

一九五〇年代の日米安全保障関係 ―防衛分担金と基地の運用をめぐる交渉から見えるもの

国際日本文化研究センター准教授 楠 綾子

はじめに

(一) 一九五〇年代の時代性

本日はお招きいただきまして、ありがとうございます。いろいろ模索中でまだまだとまっていなくて、いろいろが多々あるのですけれども、コメントをいただければ幸いに存じます。

一九五〇年代は、まだ日本に選択肢があった、もしくはあったように思われた時代だという印象を受けます。後から振り返れば、講和を一九五一（昭和二六）年に実現したことで、アメリカとの協調、西側の一員としての国際復帰という路線が固まったように見えるのですが、当事者たちはアメリカとの協調はそれほど否定すべきものではないと考えていたとしても、日本がどういう外交をしていくか、自主独立とは何かということがまだはつきり見えていなかった時代だと思われま

れます。これは講和条約が完全なものではなかったということに由来すると

思います。中国、ソ連とは講和ができなかったため、講和自体が未完成でしたし、(旧)日米安保条約も暫定的なものとして結ばれたという性格がありました。しばしばサンフランシスコ体制とか、日米安保体制と呼ばれますが、「体制」としては全く意識されていなかったというのが五〇年代の少なくとも前半だと思えます。そういう意味で、その後どうい

う路線をとるか、まださまざまな可能性があると思われる時代だと思えます。これが六〇年代に入りますと、もう外交上の選択の余地はそれほどない。少なくとも安全保障上はありません。そういう意味で五〇年代はやはり違った時代だという気がいたします。「可能性」のなかには、占領改革に対する不満を抱えている人が政治指導者の中には多く、彼らは独立した暁には日本の実情に合わない改革を是正するという意欲を持っていたことも含まれます。憲法改正の主張はその際たるものです。安保条約改定へのエネルギーはこれと背中合わせという面がありますが、とにかく色々なものを変えたいという意識が渦巻いていた時代でした。

さらに、一九五三年、五四年あたりからはスターリンの死を受けて、東西対立が一時期少し緩和されます。例えば鳩山一郎は、冷戦構造を越えたところに地域の平和と安全を実現することができるとはいいかという楽観をどこか持っています、こうした感覚で国際関係を見ていました。そういう認識が見られた時代であったことも含めてこの時代の日本外交をどう分析すべきかを、今、考えているところです。

(二) 安全保障をめぐる日米関係

この時期はやはり一九六〇年の安保改定が外交史上、非常に大きな事件ですし、政治史においても安保闘争は政治指導者にも社会にも大きなインパクトがあったものですから、どうしても安保改定のプロセス、特に一九五八年頃からの安保改定交渉に焦点が当たることが多いのではないかと思います。もちろんそれは重要ですし、私も関心を持っています。安保改定は最終段階として、そこに至るまでの日米関係をもう少し考えてみたいというのが現在の関心です。今日の話も、そのような関心から出発しております。

旧安保条約が実際の改定に至るまでには、いくつかの注目すべきポイントがあると考えています。

第一に、五一年の講和条約と安保条約を締結する過程で、日米間である種の了解といえますか、理解が共有されていきました。まず、日本が再軍備を進めれば在日米軍はいずれ撤退するということです。もともと、日本が建設すべき自衛力について、アメリカの要求水準と日本

の考えている水準にはかなりの開きがありました。そして、日本が自衛できるようになれば、相互防衛条約をきちんと結べるようになり、安保条約の条文も対等化されるということです。すなわち、再軍備と基地、条文の対等化はトレードオフ関係でした。

後者の安保条約の対等化は、六〇年の新安保条約が形式的に相互防衛条約となり実現するわけですが、在日米軍の撤退という要請は、どこかの時点で消滅しています。結局基地は日本に維持する、再軍備はそこそこに進めるといって形に落ちつくわけで、このトレードオフ関係がいつ、どう変わっていったのか。

第二に、五〇年代前半のアメリカは、日米安保条約は暫定的な条約で、いずれはNATO（北大西洋条約機構）的な地域的な安全保障枠組みを形成して、その中に日米の関係も含めるといことを考えています。どこまで真剣であったかはやや疑問がありますけれども、少なくともアメリカの文書では、五〇年代前半にはそうした構想が存在したことは事実です。ところが、地域安全保障枠組みもどこかの時点で消えていくわけでありまして、最終的には、今日のハブ・アンド・スポークスと呼ばれる安全保障ネットワークになっていくわけです。これも五〇年代の半ば頃でしょうか。

第三に、安全保障と切り離せないのは経済でありまして、本日の話にも関わってくるのですが、日本経済が五〇年代の後半に入るまで高度成長の兆しがなかなか見えなかったことが、自衛力建設の大きな抑制要因になっていたという事実は考えなければいけないのだろうと思



楠准教授

います。日本で経済発展が進んだ五〇年代の終わり頃になると、高橋和宏さんのご著書にも論じられている、貿易の自由化をめぐる問題が発生します。安全保障と直接の関わりはありませんが、そうした経済をめぐる関係も視野に置く必要があると思っています。

第四に在日米軍基地の運用について、五〇年代を通じてある程度の合意形成というか、その土台ができたのではないかと印象があります。それがどういう意味を持つのかということを考えてみたいと思います。今日お話しさせていただくことは、この四項目に大きく関わってまいります。

通常、安保改定については、五八年以降の交渉の中で、極東条項に関わる事前協議の問題、それから事前協議の問題と絡めていわゆる「密約」がどのように作られたかに関心が集中いたします。それはそれで非常に重要なのですが、今回は在日米軍基地の日常的な運用において、日米間にどういう関係ができていたのかという点をお話しさせていただきたいと思います。

特に二つの問題を取りあげたいと思います。一つは防衛分担金です。これをめぐって日米両国は毎年毎年大変な交渉をしてきました。二つ目は在日米軍基地の運用について細かい話に時々立ち入りつつ、日米がどのように合意形成をしていったのかというお話

