

安保体制の成立と構造（一）

古 関 彰 一

はじめに

講和・安保両条約の成立過程については、多くの研究がなされている。ここでは、これら両条約の成立過程一般を論ずるのではなく、今日にいたるまでさして論じられてこなかった点を中心に論ずることにした。そのまず第一は、日米安保条約にたいする日米の認識の違いを国連との関係を中心に、第二に、日米安保条約を日米関係からのみ見るのではなく、ANZUS、米比両条約との関係で論ずることである。さらに第三に、日米安保条約の下での再軍備の特殊な性格を明らかにしたい。

第一章 講和・安保条約の成立過程

第一節 米国の講和への準備過程

一九四六年六月二一日、米国、英国、ソ連、中国の四カ国による講和条約案は、日本の「陸軍・空軍・防空軍及び海軍を含む日本国の一切の武装兵力、憲兵隊、特攻隊のような一切の準兵力並びにそれを補助する一切の組織」の禁止、「日本国軍事組織又は準軍事組織」の禁止を定め、その実施を監視するため四カ国による監察委員会を設け、二五年間を有効期限とする極めて厳しい内容のものであった。⁽¹⁾

しかし、その後冷戦が進行するなかで一九四八年一月六日、ロイヤル米陸軍長官は、次のように演説した。「対日占領政策の方向は極東にふたたび戦争または侵略が起こらぬよう、これを防止するに役立つ強力な民主政治を育成するにある。日本自身が自立しうるのみならず、今後極東に起こるかもしれない新しい全体主義の脅威に対し防壁の役割を果たすに十分な強力な安定した民主主義を築き上げるにある⁽²⁾」。この演説は、「占領政策の転換」を決定づけると同時に、「日本再軍備の予告」としてもよく知られている。

ロイヤル演説から一ヶ月後の二月二四日、フォレストアル国防長官は、ロイヤル陸軍長官にたいし、ドイツと日本の限定的軍備の研究をおこなうよう覚書を発する。これを受けて陸軍省では、計画・作戦局が「日本に対する限定的軍備」(Limited Armament for Japan)と題する研究を進め陸軍省で決定をみる⁽³⁾。

この文書は、その「結論」部分において次のように述べている。少々長い引用になるが今日の自衛隊の性格にも関

わる内容をもっているので、詳しく引用しておきたい。

5 日本をひきつづき米国の側に置き、戦略的な位置にある日本本土を米国が支配することは、極東における共産主義の膨脹に対抗し、必要とあらば、われわれの現在の戦争計画を達成するにも欠かすことはできない。

6 日本がソビエトの支配に屈しないよう保障するために、日本経済が復興され、日本の領土的・政治的保全が米国によって保障・許容される日本軍隊によって補完されなければならない。

7 軍事的観点からのみ考えると、日本軍隊の設立は日本の防衛を分担し、米国の限られた人的資源を経済的に使用する軍隊として望ましい。

8 たとえ限定的であれ、日本軍隊の設立は、市民警察の増強や沿岸警察の創設とは違って、現時点では次のような理由から現実的でなく、また賢明でもない。

a 日本の不十分な経済では食料・工業ならびに商船の原材料、さらには軍備に対し、ひきつづき長期の外部援助なしには限定的軍備計画を維持することはできない。日本の持てる力のみでこの計画を実現するには、主として、兵員、労働力主要施設に限定される。

d このような行為は、新憲法の修正をポツダム宣言の廃棄、さらには極東委員会一〇ヵ国とともに米国によって作成された適切な占領政策の諸決定の完全な修正を日本人に要求するものであり、この修正はソビエトに強力に反対されるばかりか、極東に位置し、重要な利害関係をもつ諸国によっても、強力に反対されるであろう。

9 日本の市民警察の増強はまず現在の中央集権的国家・地方警察を強化するために行われるべきである。国家・地方警察は、その本来の任務に加えて、占領軍の地域的保安軍の任務を援用し、将来の日本軍隊の組織化への橋渡しとなる。

10 まず、日本の沿岸警備隊を設置し、必要な増員を行うべきである。沿岸警備隊は、その本来の任務に加え、占領軍の地域的保安軍の任務を援助し、将来の日本軍隊の組織化への橋渡しとなる。

11 計画はいまや日本の限定的軍隊の最終的設立のために連合国による占領の終了もしくは実質的日本の主権回復にむけて準備されるべきである。日本の限定的軍隊は米国によって主として組織・訓練され、嚴重にコントロールされるべきであり、国内の安全を維持し、外部からの侵略にたいする地域的防衛行動に従事し、国威の再興に貢献するという目的のために存在すべきである。

12 いまや将来の防衛のための日本軍を容認する立場で、新憲法の修正を達成するための調査が行われるべきである。

ここで確認しておかなければならないことは、「限定的軍備」は、占領終了後の計画であり、占領下では行わないということである。そして第二に、この「限定的軍備」は「米国によって主として組織・訓練され、嚴重にコントロールされるべきである」として点である。その規模についてこの文書は、別のところで「小規模、軽装備でたぶん二十〜三十万人」としている。そしてその一方で、占領下での警察力の増強を提案し、「占領軍の地域的保安軍の任務を援助し、将来の日本の軍隊の組織化への橋渡しとなる」と述べている。この点について、この文書の「討論」の部分で「市民警察を増強した場合には、日本の水上沿岸警備型の警察力の設立は、日本国憲法と占領諸命令の枠内で緊急かつ合法的に達成されうるであろう」と述べている。つまり、米陸軍省は、市民警察を徐々に拡大強化することによって、占領終了後に小規模な米軍監視下の軍隊を設立する計画をもったのである。

さらに、この「限定的軍備」と憲法との関係も検討されている。

軍隊を合法化するには、憲法第九章九六条に規定されたごとく国会の発議と国民投票とによる憲法の改正が要求

されるだろう。法形式上は憲法は、防衛的軍隊を禁止するものではないということが論議されよう。しかしながら、憲法の前文ならびに今日まで発せられた占領諸命令は、憲法の意図が無条件に戦争を放棄し、軍隊を禁止し、平和を愛する諸国民の信義に日本の安全を託することにあることを明らかにしている。

a 警察隊 (constabulary) を超える高度な水準の日本軍事機構の創設は、違憲であると憲法解釈をすることが、唯一合理的であり、かつ、日本国民との関係で、米国をして長期的にみて最良の政治的位置に置かしめるものである。

b 極東委員会が軍隊を規定する改正に賛成する可能性はない。ソ連、中国そしてフィリピンから強力な反対がさらにオーストラリア、ニュージーランドからも一定程度の反対が、予測される。一方、米国は、日本政府に適当な時期にそのような改正をするような勧告をすることを考えるべきである。

ここからわかるように、米陸軍省は、警察(より正確には「市民警察」)から軍隊へと移行・強化されるその中間に「警察隊」という従来の日本では存在しなかった中間的軍隊組織を考えている。この点は、日本の戦後の再軍備を考えるにあたり、その軍隊の性格を明確にするためにきわめて重要な点であるが、この点は後に、第四章で検討することとした。また、この文書は、日本の再軍備をアジア太平洋諸国との関連のなかに位置づけている。この点も、日本国内では、長い間さして関心が持たれてこなかっただけに重要である。この点については、次節で検討する。

冷戦の進行は、軍事面のみならず占領政策全体を見直すことを迫られた。右の陸軍省の政策研究と並行して、國務省で占領政策全般の再検討が進められ、最終的には一九四八年一〇月、NSCで「合衆国の対日政策に関する勅告」(NSC一三/二)と題して決定をみる。ここでは、限定的軍備についてはふれず、警察力の強化についてのみ

決定し、「沿岸警備隊を含む日本の警察機構は、現有警察力の増強、再装備および現時の中央集権的警察組織の拡充によって強化されるべきである」とした。

一九四九年一〇月中華人民共和国が設立し、米国は対日政策をアジア全体のなかに位置づけることを迫られる。こうしたなかで、アジア地域における集団的安全保障が模索され、一九四九年末にNSCで、「アジアに関する合衆国の立場」(NSC四八/二)を決定する。ここにおいて米国は「共產主義者による対外的侵略と国内の破壊からこの地域の安全保障を発展・強化させる行動をとるべきである。その際に単一もしくは複数の地域的集団の誕生から生ずるアジアの安全保障への貢献を考慮にいれるべきである」とし、米国とアジアの一カ国との間の二カ国条約ではなく、アジアの多数国間による集団的安全保障取極の必要性を打ち出すと同時に「そのような安全保障取極は、個別的・集団的自衛権を定めた国連憲章五一条の規定に合致することが必要」とした。⁽⁴⁾

しかしながら、このような米国の対アジア構想を受け入れる余地は、アジア太平洋諸国にはなかった。たしかに、共產主義の「脅威」の下で多くのアジア太平洋諸国が集団的安全保障構想をもっていたことは事実であるが、日本を加えるか加えないかという点では米国の構想とは異なっていた。

