

歪な制度化： 安保条約・行政協定交渉における日米同盟， 1951-52年

吉 田 真 吾

はじめに

1951年の安保条約（9月調印）およびその細目協定である52年の行政協定（2月調印）の交渉過程で合意された日米同盟の制度化のあり方は、必ずしも一般的とはいえない形式になっていた。「同盟の制度化」とは、同盟の公式性（formality）——具体的には、合意された約束事（commitment）の公式度と同盟を運営する組織の存在からなる——と、平時における軍事協力（peacetime military coordination）という二つの側面を指す概念である⁽¹⁾。外部からの防衛を目的とする同盟では、通常、締結国が共同防衛に参加する現実性を高めるとともに第三国に対する抑止効果を向上させるため、公式性（特に締結国間の防衛義務の公式度）を高めた上で、それを

(1) 「同盟の制度化」の概念については、Brett Ashley Leeds and Sezi Anac, “Alliance Institutionalization and Alliance Performance,” *International Interactions*, No. 31 (2005), pp. 183-202; Kristian Skrede Gleditsch, Atsushi Tago, and Seiki Tanaka, “Coordination, Commitment, and Institutionalization in Alliances,” Paper Presented for Essex-Kobe Research Collaboration Seminars (in Kobe, 20-23 September 2011; in Essex, 20-22 March 2012) and the Annual Convention of the International Studies Association (San Diego, CA, 1-4 April 2012) を参照。

補強する形で軍事協力が行われる⁽²⁾。60年に改定された現行の安保条約下の日米同盟ではこの形式がとられており、NATOや米豪同盟、米韓同盟など、米国が戦後に締結した同盟の多くも同様である。あるいは、外部からの防衛を目的とする同盟でも、公式性のみが高く、軍事協力を行わないものも多い⁽³⁾。例えば、戦前に日本が締結した日英同盟や日独伊三国同盟では、相互防衛義務が条文化されていた一方で、軍事協力はほとんど行われなかった。これらに対し、51年から翌年にかけて行われた安保条約・行政協定交渉では、外部からの日本の防衛が重要な目的のひとつだったにもかかわらず、同盟の公式性を低くとどめたまま、軍事協力を行うことだけが

(2) 同盟の公式性や軍事協力が、防衛と抑止の可能性を高めるメカニズムについては、Matthew Fuhrmann and Todd S. Sechser, “Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence,” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4 (October 2014), pp. 919-935; James D. Morrow, “Alliances: Why Write Them Down,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, No. 1 (2000), pp. 63-83; および吉田真吾『日米同盟の制度化』（名古屋大学出版会、2012年）16-20頁を参照。なお、他国に対する攻撃を目的とする同盟では、奇襲を容易にするため、その約束事や軍事協力が秘密にされることも多い。ポーランドなどの分割に関する合意を秘密議定書に盛り込んだ、1939年の独ソ不可侵条約がその代表例である。

(3) 参考程度にとどまるが、1815年から2003年までに締結された263の防衛協定（締結国の防衛義務を規定した協定）のうち、有事における指揮権の移譲、統合司令部の設置、共通防衛政策（統合・作戦計画、共同演習・訓練、共通装備）という高度な軍事力を規定するものは、それぞれ28（10.6%）、29（11.0%）、9（3.4%）しかない。より初歩的な軍事協力である軍同士の協議と軍事援助についても、それらを規定する協定は、それぞれ78（29.7%）、58（22.1%）だけである。制度化を含んだ同盟のデータセットについては、The Alliance Treaty Obligations and Provisions Project (ATOP) 〈<http://atop.rice.edu/home>〉を参照。なお、参考程度にとどまるとしたのは、このデータセットでは基本的に、条文化された事項のみが取り扱われているため、同盟の実態とは異なる場合がありうるからである（例えば、NATOでは、条約上は軍事協力が謳われていないが、実際には極めて高度な軍事統合が行われている）。

合意されたのである。しかもその軍事協力は、日米の軍事当局者間で秘密裏に行われるようになっていた。このように見てくると、当時の日米同盟の制度化のあり方は、「歪な形」だったと評価できよう。

それは、具体的には次のようになっていた。第一に、51年の安保条約では、米国の日本防衛への関与は義務になっていなかった。その第1条は、米国は「陸軍、空軍及び海軍を日本国内及びその付近に配備する権利」を「受諾」し、これらの駐留軍を「外部からの武力攻撃に対する日本国の安全に寄与するために使用することができる」とだけ規定していたのである。

第二に、安保条約と行政協定では、同盟を運営する組織についての規定はなく、両者の交渉過程でも、そうした機関の設置は合意されなかった。確かに、行政協定第26条に従い、「合同委員会」が創設された。しかし、これは、米軍の日本駐留に関する事務的事項——場所や施設、経費など——を協議・決定するための機関であり、抑止や防衛といった安全保障の本質的要素を含む、同盟関係全般についての協議を行う場ではなかった。行政協定では、常設機関は設置されないまま、日米両国は有事に際して「日本国の防衛のため必要な共同措置を執るため直ちに協議しなければならない」（第24条）と、協議義務だけが明記されていた。

第三に、安保条約・行政協定交渉の一環として、日米両政府は、日本有事における日米統合司令部の設置と日本の指揮権の移譲、そして統合作戦計画の策定など、高度な軍事協力を行うことに秘密裏に合意していた。行政協定交渉後の52年7月、これらに関する米国側の提案に対し、吉田茂首相が口頭で了解したのである。この合意は、米国政府では「紳士協定」として性格づけられていた。ただし、日本政府内でこれがその後の政権に引き継がれた形跡はない。

本稿の目的は、51年1月の日米交渉開始から52年7月の密約合意までの期間を分析対象として、なぜ、どのように、歪んだ形で日米同盟が制度化

したのかを解明することにある。安保条約・行政協定交渉に関しては、既に優れた実証研究が蓄積されており、新規の研究は必要ないようにも見える⁽⁴⁾。しかしながら、先行研究では、両交渉過程の包括的な叙述に主眼があり、そこで合意された歪な形の同盟の制度化に分析の焦点が絞られているわけではない。それゆえ、その過程と理由に関し、必ずしも明確になっていない部分が残っている。まず、先行研究では、日本防衛のための軍事協力が秘密裏に合意される過程が相当程度解明されている一方で、米国の日本防衛への関与が公約化されなかったことに関する分析は十分には行われていない。そのため、一見して矛盾する両者の関係がどのようなようになっていたのかという問題も残っている。また、協議機関や協議条項に関する検討もほとんど行われておらず、これらが軍事協力と連関していたことは看過されている。

以上を踏まえ、本稿は、約束事、同盟を運営する組織、軍事協力という同盟の制度化を構成する三つの要素に焦点を当て、安保条約・行政協定交渉の過程を追跡していく。第1節では、第一次日米交渉——吉田・ダレス会談——における日本の再軍備をめぐるやりとり、およびその背景にあった日米両政府の考慮を明らかにする。その上で、有事における日本の指揮権移譲が「集団防衛措置」条項という形で交渉の焦点に浮上する様子を叙述し、それを提案した米国政府の構想を解明する。第2節では、その「集団防衛措置」条項と、当初日本政府が設置しようとしていた「共同委員会」という常設機関の相互関係を明らかにしつつ、これらをめぐる吉田・ダレス会談でのやりとりを再構成する。なお、この「共同委員会」と上述の

(4) 安保条約・行政協定交渉を扱った代表的な実証研究として、以下を参照。明田川融『行政協定の政治史』法政大学出版会、1999年。柴山太『日本再軍備への道』ミネルヴァ書房、2010年。楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成』ミネルヴァ書房、2009年。宮里政玄「行政協定の作成過程」『国際政治』第85号(1987年5月)。

「合同委員会」の英訳は両者とも“Joint Committee”であり、日本政府の使い分けも明確ではなかったが、本稿では、前者を同盟関係全般に関する協議の場、後者を米軍駐留に関する事務的事項の協議の場として、便宜的に使い分けている。第3節と第4節では、当初日本政府が明文化しようとしていた米国の日本防衛への関与が吉田・ダレス会談の中で曖昧になり、安保条約交渉を経て最終的に条約の文面から消失する過程を跡付ける。第5節では、「集団防衛措置」条項と「共同委員会」が、行政協定をめぐる交渉の中で、それぞれ密約化、機能分割されていく過程と理由を明らかにする。

1. 再軍備をめぐる攻防——吉田・ダレス会談①

(1) 「自由世界」への貢献策をめぐって

1951年1月から2月にかけて東京で行われた、独立後の日本の安全保障を含む講和問題についての第一次日米交渉、いわゆる吉田・ダレス会談では、日本の再軍備が最大の争点となった。終戦から半年も経たない46年初頭、米軍部は日本の再軍備を検討し始めた。これは、47年以降米ソ冷戦が深刻化・軍事化していく中で徐々に米国政府内に広まっていき、50年6月の朝鮮戦争勃発に相前後して政府内合意となる。軍部は、対ソ戦において極東の米軍兵力を欧州・中東戦線に再配備する際の穴埋めという観点から日本の再軍備を模索したが、第3節で触れるように、そこには、在日米軍の撤退という選択肢を担保するための手段という意味も込められていた。

ただし、日本再軍備を推進する軍部も、自立的な日本軍の再興を目指していたわけではなく、行動範囲・規模・装備などの面での限定性を設けることで、日本の新たな軍事組織を統制するという観点を有していた。国務省も、日本再軍備の必要性を認めつつ、軍事大国としての日本の復活を警

戒する英豪新比などへの配慮から、そこに統制をかける必要性を認識していた。それゆえ国務省は、日米豪新比などの西太平洋の島嶼連鎖諸国を加盟国とする「太平洋協定」——構成国間での集団防衛および構成国内の集団安全保障のシステム——の枠内で日本の再軍備を進めることを構想した。米国による日本再軍備は、ソ連と日本に対する「二重の封じ込め」を志向していたのである（なお、多国間の「太平洋協定」構想は、日米交渉中の51年2月初旬に当面実現困難と判断され、日米、米比、米豪新（ANZUS）という個別の二国間・三国間条約に代替される）。

50年6月の米国政府内での合意の後、朝鮮戦争勃発直後の7月に国内治安部隊として警察予備隊が創設された。同年秋以降には、中国の参戦とソ連参戦の可能性の高まりに伴い、それを対外防衛部隊へと重武装化するという計画が、米国政府内で具体化していく。51年初頭には、国防総省がそれに対する承認をトルーマン（Harry S. Truman）大統領に求める段階に入った⁽⁵⁾。対日交渉の大統領特使に任命されたダレス（John Foster Dulles）用の要領にも、交渉の前提となる方針として、「〔米国は〕日本が自国防衛の能力を次第に獲得することを望む」ことが明記された⁽⁶⁾。日本による再軍備は、講和の要件の一つと位置づけられるようになったのである。以上を背景として、51年1月29日の第一回目となる吉田茂首相との会談においてダレスは、「日本は独立回復ばかり口にする」が、米国が「世界の自由」のために戦っている中で日本は「自由世界の一員」としていかなる貢献を行うのかと迫った。

(5) 以上の米国政府の日本再軍備構想とその政策過程については、さしあたり、菅英輝『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』（ミネルヴァ書房、1992年）第5章、柴山『日本再軍備への道』第1、5、6章、楠『吉田茂と安全保障政策の形成』第3章を参照。

(6) Letter, Acheson to Marshall, January 9, 1951, in *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*], 1951, vol. VI, Part 1, pp. 787-789.

これに対し日本側は、再軍備を通じた貢献を行わない姿勢を明確にした。吉田がダレスにその旨を伝え⁽⁷⁾、西村熊雄条約局長を中心とする外務省も翌1月30日、「当面の問題として日本は再軍備できない」という見解を文書で示した。その理由として挙げられたのは、①周辺国の懸念、②反戦・反軍的な国民感情、③経済の疲弊という再軍備に対する国内外の障害、および④不況や社会不安、政治的不安定が発生する可能性と⑤再度の軍国主義化や「旧軍閥の再現の可能性」という再軍備に伴うリスクである⁽⁸⁾。

これらの要素は、単に対米交渉用の方便ではなく、日本政府内の議論で繰り返し指摘されてきたものであり⁽⁹⁾、吉田もこれらを強く意識していた。吉田は、再軍備となれば非軍事化を規定した日本国憲法9条の変更が組上に載ろうが、社会に反戦・反軍的な感情が生じた状況で改憲を持ち出せば「内閣潰れる」とも懸念していた。日本国内では、再軍備推進論も強かったが、左派を中心とする日本社会党と革新派の知識人が再軍備反対の論陣を張り、反戦・反軍的な感情の強かった青年層と女性層がこれを支持して

(7) 「1月29日の総理ダレス会談」『平和条約の締結に関する調書Ⅳ』（以下、『調書Ⅳ』）の要領で略記）11-12頁。「1951年1月29日午後の総理ダレス第1次会談メモ」『調書Ⅳ』付録5。なお、『調書』の各巻は『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』として公開されており、「日本外交文書デジタルアーカイブ」のウェブサイトで閲覧できる。本稿では、『調書』原著の頁表記を用いる（付録は原著と公刊版で共通）。

(8) 「議題にたいする『わが方見解』の作成」『調書Ⅳ』13-26頁。「1951年1月30日先方に交付した『わが方見解』（英文）」『調書Ⅳ』付録6。

(9) ただし、日本政府内にも再軍備への賛否両論があり、外務省と吉田の政治経済ブレーンの一部が反対論をとる一方、政治経済ブレーンの過半数と軍事ブレーンの大勢が賛成論をとるという構図があった。再軍備に関する日本政府内の検討については、以下を参照。「A作業」『調書Ⅲ』付録1。「10月5日官邸集会備忘録」『調書Ⅲ』付録5。「1950年10月24日目黒官邸における特別集会議事要録」『調書Ⅲ』付録8。〔下村定〕「講和問題に伴う軍事諸問題研究のための基本的私見」『調書Ⅲ』付録9。「1950年11月16日目黒官邸における特別集会議事要録」『調書Ⅲ』付録16。「日本の安全保障について——有田八郎氏の意見」1950年11月『調書Ⅲ』付録17。