をしたと思います。

一 防衛分担金問題と日米関係

(一) 防衛分担金とは

まず防衛分担金とは、現行の地位協定の前の協定、日米行政協定の第二五条第二項（b）に定められているもので、「定期的再検討の結果締結される新たな取極の効力発生の日までの間、合衆国が輸送その他の必要な役務及び需品を日本国で調達するのに充てるため、年額一億五五〇〇万ドルに相当する額の日本国通貨を合衆国に負担をかけるのでその使用に供すること」と、要するにアメリカ軍の駐留経費の一部のうち、日本が負担する費用のことです。当時は一ドル三六〇円の為替レートですから、五五八億円の負担を日本政府は負うということが取り決められておりました。結構なお金だと思います。例えば一九五四年度の歳出は一兆円の枠内に抑えるという予算でしたから、その中の五五八億円は約五%を占めるわけです。ただ、一九五二年二月二六日の合同会議の公式議事録で、「自国の防衛のため漸的に自ら責任を負う」という旧安保条約前文のとおり日本が自衛力をきちんと増強していくならば、増強の程度に応じてこのお金は減額してもいいという取り決めがありました。

そこで、日本政府が減額をアメリカに要求するという話になってまいります。アメリカの要求水準とは相当違うのですが、日本の防衛費

自体は毎年増えておりまして、それを根拠に日本はアメリカに減額を求めていくことになりました。この当時、「防衛費」と呼ばれるものは、まず防衛庁費です。それから施設経費、これは第二五条第二項(a)に規定されているのですが、それに防衛分担金を合わせて防衛費として予算の中に計上してありました。

実際に防衛分担金の減額をめぐる日米の攻防が始まるのは、五四年から話です。ちなみに、防衛分担金をめぐる交渉は外交文書の中かなり詳しく記録されています。外務省に情報公開をお願いしたところ、大部の史料を出していただきまして、まだ伏せられているところも多いのですが、それを除いても交渉の経緯がかなりわかるようになっております。この史料とアメリカ側の史料をあわせて見た構図をお話し申し上げたいと思います。

(二) 防衛分担金減額をめぐる構図

まず一九五〇年代から六〇年までの交渉に関して、全体的な状況をお話ししておきます。日本政府は防衛費を全体として増やしはするのですが、アメリカが期待したほどには増額しない。一つは日本の財政状態が非常に厳しく、特に五四年は緊縮予算を余儀なくされました。五五年度以降も大体同じような緊縮財政をとりまします。

さらに、五九年には伊勢湾台風のような巨大災害が発生して、全省一律七%削減という状態に陥ります。防衛費の増額は財政制約のために相当難しかった。それがアメリカとの摩擦の大きな原因となります。

アメリカ側は、防衛分担金の交渉を通じて日本側に防衛庁予算の増額を要求します。要するに防衛力をもっと真面目に増強せよということとです。さらに、アメリカは色々な問題をこの防衛分担金交渉に絡めてきます。MSA援助や在日米軍基地の問題を絡めてパッケージにして日本と交渉しようとした。

この問題がおもしろいといえますか複雑なのは、日本政府対アメリカ政府というだけではなくて、日本政府の中では外務省と大蔵省が対立しているところです。外務省はどちらかといえばアメリカとの関係を重視して、一度交渉で決まった額をきちんと支払うことがアメリカの信頼を得る上で重要だと主張するわけですが、大蔵省はとにかく少しでも支出を抑えようとし、外務省のお尻をたたいて値切らせるといふ構図が六〇年までずっと見られました。

史料を読んでおきますと、外務省の担当者が気の毒になるぐらい大蔵省が強硬です。交渉の表に立つのは大体外務省ですので、大蔵省の強硬な要求を外務省が必死になって尻ぬぐいをしています。大蔵省は、防衛分担金はとにかく減らすべきであるという姿勢で一貫しています。

アメリカの方は、駐日大使館は割と日本政府に理解があるのです。しかし、ワシントンとは温度差がある。そうした日米両政府内の対立も絡みつつ、防衛分担金の交渉が毎年毎年行われていたことになりました。

（三）防衛分担金減額の交渉過程

防衛分担金が最初に問題化するの是一九五四年です。吉田政権の最後の方ですけれども、一兆円予算のために防衛分担金を減額せざるを得ないということから交渉が行われ、岡崎勝男外務大臣とアリソン大使の間で交換公文が締結されます。分担金を約二五億円減額をするので合意ができるのですが、その後、吉田内閣はさらに歳出の一律一割削減を決定します。防衛予算も例外なく削減するという決定でした。両国の合意事項に一方的に違反するものでしたので、アメリカ政府は吉田内閣に対して非常に不信感を抱きます。

そうこうしているうちに、吉田内閣が崩壊（一九五四年十二月）しまして、問題は鳩山内閣に持ち越されることになります。さつそく五五年度の防衛分担金をどうするかが問題になるのですが、鳩山内閣でも厳しい財政状況はそれほど変わりませんで、防衛費総額は前年並みに抑えつつそのなかで防衛庁の予算を少し増やし、防衛分担金は減らすという方針をまとめます。防衛分担金の減額は住宅政策などにも使う方針でした。しかし、これは虫が良すぎるといのでアメリカが難色を示すわけです。鳩山の回顧録には、「内閣を投げ出さなければならぬかも知れない」と覚悟したこともあった」と記されていますが、そのくらい交渉が難航いたします。

結局、日米両政府が防衛予算以外の課題も含めたパッケージ合意をまとめるのが五五年四月です。アメリカ側は、総額については前年並みとは言わないけれども、日本政府に少し譲歩してもいい、防衛分担

金も減額してもいいと言うわけですが、そのかわりに、後でお話しする米軍基地の滑走路延長についてはちゃんと取り組むことを約束させます。さらに、日本政府は防衛計画についても着実に履行するという義務を負うわけでありまして、つまり防衛分担金の減額を認めるかわりにいろいろな要求をパッケージにして日本政府にのませたということです。翌五六年もまた減額交渉で、防衛庁費を幾らにするかが問題になります。この年は日本政府が多少譲歩する形でおさまりました。