フィリピンのキリノ大統領は、トルーマンと会見し、トルーマンから集団的安全保障構想をもちかけられたのに対し、「アジア同盟」(Asian Union)を提案し、その構成国を韓国、中華民国(台湾)、ビルマ、タイ、インドネシア、パキスタンとした。キリノは、日本をこの同盟に加えることを全く考えていなかった。⁽⁵⁾また、オーストラリアのスペンダー外相は、「太平洋条約」(Pacific Pact)構想を提案するが、ここでは英連邦諸国による構成を考え、これも日本を除外するものであった。これに対し、米国は日本の加盟を提案するが、スペンダーは、日本は「将来加盟することにならうが(講和条約調印直後は)明らかに時期早尚だ」と述べ、「米国は対日講和に(日本の再軍備

を認めるといふ)ソフトな構想をもっているようだが、それへの見返りなしには講和条約への合意は難しいだろう」と厳しい条件を付けた。⁽⁶⁾

このように、アジア太平洋諸国の指導者は、集团的安全保障条約の一国に日本を含めることに一様に反対した。そこには、かつての日本軍に対する不信感があったことはいうまでもない。スペンダーが「(日本の再軍備)への見返りなしには講和条約への合意は難しい」と述べた点については、後にANZUS条約のなかで実現するがこの点については後述することにする。

その後米政府は、太平洋条約構想をあきらめて講和条約構想を進める。一九五〇年九月一日、米政府は、「講和条約七原則」を決定するが、その第四項の「安全保障」では次のごとく定められた。「条約は、国際連合が実効的責任を負担するというような満足すべき別途の安全保障取極が成立するまで、日本区域における国際の平和と安全の維持のために、日本国の施設と合衆国の及びおそらくはその他の軍隊との間に継続的協力的責任が存在することを考慮する。⁽⁷⁾」

つまり、米国は、NSC四八/二以来もってきた集团的安全保障構想を当面あきらめ、国連による集团的安全保障体制ができるまで、米軍が日本のためではなく「日本区域における国際の平和と安全のために」日本に駐留する二国間条約を締結する構想をもったのである。

この「安全保障」の項について、国務省で日本問題を担当したロバート・フィアリーは、詳細な解説覚書を作成している。それによるとこの「安全保障」条項の解釈は次のごとくである。

まず、米軍の駐留はアジア諸国が主張してきた「日本の軍事的脅威」をこれら諸国に納得させるためであると述べている。「日本の過去の侵略という点から考えた場合、『日本区域』とは別に太平洋区域における国際の平和と安

全の維持のための条約のなかで、いかなる規定がつけられるであろうか。……講和条約後に日本国内にとどまる合衆国軍は、日本がその権限において潜在的な安全保障上の脅威であると考えられる程度にまで、その脅威を抑止するものと考えられる」。さらにフィアリーは、「最もややこしいオーストラリアからの質問」には次のように答える、と先の「安全保障」の解釈を示している。まず、「その他の軍隊」とは、日本の軍隊を指す。さらに「満足すべき別途の安全保障取極」とは、「国際連合が実効的責任を負担する」以外には、「われわれが合衆国に対して提案されたような方法で他の太平洋諸国の軍隊と一体とされることになるであろうことをわれわれは期待している」。

つまり、この「安全保障」条項の原則は単なる米軍駐留原則ではなく、講和条約発行後に主権国家がもちうる一国の独自の自衛権の否定に他ならなかったのである。このような形でしか、日本軍を再建させ、ソ連の脅威に対抗させる一方で、アジア太平洋諸国に「日本の軍事的脅威」を納得させる方法は米国にはないと、國務省は判断したのである。

しかしここで重要なことは、米国は集団的安全保障体制をこの段階で諦めたわけではない。先の「七原則」のなかで「満足すべき別途の安全保障取極が成立するまで」と述べていたように、当面集団安全保障体制を諦めつつも究極の目的としては、諦めてはいなかったのである。この点に関しては、トルーマン大統領が講和交渉の特使に任命したダレスに対して次のように述べていることから明白である。

貴官(ダレス)は「(日本と) 討議を進めるにあたり、次の点に留意されたい。合衆国が日本を含む列島の防衛に実質的武装軍を介入させること、日本が自らの防衛能力を次第に身につけることが望ましいこと、さらにこの政策を一層内容のあるものとするために、合衆国政府は太平洋島嶼国家(オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、日本、合衆国、さらにたぶんインドネシアも)の相互援助取極めを結ぶことを歓迎するこ

と。これが、合衆国政府の政策である。この取り極めは、締約国外からの攻撃と締約国の一国からの攻撃、たとえば日本が再び侵略的となった場合は日本からの攻撃に対抗するために締約国の共同行動を確保するという二重の目的をもっている。⁽⁹⁾

第二節 日本政府の講和構想

日本政府の講和構想は、当初は外務省の「平和条約問題研究幹事会」を中心に開始された。同幹事会は、一九四六年五月の「平和条約の内容に関する原則的方針」で、安全保障構想として極東委員会構成国による地域的集団安全保障体制を構想し、再軍備に関しては武装警察隊あるいは治安隊の保有を認めるべきであると構想していた。⁽¹⁰⁾

また、一九四七年五月には、平和条約についての連合国に対する日本政府の意見陳述の構想が準備されるが、そこにおいて日本の安全保障は国際連合の活動に期待し、日本の速やかなる加盟と必要がある場合には地域的取極の締結を望むことが記されていた。⁽¹¹⁾このように、一九四八年以前の政府の安全保障構想は、一般的に国連に頼り、地域的安全保障をも構想していたが、未だそれらは具体的な形をとるに至っていないかった。また、再軍備については、ほとんど触れられていないが、治安維持のための警察力の強化が述べられている点に注目したい。ここには「警察力を陸上及び海上において増強する」ということが、より具体的には第一章での朝海提案のような小規模な軍隊とどのような関係に立つのかは不明であるが、いずれにしても国内治安軍の必要性を構想していたことだけは確かである。

また、片山内閣下の一九四七年九月日本政府の非公式な安全保障構想をまとめて米国側に手渡している。これによると、米ソ関係が悪化した場合、国の独立保全と国内治安の維持の両面から、米国軍が平和条約履行監視のため

日本に駐留し、さらに日米間に特別協定を結んで、日本の防衛を米国の手に委せる方法を構想した。米国は平和条約後日本国内以外にも近接した地点に軍隊を保持するであろうから、いったん有事の場合に米国は日本と相談の上これらの軍隊を日本に駐留させることができ、日本はその際、米軍の使用に供するため、基地を建設維持するものとするというものであった。そして、国内治安の維持については警察力を陸上及び海上において増強する必要があると指摘した。また国連との関係について、少なくとも国連が、その憲章の規定に基づいて動きだすようになるときまでは、日本国民は米国によって国の安全を保障されることを希望しているというものであった。⁽¹²⁾

対日講和・安保両条約の作成に携わった外務省条約局長の西村熊雄は、一九四九年までは、「日本は将来、(講和条約で)旧連合国のいずれかの国を目標とする同盟を締結してはならない」という条項がおかれ、結果的に日本は中立という性格を持たされる。これが必死でありましたから、日本の安全保障という問題は、まったく考える必要もなく、また事実真剣に検討することもな⁽¹³⁾かったと回想している。

四九年ころから、講和後の安全保障が議論され始める、先の太平洋条約構想に基づくキリノ・フィリピン大統領の見解などが日本の新聞にも報道され始める。ここでキリノは、先のマニラでのダレスとの会見での見解(6頁参照)とは異なる見解を表明し、「いまや太平洋不侵略協定に新生日本を参加させる絶好の機会が訪れた。太平洋同盟は北太平洋条約の延長であり、共産主義が世界的な運動であるようにこれに対抗する計画も世界的運動たるべきである」と述べたと報道されているが、このキリノの見解は当時の日本政府にはなんの影響も与えていない。⁽¹⁴⁾

しかし、ほぼ同じ頃、マッカーサーが、「私は、ソ連が日本に攻撃を加えるとは思っていない」「米国は断じて日本を同盟国として利用する考えはない。米国が日本に望むことは中立を維持することだけである」などと述べたことが報道されると、日本の政界は直ちに反応を示している。マッカーサーは、五〇年中ごろまでは、日本の再軍備

はもとより、米軍の駐留にも反対していた。日本社会党の帆足計は、早速参議院で、先のマッカーサー見解を受けて、日本は「永世局外中立の立場を守り抜くことが必要である」と吉田首相に迫っている。これに対して吉田は、第二次大戦下のベルギーの例を引きながら、「永世中立の立場をとるがよいか」ということは余程考えるべき問題」としつつ、それより「日本が戦争に巻き込まれないようにするにはどうしたらよいか」を考えるべきで「日本は世界の平和に飽くまでも貢献するという国民が決意を持っておるといふことを示すことが、日本の今日において先ずとるべき態度ではないか」と、あいまいな、見方によっては、憲法の平和主義に則った立場とも受け取れる答弁をした。⁽¹⁶⁾

日本政府が構想してきた国連による安全保障という構想の最大の弱点は、日本の国連加盟が近い将来可能であることを前提にしたものであり、国連加盟が承認されなかった場合は、その間米国との二国間条約となり国連憲章との関係で日本の安全が保障されることが期待できなかったのである。国連憲章と関連をもたず、米国との二国間のみによる安全保障は、先に見たごとく日本政府の避けたい構想であった。