いた¹⁰⁾。以上の理由に基づき、吉田は、再軍備は将来的には望ましいと考えつつも、少なくとも当面は困難だと判断していたのである。米ソ間の全面戦争やソ連の対日侵攻のような脅威が差し迫っているわけではないという吉田の国際情勢認識も、こうした判断を支えていた¹¹⁾。

さて、再軍備に対する制約やリスクを挙げた上で、日本側は米国側に対し、米軍に間接的に貢献する意志を示した。上述の1月30日の外務省文書、および31日の二回目の吉田・ダレス会談¹²⁾や翌2月1日の事務レベル協議¹³⁾では、「自由世界の共同防衛」には「積極的に寄与したいと思っている」という弁明がなされ、日本の貢献内容として、米軍への施設の提供に加えて、工業生産力の活用や運輸面での協力が挙げられた。再軍備に対する国内（外）の制約および国内政治上のリスクを重視する日本政府は、こうした間接的な手段による貢献を対案として提示することで、再軍備という直接的な貢献を先送りしようとしたのである。この方針は、1月29日の吉田・ダレスとの三者会談におけるマッカーサー（Douglas MacArthur）連合国軍最高司令官の発言から着想を得ていたと推測される。そこでマッカーサーは、「自由世界が、今日、日本に求めるものは、軍事力であってはなら」ず、生産力や労働力などを「フルに活用し、これを自由世界の力の増強に活用すべきである」と語っていた¹⁴⁾。

しかし、日本による再軍備を対日講和の要件と位置づけていた米国政府

10) 日本国内における再軍備論争の両論については、田中明彦『安全保障』（読売新聞社、1997年）100-117頁を参照。

11) 吉田真吾「安保条約の起源」添谷芳秀編『秩序変動と日本外交』（慶應義塾大学出版会、2016年）75頁。

12) 「1月31日の総理ダレス会談」『調書Ⅳ』27-31頁。「1951年1月31日第2次会談メモ」『調書Ⅳ』付録8。

13) 「2月1日の会談」『調書Ⅳ』31-36頁。「1951年2月1日第3次会談メモ」『調書Ⅳ』付録10。

14) 「1月29日の総理ダレス会談」『調書Ⅳ』11-12頁。「1951年1月29日午後の総理ダレス第1次会談メモ」『調書Ⅳ』付録5。

がこれに満足することはなく、日本側は段階的な譲歩を余儀なくされていく。1月31日の吉田・ダレス会談や2月1日の事務レベル会談で、米国側は、日本側の示した再軍備先送りの論拠は「自由世界の防衛に貢献しない弁解とはならぬ」と断じ、「すくなくともある程度の地上部隊」を通じて協力すべきだと論じた。2月1日の会談では、再軍備問題をめぐる膠着によって雰囲気は陰悪化した交渉を前進させようと、日本側が日米安保条約の草案を提出した。その第4項「合衆国軍の駐在」には、「日本は、合衆国の軍隊が〔中略〕日本国領域内に常駐することに同意する」と記されていた⁽⁵⁾。日本国内では、国家と国民の威信——ナショナル・プライド——や憲法9条の非軍事化の方針などに依拠して講和後の米軍駐留に反対する声も大きかったが、日本政府はそれを提案したのである。

そこには、米軍の日本駐留を継続したいという米国の要望を満たして講和を促進することで、占領の終結を求める国民感情を満足させようという思惑があった。同時に日本政府は、米国による日本防衛への関与の確実性を高めるとともに第三国に対する抑止効果を強化するという安全保障上の深慮に基づき、米軍の日本本土での常時駐留を求めていた⁽⁶⁾。いずれにしても、米軍駐留を認めた条約草案が、日本政府が米軍駐留を受け入れるかどうか直前まで不安視していたダレス⁽⁷⁾を安堵させたことは疑いない。米国政府は、再軍備とともに、米軍の駐留継続を対日講和の必須条件の一つに設定していた⁽⁸⁾。ここにおいて、講和後の日本における米軍の駐留が実

(5) 「2月1日ないし6日の事務レベル折衝」『調書IV』31頁。「1951年2月1日先方に交付した『安全保障について平和条約に挿入すべき条項』と『相互の安全保障のための日米協力に関する構想』」『調書IV』付録9。

(6) 吉田「安保条約の起源」71-77頁。

(7) Minutes, “Dulles Mission Staff Meeting January 26, 10:00 AM,” undated, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 811-815.

(8) Memo, Acheson to Johnson, September 7, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1293-1296; Letter, Acheson to Marshall, January 9, 1951.

質的に合意に至ったのである。

だが、これで日本による自由世界への貢献の手段が合意されたわけではなかった。米国側は、日本側の条約草案で規定された危機における協議や「共同委員会」の設置（後述）に関する条項を評価しつつも、それらを実施するためには、日本も「国防総省的な中央機関」を創設する必要があると強調した⁽⁹⁾。これを受けて2月2日、外務省は吉田の了承を得た上で、日米間の安全保障協力の実務を掌握する政府機関の設置を提案する。ただし、外務省は、「国防省」ではなく「国家治安省」という名称を提案するとともに、これを、国内治安部隊という準軍事組織である警察予備隊（および海上保安庁の一部）だけでなく、国家地方警察や国家消防庁、出入国管理庁といった非軍事組織をも統合した機構にすると論じた。そこには、「非武装国家としての日本の本質的性格」と「日本再軍備にたいする海外諸国の危惧」に配慮するという対内的および対外的な考慮があった⁽¹⁰⁾。

(2) 「集団防衛措置」条項の登場と日本の再軍備受諾

こうした日本側の部分的な譲歩が米国側を満足させることはなかった。51年2月2日の事務レベル協議では、米国側が安保協定草案——米国政府は議会での批准を要する「安保条約」ではなく、政府間合意のみで成立する「安保協定」を選択した——の第一次対案を提出した。そこには「集団防衛措置」と題する条項が新たに置かれ、次のように、日本の再軍備に関する規定が明記されるとともに、有事における日本の指揮権の委譲が謳わ

(9) 「2月1日の会談」『調書IV』31-36頁。「1951年2月1日第3次会談メモ」『調書IV』付録10。

(10) 「2月2日の会談」『調書IV』36-40頁。「1951年2月2日の会談で先方に交付した『安全保障についての日米協力のための中央機関の設置について』」『調書IV』付録16。

れた²⁰⁾。

- (1) 日本政府による軍隊のいかなる創設も、日本国地域の平和と安全を守るという目的で行われ、固有の個別的あるいは集団的自衛権を謳った第51条を含む国際連合憲章と一致していなければならない。
- (2) 日本国地域内で、敵対行為又は敵対行為の緊迫した危険が生じたときは、日本国地域にある全合衆国軍隊、警察予備隊及び軍事的能力を有する他のすべての日本国の組織は、日本国政府と協議の上合衆国政府によって指名される最高司令官の統一的指揮下におかれる。

この「集団防衛措置」条項は、朝鮮戦争の激化と並行して警察予備隊の重武装化計画が動き始める中で、国防総省が考案したものだった。マグルダー（Carter B. Magruder）陸軍少将を中心とする国防総省の作業部会は、10月末に講和後の米軍駐留に関する日米協定の草案を作成した。これは、後の安保条約ではなく行政協定の原型と解釈するのが妥当なものであり、そこには、同盟関係の大枠を規定する条項は一切なく、「集団防衛措置」条項の他は、駐留米軍の権利が詳細に羅列されていただけであった（後の安保条約に対応していたのは、同時期に国務省が検討していた多国間の集団防衛システムである「太平洋協定」、あるいは米軍の日本駐留についての基本合意を明記すると想定されていた講和条約²²⁾であった）。その後、11月から翌年1月にかけて、ラスク（Dean Rusk）国務次官補を長

²⁰⁾ 「1951年2月2日の会談で先方から提出された『相互の安全保障のための日米協力協定』案」『調書IV』付録17。

²²⁾ Draft of Peace Treaty with Japan, September 11, 1950, *FRUS*, 1950, vol. VI, pp. 1297-1303.

とする国務省極東局およびマッカーサー率いる極東軍司令部からのコメントと国防総省による修正を繰り返し、米軍駐留に関する協定の草案が完成した。米国側が提出した安保協定の第一次対案は、日本側の草案を部分的に修正した上で、そこにこの草案を付け加えただけのものであった。

「集団防衛措置」条項の狙いは、ソ連と日本に対する「二重の封じ込め」にあった。有事において日本に指揮権を移譲させる規定を盛り込むことで、ソ連に対する防衛と抑止のために日本の再軍備を進めつつも、日本の軍事組織が自立的にならないように統制することが想定されていたのである²³⁾。同じ文脈で、国防総省は当初、日本の軍事力の規模や構成・装備などを決定する権限は米国にあるとする規定、および米軍司令官の指揮下以外での日本の海外派兵を禁止する規定も明記しようとしていた。これら三つの規定は、一括して「日本の軍隊」という名称の条項に盛られていた²⁴⁾。国務省も、この条項が「日本自身の防衛問題に〔のみ〕適し、攻撃的目的に適さない、再興された日本の軍隊」の創設に役立つとともに、日本の再軍備に懸念を抱く英豪などの連合国からも歓迎されるとして、その「二重の封じ込め」機能を評価した²⁵⁾。

しかしながら、この「日本の軍隊」条項は、日本の再軍備を予期させて日本国内外からの反発を招くだけでなく、独立後の日本の主権国家としての地位を傷つける可能性があった。国務省は、上の評価とともに、こうした批判を国防総省に寄せた。そこには、独立国としての日本の感情に配慮しなければ、米軍の日本駐留や「永続的な日本の自由世界との連携」に不

²³⁾ この点については、明田川『行政協定の政治史』88-89、108-109頁、柴山『日本再軍備への道』298-306、321-325頁も参照。

²⁴⁾ Letter, Magruder to Rusk, October 30, 1950, *FRUS*, 1950, vol. VI, pp. 1336-1342.

²⁵⁾ Letter, Rusk to Magruder, December 13, 1950, *FRUS*, 1950, vol. VI, pp. 1367-1372.

可欠な、友好的な日米関係を創出できないという政治・外交的考慮があった。そして国務省は、日本の経済力の現状や日本に対する米国の影響力を加味すれば、協定に明記せずとも、対日統制は可能だろうと論じた²⁶⁾。日本の主権国家としての感情への配慮を重視した批判は、現地の極東軍司令部からも寄せられた²⁷⁾。

国防総省はこうした批判を受け入れた。51年1月に完成した米軍駐留に関する日米協定の最終草案では、条項の名称が「日本の軍隊」から「集団防衛措置」へと変更され、日本の再軍備を予期させる度を低下させた。日本の主権国家としての地位への配慮についても、日本の軍事力の規模・構成・装備および海外派兵に関する決定権は米国にあると記していた規定が、日本の再軍備は「日本国地域の平和と安全を守るという目的」に限るという一般的なものへと変更された。加えて、日本の有事指揮権移譲についても、日本政府との「協議の上」という文言が加えられた²⁸⁾。日本側に提示された上記草案の「集団防衛措置」条項には、対ソ・対日「二重の封じ込め」という目的と、日本の地位や感情に配慮してその「自由世界との連携」を維持するという政治・外交的考慮が内在していたのである。

さて、「集団防衛措置」条項を持ち出しながら再軍備を要求する米国の強硬姿勢に直面した日本政府は、大幅かつ実質的な譲歩を行う。51年2月3日、吉田は外務省に対し、警察予備隊や海上保安庁とは別の5万人からなる新たな「治安隊」の創設、およびそれを統括する「治安企画本部」の

²⁶⁾ *Ibid.*

²⁷⁾ C 68770, CINCFE to DA, November 11, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1344-1346.

²⁸⁾ Letter, Magruder to Rusk, December 20, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1373-1379; Draft No. 4, “United States-Japan Bilateral Agreement on Security,” January 18, 1951, in Hiroshi Masuda, ed., *The Rearmament of Japan* [hereafter *ROJ*], Part 1 (Tokyo: Maruzen, 1998), Doc. 1B152.