ただ、五五年あたりから日米双方とも交渉に疲れているのが実態です。毎年こんな交渉を繰り返していたのでは、防衛分担金制度そのものに不満が出てくるわけで、行政協定を安定的に運用するためには減額を自動的に決められるような方式を考えようということになります。その結果、防衛庁費と施設提供費の前年度からの増額分、例えば前年度から一〇〇億円増えたとすれば、その半額の五〇億円を防衛分担金から減額するという自動的な計算方式を決定いたします。これで交渉がちよっと楽になるだろうと考えられました。事実、この方式が適用された五七年度の交渉は割合スムーズに進みました。防衛費がそれほど増えたわけではありませんので、アメリカは不満でした。ただ、一般方式が決まったわけですし、さらに駐日大使館や極東軍などは、防衛分担金の交渉が安保条約や行政協定の改定に結びつくことを非常に警戒していたので、アメリカは不満を抱えつつも一般方式を適用して終わらせてしまおうと考えたわけでした。

ところが、一九五八年度については再び交渉が難航します。これは、

一般方式とともに「相互に受諾しうると認められた他の関連事項」について減額を考慮する可能性があることも合意されていたことに由来します。そのため、一般方式は決まったのですが、「他の関連事項」を主張して日本政府が一般方式で算出される額以上の減額を要求し始めたのです。

日本政府の主張の根拠は在日米軍の縮小です。五七年の岸・アイゼンハワー会談の後、在日米軍は縮小していくのですが、在日米軍が撤退した以上、計算のそもそもの根拠が変わるはずである、撤退した以上は追加で減額するのは当然であると大蔵省は主張し、これにアメリカ側が猛反発します。

それでも、アメリカは追加減額に応じました。五八年、五九年を通じて、日本政府の要求を厚かましいと不快に思いつつ、岸政権を支えなければいけないという観点が最終的には勝って、日本政府の要求をかなりのむこととなります。五九年に参院選・統一地方選を控えており、アピールの材料にしたいという事情も配慮されました。

さらにこの年は九月の伊勢湾台風による被害が非常に大きく、全省庁の予算が軒並み七%削減されるという状況になり、日本政府は防衛分担金の追加支払い免除を要求します。アメリカはこれを了承して、最終的にはかなり減額されています。

六〇年が最後の年なのですが、安保条約と行政協定の改定によって防衛分担金制度そのものが廃止されることとなります。そうすると六〇年度の支払いというのは結局、三カ月分です。三カ月分しかない

し、防衛費全体は増えているので、最終的にアメリカ政府は分担金を放棄するという形で終わりました。

（四）防衛分担金減額交渉の意義

防衛費の総額、防衛庁費と防衛分担金、分担金の減額の程度は表1に示したとおりです。防衛費がそれほど伸びていないこと、その中で防衛庁費はある程度増えていることがわかりいただけるかと思えます。

交渉の記録それ自身が非常におもしろいものなのですが、全体として、日米双方は何を得たのかということとを少し考えてみたいと思います。毎年、いくら値切るかという話をしなければいけないわけでありまして、両国政府にとってコストの高い、ストレスの大きい

表1 防衛費等の金額の推移（単位：億円）

年度	1954年	1955年	1956年	1957年	1958年	1959年
防衛費総額	1,372	1,327	1,407	1,411	1,461	1,536
防衛庁費	788	868	1,002	1,010	1,200	1,360
施設提供費	52	80	105	105	70	65
防衛分担金	533	380	300	296	186	111
分担金減額	25	153	80	4	110	75

出典：外交文書より報告者作成。防衛費総額は当初予算、分担金減額は対前年度比。

な交渉だったのですが、全体として見れば日本の減額要求にアメリカは相当好意的に応じていると言えます。

他方で、アメリカは防衛分担金交渉を通じて日本の自衛力増強に介入し続けたとも言えるのだろうと思います。アメリカとしては防衛費の総額が増えなければいけない。防衛庁費はもともと増えなければいけない。そうでなければ分担金の減額には一切応じられないという姿勢をとるわけですから、それはすなわちアメリカが日本の自衛力増強に、間接的に圧力をかけることになるわけです。圧力がなければ、ひょっとしたら防衛庁費はあまり増えていなかったかもしれません。アメリカが防衛分担金交渉を通じて総額が増えなければいけないという姿勢をとり続けたことによって、なんとか防衛力漸増路線が維持されたと言えるでしょうか。

また、パッケージ合意にしたという点も含めて、分担金とは在日米軍の駐留経費ですから、駐留米軍の機能の維持に日本の協力を確保し続けたとも言えようかと思えます。

日本政府からみれば、経済と財政の安定を優先させるという方針にアメリカの理解と協力を得たということになるかと思えます。さらに鳩山政権や岸政権にとっては、アメリカから譲歩を勝ち取ったという実績が国内的にアピールできるわけで、その効果は多少はあったのだらうという気はいたします。少なくとも実績をアピールできるといふ点で意味があったのではないかと思っています。

二 在日米軍基地の運用と日米関係

(一) 在日米軍施設・区域の法的枠組み

二つ目に在日米軍施設と区域の利用に関して日米間でどういう調整が行われていたか、あるいは合意のようなものがどのように形成されたかという話をさせていたきたいと思います。

在日米軍基地について、アメリカがどんな権利を持っていたのかを確認します。行政協定第二条の(1)は「日本国は、合衆国に対し、安全保障条約第一条に掲げる目的の遂行に必要な施設及び区域の使用を許すことに同意する(以下略)」とあります。安保条約第一条には日本の防衛と極東条項、内乱条項が含まれていますが、この目的遂行のために必要な施設・区域の使用が許されるということです。

さらに、第二条の(2)と(3)は新たに施設、区域を獲得する、もしくは不要になった施設は返還するということが書いてあります。演習場などが作られているところは農耕地が多いわけでありまして、耕作利用などにも配慮するといった内容は第二条(4a)に盛り込まれています。

第三条には、アメリカが在日米軍の施設・区域において、それらの設定、使用、運営、防衛または管理のために必要な、または適当な権利、権力及び権能を有するということが書かれています。外務省が刊行した『平和条約の締結に関する調書』に掲載された行政協定交渉の史料を読む限り、第三条は日常的な基地の使用について、アメリカが