この構想の弱点を一挙に取り除いたのが、朝鮮戦争こそ日本の安全保障構想を転換する契機となった。すでに豊下楯彦が『安保条約の成立』で述べているように「朝鮮戦争がもたらした最大の「教訓」は、国連に加盟していない国家であっても、国連の決定にもとづいて世界中から馳せ参じた国々によって防衛が確保される、ということをも「実証」した点にあった。」⁽¹⁷⁾

この「教訓」にもとづいて、吉田首相を中心に外務省事務当局は一九五〇年一〇月から対米交渉を前提にしたいくつかの講和・安全保障条約案を作成した。まず、通称「A作業」と呼ばれているもののなかの「米国の対日平和条約案の構想」のなかでは再軍備問題については「日本の再軍備を禁止ないし制限する条項は設けられない。これ

は、米国の基本的主張であるから、関係諸国が強く反対しても譲らない。しかし、日本軍国主義の復活を懸念する濠、比、新等の諸国の反対に対しては、米国は、何らかの妥協を余儀なくされるべく、海軍及び空軍について制限ないし禁止し並びに一定の兵器（航空機・軍艦等）の製造を禁止する可能性がある。なお、海上の警察力についても何らかの制限を受ける可能性がある。」との認識を示し、次に安全保障条約については米軍の「駐兵ということ、建前上国際連合と結び付けられるかどうか明らかなでない。……国際連合に結び付けられるとすれば、憲章第五条を引用するくらいのことであろう。」と考¹⁸えていた。

国連憲章五一条とは「個別的・集団的自衛権」を定めた次のような規定である。

この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置を取るまでの間、個別的又は集団的自衛権の固有の権利を概するものではない。

この自衛権の行使に当たって加盟国がとった措置は直ちに安全保障理事会に報告しなければならない、又この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認められる行動をいつでもとるこの憲章に基づく機能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。

このような認識にたつて日本政府側の「米国の対日平和条約案の構想に対応するわが方要望方針」を作成した。ここにおいて日本政府が望む安全保障方式は「世界的安全保障機構による日本の安全の確立」とされている。ここという「世界的安全保障機構」とは、国連を指すものと考えられる。さらにその後「世界の平和と繁栄の増進に対する積極的寄与」との項目を設け、そこにおいては「米国軍の日本駐兵に関し、事前に国際連合総会の決議を得る方式を採用するということであれば、国際連合総会の会期の関係上、特に至急措置する必要がある」と述べて駐留米軍の法的根拠をも国連に求めた。¹⁹次に、「各界有識者」による安全保障構想をまとめた。小泉信三（戦前の慶応

大学塾長、当時東京宮参与)、板倉卓造(国際法学者、当時「時事新報」社長)、有田八郎(外交官)、津島寿一(外務省顧問)などが中心となつて、通称「B作業」と呼ばれる「安全保障に関する日米条約案」を作成した。⁽²⁰⁾この案も、国連憲章との関係で日本の安全保障を構想しているものであるが、A作業との違いは、日本の再軍備を前提としていない点である。したがって、この前文においては「日本国憲法は、日本国民が平和愛好諸国の公正と信義に信頼してその安全と生存とを保持しようとするものであることを明らかにし、また、正義と秩序とを基調とする国際平和を誠実に希求するため、戦争を放棄し軍備を保持しないことを定めた。合衆国はかような国が安全に生存しうるような世界を招来することが、国際連合の究極の目標であることを確信し、また、かような国に対する侵略は、国際連合憲章の原則に従つて、迅速且つ有効に阻止されなければならないとの確信を有する」とし、第一条では米国軍による安全保障方式を定めて「アメリカ合衆国は、国際連合のために、軍備を有しない日本国の安全を確保する責に任ずる」とし、その根拠を二条で国連に求めて「国際連合が、その決定を即時且つ有効に実施するため、その軍備を有しないのかんがみ、国際連合が日本国に対する侵略行為の存在を決定したときは、アメリカ合衆国は右の侵略を排除するため直ちに一切の措置を取るものとし、日本は、その憲法の許す一切の援助及び協力をなすものとする。前項の規定は、憲章第五条の適用を妨げるものではない」とした。⁽²¹⁾

このB作業は、日本が軍備をもたず米国軍によって日本の防衛を可能にするが、その根拠をあくまでも国連憲章に求めたという点に特色があるといえよう。この間の事情を、この文書に付された「説明書」は、次のようにかなりはっきりと述べている。「われわれは、実質的に、わが国の防衛を米国に依頼し、そのため米国に対して一切の協力援助をなさねばならないということを理解している。しかし、単刀直入的に、防衛条約を締結するとすれば、これは第三国を目標にしたものであるということが余りにも露骨に現れる実態はそうであらうとも、形式上は何人か

らも指断されない名分のたつ条約にしなければならぬ。そして始めてわが憲法九条(戦争放棄と無軍備)に違反するか否かの憲法論も避けられるし、またわが国民感情も納得するであらう。⁽²⁸⁾

このB作業の後で、米国政府が九月に決定した「講和条約七原則」が、一月に発表される。その後一二月末に作成されたものが「D作業」である。D作業は講和七原則の影響を受けてか、駐留米軍の根拠を必ずしも明確には国連憲章に置いてはいない。同文書は「合衆国の責務」の項において「合衆国は日本の平和と安全を確保するため日本と共同の責に任ずる。国際連合が日本国に対する侵略の行為の存在を決定したときは、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取る」とし、その一方で「日本国の責務」の項においては「日本国は自国の安全と生存を守るために固有の自衛権を完全に有することを声明する。日本国は、日本国に対する侵略を排除するためにとられる合衆国の行動に、可能なる一切の援助及び協力をなす」とし、その後「国連憲章第五条の適用」の項を設け「上述したところは国際連合憲章第五条の適用を妨げるものではない。(すなわち、日本国に対する武力攻撃が発生した場合には日米両国は、自衛権を發動して所要の對抗措置を取ることができる。)」とした。

つまりD作業は、米軍駐留の根拠を国連とは切り離して二国間の関係で規定し、侵略を排除する自衛行動のみを国連憲章に結び付けることになった。このD作業の後に、訂正版(一九五一年一月)が作成され、一月末から始まるダレスとの交渉に臨む吉田首相に提出された。ここにおいてはD作業よりも一層日米の関係が強調されることになる。同文書は「民主諸国との多数による講和」が実現されない場合は「日本の強化と日米関係の緊密化は一日もゆるがせにすることができない次第であるから、日本としては、米国一国とだけでも平和条約を締結して両国間に確固たる協力関係の基礎をきずき」たいとの要望のもとで、講和条約と安全保障取り極めの分離、日米両国間の対等な安全保障協力、沖縄復帰の方途の明示などをあげた後「安全保障のための日米協力に関する提案」を作成した

が、ここでは先のD作業の「合衆国の責務」の冒頭に次の一文が加えられることになった。「合衆国は、日本国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」⁽²³⁾。

一言で言えば、A作業からBへと受け継がれてきた国連を根拠とした安全保障取り極めが、D作業、同訂正版へと進むにしたがって国連を根拠としない取り極めへと変化し、日米関係の安全保障となった、といえよう。

第三節 講和・安保交渉

ダレス特使は、一九五一年一月二五日来日し、二月一日の離日まで日本側と公式・非公式に数回の会談を持つ。これが第一次交渉である。講和・安保条約の成立まで第二次交渉も含め、その後紆余曲折はあるが、第一次交渉で論点はほぼ出尽くしているので、日米協議が開催されると日本側はさきの「講和七原則」に対応した形の「わが方の見解」を提案し、ダレス・ミッションに提出している。日本の自衛隊にかかわる部分はずきのごとくである。

二 安全保障

安全保障に関する日本政府の見解は、次のとおりである。

- 一 日本は、国内の安全を自力で確保する。
- 二 対外的安全保障に関しては、適当な方法によって、国際連合、とくに合衆国の協力を希望する。
- 三 このための取極は、平等の協同者としての日米両国間における相互の安全保障のための協力を規定する……

(略)

三 再軍備

一 当面の問題として、再軍備は、日本にとって不可能である。

(a) 再軍備を唱道する日本人はいる。しかし、その議論は、問題を徹底的に究明した上でのものとは思われ
ないし、また、必ずしも大衆の感情を代表するものではない。

(b) (略)

(c) わが近隣諸国が日本からの侵略の再現を恐れていることは、蔽たる事実である。国内的には、旧軍国主
義の再現の可能性に対して警戒する理由がある。さしあたって、われわれは、国の安全維持を再軍備以外の方
途に求めなければならない。

二 今日、国際の安全は、国の治安と直接に結ばれている。この意味において、われわれは国内の治安を維持し
なければならず、そのためには、われわれは独力で完全な責任をとる決心をしている。これがため、わが警察及
び海上保安の人員を直ちに増加し、また、その装備を強化する必要がある。⁽²⁴⁾

