められたのではない。憲法9条に基づく特別な軍事的制約のない「普通の国」を実現することが思想的に、或いは、経済的に望ましいという考えを背景として、その思想的、経済的目的を実現するために、北朝鮮の脅威が強調され、情報収集衛星、ミサイル防衛システムの導入が進められてきたと言える。

おわりに

日朝間には、冷戦直後の1990年9月の金丸訪朝、12年後の2002年9月の小泉訪朝という2つの大きな関係改善の機会があった。しかし、金丸訪朝後には北朝鮮のプルトニウム抽出疑惑、小泉訪朝後にはウラン濃縮疑惑が強まり、米朝関係が大幅に悪化した。また、北朝鮮が1993年5月にノドン、1998年8月にテポドンを発射したことで、日本では北朝鮮を軍事的脅威とする見方が強まった。日朝関係改善は、核問題、ミサイル問題だけでなく、拉致問題でも停滞することになった。2002年9月の小泉訪朝の際に、北朝鮮が日本人13人の拉致を認めただけでなく、そのうち横田めぐみさんを含む8名の死亡を通告したことに對し、日本の対北朝鮮感情は大きく悪化した。その後、北朝鮮が2006年に核実験を実施したことで、北朝鮮脅威論は更に勢いを増すこととなった。それ以降、北朝鮮は核実験を更に5回実施すると共に、弾道ミサイル開発を進め、日朝関係は対立の度を増すと共に、日本国内では北朝鮮脅威論が一層強まった。それを背景として、日本政府は、核兵器開発、ミサイル開発に伴う北朝鮮の軍事力増大に対して、日本の軍事力を増強すると共に、日米同盟を強化する安全保障政策を採ってきた。その過程で、日本が第二次世界大戦後に採用した憲法9条に基づく日本の平和主義的安全保障政策の形骸化が進んだ。

日本は1998年8月のテポドン発射後、北朝鮮のミサイルに対する脅威認識を強め、巨額の費用を掛けて、情報収集衛星とミサイル防衛システムの導入を進めてきた。しかし、近年、極超音速ミサイル開発などによりミサイルの迎撃が困難になるにつれて、日本では、ミサイル防衛システムの有効性に対する疑念が強まると共に、敵地攻撃能力を増強することで抑止力を向上させるべきとの声が高まってきた。そのような状況において、実際に、攻撃力を増強する政策が進んでいる。一例としては、海外の大規模災害での救助活動などの国際貢献を主な理由として導入されたヘリコプター搭載型空母（ヘリ空母）を戦闘機搭載型空母に改修し、艦載機としてF35Bを購入するという政策が挙げられる。また、自衛隊が保有する航空機の航続距離の延長、ミサイルの長射程化が進められてきた。後者に関しては、射程約2,000kmの日本版トマホーク・ミサイルの開発も進められる予定である⁶²。これらの敵地攻撃能力増強政策は、北朝鮮の攻撃力増強に対し、日本も攻撃力を強化し北朝鮮の攻撃を抑止するという、「目には目を歯には歯を」的な単純且つ受け入れられやすい

政策である。しかし、先述の通り、そもそも北朝鮮が日本に武力行使（主にミサイル攻撃）する可能性は小さく、敵地攻撃能力の必要性は高いとは言えない。

小さくても可能性があるのであれば、それに備えるべきであり、その可能性を最小化するために抑止力を最大化することが安全保障の要諦であるとの考え方もできる。また、有効性が低いミサイル防衛システムを拡大せずに、より費用対効果が見込まれる敵地攻撃用ミサイルなどの攻撃用兵器の開発、配備に（限られた）財源を投じるべきであるとの考え方も可能である。それらを国産とすれば、日本の防衛産業への支援にもなる。このように、従来の憲法解釈に基づく攻撃用兵器保有を控える政策を転換し、敵地攻撃能力を増強する政策を採ることには一定の合理性がある。

しかしながら、北朝鮮のミサイル攻撃を日本が攻撃力を増強し阻止することは、ミサイル防衛同様に有効性の面で問題がある。日本全土をほぼ射程内に収めると考えられている中距離ミサイルのノドンは、発射台付き車両（TEL）に載せて移動可能であるため探知が難しく⁶³、しかも、先述の通り200から300発が実戦配備されていると推定されている。仮に日本が同数のミサイルを配備したとしても、移動式ミサイル発射台の所在を確認できなければ、破壊することは困難である。

ミサイル発射台の破壊が困難でも、平壤などの北朝鮮の中枢部に対する攻撃能力を増強することで、北朝鮮の対日攻撃への抑止力を高めるという考え方は出来る。しかし、その考えに立てば、北朝鮮には核兵器があるので、核兵器による攻撃や核兵器保有を背景とした通常兵器による攻撃を抑止するには、日本も核兵器を保有することが望ましいということになる。北朝鮮が日本に核攻撃を仕掛ければ、北朝鮮も確実に日本から核攻撃を受けるような状況を作ることが出来れば、つまり、米ソ間の相互確証破壊に類した状況を作れば、北朝鮮の攻撃に対する抑止力は強まる。しかし、そのような攻撃力の増強には、巨額の防衛費が必要となる。