排他的な権利を有するという話だろうと思います。

講和条約と安保条約を批准する国会審議で問題になり、安保改定の過程でも焦点になりますのは、有事の際、極東条項を発動するときにアメリカがどこまで自由に基地を使用することができるのかという問題なのですが、それについては行政協定には規定されていません。基地をまさに軍事目的のために運用するときに、アメリカがどのような権利を持つかについて、明示的な合意は存在しなかったわけです。行政協定の第二四条はもとも「集団防衛措置」を規定することが想定されていましたが、「日本区域において敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合には、日本国及び合衆国政府は、日本区域の防衛のため必要な共同措置を執り、且つ、安全保障条約第一条の目的を遂行するため、直ちに協議しなければならない」と、一般的な努力義務のようなものを書いてあるだけです。全体として、米軍が特に有事の際に、どこまで自由に基地を使用することができるのかは、よくわからないのが行政協定です。

ただ、第二四条に関連した交渉の経緯を見ますと、在日米軍にはかなり大きな行動の自由が与えられることを双方とも理解していたのではないかという気がしております。第二四条についての当初のアメリカの提案には、施設及び区域の日常的な維持、管理にかかわる権利、権能はアメリカが持つことがはっきり書かれています。それに加えて、敵対行為や急迫した脅威が存在するときは、在日米軍は行政協定による制限を受けないという文言も入っております。さらに、これは

条文案に示されたわけではありませんけれども、「日本区域」には朝鮮半島と台湾も含むと理解していた節があります。要するに、極東条項の発動に際して、在日米軍の施設と区域の自由な使用は可能であるとアメリカは理解していたと思われれます。ただ、これを行政協定の中で明文化してしまいますと、かなり面倒なことになりますので、日本政府は非常に抵抗したのです。

結局、有事の際に在日米軍は行政協定による制限を受けないといった文言はすべて落とされます。逆に、日本政府が可能であれば規定しておきたかったのは事前協議の制度です。極東地域でなんらかの有事が発生し米軍が出動するときなどは、事前に日本政府と協議することが期待するといったような文言を入れたのですが、アメリカの方がこれに縛られるのを嫌い、結局事前協議についても明文化されませんでした。ややこしい問題を落とすとして残ったのがこの第二四条のごく原則的な文言です。

そうした経緯を踏まえて考えると、両者の間で在日米軍の行動の自由は許容されていたのではないかと思っております。日本政府は行政協定を実施するための国内法上の特例措置として、最終的には土地を強制的に収用することができます。駐留軍用地特別措置法のもとで、国有財産は無償で駐留軍に提供するとか、あるいは水面をアメリカ軍が使用する際に漁船の操業を制限するとか、かなり強制力を持った措置を国内法上で決めておりまして、これらは市民生活を相当制約するものであったことは間違いありません。こうしたことから、在日米軍

の自由を暗黙の了解として認めていたのかなという気がいたします。

個別の基地の利用や土地の使用については、個別に交渉を行う必要がありました。その交渉の中心になったのが日本では特別調達庁です。講和後は調達庁という名前になり、調達庁と外務省の代表が日米合同委員会でアメリカ側と協議します。アメリカは極東軍の代表が日米合同委員会に出席します。この下に財政や訓練といった小委員会が設けられておりまして、そこで個別の基地の運用について日常的に調整が行われました。

以下、日米合同委員会の記録をもとにお話いたします。もう少しきちんと探したいと思っておりますが、米国立公文書館（NARA）のセントラル・デシマル・ファイルの中にこの合同委員会の記録が断片的に残っております、そこから見えてくる話です。

（二）「基地問題」の発生

占領期は、駐留する米軍に関わる問題はもちろんあったのですけれども、相手は占領軍ですから、問題としては処理されませんでした。しかし、独立後は米軍が施設・区域を占拠し、そこで活動することによって生じる色々なことが、問題として扱われるようになってまいります。

問題を大きくした一つの要因は、一九五〇年ごろからアメリカが相当地規模に土地を収用したことであつたように思います。非軍事化・民主化改革の進展にもなつて占領軍は徐々に撤退しましたので、施

設・区域の返還が進んだのですが、冷戦が深刻化するなかでもう一度、場所によっては大規模な収用が始まっております。講和が見えてきた段階で、その前にしっかりと土地を確保しておこうという動機も働いたのだろうと思います。東富士演習場などがその典型でしょうか。

こうした土地・施設の収用によって不利益をこうむった人が大量に発生します。米軍の車両が頻繁に通行したり、訓練・演習にともなう事故など周辺住民の日常生活に支障を来すさまざまな問題が出てまいります。当然ながら、都市機能や経済活動にも不自由を強いられます。場所によっては風紀が非常に乱れるところもありまして、こうした基地のもたらす問題に人々が声を上げ始めるというのが五二年、五三年あたりかと思えます。当初は周辺住民が生活を守る闘いとして、基地に対する抗議の声を上げ始めます。また横浜市のような大都市については、とにかく都市機能を早く回復しなければいけない、経済活動にも支障を来すというので、日本政府も米軍との交渉を急ぎ、港湾設備などの返還が早く進んでいる印象があります。

しかし、規模の大きな演習場などはそう簡単にはいかないわけです。行政協定を履行しなければいけない義務を負っていますから、場合によっては抵抗する住民を強制的に排除して土地の収用を進める、あるいは訓練を実施しています。内灘闘争などはその典型だろうかと思えます。

とはいえ、周辺住民にも配慮しなければいけませんので、見舞金や補助金、それから港湾設備や、灌漑、水路といったインフラ整備を行っ

ています。そういう形でなんとか基地の運用を妨げないように対応していたのが実際だろうと思います。その一方で、日米合同委員会を通じてアメリカ政府に可能な範囲で不要な土地を返してもらおうとか、訓練に関する申し入れを行っていくというのが日本政府の姿勢でした。