この「わが方の見解」は、外務省事務当局案に吉田首相が修正を加えたもの(「事務当局作成の『対処案』改訂案
文」。以後これを「吉田試案」という)が基になっている。この吉田試案を見ると、「わが方の見解」の自衛権観念
はさらに一層具体的となる。

まず「わが方の見解」の「安全保障」条項の「二」の後に次のように述べている。「日本は自力によって国内治安
を確保し、対外的には国際連合あるいは米国との協力(駐兵の如き)によって国の安全を確保したい。国際連合が
前述の責任を実効的に果たしうるようになるまで、日本区域における国際の平和と安全維持のため、日本は米国と
協力体制を取りきめ応分の協力をなす用意がある。」

さらに「再軍備」条項の「二」の後にはつぎの一文が書かれていた。「これが当面のところ日本が日本区域のおけ

る平和維持のためにフィジカル・フォースにより貢献し得る限度である。と共に、大局から見て太平洋の安全にとり最善の途であると信ずる。⁽²⁵⁾

以上のごとく日本側の提案は、対外的安全保障は米軍などに委ね、この米国にたいし日本は協力するが、それはフィジカル・フォース(治安軍)が限度である。一方国内治安維持は日本が独力で行う、というものであった。この安全保障観は一見してマッカーサーの朝鮮戦争以前の対日安保政策とほぼ同一のものであることがわかる。つまり自衛権の行使のみならず、自衛権(日本側の念頭にあった観念をあえて説明的に表現すれば対外的自衛権)そのものの否定であった、と考えられる。この点は同時期の西村熊雄外務省情報局長の自衛権に関する国会答弁とも一致する。

米国側は言うまでもなく、集団的安全保障を基本とし、その中での日本の再軍備を予定していたのであるから、日本側提案の「わが方の見解」との間に基本的な違いがあった。ただし米国は、この段階では太平洋条約もしくはアジア・太平洋の全一的な安全保障取極は困難と考えるに至った。それは日本側との協議と並行して行われた英国日本代表部との会談で、英国政府が同国の入らない集団的安全保障に強く反対していたためであった。⁽²⁶⁾

そこで米国は集団的安全保障の一環としての二国間条約を提案するが、そこにも日米間に基本的な違いがあった。それは、日本側が「わが方の見解」を示したためと、米国側が以下の日米安保条約草案を示し(上段)、これに対し日本側が修正案(下段)を出したなかによく示されている。

相互安全保障のための日米協力協定

米国原案⁽²⁷⁾

第一章

日本修正案⁽²⁸⁾

第一章

合衆国の責任

(1) 合衆国は日本の平和と安全が太平洋地域の平和と安全、なかでも合衆国の平和と安全にとって不可分であると認識する。合衆国は日本の平和と安全を維持するために日本と責任を分担する。

(2) 日本にたいする侵略行為があつた場合において、合衆国はそのような侵略に対して日本を援助するため、あらゆる必要な措置を直ちに講ずるものとする。

第二章

日本国の責任

(1) 日本は、日本の平和と生存を護るために自衛のための固有の権利を有することを宣言する。

(2) 日本は、日本における平和と安全を維持し、日本に対する侵略行為にたいして、あらゆる可能な手段で合衆国に協力する。

第四章

合衆国軍隊の駐留

合衆国の責任 (修正なし)

第四章

合衆国の軍隊の駐留

(3) 敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合には、第八章(2)の規定に従って任命された日本におけるすべての軍隊の最高司令官は、日本区域における土地・装備・施設を使用し、最高司令官の必要とせる軍隊の戦略・戦術上の配備をなす権限を有する。

第八章

集団的防衛措置

(1) 日本政府の軍事組織は日本区域における平和と安全を防護する目的のためであり、かつ個別的・集団的自衛の固有の権利を定めた国連憲章五一条を含む国連憲章に合致したものである。

(2) 日本区域において敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じたとき合衆国が判断した場合に、警察予備隊ならびに他のすべての日本軍は、日本政府と協議のあと合衆国政府によって任命された最高司令官の統一指令部の下に置かれる。

こうした完全な見解相違のなかで、米国側は、日本側に軍の創設と、創設された日本軍を米国の指揮下に入れる

(3) 敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合には、日本に駐留する合衆国軍隊は、必要とせる日本区域における区域、装備、施設を使用する権限を有する。

第八章

集団的防衛措置(全面削除)

ことは、譲れない必須の条件であった。こうしたなかで吉田首相はダレス側に「再軍備と憲法」と題するメモを提出している。この中で吉田は「日本が軍備を持つためには憲法九条を改正する必要がある。再軍備のための憲法を改正することは現時点においてきわめてデリケートであって困難と判断している。……………日本人の気持ちが見えれば再軍備に對し成熟するまでは、警察力の一般概念の中にはいるフィジカル・フォースを保持することによって實際上再軍備の目的を達するのが、最善の方途であろうと信ずる」⁽²⁹⁾

この吉田提案は、さきの「わが方の見解」の延長上にあるものであり、ダレス側にはなんら新しい提案ではなかったが、フィジカル・フォース（治安軍）を超えるものは九条違反するとの判断を明示している点、さらにはこの判断がさきにくわしく紹介した米国内部での判断（たとえばJCS一三八〇／四八）と一致している点は興味深い。

吉田提案にダレス側は満足せず完全な対立状態となるなかで、日本側は翌二月三日、一転して以下の二つの提案を内密に行う。その第一は「保安部隊 (security forces)」の創設である。この提案は「再軍備計画のための当初措置」と題され、安保条約発効と同時に計画を開始するとし、その内容はつきのごとくである。「総数五万人にのぼる陸・海の保安部隊が特別に訓練され、一段と強力な装備をもつもので、国家治安省（予定）の管轄下に置かれる。この五万人の部隊が日本の新たな民主的軍隊のスタートをしるものとなろう」⁽³⁰⁾かくして日本側は軍隊の創設を約束した。

さらに日本側は同日、米側側安保条約草案に定められており、日本側が全面削除を要求した「集団的防衛措置」条項について、つぎのような提案を行っている。米側草案には「日米合同委員会」を設置し（上記には引用していない）、駐留軍の基地等を決定すると記されていたが、ここで「再軍備の計画・措置など」も決定することとし、し

かもこれを秘密とする⁽³¹⁾、というものであった。

このような日本の提案を受けて、ダレス使節団は団員会議を開き、そこでダレスはつぎのように述べている。「合衆国は日本人が憲法問題を解決し、形式的かつ公的にそのような義務を負うべき立場になるまで、軍事的義務を負うよう圧力をかけることはできない。」これにたいして団員で陸軍省占領地域担当特別補佐官のバブコフ大佐は、「日本人はなんらかの義務を引き受けようとしているのではないかと反論したが、ダレスは「現時点でどんな義務を引き受けるかは不明確だ」と再反論している。ついでダレスは「合衆国は完全に非武装化された国に不明確な保障を与える立場にない」とも述べている。しかし、バブコフは、それにもかかわらず日本側が削除を提案した第八章(集団的防衛措置)は今後のことを考え、条約のなかに残しておくべきだと主張し、ダレスもこれに同意する。ただし、この第八章はそのまま安保条約には置かず、Executive Agreement (行政上の秘密協定) に入れる方法を提案する。これにたいし日本の法制度に詳しいシーボルト大使が、Executive Agreement という制度が日本にないことを説明し、最終的には国会の審議にかけなくてすむ

Administrative Agreement (行政協定) に入れることで合意する⁽³²⁾。この会議は安保条約の本質にかかわる重要な決定をしている。駐留米軍に日本防衛の義務がないこと、集団的防衛措置条項は必要であり、これを行政協定に入れることが決定されたのである。

以上のような経過の中で日米両国は四つの文書を作成し、これに合意する。

① 講和(平和)条約案

② 日本国と連合国との平和条約ならびに国連憲章五一条に基づく合衆国と日本との集団的自衛のための協定案

③ 日本国と連合国との平和条約ならびに国連憲章五一条に基づく合衆国と日本との集団的自衛のための協定への付

属文書案

④集団防衛のために締結された協定の規定を実施するための合衆国と日本国との行政協定案

この段階で日米安保体制の法的枠組みはほぼつくられたとみることができよう。

まず②は最終的には名称が「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」と変更される。本稿にかかわる内容上の違いを比較すると以下のごとくである。

日本国と連合国との平和条約ならびに国連憲章五一条に基づく合衆国と日本との集団的自衛のための協定案⁽³³⁾

平和条約は、日本国に一又は二以上の連合国と集団的自衛取極を締結する権利を与え、さらに、国際連合憲章は、すべての国が個別的及び集団的自衛の固有の権利を有することを承認している。……………

(略)……………

アメリカ合衆国は、平和と安全のために、現在、若干の自国軍隊を日本国内及びその附近に維持する意思がある。但し、アメリカ合衆国は、日本国が攻撃的な脅威となり、国際憲章の目的及び原則に従って平和と安全を増進すること以外に用いられべき軍

日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約

平和条約は、日本国が主権国として集団的自衛保障取極を締結する権利を有することを承認し、さらに、国際連合憲章は、すべての国が個別的及び集団的自衛の固有の権利を有することを承認している。……………