古くから、敵国の軍事力が自国の軍事力を上回る場合は、先ずは軍事力の均衡を実現し、敵国の武力行使を抑止するという「勢力均衡」の考え方が存在してきた。しかし、冷戦時代の米ソ関係を見ても分かるように、敵対する国家は、勢力の均衡で満足するのではなく、相手よりも優位に立とうと軍事力の増強を図ることが一般的であり、その結果、軍拡競争に陥ってしまう。軍拡競争、つまり、軍事費増大の結果、敵国の武力行使を抑止出来たとしても、民生経済は圧迫され「人間の安全保障」が低下する⁶⁴だけでなく、全面戦争となった場合に双方が受ける被害の程度も増大するという「安全保障のジレンマ」に直面することが予見できる。相手が攻撃を仕掛ける可能性が小さくても、最悪の事態を想定し、抑止力を最大化する必要があるという考え方を双方が採用すれば、このような軍拡競争に陥り、

⁶² 「《独自》「国産トマホーク」開発へ」『産経新聞』2020年12月29日、<https://www.sankei.com/politics/news/201229/plit2012290001-n1.html>（2021年1月30日アクセス）。

⁶³ 防衛省（2020）、前掲書、99頁。

⁶⁴ ソ連が典型的な例として挙げられよう。

「人間の安全保障」の低下と「安全保障のジレンマ」に陥ってしまう。そのような藪蛇の状況に陥らないように冷静な判断が必要である。

また、日本としては、冷戦後、北朝鮮の核開発、ミサイル開発が何故進んできたのかを考え、理解する必要がある。北朝鮮は米国の軍事的脅威に対抗するために軍事力を増強する必要があると主張してきた。実際、朝鮮戦争以来、米国は北朝鮮を敵国に指定し、経済的には制裁を今日に至るまで実施し、軍事的にも世界一の軍事力を背景に圧力を掛けてきた。具体的には、米国は、北朝鮮を米本土から攻撃できる能力を持つだけでなく、韓国、日本に保有する基地からも攻撃できる態勢を取り、北朝鮮との交戦を想定した大規模軍事演習をほぼ毎年韓国と実施してきた。また、冷戦後、北朝鮮の同盟国であるソ連が消滅し、ロシアは北朝鮮と同盟関係を樹立せず、残った同盟国の中国も、1992年に韓国と国交正常化し、韓国、米国、日本との経済関係を深化させる資本主義化路線を強め、北朝鮮にとっては、同盟国としての信頼性が大きく低下した。

2001年に誕生したブッシュ政権は、1994年の米朝枠組み合意を維持しようとせず、2002年1月の一般教書演説で北朝鮮をイラク、イランと共に「悪の枢軸」と呼び、北朝鮮に対する敵対姿勢をあからさまにした。それだけではなく、それらの3か国に加え、リビア、シリアなどを含む「ならずもの国家」に対する核兵器を用いた先制攻撃も選択肢とする「ブッシュ・ドクトリン」を2002年9月に発表し、その後、実際に2003年3月にイラクを攻撃した。核兵器廃絶への意欲を示したオバマ政権も、反政府勢力を支援する形でリビア、シリアの内戦に軍事介入した。

このような状況において、北朝鮮が米国を深刻な軍事的脅威と認識し、抑止力を高める必要があると考えてもおかしくはない。また、そのような考え方に立てば、ミサイル開発、核兵器開発を進めてきたことは、合理的であると言える。北朝鮮がミサイル開発、核兵器開発を進め軍事力を増強することが日本の安全にとって脅威であり、望ましくないと考えるのであれば、北朝鮮の軍事力増強の根本的原因である北朝鮮に対する米国の脅威を緩和する努力を日本はすべきであろう。根本的原因を取り除かなければ、日本はいつまでも対処療法的措置を取り続けることになる。

参考文献

- 宇宙開発戦略本部事務局（2008）「我が国の宇宙開発利用を巡る状況について」2008年10月1日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/utyuu/senmon/dail/siryuu7.pdf>（2021年1月5日アクセス）。
- 小都元（2002）『ミサイル防衛の基礎知識』新紀元社。
- 外務省（2015）『開発協力大綱』（2015年2月10日）、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>（2021年1月10日アクセス）。
- 木下博生（1988）『アメリカは日本に何を求めているのか』日刊工業新聞社。
- 共同通信社憲法取材班（2007）『「改憲」の系譜』新潮社。
- 経済団体連合会（1998）「わが国の宇宙開発・利用および産業化の推進を望む」1998年7月7日、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol180.html>（2021年1月20日アクセス）。