設置を、米国側に提案することを指示したのである。これらはそれぞれ、将来的に「日本に再建される民主的軍隊」および「民主的な日本軍隊の参謀本部」になるものとされた。そして、外務省が作成した「再軍備の発足について」と題する文書が、同3日夕刻、米国側に提出された²⁹⁾。ここにおいて、日本政府は再軍備を受諾したのだった。

なぜ吉田は、先送りしようとしていた再軍備を受け入れたのか。相互に関連する三つの理由を挙げたい。第一に、吉田は、内外情勢に照らして再軍備は当面困難であり、その先送りが賢明だと判断していたが、他方で、米国の再軍備圧力に抗い、これを拒否することは困難だとも考えていた。吉田は日米交渉以前から、「実際には再軍備になろう」あるいは「再軍備は必至」という見通しを、政府内で開陳していた³⁰⁾。第二に、吉田は、再軍備に関する日本政府の腹案を提示することで、この問題の影響で膠着気味の日米交渉を円滑化しようとした³¹⁾。吉田曰く、「それまでの交渉経緯から考えても日本の防衛努力につき、ダレス特使に対して、何らの意思表示もしないで、〔安全保障に関する〕日米協定だけを纏めるといふ虫のいいことは、到底見込がない」³²⁾。第三に、吉田は、再軍備に関して譲歩を行うことで、「集団防衛措置」条項をはじめ日本国内で受け入れられ難い内容を多分に含んだ米国側の第一次対案（この点は次節で詳述）の変更を、米

29) 『『相互の安全保障のための日米協力協定』案にたいするわが方『オブザベーション』および『再軍備計画の発足』の作成と提出』『調書Ⅳ』40-46頁。「1951年2月3日夕先方に交付した『Initial Steps for Rearmament Program.』」『調書Ⅳ』付録22。なお、この案の出所については、楠『吉田茂と安全保障政策の形成』219-221頁で詳細な検討が行われている。

30) 「1950年10月5日の集会」『調書Ⅲ』18-20頁。「10月5日官邸集会備忘録」『調書Ⅲ』付録5。

31) 『『相互の安全保障のための日米協力協定』案にたいするわが方『オブザベーション』および『再軍備計画の発足』の作成と提出』。

32) 吉田茂『回想十年（中）』（中央公論新社、2014年）338頁。

国側に認めさせようとしていた³³⁾。吉田は、再軍備に関する妥協を、安保協定の内容変更を米国側に受け入れさせるための「カード」として用いたのである。その変更において役立つと吉田が期待していたのが、次節で検討する「共同委員会」であった。

2. 「集団防衛措置」と「共同委員会」——吉田・ダレス会談②

(1) 日本の国内対策としての「共同委員会」

1951年2月2日に米国側が提出した安保協定の第一次対案は、日本政府にとって「一読不快の念を禁じえないものであった」³⁴⁾。①「集団防衛措置」条項で日本の再軍備や有事における指揮権の委譲が明記されていたにとどまらず、②駐留軍の権限が羅列されてその「特権的権能」が占領中と変わらぬ形であらわになっていたからである。さらに、③日本が米軍駐留を「要請し」米国がこれに「同意する」と規定していたり、駐留が講和条約——勝者と敗者の間の条約——に依拠して行われることを示唆したりするなど、米軍駐留が「日米両国の平等の立場に立っての合意」に基づくという形になっていなかった。

日本政府が再軍備を受諾する2月3日朝に吉田首相に報告した文書の中で、外務省は次のように論じた。①は「内外とくに国内で憲法と関連して重大な問題をまきおこす心配」があり、②は占領終了による「物心両面におけるある程度の負担の軽減」を期待している日本国民の理解を得ることができず、③は「日本国民のアムール・プロブル〔自尊心〕に反する」と³⁵⁾。

³³⁾ 楠『吉田茂と安全保障政策の形成』218-224頁。

³⁴⁾ 『『相互の安全保障のための日米協力協定』案にたいするわが方『オブザベーション』および『再軍備計画の発足』の作成と提出』。

³⁵⁾ 同前。「1951年2月2日の会談メモ」。「相互の安全のための日米協力協定（案）に対する意見」1951年2月2日『調書IV』付録21。

こうした国内からの批判の可能性を指摘した上で、外務省は修正すべき具体点として、「集団防衛措置」条項の削除のほか、駐留軍権限の羅列の回避、米軍駐留と講和条約の連結の解除、米軍駐留に関する両国の対等な合意の明記などを挙げた。

吉田は同2月3日、外務省の見解を了承した上で、「協定を簡素なものとするべき」と強調し、そのために「共同委員会を活用すべき」と指示した⁶⁶⁾。この「共同委員会」は、日本側が2月1日に提出した前述の日米安保条約草案に盛り込まれていたものであり、もともと、外務省による「国民感情の尊重」の産物であった。外務省は、米軍の駐留が「国民の反感を激発する」のを抑えるための手段のひとつとして、駐留地の限定（都市部の回避）、駐留期間の最短化、駐留経費の米国負担、駐留軍特権の限定などの制約を課すことを構想していた。「共同委員会」は、こうした駐留米軍に対する諸制約を協議するための場と想定されていたのである⁶⁷⁾。そのこともあり、外務省は、吉田の指示を受けて同じ2月3日に加筆・米国側に提出した文書の中で、上記三つの修正点を提示するとともに、「共同委員会」に「駐屯軍の場所・施設・経費・ステータス」について考究させることを提案した。曰く、これによって、駐留軍の権限に関する条項を削除して安保協定を「スッキリしたもの」にすることができ、安保協定は「日本国民にとって甚だうけいられやすくなるであろう」。

吉田はこの「共同委員会」に、「国内で憲法と関連して重大な問題をまきおこす心配」のある「集団防衛措置」を覆い隠す役割を付加した。外務省が米国側に提出した上の文書では、「共同委員会」に再軍備や「緊急事態または戦争の場合に対処するための措置」を秘密裏に検討・計画させる

66) 『「相互の安全保障のための日米協力協定」案にたいするわが方『オブザベーション』および『再軍備計画の発足』の作成と提出』。

67) 吉田「安保条約の起源」79頁。

ことが提起されたのである。そして外務省は、この方法は「政治的に賢明である」と論じた³⁸⁾。こうした考えに基づき、日本側は米国側に対し、「共同委員会」の目的を、米軍駐留に関する事項の検討に限らない、「日米の相互安全のための協力に関する一切の事項」の研究・考究と規定するべきだと主張した³⁹⁾。以上のように日本政府は、駐留米軍に対する制約について話し合うとともに、再軍備や「集団防衛措置」に関する合意を覆い隠すことで、国内からの批判を抑えるという役割を、「共同委員会」に期待したのである。

国内からの批判への対処に加えて、「共同委員会」には、将来の軍事組織を文民統制に基づく米英式のものとし、再軍備に伴う旧軍閥復活や軍国主義再燃の可能性を封じる役割も期待されていた。日本政府は、「将来の民主的な日本軍隊の参謀本部」となる「治安企画本部」に起用する知米英派の軍事専門家を「共同委員会」に参加させ、そこで米国軍人の助言を求めたいと考えていた。この文脈で、日本側は米国側に対し、「共同委員会」の「人選について米国が慎重考慮することを望む」と要請している⁴⁰⁾。

これらは、旧軍閥を嫌う吉田の考えのあらわれだったと思われる。吉田は、「日本が自発的に軍隊をもつ」際には、「とくに参謀本部に気をつけ軍国主義の復活を阻止しなければならない」ゆえ、機構も人も「米国の方式」を倣って「英米式の立派なもの」にすると決意していた。それゆえ、復古

38) 加えて、日本側は、「共同委員会」で安全保障協力について話し合うことによって、「更に徹底した了解を両国間に用意しておくことができ、必要な事態がおこった場合に、対処しやすい」という軍事的合理性も指摘していた。

39) 『『相互の安全保障のための日米協力協定』案にたいするわが方『オブザベーション』および『再軍備計画の発足』の作成と提出』。「相互の安全のための日米協力協定（案）に対する意見」。

40) 『『相互の安全保障のための日米協力協定』案にたいするわが方『オブザベーション』および『再軍備計画の発足』の作成と提出』。「1951年2月3日夕先方に交付した『Initial Steps for Rearmament Program』」。

主義的な旧軍人を復権させようとしていた米軍当局者——例えば、GHQのウィロビー（Charles A. Willoughby）G2 部長——を、「共同委員会」の参加者から外したかったのであろう⁴¹⁾。「共同委員会」は、複数の方法で日本の国内対策に役立ちうるものだった。

(2) 当座の合意

再軍備に関する日本側の歩みよりを受けて、米国政府は、安保協定に関する日本政府の要望に応じた。まず、米国側は、2月5日に提出した講和条約の草案に米軍駐留に関連する文言を書き込まず、6日に提出した安保協定に関する第二次対案にも、米軍駐留が講和条約に基づいて行われることを示唆するような規定を含めなかった⁴²⁾。加えて、この第二次対案では、日本が米軍駐留を「要請し」米国がこれに「同意する」という文言は、日本が米軍駐留の権利を「許与し」米国がこれを「受諾する」というより対等性を示す文言に代わった。そして、「集団防衛措置」条項に含まれていた日本の再軍備に関する規定が削除され、同条項のその他の規定および駐留軍の権限に関する条項も安保協定からは消えた。第二次対案を日本側に提出する際に米国側が語ったように、米国政府は、日本政府の国内配慮に理解を示し、「だいたい、日本の要望に応ずることにした」ともいえる⁴³⁾。

41) 「2月6日の総理とマックアーサー元帥の会談」『調書Ⅳ』80-81頁。「1951年2月6日の総理マ元帥会談メモ」『調書Ⅳ』付録37。「2月7日の総理ダレス会談」『調書Ⅳ』81-84頁。「1951年2月7日の総理ダレス会談メモ」『調書Ⅳ』付録38。

42) 「2月5日の会談」『調書Ⅳ』46-54頁。「仮覚書の内容とわが方の意見および設問」『調書Ⅳ』54-60頁。「1951年2月5日午前先方から受領した「仮覚書」」『調書Ⅳ』付録28。「1951年2月5日の会談メモ」『調書Ⅳ』付録29。

43) 「2月6日の会談」『調書Ⅳ』61-64頁。「1951年2月6日の会談メモ」『調書Ⅳ』付録31。「1951年2月6日先方から受領した「日本国連合国間平和条約および国際連合憲章第51条の規定にしたがい作成された集団的自衛のためのアメリカ合衆国及び日本国間協定」案」『調書Ⅳ』付録32。

しかしながら、米国側の譲歩はあくまで表面的なものであり、本質的なものではなかった。まず、駐留軍の権限は、安保協定の実施細目を定める行政協定——安保協定を簡素なものとしたいという日本政府の要望を受けて米国側が発案した——において羅列されることとなった。より重要なことに、「集団防衛措置」条項のうち、再軍備に関する規定が削除された一方、有事における日本の指揮権委譲に関する規定は、同じく行政協定に含められた。さらにこの条項には、米国政府の指名する最高司令官は「その必要と認める日本国地域内の区域，設備及び施設の使用並びに軍隊の戦略的及び戦術的配備をなす権能を有する」という「自由裁量」規定が追加された。このように、日本側が削除を希望した点が第二次対案の行政協定に詰め込まれたがゆえに、これが提出される2月6日朝に行われた米国側の内部協議では、「すべては日本側が行政協定というアイディアを受け入れるかどうかにかかっている」という認識が示されていたのである⁽⁴⁴⁾。

日本側の削除要求にもかかわらず、「集団防衛措置」条項が維持・強化されたのは、軍部をはじめ国防総省の意向によるところが大きい。ダレス代表団の一員であるバブコック（C. Stanton Babcock）陸軍大佐は、日本政府は自国の安全に関する一定の義務を負う意思を示しているが、それがいかなるものになるかは不確実であるため、日本が警察予備隊やその他軍事組織を自国防衛のために用いることを明確にしておきたい、と論じた。ダレスも、「集団防衛措置」条項を何かしらの形で残しておくほうが好ましいとして、これに同意した⁽⁴⁵⁾。ソ連と日本に対する「二重の封じ込め」機能を期待されていた「太平洋協定」が、日本だけではなく英国からも反

(44) Minutes, “Dulles Mission Staff Meeting February 6, 9:30 AM,” *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 861-863.

(45) Minutes, “Dulles Mission Staff Meeting February 5, 9:30 AM,” *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 857-859.

対され、日米交渉中の2月初頭に頓挫していた⁴⁶⁾ことは、同様の機能を有する代替策としての有事における指揮権委譲の価値を高めたであろう。同じ文脈で、日本の再軍備に関する規定が「集団防衛措置」条項から削除された一方、米国は日本が「攻撃的な脅威」とならない形で自国防衛の責任を負うことを期待するという文言は、協定草案の前文で明記された⁴⁷⁾。

他方、「自由裁量」規定については、マグルーダーの作業部会による米軍駐留のための日米協定の起草過程（上述）で考案されていたもの⁴⁸⁾が、条文として復活した形であった。軍部としては、兵力配備の自由をはじめ有事における行動の自由を可能な限り拡大し、それを明文化しておきたかったのである。実際、極東軍司令部はそうした権限が必要だと一貫して主張していた⁴⁹⁾。

米国側の第二次対案では、「共同委員会」に関する条項も、国内配慮を重視する日本政府の思惑とは異なった形となっていた。日本側はこれを安保協定本体に記すことを想定しており、そこでは、その設置目的は「この協定の実施に関する事項」を審議することとされていた。先述のとおり、これは、日米間の安全保障協力に関する事項全般について協議することを意味していた。これに対して米国側、特に軍部をはじめとする国防総省は、日本側の提案に強く反対した。そこに、日本側の提案では、「共同委員会」

46) 菅『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』262-268頁。

47) 「1951年2月6日先方から受領した『日本国連合国間平和条約および国際連合憲章第51条の規定にしたがい作成された集団的自衛のためのアメリカ合衆国及び日本国間協定』案」。

48) Memo, Schuyler to the Chief of Staff of Army, “Japanese Peace Treaty,” October 3, 1950, *ROJ*, Part 1, Doc. 1B184.

49) Memo by MacArthur, “Concept Governing Security in Post-war Japan,” June 23, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1227-1228; C 50742, CIOFE to DA, September 13, 1951, 石井修・植村秀樹編『アメリカ合衆国対日政策文書集成：アメリカ統合参謀本部資料 1948-1953年』（柏書房，2000年）〔以下、『JCS』〕6巻，266-267頁。

に安保協定全体に関する事項を調査・管理する権限が与えられ、米軍司令官の権能や米軍の行動の自由が制限されかねないという危惧が作用していたのは間違いない⁵⁰⁾。それゆえ、米国側は、「共同委員会」が取り扱う範囲を米軍の駐留に関する諸事項へと縮小した。その上で、そうした事務的事項が本協定に含まれるのは望ましくないとして、「共同委員会」に関する条項を行政協定に含めた。米国側の第二次対案では、日本側草案で明記されていた危機における協議を義務づける条項が削除されていたが、これは、有事のための「集団防衛措置」条項があるため不要であるばかりか、米軍司令官の権限に対する制約を生じさせかねないという、同じ文脈にある判断に基づいていたと推測される。

51年2月6日、日本側は、広範な駐留軍権限や「集団防衛措置」についての条項を行政協定に残置するとともに、「共同委員会」の権限を縮小した上でそれに関する条項を行政協定に移した米国側の第二次対案を受け取った。しかし、日本側がこれらの点を問題視した形跡はない。西村条約局長は、米国側第二次対案は「わが方の希望をよく容れてあり、これをもって「安全保障に関する彼我の間の意見は実質上一致した」と考えたという⁵¹⁾。その理由は判然としない。別の問題——米国の集団的自衛権の論理が外された問題（後述）——に関して西村が振り返るように、2月1日の日本側草案提出後に交渉が急速に進んだことに伴う時間的制約によって、外務省内で議論を尽くすだけの余裕がなかったからなのかもしれない。あるいは外務省は、行政協定は今後の交渉で再変更できると考えたのかもしれない。いずれにせよ、米国側の第二次対案の文言修正の後、2月9日に

⁵⁰⁾ Telegram 1408, DoS to SCAP, March 29, 1951, *FRUS*, 1951, vol. VI, Part 1, pp. 950-952; Memo for Dulles, “Japanese Comment on Administrative Agreement,” April 2, 1951, *FRUS*, 1951, vol. VI, Part 1, pp. 958-960.