(略)……………

アメリカ合衆国は、平和と安全のために、現在、若干の自国軍隊を日本国内及びその附近に維持する意思がある。但し、アメリカ合衆国は、日本国が攻撃的な脅威となり又は国際連合憲章の目的及び原則に従って平和と安全を増進すること以外に用いられ

備をもつことを常に避けつつ、直接及び間接の侵略に対する自国の防衛のため漸増的に自ら責任を負うことを期待する。(略)

第一条 平和条約及びこの条約の効力発生と同時に、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。このような配備は、専ら外部からの武力攻撃にたいする日本の防衛のためにのみを意図するものであって、これに寄与する軍隊は、日本の国内問題に介入する責任と権限とをなから有するものではない。日本における大規模な内乱及び騒じょうを鎮圧するため日本政府の明示の要請に応じて与えられる援助は、日本の国内問題への介入とはならないと解される。

まず、「集団的自衛取極を締結する権利を与え」が「集団的安全保障取極を承認し」と変更されているが、これは平和(講和)条約で使用された用語と整合性を保つための修正であって、内容にかかわる修正ではない。内容上は第一条前段の駐留米軍の目的が「極東における国際の平和と安全の維持」へ変更され、また後段で内乱等への米軍の介入が明確にされたこと、である。条約名の変更は日本側から出されているが、変更理由は不明

うべき軍備をもつことを常に避けつつ、直接及び間接の侵略に対する自国の防衛のため漸増的に自ら責任を負うことを期待する。

第一条 平和条約及びこの条約の効力発生と同時に、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、一又は二以上の外部の国による教唆又は干渉によって引き起された日本国における大規模の内乱及び騒じょうを鎮圧するため日本政府の明示の要請に応じて与えられる援助を含めて、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。

である。変更の結果を考えると条約名から、「集团的自衛」を削除することが主たる目的であったように思える。しかしながら政府は名称変更を申し出る一方で、安保条約調印直後に米国に対し、「安全保障条約の法的性格」と題する文書を提出し(英文)、ここで安保条約が「事実上の集团的自衛」を認めているものと解する見解を表明している。

国連加盟国は、(一) 国連憲章五一条の下での自衛権行使、(二) 国連の行為という二つの場合にのみ軍事行動をとることができる。このことは国連の行為に基づかない、なんらかの軍事行動が自衛の行為として正当化されなければならない。従って、今回の場合は、合衆国は、日本への武力攻撃が日本に駐留する合衆国軍隊への武力攻撃を構成するが故に、合衆国の自衛権を行使することになる。この場合、日本もまた自衛権を行使することになる。このように合衆国と日本の「集团的」自衛関係が結果として現実に生ずる。そのような関係が(講和条約)前文の中で明示的に表現されるようにとのわれわれの提案は拒否された。しかしながら、このことは、集团的自衛権の事実上の関係という考え方が合衆国に受け入れがたいものであることを必ずしも意味するものではない、とわれわれは考⁽³⁵⁾える。

このような安保条約上の自衛権解釈は、その後の政府の憲法の自衛権解釈と比較すると全く逆になるのであるから驚くべきことであるが、軍隊(保安部隊)創設提案以来のこの時点では、憲法九条を改正する方針もっていたと考えられ、さらにこのような安保条約の自衛権解釈を米国に提案することによって、日本の防衛にたいする米国の責任を明確にしたいと考えたものと思われる。

というのは米国は日本軍の創設が条約上明確にならないなかで、さきに示したごとく、駐留米軍の目的を、草案段階の「日本の防衛のため」から「極東における国際の平和と安全の維持」(第一条前段)へと変更した。それがバ

ンデンバーグ決議(一九四八年)にもとづくものであることは言うまでもない。

③の付属文書案は、最終的には「吉田・アチソン(米國務長官)交換公文」となった。同交換公文は朝鮮における国連軍への日本の「支持」(具体的には基地使用)に合意したものである。米国はこの交換公文を集团的安全保障の一環とみており、ロベット國務長官は、条約批准のための上院外交委員会に書簡を送り、「交換公文は集团的安全保障の方法を増大させることにならう」⁽³⁶⁾と述べている。

④の行政協定書は、最終的には「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく日本国とアメリカ合衆国との間の行政協定」となる。この行政協定で米国は先の安保条約草案から削除された第八章の「集团的防衛措置」条項を入れることを考え、行政協定草案に盛り込み(草案二二条、一度は日本側の合意を得たが、その後の行政協定交渉で再び日本側の強い抵抗に会い、結局同条項は行政協定二四条でつぎのような規定となった。

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

つまり、米国は行政協定においても米国側と有事の際の日本軍の指揮権に関する明示の条項を盛り込むことに失敗したのである。もちろん「必要な協同措置を執り」「直ちに協議しなければならぬ」ことが規定されたことは、米軍の指揮権が否定されたわけではない。この点について、協定交渉に当たった西村熊雄外務省条約局長は、「非常時の協同措置について言及しない限り(協定への)署名は困難、とまでの先方の強い意向があつて……妥協案で解決された」と述べている。⁽³⁷⁾

第二章 日米安保体制の構造

第一節 対日講和条約の基本的性格

アメリカによる冷戦政策の進行と朝鮮戦争が遂行されるなかで作られた対日講和条約は、ソ連、中華人民共和国を条約当事国から除外したばかりでなく、あまりにもアメリカ主導であったために、同じ資本主義陣営の連合国の中からも批判が出された。たとえば、フランス国民議会は条約調印以前にフランスがなんの役割も与えられなかったことを遺憾とする決議を採択し、オランダは条約案に反対を表明した。⁽³⁸⁾ それほどなく次節で述べるごとくオーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、インドネシアなども強い不満を表明していた。

講和条約は明確に反共政策の結果として締結されたものではあるが、しかしそればかりでなく、講和条約としてはかなり異例な内容となった。それはまず第一に、戦争を法的に終結する条約であったにもかかわらず、日本の戦争責任についてまったくふれず、かつ日本の再軍備に関してなんら制限を設けなかった。この点に関するアジア太平洋諸国の批判は次節で述べるごとくし、講和条約とそれに基づいて締結された日米安保条約の構造の概略を示しておきたい。

講和条約は戦争責任についてまったくふれることなく、したがって連合国の賠償請求権を認めなかった(一四条b)。これは後に述べるごとく、アメリカが反共政策を遂行するため、まず日本を経済復興させることを目的としたものである。これは日本の侵略戦争の被害を受けたアジア太平洋諸国からみれば重大な問題であった。一方戦争の

被害を受けた連合国との任意協定による賠償を認めた(一四条a)。しかし、これによる賠償協定の成立はかなり遅れフィリピンの場合が一九五六年、インドネシアの場合が一九五八年であった。この意味では講和条約は反アジア的性格をもっていた、ということができよう。

しかし、こうした講和条約の性格は、条約交渉の当事者であったダレス特使と吉田首相から見れば、「非懲罰的で寛大な」講和条約との評価となり、後に述べるごとくこのような講和条約(単独講和)に対する批判陣営からもこの点に対する批判はさしてなされなかったのである。

次に講和条約は沖繩の分離、朝鮮の独立の承認、台湾の放棄を定めるとともに、占領軍の撤退後「一又は二以上の連合国を一方として、日本国を他方として双方の間に締結された若しくは締結される二国間若しくは多数国間の協定に基づく、又はその結果としての外国軍隊の日本国における駐とん又は駐留を妨げるものではない」と述べて事実上米軍の駐留を認めた。これによって講和条約という日本にとって戦争の終結のため避けることのできない条約のなかで軍隊駐留協定(日米安保条約)という、本来選択的であるべき条約が選択の余地なく締結され反共体制にくり込まれることになった。

第二節 日米安保条約の構造

旧日米安保条約は実質的に米軍駐留のための条約であったと考えることができるが、この点に関し条約は前文で次のように述べている。「日本国はその防衛のための暫定措置として、日本国に対する武力攻撃を阻止するため日本国内及びその附近にアメリカ合衆国がその軍隊を維持することを希望する」。このような日本側の態度に対し「アメリカ合衆国は、平和と安全のために、現在、若干の自国軍隊を日本国内及びその附近に維持する意思があ

る」。つまり米国は、米軍駐留の目的を「平和と安全のために」とのみ記し、「日本国の防衛」等々の用語を避けた。

また、この米軍駐留を「暫定措置」とし、したがって条約の有効期限等については一切ふれていない。この点については、先の条約交渉のなかで再軍備の合意ができなかったこと、さらには米国が予定した「太平洋条約」が不可能となったことなどが理由となっているものと考えられる。

次に、日本の再軍備について、前文で「日本国は……条約の効力発生の時において固有の自衛権を行使する有効な手段をもたない」と述べる一方で「アメリカ合衆国は日本国が攻撃的な脅威となり又は国際連合憲章の目的及び原則に従って平和と安全を増進すること以外に用いられうべく軍備をもつことを常に避けつつ、直接及び間接の侵略に対する自国の防衛のため漸増的に自ら責任を負うことを期待する」と述べた。