当初、周辺住民の運動から始まった基地反対運動は、五四年、五五年頃から労組や平和運動と結びついて全国運動化し、ますます激しくなっていくきます。過激化する基地反対闘争にどう対処するかということを視野に入れつつ米軍との交渉を進めなければいけない。基地反対闘争が生活を守る闘いであると同時に平和と独立の闘いであるという自己規定をするとなると、日本政府としてはますます基地問題を放置できず、それなりに対処しなければいけなくなります。アメリカに対する基地提供義務と国内の基地に対する不満との間で板挟みとなって非常に苦慮したのでした。

(三) 滑走路延長問題と基地労働者問題

基地の運用に関連して、安全保障の枠組みと絡んで日米間で大きな争点になった問題が二つありました。

一つが、先ほど少し触れました滑走路延長の問題です。これはジェット機を配備するという極東軍の要請から始まりました。国内の既存の飛行場はいずれも滑走路の長さが足りず、日米合同委員会を通じて、木更津、新潟、小牧、横田、伊丹、立川の六つの飛行場の滑走路を三〇〇〇メートル級に拡張するよう日本政府に要請します。調達庁は閣

議了解を経て最小限度の拡張を容認する方針を考えました。ところが時期が悪く吉田内閣の末期で、吉田内閣は問題をほとんど放置したため、五四年九月にハル極東軍司令官が吉田首相宛に抗議の書簡を出しております。

吉田はこれに対して善処を約束するのですが、政局の混乱で事実上棚上げになり、問題は先送りされます。鳩山内閣期に日米関係がぎくしゃくしたのは、鳩山自身の問題もあるのですが、吉田内閣が積み残した問題を押しつけられ、日米関係がやや緊張した中で出発しなければいけなかったこともあると思います。

鳩山内閣は、総選挙を控える中で、今、拡張を決定するのはちよつといかがなものかという空気なのですが、アメリカが非常に強硬で、土地の接収に踏み切ります。それがどのような結果をもたらしたか、詳しく申し上げませんが、立川飛行場については砂川闘争という形になり非常に先鋭化しました。拡張をすれば砂川町の真ん中が分断されてしまい、町の機能が失われてしまう。もちろん農地も接収され、もう町としては存続できないというので非常に大規模な抵抗運動に発展しました。

もう一つが、米軍基地労働者の問題です。基地で働く日本人労働者数の推移は表2でお示ししてあります。五二年の段階で二〇万人以上の日本人が米軍施設で勤務しておりますので、それなりの数ではあります。米軍の直接雇用を除けば、雇用者は調達庁ですが、国家公務員の身分は付与されないというちよつと不思議な雇用形態となっ

表2 基地労働者数の推移（単位：人）

	米駐留軍関係	国連軍関係	合計
1952年	207,736	---	207,736
1953年	187,905	---	187,905
1954年	174,710	*12,334	187,044
1955年	155,901	10,774	166,675
1956年	143,555	8,563	152,118
1957年	128,590	**34	128,624
1958年	96,115	---	96,115
1959年	69,805	---	69,805
1960年	61,978	---	61,978
1961年	56,246	---	56,246
1962年	65,637	---	65,637

出典：防衛施設庁史編さん委員会『防衛施設庁史第2巻各論編 第2部』1983年、21頁。各年とも4月1日現在。ただし1952年については5月1日現在、*は7月1日現在、**は3月1日現在。

ています。米軍は、この基地の労働者に対しては、明示した職務の遂行に関する使用上の指揮監督権のみを有するというだけでありまして、そのほかの一切の労務関係は調達庁が責任を持つことになっていました。

基地労働者が国家公務員の身分を持たなかったことによって、ストライキが頻発することになります。基地労働者たちの全国組織、全駐労と呼ばれる組織ですが、これが総評系の労働組合でありまして、結

構過激な労働運動を展開します。彼らは賃上げや退職手当の支給または増額、労務協約の改定を要求します。米軍は労働運動に熱心に参加していた労働者を一方的に解雇するのですが、これを不当解雇だとして撤回を求める事案も多数出てまいります。

ストライキが発生すると基地の機能がかなり麻痺しますので、極東軍、さらにアメリカ政府はフラストレーションを抱きます。そして日本政府に対して厳正な対処を求めます。基地労働者のストライキを禁止するような法律を作れといった、かなり無理な要求も突きつきます。アメリカから見れば、基地労働者のストライキは米軍の戦闘能力を阻害する行為で、妨害行為に等しいのですが、日本政府の方は、取り締まりには非常に及び腰でした。こういう問題は、一つ一つは小さいのですが、アメリカにとっては相当なストレスの要因になっていきます。

（四）基地運用問題をめぐる合意形成

こういった基地に関する問題は、日米合同委員会を通じて一つ一つ解決していくというのが日常的な手法です。

大づかみに問題解決の様子をまとめてみますと、滑走路延長の問題は、砂川のように過激化してしまったものについてはどうしようもなくなつたというのが実態ですが、その他の問題では事前協議、事前通告などが争点となります。演習や射撃訓練、試射、こういうものをアメリカが一方的に通告する、もしくは通告せずに実施して、それによって被害が出るというケースでは、周辺自治体が反発して、抗議を調達

庁に申し込む。合同委員会を通じて、日本政府が抗議する。日本政府は周辺自治体の反発や要望を受けて、地元的事情に配慮してスケジュールを変更してほしいとか、事前通告、可能であれば事前協議をしてほしいと何度も申し入れます。

うまくいくかないか、個別の施設、区域の事情に左右されますが、担当の米軍の指揮官がどれだけ配慮を持っているかというところにも随分左右されます。時々全く無神経な司令官がつまらない発言をして、地元の怒りを買うというところもしばしばありましたが、いくつか事例を重ねるなかで事前協議をする、少なくとも事前通告をするという慣行はある程度できていったような気がいたします。

また、米軍部隊の移転の問題もありました。これは日本国内だけではなく、極東地域の中で、米軍全体の展開の中で行われる移転ですが、これについても事前に通告して移転をするとか、そういう慣行がある程度できたのだらうと思います。