⁵¹⁾ 「2月6日の会談」。「1951年2月6日の会談メモ」。

は日米安保協定と行政協定の草案がその他の文書とともに合意された。かくして、「集団防衛措置」と「共同委員会」の条項が行政協定に明記される形で、第一次交渉はひとまずまとまった⁵²⁾。この問題は、第5節で詳述するように、行政協定交渉における重要争点となる。

3. 対日防衛公約の曖昧化——吉田・ダレス会談③

米国側が51年2月6日に提出した安保協定の第二次対案では、「集団防衛措置」や「共同委員会」に関する条項の他にも、重要な変更を加えられた点があった。米国の対日防衛公約およびその前提としての米国の集団的自衛権に関する条項である。2月1日に日本側が提出していた条約草案は、第1項で「合衆国の責務」を次のように規定していた⁵³⁾。

合衆国は、日本の平和と安全が太平洋地域とくに合衆国の平和と安全と不可分の関係にあることを認める。合衆国は、日本の平和と安全とを確保するため日本と共同の責に任ずる。

国際連合が日本に対する侵略の行使の存在を決定したときは⁵⁴⁾、合衆国は侵略を排除するため直ちに必要な一切の措置をとる。〔傍点引用者〕

第一文が集団的自衛権の論理を内包し、第二・三文が防衛義務を明示している。前者は、50年10月に始まる日本政府内の安保条約草案の作成過程

52) 「1951年2月9日井口・アリソン間でイニシアルした5つの文書と井口・アリソンの署名したカヴァリング・ノート（覚書）」『調書IV』付録45。

53) 「1951年2月1日先方に交付した『安全保障について平和条約に挿入すべき条項』と『相互の安全保障のための日米協力に関する構想』」『調書IV』付録9。

54) なお、この部分に対しては、これは集団的自衛権を規定した「国連憲章第51条の適用を妨げるものではない」という但し書きが付されている。

では、当初重視されていなかった。代わりに、当初の草案に明記されていたのは、米国が日本の安全を確保するのは「国際連合のため」という論理であった。これは、安保条約を、日本国内で信奉されていた国連と強く結びつけることを主張していた外務省の創作物であった。西村条約局長はじめ外務省は、これによって、米軍駐留を認める安保条約への反発を和らげようとしていたのである。これに対し吉田首相は、米国の防衛公約を、米ソ対立の影響で機能不全に陥っている国連と結びつけることを痛烈に批判した。吉田は、上述のように再軍備に関する国内からの批判については極めて敏感であったが、米軍の日本駐留への反感には無頓着だった。吉田からの批判を受けて外務省が代わりに捻出した理屈が、国連憲章第51条に依拠する集団的自衛権の論理だった⁵⁵⁾。外務省はこれを、日本で許容されうる「最後の線」と位置づけていたようである⁵⁶⁾。

他方、後者の米国の対日防衛公約は、主として吉田とその周辺を固めた人物たちが希求したものであった。そこには、日本や東アジアの安全保障への不関与と米軍の撤退を選択しかねない米国にそれをさせないよう「条約でしる必要がある」という深慮が作用していた。米国の防衛公約を明文化した条約草案は、「日本の安全を完全に保障する」ような「日本からみて理想的な安全保障取極」として考案された⁵⁷⁾。加えて、米国の対日防衛公約を明記する方針に、日米の対等性に対する意識も作用していたことは留意されねばならない。吉田は、「日本の安全保障に関する米国側の責任を明示」し、「日本側に駐兵受入れの義務あるに対して、先方に国土防衛の義務があることを明かに」することで、「日米両国は対等の協力者と

⁵⁵⁾ 吉田「安保条約の起源」71-75，79-81頁。

⁵⁶⁾ 「1951年3月16日付日本政府の意見および要請の提出」『調書V』9-16頁。
「1951年2月7日黒官邸で事務当局から条約局長に手交された意見書」『調書V』付録10。

⁵⁷⁾ 吉田「安保条約の起源」78-79頁。

して立ちたい」と考えていた⁵⁸⁾。米軍駐留に対する批判には無頓着な吉田であったが、日米間の対等性を演出できれば、米軍の日本駐留に反発するナショナル・プライドを満たすことにもなりえたであろう。

日本側草案の第1項は、米国側が51年2月2日に提出した第一次対案では、第1章「合衆国の責務」としてそのまま維持された⁵⁹⁾。これは上述のように、米国側の事務当局が日本側草案を部分的に修正したうえで、米軍駐留に関する米国側の日米協定草案にあった「集団防衛措置」や「駐屯軍の特権的権能」についての条項を付け加えたただけのものであった。しかしながら、2月5日までに大統領特使であるダレス自ら手を加えた第二次対案では、「合衆国の責務」という条項名が削られて、文言の上でも米国の対日防衛公約は曖昧となり、米国の集団的自衛権の論理も削除された。関連箇所は次のようになっている⁶⁰⁾。

前文5項

合衆国は、平和と安全のために、現在のところ日本国内またはその近辺にある程度の自国軍隊を維持する意思がある。〔傍点引用者〕

第1条

日本国は〔…中略…〕合衆国の陸、空及び海軍を日本国内又はその

58) 吉田『回想十年』中335-336頁。

59) 「1951年2月2日の会談で先方から提出された『相互の安全保障のための日米協力協定』案」。

60) 「集団的自衛のための日米協定と行政協定の内容」『調書IV』65-70頁。“Agreement between the United States of America and Japan for Collective Self-Defense Made Pursuant to the Treaty of Peace between Japan and the Allied Powers and the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations,” February 5, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 856-857.

近辺に駐屯させる権利を供与し合衆国は受諾する。この措置は、専ら外部からの武力攻撃に対する日本国の防衛を目的とするものであって、これによって提供された軍隊は日本国の国内事項に干渉する責任又は権限を持たない。

この変更は、国務・国防両省が提出して大統領が承認した、日米交渉に臨むダレス代表団用の要領に基づいていた。そこには、交渉の前提となる方針として、「米国は、日本がその一部を構成する〔西太平洋の〕島嶼連鎖の防衛に相当規模の軍隊を関与させる」ことが記されていた⁶¹⁾。確かに、この方針は一面で、米国が日本防衛に関与する意志を有していることを示唆している。実際、要領の作成過程において、ダレスを含め国務省は、この点に関する米国の意志を日本に対して明確に示す必要がでてくるかもしれないと論じていた。

その背景にあったのは、次のような考慮である。すなわち、朝鮮戦争によって、ソ連、中国、北朝鮮がアジア支配のために動き始めたことが明らかになったが、その主要目標は日本かもしれない。アジア随一の潜在工業力や人的資源を有する日本がソ連陣営に加われば、全世界的な勢力均衡 (balance of power) は米国陣営にとって大きく不利になるだろう。こうした状況下では、日本が共産圏の影響下に落ちないようにすることが、米国にとって極めて重要な課題となる。だが、自国の軍事的な防衛（および経済的な生存）が保障されない限り、日本は「自由世界」に加わることを躊躇する可能性もある⁶²⁾。つまり、冷戦戦略上不可欠な日本が中立化・共産

⁶¹⁾ Letter, Acheson to Marshall, January 9, 1951.

⁶²⁾ Memo, Dulles to Acheson, December 8, 1950, *FRUS, 1950*, vol.VI, pp. 1359-1360; Letter, Acheson to Marshall, December 13, 1950, *ibid.*, pp. 1363-1367.

化するのを防ぐために、米国が日本の安全を保障する必要性があると考えられていたのである。ただし、吉田・ダレス会談が始まる51年1月末の時点では、この文脈で想定されていた手段は、多国間の集団防衛システムである「太平洋協定」の締結であった（前述のように、これは日米交渉中の2月初頭に頓挫し、日米二国間の安保協定に実質的に代替される）⁶³⁾。

しかしながら他面で、ダレス代表团用の要領には「米国は軍隊を駐留させる用意がある」と書かれているだけで、「米国は日本の安全を保障する用意がある」とは明記されていない、という解釈も成り立ちえた。こうした解釈を示したのは、要領の起草にも関与し、日本の中立化や共産化を防ぐためにその安全を保障する必要があると論じていたダレス本人である。その上でダレスは、対日交渉中の51年2月5日に行われた代表団の内部協議において、日本側草案は「日本の安全に対する米国の保障」を、NATOの基礎である北大西洋条約の防衛公約よりも明確な形で謳っているが、「米国は、完全に非武装化された国〔の安全〕をいつまでも保障するような立場にない」と断じた。そしてダレスは、日本が十分な防衛能力を備えるまでは、米国は「義務」ではなく「権利」を求めるべきであると論じる⁶⁴⁾。既に48年には議会で、米国が締結する安全保障協定は、締結相手国による「持続的かつ効果的な自助」ならびに締結国間の「相互援助」の原則に基づくというヴァンデンバーグ決議が成立しており、ダレスはもともと、日本を含む防衛協定を締結するにあたっての議会の動向を気にかけていた⁶⁵⁾。

だが、議会への配慮以外にも、日本に防衛公約を与えることにダレスを消極的にさせる要因があった。まず、多国間集団防衛システムである「太

⁶³⁾ Letter, Acheson to Marshall, January 9, 1951.

⁶⁴⁾ Minutes, “Dulles Mission Staff Meeting February 5, 9:30 AM,” *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 857-859.

⁶⁵⁾ Memcon, “Japanese Peace Settlement,” April 7, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1161-1166.

「平洋協定」を推すダレスの脳裏には、米国が単独で日本防衛の責任や負担を負うことに否定的な考えがあった⁶⁶⁾。また、ダレスには、日本防衛の義務を負わない「柔軟な立場」を維持することで、「我々はいつでも米軍を撤退させる自由を維持できる」という思惑もあった。そして、「米軍を日本に駐留させることの実質的な帰結」——すなわち、日本に対する攻撃が在日米軍に対する攻撃になることに伴う抑止・防衛面での効果——は、「いかなる紙上の保障よりも重要であろう」という計算も、米国の日本防衛への関与を明文化しないというダレスの見解を支えていた⁶⁷⁾。この考え方は、「仕掛け線 (tripwire)」論と呼ばれる⁶⁸⁾。

軍部をはじめとする国防総省は、ダレスや国務省以上に、米国の日本防衛への関与を公式化することに消極的だった⁶⁹⁾。JCS（統合参謀本部）は、日本を含むアジア島嶼連鎖の防衛が米国の安全に不可欠だと認識しており、ソ連による日本支配を拒否して「西側志向の日本」を確保するためにも米国は日本の安全を担わなければならないと決意していた。しかし、米国が日本の安全を担うという方針には、あくまで「しばらくの間」という留保があった。JCSはダレス代表団用の要領の作成過程でも、米国は「日本がその一部を構成する島嶼連鎖の防衛に相当規模の軍隊を関与させること」に公式に合意すべきではないと主張していた。その理由は、そもそも世界

⁶⁶⁾ 細谷雄一「イギリス外交と日米同盟の起源，1948-50年」『国際政治』（1998年3月）201頁。

⁶⁷⁾ Minutes, “Dulles Mission Staff Meeting February 5, 9:30 AM.”

⁶⁸⁾ 「仕掛け線」論については、Thomas C. Schelling, *Arms and Influences* (New Haven: Yale University Press, 1966), pp. 43-49を参照。

⁶⁹⁾ 以下のJCSの見解については、Memo, Acheson to Jessup, August 22, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1278-1282; JCS 2180/2, “United States Policy toward Japan,” December 28, 1950, *FRUS, 1950*, vol. VI, pp. 1385-1392; JCS 2180/3, “United States Policy toward Japan,” January 9, 1951, 『JCS』3巻，93-95頁を参照。

規模の戦争において米国単独で西太平洋の島嶼連鎖を防衛するのは困難な上、それに合意すれば日本が自国の安全に責任を持つ動機が失われるという点にあった。

JCSは、中長期的には、日本が再軍備を行うとともに防衛力を増強して自国防衛の責任や負担を負うのが主権国家としての必然だと確信していた。そしてその見通しがたったら、情勢を見極めつつ、米軍を段階的に撤退させることを思い描いていた。JCSに言わせれば、「米国が永遠に日本の安全を保障することはできない」のであった。50年9月に大統領裁可を受けた対日講和の基本文書 NSC 60/1 には、JCSの見解を反映する形で、日本との安全保障協定では、将来「満足のいく代替の安全保障協定が締結された際には、米国はいつでも自国の軍隊を撤退できる」ようにしておくべきだという方針が明記されていた⁷⁰⁾。

最終的に51年1月、JCSは国務省に譲歩する形で、島嶼連鎖の防衛への米軍の関与を対日交渉の前提とすること、および「太平洋協定」を島嶼連鎖諸国に打診することに合意する⁷¹⁾。だが、JCSの消極姿勢が、米国の日本防衛への関与を二国間の安保協定に明文化しないというダレスの方針を後押ししていたのは疑いない。以上のように、米国政府は、米軍の駐留が抑止効果を発揮するという計算の下、米国の負担や義務の軽減、将来的な撤退をはじめとする米軍による行動の自由の維持、そして日本の再軍備促進という相互に関連する観点に基づき、日本防衛への関与を公約化することを回避したのである。

こうした考慮に基づき、米国側は51年2月6日、米国の集団的自衛権の論理を削除するとともに、その対日防衛公約を曖昧にした、上記の第二次

⁷⁰⁾ Memo, Acheson to Johnson, September 7, 1950.