これは講和条約に軍備制限を設けなかったことに対する、次節で述べるごとくアジア太平洋諸国の批判をかわしつつ米国の目的に沿って日本の再軍備を定めたものといえることができる。

以上の前文の精神に沿って第一条で駐留米軍は「日本国における大規模の内乱及び騒じょうを鎮圧するため日本政府の明示の要請に応じて与えられる援助を含めて、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」と定めて日本の内乱への駐留米軍の介入権を定めた。

そして第三条で、この駐留米軍の駐留地域を特定することなく（全土基地方式）配備条件を次のように定めた。「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は、両政府間の行政協定で決定する」。

これによって米軍駐留協定である安保条約で米軍駐留の配備条件は全く定められることなく、すべて行政協定に

委ねられることになった。行政協定は、先にアリソンの発想によるものであることを紹介したが、国会の承認を得ることなく調印されたものである。

行政協定は (一) 全土基地方式であることをあらためて確認し (二条、四條)、 (二) 基地の設定・維持のために必要な物資及び労務は免税とする (一二条)、 (三) 日本政府の気象業務の合衆国軍隊への提供 (八条)、 (四) 米軍構成員、軍属、家族の刑事上、裁判上の特権 (二七条以下)、 (五) 米軍基地内での物品に対する輸入関税の免除 (二一条・一五条)、 (六) 米軍構成員にたいする出入国管理の適用除外 (五条・九条) 等々の米軍への特権を定めた。³⁹⁾

第三節 安保法体系の成立

このような行政協定の規定から日本の一般国内法の改正の必要性が生じ米軍のみに適用する数多くの特別法が制定されることとなる。これら特別法の代表的なものだけでも、次のような数多くの特別法をあげることができている。刑事特別法、民事特別法、国有財産管理特別法、土地等使用特別措置法、郵便法特別法、関税法臨時特別法、所得税法等臨時特別法、地方税法臨時特別法、航空法特別法、水先法特別法、道路運送法特別法、電波法特別法、⁴⁰⁾ 公衆電気通信法等特別法等である。

刑事特別法は、米軍基地内への侵入、米軍の機密の漏洩等に対し、日本の一般国内法より重く罰し米軍を特別に保護することを目的としている。

たとえば、米軍基地内へ侵入した者に対しては (一年以下の懲役又は二千元以下の罰金若しくは科料に処する) と定めている。日本の国内法では「入ることを禁じた場所」に侵入した者は軽犯罪法一条三二号が適用され拘留ま

たは料料に処せられるにすぎず、懲役刑の対象になるのは人の住居あるいは建物等に侵入した場合に刑法一三〇条の住居侵入罪が適用され懲役三年以上の刑に処せられることになる。つまりこの特例法は、米軍の基地への侵入を日本の単なる土地への侵入以上に特別に手厚く保護し、日本の住居への侵入に対する刑罰規定に近づけたことを意味しているといえよう。

民事特別法は、米軍の職務上の不法行為から生ずる損害の賠償責任を米軍が負うのではなく日本政府が負うことを定めたものである。国家賠償法は、公務員が国民に損害を加えたときは国又は地方自治体が損害賠償責任を負うとしているが、この特例法により米軍の「構成員又は被用者」は日本の国家公務員並に扱われることになった。

国有財産管理特例法も、米軍による国有地の特権的使用を定めている。国有財産法は普通財産を「地方公共団体、水害予防組合及び土地改良区に無償で貸し付けることができる」(同法二二条)と定めている。特例法は、この二二条を根拠に「国は、協定を実施するための国有財産を合衆国の軍隊の用に供する必要があるときは無償で、その用に供する間、合衆国に対して当該財産の使用を許すことができる」としている。しかし、国有財産法二二条が定める無償の対象としては「公園、ため池、用排水路、火葬場、墓地、ごみ処理施設」などである。これらはいずれも一般の市民が自由に利用し利益を受けるものと考えることができる。一般市民の自由な利用を禁じている米軍基地を、これらと同等に扱うことには無理があるが特例法はこれを可能とした。さらに特例法は、三条において「国は、当該財産の返還に当たり合衆国に対し、その原状回復又はそれに代わる補償の請求を行わないものにする」と定めて米軍基地返還に際して政府が原状回復請求権を有しないことをも定めている。

土地等使用特別措置法は、土地収用法の特別法として作られたものである。土地収用法によれば、土地の収用や使用は「公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合」とされている(同法二条)。これは私見に

対する重大な制約を意味するので「公共の利益となる事業」は極めて厳密に限定されており、同法三条に列挙されたもののみ限定されている。ここにおいては一般自動車道、堤防、貯水地、鉄道、飛行場など「公共の利益となる事業」が挙げられているにすぎず、軍事施設等は一切挙げられていない。これは明治憲法下の土地収用法と比較した場合大きな違いである。明治憲法下の土地収用法は収容対象の第一に「国防其ノ他軍事ニ関スル事業」が挙げられていた(同法二条)。

したがって、現行土地収用法では米軍基地の土地収用が不可能なため特別措置法をつくったことになる。これにより軍事基地の土地収容に適用できない土地収用法が米軍基地にのみ適用されることとなる。

このように日本国憲法の下で憲法に適合する法体系とは別にこれに優先する安保条約下の法体系がつくられることとなった⁽⁴⁾。国民は、これら安保体系に属する法律によって人権上の直接の制約を受けることになる。

第三章 アジア・太平洋のなかでの日米安保体制

第一節 講和条約案への反応

日本政府との交渉を終えて、ダレスはマニラ、キャンベラにむかい、フィリピン、オーストラリア、ニュージーランドの首脳との会談をもった。ところがこれらの諸国が対日講和条約に対して持った関心は、日本人の持った関心と全く異なり講和条約に軍備制限条項がなく、また連合国の賠償請求権が放棄されていたことであった。

あらためて言うまでもなく、講和条約にはこれらの条項は必ずといってよいほど設けられている。たとえば、日

本の同盟国として、第二次大戦を戦ったイタリアの講和条約（一九四七年二月一〇日）は、まず前文において侵略の責任をつぎのように述べている。

ファシスト体制のもとでイタリアはドイツ、日本との三カ国条約の当事国となり、侵略戦争を企図し、それによってすべての連合国と戦争状態を引き起こしたのであって、戦争に対する責任の一端を担っている。

さらに軍備制限条項についても、きわめて具体的な制限が盛り込まれている。たとえばフランスとの国境周辺の軍事施設の撤去、原爆をはじめとする軍備の禁止、戦車などの保有制限、さらに陸軍の兵員を最高一八万五千とすること等々であった。また賠償に関してもソ連、アルバニア、エチオピアなど被賠償国を特定し金額も明示していた。

したがって、「非懲罰的・寛大」な対日講和条約について、なんら軍備の制限をもうけないことが日本の近隣諸国の不評を買うであろうことはダレスも十分知っていた。ダレスは大統領特使に任命された翌日議会で演説し、太平洋条約を推進するのは、「日本再軍備に制限をもうけない対日講和に対する、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピンの同意を得るため」であり、「このような国際的枠組みを新たに設けることでたんなる一国家の軍隊とただでなく、国際的な安全保障の一部分としての軍隊の創設を日本に可能にする」ためであると述べていた。さらに、対日交渉のため来日する直前の一九五一年一月に日本の再軍備と太平洋条約との関係を次のようにも述べている。「太平洋におけるいづれかの条約締結国に対する攻撃（という太平洋条約）の用語は条約締結国の一カ国による、たとえば日本による他の条約締結国の一カ国に対する攻撃の可能性をも明らかに含むのである。このようにして、つまりオーストラリア、ニュージーランド、フィリンピンに対し、これら諸国が再軍備の制限をもうけていない対日平和条約に同意するよう十分な保障を与えることは太平洋条約の主たる目的に合致するものである。」⁴²⁾

このような準備をしてダレスは、これらの諸国と交渉に望んだのであるが、米国の講和条約案に対する諸国の反応はきわめて敵しいものであった。最初の訪問国のフィリピンでキリノ大統領と会見した際、キリノはアメリカの賠償請求権放棄案に強く反対した。日本による四年近くの占領と戦争による人的物的損害を考えればフィリピンが賠償に強い関心を抱いたことは当然のことといえよう。しかしダレスは、キリノを次のように述べて説得した。「日本の復興をもたらそうとするわれわれの努力は、われわれが日本人を好んでいるからではなく安定的で健全な日本がこの地域におけるすべての利益になるとのわれわれの信念に依っているのである」。「日本は共產主義者が欲する中心的な地域の一つであり、もし仮に日本の工業潜在力や人的資源がソビエトと中共にわたったならば、フィリピンは深刻な危機にさらされることになる⁽⁴³⁾」。まさに冷戦の論理そのものによってアジアの小国を説得したのであった。キリノは安全保障に関しては賠償ほどに関心をもっていなかった。そもそもフィリピンの安全保障は米国によって守られてきたからであった。この点オーストラリアやニュージーランドとは異なっていた。