もう一つ、日本国内で第三国、米軍以外の西側の軍隊を日本の施設に受け入れて訓練をするとか、あるいは船体の修理をするといったことも行われているのですが、それについても事前協議をしてほしいと日本政府は申し入れています。具体的には、韓国海軍の艦船を日本政府に通告のないまま米軍が連れてきて、日本の港湾で漁船と衝突して初めて韓国の艦船が日本の領海内にあることが判明したというケースがありました。この時日本政府はとにかく事前協議をしてほしいと言い、在日米軍の施設を国連軍の目的にも使用したいアメリカは、拒否

権を発動されたら困ると決ります。結局、日本政府が反対しないであろうという期待の下に、米軍が計画を事前に通知するという仕組みができていきます。日本政府は、日本の領域については主権を貫徹するという立場を堅持する一方で、西側の安全保障に協力する態勢を次第に整えていくわけです。

基地労働者の問題については、日本政府は極東軍の利益よりも労組対策を優先したと言えるように思われます。米軍に対しては日本の労働法は遵守するよう要請しています。

同時に、両者の紛争解決の手続きを合同委員会の中で提案するといった形で何とかおさめていこうとする。日本政府としては、極東軍の基地の機能が損なわれるという主張には対応しなければいけないのですが、ストライキを抑圧すると政治的、社会的コストが非常に大きい。それはできないというのが日本政府の判断です。そのため、基地労働者の問題については辛抱強く、とにかく日本の労働法を守ってほしいと米軍に訴えるわけです。

なお、基地労働者については、米軍基地の縮小に伴って雇用される人員が減り、失業問題が発生します。これは仕方がない部分もあるのですが、それでも、日本政府は失業のインパクトを懸念して、いきなり一斉に解雇することはせずに、段階的に削減することを要望します。また米軍関係の受注をしている企業についても、特需が終了するとそれで一気に受注が減ってしまうので、少しでもその影響を和らげるために段階的に減らしてほしいといったことも要請しておりまして、国内

の政治・経済・社会情勢をにらみつつ、米軍との交渉を進めていった日本政府の姿がわかるかと思えます。

おわりに

本日の話から最後に二点、申し上げたいと思います。

一つは、自衛力の増強に対する米国の影響力の問題です。従来の研究では、一九五五年頃には、この問題は大体が決着したのではないかとわれています。五五年四月にアイゼンハワー政権は新しい対日政策文書NSC五五六一一を決定しました。これは、日本の経済的安定、経済発展を優先するという方針を基調としておりましたので、自衛力増強をめぐる日米対立は大体終わったと理解されてきたように思えます。

公の圧力は確かにほぼなくなっています。しかし、水面下ではアメリカは一貫して自衛力の増強を要求しています。ただ、アメリカの要求水準が達成されたわけではなく、実態としては、先ほど申し上げたように、漸進的な自衛力増強路線を維持させたという程度だろうと思います。アメリカの圧力がなければ増えていかなかった可能性もあるのではないかという印象を受けます。防衛分担金の削減をめぐる交渉を通じて、アメリカは日本の防衛予算の規模だけではなく、予算の組み立て方、内容についても相当介入しておりまして、日本の安全保障、自衛力の建設にアメリカの意向は相当影響していたという実態が見え

てきたのではないかと考えられます。

二つ目に基地の運用についての合意形成について、制度的には、アメリカが施設・区域を自由に使用することはかなりの程度可能だっただろうと思います。しかし、現実には米軍の思い通りに使用しようとするれば周辺住民との摩擦は不可避でした。アメリカは五〇年代前半を通じて、基地を円滑に運用するために日本政府の協力を得なければいけません。日本政府の協力を得ようと思えば、周辺住民の理解を得なければいけないということを、学習したと申しますか、そうした認識を持つようになったのではないかと感じを持っております。

こうして日米合同委員会を通じて協議をしていくなかで、分野によってはある種の合意や慣行、制度的なものが形成されたと言えるのではないかと思います。

その一方で、アメリカは基地の運用はコストがかなり高いことも恐らく認識したのではないかと思えます。防衛分担金の交渉は双方にとって相当なストレスでしたが、基地労働者のストライキは特にアメリカにとつて相当なストレスになったようですし、周辺住民との摩擦もそれなりのストレスになるわけで、コストの高さは年々認識されたのではないでしょう。

もちろんこの辺は因果関係を直接的に証明できるわけではないのですが、在日米軍は縮小・撤退するという方向に働いたのかなという気はしておりますし、全体として日本にとつては対等ではない枠組みが問題の根源にあることは間違いないわけで、安定的な運用のためには

もうちょっとちゃんとした条約をつくらなければいけないという理解ができていったのかなという感触は持っております。

日本が防衛分担金や基地労働者の問題で戦術的に抵抗したこともある程度奏功したように思います。結果論にすぎないかもしれませんが、基地の運用をめぐる日米の日常的交渉が安保改定の全体的な環境を作っていたのかなと感じます。

こうした蓄積の上に、五八年以降の安保改定の交渉が存在したのではないかという感触を持っております。

質疑応答

問 安保改定に関わったリチャード・スナイダーというアメリカの外交官が、安保改定前から実際にはそんなに日本の基地使用は自由ではなかった、事実上の事前協議というのは安保改定前からもうやっていたのだと回顧録で触れているのですけれども、本日のお話で、事前協議の起源のようなものも教えていただいて有益でした。

ところで、一九五五年にアメリカの対日政策は転換して、防衛力の増強よりは日本が経済的、政治的に安定することの方がアメリカの国益に合致するという方向になりますね。しかし、一方で今日のお話では、継続的に自衛力整備というのは水面下で圧力が続いているということでした。これは、国家安全保障会議（NSC）で決めた政策の転換を、ちゃんと実施する受け皿がないというお話でしょうか。ここで圧力を加えたのは国防省なのでしょうか。NSCの方

はむしろ国務省の対日認識をベースにして政策転換するのですが、軍部はあまり積極的ではなかったのでしょうか。

楠 もう一回きちんとNSCの文書を精査しなければならぬと思っていますのですが、防衛力の増強が望ましいことに変わりはないかと思えます。防衛力増強をもうやめるというのではなく、望ましいのだけれども、経済の安定のほうがより優先されるべきであるという決定だと思っています。