- 経済団体連合会 (1999)「総合的な宇宙開発・利用政策の確立と宇宙産業の基盤強化・産業化の推進」1999年7月6日、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol236.html> (2021年1月21日アクセス)。
- 嶺頼厚 (2019)『崩れゆく文民統制』緑風出版。
- 衆議院 (1956)「第二十四回国会衆議院内閣委員会会議録第十五号」(1956年2月29日)。
- 衆議院 (1998)「第百四十三回国会衆議院会議録第七号」(1998年9月3日)。
- 首相官邸 (2017)「第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」(2017年9月20日)、https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0920enzetsu.html (2021年2月1日アクセス)。
- 神保謙 (2003)「弾道ミサイル防衛 (BMD) と日米同盟」『国際安全保障』第29巻、第4号、40-58頁。
- 菅沼幹夫 (2020)「国民の命を脅かす『ミサイル防衛』」『虚構の新冷戦』東アジア共同体研究所琉球・沖縄センター編、芙蓉書房出版、77-96頁。
- 春原剛 (2005)『誕生国産スパイ衛星』日本経済新聞社。
- 高崎宗司 (2004)『検証日朝交渉』平凡社。
- 田村顕洋 (2020)「海産産業の将来像検討会報告書の概要と国土交通省の取り組みの方向性」国土交通省、2020年9月9日、<https://www.jasnaoe.or.jp/lecture/symp/e.200909/resume01.pdf> (2021年1月28日アクセス)。
- 東京新聞社会部 (2019)『兵器を買わされる日本』文藝春秋。
- 内閣 (2020)『宇宙基本計画』2020年6月30日。
- 内閣衛星情報センター『情報収集衛星の概要』、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/csice2.pdf> (2021年1月21日アクセス)。
- 日本経済団体連合会 (2007)「宇宙新時代の幕開けと宇宙産業の国際競争力強化を目指して」2007年7月17日、<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/060.html> (2021年1月20日アクセス)。
- 日本経済団体連合会 (2009)「わが国の防衛産業政策の確立に向けた提言」2009年7月14日、<https://www8.cao.go.jp/cstp/sonota/kagigaiko/7kai/siryo3-2.pdf> (2021年1月28日アクセス)。
- 防衛庁 (1999)「第2節2(2) 情報収集衛星の導入について」『平成11年版 防衛白書』、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/index.htm (2021年1月17日アクセス)。
- 防衛省 (2020)『令和2年度版 防衛白書』日経印刷。
- 防衛問題懇談会 (1994)『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—』1994年8月12日、<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPSC/19940812.01J.html> (2021年1月23日アクセス)。
- 望月衣塑子 (2016)『武器輸出と日本企業』KADOKAWA。
- 渡邊浩崇 (2019)「日本の宇宙政策の歴史と現状」『国際問題』No.684、34-43頁。
- Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye (2007). “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020,” *CSIS Report*.
- Bolton, John R. (2020), *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, New York: Simon & Schuster.
- Department of State (1994), *Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, October 21, 1994, <https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31009.htm> (2021年1月7日アクセス)。
- White House (2017), *President Trump Addresses the 72nd United Nations General Assembly*, September 20, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/articles/president-trump-addresses-72nd-united-nations-general-assembly/> (2021年1月10日アクセス)。



CAMPUS
SUPPORT
SEINAN



印刷全般、WEB制作

(学術書、学会機関誌・ポスター・チラシ、名刺、ホームページ制作等)

翻訳 (日↔英)

(翻訳全般、教育プログラム等)

西南学院オリジナルグッズ 販売

(ボールペン、ポーチ、扇子、西南チロリアン、セナフィー等)

生花販売、保険代理事業 等



株式会社キャンパスサポート西南は
東アジア学会を全面的にサポート。



学校法人 西南学院グループ

株式会社 キャンパスサポート西南

〒814-0006 福岡市早良区百道1丁目14-29

TEL.092-823-3576 FAX.092-823-3590

URL <https://www.cs-seinan.co.jp>



編集後記

東アジア学会設立30周年記念号は、経済部会、文化部会、政治部会の三部会がそれぞれ分冊を担当する形となった。当初は、三分冊を同時に刊行する予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響で、執筆予定者が海外で現地調査を実施出来なくなるなど問題が生じ、政治部会担当分冊の刊行が遅れると共に、当初の執筆予定者6名の内、3名が論文執筆を断念せざるを得なかった。残念ながら人数は減ってしまったが、年度内の刊行という目標は何とか果たせた。執筆困難な状況にも拘わらず論文を寄稿して下さった菅英輝先生と山田良介先生、そして、年度末の繁忙期に校正作業などを担当して下さいましたSR プリンティングセンターの北浦功氏に深く感謝申し上げたい。

(編集責任者：総田芳憲)

東アジア研究 (東アジア学会機関誌) 第28号第3分冊(政治)

発行日：2021年3月31日

発 行：東アジア学会

事務局：〒814-0180

福岡市城南区七隈八丁目19番1号

福岡大学猿渡剛研究室

TEL：092-871-6631 (代表)

E-mail：t.saruwatari@fukuoka-u.ac.jp

※本書の無断転載は難くお断りいたします。

予め学会事務局あて許諾を求めてください。



East Asian Studies
vol.28 2021 March

U.S.-Japan Relations in the Post-Cold War Years:
Focusing on the Redefinition of
the U.S.-Japan Security Treaty System **KAN Hideki**

Issues on Postwar Compensation for
the Last 3 Decades in Japan **YAMADA Ryosuke**

Japan-DPRK Relations and
Japan's Security Policy after the Cold War **KASEDA Yoshinori**