第二節 ANZUS条約の形成

オーストラリアは独自に、ニュージーランドはイギリスを通じて、いづれも太平洋地域の安全保障に強い関心をもっていた。第二次大戦とその後の日本占領への参加を通じてこれら諸国が国際政治の上で発言権をもちたいと望んでいたことも事実であるが、第二次大戦下の南太平洋における日本軍の行動、捕虜の待遇等を通じて日本の軍事的力に対する深い疑念を抱いていたと考えられる。

ダレスはこれらの国との交渉にあたり太平洋条約に固執してはいなかった。二月一五日キャンベラでの記者会見でダレスは「大西洋条約に似た太平洋条約」をつくる気があるのか、と質問されたのに対して、ダレスは「合衆国

はこの点に関して提起するわれわれの提案をもっていないとのみ言うことができる。われわれは、われわれが受け入れるであろう提案に好意的に耳を傾ける準備をしている。困難かつ複雑な問題だ」と述べた。⁽⁴⁴⁾ たしかにヨーロッパと違って太平洋地域における利害は対立していた。「日本はみずからを防衛する立場にはなかった。したがって日米取極が必要であった。フィリピンは日本との同盟を欲しなかったし、オーストラリアやニュージーランドとの同盟も欲しなかった。イギリスは香港とマレーシアが拒否されたために「島嶼環」(太平洋条約)に反対していた。⁽⁴⁵⁾」

しかしながらオーストラリアとニュージーランドとは太平洋条約ではなくアメリカとの三ヶ国条約にすることでダレスとの会談に以前に合意ができていた。二月一二日スペンダー(オーストラリア外務大臣)とドイジ(ニュージーランド外務大臣)とが会談し、「日本が再軍備に踏み切った場合には、オーストラリアとニュージーランドは安全保障を必要とし、その唯一可能なものは米国によるものである」との合意に達していた。⁽⁴⁶⁾

二月一五日から始まったスペンダーとドイジとの会談は、ほぼ安全保障問題であった。スペンダーは「オーストラリアは合衆国暫定案に示された如き条約は、日本の再軍備を無制限にするものであり、もし仮にオーストラリアの安全を保障する取極が伴わないのであれば受け入れることはできない。」と述べるとともに、「合衆国、オーストラリア、ニュージーランドの三ヶ国による取極がオーストラリアにとって最上のもののように思えるが、仮にこの取極の実行もしくはこれに代わる取極が手詰まり状態となった場合は、政府としては無制限の日本の再軍備を認める条約に賛成することはできない⁽⁴⁷⁾」との代案を示した。

一方、ニュージーランドのドイジは「ニュージーランド政府は共産主義の脅威が真の脅威をつくりだすことを認めるものであるが、しかし「同時に再起きた日本に対抗する安全保障を考えなければならない。日本が再び軍国主

義化することは必ずあるであろうがそれは制限を伴わなければならない。……合衆国はオーストラリアとニュージラランドとが丁度いい相手であることを知るべきである。日本は再軍備することを必要としているが、一度再軍備が軌道に乗るとわれわれが捕まえることができない勢いとなるであろう」と述べて日本の再軍備につよい警戒の念を表明した。

こうしたなかでダレスは太平洋地域における冷戦下での日本の役割を次のように述べて日本の再軍備を正当化することに務めた。「主要な目的は冷戦下で日本を失うことを防止することである。われわれは中国—日本—ロシアの共産主義支配連合の可能性を阻止しなければならない。制限を付けない対日講和条約は、これを阻止することにならう。この条約は共産主義陣営に転落する国を阻止するという点で日本にとって魅力的なものである」⁽⁴⁹⁾。こう述べて日本の再軍備を両国に認めされる一方で太平洋条約を当面諦めて米国の三ヶ国条約案を示して両国の合意を取り付けることに成功した。

ダレスは帰国後両国との安全保障取極に関する基本的な合意をマッカーサーに宛てて次のように報告した。「一条約当事国に関するオーストラリアとニュージラランドの態度は日本との「同盟」に対する民衆の反応に対する政府の心配と(太平洋条約が)アジアの国を含めることに対するイギリスの拒否反応とに影響されていた。貴官もご存じのように英国は英国自身を含まない全般的な太平洋島嶼条約がつくられることに意欲的ではありません。そして同時に英国はアジア大陸における英国の領有の安全と安定にかかわる行動を恐れて島嶼条約に加わることを欲していません。特にニュージラランドはこうした英国の態度にきわめて好意的であり、またこれに反対する行動をとることを好みません」⁽⁵⁰⁾。

ダレスは共産主義国の侵略と日本の軍事的脅威から両国をまもる三ヶ国による安全保障取極にほぼ成功したが、

オーストラリア議会では講和条約が再軍備に対する制限を設けていないことに対して、捕虜に対する補償などととも議論が続いていた。オーストラリアのキャシー外務大臣は日本の軍備制限に対してダレスの説明に満足せず議会で次のように答弁した。「日本は自国の防衛のためのなんらかの規定を設けることが許されなければならない。それはオーストラリアが受け入れなければならないものである。そうであったとしたならば、現実の問題はどの程度のものであるかということであり、日本が保有することを許される武装軍の規模と形態に関する具体的な制限が講和条約に盛り込まれるべきである。オーストラリア政府は少なくとも軍艦の建設、航続距離の長い陸海航空部隊に関する制限を定めるべきことを主張することを考えなければならない」。

さらに日本への米軍の駐留こそ同国にとっての安全保障であるとの見地に立ち次のような見解を示した。「日本政府は合衆国との協定に調印することに同意した同協定によって合衆国軍隊は太平洋地域において少なくとも安定と安全とが確立されるまで日本に駐留し続けることになる。米軍は以前に日本が領有していた(南太平洋の)諸島におけるだけでなく沖繩と日本本島に駐留することを確実なものとする⁽⁵¹⁾ことになりましょう。米軍がそこに駐留している間は、駐留米軍は日本軍の復活に対抗するきわめて明確な保証を与えることになるであろう」。

第三節 ANZUS、米比条約の日米安保条約との関連構造

このようにして米国政府が構想した太平洋条約はオーストラリア、ニュージーランド、米国による三ヶ国条約(ANZUS条約)と米比条約、そして日米安保条約の三つに分割されることになった。米国からみてここで問題となるのは、オーストラリア、ニュージーランドが攻撃された場合にフィリピンに防衛義務がなく、またその逆の場合も同様の結果を生じるといふ点である。この点に関してダレスとラスク(米國務次官補)はフィリピン駐留の

米軍が攻撃された場合もオーストラリアとニュージーランドの防衛義務が生ずるとの解釈を示したが、オーストラリア側はそのような解釈を支持しないと立場をとった。⁽⁵²⁾ ダレスの選択とはまさに政治的な選択であったのである。これら安全保障条約が冷戦下ですぐれて軍事的な意義を有しているのであるから政治的な妥協のみで許される性格のものでなかった。米国統合参謀本部は国務省よりの三分割条約構想に強く反対し、次のようにその基本的な考え方を示した。

統合参謀本部は、仮に政治的理由のために合衆国と太平洋の島嶼国家との間の単一の相互安全保障取極ができ
ないとしても、あたらしい二カ国もしくは三カ国の相互安全保障取極は日本との間で計画中の二カ国の取極を除
外して太平洋の島嶼国家との条約に合衆国は入るべきではない。期待される安全保障取極は、元来侵略に対抗す
る軍事目的のためのものであるという観点からすれば、統合参謀本部は軍事的配慮が優先されるべきであると信
じるものである。⁽⁵³⁾

このような結果、太平洋地域における三つの安全保障条約は政治的理由から三つの独立した形式をとりつつ、軍
事的には相互関連性をもつことになったのである。

オーストラリア、ニュージーランドおよびアメリカ合衆国の間の安全保障条約⁽⁵⁴⁾

本条約の締約国は、

国際連合憲章の目的および原則に対する信念ならびにすべての国民すべての政府とともに平和のうちに生きよ
うとする願望を再確認し、また太平洋地域における平和機構を強化することを希望し、

アメリカ合衆国がその軍隊をフィリピンに駐留させる取極をすでに締結しており、琉球諸島において軍隊を維
持し、かつ行政上の責任を有し、また日本との平和条約が発効したときには、日本地域における平和と安全の維

持に資するため日本国内およびその周辺にも軍隊を駐留させることがあることに留意し、

オーストラリアとニュージーランドがイギリス連邦の構成国として太平洋地域の内外において軍事的義務をもつことを確認し、いかなる潜在的侵略者も、いずれかの締約国が太平洋地域で孤立しているという錯覚を起こすことがないようにするため、締約国の団結を公然かつ正式に宣言することを希望し、さらに

太平洋地域の地域的安全保障のための一層包括的な制度が進展するまでの間、平和と安全を維持するため集団防衛についての締約国の努力を調整することを希望し、

次のとおり宣言し、かつ同意する。

第四条 各締約国は太平洋地域におけるどの締約国に対する武力攻撃も自国の平和と安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の手続きに従って共通の危険に対処するための行動をとることを宣言する。(以下略)

第五条 第四条の規定の適用上、いずれかの締約国に対する武力攻撃は、どの締約国の本国領域、または太平洋上にある同国の管轄下の諸島、または太平洋における同国の軍隊、公船または航空機に対する武力攻撃をも含むものとみなされる。