問 史料的なことですが、防衛分担金関係の開示文書に、いわゆる岡崎・アリソン交換公文に至ったプロセスに関するものもあるのでしょうか。

楠 あったと思います。六〇年に至るまで体系的に史料が残されているという印象です。

問 日米合同委員会、これは行政協定に基づく委員会ですが、日本側史料はないのですか。

楠 それは私も知りたいのですが、日本側の文書は見たことがありません。外務省にあるのではないかと思うのですが。議事録を作っている、毎回必ず両方で合意するのです。ですから、必ず残っているはずなのですが、いまのところ見たことがありません。

アメリカの文書も必ずしも整理はよくないので、断片的にはあるのですけれども、すべてそろっているわけではなく、とんでもないところに入っていたりしますし、全部は私も見えない状態です。

問 冒頭にお話しされた、安全保障をめぐる一九五〇年代の日米関係

で再軍備と在日米軍基地の撤退、そして安保条約の対等化がトレードオフだったということに関連してお聞きします。一つは五〇年代に日本政府が、例えば基地問題などを通じて、米軍の撤退を促すような状況を作った形跡が史料から見られるかどうかということですか。二つ目は米軍の撤退は、恐らくアメリカの軍事戦略、つまり極東軍の再編プロセスの中で決まっていって話だと思っておりますけれども、本土から実際に基地が減っていく、一方で沖縄の方で基地が増えていくという関係があります。これは、本土の機能が沖縄に移ったという単純な見方でいいのかわかりません。ここら辺はどこまでわかっているのかということも、もしおわかりであれば教えてくださいたいと思います。

楠 在日米軍基地はいずれ撤退すると最初に理解されていたことは間違いなのですが、途中からだれも余り言わなくなっていくんです。五五年の訪米で重光葵外相がそれを要求しようとしたことははっきりしています。しかしその後、日本政府が駐留米軍の撤退を考えたかどうか。そこはぼやかして基地の問題はいろいろ解決しなければいけない、安保条約は改定しなければいけないといった具合に、トレードオフ関係は消えてしまいます。どこが転換点で、どう変わったかというのは、今の段階ではつきりと申し上げられないのですが、いつのころからか解消してしまったという感触を持っています。

日本政府内で沖縄の問題まで含めて議論していた人は、この当時、ちよつと見当たらないですね。基地反対運動などは沖縄の人が参加したりしますが、当時の日本の政治指導者が米軍の戦略全体

をどこまで理解していたかということも考える必要があるでしょう。

問 日本側の動きを見る中で、内閣の立場や首相の考え方、そういうものはどの程度影響したのでしょうか。最後のまとめにある、日本の戦術的抵抗の結果というお話ですけども、この抵抗の主体は誰なのかなど。政治レベルの話か、それとも大蔵省や外務省といったレベルなのか。また、例えば外務省の中でも、考え方、政策がどの程度一貫していたのか、いないのか。よくとればという意味で、結果としておっしゃったのかと思うんですけども、そうすると、ある種、対策は結構場当たり的なのか、その辺りを教えていただければと思います。

楠 基地労働者の問題などは一つ一つの問題は非常に細かいので、ほとんど政治レベル、首相レベルは関知しない問題だったろうと思います。ただ、防衛分担金は、額もそこそこですし、選挙へのインパクトを考えて政治家も動いていました。日本側が選挙を理由にして交渉を引き延ばしたり、要求をつり上げたりということは結構ありました。そういう意味では、政治レベルの意思は相当反映しているのだらうと思います。

吉田の政権末期は結構いいかげんでありまして、吉田自身が問題を十分把握していなかったのではないかと印象があります。アメリカとの関係をこじらせるのはよくないから何とかしておくと緒方竹虎に指示するといったような形で処理をしています。

鳩山内閣は、防衛分担金の問題について、そもそもなぜ米軍の駐留経費を日本が支払わなければならないのかという感覚があったのではないかと思われ、アメリカの防衛政策への介入に対する不快感が何となくかかえます。鳩山内閣は当初はアメリカとの関係に割と鈍感で、国内政治的な要請に基づいた要求をそのまま出して、アメリカの怒りを買っています。そういう意味では内閣によって交渉がうまくいったりいかなかったりすることがあったのかなという気はいたします。鳩山内閣では河野一郎が登場して、大使館と外務省の間に立つのですが、結局引っかけ回すだけで余計交渉がややこしくなるといふ話もあって、史料を読んでいるだけでもかなりおもしろいです。

戦術的抵抗という評価は、おっしゃったように、結果として戦術的な抵抗という効果を持ったという意味で、実態は場当たり的ということになるかもしれません。ただ、少なくとも日米の安全保障関係そのものを破棄するという意思は誰も持っていなかったことは確かです。不合理な要求は是正していかなければいけない。また特に基地については周辺住民の理解が相当ないと円滑に運用できないのが実態で、そういう観点から要求すべきことはしなければいけない、という風に動いたという意味では、むしろ安全保障関係を維持するためにうまく基地を運用しようと、日々一生懸命取り組んでいたと言えるかもしれません。反面、安保改定に向けて戦略的に何かをしていたわけでもないかなという印象があります。

問 五〇年代は自主独立の模索の時代だというお話でしたが、そうすると自主独立というのは、何が自主独立だったのでしょうか。

楠 いつも考える点で、今日でも自主外交とか自主防衛と言うときに、一体何をめざしているのかはよくわからないところがあります。

具体的なものでは多分ないけれども、旧安保条約は条文上対等ではないことはとにかくはっきりしています。岸信介などは日本は満州国と同じだという印象を持ったようですが、当時の感覚としてはそうだったのだらうなと思います。外国の軍隊が主権国家の主権の範囲内に存在することが当然ではない時代ですから、当初は米軍はいずれ帰っていくのだ、とにかくこれでは自主独立の状態ではないという認識だったのでしょうか。

旧安保条約では日米は対等ではないという感覚は、外務省の中でも非常に強かったですね。条文上瑕疵のある条約を作ってしまったが、外交官としてこれは後世に残してはいけないという覚悟は、外交書にしばしば滲み出ています。