⁷¹⁾ Telegram 1000, SoS to POLAD, January 3, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 778-779.

対案を提出した。そして2月9日には、日米合意が成立する。この間日本側が不満に思ったのは、「国際連合憲章第51条の規定に従い作成された集団的自衛のための日米協定」というその表題で謳われた集団的自衛権の概念が本文中にないという、不一致の問題だけであった。前節で述べたように、外務省は、米国側第二次対案によって「安全保障に関する彼我の間の意見は実質上一致した」と考えていたのである。

なぜか。まず、外務省が米国の対日防衛公約が曖昧化されたことを問題視しなかった理由は、条文の解釈にあった。外務省は、第1条にある、米軍の駐留は「専ら外部からの武力攻撃に対する日本国の防衛を目的とする」という部分を、防衛公約として解釈していたのである。西村は、この協定案では「在日米国軍隊は外部からの攻撃にたいして日本の安全に寄与するためにあるとされており、在日米国軍隊による日本防衛に疑問はなかった」と回想する⁷²⁾。確証はないが、吉田も同様の解釈をとっていたと推測される。他方、外務省が、国内への配慮から強くこだわっていた集団的自衛権の論理が抜けたことを問題視しなかった理由は、時間的な制約にあったようである。西村は、交渉の合間にこの問題について「わが方の事務当局の間でじゅうぶんに議をつくすだけの余裕がなかった」と振り返る⁷³⁾。それゆえ、外務省はこの問題を米国側に再提起することとなる。

4. 対日防衛公約の消失——安保条約交渉，1951年3～7月

51年2月の吉田・ダレス会談終了後、安保協定に関する日米交渉は断続的に行われた。3月、外務省は吉田首相の許可を得た上で、米国側に意見書を提出した。この文書は、集団的自衛権の論理を協定中に明記しておき

⁷²⁾ 『調書VI』223頁。

⁷³⁾ 「1951年3月16日付日本政府の意見および要請の提出」。

たいとして、「合衆国は、平和と安全のために、現在のところ日本国内またはその近辺にある程度の自国軍隊を維持する意思がある」(傍点引用者)となっている前文第5項を、「合衆国は、日本にたいする武力攻撃が太平洋地域ならびに合衆国の平和と安全に影響することを認め〔後略〕」(傍点引用者)という形に戻すことを要望した。その理由は、国内配慮にあった。外務省によれば、国連憲章第51条に基づく集団的自衛権の論理への言及のない現状では、戦前型の「軍事同盟」としての性格が強すぎ、「日本人のナイヴなナショナリズムの反撥をまねく恐れ」がある。それゆえ、それに言及することが、「日本人のできるだけ多数が本協定を支持するため、ないし、これにたいする反対をニュートライズするためにも必要である」という。言い換えれば、安保協定およびそこに明記される米軍の日本駐留の「大義名分」が求められたのである⁷⁴⁾。上述のように外務省は、安保条約草案の作成過程から一貫して、国内からの反発を削ぐべく、それを国連と可能な限り強く結びつけることを追求していた。

米国政府は4月初頭、外務省の要望を拒否した。その理由は、議会との関係もあり、自助の能力を持たない日本と集団的自衛権に基づく協定を結ぶことはできないというものだった⁷⁵⁾。外務省は米国側の言い分に理解を示しつつ、「国際連合憲章第51条の規定に従い作成された集団的自衛のための日米協定」となっている表題の変更、もしくは「条約上の義務となら

74) 同前。「1951年2月7日黒官邸で事務当局から条約局長に手交された意見書」。「1951年2月17日先方に交付された2月16日付イニシアルされた文書にたいする日本政府の意見および要請」『調書V』付録11。「1951年3月14、5、6、7日における日米間の話合」『調書V』付録12。

75) 「1951年3月16日付『日本政府の意見および要請』に対する4月4日付米側回答——日米集団的自衛協定に関する」『調書V』38-40頁。「1951年3月16日付『イニシアルされた文書に対する日本政府の意見及び要請』に対する4月4日米側の回答」『調書V』付録19。Telegram 1408, Dulles to Sebal, March 29, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 950-952.

ない形式」での集团的自衛権の論理の明記を再提起した⁷⁶⁾。米国側は6月末、集团的自衛権に関連する字句を削除して「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障協定」という表題に変更することでこれに回答し、外務省もこれに合意する旨を吉田の了承を得たうえで米国側に伝えた⁷⁷⁾。吉田を含めて日本政府は、「自衛の能力なき国と、相互に安全保障の取極めをなし得るはずがない」という米国政府の言い分に納得しており、米国側の回答内容も予期していたようである⁷⁸⁾。とはいえ、外務省は、国会をはじめ日本国内でこの点が問題視されうるとして、米国側の立場を説明するよう改めて要請した⁷⁹⁾。こうした動きは、後述するように、米国の日本防衛への関与に関する解釈についての要請へとつながる。

さて、以上の集团的自衛権をめぐるやりとりは相前後して、駐留米軍の行動範囲を広げる形で安保協定を変更する動きが、米国政府から生じていた。まず、51年4月にダレス代表団が再来日した際、米国側は日本側に対し、2月の吉田・ダレス会談の際に安保協定とともに合意していたその「追加文書」——その骨子は、朝鮮戦争終結までに講和条約が発効した場合、日本政府は国連軍（実質的には米軍）が「朝鮮における」作戦に従事

76) 『調書V』63-64頁。「4月20日の『日米協定の性質について』の提出」『調書V』90-91頁。「日米協定案の性質について」『調書V』付録33。「1951年4月20日次官からシーボルト大使に手交した『日米協定の性質について』(英文)」『調書V』付録44。

77) 『調書VI』71-74頁。「1951年6月28日午前アリソン公使から受領した日米安全保障協定の新案文」『調書VI』付録25。「1951年6月30日午前アリソン公使に手交されたわが方オプザベーション」『調書VI』付録26。Memcon, “Japanese Peace Treaty and Bilateral Agreement,” June 28, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1153-1155.

78) 吉田『回想十年』中336-337頁。「3月16日付『日本政府の意見および要請』にたいする4月4日付米側回答」。「1951年3月16日付『イニシアルされた文書』に対する日本政府の意見および要請』にたいする4月4日付米側の回答」。

79) Telegram 2278, POLAD to SoS, June 30, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1167-1168.

する際に施設や役務に関する便宜を図る、というものだった——から、「朝鮮における」という字句を削除し、朝鮮半島以外における作戦を可能としておくことを要求した（この文書は最終的に、「吉田・アチソン交換公文」として、安保条約とともに正式合意される）⁸⁰⁾。

より重要なことに、米国側はその直後、米軍の駐留は「専ら外部からの武力攻撃に対する日本国の防衛を目的とする」（傍点引用者）という吉田・ダレス会談で合意された協定案第1条の文言を、「外部からの武力攻撃に対する日本の安全保障に貢献することを目的とする」（傍点引用者）と変更することを求めた。日本側もこれらの変更に同意したものの、7月に入るとJCSを中心とする国防総省は、この文言でも過度な制約が米軍に課されることになると主張し始める。7月17日に国防総省が國務省に提案した代替案は、米軍の駐留は「極東における国際の平和と安全の維持、および〔……〕外部からの武力攻撃に対する日本国の安全に寄与することを目的とする」（傍点引用者）という文言であった⁸¹⁾。これは後に、「極東条項」と呼ばれることになる（なお、この7月には、日米安保協定の国内批准を求める日本側の提案⁸²⁾に米国側が応じる形で、「安保協定」は「安保条約」へと変更された⁸³⁾）。

これらの必要性は基本的に一貫しており、国防総省は次のように論じた。「米国の戦略的利益は日本の国境をはるかに越えて広がっており、米国は

80) 「4月18日午後の総理ダレス会談」『調書V』69-73頁。「1951年4月18日午後3時ないし4時総理ダレス会談記録」『調書V』付録38。「日米協定第1条の修正」『調書V』91頁。「1951年4月21日付日米協定第1条に関する覚書」『調書V』付録45。

81) Letter, Marshall to Acheson, August 11, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1256-1261.

82) 「1951年6月30日午前アリソン公使に手交されたわが方オブゼーション」。

83) Letter, Dulles to Marshall, July 10, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1186-1188.

国連の加盟国として、国際的な平和と安全の維持に広範な関心を有している」。米国は、朝鮮半島、中国大陸、ソ連、および公海を含む極東での軍事作戦を遂行するために日本を基地として使用する必要がある。それゆえ、日本防衛に目的を限定された形で米軍を駐留させることは、米国にとって受け入れがたい。米軍の日本駐留の目的が日本の領域に限定されていないことを、誰が見ても間違いのないように明らかにしておかねばならない、と。そして国防総省は国務省に対し、「極東条項」を明記していない条約案を認めることはできないという強硬姿勢を示した⁸⁴⁾。国務省によれば、国防総省の主張の背景には、51年春から夏にかけて、多国間の「太平洋協定」の構想が潰える中で米比相互防衛条約やANZUS条約が個別に合意に至り、極東における米国の対外防衛への関与が拡大・公式化していたことがあった⁸⁵⁾。しかし、おそらくより重要だったのは、JCSが4月に、朝鮮半島、中国大陸、極東ソ連における在日米軍の戦闘行動を前提とした、世界規模の戦争計画を策定したことだった⁸⁶⁾。

国務省も、そもそも従来第1条でも在日米軍の任務は日本防衛に限られていたわけではなかったとしつつも、国防総省による文言変更を認め、関係省庁間の検討の結果、51年7月27日までに次の文言が決定された。

〔…前略…〕アメリカ合衆国の陸軍、空軍及び海軍を日本国内及びその附近に配備する権利を、日本国は、許与し、アメリカ合衆国は、これを受諾する。この軍隊は、極東における国際の平和と安全の維持に寄与し、並びに〔…中略…〕外部からの武力攻撃に対する日本国の安

⁸⁴⁾ *Ibid.*; Letter, Marshall to Acheson, April 19, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 989-993.

⁸⁵⁾ Telegram 129, SoS to POLAD, July 27, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1226-1227.

⁸⁶⁾ 明田川『行政協定の政治史』127-126頁。

全に寄与するために使用することができる。

同日、この新たな文言は、その変更理由とともに、東京の GHQ 外交局に電報で伝達された⁸⁷⁾。

ここで注目すべきは、7月17日の国防総省案の文言が、駐留米軍は極東の平和や日本の安全に「寄与することを目的とする (would be designed to contribute)」となっていたのに対し、27日までに決定された文言は、「寄与するために使用することができる (may be utilized to contribute)」となっていたことである。この変更により、米国の日本防衛への関与を条約上の公約と捉える余地はなくなったといえる。実は、この過程と理由を解明する史料は、未だ発見されていない。現段階でいえることは、7月17日の国防総省からの変更要求の後、19日にダレスが起草した上記の外交局宛電報の草案の検討作業では、まだ変更されていなかったことだけである⁸⁸⁾。この7月19日から27日までの間に、変更が加えられたことになる。

変更の理由も推測するほかないが、日本防衛への関与を公式化したくない国防総省の意向、あるいはそれに対する国務省の賛意と配慮だったのではなからうか⁸⁹⁾。国防総省、特に JCS は、フィリピンと豪州・ニュージーランドと提携するにあたり、これらの防衛に対する米国の関与を可能な限

⁸⁷⁾ Telegram 129.

⁸⁸⁾ J. F. D., “First Draft,” July 19, 1951, Reel 14, JPT, 1947-1952.

⁸⁹⁾ ただし、上記の GHQ 外交局宛電報にこの変更に関する説明が何も書かれていなかったことに鑑みると、この変更が重要な意味を持たない単なる文言調整だった可能性も残る。GHQ 外交局は、「修正の理由を述べた国務省からの訓令によると、朝鮮動乱のような場合に出兵できるようにするためである、とだけあって、日本防衛の面をトーン・ダウンする、というようなことはしていない」という見解を外務省に示していた（藤崎「安全保障条約の法的説明に関しフィン書記官との会談の件」1951年10月12日『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 調印・発効』（外務省、2009年）文書42）。

り公式化しないよう、主張していた。そこには、米国の対外関与が東南アジアや南アジア、さらには中東にまで際限なく拡大して、既に朝鮮半島と日本および欧州において米軍に重くのしかかっている負担や義務がさらに増大すること——過剰関与（overcommitment）——への懸念が作用していた⁹⁰。結局、それらが国務省主導で公式化されていく中で、日本防衛への関与に関する約束事の公式性をさらに薄めたいという国防総省の欲求と、それに対する国務省の配慮が生じたものと推測される。いずれにしても、7月30日には、米国政府は第1条の新たな文言を日本側に提示した。米国の対日防衛公約を含まないこの条約案は、米国政府では「暫定協定」と位置づけられていた⁹¹。

翌7月31日、外務省は吉田の了承を得たうえで、新たな第1条を受け入れると米国側に伝えた。なぜ外務省がこれほどまでに回答を急いだのかは判然としないが、西村はこの対応について「事務当局として責務の遂行に不十分なところがあり汗顔の至りである」と振り返る。つまり本来であれば、「極東」の範囲や、在日米軍基地が「極東における国際の平和と安全の維持」のために使用される際の日本政府の関与方法といった、「極東条項」にまつわる諸問題について、十分な検討がなされるべきであった（これらは、その後日本国内で政治問題となり、50年代後半の安保条約の改定

⁹⁰ JCS 2180/10, “Security Arrangements between the United States and Pacific Island Nations,” April 7, 1951, 『JCS』 5巻, 74-81頁。Memo, Bradley to Marshall, “Security Agreement between the United States and Pacific Island Nations,” April 11, 1951, 『JCS』 5巻, 28-29頁。Memcon, April 11, 1951, *FRUS, 1951*, Vol. VI, pp. 192-201; Letter, Marshall to Acheson, April 13, 1951, *ibid.*, pp. 201-202. なお、JCS 内で挙げた負担の増大以外の反対理由として、①地域諸国間の共同対処行動を促進できないこと、②将来的な地域安全保障協定の構築を難しくすること、③軍事機能の重複や指揮系統および作戦計画の複雑化といった純軍事的問題などがあった。