第七条 締約国は、本条約の実施に関する事項を審議するため、各締約国の外務大臣またはその代理者で構成する理事会を設置する。理事会はいつでも会合できるように組織されなければならない。

これらANZUS条約における前文及び条文は、「アメリカ合衆国とフィリピン共和国との間の相互防衛条約」(米比条約)と、二カ国条約であるという点を除いてかなりの点において同一である。まず、両条約とも、日米安保条約同様、アメリカの主導で起草されている。第四条の「自国の平和と安全を危うくするもの」という表現は、

モンロー宣言から、「憲法上の手続きに従って」という表現は、北大西洋条約二条に、それぞれ由来しているといわれる。この四条規定は、ANZUS、米比条約とほぼ同時に締結された日米安保条約(旧条約)にはなく、現行安保条約で(五条)定められた点は、重大な意味を持っているが、この点については後述する。

つぎに五条の持つ意味である。この条文は米比条約もまったく同一であり、しかも日本の安全保障に極めて重大な意味を持っている。集団安全保障条約であることを考えると、四条に定めるところ「どの締約国に対する武力攻撃も自国の平和と安全を危うくするものである」とすることは当然であろうが、問題はその適用区域である。「本国領域」は当然としても、「太平洋上にある同国の管理下の諸島」に一九七二年までは沖繩が含まれていたことは明白であった。そればかりではない。「太平洋における同国の軍隊、公船または航空機」も含まれているのであるから、在日米軍基地の「軍隊、公船または航空機」へのソ連の攻撃にたいして、これら条約締結国が「自国の平和と安全を脅かす」と判断すれば、米軍ばかりでなく、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン軍も駐留米軍の防衛にあたること、つまり米軍基地防衛にあたることになる。

しかも、日米安保条約は、後述するごとく、米軍の要求に応じて日本のどこでも基地を提供する義務を負っている(全土基地方式)のであるから、ソ連の対日攻撃にたいして、あるいは日本が米軍基地の存在を脅かした場合、これら条約締結国が「自国の平和と安全を脅かす」と判断すれば、論理的には日本本土の「防衛」のために、これら諸国の軍隊が「防衛」にあたることになる。つまりこれら諸国の軍隊の攻撃にさらされる可能性があるのである。ソ連は崩壊したが、これらの条約の基本構造は今日でも変わっていない。

米国は、五〇年代中期以降、太平洋の集団安全保障体制をより一層拡大し、韓国、中華民国(台湾)を含めた体制を構想し始める。一九五五年四月、米国家安全保障会議は、「日本に関する合衆国の政策声明」を採択し、その

中で、自衛隊の軍備強化を推進するとともに、「日本を米国、韓国、中華民国、フィリピンの四カ国を含む西太平洋の集団防衛取極に参加させ、最終的には米比、ANZUSに結合をせる」としていた。⁽³⁵⁾

注

- (1) 西村熊雄『サンフランシスコ平和条約』(鹿島研究所出版会、一九七一年)三七三頁以下。
- (2) 朝日新聞、一九四八年一月八日
- (3) Limited Military Armament For Japan, JCS 1380/48, U.S.National Archives.
- (4) Foreign Relations of the United States, Vol.VII, pp.1215-1220
- (5) Memorandum of Conversation, by the Secretary of State, Feb.4, 1950, FRUS, 1950, Vol.VI, pp.1412-1413
- (6) Memorandum of Conversation, by Mr.Ward P.Allen, Adviser, United States, Delegation to the United Nations General Assembly, Oct.12, 1950, FRUS, 1950, Vol.VI, pp.150-151
- (7) Unsigned Memorandum prepared in the Dept. of State, Sept. 11, 1950, *ibid.*, P.1297 なおこの七原則は一九五一年一月二八日日本政府に手交された。訳文は西村熊雄『日本外交史』第二七卷サンフランシスコ平和条約(鹿島研究所出版会、一九七一年)三七六頁所収の訳文に依った。
- (8) Unsigned Memorandum by R.Fearey, *ibid.*, P.1329
- (9) Draft Letter to Mr. Dulles, Jan.10, 1951, *FRUS*, 1951, Vol.VI, p.789
- (10) 西村熊雄・前掲書、二三頁。
- (11) 西村熊雄・前掲書、三二頁。
- (12) 西村熊雄・前掲書、三七頁以下。
- (13) 西村熊雄「日米安全保障条約の成立事情」日本国際問題研究所・鹿島研究所共編『日本の安全保障』(鹿島研究所出版会、一九六四年)二〇二頁。
- (14) 朝日新聞、一九四九年四月三日

- (15) 朝日新聞、一九四九年三月三日
- (16) 『参議院会議録』第十一号、一九四九年四月八日
- (17) 豊下楯彦『安保条約の成立』(岩波新書、一九九六年)一四頁。
- (18) 外務省外交記録。B・4・0・0・2 (対日平和条約関係準備作業関係)。
- (19) 外務省外交記録。前掲番号。
- (20) 外務省外交記録。前掲番号。
- (21) 外務省外交記録。前掲番号。
- (22) 外務省外交記録。前掲番号。
- (23) 外務省外交記録。前掲番号。
- (24) 外務省外交記録。B・4・0・0・3 (対日平和条約関係第一次タレス来訪関係—第一次交渉—第一卷)なお提案にたいし「予の私見」との古田の添書がある。
- (25) 外務省外交記録。同上。
- (26) The United States Political Adviser to SCAP (Sehali) to the Secretary of State, Feb.2, 1951, *FRUS, 1951*, Vol. VI, p.144
- (27) Agreement Concerning Japanese-American Cooperation for their Mutual Security, undated, *ibid.*, pp.843-848
- (28) 外務省外交記録。前掲。
- (29) 外務省外交記録。同上。
- (30) 読売新聞、一九八二年九月二〇日。同紙はこの提案の原文を当時のタレス使節団の随員から入手している。なお同紙は security forces とある場合は、筆者はすべて「安全保障軍」と訳している。
- (31) 外務省外交記録。前掲。英文のみ残されている。タイトルは Japanese Propasal とあるのみ。
- (32) Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs (Minutes-Dulles Mission Staff Meeting), Feb.5, 1951, *FRUS, 1951*, Vol. pp.857-859
- (33) 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, Feb.5, 1951, *ibid.*, pp.856-857
- (34) Memorandum of Conversation, by the Third Secretary of the Mission in Japan (Japanese Peace Treaty and Bilateral Agreement) June 28, 1951, *ibid.*, p.1154
- (35) 外務省外交記録。B. 4. 0. 0. 7 (対日平和条約及び日米安全保障条約締結交渉関係) タイトルは「The Legal Character of the Security Treatyとあり」、「(一九五一年)一〇月二二日午後」米国側の手交とある。
- (36) Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 82 Congress, Second Session, p.5
- (37) 西村熊雄『安全保障条約論』(時事通信社、一九五九年)九四頁。
- (38) Dominion of Canada, *House of Commons Debates*, Fifth Session, Twenty-First Parliament 15-16 GEORGE VI, 1951, p.267
- (39) 民科法律部会編『法律時報』臨時増刊(安保条約—その批判的検討)一九六九年五月号一七七頁以下。
- (40) 長谷川正安『憲法現代史』下(安保と憲法)(日本評論社、一九八二年)三八四頁。
- (41) 長谷川正安「安保体制と憲法」長谷川正安・宮内裕・渡辺洋三編『安保体制と法』(三一書房、一九六二年)四三頁以下。
- (42) Memorandum by Mr. John Foster Dulles, the Consultant to the Secretary, to the Ambassador at Large (Jessup), *FRUS, 1951*, Vol. VI, p.134
- (43) Memorandum of Conversation, by the Deputy to the Consultant (Allison) at the Malaccan Palace, *FRUS, 1951*, Vol. VI, p.881
- (44) W. David McIntyre, *Background to the ANZUS Pact*, Canterbury University Press, 1995, pp.315-316
- (45) W. David McIntyre 'ibid.' p.336
- (46) W. David McIntyre 'ibid.' p.311
- (47) Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs, *FRUS, 1951*, Vol. VI, p.157
- (48) Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs, 'ibid.' p.158

- (49) W.David McIntyre 'ibid.' p.319
- (50) Mr.John Foster Dulles, the Consultant to the Secretary, to the Supreme Commander for Allied Powers (MacArthur), *FRUS, 1951*, Vol.VI, p.176
- (51) Commonwealth of Australia, *Parliament Debates, 12 June to 14 July, 1951*, Vol.213, p.279
- (52) W.David McIntyre 'ibid.' p.336
- (53) W.David McIntyre 'ibid.' p.337
- (54) USIS ed., *U.S.Defense and Mutual Security Commitments in the Pacific Area, 1969*, 記文へおのたぬ'引用せられた'を、日米安保条約日本語正文へ用語を統一したぬ。
- (55) "Statement of US Policy Proposed by National Security Council on Japan" (NSC5516/1), April 9, 1955. RG218, Box9, CCS092, Japan (12-12-50) BP, Pt.2.