問 こうした感覚は新安保条約ができた後、ある程度解消したといえるのでしょうか。

楠 新安保条約になったから基地問題がなくなるわけではありませんし、大きな構造自体が変わったわけではないので、自主独立が達成されたのか、そのあたりをどう考えるかは難しいところだと思えます。事前協議で日本が主権を貫徹する仕組みをつくるなど、そうした体裁を整えることが重要だったことは確かです。

ただ、事前協議の諾否を判断することは同時に地域の安全保障に日本が責任を負担するリスクを負うことを意味するわけで、それをどう考えていたかは、これから調べていきたいと考えています。そういう議論が日本政府の中で展開されている形跡はないので、ちょっと疑問に思っております。

問 私は一九八〇年代の初め頃に外務省に入り、研修員として配属されたところが当時の北米局安全保障課でした。当時は既に日米安保体制が自明のものでしたので、当初は再軍備をしたら在日米軍基地は撤退する可能性も考えられていたというのは非常に新鮮な感じがしました。

質問ですが、再軍備を進めて在日米軍なしでも自国を守るという考えですが、国際情勢を考えても厳しかったのではないかと印象を受けます。一九五三年にスターリンが亡くなり米ソ関係も変化しましたことで、これが実現しようと認識されていたのでしょうか。

楠 全く実証できていないところですが、「自衛」は事実上できないと日本政府が認識していくのが恐らく五三年、五四年ではないかと思えます。財政上の制約で防衛費を大きくできないのです。アメリカが日本の持つべき軍隊は三〇万人規模の陸上部隊であると伝えても、物理的にできない。もちろん国内の反発も予想されました。文字通りの「自主防衛」は事実上無理であると、そう明確に言っている人はいないのですが、保守指導者の多くは認識したように思われます。この点が、米軍基地が完全に撤退すると困るという認識への

転換点でもあったかなとも考えられますが、実証は難しいです。

問 第三国の軍隊の日本入国に関する事前協議で「日本政府が反対しないという期待の下に」の「期待の下に」なのですが、具体的に日本側とアメリカ側の間でやりとりがあつて、それが議事録に残っているのか、あるいはアメリカ政府の中の関係者間の意見交換で日本側とこういうやりとりがあつたと述べられているとか、残された文書でそれを示唆するようなものは何かあつたのでしょうか。

楠 この時間題となつたのは韓国軍艦船が日本領海内に存在していたことです。国交がない時期でもありましたから、日本政府が強く抗議をして、とにかく通知をしてほしいと要求します。アメリカの方は、拒否権につながるものは絶対に与えたくない。拒否権を行使しない約束であれば通知してもいいという言い方だったと思います。アメリカは在日米軍基地を使って第三国軍隊の訓練などをしたと考えておりますので、拒否権行使は困るわけです。

最終的には、日本政府は、拒否権を行使しないことを確約はしません。ただ、好意的に対応するという結論だったと思います。拒否しないと期待してもいいけれども、拒否権を行使しないとは言わないというニュアンスだったと思います。

問 日本側にとって日米合同委員会はどんな役割を果たしたとお考えでしょうか。問題を解決する協議の場所として、日本側の関係機関の主張や状況をアメリカに伝え、そして国益を実現していくという上で、どんな役割を果たしたとか、あるいはこんな点ができていな

かった等あれば教えてください。

楠 基地の問題はここでしか扱えないですから、外務省と調達庁、それから分野によつては大蔵省など関係省庁の担当者も入れてきちんと交渉している印象があります。細かな問題が多いのですが、そういう問題も辛抱強く、かなりの頻度で調整していたという印象です。

問 関連して、先ほどのお話の中で、アメリカ側に配慮した解決策を出す場合もあるけれども、労働者問題では結局、最終的に日本側が法令遵守を粘り強く伝えたとのことでした。これは日本にとつて法令遵守などの問題が国家主権に関わる問題だったから譲れない、ということだったのでしょうか。あるいは当時は労組が非常に強いということもあつて対処を求めたのか、どちらが大きかったのでしょうか。

楠 どうでしょうね。国家主権というよりは、非常に労働運動が厳しい時期ですから、労組への対応でハンドリングを間違えることを避けたいとの考えがあつたのではないかなと思います。日本の法令に照らせばアメリカのやり方に明らかに違反があるわけで、労働者の解雇などでアメリカの要求をのめば法的正当性を欠くという考えがあつたと思います。

問 最初の段階で基地労働者に国家公務員の身分を与えなかつたことが問題の出発点で、このあたりはもつと調べてみたいと思つています。

問 防衛分担金の果たした役割について、アメリカ側の評価をお聞き

したいと思つています。防衛費の漸増路線を規定させるトリップワイヤーのように機能したという話をお聞きして、なるほどなと思つました。ただ気になつたのは、防衛分担金を減らすことにアメリカは難色を示すわけですが、代償に日本の防衛力を漸増させられればよいという側面もあつたということなら、どちらをとつてもアメリカにとつてはメリットがあつたと思うのです。アメリカ側としてはどちらに転んでもいいなら、交渉の中で、分担金削減に難色を示すというこだわりがどういうふうに生まれてきたか、あるいはそこら辺に関して妥協してもいいじゃないかという議論があつたのかというのは気になりました、教えていただければと思います。

楠 アメリカは、減額自体はやぶさかではないという態度です。していいのだけれども、それならちゃんと防衛力を増やせという話なのです。鳩山内閣は防衛費をそんなに増やさず防衛分担金を減らしてくれという非常に虫のいい要求でしたので、それならそれなりに努力をせよ、それなら減らしてもよろしいという考え方なのです。

国内政治の問題を根柢として減額を要求している、これは甘やかしてはいけないと、そういった意味の議論が鳩山内閣期のアメリカ側の文書には出てきます。ちゃんと現実をわかつてもらわないといけないという言い方をしています。減額はするけれども、それならそれなりの義務をちゃんと果たしてもらわなければいけないという観点で交渉していますので、おっしゃったように、途中から防衛庁費を増額させる手段として防衛分担金を使うことができるという

観点で動いているところがあります。

（令和元年一月八日、於外交史料館会議室）