⁹¹ 『日経新聞』2011年10月1日。

につながる)。しかし、外務省はそれをしないまま「簡単に総理にOKしかるべしと意見を申し上げた」という⁹²⁾。

「極東条項」の検討を怠った外務省ではあったが、米国政府の提案によって消失する対日防衛公約については、何かしらの対応をとる必要性を認識していた。上述のとおり外務省は、51年2月6日の協定案にあった、米軍の駐留は「専ら外部からの武力攻撃に対する日本国の防衛を目的とする」という箇所を、対日防衛公約として解釈していた。しかし、7月の変更では、日本の防衛に加えて「極東における国際の平和と安全の維持」が米軍駐留の目的として並ぶこととなり、その上、米国は駐留米軍をこれらに「寄与するために使用することができる」となったため、外務省では、「在日米国軍隊による日本防衛の確実性が条約文面から消えうせた」という危機感が生じたのである⁹³⁾。吉田・ダレス会談のための安保条約草案を準備するに際して、外務省が国内配慮を最重視してきたことに鑑みれば、この危機感は、安全保障上の懸念である以上に、日米の義務が不平等であるという国内からの批判が噴出することへの懸念であったと推測される。

そして外務省は、次のような論理を組み立てて、安保条約が「米国は日本を防衛するとの約束を含んでいる」ことに対する米国政府の「肯定的意思表示」を取りつけようとした。すなわち、安保条約には、集団的自衛権に基づく相互の防衛義務はないが、「日本にたいする武力攻撃は在日米国軍隊にたいする攻撃を構成する」ため、「日本にたいし外部から武力攻撃がくわえられる場合には米国軍隊はもちろん直ちに反撃する」こととなる。言い換えれば、米国は個別的自衛権の行使をつうじて「日本の安全に寄与する」。このことや、安保条約の前文にある「日本国にたいする武力攻撃を阻止するため日本国内および付近に合衆国がその軍隊を維持する」とい

⁹²⁾ 『調書VI』223頁。

⁹³⁾ 同前。

う文言に照らし合わせると、米国の提案した新たな第1条は、「この軍隊は外部からの攻撃にたいし日本の安全に寄与するために使用されるであらう〔will〕し、または極東における国際の平和と安全の維持に寄与するために使用することができる〔may〕」（傍点引用者）と解釈される、と。

外務省は、こうした「仕掛け線」論に基づく解釈を国会で表明しようと、繰り返し米国政府に許可を求めたが、ワシントンの同意を取りつけることはできなかった⁹⁴⁾。外務省の申し入れは国務省には届けられていた⁹⁵⁾ものの、おそらく日本防衛への関与を可能な限り公式化したくない国防総省の意向、あるいはそれに対する国務省の賛意や配慮の影響で、黙殺されたのだろう。外務省は、論旨は同様だが、語調をだいぶ弱めた国会用想定問答を用意した⁹⁶⁾。

他方、吉田の周辺では、米国の日本防衛への関与をより確実にするためにも、その防衛義務を明文化しておく必要があると考えられていたが、それを維持しようとしたり、解釈によって実質化したりしようとする動きは見られなかった。その理由の一つとして、上述したように、吉田が「自衛の能力なき国と、相互に安全保障の取極めをなし得るはずがない」という

⁹⁴⁾ 『調書VI』189-199, 223頁。「1951年7月27日フィン書記官に手交した Interpretation (1), (2), (3)および7月30日手交した Interpretation (3)の修正」『調書VI』付録75。「1951年8月3日フィン書記官に手交した Interpretation (3)の再度の修正」『調書VI』付録77。藤崎「安全保障条約の法律的説明に関しフィン書記官との会談の件」。“The Legal Character of the Security Treaty,” 1951年10月12日『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 調印・発効』文書43。

⁹⁵⁾ A-219, POLAD to DoS, “Japanese Interpretation of Certain Points in Connection with the Proposed Bilateral Agreement between the United States and Japan,” August 9, 1951 (794.5/8-951), Central Decimal File [hereafter CDF], Record Group [hereafter RG] 59, National Archives [hereafter NA].

⁹⁶⁾ 「安全保障条約の法的性質について」1951年10月15日『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 調印・発効』文書44。

米国政府の言い分に納得していたことが挙げられる。それとともに重要だったのは、吉田およびその周辺が、米軍が日本本土に駐留していること自体が米国の日本防衛への担保となって第三国への抑止効果を発揮する、と考えていたことである⁹⁷⁾。吉田は、たとえ米国の日本防衛への関与が公約化されていなくても、「現実には米国軍隊が駐屯している日本に対して何らかの侵略が行われれば、米国は到底これを座視できない」という議論に納得しており、日本有事に際して駐留米軍が「腕をこまねいて傍観しているだろうと考えるのは、常識良識に反する考え方である」と論じていた。吉田は、「仕掛け線」論に信頼を置き、日本の安全保障上望ましいとはいえず、米国が認めるとは思えない防衛義務の明文化をあきらめたのであった。そして吉田は、国内で安保条約に対する批判が巻き起こる中で、「安保条約に日本防衛の確実性がないと難じる」のは、「条約の文字に拘泥しすぎた三百代言的解釈である」と強弁するようになっていく⁹⁸⁾。かくして、51年9月のサンフランシスコ講和会議の閉幕直後、当初日本政府が「日本の安全を完全に保障する」ような「理想的な安全保障取極」となることを期待した安保条約は、防衛公約のない「暫定協定」として調印された。

5. 「共同委員会」と「集団防衛措置」の結末

——行政協定交渉、1951年3月～52年7月

(1) 「集団防衛措置」条項に関する米国政府の再検討

1951年2月の吉田・ダレス会談終了後、行政協定に関する日米交渉は断続的に行われた。次項で詳述するように、日本側は、有事における日本の指揮権の移譲を謳った「集団防衛措置」条項を、より曖昧で一般的な条項

⁹⁷⁾ 吉田「安保条約の起源」76-77頁。

⁹⁸⁾ 吉田『回想十年』中336-337頁。吉田茂『大磯随想・世界と日本』（中公文庫、2015年）196頁。

に変更することを求めた。だが、米国政府がこうした要望を意に介すことはなかった。52年1月には、同月末から始まる岡崎勝男外相・西村条約局長とラスク国務次官補・ジョンソン（Earl D. Johnson）陸軍次官補の間の行政協定交渉を前に、米国政府は新草案を提示する。ここには、有事における日本の指揮権移譲を強化する形で、米国政府が日本政府との協議の上で「統合司令部」を設置することが明記された。また同条項では、「自由裁量」規定も変更された。日本区域の有事において、極東地域や日本の安全維持および在日米軍の安全確保のために必要な行動をとる際、米国は「この協定による制限を受けない」ことになっていたのである⁹⁹⁾。「集団防衛措置」条項は、国務省と国防総省の間で見解が一致しなかった争点の一つであり、大統領裁可を仰ぐ必要があるとも考えられていたが、最終的に上述の案が成立した¹⁰⁰⁾。

その過程で論点となったのは、大別して次の二点であった。第一に、JCSが51年8月に、「日本政府との協議の上」という文言の削除を要求したことである。これがあることによって、日本政府が米国による司令官の任命を遅らせたり、拒否したりしようとする事態が起り得るとというのが、その言い分であった¹⁰¹⁾。JCSに言わせれば、有事において米軍司令官が作戦や任務を遂行するために必要な権限を与えられることこそが、行政協定の最重要事項であった¹⁰²⁾。

これに対し国務省は、講和条約に謳われているように独立後の日本は

99) 『調書VIII』112頁。

100) Memo, Allison to SoS, “Collective Defense Measures with Japan,” February 9, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 503.

101) Letter, Lovett to Acheson, August 22, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1281-1284.

102) Memo, Bradley to Lovett, November 16, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1404-1406.

「対等な主権国家 (sovereign equal)」となるため、行政協定およびその一部を構成する「集団防衛措置」条項においても、少なくとも表面的には、日本を対等なパートナーとして扱う必要があると主張した。その背景には、日米間の対等性を担保できなければ、日本で反米感情が高まり、日本が米国や自由世界との提携を見直しかねないという危機感があった。国務省はさらに、それができなければ、「米国に代表される西洋人は、生来的に東洋人を尊敬の念や対等性に基づいて扱うことができない」という見方が広がり、アジア諸国は「アジア人のためのアジア」というスローガンの下、共産中国の主導で反米・反西洋で結集しかねない、とも危惧していた⁽¹⁰⁰⁾。こうした説得もあり、最終的に11月、JCSが引き下がる形で、「日本国政府と協議の上」という文言が維持される。JCSも、「日本が講和条約によって認められる完全な主権を侵害していると見られるのを回避する」ことを重視したのであった⁽¹⁰¹⁾。

「集団防衛措置」条項に関する米国政府内の検討過程で浮上した第二の論点は、国務省が同条項を行政協定とは別の秘密協定で規定し、行政協定では危機における協議を規定するにとどめるという方針を示したことであった。国務省は11月までに、この協議条項・密約案を条文の形にまとめ、国防総省も一度はこれに合意した（協議条項案は、次項で論じる日本側提

(100) Memo, Allison to Rusk, August 22, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1284-1287; Memo, Dulles to Webb, September 10, 1951, *ibid.*, pp. 1344-1347; Memo, Dulles to Rusk, October 22, 1951, *ibid.*, pp. 1380-1381; Memo of the Under Secretary's Meeting, November 14, 1951, *ibid.*, pp. 1402-1404; Memo, Bond to Johnson, "Views of Office of U.S. POLAD for Japan Regarding Implementation of Security Treaty," October 8, 1951 (611.94/8-2251), CDF, RG 59, NA.

(101) JCS 2180/45, "Administrative Agreement between the U.S. and Japan to Implement the Bilateral Treaty for Collective Defense," November 14, 1951, 『JCS』7巻, 23-32頁。Memo, JCS to Lovett, November 16, 1951, *op. cit.*

案を先取りするものであった)⁽¹⁰⁹⁾。この構想の出自は明らかではないが、おそらく国務省の念頭には、「集団防衛措置」条項を公にすれば、日本で反米感情が高まり、日米の紐帯も緩みかねないという危惧があった。後述するように、実際にそうした考慮に基づき、「集団防衛措置」条項は協議条項に変更されることになる。それとともに、ラスクは、米国による統合司令部の設置と司令官の任命を明文化することが、米国の日本防衛への関与を実質的に公約化することになりかねないという危惧も示した⁽¹¹⁰⁾。先述のとおり、これは、日本の再軍備促進、米国の負担回避、将来的な米軍撤退の選択肢の確保というJCSの意向に沿って、安保条約から削除されていた。

これに対しJCSは、「集団防衛措置」条項は公式の協定で規定されるべき重要問題だという見解を示し、協議条項と密約では不十分だと論じた。この条項に、ソ連と日本に対する「二重の封じ込め」という戦略的機能が期待されていたのは、第1節で述べたとおりである。そしてJCSは、「集団防衛措置」条項に関する別の秘密協定を交渉する利点はないと断じた。その具体的理由は、①密約は、国際協定は国連に報告されなければならないという規定に違反しかねない、②「集団防衛措置」条項を行政協定から落とすことにより、逆にそれに対する日本国内外の関心を余計に集めてしまう、③別協定を交渉することによって行政協定自体の妥結が遅れる、というものであった⁽¹¹¹⁾。

⁽¹⁰⁹⁾ United States Draft of Administrative Agreement between the United States and Japan, December 21, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1454-1465.

⁽¹¹⁰⁾ Memcon, “Administrative Agreement with Japan,” December 28, 1951, *FRUS, 1951*, vol. VI, Part 1, pp. 1474-1477.

⁽¹¹¹⁾ JCS 2180/51, “Draft Administrative Agreement between the United States and Japan,” December 27, 1951, 『JCS』7巻, 109-151頁。Memo, Bradley to Lovett, “Draft Administrative Agreement between the United States and Japan,” January 14, 1952, 『JCS』7巻, 84-86頁。

また、「集団防衛措置」条項の明文化が実質的な対日防衛公約になりかねないというラスクの危惧に対しても、ジョンソンを含む国防総省側は、米国には日本防衛への関与を公約化する用意はないと確認した上で、次のように論じた。米国が統合司令部を設置するかどうかの選択肢を得ることは、日本防衛への関与の公約化を意味するわけではない。将来的に日本の軍事組織の兵力数が在日米軍のそれを大きく上回るようになった際に、米国が米国人司令官を任命することを義務づけられているわけではないということを確認しておくためにも、この選択肢は必要である。「集団防衛措置」条項は、米国にそれを行行使するつもりがなくても、米国が日本人部隊を率いる米国人司令官を任命する権利を有すると規定しているに過ぎない、と⁽¹⁰⁰⁾。国防総省は、米国政府による統合司令部の設置や司令官の任命を「義務」ではなく「権利」として解釈することで、将来的に日本防衛に関与しない選択肢を担保できると考えていたのである。結局、国務省も密約案は好ましくないという点で合意し、1月半ば、「集団防衛措置」条項を明記した行政協定草案が確定した⁽¹⁰¹⁾。

(2) 日本政府の論理

「集団防衛措置」条項は、米国政府内の重要争点であると同時に、日米交渉における重要争点でもあった。先に触れように、日本政府は、吉田・ダレス会談妥結直後の51年3月から、「集団防衛措置」条項の変更を求めていた。その具体案は、有事における日本の指揮権移譲などを削除し、代わりに、日米両政府は「共同委員会」の作成する計画に基づいて有事にお

(100) Memcon, “Administrative Agreement with Japan.”

(101) Memo, Acheson and Lovett to Truman, “Arrangements for United States Forces in Japan in the Post-Peace Treaty Period,” January 18, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 480.

