

出される秩序、それに国内政治との組み合わせで作られていくことを、あらためて確認させてくれる。

敗戦国日本が国際社会へ復帰しようとするときも、その営みは変わらなかった。外務省は、独立後の日本がどのように安全保障を確保すべきなのか、国際政治の現実にも照らし合わせつつ法的見地から検討を重ねたのである。その軌跡を示す文書のひとつ、外務省条約局が一九四七年一〇月にまとめた報告書を取り上げてみたい。

米国による安全保障の可能性を探る

安全保障を米国に依存することが外務省内で有力な選択肢として具体性を帯びはじめたのは、一九四七年九月のことであった。この年春を迎えるころには、米ソ対立は後戻りできないほどに深刻化していた。それは、国連による安全保障という、戦争を放棄した日本が取り得る数少ない手段の有効性を失わせるものと懸念された。そうした危機感を反映して、当時の芦田均外相と外務省幹部は、日米間に特別の協定を結び、有事の際に米軍に日本国内の基地を提供する、有事駐留方式を考え出したのだった。

一〇月に入ってから、芦田外相の指示で、条約局は安全保障の方式がいかなる形態を取り得るかをあらためて検討

した。条約課がまとめた「戦後日本の安全保障形態（中間報告）」（一九四七年一〇月二五日）は、八つの方式を次のように類型化して分析している。

第一に、「対日管理機関の兵力による安全保障」である。対日講和条約の履行を監視する目的で連合軍が日本に駐屯する場合、その軍事力が日本の安全を保障する役割も担うと考えられた。

第二に、「国際連合の管理による安全保障」であり、これは（a）「トリエスト方式」、すなわちイタリア平和条約で処遇が決定されたトリエステ地域のように、日本を非軍事化、中立化し、その独立保全を安全保障理事会が保障する方式と、（b）日本を国連総会の監督下に置く「信託統治制度方式」の二類型である。

第三に、「連合国共同の安全保障」としては、（a）ワシントン会議で調印された九カ国条約をモデルに、日本に利害関係をもつ国が日本の主権と独立、領土的・行政的保全を尊重する規定を講和条約中に設ける「九国条約方式」、（b）「ロカルノ方式」、すなわち一九二五年に締結されたロカルノ条約をモデルに、極東諸国間に国境の維持や特定地域の非武装化、相互不可侵、紛争の平和的処理などを規定する条約を結ぶ方式、さらに（c）ソ連を除外した地域

的安全保障協定、「共同防衛方式」が考えられる。

第四に、「二国（米国）単独の安全保障」であった。これには二つのパターンがあり、（a）一九四七年三月に締結された米比協定をモデルに、米国に基地を提供するとともに相互防衛を約する「米比協定方式」と、（b）「政治的安全保障」、すなわち、沖縄やグアムなど日本周辺の戦略的要衝に米軍が展開する結果、副次的に日本の安全が保障されることを期待する方式であった。

以上の諸方式を条約課は、「法的にみて又政治的に見て実現性のあるものかどうか、又実現可能として有効に作用しうるものであるか」を検討した。紙幅の関係で詳細は省くが、冷戦の激化という全体状況を踏まえつつ、既存のものしくは過去の条約・協定、国連憲章の適用範囲や法的効力を基準に、それぞれの方式の実現可能性や実効性が緻密に分析されている。その結論は、「戦争を放棄し、軍備を喪失し、国防の自主性を失った」日本にとって、「満足な安全保障の方式がないことは勿論であって、我国の死活の運命は、我国をめぐる主要諸国の協調、勢力均衡等の外的条件に懸っていることを認めねばならない」。ただ「大胆な憶測を許されるとすれば」、有力な方式は「対日管理機関の兵力による安全保障」と「政治的保障」の複合形態となろう。

米国による安全保障へのためらい

これは、実質的には米国に安全保障を依存するという案であった。「対日管理機関の兵力」は米軍が中心になると考えられたし、「政治的安全保障」とは、太平洋地域の排他的な支配を根幹とする米国の冷戦戦略を利用するものであった。だが、有事駐留方式のように明示的に米国に依存するという案ではない。中間報告では、国連憲章第五一、五二条によってその存在に国際的正統性が与えられる「米比協定方式」は、国連加盟国が資格条件になる可能性はあったものの、有効な方式であろうと評価されている。国連が機能しない現状でもっとも実効的な安全保障装置は、第五一条の規定する集団的自衛の措置だと考えられたためであった。にもかかわらず、基地提供は選択肢としては忌避されたのである。なぜだろうか。

ひとつは、憲法に組み込まれ、講和条約でも規定されるであろう日本の非武装化、非軍事化政策と、基地の提供や相互防衛を内容とする安全保障協定とは両立しない可能性が大きいことだった。もうひとつは、ソ連を対象とする相互防衛条約が、安全保障の手段として実効的なぶん、逆にソ連を刺激するおそれの高いことだった。明白にソ連と敵

対する陣営に属することは、軍備をもたない日本にとって大きな覚悟を要する決断であった。

この中間報告は、それまで外務省内で進められた講和条約研究の集大成である。同時に、米ソ対決を基調とする国際情勢とそれによって国連が機能しない現実を直視した、初めての分析であった。日本が取り得る諸方式の法的性格は、この文書によって整理され、以後外務省内では国連による安全保障や地域的安全保障の諸方式は検討対象からは外れている。さらに安全保障のジレンマの問題が認識されている点は、国際政治学の観点からも興味深い。

吉田茂の選択

先に挙げた二つの問題点を克服しないかぎり、外務省が米国への基地提供を積極的に選択することは難しかった。突破口が見出されたのは一九五〇年春、西村熊雄条約局長が、おそらく国連憲章第四三条を念頭に、米国への基地提供に「西太平洋地域の全般的安全保障」を支えるという目的を与えることを考え出したときだった。西村は、日米間協定に国連憲章の理念の服をまとい、非武装化政策との整合性やソ連との関係の問題を克服しようとしたのである。だから、日米協定の法的根拠を国連憲章に置くことは、

その後の外務省が一貫して要求しつづけた点であった。

米国への基地提供は、最終的には吉田茂の決断であった。吉田は、早期講和を実現し沖縄の主権を維持するためには、米国への基地提供が必要だと判断したのだ。それに彼は、日米協定がソ連を抑止する効果を重くみた。日本が自衛権をもつ以上、米国に基地を提供することになら問題はないと考えていたとみられる。だがそれは、吉田にとって外務省の研究に価値がなかったことを意味するわけではないであろう。外務省が日本の取り得る安全保障の諸方式をさまざまな観点から検討し、米国に安全保障を依存する以外の選択肢は現実には可能ではないとの結果を導き出したことが、吉田の判断を支えたと考えられる。さらに、外務省の研究成果は、吉田の決断が米国との交渉を経て、日米安保条約や行政協定という形に具体化される際に活用されたのである。外務官僚の地道な実務作業と政治家の決断が結びついたときに外交上の大きな成果が生まれることを、講和・安保条約の形成過程は物語っているように思われる。■

くすのき あやこ

一九七三年生まれ。神戸大学大学院法学研究科博士課程後期課程修了。博士（政治学）。大阪大学研究員を経て、二〇一〇年より現職。著書に『吉田茂と安全保障政策の形成』がある。