ける「統一的集団防衛」に関する措置をとるという、より一般的な規定を置くことであった。これに伴い、日本政府は、「共同委員会」の役割を日米安保協力全般の協議・検討へと拡大させ、それに関する規定を安保協定本体に移動することを求めた（そこには、この委員会およびそこで議論される米軍駐留に関する事項は、「国会及び国民が非常な関心をもっているところ」であるという考慮もあった）¹¹⁰⁾。

しかし、既述のように米国政府がこうした要望を受け入れることはなく、52年1月には、「集団防衛措置」条項を強化した新草案が提示された。これに接して「一読不快の念を禁じえなかった」日本側は、すぐに対案を提示する。それは、前年3月の案よりもさらに一般的な内容を志向しており、日米両政府は有事に際して「安全保障条約第1条の目的を遂行するためとるべき措置について直ちに協議しなければならない」という協議条項への変更を唱えた。こうして、吉田・ダレス会談の中で消え去った協議条項のアイデアが、再度交渉のテーブルに乗ることになった。そして日本側は、協議条項への変更を主張した上で、日米が「安全保障条約第1条の目的を遂行するためとるべき措置」に関する「具体的計画」を、「共同委員会」に研究・準備させるという一文を加えた¹¹¹⁾。日本政府は、吉田・ダレス会談の際と同様、「共同委員会」に、「集団防衛措置」の具体的計画を検討し

¹¹⁰⁾ 「1951年3月16日付日本政府の意見および要請の提出」。「1951年2月17日先方に交付された2月16日付イニシアルされた文書にたいする日本政府の意見および要請」。「1951年3月14、5、6、7日における日米間の話合」。「3月16日付『日本政府の意見および要請』にたいする4月4日付米側回答の提出」。「1951年3月16日付『イニシアルされた文書に対する日本政府の意見及び要請』に対する4月4日米側の回答」、『調書VI』71-74頁。「1951年6月30日午前アリソン公使に手交されたわが方オプザベーション」、『調書VI』付録26。

¹¹¹⁾ 『調書VIII』112-113頁。“Observation and Request in Regard to the Draft Administrative Agreement of December 21, 1951,” 『調書VIII』210-218頁。

てそれを国内から覆い隠す役割を与えたのである。

日本政府が「集団防衛措置」条項を行政協定から削除しようとした理由は、基本的に国内政治上の配慮にあった¹¹⁾。第一に、統合司令部の設置や有事指揮権委譲を明記することは、反戦・反軍感情が強く、再軍備の問題に敏感となっている日本国民に「いたずらに不安感を与える」。第二に、日本が米国に占領されたこと、および軍隊を持たないことに鑑みると、これらを明記することは、NATO 諸国間のような「対等のパートナー」の関係ではなく、日米間の「従属関係」を暗示することになり、国民の対米感情が悪化する。

第三に、憲法9条などに明かなように、「日本が現に保有するすべての国の安全のための部隊は外部からの脅威に対し国を防衛するため戦争行為をなすことを予見されていない」ため、それらの機関が対外防衛に参加することを予見させるような協定を締結することはできない。もしそれを行えば、行政協定は「違憲の規定なりと非難される」。第四に、「集団防衛

11) 以下の日本政府の国内配慮については、特に註がない限り、次の文献を参照。西村『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』103-105頁。吉田『回想十年（中）』355-356頁。『調書Ⅷ』112-130頁。“Observation and Request in Regard to the Draft Administrative Agreement of December 21, 1951”; 「第1回非公式会談要録」『調書Ⅷ』279-283頁。「第2回非公式会談要録」『調書Ⅷ』285-286頁。「第5回非公式会談要録」『調書Ⅷ』294-297頁。「第11回非公式会談要録」『調書Ⅷ』319-326頁。「第12回非公式会談要録」『調書Ⅷ』328-335頁。Memcon, “Informal Discussion with Japanese Delegation Concerning Administrative Agreement Negotiations,” January 30, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 490; Topad 1608, POLAD to SoS, February 1, 1952, *ibid.*, Doc. 493; Telegram 1707, POLAD to DoS, February 17, 1952, *ibid.*, Doc. 517; Memcon, “Informal Discussion with Japanese Delegation Concerning Administrative Agreement Negotiations,” February 18, 1952, *ibid.*, Doc. 520. なお、こうした国内配慮とは別に、「巻き込まれる可能性」があること、および「警察予備隊の士気は阻喪する」ことも、反対の論拠に挙げられていた。

措置」条項の内容は、「アメリカ合衆国の軍隊の日本国内及びその附近における配備を規律する条件」（安保条約第3条）についての細目協定である行政協定の範囲外であるばかりか、米国の日本防衛への関与を明記していない安保条約と矛盾すると見なされうる。また、「自由裁量」規定は「行政協定自体を反古にしようような感触」を与える。

第五に、以上のように日本国内で問題視される可能性の高い「集団防衛措置」条項を明文化すれば、安保・再軍備問題をめぐる国会論争が激化して、次の選挙で与党自由党は敗北することになり、吉田政権も弱体化する。実際、51年12月に召集された第13回国会では、警察予備隊の増強や指揮権の問題で左派社会党（51年10月に左右に分裂）をはじめとする野党が攻勢をかけており、守勢に立たされた政府・与党側は、再軍備や主権の問題に極めて敏感になっていた⁽¹¹⁾。

以上の理由は、日本側が交渉の中で米国側に説明したものでもあり、「集団防衛措置」条項を削除させるための「口実」に過ぎなかったという解釈も成り立つ。実際、日本側は米国側に対し、親米的な吉田政権が弱体化すれば、日米関係にも打撃が加わるだろうとして、一種の脅迫を行っている。だが、前述のように吉田首相はじめ日本政府が、主に国内配慮から再軍備に消極姿勢を示していたことに鑑みれば、「集団防衛措置」にまつわる国内配慮が日本政府の「本音」でもあったと考えるのは自然であろう。なお、日本政府が再軍備に消極的だった理由の一つである周辺国の懸念への配慮が抜け落ちているのは、講和条約が調印され、そうした配慮の必要性が低下したからだと推測される。

(11) 行政協定交渉に参加したジョンソンは、こうした日本政府の敏感さが交渉全体を支配していたと振り返る（Memo, Johnson to Lovett, “United States /Japanese Administrative Agreement,” March 4, 1952, 『JCS』8巻, 24-25頁）。

しかしながら、日本政府が「集団防衛措置」自体に反対していたわけではなかった。実際、その変更を申し入れるに際して日本側は、その内容や原則にはまったく異存ないと繰り返していた。むしろ、「集団防衛措置」は「当然のことから」であり、日米は「平常から相互に密接に協力して詳細な具体的計画を打合わせておくべき」だというのが、日本側の論じたところであった。岡崎によれば、吉田も同様の考えだったという¹¹⁴⁾。

事実吉田は、「日本防衛の部隊がアメリカ隊、日本隊とばらばらに行動していたのでは意味をなさない」ため、有事における統合司令部設置や指揮権移譲は「筋としては肯ける」と考えていた。吉田は、「日本が侵略されるという危険な場合には、侵略を防ぐのが大切なことであって、面子などに拘ってははいられない。統合司令部は屈辱的なの、いずれの司令官が全部の部隊を指揮すべきかだのと議論しているうちに、日本自体が侵略されてしまったら、いわゆる元も子も失う結果となる」とも論じている¹¹⁵⁾。吉田としては、駐留米軍のプレゼンスを重視して「仕掛け線」論を信頼していたとはいえ、米国によって対日防衛公約が削除された状況では、米国の日本防衛への関与の現実性を少しでも高める手段が欲しかったところであろう。以上のように、日本政府は、「集団防衛措置」の軍事的な合理性と安全保障上の必要性を認めていたのであり、あくまでそれを公表すること

¹¹⁴⁾ 「1951年3月16日付日本政府の意見および要請の提出」。「3月16日付わが方の行政取極にたいする意見および要請に関するシーボルト大使の内話」『調書V』44-45頁。「1951年2月17日先方に交付された2月16日付イニシアルされた文書にたいする日本政府の意見および要請」。「1951年3月14、5、6、7日における日米間の話合」。「1951年3月16日付『イニシアルされた文書に対する日本政府の意見及び要請』に対する4月4日米側の回答」『調書VIII』112-116頁。
 “Observation and Request in Regard to the Draft Administrative Agreement of December 21, 1951”; 「第2回非公式会談要録」。「第4回非公式会談要録」『調書VIII』288-291頁。Topad 1608, POLAD to SoS, February 1, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 493.

¹¹⁵⁾ 吉田『回想十年』中355-356頁。

に反対していたのであった。言い換えれば、「集団防衛措置」に関して水面下で合意する余地は残されていたのである。

(3) 「合同委員会」の設置と「集団防衛措置」の密約化

1952年1月から2月にかけて行われた行政協定の本交渉では、「集団防衛措置」条項の明文化を求める米国政府の主張と、それを削除する形で協議条項への変更を求める日本政府の主張がぶつかった。1月29日に日本側が上述の対案を提出した後、2月4日と16日には米国側が妥協案を提示した。だが、米国側当局者が自覚していたように、妥協範囲はあくまで文言や表現の変更にとどまり、実質的内容についての譲歩は一切なかった¹¹⁰⁾。米国側は「共同委員会」についても、これは「集団防衛措置」のような重要な機密事項を「取り扱うべきではない」として、同委員会の役割を使用施設や場所などの米軍駐留に関する事務的事項の決定に限定すべきだと改めて主張した¹¹¹⁾。そこに、「共同委員会」の権限を拡大すれば、有事において米軍司令官が作戦や任務を遂行するために必要な権限が制限されかねないという、JCSはじめ国防総省の危惧があったのは疑いない。

「先方の説明と提案はこれまでのわが方の主張に全く耳をかしていないもの」で、「聞いていて不快を禁じえないものであった」と評しつつも¹¹²⁾、日本側は米国側の姿勢を前に、妥協を余儀なくされる。まず、「共同委員会」については2月13日までに、「合衆国が〔中略〕使用するため必要と

¹¹⁰⁾ C 62867, SCAP to DA, February 4, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 495.

¹¹¹⁾ 「第3回非公式会談要録」『調書Ⅷ』286-288頁。「第7回非公式会談要録」『調書Ⅷ』302-305頁。

¹¹²⁾ 『調書Ⅷ』114, 116-122頁。「第4回非公式会談要録」。「第12回非公式会談要録」。Telegram 1707, POLAD to DoS, February 17, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 517.

される日本国内の施設又は区域を決定する協議機関」(行政協定第26条)として、「合同委員会」を設置することが合意された⁽¹¹⁹⁾。ここにおいて日本政府は、日米間の安全保障協力全般について協議・決定する「共同委員会」を設置することによって「集団防衛措置」を国内から覆い隠すという構想をあきらめたのである。

そして2月18日、これに連動する形で、日本側は「集団防衛措置」条項に関する大幅な妥協案を提示する。その骨子は、「自由裁量」規定を基本的に残置しつつも、米国政府の日本政府への通報義務を加えたこと、および有事に際して日米両国は「日本の防衛のため共同して執るべき必要な措置(統合司令部をふくむ)」を協議・実施すると明記しつつも、日本の有事指揮権委譲に関する文言を削り、さらに、この措置が両国の「憲法上の制限を越える義務を課すものであってはならない」という条件を付したことにある。日本政府は、これらによって、米国政府の要望を満たしつつ、対等性や法制上の見地に基づく日本国内からの反発を幾分か和らげることができると考えたのだろう。吉田は、おそらく反戦・反軍的な国民感情を刺激しかねないという配慮から、「統合司令部をふくむ」という文言を気にしたが、岡崎が説得してその承認をとりつけたようである⁽¹²⁰⁾。

最終的に2月23日、米国政府は、この日本側の妥協案ではなく、日本側が当初提案していた協議条項への変更を受け入れ、これが28日に調印される行政協定に明記されることになる。この決定には、三つの考慮が働いていた⁽¹²¹⁾。第一に、圧力や脅しをかければ日本政府に米国側の当初案を飲ま

(119) 「第8回全体会議議事録」『調書Ⅷ』264-267。「第7回非公式会談要録」『調書Ⅷ』302-305頁。

(120) 『調書Ⅷ』122-129頁。「第12回非公式会談要録」『調書Ⅷ』328-335頁。「第13回非公式会談要録」『調書Ⅷ』336-338頁。

(121) Telegram 1649, POLAD to DoS, February 8, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 500; Telegram 1651, POLAD to DoS, February 8, 1952, *ibid.*, Doc. 501; Memo, Allison to Acheson, "Collective Defense ↗

せることもできようが、それを行えば、日本で最も親米的な政治勢力である吉田の自由党が国内からの反発にあって議席を失い、日米関係にも破滅的影響がおよびかねないという政治・外交的考慮である。米国政府には、公衆の面前で日本政府に圧力をかけたり、有事における日米協力を公表したりすれば、安保条約で得られた米軍駐留の権利が行使できなくなりかねないという危惧もあった。第二に、日本側の妥協案よりも協議条項のほうが、吉田政権の崩壊につながりかねない憲法との関係などについての日本国内での論争を引き起こしにくいという、類似した政治・外交的考慮である。第三に、通報の義務や憲法の制限などを含んだ日本側の妥協案は、極東軍司令官の権限に対する制約を拡大させてしまうため、より柔軟性の高い協議条項のほうが好ましいという軍事的考慮である。「集団防衛措置」条項を明記した当初案が望ましいと主張してきた JCS^⑫ も、これらの考慮を共有し、協議条項への変更を承認した^⑬。

ここで重要なことは、その変更、「集団防衛措置」を行政協定とは別の秘密了解で規定するという前提が付随していたことである。前述のように、こうした協議条項・密約案は既に米国政府内で検討されていたが、JCSの反対で潰えていた。交渉において「集団防衛措置」条項が協議条項に置き換えられたことにより、それが復活したのである。52年4月、リッ

↘“Measures with Japan,” February 9, 1952, *ibid.*, Doc. 503; C 63311, CINCFE to DoD, February 11, 1952, *ibid.*, Doc. 507; Telegram 1736, POLAD to SoS, February 19, 1952, *ibid.*, Doc. 523; C 63919, SCAP to DA, February 19, 1952, 『JCS』8巻，44-45頁。

⑫ Memo, Collins to Lovett, “Proposed Changes to the Draft Administrative Agreement between the United States and Japan,” February 11, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 508.

⑬ Memo, Cabell to Lovett, “Status of Negotiations on Article XXII in the Administrative Agreement between the United States and Japan,” February 20, 1952, 『JCS』8巻，42-43頁。DA 901763, DA to CINCFE, February 22, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 527.

ジウエイ (Matthew B. Ridgway) 率いる極東軍司令部は、「集団防衛措置」の具体的内容——有事における統合司令部の設置と日本の指揮権委譲、米政府による司令官の任命、その司令官による在日基地の自由使用——および、これらの前提となる統合指揮・連絡系統の確立と統合作戦計画の策定について、日本政府から口頭で合意を得たいとJCSに上申した⁽¹²⁴⁾。これを認めたJCSが国防長官の承認を求める過程で、国務省もこの構想に同意する⁽¹²⁵⁾。6月には、現地のマーフィー (Robert D. Murphy) 駐日大使とクラーク (Mark W. Clark) 極東軍司令官 (リッジウェイの後任として5月に着任) の間で、吉田による口頭の秘密了解を「紳士協定」の形で求めることが確認され、7月には国務・国防両省がこの旨に沿った訓令を正式に現地に送った⁽¹²⁶⁾。

米政府が統合的な軍事協力に関する日本政府の合意を求めた理由は、ソ連から日本を防衛するにあたっての軍事的必要性にあった。極東軍司令部は次のように論じる。縮小された大隊規模の部隊編成しか存在せず、戦闘能力も不十分で、部隊を指揮・統制する能力もない警察予備隊は、単独では広域の防衛を担当できない。駐留米軍の多くが朝鮮半島に出払っている中で日本は極めて脆弱な状況にあり、もし近い将来に戦端が開かれれば

(124) C 67162, CINCFE to DA, April 19, 1952, 『JCS』15巻, 99-104頁。JCS 908040, JCS to CINCFE, May 5, 1952, 『JCS』15巻, 70-71頁。CX 68274, CINCFE to DA, May 10, 1952, 『JCS』15巻, 66-67頁。Memo, Young to Allison, “Proposed Agreement between the United States and Japan to Establish Measures for the Combined United States-Japanese Defense in Japan,” June 16, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 573.

(125) Memo, “Proposed Agreement between the United States and Japan to Establish Measures for the Combined United States-Japanese Defense in Japan.”

(126) Embtel 660, Tokyo to DoS, June 24, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 574; Deptel 85, Acting SoS to Tokyo, July 9, 1952, *ibid.*, Doc. 576.

北海道の防衛は困難である。51年9月に策定された日本防衛に関する極東軍の作戦計画には、当面は日米統合部隊の創設だけがソ連の侵攻に対抗できる方法だという分析に基づき、統合陸上部隊が組み込まれている。それゆえ、統合的な軍事協力について日本政府と早急に合意する必要がある、と⁽²²⁾。この問題に関するJCSの検討内容を示す文章は未だ非公開だが、その決定には同様の考慮が作用していたと推測される⁽²³⁾。国務省も、「集団防衛措置」の必要性自体には日本側も理解を示してきたという判断に基づき、軍部が提起した軍事的必要性に同意した⁽²⁴⁾。

ただし、こうした統合的な軍事協力が、あくまで短中期的な方策と位置づけられていたことには留意すべきである。極東軍司令部は、陸上防衛の責任は可能な限り早く日本に担わせるという前提の下、上記の統合陸上部隊を、米軍が撤退していく間の暫定措置として性格づけた⁽²⁵⁾。JCSも、日本の安全維持は米軍の最重要任務のひとつであり、「米国は日本防衛への参加を継続する」と断言する一方、将来的には日本の軍事力が増強されるにつれて在日米軍の「再配備」や「段階的撤退」が行われうるという見通しを示していた⁽²⁶⁾。そしてJCSは、日本の軍事力の増強に伴い、秘密裏に行う統合的な軍事協力を、日本が「外部からの攻撃に対する日本領域の防

(22) C 67162; CX 68274; Embtel 660. この極東軍の作戦計画については、柴山『日本再軍備への道』342-345, 347頁を参照。

(23) 関連文書は、JCS 2180/69, May 22, 1952およびJCS 2180/70, May 28, 1952である(『JCS』8巻, 108, 135-136, 151-152, 174-176頁を参照)。

(24) Memo, “Proposed Agreement between the United States and Japan to Establish Measures for the Combined United States-Japanese Defense in Japan”; Deptel 85.

(25) C 51649, CICFE to DA, September 27, 1951, 『JCS』13巻, 281-287頁。

(26) JCS 1380/127, “High-level State-Defense Mission on Japanese Defense Forces (Planning Assumptions),” December 13, 1951, 『JCS』14巻, 89-113頁。

衛責任を次第に担う」方向で見直していく方針を定めた⁽¹³²⁾。軍部は、短期的には日本防衛のための統合的な軍事協力を求めつつも、長期にわたってそこに関与する意志は有しておらず、将来的な米軍撤退を含む行動の自由を追求していたのである。

逆に、米国政府が「集団防衛措置」に関する合意を口頭の密約にとどめたことには、日米交渉中に協議条項で妥協した際と同様、次のような政治・外交的考慮が作用していた⁽¹³³⁾。再軍備全般に対する日本国内の関心は高く、「集団防衛措置」に関する合意は政治的に敏感な問題である。日本政府がこの問題で妥協したという雰囲気が生じるだけでも、親米的な吉田政権は崩壊し、日米の紐帯が弛緩するのは不可避だろう。それゆえ、「集団防衛措置」に関する公式の協定を締結することは不可能である。今後、合意した内容を実施していくためには、日本政府と滞りなく協議を行うことも不可欠である——。このように、再軍備問題に敏感な日本国内を刺激して日本の米国からの離反を起こすまいという米国政府の政治・外交的考慮が、口頭の密約を生んだのであった。

52年7月、日米間の秘密の口頭合意が形成される。岡崎とマーフィーによる事前会合を経て、23日、吉田・岡崎とマーフィー・クラークの間で会談が開かれた。そこでマーフィーは、有事における日米統合司令部の設置に関する明確な了解がないことへの懸念を示した上で、両国間の協力と調整などに関する計画を早急に策定する必要性を説いた。この点について岡崎から事前に伝え聞いていた吉田は即座に同意し、自らの軍事ブレーンで

(132) Memo, “Proposed Agreement between the United States and Japan to Establish Measures for the Combined United States-Japanese Defense in Japan”; Draft Cable, JCS to CINCFE, undated, 『JCS』15巻, 46-48頁。

(133) CX 68274; Memo, “Proposed Agreement between the United States and Japan to Establish Measures for the Combined United States-Japanese Defense in Japan”; Embtel 660; Deptel 85.

ある辰巳栄一に極東軍司令部との調整にあたらせると語った¹³⁹⁾。吉田が、国内配慮から「集団防衛措置」の公表を嫌った一方で、安全保障上の考慮に基づき、それ自体には賛同していたのは、前述のとおりである。合意形成直後の8月には、極東軍当局と警察予備隊当局（吉田が指名した辰巳を含む）による「統合計画委員会」の初会合が行われ、統合指揮系統の確立と共同作戦計画の策定をはじめとする日米の軍事統合に向けた具体的な取り組みが秘密裏に始まった¹⁴⁰⁾。かくして、日本政府が「集団防衛措置」条項などを覆い隠す役割を期待した「共同委員会」は、「合同委員会」と「統合計画委員会」に分割され、行政協定に明記された前者は米軍駐留に関する事務的事項のみを、秘密裏に創設された後者は「集団防衛措置」をはじめとする軍事協力を扱うこととなった。

おわりに

本稿の考察から、以下の点が明らかとなった。第一に、米国の日本防衛への関与が公約化されなかったことには、自衛の能力を持たない日本を守る義務を負うことはできないという米国の国内事情とともに、自国の行動の自由を可能な限り高めておくという対外政策上の考慮が影響していた。ここでいう行動の自由には、米軍の作戦行動の地理的範囲を拡大することだけでなく、日本防衛に関与しないという選択肢や米軍を撤退させる選択肢を保持しておくことが含まれる。日本に防衛公約を与えないことには、

¹³⁹⁾ Embtel 329, Tokyo to DoS, July 24, 1952, *FRUS, 1952-1954*, vol. XIV, Part 2, Doc. 581; C52588, CINCFE to DA, July 26, 1952, 『JCS』15巻，214-215頁。

¹⁴⁰⁾ 柴山『日本再軍備への道』514-516頁。板山真弓『日米防衛協力のための指針』策定以前における日米防衛協力の実態『国際政治』第188号（2017年3月）。

その再軍備を促す効果も期待されたが、これが進めば日本防衛に関連する米国の責任や負担も減り、米国の行動の自由が高まることになる。他方、日本政府は、米国による安全の保障をより確実にするため、および安保条約に対する国内の反発を抑制するため、米国の日本防衛への関与とその前提となる集団的自衛権の論理を明文化することを希求した。だが、米国政府の強硬姿勢を前に、日本政府はそれらを諦めることになる。日本防衛への関与を公式化しないという米国政府の方針、およびこれを受け入れるという日本政府の諦念を支えていたのは、米軍が日本に駐留していれば日本に対する攻撃は米軍に対する攻撃となるため、抑止効果が発揮されるという「仕掛け線」論であった。

第二に、米国政府が追求した「集団防衛措置」条項、具体的には有事における統合的な軍事協力は、ソ連と日本に対する米国の「二重の封じ込め」政策の産物だった。米軍の日本駐留による「仕掛け線」があればソ連の対日侵攻を抑止する効果が期待できる一方、現実には、日本占領軍が朝鮮戦争に出撃したことにより、日本は軍事的空白となっていた。米国政府は、その穴埋めをして、将来的な米軍の撤退という選択肢を維持するために日本の再軍備を求めたが、警察予備隊の能力は質的にも量的にも不十分であり、対ソ防衛を担うことはできなかった。かといって、日本の再軍備をやみくもに進めれば、将来的に日本が自立的・攻撃的な軍勢力を構築してしまうという可能性も排除できなかった。日米間の統合的な軍事協力には、これらの問題を同時に解決する機能が期待されていたのである。

第三に、以上の統合的な軍事協力は、あくまで当座の措置として考えられていた。日米両政府内には、日本防衛に関する統合的な軍事協力と日本防衛への関与を明文化しない安保条約との矛盾を指摘する声、あるいはこれが実質的な日本防衛への関与の公約となることを指摘する声もあった。だが、米国政府、特に国防総省は、統合的な軍事協力を米国の「義務」で

はなく「権利」であると解釈し、将来的には、日本防衛の責任や負担を日本に移管していくことを想定していた。米国政府は、短中期的にはソ連に対抗するための統合的な軍事協力を求めつつも、長期にわたって日本防衛に関与する意志は有していなかった。

第四に、協議条項と「共同委員会」条項の展開は、「集団防衛措置」条項をめぐる交渉と連動していた。日本政府は、米国政府が提案する統合的な日米協力の軍事的な合理性と安全保障上の必要性を認めつつも、これが国内からの反発を招くことを恐れた。当時の日本国内では、国民の反戦・反軍感情が一定の影響力を有しており、日米の対等性を求める声も大きく、非軍事化を謳った憲法9条と再軍備の間の矛盾を指摘する意見も強かった。これらは、国会における野党の反発として具現化した。それゆえ日本政府は、日米の代表者からなる「共同委員会」に、日本の再軍備や日米間の軍事協力の問題を検討させることによって、国内からそれらの詳細あるいはそれらに関する合意の存在自体を隠そうとした。

これに対し、米国政府は、「共同委員会」に軍事協力の検討を含む同盟運営の権限を与えれば、米軍司令官の権能や米軍の行動の自由を制約しかねないと考え、その権限を最小化することを模索した。最終的に、米国側の意向に沿った形で米軍駐留に関する事務的事項に関する権限しか持たない「合同委員会」が設置される。しかし、米国政府としても、日本の国内情勢に鑑みると、「集団防衛措置」条項を行政協定に明記することは困難だった。それゆえ、米国政府は、行政協定には有事における協議のみを謳った条項を盛り込み、軍事協力については、日本政府上層部との口頭の密約という形で合意することを選択したのであった。

以上からは、安保条約・行政協定交渉で合意された歪な形の日米同盟の制度化は、米国の行動の自由、日本の安全、日本の統制、日本国内への配慮という多様な要素が交錯した結果だったといえる。日米両政府による日

本の安全の追求は公式性と軍事協力の両方を推進する方向に作用し、米国政府による日本の統制は軍事協力の推進要因となった。より複雑なのは、米国の行動の自由と日本国内への配慮の影響である。米国による行動の自由の追求は、軍事協力を推進する方向に作用する一方で、公式性を抑制する方向に作用した。後者の結果が、米国の日本防衛への関与が公式化されなかったこと、および同盟全体の運営を担うと想定された「共同委員会」の構想が潰えたことである。逆に、日米両政府による日本国内への配慮は、公式性を向上させる方向に作用する一方、軍事協力を抑制する方向に作用した。後者の結果が、有事における統合司令部の設置をはじめとする軍事協力の密約化だった。

最後に、今後の研究課題を提示しておきたい。本稿では、日米交渉を分析対象としたこともあり、日本をはじめ極東地域における軍事的関与、将来的な米軍撤退を含む行動の自由の確保、日本の再軍備の促進、そして日本の外交・安全保障政策の統制という米国の政策方針の連関に関する分析は、不十分なものとどまっている。終戦から50年代初頭にかけての米国の極東・対日政策を扱った実証研究は数多いが、そこでも、これらの政策のいくつかが個別に検討されることこそあれ、その連関を体系的に分析する試みは必ずしも十分にはなされていないように思われる。こうした分析は、日米同盟や自衛隊、米国の二国間・三国間同盟網——ハブ・アンド・スポークス・システム——の起源を知るために不可欠な基礎作業であり、ひいては今日のアジア太平洋地域の安全保障について考える際の重要な一助となるはずである。